



23. juunil 2011 toimus Võidupüha paraad Tartus ning sellele järgnes lahingutehnika näitus. Pildil pakub inimestele huvi soomustransportöör Pasi XA – 180EST.

Foto: Mart Raudsaar



Tartu lahingutehnika näitusel peale 2011. aasta Võidupüha paraadi näidati ka 122 mm haubitsat H63.

Foto: Mart Raudsaar

Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist?



MARGIT GROSS
Justiitsministeeriumi
riigikaitseõiguse revisjoni
töörühma juht

Riigikaitse õiguslikud regulatsioonid vajavad ühtlustamist moel, mis tagaks riigi julgeolekut ähvardavate ohtude kiire ja efektiivse tõrjumise nii rahuajal kui ka mitterahuajal.

Viimastel aastatel on Euroopa julgeolekupoliitiline olukord oluliselt muutunud. Terroristlikud rünnakud või nende oht, suurenenud immigratsioon on vaid üksikud märksõnad, mis mõjutavad riikide julgeoleku ja avaliku korra kaitse tagamiseks vajalike õigusnormide kujundamist. Tasakaalu leidmiseks isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise ning riigikaitse funktsiooni vahel tuleb balansseerida ühiskonnas tunnetatud ohtude ning nende tõrjumiseks kohaldatavate piirangute vahel. Seejuures on kaalukausil riigi kõige olulisemad põhialused: üksikisiku õiguste ja vabaduste kaitse ning demokraatliku riigikorra säilimine.

Võib retooriliselt küsida, kas ja mil määral oleme valmis näiteks terrorismiohu ennetamiseks aktsepteerima privaatsus-õigustesse (eraelu puutumatus, informatsiooniline enesemääramise õigus jne) sekkumist. Riigi eksistentsi ähvardavate ohtude korral on õigustatud põhiõiguste ja -vabaduste „ohvriks” toomine, sest ilma

demokraatliku õigusriigita ei ole tagatud elanikkonna turvalisus ja püsijäämine. Igale õigusele vastab alati teatud kohustus – kohustus taluda õigustatud isiku tegevust, kohustus vältida ülemääraste abivahendite kasutamist. Mida intensiivsemad on volitused, mis lubavad sekkuda isikute õigustesse, seda suuremal määral peavad olema tagatud kaitsegarantiid võimuvolituste kuritarvitamise vältimiseks. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi põhiseadus) kohaselt on demokraatliku õigusriigi püsijäämiseks sisse seatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte. Riiki ähvardava kriisiolukorra¹ lahendamiseks on nii Euroopa inim-õiguste ja vabaduste konventsiooni (EIÖK), kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (KPÕRP)² kui ka põhiseaduse kohaselt võimalik rakendada õigusriigile kohaseid intensiivseid meetmeid ja tavapärasest erinevat riigikorraldust, et tagada demokraatliku riigikorra püsimine,

¹ Kriisiolukorrana mõistetakse käesolevas artiklis hädaolukorda ja olukorda, mille puhul on kehtestatud või võib tekkida vajadus erikorra (erakorraline seisukord, sõjaseisukord) kehtestamiseks.

² EIÖK art 15 lg 1 kohaselt võib riik sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ähvardab rahva eluvõimet, võtta kasutusele meetmeid, millega ta taganeb konventsiooniga võetud kohustustest ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel, et niisugused abinõud ei ole vastuolus riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. KPÕRP art 4 lg 1 kohaselt võib riik, kui riigis valitseb erakorraline seisukord, mis ähvardab rahva elukäiku ja millest ametlikult teatatakse, paktist tulenevatest kohustustest taganeda vaid sedavõrd, kui võrd seda nõuab olukorra teravus, tingimusel, et kasutuselevõetud abinõud ei oleks vastuolus riigi teiste kohustustega rahvusvahelise õiguse järgi ega tooks endaga kaasa diskrimineerimist rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse või sotsiaalse päritolu põhjal.

pöörduda tagasi rahuaegse riigikorralduse juurde ning taastada esimesel võimalusel riigikorralduslike ja seadusandlike regulatsioonide õigusjõud. Põhiseadus ja sellega kooskõlas olevad seadused peavad tagama riigi suveräänsuse, territoriaalse terviklikkuse, põhiseadusliku korra ning elanikkonna kaitse ka siis, kui ähvardavad ohud on uued ja kombineerunud.

Valikuid, milliseks meie riigikaitseõigus kujundada, on teiste riikide näidete varal mitmeid. Poliitilis-juriidilisi valikuid tehes on oluline arvestada Eesti riigikorralduse ja riigikaitse ajaloolist tausta, lähtuda Eesti julgeolekupoliitika sihtidest ning leida Eesti tingimusi ja praktilisi vajadusi arvestavad lahendused. Teiste riikide seadusandlus ja praktikad, samuti rahvusvahelised soovitusel saavad olla abiks üksnes võimalike lahendusideede leidmisel, ega ole üks ühele ülevõtmiseks. Riigikaitseõigust tuleks kohendada, kui ühiskonnas on toimunud arengud, mis ei võimalda pelgalt seaduse sätteid tõlgendades ja edasi arendades enam tagada ühiskonna turvalisust, kindlustada selle arengut ning säilitada põhiseaduse preambulis sätestatud põhiseaduslikke väärtusi, sh sisemist ja välist rahu.

RIIGIKAITSE LAI KÄSITLUS JA RIIGIKAITSEÕIGUSE REVISJONI EESMÄRK. Riigikaitseõigus on pidevas arengus. Uudsete julgeolekuohtude ja tehnoloogia arengu tõttu on riigikaitse

Riigi julgeolek mõjutab kogu ühiskonda, mistõttu riigi kaitseks tuleb panustada kõigil: avalikul, era- ja kolmandal sektoril.

valdkond võrreldes 90. aastate algusega kardinaalselt muutunud. Riigikaitse hõlmab täna väga erinevaid valdkondi (nt küber- ja energiajulgeolek, majanduslik julgeolek, informatsiooniline julgeolek, keskkonna julgeolek, tehnoloogia julgeolek, toidujulgeolek jne), mis on omavahel konvergeerunud ja ristsõltuvuses. Arengute tulemusena on transformeerunud ka riigikaitse olemus. Riigikaitse ei ole enam pelgalt sõjaline kaitse, mis hõlmab relvajõudude tegevust konventsionaalsete rünnete tõrjumiseks. Riigi julgeolek ja selle tagamine mõjutab kogu ühiskonda, mistõttu riigi kaitseks tuleb panustada kõigil ühiskonna segmentidel: avalikul, era- kui ka kolmandal sektoril. 2017. aastal Riigikogus heakskiidetud julgeolekupoliitika alustes, kus määratletakse Eesti julgeolekupoliitika põhimõtted, deklareeritakse, et Eesti lähtub riigikaitse laia käsitusest (Eesti julgeolekupoliitika alused 2010, 3). Riigikaitse laia käsitluse kohaselt panustavad riigikaitseks võimalike mittesõjaliste ja sõjaliste julgeolekuohtudega hakkama saamiseks nii sõjalise riigikaitse valdkonna kui ka tsiviilvaldkonna esindajad vastavalt oma pädevusele. (Riigikaitse arengukava 2017, 5)

Eesti on Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (edaspidi NATO) liige ning mitmete teiste rahvusvaheliste organisatsioonide liige (Euroopa Liit, Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, OSCE jne), mille eesmärk on muuhulgas kaitsta kollektiivseid julgeolekuhuvisid. Riigikaitse on muutunud kollegiaalseks ning riigi julgeoleku tagamine toimub paljuski riikide ja erinevate riigisiseste asutuste ja organisatsioonide koostöös (Kodar 2017, kamm 3). Julgeolekupoliitika alustes on üheselt sätestatud, et Eesti sõjaline kaitse põhineb esmasel iseseisval kaitsel ja NATO kollektiivkaitsel. (Eesti julgeolekupoliitika alused 2010, 3)

Eltoodud põhjused on toonud kaasa ulatuslikud muudatused riigikaitse juhtimises ja korraldamises. Õigusruumi ajakohastamise esmane samm toimus

2011. aastal, kui jõustusid põhiseaduse muudatused, mis korrastasid riigikaitse juhtimist. Põhiseaduse muudatusega jäeti välja kaitseväge ülemjuhataja instituut ning kaitseväge juhataja ametisse nimetamise sätted. Muudatustega tagati parlamentaarsete riigikorraldusele vastav kaitseväge allutatus tsiviiljuhtimisele ja tsiviilkontroll ning kooskõla teiste NATO liikmesriikide praktikaga, kus relvajõud on allutatud täitevvoimule. 2016. aastal jõustunud riigikaitse seadus lõi eeldused riigikaitse laia käsitluse rakendamiseks. Riigikaitse seadus sätestab riigikaitse juhtimise ja planeerimise alused, mis võimaldavad riiki kaitsta ja juhtida sarnastel põhimõtetel nii rahuajal kui ka mitterahuajal. Riigikaitse seaduse koostamise käigus ei jõutud aga analüüsida ja lahendada kõiki teemasid, mis tõusetusid seoses vajadusega kiirelt ja paindlikult ohtudele reageerida.

