

JUSTIITSMINISTEERIUM
ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 07.03.2017

Juurdepääsupiirang kehtib kuni: 07.03.2022

Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

ANALÜÜS

**Koormiste, töökohustuse jt kohustuste terviklik regulatsioon
I (Isikutelt riigile vajalike asjade sundkasutusse võtmine ja asjade sundvõõrandamine) III
(Riigile kasuliku töö ühekordne tegemine) osa**

Riigikaitseõiguse revisjon
Töörühma liige Eneken Kost

07.03.2017

SISUKORD

1. LÄHTEÜLESANNE	4
2. KOKKUVÕTE JA VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD	5
2.1. Kokkuvõte	5
2.2. Võimalikud lahendusettepanekud	7
3. ISIKUTELT RIIGILE VAJALIKE ASJADE SUNDKASUTUSSE VÕTMINE JA ASJADE SUNDVÕÕRANDAMINE	10
3.1. Asjade sundkasutusse võtmise ja asjade sundvõõrandamise lubatavus Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt	10
3.2. Hetkeolukorra kaardistus isikutelt riigile vajalike asjade sundkasutusse võtmisel ja asjade sundvõõrandamisel	13
3.2.1. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise tingimused	13
3.2.2. Sundkasutusse võetav ja sundvõõrandatav asi	15
3.2.2.1. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise välistused	17
3.2.3. Haldusvälistelt isikutelt asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise võimalused 19	
3.2.3.1. Elutähtsa teenuse osutaja vara koormamine	19
3.2.3.2. Kohalike omavalitsuste vara koormamine	19
3.2.3.3. Maavalitsuste vara koormamine	21
3.2.3.4. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute vara koormamine	21
3.2.3.5. Liisitud või hüpoteegiga koormatud vara koormamine	22
3.2.3.6. Välisriigi välisomandi ja välisriigi kodaniku vara koormamine	23
3.2.3.7. Euroopa Liidu struktuurifondide abil soetatud vara koormamine	24
3.2.4. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise määramine	25
3.2.5. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise pädevus	27
3.3. Asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise lubatavus välisriigi relvajõudude poolt 29	
3.4. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise protsess	30
4. RIIGILE KASULIKU TÖÖ ÜHEKORDNE TEGEMINE	33
4.1. Riigile kasuliku töö tegemise lubatavus Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt	33
4.2. Töökohustuse regulatsioon EIÕK-s, Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis ning ILO konventsioonis	34
4.3. Hetkeolukorra kaardistus riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel	35
4.5. Töökohustuse rakendamisel töö- ja puhkeaeg	42
4.6. Sotsiaalsed tagatised	45
4.7. Töökohustuse määramise protsess	47
4.8. Töökohustuse rakendamisel tasu maksmine	49
5. PIIRAVATE MEETMETE KOHALDAMINE ÕPPUSTEL	53
6. TEISTE RIIKIDE PRAKTIKA PIIRAVATE MEETMETE KOHALDAMISEL	54

1. LÄHTEÜLESANNE

Käesoleva analüüsi lähteülesanne on Euroopa Sotsiaalfondist ja Rahandusministeeriumi eelarvest rahastatava ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ projekti 2014-2020.12.02.006.01.15-0007 „Õigusloome kodifitseerimine“ raames riigikaitseõiguse revisjoniga seotud analüüsi koostamine teemal „Koormiste, töökohustuse jt kohustuste terviklik regulatsioon“.

Lähteülesande eesmärk on leida parimad õiguslikud lahendused nii eraisikute ja eraõiguslike juriidiliste isikute vara riigi tarbeks koormamisel, ettevõtete riigi kasuks käitamisel, eraisikute riigi kasuks tööle kohustamisel ning sellega seoses tekkinud küsimustele lahendusvariantide pakkumine.

Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Kaitsevägi jt Eesti riigi julgeolekut, päästesündmusi, hädaolukordi lahendavad asutused peavad suutma võimalikult kiiresti tekkinud olukorra lahendada. Olukorraks võib olla nii päästesündmus, hädaolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord vms. Asutused peavad olema suutelised reageerima lühikese etteteatamisega ning võib tulla ette vajadus kasutada sel hetkel puuduva vara asemel kolmandate isikute vara. Koormiste rakendamise põhimõte on, et koormisi kasutatakse, kui puuduvat vara ei ole võimalik või sobilik saada riigivara ümberjaotamise, riiklike varude kasutuselevõtu või lepingute kaudu. Samuti võib tulla ette olukordi, kus võib osutada vajalikuks asutuste välise inimressursi rakendamine. Koormiste eesmärgiks on tagada, et riik suudaks võimalikult kiiresti reageerida.

Käesoleva lähteülesande eesmärgiks on analüüsida nii kehtivat õigust, teiste riikide regulatsioone ja praktikat kui ka praktilises elus kerkinud küsimuste lahendamist uudsel moel ning välja pakkuda lahendused, mis vastaksid lähteülesandes tõstatatud probleemidele.

2. KOKKUVÕTE JA VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

2.1. Kokkuvõte

Käesolevas peatükis on toodud põhijäreldused hetkeolukorra kaardistamisel järgmiselt:

1. Isikutelt riigile vajalike asjade sundkasutusse võtmine ja asjade sundvõõrandamine ning riigile kasuliku töö tegemine on erinevatel alustel reguleeritud erinevates seadustes nii sisejulgeoleku kui ka riigikaitse ülesande täitmiseks ehk nii väljakuulutamata kui ka väljakuulutatud olukordades. Mitmete meetmete kohaldamise eelduseks on olukorra väljakuulutamine. Samas ei ole reguleeritud meetmete kohaldamist olukorras, kus faktiliselt on eriolukord saanud, kuid formaalselt ei ole välja kuulutatud. Samuti saab välja tuua, et erinevates seadustes on erinevate olukordade lahendamiseks olemuselt sätestatud samad piirangud.
2. PäästeS-i, PPVS-i ja KorS-i meetmete puhul on tegemist riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega eriseaduste alusel. Kaitseväge tegevus riigi sõjalisel kaitsmisel, sõjalise kaitse ettevalmistamisel, rahvusvahelise sõjalise kohustuse täitmisel või julgeoleku tagamisel Kaitseväge julgeolekualal ei ole osa riiklikust järelevalvest.
3. Asjade sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine ning isikule töökohustuse panemine riivab mitmeid PS sätestatud põhiõigusi- ja vabadusi. Arvestades, et erinevad ohuolukorrad võivad ohustada riigi toimimist üldiselt ohustades nii riigi julgeolekut kui ka riigikaitset ning piirangute seadmisel kaitstakse teisi põhiseaduslikke väärtusi, siis asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine ning töökohustus on erinevates olukordades õigustatud ja lubatav. Riigi julgeolek on PS sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.
4. RKSKS-s rahuajal sundkoormise määramisega ei ole tegemist õiguste riivega omandi puutumata tagamisel PS § 32 tähenduses ning sellisel juhul ei peaks järgnema kahju hüvitamist.
5. Asja sundkasutusse võtmine on lubatud (PäästeS, KorS, PPVS, HOS, RKSKS, ErSS, RiKS) nii väljakuulutatud olukordades kui ka järgmistes väljakuulutamata olukordades:
 - 1) vahetu kõrgendatud ohu korral;
 - 2) päästesündmusel;
 - 3) otsingu- või päästetööl sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel või muus piiriveekogus.

Asjade sundvõõrandamine on lubatud (RKSKS, HOS, ErSS, RiKS) järgmistes väljakuulutatud olukordades:

- 1) kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal;
- 2) sõjaseisukorras;
- 3) mobilisatsioon ajal;
- 4) demobilisatsioon ajal;
- 5) eriolukorras ja
- 6) erakorralise seisukorra ajal.
6. Asjade sundvõõrandamine väljakuulutamata olukorras ei ole lubatud.
7. Kinnisasjade sundkasutusse võtmine on lubatav üksnes RKSKS-s ja HOS-s ning seega ainult väljakuulutatud olukordades.
8. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise üldised tingimused on: seaduses nimetatud olukord, vältimatu vajadus ning riik ei ei saa või ei saa õigel ajal oma vahenditega olukorda lahendada.
9. HOS-i, PäästeS-i ja PPVS-i puhul on võrreldes RKSKS-ga erinevuseks see, et sundkoormised määratakse ja viiakse ellu olukorda väljakuulutamata ning määramine ja ellu viimine toimub samaaegselt. RKSKS-s aga määratakse üldjuhul nõ rahuajal, kuid viiakse ellu sõjaajal.
10. Seadustes on mitteammandava loeteluna sätestatud varade liigid erineva detailsusega, mida võib võtta sundkasutusse ja sundvõõrandada.

11. Liisingulepingu esemeks olevat vara on võimalik võtta sundkasutusse.
12. Väljakuulutamata olukordades ja väljakuulutatud olukordades on lubatud võtta sundkasutusse Euroopa Liidu struktuurfondide abil soetatud vara ka mõnel teisel sihtotstarbel kui see toetuse tingimustest on ette nähtud.
13. Seadustes on sätestatud erisused varade, asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute varade koormamise osas, mida ja kelle osas ei või võtta asja sundkasutusse ja sundvõõrandada. Erisusi ei ole sätestatud aga elutähtsate teenuste ja riigikaitse objektide osas.
14. Riigikaitse sundkoormiste määramise ja keskse arvestuse üle peetakse arvestust tsiviiltoetuste registris. Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveamet ja hädaolukorra lahendamise eest vastutavad asutused peavad eraldi võimalike kaasatavate ressursside arvestust. Seega analoogsete võimekuste üle peetakse sarnast arvestust eri ametkondade haldusalas.
15. Väljakuulutatud olukordadeks valmistumisel on kaks paralleelset planeerimissüsteemi: üks riigi sõjaliseks kaitseks ja teine ühiskonna kaitseks, millest viimasel on kokkupuude riigikaitsega. Lisaks on planeerimissüsteeme ka tavaolukordadeks valmistumisel.
16. Riigile kasuliku töö ühekordne tegemine on kodanikukohustus, mille puhul ei kohaldu rahvusvahelise sundtöö keeld.
17. Töökohustuse rakendamine on lubatud nii väljakuulutamata olukordades (päästetöö ja vahetu kõrgendatud ohu korral), kui ka väljakuulutatud olukordades (kõrgendatud kaitsevalmiduse, eri-olukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal). Vältimatust vajadusest tulenevalt on töökohustuse seadmine õigustatud ja proportsionaalne ka olukordade puhul, mis ei ole väljakuulutatavad, kuna näiteks ulatusliku päästetöö, hädaolukorra kui ka vahetu kõrgendatud ohu puhul on samuti tegemist eriliste ohuolukordadega, millest tuleneb otsene oht elanikkonna elu või heaolule.
18. Töökohustust on võimalik rakendada proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt järgmistel tingimustel:
 - 1) juhul, kui selleks on vältimatu vajadus ja
 - 2) riigil või vabatahtluse alusel kaasatud isiku abil ei ole võimalik töökohustuse sisuks olevat tööd õigel ajal või piisavalt tulemuslikult teha (va RiKS);
 - 3) kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega;
 - 4) mõjutab võimalikult vähe isiku tavapärasest tegevust.
19. RKSKS-s on sätestatud veokohustus, mis sisaldab nii asja sundkasutusse võtmise kui ka isiku töö tegemise kohustust. Sarnane kohustus on sätestatud ka KorS-s, mis samuti võimaldab rakendada isikule töökohustust koos vahendiga, milleks võib olla nii eriotstarbeline seade kui ka sõiduk. Teistes seadustest on töökohustus ja asja sundkasutus ning sundvõõrandamine reguleeritud eraldi meetmetena.
20. Puudub ühtne ülevaade vabatahtlikest, kes oleksid vabatahtluse alusel valmis osalema riigikaitstes ja sisejulgeoleku tagamisel.
21. Töökohustuse ajaline kestus on tähtajaliselt sätestatud väljakuulutatud olukordades (HOS-s 30 päeva, HOS eelnõus 48 tundi ja RiKS-s 48 tundi) ning väljakuulutamata olukordades saab töökohustust rakendada sündmuse lõppemiseni.
22. Riigile kasuliku töö ühekordse tegemise eest on tasu maksmise ulatus erinevates seadustest erinev. PäästeS, HOS ja RKSKS regulatsiooni puhul makstav tasu on suurem kui RiKS-s alusel makstav tasu.
23. Riigile kasuliku töö ühekordse tegemise ajal on isikule tagatud tema töökoht üksnes RiKS ja HOS eelnõu kohaselt. Väljakuulutamata olukordades sellist tagatist isikule sätestatud ei ole.
24. Riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel on ette nähtud hüvitis hukkamise ja vigastamise korral. Lisaks hüvitatakse ravimikulud ja makstakse matusetootust. Sotsiaalsete tagatiste regulatsioon on seaduseti erinev, sh makstava hüvitise suurus. Vahetu kõrgendatud ohu, kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni ja erakorralise seisukorra ajal töökohustust kandnud isikutele ei ole ette nähtud sotsiaalsete tagatiste regulatsiooni.

25. Isikutelt asjade sundkasutusse võtmist ja sundvõõrandamist ning riigile kasuliku töö ühekordset tegemist õppustel ei saa pidada proportsionaalseks. Õppuste korraldamisel ei esine teadaolevalt möödapääsmatut vajadust, mida ei saaks korraldada ilma põhiõigusi ja vabadusi intensiivselt riivamat.
26. Meetme kohaldamise õigus väljakuulutamata olukorras ja väljakuulutatud olukorras on antud lihtametnikust Vabariigi Valitsuseni.
27. ErSS-s on sätestatud piirangud üldise volitusena erakorralise seisukorra ajal piirata riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides PS-s sätestatud põhiõigusi- ja vabadusi. Piiravate meetmete tingumusi ja korda ei ole reguleeritud.
28. Hädaolukorras, eriolukorras ja erakorralises seisukorras ei saa kohaldada RKSXS sätestatud piiranguid.

2.2. Võimalikud lahendusettepanekud

1. Eristada väljakuulutatud olukordasid ja väljakuulutamata olukordasid.
2. Eristada meetmeid tulenevalt nende erinevast olemusest ja ulatusest. Luua ühtne regulatsioon meetmetest, mida saab kasutada kõikides väljakuulutatud olukordades ning ühtlustada meetmete regulatsiooni väljakuulutamata olukordades. **Väljakuulutatud olukordade meetmed** (sh RiKS-s olev töökohustus) **reguleerida tervikuna näiteks HOS-s või mõnes teises eriseaduses (näiteks RiKS-s) ning väljakuulutamata olukorra meetmed KorS-s ja eriseadustes juhtudel, kui neid on vaja kohaldada teisiti kui KorS sätestab** (vt joonis). Sellise lahenduse korral **kaob vajadus eraldi RKSXS järele**. Lisaks saaks koondada ja muuta selgemaks kahju hüvitamise mehhanismi. Regulatsioonide koondamine ühtlustab ühelt poolt avaliku võimu teostamist ning muudab selle selgemaks, teiselt poolt võimaldab eriseaduste regulatsiooni mahtu vähendada ja hoiduda tarbedust dubleerimisest. Samuti tasuks kaalumist KorS-s sätestada töökohustus ja asja sundkasutusse võtmise meetmed eraldi sarnaselt PäästeS-ga.
3. **Loobuda RKSXS sätestatud rahuajal sundkoormiste määramise regulatsioonist**, kuna rahuajal sundkoormise määramise puhul ei ole tegemist õiguste riivega omandi puutumatus tagamisel PS § 32 tähenduses. Ainuüksi määramisega ei teki isikutele rahuajal kohustusi. Rahuajal sundkoormiste määramine on üks osa olukordadeks valmistumisest.
4. **Loobuda olukordadeks valmistumisel ja planeerimisel paralleelsüsteemist ning sätestada väljakuulutatud olukordadeks valmistumise ja planeerimisel ühtne regulatsioon HOS-s või mõnes teises eriseaduses (näiteks RiKS-s).**
5. **Määratleda HOS-s väljakuulutatud olukordadeks planeerimisel ja valmistumisel selgelt, kuidas määratakse kindlaks riigile võimalikud vajaminevad vara liigid** (sh tsiviilotetusena) ning samas võiks olla veel kehtestatud isikute õiguste tagamiseks, et koormise määramisel **arvestatakse võimalusel isiku seisukohalt oluliste küsimustega**. Selleks, et põhiõigusi- ja vabadusi vähemintensiivselt riivata tuleb leida võimalused varud tagada vabatahtluse alusel sõlmides selleks koostöökokkuleppeid ja kaasata riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamise esmalt riigis olevaid vabatahtlikke.
6. **Hallata tsiviiltoetusi ühtses keskkonnas** laiemalt, et vajadusel saaks paindlikult ja kiirelt kõiki võimekusi kasutada kõikide olukordade lahendamisel. Seeläbi saaks riik kogu ülevaate tsiviilvõimekustest, mida saaks erinevate olukordade lahendamiseks kasutada ning saaks tõhusamalt oma valmisolekut planeerida. Valmisoleku planeerimisel tuleb arvestada, et sisemised ja välised tegurid võivad olla olukordade puhul põimunud.
7. Sätestada seaduses, et **asjade sundkasutusse võtmine või sundvõõrandamine võiks olla lubatud ainult järgmistel tingimustel:**
 - 1) selleks on vältimatu vajadus ja
 - 2) riigivara arvelt, riigivara ümberpaigutamisega, tsiviilõiguslike lepingutega ning vabatahtluse alusel ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik olukorda lahendada või riigi toimimist, üldist korda ja turvalisust tagada;

- 3) rakendamine ei tekita isikule ebaproportsionaalset kahju.
8. Ühtlustada varade loetelu üldalustena, mida võib võtta sundkasutusse või sundvõõrandada.
9. Tulenevalt hädaolukorra, eriolukorra ja erakorralise seisukorra lahendamisest **täiendada KOKS § 6 lg 2¹ osas, mis puudutab KOV-i kaasaaitamise kohustust isikute evakueerimise ja evakueeritute majutamise, toitlustamise ning arstiabi andmisega.**
10. **Sätetada avalik-õigusliku juriidiliselt isikult asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise võimalus** asja sundkasutamist ja sundkoormist reguleerivas seaduses. Teise variandina võib sätetada antud koormise avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevust reguleerivas seaduses.
11. Selleks, et sundkoormisi saaks teatavate valikukriteeriumite alusel määrata ja tagada võrduspõhimõte, siis osutub vajalikuks saada asutustelt ja ettevõtetelt teavet. Arvestades, et asja omanikul on oma asja kohta ja tööandjatel on oma töötajate kohta vajaminev teave olemas, siis ei ole see nende jaoks ka liialt koormav ning sundkoormiste planeerimisel riigikaitsealistest ja avaliku korra tagamise vajadustest saab sellise teabe küsimist pidada põhjendatuks. **Sätetada töökohustust reguleerivas seaduses tööandja kohustus anda teavet järgmiselt: “Tööandja peab töökohustust määravale asutusele andma tema soovi korral vajalikku teavet”.**
12. Sätetada seaduses, et töökohustust (va riigikaitsealine töökohustus) on võimalik rakendada järgmistel tingimustel:
- 1) juhul, kui selleks on vältimatu vajadus ja
 - 2) riigil või vabatahtluse alusel kaasatud isiku abil ei ole võimalik töökohustuse sisuks olevat tööd õigel ajal või piisavalt tulemuslikult teha;
 - 4) kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega;
 - 5) mõjutab võimalikult vähe isiku tavapärast tegevust.
13. Ühtlustada seadustes töökohustuse ajalist kestust ning selleks, et tagada isikutele kui ka tööandjale selgus, kui kuu võib temalt nõuda teatava töö tegemist ning arvestades õigusselguse tagamise põhimõtet, siis tuleb ErSS-s töökohustuse kestus sätetada sarnaselt HOS-s ja RikS-s sätetatule. Näiteks järgmiselt: **“Töökohustuse võib määrata korraga kuni 48 tundi.”. Kaaluda ka väljakuulutamata olukorras ajalise piirangu seadmist.** Väljakuulutamata olukordades sätetada PäästeS-s ja KorS-s töökohustuse rakendamisel samuti konkreetne ajaline piir näiteks **“Töökohustuse võib määrata 24 tunniks korraga, mida võib ühe korra pikendada.”.**
14. Sätetada koormisi reguleerivas seaduses **erisused, missugustel juhtudel koormiste seadmine ei ole üldjuhul lubatav** (nt elutähtsa teenuse ja riigikaitsealiste objektide puhul), **kuid jättes siiski võimaluse nõusolekul või erilisel põhjusel koormisi seada.** Sellisel juhul tegemist ei oleks absoluutse keeluga ning oleks tagatud piisav paindlikkus ohuolukorras tegutsemiseks.
15. Töökohustuse tegemise ajal tagada isikule garantiina tema töökoht. **Sätetada** lisaks töökohustust reguleerivates seadustes nii väljakuulutatud kui ka väljakuulutamata olukorra puhul, et **tööandja ei või töötajaga töölepingut üles öelda või ametnikuga teenistussuhet lõpetada põhjusel, et isiku suhtes on rakendatud töökohustus.**
16. Sätetada töökohustuse pikemaajalisel rakendamisel töökohustust reguleerivas seaduses igapäevase puhkeaja osas miinimumnõuded, mida peab isikule tagama.
17. Tekitada riigis ülevaade vabatahtlikest, keda oleks võimalik kaasata olukordade lahendamisse vabatahtluse alusel.
18. Ühtlustada ja laiendada riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel sotsiaalseid tagatiseid **kõigile töökohustusele isikutele** ning võtta selleks eeskuju näiteks HOS eelnõu 205 SE I §-st 44 regulatsioonist kui ühest võimalikust variandist. Regulatsioon on kooskõlas Eesti töövõimetoetuse maksmise põhimõtetega.
19. Tasustada riigile kasuliku töö ühekordne tegemine ühtses ulatuses kõikides olukordades. **Sätetada töökohustust reguleerivas seaduses, et riigile kasuliku töö ühekordse töö tegemise eest makstab riik isikule keskmist töötasu.** Töökohustuse panemisel tasu maksmisel on mitmeid lähenemisvõimalusi, kus ühelt poolt on võimalik tasu maksmise ulatus konkreetsetl kindlaks määrata ja siduda see keskmise palgaga. Teisalt on õigustatult võimalik määrata tasu maksmine

õiglasel ulatusel nagu asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise puhul. Viimase puhul tuleks igal konkreetsel juhul tasu määramisel lähtuda konkreetsest töö iseloomust (st ülesandest) ja selle väärtusest, sh ohtlikkusest ning selle töö eest tavaliselt maksuvat tasust.

20. Kaaluda piiravate meetmete kohaldamise ajal maksudest, viivistest ja leppetrahvist vabastamine.
21. Väljakuulutatud olukordades meetmete kohaldamise pädevus allutada ühtsele kindlale otsustustasandile.
22. Teha ErSS-i viited meetmete kohaldamiseks (HOS-st).

3. ISIKUTELT RIIGILE VAJALIKE ASJADE SUNDKASUTUSSE VÕTMINE JA ASJADE SUNDVÕÕRANDAMINE

Lähteülesande kohaselt mõeldakse isikutelt riigile vajalike asjade sundkasutusse võtmise ja asjade sundvõõrandamise all olukordi, kus riik võtab isikute omandis oleva riigile konkreetse olukorra lahendamiseks vajaliku vara sundkasutusse või sundvõõrandab need.

3.1. Asjade sundkasutusse võtmise ja asjade sundvõõrandamise lubatavus Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt

Asjade sundkasutusse võtmine ja asjade sundvõõrandamine piirab intensiivselt mitmeid isikute õigusi ja vabadusi. Isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramisel tuleb arvestada Eesti Vabariigi põhiseadusest (PS) tulenevate põhiõiguste ja -vabadustega. PS-s ei ole sätestatud koormiste legaaldefiniitsiooni. Tulenevalt PS §-i 3 lõikest 1 tohib riigivõimu teostada üksnes PS-e ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

PS § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Tegemist on üldnormiga ja suunava printsiibiga, millele peavad piirangud vastama. Piirangud peavad eelkõige vastama proportsionaalsuse põhimõttele - olema sobilikud ja vajalikud seatud eesmärgi suhtes. Abinõu on sobilik, kui see soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.

