



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Analüüs

Koormiste, töökohustuse jt kohustuste terviklik regulatsioon II(ettevõtetele prioriteetide seadmine) &IV(üldküsimumused) osa

Riigikaitseõiguse revisjon
Töörühma liige Martin Hirvoja

20.12.2016

Sisukord

1.	Kokkuvõte	2
2.	Esialgne probleemide kaardistus ja lähteülesanne	7
3.	Sundkoormised saksa õiguses.....	11
4.	Riigikaitseõiguse koormised soome õiguses	13
5.	Muud riigid.....	18
6.	Laiapõhjaline riigikaitse ja sundkoormised	20
7.	Põhiseaduse piirid koormiste regulatsioonile	22
8.	Hetkeolukord: riigile vajalikele ettevõtetele prioriteetide seadmine.....	25
9.	Hetkeolukord: järelevalve, hüvitamine ja muud teemad	30
9.1.	Sunnivahendid koormiste mittetäitmise korral.....	30
9.2.	Kahju hüvitamine (s.h. liisitud ja hüpoteegiga koormatud vara puhul).....	31
9.3.	Menetluskiirus ja vaided	33
9.4.	Välisriikide relvajõud.....	34
9.5.	Koormiste regulatsiooni paiknevus ja seos teiste seadustega.....	34
10.	Tuvastatud probleemid ja võimalikud lahendused	35
10.1.	Definitsioonid ja määratlused.....	35
10.2.	Ettevõtjale riigikaitseõiguse ülesannete andmine.....	36
10.3.	Sundkoormistega tekitatud kahju hüvitamine	41
10.4.	Sundkoormiste menetlus – ärakuulamisõigus sunniraha, vahetu sund, korralduslike meetmete kohaldamise õigus	51
10.5.	Liitlasriikide relvajõud – iseseisva koormise kohaldamise otsuse, selle rakendamise ja vahetu sunni kohaldamise õigus koormise täitmiseks?.....	53
10.6.	Riigikaitseõiguse sundkoormiste kasutamise võimaluse laiendamine ka eriolukorrale ja erakorralise seisukorrale.....	54

1. Kokkuvõte

Käesolevas lühikokkuvõttes on toodud analüüsi põhijäreldused hetkeolukorra kaardistamisel ning olulisemad ettepanekud riigikaitseliste sundkoormiste regulatsiooni täiendamiseks vastavalt lähteülesandele (ettevõtetele prioriteetide seadmine ja üldküsimumused), põhjendused miks ja kuidas nende järeldusteni on jõutud on analüüsi põhipeatükkides ning kokkuvõttes kajastamata või kajastatud valikuliselt. Analüüsis väljapakutud sisuliste lahendusvariantide osas põhimõtteliste õiguspoliitiliste otsuste ja valikute tegemise järgselt on võimalik nendele vastavalt hakata välja töötama detaillahendusi, sealhulgas lahenduste normitehnilisse sõnastusi.

Hetkeolukorra kaardistus:

1. Tavaolukorras (siin ja edaspidi hõlmab see ka üldist kaitsevalmidust RiKS tähenduses) on võimalik kohaldada korrakaitseaduse (KorS) § 16 alusel isiku erandlikku kohustamist ohu tõrjumiseks ning selleks vajaliku eseme korrakaitseorgani kasutusse andmiseks – mis olemuslikult erinevalt muudest korrakaitsealistest meetmetest on samuti koormis. Analoogsed korrakaitsealised koormised ette nägevad erisätted on näiteks ka päästeseaduses (PäästeS) ja politsei ja piirivalve seaduses (PPVS). Need tavaolukorras kasutatavad korrakaitsealised koormised (lisaks ka kinnisasja sundvõõrandamine vastavalt KASVS ning kõikvõimalikud muud koormised, näiteks heakorras või muinsuskaitse tagamiseks), on vastavate aluste olemasolul jätkuvalt kohaldatavad ka kõikides väljakuulutatud olukordades (VKO-des) – eriolukorras, kõrgendatud kaitsevalmiduses, erakorralises seisukorras, sõjaseisukorras, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal.
2. Õppuste ajal riigikaitsealised sundkoormised (RKSK), sealhulgas ettevõtetele riigikaitsealise ülesande andmist, kohaldada ei saa.
3. Hädaolukorras RKSK kohaldada ei saa.
4. Eriolukorras RKSK kohaldada ei saa, kuid saab kasutada hädaolukorra seaduses (HOS) ettenähtud meetmeid, millest osa on oma materiaalselt sisult samuti käsitatavad sundkoormistena.
5. Erakorralises seisukorras RKSK kohaldada ei saa.
6. Kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal saab kohaldada RKSK vastavalt riigikaitsealised sundkoormiste seadusele (RKSKS).
7. Riigi äriühing või riigi osalusega äriühing allub riigikaitsealistele sundkoormistele vastavalt üldkorrale, erisusi ette nähtud ei ole.
8. Ettevõtte töötaja panus tuleb olemuslikult ettevõtte sundkasutusega reeglina kaasa töötaja töölepingu põhitingimuste piirides.
9. Kehtiv RKSKS sunniraha ette ei näe ega sätesta selle suurust ning KorS kohaldamisalast on riigikaitsevaldkond välistatud.

10. Vahetut sundi RKSK täitmiseks kehtiva seaduse järgi Kaitsevägi ega KRA kohaldada ei saa, politsei saab osutada ametiabi juhul kui tegu on korrakaitse ülesandega.
11. RKSK tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon on puudulik ja vastuoluline – rahuaja kahju kuulub hüvitamisele riigivastutuse seaduse (RvastS) alusel (õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahju), samas on rahuajal sundkoormise kohaldamisega kompenseeritava kahju tekkimine reeglina välistatud. Sõjaajal hüvitatakse kahju vastavalt seadusele, kuid millise alusel mida ei ole täpsustatud – milleks saab siiski olla samuti üksnes RvasTS vastavalt selle reguleerimisalale, välja arvatud juhul kui seadusandja on vaikimisega silmas pidanud et kohaldub mõni muu seadus, näites võlaõigusseadus, mis oma olemuselt pole siiski mõeldud otse avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamiseks. Juhul kui sõjaajal sundkoormise kohaldamisest tekitatud kahju hüvitada RvastS alusel, kuuluks kohaldamisele säte, mis näeb ette õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamist, kuid seda RvastS kohaselt üksnes põhiõiguse erakordse piiramise korral ning õiglasel ulatuses. Õiglast ulatust mõistetakse reeglina meil ulatusena, mis on väiksem kui tekitatud kahju tegelik suurus. Üheselt ei ole selge, kas saamata jäänud tulu kuulub hüvitamisele või kuulub hüvitamisele üksnes asja hävimine ja kahjustamine – see küsimus on iseäranis kesksel kohal asja sundkasutuse puhul, sealhulgas laenu tagatisvaraks oleva või hüpoteegiga koormatud või liisingusesemeks oleva asja puhul. Sundkoormatud vara kahjustumisel või hävimisel sõjategevuse läbi on kahju hüvitamine ilma eranditeta välistatud. Veokohustuse ja sõiduki sundkasutuse puhul on ette nähtud üksnes kaasatud sõidukijuhi palga hüvitamine. Kuivõrd ettevõtte sundkasutuse sisu ei ole täpsemini määratletud, on raske tuvastada ka sellega tekitatud kahju.
12. Haldusmenetluse seadus millele RKSKS viitab, põhiolemuselt sobib RKSK menetlemiseks, kuivõrd haldusakt on jõustatav viivitamatult ning tagab RKSK efektiivse määramise ka kiireloomulistel juhtudel. Vaide esitamine ei peata haldusakti täitmist, välja arvatud kui haldusorgan või halduskohus seda vajalikuks peab. Täpsustamist võib vajada ärakuulamisõiguse piiramine VKO puhul.
13. Välisriikide relvajõududele kehtiv seadus ei näe ette volitust nende poolt RKSK kohaldamiseks, täitmiseks ega täitmiseks vahetu sunni kasutamiseks.
14. Väljakuulutatud olukordades kasutatavad riigikaitsele kuuluvad sundkoormised paiknevad hetkel RKSKS ning lisaks tökohustuse osas ka riigikaitse seaduses (RiKS). Lisaks HOS-is paiknevad eriolukorras kasutatavad sundkoormistena käsitatavad meetmed. Tavaolukorras kasutatavad koormised on PäästeS, KorS ja PPVS-s (lisaks ka KASVS, aga ka näiteks heakorralised ja muinsuskaitsele kuuluvad koormised jne).

Ettepanekud regulatsiooni täiendamiseks:

1. Eristada koormisi ja muid põhiõiguste piiranguid tulevases regulatsioonis tulenevalt nende erinevast olemusest ning võimaldamaks koormiste puhul eraldi menetluskorda ning ühtse kahju hüvitamise korra rakendamist.
2. Senise **riigikaitsele kuuluvate sundkoormiste asemel** võtta edaspidi kasutusele mõiste **koormis avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks**, hõlmamaks ka koormistega tagatavaid eesmärgi vastavalt analüüsis pakutud lahendusele, kus luuakse

koormiste ühtne kataloog mida saaks kasutada kõigis VKO-des (väljakuulutatud olukordades), mitte üksnes riigi sõjalisel kaitsel.

3. Jäädä põhiolemuselt kehtiva RKSXS **ettevõttele avaliku korra ja julgeoleku (kehtiva RKSXS tähenduses riigikaitse) tagamiseks koormiste panemise loogika juurde mis annab VKO-s võimaluse ettevõttele ülesande andmiseks tegevusvaldkonnast sõltumata**. Enam vähem sama loogika järgi, kuid veidi vähem abstraktselt on sama küsimus lahendatud ka soome *valmiuslakis* ja *puolustustilalakis*, kuigi seal on tavapärase ettevõttele ülesande andmise meetmete kõrval eraldi välja toodud ka näiteks turbakaevandamise kohustus ning meditsiiniteenust osutava ettevõtja kohustused. Mitte kujundada ümber RKSXS partikularistlikult iga puudutatud tegevusvaldkonda reguleerivas eriseaduses (näiteks saksa õiguses on liikluseaduses sätestatud raudteettevõtja kohustus transportida lahinguvägesid), kuivõrd laiapõhjalise riigikaitse eesmärkidest tulenevalt on ülliraske ette näha kõiki tegevusvaldkondi, kus erasektori panus osutub hädavajalikuks.
4. Oluliselt täpsemini määratleda, milles seisneb ettevõtja poolt VKO-s (väljakuulutatud olukorras, vt definitsioon ja skeem analüüsi lõpus) sundkoormise täitmine – **kohustus koormisena pakkuda kaupu või teenuseid milliseid ta on võimeline pakkuma tulenevalt oma tegevusalast, põhivarast või kogemusest**.
5. Sätestada esmase ettevõtja suhtes kohaldatava meetmena **lepingusund**, kasutades ära tsiviilõiguses juba olemasolevat lähedasimat õigusinstrumenti, kuid täiendades seda tulenevalt avaliku korra ja julgeoleku tagamise vajadustest. Lepingusund VKO-s kohaldatava meetme tähenduses peaks lisaks sisaldama ka kohustust jätta täitmata või üles öelda teise isikuga sõlmitud leping, juhul kui see segab avaliku korra ja julgeolekuga seotud ülesande täitmist. Lepingusunni meetme kasutamine võiks olla põhiline ja valdav vahend pärast seda kui muud vahendid, sealhulgas vabatahtliku lepingu sõlmimine ei võimalda saavutada avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks vajalikku tulemust. Hõlmata lepingusunniga ka kohustus mitte ainult riigile vajalike kaupade või teenuste hankimiseks, vaid ka **kohustuse pakkuda eraisikule kindlat kaupa või teenust**. Luua volitusnorm, millega on võimalik kehtestada selliselt pakutava kauba või teenuse hinnad ning määrata kindlaks muud kohustuslikud tingimused.
6. Lisaks lepingusunnile viia eraldi meetmena sisse ettekirjutus kauba või teenuse pakkumiseks, millega koormisena **käsu korras ettevõtjat ühekordselt ja üksikjuhtumil ning geograafiliselt piiratud alal (näiteks lahingupiirkonnas) kohustatakse vajaliku kauba või teenuse pakkumiseks**, milline kulu/kahju hüvitatakse ettevõtjale hiljem.
7. Lisaks peaks säilima ka **ettevõtte ajutiselt riigi valdusesse võtmise** võimalus juhaks, kui eelnevate koormistega ei ole võimalik saavutada ettevõtja poolt avaliku korra ja julgeoleku huvides ülesande täitmist. Seejuures tuleb sundvalduse mõiste seaduses sisustada – see peaks peamiselt tähendama juriidilisele isikule kuuluva ettevõtte puhul tavapäraselt **õigustatud isiku asemel ettevõtja juhatuse liikme nimetamist ja tagasikutsumist** ning füüsilise isiku puhul ettevõtte käitamist tema asemel, tehes vajadusel kande äriregistrisse.
8. Oluline on märkida, et VKO-s võib olla vajalik ettevõtjatele ka mitmesuguste muude piirangute kehtestamiseks, mis ei kujuta endast koormist, kuid mis piiravad ettevõtte tegutsemisvabadust. Näiteks impordi-ekspordi piirangud,

õigus peatada teatud ehitustööd jms. Nimetatud piirangud tuleks eraldi analüüsis samuti koos koormistena käsitletavate piirangutega süsteemselt üle vaadata.

9. Sätestada, et **RKSK kohaldamisega tekitatud kahju kuulub hüvitamisele RvastS alusel** (nii rahu- kui sõjaajal), **kuid näha ette olulised täpsustused ja erisused kahju hüvitamisel VKO koormisi reguleerivas seaduses.**
10. Sundkasutatava **vara sõjategevuse käigus kahjustamine** peaks olema kompenseeritav juhul, kui kahju ei oleks eelduslikult tekkinud juhul kui vara poleks sundkoormatud.
11. Sundkoormise kohaldamisel **hüvitatada kogu varaline kahju – nii asja kahjustamine või hävimine kui ka saamatajäänud tulu täies ulatuses välja arvatud teatud selgepiirilised seaduses sätestatud erandid, kui seda tingimata vajalikuks pidada** (näiteks, et asja sundkasutuse esimesed 48 tundi ei hüvitata). Kui näha ette vastavalt analüüsis pakutule väga avarad sundkoormise kohaldamise võimalused ning nende kohaldamisala edasiselt laiendades ka muudele VKO-dele, siis nende volituste balansseerimiseks peaks riik andma lubaduse hüvitada ka täiskahjud. Selline lahendus, võrreldes olukorraga kus kahju hüvitamine on kitsendatud või jäetud teadlikult ebamääraseks, tugevdaks kaitsetahet, tagaks majanduse ja ühiskonna toimepidevuse ka pikaleveniva kriisi korral, tagaks selle, et riigikaitse kulusid kannavad kõik ühiskonnaliikmed solidaarselt, mitte koormise adressaat üksinda, ning oleks ühtlasi sobivaim instrument võrdse kohtlemise tagamiseks. **Alternatiivina** on võimalik otsustada, et hüvitatakse kahjud üksnes osaliselt, määratledes selgelt, millist kahju või mis ulatuses ei hüvitata.
12. Näha ette, et koormist rakendav organ koormise kohaldamise hetkel, selle võimatusel aga hiljemalt ühe kuu jooksul esitaks omapoolse **koormise kohaldamisega seotud kahjude hüvitamise kulukalkulatsiooni** puudutatud isikule.
13. **Määrata kindlaks varalise kahju hüvitamise aeg** konkretiseeritumalt võrreldes RvastS üldregulatsiooniga: 1) vara sundvõõrandamisel reeglina sundvõõrandamise hetkel vastavalt põhiseaduse kohese hüvitamise nõudele, kuid nähes ette erandid kiireloomuliste juhtude tarbeks, mil hüvitada võib kuni 3 kuu jooksul alates vara äravõtmisest 2) vara sundkasutuse korral maksta kasutamise eest hüvitist vastavalt turuväärtusele regulaarselt mitte harvem kui 1 kord kalendrikuus kuni vara tagastamiseni. 3) Võimalik on ette näha erand, et juhul kui koormisega tagatav sündmus või asja sundkasutus ei kesta rohkem kui 1 kuu, siis võidakse kahju hüvitada alles pärast sündmuse või asja sundkasutuse lõppemist. Üldprintsipiina peaks pikemaajalise sundkasutuse puhul kehtima kasutustasu regulaarne maksmine, ilma et riivatud isik peaks seda peaks igakordselt eraldi taotlema. Näha ette erisused RvastS üldisest korrast, mis näevad ette RKSK olemusega raskesti sobituvat hüvitise taotlemise protseduuri. Lähtuda põhimõttest, et riik sundkoormise kohaldamisel pakub ise kompensatsiooni ning üksnes selle suurusega mittenõustumisel tekib kahju kannatanul omapoolne tõendamiskohustus ja muu aktiivne taotlemise kohustus.
14. Veokohustus eraldi meetmena jätkuv sätestamine pole vajalik, kuivõrd isiku ja/või asja sundkasutuse, samuti ettevõtja poolt avaliku korra ja julgeoleku huvides teenuse osutamise kohustusega on kaetud igasugused teenused, sealhulgas veoteenus.

15. Ettevõtte sundlepingu puhul kahju hüvitamisel arvestada sellega, et lepingusunni kohaldamisel tasutakse kauba või teenuse eest tavakorras või vastavalt spetsiaalsele hinnakirjale, juhul kui see on kehtestatud. Ettekirjutuse meetmega ühekordse ülesande andmisel hiljemalt 1 kuu jooksul alates kauba või teenuse kasutamisest, sarnaselt sundvõõrandamise ja sundkasutusega.
16. Ettevõtte sundvaldusega (juhtumid, kus nt äriühingu juhatuse vahetatakse välja) tekitatud kahju juhtumid lahendada vastavalt RvastS § 16 üldregulatsioonile igal üksikjuhtumil korral vastavalt asjaoludele.
17. Näha vajadusel seaduses ette **alus riigi poolt sundkoormise kohaldamisest tuleneva kahjuhüvitise maksmise edasilükkamiseks või ajatamiseks erandkorras** järgmiste põhimõtete alusel: 1) luua eraldi seaduslik alus selleks, 2) maksete tasumise edasilükkamine riigi poolt peab toimuma kõigi sundkoormatute suhtes võrdselt, 3) fikseerida maksete tasumise edasilükkamiseks pädev otsustusasand (näiteks rahandusminister, Vabariigi Valitsus), 4) näha ette, millisel alusel on võimalik maksete osaline või täielik edasilükkamine otsutada – näiteks tingimusel et **sundkoormiste tasud ületavad jooksva aasta riigieelarve võimalusi ning puuduvad muud võimalused tasu /hüvitise õigeaegseks maksmiseks**, 5) makseviivituse aja eest näha ette intress näiteks MKS § 117 või VÕS § 94 määras. 6) näha ette makseviivituse maksimumtähtaeg – näiteks kuu, aasta. (Soomes valitsusel õigus nt *valmiuslaki* alusel otsustada riigikassa maksete viivitust likviidsuse tagamiseks kuni 2 nädalat).
18. Alternatiivina maksete tasumisega viivitusele või sellele lisaks kaaluda ka regulatsiooni sisseseadmist, mis kohustaks teatud juhtudel isikut võtma raha asemel vastu **riigivõlakirja**, mille eeliseks tavapärase nõude ees on nende suurem kaubeldavus mis aitab tagada majanduse toimepidevust.
19. Anda Kaitseväele ja KRA (Kaitseressursside ametile) **õigus sunniraha** kohaldamiseks koormise täitmise tagamiseks.
20. Anda **Kaitseväele ja KRA-le** riigikaitsele sundkoormise mittetäitmisel **õigus vahetu sunni kohaldamiseks ja/või näha ette, et seda saab ametiabi korras teha politsei.**
21. **Võimaldada koormise täitmise tagamiseks kohaldada korrakaitselisi üldmeetmeid** (ettekirjutus ja haldussunnivahend) ning **mõningaid korrakaitselisi erimeetmeid** (küsitlemine ja dokumentide nõudmine, vallasasja läbivaatus, valdusesse sisenemine, valduse läbivaatus, vallasasja hoiulevõtmine), ilma milleta ei pruugi sundkoormise täitmine olla edukas. Näha ette, et neid meetmeid kohaldab 1) politsei ametiabi korras ja/või 2) Kaitseväl ja KRA-l on nende meetmete iseseisva kohaldamise pädevus.
22. Vajadusel sätestada sõnaselgelt, et HMS ettenähtud **ärakuulamisõiguse võib** kiireloomulistel juhtudel VKO-s RSKS otsustamisel **ära jätta.**
23. Mitte anda **välisriikide relvajõududele** õigust riigikaitsele sundkoormise kohaldamise otsustamiseks, kuid **anda liitlasriigi väe esindajale õigus nõuda ja korraldada Eesti ametiisiku poolt juba otsustatud sundkoormise täitmist.** Vahetu sunni kohaldamise õigust ilma mõjuva põhjenduseta seadusega välisriigi relvajõu esindajale mitte anda. Kaaluda punktis 22 nimetatud muude korrakaitseliste meetmete rakendamise õiguse andmist liitlasriigi väe esindajale koormise täitmise tagamiseks.
24. Mitte anda õigust riigikaitsele sundkoormise kohaldamiseks õppuse ajal
25. Laiendada koormiste kohaldamisvõimalust nii et neid saaks **kohaldada ka erakorralises seisukorras ja eriolukorras.**

26. Koondada kehtiva RKSK, RiKS, HOS ja ErSS sundkoormistena käsitatavad meetmed ühtsesse seadusesse ning näha ette, et neid saaks kohaldada kõikides väljakuulutatud olukordades.
27. Reguleerimise paiknevus: Jätta KorS (ja korrakaitsemeetmed eriseadustes nt PäästeS, PPVS) tavaolukorras kohaldatavaks seaduseks ning hoida sellest eraldi seaduses rangelt lahus täiendavad koormised ja muud meetmed, mida võib kasutada üksnes väljakuulutatud (eri-,jne) olukordades (VKO-des), säilitades sellega selge normaal- ja erivolituste ajal kehtiva regulatsiooni lahtutuse. Alternatiivid selleks: 1) **koondada kõik erinevates väljakuulutatud olukordades kasutatavad sundkoormised ühte seadusesse** ning näha ette et need on universaalselt kasutatavad kõigis erinevates väljakuulutatud olukordades, nähes vajadusel ette erandid, et mõnda koormist võib kohaldada üksnes teatud liiki VKO-s, 2) **Kodifitseerida kõik erinevate väljakuulutatud olukordade ajal isikute põhiõiguse piiravad meetmed, sealhulgas sundkoormised**, arvestades seejuures et ErSS ja RiKS on konstitutsioonilised seadused mille vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu hääleteenamust.

2. Esialgne probleemide kaardistus ja lähteülesanne

Koormiste, töökohustuse jt kohustuste terviklik regulatsioon

Käesoleva 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, Kaitsepolitsei, Kaitseväge 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 järgnevalt tõstatatud probleemidele.

I Isikutelt riigile vajalike asjade sundkasutusse võtmine ja asjade sundvõõrandamine

Selle all mõeldakse olukordi, kus riik võtab isikute omandis oleva riigile konkreetse olukorra lahendamiseks vajaliku vara sundkasutusse või sundvõõrandab need.

Uurimisküsimused:

1) Millistel tingimustel võiks ette näha ja millistele põhimõtetele peaks vastama (millises sõnastuses peab olema seaduse regulatsioon) isikutelt riigile vajaliku vara sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine:

a) õppuste (s.t kriisi lahendamise harjutamise) ajal?

b) faktilise kriisi, sh hädaolukorra (s.t riigi julgeolekut, avalikku korda, elu, tervist või vara ähvardava suurenenud ohu) ajal?

c) väljakuulutatud eriõiguslikes kordades (kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon, eriolukord)?

2) Milliste ülesannete täitmiseks saab nii sundkasutust kui sundvõõrandamist riigi poolt rakendada? (nt milliste sõjalise kaitse ülesannete täitmiseks, hädaolukorra lahendamiseks, sisejulgeoleku tagamiseks, riigikaitseülesannete täitmiseks).

3) Analüüsida, kas saab vara sundvõõrandada ja sundkasutada kinnisvara ajutiseks või alaliseks riigikaitseobjektiks määramise korral?

4) Millised asutused võivad koormisi seada ja meetmeid rakendada? Millised on ära võetava vara hindamise alused ja pädevused? Kellel on õigus vara väärtust hinnata? Analüüsida nii riigi, elutähtsa teenuse osutajate, kohalike omavalitsuste, maavalitsuste kui ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute ülesannete täitmisel koormiste määramise otsustamise ja rakendamise võimalusi. Kas koormiste määramise otsustamise tasand erineb faktilises kriisiolukorras või erinevates väljakuulutatud eriõiguslikes kordades?

5) Kas vara (turu)väärtust on vaja hinnata kohe vara äravõtmisel või saab vara arvele võtta selle väärtust määratlemata, eelnevalt kehtestatud hinnavahemike, põhimõtete alusel ehk mingi standardiseerimise alusel eraldi hilisema protsessina? Kuidas (millises seaduse sõnastuses) peaks olema sätestatud sundvõõrandamise ja sundkasutuse protsess?

6) Millistel tingimustel (milline peab olema seaduse regulatsioon) võivad välisriigi relvajõud võtta isikutelt ära neile olukorra lahendamiseks (nii faktilise kriisi kui väljakuulutatud eriõigusliku korra ajal) vajalikke asju?

7) Mis saab eraisiku liisingumaksest seni, kuni isik asja kasutada

8) Millega tuleb arvestada näiteks EL struktuurifondide toetuse abil soetatud vara kasutusse võtmise korral? Kas on üleüldse erinevusi võrreldes liisinguga?

9) Millistel tingimustel (millises sõnastuses peab olema seaduse regulatsioon) saab koormata Eesti territooriumil paiknevat välisriigi välisomandit ja välisriigi kodaniku valdust nii faktilise kriisi, kui väljakuulutatud eriõigusliku korra ajal? Millised piirangud (sh rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevalt) on välisomandi, sh välisriigi kodaniku omand ja valdus, sundvõõrandamisel ja sundkasutamisel?

10) Kas koormiste rakendamisel esineb piiranguid, milliste asutuste, organisatsioonide vara ei tohiks kuuluda koormamise alla? Nt elutähtsa teenuse osutaja omandis või kasutuses olevale elutähtsa teenuse osutamiseks vältimatult vajalikule vara, kirikute vara?

11) Millised on kohalike omavalitsuste vara koormamise võimalused?

12) Kui mitu asutust soovib sama vara sundkasutusse võtta, võõrandada või sundkoormist seada, siis kuidas on tagatud ressursside õiglane jaotus? (nt kui sõjaseisukorraga samal ajal on ka hädaolukord ja sundkoormist soovivad rakendada samale asjale nii Kaitseväge kui Päästeamet).

II Riigile vajaliku ettevõtetele prioriteetide seadmine

Selle all mõeldakse olukordi, kus riigil on vajalik seada ettevõtja pakutavatele teenustele teatud olukordades prioriteete. Näiteks, kui kriisi ajal on vajalik Tallinna sadamas eelisjärjekorras teenindada välisriigi sõjalaevu.

1) Millistel tingimustel saab riik sekkuda ettevõtte tegevusse ning seada riigile vajalikke prioriteete:

a) õppuste ajal?

b) faktilise kriisi ajal, sh hädaolukorras?

c) väljakuulutatud erikordades (kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon, eriolukord)?

d) Kes ja kuidas (millise regulatsiooni alusel) nimetatud prioriteetid eraettevõtjatele seab?

2) Kas riigile kuuluva ettevõtte käitamiseks on laiemad võimalused?

3) Kas, kuidas ja millise regulatsiooni alusel hüvitatakse tekkinud kulud ettevõtjale?

4) Kas riigile vajaliku ettevõtte käitamiseks võib määrata isikutele (ettevõtte töötajatele) ka töökohustust?

III Riigile kasuliku töö ühekordne tegemine

a) Analüüsida olukordi, kus eraisik toetab avaliku võimu teostamist, juhul kui pädevad asutused/isikud ei saa seda ise (õigeaegselt) tehtud. Näiteks kaasatakse isik tänavalt appi päästetööle või Kaitsevæele vajalikku kraavi kaevama.

1) Analüüsida nii hädaolukorra seaduse, erakorralise seisukorra seaduse, korrakaitse seaduse, päästeseaduse kui riigikaitse seaduse töökohustuse sätteid ning töötada välja töökohustuse regulatsioon, mis arvestaks iga olukorra eripäradega, kuid üldjoontes lähtuks ühtsetest põhimõtetest. Pakkuda välja konkreetne seaduse sõnastus.

2) Kuidas seondub töökohustuse regulatsioon EIÕK artikliga 4 ja Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti artikliga 8? Millised piirangud sealt Eesti õigusesse tulevad?

