

Euroopa Liit
Euroopa SotsiaalfondEesti
tuleviku heaksOÜ Advokaadibüroo
Eversheds Sutherland
Ots & Co
Kentmanni 4/Sakala 10
10116 Tallinn
Eesti

Registrikood 10639559

T: 622 9990
F: 622 9999

eversheds-sutherland.ee

13. detsember 2017**Justiitsministeerium**
Tõnismägi 5a, 15191 Tallinn
E-post: info@just.ee**JUSTIITSMINISTEERIUM**
ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Märge tehtud: 04.09.2017
Juurdepääsupiirang kehtib: 04.09.2022
Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2**VALDKONNA „RIIGIKAITSEÜLESANDED NING AVALIKE ÜLESANNETE SH TEENUSTE TÄITMINE HÄDAOLUKORRAS VÕI ERIKORDADE AJAL“ ANALÜÜS**

Kooskõlas 11.04.2017 töövõtulepinguga nr 7-13/2822 esitame Teile valdkonna „Riigikaitseülesanded ning avalike ülesannete sh teenuste täitmine hädaolukorras või erikordade ajal“ analüüsi (*Analüüs*).

I Avalike ülesannete, sh tuumülesannete ja riigikaitseülesannete määratlus ja nende omavaheline seos *de lege lata***1. Mõiste „avalikud ülesanded“ tähendus**

- 1.1.** Riigikohus märkis 11.12.2015 otsuses asjas nr 3-1-1-98-15, p 60, et seadused ei defineeri avaliku ülesande mõistet, ning lähtus selle mõiste sisustamisel Riigikohtu varasemast praktikast. Seega on mõistlik võtta mõiste „avalikud ülesanded“ määratlemisel aluseks asjaomane kohtupraktika.
- 1.2.** Riigikohus on erinevates lahendites korduvalt sisustanud mõistet „avalikud ülesanded“ (vt Riigikohtu 06.12.2011 määrus asjas nr 3-3-4-2-11, p 12; 14.12.2011 määrus asjas nr 3-3-1-71-11, p 8; 13.02.2013 määrus asjas nr 3-3-1-49-12, p 23; 19.06.2014 otsus asjas nr 3-3-1-19-14, p-d 11 ja 12; 15.01.2015 otsus asjas nr 3-3-1-68-14, p 19 ja 11.12.2015 otsus asjas nr 3-1-1-98-15, p-d 60 ja 61).
- 1.3.** Kõrgeima kohtu eelnevalt viidatud lahendite alusel saab kokkuvõtlikult järeldada, et:
 - 1) avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikele omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded;
 - 2) avaliku ülesande täitmisega on tegemist ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik;
 - 3) avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega.

2. Mõiste „tuumülesanne“ tähendusSissejuhatus

- 2.1.** Sarnaselt mõistele „avalik ülesanne“ ei määratle kehtiv õiguskord ka mõistete „tuumülesanne“ või „tuumikfunktsioon“ tähendust. Allakirjutanu hinnangul on mõisted „tuumülesanne“ ja „tuumikfunktsioon“ samatähenduslikud. Seda põhjusel, et tegemist on keeluliselt samasisuliste mõistetega. Näiteks, Eesti õigekeelsussõnaraamatu ÕS 2013 järgi tähendab sõna „funktsioon“ tegevust, talitust, ülesannet. Käesolevas analüüsis kasutatakse tuumülesande tähistamiseks edaspidi mõistet „tuumikfunktsioon“. Kuna kehtivas õiguses ei ole tuumikfunktsiooni tähendust avatud, siis on põhjendatud lähtuda ka selle mõiste sisustamisel kohtupraktikas väljendatud seisukohtadest.

- 2.2.** Mõistet „*tuumikfunktsioon*“ on Riigikohus kasutanud või selgitanud järgmistes kohtuasjades: 16.05.2008 otsus asjas nr 3-1-1-86-07, p-d 21 ja 26; 12.07.2012 otsus asjas nr 3-4-1-6-12, p 167; 17.12.2013 määrus asjas nr 3-2-1-4-13, p 39; 13.01.2014 otsus asjas nr 3-1-1-129-13, p 8.2; 15.01.2015 otsus asjas nr 3-3-1-68-14, p 19 ja 26.06.2015 otsus asjas nr 3-4-1-59-14, p 35.
- 2.3.** Riigikohtu osundatud lahendites mainitakse, et:
- 1) riigi tuumikfunktsioonide hulka kuuluvad karistusvõim, sealhulgas süütegude menetlemine ja kriminaalmenetluse läbiviimine, ning õigusemõistmine;
 - 2) olmejäätmete käitlemine on üks kohalike omavalitsuse tuumikfunktsioonidest.
- 2.4.** Tuleb nõustuda õiguskantsleri seisukohaga¹, et riigi tuumikfunktsioon on avalik ülesanne, millela ei saa rääkida enam toimivast riigist. Õiguskantsler viitas põhiseaduse preambulale, mille järgi on Eesti Vabariik loodud muuhulgas kaitseks sisemisele ja välisele rahule. Sellest järeldas õiguskantsler, et igal juhul peab riik kaitsma kodanikke vägivalda, varguse ja pettuse eest ning et kodanike kaitse on alati suuremal või vähemal määral seotud vajadusega kasutada füüsilist jõudu. Väide, et riigi esmane ülesanne on sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas, on esitatud ka teoses „Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne“ (2017), põhiseaduse preambula kommentaar, p 14.

Põhiseaduses sätestatud riigi tuumikfunktsioonid

- 2.5.** Lähtudes põhiseaduses riigile pandud ülesannetest, sealhulgas põhiseaduse preambulas välja toodud Eesti Vabariigi eesmärkidest, ja võttes aluseks nn toimiva riigi kriteeriumi, st nõude, et ilma konkreetset funktsiooni täitmata ei ole võimalik rääkida toimivast riigist, on põhjendatud väita vähemalt järgmisi riigi tuumikfunktsioone:

2.5.1. Eesti Vabariigi eesmärkide täitmine – vabaduse ja õigluse kaitse, rahvuse ja kultuuri säilitamine

- 1) riigi rajanemine vabadusele, õigusele ja õiglusele (põhiseaduse preambula kolmas lõige);
- 2) rahvuse, keele ja kultuuri säilitamine (põhiseaduse preambula viies lõige ja põhiseaduse § 6).

2.5.2. Iseseisvuse, sõltumatuse, riigi territooriumi terviklikkuse ning sisemise ja välise rahu kaitse

- 1) iseseisvuse, sõltumatuse, riigi territooriumi terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitse (põhiseaduse § 1 ja § 2 lg 1);
- 2) sisemise ja välise rahu kaitse, sealhulgas kohustus tagada igaühele õigus riigi kaitsele (põhiseaduse preambula neljas lõige, põhiseaduse §§ 13-15 ja §§ 20-24);
- 3) riigikaitse korraldamine (põhiseaduse § 124, § 126 ja §§ 128-131).

2.5.3. Põhiõiguste ja –vabaduste tagamine, sh tervise- ja keskkonnakaitse, sotsiaalkaitse ja hariduse andmine

- 1) seaduslikkuse, õigusriigi, proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete ning teiste rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete järgimise kohustus (põhiseaduse § 3, §§ 10-12);
- 2) põhiseaduses sätestatud erinevate põhiõiguste ja –vabaduste, sh õigus kodakondsusele, õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse, ettevõtlusvabaduse ja omandi puutumatusse tagamine (põhiseaduse § 9, §§ 16-19, §§ 25 ja 26, § 29, §§ 31-36 ja §§ 39-55);
- 3) tervise kaitse, sotsiaalkaitse ja hariduse andmise tagamine (põhiseaduse § 28 ja § 37);
- 4) keskkonnakaitse (põhiseaduse § 53).

2.5.4. Riigi organisatsiooni, selle erinevate organite ja nende pädevuse sätestamine ning põhiseaduse muutmise tingimuste kehtestamine

- 1) riigivõimu kõrgeima kandja määratlemine (põhiseaduse § 1 lg 1 ja § 56);

¹ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, Tallinn 2007, lk 103, p 6.4.1.

- 2) kodakondsuse andmise ja valimistega seonduvate küsimuste määramine (põhiseaduse § 8, §§ 57 ja 58, § 78 p 3 ja § 104 p-d 1-4);
- 3) võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtete järgimise kohustuse kehtestamine (põhiseaduse § 4);
- 3) Riigikogu koosseisu, selle moodustamise tingimuste ja pädevuse määramine (põhiseaduse §§ 59-76);
- 4) Vabariigi Presidendi ametikoha täitmise tingimuste ja pädevuse määramine (põhiseaduse §§ 77-85);
- 5) Vabariigi Valitsuse pädevuse määramine ning Vabariigi Valitsuse liikmete ametisse nimetamise ja ametist vabastamise tingimuste kehtestamine (põhiseaduse §§ 86-101);
- 6) Eesti Panga ülesannete ja pädevuse määramine (põhiseaduse §§ 111 ja 112);
- 7) Riigikontrolli ülesannete ja pädevuse määramine ning riigikontrolöri ametikoha täitmise tingimuste kehtestamine (põhiseaduse §§ 132-138);
- 8) õiguskantsleri ülesannete ja pädevuse määramine ning õiguskantsleri ametikoha täitmise tingimuste kehtestamine (põhiseaduse §§ 139-145);
- 9) kohtusüsteemi, sh kohtunike ametisse nimetamise ja tagatistega seonduva määramine (põhiseaduse §§ 146-153);
- 10) kohalike omavalitsuse üksuste moodustamise nõuete ja kohalike omavalitsuste üksuste pädevuse kehtestamine (põhiseaduse §§ 154-160);
- 11) nõuete kehtestamine ametikohtade täitmine riigi- ja kohaliku omavalituse üksuste ametiasutustes (põhiseaduse § 30);
- 12) põhiseaduse muutmise tingimuste määramine (põhiseaduse §§ 161-168).

2.5.5. Riigi toimimiseks vajalike ülesannete täitmine

- 1) seadusandliku võimu teostamine, st seaduste ja otsuste vastuvõtmine, seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemine, seadluste andmine ning seaduste väljakuulutamise (põhiseaduse § 65 p-d 1 ja 2, § 78 p-d 6 ja 7, §§ 109 ja 110);
- 2) täidesaatva võimu teostamine, st seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmise korraldamine, sh seaduse alusel ja täitmiseks määruste ja korralduste andmine ning täitevvõimu tegevuse korraldamine (põhiseaduse § 86, § 87 p-d 2, 3 ja 6, § 94 lg 2);
- 3) kohtuvõimu ja riikliku süüdistuse teostamine (põhiseaduse § 146, § 149 ja § 151);
- 4) riigieelarve vastuvõtmine, riigilaenude ja riigile muude varaliste kohustuste võtmine (põhiseaduse § 65 p-d 6 ja 10 ning § 115);
- 5) raha emissioon ning riiklike maksude, koormiste, lõivude ja sundkindlustuse maksete ning kõikide teiste avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamine (põhiseaduse § 111, § 113 ja § 115);
- 6) välissuhtluse teostamine, välislepingute ratifitseerimine ja denonsseerimine, sealhulgas Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimine (põhiseaduse § 65 p 4, § 87 p-d 1, 4 ja 7, § 87 p-d 1, 2 ja 15, § 121 ja § 122);
- 7) riigikaitse korraldamine, sealhulgas sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra välja kuulutamise (põhiseaduse § 78 p-d 17 ja 18, §§ 124-131);
- 8) järelevalve riigi majandustegevuse, sh riigivara valdamise, kasutamise ja käsutamise üle (põhiseaduse § 114 ja § 133);
- 9) järelevalve seaduste ja üldaktide põhiseadusega kooskõla üle (põhiseaduse § 15 lg 2, § 107 lg 2, § 139, § 152);
- 10) järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuste üle (põhiseaduse § 160).

2.5.6. Valimiste korraldamise ja ametiisikute ametisse nimetamisega seotud ülesannete täitmine

- 1) Riigikogu valimiste läbiviimine (põhiseaduse § 60 ja § 78 p-d 3 ja 4);
- 2) kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste läbiviimine (põhiseaduse § 156);
- 3) Vabariigi Presidendi ametisse nimetamine (põhiseaduse § 65 p 3 ja § 79);
- 4) Vabariigi Valitsuse liikmete ametisse nimetamine ja neile umbusalduse avaldamine (põhiseaduse § 65 p-d 5 ja 13. § 78 p-d 9 ja 10);
- 5) Riigikohtu esimehe, Riigikohtu liikmete, Eesti Panga nõukogu esimehe ja nõukogu liikmete, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamine (põhiseaduse § 65 p-d 7-9, § 78 p-d 11 ja 12, § 134, § 140 ning § 150 lg-d 1 ja 2);
- 6) kohtunike ametisse nimetamine (põhiseaduse § 78 p 13 ja § 150 lg 3);
- 7) riigisekretäri ametisse nimetamine (põhiseaduse § 95 lg 2);

- 8) ametikohtade täitmine riigiasutustes ja kohalike omavalitsuste asutustes (põhiseaduse § 30 lg 1).

Põhiseaduses ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsioonid

2.6. Põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks kohaliku elu küsimuste otsustamine ja lahendamine. Samas, põhiseadus ei täpsusta, mida tuleks lugeda kohaliku elu küsimuseks. Põhiseaduse erinevates sätetes nimetatakse kohaliku omavalitsuse ülesannetena:

- 1) õiguste ja vabaduste tagamist (põhiseaduse § 14);
- 2) lasterikaste perede ja puuetega inimeste eest hoolitsemist (põhiseaduse § 28 lg 4);
- 3) vajalikul arvul üldhariduskoolide pidamist ja tasuta hariduse andmist (põhiseaduse § 37 lg-d 1 ja 2).

2.7. Seoses viidatud ülesannetega on oluline märkida, et need ülesanded pannakse üheaegselt riigile ja kohalikule omavalitsusele. Järelikult ei saa nende ülesannete täitmist, st õiguste ja vabaduste tagamist, lasterikaste perede ja puuetega inimeste eest hoolitsemist ning hariduse andmist, pidada kohaliku omavalitsuse üksuse ainuomaseks ülesandeks. Ehk teisisõnu – kohaliku omavalitsuse üksus ei ole ainsaks avaliku võimu kandjaks, kes neid ülesandeid täidab.

2.8. Arvestades, et kohaliku omavalitsuse üksus tegutseb seaduse alusel (vt põhiseaduse § 154 lg 1), tuleb kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonide määratlemisel lähtuda asjaomasest seadusest, st kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (KOKS). KOKS sätete järgi on kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonid:

- 1) korraldada:
 - sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud sotsiaalabi, eakate hoolekannet ja noorsootööd;
 - elamu- ja kommunaalmajandust;
 - veevarustust ja -kanalisatsiooni;
 - heakorda ja jäätmehooldust;
 - ruumilist planeerimist;
 - valla- või linnasisest ühistransporti;
 - valla- ja linnateede ehitamist;
 - koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide, huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike omavalitsuste asutuste ülalpidamist, kuid need on kohaliku omavalitsuse üksuse omandis (KOKS § 6 lg-d 1 ja 2).
- 2) valla- või linnaeelarve vastuvõtmine ja muutmine (KOKS § 22 lg 1 p 1);
- 3) kohalike maksude ja koormiste kehtestamise, muutmise ja tühistamisega seonduv (KOKS § 22 lg 1 p-d 2-4);
- 4) toetuste andmise ning valla- või linnaeelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korraldamine (KOKS § 22 lg 1 p 5);
- 5) valla- või linnavara valitsemise korraldamine ning kohalikule omavalitsusele varaliste kohustuste võtmine ning laenude andmine (KOKS § 22 lg 1 p-d 6-8¹, p-d 24 ja 25);
- 6) valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine (KOKS § 22 lg 1 p 9);
- 7) valla või linna piiride ja nime muutmisega seonduv, samuti ühinemislepingu ja -kokkuleppe muutmine (KOKS § 22 lg 1 p-d 10 ja 10¹);
- 8) osavalla ja linnaosa moodustamine ja lõpetamine ning tema pädevuse määramine (KOKS § 22 lg 1 p 11);
- 9) volikogu ja valitsuse koosseisu määramise, volikogu valimiste, volikogu esimehe, aseesimehe, vallavanema või linnaeapea valimise ja ametist vabastamise ning nende palgaga seonduv (KOKS § 22 lg 1 p-d 12-19 ja 21);
- 10) volikogu komisjonidega, sh komisjonide esimeeste ja liikmete seonduva ning volikogu liikmele tasu määramise otsustamine (KOKS § 22 lg 1 p-d 20 ja 22);
- 11) valla või linna esindamise korra kehtestamine ning otsustamine valla või linna osalemine kohalike omavalitsuste üksuste liidus, äriühingus, sihtasutuses ja mittetulundusühingus (KOKS § 22 lg 1 p-d 25-25¹);

- 12) valla- või linna asutuste moodustamine, ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise ning valla- või linna teenistuste koosseisu, palga ja sotsiaalsete tagatistega seonduva otsustamine (KOKS § 22 lg 1 p-d 34-36);
- 13) Riigikohtule taotluse esitamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamiseks (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustiku § 7 ja KOKS § 45 lg 5).

Elutähtsad teenused tuumikfunktsioonidena

- 2.9.** Riigikohus leidis 04.03.2010 otsuses asjas nr 3-2-1-164-09, p 30, et põhiseaduse § 13 lg 1 järgi on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele; riigi ülesanne on tagada esmajoones konkurentsivõimelike reeglitega, et vajalikud kaubad ja teenused oleksid enamikule inimestele jõukohaste hindadega kättesaadavad; valdkondades nagu side, ühistransport, haridus või pangandus, aga ka elektri, soojuse ja veega varustamine, mis on inimestele esmavajalikud, tuleb ka avalikult teenust pakkuvate ettevõtjate lepinguvabadust avalikes huvides paratamatult piirata nii sõlmimise kui ka tingimuste vabaduse osas.
- 2.10.** Riigikohtu otsusest järeldub, et riigi ülesandeks ei ole ainult õigusrahu tagamine, st rikkumise ärahoidmine ja rikkumisele reageerimine, vaid ka teatud esmavajalike teenuste, nn elutähtsate teenuste osutamise tagamine.
- 2.11.** Elutähtsate teenuste loetelu on sätestatud 01.07.2017 jõustunud hädaolukorra seaduses (HOS). HOS-i eelnõu (XIII Riigikogu koosseisu 205 SE) seletuskirjast nähtub, et eelnõu koostamisel võeti aluseks Taani elutähtsate funktsioonide meetodika, mille väljatöötamisel võeti Suurbritannia ja USA kogemusi. HOS § 36 järgi on elutähtsateks teenusteks, mille järjepidev osutamine tuleb tagada ka hädaolukorras:
 - 1) elektriga varustamine;
 - 2) maagaasiga varustamine;
 - 3) vedelkütusega varustamine;
 - 4) riigitee sõidetavuse tagamine;
 - 5) telefoniteenus;
 - 6) mobiiltelefoniteenus;
 - 7) andmesideteenus;
 - 8) elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine;
 - 9) vältimatu abi toimepidevus;
 - 10) makseteenus ja sularaharinglus;
 - 11) kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavuse tagamine ning veega varustamine ja kanalisatsioon kohalikus omavalitsuse üksuses, kus territooriumil elab rohkem kui 40 000 elanikku.
- 2.12.** Elutähtsad teenused on üksnes osa riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannetest. Seetõttu ei tähenda elutähtsate teenuste osutamine eraldi võetuna põhiseaduses ja KOKS-is sätestatud tuumikfunktsioonide, sealhulgas riigikaitsega seotud ülesannete täitmist.

Kokkuvõte

- 2.13.** Kehtiv õigus ei ava avaliku ülesande tähendust. Nagu eelnevalt viidatud (vt käesolev analüüs, p-d 1.1-1.3), põhineb avaliku ülesande määratlus vaid Riigikohtu lahenditel, millest olulisemad on Riigikohtu 19.06.2014 otsus asjas nr 3-3-1-19-14, p-d 11 ja 12 ning Riigikohtu 11.12.2015 otsus asjas nr 3-1-1-98-15, p-d 60 ja 61. Samuti väärub märkimist, et Riigikohtu poolt avalikule ülesandele antud määratlus „*avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded*” ei ole päris täpne. Seda põhjusel, et mõned riigi ülesanded ei ole riigile pandud seadusega või seaduse alusel, vaid on tuletatavad põhiseadusest, nt §-st 13 (vt näiteks käesolev analüüs, p 2.9 viidatud Riigikohtu lahendit).
- 2.14.** Avalike ülesannetega seonduv probleem on ka selles, et puudub täielik selgus küsimuses, kas üks või teine ülesanne on riigi või kohaliku omavalitsuse ülesanne. Riigikohus tunnistas 16.03.2010 otsuses asjas nr 3-4-1-8-09 põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega kohalikule omavalitsusele pandud

kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud. Riik ei ole tänaseni Riigikohtu osundatud õigusakte vastu võtnud. Näiteks Riigikohtu 28.10.2014 otsusest asjas nr 3-4-1-26-14 nähtub, et riik ja kohalik omavalitsus olid erinevatel seisukohtadel küsimuses, kas erakoolide rahastamine on riiklik või kohalik ülesanne.

2.15. Sarnaselt avalikele ülesannetele ei määratle kehtiv õigus ka tuumikfunktsioone. Kui avalike ülesannete osas saab mõiste avamisel lähtuda vähemalt kohtupraktikast, siis tuumikfunktsioonide osas puudub sisuliselt ka kohtupraktika. Täpsemalt, tuumikfunktsioonide osas on Riigikohus kahel korral (16.05.2008 otsus asjas nr 3-1-1-86-07, p-d 21 ja 26; 15.01.2015 otsus asjas nr 3-3-1-68-14, p 29) vastavalt selgitanud, et karistusvõim, sh süütegude menetlemine, kriminaalmenetluse läbiviimine ning õigusemõistmine on riigi tuumikfunktsioon ning et olmejäätmete käitlemise korraldamine on kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsioon. Kehtiv õigus ja kohtupraktika ei vasta jätkuvalt küsimustele: milliseid ülesandeid ja millise määratluse alusel tuleb lugeda riigi või kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsiooniks. See tähendab, et riigi ja kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsioonide osas valitseb peaaegu täielik ebakindlus ning iga huvitatud isik võib pakkuda välja oma nägemuse sellest, milliseid ülesandeid ja millistel põhjustel tuleb lugeda riigi ja kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsioonideks.

2.16. Näiteks Prantsusmaal loetakse riigi tuumikfunktsioonideks nelja ülesannet:

- 1) tagada väline julgeolek diplomaatia teel ning riigi territooriumi kaitse;
- 2) tagada sisemine julgeolek ja avaliku kord eriti politseijõudude abil;
- 3) kehtestada seadused ja mõista õigust;
- 4) kehtestada majanduslik ja finantsiline julgeolek, eriti raha väljalaskmise teel.²

2.17. Analüüsi koostaja hinnangul tuleb tuumikfunktsioonideks lugeda riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesandeid, milleta ei ole võimalik rääkida toimivast riigist või kohaliku omavalitsuse üksusest. Riigi tuumikfunktsioonide määratlemisel on põhjendatud lähtuda põhiseaduses ja selle preambulas sätestatud ülesannetest ja eesmärkidest. Kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonide sisustamisel tuleb aluseks võtta põhiseadus ja KOKS.

2.18. Oluline on märkida, et kuigi Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised on riigi ja kohaliku omavalitsuse legitiimse tegevuse eeldus (vt põhiseaduse § 1 ja § 56 p 2 ning KOKS § 2 lg 2 p 2) ja seeläbi üks riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioon, ei ole valimiste läbiviimine erakorralise olukorra või sõjaseisukorra ajal vältimatult vajalik (vt põhiseaduse § 131). Teiselt poolt: põhiseadus ja KOKS ei nimeta elektrivarustusega tagamist riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse põhifunktsioonina. Samas on selge, et elektrivarustuse katkemine võib põhjustada inimesele olulisi olmelisi ebamugavusi (vt Riigikohtu 15.12.2015 otsus asjas nr 3-2-1-71-14, p-d 130 ja 133).

2.19. Seetõttu tuleb lugeda riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonideks ka korraldada elutähtsate teenuste osutamist, mille katkemine põhjustab inimestele ja ettevõtjatele olulisi olmelisi ebamugavusi ning mis on sätestatud HOS §-s 36.

3. Mõiste „riigikaitseülesanne“ määratlus

Sissejuhatus

3.1. Riigikaitse ülesanded on sätestatud riigikaitse seaduses (*RiKS*).

3.2. RiKS § 5 lg 1 järgi on riigikaitse ülesanded riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad ministeeriumi valitsemisalaga, muu täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesannetega ja juriidilise isiku tegevusala või eesmärgiga. RiKS § 2 lg 2 kohaselt on riigikaitse eesmärk säilitada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahusdamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord.

² Vt. http://www.fo-dgfp-sd.fr/007/IMG/pdf/dafpe_admin_regal_etat_050310.pdf

- 3.3.** Seega: riigikaitseülesanded on määratletud läbi riigikaitse eesmärgi, milleks on Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse, terviklikkuse ning põhiseadusliku korra säilitamine. Järelikult on kõik ülesanded, mis on vajalikud selle eesmärgi saavutamiseks, riigikaitseülesanded.
- 3.4.** Põhiseaduse § 1 lg 1 sätestab, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Põhiseaduse § 2 lg 1 järgi on Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum lahutamatu ja jagamatu tervik. Seega teenivad riigikaitseülesanded otseselt põhiseaduse 1. peatükis sätestatud väärtusi ja eesmärke. Veelgi enam – ilma iseseisvuse ja sõltumatuse, riigi eksistentsiks vajaliku territooriumi (maa-ala, õhuruum ja territoriaalveed) ja põhiseadusliku korrata ei ole võimalik rääkida Eestist kui riigist. Järelikult on riigikaitseülesanne riigi tuumikfunktsioon (vt ka põhiseaduse §§ 124-131).

Riigikaitseülesande sisu

- 3.5.** RiKS § 5 lg 2 kohaselt, ministeeriumi või muu täidesaatva riigivõimu asutuse riigikaitseülesanded määratakse seaduses või riigi kaitsetegevuse kavas või antakse kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega lisaülesannetena käesoleva seaduses sätestatud ulatuses ja korras. RiKS järgi ei määrata riigikaitseülesandeid erakorralise seisukorra ajal.
- 3.6.** RiKS § 5 lg 3 järgi, juriidilise isiku riigikaitseülesanded sätestatakse tema tegevusala, eesmärgi või ülesandeid reguleerivas seaduses; juriidilise isiku, välja arvatud kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesanded võib määrata seaduse alusel Vabariigi Valitsuse või valitsusasutuse otsusega.
- 3.7.** Sellest järeldub esiteks, et riigikaitseülesanded on avalikud ülesanded (vt käesolev analüüs p 1.3). Teiseks, jättes kõrvale konkreetselt riigikaitseõiguse valdkonda reguleerivad seadused (nt Kaitseliidu seadus ja kaitseväe korralduse seadus) ning Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 60, ei sätesta kehtiv õigus täidesaatva riigivõimu asutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute ülesandeid riigikaitsega seotud ülesannetena.
- 3.8.** RiKS eelnõu (XII Riigikogu koosseisu 772 SE) seletuskirja, p 4 „Asutuste riigikaitseülesanded“ järgi: *„Seadus ei sätesta asutuste riigikaitseülesandeid, need tulevad teistest õigusaktidest. Näiteks on Sotsiaalministeeriumi ülesanne tagada rahva tervise kaitse ja arstiabi, Kaitseväe ülesanne on riigi sõjaline kaitse. Need ülesanded tulenevad eriseadustest (vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusest, tervishoiuteenuste korralduse seadusest ja Kaitseväe korralduse seadusest) ja need ülesanded ei vaja üle kordamist RiKS-s. Seaduse ladusama lugemise huvides sätestab eelnõu ülesannete jäävuse põhimõtte, mille kohaselt täidavad kõik asutused ja isikud oma rahuaegseid ülesandeid ka kriisi- ja sõjaajal.“*
- 3.9.** Seega: riigikaitseülesanne ei ole vaid riigikaitsega seotud avalik ülesanne, vaid ükskõik milline avalik ülesanne, mis kitsamalt toetab riigikaitset ning laiemalt aitab kaasa riigikaitse eesmärgi (Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse, terviklikkuse ning põhiseadusliku korra säilitamine) saavutamisele. Seejuures ei ole oluline, et avalik ülesanne oleks konkreetselt riigikaitseülesandena määratletud. Põhimõtteliselt võib ükskõik milline riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik ülesanne olla riigikaitseülesanne. Oluline on vaid see, et ülesanne aitaks kaasa riigikaitse eesmärgi saavutamisele.
- 3.10.** Eelnev määratlus muudab riigikaitseülesannete täpsema sisustamise problemaatiliseks. Seda esiteks seetõttu, et konkreetsed riigikaitseülesanded sõltuvad erinevatest ohustenaariumitest ning need määratakse kindlaks riigi kaitsetegevuse kavas (vt RiKS § 6 lg 2). See tähendab, et sõltuvalt ohust või selle suurusel võivad riigil olla erinevad riigikaitseülesanded. Teiseks põhjusel, et riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse avalike ülesannete täitmine Eesti riigi julgeolekut ähvardava ohu korral sõltub muuhulgas riigi ja kohaliku omavalitsuse võimalustest ja poliitilistest otsustest.
- 3.11.** Seetõttu on põhjendatud välja tuua riigikaitseülesannete nn miinimum, st avalikud ülesanded, sealhulgas elutähtsad teenused, mida riik ja kohaliku omavalitsuse üksus kehtiva õiguse kohaselt peavad igal juhul, sealhulgas riigi julgeolekut ähvardava ohu korral täitma.

3.12. Alljärgneva loetelu puhul on võetud aluseks nn toimiva riigi kriteerium (vt käesolev analüüs, p-d 2.4 ja 2.5). Loetelu koostamisel on võrdlusena kasutatud NATO ajakirja 2016. aasta numbris avaldatud artiklis „Vastupidavus: kollektiivse kaitse tuumelement“³ esitatud ülesannete loetelu.

3.13. Riik ja kohaliku omavalitsuse üksused peavad igal juhul täitma järgmisi riigikaitseülesandeid:

- 1) iseseisvuse, sõltumatuse, riigi territooriumi terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitse;
- 2) riigi rahanduse ja varadega seonduv (vajadusel avalik-õiguslike rahaliste kehtestamine, riigieelarve vastuvõtmine ja muutmine, raha emissioon, rahaliste kohustuste võtmine, laenude andmine, vara võõrandamine ja koormamine ning järelevalve riigi vara kasutamise üle);
- 3) seadusandlik võim, vajadusel põhiseaduse muutmine ja üldaktide täitmise tagamine;
- 4) välissuhtlus, sh välislepingute sõlmimine;
- 5) karistus- ja kohtuvõimu teostamine ning kohtulahendite täitmise tagamine;
- 6) vabariigi presidendi, valitsuse liikmete ja kõrgemate riigiametnike ametisse nimetamine ja vabastamine või tagasi kutsumine;
- 7) avaliku korra, sh omandi ja turvalisuse kaitse ja vajadusel rahutuste vaigistamine ning inimhulkade liikumise kontrollimine;
- 8) tervise kaitse, sh ravimite kättesaadavus vähemalt vältimatu abi tasemel, sealhulgas vajalike varude kogumine;
- 9) sotsiaalkaitse vähemalt riigi kehtestatud miinimumtasemel juhul, kui perekonnaliikmed ei suuda isiku eest hoolitseda;
- 10) elutähtsate teenuste (elekter, küte, vesi ja kanalisatsioon, sideteenus, makseteenus ja sularaharinglus, ühistransport või vedelkütusega varustamine ja teede sõidetavus) osutamise tagamine, sealhulgas teenuste osutamiseks vajalike varude kogumine.

Kokkuvõtte: probleemid ja ettepanekud

3.14. Riigikaitseülesanded on konkreetset liiki avalikud ülesanded (vt käesolev analüüs, p 1.3). Samuti täidetakse riigikaitseülesannetega riigi tuumikfunktsiooni (vt käesolev analüüs, p 2.5.2 alap 3 ja p 3.4).

3.15. Esiteks, riigikaitseülesanded ei ole konkreetsetelt seadustes ega õigusaktides kindlaks määratud, vaid need määratakse läbi riigikaitse eesmärgi (vt RiKS § 5 lg 1). Riigikaitse eesmärk on avatud RiKS § 2 lg-s 1: säilitada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord. See eesmärk ei sisalda viidet eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamisele (vt põhiseaduse preambula 5 lõige). Seoses rahvusega võib väita, et ilma rahvusest, st inimesteta ei saa säilitada Eesti riigi iseseisvust, sõltumatust, territooriumi terviklikkust ja põhiseaduslikku korda; järelikult hõlmab RiKS § 2 lg-s 1 sätestatud riigikaitse eesmärk ka rahvust. Sama ei saa aga väita eesti keele ja kultuuri säilitamise kohta: inimesed, kes kaitsevad Eesti riiki, territooriumi ja põhiseaduslikkuse korda, ei pea olema eesti keele ja kultuuri kandjad. Seega: riigikaitse eesmärk ja sellest tulenevalt riigikaitse ülesanded ei hõlma eesti keele ja kultuuri kaitsmist. Seetõttu tuleb kaaluda RiKS § 2 lg-s 1 sätestatud riigikaitse eesmärgi laiendamist.

3.16. Teiseks, võttes aluseks RiKS § 5 lg-s 1 antud määratluse, on riigikaitseülesanded kõik riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesanded (ainsaks erandiks on eesti keele ja kultuuri kaitsmine, vt käesolev analüüs, p 3.15). See tähendab, et näiteks kõikide ministeeriumide, Riigikantselei, ametite ja inspeksioonide, kohaliku omavalitsuse üksuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute ülesanded on riigikaitseülesanded RiKS § 5 lg 2 mõttes. Seda põhjusel, et kogu riigi, sealhulgas kohalike omavalitsuse üksuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevus on printsipiis suunatud põhiseaduse §§ 1 ja 2 sätestatu (eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu; Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum lahutamatu ja jagamatu tervik) kaitsmisele.

