

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse osakond

Mari Käärik

Piiravate meetmete rakendamine tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu järgi

Magistritöö

Juhendaja: Andra Laurand. 1 jur. Staatspr.

Tartu 2024

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	5
1. ÜLEVAADE KEHTIVAST KRIISE REGULEERIVAST ÕIGUSRAAMISTIKUST.....	8
1.1. Kohalduvad õigusaktid.....	8
1.2. Riigikaitse seadus.....	9
1.3. Erakorralise seisukorra seadus.....	13
1.4. Hädaolukorra seadus.....	14
2. TSIVIILKRIISI JA RIIGIKAITSE SEADUSE EELNÕU.....	16
2.1. Valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus.....	16
2.2. Seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala.....	19
2.3. Kasutatavad põhimõisted.....	20
2.3.1. Tsiviilkriis.....	20
2.3.2. Riigikaitse.....	22
2.4. Kriisiettevalmistuse kohustuse ülesannetega asutused.....	23
2.5. Riskianalüüside koostamine.....	25
2.5.1. Üleriigiline riskianalüüs.....	25
2.5.2. Püsiva kriisiülesandega asutuse ning põhiseadusliku institutsiooni riskianalüüs.....	27
2.6. Kriisiolukorra ja eriolukorra kehtestamine ja selle üle otsustamine.....	28
2.7. Erakorralise seisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine.....	31
2.8. Sõjaseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine.....	33
3. ISIKU PÕHIÕIGUSI JA -VABADUSI PIIRAVAD MEETMED TSIVIILKRIISI JA RIIGIKAITSE SEADUSE EELNÕUS NING NENDE KOOSKÕLA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSEGA.....	36
3.1. Kriisiolukorras rakendatavad piiravad meetmed.....	36
3.1.1. Sideteenuse piiramine.....	38

3.1.2. Isikut tõendava dokumendi kaasas kandmine	44
3.1.3. Liikumispiirang ja viibimiskeeld.....	46
3.1.4. Kodanikukohustus	48
3.2. Eriolukorras, erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras rakendatavad piiravad meetmed	51
3.2.1. Avaliku ürituse ja koosoleku pidamise piiramine	51
3.2.2. Teabe levitamise piiramise ja keelamisega seonduvad piiravad meetmed.....	54
3.2.3. Sidevahendite kasutamise piiramine	59
3.2.4. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatusse õiguse piiramine	60
KOKKUVÕTE	62
ABSTRACT.....	65
KASUTATUD MATERJALID	68

SISSEJUHATUS

Kriis on suuremal või vähemal määral olnud meie igapäeva osaks alates 2020. aasta kevadest, mil sai alguse ülemaailmne koroonaviiruse (COVID-19) pandeemia, mis mitme järjestikuse lainena sundis lukustama ühiskondasid, piirates sealjuures oluliselt isikute õiguseid ja vabadusi. Pandeemia ja sellest põhjustatud kriis vahetus aga ebastabiilseima julgeolekuolukorraga, mis on alates külmast sõjast Euroopas olnud. Välisluureameti hinnangul olid Venemaa relvajõud valmis alustama täieulatuslikku sõjalist operatsiooni Ukraina vastu alates 2022. aasta veebruari teisest poolest.¹ 24.02.2022 varajastel hommikutundidel sai selgeks, et luureandmete prognoos oli täpne ning pikk rahuperiood Euroopas sai läbi.

Seadused on mõeldud inimkäitumise korrastamiseks, kindlustunde loomiseks. Nad on ka ainsaks vahendiks riigi käes meie kõigi käitumise reguleerimiseks.² Ühiskonna kriisiaja käitumisreeglid tuleb paika panna enne seda, kui reaalne olukord käes on. 01.01.2016 jõustus riigikaitseadus (RiKS)³, kuid juba enne mille vastuvõtmisel oli selge, et täiendavalt on vajalik analüüsida, kas põhiseaduses (PS)⁴ loetletud erikordade – eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord – loetelu on ammendav või võib seadusega luua täiendavaid erikordi ning sellest lähtuvalt kitsendada isikute põhiõigusi, samuti hinnata põhiseaduse muutmise vajadust. Eesmärk on, et PS sätestatud riigikaitset puudutav regulatsioon arvestaks ka hübriidsõja ohu stsenaariumiga ning võimaldaks riigil teostada tõhusat heidutust, sõjalist kaitset ja mittesõjalist kaitset terrorismi ja muu teise riigi otsesest sõjalisest ründest mitte lähtuva sõjalise ründega võrreldava ohu suhtes.⁵

Tänapäevani kestva Ukraina sõjaga seoses on üha enam hakatud rääkima Eesti valmisolekust sõjalise rünnaku puhul. Valmisolek selleks peab olema nii riiklikul, kogukondade ja üksikisiku tasandil. Kuigi Eesti sõjalise ründamise oht on 2024. aastal ebatõenäoline, kuid lähituleviku julgeolekuolukord Euroopas ja Eesti piiridel sõltub sellest, kas Ukraina koos toetajatega suudab purustada Venemaa imperialistlikud ambitsioonid.⁶ Eeltoodu tõttu on igal õigusaktil – nii

¹ Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas. Välisluureamet 2022, lk 10. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2022-et.pdf> (17.03.2024)

² Narits, R. Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents. Juridica 1/1998, lk 3

³ Riigikaitseadus - RT I, 14.03.2023, 31

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2

⁵ Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsiooni lähteülesanne. Justiitsministeerium, lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.just.ee/media/1488/download> (05.03.2024)

⁶ Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas. Välisluureamet 2024, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2024-et.pdf> (05.03.2024)

kehtival kui ka väljatöötamisel oleval oluline roll selles, kuidas tuleme toime erinevate kriisidega sh sõjalise rünnakuga Eesti Vabariigi vastu.

2019. aasta novembris algatas Vabariigi Valitsus riigikaitse seaduse eelnõu, mis aga lõpuks 2021. aasta aprillis tagasi võeti.⁷ Riigikantselei saatis 2023. aasta veebruaris kooskõlastusele tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu⁸ (käesolevas magistritöös nimetatud edaspidi eelnõu või kavandata eelnõu), mis pälvis ühiskonnas suurt tähelepanu eelkõige küsimusega, kas eelnõuga kõik ettenähtud piiravad meetmed on siiski põhiseaduspärased.⁹ Eelnõu näeb ette eraldi isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajaks, mida võib kohaldada vaid eeltoodud olukordades.

Magistritöö eesmärgiks leida vastus küsimusele, kas eelnõuga ettenähtud isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed on põhiseaduspärased. Käesolevas magistritöös on võetud aluseks tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu tekst, mille Riigikantselei saatis kooskõlastusele 28.02.2023, kuivõrd magistritöö põhiküsimusele vastamiseks on autori hinnangul mõistlik lähtuda eelnõu esialgsest terviktekstist, mis on avalikult kättesaadav ning ei sisalda võimalikke muudatusi, mida eelnõu menetlemise käigus tehtud on.

Esiteks on magistritöö eesmärgiks uurida, milline on hetkel Eesti kehtiva õiguse regulatsioon, mis puudutab erinevate kriiside lahendamist ning selleks vajalike meetmete rakendamist, mis piiravad isiku põhiõigusi ja -vabadusi. Teiseks on vajalik lähemalt vaadata tsiviilkriisi- ja riigikaitse seaduse eelnõu ülesehitust, kuivõrd sellega luuakse ühine õigusraamistik seadustest, mis kehtiva õiguse järgi on siiani olnud eraldiseisvad.

Käesolev magistritöö koosneb kolmest peatükist. Töö esimene peatükk keskendub hetkel kehtivatele regulatsioonidele – kuidas toimub erinevate kriiside lahendamise tarbeks isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramine ning põhjustele, mis on tinginud vajaduse luua ühtne raamistik erinevate kriiside lahendamiseks. Töö teine peatükk keskendub tsiviilkriisi- ja riigikaitse seaduse eelnõu ülesehitusele detailsemalt, vaadeldes lähemalt, milliseid on

⁷ Riigikaitse seadus 112 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitse_seadus (05.03.2024)

⁸ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106#LNvFw0pb> (05.03.2024)

⁹ Oidsalu, M. Uus kobarkriisiseaduse eelnõu teeb ametnikest tsensorid. – Postimees 17.04.2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://arvamus.postimees.ee/7755607/uus-kobarkriisiseaduse-eelnou-teeb-ametnikest-tsensorid> (05.03.2024)

plaanitavad muutused seoses hetkel kehtiva regulatsiooniga. Töö kolmas peatükk keskendub eelnõus toodud piiravate meetmete koostõlale PS-ga, vaadeldes ettenähtud meetmeid grupeerides need vastavalt kas tegemist on kriisiolukorraga või eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorraga.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: kriis, riigikaitse, piiravad meetmed, põhiõigused.

1. ÜLEVAADE KEHTIVAST KRIISE REGULEERIVAST ÕIGUSRAAMISTIKUST

1.1. Kohalduvad õigusaktid

Käesoleva magistritöö eesmärk on lähemalt uurida seda, kas Riigikantselei poolt 28.02.2023 kooskõlastusele saadetud tsiviilkriisi- ja riigikaitse seaduse eelnõus sätestatud isikute põhiõigusi- ja vabadusi piiravad meetmed on põhiseaduspärased. Selleks, et lähemalt asuda analüüsima töö keskmes olevat eelnõud, tuleb vaadelda, millised on kehtivad õigusaktid, mis reguleerivad riigikaitset ning erinevate kriiside lahendamist ning millised kehtiva õiguse puudujäägid on väljatoodud ning kas nende põhjendused on ka paikapidavad selleks, et senine riigikaitset reguleeriv õigusraamistik koondada ühte terviklikku õigusakti, tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusesse.

Kehtivate õigusaktide kohaselt on erinevate kriisiolukordade lahendamine jaotunud erinevate eriseaduste vahel. Kõige aluseks saab pidada RiKS-i, millest lähtuvad 2016. aastal jõustumise järgselt valdkonna strateegiliste arengudokumentide ja riigi kaitsetegevuse kavade koostamine.¹⁰ RiKS ühendas ja uuendas seni eraldi seadustena kehtinud rahuaja riigikaitse seaduse (RKS)¹¹, sõjaaja riigikaitse seaduse (SRKS)¹² ja rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse¹³. Eeltoodule tuginedes saab väita, et plaanitav tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus saab olema RiKS järel järgnev valdkondlik õigusakt, mis koondab endasse mitmed õigusaktid, mis on hetkel eraldiseisvalt kehtivad.

RiKS eesmärk on reguleerida riigikaitse juhtimist laiemas tähenduses ning käsitleda riigikaitse juhtimise küsimust terviklikult. RiKS-i vastuvõtmine lõi eelduse riigikaitse laia käsitluse rakendamiseks, sätestades riigikaitse juhtimise ja planeerimise alused.¹⁴ Teised käesoleval hetkel kehtivad eriseadused RiKS kõrval, mille alusel toimub erinevate kriiside lahendamine on hädaolukorra seadus (HOS)¹⁵, erakorralise seisukorra seadus (ErSS)¹⁶, aga ka

¹⁰ Alusdokumendid ja õigusaktid. Kaitseministeerium. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/alusdokumendid-ja-oiigusaktid> (24.02.2024)

¹¹ Rahuaja riigikaitse seadus - RT I, 01.09.2015, 26

¹² Sõjaaja riigikaitse seadus - RT I, 13.03.2014, 80

¹³ Rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus - RT I, 01.06.2013, 14

¹⁴ Riigikogu. Riigikaitse seadus 772 SE. Seletuskiri, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/riigikaitse seadus> (24.02.2024)

¹⁵ Hädaolukorra seadus - RT I, 06.07.2023, 33

¹⁶ Erakorralise seisukorra seadus - RT I, 14.03.2023, 24

korrakaitse seadus (KorS)¹⁷ ning ka kaitseväge korralduse seadus (KKS)¹⁸, politsei ja piirivalve seadus (PPVS)¹⁹ ja päästeseadus (PäästeS)²⁰.

1.2. Riigikaitse seadus

RiKS § 1 sätestab seaduse reguleerimisala ja kohaldamisala, nimetatud sätte kohaselt on selleks riigikaitse rahu- ja sõjajaegse korraldus ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korralduse, Eesti Vabariigi osalemise rahvusvahelises sõjalises koostöös ja riigikaitseobjektide kaitse. Kuigi eelnõus on välditud termineid „rahuaeg” ja „sõjajaeg”, neid RiKS § 1 lg 1 siiski neid kasutab, kuna mõisted tulenevad PS § 104 punktist 17. Sõjaaja all on mõeldud sõjaseisukorda, ning rahuaeg hõlmab kõiki ülejäänud seisundeid, sealhulgas kõrgendatud kaitsevalmidust ning erakorralist seisukorda.²¹ SRKS eelnõu koostamisel võeti aluseks PS sätteid, lähtudes põhimõttest, et riigikaitseks rakendatakse kogu rahvas ning kõik jõuallikad. SRKS kehtib sõjaseisukorra väljakuulutamise alates kuni sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamiseni.²² RiKS § 2 lg 1 defineerib riigikaitse eesmärgi, milleks on Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord. PS-s kasutatud sõnad „lahutamatu ja jagamatu“ muudab sätte rahvusvahelises õiguses mõistetud territoriaalse terviklikkuse printsiibi tähendusest laiemaks, välistades ka üksiku territoriaalse autonoomse üksuse olemasolu riigis.²³

Eesti julgeolekupoliitika tervikuna põhineb avaral julgeolekukäsitlusel, mis koondab kõiki suundumusi, mis mõjutavad julgeolekut ning selle kindlustamiseks olulisi valdkondi.²⁴ Avar julgeolekukäsitluse ellu viimine toimub põhimõttel ühiskond on tervik ning valitsus omakorda on tervik – julgeolek on nii valitsuse kui ka kogu ühiskonna tegevuse tulemus.

Eesti lähtub laiapindse riigikaitse käsitlusest, mille järgi jaguneb riigikaitse kuueks peamiseks omavahel seotud tegevussuunaks, milleks on riigi ja ühiskonna toimepidevus; rahvusvaheline

¹⁷ Korrakaitse seadus - RT I, 14.03.2023, 29

¹⁸ Kaitseväge korralduse seadus - RT I, 27.01.2023, 3

¹⁹ Politsei ja piirivalve seadus - RT I, 06.07.2023, 64

²⁰ Päästeseadus - RT I, 06.07.2023, 68

²¹ Riigikogu. Riigikaitse seadus 772 SE. Seletuskiri, lk 10.

²² Riigikogu. Sõjaaja riigikaitse seadus 578 SE. Seletuskiri, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3a0960a8-8778-31fa-82e7-aeef807905cb/sojaaja-riigikaitse-seadus> (24.02.2024)

²³ Mälksoo, L., Madise, L. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 2 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3471> (17.11.2023)

²⁴ Vabariigi Valitsus. Eesti julgeolekupoliitika alused, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/eesti_julgeolekupoliitika_alused_est_22.02.pdf (20.04.2024)

tegevus; strateegiline kommunikatsioon; sisejulgeolek; tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele ning sõjaline kaitse), millel on konkreetsed vastutajad. Asutused, kellel on valdkonna eest vastutus sõjaajal, peavad tegema seda ka rahuajal.²⁵

RiKS § 3 lg 1 kohaselt on Riigikaitse Nõukogu Vabariigi Presidendi juures tegutsev riigikaitse valdkonnas nõuandev organ, mille ülesandeks on arutada riigikaitse seisukohalt olulisi küsimusi ning avaldada nende kohta arvamust. RiKS § 3 lg 3 kohaselt moodustab Vabariigi President Riigikaitse Nõukogu, mille koosseisu kuuluvad Riigikogu esimees, Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni esimees, peaminister, riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavad ministrid ning Kaitseväge juhataja. Riigikaitse Nõukogu kui nõuandev organ Vabariigi Presidendi juures tuleneb PS §-st 127. Nõukogu eesmärk on võimaldada eelkõige arutelufoorumit, kus riigikaitsepoliitika kujundamise pädevusega ametiisikud saavad oma seisukohti väljendada ja ühtlustada kõigis olulisemates riigikaitse küsimustes.²⁶

RiKS § 4 sätestab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni töö. Komisjon koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse planeerimisel, arendamisel ja korraldamisel. Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon täidab ühtlasi ka julgeolekuasutuse seaduse (JAS)²⁷ ja teiste seadustega pandud ning Vabariigi Valitsuse antud ülesandeid. JAS § 10 kohaselt Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon koordineerib julgeolekuasutuste tegevust; analüüsib ja hindab riigi julgeolekuolukorda; määrab kindlaks riigi julgeolekualase teabe vajadused ning täidab teisi riigikaitse seaduse ja teiste seadustega ning Vabariigi Valitsuse antud ülesandeid.

Lähtudes riigikaitse laiast käsitlest, on olulisel kohal riigikaitse strateegilised dokumendid ja riigi kaitsetegevuse kava. RiKS § 6 lg 1 kohaselt koostatakse riigikaitse ühtseks planeerimiseks riigikaitse valdkonna strateegilised arengudokumendid ja kaitsetegevuse kava. RiKS § 6 lg 2 defineerib riigi kaitsetegevuse kava kui dokumenti, milles ohustsenaariume arvestades määratakse omavahel seostatuna täidesaatva riigivõimu asutuste riigikaitseelased võimed ja vajadused ning millest lähtudes saab anda asutustele ja isikutele riigikaitseülesandeid, sealhulgas ülesandeid korraldada ümber oma tegevus ja jaotada ümber vahendid.

²⁵ Laiapindne riigikaitse. Kaitseministeerium. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/laiapindne-riigikaitse> (24.02.2024)

²⁶ Kask, O., Kirss, K., Kodar, E. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 127 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3607> (24.03.2024)

²⁷ Julgeolekuasutuste seadus - RT I, 14.03.2023, 25

RiKS § 12 on sätestatud riigi kaitseseisundid. § 12 lg 1 nimetab üldise kaitsevalmiduse, mille korral riigikaitseülesannetega asutus ja isik täidavad oma tavapäraseid põhitegevusega seotud ülesandeid ning valmistub tegutsemiseks teiste riigi kaitseseisundite ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal. RiKS § 12 lg 2 sätestab kõrgendatud kaitsevalmiduse, mille korral riigikaitseülesannetega asutus ja isik täidavad Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral lisaks enda põhitegevusega seotud ülesannetele lisaülesandeid, et tõrjuda ohtu ning tagada riigi toimimine.

Lisaks on riigi kaitseseisundiks ka sõjaseisukord. Sõjaseisukorra väljakuulutamise on reguleeritud RiKS § 17. Lõike 1 kohaselt kuulutab sõjaseisukorra välja Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu. Olukorras, kus Eesti vastu on suunatud agressioon, kuulutab sõjaseisukorra välja Vabariigi President, ootamata ära riigikogu otsust. Sõjaolukorra väljakuulutamise muudab riigikaitseülesannetega asutuse ja isiku tööülesandeid – RiKS § 17 lg 3 kohaselt asuvad eelnevalt nimetatud asutused täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning lisaks võib kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid.

Isikute põhiõiguseid ja -vabadusi on võimalik piirata kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal. RiKS § 10 näeb ette põhimõtted isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal. RiKS § 10 lg 1 kohaselt võib kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal võib kehtestada ning kohaldada vältimatult vajalikke isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid seaduse alusel.

RiKS lähtub tinglikult kolmest kategooriast, millal on võimalik piirata isikute põhiõigusi- ja vabadusi – kõrgendatud kaitsevalmidus, sõjaseisukord ning mobilisatsioon ning demobilisatsioon. Kõrgendatud kaitsevalmiduse korral on piiravatest meetmetest võimalik rakendada RiKS § 15 nimetatud füüsilise isiku suhtes rakendatavat töökohustust ning sellega vahetult seotud Eestist lahkumise keeldu töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule. Autori hinnangul mõjutavad need füüsilist isikut kõige enam, kuna RiKS § 28¹ tulenev täiendavate töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustus on enda olemuselt täiendavate ülesannete täitmise kohustus, mis võib tähendada nii ületunnitööd ning seeläbi ka vähem aega puhkamisele ning muudele meelepärastele või perekondlikele tegevustele, millega isik harilikult arvestanud on.

RiKS § 20 loetleb piiravad meetmed, mida on võimalik Vabariigi Valitusel või sättes nimetatud ministril rakendada sõjaseisukorra ajal, meetme rakendamise eelduseks on see, et olukord on eelnevalt välja kuulutatud. Sõjaseisukorra ajal on võimalik rakendada kokku kuute erinevat piiravat meetet – ürituste ning koosolekute keelamine, streikide ja töösulgude keelamine, teatud liiki või tunnustele vastavate vallasasjade müügi piiramine, sidevahendite kasutamise piiramine ning meediateenuste osutamine ning ajakirjandusväljaande väljandmise peatamine. Autori hinnangul saab omab kõige suuremat mõju üksisiksiku õigustele ja vabadustele sidevahendite kasutamise piiramine ning ajakirjandusväljaande ilmumise peatamine, kuna nimetatud meetmete rakendamine võib piirata ka juurdepääsu sellisele informatsioonile, mida on vajalik edastada sõjaseisukorra ajal väga suurele isikute hulgale. Kuigi RiKS § 11 näeb ette põhimõtted selleks, kuidas avaldatatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooniga seonduvaid õigusakte, on tegemist konkreetse teabega, mida selle sätte alusel avaldatakse.

Mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks on võimalik piirava meetmena võimalik RiKS § 24 lg 1 järgselt kehtestada Eestist lahkumise keeld vähemalt 18-aastasele kaitseväekohuslasele ning sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta Kaitseliidu tegevliikmele. Kuna mobilisatsiooni eesmärki ei saavutata vaid isikute abiga, kes on kaitseväekohuslased ning Kaitseliidu tegevliikmed, siis on kohalduv ka RiKS 5. peatüki 1¹ jaos toodud töökohustuse regulatsioon.

Kolmes kategoorias – kõrgendatud kaitsevalmiduses, sõjaseisukorras ning mobilisatsioonis ja demobilisatsioonis toodud piiravad meetmed kehtestatakse haldusaktiga, milles tuleb muu hulgas märkida piirava meetme kohaldamiseks õigustatud asutused ja isikud ning nende avaliku võimu volitused, selle lahendamiseks lubatud tegevused ning piirava meetme kohaldamise nõuded; isikud, kelle suhtes piiravat meetet kohaldada; vajaduse korral isikud või isikute kategooriad, kelle suhtes piiravat meetet kohaldatakse või ei kohaldata ning võimaluse korral ka ajavahemik, millal piiravat meetet rakendada. Olukorras, kus on välja kuulutatud sõjaseisukord, on võimalik samuti piirata isikute põhiõiguseid ja -vabadusi. Siiski ei ole sõjaseisukorra ajal võimalik piirata kõiki põhiõiguseid -ja vabadusi – RiKS § 19 lg 2 annab kinnise loetelu nendest, mida piirata ei tohi.

1.3. Erakorralise seisukorra seadus

ErSS § 2 lg 1 kohaselt kuulutatakse erakorraline seisukord välja PS § 129 alusel Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul. Loetelu, mis võivad põhiseaduslikku korda ähvardada on toodud ErSS § 3 – selleks võib olla vägivaldne katse, mille eesmärgiks on kukutada Eesti põhiseaduslik kord, terroristlik tegevus, ulatuslik vägivaldaga seotud isikugruppide vaheline konflikt või Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldne isoleerimine. RiKS kohaldub aga kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal. Olukorras, kus kuulutatuakse välja sõjaseisukord ning eelnevalt on juba erakorraline seisukord välja kuulutatud, loetakse ErSS § 16 alusel viimane lõppenuks.

ErSS kohaldamise aluseks on PS § 129 kohaselt on erakorralise seisukorra väljakuulutaks Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul koosseisu häälteenamusega. Samaselt RiKS-ile näeb ka ErSS ette võimaluse isikute õiguste ja vabaduste piiramiseks erakorralise seisukorra ajal, võttes aluseks sealjuures PS § 130, kus on loetletud PS järgsed põhiõigused, mida piirata ei tohi. Täiendavalt aga reguleerivad erakorralise seisukorraga seondult ka PS § 65 p 14, mille kohaselt on Riigikogul pädevus erakorralist seisukorda välja kuulutada, PS § 78 p 17, mis loob Vabariigi Presidendile pädevuse teha ettepanek erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks, PS § 104 p 16, mis näeb ette erakorralise seisukorra seaduse kui konstitutsioonilise seaduse vastuvõtmise.²⁸ Konstitutsioonilised seadused on loetletud PS § 104, loetletud seaduste vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust ehk poolthääli on vaja vähemalt 51.²⁹

ErSS § 4 lg 1 loetleb piiravad meetmed, mida on võimalik rakendada erakorralise seisukorra ajal – nendeks on näiteks õigus vabale eneseteostusele, isikupuutumatussele ja kodu puutumatussele. ErSS § 4 lg 2 kohaselt ei tohi õiguste ja vabaduse piiramisega kaasneda piinamine või väarikust alandav kohtlemine, mõtte, südametunnistuse ja usuvabaduse õiguse keelamine või meelevaldselt elu võtmine.

Kehtiv ErSS § 17 toob välja Vabariigi Valitsuse pädevuse erakorralise seisukorra ajal – nimetatud sätte kohaselt on Vabariigi Valitsusel pädevus kehtestada erinevaid piiranguid eesmärgiga kõrvaldada Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht. Võimalik on kehtestada

²⁸ Tupay, P. Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratlus ja proportsionaalsus. Lk 10. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.just.ee/media/4748/download> (28.02.2024)

²⁹ Seadusloome. Riigikogu. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ulesanded-ja-tookorraldus/mida-riigikogu-teeb/seadusloome/> (28.02.2024)

piiranguid Eestisse sisse- ja väljasõitmisel; kehtestada piiranguid teatud liiki informatsiooni edastamise, peatades sealjuures raadio- ja telesaadete edastamine; kohustama massiteabevahendite valdajaid säilitama edastatud raadio- ja telesaadete salvestusi; piirata või keelata relvade, mürkainete ja alkohoolsete jookide müüki; kehtestada piirangud sidevahendite kasutamisele; kehtestada piirangud sidevahendite kasutamisele.

1.4.Hädaolukorra seadus

Kehtiva õiguse kohaselt on HOS samuti üheks seaduseks, mille järgselt toimub kriiside lahendamine ning mille alusel on võimalik rakendada meetmeid, mis piiravad isikute õiguseid ning vabadusi. HOS § 1 lg 1 kohaselt sätestatakse selles kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused, aga ka eriolukorra väljakuulutamise, lahendamise ja lõpetamise. Sarnaselt RiKSile ning ErSS-ile on ka HOS-il tugev seos PS ning selle preambuliga, mille kohaselt on riigil kohustus kaitsta rahu. Riigi käitumine sisemist rahu ohustavate kriiside korral on sätestatud nii ErSS-is kui ka HOS-is.³⁰

HOS-is kesksel kohal olevateks terminiteks on § 2 lg 1 toodud hädaolukord, mille näol on tegemist sündmusega või sündmuste ahelaga või elutähtsa teenuse katkestust, 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. Teiseks keskseks terminiks on HOS § 2 lg 4 sätestatud elutähtis teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist. Elutähtsat teenust käsitatakse tervikuna koos selle toimimiseks vältimatult vajaliku ehitise, seadme, personali, varu ja muu sellisega. Kolmandaks keskseks terminiks on HOS § 2 lg 3 toodud kriisireguleerimine, milleks on meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, selleks valmistumist ja lahendamist. Ennetamine hõlmab tegevust, mille eesmärk on nii vältida hädaolukordade teket

³⁰ Hädaolukorra käsiraamat. Tallinn 2017. Lk 8. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/media/454/download> (04.01.2024)

või vältida sündmuste laienemist hädaolukordadeks. Ennetamine võib väljenduda sealjuures nii füüsilises tegevuses; õiguslikus – keelates teatud tegevused kui ka teavitustegevuses.³¹

Kuna HOS-is on kesksel kohal hädaolukord, siis vastavalt HOS § 9 lg 1 kohaselt on koostatud loetelu võimalikest olukordadest, mis võivad põhjustada hädaolukorra. Iga võimaliku sündmuse kohta koostatakse riskianalüüs, mille koostamise nõuded ja korra kehtestab ning selle koostamist juhtiva asutuse määramine on kehtestatud 29.07.2021 vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“.³²

HOS § 9 lg 2 kohaselt on riskianalüüs kirjalik dokument, milles hinnatakse konkreetse hädaolukorra tekkimise tõenäosust ja selle tagajärgi ning on toodud välja ettepanekud konkreetse hädaolukorra ennetamiseks. Kuna igal olukorral võib olla erinevaid tekkepõhjused ning tagajärjed, siis lahendamiseks sobivaid ettepanekuid võib olla mitu – sobiva ettepaneku rakendamine on antud HOS § 9 lg 4 kohaselt ministeeriumile.

³¹ Hädaolukorra käsiraamat. Tallinn 2017. Lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/media/454/download> (04.01.2024)

³² RT I, 31.07.2021, 4

2. TSIVIILKRIISI JA RIIGIKAITSE SEADUSE EELNÕU

2.1. Valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Juulis 2021. esitas Riigikantselei valmisoleku seaduse (VOS) väljatöötamiskavatsuse (VTK).³³ VTK esitati ajal, mil 2020. aastal alguse saanud ülemaailmne koroonaviiruse (COVID-19) pandeemia oli kestnud juba üle aasta ning riigid olid rakendanud viiruse piiramiseks erinevaid meetmeid, mis põhjustasid omakorda teravaid ühiskondlikke debatte (näiteks kohustus vaksineerida teatud ametikohtadel, ettevõtlusvabaduse ning vaba eneseväljenduse piiramine) meetme lubatavuse üle.

VTK-s on läbivaks kaks peamist põhjendust, millele tuginetakse tervikseaduse poolt argumentide toomisel – õiguslikud ning strateegilisel tasandil riskide hindamisega seonduvad põhjendused. Peamiseks õiguslikuks kitsaskohaks on toodud eriseaduste rakendamine eriolukordades – HOS alusel toimub tsiviilkriiside lahendamine ning hädaolukorra ning eriolukorra väljakuulutamine. Mittesõjalise või sõjalise riigikaitsekriisi lahendamine sh kõrgendatud kaitsevalmiduse või erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamine toimub RiKS-i või ErSS alusel.³⁴ Autori hinnangul ei saa aga erinevate seaduste kohaldumist pidada otseseks kitsaskohaks antud olukorras. Kuna Eestis ei ole siiani kordagi kehtestatud kõrgendatud kaitsevalmidust, sõjaseisukorda, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ega erakorralist seisukorda, puudub ka vastav praktikka, mis võimaldaks välja tuua konkreetsed õiguslikud kitsaskohad, mis erinevate olukordadega seonduvalt tekkinud on ning mida ei ole otstarbekas või võimalik lahendada juba kehtivate seaduste muutmisega.

HOS alusel eriolukorra väljakuulutamise kogemus ning sellega seonduvad kitsaskohad on aga COVID-19 pandeemiga seonduvalt olemas. Õiguslikus raamistikus on möödunud kriisi lahendamise seonduvalt välja toodud kolm peamist kitsaskohta – nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadusega³⁵ algas sisuline töö alles siis, kui kriis oli alanud. Teiseks kitsaskohaks on toodud tavapärase õigusakti kooskõlastusringi muutumine, mille tulemusena konkreetse valdkonnaga kokkupuutuvad isikud lugesid kohalduvast piirangust alles Riigi Teatajast. Eeltoodut saab pidada tõsiseks kitsaskohaks, kuivõrd ka Riigikohus on rõhutanud, et uute regulatsioonide jõustumiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid

³³ Valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsus. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/869ddfd4-0563-484b-a63e-b8759ef14602> (22.04.2024)

³⁴ Valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsus. Riigikantselei, lk 7

³⁵ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus - RT I, 11.03.2023, 72

uute normidega tutvuda ning enda tegevuse vastavalt ümber korraldada.³⁶ Kuigi kriisiolukorras ei pruugi asutustel olla piisavalt aega enda töö ümberkorraldamiseks, tuleb autori hinnangul siiski võimalusel vältida olukorda, kus normi rakendaja sellest alles Riigi Teatajast loeb. Kolmas õiguslik kitsaskoht oli regionaalsete piirangute kehtestamine ning nendega seonduvate erisuste haldamine.³⁷ Autori hinnangul on toodud kitsaskohtade näol tegemist aspektidega, mida peab edasi analüüsima, et saada aru, kas tegemist on HOS-ist või muust eriseadusest tuleneva õigusliku kitsaskohaga või kriisiaja töökorraldusest tuleneva puudujäägiga, mida ei pruugi olla võimalik lahendada õigusakti muutmisega. Arvestades aga et üheks väljatoodud kitsaskohaks on nimetatud ka tavapärase kooskõlastusringi muutumine õigusakti menetlemisel, tuleks selle põhjuseid ka sügavamalt vaadelda. Demokraatlikus riigis on õigusakti menetlemine seotud kindlate tavade ning reeglitega, mis aitavad vältida olukorda, kus kehtestatav akt ei ole õiguspärane või proportsionaalne.

Teiseks toodud terviseadust toetavaks põhjenduseks on toodud riskide hindamise põhimõtete ühtlustamine. Tänapäevase õiguse järgi toimub riskide ja ohtude hindamine eriseaduste – nii HOS-i kui ka RiKS-i alusel. RiKS-ist lähtuvad riigikaitse tegevuskavad ning selle alamkavad, mis on enda olemuse tõttu riigikaitseolukordadeks ning HOS-ist lähtuvad hädaolukorra lahendamise plaanid.³⁸ Autori hinnangul tuleb aga arvesse võtta aga seda, et RiKS § 7 lg 3 kohaselt on Riigikantselei ülesandeks riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamise koordineerimine. HOS § 15 lg 5 kohaselt kooskõlastatakse asjassepuutuva ministeeriumi ja Riigikantseleiga. Arvestades, et Riigikantseleil on juba kehtivate sätete alusel võimalik koondada tervikülevaade, siis saab teha ka kahe eriseaduse alusel, kuna riskide ja ohtude tõenäosuse ning mõjude hindamist võib eelkõige meetodi valikule taanduvaks küsimuseks pidada.

VOS VTK-ga nähti ette strateegilise tasandi juhtimise tugevdamiseks ühtne juhtimiskorraldus, mille abil saab nii mittesõjalisi tsiviilkriise kui ka sõjalisi riigikaitsekriise lahendada selge juhtimisskeemiga ning samadel alustel. Suure mõjuga kriisi lahendamisel jääks keskne roll Vabariigi Valitsusele ning peaministrile, kes peab kindlaks määrama nii kriisi iseloomu ja ulatuse kui ka tagama laiemat koostöö algatamist.³⁹

³⁶ RKPJKo 3-4-1-20-04 p 26

³⁷ Covid-19 pandeemia kirjeldav analüüs ja õppetunnid. Terviseamet 2023. Lk 112. Kättesaadav arvutivõrgust: https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Trukised/covid-19_pandeemia_analuus_2023.pdf (18.04.2024)

³⁸ Valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsus. Riigikantselei, lk 7

³⁹ Valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsus. Riigikantselei, lk 11

VOS ülesehituse järgi on Vabariigi Valitsusel ning peaministril võimalus otsustada piiravate meetmete rakendamine konkreetse olukorra lahendamiseks.⁴⁰ Eelnõu järgi võib kriisiolukorra piiravaid meetmeid kohaldada kriisiolukorras – st ka eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. Piiravateks meetmeteks kriisiolukorra ajal on näiteks sideteenuse piiramine, liikumispiirang, viibimiskeeld ja kodanikukohustus. Eriolukorras, erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras on piiravateks meetmeteks näiteks teabe levitamise keelamine, teabele juurdepääsu piiramine ja sidevahendite kasutamise piiramine.⁴¹ Nagu eeltoodud näitlikust loetelust nähtub, mida tõsisem on olukord, seda piiravam on võimalik meede.

Tervikseaduse loomise idee eestvedajaks on olnud Riigikantselei, kes ühtlasi on ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu koostajaks. Vabariigi Valitse seaduse (VVS)⁴² § 76 kohaselt on Riigikantselei Vabariigi Valitsuse juures olev valitsusasutus, mis täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valituse poolt seaduse alusel antud ülesandeid. Riigikantselei peamisteks ülesanneteks on korraldada Vabariigi Valitsuse ja peaministri asjaajamist ning tehnilist teenindamist ning peaministri suhtlemist Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonidega. Õigusloomega seonduva peamise ülesandena saab välja tuua VVS § 77 lg 1 p 4 kohustuse kontrollida Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude vastavust põhiseadusele ja seadustele. Riigikantselei ülesanded tulenevad ka 17.11.2011 vastu võetud Vabariigi Valituse määrusest nr 140 „Riigikantselei põhimäärus”.⁴³ Nimetatud määruse § 2 p 3¹ kohaselt on Riigikantselei ülesannete täitmiseks vajalike õigusaktide eeselnõude ettevalmistamine üheks Riigikantselei ülesandeks. Autori hinnangul tuleb aga arvesse võtta, et seaduse tasandil on Riigikantseleil vaid pädevus kontrollida Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude vastavust põhiseadusele ja seadustele – õigusaktide eelnõude ettevalmistamine pole siiski primaarne seadusest tulenev ülesanne.

⁴⁰ Valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsus. Riigikantselei, lk 13

⁴¹ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskirja lisa nr 3

⁴² Vabariigi valitsuse seadus - RT I, 30.06.2023, 11

⁴³ RT I, 28.10.2023, 2

2.2. Seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu § 1 lg 1 sätestab reguleerimisala, milleks on riigikaitse rahu- ja sõjaaegset korraldust, eriolukorraks, erakorraliseks ja sõjaseisukorraks valmistumist ja nendest põhjustatud olukordade lahendamist, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldust, Eesti Vabariigi osalemist rahvusvahelises sõjalises koostöös, elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikke aluseid, järelevalvet ja vastutust.

Tegemist on sättega, mis reguleerib riigikaitse rahu- ja sõjaaegset korraldust, tsiviilkriisiks valmistumist ja selle lahendamist, eriolukorraks, erakorraliseks seisukorraks ja sõjaseisukorraks valmistumist ja nendest põhjustatud olukordade lahendamist, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldust. Eelnõus on välditud läbivalt terminite „rahuaeg“ ja „sõjaaeg“ kasutamist, kuigi § 1 lg 1 seda siiski teeb, kuna sellisest jaotusest tulenev liigitus ei sobitu enam tänapäevaste julgeolekuohtudega.⁴⁴ Klassikaline rahu- ja sõjaaja jaotusest lähtuvad regulatsioonid, mis on kriisiolukordade lahendamisel aluseks kriisiolukordade lahendamisel, ei sobitu tänapäeva julgeolekuohtudega, kuna sõjapidamine algab faktilise relvastatud ründega.⁴⁵ Nii 2022. aasta veebruaris alanud Ukraina sõda kui ka 2023. aasta oktoobris alanud Hamäsi-Iisraeli sõda algasid relvastatud ründega.

Üheks sõja ja rahu piiride hägustumise näiteks saab tuua hübriidohud. Hübriidoht on kombinatsioon sõjalisest ja mittesõjalistest, avalikest ja varjatud vahenditest – sealhulgas desinformatsioon, küberrünnakud, majanduslik surve. Hübriidmeetodid on kasutusel eesmärgiga hägustada tahtlikult sõjaaja ja rahuaja piire ning destabiliseerida ühiskondasid.⁴⁶ Hübriidsõja eesmärk on aga sarnane konventsionaalse sõja võidule: allutada teine riik ründaja kontrollile. Hübriidohud võivad tekkida ise, kuid neid võib tekitada ka ründav pool erinevate meetodite ning abinõude abil. Hübriidohtude tõhusaimad meetodid on infooperatsioonid, küberrünnakud, õõnestustegevus, aga ka energiaküsimused.⁴⁷

⁴⁴ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitamine. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnou.d.valitsus.ee/main/mount/docList/4cf81a89-1368-4ba1-a62d-1655e2c7c634> (27.04.2024)

⁴⁵ Gross, M. Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? Riigikogu Toimetised 36/2017, lk 90

⁴⁶ NATO. Countering hybrid threats. Kättesaadav arvutivõrgust: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm#:~:text=Hybrid%20threats%20combine%20military%20and,%20of%20regular%20forces (28.04.2024)

⁴⁷ Sazonov, V., Koort, E. jt. Sisejulgeoleku hübriidohtude tutvustamine. Sisekaitseakadeemia 2020, lk 13. Kättesaadav arvutivõrgus: https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2423/2020%2001%20Sisejulgeoleku%20h%20c3%20bcbridohutude%20tutvustamine%20A4_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y (27.04.2024)

Kuigi VOS eelnõu tekstis on teadlikult välditud terminite „rahuaeg” ja „sõjaaeg” kasutamisest, ei saa nende kasutamist eelnõu teksti tõlgendamisel täielikult välistada. PS § 104 punktist 17, mis eristab selgelt rahuaegset ja sõjaaegset riigikaitset.⁴⁸ Autori hinnangul ei saa aga teadlikult ning eelnõus läbivalt kõrvale jätta PS sätestatud kahe, teineteisele vastanduva üldise ühiskonnaseisundi „rahuaeg” ja „sõjaaeg” terminite kasutamist. Sõja ja rahu teineteisele vastandumist saab ajalooliselt pidada hea ja halva omavaheliseks võitluseks, kus sõda tähistab kuritegu rahu vastu. Tänapäeval on inimene harjunud sõda tõlgendama läbi õige ning vale määratluse ning seda mitte ainult kitsalt õigusaktide tähenduses vaid ka laiemalt moraalses tähenduses.⁴⁹ Selle kõrval saab näha ka laiemat vaadet, mille kohaselt saab kõiki riiklikke tegevusi – nii sõjas kui rahu hinnata samade põhimõtete järgi, mida teeme igapäevases moraal.⁵⁰ Nii tehnoloogia kui ka sõjataktila arenedes on terminid „rahuaeg” ja „sõjaaeg” omandanud vaieldamatult uued tähendused, mida lähiajaloo peetud sõdade puhul ei eksisteerinud – seega sõjaaega võivad tähistada ka seninägematud protsessid ning tegevused, millel võivad olla sealjuures ka kultuurilised erinevused. Autori hinnangul saaks seda eelnõus PS järgsed terminid eelnõusse sisse tuua läbi mõistete defineerimise, jättes sealjuures loetelu võimalikult lahtiseks, mis võimaldab „sõjaaja” definitsiooni laiendada, kuivõrd see võib olla ajas muutuv. Tuleb arvesse võtta, et Eesti Vabariigis kehtib sõjaseisukord (ehk sõjaaeg) vaid siis, kui see on väljakuulutatud lähtudes PS § 65 p 15, § 78 p 17, 18 ning § 128 sätestatust.

