



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

EV Justiitsministeerium

**„Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ projekt
2014-2020.12.02.006.01.15-0007 „Õiguse revisjon“**

HALDUSMENETLUS JA HALDUSKOHTUMENETLUS KRIISI JA ERIKORRA AJAL

ANALÜÜS

Kristi Aule

Analüüs on koostatud vastavalt koostaja ja Justiitsministeeriumi vahel 6. juulil 2017 sõlmitud töövõtulepingule ning selle lisaks olevale lähteülesandele.

Tallinn
2018

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Haldusmenetlus tava- ja erikorra ajal	6
1.1. Riigivõim ja erikorrad põhiseaduses	6
1.2. Haldusmenetluse üldine regulatsioon	13
1.3. Riikliku järelevalve kohaldamine riigikaitstes	19
2. Haldusmenetluse ja õiguskaitsse erisused erikorra ajal	28
2.1. Kriisi ja erikorra ajal antavate õigusaktide liigid	32
2.2. Erikorra ajal haldusaktid andmise menetlusnõuete erisused	50
2.3. Haldusmenetluse erisused kriisi ja erikorra lahendamisel	52
2.4. Erikorra lahendamise pädevus- ja menetlusnormid	54
2.5. Erikorra lahendamisel õigusaktide andmine	57
2.6. Hädadekreedi õigus ja Vabariigi Presidendi seadlus	62
2.7. Erikorra juhtorganite korralduste hierarhia	67
2.8. Õiguskindlus ja usalduse kaitse erikorra ajal	74
2.9. Kriisi ja erikorra ajal antavad korraldused	81
2.10. Õiguskaitsse ja kohtumenetluse erisused erikorra ajal	83
3. Teiste riikide võrdlev analüüs	95
3.1. Soome Vabariigi õigus	95
3.2. Saksamaa Liitvabariigi õigus	101
3.3. Austria Vabariigi õigus	105
3.4. Prantsusmaa Vabariigi õigus	108
3.5. Rootsi Kuningriigi õigus	112
3.6. Hollandi Kuningriigi õigus	115
3.7. Lühikokkuvõtte teistest riikide õigusest	117
4. Järeldused ja ettepanekud	121
Kokkuvõte	142

SISSEJUHATUS

1. Haldusmenetlus(õigus) toimib esmajoones materiaalõiguse elluviimise vahendina¹ ja sellele kehtestatud ühtsed, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldavad nõuded on eelkõige suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele. Korrakaitse- ja riigikaitseõiguses on menetlusnormidel oluline tähtsus, kuid esmatähtis on avalikku korda või riigi julgeolekut ohustava tegevuse tõrjumine ja isiku õigusi kaitstakse niivõrd, kui see on nimetatud eesmärgi saavutamise käigus võimalik. Haldusmenetluse läbiviimisel hädaolukorras², erikorras³ või mobilisatsiooni/demobilisatsiooni ajal tuleb arvestada teguritega, mis tavapärases olukorras nii teravalt esile ei tõuse või millele ei omistata eraldiseisvalt õiguslikku tähendust. Sellisteks teguriteks on eelkõige ressurside nappus, aegkriitilisus ning täieliku ja piisava informatsiooni puudus. Kui tavapärases olukorras ei ole õiguslikult relevantne, kas haldusorganil või muul õiguslikult kohustatud isikul on enda volituste või kohustuste täitmiseks piisavalt ressursse, aega või teavet – kohustatud subjekt on õiguse silmis kohustatud varuma endale vajalikud ressursid, aja ja teabe – siis erikorra või kriisi regulatsioon peab tegevusele õigusliku hinnangu andmisel arvestama ressurside, aja ja teabe nappusega. Kõigi tavaolukorras kehtivate menetlusnormide ja protseduuride järgimine võib osutada riigikaitset nõrgestavaks asjaoluks. Erikorra ja kriisi ajal peab riik tegema kiirelt otsuseid, et tagada oma võimekus olukorrale reageerida, sündmus võimalikult kiirelt lahendada ning hoida ära olukorra eskaleerumine.

2. Analüüsi „Haldusmenetlus ja halduskohtumenetlus kriisi ja erikorra ajal“ (edaspidi analüüs) eesmärk, kavandatud tulemused, küsimused ja sisu on järgmised:

eesmärk:	<ol style="list-style-type: none">1. Leida riigikaitse valdkonnas õiguslikud lahendused õigusaktide vastuvõtmise, jõustumise ja vaidlustamise menetluse kiireks läbiviimiseks, et tagada avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse läbi ohtude tõrjumise, ründe heidutamise ja tagajärgede kõrvaldamise.2. Määratleda, millist liiki õigusakte hädaolukorras, erikordades, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal antakse ning milliseid õigusaktide menetluslikke erisusi, sh halduskohtumenetluses, tuleks õiguskorras ette näha.3. Analüüsida teiste riikide vastava valdkonna õigusakte ja praktikat.
tulemus:	<ol style="list-style-type: none">1. Pakutakse välja võimalikud õigusaktide täiendamise ettepanekud.2. Töötatakse välja paindlikumad ja kaasaegsemad lahendused õigusaktide menetlemiseks ja haldusaktide vaidlustamiseks riigikaitse valdkonnas.3. Väljapakutud ettepanekud regulatsioonide muutmiseks arvestavad nüüdisaegsete julgeolekuohtudega (terrorism, migratsioon ja nn hübriidsõja ohu stsenaariumid) ning võimaldavad riigil kiiresti ja efektiivselt otsuseid vastu võtta ja tegevusi ellu viia. <p>Eesmärgiks on kujundada seadusandlikul teel õiguskorra ühtsed põhimõtted riigikaitse toimimise aluste ja korralduse kohta hädaolukorra, erikordade, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni olukorras.</p>
küsimused:	<ol style="list-style-type: none">1) Millist liiki õigusakte hädaolukorras, erikordades, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal kehtiva õiguse kohaselt antakse? Kas antavate õigusaktide liik on selgelt määratletud ja kohane? Kui ei, siis millist liiki akt tuleks kehtestada? Pakkuda välja korrastatud süsteem hä-

¹ Wahl, Rainer (1983) *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*. – Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 1983 (41), lk 153.

² Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (HOS § 2 lõige 1, jõustus 01.07.2017).

³ Erikord hõlmab praeguse analüüsi mõistes kõrgendatud kaitsevalmidust, eriolukorda, erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda.

daolukorra, erikordade, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal antavate või jõustuvate otsuste ja korralduste liikidest lähtudes (st otsuste/korralduste sisu, nt otsus erikorra väljakuulutamiseks, korraldus meetmete kehtestamiseks/kohaldamiseks, korraldus asutustele ja isikutele kohustuste panemiseks jne).

2) Milliseid menetluslikke nõudeid, kas HMS-i või KorS-i või eriseaduste (RiKS, HOS, ErSS jne) nõudeid tuleb hädaolukorras, erikordades, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal haldusaktide andmisel kohaldada? Kas esineb erisusi, kui piiratakse põhiõigusi ja -vabadusi või antakse korraldusi eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele?

3) Milliseid erisusi saab PS-i, HMS-i ja KorS-i alusel teha (nt sh hea halduse põhimõtte riive lubatavus) ning milliseid erisusi tuleks teha eriseadustes haldusmenetluse reeglites hädaolukorra, erikordade, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal? Kas PS §-st 130 tulenevalt on välistatud PS §-st 14 tuletatud hea halduse põhimõtte piiramine või piiramine enam, kui see on rahuajal tavakorras piiratav?

4) Millised on võimalused menetlusnõuete ja pädevusnormide ühtlustamiseks, st kas punktis 3 väljapakutud erisusi saaks samas ulatuses kohaldada nii hädaolukorras, erikordades kui ka mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal?

5) Milliseid erisusi saab ja tuleks teha erikordades õigustloovate aktide menetlemisreeglites (HÕNTE, VVS-is ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses)? Kas õigusselguse huvides on vaja HMS § 40 lõike 3 punktist 1, § 55 lõikest 2 ja teistest üldistest normidest tulenevaid erisusi eriseadustes või nende rakendusaktides taas esitada ning millisel viisil seda adressaadi jaoks õigusselgelt teha (sh juhendid, eeskirjad jms haldusväliselt mitte siduvad dokumendid)?

6) Kui Riigikogu komisjonile/juhatusel või vähendatud koosseisuga parlamendile ehk nn mini-parlamendile anda volitus parlamendi nimel otsuste tegemiseks, siis millistele materiaal- ja formaalõiguslikele nõuetele peab selline otsus vastama?

7) Kui valitsusele anda nn hädadekreedi kehtestamise õigus, mis võimaldaks valitsusel kindlaksmääratud ajaperioodil vajalike piirangute seadmist enne erakorralise seisukorra/sõjaseisukorra formaalset väljakuulutamist, siis millise õigusaktiga oleks tegemist ning millistele materiaal- ja formaalõiguslikele nõuetele peab see vastama (sh ulatus, ajaline kehtivus, hilisem parlamentaarne kontroll jne)?

8) Millised on erikorra lahendamiseks antud vasturääkivate korralduste puhul prioriteetsust omavad õigusaktid? Kas vasturääkivate korralduste puhul peaks olema tagatud alati kõrgemal asuva juhi otsuse ülimuslikkus? Kas haldusakti vaidlustamise üldised ja erinormid võimaldavad kõrgemal asuva juhi sekkumisõigust (vrd teenistusliku järelevalve piirangud, VVS § 93 lõige 6, vaideorgani pädevuse määratletus, HMS § 73, jt)?

9) Kas erikorras täitevvõimu antud korraldused saavad olla ministri, ametiasutuse ja kohalike omavalitsuste haldusaktide suhtes prioriteetsed ja kas täitevvõimule antud volitus tühistada haldusakte on kooskõlas õiguskindluse põhimõttega? Kas selline pädevus välistab kohtuliku kaitse ja kas kohtumenetluse alustamine välistab haldusakti tühistamise kõrgema haldusorgani (ministri jt) poolt?

10) Milliseid õiguslikke tagajärgi toob kaasa erikorras täitevvõimu antud volitus anda korraldusi, mis on ministri, ametiasutuse ja kohalike omavalitsuste haldusaktide suhtes prioriteetsed?

11) Kas täitevvõimule antud volitus tühistada haldusakte võimaldab tühistada haldusakte, mis on seotud EL õigusega (nt EL toetuste maksmisega)?

12) Milline peab olema põhiõiguste ja -vabaduste piiramise haldusakti kehtetuks muutumise kord, juhul kui haldusakti piirav eesmärk saavutatakse erikorra ajal? Kas haldusakt saab muutuda kehtetuks *eo ipso*? Kuidas lahendada vaidlused selle üle, kui haldusõigussuhte pooled on erineval seisukohal haldusakti täitmise (HMS § 61 lõige 2) või eesmärgi saavutamise (RiKS § 10 lõige 4) osas või vaidlusi teiste riigiorganite vahel, kellele HMS § 60 alusel on haldusakti resolutiivosa siduv, kuid kes soovivad asuda teostama oma rahuaja tavakorrale vastavat pädevust?

13) Milline on Riigikogu ning presidendi poolt antud õigusaktide suhe RiKS-i ja ErSS-i alusel kehtestatud aktidega? Kas RiKS-i alusel antud aktid on ülimuslikud kehtivate parlamendiseaduste üle või mitte? Milline on presidendi seadluste suhe täitevvõimu kriisiolukordades antud õigusaktidega?

14) Kas erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras tuleks ette näha kaebeõiguse eriregulatsioon (vaidemenetlus ja halduskohtumenetlus)? Kui jah, siis millised võiksid olla kaebeõiguse

	võimalikud piirangud erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal (nt kaebeõiguse ajalised piirangud, kaebuste hilisem menetlemine jne), arvestades kitsendamisele põhiseadusega seatud piire? Kas on vajalik kehtestada erikordade ajaks erisusi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses?
sisu:	<p>1. peatükis antakse ülevaade haldusmenetlusest tava- ja erikorra ajal, täpsemalt selle põhiseaduslikest eeldustest, haldusmenetluse põhimõtetest (seadusliku aluse, proportsionaalsuse ja hea halduse põhimõtted) ning erikordade regulatsioonist põhiseaduses. Samuti analüüsitakse haldusmenetluse üldist regulatsiooni ja riikliku järelevalve kohaldamise põhimõtteid, erisusi ja meetmeid riigikaitse laia käsitluse aspektist.</p> <p>2. peatükis käsitletakse haldusmenetluse ja õiguskaitses erisusi kriisi ja erikorra ajal. See hõlmab ülevaadet kriisi ja erikorra ajal antavate õigusaktide liikidest ning haldusaktide andmise menetluslikest erisustest erikorra ajal, haldusmenetluse erisustest kriisi ja erikorra lahendamisel ja erikorra lahendamise pädevus- ja menetlusnormidest ning õigusaktide andmisest. Eraldi analüüsitakse hädadekreedi õiguse ja presidendi seadluse instituute, erikorra juhtorganite korralduste hierarhiat, kriisi ja erikorra ajal antavaid korraldusi ning õiguskindluse ja usalduse kaitset erikorra ajal. Peatükis tehakse ettepanek õiguskaitses ja kohtumenetluse eriregulatsiooniks.</p> <p>3. peatükis tehakse võrdlev ülevaade Soome, Saksamaa, Austria, Prantsusmaa, Rootsi ja Hollandi haldusmenetluse õiguslikust regulatsioonist ja erikordade ajal antavatest õigusaktidest. Seejuures käsitletakse nii haldusakti ja õigustloova akti menetlusreegleid, riigorganite erivolitusi teha otsuseid või kehtestada dekreete kui ka volitusi muuta haldusakte ja õigustloovaid akte. Eraldi uuritakse, kas sätestatud on kaebeõiguse eriregulatsioon.</p> <p>4. peatükis antakse vastused analüüsi lähteülesandes püstitatud küsimustele. Kokku võetakse analüüsi tulemused ja esitatakse analüüsi tulemusena tehtud järeldused ning tehakse ettepanekud kehtivate õigusaktide muutmiseks.</p>

3. Analüüsi on koostanud **Kristi Aule** vastavalt koostaja ja Justiitsministeeriumi vahel 6. juulil 2017 sõlmitud töövõtulepingule, selle lisaks olevale lähteülesandele ning lepingu käigus antud juhiste⁴. Analüüsi 5. peatüki on koostanud **Mari-Liis Tamme**, toimetanud Kristi Aule. Analüüsi koostamisel on konsulteeritud **Sander Põllumäega**.

⁴ Lepingu täitmise käigus jättis tellija välja 6. küsimuse.

1. Haldusmenetlus tava- ja erikorra ajal

1.1. Riigivõim ja erikorrad põhiseaduses⁵

4. Riigikaitse eesmärk on säilitada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord ([riigikaitseaduse](#) – edaspidi RiKS – § 2 lõige 1). Riigikaitse eesmärgi saavutamiseks rakendatakse seaduses sätestatud alustel ja korras kogu ühiskonda ning riigi vahendeid ja varusid (RiKS § 2 lõige 2). Riigikaitse on riigivõimu teostamise peamine eesmärk.

5. Haldusmenetlus täpsustab riigiõiguse seda aspekti, mis väljendab täidesaatva riigivõimu teoks saamist õiguslikus mõttes. Täidesaatva riigivõimu teostumise vormiks on avaliku õiguse valdkonda kuuluva küsimuse esmakordne õiguslikult siduv lahendamine. Haldusõigus vastab küsimustele: kes (pädevusnorm), millistel tingimustel (volitusnorm või muu alusnorm) ning kuidas (menetlusnorm) avalikku võimu teostab? Kui riigiõiguslikult määratletakse põhiõiguste adreessina riik ([põhiseaduse](#) – edaspidi PS – § 14) ja riigivõim jagatakse seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtuvõimuks ning presidendi ülesanneteks (PS § 4), siis haldusõigusesse kuuluvate pädevusnormidega jaotatakse haldusülesanded täidesaatva riigivõimu asutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute vahel (pädevusjaotus) ning määratakse põhiõigustesse ja -vabadustesse sekkumise tingimused. Demokraatliku õigusriigi (PS § 10) ja hea halduse põhimõttest (PS § 14) tulenevalt on riigivõimu teostamise oluliseks tunnuseks isikute põhiõiguste austamine ja seda tagav selgelt määratletud menetluskord. Nii nagu kriisi või erikorra ajal ei lakka olemast riik, ei teostata avalikku võimu kriisi lahendamisel või erikorra ajal väljaspool õiguskorda. Riigil ega muul halduskandja kohustus austada põhiõigusi ja -vabadusi ning järgida isikute õigusi tagavat menetlust ei lakka. Samas on kriisi ajal just riigi ja õiguskorra üldise toimivuse tagamiseks vaja isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirata ning kohaldada menetluslikke lihtsustusi. Kriisi või erikorra ajal teostatakse riigivõimu õiguskorra raames seaduse alusel ja kooskõlas seadusega, eesmärgi- ja mõõdupäraselt ning vastavalt selles olukorras kohalduvatele menetlus- ja vorminõuetele.

1.1.1. Haldusmenetlust puudutavad põhimõtted

6. Haldusmenetluse seisukohalt on riigivõimu teostamisel kõige olulisem seadusliku aluse (PS § 3 lõige 1), piirangu mõõdupärasuse (PS § 11) ja hea halduse põhimõtte (PS § 14) järgimine. Järgnevalt on lühidalt avatud nende põhimõtete sisu ja hinnatud piiramise vajadust.

1.1.1.1. Seadusliku aluse põhimõte

7. Üldine seadusereservatsioon ehk seadusliku aluse põhimõte on PS § 3 lõikes 1 sätestatud põhimõtetest haldusõiguse seisukohalt vahest kõige olulisem. See oli Eesti riigiõigusteaduses

⁵ Riigivõimu ja erikordade põhjalikum käsitus sisaldub **Paloma Krõõt Tupay** 2017. aasta analüüsis „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus“ ja praeguses analüüsis käsitletakse kirjeldavalt üksnes haldusmenetluse seisukohalt olulisi põhiseaduslikke aspekte. Edaspidi põhianalüüs.

käibel juba vabariigi algusaegadel. Põhiõiguste kui riigieelsete õiguste piiramine eeldab demokraatlikult legitimeeritud seadusandja volitust ehk parlamendi poolt vastu võetud seadust.⁶ Seadusandja peab kõigil juhtudel sätestama võimalikult üksikasjalikult eelkõige volitus- ehk alusnormide koosseisud ja õigusjärelmid, ent üksikasjalikkuse astme määrab ära reguleeritav valdkond. Mida intensiivsemalt piiravad sätestatavad meetmed põhiõigusi, seda üksikasjalikum peab olema volitusnorm. Seadusandja on kohustatud sätestama eelkõige põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused, iseäranis piirangute tingimused ja tingimuste esinemisel kohaldatavad meetmed.⁷ Avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri saab toimuda seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses.⁸ Intensiivsemate riivete korral laieneb üldine seadusreservatsioon ka menetlusnormidele.⁹ Eriti intensiivsete võimalikele piirangutele peab seadusandja ise sätestama ka meetmete kohaldamise üksikasjaliku korra.¹⁰ Samuti tuleb seadusandjal arvesse võtta erakorralisi asjaolusid.¹¹

8. PS § 3 lõike 1 esimese lause õigusjärelm on riigivõimu teostamise seotus põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seadustega. Seal, kus on tegemist riigivõimu teostamisega, tuleb alati tegutseda PS § 3 lõike 1 esimese lause järgi kooskõlas põhiseaduse ja seadusega.¹² Riigivõimu teostamine hõlmab nii riigi kui ka teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute regulatiivse või faktilise tegutsemise nii välis- kui ka siseõiguse alusel. Välisõigus on isikutevaheline ehk interpersonaalne õigus, siseõigus on juriidilise isiku sisemine ehk intrapersonaalne õigus. Piisavalt määratletud (PS § 13 lõige 2) volitus- ehk alusnormi nõue kehtib eelkõige välisõiguse valdkonnas ja mõjutab selle läbi haldusmenetlust kõige enam.

Haldusorgan võib kasutada riigivõimu ning piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi, kui selleks on seadusest tulenev volitus- ehk alusnorm.¹³ PS § 3 lõike 1 esimese lause mõttes riigivõimu teostamine välisõiguse valdkonnas on nii põhiõigusi piirav (riivehaldus) kui ka soodustav, st teenust pakkuv (sooritusvahendus) tegutsemine. Riigivõimu teostamine hõlmab nii otsese kui kaudse riigihalduse, samuti võimuvolituse ülekandmise teisele isikule.¹⁴ Riigivõimu teostamisega PS § 3 lõike 1 esimese lause tähenduses on tegu ka siis, kui avalik-õiguslik juriidiline isik tegutseb eraõiguslikult. See kehtib nii avaliku ülesande täitmisel eraõiguslikus vormis kui ka täitevvõimu teostamiseks vajalike vahendite ja teenuste hankimisel turult tasu eest, samuti osalemisel tulunduslikus majandustegevuses.¹⁵

9. Riigivõimu teostamise kõige olulisema osa moodustavad tuumikülesanded. Tuumikülesanded on need ülesanded, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim. Riigi tuumikülesannete täitmist ei saa riigivõim delegeerida eraisikule (füüsilisele ega eraõiguslikule juriidilisele isikule).¹⁶ Riigikaitse üldiselt kuulub riigi tuumikülesannete hulka ning

⁶ Narits, Raul, Annus, Taavi, Ernits, Madis (2017) [Põhiseaduse § 3 kommentaar, komm 19](#). – Madise, Ülle jt (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. tr. Tallinn: Juura.

⁷ Alates [RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94](#)

⁸ [RKHKo 31.10.2000, 3-3-1-41-00, p 4](#)

⁹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 3 punkt 23; kättesaadav [www.pohiseadus.ee](#).

¹⁰ [RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94](#)

¹¹ [RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, p II](#).

¹² Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 3 punkt 13; kättesaadav [www.pohiseadus.ee](#).

¹³ [RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 34](#); [RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 28](#); Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18.05.2015 kohtuotsus asjas nr [3-4-1-55-14](#), punkt 46.

¹⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 3 punkt 9; kättesaadav [www.pohiseaduse.ee](#).

¹⁵ [RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 12](#)

¹⁶ [RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 21](#). Samas asjaolu, et üks või teine ülesanne on riigi tuumikfunktsioon, ei tähenda seda, et selle ülesandega seotud abistavate või kaasnevate teenuste täitmist ei võiks sisse osta füüsiliselt isikult või eraõiguslikult juriidiliselt isikult. Näiteks kohtukutsete või kohtulahendite, maksuotsuste või maksuhal-

see eeldab nii selget pädevusjaotust haldusorganite vahel (pädevusnormid), kui ka selgeid ja määratletud volitus- ehk alusnorme riigivõimu teostamiseks. See ei välista küll üksikute kaupade või teenuste sisse ostmist või erasektori kaasamist (nt kaitsetööstus) või mõnede haldusülesannete täitmiseks avalik-õigusliku juriidilise isiku loomist (nt Kaitseliit), kuid ka nende isikute tegevus peab olema õigusnormide poolt üheselt ja selgelt reguleeritud.

1.1.1.2. Proportsionaalsuse põhimõte

10. PS § 11 kohaselt võib põhiõigusi ja –vabadusi piirata, kui need piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Riigikohus on praktikas läbivalt lähtunud järgmisest käsitlusest: *“Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult eaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”*¹⁷ Proportsionaalsuse põhimõte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu, sellega “peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja”.¹⁸ See on üks õigusriigi keskne põhimõte ja selle aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on mõödapaäsmatu.¹⁹

11. Keeld piirata individuaalset vabadust ülemäära tuleneb kõigi vabadusele rajatud õiguskordade loomusest. Eesti õiguskord on vabadusele rajatud õiguskord. Põhiõigused saavad oma kaitsejõudu realiseerida üksnes siis, kui sobimatud, mittevajalikud ja ülemäärased piirangud on välistatud. Proportsionaalsuse põhimõtte osadeks on niisiis sobivus, vajalikkus kitsamas tähenduses ja mõõdukus.²⁰

12. Riigi julgeolek on põhiõiguste piiramise legitiimseks eesmärgiks. Kriisi või erikorra ajal meetmete rakendamine või nende ajal tegutsemiseks valmistumine võib piirata isikute õigusi

duri korralduste kättetoimetamist saab teostada füüsiline isik või eraõiguslik juriidiline isik. Samuti on tuumikülesandega seotud, kuid sellest õiguslikult lahutatavad ülesanded võimalik korraldada eraõiguslikus vormis, nt vangide toitlustamine, vanglas poe pidamine, vangidele tervishoiuteenuste osutamine, vangide töötamise korraldamine jms ülesandeid võib täita füüsiline isik või eraõiguslik juriidiline isik. Riigikohtu halduskollegiumi 16.05.2008 kohtuotsuses asjas nr 3-1-1-86-07 leidis kohus, et näiteks karistusvõimu tuleb käsitada tervikuna riigi tuumikfunktsioonide hulka ja selle delegeerimiskeelu suhtes on erandite tegemine välistatud. Kohtuotsuse samas punktis rõhutab kõrgeim kohus, et karistusvõimu delegeerimise keeld eraõiguslikule isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteo menetlusi ega laiene näiteks süüteo menetluste eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldustoimingutele. Sellest järeldub, et Riigikohus ei pidanud võimalikuks delegeerida eraõiguslikule isikule karistusvõimu volitusi sisaldavaid ülesandeid. (viidatud otsuse punkt 26)

¹⁷ [RKPKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21](#); [15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 24](#); alates [RKPKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15](#); vrd [RKPKo 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 12](#); [30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 31](#); [RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 30](#); [17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 20](#) jj; [03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27](#); [07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 37](#); [21.01.2014, 3-4-1-17-13, p 32](#) jj; [RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-10-03, p 46](#); [17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 48](#)

¹⁸ [RKPKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 13](#); [05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 16](#); [03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 17](#); [RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 21](#)

¹⁹ Vrd [RKPKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV](#).