3) Millistel tingimustel saab töökohustust seada:

a) õppuste ajal?

b) faktilise kriisi ajal, sh hädaolukorras?

c) väljakuulutatud erikordades (kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon, eriolukord)?

4) Kui kauaks võib töökohustust isiku suhtes rakendada?

5) Kuidas peab olema tagatud töökohustust täitva isiku puhkeae? Milline oleks konkreetne seaduse regulatsioon?

6) Millise regulatsiooni alusel tagada, et töökohustust täitev isik ei kaotaks oma töö-ega ametikohta? Kuidas riik tegeleb töökohustust täitva isiku muude kohustustega (laenud, liisingud, kui isik on ainuke leibkonna toitja vms)?

7) Millest lähtuda töökohustust täitva isiku tasu määramisel?

8) Kas töökohustust võib kohaldada kõikide isikute suhtes (sh Riigikogu liikmed, president, välismaalased jne)? Kuivõrd tohib töökohustust rakendada isikute suhtes, et töötavad elutähtsa teenuse osutaja juures?

9) Kui isik saab töökohustust täites vigastada või hukkub, siis kes ja kuidas tema vigastused tuvastab ning kas ja millise regulatsiooni alusel makstakse isikule või tema lähedastele hüvitist?

10) Millised asutused võiksid töökohustust rakendada, milline töökohustuse määramise protsess peab olema õigusaktides ja millises detailsusastmes reguleeritud? Kuidas tuleb hüvitise maksmise, puhkeaja andmise jm tõttu töökohustuse panemise ja täitmise aeg fikseerida, et oleks võimalik tuvastada tervisekahjustuse ja töökohustuse täitmise seos, kuid samas oleks töökohustust võimalik rakendada operatiivselt?

11) Millistel tingimustel ja kellele saab laiendada volitusi, juurdepääsuõigusi isikuandmetele ja näiteks töötajate registrile töökohustuste planeerimiseks, määramiseks jne korraldamiseks? Millistel tingimustel saab kohustada tööandjat esitama andmeid Kaitsevägele, Kaitseressursside Ametile, sisejulgeoleku asutustele, päästeasutustele vms töösuhete, tööjõu ja selle kasutusvõimaluste kohta?

12) Milliste tööde tegemiseks võiks töökohustust rakendada (käsitleda nii faktilist kriisi olukorda kui ka väljakuulutatud erikordi)? On selles osas mingid piirangud? (tulenevalt nt Euroopa Liidu õigusest või Eestile siduvatest lepingutest/konventsioonidest).

b) 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/traktoriga sõita, samuti nt bussifirma kohustus remontida talle kuuluvaid, kuid riigi koormatud bussid või relvajõudude liikmeid rindele toimetada).

1) Millised piirangud tulevad rahvusvahelisest õigusest seoses isikute rakendamisega relvajõududes?

2) Millised piirangud on seoses isikute kasutamisega politsei, pääste, vangalaameti puhul?

3) Millistel tingimustel saab seada füüsilisele isikule kohustusi seoses koormatud asjaga:

a) õppuste ajal?

b) faktilise kriisi ajal, sh hädaolukorras?

c) väljakuulutatud erikordades (kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon, eriolukord)?

4) Kui isik saab töökohustust täites vigastada siis kes ja kuidas tema vigastused tuvastab ning kas ja kuidas makstakse isikule hüvitist?

5) Milliste tööde tegemiseks võiks eraisikud kasutada tema koormatud varaga seoses? Kas tööde osas on mingid piirangud?

6) Milline on isiku tasu? Kas, kuidas ja millise regulatsiooni alusel hüvitatakse isikule tekkinud kulud?

7) Millise regulatsiooni alusel tagada, et töökohustust täitev isik ei kaotaks oma tööega ametikohta? Kuidas riik tegeleb töökohustust täitva isiku muude kohustustega (laenud, liisingud)?

8) Kas kohustust võib kohaldada kõikide isikute suhtes (sh Riigikogu liikmed, president, valitsusliikmed, välismaalased jne).

IV Järelevalve, hüvitamine ja muud teemad

1) Milliseid sunnivahendeid saab rakendada koormiste mittetäitmise korral? Millised peaksid olema sanktsioonide kujundamise põhimõtted ja alused?

2) Kes, kuidas, millise regulatsiooni alusel, mis aja jooksul hüvitab isikule tekitatud kahju seoses tema asja sundkasutamise või sundvõõrandamisega? Millise on erinevused sundkasutatud asjale tekitatud kahju ja sundvõõrandatud asja väärtuse hüvitamisel? Kas riigivastutuse seadus kohaldub, kui jah, siis kas on vajalik riigivastutuse seadust täiendada ning kuidas. Välja pakkuda konkreetsed seaduse sõnastused.

3) Kas ja kuidas on võimalik koormiste panemine kiirendatud menetluses? Kuna faktilises kriisiolukorras võib osutada vajalikuks sundvõõrandamise ja sundkasutuse väga kiire menetlusprotsess.

4) Kuidas korraldada vaiete lahendamist? Kas kiirendatud protsessis on võimalik rakendada õiguskaitset ja koormise seadmise õiguspärasuse kontrolli alles pärast

koormise seadmist (v.a juhtudel, kus koormiste seadmine on ilmselt ebaproportsionaalne). Lisaks tuleks analüüsida, millistel juhtudel on põhjendatud haldusmenetluslikud erandid (vt HMS § 40 lg 3 p 1 - arvamus või vastuväited jäetakse ära kuulamata, kui on vajalik viivitamatult tegutseda).

5) Kas, kuidas, millise regulatsiooni alusel (millises sõnastuses peab olema seaduse regulatsioon) ja kellele hüvitatakse sundkasutamise või sundvõõrandamisega tekitatud kahju liisitud ja hüpoteegiga koormatud vara puhul? Millise regulatsiooni alusel see välja näeb nii rahuajal kui faktilise kriisi korral ja väljakuulutatud eriõiguslikus korras?

6) Kui koormist rakendavad välisriigi relvajõud, siis kuidas toimub isikule kulude ja kahju hüvitamine?

7) Hinnata, millises seaduses peaks koormisi puudutav regulatsioon olema sätestatud (eraldi koormiste seadus, riigikaitse seadus, korrakaitse seadus vms).

8) Kas, ja kui jah, siis kuidas, on koormiste määramise protsess seotud korrakaitse meetmetega? Kas koormiste määramisel tuleb lähtuda korrakaitse seadusest või on vajalik välja töötada erimeetmed korrakaitse seadusest?

Võrdlusriigid: Soome, Taani, Norra, Rootsi, Saksamaa.

Käesolev analüüs vastavalt tööjaotusele käsitleb lähteülesande osasid II (Riigile vajaliku ettevõtetele prioriteetide seadmine) ja IV (Järelevalve, hüvitamine ja muud teemad).

3. Sundkoormised saksa õiguses

Saksa põhiseaduse art. 14 lg 3 kohaselt võib vara sundvõõrandada vaid seaduse alusel üldistes huvides ning õiglase hüvitise vastu¹, milline alus on sarnane Eesti põhiseaduse §-ga 32 (omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest). Hüvitise alus tuleb ette näha konkreetsetes sundvõõrandamist ettenägevas seaduses, näiteks ehistusseadustiku (*Baugesetzbuch*) §-st 93.² Juhul kui sundvõõrandamist ettenägev seadus ei sätesta kahju hüvitamist, on see põhiseadusvastane. Kemmleri kohaselt tuleb sundvõõrandamisel maksta hüvitist (*Entschädigung*), mis erineb (tsiviilõiguslikust) kahjuhüvitise (Schadenersatz): kui kahjuhüvitise eesmärk on asetada isik olukorda, milles ta oleks olnud ilma kahju tekitamiseta ning mis iseäranis hõlmab endas lisaks lauskahjule ka saamatajäänud tulu, siis sundvõõrandamise hüvitis saksa õiguses hõlmab üksnes hüvitist äravõetud substantsi eest (*Ausgleich für die entzogene Substanz* ehk otsest või lauskahju). Saksa põhiseaduskohus on nn sundeksemplari juhtumises leidnud, et seaduse nõue et kirjastus annaks tasuta ära eksemplari riigile on koormav ja võib eksistentsiaalselt koormata väikekirjastusi, mistõttu saab sundeksemplari nõuda teatud juhtudel vaid hüvitise vastu³ Seaduse alusel toimunud õiguspärase sundvõõrandamise puhul tuleb maksta hüvitist (*Entschädigung*), seadusvastase kahju tekitamise puhul kahjuhüvitist (*Schadenersatz*). Hüvitise suuruse vaidluses on saksas pädevad tavakohtud (tsiviilkohtud), seevastu sundvõõrandamise aluste olemasolu või puudumise vaidlus kuulub halduskohtu pädevusse.

¹Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Art 14 https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_14.html

² Dr. Iris Kemmler, LL.M. (LSE), Wiss. Ass., Tübingen Ersatzansprüche wegen Beeinträchtigungen des Eigentums Juristische Arbeitsblätter (JA) 2005, 156

³ BVerfG: Bundesverfassungsgericht, 1. Senat, 14.07.1981 1 BvL 24/78 "Pflichtexemplare" GRUR 1982, 45

Saksa liiklusseaduse (*Verkehrssicherungsgesetz [VSG]*⁴) § 10 lg 7 kohaselt määrusega nähakse ette avaliku raudtee kohustus enda poolt kasutatava raudteeveeremiga osutada transporditeenust. Raudteed (ilmselt mõeldud nii taristu omanikku kes ühtlasi opereerib ka veeremit) üldjuhul löike 2 kohaselt võidakse kohustada andma ajaliselt piiratult oma rööpaid jt seadmeid kasutada, andma kasutada veeremist ajaliselt piiratult või andma üle veeremi omandi, kuid viimast ainult juhul kui on vaja selle pikemaajalist kasutamist või on seda vaja oluliselt muuta/ümberehitada, võimaldama seadmeid muuta jne. Löike 7 kohaselt aga, mis näeb ette aluse raudtee kasutamiseks sõjategevuses osalevate vägede poolt (*Streitkräfte*) võidakse ette näha erisused ka kahju hüvitamisel võrreldes muude raudtee sundkasutuse alustega⁵

Raudtee sõjategevuses osalevate vägede kasutamist ettenägevas ning VSG alusel kehtetatud määruse (*Verordnung*)⁶ § 1 kohaselt võidakse raudteed kohustada osutama teenust juhul kui kaitsevägi seda nõuab ning see on vajalik 1) nende lahinguvalmiduse tõstmiseks või 2) eri- või kaitseisukorra (*im Spannungs- oder im Verteidigungsfall*) ajal. Eraldi on ette nähtud, milline ministeerium otsustab olukorra ja leiab tasakaalu, kus kaitseotstarbel raudtee kasutamine tooks kaasa tsiviilotstarbelise rongiliikluse piiramise. Määruse § 2 näeb ette kaitseväge nõudmisel on määruse alusel raudtee kaitsetstarbeks kasutamisel prioriteet muude raudtee kasutamislükide ees. Saksa sellekohase regulatsiooni detailiderohkust iseloomustab ka määruse § 9 erisäte, mis keelab raudteeoperaatoril kaitseväge poolt kasutatava vara mahamüümist. Määruse § 10⁷ reguleerib kahju hüvitamist: 1) kahjud, mis tekivad seetõttu, et kaitsevägele transporditeenuse osutamisel avaliku liikluse eeskirjadest kõrvale kaldutakse või 2) kaitseväelased kasutavad raudtee vara, -kantakse (hüvitatakse) lahinguvägede poolt raudteele.

Lahingujõud (*Streitkräfte*) on saksa põhiseaduse (GG) § 87a sissetoodud mõiste ning kommentaari järgi on see teadlikult antud kitsama terminina kui Kaitsejõud (*Bundeswehr*), kuivõrd viimane sisaldab endas ka tsiviilotstarbelist osa.

⁴ [VSG] Verkehrssicherungsgesetz [Verköndungsblatt ausgewertet bis 11.08.2016]

§ 10: Text gilt seit 08.09.2015 ()Bund

⁵ (7) 1Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und das Bundesministerium der Verteidigung regeln durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, in welcher Weise Verkehrsleistungen nach Absatz 1 für Zwecke der Streitkräfte erbracht werden und wie die Eisenbahnen und die Streitkräfte bei der Erbringung der Verkehrsleistungen zusammenarbeiten. 2Die Rechtsverordnung kann bestimmen, **daß und inwieweit Schäden**, die bei der Benutzung der Eisenbahnen durch die Streitkräfte entstehen, unter Berücksichtigung der durch diese Benutzung herbeigeführten besonderen Gefahren **abweichend von gesetzlichen Haftpflichtbestimmungen zwischen den Eisenbahnen und den Streitkräften auszugleichen sind**.

⁶ Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte Kunz/Kramer, Eisenbahnrecht 44 2016

⁷ § 10 Schadensausgleich

(1) Schäden, die dadurch entstehen, daß 1.bei der Erbringung von Verkehrsleistungen für die Streitkräfte von den für den öffentlichen Verkehr geltenden Vorschriften nach den Vorschriften dieser Verordnung oder auf Grund einer Genehmigung nach § 10 Abs. 6 des Verkehrssicherungsgesetzes abgewichen wird oder 2.Angehörige der Streitkräfte Bahnanlagen nach § 7 betreten oder benutzen, werden im Verhältnis zwischen den Streitkräften und den Eisenbahnen von den Streitkräften getragen.

(2) Hat ein Verschulden einer Eisenbahn oder ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Entstehung des Schadens mitgewirkt, so gilt § 254 des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend.

(3) Die Eisenbahnen unterrichten die Streitkräfte über Schadensersatzansprüche Dritter in Schadensfällen, in denen ein Schadensausgleich nach Absatz 1 in Betracht kommt.

Liiklusseadus § 12 alusel võidakse kohustada ka muud transporditeenuse osutamisega tegelevat ettevõtjat teatud tingimustel osutama veoteenust kaitseesmärkidel.

Kaitseesmärkidel maa hankimise seadus (*Landbeschaffungsgesetz für Aufgaben der Verteidigung, Acquisition of Land Act for Defence*)⁸ § 1 kohaselt võib liitvabariik hankida maad (kinnisasja, *Grundstück*) kaitseesmärkidel, seejuures iseäranis rahvusvahelisest lepingust tuleneva kohustuse täitmiseks välisriikide kaitsejõudude paigutamiseks liitvabariigi territooriumile. §10 kohaselt on nimetatud eesmärgi saavutamiseks lubatud ka sundvõõrandamine ning § 11 kohaselt tuleb sel juhul põhjendada, et teist sobivat maatükki ei olnud võimalik tavapäraselt soetada ning samaks eesmärgiks sobivat maatükki ei ole ka liitvabariigil, liidumaal või avalik õiguslikult juriidilisel isikul ning läbirääkimised maatüki omanikuga ei ole andnud tulemusi. § 17 täpsustab, et sundvõõrandamisel hüvitise määramisel tuleb lähtuda kinnisasja väärtusest sundvõõrandamise hetkel. § 21 näeb ette, et reeglina makstakse hüvitis rahas ning § 19 kohaselt peab see võimaldama soetada samaväärse kinnistu. § 22 kohaselt võidakse omaniku nõudmisel hüvitis anda ka raha asemel asendusmaana. Samuti on reguleeritud veel mitmeid hüvitamise erijuhtumid, nt eakale inimesele rendisena jne. § 58 kohaselt alluvad kaitseväelise maa hankimise seaduse alusel tehtud haldusaktid halduskohtulikule kontrollile, samas kui § 59 kohaselt hüvitise suurue vaidlus allub tavakohtutele (tsiviilkohtutele).

Töökohustus: põhiseaduse järgi on sunnitöö keelatud, kuid GG § 12a sätestab erandi kõigile võrdse kohustuse puhuks, mis hõlmab ka kaitseväge ja asendusteenistuse.⁹

Kaitseseisukorras võidakse kaitseväekohustuslane, kes ei ole kaasatud tegevteenistusse või asendusteenistusse, kaasata nn tsiviilteenistusse (näiteks meditsiiniline abi) vastavalt eraõiguslikule tööseadustikule¹⁰ Samuti võidakse naisi vanuses 18-55 kohustada osalema tervishoiuteenuse osutamisel militaarlaatsaretides – juhul kui personalivajadust ei õnnestu katta vabatahtlikkuse alusel.

4. Riigikaitseelised koormised soome õiguses

Soome **riigikaitseseadus**¹¹ (*Puolustustilalaki, Act on the State of Defence*) näeb ette meetmed kui Soomet sõjaliselt rünnatakse. § 2 kohaselt kuulutatakse kaitseolukord välja presidendi poolt kuni 3 kuuks ning see esitatakse parlamendile tagantjäreli heakskiitmiseks ning seda saab pikendada. § 7 sisaldab proportsionaalsusklauslit, mille kohaselt kellegi põhiseaduslike õigusi ei või piirata rohkem kui on vajalik, samuti ei tohi kedagi seejuures diskrimineerida näiteks soo, vanuse, päritolu, keele, usu, tervise seisundi jne tõttu. Seaduse 3 peatükis nähakse ette majandusliku kaitse meetmed. Valitsus võib:

⁸ [LBG] Landbeschaffungsgesetz Verkündungsblatt für diese Norm ausgewertet bis 11.08.2016 ()Bund **Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung** (Landbeschaffungsgesetz) Vom 23. Februar 1957 (BGBl. I S. 134) FNA 54-3 Zuletzt geändert durch Art. 226 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31. 8. 2015 (BGBl. I S. 1474)

⁹ GG Art. 12 [Berufsfreiheit] Ruffert Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Epping/Hillgruber 29. Edition Stand: 01.03.2015 Rn. 141-145

¹⁰ GG Art. 12a [Wehrdienst- und andere Dienstverpflichtungen] Schmidt-Radefeldt Beck'scher Online Kommentar Grundgesetz, Epping/Hillgruber 29. Edition Stand: 01.06.2016 Rn. 23-24

¹¹ Aluseks võetud finlex ametlik rootsikeelne tekst ning selle ingliskeelne tõlge googletranslate abil Lag om försvarstillstånd <http://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911083>

1. Nõuda kauba või teenuse tootjalt toota riigikaitseks vajalikke varusid ja keelata tootmist mis seda segavad. Sellise otsuse mittetäitmisel on lõike 3 järgi riigil õigus ettevõtte sundvõõrandada (§17)
2. §19 riik võib võtta tarvitusele § 17 abinõusid importiva või eksportiva ettevõtte suhtes, kui see ohustab riigikaitset
3. Vaenuliku riigi kodanikule, ettevõtjale või sihtasutusele kuuluv vara võidakse võtta Siseministeeriumi poolt riikliku otsejärelevalve alla või konfiskeerida. Sama võidakse kohaldada ka mistahes muu välismaise vara suhtes mis asub Soomes, kui on alus kahtlustada, et seda kasutatakse riigikaitse või riigi julgeoleku kahjustamiseks (§20)
4. Laevade, lennukite, mootorsõidukite, masinate ja seadmete mis on vajalikud riigi kaitseks ei tohi ilma loata viia välismaale või võõrandada Soomes välismaalasele või muule isikule kes alluvad välisriigile (§21)
5. Valitsus võib samuti otsustada, et §-s 21 nimetatud ja Soome omanikule kuuluv välismaal asuv vara tuleb Soome tagasi tuua (§21)
6. Militaarvõim võib otsustada elanikkonna ümberpaigutamise (evakueerimise) alalt mis on tungivalt vajalik riigikaitseks seoses sellega et nimetatud alale on suunatud rünnak või on selle vahetu oht (§23)
7. §-s 23 nimetatud alal (evakuatsiooniala), võib hädaolukorraks valmisoleku seaduse (*Valmiuslaki*, Preparedness Act) § 110-113 alusel sõjaväe korraldusel kohustada varustama vägesid sõjavarude, toidu, kütuse, laevade, lennukite, mootorsõidukite, masinate ja seadmetega ning muude varudega, mis tagavad vägede toimimise (§25)
8. Ettevõtted, institutsioonid, professionaalid ja ettevõtjad kes tegutsevad §-s 23 nimetatud alal ning kes on võimelised tootma vajalikke varusid vägedele piirkonna kaitseks, võidakse sõjaväe poolt kohustada neid tootma ning täitma teise ülesandeid mis on sellega seotud. Sõjaväe võimudel on õigus vajadusel peatada nimetatud ettevõtte tegevus või võtta see kaitsejõudude koosseisu. Nimetatud ettevõtte töötajal on kohustus täita sõjavõimevõimu käske mis väljuvad tema töölepingu piiridest.
9. Juhul kui §-des 23-26 nimetatud meetmeid on vaja rakendada rohkemaks kui kaheks nädalaks, võib neid jätkuvalt rakendada ulatuses mida valitsus otsustab.
10. Isikutele keda käesoleva seaduse alusel on kohustatud oma elukohast lahkuma, tagab ajutise asukohajärgne omavalitsus riigi finantseerimisel mõistliku majutuse ja ülalpidamise (§29).
11. Kirjastaja või programmijuht peab ilma kompensatsioonita avaldama või eetrisse andma peaministri, ministeeriumide, kohalike asutuste, omavalitsuste ja sõjaväevõimude sõnumeid käesoleva seaduse rakendamise kohta, mis riigikaitse või julgeoleku seisukohast peavad kiiresti jõudma kogu elanikkonnani või kindla ala elanikkonnani. Selline teade tuleb avaldada viivitamatult ning ilma muudatusteta (§ 33).
12. Kaebus käesoleva seaduse alusel tehtud otsusele esitatakse kohalikule kohtule. Juhul kui edasikaebe protseduuri pole määratud, allub kaebus halduse ülemkohtule (Riigikohtu halduskolleegium meie mõistes).
13. Igaühele, kes on käesoleva seaduse alusel (§-de loetelu 12, 16-19, 21-26) kannatanud kahju mida ei hüvitata muu seaduse alusel, makstakse täiskompensatsiooni riigi vahenditest. § 20 alusel tekkinud kahju hüvitatakse samadel alustel, välja arvatud vaenuliku riigi kodanikule, ettevõtjale või sihtasutusele.

Soome **hädaolukorraks valmisoleku seaduse**¹² (*Valmiuslaki, Emergency Powers Act 1552/2011*) eesmärgiks on tagada elanikkonna ja rahvamajanduse toimetulek, õiguskord, inimõigused ja Soome territoriaalne terviklikkus ja iseseisvus erakorralises seisukorras. Erakorraliseks seisukorraks § 3 kohaselt on:

1. Sõjaline rünnak Soome vastu või muu tõsine rünnak mis on sõjalise rünnakuga võrdustatav, samuti rünnakujärgne periood
2. Soome vastu suunatud tõsine relvastatud rünnakuoht või muu tõsine rünnak mida võib võrdsustada relvastatud rünnakuga
3. Väga tõsised sündmused või ohud elanikkonna toimetulekule, majanduse ja äri toimepidevusele
4. Väga tõsine loodusõnnetus/katastroof ning sellele vahetult järgnev aeg
5. Pandeemia, mis on võrreldav väga tõsise katastroofiga

Erakorralised volitused otsustatakse Valitsuse ja Presidendi koostöös dekreediga mitte kauemaks kui kuueks kuuks (§ 6), seejuures tuleb täpsustada millised erivolitusi käesoleva seadusega lubatud piirides võidakse rakendada, samuti nende geograafiline kehtivus, kui neid ei kohaldata terves riigis. Dekreet esitatakse viivitamatult parlamendile, kes otsustab kas see jääb jõusse või tunnistatakse osaliselt või täielikult kehtetuks, samuti võib parlament lühendada selle kehtivusaega. Kui dekreeti ei ole nädala jooksul parlamendile esitatud muutub see kehtetuks. Dekreedi väljaandmisel võidakse see kehtestada kuni kolmeks kuuks viivitamatult ilma parlamendi heakskiitu ära ootamata kui viivitusega kahjustataks käesoleva seaduse eesmärkide saavutamist, säilitades parlamendi õiguse see kehtetuks tunnistada. *Valmiuslaki* II osas on määratletud erivolitused mida võib kohaldada erakorralises seisukorras, need hõlmavad endas

- 1) meetmeid finants- ja kindlustusturgude kaitseks (4 osa), s.h. meetmeid väärtpaberite ja sularaha osas, piiranguid laenamisele ja investeerimisele (§-d 14-27)
- 2) meetmeid kaupade tootmise ja tarnimise ning energiavarustuse tagamiseks (5 osa), s.h. vedelkütuse, põllumajanduse, jaekaubanduse, tööstuse, väliskaubanduse, elektrikasutuse piiramise, kaugkütte kasutamismahu piiramise, kütteõli kasutamise piiramise, maagaasi kasutamise piiramise, hinnaregulatsiooni, veevarustuse tagamise,
- 3) ehitustegevuse piirangud (6 osa),
- 4) elamufondi kasutamise kontroll (7 osa)
- 5) Sotsiaalkindlustuse muudatused (8 osa)
- 6) Elektroonilise informatsiooni ja kommunikatsiooni ja postiteenuse tagamine (9 osa)
- 7) Transpordi ja vedelkütuse kontrolli tagamine (10 osa)
- 8) Sotsiaal- ja tervisehoiu tagamine (11 osa)
- 9) Riigi finantsjuhtimine erakorralises seisukorras (12 osa)
- 10) Tööturu erisused (13 osa)
- 11) Töökohustus (14 osa)
- 12) Riigihalduse erisused (15 osa)

¹² Valmiuslaki 1552/2011 (ainult soome ja rootsi keeles, võimalik oli kasutada google translate abil tõlgitud teksti, aluseks sai võetud rootsi keel kui eelduslikult sel moel paremini inglise keelde tõlgitav). NB on olemas ka ingliskeelne versioon varasemast valmiuslakist: Unofficial translation © Ministry of Justice, Finland Emergency Powers Act (1080/1991 (valmiuslaki); AMENDMENTS UP TO 696/2003 INCLUDED) Emergency P <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911080.pdf>

- 13) Sõjalise kaitse valmiduse tagamine (16 osa)
- 14) Tsiviilkaitse (17 osa)

Erakorralise seisukorra ajal tegutsemise eest vastutavatele ametkondadele on antud õigus inspekteerida, siseneda valdusesse, välja arvatud eluruumi, (§ 124), Politseil on kohustus osutada abi *valmiuslaki* täitmisel (§ 125). Järgnevalt on ülevaade nendest valmiuslaki meetmetest, mis on enim sarnased koormistega Eesti õiguse mõttes ning mis ennekõike puudutavad ettevõtjatele seatavaid prioriteete, kuivõrd käesoleva analüüsi teemaks ja fookuseks on sellised koormised, samas pidades silmas et koormised on vaid üks osa isikute põhiõiguste piirangutest väljakuulutatud olukordades (VKO-des):

1. Veevarustuse tagamiseks võib Põllumajanduse ja Metsandusministeerium **kohustada veetööstusjaama varustama veega väljaspool tema tegevuspiirkonda** tagamaks väljaspool tema varustuspiirkonda asuvate varustamine veega (§ 44)
2. Tagamaks riigi tööstust ja energiavarustust ja ehitamist, võib § 3 p 1-3 alusel Majandusarengu, transpordi ja keskkonnaministeerium kohustada maaomanikke, puidu või turba omanikke või valdajaid, kes omavad raieõigust või kaevandamisõigust – **andma puidu ja turba üle** majandusarenguks, transpordiks ja relvajõududele (§ 45).
3. Eluruumi omanikku võidakse kohustada andma teada oma valdusest (§ 52), sealhulgas eluruumist kus on rohkem kui üks ruum leibkonna liikme kohta (§53) ning **eluruume võidakse kohustada anda üürile isikutele kelle vajadus on suurim**, vahendades seejuures üürilepingut omaniku ja üürniku vahel. Kui pooled ei jõua üürilepingu tingimustes kokkuleppele, määrab need ametiasutus. Üürisumma määratakse kindlaks vastavalt mõistliku kohaliku hinnataseme järgi (§ 54).
4. Telekommunikatsiooni ettevõtjat võidakse kohustada säilitama, **ehitama** või mitte ehitama kommunikatsioonivõrku, ühendama kommunikatsioonivõrku teise võrguga või seda lahti ühendama, osutama teenust teatud kohast (§ 60), samuti krüpteerima oma võrku või teenuseid (§ 62)
5. Sõiduki omaniku või valdaja **veokohustus** (§ 77)
6. **Sõiduki sundkasutusse andmise kohustus** (§ 78)
7. **Meretransporditeenuse osutamise kohustus** – avada või sulgeda liine, jäämurdmine (§ 79)
8. **Raudteetranspordi ümberkorraldamise õigus** (§83) – tagamaks riigikaitset ja ühiskonna toimepidevust ning julgeolekut
9. **Evakuatsioonitransporditeenuse osutamine** – litsentseeritud transpordi, raudtee või õhusõiduteenuse pakkujat võidakse kohustada osutama viivitamatut evakuatsioonitransporti inimese ja vara evakueerimiseks (§84)
10. **Tervishoiuteenust osutavat ettevõtjat võidakse kohustada** 1) laiendama või täiendama oma teenuseid, 2) osaliselt või täielikult viima oma tegevust üle teise kohta või pakkuma teenust väljaspool oma tegevuspiirkonda, 3) võtma vastu abivajajaid sõltumata eelnevatest kokkulepetest, 4) andma äriüksuse või osa sellest riigi kasutusse
11. **Ravimitootja, ravimite hulгимүүja või apteekrit võidakse kohustada oma tegevust laiendama või tegevusi lisama ning osaliselt või täielikult viima oma äritegevuse teise kohta või väljaspoole tema senist tegevuspiirkonda** (§ 87)