2.3.Kasutatavad põhimõisted

2.3.1. Tsiviilkriis

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu § 2 lg 1 defineerib tsiviilkriisi kui olukorda, mis võib põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimisel või ohustada paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, sealhulgas loodusõnnetus, katastroof või nakkushaiguse levik. Seega tsiviilkriis on suure mõjuga loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse leviku tõttu tekkinud kriis, mis võib olla nii piirkondlik kui ka üleriigiline. Tsiviilkriisi lahendamiseks võib välja kuulutada eriolukorra –

⁴⁸ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri lk 20

⁴⁹ Benbaji, Y; Statman, D. War by Agreement : A Contractarian Ethics of War. Oxford University Press, 2022, lk 9

⁵⁰ Lieblich, E. The Humanization of Jus ad Bellum: Prospects and Perils. The European Journal of International Law Vol. 32 no. 2, lk 580

seada nii piirkondlikult kui ka üleriigiliselt. Eelnõus defineeritakse „tsiviilkriis“ mõistena õigusaktis esmakordselt.⁵¹

Saab pidada arusaadavaks, miks on soovitud sätestada eelnõus uus, siiani kasutusel mitteolev termin „tsiviilkriis“. 2020. kevadel alguse saanud COVID-19 pandeemia ilmestas selgelt, et riiki võib tabada ohtlik olukord, mida ei ole võimalik lahendada ilma piiravate meetmete rakendamist ning asutuste igapäevast juhtimiskorraldust muutmata, kuid mis enda iseloomu tõttu ei pruugi aga paigutada olukordade alla, mille lahendamiseks on seadusandja sätestanud eraldi regulatsioonid – näiteks HOS alusel eriolukorra väljakuulutamise.

Kehtiva HOS § 19 lg 1 alusel kuulutatakse välja eriolukord juhul kui loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaigusest on põhjustatud hädaolukord, mida ei ole võimalik täiendavaid meetmeid – näiteks viibimiskeeldu ja muud liikumisvabaduse piirangud rakendamata lahendada. HOS-i järgi eeldab eriolukorra väljakuulutamise kindlat hädaolukorda – ennekõike loodusõnnetust, katastroofi või nakkushaiguse levikut. Uue mõiste, tsiviilkriisi alla saab aga liigitada ka muud tõsised häired ühiskonna toimimises, milleks võib olla ravimite või toidu puudus, aga ka elektrikatkestused.⁵²

Autor on seisukohal, et uue termini, tsiviilkriisi kasutusele võtmine ei too põhimõttelist erinevust siiani kehtivale õigusraamistikule, vaid loob katusmõiste olukordadele, mis võivad põhjustada ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või mis on defineeritavad kui loodusõnnetus, katastroof või nakkushaiguse levik. Seega mõiste võib omakorda kujuneda samuti takistuseks olukorras, kus tuleb otsustada, kas tegemist on tsiviilkriisiga, mis toob kaasa ulatuslikke häireid ühiskonna toimimisel või mitte, kuna nii laia tõlgendust võimaldav definitsioon tuleb igal konkreetsel juhul sisustada ning võib seetõttu võimalikus kriisi olukorras tuua vaidluseid, mis raskendavad olukorra lahendamisele keskendumist. Praktikas võib keerukaks osutuda konkreetsest sündmusest – näiteks nakkushaiguse levikust alguse saanud sündmuste ahel, mis lõpptulemusena võib põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises ning seda sealjuures pikaajaliselt.

COVID-19 pandeemialainete tõkestamiseks rakendati erinevaid abinõusid, mida saab süstematiseerida näiteks lähtudes konkreetse ohu väljaselgitamisest ja tõrjumisest; piirangud, mis lähtuvad abstraktselt ohtlike tegevuste preventiivseks keelamisest ning ettevaatusabinõud

⁵¹ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 20

⁵² Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 21

abstraktselt ohtlike, kuid siiski lubatavatele tegevustele, mille puhul on seatud lisatingimused.⁵³ Pandeemia algeks on nakkushaiguse levik, mille ohjamiseks rakendasid riigid erinevaid isikute õiguseid ja vabadusi piiravaid meetmeid. Kuigi piiravate meetmete rakendamine lõppes ajapikku, võib pidada vaieldavaks, mis hetkest saab läbi tsiviilkriis kui selline, mille alla on eelnõu järgi on võimalik liigitada ka olukorrad, kus on puudust mingist konkreetest tootest või teenusest.

Tsiviilkriisi kontseptsiooni võib aga kohata ka teiste riikide õigusaktides. Ühendkuningriigis alates 2004. aastast kehtiv *Civil Contingencies Act* (tsiviiljuhtumite seadus) kasutab hädaolukorra (*emergency*) tähendust. *Civil Contingencies Act*-i definitsiooni kohaselt võib hädaolukord tähendada ohtu nii inimese heaolule, loodus keskkonnale, aga ka sõda või terrorismi.⁵⁴ Ühendkuningriigi *Civil Contingencies Act* sisaldab endas kõige laiemaid hädaolukorra lahendamise võimalusi, andes volituse valitsustele kehtestada erakorralised regulatsioonid, võitlemaks ähvardava ohuga.⁵⁵

2.3.2. Riigikaitse

Eelnõu § 2 lg 4 definitsiooni kohaselt on riigikaitse Eesti Vabariigi iseseisvuse, sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalmere ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkuse ning põhiseadusliku korra kindlustamine, tagades elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise. Eelnõus toodud riigikaitse definitsioon kannab sama ideed, mis PS § 2, mille sõnastuse järgi on Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum lahutamatu ja jagamatu tervik.

PS X peatükk kannab samuti riigikaitse nimetust. Ka 1920. ja 1937. aasta PS-s olid olemas eraldi peatükid riigikaitsest. Kehtiva PS väljatöötamise ajal oli riigikaitse peaaegu ainus valdkond, mis ei olnud vähimalgi määral Eesti riigi kontrolli all ning seetõttu puudus ka vahetu kogemus, kuidas peaks valdkonda reguleerima. Riigikaitse on lai ning muutuv mõiste, mis sõltub riiki ähvardavatest julgeolekuohtudest ning julgeolekupoliitikaist.⁵⁶

⁵³ Pilving, I. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. *Juridica* 2022/3, lk 151

⁵⁴ Civil Contingencies Act 2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/1> (28.12.2023)

⁵⁵ Tickell, A., Britton, A. Towards an "all hazards" approach at last? Scottish public health law before, during and after COVID-19. *Public Law*, 2024, lk 2

⁵⁶ Kask, O., Kirss, K. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. X peatüki kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3603> (24.03.2024)

Kui tsiviilkriisi defineerimine seaduse tasandil on eelkõige regulatiivse eesmärgiga – võimaldades ühiskonda tabanud kriisiolukorras nii piiravate meetmete rakendamist kui ka asutuste töökorralduse muutmist, siis riigikaitse määratlus on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja põhiseadusliku korra kindlustamiseks, peegeldades sealjuures eelkõige PS preambulis sätestatud.

Autori hinnangul võib praktikas kerkida ka olukord, kui riik on riigikaitse kriisiolukorras, aga selle taustal on ka käimas tsiviilkriis. Eelnõu § 20 lg 3 küll sätestab, et olukorras, kus on kriisiolukord on kehtestatud riigikaitse tagamiseks, on tegemist riigikaitse kriisiolukorraga. Lähtudes aga eelnõu § 2 lg 1 tsiviilkriisi definitsioonist, mille kohaselt on loodusõnnetus tsiviilkriis, siis peaks kahe erineva – riigikaitse ning tsiviilkriisi olukorra välja kuulutama kahel erineval alusel, mis sisuliselt tähendab ka võimalust rakendada erineva intensiivsusega põhiõiguste- ja vabaduste riivet põhjustavaid piiravaid meetmeid. Eeltoodust tulenevalt peaks eelnõust selgelt ilmnema, kuidas kahe, sisuliselt erineva tekkepõhjusega kriisi koosinemisel välistatakse ülemäärane põhiõiguste riive.

2.4. Kriisiettevalmistuse kohustuse ülesannetega asutused

Eelnõu § 6 kohaselt on Vabariigi Valitsuse ülesandeks kujundada kriisiolukorras valmistumise ja selle lahendamise poliitika. § 7 sätestab täpsemad ülesanded Riigikantseleile, mis seonduvad kriisiolukordadeks valmistumisel. Nimetatud sätte lg 1 p 1-3 tuleneb, et Riigikantselei juhivad üleriigilise riskianalüüsi, riigikaitse strateegilise arengudokumendi ja Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamist ning koordineerivad täidesaatva riigivõimu asutuse tegemist. Vabariigi Valitsuse ülesanne ei tähenda sealjuures ühe konkreetse poliitika või dokumendi heakskiitmist, vaid eelkõige strateegiliste eesmärkide kindlaksmääramist ning nende tegevuste suunamist, mis aitavad seatud eesmäärke saavutada.⁵⁷

VVS § 42 lg 1 alusel kehtestatud „Riigikantselei põhimäärus“ § 2 p 9 ja 9¹ sätestavad Riigikantselei ülesanded seonduvalt riigi julgeoleku ja riigikaitse küsimustes. Nimetatud põhimääruse § 2 p 9 kohaselt on Riigikantselei ülesandeks nõustada peaministrit riigi julgeoleku ja riigikaitse küsimustes, korraldada Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni tööd ning koordineerida riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimist. P 9¹ paneb Riigikantseleile

⁵⁷ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri lk 28

ülesandeks kriisireguleerimispoliitika väljatöötamise ja asjaomaste valitsusasutuste tegevuse koordineerimise. Seega saab asuda seisukohale, et eelnõu § 6 ja 7 ei too sisulisi muudatusi võrreldes täna kehtiva regulatsiooniga.

Päästeameti ning Häirekeskuse põhitegevusteks on turvalise elukeskkonna kujundamine ja hoidmine, ohtude ennetamine. PäästeS § 2 peegeldab tervikuna organisatsiooni põhiväärtuseid, milleks on inimeste elu, tervist ja vara ning keskkonda ohustavate päästesündmuste ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ning päästesündmuse leevendamine ja kõrvaldamine. Päästeasutuse tegevuse põhialused on suunatud nii organisatsiooni liikmetele kui ka kõikidele teistele isikutele peegeldades sealjuures päästeasutuste missiooni.⁵⁸ PäästeS § 5 lg 1 p 6 kohaselt on Päästeameti ülesandeks hädaolukorraks valmistumine ja selle lahendamise tagamine hädaolukorra seaduse alusel.

Eelnõu § 8 sätestab Päästeameti ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel regionaalsel tasandil, milleks on kohaliku omavalitsuse üksuste nõustamine ning p 2 seab ülesandeks korraldada täidesaatva riigivõimu asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist koostööd ja teabevahetust. Päästeameti keskseks ülesandeks on tagada, et kohaliku omavalitsuse üksused oleksid valmis nii tsiviilkriisideks kui ka riigikaitsekriisideks.⁵⁹ Päästeamet on kujunenud elanikkonnakaitse asutuseks – seega on üheks asutuse sihiks ka kriisiks valmisoleku suurendamine. Selleks on vaja parandada nii elanike iseseisvat hakkamasaamist kriisiolukorras kui ka toetada elanikkonnakaitse arendamisel kohalikke omavalitsusi. Elanikkonnakaitse arendamisel tuleb arvesse võtta nii hädaolukorrast kui riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavatest ohtudest tulenevate vajadustega.⁶⁰

⁵⁸ Päästeseadus. Kommenteeritud väljaanne. Siseministeerium 2021. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.siseministeerium.ee/media/1567/download> (15.01.2024)

⁵⁹ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 29

⁶⁰ Päästevärgustiku strateegia aastani 2025, lk 4 Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.rescue.ee/files/dokumentid/paastevorgustiku-strateegia-aastani-2025-est.pdf> (03.01.2024)

2.5. Riskianalüüside koostamine

2.5.1. Üleriigiline riskianalüüs

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu § 10 lg 1 kohaselt on üleriigiline riskianalüüs dokument, milles analüüsitakse kriisiolukorda põhjustada võivaid ohte. Üleriigilist riskianalüüsi esmast, avalikku üleriigilist riskipilti tutvustati juunis 2023.⁶¹

Üleriigiline riskianalüüs on esmaseks sammuks riskide hindamise protsessis ning kriisideks vajalike plaanide loomisel. Riskianalüüs on aluseks nii kriisideks valmistuvatele asutusele ja isikutele, aga ühiskonnale tervikuna, et hinnata ohte enda toimimisele ja ülesannete täitmisele. Tõenäosuse ja mõju hinnang, milles on välja toodud kasvavad ohud ning uued tegurid, valmib erinevate ekspertide koostöös. Riskianalüüsi peamiseks eesmärgiks on tuvastada ohud, mis võivad põhjustada kriisi. Analüüs koondab kõiki ohte, vaadates neid vähemalt aasta ette. Analüüsi tulemusena on eesmärk luua ohtude loetelu, prioriseeritud ohtude loetelu ja kirjeldus, ohtude omavaheline ristsõltuvus ning tulevikusuunad ja muutused.⁶²

Tervikliku riskianalüüsi loomine annab vaieldamatult hea ülevaate kõikidest ohtudest, nende kirjeldusest ning omavahelisest ristsõltuvusest, kuid autori hinnangul tuleb arvesse võtta ka nii mahuka analüüsi koostamisega seonduvaid riske. Üheks peamiseks takistuseks võib autori hinnangul kujuneda ühtse meetodika valimine ning pikaajalise juurutamise rakendamine. Tuleb arvesse võtta, et asutuste kogemus ning võimekus erinevate riskianalüüside koostamisel on erinev. Senise praktika muutmine eeldab väga head kommunikatsiooni – seda nii erinevate asutuste vahel kui ka ekspertide tasandil, kes on tegelikud analüüside koostajad.

Riskihinnanguid on Eestis pikalt koostatud, kuid tegemist on iseseisvate analüüsidega, mida ei ole koondatud üheks üleriigiliseks riskianalüüsiks. Üleriigiline riskianalüüs keskendub eelkõige julgeolekuohtudele ja sündmustele, mis kutsuvad esile suure mõjuga kriisi. Avaliku riskipildi eesmärk on Eesti ühiskonnaliikmetel paremini mõista, millised riskid võivad mõjutada igapäeva elu ning milleks tuleb valmis olla nii riigil tervikuna kui ka kogukondade ning üksikisiku tasandil. Terviklik riskianalüüs valmib 2024 sügisel.⁶³

⁶¹ Üleriigiline riskipilt nüüd valmis Siseministeerium. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/uudised/uleriigiline-riskipilt-nuud-valmis> (24.04.2024)

⁶² Meetodika ja jätkutegevused. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigikantselei.ee/metoodika-ja-jatkutegevused#metoodika> (24.04.2024)

⁶³ Üleriigiline riskianalüüs. Riigikantselei <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/julgeoleku-ja-riigikaitse-koordineerimine/riigi-riskipilt> (24.04.2024)

Avalikus üleriigilises riskianalüüsis on kajastatud kokku 21 riski – sõjaline oht; vaenulike eriteenistuse tegevus; küberrünnakud; äärmusluse levik; korrupsioon; rahapesu; ränderünne; organiseeritud kuritegevus; massiline korratus; äkkrünnak; üleujutus; maastikupõleng; epideemia; loomataud; elektrikatkestus; sidekatkestus; tuuma-, kiirus- ja keemiaõnnetus; transpordiõnnetused; plahvatus; hoonetulekahju ja varing. Nagu nähtub toodud loetelust, siis riskid on nii riigikaitsele, riigi julgeoleku ja avaliku korra vastu suunatud ohud, aga ka tsiviilkriisid – eelkõige loodusõnnetused ning tehnoloogilised õnnetused, mis mõjutavad riiki tervikuna.⁶⁴ Üleriigilist riskianalüüsi ei saa aga vaadelda otseselt kui terviklikku dokumenti, kuna iga riski analüüs on sisult eraldiseisev. Iga eraldiseisev alusdokument võib omada aga ka juurdepääsupiirangut – nii asutusesiseseks kasutamiseks kui ka riigisaladuse tasemel (piiratud või salajane).⁶⁵

Avalik üleriigiline riskianalüüs ei reasta riske otseselt nende realiseerumise või kõige halvema stsenaariumi mõjude järgi. Arusaadavalt on kõige esmalt välja toodud sõjaline oht Eestile. Erinevalt teistest ohtudest, on sõjalise ohu korral rünnaku eesmärgiks kahjustada riiki tervikuna – haavates riigi toimimist kõikides valdkondades. Pärast täiemahulise sõja algust Ukrainas 2022. aasta veebruaris on üha enam saanud tähelepanu võimalik sõjaline oht nii Eestile kui ka kõikidele teistele Läänemere regiooni riikidele (teised Balti riigid, Soome ja Rootsi). On oht, et sõjalise edu korral Ukrainas tugevdab Venemaa 2020. aastate keskpaigas poliitilist ja sõjalist survet Balti riikidele.⁶⁶

⁶⁴ Riskid. Riigikantselei <https://riigikantselei.ee/riskid> (24.04.2024)

⁶⁵ Riigikantselei vastuskiri M. Käärikule 11.03.2024

⁶⁶ Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas. Välisluureamet 2023. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://raport.valisluureamet.ee/2023/et/venemaa-sojandus/1-2-venemaa-relvajoud-eesti-piiride-lahistel/> (29.01.2024)

2.5.2. Püsiva kriisiülesandega asutuse ning põhiseadusliku institutsiooni riskianalüüs

Põhiseaduslikke institutsioone on 6 – Eesti Pank, Kohtud, Õiguskantsler, Riigikogu, Riigikontroll ja Vabariigi Presidendi Kantselei. Eelnõu § 9 lg 1 kohaselt määratakse asutusele ja isikule püsivad kriisiülesanded. Eelnõu § 9 lg 2 kohaselt on püsivaks kriisiülesandeks ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorras kui ka enne seda.

Kriisiülesanded saab jagada tinglikult kaheks: püsivad ning ühekordsed. Püsivad kriisiülesanded määratakse enne reaalse kriisiolukorra saabumist seaduse või selle alusel antud õigusaktiga. Ühekorseteks kriisiülesanneteks on aga olemuselt sellised, mille täitmise vajadus ilmneb alles kriisiolukorras.⁶⁷ Püsiv kriisiülesanne on kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks vajalik ülesanne, mis on seotud täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) tegevusala või eesmärgiga. Püsivaks kriisiülesandeks on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorras kui ka enne seda, hoidumine tavaolukorras võimalikest katkestusest. Püsiva kriisiülesande peab olema määratud enne kriisiolukorda ning selle täitmiseks peab looma isik või asutus ka vastava valmiduse. Erinevus püsiva kriisiülesandega asutuse ning elutähtsa teenuse osutaja vahel seisneb selles, et elutähtis teenus on hädavajalik alusteenus, mis peab olema tagatud nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorras, püsiv kriisiülesanne on aga määratud enne kriisiolukorda ning selle täitmiseks peab isik ja asutus looma valmiduse.⁶⁸

Elutähtsa teenuse definitsioon on määratletud 14. detsembri 2022 direktiiviga (EL) 2022/2557⁶⁹ (edaspidi direktiiv) artikli 2 punktis 5, mille kohaselt on tegemist teenusega, mis on kriitilise tähtsusega ühiskondlike funktsioonide, majandustegevuse, rahvatervise ja ohutuse või keskkonna säilitamiseks. Võrreldes direktiiviga saab pidada kehtiva HOS § 2 lg 4 toodud definitsiooni elutähtsa teenuse osas põhjalikumaks, luues elutähtsa teenuse üheks kriteeriumiks ka sellised teenused, mille katkemine ohustab üksikisiku elu või tervist. HOS-i definitsiooni

⁶⁷ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 12

⁶⁸ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 31

⁶⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. direktiiv 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ

järgselt on elutähtis teenus tervik koos selle toimimiseks vältimatult vajaliku ehitise, seadme, personali, varu ja muu sellisega. Direktiivi artikli 2 punkt 1 defineerib ka elutähtsa teenuse osutaja – selleks on avalik-õiguslik või eraõiguslik üksus, mille liikmesriik on identifitseerinud kui elutähtsa teenuse osutajana. Kehtiv HOS § 38 lg 1 defineerib elutähtsa teenuse osutajat kui juriidilist isikut, kelle pädevuses on HOS §-s 36 elutähtsa teenusena määratletud avaliku halduse ülesande täitmine.

Kavandatava eelnõu seletuskirja järgi lähtutakse kolmest peamisest kriteeriumist, mis peavad olema täidetud selleks, et ülesannet saaks käsitleda kui kriisiülesandena. Esiteks, ülesannet on vaja täita kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks. Esimese kriteeriumi puhul on võetud aluseks võimalikult lai määratlus, mis katab endas väga palju erinevaid ülesandeid. Teiseks, kriisiülesannet täidetakse kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks selliselt, et ülesannet saab rakendada kriisiolukorras aga mitte tavaolukorras. Kolmandaks, püsiva kriisiülesandena on käsitletav vaid selline ülesanne, mis on isikule või asutusele või selle alusel sõnaselgelt määratud.⁷⁰ Püsiva kriisiülesandega asutuse kõrval on võimalus määrata ka kriisiülesanne ka isikule. Füüsilisele isikule pannakse kohustusi läbi tööülesannete. Füüsilise isiku tööülesanded sätestatakse töölepingus või muus töösuhet reguleerivas dokumendis.

2.6. Kriisiolukorra ja eriolukorra kehtestamine ja selle üle otsustamine

Kavandatava tsiviilkriisi ja riigikaitseaduse seaduse § 20 lg 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus oma korraldusega kehtestada kriisiolukorra tsiviilkriisi lahendamiseks või riigikaitse tagamiseks või kui on oht nende olukordade tekkeks ning kui olukorra lahendamiseks on vaja tagada mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ning koordineeritus ja kui olukorra lahendamine ei ole võimalik käesolevas seaduses sätestatud juhtimiskorraldust ning isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata ning tavapärasest rohkem võimeid, vahendeid ja varusid kaasamata.