Tuleb tõdeda, et erinevad riigisisised ja rahvusvahelised arengud on toonud kaasa vajaduse hinnata, kas Eesti põhiseaduslik raamistik vajab selgemat sisu ning kas seadustes sätestatud riigikaitse korraldust tuleks kaasajastada.

2015. aasta sügisel algatati riigikaitseõiguse revisjon (edaspidi ka revisjon). Riigikaitseõiguse revisjoni eesmärgiks seati kujundada õiguskord, mis tagaks avalikku korda ja riigi julgeolekut ähvardavate ohtude kiire ja efektiivse tõrjumise nii rahuajal kui ka mitterahuajal. Eesti õiguskord peab võimaldama rakendada kõiki õigusriigile kohaseid meetmeid ja riigi juhtimiskorraldust, et

- ▶ tagada demokraatliku riigikorra püsimine;
- ▶ pöörduda tagasi rahuajase riigikorralduse juurde;
- ▶ taastada kindla aja jooksul riigikorralduslike ja seadusandlike regulatsioonide õigusjõud.

Revisjoni tulemusena peab Eesti õiguskord pakkuma õiguslikku heidutust, st õigusaktide regulatsioonid peavad olema integreeritud ühtsesse loogilisse süsteemi ja arvestama nüüdisaegsete ohtudega.

Revisjoni läbiviimiseks on Justiitsministeeriumis moodustatud revisjoni komisjon, kuhu kuuluvad esindajad ministeeriumitest ja teistest valitsusasutustest, Riigikantseleist, Riigikogust, Õiguskantsleri Kantseleist, kolmandast sektorist ning valdkonna eksperdid. Analüüsides ning nende tuginedes väljatöötamiskavatsuste, eelnõude ning seletuskirja tekstide koostamist korraldab ekspertidest koosnev revisjoni töörühm vastavalt revisjoni tegevuskavale (Riigikaitseõiguse revisjoni läbiviimise tegevuskava 2016–2019). Analüüsides plaaniti läbi viia aastail 2016–2017, võimalike seaduseelnõude koostamine ning menetlemine 2018–2019. Revisjon kestab kuni 2019. aasta detsembri lõpuni.

Riigikaitseõiguse revisjoni viiakse läbi Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava projekti „Õiguse revisjon” raames.

REVISJONI KÄIGUS ANALÜÜSITAVAD

TEEMAD. Eesmärgi saavutamiseks nähti ette, et analüüsitakse põhiseaduslikku riigikaitse korralduse raamistikku ning riigikaitseõiguse kitsaskohti, mis olid üles kerkinud riigikaitse seaduse väljatöötamisel ning õppustel, kuid millega ei olnud varem süvitsi tegeldud. Riigikaitse laia käsitlusega seoses on analüüsitud, millisel määral on tagatud riigi seniste ülesannete täitmine sõja- või muu kriisiolukorra ajal (riigi toimimise tagamine) ning kuidas toimub riigi kaitsmise korraldus, sh millisel määral suunatakse olemasolevad ressursid riigi kaitsmisele kriisiolukordades. Revisjoni käigus mõtestatakse nii sisuliselt kui ka õiguslikult, millised on vajalikud erisused erikorra ajal osutatavate teenuste ja täidetavate haldusülesannete tingimuste ja korra suhtes. Näiteks, kas tuleks täiendavalt ette näha haldus- ja süüteo menetluse, kohtupidamise või riigivastutuse erisused erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. Riigi kaitsmise korraldusega seoses on analüüsitud korralduslike meetmeid, mida kasutatakse

ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks (pädevus-, sekkumis- ja menetlusnormid) ning kriisiolukordade eriregulatsioonide (erikorra väljakuulutamise seotud juhtimisstruktuurid, automaatselt kaasuvad kohustused ja piirangud, kaitseväge ja Kaitseliidu korrakaitsele kaasamise tingimused ja kord jms).

Revisjon hõlmab analüüsi ja alanalüüsi järgmistel teemadel:

1. „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus”
 - 1.1. „NATO-ga liitumise põhiseaduslikud tagajärjed ning välisriigi relvajõudude kaasamine kriisi ja erikorra ajal”
 - 1.2. „Kodaniku osalemine riigikaitse”
2. „Relvajõudude kaasamine avaliku korra kaitsele”
3. „Koormiste, töökohustuse jt kohustuste terviklik regulatsioon”
4. „Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks”
5. „Riigikaitseülesanded ja -teenused valdkondlikes eriseadustes ja avalike ülesannete täitmine erikorra või faktilise kriisi ajal”
6. „Kaitseväge-teenistusalaste süütegude regulatsioon”
7. „Riikliku järelevalve meetmete kohaldamine kriisi ja erikordades”
8. „Kriminaalmenetluse, väärteomenetluse ja kohtumenetluse erandid”
9. „Haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse erandid”
10. „Riigivastutuse kahju hüvitamise erandid kriisi ja erikordades”
11. „Sisepiiri ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve regulatsioon”
12. „Riigi ressursside kasutamise regulatsioon”
 - 12.1. „Vabatahtlike riigi ülesannete täitmisele kaasamise regulatsioon”

- 12.2. „Varude õiguslik analüüs”
13. „Elanikkonnakaitse õiguslik reguleerimine”
14. „Tasude vähendamine, hüvitised ja tagatised erikordade ajal”
15. „Töö- ja puhkeaja arvestuse pidamise erisustest kaitse seisundi ajal või riigi julgeolekut või avalikku korda ähvardava vahetu ohu korral”
16. „Riigikaitse ameti- ja töökohtade arvestus”

Käesoleva artikli kirjutamise ajaks on valminud punktides 1–6 ning 16 nimetatud analüüsid. Alljärgnevalt esitan valiku valminud analüüside põhijäreldustest, mis aitavad vastata küsimusele, kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab tervikvaates ajakohastamist.

ANALÜÜSIDE PÕHIJÄRELDUSED.

Klassikalisest rahu- ja sõjaaja jaotusest lähtuvad regulatsioonid, mis on aluseks kriisiolukordade lahendamisel, ei sobitu tänapäeva julgeolekuohtudega. Rahu- ja sõjaaja eristamine ei ole enam praktikas selge ja üheselt võimalik, sest tänapäeval ei eeldata riikidelt sõja väljakuulutamist – sõjapidamine algab faktilise relvastatud ründega. Muutuvas julgeolekuolukorras on põhiküsimus, kuidas luua õiguskord, mis kaitseks riiki, kui agressioon toimub rahu-aegses õigusruumis. Sõjale iseloomulik tegevus, kus riik rakendab tema käsutuses olevaid vahendeid teise riigi käitumise vägivaldseks mõjutamiseks, võib toimuda juba formaalselt rahuaja tingimustes (nt valitsuse poolt korrakaitseorganitele antav volitus kasutada raskerelvastust või kaitseväge kaasamine avaliku korra kaitsele koos relvade kasutamise õigusega). Riigikaitse regulatsioonid peavad seega juba rahuajal võimaldama ettevalmistumist võimaliku ohu, rünnaku või konflikti vastu ja selle tõrjumist, elanikkonna kaitset ning tagajärgede likvideerimist. Siinjuures tuleb leida proportsionaalne tasakaal piiratavate õiguste ja vabaduste ning riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse kui õigushüvede vahel.

