

4. Millal kehtivad sõjapidamise reeglid?

Rahvusvaheline humanitaariõigus kehtib relvakonflikti ajal.¹ Ainult mõned sätted kehtivad rahuajal: näiteks riikidel on kohustus rahuajal levitada teadmist Genfi konventsioonide ja nende lisaprotokollide kohta. Seega on vaja teada, mida kujutab endast relvakonflikt. Ometi ei ole see lihtne, sest rahvusvaheline humanitaariõigus ei sisalda konkreetset relvakonflikti definitsiooni. Vastust tuleb otsida riikide ja kohtute praktikast ning teiste asjaosaliste kommentaaridest.

Miks räägib rahvusvaheline humanitaariõigus relvakonfliktist, mitte sõjast? Kui igapäevases keelekasutuses on termin *sõda* (*war*) tavapärane, siis juriidilises kontekstis tuleb olla täpsem ja kasutada terminit *relvakonflikt* (*armed conflict*). Põhjus on selles, et teise maailmasõja eel oli sõda kujunenud juriidilises kontekstis piiratud kontseptsiooniks.² Sõda oli olukord, mis algas sõja kuulutamisega ja lõppes rahu sõlmimisega. Riigid olid kokku leppinud, et vaenutegevust ei tohi alustada üllatuslikult, st ilma selge eelneva hoiatusega, mille peaks tegema kas sõjakuulutuse või tingimusliku ultimaatumiga vormis.³

Kui sõda oli asjakohaselt alustatud, siis jõustusid ka sõjas kehtivad reeglid. 1920-ndatel ja eriti 1930-ndatel hakkasid riigid vältima sõjas kehtivaid reegleid sel viisil, et sõda välja ei kuulutatud. Kui teise maailmasõja järel hakati ette valmistama Genfi konventsioonide uusi redaktsioone, siis otsustati, et nende reeglite kehtimine ei tohiks sõltuda sellest, kas riigid suvatsevad kujunenud olukorda ametlikult sõjaks nimetada või mitte. Relvakonflikt lähtub tegelikult olukorrast ja peaks seetõttu olema sõltumatu osapoolte subjektiivsest hinnangust.⁴ Nii kaotas sõja kuulutamine oma varasema tähenduse.⁵ Seega tuleb tänapäeval pöörata tähelepanu ennekõike sellele, mis reaalselt toimub, mitte sellele, kuidas riigid olukorda iseloomustavad (kahjuks tihti kallutatult).

Relvakonfliktid jagunevad rahvusvahelisteks ja mitterahvusvahelisteks relvakonfliktideks. Mis on sellise jaotuse põhjus ja mõjud?⁶ Ühelt poolt iseloomustab see relvakonflikti olemust. Teisalt määrab see kindlaks kehtivad reeglid.

Rahvusvahelistes ja mitterahvusvahelistes relvakonfliktides kehtivad reeglid ei ole samasugused. Põhjus peitub asjaolus, et 1949. aastal, mil võeti vastu praegused Genfi konventsioonid, olid riigid valmis aktsepteerima rahvusvahelisi reegleid juhul, kui omavahel sõdivad riigid, aga nad soovisid endale jätta rohkem vabadust riigi piires toimuvates olukordades, kui omavahel on konfliktis hoopis riigi valitsus ja organiseerunud relvastatud vastupanuliikumised. Seda iseloomustab tõsiasi, et nelja Genfi konventsiooni 388 sisulisest artiklist on mitterahvusvahelistele relvakonfliktidele pühendatud ainult üks (kõigis konventsioonides ühine artikkel 3). Seetõttu jäi mitterahvusvahelistes relvakonfliktides kandev roll riigisisesele õigusele ja inimõigustele (kusjuures inimõigused omandasid ajapikku selles kontekstis olulise tähenduse).

Tõsi, aja jooksul on olukord muutunud ja mitterahvusvaheliste relvakonfliktide õigusnormistik on kujunenud mahukamaks, sest 1977. aastal võeti vastu Genfi konventsioonide teine lisaprotokoll ning märkimisväärne osa rahvusvaheliste relvakonfliktide õigusnormistikust on muutunud kõigis relvakonfliktides kohalduvaks rahvusvaheliseks tavaõiguseks.⁷ Siiski ei ole õigusnormistik ühtlustunud ning mõne teema puhul domineerivad endiselt riigisisene õigus ja inimõigused, näiteks isikute kinnipidamise korral mitterahvusvahelistes relvakonfliktides.