²⁰ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 11, punkt 10; kättesaadav www.pohiseadus.ee.

väga intensiivselt (nt ajateenistuse kohustusega kaasnev vabaduse võtmine ning sellega kaasnev mõju teiste põhiõiguste teostamisele; relvakonfliktis osalemisega kaasnev inimese elu, tervise, vabaduse ja vara ning teiste põhiõiguste ohustamine jt). Selliste väga intensiivsete meetmete vajalikkus on õigustatud üksnes riigivõimu, ühiskonna ja teiste inimeste elu ja tervise kaitsmise eesmärgiga. Sellise utilitaristlik-teleoloogilisest väärtusõpetusest²¹ tõukuv põhjendus vajab selgeid piire, kui seda kasutada põhiõiguste ja –vabaduste riive vajalikkuse kontrollina, sest põhiõigused ja –vabadused eelkõige kaitsevadki üksikisiku positsiooni riigivõimu, ühiskonna ja teiste isikute vastu. Spetsiifilisem probleem kaasneb sõjalise riigikaitse valdkonnas meetme vajalikkuse hindamisega.

13. Sõjalise riigikaitse ülesanne on tagada usutav heidutus. Ka heidutuse kontseptsioon põhineb utilitaristlik-hedonistlikul väärtusõpetusel ja ratsionaalse otsustuse teoorial, mille kohaselt mistahes sõjaline või muu rünne riigivõimu vastu saab niivõrd ülekaaluka vasturünde objektiks, et see ilmselgelt ei ole ja ka ei näi kasulik ning jääb seetõttu väljaspoole mõistliku kaalutluse piire. Heidutuse olemuseks on ründe suhtes ebaproportsionaalse vasturünde võimekus ja valmisolek. Sellise heidutuse loob rahvusvahelise relvakonflikti korral nii Eesti valmisolek kaitsta ennast igal juhul ükskõik kui ülekaaluka vastase suhtes, kui ka tõhusa ja toimiva kollektiivkaitse olemasolu.

Riigisisese relvakonflikti, terrorioperatsiooni või muu erakorralise seisukorra lahendamisel kasutatavad meetmed peaksid riigikaitse huvisid silmas pidades olema heidutavad (nt iga valitsushoonele, -sõidukile või –isikule lähenev kahtlane isik, kes vastuvaidlematult ei allu kõigile korraldustele, lastakse potentsiaalse relvakonflikti osalise, terroristi vms isikuna maha – sõjaväeline ehk heidutustaktika). Seevastu proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt tuleks enne isiku tapmist kasutada kõiki muid meetodeid alates veenmisest, eraldamisest, füüsilisest takistamisest või kinnipidamisest kuni mitte-surmavate relvadeni välja ning tappa üksnes siis, kui tegelikku vahetat kõrgendatud ohtu muul viisil tõrjuda ei ole võimalik (korrakaitseline ehk ohutõrjetaktika). Põhiseadusest ei tulene võimalust kaaluda põhiõiguste piiramise vajalikkuse ning ründaja heidutamise vajaduse vahel.

Riigi julgeolek on põhiseadusega tagatud oluline õigushüve ning väga piiratud juhtudel heidutustaktika kasutamine võib olla kooskõlas põhiseaduse mõttega, kuid see on parlamendireservatsioonist tulenevalt (PS § 3 lõige 1 ja § 65 punkt 16) seadusandja otsustuspädevuses ja eeldab üksikasjalikku volitus- ehk alusnormi.

1.1.1.3. Hea halduse põhimõte

14. Riigikohus on hea haldus põhimõtte tuletanud PS § 14 kui osa põhiõigusest korraldusele põhiõiguste ja –vabaduste tagamisel. Tagamine laiemas tähenduses nõuab lisaks seotusele seadusega ka haldusorgani aktiivset tegevust – selles tähenduses garanteerib PS § 14 üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele.²² Õiglane menetlus on oluline põhiseaduslik väärtus, mis

²¹ *Utilitarism* – väärtusõpetus, mille keskseks ideeks on suurim kasu suurimale hulgale inimestele. Selle väärtusõpetuse kriitika seisneb selles, et õigustab üksikisikule ükskõik kui suurte kannatuste põhjustamist üldise kasu eesmärgiga (vt nt http://www.eetika.ee/et/moraal/teoreetiline_eetika/teleoloogia).

²² Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 14 punkt 9; kättesaadav www.pohiseadus.ee

juurdub õigusriigi põhimõttes.²³ Menetluslike põhiõiguste eesmärk on avada tee isiku materiaalsete põhiõiguste teostamiseks ja tagada põhiõiguste tõhus kaitse.²⁴ Mida tõhusam on menetlus materiaalsete põhiõiguste tagamiseks, seda paremini need realiseeruvad praktikas. Lisaks peavad menetlusnormid tagama ausa menetluse põhimõtte rakendumise. Kohtu- ja haldusmenetluse aususe nõue tähendab aga eelkõige seda, et avaliku võimu kandjaga suhtlevat eraisikut käsitatakse õigusi ja kohustusi omava subjekti, mitte pelgalt objektina.²⁵

15. Õigus korraldusele ja menetlusele väljendab ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige ja õiglase tulemuse saavutamisele. Üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele on formaalse iseloomuga ning sellest ei tulene materiaalõiguslikke õigusi.²⁶ Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.²⁷ Üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele hõlmab ka õigust riigi positiivsele tegevusele, mille riive seisneb riigi kui põhiõiguse adressaadi tegevusetuses.²⁸ Üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele tõrjeõigusliku dimensiooni olemasolu ei ole lõpuni selge, kuid pigem tuleks sellesse suhtuda ettevaatlikult.²⁹

16. Üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele adressaadiks on eelkõige seadusandlik võim, kes peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse ja oleks õiglane.³⁰ PS § 14 sisaldab isiku subjektiivset õigust nõuda ja riigi, eelkõige seadusandja objektiivset kohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse.³¹ Seadusandja peab kehtestama haldusmenetluse reeglid³², kuid nende täpsustamise võib seadusandja üldjuhul volitada ka täitevvõimule.³³ Hea halduse põhimõtte järgimine eeldab muuhulgas ka seda, et isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet.³⁴

17. Menetlusnormide ülesanne on tagada haldusotsuste sisu õigsus ja kontrollitavus ning nende tähtsus on seda suurem, mida avaram kaalutusõigus on haldusorganile sisulise otsuse tegemisel jäetud. Ainuüksi võimalus tugineda vaidluses avaliku võimuga haldusõiguse üldpõhimõtetele, ei taga õiguste efektiivset kaitset. Riik peab seadusega konkretiseerima haldusõiguse üldpõhimõtted nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni.³⁵ Menetluslike põhiõiguste “eesmärk on avada tee isiku materiaalsete põhiõiguste teostamiseks ja tagada põhiõiguste tõhus kaitse”. Selleks on seadusandja “kohustatud kehtestama normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse”³⁶. Menetlus peab olema

²³ [RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 72](#)

²⁴ [RKHKo 06.03.2015, 3-3-1-78-14, p 9.2](#); vrd [RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 43](#).

²⁵ Nt [RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02, p 9](#); [22.09.2015, 3-3-1-40-15, p 14](#)

²⁶ [RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 62](#); [RKPJKo 04.11.1993, III-4/1-4/93](#)

²⁷ [RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 12](#); vt ka [RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p-d 43–44](#).

²⁸ [RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 44](#).

²⁹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 14, punkt 10; kättesaadav www.pohiseadus.ee.

³⁰ [RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16](#)

³¹ [RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 44](#)

³² [RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 12](#)

³³ Vt nt [RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 31](#); [RKPJKo 19.03.2014, 3-4-1-63-13, p 27](#)

³⁴ Riigikohtu halduskollegiumi 18.11.2004 kohtuotsus asjas nr [3-3-1-33-04](#), punkt 16.

³⁵ [RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 14](#)

³⁶ [RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75](#); [RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 43](#)

suunatud isiku õiguste kaitsele, vastasel korral võib isikul osutada võimatuks oma õigusi realiseerida.³⁷ Näiteks vaide esitamise võimaluse piiramine saab toimuda vaid sõnaselgelt seadusega ning kooskõlas efektiivse õiguskaitse ja proportsionaalsuse põhimõttega³⁸.

18. Õigus korraldusele ja menetlusele sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda.³⁹ Täidesaatev võim peab haldusmenetluses PS §-st 14 tulenevalt tagama õiguste ja vabaduste kaitse, sh PS § 22 lõikes 3 sätestatud õiguse mitte tunnistada iseenda või lähedaste vastu⁴⁰. Kui seadusandja ei ole kehtestanud piisavalt menetlusreegleid, on täidesaatev võim kohustatud jälgima, kas konkreetse menetluse eripära arvestades on vajalik regulatsioon saavutatav haldusmenetluse seaduse sätteid kohaldades, või vajadusel ise menetlust “luues” või “täiendades”, tagamaks hea halduse tava kohase menetluse⁴¹. Kohtuliku kontrolli käigus õiguspõhimõtetele tuginedes menetlusnormide loomist võib pidada probleemseks valdkonnades, kus haldusorganitele on jäetud väga suur kaalutusõigus otsuste tegemisel või kus haldusülesandeid täidab eraõiguslik isik.⁴² Sellisel juhul saaks ja tuleks seadusandjale ette heita, et ta ei ole kehtestanud reegleid, mida nõuab PS §-st 14 tulenev õigus korraldusele ja menetlusele ning heale haldusele.⁴³

19. Kriisi ja erikorra ajal on vaja tegutseda kiiresti, paindlikult ning sageli piiratud teabe tingimustes ning seetõttu võib tõusetuda vajadus piirata hea halduse põhimõtte kohaldamist. Hea halduse põhimõtte ei eelda kirjalikku menetlust, kõigi menetlusosaliste kaasamist, menetlustoimingute protokollimist või muid kiiret või edasilükkamatut tegutsemist takistavate toimingute sooritamist, kuid nõuab menetluse reeglite täpset määratlemist seaduse tasemel. **Kriisi või erikorra ajaks tavakorrast erinevate menetlusreeglite kehtestamine ei piira hea halduse põhimõtet, vaid rakendab seda tavakorrast erinevalt. Küll tähendab see, et kriisi ja erikorra ajal vajalikud erinormid peavad seadusega olema reguleeritud.**

1.1.2. Erikordade regulatsioon põhiseaduses

20. Kehtiv põhiseadus ei käsitle riigivõimu teostamist sõja või muu kriisi ajal. PS §-s 130 sisalduv põhiõiguste täiendava piiramise volitus ning PS §-s 131 sätestatud Riigikogu, Vabariigi Presidenti ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimise piirangud on seotud erakorralise või sõjaseisukorraga. PS § 87 punktist 8 nähtub, et Vabariigi Valitsus on kohustatud kuulutama loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas. PS § 128 lõigete 1 ja 2 kohaselt kuulutab Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral Riigikogu Vabariigi Presidenti ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ning vahetu ohu korral kuulutab Vabariigi President Riigikogu otsust ära ootamata välja sõjaseisukorra või mobilisatsiooni. Üksnes PS §-s 129 on jäetud Riigikogule kaalutusõigus otsustada, kas Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul kuulutada riigis või selle osas välja eriolukord kuni kolmeks kuuks. Sellest võib järeldada, et põhiseaduse mõtte kohaselt tuleks sõja või muu kriisi korral kuulutada välja vastav erikord ning

³⁷ [RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 28](#); RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 28

³⁸ [RKHKm 04.04.2013, 3-3-1-32-03, p 14](#)

³⁹ [RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 23](#)

⁴⁰ [RKPJKm 10.06.2010, 3-4-1-3-10, p 16](#)

⁴¹ [RKHKo 09.03.2005, 3-3-1-88-04, p 28](#); [17.11.2005, 3-3-1-54-05, p 11](#); [03.11.2005, 3-3-1-35-05](#); [15.03.2006, 3-3-1-5-06, p 15](#); [RKHKm 03.10.2007, 3-3-1-41-07, p 12](#); [RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 19](#); [20.06.2013, 3-3-1-80-12, p 24](#)

⁴² Vrd [RKHKo 09.03.2005, 3-3-1-88-04, p 28](#); [17.11.2005, 3-3-1-54-05, p 11](#)

⁴³ Samas, punkt 12.

selle lahendamisega seotud riigivõimu täiendavad volitused tuleb siduda erikorra regulatsiooniga. See ei tähenda, et riigikaitse ülesandeid ei võiks täita tavakorra õigusnormide alusel ning sõda või muu kriis kui faktiline asjaolu ei võiks olla riigivõimu teostamise aluseks ka väljaspool erikorra regulatsioone.

21. Põhiõiguste piiramisel tuleb arvestada, et avaliku korra mõiste hõlmab endast muu hulgas ka põhiseaduslikku korda ja riigi julgeolekut. PS §-des 26, 33, 45, 47 ja 130 on nimetatud põhiõiguste piiramise alusena „avalikku korda“ ning PS §-des 47 ja 130 on nimetatud põhiõiguste piiramise alusena „riigi julgeolekut“. Riigi julgeolek, põhiseaduslik kord ja avalik kord on ka lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõiguste piiramise aluseks ning nende olulisuse tõttu võib riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda käsitleda põhiseaduse süstemaatikas kõigi, sh ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguste piiramise alusena.⁴⁴ Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et „Ühiskonnas ei saa olla põhiõigusi, mida ei saa üldse piirata. Vastupidine tähendaks, et sellise õiguse teostamine võib takistada mõne teise õiguse teostamist. [--] jättes vastavas sättes mainimata ühe või teise põhiõiguse piiramise võimaluse, on Põhiseaduses mõned põhiõigused garanteeritud veelgi kõikehõlmavamalt kui seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga põhiõigused. [--] Ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguse piiramiseks peab olema mingi väga oluline põhjus, mis peab sisalduma Põhiseaduses eneses. Piirang peab olema õigustatud mõne teise põhiõiguse või Põhiseaduse printsiibiga, näiteks Põhiseaduse preambulas sätestatud eesmärgiga [--].“⁴⁵ Selliseks eesmärgiks võib olla ka preambulis („kindlustada ja arendada riiki“), § 54 lõikes 1 („kohustus olla ustav põhiseaduslikule korrale ja kaitsta Eesti iseseisvust“) ja §-s 124 („kohustatud osa võtma riigikaitsest“) sätestatud kodaniku põhikohustus osaleda riigikaitstes. Sellest tulenevalt saab ka väljaspool erikorra regulatsiooni kehtestada seadusega riigikaitseks vajalikke põhiõiguste ja –vabaduste piiranguid.

22. Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra kehtestamine toob PS §-de 130 ja 131 järgi kaasa kahte erinevat laadi õiguslikke tagajärgi. Erakorralise ja sõjaseisukorra kehtestamise vahetuteks tagajärgedeks on PS §-i 131 järgi keeld valida Riigikogu, Vabariigi Presidenti ja kohaliku omavalitsuse esinduskogusid ning nende volituste pikenemine, samuti PS §-st 161 tulenev keeld muuta põhiseadust erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. Muid vahetuid õiguslikke tagajärgi erikorra kehtestamisel põhiseaduse järgi ei ole, kuid sellised tagajärjed on määratud seadustega. Seevastu erakorralise ja sõjaseisukorra kehtestamise kohaldatavateks tagajärjeks on PS §-i 130 kohaselt täiendav luba piirata riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides põhiõigusi ja –vabadusi (välja arvatud samas paragrahvis nimetatud põhiõigused ja –vabadused). PS § 130 ei ole ise volitus- ehk alusnorm ega seetõttu vahetult kohaldatav. Samuti ei anna PS § 130 alust teha erandit üldisest seadusliku aluse nõudest. Seega tuleb põhiõiguste ja –vabaduste piiranguid PS §-i 130 alusel reguleerida seaduses sisalduvate volitus- ehk alusnormide ning menetlusnormidega.

23. Haldusmenetluse ning halduskohtumenetluse seisukohalt tuleb erilist tähelepanu pöörata PS §-de 14 ja 130 seosele. Nimelt kuulub PS §-i 130 kohaselt PS § 14 nende põhiõiguste ja –vabaduste hulka, mida erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei või piirata. Nagu eelnevalt käsitletud (vt 1.1.1.3.), on hea halduse põhimõtte tuumaks menetlusnormide, mis toetavad sisuliselt õige ja kontrollitava lahendi tegemist ning menetlusosalise austamist, seaduse tasemel olema-

⁴⁴ Riigikohtu kriminaalkolleegium on leidnud: "Ühiskonnas ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus." ([RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p. I](#)).

⁴⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 kohtuotsus asjas nr 3-3-1-11-00.

solu. Samas ei kirjuta PS § 14 ette konkreetseid menetlustoiminguid, vorminõudeid või tõendamisstandardeid, mida haldusorgan peab järgima (vrd Euroopa põhiõiguste harta artikkel 41)⁴⁶. Pelgalt asjaolu, et erikorra ajal on menetlusnormid erinevad sellest, mis tavaolukorras, ei saa veel järeldada, et seadusandja oleks piiranud põhiõigust heale haldusele. See, kas sõja, kriisi või erikorra ajal kehtivad menetlusnormid on sätestatud haldusmenetlust ja riikliku järelevalve teostamist reguleerivas seaduses (koormava haldusmenetluse üldregulatsioon) või eriseadustes, on õiguse süstemaatika küsimus, mis ei riiva iseenesest isiku õiguste heale haldusele.

* * *

Kokkuvõte 1: Sõja, muu kriisi ja erikorra ajal teostatakse riigivõimu põhiseaduse ja seaduste alusel. Proportsionaalsuse põhimõtte kehtib ka sõja, muu kriis või erikorra ajal, kuid sellisel juhul on ulatuslikud põhiõiguste piirangud lubatud riigikaitse kui olulisel eesmärgil, mitte ei ole tegemist proportsionaalsuse põhimõtte enda kohaldamise piiramisega. Seadusandja peab reguleerima riigivõimu teostamise, sh ohutõrje taktikalt üle mineku heidutustaktikale ülemineku, tingimused ja korra. Erikorra kehtestamise vahetud ja kohaldatavad tagajärjed tuleb seadusega reguleerida.

1.2. Haldusmenetluse üldine regulatsioon

24. Haldusmenetlus on haldusorgani tegevus, mille eesmärk on jõuda õige ja õiguspärase haldusakti andmiseni, halduslepingu sõlmimiseni või haldusorgani toimingute sooritamiseni⁴⁷. Haldusmenetlus koosneb menetlustoimingutest ning haldusaja sisulisest lahendamisest. Ühest küljest on haldusmenetluse eesmärk jõuda sisuliselt õige ja õiguspärase lahendini ning menetlusel endal puudub lahendi kõrval sisuline väärtus (instrumentalistlik lähenemine). Haldusmenetluse instrumentalistlik iseloom väljendub eelkõige HMS § 58 menetlus- ja vormivigade tagajärgede osas. Teisest küljest on haldusmenetlusel nii subjekti kaasamise, lahendi legitimeerimise ja lahendi kontrollitavuse tagamisel iseseisev väärtus ja menetluskorra järgimine on eesmärk omaette (protseduuriline lähenemine). Haldusmenetluse protseduuriline iseloom väljendub eelkõige ärakuulamises (HMS § 40), lahendi kirjalikus põhjendamises (HMS § 55 ja § 56) ning lahendi teatavakstegemises (HMS § 61 lõige 1). Valik haldusmenetluse instrumentalistliku ja protseduurilise lähenemise vahel on õiguspoliitiline seisukoht ning õiguslikult põhjendatav üksnes niivõrd, kui see on tuletatav demokraatliku õigusriigi põhimõttest, hea halduse põhimõttest ning täidesaatva riigivõimu legitimeerimise vajadusest.

25. Haldusmenetluse instrumentalistlikku lähenemise kasuks räägivad muu hulgas HMS § 2 lõige 1 (haldusmenetluse määratlus), § 3 lõige 2 (proportsionaalsuse põhimõtte); § 5 lõige 2 (eesmärgipärasuse põhimõtte); § 6 (tõendite kogumine); § 16 (kooskõlastuse või arvamuse küsimine); § 19 (dokumentide säilitamine); § 36 (piiratud selgitamiskohustus); § 58 (menetlus- ja vormivigade tagajärjed) ja § 59 (ilmse ebatäpsus parandamine). Haldusmenetluse protseduurilisele käsitlusele viitavad muu hulgas HMS § 4 lõige 2 (oluliste huvide kaalumine); § 7 lõige 2 (juhiste ja teabe avaldamine); § 11 (menetlusosalised, sh huvitatud isik); § 15 (puuduste kõr-

⁴⁶ Euroopa põhiõiguste harta art 41 kohaselt hõlmab õigus heale haldusele küsimuse lahendamist erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul, ärakuulamist, andmetega tutvumist, aluslepingu keelset asjaajamist ning otsuse põhjendamist, samuti õigust saada hüvitist õiguste rikkumise korral (Euroopa Liidu Teataja, 07.06.2016 C 202/402; kättesaadav https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_et_txt.pdf).

⁴⁷ vt HMS § 2 lõige 1.

valdamine); § 21 (õigus kasutada tõlki); § 35 lõige 2 (menetlusosaliste teavitamine); § 40 (ära kuulamine); § 55 lõige 1 (selgus ja arusaadavus); § 55 lõige 2 ja § 56 (kirjalik vorm ja põhjendamine); § 57 (vaidlustamisviide) ja § 61 lõige 1, § 62 lõige 2 ning §-id 25–30 (kättetoimetamine). Viimati nimetatud asjaolusid võib käsitleda ka menetlusosalise menetluslike tagatistena. Samas on nende osas lubatud teha mööndus, kui haldusasja on vaja lahendada kiiresti või teutsemine on edasilükkamatu, sealhulgas HMS § 40 lõige 3 punkt 1 (ära kuulamata jätmine viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks); § 42 lõige 3 (menetlustoimingu sooritamine kutsutud isiku kohalolekuta) või § 55 lõige 2 (edasilükkamatu korralduse tegemine muus vormis). Haldusmenetluse üldise regulatsiooni seisukohalt omab põhimõttelist tähtsust see, kas sekkuva halduse lähteseadusena näha haldusmenetluse seadust või korrakaitseadust ning kumma seaduse suhtes annavad valdkondlikud seadused erinorme.

26. KorS § 1 lõike 2 kohaselt kohaldatakse avaliku korra kaitseks läbiviidavale haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades korrakaitseaduse erisusi. Korrakaitseaduses on määratletud proportsionaalsuse (KorS § 7, vrd HMS § 3 lõige 2), otstarbekuse (KorS § 8) ning seadusliku aluse (KorS § 9, vrd HMS § 3 lõige 1) põhimõtted, menetluse selgitamise (KorS § 11, vrd HMS § 36), kutse ja selle täitmise (KorS § 31, vrd HMS § 17 ja § 42) ning protokollimise (KorS § 12 lõige 4, § 36 lõige 3, § 42 lõige 6, § 46 lõige 7, § 49 lõige 6 jt, vrd HMS § 18) erisused. Sõja, kriisi ja erikorra aja haldusmenetluse erisuste analüüsi seisukohalt on oluline selgitada välja, kas sekkuva halduse baasseadusena tuleb kohaldada haldusmenetluse seadust või korrakaitseadust.

27. KorS § 1 lõike 1 ja § 2 lõike 1 kohaselt sätestatakse avalikku korda ähvardava ohu ennetamise, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamise, ohu tõrjumise ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamise üldpõhimõtted, alused ja korraldus korrakaitseaduses. See tähendab, et korrakaitseaduses reguleeritakse ühiskonna seisundi, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus, tagamine (KorS § 1 lõike 1 ja § 4 lõige 1) ehk sisuliselt kogu isiku õigustesse sekkuv haldusmenetlus. KorS § 1 lõikes 8 sätestatakse: „Käesolevat seadust ei kohaldata: 1) haldusorgani poolt tegevus-, ehitus-, keskkonna- või muu loa andmise menetluses; 2) haldusorgani poolt isikule tema taotlusel soodustava haldusaktiga antava toetuse andmise menetluses.“ Eelnevast nähtuvalt võib järeldada, korrakaitseadus on baasseaduseks haldusmenetlusele, mis puudutab järgmisi juhtumeid:

1) õigusnormiga määratud juriidilise kohustuse rikkumine. Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine (KorS § 4 lõige 1). Haldusmenetlus, mis on suunatud avalik-õigusliku õigusnormidega määratud kohustuse täitmise tagamisele ning selle rikkumise ohu tõrjumisele või rikkumise kõrvaldamisele on reguleeritud korrakaitseadus. Avalik-õiguslikud õigusnormid võivad tuleneda seadusest, seaduse alusel antud määrusest, sõlmitud halduslepingust või tsiviilõiguslikust lepingust, antud üldkorraldusest või konkreetsele isikule suunatud haldusaktist. Ka lisakohustustega antud soodustava haldusakti suhtes lisakohustuste täitmine on osa avalik-õiguslike õigusnormide järgimise tagamisest ning seda teostatakse riikliku järelevalve korras (nt kui maa omanikule makstakse toetust tingimusel, et ta külvab vähemalt 15 % maale liblikõielisi taimi, siis selle kohustuse täitmise üle teostatakse riiklikku järelevalvet);

2) õigusnormiga määratud avalik-õigusliku õigushüve kahjustamine. Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigushüvede kaitstus (KorS § 4 lõige 1). Õigushüvena tuleb käsitleda iga õigusnormiga loodud ja kaitstavat sotsiaalset, majanduslikku, kõlblist või muud väärtust, hüve, vabadust, vara vms. Õigushüve on õigusnormiga loodud ning ei esine väljaspool õiguskorda. Avalik-õiguslikud õigushüved tekivad sellega, kui õiguskord tunnustab

sotsiaalseid, majanduslikke, emotsionaalseid, kõlbelisi või muid hüvesid õiguslikult kaitstavate hüvedena (nt KarS § 148 on nähtud ette kuni aastane vangistus matmata jätmise või muu üldtunnustatud tavadele mittevastava kohtlemise). Avalik-õiguslikud õigushüved iseenesest võivad olla individuaalsed (nt isikute põhiõigused ja –vabadused) või kollektiivsed (nt riigivõimu toimimine, riigi julgeolek, avalik kord jt).