Riigikaitseõiguse revisjoni käigus tehtud analüüsidest (eelkõige analüüs nr 1 ja selle alaanalüüsid) selgus, et riigikaitse paremaks korraldamiseks vajavad lahendamist järgmised kitsaskohad:

- ▶ kriisiolukordade ja nende lahendamiseks väljakuulutatavate kaitse seisundite³ ja erikordade⁴ omavahe- liste seoste ebaselgus;
- ▶ erisugustes kriisiolukordades erineva juhtimiskorralduse rakendumine (ühtsete tegutsemisaluste puudumine);
- ▶ ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks kasutatavate põhiõiguste ja -vabaduste piiramise aluste ebapiisavus ja rakendamise lubatavuse ebaselgus;
- ▶ erikordades erinevate isikute ja asutuste pädevuste, ülesannete ja volituste kattuvus ning ebaselgus;
- ▶ erikorra ajal riigi toimimise, osutatavate teenuste ja täidetavate haldus- ülesannete eritingimuste ja -korra puudumine;
- ▶ riigikaitse õigusliku regulatsiooni killustatus, dubleerimine ning vähene süsteemsus.

RIIGI ERIKORRAD JA KAITSESEISUNDID NING NENDE OMAVAHELINE SUHE. Ülevaade riigi erikordadest ja kaitse seisunditest ning nende omavahelistest suhetest ning üheaegselt kehtivusest tugineb analüüsil „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus”, mille I osa autor on *dr. jur.* Paloma Krõõt Tupay (2017) ja II osa autor Eneken Kosti (2017).

Erikorra väljakuulutamise üldine eesmärk on tagada demokraatliku riigikorra

³ Väljakuulutatavad kaitse seisundid hõlmavad kõrgendatud kaitsevalmidust ja sõjaseisukorda.

⁴ Erikord hõlmab siin ja edaspidi eriolukorda, erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda.

Muutuvas julgeolekuolukorras on põhiküsimus, kuidas luua õiguskord, mis kaitseks riiki, kui agressioon toimub rahuajal.

püsimine ja võimalikult kiiresti naasmine tavapärase riigikorralduse juurde. Erikorras ei kaota õigusriigi põhimõtted ega põhiõigused ning kehtivad seadused iseenesest kehtivust. Riigi õiguskorda tohib jätkuvalt piirata üksnes vastavuses riiki ähvardavate ohtudega nn riigikaitse proportsionaalsuse põhimõtte. Erikorra eesmärk on anda kindlaksmääratud isikutele, institutsioonidele või asutustele riiki ähvardavate tõsiste ohtude tõrjumiseks erivolitused, kuivõrd õiguskorras ette nähtud tavapärase kriisiolukorra lahendamise meetmete ja juhtimiskorraldusega ei ole võimalik ühiskonda ähvardavaid ohte tõrjuda, ning kehtestada riigikorralduse erisused, mis võimaldavad tänu võimu kontsentreerumisele demokraatlikku otsustusprotsessi kiirendada. Erikorra regulatsioonidega määratakse proportsionaalne tasakaal tõhusa riigikaitse ning ohu tõrjumiseks vajalike põhiõiguste ja -vabaduste piiramise vahel.

Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) näeb ette võimaluse kuulutada välja kolm erikorda:

- ▶ **eriolukorra** loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks (PS § 87 p 8),
- ▶ **erakorralise seisukorra** põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral (PS § 129) ja
- ▶ **sõjaseisukorra** (PS § 128).

Eriolukord. Põhiseadus sätestab loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks

väljakuulutatava eriolukorraga seoses üksnes väljakuulutamiseks pädeva organi ning eriolukorra iseloomust lähtuvalt erialused liikumisvabaduse piiramiseks ja tahtevastasele tööle kohustamiseks. Põhiseaduse § 87 punkt 8 kohaselt kuulutab Vabariigi Valitsus loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks riigis või selle osas välja eriolukorra. Olukorra väljakuulutamine ei nõua põhiseaduse kohaselt Riigikogu või muu riigiorgani heakskiitu. Põhiseadus ei kohusta, erinevalt erakorralisest seisukorrast (PS § 129 lg 2), kehtestama eriolukorra korraldust. Seadusandja on vaba otsustama, mis ulatuses ta eriolukorraga seonduvat reguleerib. Eriolukorra väljakuulutamise, lahendamise ja lõpetamisega seonduvat reguleerib seaduse tasandil hädaolukorra seadus (HOS). Hädaolukorra seaduse § 19 lõike 1 kohaselt on eriolukorra väljakuulutamine tõsiste tagajärgedega ning ulatuslikuma hädaolukorra lahendamiseks rakendatav lisameede, millega saab tõhustada olukorra lahendamist ning mille korral kehtib ka teistsugune juhtimiskorraldus. Eriolukorra puhul on tegemist teatud tingimustele vastava hädaolukorraga, mis annab valitsusele võimaluse delegeerida hädaolukorra lahendamise juhtimise ja koordineerimise, sh oluliste otsuste vastuvõtmise ühele ministrile ehk eriolukorra juhile. Valitsuse määratud minister kannab ühtlasi valitsuse ees olukorra lahendamise eest vastutust. Eriolukorra väljakuulutamine on poliitiline otsus. Iga loodusõnnetus või katastroof või nakkushaiguse levik ei too automaatselt kaasa eriolukorra väljakuulutamise kohustust. Eestis ei ole seni ühegi hädaolukorra lahendamiseks eriolukorda välja kuulutatud, kuigi teoreetiliselt oleks 2010. aasta lumetorm Monika ja 2005. aasta jaanuaritormi tagajärgede kõrvaldamiseks või sigade Aafrika katku leviku tõkestamiseks aastail 2015 ja 2016 võidud seda teha.

Eriolukorra väljakuulutamiselega deklareerib valitsus avalikkusele, et

riiki on tabanud kriisiolukord, mis nõuab tavapärasest intensiivsemate ja ulatulikumate meetmete rakendamist (nt mastaapsed liikumispiirangud, ühe- kordsete töökohustuste panemine – nn kodanikukohustus) ning otse valitsusest lähtuvat olukorra juhtimist. Olenemata lahendatavast situatsioonist – relvastatud ründe tõrjumine, terroristliku tegevuse tõkestamine, massirahustuste ohjamine – jäävad kehtima järgmised printsiibid:

- ▶ subsidiaarsuse ehk lähimuse põhimõtte, mille kohaselt kriisi lahendamiseks elluviidavaid tegevusi täidetakse võimalikult madalal tasandil;
- ▶ ülesannete jäävuse põhimõtte – kõik asutused ja muud institutsioonid täidavad oma rahuaegseid ülesandeid ka kriisi- ja sõjaajal;
- ▶ vastastikuse abistamise põhimõtte – kriisiolukordade ennetamisel, valmistumisel ja nende lahendamisel teevad asutused ja isikud koostööd ning abistavad üksteist.

Tavaolukorras on minister valitsuse liige (PS § 88) ning ministeeriumi ja selle valitsemisala juht (PS § 94 lg 2), kes allub peaministri juhtimisele (PS § 93, VVS § 36 lg 2 p 4) ja valitsuse suunistele (PS § 87 p 2), vastutab valitsuse kujundatud poliitika elluviimise eest oma valitsemisalas ning kes on aruandekohustuslik valitsuse, peaministri ja Riigikogu ees (VVS § 36 lg 2 p 3 ja § 49 lg 1 p 13, PS § 74). Ministri pädevuses on korraldada temale alluva ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Ministril, kes juhib hädaolukorda, on võimuvolitused tema valitsemisalasse kuuluvate asutuste ja küsimuste korraldamisel ning ta ei vaja selleks erivolitusi. Subsidiaarsuse ja ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevalt on erinevatele isikutele ja asutustele korralduste andmiseks erivolitusi vaja pigem konkreetset hädaolukorda lahendaval juhtivasutusel (nt Terviseametil nakkushaiguste leviku tõrjeks).