Seega tulenevalt PS §-st 11 ja §-i 3 lõikest 1 on PS-ga tagatud õiguste ja vabaduste piiramine lubatud üksnes juhul, kui see on lubatud PS-ga.

Asjade sundkasutusse võtmise ja asjade sundvõõrandamise puhul on asjakohane ka PS § 12 lg 1, mis sätestab õiguse võrdsele kohtlemisele ning PS § 25, mis sätestab kahju hüvitamise. Lisaks on oluline, et piirangute puhul oleks isikule tagatud kohane menetluskord (PS § 14) ja kohtulik järelevalve (PS § 15).

Asjade sundkasutusse võtmine ja asjade sundvõõrandamine omab puutumust PS §-ga 32, mis sätestab: *„Igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igäihel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Igäihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.“* Seega hõlmab omandipõhiõiguse kaitseala ainult nõusolekuta võõrandamist ja omandikitsendust ning kui isik on omandipiiranguga nõus, siis omandipõhiõiguse riivet ei esine. PS §-i 32 lõikes 1 on sätestatud lisaeldustena sundvõõrandamise lubatavus üksnes avalikes huvides ning õiglase ja kohese hüvituse eest, mistõttu on tegemist kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga.

PS § 124 sätestab, et Eesti kodanikud on kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras. Nimetatud säte annab võimaluse kasutada riigi julgeoleku tagamiseks totaalkaitset, kus kõik kodanikud on kaitsetegevusse kaasatud. Riigil on võimalus kaitsestrateegia korraldamiseks ning seadusega võib eelpool nimetatud kohustused kehtestada väga piiratult, ilma isiklikku kaitsetegevusest

osavõttu nõudmata. Näiteks ei pea isik otseselt sõjalises kaitses osalema, kuid annab oma panuse riigi kaitsesse läbi sundkoormiste.¹ Seega vastutus riigikaitse korraldamise ja toimimise eest jääb riigile ning kodanike panusel saab olla üksnes täiendav ja abistav funktsioon.

PS § 130 annab täiendavad alused paragrahvis loetlemata põhiõiguste piiramiseks. PS § 130 sätestab, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11-18, 20 lõige 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on PS § 130 käsitluse juures asutud aga muuhulgas seisukohale, et ka **rahuajal (sh väljakuulutamata olukorras) on võimalik riigikaitsele vajadusele viidates põhiõigusi ja vabadusi piirata, kuid iga konkreetne piirang peab olema proportsionaalne ähvardatava ohuga.** Põhiõiguste piirangu eesmärgiks on eelkõige isikute ohutuse tagamine ning seetõttu võib esineda olukordi, kus põhiõigusi tuleb piirata juba enne eriõiguslike kordade väljakuulutamist. Seetõttu tuleb lähtuda konkreetsest olukorrast, mitte faktist, kas sõjaseisukord on välja kuulutatud või mitte, kuna reaalne sõjategevus algab varem, kui jõutakse sõjaseisukord välja kuulutada.²

PS-s ei ole avatud riigikaitse mõistet. PS-e juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes on asutud seisukohale, et **PS riigikaitsealased normid hõlmavad laiemas mõttes kogu sisemist ja välist riigi ohuolukorraõigust.** See hõlmab neid norme, mis riigi, süsteemi ja ühiskonna kaitset kas väljast- või seestpoolt tekkinud ohusituatsioonis reguleerivad, **hõlmates niisiis riigi ülesanded riigikaitse ja sisemise julgeoleku tagamisel.** Selle normikompleksi jaoks on näiteks Austrias üldiselt kasutatava mõistena käibel kriisiõigus (laiemas mõttes).³

Tänapäeval rahu- ja sõjaaja eraldi käsitlemine peegeldab aegunud julgeolekukäsitlust. Varasemalt oli julgeolekukäsitluses rahu ja sõjaaeg selgesti eristatavad, relvakonfliktid toimusid ainult riikide vahel ja sõda algas reeglina sõjakuulutamisenä. Tänapäevased relvakonfliktid ei toimu ainult riikide vahel ning sõja pidamine on kallid nii rahaliselt kui poliitilise kapitali tulu poolest. Seega kasutatakse tänapäeval teise riigi mõjutamiseks mittesõjalisi vahendeid, mis varieeruvad majanduslikest ja diplomaatilisest meetmetest psühholoogilise sõjapidamiseni. Teise riigi vägivaldne mõjutamine võib toimuda formaalselt rahuaja tingimustes. Samuti pärast Teist maailmasõda ei ole alanud rahvusvaheliste suhete praktikas relvakonfliktid reeglina sõjakuulutamise teisele riigile.⁴

Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib PS §-i 130 kohaselt piirata muu hulgas §-s 32 sätestatud õigusi. Sellega seonduvaid võimalikke piiranguid ja nende kehtestamise korda käsitlevad riigikaitseliste sundkoormiste seadus ja erakorralise seisukorra seadus. Riigikaitseliste õigusnorme ei tohiks vaadata kitsalt, vaid neid norme tuleks vaadata kooskõlas muu õigusliku reeglistikuga.

Põhiseaduses ei ole riigi julgeoleku mõistet avatud. Riigikohus on tuletanud PS-st riigi julgeoleku kui põhiseaduslikku järku õigusväärtuse, kus mitmete PS normidele, eriti preambulale tuginedes võib järeldada, et **riigi julgeolek on PS sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki**⁵.

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-10/pg-124/>

² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-10/pg-130/>

³ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Kättesaadav: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_10_peatukk_riigikaitse.pdf

⁴ Seletuskiri riigikaitse seaduse eelnõu juurde, lk 8-9.

⁵ RK PSJK, 5.märtsi 2001.a otsus nr 3-4-1-2-01, p 15; RK Üldkogu, 3.juuli 2012.a otsus nr 3-3-1-44-11, p 82.

Samuti ei ole PS-s otsesõnu sätestatud avaliku korra mõistet, kuid Eesti Vabariigi põhiseaduse komenteeritud väljaande kohaselt tuleb avaliku korra mõistet käsitleda laiemalt kui õiguskord.⁶ PS juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuande kohaselt aga saab termin "avalik kord" hõlmata ainult neid norme, ilma milleta oleks ühiskondlik kooselu väljakannatamatu ja ohtlik.⁷ Antud mõisted vajavad aga eraldi analüüsimist ning käesolevas analüüsis neid ei analüüsita.

Omandiõigus on kaitstud ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Põhiõiguste hartas tunnustatakse mitmeid Euroopa Liidu kodanike ja elanike isiklikke, ühiskondlikke, poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi ning sätestatakse need ELi õiguse osana. Harta artikli 17 kohaselt igäühel on õigus vallata, kasutada, käsutada ja pärandada oma seaduslikul teel saadud omandit. Kellelki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel ning õigeaegse ja õiglase hüvituse eest. Omandi kasutamist võib reguleerida seadusega niivõrd, kui see on vajalik üldistes huvides.

Seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga ja ilma seadusereservatsioonita põhiõigusi on enamasti võimalik piirata riigi julgeoleku huvides, arvestades mitmeid PS norme, eriti preambulit. Riigikohus on märkinud seda nt seoses välismaalase õigusega elada Eestis perekonnaelu⁸. Ka lihtne seadusereservatsioon võimaldab põhiõigusi tõhusalt kaitsta, kuna riive põhiseaduspärasus taandub proportsionaalsuse kontrollimisele. Kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõiguse piiramisel saab reeglina aluseks võtta ainult seaduse reservatsioonis sisalduva põhjuse.

Põhiõiguse kaitseala riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Riive vastavus põhiseadusele formaalselt tähendab seda, et riiklik akt tuleb vastu võtta kõiki kompetentsi-, menetlus- ja vorminõudeid järgides. Riive materiaalne vastavus põhiseadusele tähendab seda, et põhiõiguse kaitseala riivel peab olema legitiimne põhjus (piirata saab põhiõigusi põhjustel, mida PS ise ette annab) ning riive peab olema proportsionaalne.

Seega põhiõiguste ja vabaduste piiramise seadmiseks tuleb lähtuda PS-s sätestatud isikute õiguste piiramise reeglitest, eelkõige proportsionaalsuse põhimõttest. Koormisi sätestavas seaduses peab olema:

1. Tuvastatav põhiõiguse riive legitiimne eesmärk ja vastavus proportsionaalsuse põhimõttele:

- kas abinõu soodustab eesmärgi saavutamist;
- kas eesmärki ei ole võimalik saavutada isikut vähem piiravama riivega (vajalik) ja
- kas vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärkidega (mõõdukas).

Põhiõiguste riive peaks jääma siiski erandlikuks abinõuks ja kuuluvad kasutamisele viimasel võimalusel.

2. Võrdsuspõhimõtte tagamiseks määratud üldised valikukriteeriumid, kellele piiranguid võib seada.

3. Kaebekord.

4. Kahju hüvitamine.

Arvestades, et PS riigikaitsealased normid hõlmavad laiemas mõttes kogu sisemist ja välist riigi ohuolukorraõigust, hõlmates nii riigi ülesanded riigikaitse ja sisemise julgeoleku tagamisel, siis täpselt, milliste ülesannete täitmiseks ja mis olukordades on lubatav põhiõiguste piiramine sõltub põhiõiguste piiramise eesmärkidest ja põhjendustest. **PS sätetest ja põhimõtetest tuleneb, et isikutele määratavad piirangud on erandlikud riigikaitsealised meetmed, mille eesmärgiks on vältimatutel juhtudel täiendada riigi valmisolekut. Selleks, et põhiõiguste ja vabaduste piiramisel**

⁶ Viide 1.

⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Kättesaadav: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2_peatukk_pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf

⁸ RK PSJK, 5. märtsi 2001. a otsus nr 3-4-1-2-01

vältida täitevvõimu omavoli, tuleb piirangute puhul sätestada seaduses piirangute määramise ja rakendamise tingimused, sealhulgas välistused. Lisaks peab piirangul olema legitiimne põhjus.

Piirangute seadmise alus on seaduse reservatsioon sisalduv põhjus ning enamasti on põhiõigusi võimalik piirata riigi julgeoleku huvides. Riive põhiseaduspärasus taandub proportsionaalsuse kontrollimisele.

Sundkoormiste määramine peab olema erandlik riigikaitseline meede, mille eesmärgiks on vältimatu vajadus eelkõige täiendada riigi valmisolekut erinevateks olukordadeks, mitte asendada seda. Sellest tulenevalt asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine on lubatud ainult siis, kui:

- 1) riigivara arvelt, riigivara ümberpaigutamisega ja tsiviilõiguslike lepingutega ning vabatahtluse alusel ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik olukorda lahendada või riigi toimimist, üldist korda ja turvalisust tagada;
- 2) rakendamine ei tekita isikule ebaoproportsionaalset kahju.

3.2. Hetkeolukorra kaardistus isikutelt riigile vajalike asjade sundkasutusse võtmisel ja asjade sundvõõrandamisel

Isikutelt riigile asjade sundkasutusse võtmine on sätestatud PäästeS-s, KorS-s, PPVS-s, RKSXS-s, HOS-s ja üldise pädevusena ErSS-s. Asjade sundkasutusse võtmine on lubatud nii väljakuulutatud olukordades kui ka järgmistes väljakuulutamata olukordades:

- 1) vahetu kõrgendatud oht;
- 2) päästesündmus;
- 3) otsingu- või päästetöö sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel või muus piiriveekogus.

Asjade sundvõõrandamine on sätestatud RKSXS-s ja HOS-s ja üldise pädevusena ErSS-s. RiKS-s on riigikaitseliste sundkoormiste rakendamise osas tehtud viide RKSXS-le. Asjade sundvõõrandamine on lubatud järgmistes väljakuulutatud olukordades:

- 1) kõrgendatud kaitsevalmidus;
- 2) sõjaseisukord;
- 3) mobilisatsioon;
- 4) demobilisatsioon;
- 5) eriolukord ja
- 6) erakorraline seisukord.

Kõik eelpool nimetatud olukorrad on põhjendatavad ja õigustatavad olukorrad üldistes (avalikes) huvides julgeoleku tagamiseks, mis puhkudel on lubatav isikutelt asjade sundkasutusse võtmine ja võõrandamine. Samuti on antud abinõu sobilik. Sõjaseisukorra ajal on tulenevalt PS-e §-st 130 asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine lubatud. See ei tähenda aga, et ei tuleks tagada proportsionaalsust.

3.2.1. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise tingimused

Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise tingimused on seaduste kaupa järgmised:

	PäästeS § 20 lg 1	PPVS § 7 ⁷ lg 3	KorS § 16 lg 1	HOS § 23 lg 1	RKSKS § 21	RiKS §-des 15, 19, 20, § 24 lg 1, § 28 lg 2	ErSS § 4 lg 1
Asjade sundk asutus	kui see on <u>vältimatult vajalik</u> päästetööks või demineerimistööks ning <u>muud võimalused</u> asja sundkasutamiseks <u>puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad</u> .	kui see on <u>vältimatult vajalik</u> otsingu- või päästetööks sise- ja territooriaalmeres, majandusvööndis, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel või muus piiriveekogus ning <u>muud võimalused</u> asja sundkasutamiseks <u>puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad</u> .	<ul style="list-style-type: none"> - tegemist on <u>vahetu kõrge</u>ndatud <u>ohuga</u> - tema <u>valduses on vajalik ese</u> - avaliku korra eest vastutaval isikul <u>ei ole võimalik ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada</u> või see ei anna <u>piisavat tulelust</u>; - <u>korrakaitseorgan ei saa ise</u> või vabatahtlikult kaasa-<u>tud isiku</u> abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu <u>tõrjuda</u> või korrarikkumist <u>kõrvaldada</u> ja - <u>ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu</u> tema varale 	kui asja kasutamine on <u>vältimatult vajalik</u> eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning <u>muud võimalused</u> asja õigeaegseks kasutamiseks <u>puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad</u> .	lähitules <u>riigikaitse</u> - <u>listest vajadustest</u>	sõjalise tegevuse ettevalmistamiseks, samuti mobilisatsiooni või liisaõppekogunemise korraldamiseks, riigivara ümberjao- <u>tamise ja riigikaitseüle-</u> sannete <u>täit-</u> mise <u>toetami-</u> seks, <u>mobilisat-</u> siooni eesmärgi <u>saavutamiseks</u> , <u>demobilisat-</u> siooni korraldamiseks; <u>riigi</u> <u>julgeolekut äh-</u> vardava <u>ohu</u> <u>ennetamiseks</u> või <u>tõrjumiseks</u>	riigi <u>jul-</u> geoleku ja <u>avaliku</u> korra hu- <u>vides</u>
Asjade sundv õoran da- mine	Sundvõõrandamine väljakuulutamata olukorras ei ole lubatud			Samadel tingimustel, mis asja sundkasutuse puhul			

Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise alus HOS-s, PäästeS-s ja PPVS-s on sätestatud selgemalt, kuna on piiritletud riigi poolt konkreetse ülesande (päästetööks või demineerimistööks, eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ja otsingu- või päästetööks) täitmise ega, mida on vaja vältimatult teha. Laiemalt on siin tegemist sisejulgeoleku tagamisega, mis on üks osa laiapindsest riigikaitsest. RKSKS-s ja RiKS-s on asjade sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamise alus üldiselt riigikaitsealine vajadus. Antud piirangute legitiimne eesmärk ja alus tulenevad PS-st ning seda saab pidada õigustatuks.

Asjade sundvõõrandamine väljakuulutamata olukorras ei ole kehtiva õiguse pinnalt lubatud.

⁹ Asja sundvõõrandamine on äärmiselt intensiivne omandipõhiõiguse riive, kuna isik jääb ilma omandiõiguse teostamise võimalusest. Asja sundvõõrandamine väljakuulutamata olukorras on küll sobilik meede, kuna tagab riigile oluliste ressursside olemasolu, kuid ei ole vajalik ning enamikel juhtudel oleks tegemist ebaproportsionaalse riivega.

Meetmeid võib rakendada nii ohu tõrjumiseks kui ka vahetu ja kõrgendatud ohu korral. Näiteks RiKS kohaselt võib isikule määrata koormisi ohu tõrjumiseks ja riigi toimimise tagamiseks ehk ka olukorras, kui reaalne oht ei ole veel realiseerunud. Arvestades, et riik peab suutma riigi julgeolekut ähvardava ohu korral olema võimeline konflikte ennetama ja suutma neile kiirelt vastata, siis ilmselt on selline koormiste seadmine üldistes huvides julgeoleku tagamiseks ka põhjendatud. Ühtlasi selline planeerimine võimaldab ressursse kõige otstarbekamalt vajadusel kasutada, kuna sellisel juhul on esmalt põhjalikult analüüsitud riigi ressursside kasutamist ning seejärel tsiviiltoetusena võimalikke kasutatavaid ressursse.

Isikutelt riigile vajalikke asju saab sundkasutusse võtta järgmistel eesmärkidel:

1. riigikaitsealistest vajadustest tulenevalt;
2. vältimatult vajalik riigikaitseülesannete täitmise toetamiseks, sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks;
3. vältimatult vajalik päästetööks või demineerimistööks;
4. vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks;
5. kui see on vältimatult vajalik otsingu- või päästetööks sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel või muus piiriveekogus.

Eelmises lõigus nimetatud eesmärgid on ühtlasi ülesanded ja ka põhjused, mis puhkudel võib asju sundkasutusse võtta ja sundvõõrandada (va punktid 3 ja 5). Missuguste konkreetsete ülesannete täitmiseks mingit meedet kohaldatakse vajab aga igal korral eraldi põhistamist.

3.2.2. Sundkasutusse võetav ja sundvõõrandatav asi

Seadustes on mitteammendava loeteluna sätestatud varad, mida võib võtta sundkasutusse. Sundkasutusse võib võtta järgmisi varasid:

⁹ Välja arvatud kinnisasja sundvõõrandamise seaduses (KASVS) sätestatud eesmärkidel (§ 3).

PäästeS § 20 lg 1	PPVS § 7 ⁷ lg 3	KorS § 16 lg 1	RKSKS § 22	HOS § 23 lg 1
vett, liiva, kruusain ning muid päästetööks või demineerimistööks vajalikke aineid, materjale, seadmeid ja abivahendeid	seadmeid ja abivahendeid	ese	maatükke; sõidukeid, ujuvahendeid ja õhusõidukeid; ettevõtteid (sh. haiglaid); masinaid ja seadmeid; ehitisi ja rajatisi; elektri-, side-, gaasi- ja muid liine; relvi, optika- ja mõõtening arstiriistu; muud vallasvara.	kinnisasi või selle osa, ehitis, sõiduk, masin, seade või muu vallasasi

Ülaltoodud tabelist tuleneb, et sundkasutusse võetakse enamasti vallasasja ning seaduste regulatsioon on varade määramisel ebaühtlane. Vallasasjade ühiseks nimetajaks on esemed, mistõttu KorS sõnastus on kõige üldisem. Kuna sundkasutusse võetav vara on loetletud mitteamendava loeteluna, siis on välistatud, et meetme rakendamisel võiks esineda raskusi, kuna on tagatud teatav paindlikkus erinevate olukordade lahendamiseks. Arvestades, et erinevad olukorrad on lõpuni määramata, siis saab sellist määramist pidada põhjendatuks. Samas on seadusandja mitteamendava loetelu kaudu piiritletud sundkasutusse võetavat vara.

Analüüsid PS-sest tulenevaid põhimõtteid ja valdkondlikke õigusakte, siis väljakuulutamata olukorra ajal on asja sundkasutusse võtmine ja asja sundvõõrandamine piiratud ning sellist vajadust tuleb hoolikalt põhjendada. Kinnisasjade sundkasutusse võtmine on lubatav üksnes RKSKS-s ja HOS-s ning seega ainult väljakuulutatud olukordades. Arvestades, et kinnisasja sundkasutusse võtmine riivab intensiivselt isikute põhiõigusi- ja vabadusi, siis on selline regulatsioon ka õigustatud ning võib olukorra raskusest tulenevalt osutada vajalikuks.

Väljakuulutatud olukordades võib sundvõõrandada järgmisi asju:

HOS § 22 lg 2	RKSKS § 15
kütteeaine, toiduaine, ravim või muu äratarvitav vallasasi	kütte- ja määrdeaineid, toiduaineid, ravimeid ja ravivahendeid, muud vallasvara, mis vara omadustest lähtuvalt on äratarvitav.

RiKS-s ja ErSS-s ei ole asja sundkasutusse võtmist ja sundvõõrandamist põhjalikult reguleeritud. ErSS-s asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel ei ole vara liike sätestatud, vaid on üldine viide, et erakorralise seisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata vastavalt PS §-le 130 isiku õigust ja vabadust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada (ErSS §-i 4 lg 1).

RiKS-s on tehtud asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel üldine viide RKSXS-le. Sundvõõrandamisel on ühiseks nimetajaks, et asi peab olema äratarvitav ning selles osas on HOS ja RKSXS regulatsioonid sarnased. TsÜS § 52 lg 1 sätestab, et äratarvitav on vallasasi, mis otstarbekohasel kasutamisel lakkab olemast või võõrandatakse. Samas TsÜS § 52 lg 2 ütleb, et äratarvitavaks loetakse ka vallasasi, mis kuulub asjade kogumisse, mille otstarbekohane kasutamine seisneb üksikute asjade võõrandamises. HOS-s ja RKSXS-s on sätestatud mitteammendav loetelu asjadest, mida on võimalik väljakuulutatud olukordades sundvõõrandada.

Arvestades, et riigil endal peab samuti olema teatav valmisolek erinevate olukordade lahendamiseks, siis asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine on lubatav eelkõige vara puhul, kus riigil endal ei ole piisavaid vahendeid või ei suuda õigeaegselt vastavat võimekust iseseisvalt tagada ning neid vahendeid ei saa tagada ka tsiviilõiguslike lepingutega ning vabatahtluse alusel. Seega tegemist peab olema möödapääsmatu (vältimatu) vajadusega, mis on enamasti asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise tingimustes ka nimetatud. Esmajärjekorras peaks riik iseseisvalt suutma tagada vajaminevat võimekust ning asja sundkasutamine ja sundvõõrandamine peaksid kuuluma kasutamisele viimasel võimalusel ehk vältimatul vajadusel. Lisaks on paljude vahendite tagamine võimalik ka tsiviilõiguslike lepingutega, mida väga edukalt rakendavad täna näiteks Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet.

3.3.2.1. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise välistused

Asjade sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel on sätestatud erandid, kelle vara ning mis asju ei tohi sundkasutusse võtta ja sundvõõrandada. RKSXS § 23 sätestab, et sundkastusse ei võeta:

- 1) kütte- ja määrdeaineid;
- 2) toiduaineid;
- 3) ravimeid ja ravivahendeid;
- 4) muud vallasvara, mis vara omadustest lähtuvalt on äratarvitav.
- 5) muuseumide ja arhiivide vara;
- 6) kirikute ja koguduste, usuühingute ning nende liitude vara, mida kasutatakse riitusteenistuseks;
- 7) välisriikide saatkondadele, konsulaatidele, esindustele ja neis töötavatele välisriikide kodanikele kuuluv vara, mis on ametialaseks ja isiklikuks kasutamiseks;
- 8) vara, mis rahvusvaheliste kokkulepete või rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide alusel ei kuulu sundvõõrandamisele;
- 9) isikule kuuluv vara, millele ei saa pöörata sissenõuet täitemenetluses;
- 10) Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud asutuste, ettevõtete ja isikute nimekirjad, kelle sõidukid, ujuvvahendid, õhusõidukid ja muu vara ei kuulu või kuuluvad piiratud hulgal sõjaseisukorra ajal sundvõõrandamisele või sundkasutusele võtmisele.

Vabariigi Valitsuse 5. juuli 2004. a määruse nr 238 "Riigivara ümberjaotamise kord" §-i 3 lõikes 1 on loetletud, et riigi kaitset ning elanike elutegevust ja turvalisust tagavate asutuste töövõime tagamiseks ei kuulu Kaitseväe valdusesse võtmisele järgmiste asutuste kasutuses olev riigivara:

- 1) Vabariigi Presidendi Kantselei;
- 2) Eesti Pank;
- 3) Kaitsepolitseiamet;
- 4) Teabeamet;
- 5) päästeasutused;

- 6) Politsei- ja Piirivalveamet;
- 7) Riigikohus;
- 8) Riigikontroll;
- 9) Õiguskantsleri Kantselei;
- 10) Riigikogu Kantselei;
- 11) Riigikantselei.

