



Aprill 2017

## Rahvusvahelise õiguse element hübriid sõjapidamises

**René Värk**

*Tartu Ülikooli õigusteaduskonna rahvusvahelise õiguse dotsent*

*Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste riigi- ja rahvusvahelise õiguse dotsent*

### Sissejuhatus

Palju on vaieldud Venemaa hübriid, mittelineaarse või uue põlvkonna sõjapidamise olemuse üle. Mis see endast kujutab? Kas see on üldse uus nähtus? Kui jah, siis mis on uudset? Kuidas selle vastu võidelda? Hübriid sõjapidamist (*hybrid warfare*) on püütud korduvalt lahti mõtestada, hõlmates vähem või rohkem elemente ja pannes rõhku erinevatele aspektidele. Lihtsustatult öeldes kombineeritakse hübriid sõjapidamises erinevad mittesõjalised meetmed (nt diplomaatilised, majanduslikud, poliitilised) tavapärase sõjalise jõuga. Tuleb tõdeda, et hübriid sõjapidamine ei ole tõeliselt uus nähtus, sest sõjalisi ja mittesõjalisi meetmeid on kombineeritud pikemat aega. Krimmi konflikti puhul võib Venemaa tegevuses eriliseks pidada erinevate meetmete väga integreeritud ja paralleelset kasutamist tervikliku kampaaniana strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.

Üheks oluliseks elemendiks oli rahvusvahelise õiguse kasutamine kampaania toetuseks. Õigus mängib tänapäeval olulist rolli nii riigisisel kui ka rahvusvahelisel tasandil. Kui võimalik, püüavad riigid näidata, et nende käitumine on kooskõlas riigisisese ja rahvusvahelise õigusega. Riigid ei taha näida õigusrikkujatena ega möönda, et nende tegevus on õigusvastane. Tõsi, nii mõnigi kord on riigid sunnitud välja käima kummalisi õiguse tõlgendusi, et nende käitumine mahuks õiguse piiridesse. Ka Venemaa tegi jõupingutusi, et Krimmi liitmine Venemaaga näiks õiguspärasena nii riigisisese kui ka rahvusvahelise õiguse valguses. Muidugi ei saa nõustuda kõigi riikide poolt pakutavate tõlgendustega, kuid oluline on mõista, et õigust kasutatakse ühe sõjapidamise vahendina. Sarnaselt sellele, kuidas õigust püütakse kasutada oma käitumise toetamiseks, püütakse seda kasutada ka teiste käitumise piiramiseks või kritiseerimiseks.

Hübriid sõjapidamine püüab teadlikult ära kasutada õiguses esinevaid lävendeid, ebaselgusi ja lünkasid ning politiseerida õiguslikke argumente. Õiguse tõlgendamine on õiguse rakendamise tavapärane osa, aga hübriid sõjapidamise tulemuseks võib olla hoopis otsene manipulatsioon õigusega. See ei tähenda, et näiteks Venemaa saab sellese käitumisega

formaalselt muuta rahvusvahelist õigust, aga ta suudab samas faktiliselt õõnestada selle autoriteeti. Õiguse (eriti selle ebatavalise tõlgenduse) kasutamine eeldab informatsiooni operatsioonide toetust. Selleks, et astuda vastu hübriid sõjapidamisele, tuleb muuhulgas mõista ka selle rahvusvahelise õiguse elementi ja olla valmis esitama rahvusvahelisel õigusel põhinevaid vastuargumente. Õigus ei ole loomulikult ainus lahendus, vaid üks vahend oma õiguste ja huvide kaitseks, aga õigus mängib tänapäeva sõjapidamiseks suuremalt rolli kui kunagi varem.

Järgnevalt vaadeldakse põgusalt mõnda valdkonda, kus rahvusvahelist õigust on ära kasutatud hübriid sõjapidamise toetamiseks või kus hübriid sõjapidamine esitab rahvusvahelisele õigusele väljakutse. Teema väärib sügavamalt analüüsi ja käesolevast lühikesest kirjatükist ei tasu otsida kõiki detaile või lõplike vastuseid.