3) avalik-õiguslike subjektiivsete õiguste tagamine. Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud subjektiivsete õiguste kaitse (KorS § 4 lõige 1). Avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused on konkretiseeritud individuaalsed õigushüved, mis avalduvad ühe isiku absoluutsetes (st igäihele või avalikkusele suunatud) või relatiivsetes (st konkreetsele isikule suunatud) nõude- või tõrjeõigustes. KorS § 4 lõike 2 kohaselt on avaliku korra reguleerimisalast välistatud eraõiguslikud subjektiivsed õigused, kuid selline välistus on tinglik (nt valdaja õigus keelata igäihel enda valdusesse sisenemine või nõuda sealt lahkumist on asjaõiguslik subjektiivne õigus (AÕS § 40 lõige 2), kuid see on kaitstud ka karistusnormiga (KarS § 266) ning seetõttu avaliku korra osa);

4) soodustava haldusakti andmise tingimuste jätkuv täitmine. Soodustav haldusakt antakse seadusega või seaduse alusel määratud tingimustel ehk õigusnormi alusel. Kui soodustava haldusakti andmise tingimused ei ole täidetud, siis on soodustava haldusakti andmine kehtivate õigusnormidega vastuolus. Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine (KorS § 4 lõige 1). Avalikku korda võib rikkuda ka haldusakt, mille andmise või jätkuva kehtivuse tingimused ei ole täidetud, välja arvatud kui õiguskorrast tulenevalt on sellise haldusakti muutmine, peatamine, kehtetuks tunnistamine või tühistamine materiaal- või formaalõiguslikel alustel välistatud (nt usalduse kaitse vms). Kui esineb ohukahtlus, et soodustava haldusakti andmise tingimuseks olevad asjaolud on muutunud või puuduvad algusest peale, siis võib teostada riiklikku järelevalvet selleks, et tagada tingimuste täitmine või muuta, peatada või tunnistada haldusakt kehtetuks (nt majandushaldusametuse järelevalve ettevõtja üle tegevusloa kontrolleseme ja kõrvaltingimuste täitmise üle).

28. Eelnevat nähtuvalt kohaldub korrakaitseseadus üldseadusena ka nendel juhtudel, kui haldusorgan kontrollib õigusnormist tulenevate kohustuste täitmist või jätkuva soodustava haldusakti andmise eelduste täitmist ehk on koormava haldusmenetluse üldseaduseks. Haldusmenetluse seadus ega korrakaitseseadus ei kohaldu siiski siseaktide andmisele ega eriseaduses reguleeritud koormava haldusakti andmisele (nt ATS §-des 69–79 sätestatud distsiplinaarmenetluse regulatsioon), samuti KorS § 1 lõigetes 5–9 sätestatud valdkondades. Eelneva tõttu vajab täiendavalt selgitamist, millisel juhul on korrakaitseseadus kohaldatav riigikaitse valdkonnas.

29. KorS § 1 lõikes 6 sätestatakse: „Käesolevat seadust ei kohaldata Kaitseväe tegevusele riigi sõjalisel kaitsmisel, sõjalise kaitse ettevalmistamisel, rahvusvahelise sõjalise kohustuse täitmisel või julgeoleku tagamisel Kaitseväe julgeolekualal.“ (sõjavangide osas on erisus tuletatav KorS § 1 lõikest 9). Samas ei ole see välistus absoluutne ning riigikaitset reguleerivates õigusaktides on erinormiga siiski määratud korrakaitseseaduse kohaldumine teatud meetmete kohaldamisel (nt KKS § 49 lõige 2¹ kohaldatakse riikliku järelevalve meetmeid kaitstava isiku ohutuse tagamiseks).

Korrakaitseseaduse eelnõu nr 49 SE seletuskirjas on KorS § 1 lõikes 6 tulenevat erandit põhjendatud järgmiselt: „*sõjaline kaitse [on] suunatud eelkõige välise rahu tagamisele ning jääb avaliku korra kaitsealast välja,*“ kuid ka mõndakse, et see „*ei välista iseenesest, et kaitsejõududel võiks väljaspool oma riigikaitsefunktsiooni olla kõrvalfunktsioonidena ka riikliku järelevalve ülesandeid.*“ RiKS, KKS ega teistes õigusaktides ei ole mõistet „riigi sõjaline kaitsmine“

määratletud. KKS § 3 lõike 1 punktide 1–3 kohaselt on Kaitseväe ülesanded 1) riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitstes; 2) valmistumine riigi sõjaliseks kaitseks ja osalemiseks kollektiivses enesekaitstes; 3) osalemine rahvusvahelises sõjalises koostöös riigikaitseseaduses sätestatud korras.

Jõu kasutamine riigi sõjaliseks kaitsmiseks on reguleeritud KKS §-des 45 ja 46, kuid mõiste sisu ei avata. Ka julgeolekupoliitika alustes on sõjalise kaitse mõiste muutunud üldisemaks. Nii pidi Riigikogu 06.03.2001 otsusega heaks kiidetud „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/72805>) kohaselt riik suutma tõrjuda sõjaliste vahenditega julgeolekuriske tänapäeva julgeolekukeskkonnas ning seda teostatakse eelkõige läbi kogu ühiskonda haarava totaalkaitseüsteemi, mis loob võimalused oletatava agressori usutavaks heidutamiseks ning seeläbi agressiooni ärahoidmiseks ja tõrjumiseks; üldise ajateenistuse; territooriaalkaitse põhimõtte; koostöövõimeliste kaitsejõudude ülesehitamise ning nende hoidmise nõutavas valmiduses. Samas on Riigikogu 31.05.2017 otsusega heaks kiidetud „Eesti julgeolekupoliitika alused“ kohaselt Eesti sõjalise kaitse eesmärk ennetada sõjalisi ohte ja vajaduse korral neid tõkestada või tõrjuda ning selleks arendab Eesti iseseisvalt välja sõjalise võimed ja kollektiivkaitse ning võtab sellele tugineva usutava kaitse- ja heidutushoiaku. Sõjalise ründe korral rakendatakse viivitamatuks kaitseks ja vasturündeks kogu riik.

30. Kuigi mõiste „riigi sõjaline kaitse“ on ajas muutnud, tuleks KorS § 1 lõike 6 välistuse osas tõlgendada kitsalt relvakonfliktis osalemisena. Relvakonfliktis osalemiseks ei ole iseenesest sõjaseisukorra või kõrgendatud kaitsevalmiduse väljakuulutamise ega selles tulenevate põhiõiguste ja –vabaduste piiramine, v.a relvakonfliktist enesest tulenev piiramine vahetu sõjategevusega (vt **Näide 1** ja **Näide 2**).

Näide 1. Kaitsevälased sisenevad relvakonflikti toimumise ajal maatükile selleks, et kontrollida, kas sellel viibib isik, keda võib seaduse alusel mobilisatsioonikäsu täitmisest kõrvale hoidmise eest kinni pidada. Tegemist on riikliku järelevalve meetme kohaldamisega, mitte riigi sõjalise kaitsega.

Näide 2. Kaitsevälased sisenevad relvakonflikti toimumise ajal maatükile selleks, et paigaldada sellele kaitsetegevuseks vajalik jälgimissüsteem. Jälgimissüsteem võimaldab tuvastada vastase liikumist ja kaugsihtida vastase üksusi ja seadmeid. Tegemist on riigi sõjalise kaitsega, mis väljub riikliku järelevalve raamest.

31. KorS § 1 lõikest 6 tulenev välistus võib olla siiski põhjendamatult ulatuslik, kuna ka sõjalise riigikaitse mitmes valdkonnas on praktiline vajadus riivehalduse üldregulatsiooni järgi olemas. Riikliku järelevalve teostamise põhimõtete ja meetmete kordamine eriseaduses ei ole õigusloome ökonoomia põhimõttega kooskõlas. Eelkõige on sellisteks meetmeteks sundkoormiste ja töökohustuste määramise ning rakendamise etapis tehtavad otsused.

Näide 3. Kaitseressursside Amet kontrollib sundkoormise määramiseks seda, kas liiklusregistri järgi R.S.-le kuuluv maastikuauto on tegelikult olemas ja kasutatav riigikaitse ülesannete täitmiseks. R.S. ei soovi, et temale sundkoormis määrataks ega tee Kaitseressursside Ametiga koostööd. Sundkoormise määramise otsustamiseks siseneb Kaitseressursside Ameti ametiisik R.S.-i maatükil olevasse garaaži (KorS § 50 – valdusesse sisenemine), vaatab läbi sõiduki (KorS § 49 – vallasasja läbivaatus) ning kohustab R.S.-i vastama küsimustele ja esitama sõiduki dokumentatsiooni (KorS § 30 – küsitlemine ja dokumendi

nõudmine). HMS § 38 lõike 1 ja § 39 lõike 1 järgi poleks haldusorganil alust isiku nõusolekuta tema valdusesse siseneda, vallasasja läbi vaadata ega temalt ütlusi või dokumente nõuda. KorS § 30, § 49 ja § 50 alusel on vastavalt KorS § 23 lõikele 3 kohustus meetmete kohaldamist taluda ning korrakaitseorgan võib takistamise korral kohaldada KorS § 23 lõike 4 alusel haldussundi või KorS § 76 lõike 1 alusel vahetat sundi.

32. Eelnevast nähtuvalt tuleb asuda seisukohale, et KorS (koos HMS-st tuleneva üldregulatsiooniga) peaks kohalduma riigikaitse valdkonnas üldiselt ja riigi sõjalise kaitse valdkonnas laiemalt osas, mis pole seotud relvakonfliktis osalemise ning sõjalise jõu kasutamisega.

33. Eelnevalt lisaks peab autor vajalikuks märkida, et ametiisikute erialast ettevalmistust ja kutseoskuste säilitamist, haldusülesannete täitmiseks vajalike asjade valitsemist ja hooldamist ning muid riikliku järelevalve teostamise ettevalmistamiseks vajalikke tegevusi ei käsitleta ohu ennetamise osana. Seetõttu ei tõusetu selles osas õigusvaldkondade kollisiooni küsimust.

34. KorS-i rakendamisel koormava haldusmenetluse üldseadusena on peamiseks vastupidiseks argumentiks see, et KorS §-des 26–29 sätestatud riikliku järelevalve üldmeetmete, §-des 30–53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmete ning ka §-des 74–81 sätestatud vahetu sunni kohaldamise tingimused või eeldused on määratletud väga kitsalt ning ei sobi riivehalduse haldusmenetluse üldiste õiguslike alusena. Nii riikliku järelevalve üld- kui erimeetmete ning vahetu sunni kohaldamise eelduseks on ohukahtlus, oht või korrariikkumine ning meetme kohaldamise eesmärk on ohu ennetamine, väljaselgitamine ja tõrjumine või korrariikkumise kõrvaldamine. Selliselt määratletud eeldused ei võimalda kohaldada riiklikku järelevalvete riivehalduse valdkonnas koormava haldusakti andmisel, mis ei ole seotud ohuennetuse või –tõrjega (vt Näide 3, lk 16).

35. Riigikaitse valdkonnas puuduvad riivehalduse jaoks sobivad haldusmenetluse normid, mis võimaldaksid kohustada isikut haldusmenetluse läbiviimist taluma ja menetlusele kaasa aitama (vrd nt maksumenetluse regulatsiooni MKS §-des 43–81³). Selle olukorra lahendamiseks tuleb kaaluda kas RiKS-i täiendamist haldusmenetluse erisuste peatükiga, muuta KorS-i selliselt, et eriseaduses sätestatud juhul oleks võimalik riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid ja vahetat sundi kohaldada riivehalduses koormava haldusakti andmise või toimingute sooritamise haldusmenetluses või muuta HMS-is selliselt, et riivehalduse valdkonnas oleks haldusorganil võimalik kasutada haldusmenetluse läbiviimiseks haldussundi. Kuigi riivehaldusele sobiva haldusmenetluse regulatsiooni analüüs ja väljatöötamine väljub käesoleva analüüsi raamist, siis järgnevalt on põgusalt võrreldud eelnimetatud lahendusi eelkõige laia riigikaitse käsituse aspektist:

1) RiKS-i täiendamine haldusmenetluse erisätetega. RiKS-i või muud riigikaitse valdkonna seadust tuleb täiendada menetlusnormidega, mis annavad haldusorganile volituse nõuda dokumentide ja andmete esitamist, kohustada tunnistajat andma ütlusi või eksperti andma arvamust, tuvastada isikusamasust, peatada sõidukit, teha turvakontrolli, siseneda valdusesse, vaadata isikut, vallasasja ja valdust läbi jms ning kohaldada haldussundi nende meetmete tagamiseks. Sellised normid võivad olla sätestatud vastava haldusülesande regulatsiooni juures (nt valdusesse sisenemine mobilisatsiooni läbiviimiseks, vallasasja või valduse läbivaatus sundkoormise määramiseks või rakendamiseks) või koondatud RiKS-i vastavasse peatükki. Selline reguleerimine tooks kaasa riikliku järelevalve meetmetega sarnaste meetmete või menetlustoimingute kehtestamise ning võib tuua kaasa selle, et sarnane meede on erinevalt reguleeritud,

ning toob kaasa vaieldavusi selle rakendamisel. Sellise regulatsiooni korral säiliks KorS § 1 lõikest 6 tulenev välistus ja Kaitseministeerium saaks kujundada sõjalise riigikaitse vajadusi arvestava haldusmenetluse eriregulatsiooni, mis oleks nii üldise haldusmenetluse regulatsioon kui ka teiste haldusorganite suhtes kohalduva haldusmenetluse regulatsiooni suhtes auto-noomne;

2) KorS-is riikliku järelevalve meetmete muutmine. KorS-i riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni sätete muutmisel sellisel, et sätete sõnastus ei sea meetme kohaldamise tingimuseks ohu ennetamise, väljaselgitamise ja tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamist, võimaldaks laiendada sama regulatsiooni ühetaoliselt ka selliste riivehalduse valdkondadele, mis ei ole suunatud ohuennetusele või –tõrjumisele. Selleks tuleks meetmete kohaldamise üldiseid aluseid reguleerivates sätetes (KorS § 23) nimetada meetme kohaldamise tingimuste seas ka muu seadusest tulenev alus ning viidata eriseaduses meetme kohaldamisele. Sellise regulatsiooni eeliseks oleks riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni regulatsiooni ühetaoline kohaldamine kogu riivehalduse valdkonnas. See võimaldaks ühtlustada haldus- ja kohtupraktikat ning tagaks nii õiguskorra süsteemsuse ja lihtsuse, kui ka parema õigusselguse adressaatide jaoks. Sellise regulatsiooni nõrkuseks on olemuselt ohutõrjele suunatud meetmete võimalik laienemine teistele riivehalduse valdkondadele ning selge eristuse ohuennetuse ja –tõrje ning muu riivehalduse vahel kadumine;

3) HMS-is menetluse tagamiseks haldussunni kasutamine. HMS-i regulatsioon on suunatud eelkõige sooritusvahenduse ehk soodustavate haldusaktide andmisele või toimingute sooritamisele. HMS §-ist 36, § 38 lõikest 3 ja § 39 lõikest 1 väljendub lähenemine, mille kohaselt menetlusosalised on ise haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest huvitatud ning tunnustajad ja eksperdid vabatahtlikult nõus menetluses osalema. Haldusorgani peamiseks mõjutusvahendiks on haldusmenetluse lõpetamine ja taotluse jätmine läbi vaatamata (HMS § 14 lõiked 4 ja 5, § 15 lõiked 3 ja 4, § 38 lõige 3, § 42 lõige 4), siis riivehalduse ehk koormava haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel on just menetlusosaline huvitatud haldusmenetluse lõpetamisest ning nimetatud meede ei toimi mõjutusvahendina. HMS § 35 lõike 1 punktidest 2 ja 3 nähtub, et haldusorgan võib algatada ise haldusmenetluse, § 40 lõike 3 punktidest 1 ja 4 lähtuvalt võimaldab anda haldusakti menetlusosalist ära kuulamata – st HMS-i koostamisel on mõeldud riivehalduse elementidele. HMS-ist ei nähtu, et haldusorganil oleks võimalus sundida isikut menetluses osalema, sh esitama tõendi, taluma menetlustoimingut jne. Haldusmenetluse läbiviimiseks riivehalduse valdkonnas tuleks HMS-i muuta ja täiendada regulatsiooniga, mis võimaldaks haldusorganil riivehalduse valdkonnas, kui seda tingib avalik huvi, nõuda menetlusosaliselt osalemist menetluses ning kasutada haldussundi menetlusosalise, tunnustaja või eksperdi haldusmenetluses osalemiseks sundimiseks;

4) erinevate lahenduste võrdlus ja järelendus: Riigikaitse laia käsituse toimimise üheks eelduseks on see, et haldusorgani võimekus täita haldusülesandeid nii sooritus- kui riivehalduse valdkonnas, on tegelikult tagatud. RiKS-i vastavate sätete sisseviimine võimaldab eelkõige tagada haldusülesannete täitmist sõjalise riigikaitse ning selleks ettevalmistamise valdkonnas, kuid ei hõlmaks riigikaitse laia käsituse rakendumise ala tervikuna. HMS-i muutmine selliselt, et riivehalduse valdkonnas avaliku huvi tingimusel oleks võimalik haldussunniga kohustada menetlusosalisi osalema haldusmenetluses, taluma menetlustoimingute sooritamist ning aitama kaasa haldusmenetluse läbiviimisele ning kohustada tunnustajaid andma ütlusi ja eksperti andma arvamust, väljub riigikaitse laia käsituse vajaduste piirest ning võib tuua kaasa haldussunni ülemäärase kasutamise haldusmenetlustes, kus puudub ülekaalukas avalik huvi haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. KorS-i muutmine viisil, mis võimaldab kasutada riikliku järelevalve meetmeid ja vahetut sundi lisaks ohu ennetamisele, väljaselgitamisele ja

tõrjumisele või korrariikumise kõrvaldamisele ka teistes seaduses nimetatud riivehalduse valdkondades, vastab riigikaitse laia käsituse vajadustele, võimaldab seadusandjal seada selged piirid haldussunni kasutamisele ning tagab sunnimeetmete ühetaolise kohaldamise. Autor on seisukohal, et korrakaitse seadust tuleb muuta selliselt, et see oleks selgelt igasuguse riivehalduse üldseaduseks ning selles oleksid selgelt välja toodud haldusmenetluse erisused riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel.

* * *

Kokkuvõte 2: Kriisi ja erikorra ajal on meetmete kohaldamise aluseks eelkõige KorS (koos HMS-ist tuleneva üldregulatsiooniga). KorS ei kohaldu soodustava haldusakti andmisele ega riigi sõjalisele kaitsele. Riigi sõjalist kaitset KorS § 1 lõikes 6 tuleb käsitleda kitsalt relvakonfliktis osalemisena. KorS § 1 lõiget 9 tuleks muuta ja erandit kitsendada üksnes relvakonfliktis osalemise või sõjalise jõu vahetu kasutamisega. Korrakaitse seaduse standardmeetmeid tuleb muuta selliselt, et neid oleks võimalik eriseaduse alusel kasutada ka riivehalduses muu koormava haldusakti andmisel või toimingute sooritamisel, kui seda on ohuennetus ja –tõrje.

1.3. Riikliku järelevalve kohaldamine riigikaitstes

36. Kriisi ning erikorra ajal peab riik tegema kiirelt otsuseid, et tagada oma võimekus olukorrale reageerida, sündmuse võimalikult kiirelt lahendada ning hoida ära olukorra eskaleerumine. Haldusmenetluse üldregulatsioon, mis seab avaliku võimu tegevusele õigusriigi põhimõtete tagamiseks reeglid, võib osutada kiiret reageerimist nõudvas olukorras haldusorganile liiga koormavaks ning aeganõudvaks. Seevastu on riikliku järelevalve kohaldamise reeglid mõeldud eelkõige ohutõrjeliseks tegevuseks, s.o olukorras, kus ilmnunud asjaolude põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrariikumine, ning on vajalik korrakaitseorgani kiire sekkumine selle ohu tõrjumiseks. Arvestades, et KorS (koos HMS-ist tuleneva üldregulatsiooniga) kohaldub haldusmenetluse üldise regulatsioonina riigikaitse valdkonnas, tuleb lähemalt analüüsida riikliku järelevalve kohaldamise põhimõtteid, erisusi ja meetmeid riigikaitse laia käsituse aspektist.

Tabel 1: Haldusmenetluse ja riikliku järelevalve meetme kohaldamise võrdlus

	haldusmenetlus	riiklik järelevalve	RIKS ja ErSS
Pädevus	Pädevus määratakse kindlaks seadusega lähtuvalt isiku elukohast või vara asukohast (HMS § 9 lg 2). Ühise pädevuse korral menetleb haldusorgan, kes sai asjaoludest esimesena teada või kellele esitati taotlus (HMS § 9 lg 1). Pädevuse muutumisel peab asja menetlusse võtnud haldusorgan viima menetluse lõpule (HMS § 9 lg 3).	Korrakaitseorgan määratakse seaduse või määrusega (KorS § 6 lg 1). Korrakaitseorgani puudumisel on riiklik järelevalve politsei pädevuses (üldkorrakaitseorgan) (KorS § 6 lg 2). Edasilükkamatul juhul, kui pädev korrakaitseorgan ei saa olulist või kõrgendatud vahetut ohtu tõrjumiseks tegutseda, kohaldab politsei edasilükkamatuid meetmeid (KorS § 6 lg-d 3–4. Ohu, mis ei ole korrakaitseorgani pädevuses, kohta tuleb esitada järelevalveesildis (KorS § 6 lg 5). Vahetu sunni kohaldamisel on	ErSS § 17 lg 1: erakorralise seisukorra ajal võib Vabariigi Valitsus Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks piirata loetletud põhiõigusi. RiKS § 9 lg 2: „Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväe juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister võivad anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte[---].“

		politsei kohustatud andma ametiabi (KorS § 6 lg 6).	
riikliku järelevalve meede ning menetlustoiming	Menetlustoimingu sooritamine otsustatakse kooskõlas seadusega kaalutusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1). Menetlustoiming ei tekita reeglina iseseisvat õiguste riivet. Menetlustoiming ei ole reeglina eraldi vaidlustatav (HMS § 73 lg 2). Menetlustoimingule allutamiseks ei või kasutada haldussundi.	Riikliku järelevalve meetme kohaldamine otsustatakse seadusliku aluse esinemisel kaalutusõiguse alusel. Riikliku järelevalve meede kohaldatakse ettekirjutusega (KorS § 23 lg-d 3 ja 4). Riikliku järelevalve meetmele allutamiseks võib kasutada haldussundi (sunniraha, sundtoomist, asendustäitmist) (KorS § 23 lg 4, § 31 lg 4 jt).	
haldusmenetluse põhimõtete täpsustamine	HMS § 3 lg 1 kohaselt võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.	KorS § 9 kohaselt toimub isikute põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste piiramine riikliku järelevalve menetluses ainult seaduse alusel isiku autotamata ja inimväärikust alandamata .	RiKS § 10 lg 1 kohaselt võib piiravat meedet kohaldada seaduse alusel, sh RiKS §-des 15, 19, 20, § 24 lg-s 1 ja § 28 lg-s 2 sätestatud tingimustel.
	HMS § 3 lg 2 kohaselt peab õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. HMS § 5 lg 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseadmisviisi isikutele.	KorS § 7 kohaselt kohaldatakse mitmest sobivast ja vajalikust riikliku järelevalve meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldisust eeldatavalt kõige vähem kahjustab; mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda, ja vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada .	
	HMS § 5 lg 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt.	KorS § 8 kohaselt tegutseb korrakaitseorgan eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldab õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult.	
	HMS § 36 kohaselt selgitab haldusorgan menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil nende õigusi ja kohustusi, menetlust tähtaegu, millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb esitada ja menetlustoiminguid sooritada ning eelhaldusakti taotlemise tingimusi ja korda.	KorS § 11 lg 1 kohaselt esitleb riikliku järelevalve meedet kohaldav ametiisik esitleb ennast ja esitab isiku soovil oma pädevust tõendava dokumendi (ametitõendi) ja annab isiku soovil selgitusi kohaldatava meetme ning HMS §-s 36 nimetatud asjaolude kohta. Ametiisik võib selgitamise edasi lükata nii kaua, kui see on vältimatult vajalik vahetu ohu tõrjumiseks või mitte selgitada, kui menetluse selgitamine ei ole kohaldatava meetme olemusest või eesmärgist tulenevalt võimalik (KorS § 11 lg 2 ja 3).	