3.17. Kolmandaks, arvestades riigikaitseülesannete laia määratlust on põhjendatud need ülesanded konkreetsemalt määratlada. Seda kasvõi põhjusel, et riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesannetel on riigikaitse seisukohalt erinev kaal – nt tervisekaitse

³ Link artiklile <http://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/index.htm>.

ja arstiabi kättesaamise tagamise olulisus ei ole võrreldav riiklike sotsiaaltoetuste jagamisega; analoogselt – hariduse kättesaadavuse tagamine on olulisem kui arhiivindus, jne. RiKS § 5 lg 4 sätestab, et ministeeriumi, muu täidesaatva riigivõimu asutus, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu riigikaitseülesannetega juriidiline isik peavad tagama oma riigikaitseülesannete täitmiseks vajalike vahendite ja varu olemasolu. Mida täpsemalt on need ülesanded määratud, seda paremini saavad riigikaitse ülesannetega asutus ja isik riigikaitseülesannete täitmiseks ette valmistada, sh vahendeid ja varusid koguda. Vastasel juhul tekib olukord, kus võrdselt aega, inim- ja materiaalselt ressursi kulutatakse riigikaitse seisukohalt väga olulise ja vähetähtsa ülesande täitmiseks vajalike vahendite ja varu hankimiseks.

3.18. RiKS § 5 lg 2 sätestab, et ministeeriumi ning muu täidesaatva riigivõimu asutuse riigikaitseülesanded määratakse seaduses või riigi kaitsetegevuse kavas või antakse kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega lisaülesannetena käesolevas seaduses sätestatud ulatuses ja korras. Hetkel puudub seadus, mis määraks ministeeriumi ja muu täidesaatva riigivõimu asutuse riigikaitseülesanded. See tähendab, et riigikaitseülesanded on konkreetset seaduse tasemel kindlaks määramata: sisuliselt on kõik ministeeriumi, Riigikantselei, ameti ja inspeksiooni ülesanded selle asutuse riigikaitseülesanded. RiKS § 5 lg 2 võimaldab täidesaatva riigivõimu asutuse riigikaitseülesanded määrata ka riigi kaitsetegevuse kavas. Riigi kaitsetegevuse kavas on määratletud teatud asutuste riigikaitseülesanded, kuid kui võrd riigi kaitsetegevuse kava on riigisaladusega kaitstud dokument, siis käesolevas analüüsis riigi kaitsetegevuse kavas toodud ei käsitleta. Kui võrd riigikaitse eesmärgiks on muuhulgas põhiseadusliku korra kaitse (RiKS § 2 lg 1), siis **tuleks seadusega anda võimalus määrata riigikaitseülesandeid ka erakorralise seisukorra ajal.**

3.19. Selleks, et määrata ministeeriumi ja muu täidesaatva riigivõimu asutuse riigikaitseülesanded konkreetsemalt kindlaks, on põhjendatud muuta RiKS § 5 lg 2 sõnastust nii, et ministeeriumi, Riigikantselei, ameti ja inspeksiooni ja teiste täidesaatva riigivõimu asutuste riigikaitseülesanded määratakse kindlaks asutuse põhimääruses, neid täpsustatakse lähtuvalt olukorrast (kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon või sõjaseisukord) riigi kaitsetegevuse kavas ning vajadusel antakse kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega lisaülesannetena käesolevas seaduses sätestatud ulatuses ja korras. See lahendus on põhjendatud seetõttu, et ülesannete määramise pädevus on koondunud ühe organi, Vabariigi Valitsuse kätte. Nimelt: Vabariigi Valitsus kehtestab nii riigi kaitsetegevuse kava (RiKS § 7 lg 4) kui ka ministeeriumi ja Riigikantselei põhimäärused (VVS § 42 lg 1); ameti ja inspeksiooni põhimäärused kinnitab asjaomane minister (VVS § 42 lg 1). Kuna minister on Vabariigi Valitsuse liige, siis võimaldab antud lahendus riigikaitseülesandeid koordineeritult kindlaks määrata.

Ettepanek: muuta RiKS § 5 lg 2 sõnastust nii, et ministeeriumi, Riigikantselei, ameti ja inspeksiooni riigikaitseülesanded määratakse kindlaks asutuse põhimääruses, neid täpsustatakse riigi kaitsetegevuse kavas lähtuvalt kriisiolukorrast ning vajadusel kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega pandavate lisaülesannetena.

3.20. Neljandaks on problemaatiline kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesannetega seonduv. RiKS jätab kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesanded sisuliselt reguleerimata. Ainsad viited kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesannetele sisalduvad RiKS § 5 lg-des 1 ja 3: riigikaitseülesanded on riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad /.../ kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesannetega; juriidilise isiku riigikaitseülesanded sätestatakse tema tegevusala, eesmärgi või ülesandeid reguleerivas seaduses. Seega on kõik kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded kohaliku omavalitsuse riigikaitseülesanded (vt käesolev analüüs, p 3.16). Nagu eelnevalt viidatud (vt käesolev analüüs, p 3.17), on ka kohaliku omavalitsuse üksuse erinevatel ülesannetel riigikaitse seisukohalt erinev kaal: näiteks KOKS § 6 lg-des 2 ja 3 sätestatud ülesannetest on elamu- ja kommunaalmajanduse ja kohalike teede ja tänavate korrashoiu korraldamine riigikaitse seisukohalt olulisem kui raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside korrashoiu tagamine. Selleks, et tagada riigikaitse seisukohalt oluliste ülesannete kohane täitmine ja täitmiseks ettevalmistamine, tuleb ka kohalike omavalitsuse üksuste riigikaitseülesanded täpsemalt kindlaks määrata.

3.21. Kohalike omavalitsuste riigikaitseülesannete määramisega tuleb arvestada põhiseaduse § 154 lg-s 2 sätestatud. Selle kohaselt võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega; seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Sellest sättest tuleneb kaks järeldust: esiteks, kohaliku omavalitsuse riigikaitseülesanded tuleb määrata kindlaks seadusega (eelduslikult KOKS-is ja vajadusel eriseadustes); ning teiseks, kui kohalikule omavalitsusele pandavad riigikaitseülesanded on riiklikud kohustused, siis peab riik katma vastavate ülesannete täitmisega seotud kulutused. Oluline on märkida, et tulenevalt RiKS § 5 lg-s 1 sätestatud riigikaitseülesande laiaast määratlusest, ei ole kõik riigikaitseülesanded riiklikud kohustused, st riik ei pea katma kõikide kohalike omavalitsuse üksuste riigikaitseülesannete täitmisega seotud kulutusi. Näiteks, kui riik paneb kohalikule omavalitsusele ülesandeks tagada sõjaseisukorra puhuks elanike majutus, varustus konnaalteenustega, ühistranspordi ja kohalike teede korrashoid, siis on tegemist kohaliku, mitte riikliku ülesandega. Samuti tuleb säilitada võimalus täpsustada riigi kaitsetegevuse kavas kohaliku omavalitsuse riigikaitseülesannete sisu ja ulatust.

Ettepanek: täiendada KOKS-i ja vajadusel eriseadusi sätetega, milles määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesanded, sätestades seejuure võimaluse, et riigi kaitsetegevuse kavas täpsustatakse kohaliku omavalitsuse riigikaitseülesannete täitmise sisu ja ulatust.

3.22. Viiendaks on ebaselge ka eraõiguslike juriidiliste isikute ja füüsilisest isikust ettevõtjate riigikaitseülesannetega seonduv. RiKS § 5 lg 3 kohaselt sätestatakse eraõigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded tema tegevusala, eesmärgi või ülesandeid reguleerivas seaduses; juriidilise isiku, välja arvatud kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesanded võib määrata ka seaduse alusel Vabariigi Valitsuse või valitsusasutuse otsusega. Selles sättes ei nimetata füüsilisest isikust ettevõtjaid, millest järeldub, et nendel isikutel puuduvad riigikaitseülesanded. Arvestades, et ettevõtja suurus või võimekus ei sõltu tema õiguslikust vormist, tuleb RiKS-is sätestada võimalus panna riigikaitseülesandeid ka füüsilisest isikust ettevõtjatele.

3.23. Seoses eraõiguslike juriidiliste isikutega tuleneb RiKS § 5 lg-st 3, et neile riigikaitseülesannete panemiseks peab olema vastav seadus, mis eraõiguslike juriidiliste isikute ülesanded sätestab. RiKS eelnõu seletuskirjas, lk 14 on vastava seaduse näiteks toodud tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muudatused, vt näiteks tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 58¹. Samas on tegemist vaid ühe seadusega. Seetõttu tuleb vastavalt muuta ka teisi eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusi reguleerivaid seadusi. Vastus küsimusele, milliseid seadusi tuleb eraõiguslikele juriidilistele isikutele riigikaitseülesannete panemiseks muuta või täiendada, sõltub konkreetse tegevusvaldkonna seoses riigikaitsega. Järelikult sõltub vastavate seaduste muutmise ja täiendamise muuhulgas riigi kaitsetegevuse kavast, st ülesannetest, mille täitmist kavas peetakse vajalikuks.

Ettepanek: muuta RiKS § 5 lg 3 nii, et see võimaldab riigikaitseülesandeid panna ka füüsilisest isikust ettevõtjatele; eraõiguslike juriidiliste isikute ja ka füüsilisest isikust ettevõtjate riigikaitseülesandeid reguleerivate seaduste muutmisel on põhjendatud võtta aluseks riigi kaitsetegevuse kava aluseks olevad ohustsenaariumid.

II Riigi tuumülesannete ja baasfunktsioonide määramine, mida tuleb riigikaitse eesmärgil täita, et tagada ühiskonna ja riigivõimu toimimine hädaolukorra ja erikorra ajal – ministriumide valdkonna kaupa analüüsitakse seaduses reguleeritud riigikaitsealaseid ülesandeid ning hinnatakse muutmise vajadust

4. Mõisted

Tuumülesanne ja baasfunktsioon

4.1. Mõisted „tuumülesanne“ ja „tuumikfunktsioon“ on samatähenduslikud (vt käesolev analüüs, p 2.1). Riigikohtu sõnakasutus 11.12.2015 otsuses asjas nr 3-1-1-98-15, p 41 ning 15.01.2016 otsuses asjas nr 3-4-1-30-15, p 11.3 viitab, et kõrgeima kohtu hinnangul on mõistete „baasülesanne“ ja „tuumikfunktsioon“ tähendused kattuvad. Seega tuleb tuumülesannet ja baasfunktsiooni sisustada kui tuumikfunktsiooni. Tuumikfunktsioonid on eelnevalt määratletud (vt käesolev analüüs, p-d 2.15-2.19).

Hädaolukord

- 4.2.** Mõiste „hädaolukord“ tähendus on avatud HOS § 2 lg-s 1. Selle kohaselt, hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimis-korraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.
- 4.3.** HOS eelnõu (XIII Riigikogu koosseisu 205 SE) seletuskirjas (lk 8) märgitakse, et hädaolukord terminina ei viita mitte erikorra, kus kehtiksid täiendavad meetmed jms, vaid pigem koostöö korraldusele. Seda järeldust kinnitab ka HOS § 2 lg 1 sõnastus, kus hädaolukorra olemasolu on seotud vajadusega lahendada tekkinud olukord läbi mitme asutuse või nende kaasatud isiku kiire kooskõlastatud tegevuse.
- 4.4.** Lisaks eelnevale on hädaolukord seotud elutähtsa teenuse katkestusega või ohuga selliseks katkestuseks. HOS § 2 lg 4 kohaselt, elutähtis teenus on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimese 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. Elutähtsate teenuste loetelu (kokku 14 teenust) on loetletud HOS §-s 36.
- 4.5.** HOS § 2 lg 4 kohaselt võib hädaolukord seisneda ka ohus üldhuviteenuse toimimisele. Vastav mõiste on avatud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (*MsÜS*) § 5 lg-s 3. Selle kohaselt, elutähtsat teenust osutav ettevõtja ja seaduses sätestatud juhul ka muu ettevõtja, kes osutab riigi või kohaliku omavalitsuse valdava enamiku elanike kasutatavat teenust, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust, on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja.
- 4.6.** Konkreetselt on elutähtsa teenuse ja üldhuviteenuse osutajad sätestatud erinevates eriseadustes.

Eriolukord

- 4.7.** Termin „eriolukord“ tähendus on avatud HOS § 19 lg-s 1. Selle järgi, Vabariigi Valitsus võib loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutada eriolukorra, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma konkreetset juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata. Kui hädaolukord on konkreetne faktiline olukord, siis eriolukord on õiguslikud meetmed, mille raames pikaajalist või tõsist hädaolukorda (katastroof, loodusõnnetus või nakkushaigus) lahendatakse. Eriolukorra kehtestamise õiguslikuks aluseks on põhiseaduse § 87 p 9 (Vabariigi Valitsus kuulutab loodusõnnetuse ja katastroofi või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas).

Erakorraline seisukord

- 4.8.** Erakorralist seisukorda reguleerivad põhiseaduse §§ 129-130 ning erakorralise seisukorra seadus (*ErSS*). Erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks ning tingimusel, et selle ohu kõrvaldamine ei ole võimalik ilma *ErSS*-s sätestatud abinõusid rakendamata. Erakorraline seisukorra kuulutab välja Riigikogu oma koosseisu hääle-enamusega presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks. *ErSS* § 3 sätestab juhtumid, millistest võib põhiseaduslikku korda ähvardav oht tuleneda (nt Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse, terroristlik tegevus, vägivaldaga seotud kollektiivne surveaktsioon).

Kõrgendatud kaitsevalmidus

- 4.9.** Mõiste „kõrgendatud kaitsevalmidus“ tähendus on avatud RiKS § 12 lg-s 2. Selle järgi tähendab kõrgendatud kaitsevalmidus riigi valmisoleku astet, mille korral riigikaitseüleannetega asutus ja isik täidab Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud olukorra korral ja rahvusvahelisel

sõjalisel operatsioonil osalemiseks lisaks enda põhitegevusega seotud ülesannetele lisa-ülesandeid, et tõrjuda ohtu ja tagada riigi toimimine. Kaitsevalmiduse kõrgendamise otsustab Vabariigi Valitsus ning selle kiidab heaks Riigikogu

Sõjaseisukord

4.10. RiKS ei sätesta mõistet „sõjaseisukord”. Vastava mõiste tähendus avatakse väljakuulutamise ja lõppemise ning selles olukorras kehtestatavate piirangute kaudu (vt RiKS §§ 17-21). Sõjaseisukorra kuulutab välja Riigikogu presidendi ettepanekul. Eesti vastu suunatud agressiooni korral kuulutab president sõjaseisukorra välja, ootamata ära Riigikogu otsust. Sõjaseisukord lõppeb presidendi ettepanekul Riigikogu vastava otsusega.

Mobilisatsioon ja demobilisatsioon

4.11. RiKS § 22 lg 1 ja lg 2 koosmõjus on mobilisatsioon on tegevuste kogum, mille käigus tagatakse Kaitseväge sõjaaja üksuste valmisolek sõjaliseks tegevuseks. Mobilisatsiooni käigus kohustatakse kaitsevägekohustuslasi ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikohale nimetatud kaitsevägekohustuseta Kaitseliidu tegevliikmeid asuma täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid, ning võetakse kaitseväeteenistusse vabatahtlikke. Mobilisatsioon kuulutatakse välja Eesti vastase agressiooni või selle ohu korral ning ja rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks. Mobilisatsiooni kuulutab välja presidendi ettepanekul Riigikogu. Eesti vastu suunatud agressiooni korral kuulutab president sõjaseisukorra välja, ootamata ära Riigikogu otsust.

4.12. RiKS § 27 lg 2 kohaselt, demobilisatsioon lõpetab mobilisatsiooni. RiKS § 26 lg 1 ja lg 2 järgi on demobilisatsioon tegevuste kogum, mille tulemusena viiakse Kaitseväge sõjaaja üksused mobilisatsioonile eelnenud valmisolekusse. Demobilisatsiooni käigus vabastatakse sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud tegevvälised või nad jätkavad sõjaväelise auastmega rahuaja ametikoha ülesannete täitmist. Demobilisatsiooni kuulutab presidendi ettepanekul välja Riigikogu, kes otsustab demobilisatsiooni kestuse (RiKS § 27 lg-d 1 ja 3).

4.13. Mõisteid „eriolukord”, „erakorraline seisukord”, „kõrgendatud kaitsevalmidus”, „sõjaseisukord”, „mobilisatsioon” ja „demobilisatsioon” tähistatakse edaspidi üheskoos terminiga „erikord”.

5. Tuumikfunktsioonid, mida tuleb hädaolukorra ja erikorra ajal riigikaitse eesmärgil täita, et tagada ühiskonna ja riigivõimu toimimine

5.1. Sissejuhatus

5.1.1. Alljärgnev ülevaade ministeeriumide põhifunktsioonidest, mida tuleb hädaolukorra ja erikorra ajal riigikaitse eesmärkidel täita, on esialgne hinnang. Seda hinnangut saab hilisemalt täpsustada koostöös ministeeriumide esindajatega.

5.1.2. Allnäidatud ülevaate koostamisel on võetud aluseks ministeeriumide ja nende valitsemisala valitsemisasutuste ülesanded ning äriühingud, milles minister teostab aktsionäri- või osanike õigusi. Ülevaates ei ole käsitletud ministeeriumi valitsemisala sihtasutusi, mittetulundusühinguid ega valitsusasutuste hallatavaid riigiasutusi. Seda põhjusel, et üldjuhul täidavad riigi tuumikfunktsioone ministeeriumid ja valitsusasutused. Erandina on analüüsis nimetatud ka valitsusasutuste hallatavaid riigiasutusi (nt Keskkonnaagentuur) ning avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid (Eesti Rahvusringhääling ja Eesti Pank). Seda seetõttu, et vastavad asutused või isikud täidavad riigikaitse seisukohalt olulisi riigi tuumikfunktsioone.

5.1.3. Seoses mõistega „avaliku korra kaitse” olgu öeldud, et avaliku korra kaitse laiemas ja korrakaitseeaduse mõttes ei ole ainult Siseministeeriumi ülesanne. Mõiste „avalik kord” korrakaitseeaduse § 4 lg 1 on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitse. Korrakaitseeaduse eelnõu (XI Riigikogu koosseisu 49 SE) seletuskirja, lk 19 kohaselt: „Kuna avalik kord on eelnõu kohaselt „õigusaktidest tulenev elukorraldus”, võib avaliku korra kaitsealana mõista sisuliselt kogu objektiivset õiguskorda. Avaliku korra rikkumisega on tegemist alati, kui rikutakse õigusnormi. Kaitstav ei ole aga mitte ainult õiguskord kui õigusnormide süsteem, vaid ka sellele üles ehitatud

elukorraldus tervikuna – isikute era- ja avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused, ühiskonna turvalisus ning avaliku võimu ja avalike teenuste toimimine."

5.2. Haridus- ja Teadusministeerium

Kehtiv õigus

- 5.2.1. Valitsemisalas on riigi haridus-, teadus-, arhiivi-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seonduvalt alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huvi- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, arhiivinduse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 58 lg 1).
- 5.2.2. Valitsemisalas on Keeleinspeksioon ja Rahvusarhiiv (VVS § 58 lg 2).
- 5.2.3. Valitsemisala põhifunktsioonid:
- 1) keele ja kultuuri (arhiivimaterjale puudutavas osas) säilitamine (põhiseaduse preambula neljas märkus);
 - 2) hariduse andmise tagamine (põhiseaduse § 37).
- 5.2.4. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:
- 1) keeleseadus (vastu võetud 23.02.2011);
 - 2) arhiiviseadus (vastu võetud 17.02.2011);
 - 3) Eesti Vabariigi haridusseadus (vastu võetud 23.03.1992);
 - 4) koolieelsete lasteasutuste seadus (vastu võetud 18.02.1999);
 - 5) põhikooli ja gümnaasiumiseadus (vastu võetud 09.06.2010);
 - 6) kutseõppeasutuse seadus (vastu võetud 12.06.2013);
 - 7) rakenduskõrgkooli seadus (vastu võetud 10.06.1998);
 - 8) ülikooliseadus (vastu võetud 12.01.1995);
 - 9) Tartu Ülikooli seadus (vastu võetud 16.02.1995);
 - 10) Tallinna Tehnikaülikooli seadus (vastu võetud 04.06.2014);
 - 11) kutseõppeasutuse seadus (vastu võetud 22.05.2008);
 - 12) täiskasvanute koolituse seadus (vastu võetud 18.02.2015);
 - 13) välisriigi kutse kvalifikatsiooni tunnustamise seadus (vastu võetud 19.06.2008).

Järeldused

- 5.2.5. Kehtiv õigus ei pea keele ja kultuuri (arhiivimaterjale puudutavas osas) säilitamist ning hariduse andmise tagamist hädaolukorras ja erikorras vajalikuks.
- 5.2.6. Põhiseaduse § 130 teine lause loetleb õigused ja vabadused, mida ei tohi piirata erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Muuhulgas ei tohi piirata näiteks põhiseaduse §-s 36 sätestatud õigust, st õigust tervise kaitsele ning riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Samas igaühe õigust haridusele ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust tagada hariduse andmine ei ole selliste õiguste ja vabaduste hulgas nimetatud. Sama järeldus kehtib ka põhiseaduse § 6 ja § 52 kohta, mis sätestavad vastavalt, et Eesti riigikeel on eesti keel ning et riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel. Tegemist ei ole õigustega, mida ei tohi piirata erakorralise või sõjaseisukorra ajal.
- 5.2.7. Kuni 30.06.2017 kehtinud hädaolukorra seadus (*vr HOS*), HOS ja RiKS ei nimeta keele ja kultuuri (arhiivimaterjale puudutavas osas) säilitamist ning hariduse andmise tagamist elutähtsa teenuse või ülesandena, mille osutamine või täitmine tuleb hädaolukorras või erikorras igal juhul tagada. Tegemist on avalike ülesannetega, mille täitmine tagatakse vastavalt riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse võimalustele.
- 5.2.8. Seda järeldust kinnitab ka HOS eelnõu (XIII Riigikogu koosseisu 205 SE) seletuskiri (lk 84): „Nende teenuste osutamine, mis jäävad eelnõust välja, jätkub tavapäraselt ning nende olemus ei muutu. Ühtlasi jäävad kehtima eriseadused, mis kirjeldavad ja reguleerivad nende teenuste osutamist. Näiteks riigi enda osutatavate teenuste puhul määrab riik jätkuvalt, kuidas peab

teenust osutama, mida tuleb teha, et teenus toimiks paremini, ning kas teenuste tagamiseks peab tegema lisainvesteeringuid, et viia teenuse osutamine kooskõlla riigi vajaduste ja võimalustega. Oma suunised riigi tagatava teenuse osutamiseks saavad valdkonna ministrid anda eriseadustega või määrustega."

Kokkuvõte ja ettepanekud

- 5.2.9. On mõistetav, et eriti hädaolukorras või erikorras peab riik kaaluma ühelt poolt oma võimalusi ja teiselt poolt ülesandeid, mida võimaluste arvel on võimalik täita. Selle otsustamisel, milliseid ülesandeid täita või teenuseid osutada, tuleb arvestada eeskätt seda, millised on ühe või teise ülesande täitmata või teenuse osutamata jätmise tagajärjed. Sellest põhimõttest on lähtunud ka HOS §-s 36 sätestatud elutähtsate teenuste loetelu koostamisel (vt HOS eelnõu lk 10).
- 5.2.10. Arvestades eelnevat saab nõustuda väitega, et hädaolukorras või erikorras ei tagata igal juhul keele ja kultuuri (arhiivimaterjale puudutavas osas), sh muuseumide säilitamisega seotud ülesannete täitmist. Neid ülesandeid täidetakse vastavalt võimalustele.
- 5.2.11. Samas ei saa nõustuda võimalusega, et hädaolukorras või erikorras puuduvad miinimum-nõuded hariduse andmise tagamisele. Eeskätt puudutab see kutsehariduse ja kõrghariduse andmist ning sellest tulenevalt ka alushariduse ja põhihariduse andmist (kutseharidust ja kõrgharidust ei ole võimalik anda isikule, kellel puudub alus- või põhiharidus). Hariduse andmise tagamine on vajalik selleks, et täita elutähtsate teenuste osutamine: vältimatut abi ei saa osutada arstiteadmisteta isik ning sideteenuste toimepidevust ei saa osutada isik, kellel puudub selleks vajalik haridus ja oskused.
- 5.2.12. Selleks, et tagada hariduse andmise tagamine hädaolukorras ja erikorras vähemalt miinimum-tasemel, ei ole vaja muuta kehtivaid seadusi. Vastavad meetmed saab ette näha riigi kaitsetegevuse kavas (vt RiKS § 6 ja HOS § 9 lg 4).

5.3. Justiitsministeerium

Kehtiv õigus

- 5.3.1. Valitsemisalas on õigusloome koordineerimine, õigusaktide süstematiseerimine ja Riigi Teataja väljaandmine, esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, kohtuekspertiisi, vanglate, notarite ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine, samuti välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine, intellektuaalse omandi valdkonna koordineerimine, konkurentsijärelevalve poliitika kujundamine ja konkurentsijärelevalve korraldamine, andmekaitsealased küsimused ning ministeeriumi pädevuse kohane õigusloome (VVS § 59 lg 1).
- 5.3.2. Valitsemisalas on Andmekaitse Inspeksioon, Konkurentsiamet ja Patendiamet (VVS § 59 lg 3).
- 5.3.3. Justiitsminister esindab Eesti riiki AS-i Eesti Vanglatööstus aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%).
- 5.3.4. Valitsemisala põhifunktsioonid:
- 1) avaliku korra, põhiõiguste, sh turvalisuse ja omandi kaitse tagamine justiitshaldusega seotud osas (esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, õigusteenuse osutamise, vanglate, kriminaalhooldajate ja notarite tegevuse korraldamine, kohtulahendite täitmise tagamine) (põhiseaduse § 3, §§ 8-26, § 29, §§ 31-36, §§ 39-55, § 146 ja § 149).
- 5.3.5. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:
- 1) kohtute seadus (vastu võetud 19.06.2002);
 - 2) prokuratuuriseadus (vastu võetud 22.04.1998);
 - 3) vangistuseseadus (vastu võetud 14.06.2000);
 - 4) notariaadiseadus (vastu võetud 06.12.2000);
 - 5) advokatuuriseadus (vastu võetud 21.03.2001);
 - 6) kohtutäituri seadus (vastu võetud 09.12.2009);

- 7) kriminaalmenetluse seadustik (vastu võetud 12.02.2003);
- 8) tsiviilkohtumenetluse seadustik (vastu võetud 20.04.2005);
- 9) pankrotiseadus (vastu võetud 22.01.2003);
- 10) halduskohtumenetluse seadustik (vastu võetud 27.01.2011);
- 11) väärteomenetluse seadustik (vastu võetud 22.05.2002);
- 12) täitemenetluse seadustik (vastu võetud 20.04.2005);
- 13) kriminaalhooldusseadus (vastu võetud 17.12.1997);
- 14) karistusregistri seadus (vastu võetud 17.02.2011);
- 15) karistusseadustik (vastu võetud 06.06.2001);
- 16) süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus (vastu võetud 05.11.2014);
- 17) riigi õigusabi seadus (vastu võetud 28.06.2004);
- 18) korruptsioonivastane seadus (vastu võetud 06.06.2012);
- 19) kinnistusraamatusseadus (vastu võetud 15.09.1993);
- 20) laeva asjaõigusseadus (vastu võetud 11.03.1998);
- 21) tõestamise seadus (vastu võetud 14.11.2001);
- 22) konkurentsiseadus (vastu võetud 05.06.2001);
- 23) autoriõiguse seadus (vastu võetud 11.11.1992);
- 24) avaliku teabe seadus (vastu võetud 15.11.2000);
- 25) isikuandmete kaitse seadus (vastu võetud 15.02.2007);
- 26) Riigi Teataja seadus (vastu võetud 22.04.2010).

Järeldused

- 5.3.6. Esiteks, põhiseaduse § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel; rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.
- 5.3.7. Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon (*EIK*) art 15 lg 1 sätestab, et sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ähvardab rahva eluvõimet, võib iga lepinguosaline võtta meetmeid, millega ta taganeb selle konventsiooniga võetud kohustustest ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel, et taolised abinõud ei ole vastuolus tema teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. *EIK* art 15 lg 2 täpsustab, et eelmises lõigus sätestatud taganemisõigus ei võimalda taganeda artiklist 2 (õigus elule), välja arvatud inimeste hukkimine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel, ega artiklist 3 (piinamise keeld), art 4 lg-st 1 (orjuse ja sunduse keelamine) ning artiklist 7 (karistamine seaduse alusel).
- 5.3.8. Järelikult: *EIK* art 15 lg-s 1 kirjeldatud olukorras ning põhjendatud juhtudel võib Eesti taganeda *EIK*-s inimestele ja ettevõtjatele sätestatud õigustest, sh näiteks artiklist 6 (õigus õiglasele kohtulikule arutamisele) ja artiklist 14 (diskrimineerimise keelamine), rääkimata näiteks *EIK* esimese lisaprotokollis artiklites 1, 2 ja 3 sätestatud õigustest (vastavalt vara kaitse, õigus haridusele ja õigus vabadele valimistele). Siiski tuleb lisaks *EIK*-le arvestada ka põhiseaduse sätteid.
- 5.3.9. Teiseks, põhiseaduse § 130 võimaldab erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ette nähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi; piirita ei tohi muuhulgas õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11-18, 20 lg 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4.
- 5.3.10. Need põhiseaduse sätted kehtestavad muuhulgas õiguse riigi ja seaduse kaitsele (põhiseaduse § 13 lg 1 ja § 14), õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse ja õigus olla oma asja arutamise juures (põhiseaduse § 15 ja § 24 lg 2), kuritegude ja karistuse seaduslikkuse põhimõtte (põhiseaduse § 23 lg 1) ning õigus kohtuotsuse avalikule kuulutamisele.
- 5.3.11. Seega: põhiseaduse § 130 ning § 13 lg 1, § 14, § 15, § 23 lg 1 ja § 24 lg 2 koosmõjus peab Justiitsministeerium tagama vähemalt õiguskaitse süsteemi, st esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, advokatuuri või riigi õigusabi, vanglate ja kohtutäiturite ning kohtumenetluse toimimise ka hädaolukorra ja erikorra ajal.

- 5.3.12. Eelnevat järeldust kinnitab ka tõik, et kui riik loobub eelnevalt viidatud tuumikfunktsioonidest (eriti nõudest, et õigust mõistab kohus ning et kohtulahendite täitmise tagab riik), siis seab see riigi toimimise kahtluse alla (vt käesolev analüüs, p 2.4).
- 5.3.13. Kolmandaks tuleb nõustuda, et notarite, Andmekaitse Inspeksiooni ja Konkurentsiameti tegevus täidab riigi põhifunktsioone.
- 5.3.14. Notariaadiseaduse § 2 lg 1 järgi on notar avalik-õigusliku ameti kandja, sõltumatu ametiisik, kellele riik on delegeerinud õigussuhete turvalisuse tagamise ja õigusvaidluste ennetamise ülesande. Avaliku teabe seaduse § 45 ja isikuandmete kaitse seaduse § 32 järgi teostab Andmekaitse Inspeksioon järelevalvet avaliku teabe ja isikuandmete käitlemise üle. Põhiseaduse § 44 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (*Harta*) art 8 sätestavad vastavalt igaühe õiguse saada üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni ning õiguse isikuandmete kaitsele. Konkurentsiseaduse § 1 lg 1 ja § 54 koosmõjus on Konkurentsiameti ülesandeks tagada vaba ettevõtluse huvides lähtuva konkurentsi kaitse eesmärgiga tagada vajalikud kaubad ja teenused on enamikule inimestele jõukohaste hindadega kättesaadavad (vt Riigikohtu 04.03.2010 otsus asjas nr 3-2-1-164-09, p 30).
- 5.3.15. Siiski täidavad notarid, Andmekaitse Inspeksioon ja Konkurentsiamet nn sekundaarseid funktsioone, st funktsioone, mille täitmisest võib riik hädaolukorras või erikorras loobuda või mida riik saab hädaolukorras või erikorras täita teiste vahenditega. Näiteks, RiKS § 20 lg 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kuni sõjaseisukorra lõppemiseni muuhulgas kehtestada teatud liiki või teatud tunnustele vastavatele vallasasjadele sundhindu. ErSS § 17 lg 1 p-d 11-13 annavad Vabariigi Valitsusele pädevuse piirata või keelata relvade, mürkainete ja alkohoolsete jookide müüki ning kehtestada toiduainete ja mootorikütuse müügi erikorra. HOS § 33 lg 1 võimaldab eriolukorra juhul või eriolukorra tööde juhul panna elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutusega kohustuse osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses.

Kokkuvõte

- 5.3.16. Hädaolukorras või erikorras tuleb tagada õiguskaitseüsteemi (esimese ja teise astme kohtud, prokuratuur, advokatuuri või riigi õigusabi osutamise, vanglate ja kohtutäiturite toimimine).