### **Kas on toimunud “jõu kasutamine” või “relvastatud rünnak”?**

Teise maailmasõja järel otsustas rahvusvaheline kogukond piirata riigid õigust kasutada sõjalisi meetmeid rahvusvahelistes suhetes. Varasem rahvusvaheline õiguslik regulatsioon oli puudulik ja mitmed riigid (nt Jaapan, Itaalia, Saksamaa) korraldasid sellest mööda hiilides sõjalisi invasioone teiste riikide vastu. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni harta (1945) nõuab, et kõik riigid “hoiduvad oma rahvusvahelistes suhetes jõuga ähvardamisest ja selle kasutamisest iga riigi territoriaalse terviklikkuse või poliitilise sõltumatuse vastu või mis tahes muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega”.<sup>1</sup> See reegel on tänapäevaste rahvusvaheliste suhete üks alustaladest, mille eiramine toob kaasa rahvusvahelise kogukonna terava reaktsiooni. Aga mis oleks, kui õnnestuks oma strateegilisi eesmärke saavutada ilma relvastatud jõu kasutamisetä? Venemaa Föderatsiooni Relvajõudude Kindralstaabi ülem armeekindral Valeri Gerassimov tõdes aastal 2013, et mittesõjaliste meetmete tähtsus on tõusnud ja need võivad olla tõhusamad, kui otsese relvastatud jõu kasutamine.<sup>2</sup> Kui olukorra intensiivsus õnnestub hoida madalamal jõu kasutamise või sellega ähvardamise lävendist, siis on võimalik väita, et rahvusvahelist õigust ei ole rikutud. Küüniliselt võidakse isegi jõuda väiteni, et aidati kaasa rahvusvahelisest õigusest tulenevate õiguste realiseerimisele. Selleks, et mittesõjalised meetmed saavutaksid eesmärgid, milleks tavaliselt on vaja sõjalisi meetmeid, on kahtlemata vaja soodsaid tingimusi nagu näiteks Krimmis.

Kuidas kohalduvad relvastatud jõu kasutamise reeglid Krimmi liitmisel? Ratsionaalne järeldus oleks, et toimus varjatud relvastatud jõu kasutamine, mille tulemusena annekteeriti osa teise riigi territooriumist. Putin avaldas arusaamatust, mis agressioonist või interventsioonist läänemaailm räägib, sest ei tehtud ühte lasku ega olnud ühtegi ohvrit.<sup>3</sup> Ei toimunud relvastatud jõu kasutamist, mistõttu ei rikutud ka rahvusvahelist õigust. Kui Venemaa relvajõud tegid üldse midagi, siis toetasid Krimmi elanike õigust teostada rahvusvahelisest õigusest tulenevat õigust enesemääramisele.

Kui on põhjus ja valmisolek, võib riik üsna vabalt kasutada mittesõjalisi vastumeetmeid (nt majanduslikke sanktsioone) oma õiguste ja huvide kaitseks. Sõjaliste meetmete kasutamine on ÜRO harta kohaselt lubatud enesekaitseks ja Julgeolekunõukogu mandaadi alusel.<sup>4</sup> Viimane võimalus ei ole tõenäoline, kui situatsioon puudutab mõnda Julgeolekunõukogu alalist liiget (Ameerika Ühendriigid, Hiina Rahvavabariik, Prantsusmaa, Venemaa ja Ühendkuningriik). Enesekaitse teostamise eelduseks on “relvastatud rünnaku” (*armed attack*)

<sup>1</sup> ÜRO harta, artikkel 2(4). See säte ei täpsusta selgesõnaliselt, millist “jõudu” (*force*) silmas peetakse, kuid selle sätte ettevalmistusmaterjalide ja hilisemad tõlgendused näitavad, et mõeldi “relvastatud jõudu” (*armed force*).

<sup>2</sup> Валерий Герасимов, “Ценность науки в предвидении”, *Военно-промышленный курьер*, № 8 (476), [http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK\\_08\\_476.pdf](http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_08_476.pdf).