Nimetatud riigivara võib Kaitseväge käesoleva määruse alusel kasutusele võtta vastava asutuse nõusolekul.

Teistes asja sundkasutusse võtmist reguleerivates seadustes ei ole asja sundkasutusse võtmisel asjade oasas välistusi sätestatud.

Sundvõõrandada ei tohi järgmisi asju:

HOS § 22 lg 2	RKSKS § 23
raha ega isikule kuuluvat vara, millele ei saa pöörata sissenõuet täitemenetluses.	<ul style="list-style-type: none"> 1) muuseumide ja arhiivide vara; 2) kirikute ja koguduste, usuühingute ning nende liitude vara, mida kasutatakse riitusteenistuseks; 3) välisriikide saatkondadele, konsulaatidele, esindustele ja neis töötavatele välisriikide kodanikele kuuluv vara, mis on ametialaseks ja isiklikuks kasutamiseks; 4) vara, mis rahvusvaheliste kokkulepete või rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide alusel ei kuulu sundvõõrandamisele; 5) isikule kuuluv vara, millele ei saa pöörata sissenõuet täitemenetluses; 6) Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud asutuste, ettevõtete ja isikute nimekirjad, kelle sõidukid, ujuvvahendid, õhusõidukid ja muu vara ei kuulu või kuuluvad piiratud hulgal sõjaseisukorra ajal sundvõõrandamisele või sundkasutusele võtmisele.

RiKS § 83 lg 1 sätestab, et riigikaitseobjekt võib olla maa-ala, ehitis või seade, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärast toimimist, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist.

Riigikaitse strateegia 2010 p 53 ütleb samuti: “*Tsiviilsektori toetuse eesmärk on tagada sõjalise kaitse tõhus käivitumine ja toimimine ülejäänud ühiskonna toimepidevust oluliselt kahjustamata.*”¹⁰

¹⁰ Riigikaitse strateegia 2010, lk 10. Kättesaadav: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/riigikaitse_strateegia.pdf

Arvestades, et sellise vara hõivamine võib kahjustada riigi julgeolekut, siis vara sundvõõrandamine ja sundkasutamine kinnisvara ajutiseks või alaliseks riigikaitseobjektiks määramise korral peaks üldjuhul olema välistatud ning äärmisel juhul lubatav üksnes nõusolekul või tulenevalt erilisest põhjusest (vajadusest).

3.2.3. Haldusvälistelt isikutelt asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise võimalused

3.2.3.1. Elutähtsa teenuse osutaja vara koormamine

HOS-i 4. peatükis on loetletud elutähtsad teenused, mille toimepidevust tuleb eriseadustes sätestatud juhtudel erinevatel asutustel ja ettevõtetel tagada.

Elutähtis teenus on HOS §-i 34 lõike 1 kohaselt elutähtsa teenuse osutaja järjepideva toimimise suutlikkus ja järjepideva toimimise taastamise võime pärast katkestust. HOS §-i 2 lõige 1 sätestab, et hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsisid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus. Seega ulatuslik häire elutähtsa teenuse toimepidevuses võib olla üheks võimalikuks hädaolukorraks. Elutähtsa teenuse osutajad ja nõuded elutähtsa teenuse osutajatele on sätestatud eriseadustes (kaugkütteseadus, elektrituruseadus jne). Elutähtsa teenuse osutajad tagavad samuti elanikele võimalikku elutegevust ja turvalisust, mistõttu elutähtsa teenuse osutajale koormiste rakendamine võib olla problemaatiline, kuna seeläbi ei pruugi elutähtsa teenuse osutajal olla võimalik tagada elutähtsa teenuse osutamist ilma, et selle katkemine ei tooks kaasa võimalikku hädaolukorda. Samas tuleb ka erinevate kriiside ajal tagada elanikkonna igapäevane toimetulek (elekter, kütte, joogivesi, gaas, side, tervishoiuteenus jne). Lisaks on RiKS § 83 sätestatud, et elutähtsa teenuse osutamisega seotud maa-ala, ehitised või seadmed võivad olla riigikaitseobjekt, millele korraldatakse kaitset. **Lähtuvalt eeltoodust vajab elutähtsa teenuse osutajatele koormiste seadmine eriregulatsiooni, kuna vastasel korral võib elutähtsa teenuse osutamine olla ulatuslikult häiritud ning seeläbi võib kulmineeruda kõrvale elutähtsa teenuse osutamise tõsisest ja ulatuslikus häirest tingitud hädaolukord. Selleks tuleb sätestada asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamise ühe välistava asjaoluna, et “Elutähtsa teenuse osutaja vara ei või võtta sundkasutusse ja sundvõõrandada, kui see on vajalik elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks, välja arvatud elutähtsa teenuse osutaja nõusolekul või kui see on erilisel põhjusel vajalik”.** Sellisel juhul oleks tegemist paindliku sõnastusega andes seaduse rakendajale võimalus langetada vastav otsus kaalutusõiguse alusel tulenevalt olukorra raskusest ja ulatusest. Võimalik, et elutähtsa teenuse osutajalt on siiski võimalik asja sundkasutusse võtta või sundvõõrandada ning seetõttu absoluutne keeld ei ole otstarbekas ja eesmärgipärane.

3.2.3.2. Kohalike omavalitsuste vara koormamine

Munitsipaalomandi regulatsiooni kehtestab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 34.

Kohaliku omavalitsuse vara koormamise puhul on tegemist enesekorraldusõiguse riivega. PS § 154 lg 1 sätestab kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) enesekorraldusõiguse garantii, mille põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel¹¹.

¹¹ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 22

Riigikohus on oma otsuses asunud järgmisele seisukohale: *”Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatult. Põhiseaduse § 154 lõige 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolomuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.”*¹²

Lisaks KOV-d ei ole PS-e kohaselt mõeldud olema „riigid riigis”, kuna neil puudub föderatsiooni subjektidele omane seadusandlik üldpädevus (PS § 1 lg 1) ja tegu on riigist madalama võimutasandiga. KOV-d on riigiga seotud nii territoriaalselt (PS § 2 lg 2) kui ka funktsionaalselt (riiklike ülesannete täitmine (PS § 154 lg 2); riiklik järelevalve (PS § 160)).¹³

Järelikult võib seadusandja piirata kohaliku omavalitsuse õigust otsustada oma sisemise korralduse üle üksnes juhul, kui selleks on mõjuv põhjus (nt mingi kaalukas avalik huvi) ning riive kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele on proportsionaalne. Samuti tuleb kohalike omavalitsuste vara koormamise regulatsioon kehtestada seaduse alusel (tasandil).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 4 p 1 kohaselt on KOV kohustatud täitma riiklike ülesandeid, mis on neile pandud seadusega ning kohalikule omavalitsusele pandud kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (§ 6 lg 5).

KOKS § 6 lg 2¹ sätestab KOV ülesandena kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal korraldab omavalitsusüksus lisaks tavapärastele KOV ülesannetele sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekannet ning aitab kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele.

KOV-i kohustus osaleda riigikaitstes on sätestatud ka RiKS-s riigikaitse planeerimisel. RiKS § 5 lg 4 sätestab, et ministeerium, muu täidesaatva riigivõimu asutus, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu riigikaitseülesannetega juriidiline isik peavad tagama oma riigikaitseülesannete täitmiseks vajalike vahendite ja varu olemasolu.

KOV on HOS-i § 34 lõike 9 kohaselt elutähtsa teenuse osutaja, kes korraldab oma haldusterritooriumil järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust:

- 1) kaugküttesüsteemi ja -võrgu toimimine;
- 2) valla teede ja linnatänavate korrashoiu toimimine;
- 3) veevarustuse ja kanalisatsiooni, sealhulgas reoveepuhastite toimimine;
- 4) jäätmehoolduse toimimine;
- 5) valla- või linnasisese ühistranspordi toimimine.

Seega KOV vara koormamise puhul tuleb arvestada elutähtsa teenuse osutamise kohustusega, et KOV saaks tagada HOS-s sätestatud elutähtsate teenuste osutamist vähemalt minimaalses mahus.

Arvestades asjaolu, et riigi poolt KOV varade sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine võib mõjutada KOKS-s sätestatud KOV-i ülesannete täitmist, siis tuleb KOV kaasata otsustusprotsessi, et KOV-l oleks võimalik esitada oma seisukoht.¹⁴ Selliselt on tagatud tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamine.

¹² RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07, p 19

¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-14/>

¹⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-14/pg-154/>

Lisaks tuleb kohalike omavalitsuste vara koormamise regulatsioon kehtestada seaduse alusel täiendades selleks KOKS-i. Samas osaliselt on nimetatud seadusi juba täiendatud RiKS jõustumisega. Seega seaduste täiendamise maht sõltub suuresti täiendavatest vajadusest. **Võimalik, et tulenevalt hädaolukorra, eriolukorra ja erakorralise seisukorra lahendamisest vajab täiendamist KOKS § 6 lg 2¹ osas, mis puudutab KOV-i kaasaaitamise kohustust isikute evakueerimise ja evakueeritute majutamise, toitlustamise ning arstiabi andmisega.**

3.2.3.3. Maavalitsuste vara koormamine

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 39 lg 3 kohaselt on maavalitsus valitsusasutus nagu kaitsevägi, ministriumid, ametid, inspeksioonid jne. Valitsusasutusel on täidesaatva riigivõimu volitused. VVS § 84 p 8 sätestab, et maavanem valdab, kasutab ja käsutab riigivara oma volituste piires vastavalt seadusele.

Riigivaraseaduse kohaselt võib riigivara valitsejaks olla ka maavalitsus (§ 4 lg 3¹).

Arvestades, et riigivara puhul on tegemist riigile kuuluva varaga, siis vara üleandmisel ühelt riigivara valdajalt teisele, ei muutu vara õiguslik staatust. Samuti riigivarale ei laiene PS §-s 32 sätestatud omandi kaitse regulatsioon.

Seega maavalitsuse vara kuulub väljakuulutatud ja väljakuulutamata olukordades ümberjao- tamisele nagu muud riigivarad.

3.2.3.4. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute vara koormamine

TsÜS § 25 lõike 2 kohaselt on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.

Seega avalik-õiguslik juriidiline isik on loodud seaduse alusel avalikes huvides (ühiskonna huvides). Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on Eesti Raadio, Eesti Televisioon, Rahvusraamatukogu, Töötukassa, Eesti Haigekassa jne.

RVS § 106 sätestab, et RVS sätteid kohaldatakse osaliselt ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes, välja arvatud kohaliku omavalitsuse üksused, nende vara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel, kui avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevust reguleerivas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Seega laieneb avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele RVS-i regulatsioon eelkõige riigivara kasutamiseks andmisel ning riigivara võõrandamisel.

PS § 9 lg 2 sätestab, et PS-s loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Paragrahvi 9 lg 2 välistab põhiõiguste kaitse laienemise avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Neil avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel, kes vajavad põhiseaduslikku kaitset riigi eest, on põhiseaduslikud autonoomiagarantiid. PS annab loetelu põhiseadusliku autonoomiaga varustatud avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest: § 38 lg 2 (ülikool ja teadusasutus), §-d 111 ja 112 (Eesti Pank) ja § 154 lg 1 (kohalik omavalitsus). Erandina soovitatakse anda põhiseadusliku autonoomia kaitse ka avalik-õiguslikule ringhäälingule.¹⁵

Nii on sätestatud RiKS § 5 lõikes 3, et juriidilise isiku riigikaitseülesanded sätestatakse tema tegevusala, eesmärki või ülesandeid reguleerivas seaduses. RiKS 5 lõike 4 kohaselt peavad ministrium,

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-9/>

muu täidesaatva riigivõimu asutus, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu riigikaitseülesannetega juriidiline isik tagama oma riigikaitseülesannete täitmiseks vajalike vahendite ja varu olemasolu.

Arvestades autonoomiagarantiid, siis seadusandja on kohustatud reguleerima seaduses avalik-õigusliku juriidilise isiku põhiõiguste piiramise ulatuse. Seega on vajalik **sätendada avalik-õigusliku juriidiliselt isikult asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise võimalus asja sundkasutamist ja sundkoormist reguleerivas seaduses. Teise variandina võib sätendada antud koormise avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevust reguleerivas seaduses.**

3.2.3.5. Liisitud või hüpoteegiga koormatud vara koormamine

RKSKS § 15 kohaselt võib sundvõõrandada vara, mis oma omadustest lähtuvalt on äratarvitav (küte, ravimid, toiduained jne). TsÜS § 52 lg 1 sätestab, et äratarvitav on vallasasi, mis otstarbekohasel kasutamisel lakkab olemast või võõrandatakse. HOS § 22 sätestab samuti, et sundvõõrandada saab äratarvitavaid asju nagu vesi, liiv, kruus, kütteaine, toiduaine jne. Seega RKSKS-i ja HOS-i kohaselt ei ole liisingulepingu esemeks oleva vara sundvõõrandamine võimalik. Samas TsÜS § 52 lg 2 ütleb, et äratarvitavaks loetakse ka vallasasi, mis kuulub asjade kogumisse, mille otstarbekohane kasutamine seisneb üksikute asjade võõrandamises. **Lähtuvalt eeltoodust on liisingulepingu esemeks oleva vara puhul lubatav vara sundkasutusse võtmine.**

HOS § 23 kohaselt võib sundkasutusse võtta kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina. PäästeS § 20 lg 1 sätestab, et sundkasutusse võib võtta vett, liiva, kruusa ning muid päästetöök või demineerimistöök vajalikke aineid, materjale, seadmeid ja abivahendeid. Sundkasutusse võtmine tähendab üldjuhul, et tagasi antakse see sama asi, kuid vee ja liiva puhul see tõenäoliselt nii ei ole, kuna konkreetne asi võõrandatakse ja pärast antakse asemele samaväärne asi. PPVS § 7⁷ lg 3 sätestab, et sundkasutusse võib võtta seadmeid ja abivahendeid. RKSKS § 22 sätestab, et sundkasutusele võidakse võtta maatükke, sõidukeid, ujuvvahendeid ja õhusõidukeid, ettevõtteid (sh haiglaid), masinaid ja seadmeid, ehitisi ja rajatisi, elektri-, side-, gaasi- ja muid liine, relvi, optika- ja mõõte- ning arstiriistu ja muud vallasvara.

Arvestades asjaolu, et liisingulepingu esemeks on üldjuhul sõidukid ja tehnika, siis üldjuhul piisab sundkasutusse võtmisest ning seega ei ole vaja ilmtingimata vara sundvõõrandada. Lisaks sellele on vara sundkasutusse võtmine vähem piiravan meede kui sundvõõrandamine.

Hüpoteek on kinnisasja pant, mis lihtsustab maaomaniku jaoks laenu saamist ja annab laenuandjale tagatise. AÕS § 325 lg 1 sätestab, et kinnisasja võib hüpoteegiga koormata selliselt, et isikul, kelle kasuks hüpoteek on seatud (hüpoteegipidajal), on õigus hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamisele panditud kinnisasja arvel. Hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundvõõrandamisel reeglina hüpoteek ei lõppe. Hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundkasutusse võtmisel võib koormatud kinnisasja väärtus väheneda. Sellisel juhul võib hüpoteegipidaja nõuda täiendavat tagatist. Samas tuleb arvestada ka asjaolu, et AÕS § 325 lg 4 kohaselt hüpoteek ei eelda tagatava nõude olemasolu. Näiteks pärast laenu maksmist ei pea hüpoteeki lõpetama, kuna sellisel juhul tulevikus saab pangast uue laenu võtta ilma uue hüpoteegi seadmiseta, mis teatavasti maksab. Hüpoteek ei tähenda veel kellelegi kohustusi. Hüpoteegiga koormatud vara kuulub üldjuhul selle vahetule valdajale. Liisinguesemeks olev vara aga mitte alati. **Seega hüpoteegiga koormatud vara koormamine on võimalik.**

Liisitud või hüpoteegiga koormatud vara koormamisel võib võlgnik sattuda raskustesse. Näiteks võib osutada majanduslikult raskeks tasuda samal ajal korteri ostuks võetud pangalaenu ning üürida uut korterit. Samalaadne olukord võib tekkida liisingu puhul, kui näiteks isik ei saa kasutada liisitud sõidukit elatise teenimiseks. VÕS § 100 kohaselt on võlasuhtest tuleneva kohustuse rikkumiseks selle täitmata jätmine või mittekohane täitmine, sealhulgas täitmisega viivitamine. VÕS § 101 sätestab

õiguskaitsevahendid, mida võlausaldaja võib kohustuse puhul kasutada, kui võlgnik on kohustust rikkunud. VÕS § 101 lg 1 kohaselt, kui võlgnik on kohustust rikkunud, võib võlausaldaja:

- 1) nõuda kohustuse täitmist;
- 2) oma võlgnitava kohustuse täitmisest keelduda;
- 3) nõuda kahju hüvitamist;
- 4) taganeda lepingust või öelda leping üles;
- 5) alandada hinda;
- 6) rahalise kohustuse täitmisega viivitamise korral nõuda viivist.

Kohustuse rikkumisel võib kasutada kõiki õiguskaitsevahendeid, kuid sellest on ka mitmeid erandeid: kõige olulisemateks on rikkumise vabandatavus ja süü puudumine.

VÕS § 103 lg 1 esimese lause kohaselt võlgnik vastutab kohustuse rikkumise eest, välja arvatud, kui rikkumine on vabandatav. Lõikes 2 selgitatakse, et kohustuse rikkumine on vabandatav, kui võlgnik rikkus kohustust vääramatu jõu tõttu. Vääramatu jõud on asjaolu, mida võlgnik ei saanud mõjutada ja mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud temalt oodata, et ta lepingu sõlmimise või lepinguvälise kohustuse tekkimise ajal selle asjaoluga arvestaks või seda väldiks või takistava asjaolu või selle tagajärje ületaks. Kui vääramatu jõu mõju on ajutine, on kohustuse rikkumine vabandatav üksnes aja vältel, mil vääramatu jõud kohustuse täitmist takistas (VÕS § 103 lg 3).

Kui kohustuse rikkumine isiku poolt oli vabandatav või kui ta ei olnud kohustuse rikkumises süüdi, siis ei saa temalt nõuda kohustuse täitmist, leppetrahvi maksmist ja kahju hüvitamist, kuid võib kasutada muid õiguskaitsevahendeid. VÕS § 105 kohaselt kui võlgnik on kohustust rikkunud, on võlausaldajal sõltumata sellest, kas võlgnik vastutab kohustuse rikkumise eest, õigus keelduda oma kohustuse täitmisest, lepingust taganeda või leping üles öelda, samuti alandada hinda.

Seega isikult asja sundkasutusse võtmise ajal liisinguvõtjal on võimalus jätta liisingumakse tasumata ning liisinguandjal ei ole võimalik nõuda tasu maksmist. Samas liisitud või hüpoteegiga koormatud vara koormamise puhul ei ole tegemist automaatselt vääramatu jõuga, kuna võlgniku kohustus on sellisel juhul endiselt võlausaldajale maksta raha ning tal võivad selleks ka vahendid olla. Õigusaktides ei ole eraldi regulatsiooni liisingumakse peatamise osas. Arvestades VÕS § 103 sätteid, siis ilmselt ei ole vastavat eriregulatsiooni vaja. Lisaks on iga asja sundkasutusse võtmise täpsed asjaolud ja sündmuse ulatus ja kestus sündmuse alguses etteadmata, siis on väga keeruline ette näha kogu kahju hüvitamise ulatust (sh milline on koormise lõppedes kogu tekkinud kahju). Samas, kui seda peetakse siiski vajalikuks, siis tuleks vastav eriregulatsioon lisada eriseadustesse. Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse (*Valmiuslaki*)¹⁶ § 59 sätestab maksudest, viivistest, leppetrahvist vabastamise sõjalise ohu korral ja pärast sõda, rünnaku ja sõjaolukorras. Leedus aga ei ole antud küsimust eraldi reguleeritud. Samas tasub variandina siiski kaalumist ka Eesti õigusesse sarnase sätte lisamist nagu on *Valmiuslaki*-s.

Eraldi tuleb juhtida tähelepanu, et liisitud või hüpoteegiga koormatud vara koormamisel hüvitab riik kehtivate õigusaktide kohaselt reeglina kulud õiglasel ulatuses. Õiglane ulatus võib olla ka väiksem kui tekitatud kahju tegelik suurus¹⁷. Seega ei pruugi hüvitamisele kuuluda näiteks liisingumakse ja uue elamispinna üürikulud. Liisitud või hüpoteegiga koormatud vara koormamisel on aga iseäranis oluline, et isikule hüvitatakse otsene varaline kahju.

3.2.3.6. Välisriigi välisomandi ja välisriigi kodaniku vara koormamine

¹⁶ Valmiuslaki, 29.12.2011/1552. Kättesaadav internetis: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=valmiuslaki>

¹⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav internetis: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-25/>

PS § 9 lg 1 sätestab, et põhiseaduses loetletud kõigi ja igäühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. PS § 32 lg 2 kohaselt omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest.

Kõik inimesed on füüsiliste isikutena põhiõiguste kandjad ehk õigustatud subjektid ning kodakondsuse puudumine ei ole takistuseks vara koormamisel. Arvestades, et antud sätted kohalduvad kõigile ja igäühele, mistõttu ei ole tegemist kodanikupõhiõigusega, siis järelikult Eestis viibiva välisriigi kodaniku vara koormamine on lubatav. PS ei tee vahet sise- ja välismaistel juriidilistel isikutel. Põhiõigusvõime on seega ühtviisi nii sise- kui ka välismaistel juriidilistel isikutel. Näiteks on Riigikohus tunnustanud Ukrainas registreeritud avatud aktsiaseltsi põhiõigust omandile (§ 32) ja üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele (§ 15 lg 1).¹⁸

PS § 124 sätestab, et Eesti kodanikud on kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduse sätestatud alustel ja korras. PS § 130 kohaselt erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Seega on võimalik sundkoormata Eesti ettevõtte kasutatavat, kuid välisriigi kodanikule kuuluvat vara. Soome riigikaitseseaduses (*Puolustustilalaki*)¹⁹ on sätestatud eraldi, et sundkoormiste alla on allutatud ka välisosaluslega Soome ettevõtted.

Välisriigi välisomandi koormamisel tuleb lähtuda samuti Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-st 17. Selle kohaselt igäühel on õigus vallata, kasutada, käsutada ja parandada oma seaduslikul teel saadud omandit. Kellelki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel ning õigeaegse ja õiglase hüvituse eest.

Välisriigi välisomandi ja välisriigi kodaniku vara koormamisel tuleb arvestada kahju hüvitamise kohustusega, mis tulenevalt Eesti Vabariigi võetud rahvusvahelistest kohustusest võib olla riigiti erinev, sh erinev siseriiklikus õiguses sätestatust. Näiteks võib olla rahvusvahelises lepingus sätestatud, et hävinud vara hüvitamisel rakendatakse enamsoodustusrežiimi ehk rakendatakse regulatsiooni, mis on isikule soodsam.

3.2.3.7. Euroopa Liidu struktuurifondide abil soetatud vara koormamine

Euroopa Liidu struktuurifondide abil soetatud vara tuleb üldjuhul kasutada sihtotstarbeliselt ja mõistlikult ning kõige säästlikumal viisil.

Igal struktuuritoetusel on omad abikõlblikkuse reeglid, millest toetuse saaja peab lähtuma. Näiteks rahandusministri 27. veebruari 2006. a määruse nr 15 “Abikõlblike kulude määramise üldised tingimused ja kord” § 10 lõige 2 sätestab, et liiklusvahendite soetamine või kapitalirent on abikõlblik kulu, kui nii on sätestatud meetme tingimustes, liiklusvahendi soetamine või kapitalirent on projekti eesmärkide saavutamiseks vajalik ning kui liiklusvahend jääb selle kasutusea jooksul toetuse saaja valdusesse ning seda kasutatakse projekti eesmärkide täitmiseks.