Ettepanekud

- 5.3.17. Küsitav on, kas riik suudab hädaolukorras või erikorras tagada menetlusseadustikes ette nähtud asja läbivaatamise tähtaegade (vt halduskohtumenetluse seadustiku § 272 lg 2, pankrotiseaduse § 27 lg 1, kriminaalmenetluse seadustiku § 137 lg 2, § 141² lg 2, § 225 lg 2, § 231 lg 1, § 390 lg 3, täitemenetluse seadustiku § 218 lg 2, jne) järgimise. Vajadusel tuleb menetlusseadustikke vastavalt muuta ning tagada, et menetlusseadustike tähtajad vastavad hädaolukorra või erikorra võimalustele.
- 5.3.18. Põhjendatud vajadusel ja selleks, et hoida kokku riigi ressursse, on võimalik piirata näiteks prokuratuuri, advokatuuri või riigi õigusabi osutajate ning kohtutäiturite tegevust sellega, et viidatud elukutsete esindajad täidavad vaid konkreetseid ülesandeid. Näiteks on võimalik sätestada, et prokuratuuril on kohustus menetleda ainult teatud ühiskonna seisukohalt olulisi kuritegusid (nt inimsuse ja rahvusvahelise julgeoleku vastased süüteod; isikuvastased süüteod; süüteod perekonna ja alaealise vastu; varavastased süüteod; jne), kuid on õigus peatada hädaolukorras või erikorras näiteks nn keskkonnavastaste süütegude ning väärtpaberiringlusega seotud süütegude menetlus kuni hädaolukorra või erikorra lõppemiseni. Pärast hädaolukorra või erikorra lõppemist taasalustatakse nende süütegude menetlemist.
- 5.3.19. Analoogselt, riigi õigusabi osutamisel on riigil kohustus tagada kaitse näiteks kriminaalmenetluses, tsiviilasja menetluses ja halduskohtumenetluses. Seevastu kaitse väärtteosjas või haldusmenetluses ei pea hädaolukorras või erikorras olema alati tagatud. Kohtutäituril on hädaolukorras või erikorras kohustus tagada ainult teatud täitedokumentidest tulenevate nõuete täitmine (eeskätt elatise, töötasuga või maksudega seotud nõuded). Samas, näiteks Eesti Advokatuuri aukohtu jõustunud otsusest või riigihangete vaidlustuskomisjoni otsusest tuleneva nõude sissenõudmise võib põhjendatud vajadusel, kuni hädaolukorra või erikorra lõppemiseni, edasi lükata. Ka need ettepanekud vajavad viidatud seaduste muudatusi.

- 5.3.20. Kaaluda tuleb ka võimaluse vanglate töö ümberkorraldamiseks hädaolukorras ja erikorras. Nagu eelnevalt märgitud on kohtulahendite täitmine, sh vangistuse tagamine on riigi tuumikfunktsioon, mida tuleb täita ka hädaolukorras või erikorras (vt käesolev analüüs, p 5.3.4). Vangistusseadustiku järgi kantakse aresti arestimajas (§ 85 lg 1), eelvangistust kinnise vangla eelvangistusosakonnas või arestimajas (§ 90 lg 2) ning vangistust kinnises vanglas või avavanglas (§ 6 lg 2). Sõltuvalt sellest, milline lahendus vabastab riigile rohkem inimressurssi, on mõeldav eelvangistuse kandmine ainult arestimajas ning vangistuse kandmine arestimajas või aresti kandmine ja eelvangistuse kandmine üksnes vanglas. Vastavaid lahendusi peavad hindama asjatundjad.
- 5.3.21. Hädaolukorras või erikorras on põhjendatud vajadusel võimalik loobuda notarite, Andmekaitse Inspektsiooni ja Konkurentsiameti ülesannete täitmisest, lahendades need ülesanded näiteks Vabariigi Valitsuse õigusaktiga (vt RiKS § 20 lg 4 ja ErSS § 17 lg 1 p-d 11-13) või eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi ettekirjutusega.
- 5.3.22. Siiski on vaja RiKS-i, HOS-i ja ErSS regulatsiooni vastavalt muuta ja täiendada. HOS § 1 lg 2 järgi laieneb HOS-i regulatsioon erakorralise seisukorra ning RiKS-is sätestatud olukordade (kõrgendatud kaitsevalmidus ja sõjaseisukord) suhtes niivõrd, kuivõrd ErSS ja RiKS ei sätesta teisiti. See puudutab eeskätt elutähtsa teenuse osutamisega seonduvat ning tähendab, et näiteks elutähtsa teenuse osutajal on ka kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra puhul kohustus tagada elutähtsa teenuse osutamine. Samas, ErSS § 17 lg 1 p-des 11-13 sätestatud Vabariigi Valitsuse pädevus piirata alkohoolsete jookide, toiduainete ja mootorikütuse müüki) ei laiene hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra suhtes. RiKS § 20 lg 4 annab Vabariigi Valitsusele õiguse piirata sõjaseisukorra lõppemiseni teatud liiki või teatud tunnustele vastavate vallasasjade müüki, kuid Vabariigi Valitsusel on vastav õigus vaid sõjaseisukorra, mitte näiteks kõrgendatud lahinguvalmiduse korral. Ühtlasi, ükski viidatud normidest ei anna Vabariigile Valitsusele pädevust lahendada isikuandmete kaitse või notarite tegevusega seonduvaid ülesandeid.
- 5.3.23. RiKS § 11, HOS § 23 ja ErSS § 14 lg 3, § 17 lg 5, § 21 sätestavad, et haldusakt kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldamiseks ning sõjaseisukorra lahendamiseks, eriolukorra väljakuulutamise kohta ning erakorralise seisukorra välja-kuulutamise otsus avaldatakse lisaks üleriigilise levikuga massiteabevahenditele ka Riigi Teatajas. On põhjendatud väita, et hädaolukorras või erikorras aitab põhjendatud vajadusel ressursse kokku hoida see, kui viidatud haldusakt või otsus avaldatakse üksnes üleriigilise levikuga massiteabevahendis ning Riigi Teataja tegevus vastaval perioodil peatatakse. Seega tuleb kaaluda RiKS, HOS ja ErSS vastavalt muutmist.
- 5.3.24. Kui ettepanek peatada vajadusel Riigi Teataja tegevus, leiab heakskiitu, siis tuleb arvestada järgmist. Riigi Teatajat avaldatakse üldreeglina võrguväljaandena (vt Riigi Teataja seaduse § 7 ja § 11). Seega kaob Riigi Teataja tegevuse peatamisega õiguskaitseüsteemiga seotud asutuste ja isikute ligipääs kehtivale õigusele. Järelikult tuleb Riigi Teataja tegevuse peatamisel selleks, et tagada kohtute, prokuratuuri, advokatuuri, kohtutäiturite, vanglate ja vääртеoasjade kohtueelsete menetlejate tegevuse võimalikkus, tagada kehtiva õiguse eelnev (vajadusel perioodiline) salvestamine andmekandjatele. Andmekandjad tuleb toimetada kohtutesse, prokuratuuri, advokatuuri, kohtutäituritele, vanglatesse, uurimisasutustele ja vääртеgude kohtueelsetele menetlejatele.

5.4. Kaitseministeerium

Kehtiv õigus

- 5.4.1. Valitsemisalas on riigikaitse korraldamine ja seoses sellega ettepanekute tegemine riigikaitsepoliitika kujundamiseks, riigikaitse elluviimine, rahvusvahelise kaitsealase koostöö koordineerimine, mobilisatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine, kutsealuste kutsumine ajateenistusse, kaitseväge reservi arvestuse ja väljaõppe korraldamine, kaitseväge ja Kaitseliidu rahastamine ja varustamine, kaitsetööstuse arendamine, kaitseväge ja Kaitseliidu tegevuse kontrollimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 60 lg 1).

- 5.4.2. Valitsemisalas on kaitsevägi, Kaitseliit, Teabamet ja Kaitseressursside amet (VVS § 60 lg 2).
- 5.4.3. Valitsemisala põhifunktsioonid:
- 1) iseseisvuse, sõltumatuse, riigi territooriumi terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitse (põhiseaduse §§ 1, 2 ja 3);
 - 2) riigikaitse korraldamine (põhiseaduse §§ 124-131).
- 5.4.4. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:
- 1) riigikaitse seadus (vastu võetud 11.02.2015);
 - 2) kaitseväeteenistuse seadus (vastu võetud 13.06.2012);
 - 3) kaitseväge korralduse seadus (vastu võetud 19.06.2008);
 - 4) Kaitseliidu seadus (vastu võetud 28.02.2013);
 - 5) riigikaitseliste sundkoormiste seadus (vastu võetud 22.02.1995);
 - 6) julgeolekuasutuste seadus (vastu võetud 20.12.2000);
 - 7) riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (vastu võetud 25.01.2007);
 - 8) erakorralise seisukorra seadus (vastu võetud 01.01.1996);
 - 9) hädaolukorra seadus (vastu võetud 08.02.2017);
 - 10) strateegilise kauba seadus (vastu võetud 07.12.2011);
 - 11) sõjahaudade kaitse seadus (vastu võetud 10.01.2007).

Järeldused

- 5.4.5. Iseseisvuse, sõltumatuse, riigi territooriumi terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitsmine üldiselt ja riigikaitse korraldamine konkreetselt on riigi tuumikfunktsioonid, mille täitmine hädaolukorras ning eeskätt erikorras on primaarsed. See tähendab, et sõjaseisukorras või erakorralises seisukorras peab kõikide teiste tuumikfunktsioonide täitmine teenima riigikaitse korraldamist ja seeläbi iseseisvuse, sõltumatuse, riigi territooriumi terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitsmist. Riigikaitse funktsiooni täitmine ei välista relvajõudude kaasamist hädaolukorra lahendamisele.
- 5.4.6. Ilmselt on sõjahaudade kaitse funktsioon, mille võib hädaolukorras või erikorras jätta täitmata, selleks, et suunata vabanevad ressursid teiste, riigikaitse seisukohalt olulisemate ülesannete täitmiseks.
- 5.4.7. Allakirjutanul puuduvad piisavad teadmised selleks, et hinnata, kas peale sõjahaudade kaitse on veel mõni riigikaitsega seotud funktsioon on primaarse või sekundaarse iseloomuga. Ehk – allakirjutanu ei oska öelda, kas riigikaitseliste põhifunktsioonide seas on lisaks veel mõni funktsioon, mille saab hädaolukorras või erikorras jätta osaliselt või täielikult täitmata. Seetõttu võib lähtuda eeldusest, et kõik Kaitseministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid, peale sõjahaudade kaitse, on hädaolukorras või erikorras primaarsed. Siinkohal on oluline märkida, et RiKS § 60 lg 1 ja lg 2 sätestavad vastavalt, et sõjaseisukorra väljakuulutamisel peatub aja- ja asendusteenistusse asumine ning et kõrgendatud kaitsevalmiduse ja mobilisatsiooni korral otsustab ajateenistusse asumise peatumise, sh ka asendusteenistusse asumise valdkonna eest vastutav minister. Järelikult peatab sõjaseisukorra väljakuulutamine selle Kaitseministeeriumi valitsemisala funktsiooni täitmise.

Kokkuvõtte ja ettepanekud

- 5.4.8. Hädaolukorras või erikorras kuuluvad kõik Kaitseministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid, välja arvatud sõjahaudade kaitse, olenevalt vajadusest ja olukorrast, täitmisele. Siiski saab riigikaitseliste põhifunktsioone täita vaid siis, kui on täidetud vastavad eeltingimused. See väide kehtib eeskätt elutähtsate teenuste osutamise kohta. Näiteks, kaitseväge mootorsõidukid saavad liikuda, kui neil on selleks vajalik kütus, kaitsevägi saab edastada ja saada teavet, kui on tagatud side- ja elektrivarustus.
- 5.4.9. Seoses sellega on oluline viidata, et RiKS-st ei selgu üheselt, millised on riigi volitused erikorras. Näiteks RiKS § 10 lg 1 sätestab, et kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal võib kehtestada ja kohaldada vältimatult vajalikke isikute põhiõigusi ja

–vabadusi piiravaid meetmeid (*piirav meede*) seaduse alusel, seahulgas käesoleva seaduse §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 sätestatud tingimustel ja käesolevas paragrahvis sätestatud korras. Sellest järeldub, et piiravad meetmed ei ole ainult RiKS §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 sätestatud meetmeid, vaid vajadusel võib kehtestada veel täiendavaid ning RiKS-is nimetatuta meetmeid. Sellisel juhul jääb arusaamatuks, mis eesmärgiga kirjeldatakse näiteks RiKS §-s 15 ja §-s 20 Vabariigi Valitsuse konkreetseid meetmeid, nt õigus kehtestada Eestist lahkumise keeld ja rakendada töökohustust või piirata vallasasjade müüki?

5.5. Keskkonnaministeerium

Kehtiv õigus

- 5.5.1. Valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 61 lg 1).
- 5.5.2. Valitsemisalas on Maa-amet, Keskkonnaamet, Keskkonnainspeksioon (VVS § 61 lg 2). Valitsemisalas on Keskkonnaministeeriumi hallatav riigiasutus Keskkonnaagentuur.
- 5.5.3. Keskkonnaminister esindab Eesti riiki OÜ Eesti Geoloogiakeskus (riigi osalus 100%) osanike koosolekul, AS-i Eesti Kaardikeskus aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%), OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus osanike koosolekul (riigi osalus 100%) ja AS Ökosil osanike koosolekul (riigi osalus 35%).
- 5.5.4. Valitsemisala põhifunktsioonid:
- 1) keskkonnakaitse (põhiseaduse § 53) ja seeläbi elutähtsate teenuste osutamise tagamine Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga, st keskkonnalubadega seotud osas (põhiseaduse § 13 lg 1 ja § 14);
 - 2) kriisi (hädaolukorra) reguleerimine Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga, st keskkonnalubadega seotud osas (põhiseaduse § 13 lg 1 ja § 14).
- 5.5.5. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide all on mõeldud ministeeriumi kohustust korraldada, et erinevate keskkonnaga seotud ja tegevusluba nõudvate tegevuste puhul arvestatakse kohustusega kaitsta keskkonda ja ühiskonna tervist. Selliste tegevuste näiteks on jäätmeload, kaevandamisload, välisõhu saaste load, vee erikasutusload, kiirgustegevusload jne. Näiteks, kui kiirguse, vee- või jäätmereostuse tulemusena saavad paljud inimesed mürgistuse, siis võib see raskendada riigi tuumikfunktsioonide täitmist
- 5.5.6. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:
- 1) keskkonnaseadustiku üldosa seadus (vastu võetud 16.02.2011);
 - 2) keskkonnajärelevalve seadus (vastu võetud 06.06.2001);
 - 3) keskkonnavastutuse seadus (vastu võetud 14.11.2007);
 - 4) keskkonnatasude seadus (vastu võetud 07.12.2005);
 - 5) keskkonnaseire seadus (vastu võetud 04.05.2016);
 - 6) keskkonnaregistri seadus (vastu võetud 19.06.2002);
 - 7) ruumiandmete seadus (vastu võetud 17.02.2011);
 - 8) maakatastriseadus (vastu võetud 12.10.1994);
 - 9) keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (vastu võetud 22.02.2005);
 - 10) looduskaitse seadus (vastu võetud 21.04.2004);
 - 11) metsaseadus (vastu võetud 07.06.2006);
 - 12) veeseadus (vastu võetud 11.05.1994);
 - 13) maapõueseadus (vastu võetud 27.10.2016);
 - 14) jäätmeseadus (vastu võetud 28.01.2004);
 - 15) pakendiseadus (vastu võetud 21.04.2004);
 - 16) tööstusheite seadus (vastu võetud 24.04.2013);

- 17) atmosfääriõhu kaitse seadus (vastu võetud 15.06.2016);
- 18) kiirgusseadus (vastu võetud 08.06.2016);
- 19) geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus (vastu võetud 14.04.2004);
- 20) geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seadus (vastu võetud 21.11.2001);
- 21) säästva arengu seadus (vastu võetud 22.02.1995);
- 22) jahiseadus (vastu võetud 25.04.2013);
- 23) kalapüügiseadus (vastu võetud 19.02.2015);
- 24) hädaolukorra seadus (vastu võetud 08.02.2017).

Järeldused

- 5.5.7. Lähtudes sellest, mil määral on põhifunktsioonid vajalikud riigikaitseülesannete täitmiseks, saab Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid jagada primaarseteks (vahetult ühiskonna tervist ähvardava keskkonnaohu kõrvaldamine) ja sekundaarseteks (kaudselt ühiskonna tervist ähvardava keskkonnaohu kõrvaldamine ja üldine keskkonnakaitse). Sõltuvalt sellest, kas Eestis kaevandatavat maavara kasutatakse riigikaitse otstarbel, saab ka maavara kaevandamise lugeda primaarseks ehk otseselt riigikaitseks vajalikuks funktsiooniks või sekundaarseks funktsiooniks.
- 5.5.8. Eelnevast järeldub, et hädaolukorras ja eriolukorras peab Keskkonnaministeerium tagama eeskätt ühiskonna tervise kaitse vähemalt kohasel miinimumtasemel. See nõue kehtib joogivee kasutamise, reovee käitlemise, kiirgusohutuse, jäätmekäitluse, välisõhku suunatavate saasteainete ning komplekslubadest tulenevate kohustuste täitmise kohta. Kui Eestis kaevandatavat maavara kasutatakse riigikaitse otstarbel, siis peab Keskkonnaministeerium tagama kaevandamislubade väljastamise.
- 5.5.9. Samuti peab Keskkonnaministeerium tagama Keskkonnaagentuuri töö jätkuvuse osas, milles viimane koostab meteoroloogilisi ja hüdrooloogilisi prognoose ja hoiatusi ning edastab tormi- ja ohtlike ilmastikunähtuste hoiatusi riigiasutustele, lennundus- ja laevandusettevõtjatele ning rahvusvahelistele organisatsioonidele. Seda põhjusel, et ka näiteks Kaitseväge arvestab oma tegevuses Keskkonnaagentuuri meteoroloogiliste ja hüdrooloogiliste prognoosidega.
- 5.5.10. Ülejäänud ministeeriumi põhifunktsioonide (keskkonnaregistri pidamine, keskkonnajärelevalve, keskkonnavastutus, kalapüügi-, jahipidamise- ja metsaraie eeskirjade järgmine) täitmine toimub hädaolukorras ja erikorras vastavalt riigi võimalustele.

Kokkuvõtte ja ettepanekud

- 5.5.11. Hädaolukorras ja eriolukorras peab Keskkonnaministeerium tagama esmajoones ühiskonna tervise kaitse (keskkonnalubade väljastamise ja nende täitmise kontrollimise kaudu) ning vajadusel ka Eestis kaevandatava maavara kaevandamislubade väljaandmise, samuti Keskkonnaagentuuri töö jätkuvuse meteoroloogilise ja hüdrooloogiliste prognooside koostamise ja hoiatuste edastamise osas. Ülejäänud põhifunktsioonide ja ülesannete täitmine toimub vastavalt olukorrale ja võimalustele.
- 5.5.12. Väärub märkimist, et erinevate keskkonnalubade väljaandmiseks nähakse kehtivas õiguses ette suhteliselt pikad tähtajad: näiteks vee erikasutusluba, kiirgustegevusluba ja jäätmeluba antakse kolme kuu või 90 päeva jooksul nõuetekohase taotluse esitamisest; kompleksloa väljastamine otsustatakse 180 päeva jooksul arvates taotluse menetlusse võtmisest; üldgeoloogilise uurimistöo loa ja uuringloa väljastamine otsustatakse ühe aasta jooksul taotluse menetlusse võtmisest. Ilmselt on võimalik viidatud lubasid anda hädaolukorras või erikorras põhjendatud vajadusel lühema tähtaja jooksul. Samuti on võimalik, et nende lubade väljaandmisel ei ole põhjendatud vajadusel vajalik järgida avatud menetluse nõudeid, st loa eelnõud ei avaldata enne loa väljaandmist huvitatud isikutele tutvumiseks.

5.6. Kultuuriministeerium

Kehtiv õigus

- 5.6.1. Valitsemisalas on riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 62 lg 1).
- 5.6.2. Valitsemisalas on Muinsuskaitseamet (VVS § 62 lg 2). Valitsemisala tegevustega on seotud avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Rahvusringhääling.
- 5.6.3. Valitsemisala põhifunktsioonid:
- 1) Eesti kultuuri säilitamine (põhiseaduse preambula neljas märkus).
- 5.6.4. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:
- 1) Eesti Rahvusringhäälingu seadus (vastu võetud 18.01.2007);
 - 2) Eesti Kultuurkapitali seadus (vastu võetud 01.06.1994);
 - 3) Eesti Rahvusraamatukogu seadus (vastu võetud 22.02.2011);
 - 4) rahvusooperi seadus (vastu võetud 02.12.1997);
 - 5) meediateenuste seadus (vastu võetud 16.12.2010);
 - 6) muinsuskaitse seadus (vastu võetud 27.02.2002);
 - 7) kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seadus (vastu võetud 20.12.2007);
 - 8) Euroopa Liidu liikmesriigist ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise seadus (vastu võetud 11.06.2003);
 - 9) muuseumiseadus (vastu võetud 19.06.2013);
 - 10) säilituseksemplari seadus (vastu võetud 15.06.2016);
 - 11) kunstiteoste tellimise seadus (vastu võetud 17.06.2010);
 - 12) etendusasutuste seadus (vastu võetud 11.06.2003);
 - 13) loovisikute ja loomeliitude seadus (vastu võetud 18.11.2004);
 - 14) spordiseadus (vastu võetud 06.04.2005);
 - 15) riigi kultuuripreemiate ja stipendiumide seadus (vastu võetud 29.10.1998);
 - 16) rahvaraamatukogu seadus (vastu võetud 12.11.1998);
 - 17) pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus (vastu võetud 16.12.1997);
 - 18) vähemusrahvuse kultuuriautonomia seadus (vastu võetud 26.10.1993).

Järeldused

- 5.6.5. Kehtiv õigus ei pea Kultuuriministeeriumi valitsemisala ülesannete täitmist hädaolukorras ja erikorras vajalikuks. Põhiseaduse §-s 50 sätestatud vähemusrahvuste õigus enda kultuuriautonomiale ei ole õigus, mida ei ole tohi erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata (vt põhiseaduse § 130 teine lause). Ka ülejäänud Kultuuriministeeriumi funktsioonid, v.a. järgmistes punktides näidatud erandid, ei ole olemuselt sellised, mida tuleb hädaolukorras või erikorras igal juhul, vaatamata ressursside nappusele, täita.
- 5.6.6. Üheks oluliseks Kultuuriministeeriumi ülesandeks, mida tuleb täita ka sõjaseisukorra ajal, on relvakonflikti korral kultuuriväärtuste kaitse Haagi konventsiooni (*Haagi konventsioon*) artiklitest 6, 10 ja 16 tulenev ülesanne tähistada relvakonflikti ajaks erikaitse all olevad kultuuriväärtused konventsiooni tunnusmärgiga. Kultuuriväärtuste tähistamise eesmärk on võimaldada sõjalise konflikti teisel osapoolel märgata erikaitse all olevaid kultuuriväärtusi ning vältida nende ründamist. Kultuuriministeeriumi põhimäärusest ega Kultuuriministeeriumi kultuuriväärtuste osakonna põhimäärusest ei nähtu, et ministeeriumi või osakonna ülesandeks oleks Haagi konventsiooni alusel erikaitse all olevate kultuuriväärtuste tähistamise korraldamine. Siiski, arvestades Kultuuriministeeriumi valitsemisala põhifunktsioone, on põhjust väita, et Haagi konventsioonist tulenevate kultuuriväärtuste märgistamine on Kultuuriministeeriumi ülesanne.

- 5.6.7. Hädaolukorras ja erikorras on oluline, et vajalik teave jõuaks puudutatud isikuteni. Seega on oluline, et massiteabevahendi valdaja või elektroonilise side ettevõtja oleks võimeline tegutsema ka hädaolukorras ja erikorras ning edastama talle avaldamiseks antud sõnumeid. Asjakohaseks massiteabevahendiks on muuhulgas televisioon ja raadio. Samas, meediateenuste seadus, mis reguleerib televisiooni ja raadioteenuse tegevuslubade väljaandmist, näeb ette, et tegevusload annab välja Tehnilise Järelevalve Amet. Seega puudub Kultuuriministeeriumil, kuigi ta võib vajadusel kehtestada tegevusloa kõrvaltingimused, otsene seos televisiooni ja raadioteenuse tegevuslubade väljaandmisega.
- 5.6.8. Siiski on Kultuuriministeeriumil kokkupuude Eesti Rahvusringhäälinguga. Eesti Rahvusringhäälinguseaduse (ERHS) § 5 lg 1 p 1 järgi, Eesti Rahvusringhääling toodab vähemalt kahte teleprogrammi ja nelja ööpäevaringset raadioprogrammi, mis peavad olema avalikkusele üldkasutatavate vahenditega kättesaadavad. ERHS § 5 lg 1 p 2 kohaselt teeb Eesti Rahvusringhääling elektroonilise side võrkude kaudu mõistlikus mahus kättesaadavaks viidatud tele- ja raadioprogrammid. ERHS § 10 kohaselt sõlmivad Kultuuriministeerium ja Eesti Rahvusringhääling halduslepingu, milles lepatakse kokku programmide struktuur ning ministeeriumi poolt ringhäälingule raha eraldamine ERHS-st tulenevate avalike ülesannete täitmiseks. Järelikult on Kultuuriministeeriumil võimalik, koostöös Eesti Rahvusringhäälinguga, tagada erikorras või hädaolukorras riigi poolt elanikele vajaliku teabe edastamise ning elanike juhendamise soovitava viisil käitumiseks.

Kokkuvõte

- 5.6.9. Hädaolukorras või erikorras, kus riik peab kaaluma oma võimalusi ja täitmisele kuuluvaid ülesandeid, tuleb esmajoones täita neid ülesandeid ja tuumikfunktsioone, mille täitmata jätmisega kaasneb Eesti riigi iseseisvusele, sõltumatusesele, tema maa-ala, territoriaalvee ja õhuruumile pöördumatu negatiivne tagajärg. Seega tuleb mõnda võimalust, et hädaolukorras või erikorras ei tagata igal juhul Eesti kultuuri säilitamisega seotud ülesannete täitmist. Neid ülesandeid täidetakse vastavalt võimalustele.
- 5.6.10. Vaatamata eelnevale tuleb hädaolukorras või erikorras täita vähemalt kahte Kultuuriministeeriumi valitsemisala ülesannet: Haagi konventsiooni artiklite 6, 10 ja 16 kohaselt relvakonflikti ajaks erikaitse all olevate kultuuriväärtuste tähistamine konventsiooni tunnusmärgiga ning koostöös Eesti Rahvusringhäälinguga elanikele vajaliku teabe edastamine.

5.7. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala

Kehitiv õigus

- 5.7.1. Valitsemisalas on riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi (sealhulgas transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport), liikluskorralduse (sealhulgas liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel), liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise, informaatika, telekommunikatsiooni, postside ja turismi valdkonnas; meediateenuste osutamise riiklik korraldamine ja riiklik järelevalve meediateenuste osutamise üle; riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine; tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon; metroloogia, standardiseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tarbijakaitse, ekspordiarangu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeringute alased küsimused; vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 63 lg 1).
- 5.7.2. Valitsemisalas on Lennuamet, Maanteeamet, Tarbijakaitseamet, Veeteede Amet, Tehnilise Järelevalve Amet, Riigi Infosüsteemi Amet (VVS § 63 lg 2).
- 5.7.3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esindab riiki järgmistes äriühingutes:
- 1) AS A.L.A.R.A aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
 - 2) AS Elering aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
 - 3) AS Eesti Loots aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);

- 4) AS Eesti Post aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 5) AS Eesti Raudtee aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 6) AS EVR Cargo aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 7) AS Eesti Vedelkütuse Agentuur aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 8) AS Eesti Liinirongid aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 9) AS Eesti Liinirongid aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 10) Lennuliiklusteeninduse AS aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 11) AS Metrosert aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 12) AS Eesti Teed aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 13) AS Saarte Liinid aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 14) AS Tallinna Lennujaam aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 15) AS Tallinna Sadam aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 16) AS Teede Tehnokeskus aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 17) AS KredEx Krediidikindlustus aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 66,67%);
- 18) OÜ Rail Baltic Estonia osanike koosolekul (riigi osalus 100%);
- 19) AS Nordic Aviation Group aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
- 20) OÜ Transpordi Varahaldus osanike koosolekul (riigi osalus 100%);

5.7.4. Valitsemisala põhifunktsioonid:

- 1) raudteeliikluse, sealhulgas raudteetaristu arendamise ja hooldamise korraldamine;
- 2) riigimaantee sõidetavuse korraldamine;
- 3) lennundustegevuse korraldamine ja lennuohutuse tagamine;
- 4) laevade, teiste veesõidukite ja veeliikluse ohutuse tagamine, laevaregistrite pidamise ning veeliikluseks vajaliku taristu arendamise korraldamine;
- 5) transpordi korraldamine väikesaare ja mandri või suursaare vahel;
- 6) ühistranspordi kavandamine ja korraldamine;
- 7) arvestuse pidamine teavitamis- või registreerimiskohustusega ettevõtjate ja nende majandustegevuse üle;
- 8) postiteenuse osutamise korraldamine;
- 9) ehitusvaldkonna ja selle üle teostatava järelevalve korraldamine ning elamumajanduse arendamine;
- 10) energiavaldkonna, sealhulgas elektri, gaasi ja soojamajanduse korraldamine ja järelevalve korraldamine selle valdkonna üle;
- 11) vedelkütusevaru moodustamise ja haldamise korraldamine;
- 12) elektroonilise side teenuste osutamise korraldamine ja järelevalve korraldamine selle valdkonna üle;
- 13) e-identimise ja e-tehingute valdkonna ning küberturvalisuse korraldamine ja järelevalve korraldamine selle valdkonna üle;
- 14) ettevõtluse ja ekspordi toetamise ning majanduse arendamise korraldamine;
- 15) meediateenuste osutamise ja vastava järelevalve korraldamine;
- 16) tarbijakaitse ja toote ohutuse tagamise korraldamine.

5.7.5. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:

- 1) raudteeseadus (vastu võetud 19.11.2003);
- 2) ehituseadustik (vastu võetud 11.02.2015);
- 3) lennundusseadus (vastu võetud 17.02.1999);
- 4) meresõiduohutuse seadus (vastu võetud 12.12.2001);
- 5) sadamaseadus (vastu võetud 15.06.2009);
- 6) laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seadus (vastu võetud 11.02.1998);
- 7) püsiasustusega väikesaarte seadus (vastu võetud 11.02.2003);
- 8) ühistranspordiseadus (vastu võetud 18.02.2015);
- 9) autoveoseadus (vastu võetud 07.06.2000);
- 10) majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (vastu võetud 23.02.2011);
- 11) postiseadus (vastu võetud 06.04.2006);
- 12) elektrituruseadus (vastu võetud 11.02.2003);
- 13) kaugkütteseadus (vastu võetud 11.02.2003);
- 14) maagaasiseadus (vastu võetud 29.01.2003);
- 15) vedelkütuse seadus (vastu võetud 29.01.2003);

- 16) vedelkütusevaru seadus (vastu võetud 17.02.2005);
- 17) elektroonilise side seadus (vastu võetud 08.12.2004);
- 18) e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seadus (vastu võetud 12.10.2016);
- 19) Eesti Arengufondi seadus (vastu võetud 15.11.2006);
- 20) ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus (vastu võetud 28.01.2003);
- 21) ekspordi riikliku tagamise seadus (vastu võetud 29.10.2009);
- 22) meediateenuste seadus (vastu võetud 16.12.2010);
- 23) tarbijakaitse seadus (vastu võetud 09.12.2015);
- 24) turismiseadus (vastu võetud 15.11.2000);
- 25) seadme ohutuse seadus (vastu võetud 18.02.2015);
- 26) toote nõuetele vastavuse seadus (vastu võetud 20.05.2010);
- 27) lõhkematerjaliseadus (vastu võetud 24.03.2004);
- 28) mõõteseadus (vastu võetud 10.03.2004).

Järeldused

- 5.7.6. Võttes aluseks, kas ja mil määral on põhifunktsioonid vajalikud riigikaitseülesannete täitmiseks, tuleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid jagada primaarseteks ja sekundaarseteks.
- 5.7.7. Esiteks, primaarsed põhifunktsioonid on sätestatud HOS § 36 lg-s 1. Selles normis loetletud funktsioonide hulgas ei ole näiteks laevaliikluse, lennuliikluse, raudteeliikluse ja ühistranspordi toimimise tagamist. Hädaolukorra puhul võib möönda, et nende liikumisviiside toimimise tagamine ei sea kahtluse alla Eesti iseseisvust, sõltumatust ega Eesti territooriumi puutumatust (vt HOS § 1 lg 1). Seevastu erakorralise seisukorra (vt ErSS § 3) või riigikaitse eesmärkide (vt RiKS § 2 lg 1) puhul tuleb eraldi hinnata, kas laevaliikluse, lennuliikluse, raudteeliikluse ja ühistranspordi toimimise tagamine on riigi tuumikfunktsioon või mitte. Vastav seisukoht tuleb anda lähtudes muuhulgas kaitsevälise tegevuse vajadustest.
- 5.7.8. RiKS § 11 ja § 15 lg 3, HOS § 13 ja § 23 ning ErSS § 12, § 14 lg 5 ja § 17 lg 1 p 17 sätestavad, et erikorda puudutavad teated avaldatakse massiteabevahendites. HOS eelnõu seletuskirja (lk 12) kohaselt on massiteabevahendiks ka näiteks ajaleht ning raadio- ja telekanal. Seega tuleb kaaluda, kas HOS § 36 lg 1-s sätestatud põhifunktsiooniks/elutähtsaks ülesandeks on telefoniteenuse, mobiiltelefoniteenuse ja andmesideteenuse kõrval ka näiteks raadio- ja televisiooniteenused, mida edastatakse täiendavalt Eesti Rahvusringhäälingu programmidele (vt käesolev analüüs, p-d 5.6.7 ja 5.6.8).
- 5.7.9. Teiseks on oluline viidata Riigi Infosüsteemi Ameti tegevusele. VVS § 63 lg 1 järgi on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala ülesandeks ka riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine. See väljend ei anna täielikku ülevaade Riigi Infosüsteemi Ameti ülesannetest. Riigi Infosüsteemi Ameti põhimääruse § 8 p-de 2-6 kohaselt on ameti ülesanneteks riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide arendamine ja haldamise korraldamine; riigi infosüsteemi arendamise projektide koordineerimine; elektroonilise identiteedi tarkvara ning usaldusteenuste infrastruktuuri arendamine ja haldamise korraldamine; riigi infosüsteemi ja Eesti kriitilise informatsiooni infrastruktuuri infoturbe seotud tegevuste korraldamine; baasinfrastruktuuri ja andmeside korraldamine. Arvestades seda, mil määral on riigiasutuste tegevus seotud ja põhineb infosüsteemidel, on raske Riigi Infosüsteemi Ameti tegevuse olulisust üle hinnata.
- 5.7.10. Ülejäänud Majandus- ja Kommunikatsiooni põhifunktsioonid on mõistlik lugeda sekundaarseteks põhifunktsioonideks, mille täitmine hädaolukorras või erikorras toimub vastavalt riigi võimalustele.