12. **Riigi sõjaliseks kaitseks kauba üleandmise kohustus** (§ 3 p 1,2) võidakse kohustada andma üle kaitsevæele kaupu mis on vajalikud vägede majutamiseks, kindlustuste ehitamiseks, energiavarustuse tagamiseks või muud kaupa mis on vajalik kaitsevalmiduse parandamiseks ja säilitamiseks (§110)
13. **Riigi sõjaliseks kaitseks teenuse osutamise kohustus** (§ 3 p 1,2) võidakse otsusega panna ettevõtjale, muule juriidilisele isikule või assotsiatsioonile, professionaalile ja kauplejale **kohustus osutada sõjavõele majutus-, inseneri-, hooldus- ehitus ja muid sarnaseid teenuseid**. Selliste teenuste osutamise detailne protseduur kehtestatakse kaitseministeeriumi määrusega (§111)
14. **Riigi sõjaliseks kaitseks transpordivahendi üleandmine** (§ 3 p 1,2) võidakse mootorsõiduki või haagise omanikku või valdajat müüma sõidukit kaitsevæele, õhusõiduki omanikku või valdajat andma õhusõidukit kaitsevæe valdusesse, paadi omanikku või valdajat müüma alust kaitsevæele, veesõiduki (ilmselt siis selline mis ei ole paat, nt laev) andma veesõidukit kaitsevæe valdusesse (§112) *Kasutatud tõlkes seega mootorsõiduk ja paat tuleb müüa, õhusõiduk ja paadiks mitteolev veesõiduk (laev?) aga anda kaitsevæe kasutusse.*
15. **Maa, hoone, rajatise, veekogu sundvaldus sõjaliseks kaitseks** – iga maa, veeala, hoone, ruumi või laoala omanik või valdaja on kohustatud andma Kaitsevæele või Kaitseministeeriumile üle nende valduse. Eluruumi mida kasutatakse püsivalt elamiseks võidakse kohustada üle andma üksnes juhul kui esinevad iseäranis kaalukad sõjalised põhjused (§113) Seejuures on kaitsevæel õigus nimetatud esemete ümberkujundamiseks: ehitada neile ladusid, kindlustusrajatise, teid ja muud riigikaitseks vajalikku.
16. § 114 (ettevõtte sundvaldus, juhatuse määramine)
17. Päästeks vajalike kaupade üleandmine § 3 1,2, juhul võidakse kohustada anda üle päästmiseks, tuletõrjumiseks ja esmaabi andmiseks vajalikke varusid või muud sarnast mis on vajalik tsiviilkaitseks päästeasutustele (§ 117)
18. Maa, veeala, ehitise, hoone, laoruumi andmise kohustus päästeks (§119) Seejuures on hõlmatud ka nimetatud ruumide kasutamise õigus isikute ajutiseks majutamiseks.
19. Ümberpaiknenud elanikkonnale eluks vajaliku majutuse, toitlustamise või muu eluks vajaliku (kauba või teenuse) osutamise kohustus – võidakse kohustada üksikisikut, ettevõtjat organisatsiooni või institutsiooni andma selleks vajaliku vara üle või osutama teenust oma elukohast ümberpaiknenud elanikkonnale (§ 122)

Kahju hüvitamine: *Valmiuslaki* § 128 sätestab, et seaduse §-de 33,34,44,45,60-63,77,78,79, 83-87, 110-113, 117, 119 122 meetmete kohaldamisel tekitatud **kahju kompenseeritakse täielikult riigi vahenditest. Juhul kui kahju võrreldes ohvri finantsseisundit ja muid asjaolusid arvestades on väike või kahjuhüvitise suurus seda nõuab, makstakse kahju eest õiglast hüvitist.** § 45 kohaldamisel § 3 lg 3 kohaselt tuleb alati maksta täiskompensatsiooni (*puit ja turvas*). Hüvitise maksmise protseduur määratakse kindlaks valitsuse õigusaktiga (määrusega)

Maksete ajatamine: § 90 kohaselt on riigil õigus omapoolsete maksetega viivitada kuni kahe nädala võrra.

Kirjeldatud regulatsiooni aitas lahti selgitada ka Soome kaitseatašee oma vastuses¹³: Rahuajal võib riigikaitseks algatada vara riigikaitsele koormamise vastava eriseaduse alusel (*The Act on redemption of property for military purposes* 1301/1996), milles on reguleeritud ka kahju hüvitamine ning kompensatsioon on ekvivalentne vara kõrgeima õiglase väärtusega. Sõjaajal rekvireeritakse vara hädaolukorras valmisoleku seaduse § 113 abil (*valmiuslaki*, 1552/2001). Kui sama vara soovivad kasutada mitmed eri ametkonnad, lahendakse küsimus valitsuse kõrgeimal tasemel. Valitsus hüvitab kahjud ning nõuded lahendatakse vastavalt üksikjuhtumi asjaoludele. Kui vara ajutiselt kasutamine kaitseväe poolt toob kaasa kulutusi või omanikule tasusid seoses üürilepinguga, hüvitatakse see. Erakorralises seisukorras erakorraliste volituste rakendamisel tekitatud kahju hüvitatakse täies ulatuses riigi poolt.

5. Muud riigid

Taani Kuningriigis ei ole sundkoormiste määramisel võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise vältimiseks eriregulatsiooni ja kohalduvad üldised sellekohased normid. Rahuajal Taanis ei sundkoormata vara riigikaitse eesmärgil. Taani Kaitseministeerium maksab kahjuhüvitist *Markskader* (mark damage) alusel – see on igasugune kahju näiteks põllule, viljale, teele, metsale, loomale, ehitisele ja ressursile, mis on tekitatud riigikaitse käigus. Välistatud on kahju müra ja vibratsiooni eest. Kahjud hüvitatakse vastavuses Taani tavapärase normaalolukorras kehtivate kahju hüvitamise normidega. Ettevõtte koormamisel kohalduvad riigihanke reeglid ning EU Direktiiv 2014/24/EU. Juhul kui mitu Taani riigiasutust tahab kasutada sama vara, lahendatakse küsimus ministeeriumidevaheliste konsultatsioonidega. Vara sundvõõrandamisel makstakse täiskompensatsiooni. See tähendab et näiteks väljaüritud vara puhul võidakse maksta lisaks omanikule kompensatsiooni ka üürnikule.¹⁴

Rootsi Kuningriigis rahuajal ei saa piirata võimaliku tulevase sundkoormatava vara käsutamist ja kasutamist. Sõjaajal võib valitsuse väljakuulutatud olukorras (*declared heightened alert by the Government*) eraettevõtetele panna kohustusi riigikaitseks vastavalt rekvireerimise seadusele (*Requisition Act, Förfogandelagen* 1978:262). Samuti võib sama seaduse alusel võtta riigikaitseks eraomandit. Rekvireerida võib erinevate kesk- ja kohalike võimu asutuste vajadusteks. Rootsi Kaitsevägi on ainus, kes võib vara rekvireerida ka enda tarbeks. Kui mitu organit tahab rekvireerida sama vara, lahendatakse küsimus peamiselt konsultatsioonide abil organite vahel. Kui nad ei jõua kokkuleppele, otsustab Valitsus. Juhul kui ei ole võimalik saada valitsuse otsust või on tegu kiireloomulise juhtumiga mis ei luba valitsuse otsust oodata, on vara rekvireerimisel prioriteetsus Rootsi Kaitseväel muude riigiorganite ees. Vara võidakse sundvõõrandada või võtta üle selle valdus. Vara mis võetakse sundkasutusele, kompenseeritakse mõistlikus ulatuses, katmaks saamata jäänud tulu ning lauskahju vara rikkumise või hävimise eest¹⁵.

Norra Kuningriigi sõjaväelise rekvireerimise seaduse § 1 nimekirja kohaselt¹⁶ on rekvireeritav põhimõtteliselt igasugune vara. § 3 kohaselt võidakse ettevõtte anda

¹³ Kokkuvõte Soome kaitseatašee vastustest küsimustele riigikaitseõiguse teemal 13.09.2016

¹⁴ Kokkuvõte Taani kaitseatašee vastustest küsimustele riigikaitseõiguse teemal 13.09.2016

¹⁵ Kokkuvõte Rootsi kaitseatašee vastustest küsimustele riigikaitseõiguse teemal 12.09.2016

¹⁶ Act nr 19 29.06.1951 (lastly amended 1983) relating to military requisitions <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19510629-019-eng.pdf>

kaitsejõudude kasutusse, nõuda ettevõtte laiendamist või reorganiseerimist või muude muudatuste tegemist. Juhul kui sellekohaseid juhiseid ei järgita, võidakse ettevõtte võtta sundvaldusesse. Pärast sundkasutuse lõpetamist tuleb ettevõtte tagastada, niipalju kui võimalik mitte halvemas olukorras kui see oli rekvireerimise ajal. § 9 kohaselt tehakse rekvireerimine kirjalikus vormis ning selles määratletakse täpselt rekvireerimise sisu. Rekvireerida ei tohi midagi mis on selle valdajale asendamatu ning hädavajalik. Üldise reeglina ruumid ja voodid mida vajab valdaja ja tema leibkond ei rekvireerita. § 10 kohaselt võidakse nõuda rekvireeritava vara üleandmist enne kompensatsiooni väljamaksmist. Vajadusel võtab valduse üle politsei. Juhul kui tsiviilpolitseivõimud ei ole kohale (*present* – kohal, ka kättesaadav) ja viivitus võiks tekitada olulist ebamugavust (*inconvenience*), võib rekvireeriv organ ise võtta rekvireeritava vara valduse üle. **§ 12 kohaselt makstakse rekvireerimise eest kompensatsiooni riigi vahenditest iga panuse või kahju eest mis tekkis rekvireerimise tagajärjel. Kompensatsiooni ei maksta, välja arvatud otsene kahju, kaotus või kulu, mis on seotud majutuse rekvireerimisega mis ei ületa 48 tundi.** Kinnisasja rekvireerimisel ei lähe omand üle riigile. Samuti ei maksta kompensatsiooni majutuse eest ning veesõiduki eest juhul, kui vara ei oleks olnud muidu kasutusel, sõltumata kasutusajast, välja arvatud juhul kui sama valdaja annab üle kasutuses mitteoleva majutuse mitmel korral kalendriaasta jooksul ühel korral vähem kui 48 h – siis makstakse kompensatsiooni koguperioodi eest mis ületab 72 tundi. **Kuningas võib määrata kindlaks sellise kasutustasu tariifid.** Juhul kui kasutustasu tariife ei ole kindlaks määratud, otsustab kompensatsiooni suuruse üle selleks moodustatud komisjon. Norra **tsiviilkaitse ja selle varustamise seaduse** kohaselt¹⁷ võib sõja, sõjaohu või muu erakorralise hädaseisundi ajal panna põllumajanduse, metsanduse, tööstuse või muu ettevõtte omanikule või operaatorile või sadamale või äriassotsiatsioonile kohustuse varustada kaupu spetsiifiliseks vajaduseks, teatud saajale või kohtadele või osutama teatud teenuseid (§ 2c). Eraldi määratakse kindlaks kord, kuidas nimetatud ettevõtjad täidavad eelnevalt sõlmitud lepinguid ning täidavad uusi tellimusi kaupadele ja teenustele. **Samuti võidakse ettevõtjat kohustada liigutama varusid teatud hoonesse, kohta või alale (§ 1h).** Raudteede, mootorsõiduki, laeva või teiste transpordivahendite omanikke või operaatoreid võidakse kohustada osutama teatud transporditeenust (§ 1 i). Samuti võidakse kohustada tootma teatud kaupu või teenuseid, sealhulgas kohustada maa omanikku või valdajat tootma (*cultivate*) teatud põllumajandussaadust. Samuti võidakse **kohustada tegema tootmisüksuses, selle seadmetes või operatsioonides muudatusi**, s.h. laiendama või kokku tõmbama või teise kohta teisaldama (§ 1 p). § 3 kohaselt võidakse nõuda mistahes asja, ettevõtte valduse üleandmist, juhul kui eesmärgid ei ole saavutatavad tähtajalise kasutusõigusega. Valduse üleandmist võib nõuda viivitamatult isegi juhul, kui kompensatsiooni suurust ei ole veel kindlaks määratud. Hindamine tehakse esimesel võimalusel. Vajadusel osutab politsei abi valduse ülevõtmisel. Valduse üleandmisel sõbraliku kokkuleppe puudumisel määratakse kompensatsioon kindlaks eraldi seaduse järgi. § 7 kohaselt Kuningas võib moodustada spetsiaalseid hindamiskomiteed kompensatsiooni suuruse määramiseks. Hindamiskomisjoni liikmed määrab Ülemkohtu President ning selle liikmed peavad olema töötanud kohtunikuna. § 8 kohaselt teenuste ja töö eest milleks isikut kohustatakse makstakse vastavalt sõbralikule kokkuleppele, selle puudumisel vastavalt Kuninga määratud reeglitele. Juhul kui ettevõttele pandud kohustus toob sellele kaasa konkurentsieelise kaotuse või olulise kärpimise võrreldes teiste sama

¹⁷ lov om forsynings- og beredskapstiltak <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19561214-007-eng.pdf>

valdkonna ettevõtjatega, võib Kuningas otsustada, et ettevõtjad keda kohustus ei puuduta peavad maksma kontributsiooni või osalema muul moel kompensatsioonimehhanismis eesmärgiga hüvitada kõik või osa teise ettevõtja kaotusest (§ 10). Sätestatud on ka arvestuse pidamise ja teabe andmise kohustus. Vajadusel võidakse arvepidamise esemete valdus politsei poolt üle võtta. Ette on nähtud ka valdusesse sisenemise õigus (§ 12). Eluruumi võidakse siseneda üksnes üldise eraomandi ülelugemise vajadusteks või kui on vaja kontrollida teavet mis on vajalik ratsioonikaartide jagamiseks (*ration card* ~ ostutalong vms). **Norra tsiviilkaitse seaduse**¹⁸ § 30 kohaselt võib kompensatsiooni vastu nõuda mistahes vara üleandmist riigile. **§ 32 kohaselt võib ministerium määrata kindlaks majutuse, hoonete, elektrienergia, kaupade ja teiste objektide tasumäärad. Muul juhul makstakse kompensatsiooni vastavalt hindamisele.** § 33 kohaselt majutus puhul, mis on rekvireeritud mitte rohkem kui kahele üksteisele järgnevas päevaks, makstakse kinni üksnes otsene kahju või kulu. Juhul kui ruume kasutatakse pikema aja jooksul makstakse tasu (*allowance* – regulaarne makse, päevaraha jms). § 35 kohaselt väärtust hinnatakse vastavalt hetkehindadele. § 53 kohaselt peavad hoonete omanikud või valdajad pakkuma peavarju evakueeritutele, varustades neid voodite, vajalike asjade, valgustuse ja küttega. Evakueeritud omavalitsus maksab evakueeritute majutuskulud.

Läti Vabariigis on ettevõtete kohustused määratud mobilisatsioonilepingutes (*Mobilisation Order Contracts*) vastavalt mobilisatsiooniseadusele¹⁹, need lepingud alluvad riigihangete reeglitele. Kahju hüvitamist reguleerib valitsuse määrus (*Government resolution* nr 141) ning see tugineb Läti tsiviilkoodeksile. Mobilisatsiooniseadus sätestab nimekirja kohustustest mida võetakse mobilisatsioonilepingutesse, s.h. kohustus säilitada minimaalne võimekus ning teavitada 15 tööpäeva jooksul riiki asjaoludest mis takistavad lepingu täitmist. Nagu Eesti RKSKS on ka Lätis ette nähtud, et sundvõõrandada saab äratarvitavat asja ning muud asjad võidakse võtta sundkasutusse. Seda võib teha alates hetkest mil on jõustunud Läti Presidendi dekreet mobilisatsiooni väljakuulutamise kohta. Vara tuleb tagastada viivitamatult pärast vajaduse äralangemist kuid mitte hiljem kui üks aasta pärast aluste äralangemist²⁰.

Analüüsis on edasiselt kasutatud ka õigusvõrdlust mõnede muude riikide õigusega, näieks: **Ühendkuningriigi** Compensation (Defense) Act UK²¹, **Singapore** requisition of resources act²² ja **New Zealand** Civil defense.²³ Nende riikide regulatsioonide sisul on peatunud allpool probleemide ja lahenduste osa vastavas kohas, ennekõike kahju hüvitamise teema juures

6. Laiapõhjaline riigikaitse ja sundkoormised

Käesoleva analüüsi lähteülesanne on analüüsida kehtivaid koormisi lähtudes laiapõhjalise riigikaitse kontseptsioonist, mis omakorda tugineb avarale julgeolekukäsitlusele ja terviklikule riigikaitsele. Seetõttu on esmalt vaja defineerida

¹⁸ The Norwegian civil defence act 1953/1969 <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19530717-009-eng.pdf>

¹⁹ Latvia Republic Mobilisation Law adopted 2003 (last amendment 2010) http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Mobilisation_Law.pdf

²⁰ Läti Vabariigi Kaitseministeeriumi vastused riigikaitseõiguse teemal 22.08.2016

²¹ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1939/75/pdfs/ukpga_19390075_en.pdf

²² <http://statutes.agc.gov.sg>

²³ <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0033/latest/DLM151423.html>

mis on avar julgeolek ja terviklik riigikaitse, kasutades selleks juba olemasolevaid strateegiadokumente.

Avar julgeolek on Kaitseuringute Keskuse raporti kohaselt lähenemisviis, mis võtab arvesse kõiki riigi julgeolekut mõjutavaid tegureid. Selle elluviimine eeldab kõigi riigi julgeoleku tagamise seisukohalt oluliste sektorite kaasamist. Avara julgeolekukäsitluse peamised suunad on välispoliitika, kaitsepoliitika, turvalisuspoliitika ning ühiskonna sidusus ja toimepidevus. Avar julgeolekukäsitlus eeldab, et julgeoleku kindlustamiseks laieneb ja süveneb riigi institutsioonide omavaheline ja rahvusvaheline koostöö ning sellesse kaasatakse ühiskonna muud osalised.

Terviklik riigikaitse on aga käsitlus, mille järgi Eesti-vastase sõjalise tegevuse korral kasutatakse riigi julgeoleku tagamiseks kõiki riigistruktuuridele ja rahvale kättesaadavaid vahendeid. (Riigikogu, 2010). Eesti-vastase sõjalise tegevuse korral rakendatakse riigikaitset tervikuna ja selle osadena toimivad sõjaline kaitse, tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, rahvusvaheline tegevus, sisejulgeoleku tagamine, elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamine ning psühholoogiline kaitse²⁴

Eesti Vabariigi **Julgeolekupoliitika aluste aastani 2010**²⁵ (edaspidi JPA 2010) kohaselt on klassikalise sõjaohu kõrval üha tõenäolisemad ka kõikvõimalikud riigi julgeolekut mõjutavad pinged mis tulenevad näiteks toidu- energia jm ressursside ja loodusvarade valdamise pärast, samuti terrorism: "Kõige kaalukamad ohud avalduvad välis- ja sisetegurite koosmõjul."²⁶ Avar julgeolekukäsitlus eeldab, et [...] sellesse kaasatakse ühiskonna kõik osalised²⁷ Riigikaitseks kasutatakse totaalkaitse põhimõttel kõiki võimalusi, s.h. nii riigistruktuuride kui ka rahva jõupingutusi, s.h. tsiviilsektori toetust sõjalisele kaitsele. Hädaolukordi on võimalik ennetada ja nende tagajärgi vähendada kõigi ühiskonnaosaliste – elanikkond, KOV-d , riigi äriühingud, äri- ja MTÜ sektor koostöös, võttes arvesse et küberriskid, elutähtsad teenused, ühiskonna sidususe lõhkumine, energiajulgeolek, finantssüsteemi turvalisus jne võivad oma kaalukuselt olla mitte vähemtõsised kui klassikaline sõjaohu.²⁸ Klassikalisele agressioonile suure tõenäosusega eelneb kõigepealt rünne justnimelt mõnes nimetatud valdkonnas. JPA 2010 seletuskirja kohaselt on JPA 2010 üks olulisemaid põhimõtteid avar julgeolekukäsitlus, mille kohaselt julgeolekupoliitika arvestab kõiki riigi julgeolekut mõjutavaid tegureid, olenemata nende tekkeallikast või kohast.²⁹

Riigikaitse strateegia 2010 (edaspidi RKS 2010)³⁰ tugineb JPA 2010-le ning selle peamine eesmärk on muutuvat julgeolekukeskkonda arvestades ajakohastada Eesti riigikaitse korraldust ning laiendada seda kitsalt sõjaliselt käsitluselt ka riigikaitse teistele valdkondadele. RKA 201 lähtub arusaamast, et väline sõjaohu võib varases

²⁴ Avar julgeolek ja riigikaitse Avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid
Tomas Jermalavičius, Piret Pernik, Martin Hurt Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus 2014
http://www.riigikogu.ee/v/failide_arhiiv/L%C3%B5ppraport_Avar%20julgeolek%20ja%20riigikaitse_10.02.2014.pdf

²⁵ Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010 (JPA 2010) 12.05.2010 Riigikogu kiitis heaks
<http://www.vm.ee/et/eesti-vabariigi-julgeolekupoliitika-alused-2010>

²⁶ JPA 2010 lk 7

²⁷ JPA 2010 lk 9

²⁸ JPA 2010 lk 15

²⁹ JPA 2010 seletuskiri lk 2

³⁰ Riigikaitse Strateegia Tallinn 2010 (RKS 2010)
http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/riigikaitse_strateegia_2010_0.pdf

staadiumis ilmned ka mittesõjalise survena. Strateegias käsitletakse sõjalise rünnakuna ka muid rünnakuid, juhul kui nendega kaasneb sõjalise rünnakuga võrreldav kahju Eesti iseseisvusele, territoriaalsele terviklikkusele või põhiseaduslikule korrale.³¹ Muutunud keskkonnas võimaldab riigi julgeolekut tagada vaid riigikaitse lai käsitlus, mis hõlmab ka mittesõjalist tegevust ja eeldab tugevat sisejulgeolekut. Kõik Eesti ohustatust käsitlevad raskemate tagajärgedega stsenaariumid on seotud välis- ja sisearengute koosmõjuga. RKS 2010 punkt 32 toob 6 riigikaitse peamise suuna sees esile hena tsiviilsektori toetuse sõjalisele kaitsele.³² P53 sõnastab selle täpsemalt: **Tsiviilsektori toetuse eesmärk on tagada sõjalise kaitse tõhus käivitumine ja toimimine ülejäänud ühiskonna toimepidevust oluliselt kahjustamata.**³³ Tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele tagatakse mobilisatsiooni, riigivara kasutuselevõtu, lepinguliste suhete ja sundkoormiste kaudu. Lepingulised suhted ja sundkoormised hõlmavad nii varasid kui ka teenuseid. Oluline on siinkohal tsiviiltoetuse eri liikide järjestus ja hierarhia – kõigepealt ammendatakse riigivarast, lepingulistest suhetest jne tulenevad võimalused ning alles viimases järgud rakendatakse sundkoormisi. RKS 2010 rõhutab, et Kaitseväes arendatakse välja vaid need funktsioonid, mida muuhulgas ei saa tagada lepingute või sundkoormiste kaudu. Riigikaitse arengukava 2013-2022³⁴ on esimene riigikaitse laia käsitluse põhimõttest lähtuv arengukava.

Laiapõhjaline riigikaitse seega nõuab muuhulgas, et õiguskorras oleksid kasutusvalmis tõhusad tööriistad s.h. koormised - mitte üksnes piiritletud sõjaohu puhuks, vaid ka muude mõjult sama raskete asümmeetriliste sisemiste või välimiste ohtudele tõrjumiseks.

Hiina väejuht ja militaarfilosoof Sun Tzu on 6 sajandil eKr. öelnud: "Need kes on sõjas osavad suudavad alistada vaenlase armee ilma lahinguta. Nad vallutavad tema linnad ilma neid ründamata ja kukutavad riigivõimu ilma pika sõjata."³⁵

7. Põhiseaduse piirid koormiste regulatsioonile

Põhiseaduse (PS) § 113 kohaselt riiklikud koormised tuleb sätestada seadusega. Sundkoormiste seaduse (RKSKS) näol tegemist seadusega, mis PS § 73 kohaselt nõuaks vastuvõtuks tavapärasest Riigikogu poolthälte enamust. Samas PS § 104 p 16 kohaselt on erakorralise seisukorra seaduse (ErSS) kehtestamiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Seda aspekti tuleb arvestada koormiste regulatsiooni kehtestamisel. PS § 87 p 8 kohaselt kuulutab eriolukorra välja Vabariigi Valitsus, erakorralise seisukorra kuulutab § 64 p 14 ja 78 p 17 järgi välja Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul §-s 129 ettenähtud korras – põhiseaduslikku korda ähvardava

³¹ RKS 2010 lk 3

³² RKS 2010 lk 6

³³ RKS 2010 lk 10

³⁴ Riigikaitse arengukava 2013-2022 : mittesõjalised osad“ avalik kokkuvõte

http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/riigikaitse_arengukava_mittesojaline_2_013_22_2.pdf

³⁵ Therefore the skillful leader subdues the enemy's troops without any fighting; he captures their cities without laying siege to them; he overthrows their kingdom without lengthy operations in the field. Sun Tzu The Art of War, lk 11 Pax Librorum Publishing House 2009 The Art of War by Sun Tz'u, as translated by Lionel Giles, M.A. First published in 1910.

ohu korral kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi või Valitsuse ettepanekul koosseisu hääلteenamusega välja erakorralise seisukorra. Samas kui PS § 128 järgi sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni kuulutab Riigikogu välja üksnes Vabariigi Presidendi ettepanekul, seejuures agressiooni korral kuulutab president välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ootamata ära Riigikogu otsust.

PS § 130 järgi 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

1. 8 (õigus sünnijärgsele kodakondsusele)
2. 11 (õiguste piiramine seadusliku aluseta e meelevaldselt)
3. 12 (võrdsus ja diskrimineerimiskeeld)
4. 13 (õigus seaduse kaitsele)
5. 14 (riigivõimu kohustus tagada õigusi ja vabadusi)
6. 15 (õigus pöörduda kohtusse ning õigus nõuda õigusakti põhiseadusvastaseks kuulutamist)
7. 16 (õigus elule)
8. 17 (au ja hea nime teotamise keeld)
9. 18 (piinamise ning julma või alandava kohtlemise või karistamise keeld)
- 10.20 lõige[punkt] 3
- 11.22 (süütuse presumpatsioon)
- 12.23 (süüdimõistmine vaid teo toimepanemise ajal kehtiva seaduse järgi)
- 13.24 lõiked 2 ja 4, (õigus olla oma kohtuasja arutamise juures,kohtuotsuse avalikkus)
- 14.25 (õigus kahju hüvitamisele) Igaühel on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele.
- 15.27 (perekonna kaitse)
- 16.28 (õigus tervise kaitsele)
- 17.36 lõige 2 (iga eestlase õigus asuda Eestisse)
- 18.40 (südametunnistuse, usu- ja mõttevabadus)
- 19.41 (õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele)
- 20.49 (õigus säilitada oma rahvuskuuluvus)
- 21.51 lõige 1 (õigus pöörduda riigi poole eesti keeles)

Nimetatud säte on kõikvõimalike olukordade jaoks eriregulatsiooni kehtestamisel oluline, kuivõrd sätestab et üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajaks on võimalik seadusega ette näha põhiseaduses tagatud põhiõigustest kõrvalekaldumine ning seda üksnes põhiõiguste osas mis ei ole loetletud kui piiramatud. Siiski on ka nimetatud põhiõiguste piiramine võimalik iga konkreetse põhiõiguse juures toodud seadusreservatsiooni piirides ka väljaspoolt väljakuulutatud olukorda.