<sup>3</sup> Владимир Путин, “Обращение Президента Российской Федерации”, <http://kremlin.ru/events/president/news/20603>.

<sup>4</sup> Vastavalt ÜRO harta, artiklid 51 ja 42.

esinemine.<sup>5</sup> Rahvusvaheline õiguse ei defineeri, mis on relvastatud rünnak — see on lõppastmes poliitilise otsustuse koht. Riikide ja kohtute praktika näitab, et mitte igasugune relvastatud jõu kasutamine ei too kaasa õigust teostada enesekaitset (st relvastatud rünnaku latt on kõrgemal kui relvastatud jõu kasutamine). Rahvusvaheline Kohus on selgitanud, et tuleb teha vahet tõsistel ja vähem tõsistel relvastatud jõu kasutamise vormidel ning ainult esimesed annavad põhjuse enesekaitseks.<sup>6</sup> Tõesti, üks lask üle piiri on iseenesest relvastatud jõu kasutamine, aga kas see peaks käivitama sõjalise reaktsiooni või tuleks kasutada mittesõjalisi meetmeid (st riikidel peaks olema piisavalt “paksu nahka”)? Sellele ei ole ühest vastust, kuid õhku jääb ikkagi küsimus, mis hetkest saab probleemivabalt väita, et toimunud on relvastatud rünnak? Sellest sõltub riigi õigus alustada individuaalset enesekaitset ja kutsuda teisi riikide osalema kollektiivses enesekaitstes.

Nagu eespool öeldud, hübriid sõjapidamine püüab ära kasutada rahvusvahelises õiguses olevaid lävendeid. Kui hoida olukorra intensiivsus madalal, vältida nähtavaid piiriüleseid kokkupõrkeid jms, siis on võimalik tekitada olukord, kus sihtriigil on keeruline näidata, et toimunud on relvastatud rünnak, mis annab õiguse teostada enesekaitset. Konks on selles, et riigil on küll õigus ühepoolset otsustada, millal asuda teostama enesekaitset, aga varem või hiljem tuleb oma käitumist selgitada ka rahvusvahelisele kogukonnale. Kui riik ei suuda tõestada, et oli täidetud enesekaitse teostamise eeltingimus, siis on võimalik öelda, et hoopis see riik on õigusvastaselt kasutanud relvastatud jõudu (pannud toime agressiooni) teise riigi vastu.

Eraldi huvitav küsimus on kodanike kaitseks välismaal relvastatud jõu kasutamine. See idee on ajalooliselt välja kasvanud enesekaitsest — rünnak kodaniku vastu välismaal tähendas rünnakut riigi vastu. ÜRO harta eeldab, et relvastatud rünnak on toimunud riigi vastu.<sup>7</sup> Tänapäeval on see idee asendunud pigem kodanike evakuaatsioonioperatsioonidega, nt kui puhkenud kodusõja tingimustes ei suuda territoriaaliik tagada välismaalaste turvalisust, on kodakondsuse järgsed riigid kasutanud relvajõudusid, et evakueerida oma kodanikke (vajadusel ka territoriaaliigi käest nõusolekut küsimata või saamata).

Venemaa on kinnitanud oma sõjalistes doktriinides “vanakooli” arusaama kodanike kaitsest välismaal ja näinud ette võimaluse relvastatud jõu kasutamise sel eesmärgil.<sup>8</sup> Krimmi näite puhul võttis Venemaa endale õiguse kaitset ka “kaasmaalasi” (jutud käisid isegi vene keelt kõnelevate isikute hõlmamisest), olenemata nende kodakondsusest.<sup>9</sup> Seega on taaslustatud vananenud rahvusvahelise õiguse doktriin ja laiendatud seda isikutele, keda riigil ei ole õigus kaitsta territoriaaliigi eest (rahvusvaheline õigus ütleb, et riigil on õigus välismaal välja astuda oma kodanike eest).