Kokkuvõte

- 5.7.11. Hädaolukorras või erikorras peab riik korraldama eeskätt HOS § 36 lg-s 1 sätestatud põhifunktsioonide toimepidevuse tagamise vastavaid teenuseid osutavate ettevõtjate poolt. Elutähtsad teenused on olulised ka riigikaitse seisukohalt. Järelikult on põhjendatud lugeda elutähtsad teenused vastava teenuse osutaja, st eraõigusliku isiku või füüsilisest isikust ettevõtja riigikaitseülesandeks. On põhjendatud kaaluda, kas erikorras on põhjendatud täiendavalt

transpordiga seotud põhifunktsioonide (raudteeliiklus, lennuliiklus, laevaliiklus ja ühistransport) täitmine. Vastav kaalutus tuleb teha sõjaliste vajaduste alusel. Teiseks oluliseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi oluliseks põhifunktsiooniks, mille täitmine tuleb tagada erikorras ja hädaolukorras, Riigi Infosüsteemi Ameti tegevus, st riigi infosüsteemide kaitse. Ülejäänud põhifunktsioonide täitmine toimub vastavalt riigi võimalustele.

5.8. Maaeluministeeriumi valitsemisala

Kehtiv õigus

- 5.8.1. Valitsemisalas on maaelu poliitika, põllumajanduspoliitika, kalanduspoliitika kalamajandust puudutava osa ja põllumajandustoodete kaubanduspoliitika kavandamine ja elluviimine, toidu ohutuse ja nõuetekohasuse tagamise korraldamine, loomatervise ja -kaitse ning taimetervise ja -kaitse alase tegevuse koordineerimine, põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ning põllumajandushariduse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 64 lg 1).
- 5.8.2. Valitsemisalas on Põllumajandusamet, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ning Veterinaar- ja Toiduamet (VVS § 64 lg 2).
- 5.8.3. Valitsemisala põhifunktsioonid:
- 1) toidu, loomatervise ja taimetervise kaitse, sealhulgas loomsete jäätmete käitlemise korraldamine (põhiseaduse § 28 lg 1);
 - 2) põllumajandus- ja kalamajanduspoliitika kavandamine ja elluviimine (põhiseaduse § 14);
 - 3) hariduse andmise tagamine (põllumajandust puudutavas osas) (põhiseaduse § 37).
- 5.8.4. Maaeluministeerium esindab riiki järgmistes äriühingutes:
- 1) Eesti Põllumajandusloomade Jõudluskontrolli AS-i aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
 - 2) Vireen AS-i aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%).
- 5.8.5. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:
- 1) toiduseadus (vastu võetud 25.02.1999);
 - 2) loomatauditõrje seadus (vastu võetud 16.06.1999);
 - 3) loomakaitse seadus (vastu võetud 13.12.2000);
 - 4) loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi seadus (vastu võetud 22.04.2004);
 - 5) põllumajandusloomade aretuse seadus (vastu võetud 06.11.2002);
 - 6) Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (vastu võetud 19.11.2014);
 - 7) Euroopa Ühenduste Komisjoni, kes esindab Euroopa Ühendust, ja Eesti Vabariigi vahel sõlmitud Eesti Vabariigis põllumajanduse ja maaelu arendamise liitumiseelse programmi mitmeaastase rahastuslepingu ratifitseerimise seadus (vastu võetud 18.04.2001);
 - 8) maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus (vastu võetud 19.06.2008);
 - 9) kalandusturu korraldamise seadus (vastu võetud 19.11.2014);
 - 10) mahepõllumajanduse seadus (vastu võetud 20.09.2006);
 - 11) veterinaarloomade korraldamise seadus (vastu võetud 16.06.1999);
 - 12) väetiseseadus (vastu võetud 11.06.2003);
 - 13) taimekaitse seadus (vastu võetud 21.04.2004);
 - 14) taime paljundamise ja sordikaitse seadus (vastu võetud 08.12.2005);
 - 15) maaparandusseadus (vastu võetud 22.01.2003);
 - 16) söödaseadus (vastu võetud 11.01.2007);
 - 17) alkoholiseadus (vastu võetud 19.12.2001);
 - 18) ülikooliseadus (vastu võetud 12.01.2005) ja haridusseadus (vastu võetud 23.02.1992) loomaarstiõppe osas.

Järeldused

- 5.8.6. Lähtudes sellest, kas ja mil määral on üks või teine Maaeluministeeriumi põhifunktsioon vajalik riigikaitseülesannete täitmiseks, tuleb ministeeriumi põhifunktsioonid jagada primaarseteks ja sekundaarseteks funktsioonideks.
- 5.8.7. Maaeluministeeriumi primaarsed põhifunktsioonid seisnevad ühiskonna tervise kaitsega osas, milles see on ministeeriumi valitsemisalas: toidu, loomatervise, taimetervise ja loomsete jäätmete käitlemine. Nende ülesannete sisuks on tagada, et Eesti elanike tervis ei kannata põhjusel, et toit, looma- ja taimetervis ning loomsete jäätmete käitlemine ei vasta kehtestatud nõuetele.
- 5.8.8. On põhjendatud oletada, et Maaeluministeeriumi põhifunktsiooniks on moodustada, hoida ja uuendada riigi toiduvaru eesmärgiga tagada elanikkonna toiduga varustamine olukorras, kus toit ei ole inimestele vabalt kättesaadav. Oluline on märkida, et erinevalt kuni 30.06.2017 kehtinud hädaolukorra seadusest (vt näiteks § 42 lg 2 p 2), ei maini HOS otsesõnu riigi toiduvaru moodustamist. HOS eelnõu seletuskirjas (lk 29) selgitatakse, et HOS-is ei määrata enam varu liike, mida peab tingimata moodustama; varu moodustatakse hädaolukorra riski-analüüsist ja hädaolukorra lahendamise plaanist lähtudes. Seda järeldust kinnitab ka HOS § 11 lg 1: riigi tegevusvaru moodustatakse hädaolukorra lahendamiseks hädaolukorra riskianalüüsist ja hädaolukorra lahendamise plaanist lähtudes. Vabariigi Valitsuse korraldus, millega otsustatakse riigi toiduvaru moodustamine ja tehakse see ülesandeks Maaeluministeeriumile, ei ole avalikult kättesaadav. Seega, kuigi Maaeluministeeriumi veebilehel mainitakse jätkuvalt riigi toiduvaru moodustamist⁴, puudub hetkel täielik kindlus, kas see on Maaeluministeeriumi ülesanne.
- 5.8.9. Lisaks eelnevale on Maaeluministeeriumi valitsemisalas järelevalve toidu Eestisse toimetamise üle. Toiduseaduse §-s 2 toidu mõiste määratlemisel Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 28.01.2002 määruse 178/2002 art-le 2. Selle kohaselt on toiduna hõlmatud muuhulgas taimed, taimsed saadused ning loomsed saadused. Toiduseaduse § 43 lg 1 järgi toidu Eestisse toimetamisel teostab Veterinaar- ja Toiduamet kontrolli imporditava toidu nõuetekohasuse üle. Seega, kui erikorras tekib vajadus (nt saabuvad Eestisse liitlasväed koos suure hulga inimeste, varustuse ja kaubaga (nt relvad, toit ja vesi)), siis peab Maaeluministeeriumi valitsemisala tagama vastava toidu kontrollimise tavapärasest suuremas mahus ja lühema aja jooksul.
- 5.8.10. Seoses eelnevaga on põhjendatud kaaluda, kas näiteks toiduseaduse § 12 lg 4 alusel põllumajandusministri kehtestatud nõuded erinevate koostisainete sisaldumisele toidus on asjakohased ka hädaolukorras või erikorras. Sama ettepanek kehtib ka teiste toiduseaduse erinevate sätete (nt § 15 lg 2, § 18 lg 2, § 19 lg 3 ja § 21 lg 4) alusel külmutatud toidu, toidus sisalduvate abi- ja saastainete nõuete ja toidu käitlemisel keelatud käitlemisviiside ja ainete kohta. Analoogselt peab hindama, kas näiteks kõik loomatauditõrje seaduses kehtestatud nõuded, näiteks bioohutusmeetmed ja tapaloomade, loomsete saaduste ja nende käitlemise veterinaarnõuded on asjakohased ka hädaolukorras või erikorras.
- 5.8.11. Ülejäänud Maaeluministeeriumi põhifunktsioonid, mis ei seonu ühiskondliku tervise kaitsega, on sekundaarsed funktsioonid (nt põllumajandus- ja kalanduspoliitika kavandamine ja elluviimine ning hariduse andmise tagamine põllumajandust puudutavas osas), mille täitmine toimub vastavalt riigi võimalustele.

Kokkuvõte

- 5.8.12. Hädaolukorras ja erikorras peab Maaeluministeerium tagama eeskätt ühiskonna tervise kaitsega seotud funktsioonide (toidu, loomatervise, taimetervise ja loomsete jäätmete käitlemise nõuded) täitmise. Siinkohal tuleb kaaluda, kas toidu käitlemisele, samuti loomatervise, taimetervise ja loomsete jäätmete käitlemise suhtes hetkel kehtivad nõuded on asjakohased hädaolukorras ja erikorras. Samuti - ilmselt peab Maaeluministeerium moodustama riigi toiduvaru. Ühtlasi on Maaeluministeeriumi ülesandeks korraldada Eestisse imporditava toidu nõuetelevastuse kontroll. Ülejäänud Maaeluministeeriumi põhifunktsioonide täitmine toimub vastavalt riigi võimalustele ja konkreetsele olukorrale.

⁴ <https://www.agri.ee/et/ministeerium-kontakt/kriisireguleerimine>.

5.9. Rahandusministeeriumi valitsemisala

Kehtiv õigus

- 5.9.1. Valitsemisalas on riigi eelarve-, ressursihaldus-, maksu-, tolli- ning finantspoliitika kavandamine ja elluviimine, majandusanalüüs ja -prognoos, riigiabialane nõustamine ja koordineerimine, raamatupidamise, audiitortegevuse, riikliku statistika, avaliku teenistuse ning riigivara ja riigihangetega seotud tegevus, riigi rahavoo juhtimine, välisvahendite kasutamise korraldamine, riigi antavate laenude ja riigigarantiide korraldamine, kohalike omavalitsuste arendamine, regionaalarengu, riigi- ja regionaalhalduse kavandamine ja koordineerimine ning ruumilise planeerimise alase tegevuse korraldamine ja järelevalve ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.
- 5.9.2. Valitsemisalas on Maksu- ja Tolliamet ja Statistikaamet (VVS § 65 lg 2) ja maavalitsused (VVS § 66 lg 3). Valitsemisalaga seondub avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Pank.
- 5.9.3. Rahandusministeerium esindab riiki järgmistes äriühingutes:
- 1) AS Eesti Energia aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%);
 - 2) AS Levira aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 51%);
 - 3) Riigi Kinnisvara AS (riigi osalus 100%);
 - 4) AS Eesti Loto (riigi osalus 100%).
- 5.9.4. Valitsemisala põhifunktsioonid:
- 1) riigi rahandus - ja eelarvepoliitika ning riikliku statistika kavandamine ja elluviimine;
 - 2) riigi tegevuseks vajalike rahaliste vahendite kogumise ja hankimise korraldamine;
 - 3) riigivara ja riigihangetega seotud poliitika kavandamine ja elluviimine;
 - 4) kohaliku omavalitsuse üksuste rahalise seisundi kontroll;
 - 5) kindlustusseltside, audiitorettevõtjate ja tolliteenuseid osutavate ettevõtjate tegevust reguleerivate nõuete kehtestamine ja järelevalve nende tegevuse üle;
 - 6) regionaalhalduse ja ruumilise planeerimise kavandamine;
 - 7) (Eesti Panga kaudu) makseteenuse ja sularaharingluse toimepidevuse tagamine.
- 5.9.5. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:
- 1) riigieelarve seadus (vastu võetud 19.02.2014);
 - 2) raamatupidamise seadus (vastu võetud 20.11.2002);
 - 3) kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (vastu võetud 16.09.2010);
 - 4) maksukorralduse seadus (vastu võetud 20.02.2002);
 - 5) maksualase teavevahetuse seadus (vastu võetud 18.12.2014);
 - 6) kohalike maksude seadus (vastu võetud 21.09.1994);
 - 7) tulumaksuseadus (vastu võetud 15.12.1999);
 - 8) käibemaksuseadus (vastu võetud 10.12.2003);
 - 9) sotsiaalmaksuseadus (vastu võetud 13.12.2000);
 - 10) pakendiaktsiisi seadus (vastu võetud 19.12.1996);
 - 11) alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus (vastu võetud 04.12.2002);
 - 12) maamaksuseadus (vastu võetud 06.05.1993);
 - 13) raskeveokimaksu seadus (vast võetud 18.10.2000);
 - 14) riigilõivuseadus (vastu võetud 10.12.2004);
 - 15) hasartmänguseadus (vastu võetud 15.10.2008);
 - 16) hasartmängumaksu seadus (vastu võetud 22.04.2009);
 - 17) tolliseadus (vastu võetud 13.04.2004);
 - 18) audiitortegevuse seadus (27.01.2010);
 - 19) tagatisfondi seadus (vastu võetud 20.02.2002);
 - 20) perioodi 2014-2020 struktuuritoetuste seadus;
 - 21) Eesti Panga seadus (vastu võetud 18.05.1993);
 - 22) Finantsinspektsiooni seadus (vastu võetud 09.05.2001);
 - 23) finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus (vastu võetud 18.02.2015);
 - 24) krediitdiasutuste seadus (vastu võetud 09.02.1999);

- 25) krediidiandjate ja –vahendajate seadus (vastu võetud 18.02.2015);
- 26) makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (vastu võetud 17.12.2009);
- 27) väärtpaberituruseadus (vastu võetud 17.10.2001);
- 28) investeerimisfondide seadus (vastu võetud 14.12.2016);
- 29) kogumispensionide seadus (vastu võetud 14.04.2004);
- 30) kindlustustegevuse seadus (vastu võetud 10.06.2015);
- 31) Eesti väärtpaberite keskregistri seadus (vastu võetud 14.06.2000);
- 32) liikluskindlustuse seadus (vastu võetud 26.03.2014);
- 33) riikliku statistika seadus (vastu võetud 10.06.2010);
- 34) riigihangete seadus (vastu võetud 24.01.2007);
- 35) riigivaraseadus (vastu võetud 11.11.2009);
- 36) planeerimisseadus (vastu võetud 28.01.2015);
- 37) haldusreformi seadus (vastu võetud 07.06.2016);
- 38) Vabariigi Valitsuse seadus (vastu võetud 13.12.1995).

Järeldused

- 5.9.6. Esiteks, Rahandusministeeriumi peamiseks põhifunktsiooniks on riigi toimimiseks vajalike rahaliste vahendite hankimine või hankimise korraldamine. Sellisteks vahenditeks on maksutulud, tulu riigivara võõrandamisest või kasutusse andmisest, samuti riigi võetavatest erinevatest laenudest laekuvad vahendid. Ühtlasi peab Rahandusministeerium tagama, et kogutud rahalised vahendid jõuavad riigiametnike, -töötajate ja lepingupartneriteni. Seega peab Rahandusministeerium tagama hädaolukorras ja erikorras Maksu- ja Tolliameti, riigivara valitsemise ja riigikassa toimimise.
- 5.9.7. Teiseks, Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seondub iseseisev põhiseaduslik institutsioon, avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Pank. Kuna Eesti Pank on iseseisev põhiseaduslik asutus, siis ei asu ta Rahandusministeeriumi valitsemisalal. Ka HOS § 36 lg 3 käsitleb Eesti Panga korraldatavaid elutähtsaid teenuseid – makseteenuste ja sularaharingluse toimepidevuse korraldamine – ministeeriumide omadest eraldiseisvatena.
- 5.9.8. Samas on Eesti Panga ja selle juures asuva asutuse Finantsinspektsiooni ülesanded tihedalt seotud Rahandusministeeriumi ülesannetega. Nii vastustab Rahandusministeerium Finantsinspektsiooni tegevust puudutavate seaduseelnõude (krediidiasutuste seadus, investeerimisfondide seadus, kogumispensionide seadus, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus, krediidiandjate- ja vahendajate seadus, väärtpaberituruseadus, kindlustustegevuse seadus, jne) koostamise eest.
- 5.9.9. Samuti, Rahandusministeeriumi ülesandeks on riigi rahavoo juhtimine ja välisvahendite kasutamise korraldamine. Eesti Panga ülesandeks on ka ametlike välisvaluuta reservide hoidmine ja juhtimine ning finantssüsteemi stabiilsusele kaasaaitamine (vt Eesti Panga seaduse § 2 lg 2 p-d 2 ja 3). Hädaolukorras või erikorras on tõenäoline, et riigi rahavoo juhtimiseks on vaja kasutada ka Eesti Panga hoitavaid välisvaluuta reserve. Ühtlasi, kui Eesti Pank ja selle juures asuv Finantsinspektsioon ei suuda tagada finantssüsteemi stabiilsust, eeskätt krediidiasutuste tegevuse jätkumist ning makseteenuste toimimist, siis seab see ohtu riigi maksutulude laekumise.
- 5.9.10. Seetõttu tuleb kaaluda, kas hädakorras või erikorras on võimalik Rahandusministeeriumi ja Eesti Panga vaheline koostöö ühiste ülesannete täitmisel, st riigi ametlike välisvaluuta reservide hoidmise ja juhtimise ning finantssüsteemi stabiilsuse tagamisel
- 5.9.11. Kolmandaks, Rahandusministeeriumi ülejäänud põhifunktsioonide täitmine hädaolukorras või erikorras ei ole vältimatu. Need põhifunktsioonid, mida võib hädaolukorras või erikorras täita vastavalt võimalustele, on riikliku statistika kavandamine ja planeerimine, kindlustusseltside, audiitorettevõtjate ja tolliteenuseid osutavate ettevõtjate tegevusnõuete kehtestamise väljatöötamine ning regionaalhalduse ja ruumilise planeerimise kavandamine.

Kokkuvõte

5.9.12. Hädaolukorras ja erikorras peab Rahandusministeerium (kui see on põhjendatud, siis koos Eesti Pangaga) tagama peamiselt riigi toimimiseks vajalike rahaliste vahendite, sh välisvahendite hankimise või selle korraldamise, riigi rahavoo juhtimise ja finantssüsteemi stabiilsuse tagamise. Ülejäänud põhifunktsioonide täitmine toimub vastavalt võimalustele.

5.10. Siseministeerium

Kehtiv õigus

5.10.1. Valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku, avaliku korra, piirivalve, pääste, hädaabiteadete ning kodakondsuse ja rändega seotud tegevuste korraldamine, kriisireguleerimise ja kodanikuühiskonna arengu kavandamine ja koordineerimine, rahvastiku toimingutega ja usuliste ühendustega seotud küsimused ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 66 lg 1).

5.10.2. Valitsemisalas on Kaitsepolitseiamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet ja Häirekeskus (VVS § 66 lg-d 2 ja 3).

5.10.3. Valitsemisala põhifunktsioonid:

- 1) avaliku korra, põhiõiguste, sh turvalisuse ja omandi kaitse ning põhiseadusliku korra tagamine (põhiseaduse §§ 8-26, § 29, §§ 31-36, §§ 39-55);
- 2) kohtueelse kriminaalmenetluse läbiviimine (kriminaalmenetluse seadustiku § 31 lg 1 ja § 212 lg 1);
- 3) isikut tõendavate dokumentide ja kodakondsustunnistuste väljaandmine ning rahvastiku toimingute sooritamise korraldamine (põhiseaduse § 8);
- 4) riigipiiri valve ja haldamine (põhiseaduse §§ 1 ja 2);
- 5) hädaolukordade ennetamine ja lahendamine (põhiseaduse §§ 13 ja 14).

5.10.4. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:

- 1) politsei- ja piirivalveseadus (vastu võetud 06.05.2009);
- 2) abipolitseiniku seadus (vastu võetud 24.11.2010);
- 3) päästeteenistuse seadus (vastu võetud 31.01.2008);
- 4) korrakaitse seadus (vastu võetud 23.03.2011);
- 5) turvaseadus (vastu võetud 08.10.2003);
- 6) riigipiiri seadus (vastu võetud 30.06.1994);
- 7) hädaolukorra seadus (vastu võetud 08.02.2017);
- 8) päästeseadus (vastu võetud 05.05.2010);
- 9) tuleohutuse seadus (vastu võetud 05.05.2010);
- 10) kriminaalmenetluse seadustik (vastu võetud 12.03.2003);
- 11) väärteomenetluse seadustik (vastu võetud 22.05.2002);
- 12) isikut tõendavate dokumentide seadus (vastu võetud 15.02.1999);
- 13) kodakondsuse seadus (vastu võetud 19.01.1995);
- 14) välismaalaste seadus (vastu võetud 09.12.2009);
- 15) perekonnaseisutoimingute seadus (vastu võetud 20.05.2009);
- 16) rahvastikuregistri seadus (vastu võetud 31.05.2000);
- 17) julgeolekuasutuste seadus (vastu võetud 20.12.2000);
- 18) riigisaladuse ja salastatud väliteabe seadus (vastu võetud 25.01.2007);
- 19) rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus (vastu võetud 19.12.2007);
- 20) relvaseadus (vastu võetud 13.06.2001);
- 21) liiklusseadus (vastu võetud 17.06.2010);
- 22) kirikute ja koguduste seadus (vastu võetud 12.02.2002);
- 23) erakonnaseadus (vastu võetud 11.05.1994).

Järeldused

5.10.5. Sõltuvalt sellest, millised Siseministeeriumi põhifunktsioonid on vajalikud riigikaitseülesannete täitmiseks, on põhjendatud jagada ministeeriumi ülesanded primaarseteks (sisejulgeoleku,

avaliku korra, piirivalve ja põhiseadusliku korra tagamine) ning sekundaarseteks (kaudselt avaliku korra ning muude ülesannete täitmisega seotud ülesanded) põhifunktsioonideks.

- 5.10.6. Siseministeriumi primaarsed põhifunktsioonid on avaliku korraga seotud tegevused, sealhulgas hädaolukordade ennetamine ja lahendamine, sisejulgeoleku, riigipiiri kaitse, riigi vastu suunatud luuretegevuse tõkestamine, sh riigisaladuse kaitse ning riigikaitseks vajaliku teabe kogumine, ning isikut tõendavate dokumentide, kodakondsustunnistuste ja elamislubade väljaandmine ning sellega seotud osas rahvastikuregistri pidamine.
- 5.10.7. Avaliku korraga seotud tegevused hõlmavad endas ka kohtueelse kriminaalmenetluse läbiviimist. Sarnaselt Justiitsministeriumi põhifunktsioonide kohta juba väljendatule on ka Siseministeriumi põhifunktsioonide osas põhjendatud kaaluda mõtet, et kohtueelset kriminaalmenetlus viiakse läbi vaid teatud ühiskonna seisukohalt oluliste süütegude suhtes ning ülejäänud süütegudes ja väärtegudes jäetakse menetluse alustamise otsustamata või peatatakse juba alustatud menetlus. Samuti hõlmavad avaliku korraga seotud tegevused rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist. See tähendab, et ka hädaolukorras ja erikorras on riigikaitse huvides jätkata selle ülesande täitmist.
- 5.10.8. Ka avaliku korraga seotud tegevuste puhul tuleb hinnata, millisel määral on riigil võimalik seda hädaolukorras ja erikorras tagada. Ühelt poolt tuleb tunnista vajadust suunata kõik väljaõppe saanud ja võitlusvõimelised inimesed riigikaitseülesannete, sh kaitsevõimeliste ülesannete täitmisele. Teiselt poolt ei saa lubada, et avaliku korda sisuliselt ei ole ning et avalikus ruumis valitseb omavoli, röövimine ja vägivald. Sellisel juhul ei ole võimalik rääkida toimivast riigist (vt käesolev analüüs, p 2.4). Järelikult peab riik tagama minimaalse avaliku korra kaitse, sealhulgas tuleohutuse ja päästetööde teostamise.
- 5.10.9. Siseministeriumi ülejäänud ülesannete (sh rahvastiku- ja perekonnaseisutoimingute osas, mis ei seonu isikut tõendavate dokumentide, kodakondsustunnistuste ja elamislubade väljaandmisega) sooritamine toimub vastavalt riigi võimalustele hädaolukorras ja erikorras. Muuhulgas tuleb hinnata, kas erinevate Siseministeriumi valitsemisalas olevate haldusmenetluste tähtaegu (näiteks elamislubade väljaandmise menetluses antakse elamisluba välja 2 kuu jooksul) on võimalik järgida ka hädaolukorras või erikorras.

Kokkuvõte

- 5.10.10. Hädaolukorras ja erikorras peab Siseministerium tagama esmajoonel avaliku korraga seotud tegevused, sealhulgas hädaolukordade ennetamine ja lahendamine, riigipiiri kaitse, riigisaladuse kaitse ning riigikaitseks vajaliku teabe kogumise, isikut tõendavate dokumentide, kodakondsustunnistuste ja elamislubade väljaandmine ning sellega seonduvalt rahvastikuregistri pidamine. Teiste põhiülesannete täitmine toimub vastavalt riigi võimalustele hädaolukorras või erikorras.

5.11. Sotsiaalministeriumi valitsemisala

Kehtiv õigus

- 5.11.1. Valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdsõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 67 lg 1).
- 5.11.2. Valitsemisalas on Raviamet, Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet ja Tööinspeksioon (VVS § 67 lg 2). Valitsemisalaga seonduv avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Haigekassa.
- 5.11.3. Sotsiaalministerium esindab riiki järgmises äriühingus:
- 1) AS Hoolekandeteenused aktsionäride üldkoosolekul (riigi osalus 100%).
- 5.11.4. Valitsemisala põhifunktsioon:

- 1) tervise kaitse ja sotsiaalkaitse tagamine (põhiseaduse § 28).

5.11.5. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:

- 1) sotsiaalseadustiku üldosa seadus (vastu võetud 09.12.2015);
- 2) sotsiaalhoolekande seadus (vastu võetud 09.12.2015);
- 3) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (vastu võetud 27.01.1999);
- 4) töövõimetustoetuse seadus (vastu võetud 19.11.2014);
- 5) perekonnaseadus (vastu võetud 18.11.2009);
- 6) perehüvitiste seadus (vastu võetud 15.06.2016);
- 7) õppetoetuste ja õppelaenu seadus (vastu võetud 07.08.2003);
- 8) ohvriabi seadus (vastu võetud 17.12.2003);
- 9) soolise võrdõiguslikkuse seadus (vastu võetud 07.04.2004);
- 10) võrdse kohtlemise seadus (vastu võetud 11.12.2008);
- 11) töölepingu seadus (vastu võetud 17.12.2008);
- 12) avaliku teenistuse seadus (vastu võetud 13.06.2013);
- 13) kollektiivlepingu seadus (vastu võetud 14.04.1993);
- 14) kollektiivse töötüli lahendamise seadus (vastu võetud 05.05.1993);
- 15) individuaalse töövaidluse lahendamise seadus (vastu võetud 20.12.1995);
- 16) töötajate usaldusisiku seadus (vastu võetud 13.12.2006);
- 17) töötajate üleühenduselise kaasamise seadus (vastu võetud 12.01.2005);
- 18) ametiühingute seadus (vastu võetud 14.06.2000);
- 19) ametitöö seadus (vastu võetud 11.06.2014);
- 20) Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus (vastu võetud 17.03.2004);
- 21) töötervishoiu ja tööohutuse seadus (vastu võetud 16.06.1999);
- 22) rahvatervise seadus (vastu võetud 14.06.1995);
- 23) tervishoiuteenuste korralduse seadus (vastu võetud 09.05.2011);
- 24) Eesti Haigekassa seadus (vastu võetud 14.06.2000);
- 25) ravikindlustuse seadus (vastu võetud 19.06.2002);
- 26) ravimiseadus (vastu võetud 16.12.2004);
- 27) psühhiaatrilise abi seadus (vastu võetud 12.02.1997);
- 28) narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seadus (vastu võetud 11.06.1997);
- 29) nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (vastu võetud 12.02.2003);
- 30) surma põhjuse tuvastamise seadus (vastu võetud 13.04.2005);
- 31) biotsiidiseadus (vastu võetud 14.05.2009);
- 32) meditsiiniseadme seadus (vastu võetud 13.10.2004);
- 33) rakkude, kudede ja elundite hankimise, käitlemise ja siirdamise seadus (vastu võetud 29.01.2015);
- 34) vereseadus (vastu võetud 09.02.2005);
- 35) inimgeeniuuringute seadus (vastu võetud 13.12.2000);
- 36) kunstliku viljastamise ja embrüokaitse seadus (vastu võetud 11.06.1997);
- 37) raseduse katkestamise ja steriliseerimise seadus (vastu võetud 25.11.1998);
- 38) riikliku pensionikindlustuse seadus (vastu võetud 05.12.2001);
- 39) väljateenitud aastate pensionide seadus (vastu võetud 14.05.1992);
- 40) soodustingimustel vanaduspensionide seadus (vastu võetud 14.04.1992).

Järeldused

5.11.6. Esiteks, HOS § 36 lg 2 järgi on Sotsiaalministeeriumi tuumikfunktsiooniks, st elutähtsaks teenuseks vältimatu abi toimepidevuse tagamine. Vältimatu abi tähendus on avatud tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §-s 5 ning selleks on tervishoiuteenus, mille osutamata jätmine või osutamise edasilükkamine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Sellest järeldub, et vältimatu abi ei hõlma näiteks ravimite või meditsiiniseadmete kättesaadavust. Samas võib ka ravimi või meditsiiniseadme puudumine põhjustada abivajava surma või püsiva tervisekahjustuse. Seega on põhjendatud väita, et Sotsiaalministeeriumi tuumikfunktsiooniks hädaolukorras ja erikorras on vältimatu abi toimepidevuse ning ravimite, meditsiiniseadmete ja muude vältimatult vajaliku abi osutamise tagamine.

- 5.11.7. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 52 lg 1 p 7 järgi rahastatakse riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi kaudu valmisoleku tagamist tervishoiuteenuste osutamiseks hädaolukorras ja erikorras; tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru moodustamist ja uuendamist; tervishoiuteenuste osutamise korralduse ümberkorraldamise planeerimist ja ümberkorraldamist ning tervishoiuteenuse osutajate väljaõpet. Tervishoiuteenuste seaduse § 57⁴ lg 1 järgi peavad kiirabibrigaadi pidaja ja haiglavõrgu haigla pidaja tagama tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru suuruse, moodustamise, hoidmise, kasutamise, kontrollimise, uuendamise, täiendamise ja aruandluse korra. Seega: Sotsiaalministeerium vastustab muuhulgas tervishoiuteenuste osutajate tegevusvarude moodustamise eest.
- 5.11.8. Teiseks peab Sotsiaalministeerium tagama hädaolukorras ja erikorras sotsiaalkaitse, st pensionide ja toetuste väljamaksmise vähemalt miinimumtasemel juhul, kui pensionit või toetust saava isiku perekonnaliikmed ei suuda isiku eest hoolitseda. See, milline on ühe või teise pensioni või toetuse maksmise miinimumtase, tuleb otsustada arvestades elatusmiinimumi. Hetkel kehtivad seadused, sh pensioneid ja toetusi reguleerivad seadused ning RiKS, HOS, ErSS ei võimalda määratud toetuste või pensionide summasid vähendada põhjusel, et hädaolukorras või erikorras ei ole riigil toetuste või pensionide maksmiseks piisavalt rahalisi vahendeid.
- 5.11.9. Kolmandaks on Sotsiaalministeeriumi põhifunktsiooniks, mida tuleb täita ka hädaolukorras ja erikorras, nakkushaiguste ennetamine ja tõrje. Seda nii põhjusel, et selle funktsiooni täitmata jätmine kahjustab riigikaitseülesannete täitmist, kui ka põhjusel, et funktsiooni täitmine on rahaliselt odavam kui funktsiooni täitmata jätmine.
- 5.11.10. Sotsiaalministeeriumi ülejäänud ülesannete, nt tööohutuse ja -tervishoiu tagamine, inimgeeniuringute, kunstlik viljastamine, raseduse katkestamine jne, täitmine toimub vastavalt riigi rahalistele võimalustele hädaolukorras ja erikorras.

Kokkuvõte

- 5.11.11. Hädaolukorras ja erikorras peab Sotsiaalministeerium tagama vältimatu abi toimepidevuse, sealhulgas tervishoiuteenuste osutajate tegevusvarude olemasolu ning ravimite, meditsiini-seadmete ja muu vältimatult vajaliku abi (ravimid ja meditsiiniseadmed) osutamise. Samuti peab Sotsiaalministeerium tagama hädaolukorras või erikorras sotsiaalkaitse miinimumtasemel ning nakkushaiguste ennetamise ja tõrje. Sotsiaalministeeriumi ülejäänud ülesannete täitmine toimub vastavalt võimalustele.

5.12. Välisministeeriumi valitsemisala

Kehtiv õigus

- 5.12.1. Valitsemisalas on ttepanekute tegemine riigi välispoliitika kavandamiseks, välislepingute ja välismajandusega seotud küsimuste lahendamine, Eesti seisukohtade kaitsmise tagamine Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitees ning kohtumenetluses Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus, Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, sise- ja välisprotokollide korraldamine riiklike tähtpäevade tähistamise ning riiklikult oluliste välisvisiitide läbiviimise, samuti kõrgete külaliste vastuvõtmise korral, Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välisriikides, rahvusvahelise arengu- ja humanitaarabi andmise korraldamine, Eesti tutvustamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine (VVS § 68 lg 1)

- 5.12.2. Valitsemisala põhifunktsioon:

- 1) välissuhtlus, sh välislepingute sõlmimine (põhiseaduse § 65 p 4, § 121 ja § 122)

- 5.12.3. Valitsemisala põhifunktsioone reguleerivad seadused:

- 1) välissuhtlemisseadus (vastu võetud 15.06.2006);
- 2) konsulaarseadus (vastu võetud 20.05.2009);
- 3) välisteenistuse seadus (vastu võetud 10.05.2006);

- 4) rahvusvahelise sanktsiooni seadus (vastu võetud 12.05.2010);
- 5) rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seadus (vastu võetud 09.0.2011).