	HMS § 18 lg 1 kohaselt protokollitakse menetlustoiming, kui: 1) menetlusosaline esitab selleks põhjendatud taotluse; 2) seda peab vajalikuks asja menetlev haldusorgan 3) toimingu sisu on ütluse, arvamuse või seletuse andmine haldusorganile; 4) protokollimise kohustus tuleneb seadusest või määrusest.	Riikliku järelevalve meetme protokollimine on kohustuslik, kui kohaldatakse haldussundi või vahetut sundi (KorS § 12 lg-d 2–4), esitati päring sideettevõtjale (§ 35 lg 3), isik peeti kinni (§ 46), vallasasi vaadati läbi (§ 49 lg 6), siseneti valdusse (§ 50 lg 7), vaadati valdus läbi (§ 51 lg 7) ning vallasasi võeti hoiule, müüdi või hävitati (§ 52 lg 6 ja § 53 lg 9). Kui meede protokollitakse antakse isikule, kelle suhtes meedet on kohaldatud, tema nõudmisel esimesel võimalusel protokolliri ära kiri (KorS § 12 lg 1).	
sekkumise alus	tõendatud asjaolud, mis vastavad haldusakti andmise, halduslepingu sõlmimise või toimingute sooritamise eeldustele	abstraktne oht (ohu ennetamine), ohukahtlus (ohu väljaselgitamine), oht, vahetu oht (ohu tõrjumine) või korrariikkumine (korrariikkumise kõrvaldamine). Sekkumise asjaolud peavad esinema <i>ex ante</i> hinnangu põhjal ja sekkumine pole õigusvastane, kui <i>ex post</i> ilmneb ohu puudumine, v.a kui <i>ex ante</i> hinnang ise oli vigane.	RiKS § 10 lg 1 kohaselt võib piiravaid meetmeid kohaldada kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal.
tõendite kogumine	HMS § 38 lg 1: „Haldusorganil on õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud.“ HMS § 39 lg 1: „Haldusorgan kaasab eksperdi või tunnistaja haldusmenetluse tema nõusolekul, kui seadus ei näe ette tema menetluses osalemise kohustust. [–]“	Ohu väljaselgitamiseks või kasutada KorS § 30 (küsitlemine ja dokumendi nõudmine), KorS § 31 (kutse ja sundtoomine), KorS § 32 ja § 33 (isikusamasuse tuvastamine) jne riikliku järelevalve erimeetmeid ning nende tagamiseks haldussundi ja vahetut sundi.	
menetlusosaliste ärakuulamine	HMS § 40 lg 1: „Enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.“ HMS § 40 lg 3: „Haldusmenetluse võib läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui: 1) viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda; [–] 4) arvamuse või vastuväidete esitamise	(ei ole reguleeritud, vt HMS § 40 lg 3 p 1 ja 4)	

	võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toingu eesmärki; [--]"		
haldusakti resolutii-vosa	HMS § 55 lg 1: „Haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav“	(ei ole reguleeritud)	RiKS § 10 lg 2 kohaselt piirava meetme haldusaktiga, milles märgitakse: 1) piirava meetme kohaldamiseks õigustatud asutused ja isikud ning nende avaliku võimu volitused; 2) piirava meetme kohaldamiseks lubatud tegevused ja meetme kohaldamise nõuded; 3) vajaduse korral isikud või isikute kategooriad, kelle suhtes piiravat meedet kohaldatakse või ei kohaldata; 4) võimaluse korral piirava meetme kohaldamise ajavahe- mik ja piirkond.
haldusakti vormista- mine	HMS § 55 lg 2: „Haldusakt antakse kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Haldusakti võib anda muus vormis edasilükkamatu korralduse tegemiseks. Isiku taotlusel, kellel on selleks põhjendatud huvi, tuleb muus vormis antud haldusakt tagantjärele viivitu- seta kirjalikult vormistada.“	(ei ole reguleeritud, vt HMS § 55 lg 2 teisest lausest tu- lenev edasilükkamatu korral- duse vorm)	
kättetoi- metamine	HMS § 62 lg 2 p 1 ja 2 ja lg 5 kohasel toimetatakse kätte haldusakt, millega piiratakse õigusi või pannakse täiendavaid kohustusi; 2) tunnista- takse kehtetuks või muude- takse varasem soodustav hal- dusakt; 3) taotluse rahuldami- sest keeldumine. Dokument toimetatakse kätte postiga, dokumendi väljastanud hal- dusorgani poolt või elektrooni- liselt HMS §-des 25–30 sä- testatud korras. .	(ei ole reguleeritud, vt HMS § 29 lg 2 kohaselt võib dokumendi igal ajal asutuse juhi loal kätte toimetada „viivitusest tuleneva kahju vältimiseks“.)	RiKS § 11 lg 2 [erikorra] välja- kuulutamise, lõpetamise või la- hendamiseks antud haldusakt avaldatakse muutmata kujul [---] 1) hiljemalt selle avaldamiseks esitamisele järgneval päeval Riigi Teatajas; 2) viivitamata üleriigilise levikuga massitea- bevahendis. ErSS § 17 lg 4: „[---]Nimetatud õigusakti avaldavad massitea- bevahendite valdajad muutmata kujul ja viivitamatult, kui õigu- saktis eneses ei sätestata teist tähtaega või korda.“ ning lg 5: „Vabariigi Valitsuse erakorralist seisukorda korraldav õigu- sakt avaldatakse Riigi Teatajas õigusakti vastuvõtmisele järg- neval esimesel tööpäeval, kui õigusaktis eneses ei sätestata teist tähtaega või korda.“. Sama ErSS § 21 erakorralise seis- ukorra juhi ja sisekaitseülema korralduste kohta.
haldusakti jõustu- mine	HMS § 61 lg 1 kohaselt hal- dusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest või kät- tetoimetamisest alates, kui	(ei ole reguleeritud)	RiKS § 11 lg 1 erikorra lahenda- miseks antud haldusakt jõustub selle teatavaks tegemisel vahe-

	haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, hakkab avalikult teatavaks tehtud haldusakt kehtima 10. päeval pärast avaldamist.		tule täitjale või selle avaldamisel üleriigilise levikuga massiteabevahendis, kui õigusaktis eneses ei sätestata teist tähtaega või korda, ning avaldatakse ka Riigi Teatajas. ErSS § 17 lg 4: „Vabariigi Valitsuse erakorralist seisukorda korraldav õigusakt jõustub selle avaldamisega üleriigilise levikuga massiteabevahendites.[---]“
õiguste kaitse	eelkõige haldusakti kehtetuks tunnistamine, halduslepingu lõpetamine või toimingu lõpetamine ning tagasitaitmine (HMS §-d 65 ja 66, 102, 109)	ohutõrjeliste riikliku järelevalve meetmete suhtes ei ole esmased õiguskaitse vahendid reeglina enam tõhusalt kohaldatavad ja isik saab nõuda üksnes kahju hüvitamist. Ohuennetuslike meetmete suhtes on üldised haldusmenetluses kasutatavad õiguskaitse vahendid.	
haldusakti lõppemine	HMS § 61 lg 2		RiKS § 10 lg 3 kohaselt piirava meetme haldusakt muutub kehtetuks ning samal eesmärgil uusi haldusakte ei või anda, kui piiramise aluseks olnud kõrgendatud kaitsevalmidus, sõjaseisukord, mobilisatsioon või demobilisatsioon lõpeb või piiramise eesmärk saavutatakse.

37. Arvestades, et HMS-is reguleeritakse menetlustoiminguid ning KorS-is reguleeritud riikliku järelevalve üld- ja erimeetmed ja vahetu sunni meetmed on olemuselt haldusaktid, siis tuleks riikliku järelevalve üld- ja erimeetme või vahetu sunni kohaldamiseks viia läbi HMS-le vastav haldusmenetlus. Sellisena toimub see ohu ennetamisel n-ö inspektsioonilise järelevalve korras (nt inspektor viib läbi HMS-i alusel haldusmenetluse, et otsustada KorS § 28 alusel ettekirjutuse tegemine rikkumise kõrvaldamiseks). Samas ohutõrjelises riiklikus järelevalve käigus ohu tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel tingib just otsustamise ja tegutsemise edasilükkamatus selle, et haldusmenetlus riikliku järelevalve meetme kohaldamiseks ei ole selgelt eristatav riikliku järelevalve meetme kohaldamisest endast. Samuti sarnanevad paljud riikliku järelevalve meetmed oma sisu poolest haldusmenetluse menetlustoimingutega (eristab eelkõige sunni kohaldamise võimalus, mitte sisu), nt KorS §-is 30 sätestatud küsitlemine ja dokumendi nõudmine on põhiselt sarnane HMS § 38 lõikes 1 ja § 39 lõikes 1 sätestatud tõendi kogumise, tunnistaja ütluste ja eksperti arvamuse võtmisega jne.

Menetlustoimingu ning riikliku järelevalve meetme vahekorra küsimuse täpsem käsitlus väljub käesoleva analüüsi piirest, kuid omab tähtsust riigikaitse valdkonna haldusmenetluse korrastamise seisukohalt tervikuna. Selline ebaselgus menetlustoimingu ja riikliku järelevalve meetme eristamisel ja koos toimimisel riivab nii õigust heale haldusele (korraldusele) ning õigusselguse põhimõtet.

38. Järgnevalt on käsitletud HMS-is sätestatud menetlustoiminguid, mille suhtes võiksid olla erinormid sätestatud korra- ja riigikaitse seaduses või muus riivehalduse valdkonna haldusmenetlust reguleerivas seaduses. Lähtutud on samuti eeldusest, et korra- ja riigikaitse seaduses reguleeritud riikliku

järelevalve meetmed on haldusaktid, mis on suunatud iseseisvalt ohu ennetamisele, väljaselgitamisele ja tõrjumisele või korrarikkumise kõrvaldamisele, mitte menetlustoimingud või quasi-menetlustoimingud, ning riikliku järelevalve meetme kohaldamine eeldab seega haldusmenetluse läbimist sarnaselt mistahes koormava haldusakti andmisega.

Menetlustoimingud, mille suhtes tuleb kaaluda erinormide vajadust, oleksid järgmised:

1) menetlusosaliste teavitamine ja ärakuulamine. Menetlusosaliste teavitamine ja ärakuulamine tuleneb inimväärikuse põhimõttest ja tagab, et isikut ei koheldaks haldusmenetluses pelgalt objektina ja on seega osa hea halduse põhimõttest. Isiku kaasamine tagab, et ta saab aktiivselt osaleda enda suhtes tehtava otsuse kujunemisel ning kaitsta enda õigusi võimaliku rikkumise vastu juba menetluse käigus. Menetlusosalise teavitamata ja ärakuulamata jätmine tähendab, et tal puudub võimalus osaleda menetluses ning tekkib õigus enda õiguste kaitsele üksnes tagantjärgi pärast haldusakti jõustumist ja võimalikku täitmist. HMS §-s 35 ei ole nähtud ette ühtegi võimalust, millal jätta menetlusosalisi haldusmenetluse alustamisest teavitamata ning HMS § 40 lõikes 3 on antud volitus jätta kaalutusõiguse alusel teatud juhtudel, kui see on vajalik näiteks viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda või arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toimingu eesmärki. Riikliku järelevalve meetme kohaldamisel on need eesmärgid asjakohased eelkõige kõigil juhtudel, kus on vaja kiiresti tegutseda ja asjaolud on selged või mõningane risk kaalub üle kiire tegutsemise vajaduse. Samas juhtudel, kui isikute õigustesse sekkutakse ning kiire tegutsemine ei ole vältimatu, tuleks eelistada isiku tõhusat kaasamist, sest just koormava haldusakti suhtes on isikul õigustus kasutada tõhusaid õiguskaitsevahendeid ning võimalus saada kahju hüvitist ei võimalda tõhusalt õigusi kaitsta (nt kui politsei otsustab valdusesse siseneda, siis võimalus saada hiljem kahju hüvitist ei kõrvalda kodu puutumatus rikkumisest tulenevat kahju). Reguleerimine, kus isikult sisuliselt võetakse ära nii õigus osaleda menetluses kui ka kohtuliku õiguskaitse võimalus, peaks olema erandlik ja lubatav vaid kõrgendatud ohu avalikule korrale tõrjumiseks;

2) tõendamine ja tõendite kogumise toimingud. Haldusmenetluse üldine põhimõte on see, et haldusorgan on kohustatud välja selgitama kõik asja otsustamisel tähtsust omavad asjaolud (HMS § 6). Nende asjaolude kohta peavad olema kogutud piisavad ja usaldusväärsed tõendid. Riikliku järelevalve meetmete kohaldamine ohu ennetamiseks, ohu väljaselgitamiseks ning isegi ohu tõrjumiseks ei eelda asjaolude täiesti tõsikindlat tuvastamist – see tuleneb juba ohu ja ohu ennetamise mõistetest. Seega peaks ka tõendamise standard erinema sellest, mis haldusmenetluses üldiselt. Seda nii tõendamise ulatuse kui ka tõenditele esitatavate nõuete osas.

Tõendamise sisu osas peaks uurimisprintsip olema piiratud ning reeglina olema piisav, kui selgitatakse välja asjaolud niivõrd, kui see on **a)** asja otsustamise edasilükkamatust ja vajadust tegutseda kiiresti, **b)** riikliku järelevalve meetme kohaldamata jätmisega kaasneva võimaliku tagajärje raskust ning **c)** selle tagajärje saabumise tõenäosust arvestades võimalik ning riikliku järelevalve meetme kohaldamine ise ei tekita isikule ülemäärast kahju. Viimane tähendab, et paralleelselt tuleks arvestada tõendamisel ka seda, kas **a)** täiendava või usaldusväärsema tõendi kogumine võimaldab oluliselt parandada riikliku järelevalve meetme kohaldamise otsuse kvaliteeti, **b)** riikliku järelevalve meetme kohaldamisega kaasneb isikule, kelle suhtes seda kohaldata, raske tagajärg; **c)** isikul, kelle suhtes meetet kohaldatakse, ei ole meetme kohaldamisel võimalik enda õigusi kaitsta ega ka tagantjärgi nõuda riikliku järelevalve meetme täielikku tagasitäitmist või tekkinud kahju täielikku hüvitamist. Lisaks võib arvestada ka kaitstava õigushüve objektiivset olulisust ja muid asjaolusid. Selliste kriteeriumite ammendav reguleerimine

õigusnormiga ei ole mõeldav. Üheks võimaluseks on kohaldada HMS § 6 väljendatud põhimõtet riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel niivõrd, kui see riikliku järelevalve meetme kohaldamise eeldusi arvestades on mõistlik ja võimalik (kehtivas õiguses valitus lahendus). Kui HMS § 6 käsitleda siduva õigusnormina, mitte põhimõttena, tuleks korraükseseaduses näha ette erisusena kaalutusõiguse olemasolu.

Haldusmenetluses on tõenditeks menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus (HMS § 38 lõige 2). Kui üldiselt otsustab haldusmenetluses menetlustoimingu vormi, sh protokollimise haldusorgan ise kaalutusõiguse alusel (HMS § 5 lõige 1), siis menetlustoimingu, mille sisu on ütluse, arvamuse või seletuse andmine haldusorganile, protokollimine on kohustuslik (HMS § 18 lõige 1 punkt 3). Protokollimine ei tähenda alati kirjalikus vormis dokumendi loomist, vaid piisab ka video- või helisalvestisest või muust salvestisest, mis vastab HMS § 18 lõike 2 nõuetele ning mille faili on võimalik digitaalselt allkirjastada. Erinevalt süüteo menetlusest, kus tõendiks on menetlustoimingu protokoll, on haldusmenetluses tõendiks menetlustoiminguga kogutud teave, sh ka protokollinõuetele mitte vastav video- või helisalvestis, foto või muu salvestis, aga ka menetlustoimingu sooritamisel osalenud ametiisiku enda ütlused jms teave. Riikliku järelevalve meetme edasilükkamatu kohaldamise korral oleks õigustatud kirjaliku ja üksikasjaliku protokoll koostamisest loobumine, aga sellist kohustust HMS-st ei tulene. Riikliku järelevalve meetme protokollimine on kohustuslik, kui kohaldatakse haldussundi või vahetutundi (KorS § 12 lg-d 2–4), esitati päring sideettevõtjale (§ 35 lg 3), isik peeti kinni (§ 46), vallasasi vaadati läbi (§ 49 lg 6), siseneti valdusesse (§ 50 lg 7), vaadati valdus läbi (§ 51 lg 7) ning vallasasi võeti hoiule, müüdi või hävitati (§ 52 lg 6 ja § 53 lg 9). Vähemalt nendel juhtudel, kui seadusest tulenevalt on riikliku järelevalve meetme enda protokollimine kohustuslik, laieneb sama nõue ka meetme kohaldamisega seotud haldusmenetlusele. Riikliku järelevalve meetme kohaldamisel eeldatakse siiski kirjaliku dokumendina koostatavat protokoll, sest KorS § 12 lõike 1 kohaselt antakse isikule, kelle suhtes meedet on kohaldatud, tema nõudmisel esimesel võimalusel protokoll ära. Ärakiri on võimalik siiski vaid kirjalikus vormis dokumendist. Samas võib kirjalikus vormis protokoll olla lühike, kui selles on viidatud salvestisele või muule dokumendile, milles menetlustoiming on üksikasjalikult kirjeldatud.

Vastavalt HMS § 39 lõikele 1 võib tunnistajat ütlusi võtta ja eksperdi arvamust küsida haldusmenetluses üksnes tunnistaja või eksperdi nõusolekul. Kuna tunnistajal ja eksperdil puudub haldusmenetluses, sh riikliku järelevalve meetme kohaldamise haldusmenetluses, kohustus ütlusi või arvamust anda, siis ei saa nende keeldumist käsitleda ka riikliku järelevalve takistamisena (KarS § 179) ega kohaldada nende suhtes haldussundi. Haldussunni kohaldamine tõuseb alates hetkest, kui korraüksesorganil tekib õiguslik alus neid küsitleda või dokumenti nõuda KorS § 30 alusel. KorS § 30 lõike 1 kohaselt võib isikut küsitleda, kui „on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korraüksesuse kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid“. Väljend „on alust arvata“ on määratlemata õiguspõhiste, mida tuleb kohaldada vastavalt konkreetse juhtumi asjaoludele. Aluseks võib olla isiku ruumiline puutumus (viibib võimaliku ohu lähedal), talituslik puutumus (on ülesannete või tegevuste poolest ohuga seotud) või teave selle kohta, et isikul võib olla andmeid ohu kohta. Kuigi küsitlemine ja dokumendi nõudmine on riikliku järelevalve meetmed, mis peaksid iseseisvalt võimaldama ohtu ennetada, väljas selgitada või tõrjuda, siis saab selle käigus kogutud teavet kasutada ka alusena muu riikliku järelevalve meetme kohaldamise otsustamisel. Kuna need asjaolud langevad põhimõtteliselt kokku asjaoludega, mis annavad alus isikult tunnistajana ütlused võtta, siis ei ole praktikas tunnistaja ütluste võtmine (HMS § 39 lõike 1 kohaselt vabatahtlik) ning isiku küsitlemine (KorS § 30 ja § 31 kohaselt sunniga kohaldatav) eristatavad ning normide vahel on seega vastuolu. Autor on

seisukohal, et riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel tuleks tunnistaja ütluste ja eksperdi arvamuse küsimusele kohaldada KorS § 30 ja § 31 regulatsiooni (sama puudutab paikvaatlust ja valduse läbivaatust, asitõendi vaatlust ja vallasasja läbivaatust ja muid riikliku järelevalve meetmeid, mis on äravahetamiseni sarnased haldusmenetluse menetlustoimingutega tõendi kogumiseks);

3) haldusakti kirjalik vorm ja põhjendamine. HMS § 55 lõike 2 kohaselt peab haldusakt olema kirjalikus vormis ning § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalikus vormis olev haldusakt või soodustavast haldusaktist keeldumine olema põhjendatud. Haldusakt võib olla muus vormis vaid edasilükkamatu korralduse tegemiseks või kui muu vorm on seaduse või määrusega ette nähtud (HMS § 55 lõige 2). Riikliku järelevalve meede avaldus sageli just suulises kohest täitmist eeldavas korralduses (nt kohustus peatuda ja vastata küsimustele või esitada isikut tõendav dokument) või korrakaitseorgani faktilises tegevuses (korrakaitseorgan siseneb valdusesse, võtab vallasasja hoiule, peatab sõiduki või teostab turvakontrolli), mida isik peab taluma. Korrakaitseseaduses ega muus riiklikku järelevalvet reguleerivas seaduses ei ole selgesõnaliselt sätestatud, et riikliku järelevalve meetet võiks kohaldada muus vormis ning seda ei peaks kirjalikult põhjendama. Praktikas on siiski suur osa ohu tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid käsitletavat edasilükkamatu korraldusena ning nendeks juhtudeks pole eraldi vormi nõudeid vaja KorS-is reguleerida. KorS-i kohaldamisel riivehalduse üldseadusena, mis reguleerib ka riigikaitse valdkonda üldiselt, oleks selge regulatsioon siiski vajalik. Lisaks korralduse edasilükkamatu täitmise vajadusele võib olla vajalik jätta haldusakt kirjalikult vormistamata ka riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks (sh kui haldusakt põhineb andmete varjatud töötlemisel või muul piiratud juurdepääsuga teabel). Kirjaliku ja põhjendatud haldusakti puudumine piirab isiku õigust heale haldusele, sh ei ole tal riikliku järelevalve meetme kohaldamise ajal kontrollida ega esitada vastuväiteid selle kohta, kas meetme kohaldamine vastab haldusaktiga otsustatud piiridele ja eesmärgile, ning kohtuliku õiguskaitse võimalust, sh ei ole isikul võimalik sisuliselt hinnata kohtusse pöördumise tulemuslikust ega kaebust sisuliselt põhjendada, kui tal puudub nõuetekohaselt põhjendatud haldusakt. KorS-is ei tulene kohustust kirjalik haldusakt isikule enne riikliku järelevalve meetme kohaldamist kätte toimetada. Vastupidiselt on KorS § 23 lõikest 4 võib järeldada, et ettekirjutus tehakse riikliku järelevalve meetme talumise tagamiseks, samas kui talumise kohustus (koormav haldusakt) tuleneb KorS § 23 lõikest 3 lähtuvalt riikliku järelevalve meetme faktilisest kohaldamisest. Ka KorS § 23 lõikes 4 ei ole sätestatud ettekirjutuse kirjalikku vormi, st kohaldub HMS § 55 lõige 2 ja § 56 üldises korras, kuid siis on eristamine veelgi keerulisem (nt AtSS § 7 lõige 1 näeb ette kirjaliku hoiatuse tegemist, st sunniraha ei ole võimalik ilma kirjalikus vormis hoiatuseta teha, ka siis kui ettekirjutus ise on muus vormis). Eelnevast nähtub, et KorS-is peaks olema selgelt reguleeritud, millal tuleb riikliku järelevalve meetme kohaldamise ettekirjutus vormistada kirjalikult ja seda põhjendada enne meetme kohaldamist, millal võib meetet kohaldada ilma ettekirjutust eelnevalt vormistamata ning millal on korrakaitseorganil volitus jätta riikliku järelevalve meetme kohaldamise kohta üldse kirjalik ettekirjutus vormistamata.

* * *

Kokkuvõte 3: HMS-is reguleeritud menetlustoimingud ja KorS-is reguleeritud riikliku järelevalve meetmed erinevad eelkõige sunniähvarduse poolest, kuid on sisu osas paljuski kokkulangevad. Selle tõttu on keeruline piiritleda riikliku järelevalve meetme (ettekirjutus – haldusakt või üldkorraldus) ning selle andmisele eelnenud haldusmenetluse toimingute vahel. HMS-i ja KorS-i vahekord ei ole selgelt määratletud ning vajab täpsemat käsitlust, sealhulgas tuleb selgelt reguleerida riikliku järelevalve meetme haldusakti vormis-

tamine, menetlusosaliste teavitamine ning ärakuulamine riivehalduse valdkonnas (vt täpsemalt p 255, lk 121). Ebaselgus menetlustoimingu ja riikliku järelevalve meetme eristamisel ja koos toimimisel riivab nii õigust heale haldusele (korraldusele) ning õigusselguse põhimõtet.

2. Haldusmenetluse ja õiguskaitsse erisused erikorra ajal

39. Eesti õiguskorras eristatakse üld- ja üksikakte. Üldaktid reguleerivad hüpoteetilisi elulisi olukordi selliselt, et kirjeldatakse abstraktselt võimaliku olukorra tunnused (hüpotees) ning seostatakse see käitumisreegli (dispositsioon) või sunni võimalusega (sanktsioon). Üldakti kehtivus ega õiguspärasus ei sõltu sellest, kas reguleeritav olukord on olemas või üldse kunagi aset võib leida. Üksikaktid reguleerivad konkreetset elulist olukorda ning määravad kindlaks konkreetsete isikute kohustused selles olukorras või rakendavad sanktsiooni. Õigusriigi põhimõttest tulenevalt peavad üksikaktid põhinema üldaktil ning viimane peab olema piisavalt määratletud, et isikul oleks üksikakti andmine ettenähtav. Üld- ja üksikakti piirjuhtumiks on üldkorraldus, millega reguleeritakse konkreetset elulist juhtumit abstraktselt määratletud adressaatide, st igäihe või üldise tunnuse alusel määratletud adressaadi suhtes. Dogmaatikas määratletakse üldkorraldustena ka konkreetse ala või asutusega seoses kehtestatud hüpoteetilisi käitumiseeskirju (looduskaitseala, kodukord, planeering jt).

40. Kriisi ja erikorra ajal on eripädevuse ametiisikutel volitused teha otsuseid ning teistele haldusorganitele, füüsilistele ja juriidilistele isikutele korraldusi sh korraldusi meetmete kehtestamiseks ja kohaldamiseks. Kehtivates seadustes ei selgu, millist liiki aktidega on täpselt tegemist. P. K. Tupay on oma välja toonud⁴⁸, et RiKS-i kohaselt on riigorganitele antud volitus „anda haldusakte ja korraldusi“, „anda korraldusi ja kehtetuks tunnistada haldusakte“ ja „kohaldada piiravaid abinõusid“, aga selgusetuks jääb, mille poolest erinevad omavahel seaduses nimetatud haldusaktid ja korraldused (võrdle nt RiKS §-e 9 lg-d 2-6) ja meetmed (vt nt RiKS § 14 lg 1 p 2; § 18 lg 1 p 1). P. K. Tupay on oma analüüsis sedastanud, et *normitekstist ei selgu kas kõik meetmed, mida rakendatakse, mahuvad haldusakti mõiste alla. Volituste laiaulatuslikkus ja üldsõnalisus viitavad sellele, et soovitud volitatud organitele omistada õigus anda õigustloovaid üldakte*. Lisaks üld- ja üksikakti eristamisel on oluline eristada haldussiseseid akte, sest nt peaministri korraldus oma ministrile ei kvalifitseeru haldusaktiks, vt RiKS § 9 lg 3, sest tegemist on siseaktiga, mis ei ole suunatud haldusvälisele isikule.

41. Ka erikordade endi väljakuulutamise on seotud erinevate õigusaktidega, mille õiguslik tähendus ei ole kehtivas õiguses selgelt määratletud (vt Tabel 2). Kui otsus selle kohta, et tegemist on hädaolukorraga, on konstitutiivne siseakt, st muutub juhtimis- ja töökorraldus korra- kaitse- ja teiste haldusorganite vahel, aga ei muutu haldusvälise isiku suhtes avaliku võimu volitused, siis eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ning demobilisatsiooniväljakuulutamise toob kaasa avaliku võimu volituste muutumise ka haldusvälise isikute suhtes kohaldatavate meetmete või nende ulatuses osas, kuid on samas ka poliitiline deklaratsioon. Järgnevalt on antud ülevaade hädaolukorrast ja erikordadest, kuid nende kehtestamise aluseks olevate õigusaktide analüüs järgneb allpool.

Tabel 2: Kriisi ja erikordade võrdlus kehtestamise ja peamiste tagajärgede alusel

hädaolu- kord	Hädaolukord ei eelda väljakuulutamist, kuid selle, kas konkreetne sündmus on hädaolukord või mitte, otsustab hädaolukorra lahendamise korraldav asutus või elutähtsa teenuse osutaja (HOS § 14 lg 4). Hädaolukorrast või selle ohust ja selle lahendamise meetmetest teavitatakse üldsust (HOS § 12 lg 2). Hädaolukorra lahendamine toimub vastavalt eelnevalt määratletud plaanile ning iga osaleva korra- kaitseorgani enda pädevuse ja avaliku võimu volituste raames. Hädaolukorra lahendamisel ei kehti erikord.	
eriolukord	Vabariigi Valitsus korraldusega (HOS § 19 lg 1, § 20 ja § 21)	Eriolukorra väljakuulutamise eelduseks on a) tegu on loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse levikuga ning b) hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma eriolukorra juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata.