Muudel juhtudel on samuti võimalik isiku põhiõiguse piirata, kuid seda üksnes põhiseaduse nn. tavapärase korra raamides seaduse alusel. Õigusliku regulatsiooni seisukohast on käesoleva analüüsi vaatevinklist ennekõike oluline ala, mis jääb n.ö. tavaolukorra (politsei, teiste korrakaitseorganite, prokuratuuri ja kohtu igapäevatöö millega kaasnevad erinevad isiku õiguste piirangud) ning erakorralise ja sõjaseisukorra vahele – need on ohuolukord kui kaasatakse Kaitseliit või Kaitsevägi korrakaitseseaduse alusel, faktiline hädaolukord, väljakuulutatud hädaolukord ehk eriolukord, kõrgendatud kaitsevalmidus. Arvestades Julgeolekupoliitika alustes ja

teistes strateegiadokumentides väljatoodud hübriidohte ning nende ennetamiseks ja tõkestamiseks mõeldud avarat riigikaitse käsitlust, on kogu küsimuse teravik sellel, kas ja missugused täiendavad volitused põhiõiguste piiramiseks, sealhulgas sundkoormiste määramiseks, peaks olema nendes tavaolukorra ning erakorralise/sõjaseisukorra vahepealsetes olukordades.

Sundkoormiste puhul omab vahetut tähtsust ka PS § 32, mille kohaselt omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Seejuures on oluline märkida et PS § 32 omand on laiem kui kitsalt asjaõiguslik, Riigikohtu hinnangul § 32 kaitseb omandina varalisi õigusi: nii asju, raha kui ka rahaliselt hinnatavaid õigusi ja nõudeid.³⁶ Riigikohus on leidnud ka, et kaitstud on nii omandist tulenevad asjaõiguslikud kui ka võlaõiguslikud nõuded.³⁷ Põhiseaduse § 32 kommentaaride kohaselt omab tähendust ka EIK praktika, mille kohaselt on terminil „omand” EIÕK 1. lisaprotokolli art-s 1 autonoomne tähendus; omand ei piirdu vaid omandiõigusega asjadele ning see on sõltumatu siseriikliku õiguse formaalsest klassifikatsioonist. Omandi mõistet on tõlgendatud laialt; lisaks asjadele võidakse omandina protokolli 1 art 1 tähenduses käsitada ka teatud teisi varalisi õigusi ja huve.³⁸ Lisaks formaalsele omaniku positsiooni kautusele peab põhiseaduse kommentaari järgi EIK omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (OONV-ks) meetmeid, **“mille majanduslik mõju sarnaneb omanikupositsiooni kaotamisega**. Otsustavaks kriteeriumiks peab EIK seejuures, kas omanikule jäänud õiguslik positsioon võimaldab veel rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist (EIKo Brumărescu vs. Rumeenia 28.10.1999, 28342/95, p 77). Võttes eeskujuks EIK praktika, võiks OONV määratleda selliselt, et kõigepealt tuleb tuvastada, kas isik on põhiõiguste adressaadi tegevuse tagajärjel jäänud oma omanikupositsioonist vormiliselt ilma. Kui jah, siis on tegemist OONV-ga, mille põhiseaduspärasus tuleb tuvastada § 32 lg 1 alusel. **Kui isikut ei ole omanikupositsioonist küll vormiliselt ilma jäetud, kuid talle jäänud õiguslik positsioon ei võimalda põhiõiguste adressaadi tegevuse tagajärjel enam rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist, on samuti tegu OONV-ga, mille põhiseaduspärasus tuleb tuvastada § 32 lg 1 alusel**. Lühidalt kokkuvõttes on EIK praktika järgi OONV-ga tegu siis, kui isik kaotab omanikupositsiooni kas vormiliselt või majanduslikult.”³⁹ Riigikaitsealaste sundkoormiste kontekstis ei ole vaidlust, et asja sundvõõrandamine langeb PS § 32 OONV kaitsealasse ning toob kaasa kohese hüvitise maksmise kohustuse, mida omakorda on võimalik piirata erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Kuid teatud juhtudel ei ole välistatud et asja sundkasutus või ettevõtte sundvaldus kujutada endast omanikupositsiooni majanduslikku kaotust ning see omakorda toob kaasa kohese hüvitise nõude ka sundkasutuse korral. Kohene hüvitis tähendab seda, et et “isikul on õigus saada hüvitis hiljemalt samal ajal OONV lõpuleviimisega”⁴⁰. Samas seaduses kitsalt määratletud juhtudel on võimalik ja vajalik kiireloomulistel juhtudel ka kohesuse

³⁶ RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 56.

³⁷ (RKTko 01.11.1995, III-2/3-26/95; 05.10.1995, III-2/1-56/95).

³⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne § 32 (Madis Ernits) <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>

³⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne § 32 (Madis Ernits) <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>

⁴⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne § 32 (Madis Ernits) <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>

nõudest kõrvale kalduda - juhul kui mingit eset on viivitamatult vaja kasutada näiteks tulekahju tõrjumiseks jms juhtumid.

8. Hetkeolukord: riigile vajalikele ettevõtetele prioriteetide seadmine

Hädaolukorra seaduse (HOS) § 8 näeb ette õppused, mida HOS § 1 tähenduses võib pidada ka hädaolukorraks valmistumisenä, kuid mis ei ole hädaolukord. Hädaolukord omakorda võib olla aluseks eriolukorra väljakuulutamiseks, mil on võimalik HOSis sätestatud isiku põhiõigusi riivavate meetmete kohaldamine ettevõtetele. Eraldi kategooria on elutähtsa teenuse osutaja kohustused eesmärgiga tagada teenuse toimepidevus.

Kõiki lähteülesandes käsitletud olukordi on vaja esmalt kehtiva õiguse alusel süstemaatiliselt kategoriseerida:

1. **Õppus** HOS või muu seaduse tähenduses (näiteks õppuse korraldamise kohustus tuleohutuse seaduse § 6 tähenduses, RiKS §-dele 29 lg 1 p 2, 31, 35 p 2, 38 ja 85 lg, mis samuti näevad ette õppusi): oht avalikule korrale puudub. Tegu on planeeritud tegevusega ohtudele reageerimiseks ettevalmistumisel. Põhiseadus ega selle alusel kehtestatud seadused ei näe ette, et sellisel olukorras võiks kohaldada isikute põhiõiguste erakorralisi piiranguid, mis on ette nähtud eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Samuti puudub ka nn lihtoht avalikule korrale korra- ja kaitseseaduse tähenduses, mis annaks õiguse korra- ja kaitsemeetmete kohaldamiseks. Nimetatud piirangud ega meetmed ei ole ka reeglina vajalikud. Siiski tuleb kõne alla näiteks viibimiskeelu kohaldamine korra- ja kaitseseaduse § 44 alusel juhul kui näiteks seaduse alusel avalikus kohas korraldataval õppusel, paraadil või muul avalikul üritusel või koosolekul on vaja piirata isikute sisenemist teatud alale nende endi või õppusel osalejate elu ja tervise kaitseks, samuti ülekaaluka huvi kaitseks või kaitstava või valvatava objekti ohutuse tagamiseks. Samuti võivad kõne alla tulla muud analoogsed korra- ja kaitsemeetmed. Valdavalt toimuvad õppused siiski selleks ettenähtud Kaitseväge territooriumil kuhu niikuinii on kõrvaliste isikute juurdepääs piiratud. Juhul kui peaks esineb spetsiifilisi olukordi, kus on äärmiselt tungiv praktiline vajadus kaitseväge või siseturvalisuse ametitel isikute põhiõigusi piirata, sealhulgas anda ettevõtetele/ettevõtjatele korraldusi mingi teenuse osutamiseks, mida ei ole võimalik lahendada lepinguliste suhete kaudu, tuleb sellised olukorrad väga konkreetselt ja piiritletult tuvastada ning kaaluda kitsas sõnastusega spetsiifilise volitusnormi kehtestamist. Nimetatud kohustused võivad seisneda näiteks kohustuses viia läbi või osaleda spetsiifilistel õppustel (sarnaselt nagu täna nt on kohustus viia läbi tuleohutuse õppuseid) või osutada kaasabi õppuste läbiviimisele riigi poolt, määratledes täpselt ning mis alusel on vaja eraisikute kohustuslikku panust ning üksnes eeldusel, et õppus ei ole läbiviidav ilma sellise kohustuse sätestamiseta, näiteks tsiviilsektoriga sõlmitavate lepinguliste suhete kaudu.
2. **Oholukord** (ehk oht avalikule korrale selle erinevates KorS sätestatud astmetes – vahetu oht, oluline oht, kõrgendatud oht jne KorS § 5 tähenduses). Rakenduvad tavapärased korra- ja kaitsemeetmed, toimub politsei ja arvukate teiste korra- ja kaitseorganite igapäevane töö. KorS meetmed, mida võib lugeda

koormisteks: KorS § 16 alusel võib kaasata avaliku korra tagamisse muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku: Korraldusorgan võib (1) kohustada ohtu tõrjuma või (2) korrariikkumist kõrvaldama või (3) ohu tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks vajalikku eset korraldusorgani kasutusse andma isiku, kes ei ole avaliku korra eest vastutav ning kelle kohustus ohtu tõrjuda või korrariikkumist kõrvaldada ei tulene muust seadusest või halduslepingust, kui ta on võimeline ohtu tõrjuma või korrariikkumist kõrvaldama või kui tema valduses on ohu tõrjumiseks või korrariikkumise 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 korrariikkumist kõrvaldada või see ei anna piisavat tulemust; 3) korraldusorgan ei saa ise või vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrariikkumist kõrvaldada ja 4) kaasamine ei tekita ebaoproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega. Muud isikut kui avaliku korra eest vastutavat isikut lubatud kaasata ainult nii kaua, kui see on ohu tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks vältimatult vajalik. Nimetatud sättes on olemas oma materiaalselt sisult riigikaitsele sundkoormise erinevatele liikidele analoogne koormis, mis jätab olemuslikult katmata üksnes äratarvitatava asja sundvõõrandamise, kuid sedagi mitte täielikult – näiteks võõra tulekustuti sihipärane kasutusse võtmine mis on KorS § 16 alusel võimalik tähendab ühtlasi tema kasutusväärtuse äratarvitamist ehk olemuslikult sundvõõrandamist. Kuivõrd kohustus on antud isiku kaudu, siis hõlmab see lisaks füüsilisele isikule ka juriidilist isikut – st. ka äriühinguid ja muid ettevõtjaid. Lisaks näiteks päästeseaduse § 19 alusel on võimalik isikut rakendada päästetööle ning § 20 alusel võtta asja sundkasutusse päästetöödeks. Teisalt tuleb silmas pidada et KorS § 16 jt korralduslehelised erisätted näevad koormise kohaldamise võimaluse ette erandlikuna ja väga piiratud mahus, mis on mitme suurusjärgu võrra kitsamad võrreldes RKSKS koormistega.

3. **Ohuolukord mille lahendamiseks kaasatakse Kaitsevägi või Kaitseliit KorS § 16¹ ja 16² alusel** – tegemist on Pronksiöö järgselt spetsiaalselt sisseviidud uuendusega, mis väljus senisest dogmast et rahuajal on Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamine korraldusleheliseks absoluutselt välistatud. Ajendiks oli ka see, et eriolukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise on rahvusvaheliselt väga palju tähelepanu äratav ning poliitiliselt äärmiselt ebamugav lahendus. Viimasel ajal seoses Euroopas toimunud terrorirünnakutega on samalaadsele lahendusele jõutud ka mujal, hiljuti näiteks Saksamaal. KorS otseselt ei seo § 16¹ kohaldamist HOS § 2 defineeritud hädaolukorra esinemisega, mistõttu tegu on *sui generis* olukorraga, mis praktikas siiski on üsna sarnane hädaolukorraga. HOS § 31 näeb ette ka eraldi aluse Kaitseväge kaasamiseks hädaolukorra lahendamiseks. KorS alusel Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamisel siiski vastav üksus allutatakse politsei või muu tsiviilasutuse juhtimisele.
4. **Hädaolukord** – HOS § 2 lg 1 järgi on hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus. Seega on hädaolukord ühtlasi ka ohuolukord KorS mõttes, kuid on sellest raskem kas mingi ühekordse

sündmuse raskuse tõttu või seetõttu et on kumuleerunud hulgaliselt väiksemaid sündmusi mis kogumis ohustavad paljusid jne. Nn. faktiline hädaolukord toob ennekõike kaasa mitmete riigiasutuste koordineeritud koostöö korralduse vastavalt HOS-ile, kriisikomisjonide täiendavad ülesanded jne. Isikute põhiõiguste piiramine toimub jätkuvalt KorSi jt tavaolukorras kehtivate seaduste alusel.

5. **Eriolukord:** võimalik on rakendada lisaks HOS §-des 21-30 sätestatud isikute põhiõiguste piiranguid, sealhulgas on nendest koormistena käsitatavad **töökohustus** (§ 21), **vallasasja sundvõõrandamine** (§ 22), **asja sundkasutus** (§ 23). Need on piirangud, mis tavaolukorras ei ole lubatud ning mis rakenduvad lisaks juba tavaolukorras kehtivatele KorS jt meetmetele.
6. **Kõrgendatud kaitsevalmiduse** ajal võib rakendada RKSKS ja riigikaitseaduses (RiKS) nimetatud sundkoormisi.
7. **Erakorraline seisukord:** Kohaldada saab ErSS meetmeid, tõenäoliselt ka selliseid mis materiaalselt mõistetuna oleksid koormised, kuid ErSS § 4 sõnastus on väga üldine ja annab üksnes loetelu põhiõigustest mida võib piirata kuid ei sisalda endas määratletud meetmeid. Ilmselt vajaksid ka ErSS kontekstis kohaldatavad meetmed õiguslikku lahtikirjutust analoogselt sellega, kuidas on sama tehtud juba KorSis ja HOSis. HOS § 1 lg 2 alusel võib erakorralises seisukorras kohaldada ka HOSi, kuid otseselt ei tulene seaduse sõnastusest, et automaatselt oleks võimalik kohaldada ka HOS §-de 21-30 eriolukorras lubatud meetmeid, sealhulgas HOS koormisi. Hädaolukorra definitsiooni kohaselt täidab ka erakorraline seisukord hädaolukorra materiaalsed tingimused. Kuid küsimus on selles, kas sel juhul kui on välja kuulutatud juba erakorraline seisukord, peaks vormiliselt HOS §-de 21-30 meetmete kasutamiseks lisaks veel välja kuulutama ka eriolukorra. Olemuslikult võiksid HOS meetmed olla erakorralise seisukorra kui eeldatavalt veelgi raskema olukorra puhul olla automaatselt rakendatavad, ilma et selleks peaks paralleelselt veel eriolukorda välja kuulutama. Sarnaselt on näiteks olukord lahendatud Soome *valmiuslakis*, kus § 1 näeb ette olukorra väljakuulutamise alusena ning sellest tulenevalt ka põhiõiguse piiravate meetmete kohaldamise alustena nii sõjalise rünnaku, majandusliku sabotaazi kui ka looduskatastroofi. Allpool on pakutud lahendusena universaalse koormiste kataloogi loomist mida saaks kohaldada koos sarnase sisu ja protseduuri järgi kõikidest VKO-des, vastavalt laiapõhjalise riigikaitse kontseptsioonile.
8. **Sõjaseisukord** RiKS § 17 alusel. Rakenduvad põhiseaduse §-s 130 lubatud põhiõiguste piirangud vastavalt RiKSi konkretiseeringutele, samuti riigikaitseliste sundkoormiste seaduses ettenähtud sundkoormised.
9. **Mobilisatsioon ja demobilisatsioon** Sundkoormisi täidetakse isikute poolt sõjaseisukorra ajal. Sundkoormiste täitmine võidakse ette näha ka kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal.

Ettevõttele vajalike prioriteetide seadmine on kehtiva riigikaitseliste sundkoormiste seaduse (RKSKS) järgi võimalik kõikide sundkoormiste liikide osas, kuivõrd sundkoormise adressaati ei ole kitsendatud üksnes füüsilisele isikule. Sundkoormisi võib määrata järgmiselt:

1. **Äratarvitatava vallasvara sundvõõrandamine** (kütte- toiduained, ravimid jms) RKSKS § 15 alusel. **Otsustuspädevus** sundvõõrandamiseks: Rahuajal 1)Kaitseressursside Amet (KRA), 2) ministeeriumid vastavalt koondkavale (§ 17

- lg 1 p 1,2). Sõjaseisukorras: Kaitseväe juhataja või teatud juhtudel kaitseväge struktuuriüksuse ülem (§17 lg 3)
2. **Sundkasutus** (maa, sõidukid, ujuv vahendid, õhusõidukid, ettevõtted, s.h. haiglad, masinad ja seadmed, ehitised ja rajatised, taristuliinid jne) RKSKS § 22 alusel. **Otsustuspädevus** sundkasutuseks: 1) Vabariigi Valitsus § 28 ja 29 järgi [ettevõttele ülesande andmine ja selle riigi valdusesse võtmine], 2) Muudel juhtudel KRA või vastav ministeerium (§24 lg 1,2). Sõjaseisukorra ajal: Kaitseväe juhataja või teatud juhtudel kaitseväge struktuuriüksuse ülem (§24 lg 3). Sealhulgas eristab seadus teatud sundkasutuse alaliike:
 - a. Sõiduki, ujuv vahendi ja õhusõiduki sundkasutusele võtmine (§ 26)
 - b. Ettevõtte omanikule või valdajale kohustusliku riigikaitse ülesande andmine (§ 28)
 - c. Ettevõtte ajutine riigi valdusesse võtmine (§ 29)
 - d. Elektri, side-, gaasi ja muude liinide ning masinate ja seadmete sundkasutusele võtmine (§ 30)
 3. **Veokohustus** (RKSKS § 33) – sisaldab mistahes sõiduki omanikule või valdaja kohustust vedude teostamiseks koos juvi või meeskonnaga, s.t. et ta hõlmab endas nii asja sundkasutust, kui ka töökohustust ning teatud juhtudel ka materiaalselt ettevõtte sundkasutust, juhul kui ettevõtte on sõiduki omanik ning on selle ühtlasi mehitanud juhi või sõiduki opereerimiseks vajaliku meeskonnaga. **Otsustuspädevus:** Kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni ja sõjaseisukorra ajal 1) ministeeriumid, 2) KRA, 3) Kaitsevõe struktuuriüksuste ülemad või nende poolt volitatud isikud
 4. **Töökohustus** RiKS § 44 alusel, mis jaguneb riigikaitse töökohustuseks ja sundtöökohustuseks. **Otsustuspädevus:** Riigikaitse töökohustus tekib vastavale seaduses määratud või Vabariigi Valitsuse kehtestatud riigikaitsele töökohale asumisel (RiKS § 48 lg 1). Sundtöökohustuse otsustab valitsusastuse või KOV juht või nende volitatud isik (RiKS § 53 lg 1)

	Olukord	KorS § 16 järgi (era)isiku kohustamine ohu tõrjumiseks: 1) Ohu tõrjumine 2) Selleks vajaliku eseme korrakaitseorgani kasutusse andmine NB! Võimalik üksnes kõrgendatud ohu korral Lisaks nt PäästeS §19,20, PPVS § 7 ¹ lg 3	Riigikaitseline sundkoormis RKSKS&RiKS alusel: 1) Sundvõõrandamine 2) Sundkasutus 3) Veokohustus 4) Töökohustus (RiKS § 44 alusel)
1	Õppus	EI	EI
2	Tavapärase ohuolukord	JAH	EI

3	Ohuolukord KV või KL kaasamisega	JAH	EI
4	Hädaolukord	JAH	EI
5	Eriolukord	JAH	EI
6	Kõrgendatud kaitsevalmidus	JAH	JAH
7	Erakorraline seisukord	JAH	EI
8	Sõjaseisukord	JAH	JAH
9	Mobilisatsioon ja demobilisatsioon	JAH	JAH

Riigikontroll oma auditis: Kaitseväge sõjalise võimekuse suurendamiseks ja mobilisatsiooniks vajalike varude moodustamise, hoidmise ja uuendamise tulemuslikkus aastatel 2009-2012⁴¹ on leidnud, et riigikaitseliste sundkoormiste seadus vajab täiendamist: seadus on vastu võetud 1995 aastal ning selles puudub piisavalt detailne sundkoormistega seotud õigussuhete korraldus, mis takistab sundkoormiste menetlemist. Riigikontroll leiab, et kehtivas RKSKS vajalik detailsus puudub, tuues näitena esile selle, et sundkoormiste koondkava sisu ei ole kindlaks määratud, samuti pole sätestatud õigusaktidega, et koondkava saaks paindlikult muuta. Riigikontroll soovib luua õigusliku aluse riigikaitseliste tsiviilressursside andmekogu loomiseks (tänapäevaks olemas RKSKS § 4² tsiviiltoetuse register) ning muuta RKSKS selliselt, et KRA-l oleks õigus tsiviiltoetuse ressursside andmekogu loomiseks andmeid küsida ja töödelda, samuti soovib töötada välja uus riigikaitseliste sundkoormiste seadus.

Riigile kuuluv ettevõtja ehk **riigi äriühing või riigi osalusega äriühing**, samuti muu eraõiguslik juriidiline isik allub **sundkoormiste** kohaldamisel samasugustele reeglitele nagu iga teine äriühing – ehk siis tavakorras RKSKS alusel. RKSKS ei näe selles osas ette eriregulatsiooni ning sellise eriregulatsiooni kehtestamine ei oleks tõenäoliselt PS kooskõlas. Asjaõigusseaduse § 6 lg 2 kohaselt ei saa juriidilise isiku vara kuuluda teisele isikule. Äriühingu aktsionari või osaniku õigused on määratletud äriseadustikus – ennekõike kuulub siia õigus määrata ühingu juhatus ning saada dividende. Põhiseadus kaitseb ka riigi osalusega äriühingu vara. Riigivaraseadus käsitleb äriühinguid, kus riigile kuulub vähemalt üks aktsia või osa, reguleerides seda kuidas riik enda osalusest tulenevaid õigusi kasutab, kuid ei muuda äriseadustikus mistahes eraõiguslikule juriidilisele isikule kohalduvat vararežiimi. Seega riigi või riigi osalusega äriühingu sundkoormamiseks ei ole õiguslikult laiemaid võimalusi võrreldes muude eraõiguslike juriidiliste isikutega.

Ettevõtte töötaja panus tuleb olemuslikult ettevõtte sundkasutusega reeglina kaasa: Riigile vajaliku ettevõtte käitamine võib kehtiva RKSKS alusel toimuda näiteks § 26 sõiduki kasutusse võtmisena ning lõike 3 kohaselt saab kohustada ka selle juhti või meeskonda juhtima ja hooldama sõidukit. Ettevõtte omanikule või valdajale riigikaitseliste ülesande andmine § 28 järgi sisaldab samuti olemuslikult reeglina endas inimtööd, nagu ka § 29 järgi ettevõtte ajutine riigi valdusesse võtmine. Kõigil nendel juhtudel tuleb ettevõtte sundkasutusega kaasa ka ettevõtja töölepinguline töötaja või muus vormis kaastöötaja, kes enda kehtiva lepingu raames jätkab põhiolemuselt sama

⁴¹ Kaitseväge sõjalise võimekuse suurendamiseks ja mobilisatsiooniks vajalike varude moodustamise, hoidmise ja uuendamise tulemuslikkus aastatel 2009-2012 30.05.2013. Kokkuvõte www.riigikontroll.ee Täistekst on asutusesiseseks kasutamiseks kuni 30.05.2018

tööd mis varemgi. Näiteks võidakse metallkonstruktsiooni tootvale ettevõttele anda ülesanne toota tavapäraste toodete asemel riigikaitseks vajalikke sillakomponente. Ettevõttes tööl olev keevitaja jätkab enda tavapärasest tööd ning tema lepingupool on jätkuvalt ettevõtja milles ta töötab, mitte sundkoormise määranud riik, erinevuseks on see et tema vahetu juht on talle andnud lihtsalt veidi teistsuguse, kuid siiski tema lepingu ja kvalifikatsiooni piiridesse jääva töö. Selline töö on hõlmatud RKSKS §-st 28 ega sisalda endas sundtööd kehtiva RiKS § 44 kohaselt. See kehtib niikaua, kuni töötaja töötab kehtiva töölepingu piires ning tema suhtes järgitakse ka kõiki muid tavapäraseid norme, näiteks tööaja ja koha ning tööohutuse osas. Juhul kui nendes piiridest tahetakse väljuda, võib olla vajalik täiendavalt kohaldada – kui esinevad vastavad alused muidugi – RiKS sundtöö meetet. Sellisel juhul võib tulla kõne alla ka kombineeritud meete, kus ettevõtja suhtes kohaldatakse RKSKS § 28 koormist ning töötaja suhtes lisaks RiKS § 44 koormist.

9. Hetkeolukord: järelevalve, hüvitamine ja muud teemad

9.1. Sunnivahendid koormiste mittetäitmise korral

Riigikaitse sundkoormise mittetäitmisel on asjakohased asendustäitmise ja sunniraha seaduses (ATSS) ettenähtud õiguskaitsevahendid. Sunnivahendit rakendatakse, kui haldusorgani ettekirjutus (käsund RKSKS tähenduses) jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Sunnivahendid on asendustäitmine ja sunniraha. ATSS § 4 kohaselt on ettekirjutus haldusakt, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost. Sõltuvalt haldusõiguse eriosast võib nimetatud haldusakt kanda erinevaid nimetusi. Enne sunnivahendi rakendamist tuleb adressaadile ATSS § 7 kohaselt teha kirjalik hoiatus, kuid nimetatud hoiatus võib § 7 lg 2 kohaselt kaasneda ka ettekirjutusega. RKSKS kontekstis tähendab see seda, et kiireloomulistel juhtudel on mõistlik lisada ATSS nõutud hoiatus kohe algsesse käsundisse, millega antakse näiteks vara üleandmise või sundkasutuse tähtaeg – sel juhul säästetakse aega ja sunnivahendit võib rakendada kohe kui isik ei ole sundkoormist tähtajaks täitnud. Edasi on 2 alternatiivi – ATSS § 11 kohaselt kui adressaat ei täida talle ettekirjutusega pandud kohustust võib pädev haldusorgan (RKSKS sundkoormise rakendamiseks pädev organ) selle adressaadi kulul ise täita. Seejuures on ATSS § 12 kohaselt asendustäitmise erijuhtudel seda teha ka ilma ettekirjutuse, hoiatuse ja täitekorralduseta, kui vahetu oht avalikule julgeolekule või korrale tingib ettekirjutuse kiirendatud täitmise. Samuti on võimalik asendustäitmist ettekirjutuseta rakendada juhul, kui adressaadile ei ole võimalik ettekirjutust õigel ajal teha. Siin võivad kõne alla tulla näiteks juhtumid, kus teada on riigikaitseks vajaliku vara asukoht ning see, et see vara ei kuulu isikutele, kelle suhtes ei ole lubatud sundkoormise rakendada, kuid vara omanikule ei ole võimalik õigel ajal ettekirjutust teha. Samuti on võimalik kohaldada sunniraha ATSS § 10 järgi, mis seisneb kindlaksmääratud summa tasumises, kui ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täideta. **Seejuures peab ATSS § 10 järgi olema sunniraha ja selle suurus igakordselt olema sätestatud seadusega ning tavapäraselt on see haldusõiguse eriseaduses.** Kehtiv RKSKS sunniraha ega selle suurus ei sätesta, KorS § 23 lg 4 alusel on korrakaitseorganil õigus teha ettekirjutus ning rakendada sunniraha kuni 9600 eurot, samas KorS § 1 lg 6 kohaselt KorSi ei kohaldata Kaitseväge tegevusele riigi sõjalisel kaitsmisel ega selle ettevalmistamisel, mistõttu ei saa kehtivast seadusest eeldada, et Kaitseväge on korrakaitseorgan kellel

on sunniraha rakendamise õigus, samuti vahetu sunni ja muude korrakaitsete meetmete kohaldamise õigus.

9.2. Kahju hüvitamine (s.h. liisitud ja hüpoteegiga koormatud vara puhul)

Ettevõtte sundkasutuse kulude hüvitamine: kehtiv RKSKS § 8 näeb ette, et isikule sundkoormisega tekitatud kahju hüvitatakse seadusega ettenähtud korras. § 8 lg 11 kohaselt isikule rahuajal rakendatud sundkoormisega tekitatud kahju hüvitatakse riigivastutuse (RvastS) seaduse alusel. Lõige 2 täpsustab, et sundkoormisega tekitatud kahjuna ei käsitata vara hävimist, rikkemist või vara väärtuse vähenemist sõjategevuse läbi.

RKSKS § 26 lg 4 kohaselt sõiduki jne sundkasutamisel säilitab tööandja väeosa ülema käsutuses olnud aja eest keskmise töötasu töölepingu seaduse § 29 lg 8 korras ning lõike 5 kohaselt sundkasutusele võtnud organ omakorda hüvitab tööandjale nimetatud tasu. Samuti § 37 alusel veokohustuse täitmise ajal säilitatakse töötajale keskmine tasu ning veokohustuse otsustaja hüvitab selle.