Järeldused ja kokkuvõte

- 5.12.4. Eelnevalt on väidetud, et välissuhtlus on riigi tuumikfunktsioon, mida tuleb igal juhul täita (vt käesolev analüüs p 3.13). Järelikult peab Välisministeerium tagama välissuhtluse ka erikorras ja hädaolukorras.
- 5.12.5. Küsimus on – ning see on mitteõiguslik küsimus –, kuidas on mõistlik sellises olukorras välissuhtlust pidada. Näiteks rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seaduse § 3 lg 1 p-d 2 ja 3 sätestavad, et Eesti Vabariik osaleb rahvusvahelisel tsiviilmissioonil eesmärgiga muuhulgas aidata kaasa konfliktide rahumeelsele lahendamisele, nende põhjuste kõrvaldamisele ja tagajärgede leevendamisele ning aidata kaasa majanduslikule arengule ja vaesuse vähendamisele. On ilmne, et hädaolukorras või erikorras ei ole rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osamine põhjendatud.
- 5.12.6. Samuti, välissuhtlemisseaduse § 29 sätestab võimaluse sõlmida ametkondlikke välislepinguid, mille valmistavad ette riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse üksused. Konsulaarseaduse § 67 lg 1 sätestab loetelu konsulaarülesannetest, mida täidavad Välisministeeriumi Eestis asuvad struktuuriüksused. Selle loetelu hulka kuuluvad näiteks põrnu välisriiki saatmine, dokumendi edastamine ja rahvastikuregistri toimingute sooritamise. On põhjendatud, et häda- või erikorras, kus riigi ressursid on piiratud ning need on vaja suunata muude ülesannete täitmiseks, peatatakse ametkondlike välislepingute sõlmimine ning teatud konsulaarülesannete täitmine.
- 5.12.7. Kaalumist vajab ka see, kas erikorras või hädaolukorras toimub välissuhtlemine tavapäraselt. Nt välissuhtlemisseaduse § 6 lg 2 p-d 1 ja 3 sätestavad, et Riigikogu väliskomisjon arutab regulaarselt välispoliitikat ja arutab Vabariigi Valitsuse ettekannet riigi välispoliitikast ja esitab oma ettekande Riigikogu täiskogu asjaomasel istungil. Ilmselt on mõistlik, et erikorras ja hädaolukorras ei kuluta Riigikogu, Vabariigi Valitsus ja Välisministeerium oma ressursse näidatud ülesannete täitmisele. Sellisel juhul tuleb välissuhtlemisseadust ja konsulaarseadust muuta nii, et hädaolukorras või erikorras täidetakse vaid neid välissuhtlemisega seotud ülesandeid, mille täitmine on vajalik.
- 5.12.8. Kokkuvõttes: Välisministeerium peab tagama välissuhtluse ka hädaolukorras ja erikorras. Tuleb kaaluda, millised välissuhtlemisega seotud ülesanded vältimatult vajalikud, st mida tuleb täita ka hädaolukorras ja erikorras. Nende välissuhtlemisega seotud ülesannete, mille täitmine viidatud olukordades ei ole vajalik, täitmine tuleb peatada, kuni hädaolukord või erikord on möödunud.

5.13. Kokkuvõte

- 5.13.1. RiKS eelnõu seletuskirjas, lk 13 leitakse, et seoses riigikaitse laia käsitusega võivad riigikaitseülesanded olla väga erinevad ning nende ammendava loetelu esitamine on võimatu. Peaasi on, et nende ülesannete täitmisega aidatakse korraldada riigikaitset. Selle seisukohaga on arvestatud ka käesoleva analüüsi koostamisel. Järgnev on analüüsi koostaja arusaam erinevate ministeeriumide valitsemisalade tuumikfunktsioonidest:
- 1) Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalal tuleb tagada hariduse andmise tagamine vähemalt miinimumtasemel (vt käesolev analüüs, p 5.2.11);
 - 2) Justiitsministeeriumi valitsemisalal tuleb tagada õiguskaitseüsteemi (esimese ja teise astme kohtud, prokuratuur, advokatuuri või riigi õigusabi osutamise, vanglate ja kohtutäiturite ning kohtumenetluse toimimine), kusjuures kohtumenetluste tähtaegu on mõistlik pikendada ning prokuratuuri ja advokatuuri või riigi õigusabi osutajate ning kohtutäiturite ülesandeid on võimalik piirata konkreetsete ühiskonna seisukohalt oluliste menetlustega, samuti on võimalik vanglate ülesannete panemine arestimajadele või vastupidi (vt käesolev analüüs, p-d 5.3.16-5.3.24);
 - 3) Kaitseministeeriumi valitsemisalal tuleb tagada kõikide ülesannete, v.a. sõjahaudade kaitse, täitmine (vt käesolev analüüs, p 5.4.8);

- 4) Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas tuleb tagada ühiskonna tervise kaitsega (joogivee kasutamise, reovee käitlemise, kiirgusohutuse, jäätmekäitluse, välisõhku suunatavate saasteainete ning komplekslubade väljaandmise) seotud ülesannete, Keskkonnaagentuuri ülesannete ning vajadusel ka Eestis kaevandatava maavara kaevandamislubade väljaandmine (vt käesolev analüüs, p 5.5.8 ja 5.5.9);
- 5) Kultuuriministeeriumi valitsemisalas tagada kaitset vajavate kultuurimälestiste märgistamine ning elanikkonna teavitamine koostöös Eesti Rahvusringhäälinguga (vt käesolev analüüs, p 5.6.10);
- 6) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tuleb tagada eeskätt Riigi Infosüsteemi Ameti tegevuse jätkumine ja HOS § 36 lg-s 1 sätestatud tuumikfunktsioonide täitmine, kusjuures tuleb kaaluda, kas erikorras on põhjendatud täiendavalt transpordiga seotud tuumikfunktsioonide (raudteeliiklus, lennuliiklus, laevaliiklus ja ühistransport) täitmine (vt käesolev analüüs, p 5.7.11);
- 7) Maaeluministeeriumi valitsemisalas tuleb tagada avaliku tervisega (toidu, loomatervise, taimetervise ja loomsete jäätmete käitlemise) seotud ülesannete täitmine Samuti - ilmselt peab Maaeluministeerium moodustama riigi toiduvaru. Ühtlasi on Maaeluministeeriumi ülesandeks korraldada Eestisse imporditava toidu nõuetelevastuse kontroll. (vt käesolev analüüs, p 5.8.12);
- 8) Rahandusministeeriumi valitsemisalas tuleb tagada (vajadusel koos Eesti Pangaga) riigi toimimiseks vajalike vahendite hankimise, riigi rahavoo juhtimise ja finantssüsteemi stabiilsuse tagamise (vt käesolev analüüs, p 5.9.12);
- 9) Siseministeeriumi valitsemisalas tuleb tagada avaliku korra kaitsega (hädaolukordade ennetamise ja lahendamise, riigipiiri kaitse, riigi vastu suunatud luuretegevuse tõkestamise, sh riigisaladuse kaitse ning riigikaitseks vajaliku teabe kogumise, isikut tõendavate dokumentide, kodakondsustunnistuste ja elamislubade väljaandmine ning sellega seonduvalt rahvastikuregistri pidamine) seotud ülesannete täitmine (vt käesolev analüüs, p 5.10.10);
- 10) Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tuleb tagada vältimatu abi osutamise, sealhulgas tervishoiuteenuste osutajate tegevusvarude olemasolu, sotsiaalkaitse (pensionide ja toetuste väljamaksmise vähemalt miinimumtasemel) ning nakkushaiguste ennetamise ja tõrje tagamine (vt käesolev analüüs, p-d 5.11.11);
- 11) Välisministeeriumi valitsemisalas tuleb tagada välissuhtluse toimimine (vt käesolev analüüs, p 5.12.8).

III Hinnata, kas riigi kaitsetegevuse kavas määratletud riigikaitseülesanded hõlmavad tuumülesandeid. Kui ei, siis kas ja millised tuumülesanded peaksid olema määratletud riigikaitseülesannetena.

6. Riigi kaitsetegevuse kava on riigisaladusega kaitstud. Seda ei ole käesoleva analüüsi koostajale esitatud. Seetõttu ei ole riigi kaitsetegevuse kava käesolevas analüüsis uuritud. Riigikaitseülesannete analüüsi kokkuvõtte on esitatud käesoleva analüüsi p-des 3.14-3-23. Riigi ja kohaliku omavalitsuse tuumülesanded, mida tuleb igal juhul täita, on toodud välja käesoleva analüüsi p-s 3.13. Erikorras ja hädaolukorras igal juhul täidetavad tuumikfunktsioonid erinevate ministeeriumide valitsemisalade lõikes on näidatud käesoleva analüüsi p-s 5.13.1.

IV Tuumülesannete täitmiseks vajalike (tugi)teenuste määratlemine

7. Mõiste „tugiteenus“ tähendus

- 7.1.1. Esiteks, alljärgnev ülevaade ministeeriumide ülesannete täitmiseks vajalikest tugiteenustest, on esialgne hinnang. Seda hinnangut täpsustatakse koostöös ministeeriumide esindajatega.
- 7.1.2. Teiseks, kehtiv õigus ei sätesta, mida tuleb mõista tugiteenusena. Allakirjutanu lähtub mõiste sisustamisest selle tavapärasest tähendusest. Selle kohaselt, tugiteenus tähendab põhitegevust toetavat tegevust, mille puudumisel ei ole põhitegevust võimalik osutada või on põhitegevuse osutamine oluliselt raskendatud.
- 7.1.3. Kolmandaks, eelnevalt on väidetud, et HOS §-s 36 sätestatud elutähtsate teenuste korraldamine on riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioon (vt käesolev analüüs, p 2.18). Viidatud elutähtsate teenuse seas on ka näiteks elektriga, maagaasiga ja vedelkütusega varustamine,

riigitee sõidetavuse tagamine, telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse osutamine. Elektriga varustamise suur väärtus seisneb selles, et elekter võimaldab osutada väga palju teisi elutähtsaid teenuseid ja tuumikfunktsioone (sideteenused, elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine; makseteenus; kohtute, politsei ja vanglate töö tagamine, jne). Sama võib, vähemal määral, väita ka kõikide teiste elutähtsate teenuste kohta.

- 7.1.4. HOS eelnõu (XII Riigikogu koosseisu 205 SE) seletuskirja (lk 10) järgi saab elutähtsaid teenuseid nimetada ka alusteenusteks ehk teenusteks, mille toimimise korral on väiksem tõenäosus, et teiste teenuse osutamine on häiritud ning mis on hädavajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks kriisi ajal. Seega, kuigi HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused on riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonid, on elutähtsate teenuste eesmärgiks tagada teiste riigi ja kohaliku omavalitsuse teiste ülesannete, sh tuumikfunktsioonide täitmine. Seetõttu käsitletakse ka elutähtsaid teenuseid tugiteenustena.
- 7.1.5. Neljandaks on põhjendatud väita, et tuumikfunktsioonide täitmine eeldab lisaks elutähtsatele teenustele vähemalt piisaval määral inimressurssi, rahalisi vahendeid, avalikku korda ja avaliku tervise kaitset (nakkushaiguste puudumine). Järelikult on need tuumikfunktsioonid teiste tuumikfunktsioonide suhtes tugiteenusteks. Analoogselt saab riik tuumikfunktsioone täita vaid siis, kui tema kontrolli all on teatav territoorium. Seega: kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra puhul on ka riigikaitseülesanded teiste tuumikfunktsioonide suhtes tugiteenusteks.
- 7.1.6. Kokkuvõtvalt: tugiteenus on tuumikfunktsioonide täitmist toetav tegevus, mille puudumisel ei ole tuumikfunktsiooni võimalik täita või on tuumikfunktsiooni täitmine oluliselt raskendatud.
- 7.1.7. Tugiteenusteks on muuhulgas HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku korra ja avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) olemasolu. Kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra puhul on ka riigikaitseülesanded vaadeldavad tugiteenustena. Käesolevas punktis loetletud tuumikfunktsioonid on tugiteenusteks kõikide teiste tuumikfunktsioonide suhtes.

8. Tugiteenused erinevate põhifunktsioonide lõikes

8.1. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala

- 8.1.1. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.2.3:
- 1) keele ja kultuuri (arhiivimaterjale puudutavas osas) säilitamine (põhiseaduse preambula neljas märkus);
 - 2) hariduse andmise tagamine (põhiseaduse § 37).
- 8.1.2. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu; kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.2. Justiitsministeeriumi valitsemisala

- 8.2.1. Justiitsministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.3.4:
- 1) avaliku korra, põhiõiguste, sh turvalisuse ja omandi kaitse tagamine justiitshaldusega seotud osas (esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, õigusteenuse osutamise, vanglate, kriminaalhooldajate ja notarite tegevuse korraldamine, kohtulahendite täitmise tagamine) (põhiseaduse § 3, §§ 8-26, § 29, §§ 31-36, §§ 39-55, § 146 ja § 149).
- 8.2.2. Justiitsministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike

rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu (Siseministeeriumi valitsemisalaga seotud osas); kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.3. Kaitseministeeriumi valitsemisala

8.3.1. Kaitseministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.4.3:

- 1) iseseisvuse, sõltumatuse, riigi territooriumi terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitse (põhiseaduse §§ 1, 2 ja 3);
- 2) riigikaitse korraldamine põhiseaduse §§ 124-131).

8.3.2. Kaitseministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu.

8.3.3. Täiendavalt eeldab Kaitseministeeriumi tuumikfunktsioonide täitmine Siseministeeriumi valitsemisalas olevate ülesannete (riigi vastu suunatud luuretegevuse tõkestamine, sh riigisaladuse kaitse ning riigikaitseks vajaliku teabe kogumine) (vt käesolev analüüs, p 5.10.10) ja Välisministeeriumi valitsemisalas olevate ülesannete (välissuhtlus) (vt käesolev analüüs, p 5.12.8) täitmist.

8.4. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala

8.4.1. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.5.4:

- 1) keskkonnakaitse (põhiseaduse § 53) ja seeläbi elutähtsate teenuste osutamise tagamine Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga seotud osas (põhiseaduse § 13 lg 1 ja § 14);
- 2) kriisi (hädaolukorra) reguleerimine Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga seotud osas (põhiseaduse § 13 lg 1 ja § 14)

8.4.2. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (Maaelu- ja Sotsiaalministeeriumide valitsemisalasid puudutavas osas) ja avaliku korra olemasolu; kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.5. Kultuuriministeeriumi valitsemisala

8.5.1. Kultuuriministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.6.3:

- 1) Eesti kultuuri säilitamine (põhiseaduse preambula neljas märkus).

8.5.2. Kultuuriministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu; kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala

8.6.1. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.7.4:

- 1) raudteeliikluse, sealhulgas raudteetaristu arendamise ja hooldamise korraldamine;
- 2) riigimaantee sõidetavuse korraldamine;

- 3) lennundustegevuse korraldamine ja lennuohutuse tagamine;
- 4) laevade, teiste veesõidukite ja veeliikluse ohutuse tagamine, laevaregistrite pidamise ning veeliikluseks vajaliku taristu arendamise korraldamine;
- 5) transpordi korraldamine väikesaare ja mandri või suursaare vahel;
- 6) ühistranspordi kavandamine ja korraldamine;
- 7) arvestuse pidamine teavitamis- või registreerimiskohustusega ettevõtjate ja nende majandustegevuse üle;
- 8) postiteenuse osutamise korraldamine;
- 9) ehitusvaldkonna ja selle üle teostatava järelevalve korraldamine ning elamumajanduse arendamine;
- 10) energiavaldkonna, sealhulgas elektri, gaasi ja soojamajanduse korraldamine ja järelevalve korraldamine selle valdkonna üle;
- 11) vedelkütusevaru moodustamise ja haldamise korraldamine;
- 12) elektroonilise side teenuste osutamise korraldamine ja järelevalve korraldamine selle valdkonna üle;
- 13) e-identimise ja e-tehingute valdkonna ning küberturvalisuse korraldamine ja järelevalve korraldamine selle valdkonna üle;
- 14) ettevõtluse ja ekspordi toetamise ning majanduse arendamise korraldamine;
- 15) meediateenuste osutamise ja vastava järelevalve korraldamine;
- 16) tarbijakaitse ja toote ohutuse tagamise korraldamine.

8.6.2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused (v.a. HOS § 36 lg 1), avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu; kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.6.3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vastutab olulises osas HOS §-s 36 sätestatud elutähtsate teenuste osutamise eest (ministeeriumi korraldatavate elutähtsad teenused on loetletud HOS § 36 lg-s 1). Allakirjutanu hinnangul eeldab kõikide HOS § 36 lg 1 p-des 2-8 sätestatud elutähtsate teenuste osutamine elektrivarustuse olemasolu. Elektrivarustuse olemasolu omakorda eeldab avalike rahaliste vahendite hankimist ja avaliku rahavoo juhtimist, avaliku tervise kaitset (nakkushaiguste puudumist) ja avaliku korda Justiits- ja Siseministeeriumi valitsemisaladega seotud osas); kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmist.

8.7. Maaeluministeeriumi valitsemisala

8.7.1. Maaeluministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.8.3:

- 1) toidu, loomatervise ja taimetervise kaitse, sealhulgas loomsete jäätmete käitlemise korraldamine (põhiseaduse § 28 lg 1);
- 2) põllumajandus- ja kalamajanduspoliitika elluviimine (põhiseaduse § 14);
- 3) hariduse andmise tagamine (põllumajandust puudutavas osas) (põhiseaduse 37).

8.7.2. Maaeluministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (Keskkonna- ja Sotsiaalministeeriumide valitsemisaladega seotud osas) ja avaliku korra olemasolu; kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.8. Rahandusministeeriumi valitsemisala

8.8.1. Rahandusministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.9.4:

- 1) riigi rahandus- ja eelarvepoliitika ning riikliku statistika kavandamine ja elluviimine;
- 2) riigi tegevuseks vajalike rahaliste vahendite kogumise ja hankimise korraldamine;
- 3) riigivara ja riigihangetega seotud poliitika kavandamine ja elluviimine;

- 4) kohaliku omavalitsuse üksuste rahalise seisundi kontroll;
- 5) kindlustusseltside, audiitorettevõtjate ja tolliteenuseid osutavate ettevõtjate tegevust reguleerivate nõuete kehtestamine ja järelvalve nende tegevuse üle;
- 6) regionaalhalduse ja ruumilise planeerimise kavandamine;
- 7) (Eesti Panga kaudu) makseteenuse ja sularaharingluse toimepidevuse tagamine.

8.8.2. Rahandusministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu (Justiits- ja Siseministeeriumi valitsemisaladega seotud osas); kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.9. Siseministeeriumi valitsemisala

8.9.1. Siseministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.10.3:

- 1) avaliku korra, põhiõiguste, sh turvalisuse ja omandi kaitse ning põhiseadusliku korra tagamine (põhiseaduse 8-26, § 29, §§ 31-36, §§ 39-55);
- 2) kohtueelse kriminaalmenetluse läbiviimine (kriminaalmenetluse seadustiku § 31 lg 1 ja § 212 lg 1);
- 3) isikut tõendavate dokumentide ja kodakondsustunnistuste väljaandmine ning rahvastiku toimingute sooritamise korraldamine (põhiseaduse § 8);
- 4) riigipiiri valve ja haldamine (põhiseaduse §§ 1 ja 2);
- 5) hädaolukordade ennetamine ja lahendamine (põhiseaduse §§ 13 ja 14).

8.9.2. Siseministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu (Justiitsministeeriumi valitsemisalaga seotud osas); kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.10. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala

8.10.1. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.11.4:

- 1) tervise kaitse ja sotsiaalkaitse tagamine (põhiseaduse § 28).

8.10.2. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused (v.a. § 36 lg 2), avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (Keskkonna- ja Maaeluministeeriumi valitsemisaladega seotud osas) ja avaliku korra olemasolu; kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.11. Välisministeeriumi valitsemisala

8.11.1. Välisministeeriumi valitsemisala põhifunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 5.12.2:

- 1) Välissuhtlus, sh välislepingute sõlmimine (põhiseaduse § 65 p 4, § 121 ja § 122).

8.11.2. Välisministeeriumi valitsemisala tuumikfunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu; kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

8.12. Kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonid

8.12.1. Kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonid on määratletud käesoleva analüüsi p-s 2.8.

8.12.2. Kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonide täitmiseks on vajalik käesoleva analüüsi p-s 7.1.7 näidatud tugiteenuste osutamine: HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused (v.a. § 36 lg 4), avalike rahaliste vahendite hankimine ja avaliku rahavoo juhtimine, avaliku tervise kaitse (nakkushaiguste puudumine) ja avaliku korra olemasolu; kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra korral riigikaitseülesannete täitmine.

V Millistel tingimustel peaks olema lubatav juba määratletud riigikaitseülesannete vähendamine? Kellel peaks olema pädevus vastava otsuse tegemiseks?

9. Riigikaitseülesannete vähendamise tingimused

Sissejuhatus

9.1. Sõjalisi riigikaitseülesandeid täidetakse sõjaseisukorras ja rahuajal väljastpoolt Eesti territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe puhul (vt kaitseväge korralduse seaduse § 45 p-d 1-2). Sõjalise riigikaitseülesande täitmise, sh vähendamise tingimused sõltuvad konkreetsest vajadusest ja ohu iseloomust. Mittesõjaliste riigikaitseülesannete muutmise, sh vähendamise tingimused on kehtivas ebaselgelt määratletud ning peaks toimuma eeskätt riigi kaitsetegevuse kava alusel.

Riigikaitseülesannete vähendamine RiKS-i alusel

9.2. RiKS ei reguleeri otsesõnu riigikaitseülesannete vähendamise tingimusi. Siiski järeldeb RiKS §§ 9, 10, 14, 15, 19 ja 20 koosmõjust, et Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister võivad anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks

9.3. RiKS ei täpsusta, milline on Vabariigi Valitsuse, peaministri, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutava ministri konkreetne pädevus kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamisel ja sõjaseisukorra lahendamisel. Pädevus on piiratud vaid nelja tingimusega:

- 1) haldusaktid ja põhiõigusi riivavad meetmed peavad olema vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks (RiKS § 9 lg 2, lg 3 ja lg 5);
- 2) peaminister, sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister ja riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister võivad tunnistada valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavolikogu, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti kehtetuks, kui pädev haldusorgan seda ise ei tee ja haldusakt takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist (peaminister võib samade alustel anda pädeva asutuse asemel uue haldusakti) (RiKS § 9 lg 3, lg 4 ja lg 6);
- 3) põhiõigusi ja -vabadusi piiravatel meetmetel peab olema seaduslik alus (RiKS § 10 lg 1);
- 4) sõjaseisukorra ajal ei tohi piirata õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11-18, 20 lõikes 3, §-des 22, 23, 24 lõigetes 2 ja 4, §-des 25, 27, 28, 36 lõikes 2, §-des 40, 41, 49 ning § 51 lõikes 1 (RiKS § 19 lg 2 ja põhiseaduse § 130).

9.4. Seega, ülalviidatud nelja tingimuse täitmisel on Vabariigi Valitsusel, peaministril, Kaitseväge juhatajal ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutaval ministril pädevus otsustada muuhulgas tuumikfunktsioonide vähendamise üle.

RiKS-i probleemid

9.5. Esiteks möönan, et põhiõigusi ja -vabadusi piiravatel meetmetel peab olema seaduslik alus. Vastav nõue tuleb muuhulgas põhiseaduse § 3 lg 1 esimesest lausest. Võib nõustuda, et RiKS § 9, § 10, § 14, § 15 ning §§ 18-20 moodustavad Vabariigi Valitsuse, peaministri, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutava ministri tegevuse õigusliku aluse.

9.6. Vastata tuleb ka küsimusele, kas RiKS § 9, § 10, § 14, § 15 ning §§ 18-20 on sätestatud võimalus, et Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja või sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister otsustavad seadusega sätestatud õiguste ja kohustuste täitmise üle. Täpsemalt, kas on piisav, et vastav võimalus on sätestatud RiKS viidatud sätetes või tuleb sellekohane viide

teha igas seaduses, milles sätestatud õiguste ja kohustuste täitmise või muutmise üle Vabariigi Valitsus või minister võib otsustada. Allakirjutanu hinnangul peab seaduses sätestatud kohustuste täitmise peatamise või muutmise võimalus olema ette nähtud selles seaduses, mille õiguste ja kohustuste üle otsustatakse. Seda enam, et RiKS ei täpsusta, millises ulatuses põhiõigusi ja –vabadusi piiratakse (vt järgmist punkti).

- 9.7.** Teiseks tuleb arvestada ka põhiseaduse § 13 lõikes 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega. Riigikohtu üldkogu leidis 28.10.2002 otsuses asjas nr 3-4-1-5-02, p 31, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Olukorras, kus põhiõigusi ja –vabadusi piiravatel meetmetel puuduvad sisulised piirangud, ei ole võimalik väita kooskõla õigusselguse põhimõttega. Samuti on küsitav, kas RiKS-i praegune redaktsioon vastab põhiseaduse § 13 lg-le 2 (seadus kaitseb igaüht riigivõimu omavoli eest).
- 9.8.** Kolmandaks, RiKS §-des 9, 10, 11, 14, 18 mainitakse, et Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister annavad kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks välja haldusakte. Muuhulgas sätestab RiKS § 20 lg 4, et Vabariigi Valitsus võib keelata teatud tunnustele vastavate vallasasjade müügi, keelata nende väljaveo riigist või teatud piirkonnast, samuti määrata neile sundhinna. Haldusakti ja üldakti eristamine on problemaatiline, mida on korduvalt tunnistanud ka Riigikohus (vt näiteks Riigikohtu 22.11.2010 määrus asjas nr 3-4-1-6-10, p 45). Siiski võib teatud kaupadele sundhinna kehtestamise otsus olla määrus (vt Riigikohtu 31.10.2013 otsus asjas nr 3-3-1-84-12, p 17).
- 9.9.** Võimalus, et kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks antav haldusakt on materiaalses mõttes määrus, tähendab, et haldusaktide andmise õigus tuleb piirata vaid Vabariigi Valitsuse ja ministriga (vt käesolev analüüs, p 9.8). Ühtlasi on see ettepanek kooskõlas põhiseaduse § 56 p-ga 1, § 65 p-ga 5 ja §-ga 86 (kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas, kes hääleõiguslike kodanike kaudu valib Riigikogu; Riigikogu annab peaministrikandidaadile volituse Vabariigi Valitsuse moodustamiseks; Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat võimu).
- 9.10.** Neljandaks, eraldi problemaatika seondub kohtuvõimu tegevusega. Kohtuvõim on üks riigi tuumikfunktsioone, mis peab toimima ka erikorras ja hädaolukorras (vt käesolev analüüs, p 3.13 alap 5 ja p 5.3.16). Siiski, riigikaitse huvides võib olla põhjendatud pikendada kohtumenetluse tähtaegu ning näha ette, et kohtud lahendavad mitte kõiki, vaid konkreetseid vaidlusi (vt ka käesolev analüüs, p-d 5.3.17 ja 5.3.18). Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest (põhiseaduse § 4) ja põhiseaduse §-st 104 saab ainult Riigikogu kehtestada kohtuvõimu teostamisega seotud nõudeid. Järelikult ei võimalda RiKS kehtiv sõnastus ka kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks sekkuda kohtuvõimu tegevusse.
- 9.11.** Kokkuvõtte – RiKS-i kehtiv redaktsioon võimaldab vähendada tuumikfunktsioonide täitmist tingimusel, et see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Siiski tuleb RiKS-i sõnastust muuta, määratlades esiteks, et tuumikfunktsioonide vähendamise õigus on vaid Vabariigi Valitsusel või ministril. Teiseks, viide õiguste ja kohustuste muutmise võimalusele tuleb teha nendes seadustes, milles sätestatud õiguste ja kohustuste üle otsustatakse, kusjuures määrata tuleb ka Vabariigi Valitsuse ja ministri pädevuse ulatus.

Riigikaitseülesannete vähendamine HOS-i alusel

- 9.12.** HOS § 1 lg 2 sätestab, et HOS-i kohaldatakse erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal niivõrd, kuivõrd ErSS ja RiKS ei sätesta teisiti. Samuti, HOS § 24 lg 6 näeb ette, et kui eriolukord kehtib samal ajal erakorralise seisukorraga, allub eriolukorra juht erakorralise seisukorra juhile; kui eriolukord kehtib samal ajal kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorraga, allub eriolukorra juht peaministrile. Seega on eriolukorra lahendamine allutatud muuhulgas kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamisele ja sõjaseisukorra lahendamisele.
- 9.13.** HOS-i puhul omavad riigikaitseülesannete ja nende vähendamisega tähtsust eeskätt HOS §-s 36 sätestatud elutähtsad teenused, st nende teenuste toimepidevuse tagamine. Eelnevalt on väidetud, et elutähtsad teenused on riigikaitseülesanded (vt käesolev analüüs, p 3.13 alap 10). HOS § 33 sätestab, et eriolukorra juhil ja eriolukorra tööde juhil on õigus panna elutähtsa teenuse

osutajale kohustus osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks.

- 9.14.** Allakirjutanu arvates on HOS § 33 praegune regulatsioon mõistlik. Ülekaalukad avalikud huvid võimaldavad panna elutähtsa teenuse osutajale kohustuse osutada teenust ka olukorras või tingimustel, kus või millistel teenuse osutaja ise teenust osutada ei soovi. Seoses HOS §-ga 33 seondub vaid kaks probleemi.
- 9.15.** Esiteks, elutähtsa teenuse osutajale tehtava ettekirjutuse tegemise pädevus tuleks lihtsuse huvides anda Vabariigi Valitsusele või tema volitatud ministriile. See ettepanek on kooskõlas ka põhiseaduse § 56 p-ga 1, § 65 p-ga 5 ja §-ga 86 (kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas, kes hääleõiguslike kodanike kaudu valib Riigikogu; Riigikogu annab peaministrikandidaadile volituse Vabariigi Valitsuse moodustamiseks; Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat võimu).
- 9.16.** Teiseks, HOS § 33 praegune sõnastus võimaldab elutähtsa teenuse osutajat kohustada teenust konkreetsel viisil ja ulatuses osutama vaid seoses eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamisega. Kuna RiKS ja ErSS ei sätesta elutähtsate teenuste osutamise kohta midagi ning kuna elutähtsa teenuse osutaja kohustused piirduvad hädaolukorra lahendamisega, siis võib teoreetiliselt tekkida olukord, kus kehtiv õigus ei võimalda kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal kohustada elutähtsa teenuse osutajat vajalikus ulatuses ja viisil teenust osutada. Võib väita, et RiKS § 9 lg-s 2 peaministriile omistatud pädevus anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, katab ära HOS §-s 33 sätestatud pädevuse. Siiski on soovitatav, et õigusselguse huvides tehakse vastav viide ka HOS §-i 33.
- 9.17.** Kokkuvõtte: on ettepanek muuta HOS-i § 33 nii, et kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra korral ning põhjendatud vajadusel on Vabariigi Valitsusel või tema volitatud ministril õigus kohustada elutähtsa teenuse osutajat osutama teenust ettekirjutuses näidatud viisil ja ulatuses kuni kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra lõppemiseni.

Riigikaitseülesannete vähendamine ErSS alusel

- 9.18.** RiKS § 2 lg 1 järgi on riigikaitse eesmärgiks säilitada muuhulgas Eesti põhiseaduslik kord. Põhiseaduse § 129 lg 1 kohaselt kuulutatakse erakorraline seisukord välja Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul. Järelikult on ka põhiseadusliku korra säilitamine riigikaitseülesanne ning ErSS reguleerib sellega seotud riigikaitseülesannete täitmist.
- 9.19.** ErSS ei reguleeri riigikaitseülesannete vähendamist. Tõsi: ErSS § 17 lg 1 p-des 8, 9, 12-15 ja 17 on sätestatud Vabariigi Valitsuse pädevus kehtestada toiduainete, mootorikütuse müügi erikord, piirangud sidevahendite kasutamisele ja transpordivahendite liikumisele, piirangud meediateenuste osutamisele ja massiteabevahendite valdajate kohustused). Samas, võttes aluseks RiKS § 9 lg-s 1 sätestatud riigikaitse ülesande määratluse, ei ole viidatud tegevuste näol tegemist riigikaitseülesandega. Järelikult ei reguleeri ErSS riigikaitseülesannete vähendamist. Kuigi erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti põhiseadusliku korra kaitsmiseks, ei ole erakorralise seisukorraga kaasnev sisuline oht võrreldav kõrgendatud kaitsevajadusest või sõjategevusest tuleneva ohuga. Järelikult, kui soovida väita, et ka erakorralise seisukorra puhul tuleb riigikaitseülesandeid vähendada, siis tuleb seda igakord kaaluda ja põhjendada. Allakirjutanu sellist vajadust ei näe.
- 9.20.** Seoses vajadusega tagada elutähtsate teenuste järjepidev osutamine ka erakorralises seisukorras ning võimalus määrata teenuste osutamise ulatus ja viis, tuleb, nagu eelnevalt, näidatud muuta HOS § 33 sõnastust (vt käesolev analüüs, p 9.17). See võimaldab vajadusel vähendada elutähtsate teenuste mahtu. Alternatiivselt võib väita, et korrakaitseorganil on korrakaitseülesande §§ 4-6 alusel võimalik juba praegu, st ilma HOS § 33 muutmiseta kohustada elutähtsa teenuse osutajat teenust vajalikus ulatuses ja viisil osutama. Õigusselguse huvides on siiski mõistlik HOS § 33 eelnevalt näidatud viisil muutama.
- 9.21.** Kokkuvõtvalt: ErSS üldiselt ei reguleeri riigikaitseülesannete vähendamist erakorralise seisukorra puhul. Allakirjutanu arvates puudub selleks vajadus. Ainsaks erandiks on HOS §-s 36 sätestatud

elutähtsad teenused, mille puhul võib olla vajadus teenuse mahu vähendamiseks. Selleks tuleb muuta HOS § 33 sõnastust.