Lisaks tavapäraselt liisitud, üüritud või renditud varale, võib tegemist olla ka näiteks Euroopa Liidu toetuse abiga soetatud, liisitud, üüritud või renditud varaga, mille puhul võib kehtida ka toetuse abil saadud vara teatud aja jooksul sihipärase kasutamise nõue. Näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika raames antud toetuse puhul on asjakohane erand kehtestatud Euroopa Liidu määrusega. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013,

¹⁸ (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07)

¹⁹ Puolustustilalaki, 22.7.1991/1083. Kättesaadav internetis: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Puolustustilalaki>

ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008, artikli 2 lõike 2 punkti f kohaselt võidakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire puhul „vääramatü jõu” ja „erandlike asjaoludena” tunnustada eelkõige kogu põllumajandusliku majapidamise või selle olulise osa sundvõõrandamist, kui taotluse esitamise päeval ei olnud võimalik sundvõõrandamist ette näha. Seega Euroopa Liidu struktuurfondide abil soetatud vara koormamisel tuleb juhinduda konkreetse toetuse reeglitest.

Tegemist on aga riigivaraga, mida riik võiks siiski kasutada ka muul otstarbel. Toetuste reeglid on sätestatud üldjuhul määrustega ning isikult asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine on reguleeritud seaduse tasemel. Arvestades, et seadus on õigusaktide hierarhias määrusest üleval pool, siis väljakuulutamata olukordades **ja väljakuulutatud olukordades on lubatud võtta sundkasutusse Euroopa Liidu struktuurfondide abil soetatud vara ka mõnel teisel sihtotstarbel kui see toetuse tingimustest on ette nähtud.**

3.2.4. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise määramine

RKSKS §-s 3 on sätestatud, et sundkoormisi määratakse ja tehakse teatavaks rahuajal. Sisuliselt on tegemist rahuajal olukordadeks vaimistumisega erinevate ressursside näol. Rahuajal asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise määramine on reguleeritud sundkoormisena. Lisaks nähakse RKSKS § 8 lg 1¹ ette, et isikule rahuajal rakendatud sundkoormisega tekitatud kahju hüvitatakse riigivastutuse seaduse alusel. Rahuajal sundkoormise seadmise fakt ei riiva aga omandi puutumatus tagamist PS § 32 tähenduses.

HOS-i, PäästeS-i ja PPVS-i puhul on võrreldes RKSKS-ga erinevuseks see, et sundkoormised määratakse ja viiakse ellu rahuajal ning määramine ja ellu viimine toimub samaaegselt. RKSKS-s aga määratakse üldjuhul rahuajal, kuid viiakse ellu sõjaajal. Arvestades, et **rahuajal sundkoormiste määramine ei riiva omandi puutumatus tagamist PS § 32 tähenduses**, siis sundkoormiste määramine võib piirduda üksnes vara omaniku teavitamises, et ta oleks teadlik, et teatud tingimustel on võimalik, et riik võtab tema asja sundkasutusse või sundvõõrandab selle. Lisaks sisaldab RKSKS sätteid, mis puudutavad riigikaitseliste koormiste määramist ja riigikaitseliste sundkoormiste koondkava koostamist, mis on osast pikemast planeerimisest riigi valmisoleku tagamiseks sõjaajal. Samas täpsemat sundkoormiste koondkava sisu ja eesmärki seaduses sätestatud ei ole. Pikem planeerimine võimaldab vastu võtta kaalutletumaid otsuseid, kuna asutusel on selleks eeldatavasti rohkem aega rakendada HMS-i uurimiskohustust ning seeläbi võtta kasutusele esmaselt meetmeid, mis isikute põhiõigusi ja vabadusi kõige vähem riivavad. Nimetatud planeerimine ei ole oma olemuselt aga sundkoormis ning sellist planeerimist on võimalik korraldada ka üldisematel alustel.

RKSKS alusel antud Vabariigi Valitsuse 5. juuli 2004. a määruse nr 238 “Riigivara ümberjaotamise kord” kohaselt kuulub ümberjaotamisele riigiasutuste kasutuses olev riigivara või isikutele tasuta kasutusse antud riigivara. Riigivarale ei laiene PS §-s 32 sätestatud omandi kaitse regulatsioon.

RiKS 2. peatükk sätestab riigikaitse planeerimise, millega tagatakse, et kogu riik on valmistunud võimalikeks olukordadeks, mis võivad ohustada riigi julgeolekut ning suudab neile tulemuslikult reageerida. RiKS §-i 15 lõikes 2 on sätestatud, et kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal võib isikule määrata sõjalise tegevuse ettevalmistamiseks, samuti mobilisatsiooni või lisaõppekogunemise korraldamise, riigivara ümberjaotamise ja riigikaitseülesannete täitmise toetamiseks riigikaitselisi sundkoormisi ning korraldada eelnevalt määratud riigikaitseliste sundkoormiste rakendamist riigikaitseliste sundkoormiste seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

RKSKS § 4¹ kohaselt sundkoormiste üle peetakse keskset arvestust tsiviiltoetuse registris. Nimetatud sättest tuleneb otseselt, et Kaitsevägi vajab riigi sõjaliseks kaitseks tsiviilsektori toetust. Tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele tagatakse mobilisatsiooni, riigivara kasutuselevõtu, lepinguliste suhete ja sundkoormiste kaudu. Lepingulised suhted ja sundkoormised hõlmavad nii varasid kui ka teenuseid. Käesolevas analüüsi esemeks on üksnes varad.

RKSKS-st ja RiKS-st ei selgu, kellele ja mis alusel rahuajal sundkoormisi määratakse. Eelkõige **vajab seaduses üldiselt määratlemist, kuidas määratakse kindlaks riigile võimalikud vajaminevad vara liigid ning seejärel tsiviiltoetusena vajaminev vara.** Vara liikide määramisel võiks põhimõtteks olla näiteks tarnekindlus, vara asukoht, ligipääsetavus ja muud kaalukad asjaolud. Antud lahenduse korral oleks põhiõiguste piirangute raamid määratletud. Seejuures ei ole nõutav piirangute detailne kirjeldamine.²⁰ Võimalik, et see vajab teatava metoodika väljatöötamist. Üldine põhimõte võiks aga olla näiteks: *“Asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine määratakse isikule lähtudes riigikaitsest vajadustest, kui see on vältimatult vajalik ning muud võimalused asja õigeaegseks saamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.”* Muude võimalustena oleks sellisel juhul hõlmatud põhimõte, et esmalt rahuldatakse riigikaitsest vajadused riigivara arvelt, seejärel lepingute alusel ning alles siis on lubatav sundkoormised määrata isikule. Seejuures tuleb arvestada asja õigeaegse saamisega, mis omakorda aitab piiritleda näiteks piirkondi ja seal asuvaid asju. Viimasena oleks arvestatud proportsionaalsuse põhimõte. Sellisest sõnastuse põhimõttest on lähtunud ka PäästeS-s, HOS-s ja PPVS-s. Loomulikult iga riive seadmine vajab eraldi proportsionaalsuse analüüsi ja põhistamist.

HOS 2. peatükk reguleerib hädaolukorraks valmistumist. Hädaolukorraks valmistumisel on keskne dokument hädaolukorra lahendamise plaan, mille koostamisse kaasatakse asutusi ja isikuid. Mitmed hädaolukorra lahendamise plaanid käsitlevad stsenaariume, mis ei ole ohtlikud ainult ühiskonnale, vaid ka riigi toimimisele. HOS § 7 lg 3 sätestab, et asutusel on õigus saada muudelt asutustelt ja isikutelt hädaolukorra lahendamise plaani koostamiseks vajalikku teavet. Siseministri 8.juuni 2010. a määruse nr 15 "Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhend" § 4 lg 4 sätestab, et hädaolukorda juhtival asutusel peab olema ülevaade hädaolukorra lahendamist puudutavatest ressursidest. Hädaolukorra lahendamise plaanides on üldjuhul erinevate olukordade puhul sätestatud, et hädaolukorra lahendamist juhtiv:

- koordineerib hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressurside kaasamist ja kasutamist;
- omab ülevaadet hädaolukorra lahendamisel kasutatavatest enda ning teiste asutuste ja isikute ressursidest. Koostab selleks vastava ressursikataloogi, kus on ülevaade asjaomaste asutuste ja isikute tehnilistest ressursidest koos personali kontaktandmetega ning uuendab ressursikataloogi vähemalt üks kord aastas.

Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti sõnul on neil kaardistatud sündmuste lahendamiseks võimalikud vajalikud lisaressursid, sealhulgas vabatahtlike ja võimalik vajaminev tsiviilisikute ressurss ning neid saab kasutada nii tavasündmuste kui ka hädaolukorra lahendamiseks. Nimetatud ressursside üle peab iga asutus ise arvestust ning isikutega on sõlmitud võimaliku vajamineva ressursi osas tsiviilõiguslikud lepingud. Seega isikute kaasamine riigi valmisoleku tagamiseks on koostööpõhine ning seeläbi ei riivata isikute põhiõigusi ja vabadusi PS §-i 32 tähenduses.

Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti sõnul ei ole neil seni tulnud asju sundkasutusse võtta, kuna üldjuhul on teenuste osutamist võimalik kindlustada tsiviilõiguslike lepingutega. Seega mõlemad ametid püüavad tagada valmisolekut vajamineva ressursi osas ilma isikutele liigseid piiranguid seadmata, mis on isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamise seisukohast õige ja paindlik lähenemine. Samas mõlema ameti laiem ülesanne on siseturvalisuse tagamine, mis on samuti osa laiapiindses riigikaitsest.

²⁰ RK PSJK, 17. märtsi 1999. a otsus nr 3-4-1-1-99, p 14.

Eeltoodust tulenevalt on hetkel Eestis kaks **paralleelset planeerimissüsteemi**: üks riigi sõjaliseks kaitseks ja teine sisejulgeoleku kaitseks, millest viimasel on kokkupuude riigikaitsega. Planeerimise abil peab aga kogu riik olema valmistunud kõikideks võimalikeks juhtumiteks, mis võivad ohustada riiki ning suutma neile tulemuslikult reageerida. Arvestada tuleb ka asjaolu, et samaaegselt võivad ilmenda nii hädaolukord kui ka oht riigile. Riigikaitse strateegia kohaselt: “*sõjaoht võib varases staadiumis ilmnedu ka mittedõjalise survena. Seetõttu peab riigikaitse lisaks vahetule sõjalisele rünnakuohule käsitlema ka muid Eesti vastu suunatud tahtlikke tegevusi ning panustama julgeolekupoliitika teostamisse. /.../ Sõjalised konfliktid hõlmavad nii oma ettevalmistavas kui ka aktiivses faasis jõuliste mittedõjaliste meetmete kasutamist. Sellises keskkonnas võimaldab riigi julgeolekut tagada vaid riigikaitse lai käsitus, mis hõlmab ka mittedõjalist tegevust ja eeldab tugevat sisejulgeolekut.*”²¹

Vaadeldes sundkoormiste määramist ja keskse arvestuse pidamist tsiviiltoetuste registris RKSKS-s ja Päästeameti, Politsei- ja Piirivalveameti ning hädaolukorra lahendamise eest vastutava asutuse poolt eraldi peetavate võimalike kaasatavate ressursside arvestuse pidamist, siis võib tekkida olukord, kus luuakse põhjendamatult analoogsed võimekused eri ametkondade haldusalas. Lähtudes aga lai-apindsest riigikaitse käsitlusest, siis tasub kaaluda nii riigi- kui ka tsiviilressursse luua ja hallata ühtses keskkonnas. Seeläbi saab riik kogu ülevaate tsiviilvõimekustest, mida saab erinevate olukordade lahendamiseks kasutada ning saab tõhusamalt oma valmisolekut planeerida. Selliselt saab planeerimist sünkroniseerida. RKSKS-i kohaselt peetakse tsiviiltoetuse registrit aga üksnes lähtudes riigikaitse vajadustest. **Otstarbekas on laiendada tsiviiltoetuste registri pidamist, et vältida analoogsete reageerimisvõimekuste loomist eri ametkondades.** Samuti hoiab ühtne ülevaate pidamine kokku riigi ressursse ning isikute poole ei pöörduda erinevate ametite poolt korduvalt nende varade kaardistamiseks. Selliselt ei koormata liigselt ka isikuid ning ressursside planeerimine oleks selgem.

Riigikaitse laia käsitluse rakendumise sisuks on integreeritud planeerimine erinevateks riiki ja ühiskonda ähvardavateks ohtudeks.²² Selleks, et tagada erinevates olukordades ühine planeerimine, tuleb **laiendada andmekogu pidamise eesmärki selliselt, et arvestust peetakse lisaks riigikaitsele vahendite ka avaliku korra tagamise vahendite üle. Lisaks tuleb täiendada asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsiooni sätestades, et võimalike vajaminevate varade, sundkoormiste määramise ja täitmise üle peetakse arvestust tsiviiltoetuste registris.** Nimetatud lahenduse puhul tuleb arvestada, et see võib vajada lisaks õigusaktide muutmisele ka teatava infotehnoloogilise keskkonna arendust. Seejuures tuleb arvestada, et riigi valmisoleku tõstmine erinevateks olukordadeks nõuab tõhusat ametkondadevahelist koostööd.

3.2.5. Asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise pädevus

Alltoodud tabelis tuuakse seaduste kaupa pädevused, kellel on väljakuulutamata olukorras õigus asju sundkasutusse võtta.

PäästeS § 20 lg 1	PPVS § 7 ⁷ lg 3	KorS § 16 lg 1
Päästetöö juht või demineerimistö juht	Politseiametnik	Korraldusorgan

²¹ Riigikaitse strateegia lk 3. Kättesaadav: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/riigikaitse_strateegia.pdf

²² Riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 11.

Antud tabelist nähtub, et asja sundkasutusse võtmise pädevus on antud PäästeS-s ja PPVS-s ametniku tasandile, et nii päästetöö, demineerimistöo kui ka otsingu- või päästetöö sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel või muus piiriveekogus on aegkriitilised kiiret reageerimist vajavad sündmused, kus on vaja inimelu päästmiseks vajalikud otsused vastu võtta väga kiirelt. Näiteks on mõeldamatu olukord, kus veekogu ääres uppumisohus oleva inimese päästmiseks jäädakse paadi sundkasutusse võtmisel ootama vastavasisulist luba näiteks asutuse juhilt. Nimetatud asutused vastutavad enamasti ka sündmuse lahendamise juhtimise eest. Lisaks peab korrakaitse olema ohtude tõrjeks eelkõige paindlik, efektiivne ja kiire. KorS-s on asja sundkasutusse võtmine antud korrakaitseorgani pädevusse, kes KorS § 6 lõike 1 kohaselt on seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik.

Järgnevalt tuuakse seaduste kaupa pädevused, kellel on väljakuulutatud olukorras õigus asju sundkasutusse võtta ja sundvõõrandada.

HOS	RKSKS	RiKS
Eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht	Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ning talle alluvad ülemad, riigikaitseülesannetega asutus ja isik	<u>Kõrgendatud kaitsevalmidus:</u> VV, peaminister, Kaitseväge juhataja, kaitseväge juhataja volitatud ülem <u>Mobilisatsioon/demobilisatsioon:</u> Kaitseväge juhataja ning talle alluvad ülemad <u>Sõjaseisukord:</u> VV, peaminister, sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister, riigikaitseülesannetega asutus või isik, Kaitseväge juhataja, Kaitseväge struktuuriüksuse ülem

RKSKS-s on isikutelt vara sundvõõrandamise otsustamiseks rahuajal pädevad ka Kaitseressursside Amet ning sõjaajal Kaitseväge juhataja. Tabelist nähtub, et väljakuulutatud olukordades on asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamise tasand seadustes erinev. RKSKS-s ja RiKS-s on meetmete rakendamise otsustamine antud peaministri tasemeni. Selline kõrge otsustustasand võib aga osutada meetmete kohaldamisel erinevate olukordade lahendamisel kohmakaks mehhanismiks. Teiselt poolt asja sundvõõrandamine on oma olemuselt riivavam meede kui asja sundkasutusse võtmine, mistõttu kõrge otsustustasand võib tagada kaalutlevamate otsuste tegemist, et vältida ebaproportsionaalsete riivete seadmist. Samas räägib madalama tasandi subsidiaarsuse põhimõtte kasuks võime kiirelt ja paindlikult tegutseda ning reeglina sellised otsustajad on ise sündmustele kõige lähemal omades meetmete kohaldamise vajaduse osas vahetut teavet ning saavad langetada ka vastavasisulise kaalutusotsuse tulenevalt olukorrast.

Arvestades, et asja sundkasutusse võtmist ja sundvõõrandamist võivad erinevate olukordade lahendamiseks rakendada erinevad asutused, siis võib nõ kriisisituatsioonis lihtsasti tekkida olukord (nt

helikopteri vajadus on vajalik nii välispiiri kontrollimiseks kui ka haigete transpordiks haigalsse jne), kus ühe ja sama asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise vajadus tekib mitmel asutusel. Sellistel juhtudel tuleb asutustel omavahel leppida kokku ja seada vastavad prioriteedid ning leida olukorra lahendamise vajalikkusest tulenevalt vastav lahendus. See eeldab asutustevahelist koostööd ühisel planeerimisel ja lahendamisel ning oskuslikku juhtimist. Seega ressursside jaotus peab põhinema mitte asutustest tulenevalt, vaid olukorra iseloomust. Asja sundkasutusse võtmist ja sundvõõrandamist rakendavatel asutustel on olukorra lahendamisel samad eesmärgid, st tagada avalik kord, riigi julgeolek ja üldine huvi. Lisaks sätestab Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 101 lg 1, et valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse aluvuskorras, kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda. Ministreeriumi struktuuriüksuste vahelised, samuti ministreeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendab minister (lg 2). Erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus (lg 3). Seega sunnivahendite rakendamise vaidlused erinevate asutuste vahel lahendatakse kokkuleppe puudumisel vastavalt VVS-le. Peamine, mida tuleb **kattuva pädevuse korral silmas pidada, on konkureerivate asutuste kohustus teha koostööd.**

3.3. Asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise lubatavus välisriigi relvajõudude poolt

Eestil on õigus lubada oma territooriumile välisriigi relvajõudusid seaduses sätestatud alustel.

RiKS § 39 lg 1 p 3 sätestab, et rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemine on välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil ajutise viibimise võimaldamine seadusega sätestatud alustel ja korras.

Hetkel välisriigi relvajõududel ei teki Eesti Vabariigi territooriumil viibimisega iseseisvat õigust võtta asja sundkasutusse ja sundvõõrandada. Asjade sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine on Eesti õigusaktide kohaselt antud päästetöö juhi või demineerimistö juhi (PäästeS § 20 lg 1), politseiametniku (PPVS § 7⁷ lg 3), eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi (HOS § 22 lg 1 ja § 23 lg 2), riigikaitseülesannetega asutuse, Vabariigi Valitsuse, peaministri ja Kaitseväge juhataja (RiKS) pädevusse. VVS § 39 kohaselt täidesaatvat riigivõimu teostavad valitsusasutused. **Seega välisriigi relvajõududel ei ole hetkel pädevust ega volitust vastavasisulisi haldusakte anda. Nimetatud õigus on õigusaktides antud üldjuhul avaliku võimu kandjale.**

Järelikult hetkel välisriigi relvajõududel saab koormiste määramisel ja rakendamisel olla üksnes abistav roll või rakendamise funktsioon. Sarnaselt toetavad täna riiklike ülesannete täitmist vabatahtluse alusel osalevad vabatahtlikud päästjad ja abipolitseinikud, kes kaasatakse avaliku korra tagamiseks. **Välisriigi relvajõudude kaasamine riigikaitseesse või sisejulgeoleku tagamiseks saab toimuda üksnes vastavalt riigi poolt antud ülesannetele või korraldustele, sh juhistele.**

Eeltoodust on erisused sätestatud korrakaitseõiguses. Nimelt KorS § 3 lg 1 sätestab, et välislepingu või Euroopa Liidu õigusakti alusel võib kaasata avalikku korda tagama Eesti Vabariigi territooriumil teise riigi pädeva haldusorgani või Euroopa Liidu pädeva asutuse. Lisaks antakse välisriigi pädeva asutuse ametiisikule selleks teatud meetmete kohaldamise õigus (KorS § 3 lg 2). Seega on teatud juhtudel tehtud üldest regulatsioonist erisusi, mistõttu teatud põhjendatud juhtudel võib olla lubatav anda välisriigi relvajõududele analoogne volitus nagu KorS-s on sätestatud. Lähtuvalt eeltoodust võiks sätestada **seaduses selgelt, et asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise otsuse teeb Eesti riik oma asutuste kaudu ning sundkoormise rakendamisse võib kaasata välisriigi relvajõude.** Sellisel juhul oleks välisriigi relvajõud kaasatud koormiste rakendamisesse.

KorS-st tuleneva praktika pinnalt võib vajaduse korral kaaluda ka välisriigi relvajõudele iseseisva asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise õiguse andmist. Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, et hetkel ei ole Kaitseväel vahetu sunni kohaldamise õigust, mis võib teha koormiste rakendamise raskeks ning sellist õigust ei ole ka välisriigi relvajõududel.

3.4. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise protsess

Põhiõiguse kaitseala riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Riive vastavus põhiseadusele formaalselt tähendab seda, et riiklik akt tuleb vastu võtta kõiki kompetentsi-, menetlus- ja vorminõudeid järgides. PäästeS § 1 lg 2, RKS KS § 1 lg 1 ja RiKS § 1 lg 2 on sätestatud, et asja sundkasutusse võtmisel ja võõrandamisel kohaldatakse haldusmenetluse seadusest (HMS) tulenevat regulatsiooni. HMS reguleerib avalike ülesannete täitmist, mistõttu eriseadustes haldusmenetluse seaduse nimetamata jätmisel tuleb juhinduda HMS-st.

Asju on lubatud sundkasutusse võtta ja sundvõõrandada enamasti vältimatutel juhtudel, va RKS KS-e §-s 3 tulenevast juhust, kus koormisi võib seada ka rahuajal. Seega on eelduslikult põhjendatud koormiste seadmisel kiirendatud protsessi vajadus. Enim mõjutavad HMS-st tulenevat kiirust uurimispõhimõtte (§ 6) ja ärakuulamiskohustus (§ 40 lg 2). Uurimispõhimõttest tulenevalt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. **Tegemist võib olla väga aeganõudva tegevusega, mistõttu võiks eriseadustes kaaluda uurimispõhimõtte piiramist.** Näiteks olukorra kiireloomulisusest tulenevalt ei ole tihti võimalik põhjalikult asjade valikut teha ning võetakse kasutusele hetkel saadaolev vahend. Ärakuulamiskohustuse kohaselt peab enne menetlusosalise suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, haldusorgan andma talle võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Samas HMS § 40 lg 3 p 1 annab võimaluse jätta menetlusosalise arvamus ja vastuväited ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda.

Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise puhul tuleb lähtuda teatavatest vorminõuetest. RKS KS §-d 18 ja 19 sätestavad vara sundvõõrandamise korra ja vara vastuvõtmise nõuded. Selle kohaselt vara sundvõõrandamiseks ja vastuvõtmiseks moodustatakse kolmeliikmelised komisjonid. Vara sundvõõrandamiseks vormistatakse käsund ning vara võetakse vastu sundvõõrandamise voliniku (komisjoni) poolt koostatud üleandmise-vastuvõtmise akti alusel, kus märgitakse sundvõõrandatud vara kogus, hulk, vastavus kehtivatele standarditele, tehnilistele ja kvaliteedinõuetele ning vara amortiseerumise aste.

RKS KS §-des on 24 ja 25 sätestatud vara sundkasutusse võtmise kord. Sundkasutusele võetava sõiduki, ujuvvahendi ja õhusõiduki sunkasutuse kord on sätestatud eraldi. Üldine põhimõte vara sundkasutuse puhul on sama, mis vara sundvõõrandamise puhul. Seega RKS KS sätestatud kord varade määramisel ja vastuvõtmisel on kiirete olukordade puhul aeganõudev protsess.

Selleks, et sundvõõrandamist ja sundkasutust kohaldav asutus saaks tõhusamalt rakendada HMS-st tulenevat uurimispõhimõtet ning tagada võrdse kohtlemise põhimõtet meetmete kohaldamisel on **vajalik meetmeid kohaldavas seaduses sätestada meedet kohaldava asutuse õigusena saada teavet asja sundkasutusse võetava ja sundvõõrandatava asja kohta.** Võimalik, et selleks on vaja taotleda juurdepääse andmekogudesse, mis sisaldavad andmeid vajalike tsiviilressursside rakendatavuse määramiseks. Selleks on vaja aga eelnevalt kaardistada võimalikud andmekogud, mis sisaldavad sellist informatsiooni.