Eelnõu § 20 lg 2 kohaselt on kriisiolukorraks ka sündmus, mille puhul on vajadus osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil või korraldada mobilisatsioon või demobilisatsioon. Eelnõu § 122 punktis 1 nimetatud kollektiivne enesekaitse operatsioon on rahvusvaheline

⁷⁰ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 32

sõjaline operatsioon Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artiklis 51 tunnustatud õigusel põhineva välislepinguga või muul viisil seaduslikult võetud kohustuse täitmiseks korraldatav kollektiivse enesekaitse operatsioon.

28.02.2023 eelnõu sõnastuse järgi kriisiolukorra kehtestamisele Vabariigi Valitsuse poolt ei pea eelnema ametkondlikku kriisi otsustamist, kuna kriisiolukorra lävendi võib ületada ka ootamatult juhtuv suurõnnetus või katastroof, mille puhul on kohe reageerida vaja. Hetkel kehtiva HOS § 19 lg 1 kohaselt on aga eriolukorra välja kuulutamise eelduseks see, et valitsevat hädaolukorda ei ole enam võimalik lahendada ilma juhtumiskorraldust või meetmeid rakendamata.⁷¹

Saab pidada arusaadavaks vajadust luua õiguslik raamistik sellist tüüpi kriiside lahendamiseks, mis algavad äkitselt ning sealjuures ei ole ametkondlikult jõutud veel otsustada, kas tegemist on kriisiga ning kas selle lahendamine on võimalik igapäevase juhtimisahela ning vahendite abil. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu 21 lg 1 kohaselt lähtub Vabariigi Valitsus kriisiolukorra otsustamise üle asjaomaste asutuste esitatud ohuhinnangust ja muust asjassepuutuvast teabest. Kuna eelnõu § 21 lg 1 eeldab aga ohuhinnangu koostamist, kuid § 20 lg 1 eelnõu seletuskirjas väljatoodu põhjal ei saa aga autori hinnangul välistada ka olukorda, kus konkreetse aset leidnud sündmuse jaoks, mida sealjuures ei ole võimalik lahendada asutuste tavapärase juhtimisahelaga, ei olegi detailset ohuhinnangut. Kuigi planeeritava eelnõu § 21 lg 1 kohaselt on õigus Vabariigi Valitsusel otsustada kriisiolukorra üle ka muu teabe põhjal kui ohuhinnang. Võttes arvesse, et peale kriisiolukorra kehtestamist on võimalik kasutada isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid (näit. § 51 – sideteenuse piiramine; § 53 – liikumispiirang ja § 54 – viibimiskeeld), siis meetme rakendamise vajalikkuse selgitamine avalikkusele, eriti isikutele, keda see vahetult puudutab, peab tuginema selgele ohuhinnangule, mitte vaid raskesti selgitatavale muu iseloomuga teabele.

Eelnõu § 22 lg 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud olukorra lahendamiseks välja kuulutada eriolukorra, kui tsiviilkriisi ei ole võimalik lahendada ilma eriolukorra ajaks ettenähtud juhtimisvolutusi, isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid, sealhulgas täiendavaid finantsjuhtimise abinõusid rakendamata.

⁷¹ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 58

Võimalikud olukorrad, mis võivad kujuneda hädaolukorraks ning sealt edasi eriolukorraks on loetletud HOS § 19 lg 1 alusel 29.07.2021 vastu võetud Vabariigi Valitsuse määruses nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“. Määruse § 2 kohaselt on Eestis hetkel 7 asutust, kelle ülesanne on hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtida. Seega enne riskianalüüsi tegemist ei ole võimalik öelda, kas mingi sündmus võib eskaleeruda hädaolukorrast või mitte – see selgub koostatavast riskianalüüsist.⁷²

Viimane eriolukord kuulutati välja Vabariigi Valitsuse 12.03.2020 korraldusega nr 76 „Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil“. Maailma Tervise Organisatsioon kategoriseeris COVID-19 leviku 11.03.2020 ülemaailmseks pandeemiaks.⁷³ Seega ajal, kui Eestis kuulutati välja eriolukord, oli COVID-19 näol tegemist ülemaailmse pandeemiaga ning see peegeldub ka Vabariigi Valitsuse korralduse punkti 1 sõnastuses, mis toob välja, et COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse pandeemilise levikuga maailmas, viiruse Eesti-sisese leviku tuvastamisega ja laienemise suure tõenäosusega ja sellest tingitud massilise nakatumise ohuga ning vajadusega rakendada hädaolukorra seaduse 4. peatüki 2. jaos sätestatud juhtimiskorraldust ning anda võimalus rakendada vajaduse korral samas peatükis sätestatud meetmeid. Viiruse levikust põhjustatud hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma hädaolukorra seaduses sätestatud juhtimiskorraldust rakendamata.

⁷² Hädaolukorra käsiraamat. Tallinn 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/media/454/download> (04.01.2024)

⁷³ Coronavirus disease (COVID-19). World Health Organization. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/coronavirus-disease-\(covid-19\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/coronavirus-disease-(covid-19)) (03.02.2024)

2.7. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise ja lõpetamine

Erakorralise seisukorra väljakuulutamise võimaluse näeb ette PS § 129, mis näeb ette seisukorra väljakuulutamise kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks. Erakorraline seisukorra väljakuulutamise põhjused on eelkõige riigisisesed.⁷⁴ Hetkel kehtiva ErSS § 3 on loetletud võimalikud olukorrad, millest võib tuleneda Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht. Selleks võib olla: Eesti põhiseadusliku korra vägivaldne kukutamise katse; terroristlik tegevus; vägivallaga seotud kollektiivne surveaktsioon; ulatuslik vägivallaga seotud isikugruppide vahelisest konflikt; Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldne isoleerimine ja vägivallaga seotud pikaajaline massiline korratus.

Eelnõu § 24 lg 1 sätestab erakorralise seisukorra väljakuulutamise võimaluse, mille kohaselt võib Riigikogu oma koosseisu häälteenamusega kuulutada Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust põhjustatud olukorra lahendamiseks erakorralise seisukorra, kui tekkinud olukorda ei ole võimalik lahendada ilma selleks ette nähtud juhtimisvolitusi või isiku põhiõigusi ja – vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata, kuid puudub alus sõjaseisukorra väljakuulutamiseks. Kuna PS § 129 lg 2 kohaselt tuleb täpsem erakorralise seisukorra korraldus ette näha seadusega, siis on selleks hetkel kehtiv eriseadus ErSS ning kavandatava eelnõu jõustumisel hakkab täpsem regulatsioon sisalduma seal. Võrreldes kehtiva ErSS-iga ei ole eelnõus loetletud erinevaid olukordasid, mis võivad enda iseloomu tõttu kujutada ohtu Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale, kuna see võib luua olukorra, kus loetelust ei leidu otsest õiguslikku alust, mis võimaldaks erakorralist seisukorda välja kuulutada. Eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb lähtuda keskest mõistest „põhiseaduslik kord” ning selle tõlgendamisest.⁷⁵

Autori hinnangul saab pidada põhjendatuks otsust, et eelnõust on välja jäetud konkreetsed olukorrad, mille puhul võib kujuneda oht Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale ning mille lahendamiseks on vajalik kehtestada terve Vabariigi territooriumil erakorraline seisukord. Põhiseaduslikku korda ohustav olukord ei pruugi olla vaid üks konkreetne selgelt piiritletav sündmus, vaid ka sündmuste ahel. Kriisiolukorras täpse õigusliku aluse puudumine ning võimaliku lahenduse otsimine võib olla ajakulukas, mis võib olla omakorda anda eelise Eesti

⁷⁴ Jäätma, J., Kolk, T. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 129 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3609> (24.03.2024)

⁷⁵ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 65

Vabariigi põhiseaduslikku korda ohustavale isikute grupile ja nende tegevusele, mis on suunatud riigi vastu.

Põhiseadusliku korrana saab mõista nii riigi suveräänsust, PS aluspõhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi. Põhiseaduslikku korda saab vaadelda osana avalikust korrast, mille tagamiseks ja kaitseks on kehtestatud nii tavapäraseid meetmeid (näit. riiklik järelevalve, süüteo menetlus) kui ka täiendav eriregulaatsioon (julgeolekuasutuste tegevus, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal kohaldatavad meetmed). Põhiseaduslikku korda saab ohustada eelkõige konstitutsiooniliste normide mittetunnustamine või nende süstemaatiline eiramine.⁷⁶

PS järgi saab avalikult korrale omistada kahte erinevat funktsiooni: 1) riigi ülesandeid ja põhiõigusi konstitueerivaks funktsiooniks, 2) põhiõigusi piiravaks funktsiooniks. Esmane funktsioon väljendub eelkõige riigi avaliku korra kaitsmise kohustuse loomises – nimetatud garantii funktsioon on tuletatav juba PS preambulis sätestatud riigi sisemise rahu tagamise kohustusega ning ka PS § 14-ga, mis paneb nii seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada õigused ja vabadused. Isikute õigused ja vabadused ei saa olla tagatud ühiskonnas, kus avalik võim ei taga fundamentaalsete kollektiivsete õigus hüvede kaitset.⁷⁷

Põhiseadusliku korra kaitsmisesse suunatud tegevust reguleerib ka JAS. JAS § 1 lg sätestab julgeolekuasutuste ülesanded ja pädevuse riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisel. JAS § 2 lg 1 nimetatud julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. JAS § 5 kohaselt on julgeolekuasutusteks Kaitsepolitseiamet ning Välisluureamet.

Avaliku korra mõiste on defineeritud KorS § 4 lg 1 – nimetatud säte defineerib avalikku korda kui ühiskonna seisundit, milles on tagatud õigusnormide järgmine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. KorS § 4 lg 1 definitsioon on korrakaitseõiguse aluspõhimõtetest ning selle sätestamise eesmärk on piiritleda korrakaitseõigusega kaitstavate

⁷⁶ Jäätma, J; Kolk, T jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 129 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3609> (24.03.2024)

⁷⁷ Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. *Juridica* 4/2012, lk 248.

õigusväärtuste ring. Kuna avaliku korra mõistet kasutatakse ka teises seadustes ning õigusharudes, ei pruugi see kattuda korrakaitse seaduses esitatud definitsiooniga.⁷⁸

2.8. Sõjaseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine

Sõjaseisukorra väljakuulutamine on sätestatud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu § 26 lg 1, mille kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud relvastatud rünnakust või sellega samaväärsest rünnakust või agressioonist põhjustatud olukorra lahendamiseks välja sõjaseisukorra, kui kriisiolukorda ei ole võimalik lahendada sõjaseisukorra ajaks ettenähtud juhtimisvolitusi või isiku põhiõigusi ja – vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata. Kui tegemist on Eesti vastu suunatud agressiooniga, siis kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra, ootamata ära Riigikogu otsust. Sarnaselt erakorralise seisukorraga kehtib sõjaseisukord terves riigis.

Sätte eesmärk on eristada sõjaseisukorda erakorralisest seisukorrast – eristus tuleneb PS §-dest 128 ja 129.⁷⁹ Ühtlasi saab välja tuua, et eelnõu § 26 lg 1 ja 2 ning PS § 128 on nii oma sisult kui ka sõnastuselt kattuvad – PS § 128 kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni. Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra, ootamata ära Riigikogu otsust.

Sõjaseisukorra väljakuulutamise eelduseks on relvastatud rünnak, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu või agressioon. Agressiooni täpne definitsioon ei ole rahvusvaheliselt kokkulepitud. Agressiooni mõiste defineerimisel lähtutakse ÜRO Peaassamblee 1974. a resolutsioonis nr 3314 (XXIX) „Agressiooni määratlemine” toodust⁸⁰. Nimetatud resolutsiooni artikli 3 järgi on agressioon: a) relvajõudude sissetung või rünnak teise riigi territooriumile või rünnakust tulenev sõjaline

⁷⁸ Laaring, M. jt. Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Sisekaitseakadeemia 2017

⁷⁹ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 68

⁸⁰ Definition of Aggression General Assembly resolution 3314 (XXIX). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/739/16/pdf/nr073916.pdf?token=9OKUBluudmRMw4xwDt&fe=true> (17.02.2024)

okupatsioon või teise riigi territooriumi või selle osa annekteerimine kasutades selleks jõudu; b) teise riigi territooriumi pommitamine; c) sadama või rannikujoone blokaad teise riigi relvajõudude poolt; d) igasugune mitteprovotseeritud kallaletung teise riigi relvajõududele (nii maa-, mere- ja õhuväele; e) teise riigi sõjaväebaaside kasutamine kolmanda riigi ründamiseks, kui selleks puudub vastav luba.

Kavandatava eelnõu seletuskirjas toodu kohaselt lähtutakse rünnaku mõiste defineerimisel 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokolli rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta artiklist 49.⁸¹ Nimetatud artikli kohaselt on “rünnak” defineeritud kui vastaspoole vastu suunatud vägivallateod nii pealetungil kui kaitses – rünnakud võivad aset leida mistahes territooriumil, sealhulgas ka konfliktiosalisele kuuluval, kuid vastaspoole kontrollitaval territooriumil.

Sõjaseisukorra lõpetamine on sätestatud eelnõu § 27 lg 1 – nimetatud sätte kohaselt otsustab Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul viivitamata sõjaseisukorra lõpetamise, kui sõjaseisukorra väljakuulutamise põhjustanud asjaolud on ära langenud. Kuna sõjaseisukord võimaldab rakendada ulatuslikke isikute põhiõiguseid- ja vabadusi piiravaid meetmeid, siis olukorda põhjustavate asjaolude äralangemisel tuleb koheselt lõpetada ka sõjaseisukord kogu riigis. PS ei tulene, et sõjaseisukorra lõpetamise tegemise ainuõigus peaks olema vaid presidendil – seega antakse eelnõu § 27 lg 1 Vabariigi Valitsusele volitus esitada sõjaseisukorra lõpetamise ettepanek.⁸²

Sõjaseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine on tihedalt seotud kahe mõiste – relvastatud rünnak ning agressioon sisustamisega. Eelnõu seletuskiri toob välja, et sõjaseisukord võidakse välja kuulutada ka siis, kui esineb relvastatud rünnakuga samaväärne rünnak, mis ei toimu konventsionaalses keskkonnas, vaid ka tavatus sõjapidamise keskkonnas (nt küberruum)⁸³. Eelnõu seletuskirjas toodud selgitust saab autori hinnangul pidada aga veidi pinnapealseks ning seetõttu vajaks küsimus pikemat analüüsimist.

Tuleb arvesse võtta, et alates Venemaa agressioonist Ukraina vastu on tõusnud ka Eesti jaoks tõsise mõjuga küberrünnakute ohutase. Ka peale Ukraina sõja algust on jätkunud Venemaa eriteenistuste küberluurekampaniad Eesti ning teiste Euroopa riikide vastu, skaneerides Eesti

⁸¹ Tsiviil kriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 68

⁸² Tsiviil kriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 70

⁸³ Tsiviil kriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 68

riigiasutuste ning kriitilise taristu arvutivõrke järjepidevalt ning otsides haavatavusi, mis võimaldaksid sissevõtmise ning juurdepääsu erinevale teabele.⁸⁴ 2022. aasta 24. veebruari varahommikul alanud Venemaa täiemõõduline agressioonisõda Ukraina vastu tõi kaasa olukorra muutuse küberruumis, tuues kaasa Eestile ennenägematul hulgal ummistusrünnakuid – tavapäraste küberkurjategijate kõrvale lisandusid poliitiliselt motiveeritud ründed, mille taga olid Kremli-meelsed rühmitused⁸⁵.

18. oktoobril 2022 kuulutas Riigikogu Venemaa režiimi terroristlikuks ning mõistis tugevalt hukka sõjategevuse Ukraina vastu ja agressiooni käigus vallutatud territooriumi ebaseadusliku annekteerimise. Avaldusega mõistis Riigikogu hukka ka Venemaa Föderatsiooni võimude toetusel loodud relvastatud rühmituste, nagu Wagneri Grupp, kasutamise agressioonis. Riigikogu peab vajalikuks tunnistada Venemaa Föderatsiooni loodud niinimetatud Donetsk ja Luhanski rahvavabariikide relvajõud ja Wagneri erasõjafirma terroristlikeks organisatsioonideks.⁸⁶ Samal päeval, kui Riigikogu võttis vastu vastavasisulise avalduse, järgnes ummistusrünne riigikogu.ee vastu – ööpäeva jooksul tehti lehe vastu rohkem päringuid kui tavaolukorras 7,5 aasta jooksul.⁸⁷ Olenemata asjaolust, et Eestis ei ole väljakuulutatud sõjaseisukorda, ilmestab autori hinnangul toodud näide selgelt seda, kui tihedalt on omavahel põimunud konventsionaalne keskkond küberruumiga ning neid ei ole võimalik eraldiseisvalt vaadelda ning ka küberruumis toimuv rünnak võib olla kantud samast eesmärgist ning sama vastase poolt, kui klassikaline sõjapidamine.

⁸⁴ Kaitsepolitsei aastaraamat 2022/2023, lk 22. Kättesaadav arvutivõrgust: https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/Aastaraamat%202022-23.pdf (01.02.2024)

⁸⁵ Küberturvalisuse aastaraamat 2023, lk 8. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.ria.ee/uudised/ria-2022-aasta-kuberrunded-uletasid-aprillirahutuse-aegseid-sajakordselt> (01.02.2024)

⁸⁶ Riigikogu avaldus „Ukraina territooriumi annekteerimise hukkamõistmisest ja Venemaa režiimi terroristlikuks kuulutamisest“ 717 AE. Avalduse tekst kättesaadav arvutivõrgust: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2023/02/717XIV_RK_a_19102022.pdf (02.02.2024)

⁸⁷ Küberturvalisuse aastaraamat 2023, lk 10

3. ISIKU PÕHIÕIGUSI JA -VABADUSI PIIRAVAD MEETMED TSIVIILKRIISI JA RIIGIKAITSE SEADUSE EELNÕUS NING NENDE KOOSKÕLA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSEGA

3.1. Kriisiolukorras rakendatavad piiravad meetmed

Tsiviilkriisi- ja riigikaitse seaduse eelnõus kasutatavad terminid tsiviilkriis ning riigikaitse, mis tähistavad erineva iseloomuga kriisi, omavad otsest seost ka sellega, millised isikute põhiõiguseid- ja vabadusi piiravaid meetmeid on kriisi lahendamiseks võimalik rakendada.

Tsiviilkriisi lahendamise eesmärgil võib kasutada kokku kaheksat erinevat piiravat meetet – kaitseväekohuslase Eestist lahkumise piiramine; sideteenuse piiramine; isikut tõendava dokumendi kaasas kandmine; liikumispääs; viibimiskeeld; teadete ning õigusaktide avaldamise kohustus; kodanikukohustus; asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine. Eriolukorras on võimalik täiendavalt rakendada veel täiendavalt kahte piiravat meetet, milleks on keelutund ning avaliku ürituse ja koosoleku pidamise piiramine.

Olukorras, kus kriisiolukord on kehtestatud riigikaitse tagamiseks ning sealjuures on väljakuulutatud erakorraline seisukord või sõjaseisukord on võimalik täiendavalt veel rakendada kokku kahteteist täiendavat isikute õiguseid- ja vabadusi piiravat meetet, milleks on kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isiku Eestist lahkumise piiramine; ühingu ja sihtasutuse tegevuse piiramine; majandustegevuse piiramine; streikide ja töösulgude keelamine; teabe levitamise keelamine; meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaandme väljaandmise piiramine; teabele juurdepääsu piiramine; sidevahendite kasutamise piiramine; sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatus õiguse piiramine; valdusesse sisenemine ja selle läbivaatus ning hüvitiste ja toetuste vähendamine ja maksmise peatamine. Kuna eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra piiravad meetmed on oma olemuselt kõige enam isikute õiguseid- ja vabadusi piiravad, siis neid võib rakendada vaid olukorras, kus vastav olukord on eelnevalt väljakuulutatud.

Isikute põhiõigusi ja – vabadusi piiravate meetmete rakendamise õigus on ettenähtud VOS eelnõu §-s 45. Nimetatud sätte lõike 1 kohaselt võib isiku suhtes kriisiolukorras kohaldada piiravaid meetmeid, mis on toodud eelnõu 5. peatüki 2. ja 3. jaos ning lisaks ka §-des 97 ja 102. Eelnõu seletuskiri defineerib piiravat meetet kui mistahes õigusakti alusel isiku põhiõigusi ja

– vabadusi piiravad haldusakti. Kriisiolukorra piiravaks meetmeks on üksnes eelnõu alusel kohaldatav põhiõigusi ja -vabadusi piirav haldusakt ning ka kriisiolukorras täidetavad kohustused, kui kohustus piirab isiku põhiõigusi- ja vabadusi.⁸⁸ Eelnõu § 45 lg 3 annab Vabariigi Valitsusele õiguse volitada piiravat meetet kohaldama ka haldusorgani. Haldusorganile, kes piiravat meetet kohaldama hakkab, jääb kaalutulusõigus abinõude valimisel. Meetet kohaldav haldusorgan peab kriisiolukorras pidevalt hindama, kas piirava meetme kohaldamise tingimused on täidetud – kui meetme kohaldamist nõudev asjaolu on ära langenud, siis on haldusorganil kohustus piirava meetme haldusakt peatada või kehtetuks tunnistada.⁸⁹

Lähtudes seletuskirjas sätestatust, saavad olla piiravaks meetmeks ka toimingud. Toiming on haldusmenetluse seaduse (HMS)⁹⁰ § 106 lg 1 kohaselt haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ning mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. HMS § 108 kohaselt võib toiminguga piirata ka isiku õiguseid, kuid sellisel juhul on isikul õigus nõuda toimingu kirjalikku põhjendamist. HMS § 51 lg 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Haldusakti tunnuseks on asjaolu, et tegemist on poolt avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud tahteavaldusega, millega tekitatakse, muudetakse või lõpetatakse isiku õigusi ja kohustusi. Toimingul aga see tunnus puudub.⁹¹

Eelnevale tunginedes ei saa autori hinnangul väita, et piirava meetme rakendamine on võimalik alati ka läbi toimingu. Toiminguga saab olla tegemist vaid siiski olukorras, kus tegevus on oma olemuselt toiming. Piirav meede toiminguna on näiteks kavandatava eelnõu § 71 sätestatud valdusesse sisenemine ning selle läbivaatus, mis on lubatud vaid erakorralise seisukorra ning sõjaseisukorra ajal. Tuleb arvestada, et piirava meetme rakendamine toiminguga on võimalusena toodud eelnõu seletuskirjas vaid näitliku loeteluna.