10. Organid, kellel on pädevus otsustada riigikaitseülesannete täitmise vähendamine

10.1. Eelnevalt on näidatud, et:

- 1) RiKS-i järgi võivad riigikaitseülesannete täitmise vähendamise üle otsustada Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister (vt RiKS § 9, § 10, § 14, § 15, §§ 18-20);
- 2) HOS-i alusel võivad riigikaitseülesannete täitmise vähendamise üle otsustada Vabariigi Valitsus (kes kuulutab välja eriolukorra ja nimetab eriolukorra juhi), eriolukorra juht (minister) ning eriolukorra tööde juht) (vt HOS § 20, §§ 24 ja 25 ning § 33);
- 3) ErSS reguleerib riigikaitseülesannete vähendamist väga väheses ulatuses (vt ErSS § 17 lg 1 p-d 13-15) ning vähendamise otsustajaks on Vabariigi Valitsus.

10.2. Eelnevalt on näidatud, et RiKS-i alusel toimuva riigikaitseülesannete vähendamise otsustamise pädevus peaks kuuluma Vabariigi Valitsusele või tema volitatud ministrile (vt käesolev analüüs, p-d 9.9 ja 9.11). Samuti on eelnevalt väidetud, et seoses elutähtsate teenuste järjepideva osutamise tagamisega tuleb muuta HOS §-i 33 nii, et kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra puhul oleks Vabariigi Valitsusel või tema volitatud ministril õigus teha elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutus teenuse osutamiseks ettekirjutuses näidatud ulatuses ja viisil (vt käesolev analüüs, p-d 9.17 ja 9.21).

10.3. Seoses kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal kerkiva vajadusega reguleerida kohtute töö mahtu või pikendada menetlusseadustikes ette nähtud tähtaegasid, siis tuleb vastav võimalus ette näha seaduses (vt käesolev analüüs, p 9.10).

VI Millistel juhtudel on õigustatud avalike ülesannete täitmise peatamine (nt piiratud ressursside tingimustes jne), mahu vähendamine/suurendamine või muude osutamise tingimuste muutmine? Milliseid piiranguid seab Euroopa Liidu õigus (määrustest, direktiividest tulenevad kohustuslikud ülesanded)? Millised on riigi julgeoleku huvides võimalused EL õigusest tulenevatest nõuetest kõrvale kaldumiseks? Millised peaksid olema õiguslikud alused avalike ülesannete täitmise peatamiseks ja osutamise tingimuste muutmiseks?

11. Millistel juhtudel on õigustatud avalike ülesannete täitmise peatamine (nt piiratud ressursside tingimustes jne), mahu vähendamine/suurendamine või muude osutamise tingimuste muutmine?

11.1. Eestis puudub selge kohtupraktika küsimuses, millistel tingimustel on lubatud peatada avalike ülesannete täitmine, sealhulgas vähendada/suurendada mahtu, või muuta muul viisil tingimusi (*avalike ülesannete muutmine*). Seadusandjal on avalike ülesannete muutmisel ulatuslik kaalutlusruum, mida piirab ühelt poolt kohustus tagada, et esmavajalikud teenused oleksid inimestele kättesaadavad, ning teiselt poolt õiguspärase ootuse põhimõtte (isik peab saama temale seadusega antavaid õigusi ja vabadusi vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul).

11.2. Oluline on märkida, et kui avalike ülesannete muutmiselega kaasneb isikute õiguste piiramine, siis peab avalike ülesannete muutmiseks olema seaduslik alus (vt põhiseaduse § 3 lg 1 ls 1). Ehk teisisõnu – kui avalike ülesannete muutmiselega kaasneb isikute õiguste rikkumine, siis peab vastava otsuse tegema seadusandja. Ühtlasi tuleb arvestada, et põhiseaduse § 11 ls 1 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult koos põhiseadusega.

11.3. See tähendab, et seadusandja võib otsustada, et teatud avalikke ülesandeid (nt ühistranspordi korraldamine) hakatakse teatud tähtpäevast alates osutama oluliselt väiksemas mahus või nende ülesannete täitmine peatatakse. Seejuures peab seadusandja põhiseaduse § 13 lg 1 järgi kaaluma, kas ja kuidas vastav muudatus mõjutab inimeste igapäevast elukorraldust. Kui muudatus halvendab märkimisväärselt inimeste igapäevast elujärge ja inimestel puuduvad

alternatiivsed võimalused vähendatud või peatatud avaliku ülesande asendamiseks, siis võib avaliku ülesande täitmise vähendamine või peatamine olla õigusvastane.

- 11.4.** Seoses õiguspärase ootuse põhimõttega on Riigikohus leidnud, et see põhimõtte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu; õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist - seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ja sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonna-liikmete olukorda (Riigikohtu 02.12.2004 otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 14).
- 11.5.** Samuti nähtub Riigikohtu lahenditest (19.05.2010 otsus asjas nr 3-3-1-26-10, p 19, 16.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-27-13, p 72) vastavalt, et detailplaneeringu realiseerimiseks vajalike rahaliste vahendite puudumine, kui vastavaid kulutusi ei olnud võimalik ette näha, võib olla ülekaalukaks avalikuks huviks jätta detailplaneering kehtestamata ning et erakorralised asjaolud (nt ootamatult saabunud finantskriis) võivad õigustada õiguspärase ootuse põhimõtte riivet (nt vee erikasutusõiguse tasumäärade ja kaevandamisõiguse tasumäärade varasemast suuremat tõstmist).
- 11.6.** Seega on põhjendatud järeldada, et avalike ülesannete muutmine on lubatud (ka õiguspärase ootuse rikkumise korral), kui see on tingitud ettenägematust ja ülekaalukast avalikust huvist. Selliseks ettenägematuks ja ülekaalukaks avalikuks huviks on allkirjutanu hinnangul lisaks finantskriisile oht Eesti riigi iseseisvusele ja sõltumatusele, tema territooriumi jagamatusele ja põhiseaduslikule korrale (vt RiKS § 2 lg 1 ja ErSS § 3), samuti sündmus, sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või võib põhjustada suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid või ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses (vt HOS § 2 lg 1). Ehk – avalike ülesannete muutmine on lubatud, kui esineb sõjaseisukorra, erakorralise seisukorra või hädaolukorra oht või kui esineb vajadus kõrgendatud kaitsevalmiduseks. Samuti on avalike ülesannete muutmine lubatud, kui viidatud oht on realiseerunud, st toimub sõda või eriolukord või kaitsevalmidus on kõrgendatud.
- 11.7.** Siiski tuleb ka ettenägematu ja ülekaaluka avaliku huvi puhul arvestada, et riik peab tagama põhiseaduses sätestatud teatud õiguste kaitse. Näiteks näeb põhiseaduse § 28 lg 1 ette, et igaühel on õigus tervise kaitsele. Sama paragrahvi teise lõigu esimene lause sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Riigikohus leidis 21.01.2004 otsuses asjas nr 3-4-1-7-03, p 16, et Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ei tähenda, et seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratud argumenti kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada Põhiseaduse §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused; sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega; õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus pöörduda õiguse kaitseks kohtusse.
- 11.8.** Eelnev tähendab, et ka ettenägematu ja ülekaaluka avaliku huvi puhul ei saa riik jätta põhiseaduses sätestatud õigusi kaitseta. Eeskätt kehtib see põhiseaduse § 28 lg-s 1 sätestatud õiguse suhtes tervise kaitsele. Siinkohal on oluline, et põhiseaduses sätestatud põhiõiguste teostamise viisid ja ulatuse kehtestab seadusandja. Näiteks tervise kaitse puhul tuleb isikule tagada vältimatu abi, st tervishoiuteenus, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse (vt tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §§ 5 ja 6). Isik ei saa põhiseaduse § 28 lg 1 alusel nõuda, et riik tagaks talle ükskõik millises olukorras ükskõik millised tervishoiuteenused. Nagu juba selgitatud: põhiseaduses sätestatud põhiõiguste teostamise tingimused määrab seadusandja, kusjuures ettenägematu ja ülekaaluka avaliku huvi puhul põhiõiguste teostamise tingimusi põhjendatud ulatuses vähendada.
- 11.9.** Ühtlasi tuleb arvestada, et teatud avalikke ülesandeid tuleb täita ka sõjaseisukorras, erakorralises seisukorras, eriolukorras ja kõrgendatud kaitsevalmiduse puhul. Tegemist on tuumikfunktsioonidega, mille täitmata jätmisel või olulisel vähendamisel ei ole võimalik rääkida toimivast riigist (vt käesolev analüüs, p 2.4). Need tuumikülesanded, mida tuleb igal juhul täita, on toodud välja käesoleva analüüsi p-s 3.13.

11.10. Kokkuvõttes: seadusandja võib otsustada avalike ülesannete muutmise, seejuures peab seadusandja arvestama põhiõiguste tagamise ja elutähtsate teenuste osutamise kohustuslikkusega ning õiguspärase ootuse põhimõttega. Ettenägematu ja ülekaaluka avaliku huvi korral võib seadusandja otsustada avalike ülesannete muutmise, vähendades põhiõiguste teostamise tingimusi ja rikkudes õiguspärase põhimõtet. Siiski ei saa riik täielikult loobuda põhiseaduses sätestatud põhiõiguste tagamisest ja kõikide avalike ülesannete täitmisest. Sellisel juhul ei oleks tegemist toimiva riigiga ning põhiseaduses sätestatud õigused muutuksid sisutühjaks.

11.11. Ühtlasi, eelnev ei tähenda, et kõiki sisulisi otsuseid peaks igal üksikjuhtumil otsustama seadusandja. Selline lähenemine ei taga kiireid otsuseid olukorras, kus need on vajalikud. Oluline on, et otsustaja (nt Vabariigi Valitsus, valdkonna eest vastutav minister, kohaliku omavalitsuse üksus) otsusel – kohustada kedagi avalikku teenust osutama või otsustada avalike ülesannete muutmise – on olema seaduslik alus, mis määrab otsuse piirid. Näiteks, kui minister soovib kohustada bussiettevõtjaid tegema liinivedusid ministri määratud graafiku alusel ja tingimustel, siis peab selliseks otsuseks olema seaduslik. Sõltuvalt osutatavast teenusest ei ole seaduslik alus ka vajalik (vt käesolev analüüs, p-d 14.7 – 14.11).

12. Milliseid piiranguid seab Euroopa Liidu õigus (määrustest, direktiividest tulenevad kohustuslikud ülesanded)? Millised on riigi julgeoleku huvides võimalused EL õigusest tulenevatest nõuetest kõrvale kaldumiseks?

12.1. Esiteks, teadaolevalt ei pane Euroopa Liidu õigus Eestile kohustust osutada konkreetsetelt ühte või teist teenust (nt transporditeenust, kaugkütteteenust vms). Samas, Euroopa Liidu õigus on kehtestanud Eestile kohustused seoses muuhulgas keskkonna, põllumajanduse, loomatervise ja avaliku tervise kaitsega.

12.2. Näiteks, Nõukogu direktiiv 98/83/EÜ olmevee kvaliteedi kohta, art 4 lg 1 kohustab liikmesriike võtma tarvitusele meetmeid, mis on vajalikud olmevee tervislikkuse ja puhtuse tagamiseks; direktiivi miinimumnõuete kohaldamisel käsitatakse olmevett tervisliku ja puhtana, kui see muuhulgas ei sisalda mikroorganisme ja parasiite ega mistahes aineid sellisel arvul ega sellises koguses, mis kujutavad potentsiaalset ohtu inimeste tervisele, ja vastab direktiivi I lisa A ja B osas sätestatud miinimumnõuetele. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/105/EÜ, mis käsitleb keskkonnavõrdkvaliteedi standardeid veepoliitika vallas, art 3 lg 1 kohaselt kohaldavad liikmesriigid pinnaveekogudele keskkonnavõrdkvaliteedi standardeid, mis on sätestatud käesoleva direktiivi lisa I; liikmesriigid kohaldavad keskkonnavõrdkvaliteedi standardeid pinnaveekogudele vastavalt I lisa B osas sätestatud nõuetele. Järelikult tuleneb Euroopa Liidu õigusest Eestile kohustus osutada avalikku ülesannet: tagada olmevee puhtus, st vastavus teatud nõuetele.

12.3. Eelnevaga sarnaseid direktiive on palju, näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/19/EL elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (elektroonikaromude) kohta (uuesti sõnastatud) kohustab liikmesriike elektroonikaromusid liigiti koguma ja tagama ette antud sihtarvude ulatuses nende korduskasutamise. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta art 16 lg 1 sätestab liikmesriigi kohustused taaskasutada või kasutada energiatarbeks erinevateks tähtpäevadeks teatud miinimumkogus pakendijäätmeid. Viidatud direktiividest tuleneb Eestile kohustus tagada elektroonikaromude ja pakendijäätmete korduskasutamine konkreetsete sihtarvude ulatuses.

12.4. Eeltoodud näited on vaid mõned näited Euroopa õigusega Eestile pandud kohustustest keskkonna valdkonnas. Kõikide Euroopa Liidu õigusaktide, millega pannakse Eestile kohustusi keskkonna, põllumajanduse, loomatervise, ühiskonna tervise ja muudes valdkondades, loetlemine ja nendes liikmesriikidele sätestatud kohustuste analüüs käesolevas analüüsis ei ole põhjendatud. Seda põhjusel, et see tähendaks kui mitte kogu, siis valdava osa Euroopa Liidu teise õiguse analüüsi.

12.5. Teiseks, Euroopa Liidu leping ja Euroopa Liidu Toimimise Leping (ELTL) ei näe ette võimalust, et liikmesriik jätab talle liidu õigusega pandud kohustused täitmata või peatab ühepoolseti nende täitmise. Vastavat võimalust ei tulene ka direktiividest ja määrustest. Direktiivides sätestatud kohustuste ülevõtmise tähtaja pikendamine mõne liikmesriigi puhul nähakse ette konkreetsete direktiivide tekstis. Kuna Euroopa Liidu leping ja ELTL ei võimalda lepingutest tulenevate

kohustuste täitmise peatamist või täitmata jätmist, siis ei võimalda seda ka rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. Selle konventsiooni art 54 kohaselt, leping võib lõppeda, osalisriik võib sellest taganeda: a) lepingu sätete kohaselt; b) millal tahes kõigi osalisriikide nõusolekul pärast nõupidamist teiste riikidega. Samasugune põhimõte (kas lepingu sätete kohaselt või kõigi osalisriikide nõusolekul) kehtib Viini konventsiooni art 57 järgi ka lepingu peatamise kohta.

- 12.6.** Vaatamata eelnevale arvan, et seoses Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmise peatamisega on asjakohane viidata EIK art 15: sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ähvardab rahva eluvõimet, võib iga Kõrge Lepinguosaline võtta meetmeid, millega ta taganeb selle konventsiooniga võetud kohustustest ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel, et taolised abinõud ei ole vastuolus tema teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega (lg 1); selle artikli raames ei või taganeda artiklist 2, välja arvatud inimeste hukkumine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel, ega artiklitest 3, 4 (lõige 1) ja 7 (lg 2); iga taganemisõigust kasutav Kõrge Lepinguosaline informeerib Euroopa Nõukogu Peasekretäri täielikult rakendatud abinõudest ja nende põhjustest; samuti informeerib ta Euroopa Nõukogu Peasekretäri, kui taoliste abinõude rakendamine on lõppenud ning konventsiooni sätteid jälle täielikult täidetakse (lg 3).
- 12.7.** On oluline märkida, et EIK-ga sätestatud õigused (õigus elule – art 2; piinamise keeld – art 3; orjuse ja sunni viisilise töötamise keeld – art 4) on olulisemad kui Euroopa Liidu lepingus või ELTL-s sätestatud õigused ja Euroopa Liidu teisesest õigusest tulenevad kohustused. Seetõttu: kuigi Euroopa Liidu leping ja ELTL ei sätesta võimalust, et Eesti võib peatada Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmise, olen seisukohal, et analoogselt EIK art-ga 15 võib Eesti põhjendatud vajadusel (eeskätt sõjaseisukord, erakorraline seisukord või ka hädaolukord) peatada Euroopa õigusest tulenevate kohustuste täitmise.
- 12.8.** Kolmandaks on põhjendatud osundada Euroopa Liidu lepingu art-le 42 (7) ja ELTL art-le 222.
- 12.9.** Euroopa Liidu lepingu art 42 (7) sätestab, et kui üks liikmesriik langeb oma territooriumil relvastatud kallaletungi ohvriks, on teised liikmesriigid kohustatud andma talle abi kõigi nende käsutuses olevate vahenditega kooskõlas ÜRO põhikirja artikliga 51; see ei mõjuta teatud liikmesriikide julgeoleku ja kaitsepoliitika eripära. Seega puudutab Euroopa Liidu lepingu viidatud artikkel sõjalist rünnakut, st sõjaseisukorda.
- 12.10.** ELTL art 222 (1) näeb ette, et kui liikmesriiki tabab terrorirünnak või kui ta langeb loodusõnnetuse või inimtegevusest tingitud õnnetuse ohvriks, tegutsevad liit ja selle liikmesriigid üheskoos solidaarselt; liit mobiliseerib kõik tema käsutuses olevad vahendid, kaasa arvatud liikmesriikide poolt kättesaadavaks tehtud sõjalised vahendid, selleks, et:
- a) – hoida liikmesriikide territooriumil ära terrorismiohtu;
 - kaitsta demokraatlikke institsioone ja tsiviilelanikke terrorirünnaku eest;
 - abistada liikmesriiki tema poliitiliste organite taotlusel tema territooriumi terrorirünnaku korral;
 - b) – abistada liikmesriiki tema poliitiliste organite taotlusel tema territooriumil loodus- või inimtegevusest tingitud õnnetuse korral.
- 12.11.** ELTL art 222 (3) ls 1 näeb ette, et käesoleva solidaarsusklausli liidu poolse rakendamise korra määratleb nõukogu komisjoni ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ühise ettepaneku põhjal vastuvõetud otsusega. Euroopa Liidu Nõukogu otsus solidaarsusklausli liidupoolse rakendamise korra kohta on võetud vastu 24.06.2014 (*Nõukogu otsus*).
- 12.12.** ELTL art-st 222 ja Nõukogu otsusest nähtub, et solidaarsusklausel kohaldub erakorralise seisukorra ja eriolukorrana käsitatava olukorra puhul. See tähendab, et solidaarsusklausel ei kohaldu sõjaseisukorra suhtes. Antud järeldust kinnitab ka Nõukogu otsuse art 2 (2), mis sätestab, et käesolev otsus ei mõjuta kaitsepoliitikat.

- 12.13.** Nõukogu otsuse art 4 (1) sätestab, et katastroofi või terrorirünnaku puhul või sellest mõjutatud liikmesriik jõustada solidaarsusklausli, kui ta leiab pärast liikmesriigi ja liidu tasandi olemasolevate vahenditega pakutavate võimaluste ärakasutamist, et tema käsutuses olevad vahendid on selgelt ebapiisavad, et kriisiga toime tulla. Seega: kuigi Nõukogu otsus ei käsitle Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmise peatamist, viitab väljend „*tema käsutuses olevad vahendid on selgelt ebapiisavad, et kriisiga toime tulla*” võimalusele, et solidaarsusklausli rakendamine sisuliselt selleks aluseks, et nende kohustuste täitmine peatada.
- 12.14.** Nõukogu otsuse art 4 (2) näeb ette, et mõjutatud liikmesriigi poliitilised võimuorganid teavitavad solidaarsusklausli jõustamisest nõukogu eesistuja riiki; solidaarsusklausli jõustumisest teavitatakse ERCC (Euroopa hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskus) kaudu ka Euroopa Komisjoni presidenti. Seega, kui Eesti peab vajalikuks solidaarsusklausli jõustada, siis tuleb sellest teavitada Euroopa Liidu eesistuja riiki.
- 12.15.** Kokkuvõtvalt: Euroopa Liidu lepingu artiklis 42 (7) ja ELTL art-s 222 sätestatud solidaarsusklausli kohaldamine võib olla Eesti riigile õiguslikuks aluseks, et vastavalt sõjaseisukorras ning erakorralises seisukorras või eriolukorras peatada Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmine.
- 12.16.** Neljandaks tuleb arvestada järgmist. Euroopa Liidu lepingu art 4 (2) sätestab, et Liit austab liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele; Liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist; eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse.
- 12.17.** ELTL art 4 (2) p j) järgi Liit ja liikmesriigid jagavad pädevust terves reas põhivaldkondades, sealhulgas vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala. Nimetatud ala, st vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, on täpsemalt reguleeritud ELTL V jaotises, st art-d 67-76. ELTL art 72 sätestab, et käesolev jaotis ei mõjuta liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega. ELTL art 73 näeb ette, et liikmesriigid võivad luua omavahel ja omal vastutusel riigi julgeoleku kaitsmise eest vastutavate haldusteenistuste vahel koostöö- ja koordineerimisvormi, mida nad peavad asjakohaseks.
- 12.18.** Samuti, ELTL art 276 sätestab, et vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitleva kolmanda osa V jaotise 4. ja 5. peatüki sätetega seotud volituste teostamisel ei ole Euroopa Liidu Kohus pädev kontrollima liikmesriigi politsei või muu õiguskaitseorgani korraldatud operatsioonide põhjendatust või proportsionaalsust ega seda, kuidas liikmesriigid teostavad oma vastutust avaliku korra ja sisejulgeoleku tagamisel.
- 12.19.** Eelnevast järeldub, et Liidul ja liikmesriigil on jagatud pädevus vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, st avaliku korra ja sisejulgeoleku osas. See tähendab, et liikmesriigid ja Liit võivad antud valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta, kusjuures liikmesriigid teostavad oma pädevust niivõrd, kui võrd Liit ei ole oma pädevust teostanud – vt ELTL art 2 (2). Siiski jääb riigi julgeolek iga liikmesriigi ainuvastutusse, st liikmesriigil on riigi julgeoleku osas kaitsekohustus ja kaitseõigus.
- 12.20.** Järgnevalt vajab vastamist küsimus – kas asjaolu, et riigi julgeolek kuulub Eesti ainuvastutusse, tähendab, et Eesti võib ainult ainuvastutusele tuginedes peatada nende avalike ülesannete, sh Euroopa õigusest tulenevate kohustuste täitmise, mis kuuluvad Liidu ainupädevusse või jagatud pädevusse? Eeskätt puudutab see küsimus ELTL art 4 (2) p-des c)-g) näidatud jagatud pädevuse valdkondi: majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus; põllumajandus ja kalandus; keskkond; tarbijakaitse; ja transport. Allakirjutanu arvates on vastus eitav: ainult tõik, et riigi julgeolek kuulub Eesti ainuvastutusse, ei õigusta ELTL-st tulenevate kohustuste täitmata jätmist. ELTL-ist tulenevate kohustuste täitmata jätmist õigustab analüüsi p-s 12.6 näidatud põhjused: olukord, mis ähvardab rahva eluvõimet võib Eesti võtta tarvitusele meetmed, millega ta taganeb ELTL-ga võetud kohustustest.

- 12.21.** Viiendaks vajab vastamist küsimus, kas Eesti peab tagastama Euroopa Liidu rahalised vahendid, nt toetused olukorras, kus Eesti peatab Euroopa Liidu rahaliste vahendite arvelt rahastatavate teenuste/ülesannete täitmise.
- 12.22.** Nõukogu määruse nr 2988/95 art 1 (1) ja art 4 (1) järgi on EL eelarvest saadud toetuse tagastamise kohustus ja teised toetuste väärkasutamisest tingitud sanktsioonid seotud ühenduse õiguse suhtes toimunud eeskirjade eiramisega. Määruse art 1 (2) kohaselt tähendab "eeskirjade eiramine" ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste üldeelarvet või nende juhitavaid eelarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatu kuluartikli tõttu. Seega, kui riik peatab hädaolukorras või erikorras avalike teenuste osutamise, sh peatatakse need teenused, milles kasutatakse EL-i eelarvelisi vahendeid, siis ei ole tegemist ühenduse õiguse rikkumisega ettevõtja poolt. Samuti, Riigikohus leidis 09.06.2016 otsuses asjas nr 3-3-1-8-16, p 16, et toetuse tagasinõudmise peamiseks aluseks on konkurentsimoonus, st alusetu riigiabi. Analüüsi koostaja hinnangul ei kujuta olukord, kus avalike teenuste osutamine peatatakse hädaolukorras või erikorras, konkurentsimoonus või riigiabi.
- 12.23.** Kokkuvõtte: Euroopa Liidu õigus paneb Eesti riigile erinevaid kohustusi keskkonnakaitse, põllumajanduse, loomade tervise, avaliku tervise ja teistes valdkondades. Euroopa Liidu leping ja ELTL ei võimalda liikmesriigil peatada Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmist üksnes põhjusel, et riigi julgeolek on Eesti ainuvastutuses. Siiski, viidates analoogiale EIK art-iga 15 on põhjendatud väita, et näiteks sõjaseisukorra, erakorralise seisukorra või eriolukorra korral võib Eesti riik peatada Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmise. Ka ELTL art-s 222 kehtestatud solidaarsusklausli kohaldamise alused viitavad võimalusele, et Eesti võib juhul, kui ta erakorralises seisukorras või eriolukorras jõustab solidaarsusklausli, peatada Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmise.

13. Millised peaksid olema õiguslikud alused avalike ülesannete täitmise peatamiseks ja osutamise tingimuste muutmiseks?

- 13.1.** Siseriiklikult on avalike ülesannete muutmise materiaalsoiguslikuks aluseks ettenägematu ülekaalukas avalik huvi, milleks on sõjaseisukord, erakorraline seisukord, eriolukord ja kõrgendatud kaitsevalmidus või oht selliseks olukorraks või kõrgendatud kaitsevalmiduse vajadus (vt käesoleva analüüs, p 11.6). Ehk – avalike ülesannete muutmise on lubatud, kui esineb sõjaseisukorra, erakorralise seisukorra või hädaolukorra oht või kui esineb vajadus kõrgendatud kaitsevalmiduseks. Samuti on avalike ülesannete muutmise lubatud, kui viidatud oht on realiseerunud, st toimub sõda või eriolukord või kaitsevalmidus on kõrgendatud.
- 13.2.** Lisaks materiaalsoiguslikule alusele tuleb täita avalike ülesannete muutmise formaalsed nõuded: st tuleb muuta seadusi, mis näevad ette nende avalike ülesannete täitmise, mille peatamist ja osutamise tingimusi muuta soovitakse. Vastasel juhul tekib olukord, kus seadus (nt koolieelsete lasteasutuste seaduse § 10 lg 1, põhikooli ja gümnaasiumiseaduse § 7 lg 3 ja käesoleva analüüsis, p 5.3.17 viidatud menetlusseadustikud) näeb ette konkreetse õiguse, kuid riik või kohalik omavalitsus jätab sellega seotud kohustused täitmata. Allakirjutanu jääb varasema seisukoha juurde, et RiKS § 9, § 10, § 14, § 15 ning §§ 18-20 sätestatu ei ole piisav selleks, et saaks otsustada avalike ülesannete muutmise üle, ning et viide avaliku ülesannete muutmise võimalusele peab olema sätestatud selles seaduses, milles ette nähtud õiguste ja kohustuste täitmine peatatakse, kusjuures tuleb määrata ka avaliku ülesannete muutmise piirid (vt käesolev analüüs p-d 9.11 ja 9.16).
- 13.3.** Sõjaseisukord, erakorraline seisukord, eriolukord ja kõrgendatud kaitsevalmidus on ka Euroopa Liidu õigusest tulenevate avalike ülesannete täitmise peatamise materiaalsoiguslikuks aluseks (vt käesoleva analüüs, p-d 12.7 ja 12.14). Seoses formaalsete nõuetega peab Eesti riik, võttes aluseks analoogia EIK art 15 lg-ga 3, esitama Euroopa Liidu asjaomastele organitele teate kohustuste täitmise peatamise, peatamise ulatuse, põhjuse ja tähtaja kohta. Kuna Euroopa Liidu leping ja ELTL ei reguleeri võimalust jätta Euroopa Liidu õigusest tulenevad kohustused täitmata, siis tuleb vastav teade esitada Euroopa Liidu organite üldise pädevuse järgi, st eeskätt komisjonile (vt Euroopa Liidu lepingu art 17). ELTL art 222 sätestatud solidaarsusklausli jõustamisest tuleb teavitada liidu eesistuja riiki (vt käesolev analüüs, p 12.13).

- 13.4.** Kokkuvõte: oht Eesti riigi iseseisvusele ja sõltumatusele, tema territooriumi jagamatusele ja põhiseaduslikule korrale (vt RiKS § 2 lg 1 ja ErSS § 3), samuti sündmus, sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või võib põhjustada suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid või ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses (vt HOS § 2 lg 1), st hädaolukorra või erikorra oht või kõrgendatud kaitsevalmiduse vajadus on avalike ülesannete muutmise materiaaloiguslikuks aluseks. Samuti on avalike ülesannete muutmise materiaaloiguslikuks aluseks kui oht on realiseerunud, st on sõda, eriolukord või kaitsevalmidus on kõrgendatud.
- 13.5.** Siseriiklike avalike ülesannete osas tuleb ülesandeid reguleerivates seadustes näha ette võimalus avaliku ülesande muutmiseks, määrates kindlaks avaliku ülesande muutmise piirid. Euroopa Liidu õigusest tulenevate avalike ülesannete suhtes peab Eesti riik teatama Euroopa Liidu asjaomastele organitele ülesannete täitmise peatamisest viidates peatamise põhjusele, ulatusele ja tähtajale.

VII Kellel on õigus otsustada avalikke ülesannete täitmise peatamine või mahu ja muude osutamise tingimuste muutmine hädaolukorra ja erikordade ajal?

- 14.1.** Eelnevalt on näidatud (vt käesolev analüüs, p 13.4), et hädaolukorra ja erikorra oht (v.a. mobilisatsioon ja demobilisatsioon) või vastava olukorra tinginud sündmuse saabumine (nt sõda) on avalike ülesannete täitmise peatamise või mahu ja muude osutamise tingimuste muutmise (*avalike ülesannete muutmine*) materiaaloiguslikuks aluseks.
- 14.2.** Siiski sõltub vastus küsimusele, kellel on õigus otsustada avalike ülesannete muutmise üle, sellest, kuidas on avaliku ülesande osutamine ja selle tingimused kindlaks määratud: kas seaduse, määruse, haldusakti või lepinguga. Vastavalt sellele otsustab avalike ülesannete muutmise seadusandja, määruse või haldusakti andja või lepingu pool või pooled.
- 14.3.** Esiteks, näiteks, kohtumenetluse ja kriminaalmenetluse läbiviimine on riigi avalik ülesanne. Halduskohtumenetluse seadustiku (*HKMS*) § 275 lg 2 järgi, hankeasja vaatab kohus läbi 45 päeva jooksul kaebuse esitamisest arvates. Kriminaalmenetluse seadustiku (*KrMS*) § 137 lg 2 kohaselt, eeluurimiskohtunik vaatab kaitsjoni põhjendatuse taotluse läbi viie päeva jooksul. KrMS § 198 lg 1 alusel, uurimisasutus ja prokuratuur on kohustatud kuriteoteate saamisest alates kümne päeva jooksul teatama kuriteoteate esitajale kriminaalmenetluse alustamata jätmisest. Samuti, näiteks projekteerimistingimuste väljaandmine on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne. Ehitusseadustiku (*EhS*) § 31 lg 2 ls 1 järgi, pädev asutus koostab projekteerimistingimuste eelnõu, korraldab selle kohta eelkõige elektroonilise arvamuste kogumise ja eelnõu kooskõlastamise ning annab projekteerimistingimused 30 päeva jooksul taotluse esitamise päevast arvates. Järelikult on avaliku ülesande täitmise tingimus – asja läbivaatamise tähtaeg – määratud kindlaks seadusega Kui peetakse vajalikuks muuta seaduses sätestatud tähtaegu või teisi seadusega kehtestatud avaliku ülesande täitmise tingimusi, siis tuleb muuta vastavalt seadust. Seetõttu saab seaduses sätestatud avalike ülesannete täitmise tingimusi muuta vaid seadusandja.
- 14.4.** On ka võimalik, et seadus ei sätesta avaliku ülesande konkreetseid tingimusi. Tulles tagasi juba eelnevalt viidatud halduskohtumenetluse juurde, HKMS § 2 lg 2 sätestab, et kohus peab haldusasja lahendama õigesti, ausalt, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (*TsMS*) § 2 näeb ette, et tsiviilkohtumenetluse ülesanne on tagada, et kohus lahendaks tsiviilasja õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. Maksukorralduse seaduse (*MKS*) § 10 lg 3 näeb ette, et maksuhaldur viib menetluse läbi võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt, vältides ülevõtteid kulutusi ja ebamugavusi, järgides sealjuures haldusmenetluse üldpõhimõtteid ja tagades menetlusosaliste õiguste kaitse.
- 14.5.** Mõisted „mõistliku aja jooksul“ ja „võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt“ on määratlemata õigusmõisted. Riigikohus 13.06.2005 otsuses asjas nr 3-4-1-5-05, p 16, et määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale; kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja

juhiste ja eesmärkide abil. Seega otsustavad nende mõistete sisustamise üle seaduse rakendajad: kohtumenetluses kohus ja haldusmenetluses haldusorgan.