Toonitan, et rahvusvahelisele relvakonfliktile (*international armed conflict*) vastandub just nimelt mitterahvusvaheline relvakonflikt (*non-international armed conflict*), mitte sisemine, rahvuslik, riigisisene vms relvakonflikt. Niimoodi on selge, et juriidiliselt on relvakonflikt üks või teine ning nende kahe vahele ei ole võimalik konstrueerida muid relvakonflikti tüüpe. Sarnast vastastikku välistavat kaheks jagunemist kasutatakse rahvusvahelises humanitaarõiguses ka muude terminite puhul (nt kombatant või tsiviilisik, sõjaline sihtmärk või tsiviilobjekt).

4.1. Rahvusvaheline relvakonflikt

Rahvusvaheline relvakonflikt toimub riikide vahel. Neli Genfi konventsiooni ütlevad ühtmoodi, et konventsioonide sätteid rakendatakse kõigis väljakuulutatud sõdades ja muudes relvakonfliktides, mis puhkevad kahe või enama riigi vahel, olenemata sellest, kas need riigid tunnustavad sõjaseisukorda.⁸ Ometi ei selgita see tõdemus, mida ikkagi kujutab endast relvakonflikt.

Praktikas on rahvusvahelise relvakonflikti lävend madal. ICRC asus 1952. aastal seisukohale, et rahvusvaheline relvakonflikt tekib siis, kui mistahes riikidevaheline

vaidlus viib relvajõudude sekkumiseni ja seda olenemata sellest, kui kaua konflikt kestab ja kui palju on ohvreid.⁹ See lähenemine on leidnud kinnitust riikide ja kohtute praktikas ning akadeemilises kirjanduses. Endise Jugoslaavia Rahvusvaheline Kriminaaltribunal (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY) on samuti lakooniliselt märkinud, et relvakonflikt on tekkinud kohe, kui riikide vahel kasutatakse relvastatud jõudu.¹⁰ ICRC kinnitas 2016. aastal oma varasemat seisukohta ja pakkus põhjaliku selgituse rahvusvahelise relvakonflikti tunnuste kohta.¹¹

Mida võib kokkuvõtlikult välja tuua? Relvakonflikt võib kesta lühikest aega. Ei ole realistlik määrata konflikti minimaalset kestust, sest nii võib juhtuda, et mingi aja jooksul reeglid ei kehti, ja piisavat kestust saab hinnata tagasiulatuvalt. Vägivalla tase võib olla madal, näiteks võivad jalaväeüksused avada käsitulirelvadest tule (suured konfliktid võivad alata väikestest kokkupõrgetest). Rünna ei pea tingimata olema kombatantide või sõjaliste sihtmärkide vastu, vaid võib olla suunatud ka tsiviilisikute ja -objektide vastu. Rünnav riik ei pea tõestama vastaspoole tahtlust rünnakul, st piisab rünnaku faktist, kuid tuleb olla mõistlik, et ilmselgeid eksitusi ei loetaks relvakonflikti alguseks (nt relvajõududega piiri ületamine kehvades ilmastikutingimustes).¹² Rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaselt ei pea riigid relvakonflikti olemasolu kinnitama, selleks et humanitaarõiguse reeglid kehtima hakkaksid. Määravad on faktilised asjaolud. Riigid võivad mitmesugustel kaalutlustel relvakonflikti eitada, aga hoolimata sellest täita selle reegleid.

Rahvusvahelised relvakonfliktid on olnud näiteks Iraagi-Kuveidi konflikt (1990–1991), Afganistani konflikt (2001–2002), Gruusia-Venemaa konflikt (2008), Liibüa konflikt (2011) ja Armeenia-Aserbaidžaaani konflikt Mägi-Karabahhis (2020).