HOS § 24 sätestab asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise korra. Lõike 1 kohaselt asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise viib läbi eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi

määratud ametiisik. Seejuures on HOS regulatsiooni järgi meetme otsustaja ja protokollija erinevad ametiisikud. Sundvõõrandatava või sundkasutusse võetava asja omanik või valdajat on nõudmisel kohustatud toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta. Lisaks asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise kohta koostatakse protokoll kahes eksemplaris, millest üks eksemplar protokollist antakse asja omanikule või valdajale. HOS § 24 lg 4 sätestab, et Vabariigi Valitsus võib kehtestada määrusega eriolukorra ajal asjade sundvõõrandamise ja sundkasutusse võtmise täpsema korra. Nimetatud korda aga ei ole kehtestatud.

Seega HOS-i regulatsioon vara sundkasutusse võtmisel ja võõrandamisel on üldine ja paindlikum kui teistes eelpool võrreldud seadustes. Samas vara sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel olukordade lahendamiseks on vajalik teha teatavad toimingud, et oleks selgem ka hilisem kahju hüvitamine.

PPVS § 7⁷ lõiked 4–6 sätestavad otsingu- või päästetöö puhul asja sundkasutamise korra, mille kohaselt võib kohustada sundkasutusse võetava asja omanikku või valdajat toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta ning üleandmise kohta koostatakse protokoll. PPVS mõtte kohaselt on otsustaja ja protokollija sama ametiisik. PäästeS § 20 lõiked 3 ja 4 sätestavad sarnase regulatsiooni nagu PPVS-s.

Võrreldes RKSKS-i PäästeS-i, HOS-i ja PPVS-ga, siis viimati nimetatud kolmes seaduses on asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise kord sätestatud tagasihoidlikult. Samas on selgesti sätestatud vara üleandmine ja vajadusel asja üleandmise kohta toimetamine ning protokollimine. Kiireloomuliste olukordade lahendamisel ei ole võimalik nii põhjalikku asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise protsessi läbi viia nagu on sätestatud RKSKS-s (näiteks hinnata asja vastavust tehniliste nõuetele jne). Olukorra lahendamise seisukohast on vaja, et sundkasutusse võetavat ja sundvõõrandatavat asja saaks koheselt kasutada. Samas arvestades, et protokoll koostamine ning RKSKS-is akti koostamine on sätestatud kõikidel juhtudel, siis tasuks ühtlustada asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise dokumenteerimist ühetaoliselt ning loobuda RKSKS-s sätestatud asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise korrast ja sätestada kord sarnaselt HOS, PPVS ja PäästeS sätestatule. Nimetatud korrad toetavad enam piiravate meetmete kohaldamist kiireloomulistes olukordades.

HMS § 18 lg 1 p 2 kohaselt menetlustoiming protokollitakse, kui seda peab vajalikuks asja menetlev haldusorgan. Meetmeid reguleerivas seaduses võib täpsustada, et protokollitakse nii asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine kui ka asja üleandmine. Samuti on soovitatav märkida meetme kohaldamise protokollis lisaks haldusmenetluse seaduses sätestatud andmetele **võimalusel märkida asja seisukord ja väärtus ning isik, kelle suhtes meedet kohaldatakse ja eeldatav meetme kohaldamise kestus**. Seejärel on pärast sündmuse või olukorra lõppemist lihtsam tuvastada asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel tekkinud kulud ning samuti on pakutud lahendus piisavalt paindlik tegutsemaks kiiretes olukordades. Samas see ei tähenda, et pärast iga sündmuse või olukorra lõppedes ei peaks kulusid uuesti üle hindama ja põhjendama. Selliselt tagatakse isikutele tõhusamalt nende põhiõiguste ja vabaduste kaitse ning isik on kaitstud riigivõimu omavoli eest.

Siinjuures on oluline rõhutada, et protokollimise kohustus ei tähenda, et protokoll koostamine peaks alati toimuma ilmtingimata meetme kohaldamise ajal. Lisaks protokoll ei asenda meetme kohaldamise otsust, mis on sisuline otsustus, mis peab olema põhjendatud ning milles määratakse isiku õiguste piirang (vajadusel, nagu viidatud, ka kohustus toimetada asi määratud kohta). Protokoll on aga meetme käigu fikseerimine. Kui meetme otsustaja ja protokollija on sama ametiisik, siis on võimalik otsustus ja meetme käik fikseerida ühes dokumendis, kui tegemist on erinevate ametiisikutega (HOS), ei pruugi see olla võimalik. Ohutõrje efektiivsuse tagamise vajadus nõuab, et dokument-

eerimine ei muutuks takistavaks asjaoluks meetme kohaldamisel. Samas ei tohi meetme protokol-
limisega ka liigselt viivitada, kuna sellisel juhul võivad kaotsi minna olulised dokumenteerimist va-
javad asjaolud, mis omavad tähtsust näiteks hilisemas kahjumenetluses.²³

HMS § 55 lg 2 kohaselt antakse haldusakt kirjalikult, kuid võimaldab muus vormis anda haldusakti
edasilükkamatu korralduse tegemiseks. Isiku taotlusel, kellel on selleks põhjendatud huvi, tuleb muus
vormis antud haldusakt tagantjärele viivitusega kirjalikult vormistada. HMS § 61 lg 1 kohaselt hal-
dusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest. HMS § 71 lg 1 sätestab, et isik, kes leiab, et hal-
dusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada
vaide. HMS § 87 on sätestatud edasikaebamise õigus, mille kohaselt, isik, kelle vaie jäi rahuldamata
või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätes-
tatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse. Seega on isikutele tagatud koormiste seadmisel
ka PS-s sätestatud kaebõigus.

Arvestades, et **HMS võimaldab edasilükkamatutel juhtudel kalduda kõrvale teatavest nõuetest
ning haldusakt hakkab kehtima teatavaks tegemisest, siis lähtuvalt eeltoodust ei ole asja
sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel otsest vajadust HMS-st erisuste kehtestamiseks
ning piisab HMS-s sätestatust.**

²³ Korrakaitseaduse seletuskiri, lk 30

4. RIIGILE KASULIKU TÖÖ ÜHEKORDNE TEGEMINE

Lähteülesande kohaselt mõeldakse riigile kasuliku töö ühekordse tegemise all olukordi, kus eraisik toetab avaliku võimu teostamist, juhul kui pädevad asutused/ isikud ei saa seda ise (õigeaegselt) teha. Näiteks kaasatakse isik tänavalt appi päästetööle või Kaitsevägele vajalikku kraavi kaevama.

Samuti tuleb lähteülesande kohaselt analüüsida olukordi, kus isikule kuuluv asi koormatakse riigi poolt ning asja kasutamiseks on vajalik isiku poolne abi. Näiteks võetakse riigi kasutusse isikule kuuluv traktor ning isiku teadmisi on vaja, et traktorit remontida/ sõita, samuti näiteks bussifirma kohustus talle kuuluvaid, kuid riigi koormatud bussid või trelvajadude liikmeid rindele toimetada.

4.1. Riigile kasuliku töö tegemise lubatavus Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt

Töökohustusega piiramine omab puutumust eelkõige PS §-dega 19 ja 29. PS § 19 sätestab, et igal inimesel on õigus vabale eneseteostusele. Antud sätte esemelisse kaitsealasse kuulub isiku otsustamisvabadus.²⁴

PS § 29 kohaselt Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. Keegi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud.

PS § 19 lg 1 on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, millest tulenevalt võib seda piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud.²⁵

Eeltoodud sättest tuleneb, et PS § 29 lg 2 sätestab **sõnaselgelt sunniviisilise töö keelu, mis on kooskõlas rahvusvahelise õigusega, kuid samas EI ole rõhutanud, et neid dokumente tuleb kasutada arvestades siiski muutunud eluliste olude ja kehtivate väärtustega**. ILO konventsiooni nr 29 art 2 lg 1 sätestab, et sunniviisiline töö on igasugune töö või teenistus, mida nõutakse mis tahes isikult ükskõik missuguse karistusega ähvardades ja milleks see isik ei ole ennast vabatahtlikult pakkunud.²⁶

Teatud situatsioonides on siiski hädavajalik ja mõistlik, et inimene töötab ka vastu oma tahtmist. Nii on PS §-s 29 sätestatud, et loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, mis on eriolukorra tööd, on töökohustuse seadmine lubatud, kuna seda ei peeta sunniviisiliseks. Samas nii ILO konventsioon nr 29 kui EIÕK keelavad sunniviisilise töö, kuid toovad ühtlasi loetelu juhtudest, mida ei peeta sunniviisiliseks töötamiseks.

PS kommenteeritud väljaandes on asutud seisukohale: *“Sätte sisustamisel on tarvis arvestada, et põhiseadus on elav dokument, mida tuleb tõlgendada kooskõlas tänapäeva väärtuste ja põhimõtete-ga, mistõttu ei saa PS § 29 lg-s 2 nimetatud loetelu pidada ammendavaks, kuid selle laiendamisel peab arvestama igal juhul siduva rahvusvahelise õigusega.”*²⁷

²⁴ <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-19/>

²⁵ (RKTko 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11).

²⁶ <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/>, p 5

²⁷ <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/>, p 5.2

PS § 124 sätestab Eesti kodaniku kohustuse võtta osa riigikaitsest.

4.2. Töökohustuse regulatsioon EIÕK-s, Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis ning ILO konventsioonis

EIÕK (Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon) art 4 sätestab orjuse ja sunniviisilise töötamise keelamise ning selle kohaselt kellelki ei või nõuda sunniviisilist või kohustuslikku töötamist. Seejuures mõiste “sunniviisiline või kohustuslik töötamine” ei hõlma:

- a) töid, mida harilikult vastavalt käesoleva konventsiooni artikli 5 sätetele nõutakse kinnipidamisel või selliselt kinnipidamiselt tingimisi vabastamise korral;
- b) sõjalist laadi teenistust või kohustusliku sõjaväeteenistuse asendusteenistust süümelistel kaalutlustel riikides, kus seda kasutatakse;
- c) teenistust, mida nõutakse elu või ühiskonna heaolu ohustavate eriolukordade või õnnetuste korral;
- d) tööd või teenistust tavalise kodanikukohustuse osana.

Seejuures tuleb arvestada, et EIÕK-s on üleeuroopalised (miinimum)standardid, millest madalamal tasemel ei tohi põhiõigused EN liikmesriikides (ja sh ka EL liikmesriikides) olla kaitstud. Liikmesriikidele on selles valdkonnas jäetud pädevus ning võimalus kehtestada põhiõiguste kaitsmisel miinimumist kõrgemaid standardeid.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 8 kohaselt kedagi ei tohi panna sunniviisilisele või kohustuslikule tööle ning seejuures “sunniviisiline või kohustuslik töö” ei hõlma ükskõik millist teenistust, mis on kohustuslik erakorralise seisukorra või õnnetuse korral, mis ohustab elanikkonna elu või heaolu. Antud pakti puhul on tegemist välislepinguga, millega Eesti on ühinenud ja see jõustus Eesti suhtes 21. jaanuaril 1992. a. Seega tegemist on Eestile siduva õigusaktiga.

Lisaks sätestab Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 5 p 2, et kellelki ei tohi nõuda sunniviisilist või kohustuslikku töötamist. Erisusi ei ole sätestatud. Harta on eelkõige suunatud EL-i institutsioonidele ning üksnes täiendavalt (subsidiiaarselt) liikmesriikidele. Alates Lissaboni lepingu jõustumisest 2009. aasta detsembris on harta õiguslikult siduv ja Eestile ELi õiguse rakendamisel kohustuslik. Vastuolu korral on Euroopa Liidu õigus liikmesriigi õiguse suhtes ülimuslik.

Oluline on märkida, et EIK kasutab EIÕK tööga seotud sätete sisustamisel ILO konventsioone. Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsiooni nr 29 art 2 sätestab, et **sunniviisilise või kohustusliku töö mõiste ei hõlma endas mistahes tööd või teenistust, mida nõutakse hädaohu korral, see tähendab sõja, õnnetuse või õnnetusohu nagu tulekahju, üleujutuse, näljahäda, maavärina, ägedate epideemia- või episootiapuhangute, metsloomade, putukate või taimekahjurite sissetungi korral, ning üleüldse juhul, mis võiks ohustada kogu või osa elanikkonna elu ja heaolu.** Samuti mistahes tööd või teenistust, mis kujutab endast osa täielikult suveräänse riigi kodanike loomulikest kodanikukohustest. Lisaks EIÕK art 15 kohaselt peab tegemist olema olukorraga, mis ähvardab rahva eluvõimet. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 4 kohaselt peab erakorraline seisukord ähvardama rahva elukäiku.

Seega nimetatud õigusaktid keelavad küll sunniviisilise töö, kuid toovad ühtlasi loetelu juhtudest (hädaoht, tulekahju, sõda, õnnetus jne), mis puhul ei ole tegemist sunniviisilise tööga. Järelikult riigile kasuliku töö ühekordne tegemine on kodanikukohustus, mille puhul ei kohaldu rahvusvahelise sundtöö keeld. Võrreldes eelpool nimetatud kolme õigusakti, siis on näha, et inimõiguste kaitset tagavad sätted mõnevõrra erinevad. Samas nendest õigusaktidest tuleb Eesti õigusesse isikutele töökohustuse seadmisel piirangud. Üldine piirang on, et sunniviisiline või kohustuslik töö

on keelatud, kuid samas EIÕK art 4 lg 3 loetelu ei kujuta endast mitte õigustatud erandeid sunniviisilise töö keelu osas, vaid selle kaudu tuleb sisustada nimetatud sunniviisilise töö mõistet.²⁸ EIÕK art 15 esimene lõik sätestab, et 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 kohtustustega. Seega võib jõuda järeldusele, et eelpool käsitletud õigusaktides ei ole täpselt lahti mõtestatud, et mis need olukorrad täpselt on, mis ei ole käsitletavad sundtööna ja mis on nende kriteeriumid. See jääb lõppkokkuvõttes EIK õigusemõistmise raames kohtu hinnata. Arvestama peab ka asjaolu, et maailm on piisavalt muutunud ning erinevad olukorrad ei ole selgesti piiritletavad. Teiste riikide mõjutamiseks kasutatakse väljakuulutatud sõja asemel üha enam mittesõjalisi vahendeid, mida tuleb lahendada rahuaja tingimustes. Seega **vältimatust vajadusest tulenevalt on töökohustuse seadmine õigustatud ja proportsionaalne ka olukordade puhul, mis ei ole väljakuulutatavad, kuna näiteks ulatusliku päästetöö, hädaolukorra kui ka vahetu kõrgendatud ohu puhul on samuti tegemist eriliste ohuolukordadega, mis ohustavad elanikkonna elu või heaolu.**

4.3. Hetkeolukorra kaardistus riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel

Töökohustuse sätted on reguleeritud PäästeS-s, KorS-s, HOS-s ja RiKS-s, RKSKS (veokohustus olev töökohustuse osa) ja ErSS-s. Samuti on PPVS § 7⁷ lõikes 5 isiku töökohustuse osa. Nimelt otsingu- või päästetööd juhtiv isik võib kohustada sundkasutusse võetava asja omanikku või valdajat toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta.

Kehtiva õiguse pinnalt nähtub, et töökohustuse rakendamine on lubatav nii väljakuulutamata olukordades (päästetöö ja vahetu kõrgendatud ohu korral), kui ka väljakuulutatud olukordades (kõrgendatud kaitsevalmiduse, eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal). Töökohustuse rakendamine väljakuulutatud olukordades on lubatav PS § 124 alusel, mis kohustab Eesti kodanikke osalema riigikaitstes.

	PäästeS	KorS	HOS	RiKS	ErSS	RKSKS
Meetme nimetus	Isiku rakendamine päästetööle	Muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kohustuslik kaasamine korra-kaitsesse	Töökohustus	Töökohustus: Sundtöökohust ja riigikaitseoline töökohustus	erakorralise seisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata vastavalt PS §-le 130 õigust vabalt valida tegevusala, elukutset või töökohta.	Veokohustus

²⁸ <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/>, p 5.1

Meetme kohaldaja	päästetöö juht	korrakaitseorgan	eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht, muu eriolukorra juhi määratud ametiisik	<u>Kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal</u> VV; <u>Sõjaseisukorra ajal</u> VV, Kaitseväge, teised isikud ja asutused; <u>Mobilisatsiooni ajal</u> VV; <u>Demobilisatsiooni korraldamisel</u> ??? <u>Sundtöökohustust</u> -valitsusametiasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juht või tema volitatud isik.	-	ministeeriumid; Kaitseressurside Amet; Kaitseväge struktuuriüksuste ülemad või nende poolt volitatud isikud.
Meetme kohaldamise kestus	isikut võib rakendada ainult nii kaua, kui see on päästetööks vältimatult vajalik.	nii kaua, kui see on ohu tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks vältimatult vajalik.	30 päeva, HOS eelnõus 48 tundi	Sundtöökohustuse kestus on kuni 48 tundi	-	48 tundi (24 tunniks, mida vajadusel võib ühekordselt pikendada veel kuni 24 tunniks.) Veokohustuse kestuseks ujuv vahendiga on saadud kohustuse täitmise aeg.
Olukord, mis puhul võib meetet kasutada	päästetöö	vahetu kõrgendatud oht	eriolukord	kõrgendatud kaitsevalmidus, mobilisatsioon, demobilisatsioon, sõjaseisukord	-	kõrgendatud kaitsevalmidus, mobilisatsioon, demobilisatsioon sõjaseisukord

PäästeS-e §-s 18 päästetöö juht võib rakendada päästetööle füüsilist isikut alates 18. eluaastast ohu tõrjumiseks või päästesündmuse tagajärgede leevendamiseks vajalike toimingute tegemiseks, kui:

- 1) Päästeametil ei ole endal võimalik päästesündmuse iseloomust tulenevalt päästetööd tulemuslikult teha või selle tagajärgi leevendada;
- 2) Päästeameti tegevuses vabatahtlikkuse alusel osalevad vabatahtlikud päästjad ei saa õigel ajal või piisavalt tulemuslikult päästetööd teha;
- 3) rakendamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu rakendatavale isikule või tema varale.

Päästetööle rakendamise eristusena on sätestatud, et päästetööle rakendatud isikut ei või kasutada plahvatus-, keemia- või kiirgusohuga seotud tööde läbiviimiseks. Ilmselt seetõttu, et tegemist on ohtlike töödega, mis kujutavad ohtu tervisele. Lisaks sellele meetet rakendatakse nii kaua, kui see on

päästetöoks vältimatult vajalik ning isikule laienevad sotsiaalsed tagatised: hüvitis hukkamise või päästetööl saadud vigastuse tagajärjel saabunud surma korral, vigastuse või tekkinud haiguse tagajärjel tuvastatud osalise või puuduva töövöime hüvitis, vigastamise või haigestumise kannab riik ravi- ja ravimikulud.

KorS § 16 sätestab, et korrakaitseorgan võib kohustada ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama või ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikkude eset korrakaitseorgani kasutusse andma isiku, kes ei ole avaliku korra eest vastutav ning kelle kohustus ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ei tulene muust seadusest või halduslepingust, kui ta on võimeline ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama või kui tema valduses on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik ese ja kui:

- 1) tegemist on vahetu kõrgendatud ohuga;
- 2) avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või vastutaval isikul ei ole võimalik ohtu õigel ajal tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada või see ei anna piisavat tulemust;
- 3) korrakaitseorgan ei saa ise või vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ja
- 4) kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega.

Isikut lubatud kaasata ainult nii kaua, kui see on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vältimatult vajalik.

Kõik punktides 1-4 nimetatud tingimused peavad esinema samaaegselt ehk kolmanda isiku kaasamine on äärmine abinõu vahetu kõrgendatud ohu korral. KorS-st tuleneb, et põhimõtteliselt võib vajadus isiku kaasamiseks ohutõrjusse tekkida kahesugustes olukordades. *“Esiteks siis, kui ohu tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine nõuab teatud erilise oskuse või vahendi kasutamist ning seda valdab ainult kaasatav isik. Teiseks võib vajadus kolmanda isiku kaasamiseks olla seotud suuremahuliste ja pikka aega vältavate või väga kiireloomuliste ohtude või rikkumiste tõrjumisega, nõudes suurte ressursside kiiret kasutuselevõtmist, mis ei pruugi ainult haldamisel kasutatavate vahenditega olla teostatav (nt looduskatastroofide likvideerimine).”*²⁹

HOS § 21 sätestab töökohustuse, mille kohaselt eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või muu eriolukorra juhi määratud ametiisik võib eriolukorra ajal kohustada füüsilist isikut eriolukorra tööd tegema, kui pädevad asutused või nende poolt vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda õigeaegselt teha. Isikule on töökohustuse rakendamiseks sätestatud, et isikule võib töökohustuse panna juhul, kui ta on vähemalt 18-aastane ning selle töö tegemiseks oma teadmistelt, oskustelt ja tervises seisundilt võimeline. HOS § 21 lõike 3 kohaselt töökohustus lõpeb eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või muu eriolukorra juhi määratud ametiisiku määratud ajal, kuid mitte hiljem kui eriolukorra lõpetamisel. Isikut ei või töökohustuse täitmisele rakendada järjest kauemaks kui 30 päevaks. HOS § 21 lg 5 kohaselt Vabariigi Valitsus võib kehtestada määrusega eriolukorra ajal füüsiliste isikute suhtes töökohustuse rakendamise täpsema korra. Nimetatud määrust analüüsi koostamise hetkeks ei ole kehtestatud. HOS eelnõu 205 SE § 26 lg 3 kohaselt isikut tohib töökohustust täitma rakendada kõige kauem 48 tunniks.

RiKS § 10 ja §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 on sätestatud isikute põhiõiguste ja vabaduste piiranguid ning 5. peatüki 1. jaos töökohustus.

RiKS § 44 sätestab töökohustuse, mille kohaselt töökohustus on Eesti kodaniku või muu Eestis alaliselt elava füüsilise isiku kohustus teha riigikaitseliste tööd, kui töö tegemine on vajalik riigikaitseüleannete täitmiseks või selle toetamiseks. Seejuures on täpsustatud, et töökohustus ei ole tegevvaldase poolt sõjaaja ametikoha ülesannete täitmine, ajateenistus, reservteenistus ja asendusteenistus. Lõigetes 3, 4 ja 5 eristatakse, et töökohustus jaguneb riigikaitselikeks töökohustuseks ja

²⁹ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri, lk 39

sundtöökohustuseks. Riigikaitsealine töökohustus on töö- või teenistussuhtest tulenev töökohustus, mis on vahetult seotud riigikaitseülesannete, sisejulgeoleku ja põhiseadusliku korra või elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega. Sundtöökohustus on ühekordne töö- või teenistussuhteväline ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamine kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal. Sundtöökohustust ei või rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellele sarnanevast suhtest tulenevale tööle. Sundtöökohustuse panemise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine.

Erisustena on RiKS § 45 lg 1 sätestanud, et Vabariigi Valitsus võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorral ajal kehtestada korraldusega töökohustust täitvale isikule töölepingu seaduses, avaliku teenistuse seaduses ja avaliku teenistuse eriliikide ametnikele kohaldatavates eriseadustes sätestatust erineva tööajakorralduse ning erinevad nõuded töö-, puhke- ja valveaja kestusele ning piirangud ööajal ning riigipühadel tehtavale tööle. RiKS § 45 lg 2 sätestab puhkeaja regulatsiooni, mille kohaselt töökohustusega isikule peab olema tagatud 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeajaga, millest neli tundi puhkeajaga peab olema katkematu, ning seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeajaga. RiKS eelnõu seletuskirjas ei ole põhjendusi, miks sellise erisuse kehtestamine on vajalik, mistõttu ei saa hinnata ka antud sätte piisavust. Teistes olukordades ei ole nimetatud piirangut selliselt kehtestatud.

RiKS 5. peatüki 2 ja 3 jaotis sätestab riigikaitsealine töökohustuse ja sundtöökohustuse. Riigikaitsealine töökohustus on seotud kõrgemate ametikohtade täitmisega. Sundtöökohustus on töökohustuse liik. RiKS § 44 lõike 5 kohaselt sundtöökohustus on ühekordne töö- või teenistussuhteväline ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamine kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal. Sundtöökohustust ei või rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellele sarnanevast suhtest tulenevale tööle. Sundtöökohustuse panemise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine.