Kirjeldatud regulatsioonist võib välja lugeda järgmist: rahuajal kohaldub sõnaselgelt riigivastutuse seadus. Sõjaajal lihtsalt seadus, kuid pole täpsustatud milline. Kuivõrd rahuajale kahjude puhul on *expressis verbis* nimetatud RvastS, siis ühelt poolt võiks justkui välja lugeda seadusandja tahet, et sõjaajal kohalduks mingi muu seadus. Samas RvastS § 1 lg 1 avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra (riigivastutus) ning sundkoormisega tekitatud kahju langeb üheselt riigivastutuse seaduse kohaldamisalasse. Sundkoormised ei ole ka RvastS § 1 lg 3 p 4 kohaselt muul viisil eraõiguslikus vormis tegutsemine. Et korrektselt kohaldamisel on tegu õiguspäraselt tekitatud kahjuga, peaks ka sõjaajal rakenduma seega RvastS § 16 lg 1, mille järgi isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses. Lisaks RvastS § 7 lg 4 järgi kuuluvad eraõiguse kahju hüvitamise sätted täiendavale kohaldamisele vastavalt.

1. Rahuajal sundkoormisega tekitatud kahju kuulub sõnaselgelt hüvitamisele RvastS alusel (koos RKSKS sätestatud erisustega).
2. Tulenevalt õigussuhte olemusest kuulub ka sõjaaja kahju hüvitamisele RvastS alusel ning pigem on seaduse kehtiv sõnastus selles osas segadusttekitav ja vajab täpsustamist.
1. Sundkoormatud vara hävimine jne sõjategevuse läbi kahjuna välistamise õiguspärasus ja otstarbekus on vajab edasises lähemat analüüsi.
2. Veokohustuse ja sõiduki sundkasutuse puhul on ette nähtud üksnes kaasatud veoki vm sõidukijuhi keskmise palga hüvitamine, kuid täpsustatud ei ole, kas hüvitamisele kuulub ka kütus mille omanik peab § 26 lg 1 enne vara üleandmist täismahus tankima, kahju mis tekkis seoses sellega et vara ei saanud kasutada muuks otstarbeks, samuti vara kulum. Olemuslikult kuulub selles osas kohaldamisele RvastS, kuid seaduse tänane sõnastuse puhul ei ole lõpuni selge, kas on seda silmas peetud või hoopis seatud eesmärgiks muude kahjude hüvitamise välistamist.

3. Ettevõtte sundkasutuse puhul ei ole piisavalt täpselt määratletud, milles see seisneb – sundkasutuse materiaalne sisu on antud üksnes riigikaitse ülesannete täitmisena § 28 lg 2 p 2 järgi. Seega on raske määratleda ka kahju hüvitamise piire. Juhul kui ettevõtte sundkasutus seisneb üksnes nn lepingusunnis, mille järgi peab ettevõtte riigikaitse vajadustel oma muude klientidega sõlmitud lepingud täitmata jätma, siis esmalt võivad sellega kaasneda otsese kuludena leppetrahvid, lisanduda võib saamata jäänud tulu (viimane siiski RvastS järgi kuulub hüvitamisele õigusvastase kahju tekitamise puhul). Juhul kui sundkasutuse korras tehtav lepingusund tekitab olukorra, kus ettevõtte peab tootma kaupa või osutama teenust omahinna eest, siis lisandub saamata jäänud kasumiosa tulu mida ta võib olla teeninuks normaalhindadega. Juhul kui sundkasutuse all mõeldakse seda, et ettevõtte toodab kaupu või osutab teenuseid riigile tasuta, siis lisanduvad ka kõikvõimalikud sisendkulud. Viimane variant võib olla teoreetiliselt mõeldav, kuid praktikas ilmselt mitte rakendatav, kuivõrd iga ettevõtte vajab reeglina millegi tootmiseks käibe vahendeid, palgaraha, toorainet jne, mille kõige eest tuleb tasuda regulaarselt.
4. Liisitud vara puhul kahju hüvitamine: Kuivõrd sundvõõrandada saab RKSKS kohaselt äratarvitatavat vara, siis olemuslikult siin liisinglepingu esemeks olev vara ei saa olla sundkoormise esemeks, kuivõrd äratarvitatava ei ole liisinglepingu esemeks. Sundkasutusse võetav vara seevastu võib olla liisinglepingu esemeks ning sellist vara on üha enam ka kasutusel, mistõttu liisinglepingu esemeks oleva vara sundkasutuse regulatsioon on ka praktikas oluline teema. Liisinglepingu esemeks oleva vara omanikuks on isik, kes ei ole selle vahetu valdaja (reeglina pank või finantseerimisasutus), samamoodi näiteks omandireservatsiooniga järelmaksuga müüja ning vara kasutajaks on isik kes tasub regulaarselt eseme kasutamise eest liisinguandjale (põhiosa +intress või ainult rendimakse kui tegu on kasutusrendiga). Haldusmenetluse seaduse § 11 lg 1 p 2 järgi peab haldusakti adressaadiks olema isik, kelle õigusi haldusaktiga enam riivatakse ja kellel on võimalik haldusakti reaalselt täita. Sundkoormise määramine puudutab nii liisinguandjat kui – võtjat ja seega tuleks nad mõlemad menetlusse kaasata. Reeglina on liisinglepingu esemeks oleva eseme tehnilise korrashoiu tagamine liisinguvõtja kohustus. Vastavalt olukorrale tuleks seega sundkoormis määrata kas liisinguvõtjale või teatud juhtudel nii liisinguandjale ja võtjale mõlemale.
 - a. Sundkasutusel vara hävimisel tuleb isikule (vara omanikule) hüvitada omandi kaotamisest tekkiv kahju, mis üldjuhul on võrdne vara hariliku väärtusega
 - b. Lisaks kaotab sundkasutuse puhul isik võimaluse vara kasutada ning varaliseks kahjuks võib olla ka kaotatud tulu, võimaliku asendusasja hankimise kulu
 - c. Juhul kui kui lugeda et sundkoormise kohaldamine kujutab endast vääramatud jõudu (*force majeure*) (VÕS § 103 lg 2 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) võib liisinguvõtjal tekkida õigus mitte tasuda liisingumakseid. Näiteks kui isik kasutab liisitud seadet või sõidukit elatise või tulu teenimiseks, milleks ta pärast seadme sundkasutusele võtmist tal enam võimalust ei ole. Juhul kui isik

ei vabane lisiingumaksete tasumisest vääramatu jõu klausli alusel, on tema poolt sundkasutuse ajal tasutud rendimaksud samuti osa tekkinud varalisest kahjust.

5. Kahju hüpoteegiga koormatud vara puhul: Hüpoteegiga koormatud vara puhul on olukord liisingust erinev seetõttu, et vara reeglina kuulub selle vahetule valdajale. Juhul kui hüpoteegipidajal ei ole nõuet vara omaniku või muu isiku vastu, mida hüpoteek tagab, ei saa talle reeglina ka mingit kahju tekkida. Vara hävimise või kahjustamise hüvitis tuleb maksta vara omanikule. Lisaks võib omanikule tekkida kahju, mis seisnes selles, et ta ei saanud temale kuuluvat kinnisasja sihipäraselt kasutada ning pidi ise üürima endale asenduspinna või pidi seda tegema temale kuulunud vara üürinud isik. Sel juhul lisandub lauskahjule ka kahju asenduspinna üürimisest või üürist saamatajäänud tulu osas. Nimetatud kahju eest tuleb RvastS alusel maksta õiglast hüvitist. Juhul kui hüpoteegipidajal on nõue mida hüpoteegia tagatakse, võib hüpoteegiga koormatud kinnisasja sundkasutus tuua kaasa selle, et asja sundkasutusse võtmise tagajärjel kaob ära või väheneb võlgniku võime oma kohustusi täita.

Sundkoormist ei ole seni Eestis rakendatud, kuivõrd pole olnud vastavat väljakuulutatud olukorda, seega puudub ka riigikaitseliste sundkoormistega tekitatud kahju hüvitamise spetsiifiline kohtupraktika. Siiski on kahju hüvitamisel kasutatav näiteks kinnisasja sundvõõrandamise seaduse (KASVS) alusel tekkinud kohtupraktika. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohtus leidnud, et „Haldusaktis, millega sundvõõranditahu määratakse, tuleb märkida sundvõõranditahu üldsumma ning eraldi välja tuua kinnisasja turuväärtus ja sundvõõrandamisest tekkiv kahju, näidates ära, millest see kahju tuleneb.“ Samas otsuses on kohus märkinud, et **saamata jäänud tulu saab põhimõtteliselt sundvõõrandamisega tekitatud kahjuna käsitleda, kuivõrd [...] sundvõõrandamistahu peab lisaks kinnisasja turuhinnale sisaldama hüvitist isiku omandivabadusse sekkumise eest.** Omanikul on õigus saada kompensatsiooni, kuid samas ei või ta saada kasu sundvõõrandamisest. Eelnevalt tuleb aga kindlaks teha, kas tulu samata jäämine on põhjustatud sundvõõrandamisest. Samas otsuses leidis kohus, et: „Apellandi poolt esile toodud kahjulikud mõjutused (müra, saaste) on seotud mitte sundvõõrandamise esemega, vaid kavandatava kogujatee rajamisega ja kasutamisega, ega ole käsitletav kahjuna, mida erakorralise või täiendavalt hindama ja sundvõõranditahu määramisel arvestama peaks.“⁴² Järelikult on KASVS näitel kohtupraktika järgi hõlmatud kogu varaline kahju (otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu), kuid ei ole hõlmatud mittevaraline kahju. Siiski ei too nimetatud lahendust täit selgust küsimusse, kas RvastS § 16 õiglane hüvitis sisaldab täiskahjut või on kahjuhüvitis redutseeritav nagu on viidatud põhiseaduse vastavas kommentaaris.

9.3. Menetluskiirus ja vaided

RKSKS § 1 lg 2 kohaselt kohaldatakse sundkoormistega seotud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid ning menetlustähtajad ning vaiete esitamine on erisätete puudumisel reguleeritud HMS-s, samuti kehtivad muud haldusmenetluse nõuded. Menetluskiirust mõjutab HMS § 40 nõue kuulata enne haldusakti andmist menetlusosaline ära. Haldusakt ehk sundkoormise määramise käsund kehtib HMS § 61 lg 1 järgi selle adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui

⁴² Tallinna Ringkonnakohtu otsus haldusasjas 3-10-1441

haldusaktis pole ette nähtud hilisemat tähtaega. Vaie haldusaktile tuleb esitada HMS § 75 järgi 30 päeva jooksul haldusaktist teada saamisest. Seejuures on oluline, et vaie ei peata haldusakti täitmist, kuid haldusorgan võib haldusakti täitmise peatada HMS § 81 alusel. Vaie lahendatakse 10 päeva jooksul alates selle edastamisest haldusorganile ning edasikaebamine toimub halduskohtumenetluse seadustiku järgi.

Seega olemuslikult ei ole HMS üldpõhimõtted vastukäivad sundkoormiste regulatsioonile, kuivõrd sundkoormise määramisel haldusaktiga hakkab see kehtima koheselt ning käsundi täitmise võib peatada üksnes haldusorgan ise või halduskohus vastava kaebuse alusel. Küll aga on mõeldav mõningates üksikküsimustes erisuste tegemine HMS üldkorrast, tagamaks sundkoormise määramise kiirust, täpsustamaks näiteks kas ja millal on võimalik piirata ärakuulamisõigust.

9.4. Välisriikide relvajõud

RKSKS §-d 10 lg 1 p 3, § 11 lg 1 p 2, lg 2 p 2, § 17 lg 1 p 1,2, lg 3, § 18 lg 3 näevad ette, et sundkoormise määramise otsuse ning nende faktilise kasutuselevõtu teostavad Eesti riigiorganid (Kaitseministeerium, Kaitseväe juhataja, ministeeriumid, volinikud või nendest moodustatud kolmeliikmelised komisjonid). Lisaks on ette nähtud, et rahuajal otsustab ettevõttele riigikaitse ülesannete andmise ning ettevõtte ajutise riigi valdusse võtmise Vabariigi Valitsus, sõjaseisukorra ajal ka Kaitseväe juhataja. Seadus seega üheselt sätestab, et igasuguse sundkoormise otsustamiseks on pädev Eesti riigiorgan või ametiisik. Sundkoormise faktiline elluviimine ehk täitmine on võimalik ka voliniku või kolmeliikmelise komisjoni poolt⁴³ Voliniku või komisjoni liikmete osas RKSKS ei määratle, kes võivad olla selle liikmed ning kas nendeks võivad olla ka välisriigi, täpsemini liitslasvägede esindajad. Tulenevalt põhiseaduse alusel tegutseva avaliku halduse põhimõttest, et riigivõimu teostatakse üksnes seaduse alusel, võib asuda seisukohale, et hetkel on ka sundkoormise faktiline täitmine välisriigi esindaja poolt välistatud, kuivõrd erinevalt eraõigusest saab avalik võim teha üksnes seda milleks talle seadusega on antud volitused. Sama tuleneb ka avaliku teenistuse seaduse loogikast, mille kohaselt täidesaatvat riigivõimu teostavad ametnikud, kes on reeglina Eesti Vabariigi kodanikud ning vastutusvaldkonna piirangutega ka teised Euroopa Liidu kodanikud. Samuti näeb vabariigi valitsuse seaduse § 39 ette, et täidesaatvat riigivõimu teostavad valitsusasutused ning need omakorda ametiasutused ATS § 6 tähenduses, mida omakorda mehitatakse täidesaatva riigivõimu funktsioonideks reeglina üksnes ametnikega. See tähendab riigi tuumikfunktsioonid, iseäranis igasugune õiguste piiramise pädevus on üksnes ametnikel, kui seadus ei sätesta teisiti. Seega hetkel kehtiv RKSK ega ka muud seadused ei võimalda välisriigi ametiisikul sundkoormisi määrata ega neid faktiliselt rakendada.

9.5. Koormiste regulatsiooni paiknevus ja seos teiste seadustega

Riigikaitse seaduses on sundkoormised paiknevad hetkel selleks eraldi loodud riigikaitse seaduses. Teised asjasse puutuvad seadused on ennekõike

⁴³ Justiitsministeerium on oma kirjas Kaitseministeeriumile 03.11.2014 asunud Riigikaitse seaduse kontekstis seisukohale, et välisriigi relvajõudude ülemale või rahvusvahelisele organisatsioonile õiguse andmine piiravate meetmete kohaldamiseks ei vasta kehtivate õiguspõhimõtetega, kuivõrd teise riigi või rahvusvahelise organisatsiooni ülem ei allu eesti õiguskorrale p 16

riigikaitse seadus, hädaolukorra seadus, erakorralise seisukorra seadus, samuti korrakaitse seadus, PPVS ja PäästeS.

10. Tuvastatud probleemid ja võimalikud lahendused

10.1. Definiitsioonid ja määratlused

Hetkel puudub RKSXS sundkoormise legaaldefiniitsioon, kuid Riigikohus on selgitanud et **koormis kujutab endast mitterahalise iseloomuga kohustust, mille täitmine võib nõuda koormise adressaadilt kulutuste tegemist või rahaliselt hinnatavate kohustuste võtmist** (nt heakorratööde tegemiseks vajalike vahendite muretsemine, teenuse tellimine vmt) Seega võib koormise kehtestamine riivata koormise täitja PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandipõhiõigust, sest kõnealuse normi kaitse ulatub nii varale (asjad), rahale kui ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.⁴⁴ Käesolev analüüs tegeleb kehtiva seaduse tähenduses riigikaitseliste sundkoormistega, mida võib kasutada VKO-s. Tuleviku regulatsiooni silmas pidades võib

1. kaaluda koormise legaaldefiniitsiooni loomist VKO-des kasutatavate koormistena mõistetavate piirangute piiritlemiseks muudest põhiõiguse piirangutest
2. Sõltumata sellest, kas pidada vajalikuks koormise legaaldefiniitsiooni loomist, on mõistlik neid regulatiivselt eristada muudest VKO-de ajal kohaldatavatest põhiõigusi piiravatest meetmetest. Klassikalist piirangut iseloomustab ennekõike käsk või keeld, mis ei too reeglina kaasa otseseid rahalisi ega muid kulutusi selle adressaadile. Näiteks viibimiskeelu puhul piisab kui isik hoidub teatud kohale lähenemisest jne. Seevastu koormis kohustab isikut aktiivseks teoks millega kaasneb tema omandiõiguse piiramine või kohustus teha tööd või pakkuda kaupa või teenust. Sellisel juhul tekib olemuslikult teistsugune õigussuhe, kus on erinevalt tavapiirangust vaja ette näha eraldi kord koormise rakendamiseks, sellega seotud kulutuste hüvitamiseks – mis koormiste puhul ei ole erandlikud vaid kaasnevad pea alati jne. Tavapärase piirangu puhul on varalise kahju tekkimine pigem erandlik ning sobib Rvasts üldregulatsioon ilma täiendusteta. Koormiste kohaldamise protseduur ning kulude hüvitamine on mõistlik reguleerida niipalju kui võimalik kõikide eri koormiste liikide suhtes ühtselt.

Terminoloogiliselt räägib kehtiv RKSXS riigikaitselistest sundkoormistest, s.h. riigikaitse ülesande andmisest ettevõtjale. Hilisem RikS § 5 seevastu sisustab riigikaitse ülesande teisiti kui varasem RKSXS, mistõttu esineb nende kahe seaduse vahel selles osas teatav vastuolu. Samuti on käesolevas analüüsis pakutud, et tänases mõttes VKO-s kasutatavad riigikaitselistest sundkoormised oleksid laiapõhjalise riigikaitse eesmärkidest tulenevalt edaspidi kasutatavad universaalselt erinevates väljakuulutatud olukordades. Seetõttu on analüüsis kasutatud täna RKSXS kontekstis kehtiva **“riigikaitseliste sundkoormise”** ja **“riigikaitse ülesande”** asemel **“koormis avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks”** ning **“avaliku korra ja julgeoleku ülesanne”**. Nimetatud mõisted hõlmavad nii riigikaitse kitsamas tähenduses kui ka kõikvõimalikud mittesõjalised ohuolukorrad põhiseaduse §-de 130 ja 47 tähenduses, mis annavad aluse isiku põhiõiguste piiramiseks avaliku korra ja julgeoleku huvides⁴⁵.

⁴⁴ RKL 3-4-1-13-11 (põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium)

⁴⁵ Vt ka Põhiseaduse kommentaaride II ptk sissejuhatus

10.2. Ettevõtjale riigikaitse ülesannete andmine

Ettevõtte sundkasutuse õiguslik määratletus: Kehtiva RKSKS § 28, mis näeb ette ettevõtte omanikule või valdajale kohustuliku riigikaitse ülesande andmise, on väga üldsõnaline ega määratle piisavalt täpselt, milles see võib seisneda, millistel alustel valitakse välja ettevõtte kellele sundkoormis määratakse. § 28 lg 2 ütleb üksnes, et sundkasutusele võtmise käsundi alusel on ettevõtte omanik või valdaja kohustatud ettenähtud tähtjaks koostama saadud riigikaitse ülesannete täitmise kava ja esitama selle kooskõlastamiseks ja kinnitamiseks vastavale ministriumile ning sõjaseisukorra väljakuuliutamisel viivitamatult asuma täitma kohustuslikke riigikaitse ülesandeid vastavalt kinnitatud kavale:

- a. Kohustuse adressaat: Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66¹ kohaselt on ettevõtte majandusüksus, mille kaudu isik tegutseb. Ettevõtte võib kuuluda füüsilisele isikule või juriidilisele isikule. Seega kohustuse adressaadi määratlus ettevõtte omaniku või valdaja kaudu katab kõik eraisikute kategooriad, kellele kuulub ettevõtte. Subjektina oleks siiski otsesem kasutada sõna "ettevõtja" äriseadustiku § 1 tähenduses, sellisel juhul on määratletud koheselt kohustuse otseadressaat mis katab nii füüsilised isikud kui erinevad äriühingute liigid. Sel juhul võib vajada täpsustamist, et ettevõtja on ka muu juriidiline isik, juhul kui ta käitab ettevõtet – näiteks mittetulundusühing või sihtasutus.
- b. Edasine ei ole aga kuigi selgelt määratletud: § 28 lg 2 p 2 kohaselt "ettevõtte omanik või valdaja peab täitma riigikaitse ülesandeid". Selline määratlus jätab lahtiseks, milliseid ülesandeid ja mis piirides võib ettevõtte omanikule panna ning milles need võiksid seisneda. Põhiseaduse määratlusnõudega ei pruugi olla kooskõlas niivõrd üldsõnaline alus põhiõiguse piiramiseks.
- c. Samas on laiapõhjalise riigikaitse kontseptsioonist tulenevalt kehtiva RKSKS puhul pigem tugevus see, et koormised, sealhulgas ettevõtjale määratavad, on abstraktselt määratletud. Näiteks Saksamaal on partikularistlikult sätestatud liiklusseaduse alusel raudteeettevõtja kohustused veoteenuse osutamiseks lahinguvägedele. Soome *valmiuslaki* seevastu näeb eraldi kompaktses seaduses ette kõikvõimalikud meetmed näiteks kaupade tootmiseks, ehitusteenuse osutamiseks, tervishoiuteenuse osutamiseks, mineraalide ja turba kaevandamiseks. Kehtiva RKSKS § 28 ei piiritle konkreetseid tegevusvaldkondi ning seetõttu võib põhimõtteliselt sundkoormist kasutada mistahes riigikaitseks vajaliku kauba või teenuse tootmiseks. Sellise lahenduse miinuseks on aga koormiste rakendusala väiksem määratlus ning sellest tulenevalt suurem pingeseisund põhiseaduslike riivete määratlusnõudega. Eeliseks on aga märksa laiem potentsiaalne rakendusala ning valmisolek kõikvõimalikeks eriolukordadeks ja hübriidohtude puhul ka selliste kaupade või teenuse liikide riigikaitse hankimiseks, mida partikularistlikuma seaduse kirjutamise ajal ei osataks ette näha ega sätestada. Samas on kehtiva RKSKS sõnastus isegi abstraktsema lähenemise jaoks äärmuslikult üldsõnaline.

Võimalikud lahendused: 1) jääda põhiolemuselt kehtiva RKS KS ettevõttele koormiste kohaldamise loogika juurde mis annab võimaluse ettevõttele ülesannete andmiseks tegutsemisvaldkonnast sõltumata, kuid olulisel määral konkretiseerida regulatsiooni, tagamaks selle vastavuse põhiseaduslikule õiguste piirangute määratletusnõudele, samuti ennetamaks segadust ja vaidlusi mis võiksid kehtiva seaduse üldsõnalisusest kriisiolukorras tegevuse halvata. Selleks: 1) sätestada üldpõhimõttena, et **ettevõtjat võidakse koormisena kohustada pakkuma kaupu või teenuseid (ÄS § 1), milliseid ta on võimeline pakkuma tulenevalt oma tegvusalast, põhivarast või varasemast kogemusest**. Selliselt on esiteks täpsustatud see, mis on üldse ettevõtja poolt nimetatud ülesande täitmine. – kauba või teenuse pakkumine vastavalt äriseadustiku § 1 definitsioonile. Hetkel pole määratletud, milles võib seisneda ettevõtte poolt riigikaitse ülesande täitmine. Juhul kui ettevõtjalt võetakse ära masin või seade, ei ole see kauba või teenuse pakkumine, vaid asja sundkasutus või võõrandamine. Ettevõtte üksiku töötaja kohustamine tööks aga läheb sundtöökohustuse alla. Üksnes juhul, kui ettevõtte peab tootma kaupa või teenust, milleks tavapäraselt on vajalik ettevõtte kui terviku rakendamine (näiteks põhivara-tootmiseseadmed, tooraine, töötajad, oskusteave, tootearendus, või teenuse puhul mingi valdkonna eriteadmised mida rakendatakse mitte üksikisikuna vaid “ettevõttena”) kohaldub ettevõtte kohaldatava koormise eriregulatsioon. Teine oluline täpsustus ja piirang seisneb selles, et ettevõtjat võidakse kohustada tootma üksnes sellist kaupa või teenust, milleks ta on suuteline – näiteks ei saaks leivatehast sundida tootma puidust saematerjali ning vastupidi.

10.2.1. Lepingusund ettevõtja poolt kauba või teenuse pakkumiseks koormisena

Sätestada esmase ja eraldi meetmena ettevõtja lepingusund sundkoormisena. Selline meede tähendaks ettevõtja kohustust sõlmida riigiga kindla riigikaitseks vajaliku kauba või teenuse pakkumiseks leping, vajadusel jättes täitmata muu lepingu mis riigikaitseks vajaliku lepingu täitmist segaks. Ilma eraldi selleks õigusliku aluse loomiseta puudub õigus ettevõtjalt nõuda sundlepingusse astuda, ta võib vabalt valida kellega ja kas üldse lepingut sõlmida. Samuti võiks olla üheks võimalusel kohustada ettevõtjat osutama teenust väljaspool oma tavapärasest tegutsemiskohta (*valmiuslakis* on selline võimalus ette nähtud nt tervishoiuteenuse osutaja puhul) Sellise lahenduse eeliseks on see, et on võimalik kasutada tsiviilõiguses juba olemasolevat õigusinstrumenti, mida juba kasutatakse näiteks monopoolses seisundis olevate ettevõtjate suhtes⁴⁶ ning mis samuti vastab kõige täpsemini õigussuhte olemusele. Võimalikuks kahjuks oleks ennekõike leppetrahv, mida ettevõtja muu juba sõlmitud lepingu täitmata jätmisel tasuma peaks, muud tavapärased kulud makstakse vastavalt lepingule. Samas nagu igasuguse kahju hüvitamise puhul on määravaks, kas üldse oli kokku lepitud leppetrahv ning kas riigikaitsele sundlepingu täitmine tõi kaasa teise lepingu täitmata jätmise. Kahju hüvitamisel peab kahju kannatanu igakordselt konkreetselt tõendama, kas ja milles seisnes kahju. Seega tekib laias laastus 2 ettevõtjate gruppi: a) ühed on ettevõtted, mis töötavad juba niigi täiskoormusega ka sõjaajal ning neile toob riigikaitsele sundlepingu sõlmimine pigem kaasa vajaduse jätta mõne teise kliendi tellimus täitmata ja juhul kui too esitab leppetrahvi nõude siis

⁴⁶ Lepingusund vt VÕS § 520 (kohustusliku vastustuskindlustuse lepingu sõlmimise kohustus kindlustusandjale), § 760 (tervishoiuteenuse osutamiseks kohustuslik leping), ka saksa õiguses *Kontrahierungszwang*, mis kehtib näiteks energia- ja telekommunikatsioonisektoris ja iseäranis monopoolsete ettevõtete puhul. BGB § 145 Bindung an den Antrag H.-W. Eckert Beck'scher Online-Kommentar BGB, Bamberger/Roth 40. Edition Stand: 01.08.2016 Rn. 12-19

kandma ka otsest varalist kahju. Lisaks võib olla olukord, kus muule kliendile täidetav leping on suurema kasumimarginaaliga võrreldes riigi poolt riigikaitseks nõutava tellimusega. b) teise kategooria moodustavad alakoormusega töötavad ettevõtted, milliste esinemise tõenäosus võib suureneda iseäranis kriisiolukorras, majandusblokaadi jne tingimustes (kuigi kriisiajal võib toimida ka vastupidine efekt). Nendele on riigikaitseline tellimus pigem rõõmusõnum ning sundlepingu meetme kohaldamise vajadust ei pruugi tekkida, vaid riigikaitseks vajaliku kauba või teenuse saab hankida tavapärase lepinguga. Juhul kui siiski ettevõtte mingil põhjusel ei ole valmis vabatahtliku lepinguga, saab tema suhtes kohaldada sundlepingu meedet. Sundlepingu puhul, aga ka mistahes muu ettevõtja koormamise puhul jäävad paratamatult potentsiaalseks vaidluskohaks lepingu hind ning kauba või teenuse parameetrid, juhul kui näiteks nõutakse küll ettevõtja tegevusvaldkonda jääva ning hinnanguliselt tema võimekuse piiridesse jääva kauba tootmist, mis ometi erineb rohkemal või vähemalt määral kaubast, mida ettevõtja on varem tootnud. Lepingu hinna puhul tuleks sarnaselt Ühendkuningriigi⁴⁷ ja Singapuri seadustele⁴⁸ aluseks võtta kriisieelne sarnase kauba või teenuse hind, vältimaks sõja või kriisi tõttu tekkinud hinnainflatsiooni, kuid arvestades siiski sisendkulude võimalikku vältimatut muutust. Standardsete kaupade ja teenuste puhul võib ette näha volitusnormi, millega riik kehtestab hinnakirja või tariifi VKO ajaks (Skandinaavias, nt Norras kasutatud lahendus), kuid kui seda pole (keerukamate tööde puhul pole mingi standartne hinnakiri praktikas ka mõeldav), tuleb hind läbirääkimiste käigus kokku leppida, nähes vajadusel ette sundlahendusena viimase abinõuna ka hind riigi poolt dikteerida. Tegevusvaldkonna määratlemisel tuleks lähtuda näiteks ettevõtte kasutuses olevate masinate spetsifikatsioonist ning töötajate kvalifiktsiooni ja oskusteabe piiridest, vastuväide et täpselt samasugust tööd mida riigikaitseks nõutakse tööd hetkel ei tehta, ei peaks tulema arvesse. Näiteks tonnine kopp-laadur mis seni on tõstnud üksnes killustikku kõljab samahästi ka mulla tõstmiseks, samamoodi ka selle juht ilmselt omab võimekust mõlemaks. Või näiteks keevitusseadmetega varustatud metallitseh, kes seni on kokku keevitanud põllutöömasinate osi, ei saaks keelduda kaitsetstarbelise soomuki keevitust nõudvast remondist põhjendusega et seni on remonditud vaid põllutööriistu. Siiski ei ole riigi enda huvides sundida ilmselt mittejõukohasele või liiga keerukale tööle ettevõtet, kes sellega kvaliteetselt hakkama ei saa, iseäranis kui mõni teine olemasolev ettevõtte teeks sama töö ära paremini. Tähele tuleb panna, et olemuslikult koormiste kohaldamisel, sealhulgas sundlepingu puhul **RHS regulatsioon ei kohaldu. Vajadusel teha loodavas regulatsioonis selles osas sõnaselge välistus.**Sundlepingu meetme raames peaks olema võimaldatud selle alusel mitte üksnes riigile kaupade ja teenuste hankimiseks, vaid ka **kohustust pakkuda kaupu või teenuseid sundkorras eraisikutele.** Tavaolukorras puudub enamikel ettevõtjatel (välja arvatud seaduses sätestatud erandid kus ka tavaolukorra kehtib sundlepingu kohustus, näiteks monopoolsete ettevõtete puhul) kohustus sõlmida lepingut mingi kauba või teenuse pakkumiseks. Siin tuleb kõne alla ennekoike teatud VKO-st tuleneva vajadusega tagada näiteks tavaolukorrast erinevatel tingimustel toidukaupadega varustatus, samuti eraisiku kohustus majutada evakueerituid. Seejuures **peaks olema võimalk kehtestada ka sellise kauba või teenuse hind või muud soorituse tingimused.** Juhul kui nn tariife pole kehtestatud, kohaldub üldine kulude ja kahjude hüvitamise kord. **Näited: Hotellile või muule majutusasutusele, toitlustusasutusele** sunnitakse peale leping, et ta peab majutama kaitsevaelasi, evakueerituid jne ning ühtlasi on ta kohustatud üles ütlemata