Relvakonflikt võib oma tüübilt muutuda. Näiteks Afganistani konflikt algas 2001. aastal rahvusvahelise relvakonfliktina, kuid pärast Talibani kukutamist ja uue valitsuse võimule asumist muutus see mitterahvusvaheliseks relvakonfliktiks, sest riigid enam omavahel ei sõdinud. Lisaks võib ühes ja samas olukorras eksisteerida erinevat tüüpi relvakonflikte. Näiteks Liibüa konflikt algas 2011. aastal mitterahvusvahelise relvakonfliktina Liibüa valitsuse ja organiseerunud relvastatud vastupanuliikumise vahel, kuid pärast rahvusvahelise koalitsiooni sekkumist¹³ tekkis lisaks rahvusvaheline relvakonflikt Liibüa ja selles koalitsioonis osalenud riikide vahel.

Kokkuleppe järgi peetakse rahvusvaheliseks relvakonfliktiks ka territooriumi osalist ja täielikku okupeerimist. See kehtib ka juhul, kui okupatsioonile ei osutata relvastatud vastupanu.[14](#) Näiteks Krimm on olnud alates 2014. aastast okupeeritud Venemaa poolt.

4.2. Mitterahvusvaheline relvakonflikt

Mitterahvusvahelist relvakonflikti on keerulisem määratleda kui rahvusvahelist relvakonflikti. Lähtekohana on selge, et ühelt poolt on tegemist relvakonfliktiga, „mis ei ole rahvusvaheline“,[15](#) ja teiselt poolt on tegemist millegi tõsisemaga kui „sisemised rahutused ja pinged“[16](#). Enamasti võetakse analüüsi aluseks Endise Jugoslaavia Rahvusvahelise Kriminaaltribunali seisukoht, et mitterahvusvaheline relvakonflikt eksisteerib juhul, kui riigivõimu ja organiseerunud relvastatud rühmituste vahel või selliste rühmituste endi vahel on olnud pikaldane vägivald.[17](#) Edasi on tribunal täpsustanud, et olukorra kvalifitseerimisel tuleb hinnata vägivalda intensiivsust ja relvastatud rühmituste organiseerituse taset. Etteruttavalt võib öelda, et mitterahvusvaheliseks relvakonfliktiks ei peeta juhuslikku ja tavaliselt ka kuritegevuse põhjustatud vägivalda.[18](#)

Mida peaks Endise Jugoslaavia Rahvusvahelise Kriminaaltribunali hinnangul konflikti intensiivsuse hindamisel arvestama? Arvestama peaks kokkupõrgete hulka, kestust ja intensiivsust; kasutatud relvade ja muu sõjatehnika liiki; laskemoona hulka ja kaliibreid; võitluses osalejate hulka ja üksuste liike; ohvrite hulka; purustuste ulatust; lahingutsoonist põgenenud tsiviilisikute hulka jms.[19](#) Olukorrale lisab tõsidust asjaolu, kui selle lahendamisse on sekkunud ÜRO Julgeolekunõukogu.

Mida arvestada organiseerituse hindamisel? Tuleb vaadata, kas rühmituses on olemas käsuaabel, distsiplinaarreeglid ja -meetmed; kas on olemas peakorter; kas rühmitus kontrollib mingit ala; rühmituse võimet hankida relvi ja muud sõjatehnikat ning värvata ja välja õpetada isikkoosseisu; selle võimet planeerida, koordineerida ja ette võtta sõjalisi operatsioone; selle võimet formuleerida ühtset sõjalist strateegiat ja kasutada sõjalist taktikat; selle võimet edastada ühtseid sõnumeid ja sõlmida kokkuleppeid jms.[20](#)

Need on tunnused, mida saab relvakonflikti tuvastades hinnata, ja kõik need ei pea esinema samaaegselt. Endise Jugoslaavia Rahvusvahelise Kriminaaltribunali rõhutas alguses ka kestust, kuid see on oluline pigem rahvusvahelise kriminaalõiguse vaatenurgast, et anda hinnang süüdistatavale ja toime pandud kuritegudele, aga ei

tohiks mõjutada relvakonflikti olemasolu tuvastamist ega rahvusvahelise humanitaarõiguse kehtivust.