⁴⁸ Paloma Krõõt Tupay. Põhianalüüs.

		Korraldusega määratakse kindlaks eriolukorra territoriaalne kehtivus (§ 20) ja korraldus peab sisaldama HOS § 21 nimetatud regulatsioone.
erakorraline seisukord	Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu hääلteenamusega (PS § 129)	Erakorralise seisukorra väljakuulutamise eelduseks on oht Eesti põhiseaduslikule korrale (PS § 129). Erakorralise seisukorra seadusega on seda täpsustatud järgmistel eeldustel: a) oht riigi põhiseaduslikule korrale avaldub kas 1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest; 2) terroristlikust tegevusest; 3) vägivaldse seotud kollektiivsest surveaktsioonist; 4) ulatuslikust vägivaldse seotud isikugruppide vahelisest konfliktist; 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest; või 6) vägivaldse seotud pikaajalistest massilistest korratustest (EkSS § 3) ning b) oht pole võimalik kõrvaldada EkSS § 17 abinõusid kasutamata (EkSS § 2 lg 2). Enne erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemise otsustamiseks kutsub peaminister või tema äraolekul teda asendav minister viivitamatult kokku Vabariigi Valitsuse istungi, kus kuulatakse ära Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni arvamus erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta (ErSS § 9) ning võib arutada küsimust Riigikaitse Nõukogus (RiKS § 3 lg 2) ja võib teha pöördumise õigusrikkumise lõpetamiseks (§ 12). Ettepanek erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks tehakse kirjalikult (§ 13 lg 1). Otsusega määratakse kindlaks erakorralise seisukorra ajaline kehtivus, kuid mitte rohkem kui 3 kuud (EkSS § 2 lg 3) (territoriaalselt või isikuliselt piirata ei saa). Vabariigi Valitsuse volitused on sätestatud ErSS § 17, erakorralise seisukorra juhi volitused § 18 ja sisekaitseülema volitused § 20 ning need seinevad üldiselt määratletud õiguste piirangute kohaldamisega.
kõrgendatud kaitsevalmidus	otsustab Vabariigi Valitsus (RiKS § 13 lg 1), teavitab sellest Riigikogu ja Vabariigi Presidendi (RiKS § 13 lg 2) Riigikogu kiidab kaitsevalmiduse tõstmise heaks (RiKS § 13 lg 2)	RiKS § 13 lg 3: „Kaitsevalmiduse kõrgendamise järel asub riigikaitseüleannetega asutus ja isik täitma kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseüleanneteid ning võib kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid. Riigikaitseüleannete ja nende täitma asumise aja valikul lähtutakse riigi kaitsetegevuse kavas määratud korrast. [–]“ RiKS § 14 lg-d 1–3 tekivad Vabariigi Valitsusel, peaministril ning Kaitseväe juhatajal ja tema volitatud ülemal täiendav pädevus ja avaliku võimu volitused. RiKS § 15 järgi võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal piirata isikute riigist lahkumist, kehtestada ja rakendada sundkoormisi, kohustada meediat avaldama teavet ja rakendada töökohustust.
sõjaseisukord	Riigikogu või Vabariigi President (PS § 128; RiKS § 17)	Riigikogu kuulutab sõjaseisukorra välja Vabariigi Presidendi ettepanekul (PS § 128 lg 1) ilma, et seadus määratleks ühtegi kriteeriumit. Vabariigi President võib sõjaseisukorra kuulutada välja Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral Riigikogu otsust ära ootamata (PS § 128 lg 2). RiKS § 17 lg 3: „Sõjaseisukorra väljakuulutamise järel asub riigikaitseüleannetega asutus ja isik täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseüleanneteid ning võib kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid. Riigikaitseüleanneteid täitma ning piiravaid meetmeid määrama ja kohaldama võib asuda juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks [–]“

42. Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid⁴⁹. Hädaolukord ei ole erikord, vaid konkreetne kõrgendatud ohu või korrarikkumise olukord, mille ulatuse või keerukuse tõttu on ohu tõrjumiseks või rikkumise kõrvaldamiseks vajalik

⁴⁹ HOS § 2 lõige 1.

mitme korrakaitseorgani ühist koordineeritud tegutsemist⁵⁰. Selline oht võib olla ajendatud loodusjõududest (seos eriolukorraga) või inimtegevusest (seos erakorralise seisukorraga).

43. Hädaolukorda eristab korralikkumisest või selle ohust eelkõige olukorra intensiivsuse aste või ulatus - „mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses“. Iga korrakaitseorgan kohaldab hädaolukorra lahendamise raames enda pädevuses olevaid riikliku järelevalve meetmeid ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korralikkumise kõrvaldamiseks, kuid nende ühine tegutsemine on eelnevalt hädaolukorra lahendamise plaanis läbi mõeldud ning hädaolukorda lahendav asutus koordineerib kõigi osalevate korrakaitseorganite tegevust.

44. HMS § 8 ja § 9 kohaselt on haldusasja lahendamine alati ühe haldusorgani pädevuses ning haldusorgan on enda ülesande täitmisel haldusvälise isiku suhtes iseseisev. Haldusmenetluse määratlusest tulenevalt (HMS § 2 lõige 1) võib eeldada, et ühe haldusasja lahendamiseks viiakse läbi üks haldusmenetlus, mis lõppeb HMS § 43 kohase lahendiga. Ühe hädaolukorra lahendamiseks on vaja reeglina anda mitmeid erinevaid haldusakte ja sooritada toiminguid, millest iga haldusakt või toiming üksnes aitab kaasa hädaolukorra lahendamisele, kuid ei lahenda seda reeglina tervikuna. Iga sellise haldusakti andmist või toimingut sooritamist, sh riikliku järelevalve meetme või vahetu sunni kohaldamist, tuleb vaadelda eraldi haldusmenetluseks. Need võivad olla mõtteliselt eraldatavad piirkonna, vara, isiku, tegevuse või eesmärgi alusel, kuid mida seob omavahel üheks sündmuseks isikuline, varaline, piirkondlik või talitusklik puutumus. Üks haldusmenetlus võib kasvada üle teiseks.

45. Vaieldav on, kas hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus saab anda korraldusi või pelgalt korraldab hädaolukorra lahendamise plaanist tulenevate ülesannete täitmist (vt HOS § 14 lõiked 4 ja 5 ning selle alusel antud määrus). Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määruse nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“ § 2 lõike 2 punktide 3 – 7 ja 13 kohaselt on juhtiva asutuse juhtimispädevus määratletud läbi pädevuse otsustada hädaolukorra lahendamise alustamise ja lõpetamise, võtta kasutusele hädaolukorra lahendamise plaani, määrata hädaolukorra juht ning juhtida hädaolukorra lahendamist, moodustada staabi, kaasata hädaolukorra lahendamiseks vajalikud asutused ja isikud ning määrab neile ülesanded ja nende täitmise tähtsuse järjekorra. Osutatud määrusest saab järeldada, et vähemalt osas, mis puudutab asutuste kaasamist, nende ülesannete ja tähtsuse järjekorra määramist ning hädaolukorra lahendamise juhtimist saab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus anda ka teistele asutustele ja isikutele korraldusi.

Näide 4: Häirekeskus saab 17.02.201X kell 22:34 teate, et põleb lahtise leegiga elumaja Tamme tn 6–7 Kaastle linnas. Hoone on 3-korruseline puidust korter-

⁵⁰ Hädaolukorra seaduse eelnõu nr 205 SE seletuskirjas selgitatakse erisust järgmiselt: „[h]ädaolukorra lahendamiseks on vaja muuta asutuse tavapärasest töökorraldust – näiteks asutuste ja isikute kiire kooskõlastatud tegevuse korraldamiseks on vaja moodustada täiendav juhtimisstruktuur. Seetõttu sätestatakse eelnõus selgelt, et olukord loetakse hädaolukorraks siis, kui selle lahendamiseks on vaja rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid. Näiteks moodustatakse lahendamise juhtimiseks täiendav ajutine juhtimisstruktuur. [--] Otsuse selle kohta, kas ja millal on tegemist hädaolukorraga, teeb hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus. See tähendab, et hädaolukorraga võib olla tegemist ka juhul, kui sündmus ei ületa varem analüüsitud stsenaariumides kirjeldatud kahjude määrasid, kuid olukorra lahendamist juhtiv asutus otsustab, et tegemist on hädaolukorraga[–]“ (seletuskirja lk-d 18 ja 19; kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eel-noud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c>)

maja, milles on kokku 9 korterit. Hoone paikneb miljööväärtuslikus puithoonete piirkonnas, millele on omased hoonete vahel paiknevad mitmekordsed puukuurid. Osa puukuuridest on ehitatud ümber garaažideks. Tulekahjust teatavad naaberkorteri elanikud siis, kui suits ja kuumus hakkavad nende korterisse tungima. Hoones on puitküttel ahjud, aga paljud elanikud on võtnud täiendavalt kasutusele elektriradiaatorid ja soojapuhurid. Kortemis, millest tulekahju alguse sai, elava naise ja alaealise lapse viibimiskoht ei ole teada. Päästemeeskonna kohale jõudmise ajaks põleb hoone lahtise leegiga ning tuli on kandunud üle puukuurile. Väljas on -23°C , puhub kirdest tuul 14–17 m/sekundis ning lumekatte paksus on ca 10 cm. Ühe möödakäija väitel jooksis hoonest välja paanikas naine, kellel oli seljas pelgalt mantel ja saapad, ning ta jooksis mööda Männi tänavat majast eemale. Majaelanike väitel ei ole korteri nr 3 elanik võimeline iseseisvalt hoonest väljuma, aga ta on teinud akna lahti ja vajab abi väljumiseks. Korteri nr 4 elanik keeldub väljumast oma korterist ja on ukse lukustanud.

Kuna sündmus sai alguse päästesündmusest, siis on Päästeamet pädev otsustama enda ülesande täitmise seisukohalt, kas tegemist on hädaolukorraga. Arvestades hoone paiknemist puitelamute piirkonnas, tuule suunda ja tugevust ning seda, et süttinud on elamule lisaks kuur, siis ei pruugi pääste kasutuses olevatest meetmetest ja võimekusest sündmuse lahendamiseks piisata. Läheduses olevate isikute teavitamise (KorS § 26) või neile viibimiskeelu kohaldamise (KorS § 44) otsustab pääste, kuid võib kasutada selle rakendamiseks politsei ja teiste korrakaitseorganite abi või kaasata kõrvalseisjaid (KorS 16, PäästeS § 19). Paanikas põgenenud majaelaniku otsimine on politsei pädevuses (PPVS § 3 lõige 1 punkt 4). Liikumisvõimetu kannatanu akna kaudu või muul viisil põlevast majast välja aitamine on ohu tõrjumine korrakaitseorgani poolt (KorS § 29) ning väljumisest keelduva isiku väljuma kohustamine ja selleks vajadusel sunni kasutamine on viibimiskeelu kehtestamine (KorS § 44, PäästeS § 24¹). Samas vajavad ilmselt osa elanikest kiirabi teenust, mis on kiirabibrigaadi pädevuses (TTKS § 17 lõige 1), ja vältimatut sotsiaalabi, mis on kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses (SHS § 5 lõige 1 ja § 8).

Üksiku päästesündmuse lahendamisel täidab iga korrakaitse- ja haldusorgan enda ülesannet iseseisvalt koostöös teiste korrakaitse- ja haldusorganitega, kuid kui tuli levib kogu asumile, siis on suure hulga kannatanutega toime tulekuks vaja juhtimine ümber korraldada ja allutada kogu tegevus hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele (HOS § 14) vastavalt hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatule. Tulekahju levik võib tuua kaasa ka elektri, vee või kaugkütte katkemise ning sellisel juhul on hädaolukorra otsustamine kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses.

46. Eriolukord on loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tulenev **hädaolukord, mille lahendamine ei ole võimalik ilma eriolukorra juhtimiskorralduse või meetmete rakendamiseta** (tuletatud HOS § 19 lõikest 1). Eriolukorra juhtimiskorraldus seisneb eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhtide määramises ning HOS § 24 lõikest 2 ja §-des 26–35 nimetatud meetmete kohaldamises. Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määruse nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“ § 2 lõike 2 punkti 12 kohaselt teeb hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus

vajaduse korral valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku taotlema Vabariigi Valitsuselt eriolukorra väljakuulutamist. Eriolukorra kuulutab välja, selle ulatuse määrab ja eriolukorra lõpetab Vabariigi Valitsus korraldusega (PS § 87 punkt 8; HOS § 19 lõige 1, §-d 20–22).

47. Erakorraline seisukord on olukord, kus 1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest; 2) terroristlikust tegevusest; 3) vägivallaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist; 4) ulatuslikust vägivallaga seotud isikugruppide vahelisest konfliktist; 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest; või 6) vägivallaga seotud pikaajalistest massilistest korratustest nähtub oht Eesti põhiseaduslikule korrale (ErSS § 2 lg 1 ja § 3). Erakorralise seisukorra lahendamise meetmed on jagatud Vabariigi Valitsuse, erakorralise seisukorra juhi ning sisekaitseülema vahel. Vabariigi Valitsus võib erakorralise seisukorra ajal a) peatada riigi valitsus- ja kohaliku omavalitsuse organi õigusakti ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti täitmise, b) keelata valitsus- ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise ning c) tunnistada kehtetuks erakorralise seisukorra juhi ja sisekaitseülema korraldusi (vt ErSS § 17 lõike 1 punktid 1 ja 16 ja lõige 2).

48. Erakorralise seisukorra juht on peaminister (ErSS § 18 lg 1). Erakorralise seisukorra juht võib ErSS § 18 lõike 2 punktide 1–4 ja lõigete 3 ja 4 alusel 1) anda sisekaitseülemale ja valitsus- ja kohaliku omavalitsuse organite juhtidele korraldusi; 2) peatada täidesaatva riigivõimu asutuse ametniku teenistussuhte; 3) peatada valla- ja linnavalitsuse ametniku teenistussuhte; 4) üle viia täidesaatva riigivõimu asutuse või valla- või linnavalitsuse ametniku teisele ametikohale või teise paikkonda ilma ametniku nõusolekuta; 5) tunnistada kehtetuks sisekaitseülema korraldusi ning 6) koordineerida Kaitseväge ja Kaitseväe kasutamist põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel ning riigi sisemise julgeoleku tagamisel. **Sisekaitseülem on valdkonna eest vastutav minister** (ErSS § 20 lg 1). Sisekaitseülema volitused on määratud kindlaks ErSS § 20 lõikes 3, millele lisaks tagab sisekaitseülem mittetulundusühingute tegevuse peatamise ning Vabariigi Valitsuse erakorralist seisukorda korraldavate õigusaktide täitmise (ErSS § 20 lõige 4) ning teeb koostööd valitsus- ja kohaliku omavalitsuse organite juhtide ja Kaitseväge juhatajaga (ErSS § 20 lõiked 5 ja 6). **Erakorralise seisukorra ajal ei muutu teiste asutuste ja isikute põhiülesanded, pädevus ega volitused** (ErSS § 6). Samuti ei ole nähtud ette, et asutused peaksid oma tegevuse erakorralise seisukorra juhiga või sisekaitseülemaga kooskõlastama ega allu viimastele oma ülesannete täitmisel.

49. Kaitsevalmidus on isikute ja asutuste valmisoleku kaitsta riiki ja ühiskonda valmisoleku aste. Kaitsevalmidus jaguneb üldiseks (tavaolukord) ja kõrgendatuks. Kõrgendatud kaitsevalmidus on riigi valmisoleku aste, mille korral riigikaitseülesannetega asutus ja isik täidab Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral ja kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks lisaks enda põhitegevusega seotud ülesannetele lisäülesandeid, et tõrjuda ohtu ja tagada riigi toimimine (RiKS § 12 lõige 2).

2.1. Kriisi ja erikorra ajal antavate õigusaktide liigid

50. Kriisi ja erikorra ajal antakse sisu ja õigusliku toime järgi kolme liiki õigusakte, mida võib tinglikult liigitada konstitutsioonilisteks ehk korraldavateks otsusteks, riigivõimu internseteks õigusaktideks ehk siseaktideks ning riigivõimu eksternseteks õigusaktideks ehk haldusaktideks.

2.1.1. Riigivõimu korraldavad otsused

51. Konstitutsioonilisteks ehk korraldavateks otsusteks on õigusaktid, mis on suunatud erikorra väljakuulutamisele või lõpetamisele ning sündmuse hädaolukorraks tunnistamisele. Konstitutsioonilised otsused on osaliselt tuvastavad õigusaktid (tuvastatakse õiguslikult siduvalt kriisi või erikorra asjaolude olemasolu), poliitilised deklaratsioonid (erikorra väljakuulutamine on ka sise- ja rahvusvahelistes suhetes seisundi määratlemine) ning regulatiivsed otsustused (määratakse juht ja juhtimiskorraldus, erikorra aeg või piirkond ning ka mõnede kohaldatavate piirangute ja meetmete tingimused). Konkreetse meetme, mida võib kohaldada üksnes erikorra ajal, või mille tingimused on määratud konstitutsioonilise otsusega, kohaldamise haldusakti või toimingu suhtes on tegemist eelhaldusaktiga ja sellisena ka vaidlustatav.

2.1.1.1. Eriolukorra korraldavad otsused

52. Vabariigi Valitsus kuulutab eriolukorra välja korraldusega (PS § 87 punkt 8; HOS § 19 lõige 1, §-d 20–22). Sama korraldusega määrab Vabariigi Valitsus ministri, kes juhib ja eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamist koordineerib - eriolukorra juhi (HOS § 24 lõige 1). Eriolukorra juht määrab eriolukorra tööde juhid (HOS § 25 lg 3), kes juhivad ja korraldavad eriolukorra lahendamise töid enda territooriumil või valdkonnas. Juhtimis- korralduse muutmine ei too iseenesest kaasa pädevusjaotuse muutumist.

53. Eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamisel kehtivad kõigi asutuste ja isikute pädevus ja volitused ning iga asutus ja isik täidab oma põhitegevusega seotud ülesandeid (ülesannete jätkuvuse põhimõte; HOS § 1 lõige 4 ja § 3 lõige 2). Tavakorra ajal kehtivatele seadusest tulenevatele volitustele lisanduvad HOS § 24 lõiked 2 ja 8, § 25 lõige 4, § 26 – § 33 avaliku võimu volitused ning Vabariigi Valitsusel tekkib avaliku võimu volitus otsustada Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamine HOS § 34 ja § 35 sätestatud tingimustel ja korras;

2.1.1.2. Erakorralise seisukorra korraldavad otsused

54. Erakorralise seisukorra võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada kogu riigis kuni kolmeks kuuks, kui põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik käesolevas seaduses sätestatud abinõusid rakendamata. (ErSS § 2 lõiked 1, 2 ja 3) RKKTS § 118 kohaselt kehtib erakorralise seisukorra väljakuulutamise otsustamisel Riigikogus erikord.

55. Põhiseadusliku korra mõiste erineb avaliku korra mõistest. Kui riikliku järelevalve meetmed on suunatud avaliku korra tagamisele ning hädaolukord või eriolukord on avaliku korra kaitstavate õigushüvede ulatuslik ohustamine või rikkumine, siis erakorralise seisukorra väljakuulutamise eelduseks on väga spetsiifiliste avaliku korra osaks olevate õigusnormide – põhiseadusliku korra – rikkumine või selle oht. Põhiseaduslik kord moodustab avaliku korra tuuma. Põhiseadusliku korra hulka kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid reguleerida.⁵¹ Põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), konstitutsioonilisi põhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi. Põhiseaduslik kord on osa avalikust korrast, mille tagamiseks ja kaitseks on kehtestatud tavapärastele meetmetele (nt riiklik järelevalve,

⁵¹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 54, punkt 2; kättesaadav www.pohiseadus.ee.

süüteo menetlus) täiendav eriregulatsioon (nt julgeolekuasutuste tegevus, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal kohaldatavad meetmed).⁵² Põhiseaduslikku korda tagatakse tavaolukorras julgeolekuasutuste tegevuse, riikliku järelevalve meetmete või süüteo menetluses isikute karistamise kaudu. Mitte igasugune oht põhiseaduslikule korrale ei anna alust erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks.

56. Erakorralise seisukorra väljakuulutamine võib tõusetuda üksnes siis, kui esineb ulatuslik vägivallega seotud põhiseadusliku korra rikkumine või oht, mida tavaolukorras kasutatava meetmed ei võimalda lahendada. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht võib tuleneda: 1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest; 2) terroristlikust tegevusest; 3) vägivallaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist; 4) ulatuslikust vägivallega seotud isikugruppide vahelisest konfliktist; 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest; 6) vägivallaga seotud pikaajalistest massilistest korratustest. (ErSS § 3)

57. ErSS § 2 lõike 3 kohaselt on erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimuseks vajadus erakorralise seisukorra abinõude kasutamiseks. Erakorralise seisukorra abinõudeks on ErSS § 17 lõikes 1 sätestatud Vabariigi Valitsuse volitused, § 18 lõikes 2 sätestatud peaministri kui erakorralise seisukorra juhi volitused ja § 19 sätestatud mittetulundusühingute tegevuse peatamine, samuti § 20 lõikes 3 sätestatud sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri kui sisekaitseülemade volitused ning §-des 15 ja 15¹ sätestatud Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine.

58. Erinevalt HOS § 19 lõikest 1 ei ole ErSS § 2 lõike 3 kohaselt erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimuseks juhtimiskorralduse muutmine, kuid eelnimetatud abinõude kohaldamine eeldab ka vastava juhtimiskorralduse muutmist. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise otsuse õiguslikuks tagajärjeks on peaministril erakorralise seisukorra juhi pädevuse tekkimine (ErSS § 18 lõige 1) ja sisejulgeoleku valdkonna eest vastutaval ministril sisekaitseülemade pädevuse tekkimine (ErSS § 20 lõige 1). Nii erakorralise seisukorra abinõude volituste tekkimine kui ka erakorralise seisukorra juhi ja sisekaitseülemade pädevuse tekkimine on välismõjuga haldusaktid, mis on eelduseks isikute põhiõigusi ja –vabadusi riivavate konkreetsete haldusaktide andmiseks ja toimingute sooritamiseks konkreetse erakorralise seisukorra lahendamise käigus. Seega on sisu poolest erakorralise seisukorra väljakuulutamine haldusakt, mis reguleeri kõigi erakorralise seisukorra lahendamisest puudutatud isikute käitumist (üldkorraldus).

59. Erinevalt eriolukorra väljakuulutamisest, mida otsustab Vabariigi Valitsus, ei otsusta erakorralise seisukorra väljakuulutamist haldusorgan, vaid Riigikogu. Sellest tõusetub probleem, kas erakorralise seisukorra väljakuulutamist saab formaalselt pidada haldusaktiks ja kas see on halduskohtus vaidlustatav. Riigi sisejulgeoleku tagamine on materiaalselt täidesaatva riigivõimu ülesanne (vt PS § 87 punkt 1) ning sellisena käsitletav avaliku võimu ülesande ehk haldusülesandena. HMS § 8 lõike 1 järgi on haldusorgan mistahes asutus, kogu või isik, kes seaduse alusel täidab haldusülesannet. Täites PS § 129 ja ErSS § 2 lõike 3 alusel haldusülesannet (erakorralise seisukorra väljakuulutamise otsustamine), vastab Riigikogu formaalselt haldusorgani tunnustele. Nendel põhjustel saab asuda seisukohale, et erakorralise seisukorra väljakuulutamine vastab ka formaalselt haldusakti (üldkorralduse) tunnustele.

60. ErSS § 14 lõike 1 kohaselt „kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse kirjalikul ettepanekul välja erakorralise seisukorra otsusega, milles sätestatakse: 1) erakorralise seisukorra väljakuulutamine kogu riigis vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 129; 2) erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjus; 3) erakorralise seisukorra kestus.“

⁵² Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 129, punkt 3; kättesaadav www.pohiseadus.ee.

Kuna tegemist on üldkorraldusega, siis peab lisaks ErSS § 14 lõikes 1 sätestatule olema erakorralise seisukorra väljakuulutamise otsus HMS § 55 ja § 56 kohaselt põhjendatud. See tähendab, et erakorralise seisukorra väljakuulutamise otsuses peavad olema toodud välja nii õiguslik kui faktiline alus ja kaalutlused sellisel määral, et selle haldusakti õiguspärasus oleks põhjenduste alusel kohtulikult kontrollitav.

2.1.1.3. Kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldavad otsused

61. Vabariigi Valitsus võib ohuhinnangust lähtuvalt kõrgendada valmisolekut riigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral ja kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks (RiKS § 13 lõige 1). Kaitsevalmiduse kõrgendamise järel asub riigikaitseülesannetega asutus ja isik täitma kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning võib kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid vastavalt riigi kaitsetegevuse kavale (RiKS § 13 lõige 3). Kaitsevalmiduse kõrgendamine on suunatud seega eelkõige riigikaitseülesannetega asutustele ja isikutele (RiKS § 5). Riigikaitseülesanded on riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad asutuse või isiku tegevusala või eesmärgiga (RiKS § 5 lõige 1). Selles osas, mis kaitsevalmiduse kõrgendamine puudutab üksnes riigikaitseülesannetega asutuste ja isikute tegevust, saab Vabariigi Valitsuse korraldust käsitleda siseaktina.

62. Riigikaitseülesannete täitmine toob kaasa isikute töökohustuste (RiKS § 44 lõige 1), sh sundtöökohustuse (RiKS § 44 lõige 5 ja § 52 - § 56), tekkimise. Erinevalt riigikaitseülesande täitmisest koormab töökohustuse täitmine otseselt füüsilise isiku põhiõigust vabale eneseteostusele (PS § 19), töötamise vabadusele (PS § 29 lõige 2) ning – eelkõige sundtöökohustuse osas - tegevusala, elukutse ja töökoha valikule (PS § 29 lõige 1). Kuigi töökohustuse paneb isikule vahetult riigikaitseülesandega asutus või isik, on selle eelduseks (eelhaldusaktiks) Vabariigi Valitsuse otsus kaitsevalmiduse kõrgendamise kohta. Seega on osas, mis riigikaitseülesande täitmine toob kaasa töökohustuse rakendamise, tegemist haldusaktiga.