⁴⁷ UK Compensation (Defence) Act http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1939/75/pdfs/ukpga_19390075_en.pdf

⁴⁸ Singapore Requisition of Resources Act <http://statutes.agc.gov.sg>

muud lepingud (broneeritud) määral, mis seda segaksid. Ettevõtte toimiks edasi, saaks makstud tavapärase hinnakirja alusel, kuid ainult selle vahega, et muudelt isikutelt saadud ettemaksud määral, mis riigikaitse ülesande täitmist segavad, peab ta tagastama ning lisaks kui leppetrahvis on eraldi kokku lepitud ning see nõutakse ettevõtjalt sisse, kohustub riik selle ettevõtjale hüvitama. **Tervishoiuteenuse osutaja:** kohustub üles ütleva või edasi lükkama mitteleohtlikud tervishoiuprotseduurid (selles osas ilmselt siiski vajalik täpsustav erisäte) ning osutama raviteenust lahingus haavatud kaitseväelastele või viga saanud tsiviilisikutele. **Remonditeenused:** Ettevõtjal on kehtiv leping tsiviilveokite või busside remondiks, kuid riigikaitse vajadustest tulenevalt teda sunnitakse need osaliselt või täielikult ja seejuures mittevabatahtlikult täitmata jätma ning selle asemel tehakse talle kohustuseks remontida kaitseväe sõidukeid. Samasugune lahendus rakenduks ka mistahes muu riigikaitseks vajaliku teenuse puhul. Kaubad: **Laevaehitaja** on sõlminud lepingu kaubalaeva ehitamiseks. Riigikaitseks on kiiresti vaja uut meresõidukit ning ettevõtjat sunnitakse tsiviilaluse ehitamiseks sõlmitud leping üles ütleva ning selle asemel ehitama kaitseväele militaarotstarbeline alus. Haldusakt ise (käsund RKSKS tähenduses) võiks olla reeglina ühtlasi võrdsustatud pakkumusega (ofert) ning seadus sätestab kohustuse see vastu võtta (aktsept). Standardjuhtumitest keerukamate juhtumite korral (kui on vaja nn. rätsepatööd, samuti hinna üle kaubelda) võib ette näha et haldusakti andmisele eelnevad läbirääkimised ning nende tulemused kajastatakse haldusaktis või vajadusel eraldi lepingudokumentis. Vajalik on sisse seada ka **kaitseklausel, et sundleping ei tohi ohustada inimeste elu** – selle esmaseks näiteks on haigla, kus sundlepinguga võib küll sundida ära saatma n.ö. plaanilisi patsiente, kuid mitte eluohtlikus seisus olevaid haigeid. Samasugune olukord võib olla ka näiteks evakueeritutele majutusteenus pakkumisel – iseäranis krõbeda pakasega võib ilma alternatiivlahenduste leidmiseta sattuda ohtu väljatõistetute elu jms. Kaitseäte võiks olla abstraktne, mitte suunatud konkreetset laadi teenusele, eesmärgiga et see kataks kõiki võimalikke juhtumeid sõltumata tegevusvaldkonnast, mitte näiteks ainult tervishoiuteenust.

10.2.2. Ühekordse ülesande andmine ettevõtjale ettekirjutusega

Lisaks riigikaitse ülesannete täitmiseks ettevõtjale sundlepingu meetmele võib kaaluda äärmise vajaduse korral üksikjuhtumil ka puhtalt käsu korras mingi riigikaitse kauba või teenuse pakkumiseks kohustamist. Ennekõike peaks selline meede olema lubatud kui sundlepinguga ei ole sama õigeaegselt saavutatav. Ettekirjutusega ettevõtjale kohustuse panemine kauba või teenuse pakkumiseks peaks olema võimalik näiteks juhul, kui puudub ajaline võimalus isegi tuvastada, mis võiks olla konkreetse kauba või teenuse hind ning puudub ajaline võimalus isegi lihtsustatud korras sundlepingu sõlmimiseks. Selline lahendus on iseäranis mõeldav ühekordse ja kiireloomulise ning olemuselt üsna lihtsa ning standardse kauba või teenuse saamiseks nn. ad hoc olukorras, kus ei eeldata ettevõtja pikemaajalist panust. Kuid tegu võiks olla a) üksikjuhtumitega mis on ka b) ajaliselt, rahaliselt mahult ja vajadusel ka c) geograafiliselt piiratud, mida võiks rakendada d) kui muude abinõudega ei ole võimalik olukorda lahendada ning millise koormisega tekitabid kahju kuuluks hüvitamisele esimesel võimalusel. Praktikas võivad siin tulla kõne alla üksikjuhtumid, kus asja kiireloomulisuse tõttu ei ole aega tuvastada ja kokku leppida kauba või teenuse hinda enne sellise kauba või teenuse riigikaitse eesmärgil tootmist ja kasutamist. Ühegi ettevõtte toimepidevus ei ole tagatud, kui ta peab suuremas mahus

või pikaajaliselt täitma riigikaitse ülesannet võimaliku kunagi hiljem makstava hüvitise vastu – vaja on käibevahendeid, palgaraha, tooret jne. Samuti on PS § 32 väga problemaatiline ettevõtet selleks sundida, kuivõrd mingi kauba (aga ka teenuse) sundvõõrandamine ilma kohese hüvitiseta langeb PS § 32 kaitsealasse, isegi kui see formaalselt toimub “ülesande täitmise” käigus ettevõtja poolt, kuid sisaldab endas ka omandi üleandmise fakti. Erandiks on üksnes sõjaseisukord ja erakorraline seisukord, mil on lubatud ka PS § 32 piirata ning muudel juhtudel seadusreservatsiooni piirides. Kuid seejuures tuleb silmas pidades ülaltsiteeritud laiapõhjalise riigikaitse üht olulist eesmärki – **tagada ka nn. tagala või tavamajanduse toimepidevus** (Eesti riigikaitse strateegia üks omaksvõetud eesmärkidest). Isegi kui formaalselt PS § 32 lubaks sõjaajal sundida ettevõtjat tasuta tööle, siis sellise õiguse rakendamine pikema aja vältel või suures mahus tooks kaasa ettevõtja pankroti, mis ei tohiks olla sundkoormise eesmärk ning mis vastupidi kahjustaks laiapõhjalise riigikaitse üheks eesmärgiks seatud ühiskonna ja majanduse toimepidevust. Uue HOS eelnõu §-s 32 pakutud ettekirjutus elutähtsat teenust osutavale ettevõtjale on põhijoontes samalaadne meede, selle olulise erisusega et kohaldub üksnes elutähtsa teenuse osutajale.⁴⁹

VKO-s võib olla vajalik, et teatud masin või seade, kaup või taristu paigutatakse ümber või ehitatakse ümber vastavalt väljakuulutatud olukorra vajadustele. Nimetatud kohustus on olemas ka eelpoolkäsitletud Skandinaavia vastavates seadustes. Seejuures ei ole tegemist meetmega, mis oleks tingimata otseselt liigitatav mingit sorti kauba või teenuse otseseks pakkumiseks. Ettevõtte sundlepingu ja ettekirjutuse meetmetes tuleb sätestada, et ettevõtjat võidakse kohustada pakkuma kaupa või teenust ka väljaspool tema tavapärast tegutsemiskohta. Käesolev meede on pigem sellise kohustuse täitmiseks ettevalmistava iseloomuga, loomaks õiguslikku ja faktilist eeldust, mis on teatud juhtudel vajalik valmistamiseks ette seda, et isikut saaks vajadusel, mis ei pruugi olla veel kindlalt ette teada, kohustada geograafiliselt oma kauba või teenuse pakkumise kohta „asjalisi eeldusi“ muutma. Samas võib käesoleval meetmel olla ka iseseisev rakendus, näiteks juhul kui vajalik on üksnes asja ümberpaigutamine ilma et sellele järgneks kauba või teenuse pakkumise kohustus. Samamoodi võib olla vajalik mingi käitise või rajatise ümberehitamine tagamaks valmisolekut teatud kaitsetegevuseks või kauba või teenuse pakkumiseks avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks. Kahjud ehk kulud, mis sellise tegevusega kaasnevad tuleb ettevõtjale või muule isikule hüvitada vastavalt üldreeglitele, mis näevad ette koormisega tekitatud varalise kahju hüvitamist. Näiteks võidakse taristuettevõtjat kohustada ehitada välja teatud kohas või kohta sideliin, kütusehoidla, torujuhe vms. Meditsiiniteenuse pakkujat võidakse kohustada viia operatsioonisaali sisseseade teatud kohta mingisse muusse hoonesse, mis on ettevaatavalt ja prognoositult lähedal kohale kus seda sisseseadet hiljem vaja võib minna. Transpordivahendite omanikku võidakse kohustada paigutama oma transpordivahendeid kohta, kus eelduslikult on tulevikus vaja suuremas mahus transportida evakueeritud või haavatuid.

⁴⁹ HOS eelnõu 16.10.2015 § 32. Ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine

(1) Eriolukorra ajal on eriolukorra juhil ja eriolukorra tööde juhil õigus panna elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutusega kohustus osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks.

(2) Vabariigi Valitsusel või eriolukorra juhil on õigus eriolukorra ajal panna sideettevõtjale ettekirjutusega kohustus piirata lõppkasutajale sideteenuse osutamist või juurdepääsu sidevõrgule, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks.

(3) Kui elutähtsa teenuse osutaja ei täida tähtaegselt lõike 1 nimetatud ettekirjutust või sideettevõtja ei täida lõikes 2 nimetatud ettekirjutust, võib selle täita asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud vahenditega ja korras.

10.2.3. Ettevõtte ajutine riigi valdusesse võtmine

Kolmandaks spetsiifiliselt ettevõtjale kohaldatavaks sundkoormise liigiks võiks jätkuvalt olla **ettevõtte ajutine riigi valdusesse võtmine**. Seejuures tuleb täpsustada ja täiendada sellise meetme kohaldamise aluseid: seda tohiks kasutada vaid juhul, kui kahe eelmise koormisega ei ole võimalik riigikaitse ülesannet täita. Samuti tuleb täpsustada, milles seisneb ettevõtte ajutime riigi valdusesse võtmine, mida kehtiv RKSKS ei tee. Ettevõtte riigi valdusesse võtmine on juriidilisele isikule kuuluva ettevõtte puhul tavapäraselt õigustatud isiku (nt aktsionär, osanik, üldkoosolek, asutaja) asemel ettevõtte juhatuse liikme nimetamine ja tagasikutsumine, füüsilisele isikule kuuluva ettevõtte puhul ettevõtte käitamine füüsilise isiku asemel, tehes vajadusel kande äriregistrisse ÄS § 3 lg 2 alusel. Sundkasutuse ajal seega äriühingu osanikud ja aktsionärid ei muutuks, kuid nendelt võetaks ära õigus teostada sisulist kontrolli ühingu üle läbi ühingu juhatuse määramise. Sundvalduse vajaduse lõppemisel tuleb viivitamatult taastada nende kontroll ühingu üle.

10.3. Sundkoormistega tekitatud kahju hüvitamine

10.3.1. Üldpõhimõtted

Kahju hüvitamine. Kehtiva RKSKS § 8 näeb ette, et isikule sundkoormisega tekitatud kahju hüvitatakse seadusega ettenähtud korras, seejuures rahuajal tekitatud kahju riigivastutuse seaduse alusel. Rakendub seega RvastS § 16 õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju kohta, mille kohaselt õiguspärase kuid isiku põhiõiguse- või vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varaline kahju hüvitatakse õiglases ulatuses. Lõike 3 kohaselt ei käsitata sundkoormisega tekitatud kahjuna vara hävimist, rikkumist või vara väärtuse vähenemist sõjategevuse läbi. Kirjeldatud regulatsioonis on mitmeid puudusi ja vastuolusi. Esiteks rahuajal või muul juhul väljaspool VKO-d ei ole reeglina võimalik sundkoormisega kahju tekitada, kuivõrd võõrandamiskeelud ning sundkoormise rakendamine toimib alates sõjaseisukorra väljakuulutamisest, vara varasem nn. arvelevõtmine ei too kaasa õiguse põhiõigust rikkumist, millest võiks tekkida kahju. Teiseks pole selge, millisele seadusele viitab § 8 lg 1 – kas võlaõigusele või RvastS või eriregulatsioonile mis sel juhul peaks paiknema RKSKS-s, kuid mida seal valdavalt ei ole. § 8 lg 1¹ viide, et rahuaja kahjudele kohaldub RvastS justkui sätestaks erisuse võrreldes üldisest korrast, samas olemuslikult kuulub RvastS kohaldamisele mistahes riigivõimu teostamisel tekitatud kahjule. Seega vaatamata nimetatud regulatsioonile kuulub RvastS alusel ikkagi kohaldamisele RvastS, kuivõrd ei ole täpsustatud, et koormiste puhul kohalduks vahetult VÕS. Kolmandaks – sõjategevuse läbi vara rikkumise või hävimise välistamine kahju hüvitamise alusena ei pruugi olla põhiseadusega kooskõlas ega ka õiglase, iseäranis juhtumite puhul, kus vara sundkoormise rakendamata jätmisel ei oleks saanud sõjakahjustusi. Neljandaks – sundkoormiste kontekstis on vara väärtuse vähenemine või selle hävimine vaid üks kahjukomponent. Erinevalt muudest riigivastutuse juhtudest on aga sundkoormiste puhul pigem esiplaanil vara sundkasutuse kui sellisega tekitatud kahju ning see vajab selget lahendust kas RvastS või vajadusel eriregulatsioonina RKSKS-s.

- 1) **Sätestada, et sõjaajal riigikaitsele sundkoormise kohaldamisega tekitatud kahju kuulub hüvitamisele riigivastutuse seaduse alusel (RvastS).** Hetkel RKSKS näeb ette, et rahuajal tekitatud kahju kuulub hüvitamisele RvastS alusel. Vajalikud erisused RvastS näha ette sundkoormise reguleerivas seaduses. RvastS põhiolemuselt sobib reguleerimaks ka sundkoormistega tekitatud kahju nii rahuahal kui sõjaajal ning eraldi seadust selleks luua vaja ei ole, kuid võimalikud erisused üldregulatsioonist tuleb vajadusel sätestada eelistatult sundkoormise reguleerivas seaduses.
- 2) **Sundkasutatava vara sõjategevuse käigus kahjustamine peaks olema kompenseeritav juhul, kui kahju tekkis seetõttu, et vara eksponeeriti sellisele ohule sundkoormise kohaldamise tõttu.** Hetkel kehtiv välistus igasuguste sõjakahjude hüvitamise osas ei taga isikute võrdset kohtlemist ning välistab kahju hüvitamise ka olukorras, kus sundkasutatav asi justnimelt sundkoormise rakendamise tõttu hävis või kahjustati. Pakutud kujul on küsimus lahendatud näiteks ka Ühendkuningriigi ja Singapuri sõja- ja eriolukorras tekitatud vara hüvitamise seadustega.⁵⁰ Seega oleksid sõjakahjud varale jätkuvalt väljaspool kõnealust kahju hüvitamise regulatsiooni (nende hüvitamine võib olla siiski mõeldav muul õiguslikul alusel, näiteks juhul kui sõja võitmisel makstakse reparatsiooni ja riik omakorda sellest maksab hüvitisi), kuid juhul kui näiteks sundkoormatav vara viiakse lahingutegevuse piirkonda või vara juba asub lahingutegevuse piirkonnas, kuid tänu riigikaitsele sundkasutusele eksponeeritakse sõjakahjudele, asetades seega sundkasutuseks väljavalitud asja hävimise riski mis puudub samasuguse vara puhul, mida ei sundkasutatud, kuuluks see hüvitamisele. Kuivõrd RvastS ei täpsusta, kes peab mida tõendama õiguspäraselt tekitatud kahju eest, kohalduks RvastS § 7 lg 4 alusel tõenäoliselt muuhulgas VÕS § 1050 lg 1 õigusvastase kahju hüvitamise regulatsioon, mille kohaselt kahju tekitaja ei vastuta kahju tekitamise eest, kui ta tõendab, et ei ole kahju tekitamises süüdi, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.

10.3.2.Kahju hüvitamise ulatus

Sätestada üheselt, et sundkoormise kohaldamisel hüvitatakse nii otsene varaline kahju kui ka saamatajäänud tulu. Kas õiguspärase haldusakti tõttu saamata jäänud tulu kuulub hüvitamisele kehtiva RvastS § 16 alusel kuulub hüvitamisele ei tulene üheselt seadusest ja sellekohane Rigiikohtu praktika on napp.⁵¹ RvastS § 7 lg 3 näeb üheselt ette, et õigusvastase tegevuse puhul kuulub hüvitamisele nii otsene varaline kahju kui ka saamata jäänud tulu. Samas õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamist reguleeriv § 16 (mis reeglina kohalduks ka sundkoormisega

⁵⁰ UK Compensation Defence Act section 4 (1) ii „No compensation shall by virtue of this section be payable in respect of any loss of, or damage to, any vehicle, vessel or aircraft arising in consequence of any disaster or war operations, **unless it is shown that, at the time when the loss or damage occurred, the risk of the vehicle, vessel or aircraft being lost or damaged in consequence of the disaster or war operations was materially increased by reason of the requisition** thereof in the exercise of any power under this Act. Sama regulatsioon on ka Singapore Requisition of Property Act section 21.3

⁵¹ Viru planeering: RKL 3-3-1-11-02, ametikohald kõrvaldamine kriminaalmenetluses: RKL 3-3-1-10-01

tekitatud kahjule) näeb ette tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses. Siin ei ole otseselt öeldud, et saamata jäänud tulu selle sisse ei kuulu, küll aga on esiteks nõutav põhiõiguste erakordne piiramine (mis üldjuhul peaks nt vara sundkasutuse puhul olema) ning teiseks on põhiseaduse kommentaaris asunud seisukohale et "õiglane ulatus" tähendab pigem seda, et makstakse vähem kui on tegelik kahju⁵² Seega isegi kui saamata jäänud tulu hüvitamine RvastS § 16 alusel ei ole hetkel välistatud, siis hetkel sundkoormisega tekitatud kahju kuulub üksnes hüvitamisele üsna ebamäärasel ehk "õiglasel" ulatuses mis on väiksem kui täiskahju, ükskõik kas sellest jäetakse välja saamata jäänud tulu või see hüvitatakse koos otsese varalise kahjuga redutseeritud määras. Selline regulatsioon võib olla samas asjakohane tüüpilise õiguspärase kahju tekitamise juhtumi korral RvastS tähenduses, mitte aga sundkoormiste kontekstis. Kriminaalmenetluses õiguspäraselt ametist kõrvaldamisel kohus ei ole eitanud kahju hüvitamist õiglasel ulatuses⁵³ ning tulenevalt õigussuhte olemusest saab selleks olla peamiselt saamatajäänud tulu. 01.05.2015 jõustunud **süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus** (lühend - SKHS) näeb otseselt ette ka õiguspärase kuid koormava meetmega (näiteks vabaduse võtmine, ametikohalt kõrvaldamine, vara arestimine) tekitatud kahju, sealhulgas iseäranis saamata jäänud tulu hüvitamise. Tegu on riigivastutuse eriseadusega. Tulenevalt riigikaitseliste sundkoormiste eripärasest ja olemusest võiks siin seadusandja anda erinevalt muudest õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju regulatsioonist anda selge seadusliku **garantii, et riik hüvitab sundkoormisega tekitatud varalise kahju täies mahus, seda nii otsese varalise kahju ehk lauskahju kui ka saamata jäänud tulu osas**. Jäädes ka sõjaajal ning muus eriolukorras põhimõtte juurde, et riik hüvitab kõik kahjud tavapärasel korras,

- 1) tugevdaks kaitsetahet, Riigile antakse väga ulatuslikud volitused peaaegu piiranguteta sundkoormiste kohaldamiseks mis puudutab sundkoormitava vara liike, riik omakorda lubab vastu kõik koormistega tekitatud varalised kahjud hüvitada, kõrvaldades takistused maksimaalselt laiapindsele kaitsetahtele. Kaitsetahet ei saa ümber panna rahasse, teisalt ei ole sugugi asjakohatu teatav analoogia Vabadussõjaga, kus just Asutava Kogu poolt maaseadusega maatameestele maa lubamine tõi kaasa murrangu Vabadussõjas⁵⁴ Teiseks kaob ära märkimisväärne stiimul

⁵² Nt Põhiseaduse § 25 kommentaar (Ivo Pilving): Sellest lähtub ka RvastS § 16, nähes ette õiguspärase haldusmeetmega tekitatud kahju kompenseerimise õiglasel (mitte tingimata täies) ulatuses, kui meede on isiku jaoks erakordselt piirav (vt ka HMS § 67 lg 3, PlanS § 30). <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-25/>

⁵³ RKL 3-3-1-10-01

⁵⁴ Riigikaitse on põhiseadusest tulenev püha kohus ja käesolev analüüs ei järelda, et seda oleks võimalik või vajalik alati rahasse või muusse maisesse varasse ümber arvutada. Samas ei saa varalist aspekti ka alahinnata ning seejuures iseäranis muuhulgas ka Eesti kogemusest tulenevalt Vabadussõjas, mil maa lubamine mitmete autorite hinnangul tekitas inimestes motivatsiooni mille tulemusena toimus murrang Vabadussõjas: „**Valitsuse lubadus teostada tulevikus radikaalne maareform, tänu millele saaksid eelisjärjekorras maad just Eesti riigi eest võidelnud, täitis oma eesmärgi. Adamson ja Valdmaa nimetavad seda koguni „üheks kahest Vabadussõja võitmise põhieeldusest“** Andre Pettai EESTI VABARIIGI VARASE AJALOO KAJASTAMINE AASTATEL 1989–2006 ILMUNUD ÕPPEKIRJANDUSES Magistritöö Tartu Ülikool Filosoofiateaduskond Ajaloo ja arheoloogia instituut Andre Pettai

[http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48600/Andre_%20Pettai_2015\).pdf](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48600/Andre_%20Pettai_2015).pdf)

Samuti: Asutav Kogu . 23. aprill 1919. Tähtsus: esimene Eesti parlament, võtab vastu deklaratsiooni Eesti iseseisvusest, võtab vastu seadused, mis panevad aluse Eesti riiklusele ja reformivad radikaalselt omandisuhteid. **Maaseadus kinnistab murrangu Vabadussõja käigus – kui enne võis veel rääkida kodusõjast, siis nüüd võitlevad ka maatamehed oma asunikutalu nimel.**

www.lippus.pbworks.com/f/EESTI%2020.sajandi%20I%20poolel.%20Kordamine.doc .

Sarnaselt ka: <http://www.estonica.org/et/Ajalugu/1914->

[1920_Esimene_maailmas%C3%B5da_ja_Eesti_iseseisvumine/Eesti_Vabaduss%C3%B5da/](http://www.estonica.org/et/Ajalugu/1914-1920_Esimene_maailmas%C3%B5da_ja_Eesti_iseseisvumine/Eesti_Vabaduss%C3%B5da/)

- sundkoormamiseks vajalikku vara peita või muul moel sundkoormise täitmisest kõrvale hoida,
- 2) Tagaks ühe laiapõhjalise riigikaitse olulise eesmärgi – majanduse ja ühiskonna toimepidevuse ning seda ka pikaleveniva sõjaseisukorra või muu väljakuulutatud olukorra puhul. Juhul kui näiteks sundkasutusse võetava asja eest hüvitist ei maksta – mis ongi ainus kahju juhul kui asi ise tagastatakse kunagi hiljem kahjustamatult – ei ole tagatud seda asja elatisvahendina kasutanud isiku majanduslik toimepidevus.
 - 3) tagaks selle, et riigikaitse kulusid kannavad kõik ühiskonnaliikmed võrdeliselt ja solidaarselt. Isik, kelle vara osutub sõjaseisukorras riigikaitseks vajalikuks, ei muutu üksi laostunuks või teistega võrreldes ebaproportsionaalselt suurema koorma kandjaks, vaid temale hüvitatakse kahju riigi poolt, mis omakorda saab võtta selleks kõigilt makse, laenu riigi nimel või kui sõjajärgselt makstakse agressori poolt reparatsiooni siis kasutada seda kahju hüvitamiseks. Analoogselt näiteks kindlustuspoliisiga on võimalik kahju hajutatud kõigi osaliste vahel, ainult et sundkoormiste puhul oleks sama roll maksusüsteemil, mida võib vajadusel ka ajutiselt kõigile võrdselt muuta.
 - 4) oleks sobivaim instument võrdse kohtlemise tagamiseks. Sundkoormise rakendamise hetkel ei ole praktikas mitte kuidagi võimalik tagada täielikku võrdsust ega mittediskrimineerimist – võib küll sätestada, et tuleb võtta sobivaim vahend, mis asub parimas kohas ja koormab konkreetset isikut vähimal moel, samuti sätestada et eelistatakse vara mida isik ei kasuta elatose teenimiseks, kuid praktikas on eriti sõja või muu eriolukorra puhul nende tagamine praktiliselt võimatu. Sageli võivad olla samavõrra sobivaks mitu eri isikule kuuluvat asja korraga, puudub aeg reageerimise kiireloomulisusest tulenevalt hakata uurima ja analüüsima, millise asja sundkasutusse võtmine koormaks kõige vähem jne. Näiteks: samas külas on 2 traktorit, mis mõlemad sobiksid riigikaitse ülesande täitmiseks, mõlemad on ka aktiivselt kasutusel näiteks künniperioodil. Ühte traktorit on vaja ja paratamatult üks talumees jääb lühemaks või pikemaks ajaks elatisvahendist ilma, ei saa põllutöid teha ning pere võib nälga jääda. Vaata või kohalda sundkoormist kuidas tahad, üks talumees jääb vaeguriks. Juhul kui traktor tagastatakse talle näiteks kolme kuu või aasta pärast ilma oluliste kahjustusteta, langeb ära ka otsese varalise kahju hüvitamise nõue, kuid hooajatööd on jäänud tegemata. Oleks ebaõiglane, kui sundkoormise kogu koorma peab kandma juhuslikult ettejäanud talumees, selle asemel et ülejäänud ühiskonnaliikmed, sealhulgas ka sundkoormatud talumees kannaksid sundkoormise koormat vähemalt rahalises mõttes võrdselt – läbi maksude või riigilaenude, mida samuti maksude kaudu kõigi poolt tagasi makstakse. Sarnaselt on lahendatud asja sundkasutuse kompenseerimine näiteks Ühendkuningriigis ja Singapuris. Näiteks UK erakorralise seisukorra ajal riigi poolt maa kasutamisel on ette nähtud maksta kompensatsiooniks summa, mis koosneb üürisummast, mida tüüpiliselt üürnik sama perioodi eest vahetult enne rekvisitsiooni maksaks pluss muud otsesed kulud, sealhulgas ka maamaks vastava perioodi eest⁵⁵ Sellele lisandub otsene varaline kahju kahjustuste eest. Sarnaselt näeb UK seadus ette kompensatsiooni ka laevade, sõidukite või lennukite puhul – tavapärane kasutustasu pluss kindlustus- hooldus- ja remondikulud. Tüüpilised näited:

⁵⁵ UK Compensation (Defense) Act CH 75, section 2 (1) a.