### **Kas on tegemist “relvakonfliktiga”?**

Rahvusvahelises õiguses on eraldi haru, mis on spetsiaalselt loodud reguleerima vaenutegevust (laiem kui sõjategevus). Relvakonfliktiõigus ehk rahvusvaheline humanitaarõigus rakendub relvakonfliktis, mis on enamasti rahutused või pinged. Teise maailmasõja järel võeti juriidilises kontekstis termini “sõda” (*war*) asemel kasutusele termin “relvakonflikt” (*armed conflict*), sest esimene viitas olukorrale, mis oli ametlikult välja

---

<sup>5</sup> Nii ÜRO harta, artikkel 51 kui ka NATO leping, artikkel 5.

<sup>6</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, ICJ Reports (1986) 14

<sup>7</sup> ÜRO harta, artikkel 51.

<sup>8</sup> Военная доктрина Российской Федерации (2014), <http://www.mid.ru/documents/10180/822714/41d527556bec8deb3530.pdf>.

<sup>9</sup> Обращение Совета Федерации ФС РФ к Президенту Российской Федерации В.В. Путину о защите граждан Российской Федерации на Украине, <http://council.gov.ru/press-center/news/39849>.

kuulutatud ja võimaldas oma kohustustest kõrvale hiilida, kui sõda jäeti välja kuulutamata, aga teine viitab faktilisele olukorrale ega sõltu selle ametlikust kvalifitseerimisest.

Miks on relvakonfliktiõiguse rakendumine oluline? See õigusharu on mõeldud olukordadeks, mis eeldavad ebatavaliste ja jõuliste meetmete rakendamist. Tavapärane regulatsioon taandub teatud ulatuses (muuhulgas on võimalik peatada osa inimõigusi ja põhivabadusi) nii riigisisel kui ka rahvusvahelisel tasandil. Näiteks vastase relvajõudude liikmed (kombatandid) ja vahetult vaenutegevuses osalevad muutuvad sihtmärkideks ning nende ründamine ei ole kriminaalkorras karistatav (va juhul, kui seda tehakse relvakonfliktiõigust rikkudes, sh sõjakuritegusid toime pannes). Kuigi relvakonflikt on ebaseaduslik olukord, mis toob kaasa surma ja hävingut ning sunnib riiki oma toimimist ümber korraldama, siis relvakonfliktiõigus annab vastukaaluks täiendavaid võimalusi sellise olukorraga toime tulemiseks.

Häda on seejuures kahetine. Esiteks rahvusvaheline õigus ei defineeri relvakonflikti, mistõttu on vaieldav, kas relvakonfliktiõigus rakendub või mitte. Kas tegemist on vägivaldsete rahutuste või pingetega (nt Eesti pronksiöö aprillis 2007) või relvakonflikti lävendi ületanud sündmustega (nt Bashar al-Assadi ja opositsioonirühmituste vastasseis Süürias alates aastast 2011). Teiseks relvakonfliktiõiguse peamised lepingu on juba aastakümneid vanad<sup>10</sup> ega paku alati parimaid lahendusi tänapäevastes relvakonfliktides.

Hübriid sõjapidamine hõlmab muuhulgas varjatud jõu kasutamist ning toetub asümmeetrilistele ja kaudsetele meetmetele. Seetõttu on võimalik varjata olukorra tegelikku olemust ja vältida relvakonfliktiõiguse rakendumist. Kohaliku opositsiooni toetamine ja “enesekaitsejõudude” (nt Krimmis ja Ida-Ukrainas) kasutamine sihtriigis loovad soodsa võimaluse eitada oma seotust ja vältida riigi vastutust. Kui omavahel põrkuvad Ukraina ja Venemaa relvajõud, siis on tegemist rahvusvahelise relvakonfliktiga, aga kui vaenutegevus on Ukraina relvajõudude ja (varjatult) Venemaa toetatud separatistide vahel, siis kas tegemist on relvakonfliktiga ja kui jah, siis kas rahvusvahelise või mitterahvusvahelise relvakonfliktiga? Konfliktiosaliste õigused, kohustused ja võimalused sõltuvad relvakonflikti tüübist (nt isikute kinnipidamise ja karistamise alused). Propagandana on võimalik väita, et sihtriigis ei ole relvakonflikti, mistõttu on sealsete võimude poolt rakendatavad jõulised meetmed on vastuolus rahuaegse, sh inimõiguste regulatsiooniga.