63. Lisaks riigikaitseülesannete täitmisele võib riigikaitseülesannetega asutus või isik kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid. Kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal võib isikule määrata või rakendada sundkoormist (RiKS § 15 lõige 2), töökohustust (RiKS § 15 lõige 3) ning selle tagamiseks riigist lahkumise keeldu (RiKS § 15 lõige 1), samuti kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama teateid ja õigusakte (RiKS § 15 lõige 4). Seega on kaitsevalmiduse kõrgendamine ka eelhaldusaktiks RiKS § 15 alusel kohaldatavate kohustuste kehtestamisele ning seega haldusaktiks (üldkorraldus), mis riivab isiku õigusi ja vabadusi.

64. Üldkorraldusena peab kaitsevalmiduse kõrgendamine olema põhjendatud HMS § 55 ja § 56 osas, st selles peavad sisalduma õiguslik ja faktiline alus ning kaalutlused. Kaitsevalmiduse kõrgendamine peab olema põhjendatud ulatuses, et selle õiguspärasust on võimalik kohtulikult kontrollida.

65. Vabariigi Valitsus teavitab Riigikogu ja Vabariigi Presidenti kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusest ning selle põhjustest viivitamata (RiKS § 13 lõige 2). Vaatamata sellele, et seaduses kasutatakse sõna „teavitab“ ühetaoliselt Riigikogu ja Vabariigi Presidenti kohta, on selle toiminguga õiguslik tähendus erinev. Seadus ei anna Vabariigi Presidentile pädevust ega avaliku võimu volitusi seoses kaitsevalmiduse kõrgendamisega. Sellest tulenevalt saab Vabariigi President võtta selle otsuse pelgalt teadmiseks. See teavitus võib olla ajendiks Riigikaitse Nõukogu

(RiKS § 3) kokku kutsumiseks ning seal küsimuste arutelu korraldamiseks, kuid ei ole formaalselt aluseks muule menetlusele. Seevastu on Riigikogu pädev otsustama kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmise, sellest keeldumise või lõpetamise (RiKS § 13 lõiked 2, 4 ja 6). Kuna Riigikogu on kohustatud heakskiitmise või sellest keeldumise otsustama, siis tuleb teavitamist käsitleda esildisena (ettepanekuna) heakskiitmise otsustamiseks.

66. Kaitsevalmiduse kõrgendamise kiidab heaks Riigikogu (RiKS § 13 lõige 2). Ajal, kui Riigikogu arutab kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmist, ei peatata kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist (RiKS § 13 lõige 3). Kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmata jätmise otsusest alates kehtib üldine kaitsevalmidus ja lõpetatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ja piiravate meetmete kohaldamine (RiKS § 13 lõige 4). RiKS § 13 lõigete 6 ja 7 kohaselt vaatab Riigikogu kaitsevalmiduse kõrgendamise otsuse üle vähemalt iga kolme kuu järel ning ohu vähenemise korral lõpetab heakskiidu ja sellest tulenevalt riigikaitseülesannete täitmise ja piiravate meetmete kohaldamise. Järgnevalt vajab analüüsi see, milline õigusakt on Riigikogu otsus kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmise, sellest keeldumise või lõpetamise kohta.

67. Kaitsevalmiduse kõrgendamise otsustab Vabariigi Valitsus ning see haldusakt jõustub ja tekitab isikutele ja asutustele õiguslikke tagajärgi avaldamisel üleriigilise levikuga massiteabevahendis (RiKS § 11 lõige 1). Ajal, kui Riigikogu arutab kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmist, ei peatata kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist (RiKS § 13 lõige 3). Kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmisel jääb Vabariigi Valitsuse korraldus kaitsevalmiduse kõrgendamise kohta ja selle õiguslikud tagajärjed muutmata kujul kehtima. Seega ei too Riigikogu otsus kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmise kohta kaasa õiguslikke tagajärgi. Seega ei ole HMS § 51 lõike 1 tähenduses tegemist haldusaktiga (analoogiat HMS § 43 lõikega 2 ei ole võimalik kasutada) ning seda pole võimalik vaidlustada.

68. Riigikogu keeldumisel kiita heaks kaitsevalmiduse kõrgendamine taastub üldine kaitsevalmidus ja lõpetatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ja piiravate meetmete kohaldamine (RiKS § 13 lõige 4). Riigikaitse on täidesaatva riigivõimu ülesanne (vt **P. K. Tupay**, põhianalüüs, lk-d 32–33) ning seega on kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmine või sellest keeldumise otsustamine avaliku võimu ülesande ehk haldusülesande täitmine (materiaalses mõttes). Kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmisest keeldumine toob kaasa riigikaitseülesandega asutuste ja isikute kohustuste ning nende kohaldatud piirangute lõpetamise. Seega on tegemist HMS § 51 lõike 1 mõistes tegemist haldusaktiga. Samal põhjusel on ka Riigikogu otsus heakskiidu lõpetamise (RiKS § 13 lõige 6) kohta haldusakt (materiaalses mõttes).

Riigikogu ei kuulu täidesaatva riigivõimu struktuuri, vaid on iseseisev põhiseaduslik institutsioon ja seadusandliku võimu kandja. Seetõttu tuleb eraldi hinnata, kas Riigikogu kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmise otsustamisel võiks täita haldusfunktsiooni. Riigikaitse on täidesaatva riigivõimu ülesanne (vt **P. K. Tupay**, põhianalüüs, lk-d 32–33) ning sellisena käsitletav avaliku võimu ülesande ehk haldusülesandena. HMS § 8 lõike 1 järgi on haldusorgan mistahes asutus, kogu või isik, kes seaduse alusel täidab haldusülesannet. Otsustades kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmine, sellest keeldumine või selle lõpetamine (haldusülesanne), vastab Riigikogu formaalselt haldusorgani tunnustele. Nendel põhjustel saab asuda seisukohale, et kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmisest keeldumine või heakskiidu lõpetamine vas-

tab ka formaalselt haldusakti (üldkorralduse) tunnustele. Kuna Riigikogu käsitlemine haldusorganina on problemaatiline ning võib olla vastuolus võimude lahususe põhimõttega, siis võiks kaaluda edaspidi Riigikogu teavitamist ning tema järelevalve piiramist parlamentaarse järelevalve üldiste meetmetega.

Üldkorraldusena peab kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmisest keeldumine või heakskiidu lõpetamine olema põhjendatud HMS § 55 ja § 56 osas, st selles peavad sisalduma õiguslik ja faktiline alus ning kaalutlused. Kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmisest keeldumine või heakskiidu lõpetamine peab olema põhjendatud ulatuses, et selle õiguspärasust on võimalik kohtulikult kontrollida.

2.1.1.4. Sõjaseisukorra korraldavad otsused

69. PS § 128 lõike 1 ja RiKS § 17 lõike 1 alusel kuulutab sõjaseisukorra Vabariigi Presidendi ettepanekul välja Riigikogu ning PS § 128 lõike 2 ja RiKS § 17 lõike 2 alusel Eesti vastu suunatud agressiooni korral Vabariigi President. RKKTS § 118 kohaselt kehtib sõjaseisukorra väljakuulutamise otsustamisel Riigikogus erikord.

70. PS § 128 lõikes 1 ei ole Vabariigi Presidendi ettepanekule kuulutada välja sõjaseisukord antud eraldiseisvat õiguslikku tähendust. Ettepaneku tegemine on formaalseks eelduseks, ilma milleta ei saa Riigikogu sõjaseisukorda välja kuulutada, aga ei ole reguleeritud ettepaneku tegemise mõju täidesaatva riigivõimu volitustele ega seda, kas Riigikogu peab otsuse tegema või millise aja jooksul peab Riigikogu otsuse tegema. Sellest tulenevalt võib asuda seisukohale, et Vabariigi Presidendi ettepanekul ei ole põhiseaduse mõttes muud õiguslikku tähendust, kui eeldus Riigikogu poolt sõjaseisukorra väljakuulutamiseks. Ka õiguskirjanduses on leitud, et „Vabariigi President täidab siin tasakaalustavat ja erakondadeülese poliitika kujundaja rolli. Vabariigi President kaasab võimalusel otsuse tegemisse Riigikaitse Nõukogu. Kuna täidesaatval riigivõimul lasub otsuste elluviimise kohustus, on Vabariigi Presidendil oluline ära kuulata ka Vabariigi Valitsuse seisukohad.“⁵³

RiKS § 17 lõikes 3 sätestatakse: „[–] Riigikaitseülesandeid täitma ning piiravaid meetmeid määrama ja kohaldama võib asuda juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Ajal, kui Riigikogu arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist.“ Seadusandja seob riigikaitseülesandega asutuse või isiku avaliku võimu volituse kaaluda riigikaitseülesannete täitmist ning piiravate meetmete määramist ja kohaldamist Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule ettepaneku sõjaseisukorra väljakuulutamiseks esitamiseiga. Seega osas, mis Vabariigi Presidendi ettepanek annab aluse kohaldada haldusvälise isiku suhtes piiravaid meetmeid või kohustada teda riigikaitseülesande täitmisest tulenevalt täitma töökohustust, on tegemist koormava haldusaktiga (üldkorraldus). Vabariigi Presidendi ettepanek Riigikogule on seetõttu ka eelhaldusakt selle alusel kohaldatavate töökohustuste ja muude piiravate meetmete kohaldamise haldusaktide ja toimingute suhtes.

71. Vabariigi Presidendi ettepaneku Riigikogule sõjaseisukorra väljakuulutamiseks sidumine õiguslike tagajärgede, mis seisnevad riigikaitseülesannete täitmise või piiravate meetmete määramise või kohaldamise avaliku võimu volituses, tekkimisega ei ole õigusselge lahendus ning

⁵³ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 128, punkt 11; kättesaadav www.pohiseadus.ee.

võib olla vastuolus põhiseadusega. PS § 128 lõikes 1 ei seostata Vabariigi Presidendi ettepanekut muude õiguslike tagajärgedega, kui seda on Riigikogu volitus kuulutada välja sõjaseisukord. Põhiseaduses kasutatakse terminit „ettepanek“ ning selles sõnastuses säte on lisatud põhiseadusesse 2011. a, st pärast haldusmenetluse terminoloogia väljakujunemist. Sellest saab järeldada, et PS § 128 lõike 1 muutmise mõte ei olnud anda Vabariigi Presidendile eelhaldusakti või ajutise haldusakti andmiseks.

72. PS § 128 lõike 1 ja RiKS § 17 lõike 1 alusel kuulutab sõjaseisukorra Vabariigi Presidendi ettepanekul välja Riigikogu ning PS § 128 lõike 2 ja RiKS § 17 lõike 2 alusel Eesti vastu suunatud agressiooni korral Vabariigi President. Sõjaseisukorra väljakuulutamise õiguslikud tagajärjed on seotu nii riigikaitseülesannete täitmise ja piiravate meetmete kohaldamisega, kui ka riigi sõjalise jõu kasutamisega.

RiKS § 17 lõike 3 kohaselt asub sõjaseisukorra väljakuulutamise järel riigikaitseülesannetega asutus ja isik täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning võib kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid. Samuti kuuluvad RKSKS § 4 lõike 2 kohaselt sõjaseisukorra väljakuulutamisel rahuajal isikutele määratud ja teatavaks tehtud sundkoormised täitmisele täiendava korralduseta. Rahuajal isikule kätteantud sundvõõrandamise käsundis nimetatud vara on keelatud võõrandada alates sõjaseisukorra väljakuulutamise (RKSKS § 20 lõige 1). Lisaks võib sõjaseisukorra ajal määrata isikule täiendavaid sundkoormisi, mis kuuluvad täitmisele viivitamatult või ettenähtud tähtajal (RKSKS § 4 lõige 3).

Sõjaseisukorra väljakuulutamise järel tekib Kaitseväel õigus otsustada sõjalise jõu kasutamise üle. Sõjaseisukorra väljakuulutamine ei too automaatselt kaasa Kaitseväele õiguse relvastatud jõudu kasutada. Lähtuda tuleb konkreetsest situatsioonist ning otsuse tegemisel tuleb kaaluda kõiki õiguslikke ja poliitilisi aspekte. Oluline on Kaitseväele jätta võimalus riiki kaitsta ründe eest sõltumata väljakuulutatud olukorrast, kuid sellele järgnevad tegevused peavad olema allutatud selgele demokraatlikule tsiviiljuhtimisele. Kaitsevägi võib sõjalisse tegevusse asuda ka enne sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamist. Selliseks erandjuhtumiks saab olla olukord, kus Eesti Vabariigi vastu suunatud sõjalise ründe efektiivne tõrjumine nõuab viivitamatut tegutsemist ega jäta Vabariigi Presidendile aega kuulutada välja sõjaseisukord.⁵⁴ Vaatamata sellele, et sõjalist jõudu võib erandina kasutada ka enne sõjaseisukorra väljakuulutamist, on sõjaseisukorra väljakuulutamine siiski reeglina sõjalise jõu kasutamise eelduseks (KKS § 45 punkt 1) ning muudab sellega Kaitseväe jõu kasutamise režiimi.

73. Eelnevast nähtub, et sõjaseisukorra väljakuulutamine toob endaga kaasa riigikaitseülesannetega asutuste ja isikute kohustuse asuda riigikaitseülesannete täitmisele ja rakendada sellega seotud töökohustust, samuti annab aluse kohaldada piiravaid meetmeid konkreetse sõjalise ohu riigi julgeolekule kõrvaldamiseks. Riigikaitse on täidesaatva riigivõimu ülesanne (vt **P. K. Tupay**, põhianalüüs, lk-d 32–33) ning sellisena käsitletav avaliku võimu ülesande ehk haldusülesandena (materiaalne haldus). HMS § 8 lõike 1 järgi on haldusorgan mistahes asutus, kogu või isik, kes seaduse alusel täidab haldusülesannet (formaalselt haldus) ning seega on ka Riigikogu või Vabariigi President sõjaseisukorra väljakuulutamisel haldusorganiks. Seega on sõjaseisukorra väljakuulutamine haldusakt HMS § 51 lõike 1 tähenduses, olles samal ajal eelhaldusaktiks (HMS § 52 lõige 1 punkt 2) nende haldusaktide ja toimingute jaoks, mille üheks tingimuseks on sõjaseisukord.

⁵⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, sub § 128, punkt 5; kättesaadav www.pohiseadus.ee.

Üldkorraldusena peab sõjaseisukorra väljakuulutamise olema põhjendatud HMS § 55 ja § 56 osas, st selles peavad sisalduma õiguslik ja faktiline alus ning kaalutlused. Sõjaseisukorra väljakuulutamise peab olema põhjendatud ulatuses, et selle õiguspärasust on võimalik kohtulikult kontrollida.

74. Riigivõimu korraldavateks otsuseks on ka Vabariigi Valitsuse poolt vaherahu kehtestamine või sõlmimine, rahulepingu sõlmimine (RiKS § 18 lõige 1 punkt 3) ning Kaitseväge juhataja poolt vaherahu kehtestamine või sõlmimine, kehtestatud või sõlmitud vaherahu katkestamine (RiKS § 18 lõige 4 punkt 2).

75. Samuti on riigivõimu korraldavateks otsusteks mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise. Mobilisatsioon kuulutatakse välja Eesti Vabariigi vastase agressiooni või selle ohu korral ja kollektiivse enesekaitse operatsiooni korraldamiseks (RiKS § 23 lõige 1). Riigikogu kuulutab PS § 65 punkti 15 ja § 128 lõike 1 ning RiKS § 23 lõige 2 ja § 27 lõike 1 alusel Vabariigi Presidendi ettepanekul välja mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni. PS § 128 lõike 2 alusel Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja mobilisatsiooni, ootamata ära Riigikogu otsust.

2.1.2. Riigivõimu internsed õigusaktid

76. Riigivõimu internseteks õigusaktideks ehk siseaktideks on korraldused, ettekirjutused ja otsused, mida üks haldusorgan teeb teise haldusorgani või tema ametiisiku suhtes. Eelkõige antakse internseid õigusakte seoses sündmuse juhtimisega (sh eriolukorra juht (HOS § 24 lõige 2), erakorralise seisukorra juht ja sisekaitseülem (ErSS § 18 lõige 2 punkt 1 ja lõige 3, § 20 lõige 2 ja 8, vrd lõigetega 5 ja 6), kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra lahendamise (RiKS § 9 lõiked 3–6)). Internseteks õigusaktideks ei ole ametiisiku teenistusest kõrvaldamisele või üleviimisele suunatud korraldused (ErSS § 18 lõike 2 punktid 2–4).

77. Eriolukorra ega erakorralise seisukorra lahendamisel muutuvad alluvussuhted mõnede asutuste ja isikute vahel. Eriolukorra lahendamisel tekib täiendavalt võimalus HOS § 34 ja § 35 alusel kaasata Kaitseväge ja Kaitseliit eriolukorra tööde tegemisse. Erakorralise seisukorra juht võib ErSS § 18 lõike 2 punktide 1-4 ja lõigete 3 ja 4 alusel 1) anda sisekaitseülemale ja valitsusasutuste ning kohaliku omavalitsuse organite juhtidele korraldusi; 2) peatada täidesaatva riigivõimu asutuse ametniku teenistussuhte; 3) peatada valla- ja linnavalitsuse ametniku teenistussuhte; 4) üle viia täidesaatva riigivõimu asutuse või valla- või linnavalitsuse ametniku teisele ametikohale või teise paikkonda ilma ametniku nõusolekuta; 5) tunnistada kehtetuks sisekaitseülema korraldusi ning 6) koordineerida Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamist põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel ning riigi sisemise julgeoleku tagamisel. Olulisemad sekumise muudatused tulenevad kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamisest ja sõjaseisukorra lahendamise juhtimisest.

78. Kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist juhib peaminister (RiKS § 9 lõige 1). Peaministri pädevus kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise ja sõjaseisukorra lahendamise juhtimisel seisneb korralduste andmise pädevuses, teise haldusorgani tegevusse sekkumise pädevuses ja haldusaktide andmise pädevuses järgmiselt:

1) korralduste andmine. Peaminister võib anda valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale, samuti sõjaseisu-

korra ajal sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile ja riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutavale ministrile kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks. Korralduse andmisel tuleb arvestada asutuse ja isiku pädevust, samuti võimalust korraldust täita. (RiKS § 9 lõige 3)

2) tegevusse sekkumine. Peaminister võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal tunnistada kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning haldusakt või selle andmata jätmine takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist. (RiKS § 9 lõige 4)

3) haldusaktide andmine. Peaminister võib anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. (RiKS § 9 lõige 2) Nendeks haldusaktideks on RiKS §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõiguste ja -vabaduste piirangud. (RiKS § 10 lõige 1)

79. Samas on RiKS § 9 lõigetes 2, 5 ja 6 ja § 14 antud sarnased korralduste andmise, haldusaktide andmise ja tegevusse sekkumise pädevused ja volitused ka Vabariigi Valitsusele, Kaitseväge juhatajale, sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile ja riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutavale ministrile.

Tabel 3: Peaministri ja teiste haldusorganite pädevus kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal

	peaminister (üldjuht)	Vabariigi Valitsus	Kaitseväge juhataja	sisekaitse valdkonna minister	riigikaitse valdkonna minister
1) juhib kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist	RiKS § 9 lg 1				
2) anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks.	RiKS § 9 lg 2; § 14 lg 2 p 1	RiKS § 9 lg 2; § 14 lg 1 p 1	RiKS § 9 lg 2; § 14 lg 3 p 1	RiKS § 9 lg 2; § 18 lg 3 p 1	
3) anda valla- ja linnavalitsuse liikmele kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi	RiKS § 9 lg 3; § 14 lg 2 p 2		RiKS § 9 lg 5	RiKS § 9 lg 5	
4) anda riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi	RiKS § 9 lg 3; § 14 lg 2 p 2		RiKS § 9 lg 5; § 18 lg 4 p 1	RiKS § 9 lg 5; § 18 lg 3 p 1	
5) anda sõjaseisukorra ajal sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi	RiKS § 9 lg 3; § 14 lg 2 p 2				
6) anda sõjaseisukorra ajal riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutavale ministrile kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi	RiKS § 9 lg 3; § 14 lg 2 p 2				

7) tunnistada kehtetuks valla- ja linnavalitsuse haldusakti, kui haldusakt takistab vahetult vastavalt sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist	RiKS § 9 lg 4			RiKS § 9 lg 6	RiKS § 9 lg 6
...ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning selle andmata jätmise takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist					
8) tunnistada kehtetuks valla- ja linnavolikogu haldusakti, kui haldusakt takistab vahetult vastavalt sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist	RiKS § 9 lg 4			RiKS § 9 lg 6	RiKS § 9 lg 6
...ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning selle andmata jätmise takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist					
9) tunnistada kehtetuks riigi ametiasutuse juhi haldusakti, kui haldusakt takistab vahetult vastavalt sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist	RiKS § 9 lg 4			RiKS § 9 lg 6	RiKS § 9 lg 6
...ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning selle andmata jätmise takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist					
10) tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti, kui haldusakt takistab vahetult vastavalt sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist	RiKS § 9 lg 4			RiKS § 9 lg 6	RiKS § 9 lg 6
...ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning selle andmata jätmise takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist					
11) kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-s 15 sätestatud tingimustel	RiKS § 14 lg 2 p 2	RiKS § 14 lg 1 p 2	RiKS § 14 lg 3 p 2		
12) esitada Riigikogule riigieelarve muutmise seaduse või lisaelarve eelnõu ning otsustada vajaduse korral selle rakendamise kuni Riigikogu poolt küsimuse otsustamiseni riigieelarve seaduses sätestatud korras.		RiKS § 14 lg 1 p 3			
13) jätta täitmata Vabariigi Valitsuse korralduse ja määruse, ministri käskkirja ja määruse, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse otsuse ja määruse nii kaua, kuni see takistab vahetult riigi sõjalist kaitsmist. →vt 14			RiKS § 14 lg 3 p 3		
14) ← vt 13; nõuda Kaitseväge juhatajalt ja Kaitseväge juhataja volitatud ülemalt RiKS lg 3 p 3 nimetatud õigusakti täitmist, kui selle täitmata jätmisest on teda teavitanud õigusakti andnud asutus või isik ja on alust arvata, et õigusakti täitmine ei takista vahetult riigi sõjalist kaitsmist.	RiKS § 14 lg 4				
15) kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-des 19 ja 20 sätestatud tingimustel;	RiKS § 18 lg 2 p 1	RiKS § 18 lg 1 p 1		RiKS § 18 lg 1 p 2	

16) anda Kaitseväele korraldusi vaherahu kehtestamiseks või sõlmimiseks;		RiKS § 18 lg 1 p 2			
17) kehtestada või sõlmida vaherahu ja katkestada kehtestatud või sõlmitud vaherahu, kui vastane oma tegevusega ei täida selle tingimusi			RiKS § 18 lg 1 p 2		
18) kehtestada või sõlmida vaherahu või sõlmida rahulepingu ning esitada selle seaduses sätestatud juhul Riigikogule ratifitseerimiseks;		RiKS § 18 lg 1 p 3			
19) peatada ministri käskkirja ja määruse täitmise või tunnistada akti kehtetuks, kui see takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist.		RiKS § 18 lg 1 p 4			
20) peatada valla- ja linnavalikogu otsuse või määruse täitmise või tunnistada akti kehtetuks, kui see takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist.		RiKS § 18 lg 1 p 4			
21) peatada valla- ja linnavalitsuse [korralduse] ja määruse täitmise või tunnistada akti kehtetuks, kui see takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist.		RiKS § 18 lg 1 p 4			
22) otsustada muid riigikaitsega seotud küsimusi, mis ei ole põhiseaduse või seaduse kohaselt teise asutuse või isiku pädevuses	RiKS § 18 lg 2 p 2				

80. Selleks, et siseaktide andmine oleks selge ja volitused üheselt hoomatavad, peavad ka siseaktide andmiseks kehtima selged reeglid ja süsteem. Eelnevast võrdlusest nähtub, et kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise ja sõjaseisukorra lahendamise juhtimise regulatsioon on killustunud ning raskesti hoomatav. Selge liini moodustavad RiKS § 9 lõikes 1 peaministri pädevus juhtida kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra juhtimist ning RiKS § 18 lõike 2 punktis 2 sätestatud pädevus otsustada sõjaseisukorra lahendamisel muid riigikaitsega seotud küsimusi, mis ei ole põhiseaduse või seaduse kohaselt teise austuse või isiku pädevuses. Kuigi seadusliku aluse nõudest ei tulene, et siseaktide andmiseks peaks olema alusnorm, peavad pädevusnormid selliste aktide andmiseks olema piisavalt selged, et pädevus siseakte anda oleks selgelt arusaadav.

81. Riigivõimu internsed õigusaktid ei ole vaidlustatavad, aga vaidluse korral on võimalik erimeelsus lahendada VVS § 101 sätestatud korras. Riigivõimu internsel õigusaktil võib olla ka eksterne mõju haldusvälisele isikule (nt teise haldusorgani haldusakti kehtetuks tunnistamisel mõjutab see otsus kehtetuks tunnistatud haldusakti adressaate ja kolmandaid isikuid). Osas, mis riigivõimu internsel haldusaktil on mõju haldusvälisele isikule, tuleb selle suhtes kohaldada eksternse õigusakti (haldusakti) regulatsiooni ning need on kohtus osas, mis otsus võib riivata isiku õigusi, vaidlustatavad.

82. Eriliseks riigivõimu internseks volituseks on ka RiKS § 14 lõike 3 punktis 3 Kaitseväge juhataja „õigus“ jätta kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal täitmata Vabariigi Valitsuse korralduse ja määruse, ministri käskkirja ja määruse, valla- ja linnavalikogu ning valla- ja linnavalitsuse otsuse ja määrus. Otsus jätta täitmata kehtiv teise haldusorgani haldusakt on interne õigusakt, kuid osas, mis otsusel jätta täitmata kehtiv teise haldusorgani õigusakt on mõju haldusvälisele isikule, tuleb selle suhtes kohaldada eksternse õigusakti (haldusakti) regulatsiooni. Kuna otsus

õigusakti kohaldamata jätmise kohta on n.ö negatiivne õigusloome, siis võib selline volitus rikkuda nii pädevusjaotust kui ka põhiseadusest tulenevaid määrusandluse volitusi. Selline volitus on tõenäoliselt vastuolus seaduslikkuse ja võimude lahususe põhimõttega ning tuleks seadusest välja jätta.