- a. **Äratarvitatava asja** (kütus, toiduained jms) **sundvõõrandamine** – hüvitatakse nende harilik turuväärtus. Saamata jäänud tulu eraldi ei hüvitata, sest see sisaldub juba asja turuväärtuses. Singapuri seaduse kohaselt ei tohi kompensatsioon ületada näiteks kaupade sundvõõrandamisel summat, mis ületab tootmise omahinda+mõistlikku kasumit, kaupade edasimüüja puhul selle soetamishinda +mõistlikku kasumit. Seejuures on erisäte, mille kohaselt hinna arvestamisel ei tohi arvesse võtta kauba hinna oletatavat või tegelikku tõusu mis on toimunud katastroofi või sõja tõttu⁵⁶
- b. **Asja sundkasutuse korral, juhul kui seda ei tagastata või tagastatakse kahjustatult hüvitatada rahas** asja harilik turuväärtus või selle väärtuse vähenemine (otsene ehk lauskahju). Sundkoormatud vara hävimine sõjategevuse ajal vt. P 8. 2)
- c. **Asja sundkasutuse puhul hüvitatakse saamatajäänud tulu** summas mida harilikult samaväärse asja väljaüürimine või muu tasulise kasutamise puhul makstakse + asja kasutamisega seotud kõrvalkulud. Juhul kui asja sundkasutus nõuab et olemasolev üürnik pinnalt välja kolitakse, asendab see ärajäävaid üürimakseid. Sel juhul ei teki ka vajadust keerukate eriregulatsioonide loomiseks hüpoteegiga koormatud vara või liisinglepingu esemeks oleva vara suhtes. Vara tavapärase kasutustasu on määratletav igakordselt keskmiste turuhindade alusel, mis enamlevinud varaklasside puhul on üldjuhul teada ning mis sõltuvad vara asukohast, seisundist jne. Näiteks on Tallinnas büroopindade üürihinnad sõltuvalt asjaoludest ca 6-16€ m² kuus, tootmis ja laopinnad alates 3-4€ kuus, muudes kohtades tavaliselt väiksemad. Selles osas ette riiklike hinnakirjade seaduse tasemel kehtestamine ei pruugi olla paindlik ega vajalik lahendus Näiteks: 1) maatükk väärtusega 1 miljon €, mille aastane turuväärtusele vastav rendis on 3% vara väärtusest ehk 30 tuhat € ehk 2500 € iga kuu eest. 2) hoonestatud kinnistu väärtusega 500 tuhat € aastatulususega 5%, 25 tuhat € aastas e 2083€ kuus + otsesed kõrvalkulud, nt vesi, elekter, küte jms. 3) sõiduk, seade masin: kasutuskulu vastavalt turuväärtusele. Näiteks kui 50 000 € maksva sõiduki või masina/seadme vara kasutusväärtus on 6% vara maksumusest aastas, siis 3000€ aastatulu puhul tuleb igakuiseks kasutustasuks 250€. 4) teoreetiliselt ei saa välistada ka eluruumi riigikaitsest sundkasutust, niikaua kuni see ei ole seadusega sõnaselgelt välistatud siseriikliku õiguse või rahvusvaheliste normidega. Näiteks kui isiku omandis olev eluruum osutub olema kohas, mida on vältimatult vajalik kasutada riigikaitseks, saab ta turuhinna alusel makstava hüvitise arvelt näiteks 300€ kuus üürida sundkasutuse ajaks teise eluruumi. Nimetatud summade eest saab isik, kelle vara on osutunud riigikaitseks vältimatult vajalikuks, näiteks 1) kas maksta kasutustasu talle majandustegevuseks vajaliku samaväärse võõra asja eest, juhul kui sobiv leidub – juhul kui ta kasutas asja ise. 2) juhul kui isikul on pangalaen või liising kasutada nimetatud summat ka nende eest tasumiseks ning juhul kui sundkasutuse hüvitis katab laenu või liisingumakse, ära jääb *force majeure* olukord nii laenu/liisinguvõtja kui ka

⁵⁶ Singapore REQUISITION OF RESOURCES ACT (CHAPTER 273)(Original Enactment: Act 8 of 1985) P 23

krediidiasutuse/liisinguandja jaoks, millega võib kaasneda dominoefekt majanduse toimepidevuse seisukohast laiemalt või äärmine ebaõiglus üksikisiku suhtes, mõlemat olukorda omakorda laiapõhjaline riigikaitse peaks kui vähegi võimalik vältima. Juhul kui asja sundkasutuse eest regulaarselt makstav tasu on väiksem kui isiku regulaarne laenu/või liisingmakse, siis puudujäävas osas võib olla teatud juhtudel olla tegemist VÕS *force majeure* olukorraga. // **Ühekordsed kulud** Samuti toob ka hüvitismaksete vastu isiku asja sundkasutusse võtmine talle vaatamata hüvitisele mitmeid raskusi – tal võib tekkida vajadus teha ajalisi ja rahalisi kulutusi kolimiseks, kasutamiseks uue asja leidmiseks, maakler- lepingutasudeks jne. Et selliseid kulusid võib tekkida on selge igapähele, kes kujutab ette kui ta päevapealt temale kasutuses olevalt maalt, hoones või sõidukist “välja tõstetakse”, hoolimata tavapärasest kasutustasust. Õiguspoliitiliselt tuleks läbi vaagida küsimus, kas lisaks sundkasutusel regulaarsele tasule tuleks ka selliseid ühekordseid kulusid isikule hüvitada. 1) Mõeldav lahendus on selline, et n.ö. sundkasutuse regulaarne põhihüvitis makstakse isikule välja enam-vähem automaatselt, samas kui võimalikke ühekordseid lisakulusid saaks puudutatud isik täiendavalt juurde küsida omal initsiatiivil RvastS § 16 korras üldisel alusel, tõendades igakordselt selliste kulude olemasolu, suurust jne. Rakendub kohustus tõendada “erakordne põhiõiguste koormavus” ning hüvitise “õiglane suurus” 2) Alternatiiv on selliste kulude täiendav hüvitamine sõnaselgelt välistada, mis ilmselt ei läheks otseselt vastuollu põhiseadusega, kuivõrd tegu oleks õiguspärase kahjuga, kuid ei pruugi olla soovitatav lahendus 3) Kolmas variant on selliste ühekordsete kulude osas ühekordse fikseeritud valuraha ettenägemine sundkasutusele võetava vara mingi parameetri järgi (näiteks vara maksumusest 0,5%) Selline lahendus olemuslikult toetaks laiapindse riigikaitse solidaarsuspõhimõtet, kuid sõltuvalt riigi rahalistest võimalustest oleks ka ärajäetav kui seda liiga kalliks pidada.// Samas on olukord siiski tunduvalt parem võrreldes olukorraga, kus isikule mingit regulaarset hüvitist ei maksta ja puudujääva osa ulatuses võib olla võimalik vastava krediteerimise lepingu maksegraafik ümber leppida, iseäranis juhul kui laenu/või liisingumaksud on kõrgemad seoses sellega et on valitud lühike laenu tagasimaksmise aeg. Kui pidada sellist lahendust vastuvõetavaks, puudub vajadus eriregulatsiooni loomiseks, mis kas nõuaks et laenu/või liisingueseme objektiks olevat vara ei tohi sundkoormata või näha ette nende eest vajadusel kõrgendatud hüvitis, mis omakorda tähendaks suuremat kulu riigieelarvele ning sundkoormatava isiku alusetu rikastumise olukorda. 3) juhul kui asi ei olnud parasjagu kasutusel, saada siiski kompenseeritud selle eest, et tal teatud perioodiks kaob ära võimalus asja suhtes omandiõigust teostada, s.h. tulu teenida. Ei oleks õige nende isikute diskrimineerimine näiteks hüvitise ärajätmise või vähendamise läbi, kelle vara ei ole laenu/või liisingulepingu tagatiseks.

Võimalik on sätestada piiritletud erandid, millal kahju ei hüvitata. Näiteks Norra regulatsiooni kohaselt asja sundkasutuse puhul on nn. tasuta aeg reeglina 48 tundi.

10.3.3. Kahju hüvitamise aeg

Määrata kindlaks varalise kahju hüvitamise aeg: Hetkel kohaldub RvastS üldregulatsioon – tuleb esitada taotlus 3 aasta jooksul kahju hüvitamiseks ning see vaadatakse läbi 2 kuu jooksul. Laiapindse riigikaitse kontseptsioonist tulenevalt on soovitatav tagada majanduse ja ühiskonna toimepidevus ka pikaleveniva sõjalise- või hübriidkonflikti või loodus- või majandusvapustuse tingimustes. Seetõttu on oluline selgelt määratleda ka aeg, millal isikule kahju hüvitatakse. Tulenevalt sundkoormise mõjude olemuslikust erinevusest võrreldes muu õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahjust – isiku kohustamine aktiivseks soorituseks millega kaasnevad kulud, mis erineb juhuslikku laadi õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahjust -, samuti pidades silmas põhiseaduses sätestatud kohese hüvitise nõuet vara sundvõõrandamisel⁵⁷, on vajalik selgem eriregulatsioon ning kahju hüvitamine peaks võimalusel toimuma kiiremini kui RvastS 2 kuuline üldtähtaeg. Kõige parem lahendus on selline, kus ka sundkoormisega koormatud isik saaks kompensatsiooni abil oma majandustegevust jätkata ning seega kaudselt anda seeläbi panuse ühiskonna toimimiseks tervikuna, too omakorda on aga nn katkematu tagalatoe vältimatuks eelduseks, ilma milleta ei ole võimalik ühelgi riigil surveolukorras pikalt vastu pidada. Sundvõõrandamisel peaks see reeglina toimuma vara sundvõõrandamise hetkel, sel juhul on täielikult tagatud põhiseaduse kohese hüvitise nõue. Erandina võib kohesuse nõudest kõrvale kalduda erakorralise- ja sõjaseisukorra ajal. Sätestada tuleb aga lisaks sellele erandid, millal see koheselt võimalik ei ole tulenevalt olukorra lahendamise kiireloomulisusest ning sel juhul tuleb vara väärtus hüvitada viivitamatult, kuid mitte hiljem kui ettenähtud tähtaja – näiteks 1 kalendrikuu jooksul. Asjaolu, et sundvõõrandamine toimub VKO tingimustes ei tähenda automaatselt, et tegu on kiireloomulise sundvõõrandamisega – ka väljakuulutatud olukorras võib esineda nii kiireloomulisi juhtumeid kui ka olukordi, kus on võimalik kinni pidada kohese hüvitise maksmise põhimõttest. Vara sundkasutusele võtmisel: vara sundkasutus ei ole küll omandi võõrandamine formaalses tähenduses, kuid sõltuvalt sundkasutuse perioodist jm asjaoludest võib see oma riive raskuselt omandile olla võrreldavas kaalukategoorias või koguni kujutada endast sundvõõrandamist (OONV) majandusliku tunnuse alusel. 1) kõige vähem majanduse toimepidevust kahjustav oleks vara **kasutushüvitise maksmine riigi poolt jooksvalt 1 kord kalendrikuus vastavalt kuni vara tagastamiseni**. Sel juhul on võimalik isikutel keda sundkoormis puudutab, tasuda ka varaga seotud kulutused, sealhulgas laenukohustused, sama regulaarsusega mis tavapäraselt. Võrdluseks näiteks UK rekvireerimiskahjude hüvitamise seadus näeb ette, et laevade, sõidukite ja lennukite sundkasutuse hüvitis makstakse välja mitte harvemini kuid 1 kord kuus⁵⁸ ning maa sundkasutuse hüvitis makstakse välja mitte hiljem kui kolmekuulise intervalliga alates vara kasutusse võtmisest. Sellist lahendust kasutatakse näiteks Ühendkuningriigi ja Singapuri viidatud sundkoormatud vara kompenseerimist reguleerivates aktides. 2) **alternatiiv on jätta kehtima RvastS kahekuulist tähtaega ettenägev üldregulatsioon**, mis tundub esmapilgul riigile odavam ja mugavam, kuid võib kahjustada majanduse toimepidevust ja seega osutada lõppkokkuvõttes ka riigile kallimaks. Rohkem kui RvastS kahekuulise tähtaja nõue mõjutab majanduse toimepidevust see, kas isik peab igakordselt kahju hüvitamist eraldi taotlema või on see protseduur sundkoormiste tarbeks selgelt sätestatud ning isikule hakatakse maksma edaspidi tasu automaatselt ning ka algset hüvitamisjuhtu ei käsitleta klassikalise kahju hüvitamise nõudega, kus isik peab läbima hüvitise nõudmise ja

⁵⁷ Vt eelpool peatükk sundkoormiste põhiseaduslikud piirid

⁵⁸ UK Compensation (Defense) Act CH 75, section 4 (2).

tõendamise kadalipu omal initsiatiivil, kulutades selleks aega ja võimalik et ka kallite õigusnõustajate abi. Riigikaitseline sundkoormis erineb selles mõttes olemuslikult klassikalisest riigivastutuse juhtumist ning seega kahekuulise üldtähtaja valimisel tuleks siiski menetlusprotseduuri vastavad erisused siiski eraldi ette sätestada sundkoormisi reguleerivas seaduses. 3) võimalik on **kehtestada erisus, mille kohaselt vara sundvõõrandamine ja asja sundkasutus hüvitatakse alles juhtumi või sundkasutuse lõppemisel**, juhul kui sündmus või sundkasutus ei kesta rohkem kui teatud aja – näiteks 1 kalendrikuu. Sellisel juhul on tagatud paindlikkus kiireloomuliste ja lühemat aega kestvate ohtude tõrjumiseks, ilma et tuleks koheselt lahendada kahju hüvitamise küsimus, teisalt pikemaajalise isiku põhiõiguste riive korral vastavate kulude hüvitamise õigeaegsus ja regulaarsus.

9.3.4. Kahju hüvitamine veokohustuse puhul

Juhul kui jätta alles veokohustus eraldi koormisena (mida analüüs ei soovita), **viia ka selle osas kahju hüvitamise sätted kooskõlla loodava kahju hüvitamise üldregulatsiooniga**. Iseenesest hõlmab ettevõtjale riigikaitseline sundkoormisena määratav kohustus ka veokohustuse. Veokohustusel eraldiseisva koormisena võib olla siiski väärtus ja vajadus juhul, kui sellega koormatakse mitte-ettevõtjast füüsilist isikut, sellise juhul võib olla ökonoomsem määrata kohe veokohustus, selle asemel et kohaldada eraldi asja sundkasutust ning töökohustust. RKSKS § 37 näeb veokohustuse puhul hetkel ette ainult töötasu hüvitamist, mitte aga muud kahju hetkel – näiteks asja sundkasutuse tasu, kütus, remont, kindlustus jne. Puudub loogiline alus üksnes ühe kulukomponendi hüvitamiseks, kui lähtuda kontseptsioonist, et riigikaitseline sundkoormise rahalist kulu kannab kogu ühiskond solidaarselt.

9.3.5. Ettevõtte sundvalduse kahju hüvitamise erisused

Ettevõtte sundkasutuse kahju hüvitamine tuleb eraldiseisvana kõne alla juhul, kui kohaldatakse kas ühekordset ülesannet väljaspool sundlepingut, sundlepingu kohaldamine toob kaasa leppetrahvi või muu sarnase kulu või võetakse ettevõtte ajutiselt riigi valdusesse. Tavaolukorras kui ettevõtte täidab riigikaitse ülesannet sundlepingu raames, makstakse talle normaalkorras tasu vastavalt sundlepingule. Ka ettevõtjale ühekordse ülesande andmisel tuleb lähtuda tavapärasest ettevõtja poolt pakutava kauba või teenuse hinnast, mis tuleks hüvitada üldregulatsiooni alusel. **Ettevõtte ajutiselt riigi valdusesse võtmisel** on olukord keerulisem. Sõltuvalt asjaoludest võib ettevõtte riigi sundvalduse ajal majanduslikult nii kosuda kui laostuda. Mõeldav võib olla pedagoogiline erisäte, mis annab üldised juhtnöörid sellisel juhul kahjuhüvitise suuruse hindamiseks ning kinnitab üle, et tavapärase kahju hüvitamise regulatsioon kehtib ka sõjaajal ettevõtte juhtimise ajal sundvaldajate poolt. Selline säte on vajalik üksnes juhul, kui eeldada et mõned sõjaajal riigi poolt ettevõtte sundvaldust teostama määratud juhatuse liikmed ei pruugi ilma selleta teadvustada, et ka sõjaajal ettevõtte juhtimisel kehtivad tavapärased äriühingu juhatuse liikme kohustused, sealhulgas säilitada vara ning et riigikaitse ülesannete täitmise kõrval tuleb niipalju kui võimalik lähtuda ka ettevõtte huvidest. Ilmselt võivad kõne alla tulla nõude alusena riigi poolt sundkorras määratud ettevõtja juhatuse jämedad juhtimisvead, rääkimata omastamisest, vargusest, vara kahjustamisest ja muudest süütegudest või tsiviilõiguslikust hoolduskohustuse rikkumisest. Selliste juhtumite puhul kahju suuruse määramiseks saab aluseks võtta tavapärase

ühinguõigusliku ja võlaõigusliku vastutuse kahjuhüvitiste regulatsiooni koos vastava kohtupraktikaga. Keerulisem on olukord juhul, kui ettevõtja majanduslik seisund on pärast sundvalduse lõpetamist oluliselt halvem, kuid tuvastatud ei ole isegi tavapärase hoolsuskohustuse rikkumist sundvaldust teostanud ettevõtte juhtide poolt. Põhjuseid võib olla mitmeid – üldisest konjunktuurist tulenevad, sõjakahjud mis oleksid tekkinud ka ilma sundvalduseta jne. Ettevõtte sundvalduse korral, kui selle tulemusel keskenduti valdavalt riigikaitse ülesannete täitmisele, võisid kaotsi minna ka muud kliendid ning ettevõtja turuosa võis vastavalt väheneda, mille uuesti ülesehitamine võib olla aeganõudev ja kulukas või sootuks majanduslikult võimatu. Võimalik et jäeti tegemata ettevõtjal plaanis olnud tsiviilotstarbeline tootearendus, mis oleks aidanud tal tulevikus konkrentsis püsida või tulusust suurendada. Samahästi on võimalik, et vastupidi just riigikaitse ülesannete korraldasid ettevõtja tegevuse ümber selliselt mis annab talle võrreldes varasemaga parema positsiooni, iseäranis näiteks kaitsetööstuse valdkonnas. Selliste puhkude jaoks on mõeldav kohaldada kehtiva Rvasts § 16 sätet, mille kohaselt vastav õiguspärane kahju hüvitatakse õiglasel ulatuses ning see oleks ühtlasi juhtnööriks kohtule võimaliku hüvitise summa hindamiseks iga üksiku juhtumiga korral, kuivõrd detailsemate kahjuhüvitise reeglite kehtestamine avaliku võimu poolt õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamiseks ettevõtte sundvalduse korral neid asjaolusid arvestades ei pruugi olla realistlik ega ka vajalik⁵⁹.

9.3.6. Kahjutasu maksmise edasilükkamine, ajatamine, riigivõlakiri

Käesolev küsimus on lahutamatu seotud eelnevate põhimõteteliste valikutega. Juhul kui jääda ettepaneku juurde, et riik saab sundvõõrandada ning sundkasutada üksikute eranditega igasugust vara, samuti anda ettevõtjatele mistahes tegevusvaldkonnas riigikaitse ülesannete läbi sundkoormise, samuti juhul kui selliste äärmiselt avarate riigikaitse ülesannete rakendamise võimaluste balansseerimiseks riik lubab täielikult hüvitada kogu varalise kahju – nii otsese varalise kahju kui ka saamatajäänud tulu, siis omakorda kirjeldatud õiglase ja riigikaitse tugevdava kahjude hüvitamise regulatsiooni tasakaalustamiseks võib olla vajalik ette näha eriregulatsioon, millal võib riik erandjuhul sundkoormise eest maksta hiljem. Sellisel juhul oleks saavutatud 3 olulisemat eesmärki 1) riigil on olemas õiguslik alus maksimaalselt laiaulatuslike sundkoormise rakendamiseks sõltumata vara liigist, ettevõtte tegevusalast või sundtöö olemusest, üksikute eranditega. 2) Riik omakorda lubab vastu kõik koormistega tekitatud varalised kahjud hüvitada, tagades sellega riigikaitse ülesannete rakendamise kaasneva kulu solidaarse jagamise kõigi ühiskonnaliikmete vahel ning maksimaalselt laiapindse kaitsetahte, 3) On olemas ka eriregulatsioon juhiks, kui on mõeldavalt vajalik ajatada sundkoormisega tekitatud kahju hüvitise väljamaksmist. Üldjuhul kuulub asja sundvõõrandamisel tasu väljamaksmisele koheselt vara äravõtmisel. Asja või ettevõtte sundkasutuse korral tekib maksekohustus reeglina 1 kuu jooksul või vastavalt sundlepingus ettenähtule. Teatud juhtudel, iseäranis kui olukord (sõjaseisukord, eriolukord, erakorraline seisukord) kestab pikemalt ning vastavalt ka koormise kohaldamine, mida ei saa välistada, võib sundkoormise rakendamine seega riigile kaasa tuua kulusid, mis ületavad jooksva kalendriaasta riigieelarvelisi võimalusi. Jätkusuutlikuks lahenduseks tulenevalt laiepõhjalise riigikaitse ideoloogiast, mis tugineb kodanike õiglustundele ja majanduse

⁵⁹ Refereeritud Norra regulatsioonis on siiski ette nähtud võimalus, et eraldi nõutakse sundvaldusesse võetud ettevõtja kasuks teistelt sama valdkonna ettevõtjatelt kontributsiooni või muus tasandusmehhanismis osalemist. Sellise regulatsiooni loomine Eesti oludes tundub ebapraktiliselt keerukas ning lisaks ka ebavajalik, iseäranis juhul kui ette näha varalise kahju täismahus hüvitamine.

toimepidevuse tagamisele, ei saa olla täiskahjuhüvitise põhimõttest loobumine. Küll aga võib olla põhjendatud regulatsiooni kehtestamine, mille kohaselt riigil on äärmise vajaduse korral võimalus oma vastavaid makseid rahas edasi lükata. Vastav regulatsioon peaks lähtuma järgmistest põhimõtetest: 1) maksete tasumise tähtaja edasilükkamiseks peab olema selge **seaduslik alus** 2) maksete edasilükkamine peaks toimima kõigi sundkoormatute suhtes võrdselt. See võib tähendada nii makse tervikuna edasilükkamist kui ka osalist maksmist. 2) Makse tasumise **tähtaja edasilükkamise otsustustasand** on vajalik seadusega fikseerida. Võimalikud otsustustasandi variandid on näiteks 1) Riigikogu 2) Vabariigi Valitsus, 3) Rahandusminister. Eeldusel, et täidesaatvale võimule vastava **volituse normi** loomine läbib põhiseaduspärasuse kriteeriumid, võiks eelistatud variandid olla kas Vabariigi Valitsus või Rahandusminister. Veelgi allapoole selle õiguse delegeerimine ei tundu asjakohane, isegi kui põhiseadus seda lubaks. 4) paigas peavad olema kriteeriumid, millal on sellise otsuse tegemine lubatud. Näiteks tingimusel, et **sundkoormise tasud ületavad jooksva aasta riigieelarve võimalusi ning puuduvad muud võimalused tasude õigeaegseks maksmiseks** 5) paigas peab olema ka **tasu maksmise ajaline ülempiir** – kuu, aasta või rohkem (vajab läbiarutamist Rahandusministeeriumi jt), Näiteks Soome *valmiuslaki* §-s 20 on likviidsuse tagamiseks valitsusel õigus anda korraldusi riigivalitsemiskulude maksete ajagraafiku osas ja maksetega võib viivitada kuni 2 nädalat. 6) Viivitusega tasutud makse puhul **intress**. Näiteks on võimalik viidata seaduses ja kohaldada maksukorralduse seaduse §-le 117, mille kohaselt maksumaksja maksab tasumata maksum summalt riigile intressi 0,06% päevas ehk 21,9% aastas. Nimetatud intressi kohaldamine riigipoolse makse viibimisel oleks seega pariteetsuse põhimõttest lähtudes sobiv alus kodaniku-riigi vastupidises kuid sisult identses suhtes. Samas on võimalik kohaldada ka teistsugust intressimäära näiteks VÕS § 94 kohaselt arvestatakse võlasuhtes intressimäära vastavalt Euroopa Keskpanga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav viimane intressimäär, mida avaldab Eesti Pank Ametlikes Teadaannetes. Näiteks 01.07.2016 seisuga oli nimetatud intressimäär 0,00%.⁶⁰ Käesoleval hetkel kehtiva määra puhul ei saaks seega siiski ainuüksi viidet VÕS §-le 94 lugeda läbinisti õiglaseks. Võimalus on kehtestada ka eraldi intressimäär spetsiaalselt riigikaitseliste sundkoormiste regulatsioonis. Oluline on see, et viivituse puhul oleks ette nähtud intress ning materiaalselt mõistetuna oleks sellel reaalne hüvitav mõju juhul kui see intressimäär on suurem kui 0%. 7) otsuses, millega kohaldatakse sundkoormiste eest makstavate hüvitiste ja tasude edasilükkamist tuleb täpsustada võrdsetel alustel ka see, millises osas neid tasusid jätkuvalt makstakse ning millises osas edasi lükatakse, juhul kui makseid tervikuna edasi ei lükata. Lisaks on võimalik sisse seada kas alternatiivina või täiendava võimalusena regulatsioon, mille kohaselt seaduses ettenähtud erandlikel juhtudel sundkoormise eest kohustatakse isikut vastu võtma raha asemel Eesti Vabariigi **riigivõlakirju**, mille intress ja lunastamistähtaeg on fikseeritud. Sellise lahenduse eeliseks on see, et võlakiri on tunduvalt paremini kaubeldav kui lihtsalt nõue mingist konkreetsest õigussuhtest (näiteks riigikaitselistest sundkoormisest) – nõude ostja peab veenduma nõude juriidilise ja faktilise aluse paikapidavuses, mis on reeglina lahutamatu seotud nõude müüjaga. Samas hetkel teadaolevalt Eestil erinevalt paljudest teistest riikidest riigivõlakirjad puuduvad ning seega puudub ka nende turg. Juhul, kui tekib riigivõlakirjade turg, on võimalik ka võlakirju müüa raha eest ja selliselt on sundkoormatud isikul võimalus erinevalt tavalisest makseviivitusest

⁶⁰https://www.ametlikudteadaanded.ee/avalik/otsing?o_teate_liigid=&otsi_andmeandjat=Eesti+Pank&o_and_meandjad_id=11631&o_search_term=intressim%C3%A4%C3%A4r&ehak_otsing=&o_mojupiirkond=&o_a_valdamise_kuupaev_alates=&o_avaldamise_kuupaev_kuni=&do_search=1

saada igapäevaseks majandustegevuseks või ettevõtte käitamiseks hädavajalikke käibevahendeid. Võlakirjade omanike huvides on omakorda see, et Eesti Vabariik säiliks, vastasel korral ei pruugi olla subjekti, kes võlakirja kunagi tulevikus lunastaks. Tulenevalt Eesti Vabariigi rangest rahapoliitikast koosmõjus eurotsooni kuulumisega on kehtiva põhiseaduse raames peaaegu välistatud võlakirja asemel **massiivne rahatrükk, mis inflatsiooni kaudu võtaks pikemaajalise ja kuluka konflikti kulud ühiskonna- ja majanduselus osalevatelt isikutelt läbi raha väärtuse devalveerimise**. Viimane lahendus üldteadaolevalt näiteks hüperinflatsiooni kujul on siiski ajaloost teada samuti kui üks tavapärase vahend kuidas riigid oma rahamuresid on varasemalt lahendanud ja seda mitte ainult sõjaolukorras. Iseküsimus on, kuivõrd õigeks sellist lahendust pidada.