RiKS § 54 lg 2 sätestab sundtöökohustuse kohaldamisel lisatingimusena, et isikuid võib kohustada ilmuma sundtöökohustust täitma koos vajalike töövahendite ja sõidukitega, kui need olemas on. Nimetatud sätte sarnaneb oma sisult KorS § 16 ja RKS § 33 sätestatud võimalusele rakendada isikule töökohustust koos asjaga. Samas on selgusetu RiKS § 54 ja RKS § 33 sisuline erinevus ja vajadus ning miks RiKS-i kehtestamisel jäeti veokohustus kõrvalregulatsioonina alles, kuid töökohustuse regulatsioon viidi üle RiKS-i. Nimetatud põhjendust ei leia ka RiKS eelnõu seletuskirjast. Samas on otsustatud RKS §-i jätta veokohustuse regulatsioon, mis teatud juhtudel võib sisaldada töökohustust.

RiKS-s on sätestatud töökohustus, sundtöökohustus ja riigikaitsealine töökohustuse mõistete. Ilmselt saab RiKS täheduses rääkida siiski teenistus- ja töösuhtest tulenevast töökohustusest (so riigikaitsealine töökohustus) kui ka ühekordsest töö- või teenistussuhte välisest avaliku võimu toetamisest (so sundtöökohustus).

Lisaks RKS § 33 sätestab veokohustuse ning selle kohaselt veokohustus on riiklik kohustus sõiduki, ujuvvahendi või õhusõiduki omanikule või valdajale vedude teostamiseks koos juhi või meeskonnaga riigikaitsealisteks vajadusteks. Seega nimetatud mõistest tuleneb, et veokohustus sisaldab nii asja sundkasutusse võtmise kohustust kui ka isiku töö tegemise momenti, mistõttu juhi ja meeskonna kaasamine oma olemuselt on samuti nendele isikutele töökohustus. Sarnane kohustus on sätestatud ka KorS §-s 16, mis samuti võimaldab rakendada isikule töökohustust koos vahendiga, milleks võib olla nii eriotstarbeline seade kui ka sõiduk. PäästeS ja HOS kohaselt võiks sellistel puhkudel rakendada koos asja sundkasutusse võtmise ja isiku tööle rakendamise meedet ning kaks meedet ühildatuna on oma sisult põhimõtteliselt veokohustus RKS kohaselt kui ka KorS mõistes muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kohustuslik kaasamine korrakaitseks.

ErSS § 4 lg 1 p 3 sätestab üldiselt, et erakorralise seisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 130 õigust vabalt valida tegevusala, elukutset või töökohta. ErSS § 18 lg 2 p 2 kohaselt erakorralise seisukorra juht võib erakorralise

seisukorra ajal Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks üle viia täidesaatva riigivõimu asutuse või valla- või linnavalitsuse ametniku teisele ametikohale või teise paikkonda kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni ja anda talle ametiväliseid ülesandeid ilma ametniku nõusolekuta. Tegemist on sisuliselt väga üldise regulatsiooniga ning töökohustuse olemus sarnaneb RiKS-s sätestatud riigikaitseliku töökohustusega, mis on pikemaajaline ning ametivälised ülesanded võivad hõlmata samuti riigikaitselisi ülesandeid. Selleks, et tagada õigusselgus, siis **ErSS-i tuleb täiendada töökohustuse regulatsiooni osas või teha vastav viide töökohustust reguleerivale seadusele.**

Meetme kohaldamise õigus on antud nii lihtametnikule kui ka kõrgemalseisvatele asutustele nagu ministriumid, Vabariigi Valitsus ja Peaminister. Otsustustasandi erinevus on sõltuvuses sellest, kas tegemist on väljakuulutatud olukorraga või väljakuulutamata olukorraga. Väljakuulutatud olukorras on meetme ulatus intensiivsem. Väljakuulutamata olukordade puhul on meede üldjuhul ajaliselt piiratud ning väga piiritletud juhtudel kohaldatav. Oluline, et meetme kohaldamise õigus erikordade puhul on antud avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutusele. HMS § 8 kohaselt haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Haldusorgani siseselt saab määratakse isikud, kes haldusorgani nimel tegutsevad. Meetme rakendajale vastava meetme rakendamise pädevuse andmine peab põhinema põhjendatud vajadusel, et kuivõrd see on vajalik tema ülesande täitmiseks või ülesande täitmise tagamiseks. Oluline on, et vastav pädevus oleks määratud, kuna see on äärmiselt oluline õigusriigi ja demokraatia põhimõttest tulenevalt. **Kuna riigikaitse laias tähenduses peab olema eelkõige eesmärgipärane ja efektiivne, siis peaks ka meetme rakendajal seadusliku aluse põhimõttest tulenevalt olema vastav õigus. Otsustustasandi määramisel tuleb kindlasti arvestada, et aegkriitilistes olukordades ei jääks vajalikud otsused tegemata.** Seda, kas otsustuspädevused peavad jääma väljakuulutatud olukordades ja väljakuulutamata olukordades erinevaks sõltub suuresti olukordade lahendamise juhtimismudelitest ning meetme intensiivsusest. Arvestades, et olukordade ennetamine ja neile vastamine nõuab kiirust ja spetsialiseerumist, siis tasuks kaalumist, et asutuste volitused väljakuulutatud olukordades oleksid võimalikult sarnased väljakuulutamata olukordades olevate volitustega. **Meetme riive kontrollimise tagamiseks ning vältimaks isikute õiguste põhjendamatut piiramist lihtametniku tasandil on võimalik anda otsustuspädevus ametnikule, piirates see ajaliselt näiteks 24 tunniga, mille lõppemisel peab meetme kohaldamise jätkamise otsustama kõrgem tasand.** Sarnaselt on lahendatud väga riivava meetme (viibimiskeelu) kohaldamine KorSis.

Vaadeldes nii õigusnorme Eesti õigusaktides kui ka EL ja rahvusvahelises õigusaktides sisalduvaid norme, siis **töökohustust on võimalik rakendada proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt järgmistel tingimustel:**

- 1) juhul, kui selleks on vältimatu vajadus ja
- 2) riigil või vabatahtluse alusel kaasatud isiku abil ei ole võimalik töökohustuse sisuks olevat tööd õigel ajal või piisavalt tulemuslikult teha;
- 4) kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega;
- 5) mõjutab võimalikult vähe isiku tavapärasest tegevust.

Töökohustuse rakendamisel peab lähtuma minimaalsuse põhimõttest, mistõttu töökohustust võib kohaldada ainult nii kaua, kuni eesmärk on täidetud. Tingimuste seadmisel tuleb lähtuda *ultima ratio* põhimõttest, kus töökohustust rakendatakse vaid äärmuslikel juhtudel. Samuti peab isikule töökohustuse panemine olema sobiv meede. Nii rahuajal kui ka väljakuulutatud erikordade puhul **tuleb lähtuda põhimõttest, et tööd, kuhu isikuid võib kaasata peavad olema isikule jõukohased ja ei tohi kujutada ohtu tööohutusele või töötaja tervisele.** Õigusaktides ei saa selgesõnaliselt sätestada ülesannete loetelu, mis puhkudel saab kohustada isikut tegema sundtööd. **Töökohustuse määramine peaks olema erandlik meede, mille eesmärgiks on vältimatu vajaduse korral täiendada julgeoleku tagamist või riigikaitset, mitte seda asendada.** Esmajärjekorras peab riik ise

tagama vajalikud ressursid isikuid sunniviisiliselt kaasamata. Kui riigil endal ei ole siiski võimalik teatud ülesannet täita, siis on lubatav panna isikule töökohustus, kui ta on selle töö tegemiseks oma teadmistelt, oskustelt ja terviseseisundilt võimeline. Näiteks politseiametnikule, päästenistujatele ja vanglateenistuse ametnikule kui ka abipolitseinkele ja vabatahtlikele päästjatele on ettenähtud eelnev tervisekontrolli läbimine, et avastada võimalikud tervisehäired, mis võib seada ohtu tema enda või teise isiku elu või tervise. Arvestada tuleb aga asjaoluga, et viimati nimetatute puhul on tegemist planeeritud inimressursiga. Seega **töökohustuse seadmisel tuleb nimetatud asjaoludega arvestada ja sätestada näiteks töökohustust reguleerivas seaduses, et “Isikule võib töökohustuse panna, kui ta on selleks oma teadmistelt, oskustelt ja terviseseisundilt võimeline.”** Selline tingimus on sätestatud ka HOS § 21 lõikes 2 kui ka HOS eelnõu § 26 lõikes 2. Samuti *Valmiuslaki* § 99 kohaselt tuleb töökohustuse määramisel arvestada isiku terviseseisundiga. Seejuures tõendamiskohustus lasub kaasatud isikul.

4.4. Riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel nõuded isikule

Riigile kasuliku töö ühekordse tegemise puhul on enamasti sätestatud nõuded füüsilisele isikule ning välistused missugustel juhtudel ei saa isikule panna kohustust teha riigile kasulikku ühekordset tööd.

Selleks, et vaadelda ja hinnata nõudeid isikule, kellelt saaks riik nõuda ühekordse kasuliku töö tegemist, on isikule esitatavad nõuded koos välistustega toodud alljärgnevas võrdlevas tabelis.

PäästeS	KorS	HOS	RiKS	ErSS	RKSKS
Nõuded:					
füüsiline isik alates 18. eluaastast	–	vähemalt 18-aastane isik ning selle töö tegemiseks oma teadmistelt, oskustelt ja terviseseisundilt võimeline.	Eesti kodanik või muu Eestis alaliselt elav füüsilise isik	–	–
Välistused:					

isikut ei või kasutada plahvatuse-, keemia- või kiirgusohuga seotud tööde läbiviimiseks	–	eriolukorra tööle ei kohustata: 1) keskmise, raske või sügava puudega isikut ja tema hooldajat; 2) rasedat ja kuni kolmeaastase lapse ema; 3) isikut, kes kasvatab keskmise, raske või sügava puudega last; 4) üht alla 12-aastase lapse vanemat või hooldajat; 5) alla 30-aastast naissoost isikut, kui tööd teostatakse ioniseeriva kiirgusohu piirkonnas; 6) kaitseväelast.	Sundtöökohustusest on vabastatud: 1) välismaalane, kes rahvusvaheliste lepingute või rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide alusel on vabastatud töökohustusest; 2) alla 18-aastane isik; 3) naissoost isik perioodil, mil tal on töölepingu seaduse kohaselt õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele; 4) täielikult töövõimetu isik; 5) Eestis välismaalaste seaduse § 43 lõigetes 1 ja 2 sätestatud alustel viibiv isik; 6) alla 12-aastase lapse üks vanem või hooldaja; 7) raske või sügava puudega isik; 8) puudega isiku hooldaja hoolduskohustuse täitmise ajal; 9) sõjaaja ametikoha ülesandeid täitev tegevväelane; 10) riigikaitsealises töökohustusega ametikohal töötav isik, kui sundtöökohustus takistab riigikaitsealises töökohustuse täitmist.	–	–
---	---	--	---	---	---

Eeltoodust nähtub, et KorS § 16 sätestab samad alused, mis PäästeS-s, kuid ilma vanuselise piiranguta. Seega piirangu raamid on PäästeS-s ja KorS-s üldisemad, kui HOS-s ja RiKS-s. Lisaks nähtub, et nõuded ja välistused on erinevates seadustes sätestatud erinevalt ning riigile kasuliku töö ühekordne tegemine ei ole kõikide isikute suhtes kohaldatav. Paljud välistused on õigustatud ja vajalikud tulenevalt olukordade raskusest ja iseloomust kui ka vajadusest tagada riigi võimekus ülesannete täitmisel. Seepärast on HOS-s sätestatud, et töö tegemiseks peab isik oma teadmistelt, oskustelt ja tervises seisundilt olema võimeline. RiKS-s on sundtöövälistus sätestatud ka isikute suhtes, kes töötavad riigikaitsealises töökohustusega ameti- või töökohal. RiKS § 46 lg 1 sätestab, et riigikaitsealises töökohustusega ametikoht on Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, Euroopa Parlamendi liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, riigisekretäri, Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku, ringkonna-, maa- ning halduskohtu esimehe, Eesti Panga Nõukogu esimehe ja Eesti

Panga presidendi, vallavanema ning linnapea ametikoht. Nimetus isikute kaasamine on võimalik üksnes juhul, kui sundtöökohustus ei takista riigikaitsealise töökohustuse täitmist.

Riigi toimimise tagamiseks on vaja tagada ka elutähtsate teenuste toimimine ning selleks, et vältida tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses, mis võivad kulmineeruda hädaolukorraks, tasuks kaaluda elutähtsa teenuse osutaja juures töötava isiku üldist välistamist rakendada sundtööle, kui tema kaasamine ohustab elutähtsa teenuse toimepidevust. Seda ka asjaolul, et KorS-i ja RKS-i kohaselt on võimalik koos isikuga võtta kasutusele ka vahendid. Tema kasamine võiks olla lubatud üksnes elutähtsa teenuse osutaja nõusolekul või kui see on erilisel põhjusel vajalik. Selliselt on tagatud paindlik ja efektiivne lähenemine, mis võimaldab igal üksikjuhul eraldi hinnata isiku kaasamise võimalikkust tulenevalt olukorrast.

Valmiuslaki § 95 kohaselt peab töökohustuslik isik olema 18 aastane, kuid mitte vanem kui 68. Sama vanuseline piirang on sätestatud ka *Puolustustilalaki* § 30. Lisaks on *Puolustustilalaki* § 30 sätestatud, et ajutist tööd võib määrata isikule üksi või isikule koos asjaga (vahendiga). Nimetatud põhimõtte on sarnane KorS-i ja RKS-i regulatsioonile.

Valmiuslaki § 98 on sätestatud, et töökohustust ei panda isikule, kes:

- 1) töö tegemise ajaks ei saa lahkuda kodust jätkuvalt hoolt vajava lapse või muu isiku hooldamise vajadusel, kui hooldust (ravi) ei saa muul viisil korraldada;
- 2) kes on kaitseväes või
- 3) kes töötab kaitseväes või
- 4) kellele on juba eelnevalt määratud tsiviilkaitseülesanded või jätkab politsei ülesannete täitmist.

Isikule ei saa määrata töökohustust, kui ta töötab avalikus teenistuses või ettevõttes, mille toimimise jätkamine on erandjuhtudel vältimatult vajalik, välja arvatud kui see erilisel põhjusel on vajalik. Soome õiguses on välistused sätestatud paindlikumalt kui Eesti õiguses, kuid hõlmab endas ka elutähtsa teenuse osutajaid. Seega tasub kaaluda sarnase välistuse regulatsiooni sätestamist ka Eesti õiguses.

Oluline on, et riigi poolt isikule kasuliku töö panemisel hinnatakse igal korral proportsionaalsust, mille kohaselt meede peab olema sobilik ja vajalik seatud eesmärgi suhtes. Seega nimetatud põhimõtte kohaldades isiku suhtes või isiku suhtes koos asjaga (veokohustus) ei saa meedet kohaldada, kui tulenevalt isikust ja olukorrast see ei ole proportsionaalne. Seega ei ole välistatud, et võib esineda veel isikute grupe, kellele teatavatel asjaoludel ja kaalutlustel ei saa kohustada riigile ühekordse töö tegemist.

4.5. Töökohustuse rakendamisel töö- ja puhkeaeg

Eesti siseriiklikus õiguses töö- ja puhkeaja üldregulatsioon tuleneb avaliku teenistuse seadusest (ATS) ja töölepingu seadusest (TLS).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, tööaja korralduse teatavate aspektide kohta preambuli punkti 5 kohaselt kõigil töötajatel peab olema piisav puhkeaeg. Puhkuse mõistet tuleb väljendada ajahikutes, st päevades, tundides ja/või nende osades. Artikkel 3 sätestab, et liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11 tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24 tunnise ajavahemiku kohta. Ühenduse töötajale **tuleb tagada minimaalne igapäevane ja iganädalane puhkeaeg ning piisavad vaheajad.** Lisaks on sellega seoses vajalik kehtestada nädalase tööaja ülemmäär. Direktiivi 2003/88/EÜ art 6 on kehtestatud, et keskmine tööaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei ületa 48 tundi. Lisaks kehtestab eelpool nimetatud direktiivi art 17 eeltoodud sätetest erandid. Erandeid võib teha, kui tööaja pikkust kõnealuse tegevuse konkreetsete omaduste tõttu ei mõõdetata ja/või ei määrata eelnevalt

kindlaks või kui selle määravad töötajad ise õnnetusjuhtumite või ähvardavate õnnetuste ohu korral. Ditektiivi 2003/88/EÜ art 17 kohaselt on erandi tegemine lubatud ka Nõukogu direktiivi 12. juuni 1989, töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta artikli 5 lõikes 4 kirjeldatud asjaoludel – kui sündmused toimuvad ebatavalistel ja ettenägematutel asjaoludel ning tööandjast sõltumatult, või erakorraliste sündmuste puhul, mille tagajärgi ei oleks olnud võimalik ära hoida, hoolimata kõikidest asjakohastest abinõudest.

Ditektiivi 2003/88/EÜ art 5 kohaselt liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 24 tunnisele katkestamatule puhkeajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks artiklis 3 nimetatud 11 tunnisele igapäevasele puhkusele. Sama artikli teises lauses on on aga kehtestatud võimalus, et kui objektiivsed, tehnilised või töökorralduse tingimused seda eeldavad, võib kohaldada 24 tunnist minimaalset puhkeaega.

Seega on direktiivis sätestatud seitsmepäevases ajavahemikus töötaja kestuseks maksimaalselt 48 tundi, mis tähendab, et töökohustuse kogu kestus võib olla iseenesest pikem.

Töökohustuse rakendamise kestus valdkondlikes õigusaktides:

PäästeS	KorS	HOS	RiKS	ErSS
nii kaua, kui see on päästetööks vältimatult vajalik.	nii kaua, kui see on ohu tõrjumiseks või korrarikumise kõrvaldamiseks vältimatult vajalik.	30 päeva ja HOS eelnõu kohaselt 48 tundi	48 tundi (sundtöökohustus)	erakorralise seiskorra ajal

Analüüsidest töötaja regulatsiooni valdkondlikes siseriiklikes õigusaktides erinevate olukordade ajal koosmõjus EL direktiividest tulenevate nõuetega, siis direktiiv lubab kõrvale kaldumisi õnnetuste, õnnetusjuhtumite ja erakorraliste sündmuste puhul. Seega on võimalik isikutele töökohustust rakendada üksnes nii kaua, kui see on väljakuulutatud ja väljakuulutamata olukordade puhul vältimatult vajalik. HOS-s ja RiKS-s on sätestatud töökohustuse kestus ajaliselt, kuid seaduste seletuskirjas ei ole tähtaja valikut põhjendatud. Seega ei ole analüüsi koostamisel teada, missugustele asjaoludele ja põhjendustele nimetatud tähtaegade valikul on tuginetud.

Valmiuslaki § 95 kohaselt töökohustust määrusega anda kaheks nädalaks korraga ning määrust võib anda uuesti. Lisaks *Valmiuslaki* § 99 sätestab, et kui isik tulenevalt tervislikust olukorrast, ei saa määrusega antud ülesannet teha, siis ta peab esitama tõendi mõistliku aja jooksul. *Puolustustilalaki* § 30 kohaselt isikule saab ajutist tööd määrata kuni 12 tööpäeva, mida erandjuhtudel võib pikendada 12 tööpäeva võrra.

Tuleb arvestada, et töökohustuse iseloom on eelkõige teha ühekordseid kindlaid töid ning isiku kohustamine teha teatud vältimatut tööd terve eriolukorra ajal ei ole õigustatud. Mõeldav ei saa olla olukord, kus isik võtab täielikult avaliku võimu täidetavad ülesanded üle või toetab nende täitmist teadmata ajaks. Neli nädalat peaks olema piisav aeg riigil oma tööde ümberkorraldamiseks vastavalt tekkinud olukorrale. Üldjuhul on eriliigiliste tööde tegemiseks kehtestatud ka tervise- ja

haridusnõuded (va mõningasel määral HOS-s), mida eesti õiguses ei ole töökohustuse osas rakendatud isikule ette nähtud. Saamas sellised nõuded on sätestatud vabatahtluse alusel kaasatud isikutele nagu abipolitseinikud ja vabatahtlikud päästjad. Nimetatud nõuded kehtestatakse tööd tegeva isiku kaitseks, et vältida isikute vigastusi. *Valmiuslaki* § 99 sätestab, et **töökohustusele allutatud isikule tohib anda üksnes sellise töö, mis vastab tema eale, tervisele, võimalikule puudele, oskustele, perekondlikule olukorrale ja varasemale töökogemusele sellist tööd teha.** Nimetatud tingimusi võib arvestades riive intensiivust pidada tööohutuse seisukohast vajalikuks, kuna abistavad kaalutusotsuse tegemist ning teisalt kohustatakse isikut tegema tööd, milleks ta on oma oskustelt ja tervisest tulenevalt võimeline. Seeläbi on välistatud ka võimalike vigastuste oht.

Selleks, et tagada isikutele kui ka tööandjale selgus, kui kaua võib temalt nõuda teatava töö tegemist ning arvestades isikule õigusselguse tagamise põhimõtet, siis tuleb ErSS-s töökohustuse kestus sätestada sarnaselt HOS-s ja RiKS-s sätestatule. Näiteks **järgmiselt: “Töökohustuse võib määrata korraga kuni 48 tundi.”**

Väljakuulutamata olukordade puhul isiku kohustamisel teha ühekordset tööd on seotud kiireloomulise vajadusega ning teataval oskusel. Seega eelduslikult väljakuulutamata olukorras ühekordse töö tegemisel on õigustatud sätestada, et meedet võib rakendada nii kaua kui see on vältimatult vajalik. Vabariigi Valitsuse 9. septembri 2010. a nr 134 “Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistöoga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksmise ulatus ja kord” §-i 2 lõikes 2 on sätestatud pikaajalise töö kestuseks on 24 tundi. Nimetatud määrus sätestab ka ulatusliku päästetöö ilma ajalise kestuseta, kuid § 2 lg 1 on sätestatud, et ulatuslik päästetöö on päästesündmuse lahendamine, milles Päästeametil on vajalik rakendada päästetööle täiendavalt enam kui 20 vabatahtlikku päästjat või füüsilist isikut või kus päästesündmuse lahendamiseks on vajalik kasutusele võtta tehnilisi vahendeid, mis ei kuulu Päästeametile. Võib üksnes oletada, et kui väljakuulutamata olukorras võib töökohustuse meetme rakendamise vajadus olla kauem kui 24 tundi, kuid vähem kui 30 päeva. Seega väljakuulutamata olukorras võiks töökohustuse maksimaalseks kestuseks olla kõige rohkem kokku 48 tundi. Lisaks isiku kaasamine 30 päevaks ulatuslikule päästetööle ei pruugi olla proportsionaalne. **Arvestades, et töökohustuse puhul on tegemist siiski isiku põhiõigust piirava meetmega ning vältimaks täitevvõimu omavoli, siis lähtuvalt eeltoodust tasub kaalumist ka PäästeS-s, PPVS-s ja KorS-s sätestada töökohustuse rakendamisel konkreetne ajaline piir. Näiteks “Töökohustuse võib määrata 24 tunniks korraga, mida võib ühe korra pikendada.”** See oleks kooskõlas tööaja normidega, mille kohaselt tuleb iga 24 tunnise ajavahemiku kohta tagada teatav puhkeaeg. Arvestades, et väljakuulutamata olukordades töökohustuse rakendamisel ei ole praktikat, siis on väga raske hinnata töökohustuse rakendamise tegelikku vajadust, kuid hoolimata sellest tuleb juhinduda minimaalsuse põhimõttest, kuna selliselt riivatakse isikute põhiõigusi- ja vabadusi kõige vähem.

Direktiivi 2003/88/EÜ art 3 kohaselt liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11 tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24 tunnise ajavahemiku kohta. Artikkel 5 sätestab iganädalase puhkeaja, mille kohaselt peab tagama vähemalt 24 tunnise katkestamatu puhkeaja iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks artiklis 3 nimetatud 11 tunnisele igapäevasele puhkusele. Erandina on lubatud, et kui objektiivsed, tehnilised või töökorralduse tingimused seda eeldavad, võib kohaldada 24 tundi minimaalset puhkeaega.