Kuigi mitterahvusvahelist relvakonflikti on keerulisem tuvastada kui rahvusvahelist relvakonflikti, näitavad erinevad hinnangud, et neid on rohkem kui rahvusvahelisi relvakonflikte.²¹ Mitmed sellised konfliktid kestavad aastakümneid ning nende intensiivsus võib periooditi muutuda. Mitterahvusvaheline relvakonflikt ei pea piirduma ühe riigi territooriumiga (nt konflikt Kongo idaosas on korduvalt kandunud ka naaberriikidesse). Samuti võib sellises konfliktis osaleda mitu riiki (nt Afganistani konfliktis toetasid valitsust aastate jooksul kümned riigid).

- ¹Näitliku loetelu võimalikest relvakonfliktidest võib leida Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights projekti Rule of Law in Armed Conflicts (RULAC) kodulehelt <https://www.rulac.org/browse/conflicts> (31.08.2021).
- ²Vt lähemalt nt Värk, R. Declared and Undeclared Wars. – Journal on Baltic Security 2017/3, lk 26–29.
- ³Convention (III) relative to the Opening of Hostilities, 18.10.1907, jõustunud 26.01.1910, artikkel 1.
- ⁴Ka jõu kasutamist puudutavas õigusnormistikus loobuti terminist sõda ja võeti kasutusele jõud (force), mis keskendub samuti faktilisele olukorrale.
- ⁵Sõja kuulutamist, mis on rahvusvaheline küsimus, ei tohi segamini ajada sõjaseisukorra väljakuulutamisega, mis on riigisisene küsimus, mis võidakse välja kuulutada seoses relvakonfliktiga, aga mis ei ole iseenesest vajalik rahvusvahelise humanitaarõiguse vaatenurgast.
- ⁶Mahukamat ja ajaloolist käsitlust vt Bartels, R. Timelines, Borderlines and Conflicts: The Historical Evolution of the Legal Divide between International and Non-International Armed Conflicts. – International Review of the Red Cross, 2009/91 (873).
- ⁷Punase Risti Rahvusvahelise Komitee rahvusvahelise humanitaariõiguse uurimuses on iga tuvastatud reeglid puhul mainitud, millises relvakonfliktis vastav reegel kehtib. Vt lähemalt Henckaerts, Doswald-Beck. Customary International Humanitarian Law (viide 17).
- ⁸Genfi konventsioonid, ühine artikkel 2(1).
- ⁹Pictet, J. (toim). Geneva Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field: Commentary. Geneva: International Committee of the Red Cross 1952, lk 32.
- ¹⁰ICTY, IT-94-1, Prokurör vs. Tadić, 02.10.1995, lõik 70.

- [11](#)International Committee of the Red Cross. Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. 2nd edn, Cambridge University Press 2016, lõigud 210–284.
- [12](#)Šveitsi relvajõud on korduvalt eksinud ja isegi tulistanud naaberriiki, aga seda ei ole võetud relvakonflikti alustamisena. Kolb, R. Advanced Introduction to International Humanitarian Law. Cheltenham: Edward Elgar 2014, lk 99.
- [13](#)Julgeolekunõukogu resolutsioon 1973 (2011).
- [14](#)Genfi konventsioonid, ühine artikkel 2(2). Selle spetsiifilise teema kohta vt lähemalt nt International Committee of the Red Cross (viide 43), lõigud 285–341; Dinstein, Y. The International Law of Belligerent Occupation. Cambridge University Press 2009, lk 31–49.
- [15](#)Genfi konventsioonid, ühine artikkel 3.
- [16](#)Teine lisaprotokoll, artikkel 1(2).
- [17](#)ICTY, IT-94-1, Prokurör vs. Tadić, 02.10.1995, lõik 70.
- [18](#)Mõnikord siiski arutletakse, kuivõrd laialdane, kestev ja intensiivne kuritegelik vägivald võiks kvalifitseeruda hoopis relvakonfliktis. Vt nt Gallahue, P. Mexico's „War on Drugs” – Real or Theoretical Armed Conflict? – Journal of International Law of Peace and Armed Conflict, 2011/24 (1).
- [19](#)Kokkuvõtvalt ICTY, IT-04-84-T, Prokurör vs. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj, 03.04.2008, lõik 49.
- [20](#)Kokkuvõtvalt ibidem, lõik 60.
- [21](#)RULAC projekt näitab, et mitterahvusvahelisi relvakonflikte on viis korda rohkem kui rahvusvahelisi relvakonflikte.