⁸⁸ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 103

⁸⁹ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 104

⁹⁰ Haldusmenetluse seadus - RT I, 06.07.2023, 31

⁹¹ RKHKo 3-3-1-44-10 p 12

3.1.1. Sideteenuse piiramine

Üheks piiravaks meetmeks, mida on võimalik rakendada kriisi ajal on eelnõu § 51 toodud sideteenuse piiramine. Nimetatud sätte järgi on Vabariigi Valitsusel või tema volitatud haldusorganil õigus panna sideettevõtjale ettekirjutusega kohustuse piirata lõppkasutajale sideteenuse osutamist või juurdepääsu sidevõrgule, kui see on vajalik avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks.

Sideteenuse mõiste tuleneb elektroonilise side seaduse (ESS)⁹² § 2 p 68. Nimetatud sätte kohaselt on üldkasutatav elektroonilise side teenus (ehk sideteenus) teenus, mida pakub sideettevõtja vastavad sideteenuste turul üldiselt alustel kõikidele isikutele, ilma, et isikud peaksid vastama mingitele neid teistest sarnastest isikutest eristavatele tunnustele. Teenus on üldkasutatav eelkõige siis, kui selle osutamine on kestev ja järjepidev ning seda pakutakse sisuliselt ühesugustel tingimustel. Sideteenuseks on nii kõne-, SMS- ja internetiteenus, aga ka kaabellevi- ja SAT-TV teenused.⁹³

Eelnõu seletuskiri toob välja, et sideteenusest tuleb eristada elektroonilise side teenust, mis on defineeritud ESS § 2 p 6 – nimetatud sätte kohaselt on tegemist teenusega, mis seisneb kokkulepitud tingimustel tervikuna või peamiselt signaalide edastamises või suunamises elektroonilise side võrgu kaudu. Selliseks teenuseks on näiteks võrguteenus, lairibateenus, multipleksimisteenus (meedia- ja andmesideteenuse ühtseks digitaalseks andmevooks muutmise ja edastamine).⁹⁴

Kavandatava tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 51 loob täiendava võimaluse piirata sideteenust. Käesoleval hetkel on see võimalik ESS §-de 66 ja 98 alusel. ESS § 66 näeb ette sideettevõtjale võimaluse piirata juurdepääsu sidevõrgule juhul kui teine lepingupool ei ole tasunud teenuse eest tähtaegselt; teine lepingupool on ühendanud sidevõrguga mittetöökorras või nõuetele mittevastava terminalseadme ja see häirib sidevõrgu tööd või sideettevõtja teisi kliente; sideteenuse osutamise piiramine on vajalik sidevõrgu seadmete või liinirajatiste paigaldamiseks, remondiks, vahetamiseks või hooldamiseks; teenuse osutamist võimaldava sidevõrguga ühendatud või sellega seotud teine sidevõrk ei vasta juurdepääsu või sidumise

⁹² Elektroonilise side seadus - RT I, 20.12.2022, 10

⁹³ Sideteenused. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet <https://ttja.ee/eraklient/tarbija-oigused/kaubandus-teenused/sideteenused> (24.04.2024)

⁹⁴ Tsiviilkriisi- ja riigikaitse seaduse eelnõu a seletuskiri, lk 113

tingimustele ning ei ole tagatud nende võrkude häireteta koostalitlusvõime; tekib oht sidevõrgu terviklikule toimimisele; see on vajalik eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra tõttu või see tuleneb õigusaktist. ESS § 98 lg 1 näeb ette sideettevõtjale võimaluse sideteenuse osutamist piirata järgnevatel olukordades: lõppkasutaja on hilineanud temale osutatud teenuse eest tasumisega üle 14 päeva või ületab temale kehtestatud krediitlimiiti; lõppkasutaja on sidevõrguga ühendanud mittetöökorras või nõuetele mittevastava terminalseadme; lõppkasutaja häirib terminalseadme kasutamisega sidevõrgu tööd või teisi sideteenuse kasutajaid; sideteenuse osutamise piiramine on vajalik sidevõrgu seadme või liinirajatise paigaldamiseks, remondiks, vahetamiseks või hooldamiseks; lõppkasutaja rikub oluliselt sideteenuse lepingu tingimusi või piirang tuleneb seadusest. Kui eelnõus toodud sellisel kujul jõustub, avaneb täiendav võimalus piirata sideteenust.

Sideteenust saab autori hinnangul pidada keskseks teenuseks, mille kaudu on võimalik reliseerida erinevaid teisi põhiõiguseid. Arvestades sideteenuse kasutatavust erinevates valdkondades ning eesmärkidel, riivab ka selle piiramine mitut põhiõigust – PS § 31 (ettevõtlusvabadus), PS § 32 (omandipõhiõigus), PS § 44 (õigus saada informatsiooni) ning PS § 45 (väljendusvabaduse õigus).

PS § 31 sätestab ettevõtlusvabaduse, mille kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja- liitudesse. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Ettevõtlusvabadust riivavad mistahes keeldud ja piirangud.⁹⁵ Ettevõtlusvabadusega on kaitstud tegevus, mis toimub tulu saamise eesmärgil – vabadus laieneb ka äriühingutele PS § 9 lg 2 järgselt. Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui seda mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.⁹⁶

Olukorras, kus kriisi tõttu on sideteenuste kasutamine piiratud, on mõjutatud nii Eesti kodanikud ning Eestis viibivad välisriikide kodanikud ning ka kodakondsuseta isikud, kellel on õigus tegeleda ettevõtlusega, aga ka äriühinguid, kuivõrd ettevõtlusvabadus laieneb ka neile. Autori hinnangul ei pruugi olla mõjutatud kõik ettevõtlusega tegelevad isikud ning äriühingud samal määral, kuivõird see on otseselt mõjutatud sellest, kui suur roll on sideteenusel konkreetse ettevõtte tegevuses. Sideteenuse piiramine oluliselt mõjutada eelkõige neid teenusepakkujaid,

⁹⁵ Kask, O. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 31 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3502> (24.03.2024)

⁹⁶ RKPJKo 3-4-1-1-02 p 12

kes on enda ärimudeli üles ehitanud selliselt, et kõik või arvestatav osa äritegevusest toimub internetikeskkonnas. Selliseks näiteks saab pidada kõiki e-kaubandusega tegelevaid ettevõtteid. E-kaubandus on kaupade või teenuste müük internetis toimuvate elektrooniliste tehingute abil.⁹⁷ Eesti ettevõtete seas on e-kaubanduse kanalite kasutamine levinud ning seal turustamine liigub tõusvas trendis. 2022. aastal on enam kui viiendik ettevõtetest (22%) liikunud kaupade ja teenuste müügiga e-keskkonda – 2010. aastal oli e-kaubandust kasutanud ettevõtete osakaal 11% kõigist ettevõtetest.⁹⁸

PS § 31 teise lause kohaselt võib seadus sätestada ettevõtlusvabaduse õiguse kasutamise tingimused ning korra – tegemist on lihtsa seaduse reservatsiooniga. Lihtsa seadusereservatsiooniga on tegemist olukorras, kus põhiõigust võib piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.⁹⁹ Kavandatava eelnõu § 51 kohaselt võib sideteenust kriisiolukorras piirata avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks. Autor on seisukohal, et olukorras, kus on juba tegemist põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumisega, on sideteenuse piiramine põhjendatud piirav meede, olenemata sellest, et see piirab ettevõtlusvabadust, kuna sellisel juhul saab pidada reaalseks võimaluseks ka seda, et ohtude realiseerumise tulemusena ei ole enam võimalik üldse ettevõtlusega tegeleda. Sideteenuse piiramine võib aga ülemääraselt piirata PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabadust olukorras, kus seda rakendatakse tsiviilkriisi korral – näiteks loodusõnnetuse puhul, mis on piirkondlik, siis ei ole välistatud, et riivatakse ka nende ettevõtlusega tegelevate füüsiliste ja juriidiliste isikute ettevõtlusvabadust, kes viibivad kriisipiirkonnast eemal.

PS § 44 sätestab õiguse saada informatsiooni. PS § 44 kohaselt on õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni igalühel ning kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. PS § 44 lg 3 kohaselt on õigus saada informatsiooni ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ning kodakondsuseta isikul, kui seadus ei sätesta teisiti. Olukorras, kus sideteenused

⁹⁷ Eesti e-kaubanduse statistika ja trendid. Eesti e-kaubanduse liit. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.e-kaubanduseliit.ee/liidust/statistika> (24.04.2024)

⁹⁸ Eesti ettevõtete e-kaubanduse käive on jätkuvalt tõusutrendis. Eesti Statistika. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.stat.ee/et/uudised/eesti-ettevotete-e-kaubanduse-kaive-jatkuvalt-tousutrendis> (26.04.2024)

⁹⁹ RKÜKo 3-3-1-35-15 p 31

on piiratud, ei ole võimalik teabe soovijal saada juurdepääsu teabele, mida ta soovib, kuna teabe edastamine leiab aset läbi sideteenuste – näiteks telefonikõne ning internetiteenuse. Üheks võimaluseks saada riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse ning nende ametiisikute käest teavet, on esitatada vastavasiuline teabenõue. Teabevaldajal on avaliku teabe seaduse (AvTS)¹⁰⁰ § 17 lg 1 loetletud viisidel, millest p 1 (teabenõudes märgitud elektronpostiaadressil) eeldab sideteenuse kasutamist mõlemal osapoolel – nii teabenõude esitajal kui ka teabevaldajast vastajal. AvTS § 13 p 1 kohasel on võimalik teabenõudjal esitada teabenõue ka suuliselt telefoni teel, kuid võttes arvesse, et ka kõneteenuse puhul on tegemist sideteenusega, ei ole võimalik ka sellel viisil soovitud teabenõuet esitada või sellele hiljem vastata, olukorras, kus kavandatava tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 51 alusel on piiratud sideteenuseid. PS § 44 sisaldub ka lihtne seaduse reservatsioon, mille kohaselt võib õigust saada teavet piirata juhul, kui soovitava teabe väljastamine on seadusega keelatud.

Autori hinnangul võib põhjendatuks pidada, kui sideteenuse piiramine toob ühtlasi kaasa ka PS § 44 sätestatud õiguse, saada informatsiooni, piiramise juhul kui tegemist on põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumisega, kuna nimetatud olukordades võib riigiasutustest, kohalike omavalitsustelt ja nende ametiisikutelt sideteenuse abil saadav teave oluliselt raskendada kriisi lahendamist. Küll aga ei pruugi kavandatava eelnõu § 51 toodud piirav meede olla proportsionaalne olukorras, kus tegemist on tsiviilkriisiga, millel puudub üleriigiline mõju.

PS § 45 kohaselt on igal inimesel õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. PS § 45 puhul on tegemist kvalifitseeritud piiriklausliga põhivabadusega, mis sisaldab endas ammendavat loetelu põhjustest, mille puhul väljendusvabadust piirata võib. Väljendusvabaduse kui põhiõiguse kandjaks on igaüks, millest tulenevalt on see nii Eesti kodanikel kui ka välismaalastel ja kodakondsuseta isikutel. Väljendusvabadust saab pidada üheks kesksmaks vabadusõiguseks. PS § 45 nimetatud väljendusvabadus on vahetult seotud ka PS §-s 1 sätestatud demokraatia põhimõttega, olles selle immanentseks osaks. Väljendusvabadus on eelduseks ja tingimuseks paljudele PS-ga tagatud õiguste ja vabaduste sisuliseks ja asjakohaseks toimimiseks ning kaitseks.¹⁰¹ PS § 45

¹⁰⁰ Avaliku teabe seadus - RT I, 07.03.2023, 11

¹⁰¹ Maruste, R., Turk, K. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 45 kommentaarid. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3516> (24.03.2024)

toodud loetelu kohaselt võib väljendusvabadust piirata valiku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks.

Sideteenuse piiramine, avaldab mõju ning võib oluliselt ka takistada enda ideede, arvamuste, veendumuste vaba levitamist. Üha enam vabast eneseväljendusest leiab toimub kasutades selleks näiteks internetiteenust, kuna see vajab vaid vastava võimekusega seadet – näiteks arvutit või telefoni. Piirates aga internetiteenust, ei saa isik kasutada talle harjumuspäraseks saanud vahendeid vaba eneseväljenduse eesmärgil. PS § 45 kohaselt ei ole oluline, millise vahendi on isik valinud enda ideede ja arvamuste levitamiseks. Kuigi teoreetiliselt on võimalik, et sobiva sideteenuse – näiteks interneti kasutamise piiramise järgselt valib isik teise, hetkel kättesaadava väljenduskanali – näiteks arvamuse avaldamise läbi trükisõna. Autori hinnangul saab aga ka sellisel juhul asuda seisukohale, et riive on juba aset leidnud, kuna tuleb arvestada ajalise viivitusega, mida sobivate vahendite leidmine kaasa võib tuua.

Autori hinnangul saab pidada sideteenuseid, eelkõige näiteks internetiteenust, PS § 45-ga kaitstud väljendusvabaduse üheks peamiseks realiseerimise vahendiks. Internetiteenus võimaldab vahetada läbi erinevate rakenduste teavet, avaldada arvamust ning jagada enda või kellegi teise poolt loodud loomingut. Lisaks võimaldab internetiteenus saada juurdepääsu erinevatele sotsiaalmeedia- ning uudistekanalitele. Internetiteenus omab suurt tähtsust info edastamisel mistahes kriisiolukorras – sellele viitab näiteks asjaolu, et 2020. aasta kevadel, peale eriolukorra väljakuulutamist kasvas mobiilse andmeside kasutamine tavapärasega võrreldes kuni 20 protsenti ning ühtlasi purustati sellel ajal ka 2020. aasta mahurekord.¹⁰²

Kavandatava tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu §-ga 51 võib riivata ka PS § 32 sätestatud omandipõhiõigust. PS § 32 kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandiõigus on oma olemuselt vabadusõigus, mis annab isikule iseseisvuse ja vabaduse oma elu iseseisvaks korraldamiseks.¹⁰³ PS § 32 kasutab terminit „omand“ kokku kolmes tähenduses – nii asjade, õigussuhete (omandiõiguse) kui ka vara tähenduses.¹⁰⁴ Riigikohus on leidnud, et omand hõlmab endas ka raha.¹⁰⁵ Internetiteenus on peamiseks, mille abil nii füüsilised kui ja juriidilised isikud enda raha haldavad – sealjuures tasuvad teenuste eest ning teostavad

¹⁰² Viirusepuhang on järsult suurendanud sideteenuste tarbimist. Eesti Rahvusringhääling. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1064645/viirusepuhang-on-jarsult-suurendanud-sideteenuste-tarbimist> (24.04.2024)

¹⁰³ Ots, M., Kelli, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 32 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3503> (24.03.2024)

¹⁰⁴ Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. Juridica 1/2006, lk 54

¹⁰⁵ RKTko 3-2-1-116-97

erinevaid toiminguid. Sularaha ei ole käibelt kadunud ning ametliku suunise järgi peaksid kõik isikud varuma endale kriisi tarbeks sularaha.¹⁰⁶ Tuleb aga arvesse võtta, et teatud rahaga seonduvaid tehinguid on võimalik teostada vaid internetiteenust kasutades – selliseks võib lugeda näiteks pensioniosakutega ning pangas oleva rahaga seonduvad tehingud.

Nagu eelnevalt väljatoodud, siis kavandatava eelnõu § 51 sätestatud sideteenuse piiramine riivab mitut põhiõigust – eelkõige PS § 31 (ettevõtlusvabadus), PS § 32 (omandipõhiõigus), PS § 44 (õigus saada informatsiooni) ning PS § 45 (väljendusvabaduse õigust). Analüüsis seda, kas sideteenuse piiramine kriisiolukorras on kooskõlas põhiseadusega, tuleb lähtuda eelkõige sellest, milline sündmus on kriisi põhjustanud ning kas sideteenuse piiramine aitab kaasa kriisi lahendamisele. Eelnõu § 46 kohaselt peab järgima piirava meetme rakendamisel lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest, mis jaguneb kaheks: 1) kohaldada tuleb ainult sellist meetet, mis on kohane, vajalik ja proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda; 2) ei tohi piirata kellegi seadusega kaitstud põhiõigusi ja -vabadusi või muid õigusi rohkem ega kauem, kui see on piirava meetme eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

Eelnõu § 51 on sõnastatud väga üldiselt ning sealjuures on võimalik seda rakendada kõikides kriisiolukordades – nii tsiviilkriis kui ka riigikaitstes, eeltoodule tuginedes on autor siinkohal arvamisel, et kavandatavas eelnõus toodud meetme rakendamine peaks sättes olema enam lahti kirjutatud ning lähtuma mitte sideteenusest kui ühtsest tervikust vaid erinevatest sideteenuse tüüpidest, kuna nende piiramise mõju võib olla juba iseenesest erineva riive astmega ning mõjutada väga suurt osa ühiskonnast, muuhulgas ka isikuid, kes tsiviilkriisi puhul ei pruugi viibida kriisist mõjutatud piirkonnas. Eeltoodule tuginedes leiab autor, et kavandatava eelnõu § 51 on vastuolus PS-ga, osas, mis võimaldab piiravat meetet rakendada ka tsiviilkriisi olukorras. Sätte järgi käsitletakse sideteenust ühtse tervikuna ning seda on võimalik piirata, tegemata sealjuures vahet erinevat liiki sideteenuste vahel. Sideteenuse, kui keskse teenuse, mille abil on võimalik realiseerida teisi õiguseid piiramine tsiviilkriisi olukorras kõrgendatud ohu väljaselgitamise eesmärgil ei ole proportsionaalne meede.

¹⁰⁶ Maksed ja sularaha. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://kriis.ee/kriisideks-valmistumine-cestis/maksed-ja-sularaha> (20.04.2024)

3.1.2. Isikut tõendava dokumendi kaasas kandmine

Eelnõu § 52 sätestab, et Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan võib kriisiolukorras kohustada isikut avalikus kohas kaasas kandma isikut tõendavat või muud isikusamasuse tuvastamist võimaldavat dokumenti, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks.

Isikut tõendava dokumendi definitsioon on toodud isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS)¹⁰⁷ § 2 lg 1. Nimetatud sätte kohaselt on isikut tõendavaks dokumendiks riigiasutuse poolt väljaantud dokument, kuhu on kantud kasutaja nimi ja sünniaeg või isikukood ning foto või näokujutis ja allkiri või allkirjakujutis. ITDS alusel väljaantavad dokumendid on isikutunnistus; digitaalne isikutunnistus; elamisloakaart; Eesti kodaniku pass; diplomaatiline pass; meremehe teenistusraamat; välismaalase pass; ajutine reisidokument; pagulase reisidokument; meresõidutunnistus; tagasipöördumistunnistus; meremehe teenistusraamat; tagasipöördumise luba; Euroopa tagasisaatmise reisidokument ning Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistus.

Eelnõu § 52 toodud piirava meetme peamine eesmärk seisneb vajaduses avalikus kohas viibivad isikud kiirelt tuvastada, kui tegemist on kriisiolukorraga, sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumisega. Vastavalt eelnõu § 52 sätestatule võib isiku tuvastada ka muu isikusamasuse tuvastamist võimaldava dokumendiga.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on tegemist piirava meetmega, mis riivab isiku õigusi vähe.¹⁰⁸ Kavandatava tsiviilkriisi- ja riigikaitse seaduse eelnõu § 52 toodud piirava meetme (isikut tõendava dokumendi kaasas kandmine) täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ja Kaitsevägi (kavandatava eelnõu § 144 lg 3). Eelnõu § 145 sätestab, et riikliku järelevalve tegemisel võib haldusorgan kohaldada KorS §-des 30-32 ja 49-53 sätestatud erimeetmeid. Viidatud sätetest on isikut tõendava dokumendi kaasaskandmise kohusutsega kõige tihedamalt setud KorS §-de 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine) ja 32 (isikusamasuse tuvastamine).