10.4. Sundkoormiste menetlus – ärakuulamisõigus sunniraha, vahetu sund, korrakaitseliste meetmete kohaldamise õigus

- 1. Ärakuulamisõigus** – Riigikaitselise sundkoormise määramine võib tüüpiliselt olla kiireloomuline küsimus ning seega on vaja vaadata, kas kehtiv viide, et kohaldub haldusmenetluse seadus (HMS) on asjakohane või on vaja teha erisusi. Haldusakt kehtib HMS § 61 lg 1 järgi selle adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates. Seega põhiküsimuses ehk **sundkoormise määramise käsundi viivitamatu jõustumise seisukohast on HMS sundkoormiste aspektist adekvaatne ja selles osas vajadus eriregulatsiooni järele puudub**. Küll aga nõuab HMS enne haldusakti andmist adressaadi ärakuulamist, mida HMS § 40 lg 3 järgi võib ära jätta kui viivitusest tuleneks kahju või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda. Saksa Saksa haldusmenetluse seaduses (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) § 28 lg 3 lubab samuti ärakuulamise ära jätta kui see oleks vastuolus tungiva avaliku huviga. Seadus ei ütle seda küll sõnaselgelt, kuid nimetatud sätte kommentaar loeb sellise juhtumi alla ka näiteks katastroofijuhtumi, mis meie seaduse järgi võiks olla nii hädaolukord kui eriolukord⁶¹. Knacki kommentaar loeb sama alla käivaks ka kaitseseisukorra.⁶² Eestis vastava detailsusastmega teooria ja kohtupraktika HMS § 40 lg 3 järgi ärakuulamise ärajätmise lubatavusest sõjaseisukorras või erakorralises seisukorras või muus väljakuulutatud olukorras sundkoormise rakendamiseks teadaolevalt puudub. Siiski võib käesoleva analüüsi hinnangul asuda seisukohale, et kehtiva HMS raames on ärakuulamisõiguse teostamata jätmine sundkoormise rakendamiseks lubatav. **Lahendused:** 1) nõustuda et kehtiv HMS § 40 lg 3 regulatsioon lubab väljakuulutatud olukorras jätta sundkoormise kohaldamisel ärakuulamisõiguse teostamata, olukord on piisavalt selge seadust pole vaja täiendada, 2) sätestada igaks juhuks kriitilisel hetkel vaidluste vältimiseks HMS-is või sundkoormiste regulatsioonis sõnaselgelt, et väljakuulutatud olukorras võib sundkoormise kohaldamisel ärakuulamise ära jätta.

⁶¹ VwVfG § 28 Anhörung Beteiligter Herrmann Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Bader/Ronellenfitsch 32. Edition Stand: 01.07.2016 Rn. 43-44

⁶² Stikkermann lk 34

2. **Kehtiv RKSKS sunniraha ega selle suurust ei sätesta**, mistõttu hetkel ei ole võimalik kohaldada sundkoormise mittetäitmise eest sunniraha. Nimetatud puudus vajab kõrvaldamiseks seaduse täiendamist. KorS § 23 lg 4 alusel on riikliku järelevalve meetme tagamiseks korrakaitseorganil õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alusel ja korras. Sunniraha ülemmäär on 9600 eurot, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Samas KorS § 1 lg 6 kohaselt KorSi ei kohaldata Kaitseväge tegevusele riigi sõjalisel kaitsmisel, sõjalise kaitse ettevalmistamisel, rahvusvahelise sõjalise kohustuse täitmisel või julgeoleku tagamisel Kaitseväge julgeolekualal. Kuivõrd sundkoormist võidakse kasutada riigi sõjalisel kaitsmisel ja selle ettevalmistamisel, on vaja täpsustada, et ka sundkoormise mittetäitmisel on võimalik sunniraha kohaldada, juhul kui pidada vajalikuks sunniraha rakendamise võimalust koormiste puhul. Variandid: 1) näha ette, et politsei üldkorrakaitseorganina võib ka (riigikaitse) sundkoormise mittetäitmisel kohaldada sunniraha KorS alusel, 2) Anda sunniraha kohaldamise õigus Kaitsevägele ja KRA-le.
3. KorS § 76 järgi võib haldusakti täitmata jätmisel **vahetut sundi** (KorS § 74 lg 1 järgi vahetu sund on füüsilise isiku (edaspidi isik), looma või asja mõjutamine füüsilise jõuga, erivahendiga või relvaga) kohaldada politsei või seaduses ettenähtud juhul muu korrakaitseorgan. Seega hetkel kehtiva seaduse järgi peab Kaitseväge füüsilise jõu rakendamiseks, juhul kui muul moel ei ole võimalik sundkoormist täita (näiteks asja äravõtmine vastu omaniku tahtmist jms) kaasama selleks politsei, milline võimalus ei pruugi olla hetkel samuti tagatud tulenevalt KorS § 1 lg 6 riigikaitse valdkonna välistusest. Kaitseväge korralduse seaduse §-d 3 lg 1¹ ja 49 juba näevad ette teatud juhtudel Kaitseväge õiguse kasutada vahetut sundi. Kui tahta, et kaitseväge saaks ilma politseita vahetut sundi rakendada, tuleb seadust täiendada. Seega on **alternatiivid järgmised**: 1) vahetut sundi sundkoormise mittetäitmisel kohaldab politsei. Sel juhul tuleb täpsustada, et sundkoormist kohaldav organ on selles situatsioonis korrakaitseorgan ning sel juhul on politseil kohustus osutada ametiabi KorS § 6 lg 6 alusel. 2) vahetu sunni kohaldamise õigus antakse ka Kaitsevägele ja KRA-le.
4. Koormise rakendamiseks vajalik ette näha võimalus kasutada vähemalt ka **korrakaitselisi üldmeetmeid**: 1) ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine (KorS § 28), 2) otsene täitmine (KorS § 29) ning **mõningaid korrakaitselisi erimeetmeid**: 1) küsitlemine ja dokumentide nõudmine (KorS § 30), 2) vallasasja läbivaatus (KorS § 49), 3) valdusesse sisenemine (KorS § 50), 4) valduse läbivaatus (KorS § 51), 5) vallasasja hoiulevõtmine (KorS § 52). Ilma nimetatud meetmete kohaldamise õiguse andmiseta ei pruugi sundkoormise elluviimine olla tulemuslikult võimalik – näiteks kui on vaja asi, mille sundkasutusse võtmine on otsustatud, realselt kuskilt laost või kuurist üles leida ja ära võtta. Nimetatud õigused peaksid olema kas ametiabi korras politseil või lisaks iseseisvalt ka Kaitseväel ning Kaitseressursside Ametil, nähes ette et nad on sundkoormise täitmisel erandina korrakaitseorganid kellele politsei osutab ametiabi või on neil lisaks ka iseseisev pädevus määratletud korrakaitsemeetmete kohaldamiseks.

10.5. Liitlasriikide relvajõud – iseseisva koormise kohaldamise otsuse, selle rakendamise ja vahetu sunni kohaldamise õigus koormise täitmiseks?

Kehtiva RKSKS kohaselt puudub välisriikide relvajõul õigus sundkoormise kohaldamiseks, samuti selle täitmiseks ning täitmiseks vahetu sunni kohaldamiseks. Üldreeglina isikute põhiõigusi piirava otsuse tegemise õigust, samuti sellise otsuse täideviimist ei saa anda välisriigi esindajale. Eestis on sätestatud, et isiku põhiõigustesse sekkuvat täidesaatvat riigivõimu teostavad reeglina riigiorganid mis on mehitatud ametnikega, kes omakorda peavad olema Eesti Vabariigi kodanikud või teatud juhtudel võivad olla ka Euroopa Liidu kodanikud (vt. Täpsem analüüs selles osas eespool selle teema hetkeolukorra kirjelduse juures). Siiski on sellest reeglist ka erandeid – näiteks KorS § 3 alusel välislepingu või Euroopa Liidu õigusakti alusel võib kaasata avalikku korda tagama Eesti Vabariigi territooriumil teise riigi pädeva haldusorgani või Euroopa Liidu pädeva asutuse. Teise riigi pädeva haldusorgani ametiisiku osalemise korrakaitseorgani tegevuses otsustab asjaomane minister, kui välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist ei tulene teisiti. Kaasatud organil on Eesti territooriumil pädevus ja volitused Euroopa Liidu õigusakti või välislepingu kohaselt. Teise riigi pädeva asutuse ametiisik, kes osaleb politsei tegevuses, võib Eesti territooriumil kohaldada näiteks seaduse §-des 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine), 32 (isikusamasuse tuvastamine), 39 (isiku toimetamine alkoholijoobe tuvastamiseks ametiruumi ja tervishoiuteenuse osutaja juurde), 46 (isiku kinnipidamine), 47 (turvakontroll) ja 49 (vallasasja läbivaatus) sätestatud meetmeid, kui seadusest, välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist ei tulene teisiti. Näiteks politsei ja piirivalve seadus (PPVS) § 7⁴². **(Piiriülene jälitamine)** kohaselt on politseiametnikul, kes jälitab oma riigi territooriumil nõukogu 2002. aasta 13. juuni raamotsuses Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikide vahelise üleandmiskorra kohta (EÜT L 190, 18.07.2002, lk 1–20) määratletud kuriteo toimepanemiselt tabatud isikut või selle kuriteo toimepanemisele kaasaaitajat, on lubatud jätkata jälitamist teise Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumil ilma eelnevalt taotletud loata teatud tingimustel. Seega näiteks juba täna saab näiteks Läti politseinik teostada Eesti Vabariigi territooriumil korrakaitse ülesandeid. Seega ei ole reservatsioon, et isikute põhiõiguse riigi territooriumil piiravad üksnes Eesti ametiisikud absoluutne. Seaduses kitsalt piiritletud alustel on seega analoogselt kehtiva korrakaitse seadusega mõeldav ka teatud piiritletud korrakaitse volituste andmine välisriikide, seejuures ennekõike NATO ja muude liitlasriikide vägede esindajale. Selline volitus peab olema kaalutletud, vajalik ja pigem erandlik. Võimalik lahendus: 1) Riigikaitse sundkoormise kohaldamise otsuse (ehk koormise kohaldamise haldusmenetlusliku osa) teeb jätkuvalt Eesti pädev ametiisik. See võib toimuda kas selliselt, et liitlasvägedega on füüsiliselt kaasas või kutsutakse vajadusel juurde pädev Eesti ametiisik, kes sundkoormise kohaldamis otsuse teeb või näha lisaks ette, et sundkoormise otsuse võib piisavate andmete olemasolul teha ka üle kaugsidevõrgu (internet, telefaks, telefonikõne salvestisega fikseeritud otsus). Juhul kui sellist lahendust pidada ebapiisavaks möödapääsmatust praktilisest vajadusest tulenevalt, tuleb täiendavalt analüüsida, kas välisriigi ametiisikule sundkoormise iseseisva otsustamise õiguse andmine (ehk haldusmenetluse läbiviimine) Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluval alal on põhiseadusega kooskõlas ning millises ulatuses oleks võimalik selline volitus anda. 2) Riigikaitse sundkoormise otsuse täitmise volitus (riikliku järelevalve ehk korrakaitse pool alates haldusmenetluses otsuse tegemisest) anda eraldi loodava seadusliku alusega ka liitlasriigist välisriigi relvajõudude esindajale. a) Selleks

sätetada, et tegu võib olla üksnes NATO või muu liitlasriigi⁶³ relvajõudude esindajaga. Sellisel juhul täidaks liitlasriigi kaitseväge esindaja sundkoormise kohaldamise käsundi iseseisvalt. Praktikast tähendab see seda, et vastava Eesti ametiisiku poolt väljaantud haldusakti alusel ta võtab selles konkreetselt näidatud asja sundkastususse või sundvõõrandab selle. b) liitlasriigi selline volitus võiks kehtida asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise puhul, mitte aga muude sundkoormiste, nagu näiteks sundtöökohustuse ja ettevõtetele riigikaitsealise sundkoormise kohaldamiseks. Ülekaalukate praktiliste argumentide puhul miks seda vaja on, võib kaaluda lubatud sundkoormise kataloogi täiendamist. c) hetkel puudub ka Eesti Kaitseväel vahetu sunni kohaldamise pädevus sundkoormise täitmiseks ning analüüsis on tehtud ettepanek see õigus sellele institutsioonile anda politsei kõrval. Õiguspoliitiliselt ja minimaalsuse põhimõttest tulenevalt ei saa ilma kaalukate argumentideta kiirustada samasuguse vahetu sunni kasutamise õiguse andmist lisaks ka liitlasriigi vägedele. Samas oleks see siiski mõeldav. Juhul kui liitlasvägede esindajal vahetu sunni kohaldamise õigus puudub, siis peab ta kaasama Kaitseväge või politsei esindaja füüsilise jõu rakendamiseks (näiteks sundkasutatava asja isiku tahte vastaselt temalt äravõtmiseks, rakendades selleks jõudu, samuti selleks ukse või muu tõkke mahamurdmiseks). Koormise iseseisvaks täideviimiseks on siiski vaja liitlasväe esindajale ka sellise õiguse andmist anda talle ka õigus vähemalt muude, vahetu sunni kasutamisega mitteseotud korrakaitseliste meetmete kohaldamise õigus (vt. p 9.3 (4)– küsitlemine, valdusesse sisenemine jne), ilma milleta ei pruugi koormise rakendamine olla praktikast teostatav. Juhul kui nende korrakaitseliste meetmete kasutamiseõiguse andmist mitte võimalikuks pidada, tuleks kaaluda kas on üldse mõtet ka koormise rakendamise õigust liitlasväe esindajale anda, kuivõrd mistahes korrakaitsealise meetme kohaldamiseks, mille vajadus on pigem tõenäoline, tuleks tal ikkagi kaasata kohaliku võimuorgani esindaja.

10.6. Riigikaitseliste sundkoormiste kasutamise võimaluse laiendamine ka eriolukorrale ja erakorralise seisukorrale

Sundkoormised riigikaitseliste sundkoormiste seaduse alusel on hetkel rakendatavad üksnes 1)kõrgendatud kaitsevalmiduse, 2)sõjaseisukorra, 3)mobilisatsiooni ja 4)demobilisatsiooni ajal. Tulenevalt lähteülesandest ja laiapõhjalise riigikaitse kontseptsioonist on vaja analüüsida, kas ja mil määral on ettevõtetele prioriteetide seadmine riigikaitseliste sundkoormiste näol või muus vormis vajalik ja võimalik ka muudes eelmistes punktides 1-9 nimetatud olukordades, iseäranis eriolukorras ja erakorralises seisukorras. Sama küsimus on tõstatatud ka koormiste osas laiemalt ning vajab kompleksset lahendamist – lisaks ettevõtetele prioriteetide seadmisele ka muude koormiste - asjade sundkasutuse ning töökohustuse osas. Ühelt poolt on selge, et peab säilima selge piir tavaolukorra ning kõikvõimalike eriolukordade puhuks. Seega oleks näiteks mõeldamatu, et kehtiva õiguse mõttes riigikaitseliste sundkoormisi (s.o. koormised väljakuulutatud olukorras kasutamiseks RKS ja RiKS tähenduses) saaks rakendada näiteks tavaolukorras korrakaitse seaduse alusel avaliku korra tagamisel. Küll aga tulenevalt laiapõhjalise riigikaitse kontseptsioonist on aktuaalne küsimus, kas lisaks sõjaseisukorrale jne võiks sundkoormisi rakendada ka eriolukorras ja erakorralises seisukorras ja muu VKO ajal – just siin on vaja langetada põhimõtteline otsus, kas riigi julgeoleku tagamiseks võiks sundkoormisi kohaldada ka väljaspool

⁶³ Lisaks NATO liitlasriigile võib Eestil olla ka NATO väliseid liitlasriike kahepoolsete suhete alusel, näiteks Soome.

sõjaseisukorda sellele strateegiates väljatoodud stsenaariumide järgi eelnevates olukordades, kus sõjaline rünnak pole veel alanud, küll aga on kasutusele võetud kõikvõimalikud mitte vähem rasked ühiskonna toimimise vastased rünnakud – majandusblokaad, küberrünnak või muu nn asümmeetriline rünnak. Nõndanimetatud mitteväljakuulutatud olukorras ehk hädaolukorras kohaldub tavalises korras KorS § 16 ettenähtud isiku kohustamine oma asja loovutamiseks ja/või töö tegemiseks. Näiteks soome erakorralise seisukorra seadus (*valmiuslaki*) näeb ette, et ettevõtetele prioriteetide võib seada prioriteete ja muud sundkoormisena käsitletavat meetmeid lisaks sõjaolukorrale ka

- d. tõsise rahvusvahelise kriisi puhul, mis kujutab endast sügavat ohtu riigi eksisteerimise ja elanikkonna ja rahvamajanduse heaolule;
- e. tõsise ohu korral elanikkonna toimetulekule või rahvamajanduse alustele seoses sellega, et on takistatud või katkestatud elutähtsa kütuse ja muu energia, tooraine ning samaväärse mõjuga kaupade import;
- f. katastroofi korral, juhul kui võimud ei suuda olukorda kontrollida tavapärastes võimupiirides.

Võimalik lahendus: Alternatiivid 1) **näha seaduses sõnaselgelt ette, et riigikaitselisi sundkoormisi võib rakendada ka eriolukorras ning erakorralises seisukorras.** Ühelt poolt sellega laiendatakse isikute põhiõiguste piiranguid. Teiselt poolt säiliks põhimõte, et erakorralised meetmed, nagu näiteks sundkoormised, on rakendatavad üksnes väljakuulutatud olukorras, mitte aga mitteväljakuulutatud hädaolukorras. Põhiseadus sellist lahendust ei keelaks, ei piirataks põhiõigusi mida ei tohi § 130 alusel piirata (seadusreservatsiooni piire ületavas mahus) ka erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Kuigi koormiste laiendamine ka muudele väljakuulutatud olukordadele on kaalukas ja tõsine otsus, siis teisalt on väga kitsastel alustel täna olemuslikult sama koormis lubatud ka tavaolukorras, näiteks KorS § 16 ja PäästeS § 44 alusel. Koormiste pakutud kujul laiendamisel on vaja laiendada ka nende kohaldamiseks pädevate riigiorganite ringi, ennekõike sisejulgeoleku eest vastutuuvate asutuste näol, nagu näiteks Politsei, Kaitsepolitsei ja vajadusel ka Päästeamet. 2) **mitte näha seaduses ette sundkoormiste kohaldatavuse laiendamist eriolukorrale ja erakorralisele seisukorrale ja säilitada selles osas tänane olukord.**

10.7. Koormiste regulatsiooni paiknevus ja seos teiste seadustega

Tulenevalt eelmistes punktides tehtud põhimõttelistest valikutest riigikaitseliste sundkoormiste regulatsiooni sisu osas on võimalik paika panna sundkoormiste regulatsiooni paiknevus ja seos teiste seadustega.

Juhul kui analüüsis pakutud põhimõttelised valikud, iseäranis punktis 10.6 osas leiavad heakskiitmist, on kohalduv alljärgnevalt regulatsiooni süstemaatika osas ettepanu (punktides 10.6 väljatoodud probleemid loogiliselt juhatavadki all olevate lahendusvariantideni).

Esiteks on oluline, et säiliks selge vahe tavaolukorra (s.o. rahuaeg või aeg, mil ei ole välja kuulutatud ühtegi muud olukorda) ning väljakuulutatud olukorra (sõjaseisukord, erakorraline seisukord, eriolukord, kõrgendatud kaitsevalmidus, mobilisatsioon, demobilisatsioon) vahel. Seetõttu riigikaitseliste sundkoormiste sätestamine näiteks

korrakaitseseaduses ei oleks kõige sobilikum lahendus. KorS on mõeldud isikutele piirangute seadmiseks tavapärasel olukorras ning kõikvõimalikud erivolitused väljakuulutatud olukorra ajal peaksid paiknema eraldi seaduses. Kokkuvõtvalt oleksid riigikaitseliste sundkoormiste regulatsiooni paigutamiseks järgmised alternatiivid:

1. **Koondada kõik erinevates väljakuulutatud olukordades kasutatavad sundkoormised ühte seadusesse ning näha ette, et needsamad koormised on universaalselt kasutatavad kõikides erinevates väljakuulutatud olukordades (VKO-des), nähes vajadusel ette erandid.** See tähendaks, et RKSKS sundkoormised, RiKS töökohustus ning meetmed HOS-s, mis on materiaalselt mõistetuna käsitatavad sundkoormisena, paikneksid ühtse kataloogina ühes seaduses, mis tuleks tänase RKSKS asemele, sisaldades ka sundkoormiste menetlus- ja kahju hüvitamise regulatsiooni. Kuivõrd Kaitseministeerium ja Riigikontroll on juba varasemalt põhjendanud ja asunud seisukohale, et tänase RKSKS asemele on vaja täiesti uut seadust, kuivõrd ca 20 aastat tagasi vastuvõetud seadus ei haaku enam tänase õiguskorraga piisavalt, siis ei ole käesolevas analüüsis uue seaduse vajalikkust asutud eraldi põhjendada. Seaduses on võimalik ette näha kõik olukorrad, milles sundkoormise kohaldada võib (erakorraline seisukord, sõjaseisukord, kõrgendatud kaitsevalmidus, eriolukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon) ning määratleda, kas kõiki koormiseid võib kohaldada igas väljakuulutatud olukorras (VKO) või mõnda üksnes teatud VKO-s. Näiteks ettevõtjale riigikaitseliste ülesannete andmise lubamine ei pruugi olla põhjendatud kõigis VKO liikides. Sellega on ühtlasi saavutatud laiapõhjalise riigikaitse üks peamisi eesmärke, et sundkoormised ei oleks kitsalt reserveeritud vaid sõjalise ohu tarbeks, vaid oleksid kasutatavad ka muudes olukordades, asümmeetrilistes rünnakutes või muus situatsioonis. Selline lahendus oleks üsna sarnane ka Soome *valmiuslaki* ideoloogiale. Vajadusel tuleb lisada ka laiapõhjalise riigikaitse legaaldefinitsioon, et see hõlmaks ka mittesõjalisi ohte või muuta ära sõna "riigikaitse" sundkoormise reguleerivas seaduses. Juhul kui olulisemates küsimustes valida põhimõtteliselt teistsugused lahendused kui käesolevas analüüsis esimese eelistusena pakutud, tuleb ka seda teatud juhtudel arvestada – näiteks sundvõõrandamisel kohese hüvitise maksmisest loobumine oleks võimalik PS § 130 alusel võimalik vaid erakorralise või sõjaseisukorra ajal, muudes olukordades aga reeglina mitte, välja arvatud kiireloomulised juhud. VKO-des kasutatavate koormiste universaalne kataloog – koos iga koormise õigusliku määratluse ning selliste koormiste suhtes kehtiva ühtlustatud ja määratletud menetluskorra ning kahju hüvitamise erisustega saaks paigutada näiteks HOS`I või eraldi seadusesse mis tuleks tänase RKSKS asemele.
2. Teine alternatiiv on koondada kõik riigikaitseliste eesmärkidel VKO ajal isikute põhiõigusi piiravad meetmed ühte seadusesse: **Kodifitseerida kõik erinevate väljakuulutatud olukordade ajal isikute põhiõigusi piiravad meetmed, sealhulgas sundkoormised**, vajadusel diferentseerides millist meetet võib kasutada kõigis VKO liikides ning millist üksnes teatud olukorras. Selle lahenduse eeliseks oleks terviklik põhiõigusi piiravate meetmete kataloog – mis sisaldaks nii aktiivseks teoks või kulutuseks kohustavaid meetmeid ehk sundkoormiseid ning keeldusid ehk ülejäänud isiku põhiõigusi piiravaid meetmeid - analoogselt korrakaitseseadusega, olles samal ajal jätkuvalt selgelt eristatud tavaolukorras kasutatavatest meetmetest. Samas on lahenduse miinuseks

asjaolu, et PS § 104 p 16 kohaselt on erakorralise seisukorra seadus aga ka RiKS nn Riigikogu koosseisu häälteenamuse seadus, ülejäänud (HOS, RKSKS) aga lihthäälteenamusega vastuvõetavad tavaseadused. Seega võib tekkida menetluslikke komplikatsioone kui ErSS-s võtta välja põhiõiguste piiramise osa ja sätestada seda kergemakaalulises seaduses (sel juhul oleks see siiski formaalselt põhiseaduspärane, kui seaduse võetakse vastu koosseisu häälteenamusega), teisalt muude kui erakorralise seisukorra ajal kasutatavate meetmete kataloogi liitmine ErSS tekitab olukorra, kus koosseisu häälteenamusega võetaks vastu hulk norme mille puhul põhiseadus seda ei nõua. See võib ennekõike tekitada nende normide osas suurema häälteenamuse künnise nõude kui põhiseadus nõuaks ning muuta normide hilisema muutmise raskemaks⁶⁴. Seetõttu on alternatiivina mõeldav ka lahendus, kus ErSS jätta üksnes eksklusiivselt need (raskemad) meetmed, mida muude olukordade puhul kasutada ei tohi (mis võetakse vastu koosseisu häälteenamusega) ning ülejäänud mõnes teises seaduses sätestatud (nt. HOS või eraldi kehtiva RKSKS asemik) meetmete osas näha ette et neid võib kohaldada ka erakorralise seisukorra ajal, kuid erakorralise seisukorra väljakuulutamise alates on võimalik nendele täiendavalt rakendada ka ErSS tulenevaid meetmeid.

3. Kolmas variant on **jääda tänase olukorra juurde**. Tulenevalt lähteülesandes antud ülesandele ja analüüsi käigus tuvastatule **ei saa seda varianti soovitada**, sest see säilitaks VKO-des kasutatavate koormiste regulatiivse killustatuse ega aitaks kaasa selgete ja kõikehõlmavate meetmete kasutamist erinevates VKO-des tulenevalt laiapõhjalise riigikaitse reformile seatud eesmärkidest:
 1. sõjaseisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal kasutatavad koormised on sätestatud RKSKS (asja sundkasutus ja sundvõõrandamine, veokohustus, ettevõttele riigikaitse ülesande andmine) ja RiKS(töökohustus);
 2. eriolukorras kasutatavad koormised on sätestatud HOS-s;
 3. erakorralise seisukorra puhul sundkoormise kasutamise võimaldamiseks kasutada viidet kas RKSKS, RiKS või HOS-le. Juhul kui tahta, et HOS

⁶⁴ Põhiseaduse § 104 kommentaar (VII peatükk mag. iur. Aaro Mõttus (juhtivautor), mag. iur. Tim Kolk, Jüri Liventaal, Liiri Oja, Tartu Ülikooli külalisprofessor Jüri Pöld, Ph.D. Eerik-Juhan Truuväli): „Punkti 14 tõlgendamisel tuleb arvestada Riigikohtu praktikat. 8. juuni 2009. aasta lahendis asjas nr 3-4-1-7-08 tõi Riigikohtu üldkogu välja, et riigihangete seadust ega selle reguleerimise ei ole nimetatud PS § 104 lg 2 loetelus ning selle vastuvõtmiseks ei ole vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamuse. Kuna seadus sisaldas halduskohtumenetluse erisusi riigihankevaidluste lahendamisel, võeti riigihangete seadus PS § 104 lg 2 p 14 kohaselt vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Riigikohus leidis, et **formaalselt on Riigikogu toiminud PS-ga kooskõlas olevalt. Samas viitas üldkogu, et selguse huvides tuleks eelistada, et sarnane regulatsioon paikneks vahetult kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis** (viidatud lahendi p 30). 17. juuli 2009. aasta otsuses asjas nr 3-4-1-6-09 analüüsis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium riigilõivuseaduse § 56 lg 181 põhiseaduslikkust. Ringkonnakohus oli jätnud sätte kohaldamata selle põhiseadusvastasuse tõttu, viidates ühtlasi, et kuna riigilõivu tasumist määruskaebuse esitamisel halduskohtumenetluses käsitatakse kohtumenetluse küsimusena PS § 104 lg 2 p 14 mõttes, ei ole võimalik seda reguleerida teistes seadustes kui halduskohtumenetluse seadustikus. Riigikohus aga, toetudes oma hilisemale praktikale (sh lahendile asjas nr 3-4-1-7-08), leidis, et **kui lihtseadusega reguleeritakse kohtumenetluse valdkonda kuuluvat küsimust ja eelnõu lõpphääletusel hääletas seaduse vastuvõtmise poolt Riigikogu koosseisu enamuse, siis on PS § 104 lg 2 p-st 14 tulenev menetluslik nõue täidetud. Tegelikult tuleks praktikas niisugust lähenemisviisi vältida, kuna selle tulemusel kujuneb olukord, kus Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue ei ole enam erand, vaid reegel**. Seega tuleb eelistada lahendust, mille kohaselt lihtseadusega seotud kohtumenetluslik norm lisatakse vastavalt TsMS-i, KrMS-i või HKMS-i.

koormisi saaks kasutada ka riigikaitse olukorras või vastupidi, tuleks vastavalt viidata normiga analoogselt HOS § 1 lg 2.

Skeem: Võimalik *de lege ferenda* koormiste ja nendega võrreldavate meetmete universaalne kataloog VKO-des