Nii nagu tööaja osas, lubab direktiivi 2003/88/EÜ art 17 teha erandeid samadel alustel. Erand on tehtud RiKS §-des 45 ja 50. Samas RiKS seletuskirjas ei ole erandi tegemise vajalikkust põhjendatud. Erandi tegemine üldnormidest on ilmselt vajalik, kuna vastasel korral tekiks vastuolu teatud teenistuse tegevuse eripära tõttu, milleks on kindlasti näiteks relvajõudude, politsei, pääste jne.

PäästeS-s, HOS-s, KorS-s ja ErSS-s ei ole sätestatud puhkeaja erisusi tulenevalt erinevatest olukordadest. Seega on puhkeaja osas kohaldatavad puhkeajaga reguleerivad seadused. Samas nagu tööaja osas, **lubab direktiiv teha erisusi ka puhkeaja osas.**

RiKS § 45 sätestab üldised tööaja erisused töökohustuse täitmisel. Lõike 1 kohaselt Vabariigi Valitsus võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorral ajal kehtestada korraldusega töökohustust täitvale isikule töölepingu seaduses, avaliku teenistuse seaduses ja avaliku teenistuse eriliikide ametnikele kohaldatavates eriseadustes sätestatust erineva tööajakorralduse ning erinevad nõuded töö-, puhke- ja valveaja kestusele ning piirangud ööajal ning riigipühadel tehtavale tööle. Lõikes 2 on sätestatud minimaalne puhkeaja kohustus, kus töökohustusega isikule peab olema tagatud 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeajaga, millest neli tundi puhkeajaga peab olema katkematu, ning seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeajaga.

TLS § 51 lg 1 kohaselt töötajale tuleb 24-tunnise ajavahemiku jooksul tagada vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeajaga Lõike 6 kohaselt teatud juhtudel ja tingimustel võib ühe puhkeaja osa kestus olla vähemalt kuus järjestikust tundi, kui töötamine ei kahjusta töötaja tervist ning ohutust. TLS § 52 kohaselt peab isikule olema tagatud seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeajaga.

ATS § 41 lg 1 sätestab, et ametnikul on 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeajaga.

Arvestades PS §-st 124 tulenevat kodaniku kohustust võtta osa riigikaitsest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevaid võimalusi teha erandeid puhkeaja osas, siis pikemalt **töökohustust täitva isiku puhkeaja osas on vajadusel õigustatud erandlikest olukordadest tulenevalt erandite kasutamine, mis tulenevad eelpool käsitletud direktiividest.** Seega oleks mõistlik pikemaajalise **töökohustuse puhul sätestada igapäevase puhkeaja osas miinimumnõuded, mida peab isikule tagama.** Vastasel korral tuleb kohaldada üldregulatsiooni. Sellisel juhul oleks võimaliku puhkeaja piirangu raamid määratletud ning see tagaks töökohustusega koormatud isikule teatava selguse. *Valmiuslaki* § 93 sätestab võimaluse riigikaitse, rahvastiku tervise, elatise või turvalisuse või majanduse kindlustamiseks teha erisusi puhkeajast, ületunnitööst ja puhkusest, kui see on tingimata vajalik. Nimetatud erisused sätestatakse Valitsuse määrusega. Konkreetse regulatsiooni väljapakumiseks tuleb eelnevalt selgitada välja vastavad vajadused, millest lähtuvalt saaks töötada välja miinimumnõuded.

4.6. Sotsiaalsed tagatised

Isikule ühekordse töökohustuse panemine on isikut ulatuslikult riirav meede, mille leevendamiseks tuleb isikule tagada lisaks rahalise kompensatsiooni mehhanismile ka vastavad garantiid. Selliselt RiKS § 56 lõikes 2 on sätestatud, et tööandja ei või lõpetada töölepingut või teenistussuhet isikuga põhjusel, et isik täidab sundtöökohustust. Siit saab järeldada, et töölepingu ülesütlemisel ei saa mõjuvaks põhjuseks olla isiku sundtööle allutamise asjaolu. Arvestades, et tööandja võib töölepingu erakorraliselt üles öelda töötajast tuleneval põhjusel TLSi § 88 lg 1 alusel või majanduslikel põhjustel TLSi § 89 lg 1 alusel, siis isiku sundtööle allutamise fakt ei saa tulla töötajast tuleneval põhjusel. Seega on töökoha tagamise nõude sätestamine võimalik ka tulenevalt TLS-s sätestatud põhimõtetest.

Selline töö- ja ametikoha säilitamise põhimõte on tuletatav ka RVastS § 8 lõikest 1, kus varalise kahju hüvitise tagamiseks tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Antud põhimõtet võiks kasutada analoogiaha töö- või ametikoha säilitamisel ning selliselt oleks riive ulatus isiku suhtes mõnevõrra leevendatud. Teisalt koormatud isikule töö- või ametikoha säilitamine on koormav isiku tööandjale ning selliselt riik sekkub PS §-ga 31 ettevõtlusvabadusse. Samuti on see ettevõttele ebamugav, kuna võimalik, et ettevõttel tuleb isiku töökohustuse panemise ajal leida asendaja või korraldada tööd siseselt ümber. Lisaks sellele võib kannatada ettevõtte teatav tootlus.

Töökohustusega koormatud isikuga töölepingu ülesütleamise erisus on võimalik reguleerida nii isikule ühekordse töökohustuse panemise sätestamisel kui ka eraldi erisusena TLS-s. Näiteks on erisusena TLS §- 93 sätestatud rasedaga või väikelast kasvatava isikuga töölepingu ülesütleamise erisus. Erisuse sätestamisel tuleb arvestada sätte loogilist asukohta õigussüsteemis.

Ametniku puhul on välistatud teenistussuhte lõpetamine, kuna mõeldamatu on olukord, kus isiku suhtes rakendatakse riigile kasuliku töö ühekordset tegemist ning teisalt riik samal põhjusel vabastab ametniku teenistusest.

Valmiuslaki § 101 kohaselt isikule säilib tema töökoht, kus ta töötas enne riigile kasuliku töö ühekordset tegemist. Kui see ei ole võimalik, siis tuleb pakkuda samaväärset tööd ning selle puudumisel muud võrdväärset tööd. HOS eelnõu § 44 lg kohaselt tööandja ei või töötajaga töölepingut üles öelda või ametnikuga teenistussuhet lõpetada põhjusel, et isik on rakendatud eriolukorra tööle.³⁰

Töökoha säilitamise eesmärk on tagada inimesele sotsiaalne ja majanduslik turvalisus, et tema töökoht säilib ka juhul, kui isik riigile kasuliku töö ühekordse töö tegemise tõttu oma põhitöökohale minna ei saa. Riigile kasuliku töö ühekordne tegemine on meede, mida rakendatakse üksnes vältimatul vajadusel, tekitab tööandjale vähemal või rohkemal määral ebamugavusi tööde ümberkorraldamisel. Kuid kui töö tegemine on vajalik üldsuse huvides või riigikaitsest tulenevalt, siis on sellise meetme rakendamine õigustatud ning on põhjendatud ka tööandja kohustus võimalikke negatiivseid tagajärgi taluda. Lähtuvalt eeltoodud põhimõttest, kus tööandja peab säilitama riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel isikule tema töökohta, tuleks **laiendada ning sätestada lisaks RIKS-le ka KorS-s, PäästeS-s, HOS-s ja ErSS-s või töökohustust tervikuna reguleerivas seaduses või TLS-s sarnaselt HOS eelnõule: “tööandja ei või töötajaga töölepingut üles öelda või ametnikuga teenistussuhet lõpetada põhjusel, et isiku suhtes on rakendatud töökohustus.”.**

Riigile kasuliku töö ühekordse tegemise ajal tegutseb töökohustusega isik kõrvuti avaliku võimu kandjaga toetades vajalike ülesannete täitmist. Alltoodud tabelis antakse ülevaade sotsiaalsetest tagatistest vastavalt olukorrale.

Olukord, kus töökohustuse rakendamine on lubatud	Hüvitis hukumisel	Hüvitis vigastamisel	Ravi- ja raviimikulate hüvitis	Matusetootus
päästetöö	+	+	+	+
vahetu kõrgendatud oht	-	-	-	-
kõrgendatud kaitsevalmidus	-	-	-	-
mobilisatsioon	-	-	-	-
demobilisatsioon	-	-	-	-
sõjaseisukord	+	+	+	+
erakorraline seisukord	-	-	-	-

³⁰ Hädaolukorra seaduse eelnõu 205 SE I. Kättesaadav internetist: [http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c/Hädaolukorra%20seaduse%20eelno%20\(205%20SE%20I\)/](http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c/Hädaolukorra%20seaduse%20eelno%20(205%20SE%20I)/)

eriolukord	+	+	+	+
------------	---	---	---	---

PäästeS § 19 lg 4 ja HOS §-s 45 on isiku tööle rakendamisel ette nähtud sotsiaalsed tagatised, mis hõlmavad hüvitist vigastamise, hukkamise, matuse ning ravi- ja ravimikuluid.

Ülaltoodud tabelist selgub, et vahetu kõrgendatud ohu, kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobiliisatsiooni, demobilisatsiooni ja erakorralise seisukorra ajal ei ole isikutele ette nähtud sotsiaalsete tagatiste regulatsiooni. Samas ei saa välistada, et töökohustuse tegemise ajal töökohustust kandnud isikutele ei ole õigustatud ootus sotsiaalsetele tagatistele. Lisaks on hüvitise maksmata jätmise või oluliselt väiksemas ulatuses maksmise puhul tegemist diskrimineerimisega. Näiteks RiKS § 62 lg 6 sätestab, et kaitseväelase, asendusteenistuja, kaitseväeteenistusest vabastatud isiku ja teenistusülesannete täitmise tõttu hukkunud või püsiva tervisekahjustuse saanud kaitseväelase pereliikmete tagatised, tagatiste piirmäärad või ulatuse ja tagatiste maksmise korra pärast sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamist või demobilisatsiooni väljakuulutamist kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega. KVTS § 196 sätestab hüvitise kaitseväelasele ja asendusteenistujale.

Sotsiaalsed tagatised on ette nähtud veel vabatahtlikele päästjatele ja abipolitseinikele, kes abistavad avaliku võimu kandjaid nende ülesannete täitmisel. Lisaks on hüvitis sätestatud Kaitseliidu liikmetele. PäästeS-s ja HOS-s on hukkamisel hüvitis seotud isiku kümne aasta palgaga. Vigastamisel osalise töövõime vähenemise korral – tema kahe aasta keskmise palga ulatuses ja puuduva töövõime korral – tema seitsme aasta keskmise palga ulatuses. KVTS-s on hüvitis seotud viimase Statistikaamet avaldatud keskmise brutokuupalga 150-kordses ulatuses.

VÕS § 130 lg 1 sätestab, et isiku tervise kahjustamisest või talle kehavigastuse tekitamisest tekkinud kahju hüvitamise kohustuse olemasolu korral tuleb kahjustatud isikule hüvitada kahjustamisest tekkinud kulud, sealhulgas vajaduste suurenemisest tekkinud kulud, ning täielikust või osalisest töövõimetusel tekkinud kahju, sealhulgas sissetulekute vähenemisest ja edasiste majanduslike võimaluste halvenemisest tekkinud kahju. Kuivõrd tegemist on tsiviilõigusliku õigussuhtega, saavad pooled ise omavahel hüvitise suuruses kokku leppida.

Eesti õiguses on eristatud hüvitise maksmine ametnikele- ja töötajatele, kes töötavad avalikus teenistuses ning vabatahtluse alusel tegutsevatele isikutele ja töökohustusega allutatud isikutele. Ametniku sotsiaalsed tagatised hukkamise, surma ja töövõime vähenemise korral on reguleeritud tervikuna ATS-s. **Isiku riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel aga on regulatsioon killustatud, mistõttu regulatsioon vajaks ühtlustamist ning reguleerida ühtsetel alustel ja korras ning ühes õigusaktis.** See tagaks terviklähenedamise ja õigusselguse. **Riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel sotsiaalsete tagatiste osas saab võtta eeskju HOS eelnõu 205 SE I §-st 44 regulatsioonist kui ühest võimalikust variandist.** Regulatsioon on kooskõlas Eesti töövõimetoetuse maksmise põhimõtetega ning sellisel juhul riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel vigastada saanud isiku vigastused tuvastab vajaduse korral Sotsiaalkindlustusamet avaliku teenistuse seaduse §-s 49¹ sätestatud korras. **Töövõimetoetuse regulatsioon on riigis hiljuti üle vaadatud ja tehtud vastavad parandused ning samuti on välja töötatud vigastuse tuvastamise kord. Seega sisult ei ole vaja töötada välja uut regulatsiooni, vaid selleks saab kasutada välja töötatud korda.**

4.7. Töökohustuse määramise protsess

Töökohustuse määramisel on seadustes sätestatud valikukriteeriumid ja ka välistused, kelle suhtes ei saa töökohustust rakendada. Eeltoodud tingimused on toodud käesoleva anauüsi peatükis 4.4.

PäästeS-s, HOS-s, RiKS-s ja KorS-s on sätestatud töökohustuse seadmisel tingimus, et isikut koormatakse sundtööga, kui vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda õigeaegselt teha. Selleks, et isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramist vältida, siis peab töökohustuse määramisel olema kindlasti arvestatud võimalike vabatahtlike kaasamise võimalusega.

RKSKS §-s 33 ei ole seevastu määratletud põhiõiguste riivamise raame ehk valikukriteeriume ja põhimõtteid.

Selleks, et töökohustust saaks teatavate valikukriteeriumite alusel määrata ja tagada võrduspõhimõte (PS § 12 lg 1), siis osutub vajalikuks saada asutustelt ja ettevõtetelt teavet. Nii on *Valmiuslaki* §-s 102 sätestatud, et tööandja on kohustatud tööhõiveasutusele andma soovi korral vajalikku teavet tööjõust ja selle kasutamisest. *Puolustustilalaki* § 31 sätestab, et igäüks on kohustatud sõjaväevõimudele andma vajalikku teavet. Ilmselt osutub see töökohustust rakendavale asutusele vajalikuks, et tuvastada seaduses sätestatud valikukriteeriumitele vastavaid isikuid ja ka nende oskusteavet. Arvestades, et tööandjatel on oma töötajate kohta vajaminev teave olemas, siis ei ole see nende jaoks ka liialt koormav ning töökohustuse planeerimise osas riigikaitsejõududest ja avaliku korra tagamise vajadustest saab sellise teabe küsimist pidada põhjendatuks. Võimalik, et vastavat teavet on võimalik saada näiteks töötamise registrist ning sellisel juhul ei ole vaja tööandjalt eraldi teavet küsida. Sealjuures oleks viimane variant tööandjale vähemkoormavam. Juhul, kui viimane aga ei osutus võimalikuks, siis tuleb **sätestada töökohustust reguleerivas seaduses tööandja kohustus anda teavet järgmiselt: “Tööandja peab töökohustust määravale asutusele andma tema soovi korral vajalikku teavet”**. Teabe täpsem sisu vajaks aga sellisel juhul veel eraldi määratlemist.

Töökohustuse rakendamisel on vaja pidada arvestust tööaja osas, et saaks isikule maksta tasu tehtud töö eest ning hüvitist hukkumise korral. Siin juures tuleb otsustada kõige parem lahendus arvestuse pidamiseks. *Valmiuslaki* §-s 103 on sätestatud töökohustuse register, mis sisaldab teavet töökohuslastest ja tööandjast. Samuti võib kanda sinna teavet töökohuslaste eriala, koolituste, ülalpidamiskohustuse ja töövõime kohta. Töökohustuse registri pidajal on õigus saada teavet veel teistest andmekogudest.

RiKS § 53 lg 4 kohaselt sundtöökohustus tehakse isikule teatavaks suulise või kirjaliku korraldusega. Haldusakt peab reeglina olema kirjalik, kuid seadusega on lubatud ka suuline haldusakti vorm. Samas tuleb arvestada, et ka sellisel juhul on isikul õigus nõuda, haldusakt vormistatakse tagantjärele kirjalikuks. Korralduse sisu seaduses ei ole sätestatud. Seega tuleb korralduse andmisel lähtuda HMS-s sätestatust. HOS-s, PäästeS-s ja KorS-s ei ole sätestatud, kuidas töökohustus isikule teatavaks tehakse. Muude meetmete, sh asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise meetme puhul on meetme rakendajal protokoll koostamise kohustus, kus on võimalik dokumenteerida meetme kohaldamise asjaolusid.

Valmiuslaki § 97 on sätestatud, et töökohuslasele antakse töökäsk, mis peab sisaldama töökohuslaste nime, tema tööandja nime, töökohustuse aadressi, ülesandeid ja kuupäeva, millal peab asuma töökohustust täitma.

RiKS-s sätestatud edasilükkamatu korralduse andmine on hea lahendus, kuna sellisel juhul on võimalik töökohustust operatiivselt rakendada. **Samas tasuks kaaluda korralduse sisu täpsustamist seaduses. Näiteks on oluline võimalusel fikseerida töökohustuse panemise ja täitmise aega ning võtta isikult kinnitust tema tervises seisundi kohta. Selliselt on hiljem võimalik ka tuvastada tervisekahjustuse seos töökohustuse täitmisega ning saada tasu maksmiseks vajalikku teavet, kuna tasu suurus sõltub vastavalt töötatud ajale.** HMS § 6 kohaselt haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid

oma algatusel. Seega, kui õigusaktides on sätestatud töökohustuse panemisel isikule nõuded, siis peab töökohustust rakendav asutus selgitama välja, kas isikut on võimalik töökohustusega koormata.

Samuti peab tagama HMS § 40 lg 2 tuleneva ärakuulamiskohustuse, kuid HMS § 40 lg 3 p 1 annab võimaluse jätta menetlusosalise arvamus ja vastuväiteid ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda.

HMS § 61 lõikele 1 haldusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Seega HMS võimaldab olukorra kiireloomulisest vajadusest tulenevalt korralduse kohest jõustumist.

HMS § 71 lg 1 sätestab, et isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide. HMS § 75 kohaselt vaie haldusaktile või toimingule tuleb esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama. Selliselt on isikule tagatud kaebeõigus. Suulise korralduse puhul võib vaidlustamistähtaja määramisel esineda kitsaskohti ning suulise toimingu puhul isikul võib esineda raskusi jõuda selgusele, kas korraldus rikub tema õigusi või mitte. Nimetatud asjaolud võivad osutada mõjuvaks põhjuseks tähtaja ennistamisele. HMS § 81 kohaselt võib vaiet lahendav haldusorgan haldusakti täitmise peatada, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adressaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks. Seega vaide lahendamine ei peata meetme kohaldamist ning **HMS-s ei ole sätteid, mis otseselt takistaks meetmete kiiret ja tõhusat kohaldamist.**

4.8. Töökohustuse rakendamisel tasu maksmine

Tööõigusest tuleneb kindel põhimõte, et töö eest makstakse isikule tasu. Seejuures tuleb lähtuda võrduspõhimõttest.

Töökohustus on talumiskohustus, mistõttu isikule töökohustuse rakendamise eest tuleb maksta tasu. Töökohustuse rakendamisel ei ole tasu maksmist sätestatud KorS-s. Kuna tegemist on aga haldusaktiga õiguspäraselt tekitatud kahjuga RVastS § 16 tähenduses, tuleks kehtiva õiguse järgi kõne alla tasu maksmine üksnes erakordse koormavuse korral. Selleks, et isikule igal juhul makstaks tasu töökohustuse rakendamisel, oleks vaja siiski eriregulatsiooni. Teiselt on võimalik ka RVastS täiendamine.

PäästeS § 45 lõike 1 ja § 46 lõike 1 kohaselt hüvitatakse päästetööle rakendatud füüsilisele isikule tekitatud kulud ja makstakse päästetööl osaletud aja eest tasu. Tasu maksmise alused ja ulatus on sätestatud Vabariigi Valitsuse 9. septembri 2010. a määruses nr 134 “Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistöoga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksmise ulatus ja kord”.

HOS § 44 lg 1 sätestab, et vabatahtlikult või kohustuslikus korras eriolukorra tööle rakendatud füüsilisele isikule (eriolukorra tööle rakendatud isik) maksab riik töötatud aja eest töötasu. Lõike 3 kohaselt tasu maksmine on välistatud, kui tööandja säilitab töötajale töökohustuse täitmise ajal tema senise töötasu. Eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatus ja kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 31. märtsi 2011. a määrusega nr 44 “Isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise kord ning eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatus ja kord”.

RiKS § 55 lõike 1 kohaselt sundtöökohustuse täitmise eest maksab sundtöökohustuse panija isikule toetust. Toetuse maksmise ulatus ja kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2016. a määruses nr 12 “Sundtöökohustuse toetuse ulatus ja maksmise kord”.

RKSKS § 37 lg 1 sätestab, et veokohustuse täitmise ajal säilitab tööandja isikule keskmise töötasu.

Tasude ulatus seaduste lõikes on järgmine:

PäästeS	KorS	HOS	RiKS	RKSKS
<p>päästeteenistuja <u>madalaimale palgaastmele vastavast palgamäär.</u> Tunnitasumäär arvutatakse päästeteenistuja madalaimale palgaastmele vastava palgamäära jagamisel täistööaja töötundide arvuga vastavas kuus. Tasu suurus arvutatakse tunnitasumäära korrutamisel tööaja arvestamise graafikus näidatud töötundide arvuga.</p>	–	<p>1) <u>keskmist töötasu</u>, mida arvestatakse vastavalt „Töölepingu seaduse” § 29 lõike 8 alusel kehtestatud korrale.</p> <p>2) Isikule, kes ei tööta töölepingu alusel ega ole avalik teenistuja, on töötasu maksmise aluseks „Töölepingu seaduse” § 29 lõikes 5 sätestatud <u>töötasu alammäär.</u></p> <p>Lisaks: makstakse <u>lisatasu</u> töötamise eest tööaja välisel ajal, tasu ületunnitöö eest ning tasu töötamise eest ööajal ja riigipühadel.</p>	<p>töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud <u>tunnitasu alammäär</u> summas iga sundtöökohustuse tunni eest.</p>	<p>säilitab tööandja veokohustuse saanud töötajale <u>keskmise töötasu</u> töölepingu seaduse § 29 lõike 8 alusel kehtestatud korras.</p>

Tabelist on näha, et tasu maksmise ulatus on erinevates seadustest töökohustuse rakendamisel erinev. PäästeS, HOS ja RKSKS regulatsiooni puhul makstav tasu on suurem kui RiKS-s alusel makstav tasu. Töötasu määramisel ja maksmisel on keskne roll võrdsusel, millest tulenevalt ühte ja sama tööd tegevad isikud peaksid saama võrdset tasu. Nimetatud põhimõte tuleneb ka TLS § 29 lõikest 2, mis sätestab, et kui töötajale lepingu järgi makstava töötasu suurust ei ole kokku lepitud või kui kokkulepet ei suudeta tõendada, on töötasu suuruseks kollektiivlepingus ettenähtud, selle puudumisel sarnase töö eest sarnastel asjaoludel tavaliselt makstav tasu.

HOS ja PäästeS kohaselt peab isik tehtud töö tegemise eest tasu saamiseks esitama taotluse pärast piirava meetme kohaldamise lõppemist. Tasu makstakse kahe kuu jooksul taotluse esitamisest. Seega töökohustuse eest makstakse tasu üksnes isiku taotlemisel ning kui isik selleks taotlust ei esita, siis talle tasu ei maksta. Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2016. a määruse nr 12 “Sundtöökohustuse toetuse ulatus ja maksmise kord” § 2 lõike 4 kohaselt sundtöökohustuse panija maksab toetuse isiku arvelduskontole või isikule sularahas kolmekümne kalendripäeva jooksul arvates sundtöökohustuse lõppemise päevast. **Seega on töökohustuse eest tasu maksmise tähtaeg seadustest sätestatud erinevalt, mida ei saa pidada aga põhjendatuks ning see vajab ühtlustamist.**

Töötasu makstakse vastavalt tööle ja selle väärtusele. See, kes tööd teeb, ei tohi mõjutada tasu suurust. Küll aga võib mõjutada töötasu suurust isiku kogemuse pikkus, haridus, töö, vastutuse suurus, keeleoskus, eriväljaõpe jms.