Kehtivas õiguses eriolukorraks sätestatud juhtimiskorralduse erisused,

eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhi kattuvad pädevused ning hädaolukorra lahendamise pädevused tekitavad ebaselgust, kelle antud korraldused on prioriteetsed, millises ulatuses ja kellel on õigus anda korraldusi isikutele ja asutustele. Eriolukorra lahendamise regulatsioonid on vaja viia kooskõlla praktikas hädaolukorras toimiva otsuste ja korralduste ahelaga.

Erakorraline seisukord ja sõjaseisukord. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks (PS § 129). PS § 128 lg 1 kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, Eesti vastu suunatud agressiooni korral aga kuulutab sõjaseisukorra välja Vabariigi President, ootamata ära Riigikogu otsust (PS § 128 lg 2). Põhiseaduse mõtte kohaselt ei ole oluline, kas oht lähtub riigi seest või tuleneb väljastpoolt, demokraatliku riigikorra kitsenduste rakendamine eeldab demokraatliku legitimeeritud seadusandja – Riigikogu – eelnevat sellekohast otsust. (Kodar 2017, komm 5) Siinjuures ainukesed erisused, mis põhiseadus erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda reguleerides teeb, on seotud väljakuulutamise tingimuste ja korraga. Põhiseadus jätab erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra täpsemate tingimuste sisustamise seadusandja pädevusse.

Erakorralise seisukorra väljakuulutamise alused ja tingimused, riigorganite pädevuse ja ülesanded ning lubatud õiguste ja vabaduste piirangud sätestab erakorralise seisukorra seadus (ErSS). Sõjaseisukorra korraldus on reguleeritud riigikaitse seaduses (RiKS).

Erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul. Erakorralise seisukorra seaduse § 3 esitab lahtise loetelu

tegevustest, millest võib tuleneda Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht ja mis on seetõttu võimalikud alused erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks (PS § 129, ErSS § 14 lõige 1):

- ▶ Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse;
- ▶ terroristlik tegevus;
- ▶ vägivaldaga seotud kollektiivne surveaktsioon;
- ▶ ulatuslik vägivaldaga seotud isikugruppide vaheline konflikt;
- ▶ Eesti mõne paikkonna vägivaldse isoleerimise katse;
- ▶ vägivaldaga seotud pikaajalised massilised korratused.

Esitatud loetelu näitlikustab, mida tuleb mõista põhiseaduslikku korda ähvardava ohuna. Siiski kätkeb ka avatud loetelu endas ohtu, et see ei taga kõigi võimalike ohuolukordade ilmnemisel kiiret tegutsemist, kuivõrd loetelust ei leita tegevuseks

Erakorralise seisukorra väljakuulutamisel on määrava tähtsusega põhiseadusliku korra mõiste tõlgendamine.

otsest õiguslikku alust. Erakorralise seisukorra väljakuulutamisel on määrava tähtsusega põhiseadusliku korra mõiste tõlgendamine, mitte niivõrd konkreetsete ohtude loetlemine. Tänapäeva julgeolekuohtudest tulenevalt vajab erakorralise seisukorra seaduses kehtestatud põhiseaduslikku korda ähvardava ohu määratlus uuendamist. Põhiseaduslikku korda ähvardava ohu määratluse kriteeriumid peavad olema piisavalt üldised, et võimaldada sätte kohaldamist hübriidsete ohtude puhul. Konkreetsete näidete loetelu ei

pruugi siinjuures abiks olla. Suurema abstraktsusastmega ohu määratlus võimaldab kehtestatud regulatsiooni piires paremini kaalutleda, kas ohu tõrjumiseks on vaja erakorralise seisukorra väljakuulutamist või mitte. Määratluse kriteeriumid seaduslikul tasemel ning normiselgitused ja rakendamisjuhised abistavad ja hõlbustavad rakendajal normi tõlgendamist.

Põhiseaduses, riigikaitseaduses ning muudes õigusaktides ei määratleta, millist olukorda tuleks lugeda sõjaseisukorraks. Sõja mõiste asemel kasutatakse rahvusvahelises õiguses pigem agressiooni, relvastatud rünnaku, relvakonflikti mõistet, kuivõrd mõiste „sõda” kohta puudub ühene määratlus. Sõjaseisukorra väljakuulutamine ei too kaasa kohustust alustada sõjategevusi, nii nagu realselt toimuva relvakonflikti korral ei ole kohustust sõjaseisukorda välja kuulutada. Sõjaseisukord kui selline ei vaja ilmtingimata määratlemist, kuivõrd määratlemata õigusmõistete kasutamine õigusaktides on aktsepteeritav, juhul kui soovitakse muuta õigusnorm paindlikuks, paljudes olukordades kohaldatavaks.

Põhiseaduse Assamblees jäadi seisukohale, et sõjaseisukorda ja erakorralist seisukorda tuleks eristada, kuivõrd nimetatud seisukordade väljakuulutamise tingimused ja olemus on erinevad. Lähtuti sellest, et kui sõjaseisukord kuulutatakse välja sõjategevuse toetamiseks, siis erakorralise seisukorra kehtestamise põhjused on riigisiseseid – ohustatud on riigi eksistents või tema aluspõhimõtted. (Kodar 2017, § 129 komm 1) Võib nentida, et seadusandja on juba 1996. aastal erakorralise seisukorra seadust vastu võttes erakorralisele seisukorrale Eesti õiguskorras laiema tõlgendamisruumi andnud. Erakorralise seisukorra seadus ei lähtu väljakuulutamise tingimuste sätestamisel kitsalt riigisisestest ohtudest ning ei välista, et väljast tulenevast ohust ajendatuna võib tekkida oht põhiseaduslikule korrale (vt eeltoodud ErSS § 3 loetelu). Näiteks terroristliku rünnaku puhul võib

olla tegemist ohuga põhiseaduslikule korrale, mis on organiseeritud väljastpoolt Eesti riiki, kuid samas võib tegemist olla hoopis rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründega. Selline tõlgendus on kooskõlas ka põhiseaduse erakorralise seisukorra sõnastusliku määratlusega (eelkõige PS § 129–130). Sisemiste ja väliste ohtude eristamine on keeruline ning ebavajalik, kuivõrd määrav on, kas tegevusega kahjustatakse põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ehk õigushüvesid.

Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra puhul on tegemist erikorraga, mis on välja kuulutatud riiki ähvardava ohu tõrjumiseks. Sõjaseisukorra väljakuulutamist õigustab eelkõige Eesti vastu suunatud rünnak või selle oht, erakorralise seisukorra väljakuulutamise eelduseks on Eesti põhiseaduslikku korda (riigi aluspõhimõtteid) ähvardavad ohud. Riigi sisemine julgeolek ja väline julgeolek on omavahel väga tihedalt seotud ja järjest enam segunenud. Igasugune olukordade (hädaolukord, eriolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord), seisundite (rahu- vs. sõjaaeg) eristamine on muutunud üha keerulisemaks, kuna nendevahelised eristamise piirid on muutunud häguseks. Selge piiri tõmbamine ja olukordade eristamine ei ole mitmemõõtmeliste ohtude dünaamika tõttu vajalik – eesmärk on reageerimist vajavas olukorras leida poliitiline konsensus ning paindlikult tegutseda. Poliitilise konsensususe leidmine võib olla raskendatud aegkriitilises olukorras, kus tuleb kvalifitseerida sellise ohu olemust, mis eskaleerub või millele lisandub tunnuseid, mis loovad aluse üheaegselt erinevate õiguslike erikordade kehtestamiseks. Olukorra lahendamise seisukohalt on vajalik kiire otsustamine, sest alles erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamine annab reageerivatele asutustele õiguse asuda rahuajast ulatuslikumalt piirama põhiõigusi ja vabadusi (nt meedia ja kaubandustegevuse piirangud) ning panna neile kohustusi.