KorS erimeetmed on grupeeritud kolme jaotisesse – isikuandmete töötlemisega seonduvad riikliku järelevalve erimeetmed, joobeseisundi kahtlusega isiku suhtes kohaldatavad

¹⁰⁷ Isikut tõendavate dokumentide seadus - RT I, 06.07.2023, 35

¹⁰⁸ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 115

erimeetmed ning muud erimeetmed.¹⁰⁹ Nii KorS §-d 30 kui ka 32 eeldavad isikuandmete töötlemist. Isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel (IKÜM) 4 punkti 2 kohaselt on isikuandmete töötlemine isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine.¹¹⁰

Lähtudes sellest, et isikut tõendava dokumendi kaasaskandmise kui piirava meetme üle järelevalve teostamine eeldab isikuandmete töötlemist, ei saa autori hinnangul asuda seisukohale, et nimetatud piirava meetme rakendamine riivab isiku õigusi vähe. KorS § 32 lg 1 kohaselt võib politsei või muu seaduses sätestatud korrakaitseorgan isiku teadmisel kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel tuvastada isikusamasuse, see tähendab teha kindlaks isiku nime ja isikukoodi või selle puudumisel sünniaja, tutvuda dokumendiga, võrrelda fotot ja teisi dokumendile kantud biomeetrilisi andmeid isikuga ning kontrollida dokumendi ehtsust, või kui see ei ole võimalik, siis tuvastada isikusamasuse muul õiguspärasel viisil, kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. KorS § 32 lg 4 kohaselt võib korrakaitseorgan võib dokumendile kantud või isiku antud andmete õigsust kontrollida rahvastikuregistrist või muust Euroopa Liidu õigusakti või seaduse alusel loodud andmekogust. Eelnõuga sätestatud isikut tõendava dokumendi kaasas kandmise kohustus riivab autori hinnangul eelkõige PS § 26 sätestatud põhiõigust (perekonna- ja eraelu puutumatus).

PS § 26 sätestab, et igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutustes ja kohalikes omavalitsusest töötavad ametiisikud tohivad perekonna- ja eraellu sekkuda vaid seaduses sätestatud juhtudel, eelkõige tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Perekonna- ja eraelu puutumatus õigus on kõikidel isikutel, sõltumata nende kodkondsusest. Eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse. Eraelu puutumatus riive on ühtlasi ka isikuandmete töötlemine (sh kogumine, säilitamine, kasutamine).¹¹¹ Lähtudes kavandatava

¹⁰⁹ Laaring, M jt. Korrakaitseseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 103. Sisekaitseakadeemia 2017

¹¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679> (17.03.2024)

¹¹¹ RKHKo 3-3-1-3-12 p 19

eelnõu § 52 eesmärgist, milleks on kohustada isikut tõendavat dokumenti kaasas kandma, et haldusorganil oleks võimalik selle põhjal isikusamasus tuvastada, saab teha järelduse, et selle eesmärk on suunatud tervikuna eesmärgile töödelda isikuandmeid, millega paratamatult riivatakse PS § 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatus. Nagu eelnevalt välja toodud, siis PS § 26 kohaselt võib isiku perekonna- ja eraellu eelkõige olukorras, kus see on vajalik tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks – tegemist on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga, mis lubab eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ning PS § 26 sätestatud põhjustel.¹¹²

Autori hinnangul saab asuda seisukohale, et kavandatava eelnõu § 52 toodud piirav meede ei ole PS-ga vastuolus, kui tegemist on põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumisega, kuna sellises olukorras võib olla tegemist ühtlasi nii avaliku korra kui ka teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitsega, kuriteo tõkestamisega või kurjategija tabamisega. Küll aga on autori hinnangu meede rakendamine küsitav tsiviilkriisi olukorras, kuna meede on sisult suunatud isikuandmete töötlemise eesmärgile ning sätte üldine sõnastus eelnõus ei defineeri konkreetselt, kuidas meetme rakendamine tsiviilkriisi olukorras toimub. Seega saab järeldada, et meetme rakendamisega kaasnev riive intensiivsus võib olla ülemääraselt suur ning ebaproportsionaalne, sõltudes eelkõige sellest, kuidas riiklikut järelevalvet teostav haldusorgan seda teeb – kas piiratakse isikut tõendava dokumendi visuaalse vaatsuega või isikusamasust kontrollitakse vastu erinevaid riiklike andmekogusid, mis võimaldab saada isiku kohta enam teavet ning

3.1.3. Liikumispiirang ja viibimiskeeld

Tsiviilkriisi- ja riigikaitse seaduse eelnõu § 53 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema poolt volitatud haldusorgan kriisiolukorras ajutiselt keelata isikul teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise ning kehtestada muid nõudeid ja tingimusi isikute liikumisele avalikus kohas, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra kaitseks. Nimetatud säte viitab, et piirangu võib kehtestada juhul kui see on vajalik.

¹¹² Jaanimägi, Oja, L. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 26 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/sisu/3497/paragrahv_26 (24.04.2024)

Vajalikkust saab antud meetme puhul pidada keskeks kaalutluskohaks, millal meedet rakendada peaks.

Liikumispiirang on sätestatud korraükselise meetmena KorS § 44, nimetatud sätte kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korraükselise organ keelaata ajutiselt isiku viibimise teatud isiku läheduses või teatud kohas, kohustada teda selle isiku lähedusest või selle isiku lähedusest või sellest kohast lahkuma või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma näiteks isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral; kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks. Kui eelnõu peaks sellises sõnastuses jõustuma, siis täiendatakse ka KorS-i § 44¹. Toodud sätte kohaselt saab politsei või seaduses sätestatud juhul muu korraükselise organ võib ajutiselt keelata isikul teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise näiteks olukorras, kus isiku elu või tervist ähvardab vahetu oht.

Viibimiskeeld on sätestatud eelnõu § 54. Nimetatud sätte kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan võib kriisiolukorras keelata isiku viibimise teatud kohas, kohustada isikut sellest kohast lahkuma või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra kaitseks.

Autori hinnangul riivavad kavandatava eelnõu § 53 ja 54 eelkõige PS § 34 sätestatud õigust vabalt liikuda ning elukohta valida. Õigus katab endas nii ühest kohast teise liikumise kui ka teatud kohas viibimise.¹¹³ PS § 34 sätestab, et igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, on õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Tegemist on seega igaühe õigusega, olenemata isiku kodakondsusest. Nimetatud õigust saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras, eelkõige kui see on vajalik teise inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks. Arvestades, et PS § 34 toodud loetelu näol on tegemist kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga, mis võimaldab põhiõigust piirata teatud eeldusel, millest erinevate kriisidega seonduvad PS § 34 puhul riigikaitse huvid, loodusõnnetused ja katastroofid ning nakkushaiguse levikud.

¹¹³ Roosma, P. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 34 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3505> (27.04.2024)

Autori hinnangul võib liikumispirang ning liikumiskeeld takistada oluliselt isikute õigust vabalt liikuda ning elukohta valida. Eelkõige võib olla piiratud isikute koju pöördumine, seda olukorras, kus peab vältima mingis konkreetses piirkonnas liikumist. Kavandatavas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus on ette nähtud, et nii liikumispirangut kui ka liikumiskeeldu võib rakendada ka kriisiolukorras. Arvestades, et ka tsiviilkriisi võib olla pika kestvusega, siis ei ole välistatud, et kohustus teatud territooriumil või maa-alal liikumist peab vältima pikema aja jooksul, mis tähendab, et PS § 34 sätestatud riive intensiivsus ajas suureneb. Looduskatastroof, mille kestvus on lühike ning mille võimalikud kahjud suudetakse kiiresti likvideerida, ei too autori hinnangul kaasa tõenäoliselt olukorda, kus inimene ei saa näiteks piirkonda soovi korral enda elukohaks valida. Eelnevale tuginedes ei saa asuda seisukohale, et kavandatavas eelnõus toodud § 53 ja 54 oleksid vastuolus PS-ga. Küll aga on sätted sõnastatud väga üldsiselt tsiviilkriisi kontekstis, toomata välja sealjuures seda, millises ulatuses ja kuidas peaks meetmeid rakendama. Autori hinnangul loob see ohtu, et eelnõu §-des 53 ja 54 nimetatud meetme rakendamine on ebaproportsionaalne ning põhjendamatu.

3.1.4. Kodanikukohustus

Kavandatava tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu § 97 defineerib kodanikukohustuse kui vajaliku töö, mida tehakse kriisiolukorras töö- või teenistussuhteväline üksikjuhtumi põhiselt. Kodanikukohustuse täitmise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omandamine. Eelnõu § 98 annab üldise volitusnormi valitsusasutusele ja tema volitatud isikule rakendada vajaduse korral isikud kodanikukohustuse täitmisele.¹¹⁴ Kodaniku kohustuse näol on sisult tegemist piirava meetmega, kuna sellega piiratakse isikute õiguseid- ja vabadusi.

Sisult ei ole kodanikukohustuse täitmine uus konseptsioon.¹¹⁵ Hetkel kehtiva RiKS § 51¹ lg 1 näeb ette võimaluse kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal panna füüsilisele isikule ühekordse töökohustuse, kui ülesande saaval isikul ei ole riigikaitse kohustust tulenevalt seadusest või halduslepingust ning ühekordset töökohustust rakendada sooviv asutus ei saa ise või vabatahtlikuna kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ülesannet täita. Eelnõus on aga kasutatud terminit

¹¹⁴ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 183

¹¹⁵ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 182

„kodanikukohustus”, kuna see on paremini kooskõlas põhiseadusega¹¹⁶. Terminit “kodanikukohustus” saab pidada paremini PS-ga kooskõlas olevaks, kuna Inimõiguste ja põhivabaduse konventsioon (EIÕK)¹¹⁷ artikkel 4 keelab orjuse ja sunniviisilise töötamine. Sunniviisiline töö ja orjus aga ei hõlma teenistust, mida nõutakse elu või ühiskonna heaolu ohustavate hädaolukordade või õnnetuste korral ning tööd või teenistust tavalise kodanikukohustuse osana.

Kodaniku kohustust ei saa määrata isikule, kes täida kriisiülesandega ameti- või töökoha ülesandeid või kelle kriisiolukorra aegsed kohustused ei tulene muust seadusest või halduslepingust (eelnõu § 98 lg 1 sätestatud eeldus) või isik on vabastatus sellest eelnõu § 99 toodud põhjustel (näiteks tegemist on alla 18-aastasega; rase ning naissoost isik perioodil, millal tal on töölepingu seaduse kohaselt õigus emapuhkusele) jääb autori hinnangul eelnõu ning selle seletuskirja pinnalt ebaselgeks, milline asutus ning läbi millise andmekogu koondab teavet selle kohta, millistele isikutele on võimalik määrata kodaniku kohustus. Eelnõu § 115 lg 1 annab küll üldise volituse teabe kogumiseks nii kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel, kuid ei täpsusta, millist teavet see puudutav. Eelnõu § 116 annab küll üldvolituse andmekogust andmete väljastamisel kriisiolukorras, kuid seda vaid isikustamata andmete osas.

Autori hinnangul riivab kavandatava eelnõu § 97 eelkõige PS § 29 sätestatud majanduslikku põhiõigust valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht, aga ka PS § 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatus. PS § 29 sätestatud majandusliku põhiõiguse kaitsealasse kuuluvad eelkõige Eesti kodanikud, välisriigi kodanikul ning kodakondsustea isikul on sama õigus olemas juhul, kui seadus ei sätesta teisiti. Nimetatud sätte kohaselt on isikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud. PS § 29 puhul on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, seega võib põhjendatud juhtudel piirata inimese valikuõigust¹¹⁸. Autori hinnangul on valikuvabadus piiratud eelkõike seetõttu, et seda rakendatakse vaid

¹¹⁶ Tupay, P. Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus, lk 78. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.just.ee/media/4748/download> (28.02.2024)

¹¹⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon - RT II 2010, 14, 54

¹¹⁸ Henberg, A; Muller, K. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 29 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/sisu/3500/paragrahv_29 (26.04.2024)

kriisiolukorras ning töö- või teenistussuhte väliselt, seega ei ole tegemist piiranguga, mis on jääva iseloomuga. Tegemist on aga riivega, mida võivad isikud tõlgendada ning tunnetada erinevalt juba seetõttu, et kavandatavas eelnõus on lähtunud sõnastusel terminist „vajalik”, mis on aga autori hinnangul vägagi subjektiivse iseloomuga ning mille sisuline tähendus tuleb igas olukorras eraldi sisustada ning kohustuse saavale isikule selgelt edasi anda. Kuna PS § 29 loetleb ka olukorrad, mille puhul võib piirata isikute õigust valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht, milles on nii kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral. Kuna kavandatava tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega lahendatakse just eelnevalt nimetatud olukordasid, siis ei saa asuda seisukohale, et kavandatav säte oleks enda sisult põhiseadusega vastuolus. Küll aga võib tõstatuda küsimus sätte rakendamisel selle proportsionaalsusest, kuna nagu eelnevalt välja toodud, siis kavandatava sätte kohaselt võib seda rakendada juhul, kui kodaniku kohustuse alusel tehtav töö on „vajalik”, mida ei ole aga võimalik üheselt defineerida. Konkreetse ülesande vajalikkuse defineerimise kohustustus on haldusorganil, kes vajab kriisiolukorras tööjõudu.

Riive PS § 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatusetele tuleb planeeritava eelnõu § 97 osas eelkõige sellisel juhul, kui on vaja hinnatada, kas konkreetsele isikule saab määrata kodanikukohustuse. Eelnõu § 99 sätestab tingimused, kes ja millistel tingimustel on vabastatud kohustuse täitmisest. Kavandatava eelnõu § 99 lg 1 on loetletud tingimuste seas on ka selliseid, mis on oma olemuselt eriti isiku ning tema perekonna privaatsfääri avaldavad – näiteks teave isiku või tema pereliikme tervisliku seisundi kohta. Teave isiku tervisliku seisundi kohta on eriliiki isikuandmed, mille töötlemisele kehtivad IKÜM art 9 kohaselt erinõuded – töötlemiseks peab olema nõusoleku andnud andmesubjekt, töötlemise õiguslik alus peab tulenema seadusest või muust siseriiklikust õigusaktist või tegemist peab olema eluliste huvide kaitsega – eeltoodust tulenevalt on tegemist ka tugeva perekonna- ja eraelu puutumatusete riivega.

3.2. Eriolukorras, erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras rakendatavad piiravad meetmed

3.2.1. Avaliku ürituse ja koosoleku pidamise piiramine

Eelnõu § 56 kohaselt on Vabariigi Valituses või tema volitatud haldusorganil võimalik eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võimalus keelata avalike ürituste korraldamine ja koosolekute pidamine, kui see on vajaliku inimeste elu ja tervise kaitseks ning avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks või kui see on vajalik riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

KorS § 5 lg 7 kohaselt on ohu ennetamine see osa korrakaitsest, kus puudub ohu kahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas ka teabe kogumine, vahetamine, analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Ohu ennetamine hõlmab endas erinevaid kahju tekkimise võimalusi ja võimalikke tõenäosusi.¹¹⁹ Autori hinnangul nähtub toodud loetelust, et ohu ennetamine tervikuna on erinevate tegevuste kogum, mis kõik eraldiseisvana võivad oma olemuselt olla mingit põhiõigust- või vabadust riivavad. Võttes ohu ennetamisega seonduvaid võimalikke tegevusi, võib see tuua kaasa endaga riive PS § 19 toodud vaba eneseteostuse õigusele. Nii avaliku ürituse kui ka koosoleku pidamine võib olla kellegi vaba eneseteostuse väljundiks – eelkõige seal esinejad. Keelates või piirates avalike ürituste ja koosolekute pidamist, võib olla riivatud ka vaba eneseteostuse võimalus.

Avaliku ürituse ja koosoleku pidamise piiramisega riivatakse mitut põhiõigust – eelkõige PS § 26 (õigus perekonna- ja eraelu puutumatus), PS §31 (ettevõtlusvabadus), PS § 44 (õigus saada informatsiooni), PS § 45 (väljendusvabaduse õigus) ning PS § 47 (kogunemisvabadus).

PS § 26 on sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatus. Ohu ennetamine hõlmab ka endas teabe kogumist. Teabe kogumine on aga lai määratlus, mis võib hõlmata endas nii isikustatud kui ka isikustamata ning statistilise andmete töötlemist. Arvestades, et avalikest üritustest ning koosolekutest võtavad osa füüsilised isikud – st avaliku ürituse toimumiseks on vaja füüsilist isikut, kellel kõigil on ka oma eraelu ning privaatsfäär, siis osalejate või võimalike osalejate kohta teabe kogumine on juba oma olemuselt PS § 26 sätestatud õiguse riive. Võttes arvesse,

¹¹⁹ Laaring, M jt. Korrakaitseeadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 26. Sisekaitseakadeemia 2017

et eelnõu § 56 sätestatud meedet on võimalik rakendada eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal, siis teabe kogumine isikute kohta, kes osalevad või plaanivad osaleda koosolekutel või avalikel üritustel on põhjendatud eelkõige seetõttu, et nimetatud olukordade ajal saab ohuks pidada igasugust kogunemist – teabe kogumine isiku kohta, kes planeerib üritust või seal osalemist on proportsionaalne meede eelkõige seetõttu, et saaks välistada kriisi täiendava eskaleerumise.

Teise olulise õigusena piirab eelnõus kavandatud § 56 PS § 47 sätestatud kogunemisvabadust. Õigus rahumeelsetele kogunemistele on sätestatud põhiõigusena nii ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonis kui ka EIÕK-is. Õigus rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada on kõikidel, nimetatud õigus tuleneb PS § 47. Nimetatud sätte kohaselt on võimalik seda õigust piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel, kui see on vajalik riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. PS § 47 sätestatu on põhiõigus, mis annab võimaluse erineva tausta ja arvamusega inimestel koguneda, andes läbi selle võimaluse vähemuses olevate arvamuste väljendamiseks. Kogunemise ja koosoleku puhul ei ole oluline nende toimumise asukoht ning osavõtjad. PS kaitsealas on ka rongkäigud ning spontaansed koosolekud, millel puudub kindel korraldaja ja organiseeritud.¹²⁰

Kogunemisvabaduse kaitse all on vaid rahumeelsed kogunemised, mitte aga vägivaldsed. Rahumeelsele sisule rõhuvad nii PS § 47 kui ka ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 20¹²¹, mille kohaselt on igal inimesel õigus rahumeelse kogunemise ja liitumise vabadusele. Ka EIÕK artikkel 11 kohaselt on igaühel õigus rahumeelsele kogunemisele. Kuna PS § 47 kohaselt on kogunemisõigust võimalik piirata seaduses sätestatud juhtudel, siis peab olema sätestatud nimetatud õiguse piiramine sätestatud erinevates seadustes. Kehtiva õiguse järgi on nendeks KorS, ErSS, HOS ja RiKS.

Avalik kogunemine ning avaliku koosoleku ja avaliku ürituse regulatsioon on toodud KorS 4 peatüki 2. jaos. Koosoleku keelamist võimaldab KorS § 72, mille kohaselt võib prefekt keelata koosoleku pidamise, kui koosoleku korraldaja ei nõustu KorS § 69 seatud piirangutega (näiteks koosoleku aja või koha muutmise vajadus) ning olukorras, kus on alust arvata, et koosoleku pidamine tekitab kõrgendatud vahetu ohu ning ohtu ei ole võimalik tõrjuda vähem riivavat

¹²⁰ Jäätma, J; Kolk, T jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 104 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3581> (24.03.2024)

¹²¹ Inimõiguste ülddeklaratsioon terviktekst: <https://kompetentsikeskus.sm.ee/et/vordsed-voimalused/vordne-kohtlemine/oigusaktid/uro/inimoiguste-ulddeklaratsioon> (22.03.2024)

meedet kasutades. Kõrgendatud vahetu oht võib tulla nii koosoleku eesmärgist, koosolekuga seoses avaldatud materjalidest, osalejate hulgas vägivalda ühutavate gruppide olemasolust, aga ka sellest, et sama korraldaja koosolek on varem muutunud vägivaldseks ning on alust arvata, et see võib korduda. Koosolekut on võimalik keelata üksnes enne selle algust.¹²² KorS alusel koosolekuõiguse piiramise aluseks saab pidada ohuhinnangut, millele tuginedes saab otsustada, kas koosoleku pidamine võib kujutada ohtu või mitte.

Eriolukorras on kehtiva õiguse järgselt võimalik koosolekute korraldamist ka keelata HOS § 32 lg 1 alusel – nimetatud sätte kohaselt võivad Vabariigi Valitsus ja eriolukorra juht piirata korraldusega avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata nende pidamise eriolukorra piirkonnas, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks.

Lisaks on võimalik koosoleku keelamine võimalik ka ErSS ja RiKS sätete alusel. ErSS § 4 lg 1 p 13 kohaselt võib erakorralise seisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata õigust ilma eelneva loata ragumeelselt koguneda ka koosolekuid pidada. ErSS § 17 lg 1 p 6 kohaselt on erakorralise seisukorra ajal Vabariigi Valitsusel pädevus keelata koosolekute, demonstatsioonide ja pikettide korraldamise ning muud isikute kogunemised avalikes kohtades. RiKS § 20 lg 2 näeb ette võimaluse keelata Vabariigi Valitsusel kuni sõjaseisukorra lõppemiseni keelata avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks avalike ürituste ja koosolekute pidamise, sõltumata nende eesmärgist ning pidamise kohast. Võrreldes kehtiva õigusega suureneb volitatud isikute ring, kellel on võimalik piiravat meetet rakendada. Kavandatava eelnõu § 56 kohaselt võib avalike ürituste korraldamise ja koosoleku pidamist piirata Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan.

Avaliku ürituse ja koosoleku pidamise piiramine võib olla teatud tingimustel põhjendatud, kuid meetme rakendamine võib autori hinnangul kergesti kaasa tuua ülemäärase riive PS-ga tagatud põhiõigustele, kuna kavandatav eelnõu näeb meetme rakendamise ette ka olukorras, kus see on vajalik pelgalt ohu ennetamiseks.