- 14.6.** Riigikohus leidis 29.09.2014 määruses asjas nr 3-1-1-37-14, p 17, et termin „viivitamata” on KrMS-is läbivalt kasutatav määratlemata õigusmõiste; sõltuvalt asjasse puutuvast kohustusest ja konkreetsetest asjaoludest võib termin hõlmata eri pikkusega perioode; teatud toimingute puhul, mis tuleb seaduse kohaselt teha viivitamata, on raske ette kujutada, et põhjendatuks saab pidada kasvõi päevastki viivitust; ei saa aga välistada, et viivitamatult tehtuks saab lugeda ka sellise toiminguga, mis tehakse mitu päeva, nädalat või isegi kuud pärast toimingute tegemise kohustuse tekkimist. Sellest järeldub, et kui esineb avaliku ülesande muutmise materiaaõiguslik alus (vt käesolev analüüs, p 13.4), siis võib seaduse rakendaja ise, arvestades asjaolusid ja võimalusi, määrata seaduses sätestatud piiride ulatuses avaliku ülesande täitmise tingimused.
- 14.7.** Teiseks on võimalik, et seadusega pannakse täidesaatva riigivõimu asutusele täitmiseks ülesanne, kusjuures ülesande täitmisega seotud üksikasjad jäetakse seaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktides täpsemalt määramata. Sellise ülesande näiteks on politsei- ja piirivalveseaduse § 3 lg 1 p-des 1, 3, 4, 5 ja 6 sätestatud politsei ülesanded:
- 1) karistusseadustiku 9., 12., 13., 16. ja 22. peatükis sätestatud süütegude ennetamine, kui see ülesanne ei ole seadusega antud muu korrakaitseorgani pädevusse, ning avaliku korra kaitse korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras (§ 3 lg 1 p 1);
 - 2) kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine (§ 3 lg 1 p 3);
 - 3) otsingu- ja päästetöö tegemine ning merereostuse avastamise ja likvideerimise korraldamine sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis, Peipsi, Läämi- ja Pihkva järvel ning muus piiriveekogus (§ 3 lg 1 p 4);
 - 4) otsingutööde tegemine maismaal lennuõnnetuse korral (§ 3 lg 1 p 5);
 - 5) piirivalve valdkonna asjade korraldamine (§ 3 lg 1 p 6).
- 14.8.** Sellisel juhul otsustab seaduses konkreetsemalt sätestamata ülesande täitmise, sealhulgas avaliku ülesande muutmise üle üldjuhul valdkonna eest vastutav minister. Ministri pädevus avaliku ülesande muutmiseks tuleneb VVS § 49 lg 1 p-dest 9-11. Nende punktidega antakse ministri pädevus:
- 1) kinnitada ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollida nende täitmist ning teha vajadusel ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks (VVS § 49 lg 1 p 9);
 - 2) määrata ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste struktuur, asjaajamine ja töökorraldus, välja arvatud juhul, kui see on sätestatud ministri määrusest kõrgemalseisva õigusaktiga (VVS § 49 lg 1 p 10);
 - 3) kinnitada ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste teenistukohtade koosseisud, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (VVS § 49 lg 1 p 11).
- 14.9.** Arusaadavalt saab valitsusasutus avalikke ülesandeid täita kehtestatud eelarve, struktuuri ja koosseisude piires. Näiteks, kui minister määrab Politsei- ja Piirivalveameti struktuuris kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamiseks kaks ametikohta ja eraldab eelarves vastava valdkonna tarbeks raha üksnes kahe ametikoha täitmiseks, siis määrab see olulises osas kindlaks selle ülesande täitmise kvaliteedi ja ulatuse.
- 14.10.** Politsei- ja Piirivalveameti puhul kehtib VVS § 49 lg 1 p-s 10 sätestatud erand, st ministeeriumi valitsemisalas oleva riigiasutuse struktuur ja töökorraldus on määratud ministri määrusest kõrgemalseisva õigusaktiga, politsei- ja piirivalveseadusega. Selle seaduse § 4 lg 4 ls 2 näeb ette, et seadusega, määrusega, valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga ning Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori käskkirjaga võib Politsei- ja Piirivalveameti ülesannete täitmise pädevuse määrata Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksuse, sealhulgas prefektuuri territoriaalse või funktsionaalse struktuuriüksuse või arestimaja täpsusega. See tähendab, et niivõrd, kui võrd minister ei ole Politsei- ja Piirivalveameti struktuuri kindlaks määranud, saab Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor määrata, kuidas politsei ülesandeid täidetakse.
- 14.11.** Järelikult, seaduses konkreetsemalt määratlemata avaliku ülesande täitmise, sh avaliku ülesande muutmise üle saab otsustada eeskätt valdkonna eest vastutav minister. Põhiseaduslike

institutsioonide (Vabariigi President, õiguskantsler, Riigikontroll, Eesti Pank) puhul otsustab põhiseadusliku institutsiooni seadusega täpsemalt määratlemata avaliku ülesande täitmise, sh avaliku ülesande muutmise üle põhiseadusliku institutsiooni juht – Vabariigi President, õiguskantsler, riigikontrolör ja Eesti Panga president. Nende pädevus seadusega täpsemalt määratlemata avaliku ülesande täitmise, sh muutmise üle otsustamiseks tuleb nende pädevusest kehtestada nende juhitava organisatsiooni struktuur, teenistukohtade koosseis ja eelarve.

- 14.12.** Kolmandaks, käesoleva analüüsi p-des 14.3-14.6 näidatu kehtib ka siis, kui avaliku ülesande täitmise tingimused on kehtestatud määrusega. Näiteks, keskkonnaministri 26.04.2004 määruse nr 26 „Jäätmeloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtsajad ning jäätmeloa taotlemiseks vajalike andmete täpsustatud loetelu ja jäätmeloa taotluse vorm ning jäätmeloa vorm“ (*Määrus nr 26*) § 3 lg 1 sätestab, et jäätmeloa taotlus vaadatakse läbi ning antakse jäätmeluba või keeldutakse jäätmeloa andmisest kolme kuu jooksul arvates taotluse registreerimisest. Keskkonnaministri 26.03.2002 määruse nr 18 „Vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord, loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid“ (*Määrus nr 18*) § 15 näeb ette, et vee erikasutusloa andmise menetlemise aeg on kolm kuud arvates vee erikasutusloa taotluse registreerimise kuupäevast. Keskkonnaministri 19.07.2017 määruse nr 24 „Reoveesetest toote valmistamise nõuded“ (*Määrus nr 24*) lisa 2 sätestab reoveesetest valmistatud toote näitajate piirväärtused ja ohutusnõuded, st konkreetsetel väljendatud ohutusnõuded, millele reoveesetest valmistatud tooted peavad vastama. Järelikult ei saa Keskkonnainspeksioon, teostades keskkonnajärelevalve seaduse § 4 lg 1 alusel järelevalvet keskkonnaalaste nõuete täitmise üle, loobuda nõudest, et reoveesetest valmistatud tooted peavad vastama nendele nõuetele.
- 14.13.** Kui avaliku ülesande täitmise tingimused, keskkonnanõude menetluse tähtsajad või keskkonnanõude nõuded on määrusega kindlaks määratud, siis saab nende tingimuste täitmisest loobuda ainult määruse muutmisel. See tähendab, et määrusega sätestatud avaliku ülesande täitmise tingimusi saab muuta määruse andja. Seevastu, kui määrusega jäetakse avaliku ülesande täitmise osas haldusorganile kaalutusõigus, siis on asjaomasel haldusorganil õigus vastavalt asjaoludele ja võimalustele otsustada avaliku ülesande täitmise, sh avaliku ülesande muutmise üle.
- 14.14.** Neljandaks, eelnevad põhimõtted on asjakohased ka siis, kui avaliku ülesande täitmise tingimused määratakse haldusaktiga. Näiteks, kutseõppeasutuse seaduse § 2 lg 1 kohaselt on kutseõppe on käesoleva seaduse tähenduses õppimis-, õpetamis- ja korraldustegevuste kogum, mille eesmärk on kutsehariduse omandamise võimaldamine. Kutseõppeasutuse seaduse § 8 lg 1 järgi eeldab kutseõppe andmine valdkonna eest vastutava ministri luba. Kutseõppeasutuse seaduse § 24 alusel toimub kutseõppe andmine õppekava alusel. Järelikult määratakse avaliku ülesande, hariduse andmise, osutamise tingimused haldusaktiga – valdkonna eest vastutava ministri loaga, millega kiidetakse heaks kutseõppeasutuse õppekava. Sõltuvalt sellest, kas haldusaktiga määratakse avaliku ülesande täitmise tingimused kindlaks konkreetsetel või mitte, saab avaliku ülesande täitmise tingimusi muuta, kas haldusakti, st luba muutes (st haldusakti andnud haldusorgan, antud juhul minister) või kutseõppeasutuse pidaja kaalutusõiguse alusel.
- 14.15.** Viiendaks, kui avaliku ülesannet täidetakse lepinguga, omab tähtsust, kas tegemist on tsiviilõigusliku lepingu või halduslepinguga.
- 14.16.** Riigikohus selgitas 27.04.2004 määruses asjas nr 3-2-1-49-04, p 15, et avalik-õigusliku ülesande täitmise saavutamiseks võib avaliku võimu kandja sõlmida eraõigusliku isikuga nii tsiviilõiguslikke lepinguid kui halduslepinguid; tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine on võimalik juhul, kui seadus seda ei keela ega näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist; tsiviilõigusliku lepinguga ei saa reguleerida avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi; samuti ei saa sellise lepinguga avaliku võimu kandja anda eraõiguslikule isikule üle oma kohustusi ja avaliku võimu volitusi; lepingu olemuse kindlakstegemisel tuleb lähtuda lepingu sisust.
- 14.17.** Riigikohtu viidatud seisukoht põhineb sisuliselt halduskoostöö seaduse (*HKTS*) § 3 lg-l 4: haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei

näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi; kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.

- 14.18.** Tsiviilõigusliku ja halduslepingu eristamine omab tähtsust põhjusel, et tsiviilõigusliku lepingu ühepoolse muutmise või lõpetamise võimalused on piiratumad kui riigi või avaliku halduse kandja poolt halduslepingu ühepoolse muutmise või lõpetamise võimalused.
- 14.19.** Kuuendaks, tsiviilõiguslike lepingutega seonduvat reguleerib võlaõigusseadus (VÕS). VÕS § 8 lg 2 sätestab, et leping on täitmiseks kohustuslik. VÕS § 76 kehtestab lepingu täitmise üldised nõuded.
- 14.20.** VÕS § 97 sätestab alused nõuda lepingu muutmist või selle võimatuse korral lepingust taganeda või see üles öelda. VÕS § 97 lg 1 kohaselt, kui pärast lepingu sõlmimist muutuvad lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud ja sellega kaasneb lepingupoolte kohustuste vahekorra oluline muutumine, mistõttu ühe lepingupoolte kohustuste täitmise kulud suurenevad oluliselt või teiselt lepingupoolelt lepinguga saadava väärtus väheneb oluliselt, võib kahjustatud lepingupool nõuda teiselt lepingupoolelt lepingu muutmist poolte kohustuste esialgse vahekorra taastamiseks.
- 14.21.** Olgu öeldud, et avaliku ülesande muutmise materiaalsoiguslik alus (st oht hädaolukorra või erikorra tekkimiseks) ei ole iseenesest VÕS § 97 mõttes tsiviilõigusliku lepingu muutmise või lõpetamise aluseks. Seda põhjusel, et näiteks oht Eesti riigi iseseisvusele, sõltumatusele või territooriumi terviklikkusele ei tähenda seda, et riigi kulud lepingu täitmisele suurenevad oluliselt või et lepingu teiselt poolt saadava väärtus väheneb oluliselt. Oht Eesti riigi iseseisvusele tähendab seda, et Eesti riik ei ole sellisel kujul tsiviilõigusliku lepingu täitmisest enam huvitatud ning et ta soovib selle lõpetada või selle tingimusi muuta selleks, et vabastada ressursse muude avalike ülesannete täitmiseks. Seevastu on võimalik, et oht Eesti riigi iseseisvusele vähendab toob kaasa üldise hinnatõusu või vastupidi teatud sektoris hinnalanguse, mis on lepingupoolte kohustuste vahekorra olulise muutmise VÕS § 97 lg 1 mõttes (vt Riigikohtu 05.05.2016 otsus asjas nr 3-2-1-179-15, p 35).
- 14.22.** Siiski eeldab avaliku ülesande täitmiseks sõlmitud tsiviilõigusliku lepingu muutmine või lõpetamine seda, et on üheaegselt täidetud kõik järgmised tingimused (vt VÕS § 97 lg 2):
- 1) kahjustatud lepingupool ei saanud lepingu sõlmimise ajal mõistlikult arvata, et asjaolud võivad muutuda;
 - 2) kahjustatud lepingupool ei saanud asjaolude muutmist mõjutada;
 - 3) asjaolude muutmise riisikot ei kannaks seadusest või lepingust tulenevalt kahjustatud lepingupool;
 - 4) kahjustatud lepingupool ei oleks asjaolude muutmise teades lepingut sõlminud või oleks seda teinud oluliselt teistsugustel tingimustel.
- 14.23.** Märgin, et kohtupraktika kohaselt on VÕS § 97 lg 2 kõigi tingimuste üheaegne problemaatiline ning eeskätt küsitav on VÕS § 97 lg 2 p 3 tingimuse (riisiko mitte kandmine) täitmine (vt näiteks Riigikohtu 21.12.2011 otsus asjas nr 3-2-1-136-11, p 22). Seega on VÕS § 97 kui võimalik õiguslik alus avalike ülesannete muutmiseks küsitav.
- 14.24.** Seetõttu: riik ja teised avaliku halduse kandjad peavad juhul, kui avalikke ülesandeid täidetakse tsiviilõigusliku lepinguga, lähtuma üldjuhul põhimõttest, et leping kuulub täitmisele ning seda saab muuta või lõpetada, kas lepingus kokkulepitud alustel või poolte kokkuleppel. Järelikult, kui avalikku ülesannet täidetakse tsiviilõigusliku lepinguga, otsustatakse avaliku ülesande muutmine lepingu poolte kokkuleppel või lepingus näidatud alustel. Avaliku ülesande muutmise otsustab tsiviilõigusliku lepingu pooleks olev avaliku halduse kandja, riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse puhul vastava asutuse juht.
- 14.25.** Seitsmendaks, halduslepingu ühepoolse muutmise või lõpetamise võimalused on üldjuhul samad, mis tsiviilõiguslike lepingute puhul (vt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 102 lg 1). Erandina võib haldusorgan HMS § 102 lg 2 alusel halduslepingu ühepoolset muuta või lõpetada,

kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. HMS § 102 lg 3 sätestab, et haldusorgan peab halduslepingu ühepoolset muutmist või lõpetamist põhjendama ning hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju.

- 14.26.** On põhjendatud väita, et eelnevalt viidatud avaliku ülesande muutmise materiaaõiguslikud alused, nt oht Eesti riigi iseseisvusele ja sõltumatusle, on HMS § 102 lg 2 mõttes halduslepingu ühepoolse muutmise või lõpetamise aluseks. Tõsi, sellisel juhul peab riik või teine avaliku halduse kandja, kes on halduslepingu pool, hüvitama halduslepingu teisele poolele lepingu ühepoolse muutmise või lõpetamisega tekitatud kahju.
- 14.27.** Järelikult: kui avalikke ülesandeid täidetakse halduslepinguga, võib riik avalikku ülesannet muuta, kas kokkuleppel halduslepingu teise poolega, halduslepingus näidatud alustel või ühepoolset. Avaliku ülesande muutmise otsustab halduslepingu pooleks olev avaliku halduse kandja, riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse puhul vastava asutuse juht.
- 14.28.** Kokkuvõttes: avaliku ülesande muutmise võimalikkus sõltub sellest, kuidas on avaliku ülesande täitmise tingimused kindlaks määratud, kas seaduse, määruse, haldusakti või lepinguga. Kui avaliku ülesande täitmise tingimused on õigusaktiga konkreetselt kindlaks määratud, saab avaliku ülesannet muuta ainult vastavat õigusakti muutes. Kui avaliku ülesande täitmise tingimused jätavad ülesande täitjale kaalutusõiguse (nt juhul, kui tingimus sisaldab määratlemata õigusmõistet), siis otsustab kaalutusõiguse piirides avaliku ülesande muutmise üle ülesannet täitev organ. Kui avaliku ülesande tingimused on seaduse ja selle alusel antava õigusaktiga kindlaks määramata, otsustab avaliku ülesande muutmise vastavalt pädevusele kas valdkonna eest vastutav minister, põhiseadusliku institutsiooni juht või seaduses sätestatud juhtudel amet-i või inspeksiooni peadirektor. Kui avalikku ülesannet täidetakse lepinguga, on oluline teha kindlaks, kas tegemist on tsiviilõigusliku või halduslepinguga. Sellest sõltub lepinguga täidetava avaliku ülesande muutmise võimalus.

VIII Millistel tingimustel saab eraõiguslikele ja avalik-õiguslike juriidilistele isikutele, sh KOV-i üksustele panna riigikaitseülesandeid? Kus tuleks nimetatud isikute riigikaitse-ülesanded sätestada?

- 15.1.** Eraõiguslike ja kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesannetega seonduvat on eelnevalt analüüsitud (vt käesolev analüüs, p-d 3.20-3.23).
- 15.2.** Esiteks, eelnevalt on leitud, et RiKS sisuliselt ei reguleeri kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesandeid ning et kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesannete täpsem määratlemine on vajalik. Seejuures on tehtud ettepanek täiendada KOKS-i ja vajadusel eriseadusi sätetega, milles määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitse-ülesanded, sätestades seejuures võimaluse, et riigi kaitsetegevuse kavas täpsustatakse kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesannete sisu ja ulatust (vt käesolev analüüs, p-d 3.20).
- 15.3.** Teiseks, eraõiguslike juriidiliste isikute riigikaitseülesannetega seoses on eelnevalt leitud, et nende isikute riigikaitseülesanded on ebapiisavalt määratletud ning et RiKS § 5 lg-s 3 nähtuvalt peab eraõiguslikule juriidilisele isikule riigikaitseülesande panemiseks olema vastav seadus, mis sätestab vastava isiku riigikaitseülesanded. Selleks seaduseks on eraõigusliku juriidilise isiku tegevust reguleeriv seadus, nt ravimiseadus, jäätmeseadus, autoveoseadus jne. See, milliseid konkreetseid seadusi on vaja muuta, tuleb otsustada sõltuvalt konkreetse tegevusvaldkonna seosest riigikaitsega. Ühtlasi on eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusi reguleerivate seaduste muutmisel põhjendatud võtta aluseks riigi kaitsetegevuse kavas olevad ohustsenaariumid (vt käesolev analüüs, p 3.23).
- 15.4.** Ettepanek: sarnaselt kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesannete määratlemisega on põhjendatud sätestada eraõigusliku isiku tegevust reguleerivas seaduses võimalus, et eraõigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesandeid, nende sisu ja ulatust täpsustatakse riigi kaitsetegevuse kavas ning vajadusel kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega pandavate lisaülesannetena.

- 15.5.** Kolmandaks, seoses avalik-õiguslike juriidiliste isikute (v.a. kohaliku omavalitsuse üksus) riigikaitseülesannetega on põhjendatud märkida järgmist. Sarnaselt kohaliku omavalitsuse üksusele jätab RiKS avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded sisuliselt reguleerimata. Sarnaselt kohaliku omavalitsuse üksusele sisalduvad ainsad viited avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesannetele RiKS § 5 lg-des 1 ja 3: riigikaitseülesanded on riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad /.../ juriidilise isiku tegevusala või eesmärgiga; juriidilise isiku riigikaitseülesanded sätestatakse tema tegevusala, eesmärki või ülesandeid reguleerivas seaduses; juriidilise isiku riigikaitseülesanded võib määrata ka seaduse alusel Vabariigi Valitsuse või valitsusasutuse otsusega.
- 15.6.** Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (*TsÜS*) § 25 lg 2 sätestab, et avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. See tähendab, et avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevusala või eesmärk, millega selle avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded RiKS § 5 lg 1 kohaselt seonduvad, määratakse kindlaks konkreetse juriidilise isiku kohta käiva seadusega (nt Eesti Haigekassa seadus, Tagatisfondi seadus, Eesti Kultuurkapitali seadus, jne)
- 15.7.** Ühtlasi tuleneb RiKS § 5 lg-st 3, et avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded tuleb sätestada konkreetse juriidilise isiku kohta käivas seaduses. Nt Eesti Haigekassa riigikaitseülesanded tuleb sätestada Eesti Haigekassa seaduses, Eesti Panga riigikaitseülesanded Eesti Panga seaduses, Eesti Advokatuuri riigikaitseülesanded advokatuuriseaduses jne.
- 15.8.** Hetkel ei määratle ühegi avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käiv seadus konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesandeid. Seega võib üldistatult väita, et näiteks kõik Eesti Haigekassa ülesanded on tema riigikaitseülesanded. Sellise seisukohaga ei saa nõustuda, kuna Eesti Haigekassa seaduse § 2 lg-s 2 sätestatud Eesti Haigekassa ülesanded ei ole riigikaitse seisukohalt võrdse tähtsusega. On põhjendatud väita, et näiteks Eesti Haigekassa kohustus korraldada ravikindlustus, tagades ravikindlustusraha efektiivse ja otstarbeka kasutamise (§ 2 lg 2 p 1) on olulisem kui kohustus anda nõu ravikindlustusega seonduvates küsimustes (§ 2 lg 2 p 7). Ühtlasi ei võimalda riigikaitseülesannete määramatus avalik-õiguslikul juriidilisel isikul kohaselt täita RiKS § 5 lg-s 4 sätestatud ülesannet: tagada riigikaitseülesannete täitmiseks vajalike vahendite ja varude olemasolu. Seega: iga konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded tuleb võimalikult selgelt sätestada konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses.
- 15.9.** Täiendavat analüüsi vajab RiKS § 5 lg 3 ls 2: juriidilise isiku riigikaitseülesanded võib määrata ka seaduse alusel Vabariigi Valitsuse või valitsusasutuse otsusega. Sellest normist järeldub, et Vabariigi Valitsusel või valitsusasutusel peab selleks, et määrata avalik-õiguslikule juriidilisele isikule aga ka eraõiguslikule juriidilisele isikule riigikaitseülesanne, olema seaduslik alus. Oluline on viidata, et RiKS § 5 lg 3 ls 2 ise ei ole valitsuse või valitsusasutuse poolse riigikaitseülesannete määramiseks vajalik seaduslik alus. Sellele järeldusele viitab antud normis sisalduv väljend „seaduse alusel“. Seega on RiKS § 5 lg 3 ls 2 deklaratiivne norm, mis iseenesest ei anna Vabariigi Valitsusele või valitsusasutusele õigust määrata juriidilisele isikule (nii avalik-õiguslik juriidiline isik kui ka eraõiguslik juriidiline isik) riigikaitseülesandeid.
- 15.10.** Põhjendatud on määrata avalik-õiguslike juriidiliste isikutele määratavad riigikaitseülesanded sarnaselt valitsusasutustele määratavate riigikaitseülesannetega. Ehk: avalik-õiguslike juriidiliste isikute riigikaitseülesanded sätestatakse tema kohta käivas seaduses ning neid täpsustatakse riigi kaitsetegevuse kavas ning vajadusel kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega pandavate lisaülesannetena. Ettepanek on põhjendatud seetõttu, et see tagab kriisiolukorras vajaliku paindlikkuse (riigikaitseülesanded ei ole määratud üksnes seadusega, vaid neid saab vajadusel kiirelt muuta või juurde panna), ja ka seetõttu, et riigikaitseülesannete määramine on koondatud ühe organi, Vabariigi Valitsuse kätte. Sama organ täpsustab vajadusel ka valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesandeid (vt käesolev analüüs, p-d 3.19 ja 3.21).

Ettepanek: muuta RiKS § 5 lg 3 nii, et avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded sätestatakse selle avaliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses, neid täpsustatakse riigi kaitsetegevuse kavas ning vajadusel kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra,

sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega pandavate lisaülesannetena.

- 15.11.** Kokkuvõtte: kohaliku omavalitsuse üksuse riigikaitseülesannetega seonduvas on eelnevalt juba kokkuvõtte ja ettepanekud tehtud (vt käesolev analüüs, p-d 3.20 ja 3.21). Seetõttu ei korrata seda siinkohal veelkord üle.
- 15.12.** Ka eraõiguslike juriidiliste isikute riigikaitseülesannetega seonduvat on eelnevalt analüüsitud (vt käesolev analüüs, p-d 3.22 ja 3.23). Siiski tehakse analüüsi käesolevas osas ettepanek sätestada eraõigusliku juriidilise isiku tegevust reguleerivas seaduses võimalus täpsustada eraõigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesandeid riigi kaitsetegevuse kavas ning vajadusel kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega pandavate lisaülesannetena.
- 15.13.** Avalik-õiguslike juriidiliste isikute riigikaitseülesandeid ei ole eelnevalt analüüsitud. RiKS § 5 lg 1 ja 3 uurimisel selgus, et need sätted sisuliselt ei reguleeri avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesandeid. Avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesanded tuleb sätestada selle avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses. Ühtlasi selleks, et tagada vajadusel võimalus panna avalik-õiguslikule juriidilisele isikule täiendavaid riigiülesandeid, tuleb avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses sätestada võimalus, et avalik-õigusliku juriidilise isiku riigikaitseülesandeid täpsustatakse riigi kaitsetegevuse kavas ning vajadusel kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega pandavate lisaülesannetena.

IX Millised on õiguslikud võimalused panna riigi poolt osutatavaid avalikke ülesandeid, sh teenuseid eraõiguslikele ja avalik-õiguslike juriidilistele isikutele, sh KOV-i üksustele hädaolukorras ja erikorras.

- 16.1.** Esiteks, Riigikohus on leidnud, et kuigi põhiseaduse § 3 lg 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib teatud intensiivsusega põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne; põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitunormi alusel määrusega (vt Riigikohtu 03.12.2007 otsus asjas nr 3-3-1-41-06, p 22).
- 16.2.** Kui riik paneb enda avalikud ülesanded, sh teenused täitmiseks eraõiguslikule või avalik-õiguslikele isikule, siis rikub see eeskätt ülesande saaja omandiõigust ja ettevõtlusvabadust, st vastavalt põhiseaduse §-des 31 ja 32 sätestatud põhiõigusi. Põhiseaduse nendest normidest nähtub, et omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riiveks on vajalik seadusejõuga õigusakt. Sama seisukohta on väljendanud ka Riigikohus (vt näiteks Riigikohtu 16.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-27-13, p 60; Riigikohtu 29.03.2017 otsus asjas nr 3-4-1-15-16, p 106). Samuti saab isiku õigusi või vabadusi piirata seaduse alusel antava haldusaktiga (vt HMS § 3 lg 1).
- 16.3.** Seega: riigi poolt osutava avaliku ülesande, sh teenuse täitmise saab panna eraõiguslikule ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule seadusega või seaduse alusel antud haldusaktiga.
- 16.4.** Täiendavalt saab isiku õigusi ja vabadusi piirata ka kokkuleppel selle isikuga (vt Riigikohtu 05.02.2008 määrus asjas nr 3-4-1-1-08, p 6). Järelikult: riigi poolt osutatava avaliku ülesande, sh teenuse saab eraõiguslikule või avalik-õiguslikule juriidilisele isikule panna kokkuleppel selle isikuga. Kui riigi poolt osutatava avaliku ülesande, sh teenuste täitmiseks panemise kokkuleppega antakse eraõiguslikule või avalik-õiguslikule juriidilisele isikule üle avaliku võimu volitusi, reguleeritakse kolmandate isikute või avaliku teenuse kasutajate õigusi või kohustusi, vabastatakse riik riigikaitseülesande täitmisega kaasnevatest kohustustest, on tegemist halduslepinguga (vt halduskoostöö seaduse (HKTS) § 3 lg 4, Riigikohtu 20.10.2003 otsus asjas nr 3-3-3-1-64-03, p 12 ja Riigikohtu 17.04.2004 määrus asjas nr 3-2-1-49-04, p 15).
- 16.5.** Teiseks, kohaliku omavalitsuse üksusele riigi avaliku ülesande, sh teenuse täitmiseks panemisel tuleb arvestada põhiseaduse § 154 lg-ga 2. See sätestab, et kohalikele omavalitsustele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega; seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Järelikult kehtib ka kohaliku omavalitsuse üksusele riigi poolt osutatava avaliku ülesande, sh teenuse täitmiseks panemisel üldine põhimõte, et omavalitsusele saab ülesandeid panna seadusega, seaduse alusel või kokkuleppel omavalitsusega. Põhiseadus ei sätesta § 154 lg-st 2 erandeid. See tähendab, et ka hädaolukorra ja erikorra puhul tuleb arvestada nõudega, et kohaliku omavalitsuse üksusele saab riigi poolt täidetavaid avalikke ülesandeid, sh teenuseid täitmiseks panna ainult seadusega või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega.

- 16.6.** Seetõttu, kui soovitakse panna hädaolukorras või erikorras kohaliku omavalitsuse üksusele täitmiseks riigi poolt täidetavaid avalikke ülesandeid, sh teenuseid, siis tuleb vastav võimalus selgelt seaduses (kas KOKS või RiKS, ErSS või HOS) sätestada. Muuhulgas tuleb arvestada, et riigi avaliku ülesande kohaliku omavalitsuse üksusele täitmiseks panemisel on riik kohustatud hüvitama kohaliku omavalitsuse üksusele ülesande täitmisega kaasnevad kulud (vt käesolev analüüs, p 3.21).
- 16.7.** Kolmandaks, üldine haldusülesande, sh riigi avaliku ülesande, sh teenuse täitmiseks volitamise menetlus on sätestatud HKTS-s. HKTS § 5 lg 1 järgi võib juriidilise või füüsilise isiku volitada haldusülesannet täitma, kui:
- 1) ülesande täitmine isiku poolt on põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande või riigi poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning haldusjärelvalveks tehtavaid kulutusi;
 - 2) haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta selle täitmise kvaliteeti;
 - 3) haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.
- 16.8.** HKTS § 13 lg 1 sätestab, et haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhitudakse riigihangete seaduses teenuse hankelepingu sõlmimise tingimustest ja hanke-menetluse läbiviimise korrast, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi. Erisused on sätestatud HKTS § 13 lg-s 1¹ (halduslepingud, mille puhul ei pea korraldama riigihanke menetlust) ning sama paragrahvi lg-des 2-5 (menetluslikud erisused).
- 16.9.** Lisas HKTS-s sätestatud üldisele menetlusele võib riigi avaliku ülesande, sh teenuse täitmiseks panemine toimuda eriseaduse alusel, ilma HKTS-s sätestatud menetluskorda läbimata. Sellisel juhul toimub riigi avaliku ülesande täitmiseks panemine eriseaduse alusel sõlmitava halduslepinguga (vt nt kriminaalhooldusseaduse § 21 lg 1). Sarnaseks näiteks on ka Eesti Haigekassa poolt sõlmitavad ravi rahastamise lepingud (vt ravikindlustuse seaduse §§ 35-39). Viimasel juhul tuleb arvestada, et formaalselt ei ole tegemist riigi avaliku ülesande täitmiseks panemisega, vaid iseseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku, Eesti Haigekassa ülesannetega.
- 16.10.** Neljandaks, HOS ja ErSS ei sätesta võimalust panna eriolukorras ja erakorralises seisukorras riigi poolt osutatavaid avalikke ülesandeid, sh teenuseid täitmiseks eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, sh kohaliku omavalitsuse üksustele.
- 16.11.** Erandiks on HOS § 33 lg-s 1 sätestatud eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhi õigus panna elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutusega kohustus osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Oluline on rõhutada, et tegemist ei ole isikule täiendava kohustuse panemisega, vaid juba olemasoleva kohustuse – osutada elutähtsat teenust – täitmise tingimuste määramisega.
- 16.12.** See tähendab, et kui eriolukorras või erakorralises seisukorras soovib riik panna tema poolt osutatavaid avalikke ülesandeid eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele juriidilistele, siis allub see eelnevalt kirjeldatud üldisele regulatsioonile: ülesandeid saab täitmiseks panna seadusega, seaduse alusel või lepinguga (vt käesolev analüüs, p-d 16.1-16.4). Samuti, kohaliku omavalitsuse üksusele riikliku kohustuse täitmiseks panemiseks peab olema seaduslik alus või kohaliku omavalitsuse üksuse nõusolek, samuti peab riik hüvitama omavalitsusele ülesande täitmisega seotud kulud (vt käesolev analüüs, p-d 16.5 ja 16.6). Riigi poolt tema poolt täidetava avaliku ülesande eraõiguslikule või avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, sh kohaliku omavalitsuse üksusele täitmiseks panemisel tuleb järgida HKTS-is sätestatud menetluskorda (vt käesolev analüüs, p-d 16.7 ja 16.8).