Vaatamata sellele, et põhiseadus näeb riigikorralduses ette ühesugused erisused nii sõjaseisukorras kui ka erakorralises seisukorras, eristab põhiseadus sõjaseisukorra ning põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul erakorralise seisukorra väljakuulutamist. Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra piiritlemisprobleemi on võimalik leevendada väljakuulutamise tingimuste täpsustamisega. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimused peavad võimaldama mittekonventsionaalsete rünnakute, konstitutsiooniliste põhimõtete mittetunnustamisest või nende eiramisest tuleneva ohu ja põhiseaduslike institutsioonide toimimist oluliselt ähvardava ohu tõrjumist. Sõjaseisukorra väljakuulutamise peamiseks aluseks peaks jääma Eesti riigi iseseisvuse ja territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud relvastatud rünnaku või selle ohu tõrjumise vajadus. Sõjaseisukorra tõlgendamine eeskätt mõiste n-ö traditsioonilise määratluse abil toetab mõiste selgust, mis aitab omakorda eristada sõjaseisukorda erakorralisest seisukorrast.

Üldine kaitsevalmidus ja kõrgendatud kaitsevalmidus. Riigikaitseadusega loodi lisaks põhiseaduslikele erikordadele kaitseisundite süsteem. Riigikaitseaduse tähenduses on riigi kaitseisundid üldine kaitsevalmidus, kõrgendatud kaitsevalmidus ja sõjaseisukord (RiKS § 8 lg 1). Riigikaitseadus lõi kaks uut riigi kaitseisundit: üldine kaitsevalmidus ja kõrgendatud kaitsevalmidus. Samuti määratleb riigikaitseadus põhiseaduses reguleeritud sõjaseisukorda ühe riigi kaitseisundina, kuid jätab erakorralise seisukorra ja eriolukorra kaitseisundina määratlemata. Üldise kaitsevalmiduse ajal kehtib riiklik rahuolukord, st puuduvad regulatsioonid, mis näeksid ette erandid tavapärasest riigikorraldusest või rahuaja õiguste ja vabaduste õiguslikust vahekorrast. Kõrgendatud kaitsevalmidus on samuti rahuaegne seisund. (Riigikaitseaduse eelnõu SE 772 seletuskiri 2014, 26) Paloma

Krõõt Tupay on kaitsevalmiduse astmeid analüüsid leidnud (Tupay 2017, 15), et **üldine kaitsevalmidus** on rahuaja sünonüümiks ning omab pigem poliitilist kui juriidilist tähendust. **Kõrgendatud kaitsevalmidus** on mõeldud riigi valmisoleku parandamiseks (täidesaatva riigivõimu tegevuste ümberkorraldamine, sundkoormiste rakendamine, isikutele töökohustuste panemine jne), et reageerida paremini riigi julgeolekut ähvardavatele ohtudele. Seejuures ei ole oluline, millisel viisil oht väljendub.⁵ Erakorralise seisukorra eesmärgiks on aga reageerida juba tekkinud olukorrale, mis kujutab vahetut ohtu põhiseaduslikule korrale või kahjustab põhiseaduslikku korda (eksisteerib konkreetne oht). Erakorralise seisukorra seaduses puudub või on äärmiselt piiratud spetsiifiline eriregulatsioon, mis reguleeriks valmistumist sellisteks põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks, mis võivad põhjustada erakorralise seisukorra väljakuulutamise.⁶ Kuna kõrgendatud kaitsevalmiduse eesmärgiks saab lugeda ka erakorralise seisukorra ettevalmistamist, siis on vajalik ka seaduslikul tasemel tagada regulatsioonide vaheline seos. Riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate suurenenud ohtude ennetamiseks on vaja

Riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamiseks on vaja luua riigi valmisoleku tõstmise ühtne süsteem.

⁵ Kaitsevalmiduse kõrgendamise aluseks olevat ohtu riigi julgeolekule võib mõista laiemalt kui ohtu põhiseaduslikule korrale (Riigikaitse seaduse eelnõu SE 772 teise lugemise seletuskiri 2015, 2).

⁶ ErSS § 7 sätestab üksnes, et Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitatakse viivitamata Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust ning Riigikaitse Nõukogu ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni liikmeid.

luua ühtne riigi valmisoleku tõstmise süsteem, mis kindlustaks riigikaitse toimimiseks ja valmisoleku tõstmiseks vajalike sõjaliste, majanduslike ja muude tegevuste läbiviimise ja elanikkonna kaitse.

Mobilisatsioon ja demobilisatsioon.

Lisaks mainib põhiseadus mobilisatsiooni (§ 65 p 15) ja demobilisatsiooni (§ 65 p 15) väljakuulutamist. Mobilisatsiooni väljakuulutamine ei eelda sõjaseisukorra kehtestamist ning mobilisatsiooni võib välja kuulutada juba rahuajal, enne erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamist. Mobilisatsiooni kuulutab Riigikogu välja Eesti Vabariigi vastase agressiooni ohu korral ja kollektiivse enesekaitse operatsiooni⁷ korraldamiseks. Mobilisatsioon ja demobilisatsioon ei ole seega PS mõistes samastatavad teiste erikordadega. Samuti ei ole mobilisatsioon ega demobilisatsioon käsitletavad kaitseisunditena (RiKS § 12 lg 1).

Erinevalt erakorralisest seisukorrast ja sõjaseisukorrast ei näe põhiseadus mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni puhul ette erandeid üldisest riigikorraldusest ning kummagi väljakuulutamise ega kaasne põhiseaduse tasandil täiendavaid erivolitusi, mis võimaldaks ulatuslikumaid põhiõiguste ja -vabaduste piiramisi⁸. Mobilisatsioon ja demobilisatsioon on

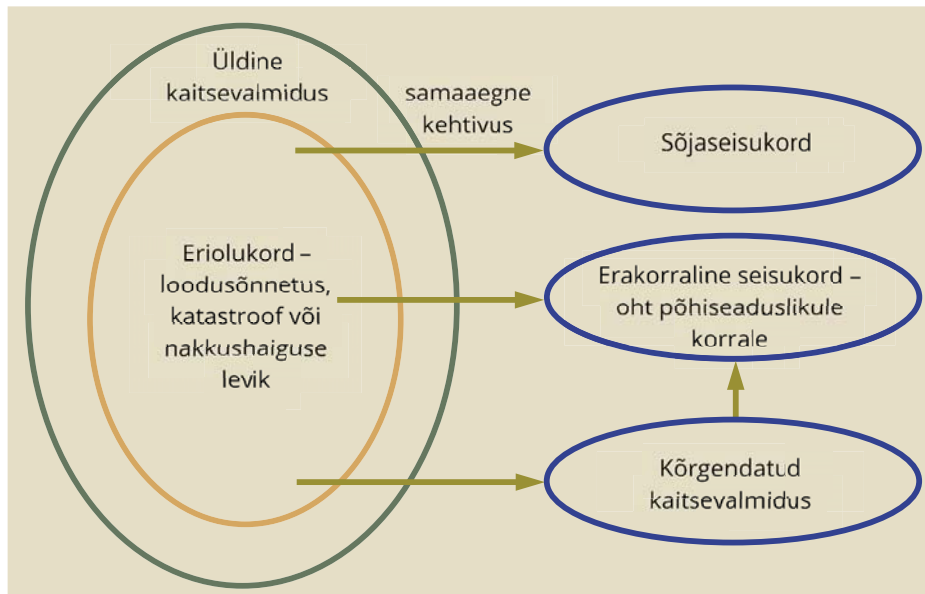
.....
⁷ Kollektiivse enesekaitse operatsioon on operatsioon, mille puhul Eesti Vabariik kasutab Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artiklis 51 tunnustatud õigusel põhineva välislepinguga või muul viisil seaduslikult võetud kohustuse täitmiseks kaitseväge teise riigi vastu suunatud relvastatud kallaletungi tõrjumiseks või teised riigid kasutavad enda relvajõudusid Eesti Vabariigi vastu suunatud rünnaku lõpetamiseks Eesti Vabariigi territooriumil (vt Riigikaitse seaduse eelnõu SE 772 seletuskiri 2014, 47).