Siinkohal tuleb tähele panna, et relvakonflikti olemasolu ja sõjaseisukorra väljakuulutamine on teineteisest sõltumatud asjad. Viimane on riigisisene küsimus. Relvakonfliktiõigus hakkab kehtima olenemata sellest, kas riik otsustab välja kuulutada sõjaseisukorra ja sellega “lülitada ümber” riigi õiguskorra jms rahuajast sõjaaega. Nii kohaldub relvakonfliktiõigus Krimmis ja Ida-Ukrainas, kuigi Ukraina ei ole erinevatel põhjustel välja kuulutanud sõjaseisukorda.

### **Kuidas rakendada relvakonfliktiõigust hübriid sõjapidamises?**

See on kõige vähem uuritud, aga ilmselt kõige praktilisem valdkond. Relvakonfliktiõigus on loodud pidades silmas ennekõike konventsionaalset sõjapidamist. Võttes aluseks Gerassimovi nägemuse uue põlvkonna sõjapidamisest ja Venemaa tegevuse Ukraina konfliktis, kerkivad hübriid sõjapidamises esile mitmed nüansid, mis ei allu parimal viisil kehtivale regulatsioonile või tekitavad praktilisi probleeme selle rakendamisel. Lühidalt mõnedest nüanssidest (neist igauks väärub eraldi detailset analüüsi, mistõttu on võimalik siinkohal esitada ainult piiratud kommentaarid):

- Kuuluvust näitavate märgistusteta isikute kasutamine ehk “rohelised mehiksed”. Relvakonfliktiõigus ei nõua, et isikud kannaksid märgistust, mis näitab kuuluvust mingi relvakonfliktiosalise juurde. Küll aga nõuab relvakonfliktiõigus, et kombatandid

---

<sup>10</sup> Neli Genfi konventsiooni aastast 1949 ja kaks Genfi konventsioonide lisaprotokolli aastast 1977.

peavad ennast eristama tsiviilisikutest kasutades kaugelt eristuvaid eraldusmärke (nt vormi) ja kandes avalikult relvi.<sup>11</sup> Siin tekib kummaline olukord, kus on võimalik öelda, et “rohelised mehikesed” täitsid eristumise nõuet, sest vormis olles ja relvi kandes nad eristusid tsiviilisikutest, kuigi nad ei kandnud Venemaa lippu. Seega on tegemist väga hea näitega, kuidas hübriid sõjapidamises kasutatakse ära rahvusvahelise õiguse lünk.