2.1.3. Riigivõimu eksternsed õigusaktid

83. Riigivõimu eksternseteks õigusaktideks ehk haldusaktideks on haldusvälisele isikule suunatud korraldused, ettekirjutused või antavad load nii individuaalsete haldusaktide kui ka üldkorraldustena. Erikorra juhi antav haldusakt võib mõjutada isiku õigus ja kohustusi vahetult või eeldada täpsustamist muu haldusorgani poolt. Riigivõimu eksternsed õigusakte antakse seoses piiravate meetmete ja koormiste kohaldamisega (nt erakorralise seisukorra juht ErSS § 18 lõike 2 punktid 5 ja 6 alusel ja sisekaitseüleml ErSS § 20 lõike 1 – 8 ja 10 alusel; Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või eriolukorra juhi määratud ametiisik HOS § 26 – 33 alusel ning Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja minister kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks RiKS § 9 lõige 2, § 10, § 15, § 19 ja § 20, § 24 ning § 28). Riigivõimu eksternsed õigusaktid ehk haldusaktid piiravad isikute õigusi ning tekitavad isikutele kohustusi ning on seetõttu kohtus vaidlustatavad. Haldusakt (sh üldkorraldus) jõustub teatavakstegemise või meedias avaldamise hetkest ning isikul on selle suhtes talumiskohustus. Nende haldusaktide (sh üldkorraldus) täitmiseks saab haldusorgan kasutada isiku suhtes ka riikliku järelevalve meetmeid ja vahetut sundi.

84. Seadustes on reguleeritud avaliku võimu volitused, kuid ei ole reguleeritud õigusakti liiki ega selgelt eristatud, kas tegemist on korraldusliku-, sise- või välisaktiga. Sageli on volitused sõnastatud ühe looteluna segamini. Õigusselguse tagamiseks ei olegi vaja määratleda iga konkreetse avaliku võimu volituse juures selle teostamise vormi ega õiguskatisevahendeid, kuid korralduslikud, sise- ja välisaktid tuleks koondada erinevatesse paragrahvidesse. HOS § 24 lõikes 5 ja § 25 lõikes 4 suurendavad segadust sätteid, mille kohaselt eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht annavad oma pädevuse piires haldusaktidena korraldusi, samas kui § 24 lõikes 2 on sõna „korraldus“ kasutatud just internse õigusakti tähenduses.

85. Eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamisel kasutavad kõik korrakaitseorganid neile KorS-iga volitatud riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid ning vahetut sundi ning lisaks eriolukorra lahendamise meetmeid (HOS §-d 26–33). Kuna mitmed eriolukorra lahendamise meetmed sarnanevad riikliku järelevalve üld- ja erimeetmete ja vahetu sunniga, siis on järgnevalt neid võrreldud (vt Tabel 4: Riikliku järelevalve teostamise ja eriolukorra lahendamise regulatsiooni võrdlus).

Tabel 4: Riikliku järelevalve teostamise ja eriolukorra lahendamise regulatsioon

	riiklik järelevalve	eriolukorra lahendamine
kõrvalise isiku kaasamine vs. töökoohustus	KoS § 16 lg 1: „Korrakaitseorgan võib kohustada ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama või ohtu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikku eset korrakaitseorgani kasutusse andma isiku, kes ei ole avaliku korra eest vastutav ning kelle kohustus ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ei tulene muust seadusest	HOS § 26 – eriolukorra juht, eriolukorra töötööde juhid või nende määratud isikud võivad kohustada vähemalt 18-aastast füüsilist isikut kuni 48 tunniks eriolukorra tööd tegema, kui pädevad asutused või nende poolt vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda õigel ajal teha;

kõrvalise isiku kaasamine vs. vallasasja sundvõõrandamine	või halduslepingust, kui ta on võimeline ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama või kui tema valduses on ohtu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik ese ja kui: 1) tegemist on vahetu kõrgendatud ohuga; 2) avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või vastutaval isikul ei ole võimalik ohtu õigel ajal tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada või see ei anna piisavat tulemust; 3) korrakaitseorgan ei saa ise või vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada ja 4) kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaasatava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega.“	HOS § 27 – eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht võivad otsustada kütteaine, toidu, ravimi või muu äratarvitatava vallasasja sundvõõrandamise riigi omandisse, kui asi on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks saamiseks puuduvad või on ebamõistlikult koormavad;
kõrvalise isiku kaasamine vs kinnis- või vallasasja sundkasutus		HOS § 28 – eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht võivad otsustada kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina, seadme või muu hädaolukorra seaduse §-s 27 nimetatud vallasasja ajutisse sundkasutusse võtmise, kui asja kasutamine on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks kasutamiseks puuduvad või on ebamõistlikult koormavad;
kõrvalise isiku kaasamine vs. asja toimetamine määratud kohta		HOS § 29 – eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud ametiisik võib [---] kohustada sundvõõrandatava või sundkasutusse võetava asja omanikku või valdajat toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta;
kõrvalise isiku kaasamine vs elutähtsa teenuse osutaja kohustamine		HOS § 33 lg 1 – eriolukorra juhil ja eriolukorra tööde juhil on õigus panna elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutusega kohustus osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjastanud hädaolukorra lahendamiseks;
kõrvalise isiku kaasamine vs. sideteenuse osutamise piiramine		HOS § 33 lg 2 – eriolukorra juhil on õigus eriolukorra ajal panna sideettevõtjale ettekirjutusega kohustus piirata lõppkasutajale sideteenuse osutamist või juurdepääsu sidevõrgule, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjastanud hädaolukorra lahendamiseks
valdusesse sisene mine	KorS § 50 lg 1: „Politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitise, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi, kui: 1) see on vajalik kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks; 2) on alust arvata, et piiratud või tähistatud kinnisasjal, ehitises või ruumis viibib isik, kellelt võib võtta seaduse alusel vabaduse või kelle elu, tervis või kehaline puutumatus on tingituna tema abitust seisundist ohustatud; 3) see on vajalik seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, ning selliste nõuete täitmise tagamine on valdusesse siseneva korrakaitseorgani pädevuses.“	HOS § 30 – eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht võivad otsustada eriolukorra piirkonnas valdaja nõusolekuta valdaja kinnisasjal, ehitises või ruumis eriolukorra tööde tegemise, puude maharaiumise ja veekogude tõkestamise, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjastanud hädaolukorra lahendamiseks;

viibimiskeeld vs. lahkumiseks kohustamine	KorS § 44 lg 1: „Politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib ajutiselt keelata isiku viibimise teatud isiku läheduses või teatud kohas, kohustada teda selle isiku lähedusest või sellest kohast lahkuma või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma järgmistel juhtudel: 1) isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral; 2) ülekaaluka avaliku huvi kaitseks; 3) kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks; 4) kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks; 5) süüteomenetluse läbiviimise tagamiseks või 6) riikliku järelevalve meetme kohaldamise tagamiseks.“	HOS § 31 – Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ja eriolukorra juhi määratud ametiisik võivad kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibida, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks;
koosoleku keelamine	KorS § 63 p 1: „Keelatud on pidada koosolekut: 1) eriti ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku alal [--]“ KorS § 72 lg 1: „Prefekt võib koosoleku pidamise keelata, kui: 1) koosoleku korraldaja ei nõustu käesoleva seaduse § 69 alusel talle pandud piiranguga või ei järgi seda piirangut või 2) on alust arvata, et koosoleku pidamine tekitab kõrgendatud vahetu ohu ning ohtu ei ole võimalik tõrjuda vähem riivavat meetet kasutades.“	HOS § 32 – Vabariigi Valitsus ja eriolukorra juht võivad korraldusega piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata nende pidamise eriolukorra piirkonnas, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks;

86. Eelnevast võrdlusest nähtub, et KorS § 16, § 44, § 50 ning § 63 ja § 72 hõlmavad täies ulatuses kõik eriolukorra ajal antud avaliku võimu volitused. Peamine erinevus on selles, et KorS § 16 sõnastus on väga üldine, samas kui HOS § 26 - § 29 ja § 33 on üksikasjalikumad ja väljendavad kõrvalise isiku kaasamise erinevaid aspekte täpsemalt. Vastupidiselt on KorS § 44 ning § 63 ja § 72 täpsemad, kui HOS § 31 ja § 32 sõnastus. Eelnevast nähtub, et HOS §-des 26–33 sätestatud eriolukorra lahendamise meetmed langevad sisu, tingimuste ja ulatuse poolest olulises osas kokku vastavalt KorS § 16, § 44, § 50 ning § 63 ja § 72 sätestatud riikliku järelevalve meetmetega ning selline kordamine ei ole vajalik.

Peamine erinevus regulatsioonides seisneb selles, et kui KorS § 16, § 44 ja § 50 riikliku järelevalve meetmeid saab kohaldada iga volitatud korrakaitseorgan ning KorS § 72 alusel saab koosolekut keelata prefekt, siis eriolukorra lahendamise meetmeid saab kohaldada vastavalt Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või eriolukorra juhi määratud muu isik. See võib viia pädevuskonflikti tekkimiseni ning see konflikt tuleb lahendada vastuolu lahendamise reeglite – eelkõige erinormi eelistamise – alusel. Erinormi alusel liigub pädevus korrakaitseorgani juhilt (nt prefekt) või muult ametiisikult (nt politseiametik) Vabariigi Valitsuse, eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või eriolukorra juhi määratud muu isiku tasemele. See tagab küll eriolukorra lahendamise suurema koordineerituse, kuid vähendab meetmete kohaldamise kiirust ja paindlikkust.

87. HOS § 1 lõikest 4 ja § 3 lõikest 2 tuleneva ülesannete jäävuse põhimõtte kohaselt kehtivad KorS-ist tulenevad riikliku järelevalve üld- ja erimeetmete kohaldamise volitused edasi ja korrakaitseorganid täidavad oma ülesandeid ohu ennetamisel, väljaselgitamisel ja tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel edasi ka eriolukorra ajal. Seetõttu on oluline hinnata, kas ja millises osas on eriolukorra lahendamise meetmete sätted erinormiks riikliku järelevalve meetmete sätete suhtes. Järgnevalt on toodud mõned näited, mis erinormi väljaselgitamine nende õigusaktide koostoimes ei ole selge ega üheselt mõistetav:

88. HOS § 26 ja KorS § 16 võrdlusest nähtub, et korrakaitseorgan saab KorS § 16 lõike 1 punkti 1 kohaselt kohustada isikut tööd tegema vaid vahetu kõrgendatud ohu korral, aga eriolukorra juht, eriolukorra töötöde juhid või nende määratud isikud võivad isikut tööde tegema kohustada eriolukorra ajal sõltumata sellest, ka töö on suunatud vahetu kõrgendatud ohu tõrjumisele või muu eriolukorra töö tegemisele. KorS § 16 on regulatsiooni poolest kitsam ehk erinorm tunnuse „vahetu kõrgendatud ohu tõrjumine“ ning HOS § 26 on regulatsiooni poolest kitsam ehk erinorm tunnuse „eriolukorra töö tegemine“ osas;

89. HOS § 27 ja KorS § 16 võrdlusest nähtub, et korrakaitseorgan saab KorS § 16 lõike 1 järgi kohustada isikut osalema siis, kui „tema valduses on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik ese“, aga eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht võivad HOS § 27 järgi sundvõõrandada vallasasja siis, kui esemeks on „kütteaine, toidu, ravimi või muu äratarvitatava vallasasi [--] [, mis] on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks“ ning „muud võimalused asja õigeaegseks saamiseks puuduvad või on ebamõistlikult koormavad“. Nende tunnuste järgi võiks öelda, et HOS § 27 on erinorm, samas kui KorS § 16 lõike 1 punkt 1 tunnuse „vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks“ võib eelnimetatud olukorras muuta just KorS § 16 erinormiks (eriolukorra töö võib olla suunatud mistahes ohu tõrjumisele);

90. HOS § 32 annab Vabariigi Valitsus ja eriolukorra juhile volituse piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas, samas kui KorS § 63 punkti 1 kohaselt on eriti ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku alal avalike koosolekute pidamine keelatud. Nende normide süstemaatilise analüüsi pinnalt võiks järeldada, et kuni eriolukorra väljakuulutamiseni ei või ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku alal avalikke koosolekuid pidada, kuid samast nakkushaigusest tingitult eriolukorra väljakuulutamisel tekkitab õigus avalikke koosolekuid pidada juhul, kui Vabariigi Valitsus või eriolukorra juht ei ole neid korraldusega eraldi keelanud. Ilmselt ei ole see kooskõlas kummagi regulatsiooni eesmärgiga ning ilmestab ebaõnnestunud üld- ja erinormi suhet.

91. Eelnevast nähtub, et riikliku järelevalve meetmete ning eriolukorra lahendamisel meetmete omavahelised seosed ei ole selged ega vastuoludeta kohaldatavad. Arvestades HOS § 1 lõikes 4 ja § 3 lõige 2 sätestatud ülesannete jätkuvuse põhimõtet tuleb kriitiliselt hinnata, kas niivõrd ulatusliku HOS § 26 - § 33 ja KorS § 16, § 44, § 50 ning § 63 ja § 72 regulatsioonide kattuvuse korral on mõistlik eriolukorra lahendamise meetmeid eraldi reguleerida. KorS-st ja HOS-st tulenevate regulatsioonide samaaegse kehtimise korral on põhiline küsimus, kes teeb sisulise otsuse meetme kohaldamise kohta - kas Vabariigi Valitsus (HOS §-id 31, 32), eriolukorra juht (HOS §-id 26-33), eriolukorra tööde juht (HOS §-id 26-31, 33) või muu eriolukorra juhi määratud ametiisik (HOS §-id 26, 29, 31) või eriolukorra tööde juhi määratud isik (HOS § 29 lg 1) või pädev korrakaitseorgan. Kaaluda tuleks lahendust, et määrata kindlaks, milliste riikliku järelevalve meetmete kohaldamise peab korrakaitseorgan eelnevalt eriolukorra juhi või muu HOS §-des 26-33 nimetatud haldusorganiga kooskõlastama või millised otsused kuuluvad eriolukorra juhi või muu HOS §-des 26-33 nimetatud haldusorgani poolt kinnitamisele (sanktsioneerimine). Selle juures tuleb arvestada, et riikliku järelevalve meetme kohaldamine on sageli kiireloomuline ning selle kooskõlastamise või kinnitamisega seotud menetlus ei või takistada eriolukorra tõhusat ja mõjust lahendamist. KorS § 16, § 44, § 50 ning § 63 ja § 72 tuleks muuta selliselt, et nende kohaldamine eriolukorra lahendamiseks oleks võimalik.

Autor on seisukohal, et HOS §-d 26–33 tuleb tunnistada kehtetuks ja sätete sisu viia üle korra-
kaitseeadusesse ning selgelt määratleda, millised haldusorganid on pädevad neid riikliku järe-
levalve meetmeid kohaldama. Autori hinnangul tuleb HOS-i täiendada §-dega 33¹ ja 33² järg-
mises sõnastuses:

„§ 33¹. Eriolukorra korrakaitseorgan

*(1) Eriolukorra ajal rakendab riikliku järelevalve meetmeid korrakaitseorgan, kelle pädevuses on eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamine, ning käesoleva pa-
ragrahi lõike 2 alusel määratud korrakaitseorgan.*

*(2) Eriolukorra juht võib määrata korrakaitseorgani, kes on pädev rakendama riikliku järele-
valve meetmeid eriolukorra lahendamiseks, kui on täidetud üks järgmistest tingimustest:*

*1) eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise eest vastutav korra-
kaitseorgan ei ole võimeline või ei ole õigel ajal võimeline riikliku järelevalve meetmeid kohal-
dama, ning ametiabi ja kaasamisega ei ole võimalik õigeaegselt ja piisavalt riikliku järelevalve
meetmeid kohaldada;*

*2) eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise või selle raames teh-
tavate eriolukorra tööde eest vastutavad mitu korrakaitseorganit ning ühe vastutava korrakait-
seorgani määramine on vajalik eriolukorra lahendamiseks ja korrakaitseorganite koostöö pa-
remaks korraldamiseks.*

§ 33². Eriolukorra meetmete kinnitamine

*(1) Eriolukorra ajal on korrakaitseorgan kohustatud tema poolt kohaldatud töökohustus, val-
lasasja sundvõõrandamise, asja sundkasutuse, viibimiskeelu ja liikumisvabaduse piirangute
kohaldamise ja avalike kogunemiste piiramiseks saama eriolukorra juhi kinnituse.*

*(2) Korrakaitseorgan esitab eriolukorra tööde juhile esildise, millele lisab käesoleva parag-
rahi lõikes 1 nimetatud riikliku järelevalve meetme kohaldamise haldusakti. Korrakaitseorgan
võib asuda käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud riikliku järelevalve meetet kohaldama, kui
eriolukorra juht või tema volitusel eriolukorra tööde juht on haldusakti kinnitanud.*

*(3) Korrakaitseorgan võib kohaldada käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud riikliku järele-
valve meetmeid ilma käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud esildist esitamata või kinnitust
saamata, kui see on vajalik vahetu olulise või kõrgendatud ohu avalikule korrale tõrjumiseks
või rikkumise kõrvaldamiseks. Sellisel juhul esitab korrakaitseorgan esildise viivitamata riik-
liku järelevalve meetme kohaldamise ajal või pärast seda.*

*(4) Kui esinevad käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud riikliku järelevalve meetme kohalda-
mise õiguslik ja faktiline alus ning pädev korrakaitseorgan ei ole riikliku järelevalve meetet
kohaldanud, siis võib eriolukorra juht või tema volitusel eriolukorra tööde juht anda korrakait-
seorganile korralduse riikliku järelevalve meetme kohaldamiseks.*

*(5) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud riikliku järelevalve meetme kohaldamise õi-
guslik ja faktiline alus puuduvad või langevad ära, kuid korrakaitseorgan alustab või jätkab
riikliku järelevalve meetme kohaldamist, siis võib eriolukorra juht või tema volitusel eriolu-
korra tööde juht anda korrakaitseorganile korralduse riikliku järelevalve meetme kohaldamise
peatamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks või keelata riikliku järelevalve meetme kohalda-
mine.“*

92. Erakorralise seisukorra abinõud on sätestatud ErSS § 17 lõikes 1, § 18 lõikes 2 ning § 20 lõikes 3 ühes loetelus korralduslike pädevustega. Osa erakorralise seisukorra abinõusid on hõlmatud riikliku järelevalve erimeetmetest ning põhimõtteliselt kõik erakorralise seisukorra abinõusid on riikliku järelevalve meetmed.

Tabel 5: Erakorralise seisukorra abinõud ja riikliku järelevalve erimeetmed

ErSS	erakorralise seisukorra abinõu	haldusorgan	seotud riikliku järelevalve erimeetmed*	haldusakti liik ja kohalduvad erinõuded
§ 17 lg 1 p 2	kehtestada piirangud Eestisse sisse- ja väljasõitmisel;	VV	–	üldkorraldus; avaldatakse meedias ning taastatakse piirikontroll
§ 17 lg 1 p 3	kehtestada politseitunni – keelu kindlaksmääratud ajavahemikul viibida tänavatel ja muudes avalikes kohtades ilma selleks eraldi väljaantava läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita;	VV	KorS § 32 – isikusamastuse tuvastamine KorS § 44 – viibimis-keeld	üldkorraldus; avaldatakse meedias ja tehakse teatavaks puudutatud isikutele ning eeldab ka siltide väljapanekut
§ 17 lg 1 p 4	kehtestada dokumentide liigid, mis on nõutavad tänavatel ja muudes avalikes kohtades viibimiseks ajal, kui nimetatud kohtades viibimine on keelatud ilma vastavate dokumentideta, ja vajadusel nende dokumentide vormid;	VV	KorS § 32 – isikusamastuse tuvastamine KorS § 34 – jälgimis- seadmestik KorS § 44 – viibimis-keeld	üldkorraldus; avaldatakse meedias või tehakse kohaga seotud isikutele teatavaks.
§ 17 lg 1 p 5	keelata streikide ja töösulgude korraldamise;	VV	–	üldkorraldus, olulisuse järgi võiks olla ka määrus, aga suunatud konkreetse juhtumi lahendamisele
§ 17 lg 1 p 6	keelata koosolekute, demonstratsioonide ja pikettide korraldamise ning muud isikute kogunemised avalikes kohtades;	VV	KorS § 72 – koosoleku keelamine	üldkorraldus; olulisuse järgi võiks olla ka määrus, aga suunatud konkreetse juhtumi lahendamisele
§ 17 lg 1 p 7	keelata massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamise;	VV	–	üldkorraldus, aga konkreetsete massiteabevahendi valdaja suhtes individuaalne ettekirjutus
§ 17 lg 1 p 8	peatada raadio- ja teleaadete edastamise ning ajakirjandusväljaannete väljaandmise;	VV	–	ettekirjutus konkreetsele raadio- või teleaate tootjale või ajakirjandusväljaande väljaandjale
§ 17 lg 1 p 9	kohustada massiteabevahendite valdajaid säilitama edastatud raadio- ja teleaadete salvestusi erakorralise seisukorra lõppemiseni;	VV	–	ettekirjutus konkreetsele raadio- või teleaate tootjale või ajakirjandusväljaande väljaandjale
§ 17 lg 1 p 11	piirata või keelata relvade, mürkainete ja alkohoolsete jookide müüki;	VV	–	sõltuvalt sisust individuaalne ettekirjutus ettevõtjale või üldkorraldus
§ 17 lg 1 p 12	kehtestada toiduainete müügi erikorra;	VV	–	üldkorraldus, aga sõltuvalt sisust võib olla ka määrus (norm ei vasta volitusnormi nõuetele)

§ 17 lg 1 p 13	kehtestada mootorikütuse müügi erikorra;	VV	–	üldkorraldus, aga sõltuvalt sisust võib olla ka määrus (norm ei vasta volitusnormi nõuetele)
§ 17 lg 1 p 14	kehtestada piirangud sidevahendite kasutamisele;	VV	–	üldkorraldus, aga sõltuvalt sisust võib olla ka määrus (norm ei vasta volitusnormi nõuetele)
§ 17 lg 1 p 15	kehtestada piirangud transpordivahendite liikumisele;	VV	– → ErSS § 20 lg 3 p 1	üldkorraldus, aga sõltuvalt sisust võib olla ka määrus (norm ei vasta volitusnormi nõuetele)
§ 17 lg 1 p 17	esitada massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teateid kohustuslikuks avaldamiseks massiteabevahendites.	VV	–	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)
§ 18 lg 2 p 5	piirata liikumisvabadust Eesti territooriumil või selle osal;	ESJ	KorS § 44 – viibimis-keeld	üldkorraldus, aga sõltuvalt sisust võib olla ka määrus (norm ei vasta volitusnormi nõuetele)
§ 18 lg 2 p 6	esitada massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teateid kohustuslikuks avaldamiseks massiteabevahendites;	ESJ	–	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)
§ 20 lg 3 p 1	rakendada piiranguid transpordivahendite liikumisele;	SJÜ	– ←ErSS § 17 lg 1 p 15	individuaalsed ettekirjutused ja toimingud piirangu rakendamiseks, sh liikluskorraldusvahendite väljapanek.
§ 20 lg 3 p 2	rakendada isikute suhtes, kes viibivad politseitunni ajal tänavatel või muudes avalikes kohtades, dokumentide kontrolli;	SJÜ	KorS § 32 – isikusamastuse tuvastamine ←ErSS § 17 lg 1 p 3	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)
§ 20 lg 3 p 3	rakendada isikute suhtes, kes viibivad tänavatel või muudes avalikes kohtades ilma läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita, kui see on nõutav, isikute ja asjade läbivaatust;	SJÜ	KorS § 47 – turvakontroll KorS § 48 – isiku läbivaatus KorS § 49 – vallasasja läbivaatus ←ErSS § 17 lg 1 p 3 ja 4	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)
§ 20 lg 3 p 4	rakendada isikute suhtes, kes rikuvad avalikku korda ning kes ei ole vastava paikkonna elanikud, saatmist paikkonda, mille elanikud nad on;	SJÜ	–	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)
§ 20 lg 3 p 5	rakendada nende isikute läbivaatust, kelle kohta on andmeid, et nende valduses on ilma vastava loata relvad või lõhkeained, samuti nimetatud isikute asjade, töö- ja eluruumide ning transpordivahendite läbivaatust;	SJÜ	KorS § 47 – turvakontroll KorS § 48 – isiku läbivaatus KorS § 49 – vallasasja läbivaatus	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)
§ 20 lg 3 p 6	rakendada piiranguid nende isikute õigusele posti, telegraafi või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele, kelle suhtes on alust arvata, et nad oma tegevusega ohustavad Eesti põhiseaduslikku korda;	SJÜ	JAS § 25 – sõnumisaladuse piiramine	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)

§ 20 lg 3 p 7	rakendada isikutelt relvade ning mürk- ja lõhkeainete äravõtmist erakorralise seisukorra ajaks;	SJÜ	← § 17 lg 1 p 11 KorS § 52 – vallasasja hoiulevõtmine	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)
§ 20 lg 3 p 8	rakendada käesoleva seaduse § 17 1. lõike punktides 7–9 loetletud piiranguid massiteabevahendite valdajate suhtes;	SJÜ	← § 17 lg 1 p-d 7–9	individuaalne ettekirjutus (edasilükkamatu korraldusena ei pea olema kirjalik)
§ 20 lg 3 p 9	teha maa-ala, ehitise või seadme ajutiseks riigikaitseobjektiks määramise ning riigikaitseobjektivastase ründe ennetamiseks või tõkestamiseks Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise ettepanekuid;	SJÜ	–	siseakt või asjaga seotud üldkorraldus.

* riikliku järelevalve meetme puudumine ei tähenda, et korrakaitseorgan ei võiks kasutada sama eesmärgi saavutamiseks riikliku järelevalve üldmeedet. KorS § 28 kohaselt võib haldusorgan teha mistahes sisuga ettekirjutuse, mis on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks.