⁸ Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §ides 8, 11–18, 20 lõige 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1 (PS §130). RiKS §id 24, 28 kehtestavad mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korral võimaluse isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks läbi töökohustuse, riigikaitse sundkoormiste ja kaitsevähkohustuslase ja Kaitseliidu tegevliikmete Eestist lahkumise keeldu käsitlevate regulatsioonide.

tegevuste kogumid, millega viiakse kaitseväge üksused sõjaaja valmisolekusse või mobilisatsioonile eelnenud valmisolekusse (RiKS § 22 lg 1 ja § 26 lg 1). Mobilisatsiooniga tagatakse riigikaitse seaduse alusel üksnes kaitseväge üksuste valmisolek sõjaliseks tegevuseks. Tupay on oma analüüsis jõudnud järeldusele, et põhiseaduses nimetatud mobilisatsioon ja demobilisatsioon on suunatud sõjalisele tegevusele, kuid sõna keeleline ega juriidiline tähendus ei välista mõiste tõlgendust, mille kohaselt mobilisatsioon hõlmab lisaks kaitseväge tegevustele ka teiste riigiasutuste ja isikute valmisolekusse viimist sõjaliseks tegevuseks. (Tupay 2017) Eesti riik on riigikaitse kõrgeimas strateegilises dokumendis, julgeolekupoliitika alustes, deklareerinud lähtumist riigikaitse laiast käsitlusest, mille kohaselt riigikaitse on nii täidesaatva riigivõimu, kohalike omavalitsuste kui ka teiste juriidiliste isikute ja ka elanike kohustus, mistõttu vajab kaalumist, kas seadusandlikul tasandil tuleks täpsemalt määratleda mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni erinevus erikordadest ning nende reguleerimisalad, sh kas tuleb hinnata, kas mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni tegevuste ja adressaatide ring vajaks selgemalt määratlemist. Mobilisatsioon peaks hõlmama võimalust korraldada ümber riigi relvajõudude ja korrakaitseorganite tegevusi ning riigi majandust rahuaegsest seisundist sõjaaegsesse, samuti kaasata kõiki ühiskonnaliikmeid riigikaitse ülesannete täitmisesse.

Riigi erikordade ja kaitseisundite omavaheline suhe ja üheaegne kehtivus.

Paloma Krõõt Tupay (2017) ja Eneken Kosti (2017) erikordade ja kaitseisundite omavaheliste suhete analüüsist selgus, et kaitseisundite ja erikordade regulatsioonide vahel puudub õiguskorras vajalik koherentsus (vt joonist 1). Üldine kaitsevalmidus ja kõrgendatud kaitsevalmidus kehtivad üldise riigikorralduse tingimustes ehk rahuajal. Kuna eriolukorra võib välja kuulutada loodusõnnetusest, katastroofist



JOONIS 1. Erikordade ja kaitse seisundite omavahelised seosed

Allikas: autori koostatud

või nakkushaiguste levikust tuleneva hädaolukorra⁹ lahendamiseks rahuajal ning tegemist ei ole riigi eraldiseisva kaitse seisundiga, siis võib mistahes kaitse seisund (sh sõjaseisukord) kehtida üheaegselt eriolukorraga. Riigikaitse seaduse seletuskirja kohaselt võivad üldine ja kõrgendatud kaitsevalmidus kehtida ka erakorralise seisukorraga samal ajal (Riigikaitse seaduse eelnõu SE 772 seletuskiri 2014, 21). Sõjaseisukorra väljakuulutamisel ei ole enam tegemist rahuajaga, mistõttu nii erakorraline seisukord kui ka kõrgendatud kaitsevalmidus lõppevad. Paralleelselt sõjaseisukorraga võib välja kuulutada ka mobilisatsiooni, kuivõrd põhiseaduse tähenduses ei ole tegemist erikorraga. Kokkuvõtvalt järeldub, et

⁹ Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (HOS § 2 lg 1).

erinevad riigi erikorrad ja kaitse seisundid võivad kehtida seaduse kohaselt samal ajal, tuues kaasa mitmesuguseid eripädevusi ja -volitusi.

Paloma Krõõt Tupay on oma analüüsis (2017) jõudnud järeldusele, et riigi kaitse seisundid ei ole põhiseaduses sätestatud erikordadega vastavas seoses. Tupay on leidnud, et „juhul, kui seadusandja otsustab säilitada riigikaitse seadusega loodud kaitse seisundid, peab selgemalt reguleerima riigi erikordade ja kaitse seisundite üheaegse kehtimise võimaluse. Küsitav on nt erakorralise seisukorra kui rahuajast erineva erikorra samaaegne kehtimine riigikaitse seaduses määratletud üldise või kõrgendatud kaitse seisundiga, mis kehtib rahuajal. Samas erinevate erikordade samaaegse kehtimise kasuks võib rääkida praktiline vajadus. Nii võib nt sõjaolukorras juhtuda ulatuslik õnnetus, mille lahendamine nõuab eriolukorra meetmete rakendamist. Sel juhul peab olema tagatud erikordade sisuline kooskõla”.

Riiki ohustavates olukordades tekitab erikordade ja kaitse seisundite rohkus

tõhusa tegutsemise asemel vajaduse tõlgendada erinevate ohuolukordade olemust ja lahendada topeltkompetentsi probleeme, millel peatungi alljärgnevalt.

ERIVOLITUSED RIIGI JULGEOLEKU TAGAMISEKS. Peatükk tugineb Tupay (2017) ja Kosti (2017) analüüsile. Eesti õiguskorras on ulatuslike erivolituste kasutamine seotud erikorra väljakuulutamisega. Põhiseadus reguleerib riigikorraldust kriisi- ja erikorras üksnes erikordade väljakuulutamise, põhiõiguste ja -vabaduste piiramise, esindusorganite valimiste ning põhiseaduse muutmise algatamise aspektist. Eesti põhiseaduses puuduvad riigi juhtimiskorraldust kriisi- ja erikorras reguleerivad sätted. Seadusandjal on avarad võimalused riigikaitse juhtimiskorralduse sätestamisel, millele seavad raamid põhiseaduse alusprintsüübid (vabadus, võrdus, demokraatia, õigusriik, võimude lahusus jne).

Paindliku tegutsemise peamiseks eelduseks on, et riigikaitstes (selle laias tähenduses) osalevate asutuste ja isikute kohustused, pädevused, volitused ning üldine juhtimiskorraldus ning käsuahelad on võimalikult sarnased tavaolukorraga. Keskne küsimus on, milliseid eripädevusi ja -volitusi peaks riigikorralduses ette nägema riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Riigi julgeoleku tagamiseks on riigikaitse korraldamise eest vastutavatele institutsioonidele, asutustele ja isikutele õigusaktidega (PS, RiKS, ErSS jt) antud juurde täiendavaid pädevusi ja erivolitusi selleks, et tõrjuda riiki ähvardavaid tõsiseid ohtusid.

Tupay on analüüsile (2017) tuginedes välja toonud, et olenemata sellest, et riigi erikorrad ja kaitse seisundid võivad kehtida seaduste kohaselt samal ajal, ei lähtu riigi erikordade ja kaitse seisundite juhtimise kord ühtsest ülesehitusest, vaid reguleerib pädevustega seotud küsimusi valdavalt erineval moel. Erandiks on riigikaitse seadus, mis hõlmab endas nii riigi kaitse seisundite

kui ka riigi sõjaseisukorra regulatsioone. (Tupay 2017)

Alljärgnevalt lühidalt kokkuvõtte olulisematest Tupay (2017) analüüsis esitatud seisukohtadest.

- ▶ Kui eriolukorra lahendamist juhib ja koordineerib valitsuse määratud minister, siis kõrgendatud kaitsevalmiduse ja erakorralise seisukorra ajal on juhiks peaminister. Peaministri kõrval võib erakorralise seisukorra ajal siseminister sisekaitseülemana rakendada mitmesuguseid piiranguid. Erinevalt riigikaitse seaduses sätestatud kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundist on erakorralise seisukorra puhul ka valitsusel olulised pädevused ohu kõrvaldamiseks (ErSS § 17 lg 1). Näiteks võib valitsus kehtestada piiravaid meetmeid: informatsiooni avaldamise piirangud, liikumispäirangud, kogunemispäirangud jne (ErSS § 17 lg 1). Kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal on jällegi peaministrile, kaitseväge juhatajale ja siseministrile antud õigus anda teatud ulatuses haldusakte (RiKS § 9 lg 5).
- ▶ Erinevate seisundite või erikordade samaaegsel kehtimisel võivad nt ühe ja sama riigiorgani pädevused sisu poolest oluliselt erineda. Erakorralise seisukorra puhul võib nt Vabariigi Valitsus peaministri otsuseid kehtetuks tunnistada (ErSS § 17 lg 2), samas kui riigikaitse seadus sellist õigust valitsusele ei anna. Erakorralise seisukorra ja kõrgendatud kaitse seisundi samaaegse kehtimise puhul oleneks seega valitsuse ja peaministri vaheline rollijaotus sellest, kas võetud üksikotsus tugineb riigikaitse seadusele või erakorralise seisukorra seadusele. Näiteks kui ühes Eesti piirkonnas esineb eriolukord loodusõnnetuse näol ja kogu riigis erakorraline seisukord terroristliku tegevuse tõttu, siis võib siseturvalisuse valdkonna eest vastutav minister olla korraga nii eriolukorra juht kui ka sisekaitseülema.