Valmiuslaki § 101 kohaselt käsitletakse töökohustust töösuhtena ning töökohuslasele makstakse mõistlikku palka, mis vastab tavapäraselt sellise töö eest makstavale keskmisele tasule.

Töökohustusel on üldjuhul toetav roll ja töökohustuse panemise eelduseks ei ole kehtivates õigusaktides erialase väljaõppe või hariduse omamine. Sellistel puhkudel on eelduslikult tegemist lihtsama tööga, mis isikut liigselt ei ohusta ning mis ei eelda erialast väljaõpet ega haridust. Samas isik ei saa endale ise ühekorset tööd valida. Isiku suhtes meetmete kohaldamine on koormav ning ühekordse töö eest makstav tasu ei või olla väiksem, kui ta saab oma tavapärase töö tegemise eest, kuna sellisel juhul isik seatakse pärast töökohustuse lõppemist halvemasse olukorda. Õigustatuks ei saa lugeda asjaolu, et üks isik üksi peab ühiskonna üldisest huvist tulenevalt taluma sellist koormist paratamatuna. Eesti riigi territooriumil avaliku korra ja riigikaitse tagamine erinevates olukordades on kogu ühiskonna huvides ja kaitseks, mitte ainult ühe ühiskonna liikme. Töökohustuse üks kohaldamise eeldus on, et töö tegemata jätmisel ja isiku rakendamata jätmisel on kahju ühiskonnale ja majandusele suurem. Seega on küsitav riigile kasuliku töö ühekordse töö tegemise eest maksta madalamat tasu kui meetmele allutatud isik oleks seda saanud oma tavapärasest tööst tehes või alla keskmise palga. Asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel tuleb tulenevalt PS-st maksta õiglast hüvitist, mis võiks eelduslikult olla keskmine turuhind. Riigile kasuliku töö ühekordne tegemine riivab samuti intensiivselt isiku õigusi ning ei saa pidada õigustatuks, et riik selle eest ei maksaks õiglast tasu. Seega **on õiglane isikule riigile kasuliku töö ühekordse töö tegemise eest maksta keskmist tasu**. Lähtudes põhimõttest, et riigile kasuliku ühekordne töö tegemine on eelduslikult lühiajaline ning meedet rakendatakse *ultima ratio* põhimõttel, siis ei tohiks riigile keskmise töötasu maksmine olla ka liialt koormav. Isik eelkõige toetab riiki tema ülesannete täitmisel, mitte ei võta neid ülesandeid püsivalt üle.

Isikule riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel on PäästeS-s, HOS-s ja RiKS-s sätestatud põhimõte, et tasu maksab isikule see, kes isikule töökohustuse pani. Sama põhimõte on ka RVaST-s, kuid RKSKS §-s 37 on sätestatud, et veokohustuse otsustamiseks pädev organ hüvitab tööandjale nimetatud tasu. Samas jääb antud tasu maksmise põhimõte arusamatuks, et miks on vaja tööandjat selliselt koormata. Võib ainult aimata, et erikordade puhul võib olla tööajaarvestuse, igapäevase ja igapäevase puhkeaja üle arvestuse pidamine keeruline, kuid kas selleks antud abinõu on vajalik, on küsitav. Antud põhimõtet võiks muuta ja ühtlustada teiste analoogsete regulatsioonidega.

Omaette küsimus tekib asjaolust, et tänapäeval on paljud isikud koormatud erinevate laenu- ja liisingutega, mille võtmisel on arvestatud oma nõo tavapärase sissetuleku suurusega. Seega riigile kasuliku töö ühekordne tegemine võib riivata lisaks isiku põhiõigustele ja vabadustele ka liisingu- või laenuandja õigusi sarnaselt asja sundkasutusse võtmisega ja sundvõõrandamisega. Analüüsi koostaja on antud küsimuse juures seisukohal, et siin tuleks samuti lähtuda põhimõttest, et koormiste täitmisele pööramine on enamasti käsitletav vääramatu jõuna ning sellisel juhul võlgnik ei saa vastutada kohustuse rikkumise eest (jätta laenu- ja liisingumaksud tasumata), kuna rikkumine on vabandata (VÕS § 103). Vabandata tunde tunnuks on kohustuse rikkumist põhjendanud asjaolu langemine väljapoole võlgniku mõjuulatust - asjaolu, mille olemasolu või kulgu ei saanud võlgnik mõjutada.

Ajal, mil isik on koormatud töökohustusega, **on võimalus jätta liisingu- või laenumakse tasumata ning liisinguandjal ei ole võimalik nõuda tasu maksmist**. Nagu asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise korralgi, ei ole õigusaktides eraldi regulatsiooni maksete peatamise osas ning see peatamine kaasa toob. Arvestades VÕS § 103 sätteid, siis ilmselt ei ole vastavat eriregulatsiooni vaja, kuna arvestada tuleb ka sellega, et töökohustust saab üldjuhul rakendada maksimaalselt 30 päeva ning

võlgnikul võivad siiski olla võimalused oma kohustuste täitmiseks. Sellisel juhul ei sekkuks riik liigselt ka liisingu- või laenuandja äritegevusse. Lisaks on töökohustuse puhul tegemist eelkõige lühiajalise vältimatu tööga, mistõttu liisingu- või laenumakse tasumata jätmise ei ole pikajaline, et isikul võiks tekkida püsiv maksejõuetus. *Valmiuslaki* § 59 on sätestatud füüsilisele isikule **maksudest ja viiviste vabastamise võimalus ja vabastus ettenähtud leppetrahvidest tulenevalt erakorralistest asjaoludest** (sõjalise ohu korral ja pärast sõda, rünnaku, sõjaolukorras). Teise variandina tasub kaaluda sellise garantii sätestamist ka Eestis meetmeid reguleerivas seaduses. Samuti oleks sellisel juhul tegemist laiemal maksuvabastusega, kuna lisaks laenu- või liisingumaksetele võib isikul olla mitmeid muid kohustusi, mille täitmisega ta töökohustuse tõttu hiljaks jääb. Näiteks võib olla elatise nõue või riiginõue rahatrahvi näol vms tähtajaline nõue, mis maksmata jätmisel pööratakse sundtäitmisele. Seega täiendav maksudest ja viivistest vabastamise võimalus vajab tervikuna ulatuslikumat analüüsi.

Isikule ühekordse töökohustuse panemisel tasu maksmisel on mitmeid lähenemisvõimalusi, kus ühelt poolt on võimalik tasu maksmise ulatus konkreetselt kindlaks määrata ja siduda see keskmise palgaga. Teisalt on õigustatult võimalik määrata tasu maksmine õiglasel ulatuses nagu asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise puhul. Viimase puhul tuleks igal konkreetsel juhul tasu määramisel lähtuda konkreetsest töö iseloomust (st ülesandest) ja selle väärtusest, sh ohtlikkusest ning selle töö eest tavaliselt maksvatast tasust.

Isikule töökohustuse panemine on reguleeritud erinevates seadustes ning tasu maksmise ulatus ja tähtaeg on samuti õigusaktides erinev. Samas võib esineda olukord, kus töökohustus kohaldab üks asutus HOS alusel ja teine asutus RiKS alusel ning nad võivad ka töökohustust täita kõrvuti, kuid töökohustuse eest makstav tasu ja tähtaeg on erinev. Seega on otstarbekas ja vajalik **tasu maksmise ulatus ja kord olla reguleerida sarnaselt ühtsetel põhimõtetel koondades regulatsiooni ühte õigusakti kokku.**

5. PIIRAVATE MEETMETE KOHALDAMINE ÕPPUSTEL

Asjade sundkasutusse võtmist ja sundvõõrandamist ning isikule töökohustuse kohaldamist mängitakse läbi erinevatel õppustel, et tõhusalt planeerida ja valmistuda erinevateks olukordadeks. Õppuste planeerimist ja läbiviimist ühe või enama hädaolukorra lahendamise protseduuride ja võimekuse kontrollimiseks on sätestatud HOS-i §-s 8. HOS-s on sätestatud põhimõte, et õppusi viiakse läbi kooskõlastatult kaastatud asutustega. Seega õppusi viiakse läbi eelneval planeerimisel ning õppustel tegelik asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine on ilmselt välistatud, kuna olukorra lahendamise protseduuride ja võimekuse kontrollimist on võimalik harjutada selliselt, et isikutelt võetakse vahendeid sundkasutusse ja kohaldatakse töökohustust isiku nõusolekul. Õppustega seotud kulutuste osas on HOS §-i 8 lõigetes 7 ja 8 sätestatud, et õppuse korraldamisega seotud kulud kaetakse õppust korraldava asutuse eelarvest ja õppusele kaasatud asutuste kulud kaetakse nende omavahenditest. Õigusaktid ei näe ette, et õppustel võiks kohaldada isikute põhiõiguste piiranguid.

Õppustel meetmete kohaldamine ei ole seadustes eraldi alusena välja toodud ning see ei ole ka vajalik ega põhjendatud. Vastutus riigikaitse korraldamise ja toimimise eest on riigil ning kodanike osaluspanusel saab olla täiendav ja abistav funktsioon. Antud põhimõttele viitab PS § 54 lg 2, mille kohaselt kodanikel on vaid omaalgatuslik kaitsesse panustamise õigus, mitte kohustus ning see õigus tekib muude vahendite ammendumisel. Isikutelt asjade sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine ning töökohustus on erandlik meede, mida rakendatakse möödapääsmatu vajaduse korral. Teadaolevalt õppuste korraldamisel ei esine möödapääsmatut vajadust, mida ei saaks korraldada ilma põhiõigusi ja vabadusi intensiivselt riivamata. Lisaks on võimalik õppusi korraldada staabiõppusena, mille puhul ei ole vaja realselt meetmeid kohaldada.

Õppuste korraldamisel ei esine teadaolevalt möödapääsmatut vajadust, mida ei saaks korraldada ilma põhiõigusi ja vabadusi intensiivselt riivamat. **Arvestades asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise meetme olemuse riive ulatust ja intensiivust, siis õppustel riivavate meetmete kohaldamist ei saa üldjuhul pidada proportsionaalseks.** Õppuste tarbeks meetmete kohaldamine saab toimuda koostöö põhimõttel ja eelneval nõusolekul. Selliselt riivatakse isikute põhiõigusi kõige minimaalsemalt.

6. TEISTE RIIKIDE PRAKTIKA PIIRAVATE MEETMETE KOHALDAMISEL

Soome

Soome põhiseaduse § 15 kohaselt sundvõõrandamine on lubatud tulenevalt avalikust vajadusest täieliku hüvituse eest.³¹

Valitsus võib sundkoormata vara eriolukorras (hädaolukorras) ning selle otsuse peab heaks kiitma parlament. Eriolukorrad on ette nähtud eriolukorraks valmisoleku seaduses (*Valmiuslaki*). Nimetatud seaduse § 3 kohaselt hädaolukorrad on:

- 1) relvastatud rünnakut Soome vastu, sõda ja sõjajärgne periood;
- 2) sõjaohu riigi vastu;
- 3) sõda või sõjaohu välisriikide vahel ja tõsine rahvusvaheline kriis, mis nõuab viivitamatut tegutsemist;
- 4) tõsine oht elanikkonna toimetulekule või riigi majanduse alustele, seoses sellega, et on takistatud või katkestatud elutähtsa kütuse ja muu energia, tooraine ja kaupade või samalaadse kauba import või tõsised häireid rahvusvahelises kaubanduses ja
- 5) katastroof eeldusel, et asutused ei suuda oma vahenditega olukorda lahendada.

Valmiuslaki on mõeldud elanikkonna kaitseks hädaolukorras ja toimetuleku tagamiseks ning riigi majandusliku olukorra säilitamiseks, põhiõiguste ja inimõiguste kaitseks, territoriaalse terviklikkuse ja iseseisvuse kaitseks (§ 1).

Valmiuslaki §-s 4 on sätestatud volituste kasutamise põhimõtted. Selle kohaselt ametivõimud võivad põhjendatud erandjuhtudel kasutada volitusi (vahendeid ja meetmeid), mis on vajalikud ja proportsionaalsed seaduse reguleerimisalas toodud eesmärkide täitmiseks. Täitevvõim võib volitusi kasutada ainult viisil, mis on vajalikud eesmärgi saavutamiseks ja proportsionaalsed taotletava eesmärgiga. Seaduses sätestatud volitusi võib kasutada ainult siis, kui olukord ei ole kontrollitav asjaomase asutuse poolt. *Valmiuslakis* on sätestatud volitused eriolukorra lahendamiseks.

Soome riigikaitse seadus (*Puolustustilalaki*) § 1 sätestab, et riigi iseseisvuse ja õiguskorra tagamiseks võib riigikaitseks ja selle turvalisuse tugevdamiseks Soome kaitseminister sõja ajal, samuti avaliku korra kaitsmiseks tühistada või muuta põhiseaduslikku korda. *Puolustustilalaki*-s sätestatud volitusi võib kasutada sõja ajal ja ainult siis, kui see on vajalik ning kui *Valmiuslaki*-s sätestatud volitustest ei piisa (§ 2). *Puolustustilalaki* § 7 kohaselt ei või kellegi põhiseaduslikke õigusi piirata rohkem, kui see on eesmärgi saavutamiseks vajalik ja kedagi ei tohi diskrimineerida tema soo, vanuse, päritolu, keele, veendumuste, arvamuste, puude vms põhjal. *Puolustustilalaki*-s on sätestatud riigikaitse üldised turvameetmed, sõjalise kaitse ja majandusliku riigikaitse valdkonna tagamine.

Puolustustilalaki § 25 sätestab, et evakuaatsioonialal on igäüks kohustatud sõjaväelase korralduse kohaselt loovutama Kaitseväge kasutusse või Kaitseväge abistavatele üksustele sõjaväevarustust, ravimeid, kütust, laevi, lennukeid, mootorsõidukeid, masinaid või muid seadmeid.

Puolustustilalaki § 30 kohaselt võib 18-68 aasta vanust isikut kohustada tegema ajutist tööd. Isikut võidakse kohustada tegema ajutist tööd koos oma vahenditega.

Soomes on võimalik Kaitseväge seaduse (The Act on the Defence Forces (551/2007)) kohaselt rahuajal ajutiselt kasutada kinnisvara, kui see on vajalik sõjalisteks harjutusteks (õppusteks) või riigi kaitseta-
seme tõstmiseks. Kaitseväge ei tohi seda tehes põhjustada isikule tarbetuid ebamugavusi või kahju

³¹ The Constitution of Finland. Unofficial translation. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaanokset/1999/en19990731.pdf>

varale. Kui teatud vara on rahuajal vajalik sõjaliseks otstarbeks, siis Kaitseministeerium võib algatada ostmise protsessi vastavalt seadusele koos kahju hüvitamisega.

Lisaks eeltoodule kasutatakse analüüsis Soomega õigusvõrdlust läbivalt.

Taani

Vastavalt Taani põhiseaduse §-le 73 võib riik sundvõõrandada eravara, kui seda nõuab avalik huvi. Sundvõõrandamine on lubatud seaduse alusel täieliku hüvituse eest. Seadusega on Kaitseministeeriumile antud volitused võõrandada vara sõjaliseks otstarbeks. Sundvõõrandamine on mõeldud hoonete või riigi laiendatud alade kaitsmiseks, sealhulgas sõdurite garnisoniga varustamiseks. Täielik hüvitus tähendab, et lisaks omanikule makstavale hüvitusele võidakse maksa hüvitust ka selle üürnikule. Hüvitus on mõeldud ka võimalike hüpoteekide lunastamiseks. Riik hüpoteeki üle ei võta.

Üldiselt on Kaitseministeeriumil õigus vara sundvõõrandada, kuid kui asja soovivad sundvõõrandada mitu asutust, siis sundvõõrandamise küsimus lahendatakse ministrite tasandil. Sundvõõrandamisel vara läheb üle riigimandisse, kuid teatud juhtudel on võimalik kinnistu võtta ka ajutiselt kasutusse piiratud aja jooksul, näiteks maa-alad õhujõudude läheduses.

Taani põhiseaduse § 81 sätestab, et kõik mehed peavad läbima ajateenistuse. Ajateenistust saab teha kaitseväeteenistuses või teatud kodanikuorganisatsioonides. Enne 19-aastaseks saamist peavad kõik mehed vabatahtlikult näitama enne ajateenistusse minekut üles huvi, kas nad soovivad läbida ajateenistuse või tsiviil baaskoolituse. Kõik naised saavad kirja kutse osaleda kaitseväe päeval vabatahtlikult, kui nad soovivad ühineda kas sõjalise või tsiviil baaskoolitusega 18 aastaseks saamisel. Paralleelselt sellele relvajõudud ja tsiviilkaitse organisatsioonid esitavad oma vajadused värbamiseks. Tuginedes nendele vajadustele värbamine amet otsustab loterii süsteemil, keda võtta teenistusse või mitte. Kuid paljud noored mehed läbivad vabatahtlikult baaskoolituse.

Norra

Norra totaalkaitse kontseptsiooni kohaselt tuleb hädaolukordadeks rahuajal ja relvakonfliktide ajal tagada tervikuna. Norras lähtutakse sellest, et süsteem peab sobima kõikideks olukordadeks. Puuduvad planeerimis- ja valmisoleku meetmed.

Kodanikukaitse töö ja hädaolukorraks valmisolek põhineb neljal aluspõhimõttel:

- 1) vastutuse põhimõttel - asutus, kes on vastutav tavaolukorra lahendamise eest, vastutab ka vajalike meetmete rakendamise eest kriiside ja katastroofide korral;
- 2) sarnasuse põhimõttel - töö kriisi ajal peaks olema võimalikult sarnane igapäeva tööga;
- 3) läheduse põhimõttel - kriisidega tuleb tegeleda organisatsiooni vaatenurgast võimalikult madalal tasemel;
- 4) koostöö põhimõttel - asutustel ja organisatsioonidel on sõltumatu kohustus tagada parim võimalik koostöö hädaolukordade ennetamisel ja valmistumisel ning kriisireguleerimisel.

Oluliseks peetakse õppusi, mis on seotud erasektoriga.

Relvajõud toetuvad tsiviiltoetusele, mis puudutab asjatundlikkust, kaupsid ja teenuseid ja tehnoloogiat. Nõutud on valmisoleku loomine ja ladude olemasolu nii tavaolukorras kui ka sõjajal. Valmisoleku eest makstakse tasu.

Norras võib sündmuste lahendamisse kaasata isikuid vanuses 18-65. aastat ning neil peab olema vastav väljaõpe. Kaitsejõudude koosseisus on värbamiskeskus ja riiklik register. Inimeste kohta

kogutakse andmeid erinevatest andmekogudest. Süsteem tugineb selle, milliseid ülesandeid inimesed oma igapäevases töös täidavad ning neid kogemusi kasutatakse tsiviilkaitses.

Rootsi

Rootsi õiguses saab asja võtta sundkasutusse või sundvõõrandada, kui see on vajalik paratamatult terviklikuks riigikaitses või elanikkonna vajadusteks ning muud moodi ei ole võimalik seda tagada. Otsustuspädevus on antud kõikidele asutustele, kuid Rootsi Kaitsejõud on ainus asutus, kes võib otsustada asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise enda tarbeks. Kui mitu asutust soovivad võtta sama vara sundkasutusse või sundvõõrandada, siis antud küsimus lahendatakse koostöö põhimõttel. Kui vara osas kokkulepet ei saavutata, siis teeb valitsus otsuse. Kui ei ole võimalik saada valitsuse otsust või kui vajadus on nii kiireloomuline, et valitsuse otsust ei saa oodata, siis on Rootsi Kaitsejõude vajadus ülimuslik mis tahes muu asutusega.

Valitsus võib otsustada kõrgendatud olukorras üldise kohustuse teha tööd. See kohustus kehtib kõigile Rootsi kodanikele ja teistele elanikele Rootsis vanuses 16-70 eluaastat ning nii meestele kui ka naistele. Rootsis puudub regulatsioon, mis ülesannete täitmiseks ja kui ka võib isikut kohustama tegema riigile kasulikke ühekordset tööd. Selle otsustab valitsus iga juhtumi puhul eraldi. Riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel on seadusega tagatud isikule tema töökoht. Tüükoostuse tegemisel ei või isikut sundida kandma ilma tema nõusolekuta relva. Isikule töökohustuse panemisel tuleb arvestada tema vanust ja füüsilist võimekust.

Riigile kasuliku töö ühekordsel tegemisel sõltub tasu tehtud tööst.

Saksamaa

Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artikkel 14 lõike 3 kohaselt sundvõõrandamine on lubatud vaid ühiskonna huvides. Võõrandamist võib teostada koosõlas seadusega või sellise seaduse alusel, mis reguleerib hüvitamise korda ja suurust. Hüvitamisel arvestatakse ühiskonna ja poolte õiglaste huvidega. Hüvituse suuruse määramisel tekkinud vaidlused lahendab kohus üldises korras.³²

Uue kodanikukaitsese strateegia eesmärgiks on, et sõjavägi teaks, mida tsiviilsektorilt on saada. Tsiiviilsektor teab enda sõjaaegseid ülesandeid ja vastutust. Kõik ministriumid on oma ülesannetest ja nende sõjaaegsetest täitmistest teadlikud. Tavapäraseks lahenduseks on see, et sõlmitakse iga ressursiomanikuga (sõiduk) leping, kuidas kaasatakse, milline on etteteatamine jne. Puudub suur ülevaade ulatuslikust ressursi kaasamisest, kellel millise võimekuse ja kättesaadavusega ressursid on. Kehtib põhimõte, et olukorraga tegelemiseks võetakse kõige pealt kasutusele riigi vahendid ning seejärel tsiviiltoetus.

Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artikkel 12 kohaselt on igal Saksamaa kodanikul õigus vabalt valida elukutset, töökohta ja koolitust (õpet). Igal isikul võib olla kohustus teha mõnda liiki üldkasulikke tööd (või üldises huvides), mis kehtib üldiselt ja võrdselt kõigile. Sunnitööd võib kohaldada üksnes isikutele, kellelt on kohtuotsusega võetud vabadus. Artikkel 12a lubab töökohustust kohaldada üldistest huvides kaitseolukorras.³³

Kodanikukaitsesse kaasatakse vabatahtlikke. Kõik vabatahtlikud kaardistatakse. Vabatahtlike valimisel eri- ja rasketehnikaga töötamiseks eelistatakse inimesi, kelle igapäevane töö on seotud sarnaste masinatega. Selliseid inimesi kutsutakse liituma vabatahtlikeks. Neile tehakse spetsiaalseid koolitusi

³² Basic Law of the Federal Republic of Germany. Kättesaatav: https://www.bundes-tag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf

³³ Basic Law of the Federal Republic of Germany. Kättesaatav: https://www.bundes-tag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf

ja pidevaid täiendkoolitusi. Kõik vabatahtlikud on riigi poolt ka kindlustatud sotsiaalsete tagatistega õnnetuste korral.

Töötasu maksmist jätkab vabatahtliku igapäevane tööandja, kellele omakorda kulud hüvitatakse. Vabatahtlikuks olemist peab tööandjale teatama. Inimene ise täiendavat tasu ei saa. Kui sündmus toimub tööajal, siis jätkatakse tööandja poolt palga maksmist, kuid töövälisel ajal töötamist ei hüvitata. Kokkuvõttes on tagatud, et inimesel ei jääks vabatahtliku töö tegemise tõttu tavapärase töötasu saamata, kuid lisatasu selle eest ei saa. Kui sündmus läheb pikaks (öötöö), siis on inimesel õigus järgmisel päeval hiljem tööle tulla, mis hüvitatakse. Nädalavahetusel tehtud ületunnitööd tööandjale ei hüvitata.

Suurõnnetusi juhitakse võimalikult madalal juhtimistasandil. Kohalik omavalitsus on vastutav igapäevasündmuste eest. Maakond ja liidumaa on mõlemad vastutavad suurõnnetuste korral, kuid realselt ei võeta liidumaa tasandil juhtimist üle, kuna juhtimistasand peab olema sündmuskohale võimalikult lähedal ning juhtimiseks nägema reaalset olukorda, et mitte mööda juhtida. Sõjaaegses olukorras läheb juhtimine üle riiklikule tasandile, kuid liidumaa seadused kehtivad edasi selle all.

Joonis 1. Sundkoormised