Eelnõus toodud § 56 võib autori hinnangul mõningal määral piirata ka ettevõtlusvabadust. Koosolekute ja ürituste korraldamiseks on sageli vaja ka tehnilisi ning muid vahendeid, mis aitavad kohtumist korralda. Olukorras, kus on keelatud avalike ürituste ja koosolekute pidamine, on mõjutatud ka nende isikute majandustegevus, kelle põhitegevusalaks on erinevate

¹²² Laaring, M jt. Korrakaitseeadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 216. Sisekaitseakadeemia 2017

toodete ja teenuste pakkumine, mis lihtsustavad või teevad võimalikuks erinevate sündmuste korraldamise. Autori hinnangul saab pidada põhjendatuks eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ettevõtlusvabaduse riive isikutele, kelle tegevus kannatab eelkõige seetõttu, et ei ole võimalik keskenduda enda harjumuspärasele klientuurile või valdkonnale.

Eeltoodule tuginedes leiab autor, et eelnõu § 56 ettenähtud piirava meetme rakendamine eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on kooskõlas PS-ga, kuivõrd avalike ürituste korraldamine ja koosolekute pidamine erakordses kriisiolukorras, mille puhul on eelnevalt tuvastatud reaalne oht riigi julgeolekule on põhjendatud.

3.2.2. Teabe levitamise piiramise ja keelamisega seonduvad piiravad meetmed

Eriolukorras, erakorralises seisukorras ning sõjaseisukorras on Vabariigi Valitsusel või tema poolt volitatud haldusorganil õigus seada piiranguid või keelata teabe levitamine ning sellele juurdepääs ning meediateenuste osutamisele ja ajakirjandusväljaandme väljaandmisele. Vastavad piiravad meetmed on sätestatud eelnõu §-des 64 (teabe levitamise piiramine), 65 (meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaandme väljaandmise piiramine) ja 66 (teabele juurdepääsu piiramine). Kuigi eelnõu tähenduses on tegemist iseseisvate piiravate meetmetega, tuleb neid autori hinnangul koos vaadelda nende omavahelise tiheda seose tõttu – piirates juurdepääsu teabele, võib lõppastmes see piirata (või keelata) ka teabe levitamist. PS § 44 on sätestatud igaühe õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. PS § 44 nimetatud õiguste kandjaks on igaüks, PS § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilised isikud.¹²³ Kehtiv AvTS § 7 kohaselt on teabenõudja iga isik, kes teabevaldajale taotluse teabe saamiseks. AvTS § 7 ei sätesta nõuet, et tegemist peab olema kindlasti füüsilise isikuga.

Kavandatava eelnõu § 66 sätestab teabele juurdepääsu piiramise. Nimetatud sätte kohaselt on Vabariigi Valitsusel või tema volitatud haldusorganil õigus erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal piirata juurdepääsu teabele, mida avaliku teabe seaduse alusel ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, kasutamiseks.

¹²³ Albi, K. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 9 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/sisu/3480/paragrahv_9 (24.03.2024)

Sätte sisu järgi saab seda pidada sarnaseks ErSS § 17 lg 1 p 16 sätestatuga, mis võimaldab põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks keelata valitsusasutustel ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise.¹²⁴ Kehtiva AvTS § 36 lg 1 kohaselt ei tohi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada näiteks avaliku arvamuse küsitluse tulemusi, üldistatud statistilisi ülevaateid jne. Riigi julgeoleku seisukohast võib seal olla aga sellist tundlikku teavet, mida ei või avalikustada erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal – selliseks teabeks võivad olla ka AvTS § 36 lg 1 p 3-9 nimetatud nimetatud avaliku arvamuse küsitluse tulemused, üldistatud statistilised ülevaated, majandus- ja sotsiaalprognosid, dokumendid riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvehendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta.¹²⁵

Autori hinnangul tuleb teabele juurdepääsu piiramist võimaldava meetme puhul arvesse võtta ka seda, et ajaks, millal on välja kuulutatud erakorraline seisukord või sõjaseisukord, ei pruugi teabele juurdepääsupiiramine enam enda eesmärki täita, kuivõrd Eesti Vabariigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ohustaval isikute grupil või vaenulikul välisriigil võib see teave juba varasemalt kättesaadav olla. Tuleb arvesse võtta, et statistilisi andmeid avaldavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldajad ka Eesti avaandmete teabevärava kaudu,¹²⁶ kus võib olla ajas regulaarselt muutuvate andmestike pinnalt võimalik järelduste tegemine Eesti riigi suutlikkuse või elanikkonna kohata juba enne reaalse ohuolukorra saabumist ning seetõttu kavandatava eelnõu § 66 ettenähtud piirav meede ei pruugi kohaldamise ajal enam eesmärki täita ning seetõttu on tegemist ülemäärase riivega PS 44 tähenduses.

Eelnõu § 64 sätestab Vabariigi Valitsuse või tema volitatud haldusorgani võimaluse keelata erakorralise või sõjaseisukorra ajal teabe sõnas, trükis, pildis või muul viisil levitamise, kui see on vajalik riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks. Nimetatud meede riivab PS §-des 44, 45 ja 32 toodud õiguseid – ehk siis informatsioonivabadust, väljendusvabadust ning ettevõtlusvabadust.

¹²⁴ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu ja seletuskiri, lk 129

¹²⁵ Papstel, P. Analüüs. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil, lk 59. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.just.ee/media/4738/download> (22.03.2024)

¹²⁶ Eesti avaandmete teabevärv. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://avaandmed.eesti.ee/> (22.03.2024)

Teabe levitamise keelamine on sätestatud ka kehtivas ErSS § 17 lg 1 p 7, mille kohaselt võib erakorralise seisukorra ajal keelata massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamise. Samuti on piirang ette nähtud ka kehtiva RiKS § 20 lg 6 alusel, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus, peaminister ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister võivad kuni sõjaseisukorra lõppemiseni keelata massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise, kui selle avalikustamine võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut. Võrreldes kehtivate sätetega on eelnõu § 64 loobunud teabe edastamise sidumisest konkreetse massiteabe vahendiga. Samuti ei ole eelnõuga täpsustatud millise sisuga ja milliste vahendite kaudu levitatavat teavet piiratakse.¹²⁷

2024. aasta jaanuari alguses teatas Eesti Päevaleht, et alates aprillist 2024 lõpetab paberil ilmumise ja jätkab Delfi poraali koosseisus digiväljaandena. Muudatuse tingis asjaolu, et lugejate harjumused ja eelistused on muutunud, mis on viinud paberajakirjanduse tellijate arvu vähenemisele ning digimeedia populaarsuse ja usaldusväarsuse kasvule.¹²⁸ Erinevate seadmete laialdane levik, mis võimaldavad tarbida erinevates suhtluskeskkondades olevat teavet, on samuti võimalik liigitada massiteabe vahendite alla, kuna lugejate/jälgijate arv võib olla väga suur ning sealjuures ülemaailmse haardega. Klassikaline meedia – eelkõige raadio, televisioon ning trükimeedia on geograafilistest teguritest tulenevalt aeglasema ja seetõttu ka piiratuma levikuga. Meediakanalite vahendusel jõuavad maailmas toimuvad sündmused, ideed ja arvamused kiiresti ja vahetult inimesteni. Meediakanalite kaudu saab mõjutada inimeste käitumist, hoiakuid ja väärtusi, mistõttu kasutavad osapooled, kelle eesmärgiks on levitada valitsuse- ja riigivastaseid ideid ja arvamusi ning mõjutada elanikkonda sh ohutada vaenu, erinevaid kommunikatsioonimeediateid oma eesmärkide realiseerimiseks¹²⁹. Kiire tehnoloogia areng omab mõju ka terrorismile, mis võib ohustada riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Uute suhtlusvõrgustike ja keskkondade üha laialdasem kättesaadavus võimaldab teabe tarbijal tegutseda samal ajal teabe edastajatena ja see tekitab internetis tohutu hulga teabeedastajaid. Selle üks tagajärg oli virtuaalsete võrgustike loomine, kuhu kuuluvad sarnaselt mõtlevad inimesed, kes eelistavad saada teavet samadest allikatest. Selliselt toimiv teabe valikuline tarbimine konkreetsete (äärmuslike) ideoloogiate toetajate poolt suurendab virtuaalset

¹²⁷ Tsiviil kriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu ja seletuskiri, lk 126

¹²⁸ Eesti Päevaleht lõpetab paberil ilmumise. Eesti Rahvusringhääling. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609222581/eesti-paevaleht-lopeta-paberil-ilmumise> (22.03.2024)

¹²⁹ Gross, M. Analüüs. Meediateenuste, elektroonilise side teenuste, sh sotsiaalmeedia ning nende aluseks olevate sideteenuste ja sõnavabaduse piiramine, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.just.ee/media/4746/download> (22.03.2024)

ühtekuuluvust.¹³⁰ Uuemaid teavevahetuse keskkondasid nagu sotsiaalmeedia võrgustikud on eeltoodust tulenevalt autori hinnangul väga palju keerukam kontrollida ning nendes teabe levikut piirata või keelata võrreldes traditsioonilise meediaga.

Eelnõu § 65 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata osaliselt või täielikult meediateenuse ostumise ja ajakirjandusväljaandme väljaandmise, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks. Kehtiva ErSS § 17 lg 1 p 8 kohaselt on võimalik erakorralise seisukorra ajal Vabariigi Valitsusel õigus peatada raadio-ja telesaadete edastamine ning ajakirjandusväljaannete väljaandmine, kui see ohustab Eesti põhiseaduslikku korda. Sarnase sisuga säte on ka RiKS § 20 lg 1 p 7, mis annab sõjaseisukorra ajal Vabariigi Valitsusele, peaministrile ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutvale ministrile õiguse kuni sõjaseisukorra lõppemiseni peatada meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise, kui on alust arvata, et nende vahendusel avalikustatav teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut.

Eelnõu § 65 on seotud tihedalt §-ga 64, kuid piirangu ulatus ja intensiivsus on suurem, kuna see puudutab vabameediat, mis on demokraatiku õigusriigi üks alustalasid ning olulisi tunnuseid.¹³¹

Toodud piirav meede riivab nii informatsiooni vabadust, väljendusvabadust ning ettevõtlusvabaust, mis on sätestatud PS §-des 44, 45 ning 32. Autori hinnangul saab riivet pidada kõige intensiivsemaks PS § 32 tähenduses. Meediateenuse osutamine ja ajakirjandusväljaande väljaandmine toimub reeglina läbi äriühingu, kelle põhi- või kõrvaltegevuseks see on, kuid meediateenuse pakkujaks võib olla ka füüsiline isik – meediateenuste seaduse (MeeTS)¹³² § 5 definitsiooni kohaselt on meedia teenuse osutaja isik, kes kes osutab televisiooni-, tellitava audiovisuaalmeedia või raadioteenust, kellel on toimetusvastutus meediateenuse sisu valikul ja kes määrab selle esitamise järjestuse ning edastamise viisi. Viimastel aastatel on hüppeliselt kasvanud erinevate sisuloojate hulk, kes edastavad erinevatel platvormidel meediateenuseid ning ka reklaami. MeeTS § 4 definitsiooni järgi saab jagada meediateenused kaheks - audiovisuaalmeedia teenus, mida osutatakse osutatakse audiovisuaalmeedia teenuse osutaja toimetusvastutuse all peamise eesmärgiga pakkuda üldsusele teavituslikke, hariduslikke või

¹³⁰ Belova-Dalton, O. Uue meedia ja interneti mõju terrorismile, lk 7. Sisekaitseakadeemia 2023. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://digiriitl.sisekaitse.ee/handle/123456789/3068> (22.03.2024)

¹³¹ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu ja seletuskiri, lk 127

¹³² Meediateenuste seadus - RT I, 15.06.2022, 3

meelelahutuslikke saateid elektroonilise side võrgu kaudu, sinna hulka kuuluvad näiteks televisioon ning raadioteenus, mida osutakse raadioteenuse osutaja toimetust vastutuse all saatekava alusel saadete samaaegseks kuulamiseks peamise eesmärgiga pakkuda üldsusele teavituslikke, hariduslikke või meelelahutuslikke saateid elektroonilise side võrgu kaudu. Seega eeltoodust tulenevalt ei saa autori hinnangul lähtuda enam vana ning traditsioonilise meedia määratlusest, kus meediateenuse alla saab liigitada televisiooni ning raadio.

Sama keerukas võib olla defineerida ajakirjandusväljaannet. Kuigi klassikaliselt peame selle all silmas eelõige ajakirja või ajalehe väljaandjat, saab ajakirjanduslikku tegevust piiritleda märksa laiemalt, tulenevalt taaskord erinevatest tehnilisest võimalustest, mida interneti ning tehnoloogia areng on võimaldanud. Riigikohus on enda lahendis¹³³ leidnud, et ka internetiportaalis uudiste ja kommentaaride avaldamine on ajakirjanduslik tegevus.

Võttes arvesse meediateenuste ja ajakirjandusväljaande piiritlemise keerukust tänapäeva kiires tehnika arengus, on autori hinnangul risk selleks, et kavandatava eelnõu § 65 nimetatud piiravat meetet rakendades võib ka tekkida tsensuur, mis on aga PS § 45 kohaselt keelatud. Eelkõige on riigil keelatud luua institutsioone, mis väljendusvabadust piiraks või tegeleks hinnangute andmisega, kas loodu (audio, visuaal või trükis) on lubatav või mitte.

Teabe levitamise piiramise ja keelamisega seonduvad piiravate meetmete rakendamine ei ole PS-ga vastuolus, kuid autori hinnangul võib taaskord tõstatuda küsimus meetme proportsionaalsusest, kuivõrd meetme rakendamine ei pruugi enam enda eesmärki täita, kuna teave võib olla jõudnud vastaspoole kätte juba enne eriolukorra, erakorralises seisukorra ning sõjaseisukorra kehtestamist. Meetmete rakendamine hoiab ära eelkõige sellise teabe levitamise, mis on loodud peale meetme rakendamist.

¹³³ RKHKo 3-2-1-43-09 p 14

3.2.3. Sidevahendite kasutamise piiramine

Eelnõu § 67 näeb sätestab, et Vabariigi Valitsusel või tema volitatud haldusorgan võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata sidevahendite kasutamist, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Sidevahendi kasutamisele piirangute seadmine riivab nii informatsioonivabadust, mis on sätestatud PS §-s 44 ning ka väljendusvabadust, mis on sätestatud §-s 45. Sidevahendite kasutamise piiramisega kaasnevad tagajärjed võivad olla äärmiselt ulatuslikud, kuna selle kehtestamisega seotud adresaadiks saab lugeda tervet ühiskonda, kuna näiteks mobiiltelefoni kasutamine on muutunud igapäeva esmavajadusete täitmise seisukohast väga oluliseks. Sidevahendite kasutamise piiramist saab pidada äärmuslikuks meetmeks, kuna sidevahendi kasutamise keeluga kaob isikul igasugune võimalus teavet vastu võtta ning ka suhelda. Sidevahendi kasutamise piiramine ei ole samatähenduslik, mis sideteenus. Sidevahendi alla käivad kõik tehnilised vahendid – arvuti, raadio, faks, televiisor, telefon¹³⁴. Autori peab aga siiski tõenäoliseks, et meetme rakendamisega kaasnev riive on intensiivne eelkõige seetõttu, et sidevahendi alla liigituvad ka mobiiltelefonid, millega on muuhulgas võimalik ka sideteenuseid kasutada. Riigikohus on leidnud enda otsuses, et olukorras, kus on keelatud mobiiltelefonid ning samuti ka teised teabe edastamist ja vastuvõtmist võimaldavad seadmed, on keelatud ka seadmega interneti kasutamine. Täiemahuline keeld kasutada vabalt internetti võib riivata paljusid põhiõigusi, kuivõrd interneti kasutamisetä on tänapäeval paljude teostamine raskendatud.¹³⁵

Kuigi eelnõus § 67 toodud piiravat meetet on võimalik kehtestada vaid erakorralise seisukorra ning sõjaseisukorra ajal, ei saa autori hinanngul tähelepanuta jätta asjaolu, et mõlemad olukorrad võivad kujutada vahetut ohtu isikutele, kes näiteks viibivad kindlal terrooriumil. Keelates sidevahendi kasutamise (sh piirates sellega ka interneti kasutust), võib see luua täiendava ohu isikutele, kuna neile ei ole võimalik edastada ka teavet selle kohta, kuidas riigis kehtiva olukorra ajal käituda. Lähtudes ametlikest¹³⁶ soovistest, kuidas toimib ohuteavitus,

¹³⁴ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu ja seletuskiri, lk 130

¹³⁵ RKPJKo 5-23-16 p 41, 42

¹³⁶ Käitumisjuhised kriisiolukordadeks. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.olevalmis.ee/et/juhis/ohuteavitus> (20.03.2024)

siis olukorras, kus sidevahendi kasutamine on piiratud, võiv jääda võimaluseks vaid ohusieen (eeldusel, et see on konkreetses piirkonnas olemas), valjuhääldiga teavitus ning ükselt uksele teavitus – eeldusel, et neid on võimalik turvaliselt läbi viia.

Kehtivas ErSS § 17 lg 1 p 14 alusel on Vabariigi Valitsusele antud pädevus piirata sidevahendite kasutamist erakorralise seisukorra ajal Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks. Sarnase sisuga säte on toodud ka RiKS § 20 lg 5, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus piirata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni sidevahendite kasutamist, kui on alust arvata, et nende vahendusel levitatav teave võib ohustada riigi kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut.

Toodud sätteid võrreldes saab aga autori hinnangul asuda seisukohale, et kavandatav eelnõu § 67 on enda sisult kõige intensiivsema riivega, kuivõrd seda saab kohaldada ka Vabariigi Valitsuse poolt volitatud haldusorgan, nii ErSS kui ka RiKS ei näe ette edasivolitamise õigust. Lisaks tuleb arvesse võtta asjaolu, et võrreldes ajaga, millal ErSS-is ning RiKS-is vastavad sätted jõustusid, on tehnoloogia teinud hüppelise arengu ning sidevahendi võimekus ning funktsioon on ajas oluliselt muutunud, mis intensiivistab oluliselt ka meetme kehtestamisega kaasnevat riivet põhiõigustele.

3.2.4. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatusse õiguse piiramine

Eelnõu § 68 lg 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitusel Politsei- ja Piirivalveamet, julgeolekuasutus või Kaitsevägi võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata isiku sõnumisaladuse õigust vaadates läbi postisaadetisi; kuulata või vaadata pealt või salvestada elektroonilise side võrgu kaudu edastatavat sõnumit või muud teavet; kuulata või vaadata pealt või salvestada muul viisil edastatavat teavet, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Eelnõu § 68 lg 3 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitusel Politsei- ja Piirivalveamet, julgeolekuasutus või Kaitsevägi võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata isiku õigust kodu, perekonna- või eraelu puutumatusse jälgides isikut, asja või paikkonda varjatult; isiku samasust varjatult tuvastada; koguda elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isiku ja asukoha kohta andmeid; varjatult siseneda ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi teabe varjatud kogumiseks, salvestamiseks või selleks vajalike tehniliste abivahendite

paigaldamiseks ja eemaldamiseks ning asja asja varjatult läbi vaadata ning vajaduse korral seda varjatult muuta, rikkuda või asendada. Eelnõu § 68 toodud piiravate meetmete rakendamiseks on eelnõu § 69 sätestatud erikord, mille kohaselt peab teatud § 68 toimingute tegemiseks andma Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorganile loa halduskohtu esimees või tema määratud halduskohtunik toimingute tegemiseks pädeva haldusorgani põhjendatud kirjaliku taotluse alusel.

Eelnõu § 68 toodud meede riivab PS § 43 tagatud õigust sõnumisaladusele. PS § 43 kohaselt on igalühel õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Sõnumite saladuse õiguse kaitseala hõlmab sõnumite vahetamist posti teel ning erinevate tehniliste vahendite vahel. Sõnum võib sisaldada teavet inimeste tegevuse, veendumuste ning arvamuste kohta, mida inimene on soovinud jagada vaid konkreetse vestluskaaslasega.¹³⁷

PS § 130 kohaselt võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Nimetatud säte toob välja ka õigused ja vabadused, mida ei ole lubatud piirata. Loetellu ei kuulu sõnumisaladus - sõnumisaladuse puutumatus piirangud on aga õigustatavad riigi julgeolekut ja avalikku korda konkreetsel juhtudel ohustava tegevuse ärahoidmiseks. Arvestades ohtude ulatust ja suurust erakorralise ja sõjaseisukorra ajal, on nende põhiõiguste ulatuslikumad piirangud tavaliselt põhjendatud¹³⁸.

¹³⁷ Laos, S., Sepp, H. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 43 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3514> (24.03.2024)

¹³⁸ Kask, O., Kirss, K. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 130 kommentaarid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3610> (24.03.2024)

KOKKUVÕTE

Oleme harjunud elama vabas ühiskonnas, kus peamine tähelepanu ei ole igapäevaselt pööratud riiki ähvardavale ohule, mille allikaks võib olla nii vaenulik võõrriik, radikaliseerunud rühmitus, inimtekkeline õnnetusjuhtum või looduskatastroof. Alates 2020. aasta kevadest, mil sai alguse ülemaailmne COVID-19 pandeemia, mis sundis seninägrmatuid piiranguid rakendama üle maailma. 2022. aasta veebruaris alanud Venemaa täiemahuline sõda Ukraina vastu tõstatas paratamatult küsimuse sellest, kas ja kui valmis oleks Eesti sõjalise rünnaku korral.