Sellisel juhul tekib olukord, kus üks minister täidab samaaegselt erinevaid rolle ning omab erinevaid pädevusi, volitusi, kohustusi, mida tuleb rakendamisel eristada. Nii allub siseminister loodusõnnetuse lahendamisel valitsusele, kuid eriolukorras peaministrile. Selline juhtimiskorraldus ei ole läbipaistev ega selge, see võib olukorra lahendamisel tekitada segadust ning takistada efektiivset reageerimist.

- ▶ Riigikaitseaduse jõustumisega muutus peaminister *de jure* keskselt riigikaitse juhiks, kuivõrd peaministri sai lisaks erakorralise seisukorra juhile ka sõjaseisukorra ning kõrgendatud kaitsevalmiduse juht. Riigikaitseadusega sätestatud kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra juhtimiskorraldus on vaatamata regulatsiooni integreeritusele mitmeti ebamäärane ja üldsõnaline (RiKS § 9, 14, 18). Riigikaitseaduse alusel määratud pädevused on sageli jagatud kumulatiivselt erinevate riigikaitse organite vahel (Vabariigi Valitsus, peaminister, kaitseväe juhataja, sisejulgeoleku eest vastutav minister ja riigikaitse korraldamise eest vastutav minister). Nt sõjaseisukorra ajal võivad nii peaminister kui ka sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister ja riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister tunnistada kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee ja haldusakt takistab vahetult vastavalt sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist.

Olulisemate järeldustena on Tupay markeerinud, et topeltpädevused tekitavad ohu, et sama reguleerimiseme kohta antakse erineva sisuga akte, mis kohustavad kohaldama vasturääkivaid piiravaid abinõusid. Samuti jääb kehtiva regulatsiooni alusel ebaselgeks, millised otsused

peaksid vasturääkivate aktide puhul prevaleerima. Vasturääkivate korralduste puhul peaks olema tagatud kõrgemal asuva juhi otsuse ülimuslikkus, kuid vastav regulatsioon puudub nii riigikaitseaduses, erakorralise seisukorra seaduses kui ka hädaolukorra seaduses. Identsete pädevuste määramine mitmele isikule või institutsioonile kätkeb täiendavalt ohtu, et ohuolukorras ei ole riigi juhtimine (kes ning millistes küsimustes ja kellele allub) selge ega ettearvatav.

PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE PIIRAMINE. Keskseks küsimuseks riigikaitse korralduses on, millises ulatuses on riigikaitse eesmärkide täitmiseks õigustatud põhiseadusega tagatud põhiõiguste ja -vabaduste riived. Hübriidohtude tingitult võib esineda vajadus seada isikute õigustele ja vabadustele ulatuslikke piiranguid enne sõjaseisukorda. Sellest

Hübriidohtude tõttu võib esineda vajadus seada isikute õigustele ja vabadustele ulatuslikke piiranguid enne sõjaseisukorda.

tulenevalt võib piiravate meetmete rakendamine osutada juba rahuajal vajalikuks, et võimaldada võimaliku ohu, rünnaku või konflikti vastu valmistumist ja nende tõrjumist, sh elanikkonna kaitset ning tagajärgede likvideerimist. Lähtuvalt rahvusvahelise õiguse põhimõtetest ei õigusta erikorra väljakuulutamist kõrvalekaldumist demokraatliku õigusriigi põhimõtetest. Põhiõigusi ja -vabadusi tagavad rahvusvahelised lepped (EIÕK art 15 lg 1; KPÕRP art 4 lg 1) lubavad võetud kohustustest kõrvale kalduda üksnes konkreetsest rahva eluvõimet ähvardavast olukorrast,

selle tõsidusest ning vältimatust vajadusest lähtuvalt. Tupay sedastab oma analüüsis (2017), et ka sellistes olukordades tohib kasutusele võtta üksnes selliseid meetmeid, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikud ning ajaliselt piiritletud. Veelgi enam, Tupay rõhutab, et rahvusvahelise õiguse kohaselt peavad erikorras võetavad meetmed olema kookõlas inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (EIÕK art 15 lg 1) ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis (KPÕRP art 4 lg 1) sätestatud nn range proportsionaalsuse põhimõttega, mis Eesti õiguses on tagatud ennekõike põhiseaduse sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kaudu (PS § 11 lg 1).

Põhiseadus annab II peatükis mitmeid võimalusi seaduse tasandil määratleda, millistel tingimustel ja korras on lubatud piirangute kehtestamine ja kohaldamine riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks. Tavapäraste olukordade ja hädaolukordade lahendamiseks on põhiseadusega antud kitsenduste võimalused korrelatsioonis tõrjutava ohu ulatuse ja raskusega. Nimetatud range proportsionaalsuse põhimõtte, mis on üheks õigusriigi alustalaks, kuulub eranditult rakendamisele ka erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras. Siiski on põhiseaduse looja näinud nende seisukordade puhul vajadust täiendavate erireeglite järele. Kui tavapärastest piirangutest ei piisa enam ohu tõrjumiseks, annab põhiseaduse § 130 võimaluse avaliku korra ja riigi julgeoleku huvides kehtestada ulatuslikumaid kitsendusi, et taastada rahuolukord. Selle paragrahvi alusel kehtestatavad kitsendused võivad seisneda tavapäraste piirangute ulatuslikumas rakendamises või nn erimeetmete rakendamises, mille puhul on tegemist meetmetega, mis on oma piirava mõju põhjusel rakendatavad vaid erikorra puhul. Põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed võib seega üldistatult jaotada kaheks:

- ▶ meetmed, mida on lubatud kehtestada ja kohaldada rahuajal nii kui ka

erikorras (nt valdusesse sisenemine ja läbivaatus, isikusamasuse tuvastamine, viibimiskeeld) ning

- ▶ meetmed, mis on kasutatavad vaid olukorra lahendamiseks väljakuulutatud erikorras (erimeetmed) (nt raadio- ja telesaadete edastamise ning ajakirjandusväljaannete väljaandmise peatamine, massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamise keelamine, koosolekute, demonstratsioonide ja pikettide korraldamise ning muude avalikes kohtades kogunemiste keelamine, streikide ja töösulgude korraldamise keelamine, kaubandustegevuse piiramine).

Seejuures kehtib meetmete kehtestamisel ja kohaldamisel pädevuse jäävuse põhimõte, mille kohaselt on erikorra ajal rakendatavad ka tavaolukorra ajal kohaldatavad meetmed.

Eneken Kost on oma analüüsi (2017) järeldustes välja toonud järgmised olulised kitsaskohad. Seadustes on erinevate olukordade lahendamiseks sätestatud oma olemuselt samasugused piirangud (nt töökohustus, asja sundkasutus, viibimiskeeld), mis tekitab erikordade ja kaitseisundite samaaegselt kehtivusest ja ülesannete (pädevuse) jäävuse põhimõttest tulenevalt õiguselgusetust nii piiravate meetmete kehtestajas ja kohaldajas kui ka adressaatides. Meetme kohaldamise õigus tavaolukorras ja olukorra lahendamiseks väljakuulutatud erikorras on antud ametnikust Vabariigi Valitsuseni, mistõttu ei ole selge pädevuste jaotumine. Lisaks esineb kattuvaid pädevusi üksikute meetmete kehtestamisel, mis loob ebaselgust, kellel ja mis meetmeid konkreetse olukorra lahendamisel on õigus üldse kohaldada. Tuleb nentida, et erikordades kohaldatavad meetmed vajavad ühtlustamist selliselt, et meetmed oleksid eristatavad, tulenevalt nende materiaalsest sisust ja ulatusest ning et nad sobituksid põhiseaduses sätestatud erikordade süsteemi, mis tagaks kriisiolukordades kehtestatavate meetmete sobivuse, vajalikkuse

ja proportsionaalsuse. Meetmete sisu ja alused vajavad nüüdisaegseid ohte silmas pidades (nt küberruumist tulenevad ohud) täiendavalt ülevaatamist.