- 16.13.** Põhjendatud on kaaluda, kas hädaolukorras või eriolukorras riigi poolt täidetavate avalike ülesannete eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, sh kohaliku omavalitsuse üksusele, panemisel HKTS-is sätestatud menetluskorra järgimine on õigustatud või mitte. Ilmselt on põhjendatud sätestada HKTS-is, et see seadus ei kehti juhul, kui riigi täidetavad avalikud ülesanded pannakse eraõiguslikule või avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, sh kohaliku omavalitsuse üksusele täitmiseks hädaolukorras või eriolukorras.
- 16.14.** Viiendaks, seoses RiKS-is sätestatud kõrgendatud kaitsevalmidusega, sõjaseisukorraga, mobilisatsiooniga ja demobilisatsiooniga, tuleb märkida järgmist. RiKS-i erinevad sätted (§ 9 lg 2, § 10 lg 1, § 14, § 15, § 19, § 20, § 24 lg 1 ja § 28 lg 1) võimaldavad anda haldusakte ning piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi; seda üldjuhul kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal, aga ka mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal. Samas ei mainita üheski viidatud normis otsesõnu võimalust panna riigi poolt osutatavaid avalikke ülesandeid, sh teenuseid täitmiseks eraõiguslikele või avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, sh kohaliku omavalitsuse üksusele.
- 16.15.** On põhjendatud oletada, et näiteks RiKS § 10 lg-s 1 ja § 19 lg-s 1 sätestatud õigus kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajal riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks seaduses sätestamata isiku põhiõigusi ja –vabadusi piiravat meedet, hõlmab ka pädevust panna eraõiguslikele või avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele täitmiseks riigi poolt osutatavaid avalikke ülesandeid, sh teenuseid. Seda järeldust kinnitab asjaolu, et põhiseaduse §-des 31 ja 32 sätestatud omandipõhiõigus ja ettevõtlusvabadus, mida avaliku ülesande täitmiseks panemine enim riivab, ei ole põhiseaduse §-s 130 ja RiKS § 19 lg-s 2 sätestatud nn puutumatute põhiõiguste ja –vabaduste loetelus.
- 16.16.** Samas, RiKS ei täpsusta, kellele, millistel tingimustel ja ulatuses ning milliseks tähtjaks võib riigi avalikke ülesandeid isikutele täitmiseks panna. Ebaselgeks jääb, kas isikule ülesande täitmiseks panemise otsustamisel tuleb arvestada isiku võimalusega konkreetset ülesannet täita ning kas isikult saab ülesande täitmist nõuda ka tasuta või summa eest, mis ei kata avaliku ülesande täitmisega seotud kulutusi. Seega ei ole RiKS selles osas kooskõlas põhiseaduse § 13 lg-s 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega (vt käesoleva analüüs, p 9.7).
- 16.17.** Seoses riigi avalike ülesannete, sh teenuste kohaliku omavalitsuse üksusele täitmiseks panemisega tuleb arvestada juba eelnevalt viidatud põhiseaduse § 154 lg-s 2 sätestatud piirangut, st kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega ning riigi kohustuse täitmiseks panemisel tuleb katta kohustuse täitmisega seotud kulud (vt käesolev analüüs, p-d 16.5 ja 16.6.).
- 16.18.** Kuuendaks, eelnevalt on märgitud (vt käesolev analüüs, p 2.15), et kehtiv õigus ja kohtupraktika ei vasta jätkuvalt küsimustele: milliseid ülesandeid ja millise määratluse alusel tuleb lugeda riigi või kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsiooniks; sellest järeldus, et on ebaselgus küsimustes, milliseid ülesandeid ja millistel põhjendustel tuleb lugeda riigi ja kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsioonideks. Vastuseta on ka küsimus, kas ja millistel tingimustel on võimalik riigil ja kohalikul omavalitsusel delegeerida tuumikfunktsioonide täitmine eraõiguslikule isikule.
- 16.19.** Riigikohus leidis 16.05.2008 otsuses asjas nr 3-1-1-86-07, p 26, et näiteks karistusvõimu tuleb käsitada tervikuna riigi tuumikfunktsioonide hulka ja selle delegeerimiskeelu suhtes on erandite tegemine välistatud. Kohtuotsuse samas punktis rõhutab kõrgeim kohus, et karistusvõimu delegeerimise keeld eraõiguslikule isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteomenetlusi ega laiene näiteks süüteomenetluste eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldustoimingutele. Sellest järeldub, et Riigikohus ei pidanud võimalikuks delegeerida eraõiguslikule isikule karistusvõimu volitusi sisaldavaid ülesandeid. Küll nähtub viidatud otsusest, p 26, et Riigikohus lubas delegeerida näiteks süüteomenetlusele eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldusülesannetele. Asjaolu, et näiteks riigivõimu volituste delegeerimine eraõiguslikule isikule on lubatud, nähtub näiteks HKTS § 3 lg-st 4 ja ka Riigikohtu 27.04.2004 määrusest asjas nr 3-2-1-49-04, p 15.
- 16.20.** Õigusteadlane Kalle Merusk on avaldanud arvamust, et põhiseadus välistab riigi põhifunktsioonideks olevate ülesannete (riigi sise- ja väliskaitse tagamine, välissuhtlus, rahandus, justiitsotsuste sundtäitmine, seadusandlus ja õigusemõistmine, raha emissioon ja

raharingluse korraldamine, sise- ja välispoliitika elluviimine) üleandmise eraõiguslikele isikutele. Kalle Merusk leidis samas, et põhiseaduse § 3 lg 1, mille kohaselt riigivõimu, sh haldusvõimu, teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, eeldab mitte ainult riigivõimu teostamise legaalsel alust põhiseaduse ja seaduste näol, vaid ka riiklikku organisatsiooni, milline esineb riigi nimel; riik peab üldjuhul teostama võimuhaldust ise; see tagab kõige optimaalsemalt õigusriigi printsibiist tuleneva õiglase ja ausa isikute kohtlemise ning efektiivse põhiõiguste ja –vabaduste kaitse.⁵

16.21. Sisuliselt samale seisukohale asus õiguskantsler 2006. aasta tegevuse ülevaates, p 6.6 „Põhiseadus eeldab, et põhiseaduse preambulast tulenevat sisemist ja välist rahu tagaks ning selleks vajalikke füüsilise jõu (sh tulirelva) kasutamise volitusi omaks eeskätt isik, kes oleks legitimeeritud suhetes ühiskonnaliikmetega kodakondsuse alusel formuleeruva kõrgendatud avalikku usaldust nõudva teenistussuhte kaudu. Riigi jõumonopoliga vahetult seotud avalikke ülesandeid, mille täitmiseks võib kaasneda kõige olulisemate isiku põhiõiguste intensiivne riive, ei või riik üldjuhul erasektorile üle anda. Neid tuleb täita riigi vahetu haldusorganisatsiooni vormis. Taolise järelduse saab teha analüüsides rahu tagamiseks vajaliku jõu rakendamist kui riigi tuumikfunktsiooni, PS §-s 30 sätestatud avaliku teenistuse olemust ning isiku põhiõigustesse sekkumise intensiivsust.“⁶

16.22. Kaire Lang märkis 2010. a. magistritöös „Riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise põhiseaduslikud piirid vangistuse täideviimise näitel“, lk 83-86, et vangla ülesannetest ei saa eraõiguslikule isikule delegeerida distsiplinaarvõimu teostamist, esmaseid menetlustoiminguid kriminaalasjades, jälitustegevust, täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamist, relva, erivahendi ja füüsilise jõu kasutamist (st vangla välisvalvet, sisevalvet ja kinnipeetava vanglavälist saatmist ja kinnipeetava isikliku hügieeni tagamist) ning isikut tõendava dokumendi väljastamist. Arvestades, et vangla väljendab otseselt riigi jõumonopoliga seotud avalikku ülesannet, millega kaasneb vajadusel füüsilise jõu kasutamine ning põhiõiguste riive, tuleb Eesti õiguskorras Kaire Langi seisukohtadega nõustuda. Samas on võimalik võrdluseks välja tuua, et näiteks Prantsusmaal tegutsevad eraõiguslike isikute hallatavad vanglad, st eravanglad.⁷ Siiski on Prantsuse õiguskirjanduses on rõhutatud, et vanglatega seoses ei saa eraõiguslikele isikutele delegeerida vangla juhtimist, järelevalvet vangide üle ega arvestuse pidamist.⁸ Seega on võimalik eraõiguslikule isikule anda täitmiseks vangla projekteerimise, ehitamise ja vangla haldamine.

16.23. Seitsmendaks, põhiseaduse, kohtupraktika ja õiguslase kirjanduse valguses on põhjendatud väita, et eraõiguslikule isikule ei või täitmiseks volitada järgmiseid riigi tuumikfunktsioone:

- 1) seadusandlik võim ja põhiseadusega Riigikogu pädevusse antud teiste ülesannete täitmine;
- 2) täidesaatev võim ja põhiseadusega Vabariigi Valitsuse pädevusse antud teiste ülesannete täitmine;
- 3) õigusemõistmine;
- 4) põhiseadusega Vabariigi Presidendi, Eesti Panga, Riigikontrolli ja õiguskantsleri pädevusse antud ülesannete täitmine;
- 5) riigi rahanduse ja varadega seonduvate ülesannete täitmine (raha emissioon ja raha ringluse korraldamine, rahaliste kohustuste võtmine ja andmine, riigivara võõrandamine ja koormamine);
- 6) välissuhtluse teostamine;
- 7) riigi sisemise ja välise kaitse tagamine (sh kaitsejõudude, piirivalve, politsei, luure ja julgeolekut tagavate asutuste ülesannete täitmine);
- 8) kriminaalmenetluse (sh jälitustegevuse ja kriminaalmenetlust tagavad toimingud) ja väärteomenetluse läbiviimine;
- 9) isiku vabadusõigust riivavate karistuste (arest ja vangistus) täideviimine;
- 10) isiku eraelu ja vabadusõigust riivavate toimingute (nt jälitustegevus, sundtoomine, kinnipidamine) sooritamine;

⁵ Vt Kalle Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica 2000, lk 501.

⁶ Vt. <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/1286/6976/12874181.pdf>

⁷ Vt. <http://walter.gilpin.pagesperso-orange.fr/forum/pdf/639.pdf>, lk 50.

⁸ Vt. http://www.conseil-etat.fr/content/download/32900/285262/version/3/file/conf6-dossier%20du%20participant_ou-va-l-etat.pdf.

- 11) riiklikku sundi eeldavate ülesannete (nt Maksu- ja Tolliameti, Veterinaar- ja Toiduameti, inspeksioonide ja teiste valitsusasutuste tegevuste) täitmine;
 - 12) riiklikult oluliste haldusaktide ja lubade (isikut tõendavad dokumendid, kodakondsustunnistused, perekonnaseisutunnistused, keskkonnaloa, jne) väljaandmine.
- 16.24.** Mõnedest näidatud funktsioonidest on ka erandeid. Näiteks eraõigussuhtes võib isik loobuda põhiseaduse § 15 lg-s 1 sätestatud õigusest pöörduda kohtusse ja anda sellest suhtest tekkinud vaidluse lahendamise vahekohtule (vt Riigikohtu 05.02.2008 määrus asjas nr 3-4-1-1-08, p 6). Vahekohus ei asenda siiski halduskohut ega õigusemõistmist kriminaalmenetluses. Ka eraõigussuhtes ei tähenda vahekohtu olemasolu seda, et riik võiks vabaneda eraõigussuhtes tekkinud vaidluste lahendamise kohustusest riiklikes kohtutes.
- 16.25.** Samuti, näiteks riikliku järelevalve ülesannet, mootorsõidukite, trammide ja nende haagiste ning maastikusõidukite tehnonõuetele vastavuse kontrolli ja tunnistuste välja andmist võib teostada eraõiguslik isik (vt liiklusseaduse § 191 lg 1). Autoveoseaduse § 14 lg 1 järgi annab rahvusvahelise veoseveo tegevusloa, juhitudunnistuse ja omal kulul sõitjasertifikaadi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga halduslepingu sõlminud mittetulundusühing. Mõlema viidatud ja teiste analoogsete näidete puhul on oluline märkida, et eraõiguslikule isikule on antud üksnes pädevus soodustava haldusakti (loa või tunnistuse) väljaandmiseks ning et eraõiguslikul isikul puudub vastava akti väljaandmisel riiklikku sunni teostamise õigus. Seejuures on seadusandja otsustada, milliste lubade väljaandmine jätta riigi pädevusse ning milliste lubade väljaandmine delegeerida eraõiguslikule isikule. Senine praktika viitab sellele, et eraõiguslike isikutele delegeeritakse konkreetsete tegevusvaldkondadega seotud lubade ja tunnistuste väljaandmine (vt näiteks jahikoerapasside ja jahitunnistuste väljaandmine – jahiseaduse § 29 lg 3 ja § 36 lg 10).
- 16.26.** Ja ühtlasi, asjaolu, et üks või teine ülesanne on riigi tuumikfunktsioon, ei tähenda seda, et selle ülesandega seotud abistavate või kaasnevate teenuste täitmist ei saaks delegeerida eraõiguslikule isikule. Näiteks kohtukutsete või kohtulahendite, aga ka maksuotsuste või maksuhalduri korralduste kättetoimetamist saab teostada ka eraõiguslik isik. Sama järeldus kehtib ka näiteks vanglas toitlustusteenuste osutamise või alkoholiaktsiisi maksmiseks vajalike maksumärkide trükkimise kohta.
- 16.27.** Ülejäänud riigi tuumikfunktsioonide, eeskätt nende, mis seisnevad peamiselt avalike teenuste (nt haridus) osutamises, täitmise võib riik panna eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Eraõiguslikele juriidilistele isikutele riigi avaliku ülesande täitmiseks panemine toimub üldjuhul haldus- või eraõigusliku lepinguga. Samuti näevad seadused ette füüsilised isikud, kes peavad avalik-õiguslikku ametit enda nimel ja vastutusel vaba elukutsena (nt kohtutäiturid ja notarid; vt kohtutäituri seaduse § 2 lg 1 ja notariaadiseaduse § 2 lg-d 1 ja 3).
- 16.28.** Avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele riigi avalike ülesannete täitmiseks panemine toimub üldjuhul seadusega, millega konkreetne avalik-õiguslik juriidiline isik asutatakse, määratakse kindlaks tema pädevus ja ülesanded ning rahastamise alused. Sellisteks näideteks on avalik-õiguslikud juriidilised isikud, nt Eesti Advokatuur, Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa, Audiitorkogu, Notarite Koda, Eesti Rahvusringhääling, ülikoolid jne.
- 16.29.** Kaheksandaks, põhiseadusest, kohtupraktikast ja õiguskirjandusest järeldub, et eraõiguslikule isikule ei saa täitmiseks panna järgmisi kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioone:
- 1) kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevusse kuuluvad ülesanded;
 - 2) kohaliku omavalitsuse üksuse valitsuse pädevusse kuuluvad ülesanded;
 - 3) vallavanema või linnapea pädevusse kuuluvad ülesanded;
 - 4) kohaliku omavalitsuse üksuse varadega seonduvate ülesannete täitmine (rahaliste kohustuste võtmine ja andmine, munitsipaalvara võõrandamine ja koormamine);
 - 5) kohaliku omavalitsuse korrakaitseüksuse pädevusse kuuluvad ülesanded;
 - 6) kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse antud väärteomenetluse läbiviimine;
 - 7) seadusega kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse antud kooskõlastuste ja toimingute teostamine ja haldusaktide väljaandmine,
 - 8) seadusega kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse antud riikliku sundi eeldavate toimingute sooritamine.

- 16.30.** Riikliku tuumikfunktsiooni abistavate või kaasnevate teenuste täitmise eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavus kehtib ka kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonide kohta. Näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktide andmebaasi väljatöötamise ja haldamise delegeerimine eraõiguslikule isikule on täiesti õiguspärane.
- 16.31.** Kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonid ja teised ülesanded, mille täitmise võib kohalik omavalitsus panna eraõiguslikule füüsilisele või juriidilisele isikule, nähtuvad KOKS § 6 lg-s 1 (sotsiaalteenused, eakate hoolekanne, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajandus, veevarustus ja kanalisatsioon, jäätmehooldus, teede ja tänavate korrashoid).
- 16.32.** Kokkuvõtte: HOS (v.a. HOS § 33 lg-s 1 sätestatud olukord) ja ErSS ei reguleeri riigi avaliku ülesande eraõiguslikule või avalik-õiguslikule isikule täitmiseks panemist. Seega, eriolukorras ja erakorralises seisukorras võib riik panna tema avalikke ülesandeid, sh teenuseid eraõiguslikule isikule ja avalik-õiguslikule isikule täitmiseks seadusega, seaduse alusel haldusaktiga või kokkuleppel ülesande saajaga. Riigi avaliku ülesande täitmiseks panemisel tuleb järgida HKTS-is sätestatud menetluskorda. HKTS-i tuleks muuta nii, et selles sätestatud menetluskorda ei kohaldata juhul, kui riik paneb tema täidetavad avalikud ülesanded eraõiguslikule isikule täitmiseks eriolukorras või erakorralises seisukorras.
- 16.33.** RiKS-is sätestatud kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni, ja demobilisatsiooni puhul võimaldavad RiKS-i erinevad sätted, nt § 10 lg 1 ja § 19 lg 1 panna eraõiguslikule isikule täitmiseks riigi avalikke ülesandeid, sh teenuseid. Samas ei ole RiKS antud osas kooskõlas õigusselguse põhimõttega ning RiKS-i asjaomaseid sätteid tuleb täpsustada.
- 16.34.** Sõltumata sellest, kas riigi avaliku ülesande täitmine pannakse kohaliku omavalitsuse üksusele täitmiseks HOS-is ja ErSS-is või RiKS-is sätestatud erikorra/kaitseisundi alusel, tuleb arvestada põhiseaduse § 154 lg-s 2 sätestatud: kohaliku omavalitsuse üksusele saab riigi ülesannet täitmiseks panna vaid seaduse alusel või kokkuleppel omavalitsusega, kusjuures riigi ülesande täitmisega seotud kulud peab kandma riik.
- 16.35.** Riigi avaliku ülesande eraõiguslikule või avalik-õiguslikule isikule täitmiseks panemise korral tuleb arvestada, et riik ei saa täitmiseks panna riigi tuumikfunktsioone. Neid funktsioone peab täitma vaid riik. Sama järeldus kehtib ka kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikfunktsioonide kohta: neid ülesandeid peab täitma ainult kohaliku omavalitsuse üksus.
- 16.36.** Kui riigi ja eraõigusliku või avalik-õigusliku juriidilise isiku, sh kohaliku omavalitsuse üksuse vahelise lepinguga riigi avaliku ülesande üleandmise kohta antakse üle avaliku võimu volitusi või lepinguga reguleeritakse avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi või kohustusi või kui lepinguga vabastatakse riik üle antud ülesande täitmisega seotud kohustustest, on vastav leping haldusleping.

X Avalike ülesannete täitmiseks volitamine Prantsuse õiguse kohaselt

Sissejuhatus

- 17.1.** Eelnevalt on näidatud (vt käesolev arvamus, p-d 16.3 ja 16.4), et avalikke ülesandeid saab eraõiguslikule isikule panna seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga ja halduslepinguga. Halduslepingu instituut, sealhulgas vastav õigusteooria on enim arenenud Prantsusmaal. Vastavale seisukohale on asunud ka haldusmenetluse seaduse eelnõu (IX Riigikogu koosseisu 456 SE seletuskirjas, lk 70).⁹ Järelikult on põhjendatud võrrelda avalike ülesannete täitmiseks volitamist just Prantsuse õiguskorraga.

Riigi tuumikfunktsioonid Prantsuse õiguses

- 17.2.** Eespool on väidetud (vt käesolev arvamus, p 2.16), et Prantsuse õiguses eristatakse nelja riigi tuumikfunktsiooni, milleks on:

⁹ Vt. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus> (vt algtekst).

- 1) tagada diplomaatia ja sõjaväe abil väline julgeolek ning territooriumi kaitse;
- 2) tagada sisemine julgeolek ja avalik kord eriti politseijõudude abil;
- 3) kehtestada seadused ja mõista õigust;
- 4) kehtestada majanduslik ja finantsiline julgeolek, eriti raha väljalaskmise teel.

17.3. Viidatud nelja tuumikfunktsioonide osas valitseb seisukoht, et need moodustavad riigi olemuse ning et neid funktsioone ei või osaliselt ega täielikult teistele isikutele täitmiseks volitada.¹⁰ Samas möönavad ka Prantsuse õigusteadlased, et näiteks välise julgeolekuga seotud küsimused ja raha väljalaskmise õigus on vastavalt osaliselt ja täielikult loovutatud Euroopa Liidule. Sisemine julgeolek hõlmab vastutust keskkonna ja tervisekaitse, sh epideemiatega seotud riskide maandamise eest ning minimaalse sotsiaalse kaitse tagamist.^{11, 12} Tegemist on nn liberaalide nägemusega riigi tuumikfunktsioonidest.¹³

17.4. Alternatiivselt – nn konservatiivide hinnangul on Prantsuse õiguses järgmised riigi tuumikfunktsioonid:

- 1) kehtestada seadusi;
- 2) väljastada raha (keskpanga kaudu);
- 3) kehtestada makse;
- 4) kutsuda kokku sõjavägi, kuulutada sõda ja sõlmida rahu;
- 5) nõuda tollimaksu;
- 6) tagada sisemine julgeolek;
- 7) mõista õigust;
- 8) anda armu;
- 9) viia ellu avaliku taristu projekte.¹⁴

17.5. Sarnaselt liberaalidega on ka Prantsuse konservatiivid seisukohal, et riigi tuumikfunktsioonid moodustavad riigi olemuse, mida ei tohi osaliselt ega täielikult kolmandatele isikutele täitmiseks volitada.

Avalike ülesannete teisele isikule täitmiseks volitamine

17.6. Prantsusmaa Riiginõukogu, mis on samaaegselt Prantsusmaa kõrgeim halduskohus, (*Conseil d'État*) poolt perioodil 2013-2015 korraldatud konverentside raames 09.07.2014 peetud ettekande kohta koostatud dokumendis¹⁵ (*Dokument*) analüüsitakse avalike ülesannete eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamist. Dokumendis tunnistatakse, et problemaatiline on eeskätt traditsiooniliselt riigivõimuga seotud ülesannete, peamiselt politsei- ja kohtuvõimuga seotud ülesannete eraõiguslikele isikutele delegeerimisel. Dokumendis viidatakse 22.06.1987 seadusele nr 87-432, millega loodi õiguslik alus eravanglate ehitamiseks Prantsusmaal.

17.7. Selles seaduses tehti selget vahet ülesannetel, mis jäid riigi vahetu kontrolli alla (juhtimine, järelevalve ja arvepidamine), ja ülesannetel, mida võis eraõiguslikule isikule täitmiseks volitada. Sellisteks ülesanneteks on vanglahoonete projekteerimine, ehitamine ja vanglate haldamine. Sellest järeldavad Dokumendi autorid, et riigivõimu teostamisega seotud ülesannete osas saab eraõiguslikule isikule delegeerida vaid abistava iseloomuga ülesandeid.

17.8. Avalike ülesannete täitmiseks volitamise problemaatikat käsitletakse ka Nicolas Thirion'i artiklis „Existe-t-il des limites juridiques à la privatisation des entreprises publiques?“¹⁶ (*Artikkel*). Artiklis eristatakse kahte liiki ettevõtteid: ettevõtted, mille tegevus allub konkurentsile, ja ettevõtted, mis osutavad avalikke teenuseid (nt telekommunikatsioon, veega varustatus, küte,

¹⁰ <https://lebourricot.wordpress.com/2015/08/22/les-fonctions-regaliennes-de-letat-ne-regalent-plus/>.

¹¹ Samas.

¹² Vt. http://www.fo-dqfip-sd.fr/007/IMG/pdf/dafpe_admin_regal_etat_050310.pdf.

¹³ Vt. <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Regalien.htm>.

¹⁴ Samas.

¹⁵ Vt. http://www.conseil-etat.fr/content/download/32900/285262/version/3/file/conf6-dossier%20du%20participat_ou-va-l-etat.pdf.

¹⁶ <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2002-4-page-627.htm>.

jne). Esimesel juhul ei ole ettevõtte erastamisel või tema tegevuse eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamisel sisulisi õiguslikke probleeme. Teisel juhul on ettevõtte erastamiseks või tema ülesannete täitmiseks volitamiseks nõutav seadusandja otsus.

17.9. Ühtlasi tuleb avalike ülesannete eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamisel hinnata, kas ülesanne sisaldab avaliku võimu volitusi või nendega lahutamatult seotud elemente. Jaatava vastuse korral ei või ülesannet eraõiguslikule isikule täitmiseks volitada. Artiklis viidatakse lubatava näite puhul 22.06.1987 seadusele nr 87-432 ning Prantsuse põhiseaduskohtu (*Conseil constitutionnel*) 22.08.2002 otsusele nr 2002-460 DC, millega peeti lubatavaks olukorda, kus politsei hoone projekteerimine, ehitamine ja haldamine telliti eraõiguslikult isikult.¹⁷

17.10. Avalike ülesannete teisele isikule täitmiseks volitamine seondub olulises halduslepingutega. Christophe Guettier väidab, et teostades oma pädevust riigi tuumikfunktsioonide valdkonnas peavad riigivõimuorganid kasutama (ühepoolseid haldusakte). Riigi suveräänsusega seotud ülesannete täitmiseks volitamine halduslepingu teel on keelatud ning riik ei tohi nende ülesannete täitmist panna eraõiguslikule isikule. Tegemist on põhiseadusest tuleneva nõudega, mida ka seadusandja ei tohi rikkuda.¹⁸

17.11. Täpsemalt on avalike ülesannete täitmiseks volitamine halduslepinguga keelatud järgmistes valdkondades:

1) Politsei ülesanded, täpsemalt avaliku korra tagamine

Politsei saab avaliku korra tagamisel tegutseda ainult (ühepoolsete) haldusaktide kaudu. Seetõttu on halduslepingu sõlmimine avaliku korra tagamiseks keelatud. Samas võib halduslepingu sõlmida mäestikus vigastatud või ohtu sattunud inimeste päästmise ülesande täitmiseks. Samuti tehakse vahet ühelt poolt ülesannetel, mis seisnevad kinnistute ja linnas asuva vallasvara kaitsmises ja järelevalves, ning ülesannetel, mis seisnevad avalikel teedel järelevalve teostamisel. Esimesel juhul võib sõlmida ülesande eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamise halduslepingu; teisel juhul on halduslepingu sõlmimine keelatud.¹⁹

2) Maksude kogumine

Maksude kogumiseks ei ole ühelgi juhul võimalik sõlmida ühtegi lepingut. Tegemist on riigi tuumikfunktsiooniga, mille osas on lepingute sõlmimine välistatud. Samas, juba tekkinud avalik-õiguslike rahaliste kohustuste sissenõudmist on võimalik halduslepinguga anda täitmiseks eraõiguslikule isikule.²⁰ Samuti on näiteks lubatud maksuhalduri ja maksukohustuslase vaheline kokkulepe, millega vähendatakse maksukohustuslase poolt tasumisele kuuluvaid makse selle eest, et maksukohustuslane teeb teatud ulatuses investeeringuid.²¹

3) Avalik haridus

Prantsuse Riiginõukogu leidis 07.10.1986 otsuses, et kohalikud omavalitsused võivad kohustusliku koolihariduse andmisel delegeerida eraõiguslikule isikule täitmiseks vaid kooli toitlustamise ja koolimööbli seotud ülesanded; ülejäänud ülesannete eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamine on keelatud. See seisukoht ei ole vastuolus võimalusega asutada ja pidada erakoole: avaliku koolivõrgu pidamisega täidetakse avalikku ülesannet, seevastu erakooli pidamine on suunatud eraõiguslikule isikule tulu teenimisele.²²

¹⁷ Samas.

¹⁸ Christophe Guettier "Droit des contrats administratifs", 3. trükk. Pariis: Thémis droit, 2011, lk 152.

¹⁹ Samas, lk 153,

²⁰ Samas, lk 154.

²¹ Laurent Richer, François Lichère "Droit des contrats administratifs", 10. trükk. Pariis: LGDJ, 2016, lk 61.

²² Guettier, lk 155.

4) Vangistuse täideviimine

Vangistuse täideviimisel ei või eraõiguslikule isikule täitmiseks volitada vangla juhtimist, järelevalve kinnipeetavate üle ja vangla arvepidamist. Ülejäänud ülesannete delegeerimine eraõiguslikule isikule on lubatud.²³

5) Avalik-õiguslike otsuste tegemine

Keelatud on anda eraõiguslikule isikule õigust teha avalik-õiguslikke otsustusi, näiteks pädevus kehtestada kalapüügiga seotud eeskirju ning väljastada kalapüügilubasid.²⁴

17.12. Samas on lubatud halduslepinguga anda eraõiguslikule isikule täitmiseks erinevate teenuste osutamist, näiteks raudtee, vee- ja kanalisatsiooniteenuste, gaasi- ja elektrivarustuse ja transpordi valdkonnas.²⁵

Kokkuvõte

17.13. Sarnaselt Eesti õiguskorrale on avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele täitmiseks volitamine lubatud eeskätt teenuste osutamisel. Avaliku võimu volitusi sisaldavate ülesannete puhul on nende eraõiguslikule isikule täitmiseks delegeerimine keelatud. Absoluutne keeld täitmiseks volitamise osas kehtib riigi põhifunktsioonide suhtes. Nende funktsioonide, mida peetakse riigi olemuse lahutamatuks osaks, osaline või täielik täitmiseks volitamine on välistatud.

XI Avalike ülesannete täitmiseks volitamine Soome õiguse kohaselt

Sissejuhatus

18.1. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirja²⁶ kohaselt on halduslepingu puhul eeskujuks võetud ka Soome asjaomane õiguskirjandus. Järelikult: samadel põhjustel, miks on mõistlik hinnata avalike ülesannete täitmiseks volitamist Prantsuse õiguse alusel (vt käesolev arvamus, p 17.1), on põhjendatud hinnata avalike ülesannete täitmiseks volitamist ka Soome õiguse järgi.

Üldised nõuded

18.2. Peamine tingimus, millega tuleb Soomes avalike ülesannete täitmiseks volitamisel arvestada, on Soome põhiseaduse²⁷ § 124. Selle kohaselt, avaliku halduse ülesannet võib panna täitmiseks teisele isikule kui ametiisikule üksnes seadusega või seaduse alusel, kui see on vajalik ülesande kohaseks täitmiseks ega kahjusta põhiõigusi, õigust riigi kaitsele ega teisi hea halduse nõudeid; olulisi avaliku võimu volitusi sisaldavaid ülesandeid võib panna täitmiseks vaid ametiisikule.

18.3. Halduslepingut reguleerib peamiselt Soome haldusseadus.²⁸ Selle seaduse § 3 järgi, käesoleva seaduse mõttes on haldusleping ametiisiku pädevusse kuuluv leping avaliku haldusülesande täitmiseks või leping, millega on seotud avaliku võimu teostamine; halduslepingu sõlmimisel tuleb järgida hea halduse põhimõtteid ning lepingu sõlmimisel piisaval määral kaitsta puudutatud isikute õigusi ja nende tagada nendele võimalus mõjutada lepingu tingimusi.

18.4. Näiteks, Soome kõrgeim halduskohus (*Korkein hallinto-oikeus*) on pidanud halduslepinguks kohaliku omavalitsuse üksuse ja eraõigusliku juriidilise isiku vahelist maakasutuslepingut, millega pooled kohustusid ehitama ja korras pidama riigimaanteega liituvad teed.²⁹

²³ Guettier, lk 155.

²⁴ Richer, Lichère, lk 60.

²⁵ Richer, Lichère, lk 60.

²⁶ Vt. <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus> (vt algtekst).

²⁷ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

²⁸ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.

²⁹ <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatos/vuosikirjapaatos/1461069567119.html>.

Avalike ülesannete täitmiseks volitamine

- 18.5. Soomes on peetud lubatavaks avalike ülesannete täitmiseks volitamist järgmistel juhtudel:³⁰
- 1) avaliku ülesande eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamist võib pidada kohaseks, kui ülesanne eeldab elektri tootmisega seotud küsimuste põhjalikku teadmist;
 - 2) elanike nimede ja aadressiandmete üleandmist eraõiguslikule isikule võib pidada kohaseks, kui ülesanne täidetakse tulemuslikult;
 - 3) isiku määramine ametiisikuna töötava kriminaalhooldaja abiks võib teatud juhtudel olla põhjendatud avaliku ülesande kohaseks täitmiseks;
 - 4) passi kvaliteedi ja sisu kontrollimine ning passi edastamine on tehniline ning abistava iseloomuga ülesanne, mille täitmise panemine eraõiguslikule isikule on põhjendatud, kui sellega tagatakse passi taotlejale paindlikumad ja laiemad võimalused teenuse saamiseks ning säästetakse politsei loatalituse inimressursse;
 - 5) ametiisikuid abistava iseloomuga parkimise õigsuse kontrolli panemist eraõiguslikule isikule on peetud Soome põhiseaduse § 124 mõttes kohaseks, kuna politseil ja kohaliku omavalitsuse ametiisikutel ei ole piisavalt ressursse kontrollida parkimise õigsust eramaal ning vajadust sellise abistava iseloomuga ülesande järgi võib eeldada;
 - 6) tervise vaatluskeskuse ülesannete laiendamist väljapoole ametiisikuid peeti avaliku ülesande kohaseks täitmiseks vajalikuks, kuna eesmärgiks on tagada tervisekaitset vajavate patsientide võimalikult kiire pääs tervishoiuasutusse ning seeläbi täita põhiseaduse § 19 lg-s 3 avalikule võimule pandud ülesannet tagada igapäevane vajalik tervise ja sotsiaalne kaitse;
 - 7) tehnilise iseloomuga teenused, mis on vajalikud avalike ülesannete täitmiseks, on vajalikud avaliku ülesande kohaseks täitmiseks ning tingimusteta keeld selliste teenuste eraõiguslikule isikule täitmiseks andmisele ei ole põhjendatud.

Kokkuvõte

- 18.6. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele täitmist panemist Soome õiguses tõstab esile eeskätt asjaolu, et avaliku ülesande delegeerimise tingimused on kehtestatud Soome põhiseaduses. See tõik eristab Soome õiguskorda Eesti ja ka näiteks Prantsuse õiguskorrast. Soomes on võimalik delegeerida avalikku ülesannet eraõiguslikule isikule vaid seaduses või seaduse alusel kehtestatud tingimustel ning juhul, kui sellega ei kahjustata puudutatud isikute õigusi.
- 18.7. Samas, sarnaselt Prantsuse õigusele võib olulisi avaliku võimu volitusi sisaldavaid ülesandeid panna täitmiseks vaid ametiisikule. Sisuliselt tähendab see sarnaselt Eesti ja Prantsuse õiguskorrale, et riigi tuumikfunktsioone ei saa osaliselt või täielikult eraõiguslikule isikule delegeerida.

Lugupidamisega,

/Allkirjastatud digitaalselt/

Toomas Pikamäe
vandeadvokaat

³⁰ <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/10-julkisen-hallintotehtavan-antaminen-muulle-kuin-viranomaiselle/10-3/>.