Mistahes kriisi lahendamine eeldab vastava seadusandluse olemasolu. Eestis on väljatöötatud õigusaktid, mis reguleerivad erinevate kriiside juhtimist ning lahendamist – kuna ühsikond on pidevas muutumises, siis vajavad ka õigusaktid põhjalikke revisjone, mis aitavad jõuda selgusele, kas kehtiv õigus vajab muutmist ning kui jah, siis millises ulatuses. Käesoleva magistritööga soovis autor lähemalt vaadelda käesoleval hetkel Eestis kehtivaid õigusakte, mis reguleerivad erinevate tekkepõhjustega kriisideks valmistustumist, nende juhtimist ja lahendamist ning 28.02.2023 Riigikantselei poolt kooskõlastustusele saadetud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõud, mis jõustumisel koondaks endasse nii tsiviilkriiside kui ka riigikaitse seaduse eelnõus toodud isikute põhiõigusi ja-vabadusi piiravad meetmed on kooskõlas PS-ga.

Esimeses peatükis keskendus autor hetkel kehtiva regulatsiooni vaatlusele – eelkõige HOS, ErSS ja RiKS ning esitatud põhjendusele, miks peaks siiani eriseadustes sätestatud õiguslikud töömehhanismid koondama ühte terviklikku seadusesse. Töö autor jõudis järeldusele, et oluline ei ole mitte see, mitmes erinevas seaduses on sätestatud kriisiolukordade lahendamiseks ettenähtud regulatsioonid, sellest olulisemaks on nende olemasolu. Uue tervikseaduse loomisel tuleb aga arvesse võtta ka seda, et siiani ei ole Eestis kordagi kehtestatud kordagi kehtestatud kõrgendatud kaitsevalmidust, sõjaseisukorda, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ega erakorralist seisukorda. Eeltoodust tulenevalt puudub ka vastav praktikka, mis võimaldaks välja tuua konkreetseid õiguslikud kitsaskohad, mis erinevate olukordadega seonduvalt tekkinud on ning mida ei ole otstarbekas või võimalik lahendada juba kehtivate seaduste muutmisega.

Üheks tervikseaduse loomise keskseks argumendiks, asjaolu, et erinevaid kriise esilekutsuvate sündmuste riskihindamine ei toimu samade põhimõtete ja meetodite alusel ning seetõttu ei ole riskihinnangud omavahel võrreldavad. Autor jõudis järeldusele, et argumendiga saab vaid osaliselt nõustuda, kuna Riigikantseleil on juba kehtivate sätete alusel võimalik koondada tervikülevaade, riskide ja nende tõenäosuse ja mõjude hindamine võib olla ka meetodi valikule taanduv küsimus.

Käesoleva magistritöö teises peatükis vaatles autor lähemalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõud ning selle ülesehitust. Analüüsi tulemusena jõudis autor seisukohale, et eelnõus on sätteid, mis on üle võetud kehtivatest õigusaktidest, mis sisult oluliselt ei muutu. Juhul kui kavandatav tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus peaks sellisel kujul jõustuma, on sisult tegemist juba teistkordse riigikaitset puudutavate õigusaktide liitmisega. Peamiseks muutuseks saab pidada uue termini – kriisiolukorra kasutusele võtmist, mis võib tähendada nii tsiviilkriisi kui ka riigikaitse kriisi – termini kasutuselevõtu poolt räägib asjaolu, et kriisi võib vallandada ka olukord, mis ei liigitu PS nimetatud eriolukorrale (eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord), kuid toob siiski kaasa olukorra, kus olukorra lahendamise eeldab asutuste töökorralduse muutmist või täiendavate ressursside kaasamist.

Töö kolmandas peatükis vaatles autor lähemalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus toodud piiravate meetmete kooskõla PS-ga. Eelnõu näeb ette erinevate olukordade lahendamiseks meetmed, mille kehtestamine piirab suuremal või väiksemal määral isikute õiguseid ja vabadusi. Analüüsitud meetmetest on autori hinnangul PS-ga osaliselt vastuolus kõikides kriisiolukordades kasutatav piirav meede, mis võimaldab piirata sideteenuse kasutamist. Vastuolu tuleneb autori hinnangul asjaolust, et sideteenus on tänapäeval keskseks teenuseks, mille kaudu on võimalik realiseerida erinevaid teisi põhiõiguseid – kavandatav eelnõu ei too aga välja täpsemaid olukordasid või sideteenuse alaliike, mille piiramine tsiviilkriisi olukorras oleks põhjendatud.

Töö kolmandas peatükis tuvastas ka autor on piiravate meetmete rakendamisega võib kaasnedu suurem mõju, kui eelnõu seletuskirjas esmapilgul välja võib lugeda – näiteks isikut tõendava dokumendi kaasas kandmise nõue sisuline eesmärk on isikuandmete töötlemine, mis kannab endas isiku tuvastamise eesmärki ning teavet selle kohata, kas isikud, kes viibivad kriisiolukorraga seotud territooriumil, võivad olla ohuallikaks.

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus toodud piiravad meetmed, mis puudutavad teabele juurdepääsu ning selle levitamise piiramist (sh läbi meediateenuste osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise) omavad samuti suuremat mõju, kui eelnõust või selle seletuskirjast ilmneb. Tänapäevane kiire tehnoloogia areng, mis on viimasel aastakümnel hüppeliselt tõstnud erinevate sotsiaalmeedia ning suhtlusvõrgustike kasutamist, mis võimaldavad olla samaaegselt nii teabe loojad kui ka tarbijad. Piirates kriisi ajal teabele juurdepääsu ning selle levitamist, ei pruugi autori hinnangul selle abil soovitud tulemust saavutada, kuivõrd teave võib olla juba varem saadud ning levitatud suurele inimgrupile üle maailma kasutades selleks erinevaid suhtlusplatvorme, mis ei liigitu aga näiteks ajakirjandusväljaandeks.

Kokkuvõtvalt saab autor teha järelduse, et käesoleva magistritöö tuvastas ühe meetme osalise vastuolu PS-ga, kuid sealjuures ka võimalikke ohukohti, kus konkreetse meetme rakendamine kriisiolukorras võib hiljem tõstatada küsimuse selle proportsionaalsusest. Lõpliku hinnangu sellele, kas meetme kohaldamine mingis olukorras oli põhiseaduspärane saab autori hinnangul teha konkreetse näite pinnalt, kus on võimalik hinnata nii kriisiolukorra tinginud sündmust ning valitud meetmete proportsionaalsust.

ABSTRACT

Implementation of Restrictive Measures According to the Civil Crisis and National Defense Law Draft

According to the Constitution of the Republic of Estonia, Estonia is an independent democratic republic, where the people are the bearer of the highest state power. The independence of Estonia is timeless and inalienable. For a small nation that has suffered under the rule of various foreign powers throughout history, living in an independent country is crucial to maintain the nation together with its culture.

Since restoring independence, we are used to living in a free society, not paying nearly enough attention to the possible threats to our country. The threat that might originate from a hostile foreign country, a radicalized group, a man-made accident, or a natural disaster.

The global pandemic and the resulting crisis were soon replaced by the most unstable status quo in terms of security to exist in Europe since the Cold War. According to the Estonian Foreign Intelligence Service, the Russian armed forces were ready to start a full-scale military operation against Ukraine from the second half of February 2022. In the early morning hours of 24.02.2022, it became clear that the predictions based of the intelligence data was accurate and the long period of peace in Europe was over. The war in Ukraine and lessons from the global pandemic inevitably raised the question if and how ready exactly Estonia would be in the event of a military attack or any other disaster that requires the effort from whole society.

The relevance of this master's thesis derives from the fact that since 2020, various crises have had to be resolved – both the issues related to COVID-19 and the war in Ukraine. In connection with the war in Ukraine, which continues to this day, more people have started talking about Estonia's readiness in the event of a military attack. The readiness for this must be at the national level as well as at the level of communities and individuals. Although the threat of a military attack on Estonia is unlikely in 2024, the security situation in Europe and on Estonia's borders soon depends on whether Ukraine and its supporters can crush Russia's imperialist ambitions. In February 2023, The Government Office of Estonia sent the Civil Crisis and State Defense Draft Act for approval, which received a lot of attention in society, especially in respect to the question of whether all the restrictive measures provided in the draft are indeed in accordance with The Constitution of the Republic of Estonia.

Based on the above, the main aim of this master's thesis is to determine whether the measures limiting the basic rights and freedoms of the person in the new Civil Crisis and State Defense Draft Act are in accordance with The Constitution of the Republic of Estonia. The master's thesis is based on the draft text of the Civil Crisis and National Defense Act, which was sent for approval on 28.02.2023, and does not contain possible changes made during the processing of the draft.

This master thesis consists of three chapters. The first chapter of the paper focuses on the regulations currently in force – how the basic rights and freedoms of the individual are restricted for the purpose of solving various crises, and what exactly has necessitated the creation of a unified framework for solving various crises. The second chapter of the thesis focuses on the structure of the Civil Crisis and National Defense Act draft in more thorough detail, taking a closer look at the planned changes in relation to the currently valid regulation.

The third chapter of the paper focuses on the compatibility of the restrictive measures included in the draft with The Constitution of the Republic of Estonia, looking at the prescribed measures and grouping them according to whether it is a crisis or a special situation, a state of emergency or a state of war.

Since Estonia is based on a broad concept of security, which can also be seen as the ability of the state and the nation as a whole to protect itself from various external factors that may pose a threat to people's lives and health, the living environment, as well as the security of the state and the maintenance of the constitutional order, in the opinion of the author, the changes accompanying the draft are justified.

The main change can be considered the introduction of a new term – crisis situation, which can mean both a civil crisis and a national defense crisis – the fact that a crisis can also be triggered by a situation that does not fall under the special situation mentioned in the Constitution of the Republic of Estonia (emergency situation, state of emergency and state of war) speaks in favor of the introduction of the term, but however, leads to a conundrum where solving the situation requires changing the work organization and methods of institutions or involving additional resources.

In the third chapter of the work, the author took a closer look at the civil crisis and the consistency of the restrictive measures in the draft law on national defense with Constitution of the Republic of Estonia. The bill provides for measures to resolve various situations, the introduction of which restricts the rights and freedoms of individuals to a greater or lesser

extent. Among the analyzed measures, in the author's opinion, the restrictive measure used in all crisis situations, which allows limiting the use of communication services, is partially inconsistent with the Constitution of the Republic of Estonia. In the author's opinion, the contradiction stems from the fact that communication service is today a central service through which it is possible to realize various other fundamental rights – however, the proposed draft does not specify more precise situations or subtypes of communication service, the restriction of which would be justified in a civil crisis.

In the third chapter of the work, the author also identified that the implementation of restrictive measures may have a greater impact than can be read at first glance in the draft's explanatory letter – for example, the essential purpose of the requirement to carry an identity document is the processing of personal data, which carries the purpose of identifying the person and the information to find out whether persons, who are in the territory related to the crisis situation can be a source of danger.

Today's rapid technological development, which in the last decade has dramatically increased the use of various social media and social networks, which allow us to be both creators and consumers of information at the same time. Limiting access to information and its distribution during a crisis may not achieve the desired result, in the author's opinion, as the information may have already been obtained and distributed to a large group of people around the world using various communication platforms, which are not classified as, for example, a press release.

In summary, since the Constitution of the Republic of Estonia allows the limitation of rights if it is in accordance with the Constitution of the Republic of Estonia and stipulated in the law, then in the opinion of the author, it cannot be assumed that the stipulation of a restrictive measure in the law leads to its contradiction with the Constitution of the Republic of Estonia. The restrictive measures to be established in crisis situations are already stipulated in various laws today – also giving the possibility to limit the holding of meetings and the publication of press releases – so it cannot be assumed that the measures presented in the draft are something extraordinary. According to the author, the final assessment of whether the application of a measure in a certain situation was constitutional can be made based on a specific example, where it is possible to assess both the event that caused the crisis and the proportionality of the selected measures.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. Belova-Dalton, O. Uue meedia ja interneti mõju terrorismile. Sisekaitseakadeemia 2023. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://digiriiul.sisekaitse.ee/handle/123456789/3068> (22.03.2024)
2. Benbaji, Y; Statman, D. War by Agreement : A Contractarian Ethics of War. Oxford University Press, 2022
3. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas. Välisluureamet 2022. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2022-et.pdf> (17.03.2024)
4. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas. Välisluureamet 2023. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://raport.valisluureamet.ee/2023/et/venemaa-sojandus/1-2-venemaa-relvajoud-eesti-piiride-lahistel/> (29.01.2023)
5. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas. Välisluureamet 2024. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2024-et.pdf> (05.03.2024)
6. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Arvutivõrgust: <https://pohiseadus.ee> (24.03.2024)
7. Gross, M. Analüüs. Meediateenuste, elektroonilise side teenuste, sh sotsiaalmeedia ning nende aluseks olevate sideteenuste ja sõnavabaduse piiramine. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.just.ee/media/4746/download> (22.03.2024)
8. Hädaolukorra käsiraamat. Tallinn 2017. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.siseministeerium.ee/media/454/download> (04.01.2024)
9. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. Juridica 1/2006.
10. Kaitsepolitsei aastaraamat 2022/2023. Kättesaadav arvutivõrgust: https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/Aastaraamat%202022-23.pdf (01.02.2024)
11. Küberturvalisuse aastaraamat 2023. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.ria.ee/uudised/ria-2022-aasta-kuberrunded-uletasid-aprillirahutuse-aegseid-sajakordselt> (01.02.2024)
12. Laaring, M jt. Korrakaitseeadus. Kommenteeritud väljaanne. Sisekaitseakadeemia 2017
13. Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. Juridica 4/2012

14. Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsiooni lähteülesanne. Justiitsministeerium 2015. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.just.ee/media/1488/download> (05.03.2024)
15. Lieblich, E. The Humanization of Jus ad Bellum: Prospects and Perils. The European Journal of International Law Vol. 32 no. 2
16. Narits, R. Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents. Juridica 1/1998
17. Päästeseadus. Kommenteeritud väljaanne. Siseministeerium 2021. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.siseministeerium.ee/media/1567/download> (15.01.2024)
18. Päästevõrgustiku strateegia aastani 2025. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.rescue.ee/files/dokumendid/paastevorgustiku-strateegia-aastani-2025-est.pdf> (03.01.2024)
19. Papstel, P. Analüüs. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.just.ee/media/4738/download> (22.03.2024)
20. Pilving, I. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. Juridica 2022/3
21. Riigikaitse arengukava 2022-2031. Riigikantselei 2021. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigikantselei.ee/ru/media/1451/download> (25.02.2024)
22. Sazonov, V; Koort, E jt. Sisejulgeoleku hübriidohtude tutvustamine. Sisekaitseakadeemia 2020 Kättesaadav arvutivõrgust: https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2423/2020%2001%20Sisejulgeoleku%20h%c3%bcbriidohtude%20tutvustamine%20A4_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y (27.04.2024)
23. Tickell, A. Britton, A. Towards an "all hazards" approach at last? Scottish public health law before, during and after COVID-19. Public Law, 2024.
24. Tupay, P. Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.just.ee/media/4748/download> (28.02.2024)

Rahvusvahelised ja EL-i õigusaktid

25. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. direktiiv 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu

direktiiv 2008/114/EÜ. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2557> (24.03.2024)

26. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprill 2016. aasta määrus EL 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). ELT 2016 L 119, lk 1–88
27. Inimõiguste ja põhivabaduse konventsioon - RT II 2010, 14, 54

Eesti Vabariigi õigusaktid

28. Avaliku teabe seadus - RT I, 07.03.2023, 11
29. Eesti julgeolekupoliitika alused. Kättesaadav arvutivõrgust: https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf (21.11.2023)
30. Elektroonilise side seadus - RT I, 20.12.2022, 10
31. Erakorralise seisukorra seadus - RT I, 14.03.2023, 24
32. Haldusmenetluse seadus - RT I, 06.07.2023, 31
33. Hädaolukorra seadus - RT I, 06.07.2023, 33
34. Isikut tõendavate dokumentide seadus - RT I, 06.07.2023, 35
35. Julgeolekuastuste seadus - RT I, 14.03.2023, 25
36. Kaitseväge korralduse seadus - RT I, 27.01.2023, 3
37. Korrakaitse seadus - RT I, 14.03.2023, 29
38. Meediateenuste seadus - RT I, 15.06.2022, 3
39. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus - RT I, 11.03.2023, 72
40. Politsei ja piirivalve seadus - RT I, 06.07.2023, 64
41. Põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2
42. Päästeseadus - RT I, 06.07.2023, 68
43. Rahuaja riigikaitse seadus - RT I, 01.09.2015, 26
44. Rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus - RT I, 01.06.2013, 14
45. Riigikaitse seadus - RT I, 14.03.2023, 31
46. Sõjaaja riigikaitse seadus - RT I, 13.03.2014, 80
47. Vabariigi valitsuse seadus - RT I, 30.06.2023, 11

48. Vabariigi Valitsuse määrus nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“ - RT I, 31.07.2021, 4

Välisriikide õigusaktid

49. Civil Contingencies Act 2004. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> (24.03.2024)

Seaduseelnõud ja seletuskirjad

50. Riigikogu. Riigikaitseseadus 772 SE. Seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/riigikaitseseadus> (24.02.2024)
51. Riigikogu. Sõjaaja riigikaitse seadus 578 SE. Seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3a0960a8-8778-31fa-82e7-aeef807905cb/sojaaja-riigikaitse-seadus> (24.02.2024)
52. Valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsus. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/869ddf4-0563-484b-a63e-b8759ef14602> (20.11.2023)
53. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitamine. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4cf81a89-1368-4ba1-a62d-1655e2c7c634> (27.04.2024)

Kasutatud kohtupraktika

54. RKHKo 3-2-1-43-09
55. RKHKo 3-3-1-3-12
56. RKHKo 3-3-1-44-10
57. RKPJKo 3-4-1-1-02
58. RKPJKo 3-4-1-20-04
59. RKPJKo 5-23-16
60. RKTKm 3-2-1-116-97

61. RKTko 3-2-1-116-97
62. RKÜko 3-3-1-35-15
63. RKPJKo 5-23-16

Muud allikad

64. Alusdokumendid ja õigusaktid. Kaitseministeerium. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/alusdokumendid-ja-oiigusaktid> (24.02.2024)
65. Coronavirus disease (COVID-19). World Health Organization. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/coronavirus-disease-\(covid-19\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/coronavirus-disease-(covid-19)) (03.02.2024)
66. Definition of Aggression General Assembly resolution 3314 (XXIX). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/739/16/pdf/nr073916.pdf?token=9OKUBluudmRMw4xwDt&fe=true> (17.02.2024)
67. Eesti avaandmete teabevärv. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://avaandmed.eesti.ee/> (22.03.2024)
68. Eesti e-kaubanduse statistika ja trendid. Eesti e-kaubanduse liit. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.e-kaubanduseliit.ee/liidust/statistika> (24.04.2024)
69. Eesti ettevõtete e-kaubanduse käive on jätkuvalt tõusutrendis. Eesti Statistika. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.stat.ee/et/uudised/eesti-ettevotete-e-kaubanduse-kaive-jatkuvalt-tousutrendis> (14.03.2024)
70. Eesti julgeolekupoliitika alused. Vabariigi Valitsus. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/eesti_julgeolekupoliitika_alused_est_22.02.pdf (20.04.2024)
71. Eesti Päevaleht lõpetab paberil ilmumise. Eesti Rahvusringhääling. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609222581/eesti-paevaleht-lopetab-paberil-ilmumise> (22.03.2024)
72. Käitumisjuhised kriisiolukordadeks. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.olevalmis.ee/et/juhis/ohuteavitus> (20.03.2024)

73. Laiapindne riigikaitse. Kaitseministeerium. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/laiapindne-riigikaitse> (24.02.2024)
74. M. Käärik teabenõue Riigikantseleile, Tallinn, 10.03.2024 (kirjavahetus autori valduses)
75. Maksed ja sularaha. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://kriis.ee/kriisideks-valmistumine-eestis/maksed-ja-sularaha> (20.04.2024)
76. Metoodika ja jätkutegevused. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigikantselei.ee/metoodika-ja-jatkutegevused#metoodika> (24.04.2024)
77. NATO. Countering hybrid threats. Kättesaadav arvutivõrgust: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm#:~:text=Hybrid%20threats%20combine%20military%20and,use%20of%20regular%20forces (28.04.2024)
78. Oidsalu, M. Uus kobarkriisiseaduse eelnõu teeb ametnikest tsensorid. – Postimees 17.04.2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://arvamus.postimees.ee/7755607/uus-kobarkriisiseaduse-eelnou-teeb-ametnikest-tsensorid> (05.03.2024)
79. Riigikogu avaldus „Ukraina territooriumi annekteerimise hukkamõistmisest ja Venemaa režiimi terroristlikuks kuulutamisest“ 717 AE. Avalduse tekst kättesaadav arvutivõrgust: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2023/02/717XIV_RK_a_19102022.pdf (02.02.2024)
80. Riskid. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigikantselei.ee/riskid> (24.04.2024)
81. Seadusloome. Riigikogu. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ulesanded-ja-tookorraldus/mida-riigikogu-teeb/seadusloome/> (28.02.2024)
82. Sideteenused. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet <https://ttja.ee/eraklient/tarbija-oigused/kaubandus-teenused/sideteenused> (24.04.2024)
83. Üleriigiline riskianalüüs. Riigikantselei. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/julgeoleku-ja-riigikaitse-koordineerimine/riigi-riskipilt> (24.04.2024)
84. Üleriigiline riskipilt nüüd valmis. Siseministeerium. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/uudised/uleriigiline-riskipilt-nuud-valmis> (29.01.2024)

85. Viirusepuhang on järsult suurendanud sideteenuste tarbimist. Eesti Rahvusringhääling.
Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1064645/viirusepuhang-on-jarsult-suurendanud-sideteenuste-tarbimist> (24.04.2024)