Ulatuslike erimeetmete kasutuselevõtmine eeldab erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamist. Kuna põhiseaduse loomise ajal eksisteerinud ohud olid ajas vähem volatiilsed, siis oli õigustatud seadusandja soov lubada ulatuslikumaid piiranguid alles parlamendi legitiimsuse otsuse vastuvõtmisel. Erikordades ette nähtud põhiõiguste ja -vabaduste piirangute kohaldamise vajadus võib olla pakiline aga juba enne formaalse erikorra väljakuulutamist Riigikogu poolt. Riigikaitseadusega anti Vabariigi Valitsusele õigus võtta ohuhinnangust tulenevalt kasutusele meetmeid põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks juba enne kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra väljakuulutamist¹⁰, enne erakorralise sisukorra väljakuulutamist õiguskord sellist õigust ette ei näe. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise eel on õigus kohaldada üksnes tavapäraseid, avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitseks ettenähtud korrakaitsemeetmeid.

Tuleb nentida, et kehtiv õigus ei arvesta uudsete ohtudega, mis võivad kaasa tuua sündmused ja nende eskaleerumise niivõrd kiiresti, et formaliseeritud otsust meetmete rakendamiseks ei ole võimalik teha. Paloma Krõõt Tupay hinnangul ei välista põhiseaduse regulatsioonide erikorraks ettenähtud regulatsioonide rakendamist juba enne vastava erikorra välja kuulutamist (nt valitsuse otsusel), kuid regulatsioon saab piirduda konkreetsete, seadusandja kehtestatud meetmetega, mille proportsionaalsust on juba rahuajal võimalik hinnata. Piirangute mõõdukuse

¹⁰ Riigikaitseaduse alusel (§ 17 lg 3) võib asuda riigikaitseüleandide täitma ning piiravaid meetmeid määrama ja kohaldama juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Ajal kui Riigikogu arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseüleandide täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist.

tagamiseks on mõeldav ka regulatsioon, mis nõuab kitsendava meetme tagantjärele legitimeerimist parlamendi poolt esimesel võimalusel. Eesti õiguskorras vajaks üheselt määratlemist, mis ulatuses on põhiõiguste ja -vabaduste piiramine lubatud olukorras, kus faktiliselt on oht põhiseaduslikule korrale või sõjaline oht saabunud, kuid formaalselt ei ole olukorda veel välja kuulutatud.

Siinjuures on oluline, et põhiseaduse II peatükis sätestatud õigusi, sh seaduse-reservatsioonita põhiõigusi ja -vabadusi, on riigi julgeoleku huvides ning vastavalt ohu tasandile ja tõsidusele õigus piirata nii rahu- kui ka mitterahuajal vastavuses proportsionaalsuse, eesmärgipärasuse ja teiste õiguse üldpõhimõtetega. Samuti ei saa rahuajal minna kehtestatavate kitsenduste intensiivsuse ja hulgaga nii kaugele, et erikorra väljakuulutamise muutuks sisutühjaks – see ei oleks kooskõlas põhiseadusega. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise ulatus ja intensiivsus on seotud ohu ja kahjustatavate hüvede suurusega. Mida suurem on oht või olulisem kaitstav hüve, seda ulatuslikumad võivad olla riived.

***Kehtiv õigus ei arvesta
uudsete ohtudega,
mil sündmused
eskaleeruvad
nii kiiresti,
et vormikohast otsust
meetmete
rakendamiseks
ei ole võimalik teha.***

KOKKUVÕTE. Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist, sest mitmesugused uudsed julgeolekuohud põhjustavad kriisiolukordade

samaaegse esinemise ning raskendavad nende konkreetset määratlemist.

Erinevate erikordade kumulatiivse keh-
tливusega kaasnevad topeltpädevused, mis
muudavad riigikaitse juhtimise ja piiravate
meetmete kohaldamise ebaselgeks ja
keeruliseks. Riigikaitse juhtimiskorralduse
regulatsioonid, riigikaitse osalevate
institutsioonide ja asutuste omavahelised
pädevused, volitused ja ülesanded, vajavad
ühtlustamist, et tagada nii sõjalisteks kui
ka mittesõjalisteks kriisiolukordadeks
valmistutumine ja lahendamine ühtse
juhtimise põhimõttel.

Juhtimise korrastamise lisaelduseks
on, et seadusandja loobub kaitseisundite
regulatsioonist või reguleerib selgemalt
riigi erikordade ja seisundite omavahelise
seose ja üheaegse kehtimise võimaluse.

Demokraatlik-õigusriiklikele põhimõtte-
tele tuginev õiguskorraldus peab säilima
kõigis kriisiolukordades. Lähtuma peab

sellest, et ainuüksi fakt, et ohu kõrvalda-
miseks on välja kuulutatud erakorraline
seisukord või sõjaseisukord, ei ole
automaatselt tegevuste ning põhiõiguste
ja -vabaduste riive legitiimseks aluseks, iga
piirava meetme kohaldamine peab olema
tingitud konkreetsest ohuolukorrast ning
lähtuma proportsionaalsuse printsiibist.

Revisjoni käigus koostatud analüü-
side alusel töötatakse välja erikordade
terviksüsteem ja luuakse erikordade
ühtne juhtimiskorraldus: täpsustatakse
riigikaitse osalevate põhiseaduslike insti-
tutsioonide ja asutuste omavahelisi rolle,
pädevusi ja volitusi. Eraldi hinnatakse
erikordasid reguleerivates seadustes (RiKS,
ErSS, HOS) sätestatud õigusi ja vabadusi
piiravate regulatsioonide süsteemsust ning
vastavust õiguselguse ja proportsionaal-
suse nõuetele. Meetmete proportsionaal-
suse tagamist nõuavad seadusandjalt ka
rahvusvahelise õiguse normid.

KASUTATUD KIRJANDUS

- EESTI JULGEOLEKUPOLIITIKA ALUSED. (2010). – https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf#
- EIÖK – Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. (1950). Rooma. – RT II 2000, 11, 57.
- ErSS – Erakorralise seisukorra seadus. – RT I 1996, 8, 165, RT I, 12.03.2015, 12.
- HOS – Hädaolukorra seadus. – RT I, 03.03.2017, 1.
- KODAR, E. (2017). Põhiseaduse X peatükk Riigikaitse. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. väljaanne. Tallinn: Juura. – <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=136>
- KOST, E. (2017). Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus, II osa. Riigikaitseõiguse revisjoni analüüs. Käsikiri.
- KPÕRP – Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. (1991). – RT II 1994, 10, 11.
- PS – Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.
- RIIGIKAITSE ARENGUKAVA. (2017). Riigikaitse arengukava 2017–2026. Arengukava avalik osa. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 29.06.2017 korraldusega nr 193. – https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/rkak_2017_2026_avalik_osa.pdf
- RIIGIKAITSESEADUSE EELNÕU SE 772 SELETUSKIRI. 2014, 26.
- RIIGIKAITSE SEADUSE EELNÕU SE 772 TEISE LUGEMISE SELETUSKIRI. 2015, 2.
- RiKS – Riigikaitse seadus. – RT I, 12.03.2015, 1.
- RIIGIKAITSEÕIGUSE REVISJONI LÄBIVIIMISE TEGEVUSKAVA 2016–2019. (2016). – http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikaitseõiguse_revisjoni_labiviimise_tegevuskava_2016-2019_nov.pdf
- TUPAY, P. K. (2017). Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus, I osa. Riigikaitseõiguse revisjoni analüüs. Käsikiri.
- VVS – Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 05.05.2017, 11.