- Gerassimov räägib, et uue põlvkonna sõjapidamises on sihtmärgiks kogu ühiskond. See väide tekitab muret põhjusel, et sõjalised operatsioonid võivad olla suunatud üksnes kombatantide ja sõjaliste sihtmärkide vastu. Tsiviilisikud, kes hoiduvad osalemast vaenutegevuses, ja tsiviilobjektid, mis ei toeta vaenutegevust, ei tohi olla sõjaliste operatsioonide objektiks.<sup>12</sup> Vastasel korral jõuame tagasi ajastusse, kus rünnata tohtis sisuliselt kõiki ja kõike, kes või mis jäid ette. Tsiviilisikute ja -objektide kaitse ei tähenda siiski, et puutumatus paratamatute negatiivsete tagajärgede eest, mis kaasnevad relvakonfliktiga.
- Küsitavate sõjapidamise viiside ja vahendite kasutamine, nt tsiviilisikute kasutamine inimkilbina. Seda oli korduvalt näha Krimmis. See tundlik olukord esineb tegelikult paljudes konfliktides ja sellele ei ole head lahendust. Vabatahtliku inimkilbi puhul on põhimõtteliselt võimalik väita, et selles osalevad isikud on kaotanud tsiviilisiku kaitse ja muutunud rünnatavaks.<sup>13</sup> Selliselt käituvad isikud kaitsevad oma kohaloluga vastase kombatante või sõjalisi sihtmärke rünnaku eest. Relvakonfliktiõigus samastab tegevuse pealetungil ja kaitsest, st ei ole vahet, kas tsiviilisik ründab vastast või kaitseb mõnda sõjalist sihtmärki vastase rünnaku eest. Aga isegi kui suudetakse tõestada, et osalemine inimkilbis on vabatahtlik ja relvakonfliktiõiguse kohaselt on vastavad tsiviilisikud rünnatavad, loobutakse tihti inimkilbi ründamisest strateegilistel kaalutlustel ja vastane saab oma eelise kätte.
- Segastes tingimustes on võimalik jätta isikud ilma asjakohastest garantiidest. Näiteks kui konfliktiosalised eitavad omavahelise relvakonflikti olemasolu, siis saab väita, et teineteise kätte langenud vastase relvajõudude liikmed ei ole sõjavangid. Nimelt eksisteerivad sõjavangid ainult rahvusvahelistes relvakonfliktides, kus osalisteks on riigid. Sõjavangi staatus on garantii mõttes oluline, sest sõjavange ei tohi karistada vaenutegevuses osalemise eest — see on kombatandi ametlik funktsioon. Neid peetakse kinni julgeoleku kaalutlustel (eesmärgiga eemaldada nad vaenutegevusest), mitte kriminaalsetel põhjustel. Kummaline oli olukord Ukraina piloodi Nadija Savtšenkoga, keda ukrainlased nimetasid sõjavangiks, kuigi Ukraina ei pidanud ennast osaliseks rahvusvahelises relvakonfliktis Venemaaga.

Need näited puudutasid kineetilisi meetmeid. Olukord on veel keerulisem mittekinetiiliste meetmetega, nt informatsiooni või mõjutusoperatsioonid. Skeptikutel on põhjust küsida, kas relvakonfliktiõigus pakub üldse rakendatavaid reegleid? Kuidas hinnata olukorda, kus vastane põhjustab erinevate mõjutusoperatsioonidega ulatusliku paanika, mis omakorda lükkab käima isikute massilise liikumise sihtriigis ja seejärel üle piiri naaberriikidesse? Kas ja milliseid reegleid on rikutud sellist olukorda esile kutsudes?

## Kokkuvõte

Venemaa hübriid sõjapidamine löikas kasu rahvusvahelisest õigusest ja kahjustas seejuures rahvusvahelise õiguse positsiooni. Korduvalt esitati küsimus, kas relvastatud jõu kasutamise reeglid on muutunud või kas rahvusvaheline õigus maksab enam. Taoliste olukordade puhul tasub meenutada, et üksi reegel ei ole kaitstud rikkumise eest ja õiguse rikkumine ei tähenda,

---

<sup>11</sup> Vt nt sõjavangide kohtlemise Genfi (III) konventsioon (1949), artikkel 4.

<sup>12</sup> Rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse Genfi konventsioonide (I) lisaprotokoll, artikkel 52.

<sup>13</sup> Samas, artikkel 51(3).

et õigus ei kehti. Tapmine on keelatud ilmselt kõigis õigussüsteemides, aga sellest hoolimata tapetakse, kuigi seejuures ei esitata küsimust, kas tapmise keeld ei kehti jätkuvalt. Kui nõustuda, et reegli rikkumise tulemusena kaotab reegel kehtivuse, siis ei olegi enam mille alusel riikide käitumist hinnata või neile midagi pahaks panna. Rikkumine tähendab, et on põhjust rakendada asjakohaseid sanktsioone ning rõhutada reegli kehtivust ja vajadusel selgitada selle olemust, et likvideerida ebaselgused, mida hübriid sõjapidamises ära kasutati. Tuleb meeles pidada, et vaikimist tavatsetakse võtta nõustumisena, mistõttu tasub alati reageerida õiguse rikkumisele või selle ebamõistlikule tõlgendamisele, et selline käitumine ei muutuks ebameeldiva üllatusena riikide praktilisel põhinevaks rahvusvaheliseks tavaõiguseks (teine peamine rahvusvahelise õiguse allikas lepingu kõrval).