93. ErSS on võetud vastu 10.01.1996 ning KorS jõustumisel 1. juulil 2014 ei ole ErSS-i üle vaadatud. Arvestades, et enamus ErSS-is sätestatud erakorralise seisukorra abinõusid on hõlmatud riikliku järelevalve meetmetega, tuleks nende kahe õigusakti seosed üle vaadata (vt nt analüüsi punkti 91, lk 46). Seda eriti arvestades, et ErSS § 6 kohaselt ei muutu erakorralise seisukorra ajal teiste asutuste ja isikute põhiülesanded, pädevus ega volitused.

* * *

Kokkuvõte 4. Kriisi ja erikorra lahendamisel tuleb eristada konstitutsioonilisi otsuseid, riigivõimu internseid õigusakte (siseakte) ja riigivõimu eksterneid õigusakte (haldusakte). Konstitutsioonilised otsused seisnevad erikorra väljakuulutamise eelduseks olevate asjaolude tuvastamises ja erikorra väljakuulutamises. Viimane on küll osaliselt poliitiline otsustus, kuid - olles teiste piiravate meetmete kohaldamise eelduseks – võib rikkuda eelhaldusaktina isikute õigusi. Siseaktid on suunatud teisele haldusorganile või asutuse siseselt ega saa reeglina tekitada kahju või kohustusi haldusväliste isikutele. Siiski võib siseakt olla eelhaldusaktiks mõne meetme kohaldamisele või põhiõiguse piiramisele. Sama haldusorgani siseselt ei oleks sellele õiguslikku tähendust, aga kui siseakt on eelhaldusaktiks ja sellena õiguslikult siduv haldusakti andnud või õigusi piirava toimingu sooritanud haldusorganile, siis võib ka see olla kohtumenetluse esemeks. Haldusaktid on see osa kriisi ja erikorra ajal antavaid õigusakte, mis on suunatud haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Need haldusaktid eeldavad isikule kätte toimetamist – isegi kui teatavakstegemine on seaduse järgi piisav, saab isiku suhte sundi kohaldada ja teda vastutusele võtta ainult siis, kui haldusorgan suudab tõendada haldusaktist teada saamist – ning neid saab haldusorgan tagada haldussunni kohaldamisega.

2.2. Erikorra ajal haldusaktid andmise menetlusnõuete erisused

94. HMS-i, KorS-i ega muu seaduse kohaldamine ei ole kehtiva õiguse kohaselt kriisi või erikorra ajal välistatud, v.a ErSS-is ja RiKS-is sätestatud erisused. HMS § 40 lõike 3 punkt 1 kohaselt võib viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks jätta menetlusosalise ära kuulamata ning

HMS § 55 lõike 2 kohaselt võib edasilükkamatu korralduse anda mistahes vormis – need erisused on HMS-ist enesest tulenevalt kohaldatavad, kui kriisi või erikorra lahendamisel on vaja tegutseda kiiresti.

95. Tulenevalt RiKS §-dest 10 ja 11 on HMS-i suhtes nähtud ette järgmised erisused:

1) HMS § 55 lõikest 1 ja § 56 lõikest 2 tulenevalt peab haldusaktis olema märgitud õiguslik ja faktiline alus ning selge ja arusaadav resolutiivosa. RiKS § 10 lõike 2 kohaselt peavad piirava meetme kohaldamise haldusaktis olema märgitud 1) piirava meetme kohaldamiseks õigustatud asutused ja isikud ning nende avaliku võimu volitused; 2) piirava meetme kohaldamiseks lubatud tegevused ja meetme kohaldamise nõuded; 3) vajaduse korral isikud või isikute kategooriad, kelle suhtes piiravat meedet kohaldatakse või ei kohaldata; 4) võimaluse korral piirava meetme kohaldamise ajavahemik ja piirkond. RiKS § 10 lõiget 2 võib tõlgendada eelkõige HMS § 55 lõikest 1 tuleneva täpsustusena, millistele tingimustele peab vastama piirava meetme kohaldamise haldusakti resolutiivosa, et see oleks selgelt määratletud. RiKS § 10 lõikest 2 ei saa teha järeldust, et muus osas ei pea piirava meetme kohaldamise haldusakt vastama haldusaktile esitatavatele nõuetele. Piirava meetme kohaldamise otsus võib olla suunatud küll eelkõige haldusorganile, kes seda meedet vahetult kohaldab, kuid eelhaldusaktina omab õiguslikku mõju ka isiku, kelle suhtes meedet kohaldatakse, suhtes. Seetõttu peab piirava meetme kohaldamise otsustus vastama haldusaktile esitatavatele nõuetele ka siis, kui see on vahetult suunatud meedet vahetult kohaldavale haldusorganile (siseakt). Eelhaldusaktina vastab piirava meetme kohaldamise otsustus eelkõige üldkorralduse tunnustele. HMS läbivalt ega RiKS § 10 lõige 2 ei erista, kas tegemist on individuaalse haldusaktiga või üldkorraldusega. Haldusakti selguse ja põhjendamise nõuded peavad olema samavõrd täidetud ka siis, kui tegu on üldkorraldusega;

2) HMS § 61 lõike 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni. RiKS § 10 lõike 3 kohaselt muutub piirava meetme kehtestamise haldusakt kehtetuks ning samal eesmärgil uusi haldusakte ei või anda, kui piiramise aluseks olnud kõrgendatud kaitsevalmidus, sõjaseisukord, mobilisatsioon või demobilisatsioon lõpeb või piiramise eesmärk saavutatakse;

3) HMS § 61 lõigete 2 ja 5 kohaselt toimetatakse isikule haldusakt kätte, kui 1) sellega piiratakse isiku õigusi või isikule pannakse täiendavaid kohustusi; 2) sellega tunnistatakse isiku kahjuks kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt; ning 3) sellega jäetakse rahuldamata isiku taotlus või keeldutakse isiku suhtes soodustavat haldusakti andmast. RiKS § 11 lõike 1 kohaselt jõustub kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldamiseks ning sõjaseisukorra lahendamiseks antud haldusakt, sealhulgas piiravate meetmete kohaldamise haldusakt selle teatavaks tegemisel vahetule täitjale või selle avaldamisel üleriigilise levikuga massiteabevahendis ning see õigusakt avaldatakse ka Riigi Teatajas.

96. ErSS §-st 4 tulenevalt on nähtud ette järgmised erisused HMS-i suhtes:

1) HMS § 3 lõike 1 kohaselt võib põhiõigusi piirata üksnes seaduse alusel. Koostoimes PS § 3 lõikega 1 tuleneb seadusliku aluse nõudest, et seadusega peab olema määratud kindlaks põhiõigustesse sekkumise tingimused, sekkumise viis ja ulatus. ErSS § 4 kohaselt võib erakorralise seisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata isikute õigusi ja vabadusi järgneva nimekirja alusel. ErSS § 17, § 18 lõike 2 punktides 2 – 5, § 19 ning § 20 lõikes 3 on määratud loeteludena Vabariigi Valitsuse, erakorralise seisukorra juhi, sisekaitseülema ning

Riigikohtu piiratud isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste piiramise tingimused ja piirangu ulatus on seadusega määratlemata;

2) HMS § 61 lõike 1 kohaselt hakkab haldusakt kehtima adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates ning avalikult teatavaks tehtud haldusakt hakkab kehtima 10. päeval pärast avaldamist. HMS § 30 lõike 1 kohaselt avaldatakse haldusaktist üksnes resolutiivosa, ei avaldata HMS § 7 lõikes 3 nimetatud andmeid ning haldusakt avaldatakse üleriigilise levikuga ajalehes või seaduses sätestatud juhtudel ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. ErSS § 17 lõigete 4 ja 5 kohaselt jõustub Vabariigi Valitsuse erakorralist seisukorda korraldav õigusakt selle avaldamisega üleriigilise levikuga massiteabevahendites ning see avaldatakse vastuvõtmisele järgneval tööpäeval Riigi Teatajas. ErSS § 21 lõikest 1 kohaselt jõustuvad erakorralise seisukorra juhi ja sisekaitseülemade korraldused 1) korralduse avaldamisega Riigi Teatajas; 2) korralduse avaldamisega üleriigilise levikuga massiteabevahendites, kui korraldus avaldatakse massiteabevahendites enne avaldamist Riigi Teatajas; 3) korralduse teatavaks tegemisega selle vahetule täitjale.

* * *

Kokkuvõte 5. Menetlus- ja vorminõuete eesmärk on tagada haldusakti kontrollitavus ning formaalne vastavus kehtivale õigusele. RiKS ja ErSS-is on tehtud mitmeid erisusi haldusakti menetlus- ja vorminõuete osas, mille seos kriisi ja erikorra lahendamise vajadustega ei ole selge, nt haldusakti kättetoimetamise asemel teatavaks tegemine tekitab tõendamise probleemi haldussunni või adressaadi vastutuse kohaldamisel ega aita kuidagi kaasa piiravate ja koormavate haldusaktide tõhusale täitmisele. RiKS § 10 ja § 11 on sätestatud haldusakti sisule esitatavad nõuded, aga pole aru saada, kas need on HMS-i § 55 ja § 56 suhtes täiendavad või asendavad nõuded. RiKS § 10 lõike 3 kohaselt muutub haldusakt kehtetuks selle eesmärgi saavutamisel, aga ei ole tuvastatud, kuidas eesmärgi saavutamine tõendatakse. RiKS § 11 lõike 1 kohaselt jõustub õigusi piirav haldusakt teatavastegemisest, aga ei nähtu, kuidas lahendada tõhusalt õigusvaidlus teatavaks tegemise fakti üle. Sarnaselt ErSS § 17 lõigete 4 ja 5 jõustuvad erakorralise seisukorda lahendavad piiravad haldusaktid avaldamisest, aga sunni kohaldamise eelduseks on selle kehtivus isiku suhtes, mis algab haldusaktist teada saamisest. Viimast on siiski raske tõendada ning see võib takistada ka haldussunni või vastutuse kohaldamist. ErSS § 17, § 18 lõike 2 punktides 2 – 5, § 19 ning § 20 lõikes 3 on loobutud seadusliku aluse nõudest ja sõnastatud piirangu alused pelgalt loeteludena, mille tõttu ei ole aru saada, millistel tingimustel ja ulatuses võib piiranguid kohaldada.

2.3. Haldusmenetluse erisused kriisi ja erikorra lahendamisel

97. Riigikohus on hea haldus põhimõtte tuletanud PS § 14 kui osa põhiõigusest korraldusele põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel. Selles tähenduses garanteerib PS § 14 üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele. Õiglane menetlus on oluline põhiseaduslik väärtus, mis juurdub õigusriigi põhimõttes. Õigus korraldusele ja menetlusele väljendab ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige ja õiglase tulemuse saavutamisele. PS § 14 sisaldab isiku subjektiivset õigust nõuda ja riigi, eelkõige seadusandja, objektiivset kohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse. Seadusandja peab kehtestama haldusmenetluse reeglid, kuid nende täpsustamine võib seadusandja üldjuhul volitada ka täitevvõimule. Hea halduse põhimõtte järgimine eeldab muuhulgas ka seda, et isikule tuleb

anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet.

98. HMS § 40 lõike 3 punktist 1 tuleneb volitus jätta menetlusosaline ärakuulamata, kui see on vajalik viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks, ning § 55 lõikest 2 tuleneb volitus anda edasilükkamatu korraldus muus kui kirjalikus vormis. Süstemaatilise tõlgendamise teel võib jõuda järeldusele, et HMS § 40 lõikes 3 nimetatud juhtudel ei pea ka menetlusosalisi teavitama haldusmenetluse alustamisest (HMS § 35), selgitama neile menetlust (HMS § 36) ega tagama informatsioonilisi õigusi (HMS § 37) ning HMS § 55 lõikes 2 nimetatud juhul ei pea muus vormis antud haldusakti kätte toimetama (HMS § 62 lõige 2 ja 5). See õiguslik vaieldavus ei ole kriisi või erikorra haldusmenetluse probleem, vaid puudutab ka haldusmenetluse läbiviimist tavakorra ajal.

99. HMS § 55 ja § 56 ei võimalda anda – v.a muus vormis antav edasilükkamatu korraldus – põhjendamata kirjalikke haldusakte. HMS § 5 lõigete 1 ja 2 tulenevalt saab haldusorgan kaalutusõiguse alusel otsustada selle üle, kui põhjalikud ja analüütilised on haldusakti põhjendused, kuid piir resolutsioonina antava haldusakti ning põhjendatud kirjaliku haldustki vahel ei ole selge. Kuigi selgus resolutsioonina antavate haldusaktide ja põhjendatud haldusakti vahel on oluline ka tavakorra ajal, siis kriisi ja erikorra lahendamise ajal on see eriti oluline. Resolutsioonina antav haldusakt (vrd HKMS § 169 otsus lihtmenetluses) ei pea olema täielikult põhjendamata, nt võib sisaldada resolutiivosale lisaks viidet alusnormile ja otsustamise aluseks olnud peamistele tõenditele, otsuse seisukohalt eriti tähtsale kaalutlusele vms, kuid ei ole temas endas sisalduvate põhjenduste alusel täies ulatuses kontrollitav. Kriisi ja erikorra ajal resolutsioonina antud haldusaktide puhul on oluline see, et haldusorganil oleks võimalik tagantjärgi isiku taotluse alusel või kohtumenetluses haldusakti põhjendusi täiendada ja täpsustada.

100. HMS § 55 lõike 2 kohaselt tuleb haldusakt vormistada reeglina kirjalikus vormis ning ainsaks erandiks on edasilükkamatu korralduse tegemine. Kuigi mõiste „edasilükkamatu korralduse andmiseks“ on laialt tõlgendatav, ei hõlma see siiski paljusid praktikas tunnustatud juhtumeid, nt kui tehakse isiku suhtes soodustav otsus ja sellest tulenev õigus realiseeritakse kohe, kui asjaolud on selged ja vaidlus puudub, kui haldusakt antakse vaikimisi, tegevusega või isiku käitumise talumisega jms. Eriti ilmne on see KorS'i alusel riikliku järelevalve meetme või vahetu sunni, mis on olemuselt ettekirjutused, kohaldamisel – sellisel juhul avaldub haldusakti andmine adressaadi jaoks riikliku järelevalve meetme või vahetu sunni faktilises kohaldamises (nt haldusakt isiku kinnipidamise kohta avaldub tema faktilises kinnipidamises, haldusakt jõu kasutamiseks isiku suhtes avaldub jõu faktilises kasutamises, valdusesse sisenemise otsus avaldub faktilises valdusesse sisenemises jne) (seda järeldust ei mõjuta ka asjaolu, kui haldusorgani siseselt vormistatakse riikliku järelevalve meetme või vahetu sunni kohaldamise kohta kirjalikus või muus vormis dokument). HMS § 55 lõikes 2 sätestatud muus vormis haldusakti andmise alused tuleb viia vastavusse väljakujunenud praktikaga ja avaliku korra tagamise vajadusega või viia see osa regulatsioonist üle KorS'i haldusmenetluse erisusena.

* * *

Kokkuvõte 6. Menetlusnormide ülesanne on tagada haldusotsuste sisu õigus ja kontrollitavus ning nende tähtsus on seda suurem, mida avaram kaalutusõigus on haldusorganile sisulise otsuse tegemisel jäetud. PS § 14 tagab üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele. PS § 14 sisaldab isiku subjektiivset õigust nõuda ja riigi, eelkõige seadusandja, objektiivset kohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral ta-

gaks põhiõiguste teostumise ning kaitse. Hea halduse põhimõte ei eelda kirjalikku menetlust, kõigi menetlusosaliste kaasamist, menetlustoimingute protokollimist või muid kiiret või edasilükkamatut tegutsemist takistavate toimingute sooritamist, kuid nõuab menetluse reeglite täpset määratlemist seaduse tasemel või täpsustamist haldusorgani tegevuses. Kriisi või erikorra ajaks tavakorrast erinevate menetlusreeglite kehtestamine ei piira hea halduse põhimõtet, vaid rakendab seda tavakorrast erinevalt. Kriisi ja erikorra ajal resolutsioonina antud haldusaktide puhul on oluline see, et haldusorganil oleks võimalik tagantjärele isiku taotluse alusel või kohtumenetluses haldusakti põhjendusi täiendada ja täpsustada. HMS § 55 lõikes 2 sätestatud muus vormis haldusakti andmise alused on sisuliselt täiendatud KorS riikliku järelevalve meetmete kohaldamise ja vahetu sunni kohaldamise volitustega.

2.4. Erikorra lahendamise pädevus- ja menetlusnormid

101. Ülesannete täitmise korraldust tuleb hinnata riigivõim tsentraliseerituse ja kontsentreerituse aspektist. Tsentraliseeritus näitab, kuivõrd avaliku võimu teostamine ja haldusülesannete täitmine on koondatud riigi pädevusse. Seevastu detsentraliseerituse määr näitab, millises ulatuses on avaliku võimu teostamine ja haldusülesannete täitmine jagatud riigist juriidiliselt lahutatud avaliku võimu kandjate (kohaliku omavalituse üksused ja teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud, riigi osalusel eraõiguslikud juriidilised isikud, haldusakti või lepinguga haldusülesandeid täitma volitatud füüsilised isikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud). Kontsentreerituse määr näitab, kuivõrd avaliku võimu teostamine ja haldusülesannete täitmine on riigi siseselt koondatud keskvalitsuse ja tippjuhtide pädevusse. Seevastu dekontsentreerituse määr näitab, millises ulatuses on avaliku võimu teostamine ja haldusülesannete täitmine jagatud erinevate riigi asutuste ning kesk- ja kohalike asutuste vahel.

102. Tavakorra ajal on erinevate haldusülesannete täitmine määratletud pädevusjaotusega ning iga haldusorgan korraldab ja täidab enda pädevuses olevaid haldusülesandeid iseseisvalt (dekontsentratsiooni põhimõte). Suur osa ülesandeid on antud seadusega või seaduse alusel kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste isikute täita (detsentralisatsiooni põhimõte). Kriisi või erikorra lahendamiseks võib reageerida kahel erineval viisil:

1) juhtimise, pädevuse ja meetmete koondamine. Koondumise eelised, mida soovitakse saavutada, on ühtse tegutsemise tagamine, selge otsustus- ja juhtimisstruktuuri loomine, ressursside mobiliseerimine ning kiire otsustus- ja tegusemisvalmidus. Koondumise eeliseks on samuti spetsiifilise väljaõppe, ressursside ja parimate erialateadmistega inimeste osalemine. Koondumise puuduseks on see, et juhtimine koondub väheste isikute kätte ning võib seetõttu olla haavatav. Kehtivale õigusele on omane kriisi ja erikorra lahendamisel juhtiva asutuse või erikorra juhi, kes korraldab või kellele alluvad teised erikorra lahendamisel osalevad haldusorganid enda pädevuse piires ning kellele on antud volitus otsustada erikorra spetsiifiliste meetmete kohaldamine, määramine;

2) juhtimise, pädevuse ja meetmete hajutamine. Hajutamise eelised, mida soovitakse saavutada, on paindlik ja mitmekülgne spetsialiseeritud kriisi või erikorra ajal tegutsemine, ühe rünnatava juhtimiskeskuse puudumine ning paindlik rünnatud haldusorgani või ressursi asendamine. Hajutamise eeliseks on samuti sündmusest vahetult puudutatud isikute suurem kaasamine, probleemi ja võimalike lahenduste viimine paljude inimesteni ning erinevate teadmiste, üld- ja erioskuste kasutamine. Hajutamise puuduseks on kriisi või erikorra lahendamise vähene

juhitavus, propaganda võimalik mõju ning sõltuvus üldistest hoiakutest. Kehtivas õiguses kasutatakse hajutamist eelkõige elanikkonna kaitse ülesannete korraldamisel ning Kaitseliidu tegevuses (näiteks hajutatud lahingutegevuse etapi harjutamine, üldise vastupanu valmiduse ja võimekuse tõstmine ning sellega seotud elanikkonnakaitse tegevused).

Tavakorra ajal eristatakse selgelt strateegilist planeerimist (arengukavad), organisatsiooni juhtimist (tegevusplaan ja jooksvad ülesanded) ja funktsiooni juhtimist (projekti, valdkonna või protsessi juhtimine), kuid kriisi ja erikorra ajal on vajalik eristada strateegilist-, taktikalist- ja operatiivset juhtimist. Nende juhtimisvaldkondade eripära avaldub järgmises:

3) strateegiline juhtimine. Strateegilisel tasemel tehakse põhimõttelisi otsuseid kriisi või erikorra lahendamise kohta. Sellisteks on eelkõige otsused erikorra väljakuulutamise ja lõpetamise kohta, vaherahu sõlmimise, peatamise ja lõpetamise ning rahulepingu sõlmimise kohta ning olulise poliitilise tähtsusega küsimused (nt teatud ala mahajätmise, piirkonnas karantiini väljakuulutamise, vara ulatusliku riigistamise jms kohta). Strateegilised otsused tuleks teha ühelt poolt kõrgel poliitilisel tasandil, aga need peaksid olema ma allutatud kõrgel tasemel poliitilistele kontrollimeetmetele (nt kinnitamine Riigikogus, vaidluse lahendamine otse Riigikohustus jne). Strateegilise taseme otsusteks on ka otsuse tegemine kavandatud tulemuse kohta, nt kas põhimõtteliselt lastakse metsatulekahju ala tühjaks põleda ja tõkestatakse üksnes tulekahju levikut, või tehakse kustutustöid ka põlengualal; kas ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel viiakse ohustatud alalt ära kõik inimesed, vajadusel vahetut sundi kasutades, või jäetakse need, kes ei soovi lahkuda, maha jne. Strateegilise juhtimise õiguslikeks instrumentideks on seadused, seadlused, määrused ja üldkorraldused;

4) taktikaline juhtimine. Taktikaline juhtimine on kriisi või erikorra lahendamise kui tervikliku sündmuse juhtimine. Selleks on eelkõige erinevate kaasatud haldusorganite ja vabatahtlike tegevuse juhtimine (ülesannete täitmise planeerimine, korraldamine, kontrollimine ja tagasisidestamine), ressursside juhtimine ning meetmete ja taktika põhiküsimuste otsustamine. Kui strateegilisel tasandil määratakse kindlaks üldine eesmärk ja korraldus, siis taktikalisel tasandil lahendatakse terviklikult sündmuse lahendamise küsimused. Taktikalise juhtimise instrumentideks on eelkõige teenistusalsed korraldused, juhised, halduseeskirjad ja muud siseaktid ning seaduses sätestatud üldkorraldused (nt ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine, päästetööde või hädaolukorra ala määramine vms);

5) operatiivne juhtimine. Operatiivne juhtimine on kriisi või erikorra lahendamine konkreetse ülesande täitmise, piirangu rakendamise või meetme kohaldamise ulatuses. Selleks on eelkõige kriisi või erikorra lahendamise töodel vahetult osalevate ametiisikute, vabatahtlikult ja kohustuslikult kaasatud isikute ja lepingupartnerite tegevuse korraldamine, konkreetsete haldusaktide andmine ja toimingute sooritamine. Operatiivsel tasemel määratakse kindlaks konkreetse ülesande täitmise, piirangu rakendamise või meetme kohaldamise üksikasjad ning täidetakse ülesanne, rakendatakse piirang või kohaldatakse meede. Operatiivse juhtimise instrumentideks on riikliku järelevalve üld- ja erimeetmed ning kriisi- ja erikorra lahendamisele kehtivad erisused, samuti muud haldusaktid ja haldusorgani toimingud.

Ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevalt jäävad korrakaitseorganitele nende pädevuses olevad ülesanded ja volitused (operatiivne juhtimine), kuid strateegilise ja taktikalise juhtimise tasandil võib valdkondlik ja ametkondlik juhtimine (ministeriaalne juhtimine) asendada kriisi või erikorra juhi, staabi ning lõigu või valdkonnajuhtide pädevuse ja volitustega.

103. Kehtiva õiguse kitsaskohad on tingitud osaliselt sellest, et ei eristata valdkonniti selgelt koondamist ja hajutamist ning strateegilist-, taktikalist- ja operatiivset juhtimist. Võrreldes kehtivaid õigusakte, siis põhimõtteliselt lähtuvad kõik kriisi ja erikorra lahendamise regulatsioonid ühetaoliselt järgmistest põhimõtetest:

1) kriisi või erikorra olemasolu tuvastatakse formaalse otsustusega. Erikorra väljakuulutamise ja lõpetamise on eelkõige konstitutiivsed otsused, mis nendivad poliitiliselt ja rahvusvaheliselt teatud pikaajalise kriisi esinemist. Kriisi juhtimine ja meetmete kohaldamine on eelkõige vajaduste põhine ega sõltu otseselt erikorra väljakuulutamisest. Erikorra väljakuulutamine on eelkõige poliitiline deklaratsioon, aga sellele võivad olla ka õiguslikud tagajärjed;

2) kriisi või erikorra lahendamiseks määratakse üks juhtorgan. Erikorra lahendamiseks juhtorgani määramine on samuti konstitutiivne otsus, kuid sellega kaasneb ka pädevusjaotuse muutus. Koondamise põhimõttel tuleb korraldada juhtimine eelkõige valdkondades, kus riik peab tegutsema kiirelt ja ühtsena. Hajutamise põhimõte on vajalik eelkõige elanikkonna kaitses ning tsiviiltoetuse korralduses (sh koormiste rakendamises). Kui erikorda on võimalik lahendada juhtimiskorraldust muutmata, tuleks eelistada tavakorra aegset juhtimiskorraldust;

3) erikorra väljakuulutamise muudavad isikute õigused kohustused. Õigusaktidega on määratud kindlaks isikute õigused ja kohustused, samuti muudatused asutuste töökorralduses ning ülesannetes. Erikorra väljakuulutamist tinginud ohu kiireks tõrjumiseks on vajalik, et vähemalt osa muudatusi õiguskorras tuleneksid erikorra väljakuulutamise ilma, et neid peaks eraldi otsustama (nt võib tekkida lasteaeade ja koolidel kohustus tagada laste ööpäevaringne valve, toitlustamine ja hooldus isikutele, kes koormiste tõttu ei saa ise laste eest hoolitseda). Lisaks otsustamise kiirusele tagab see ka asutuste ja isikute jaoks erikorraga kaasnevate muutuste ettenähtavuse;

4) eristatakse erikorra lahendamise meetmeid ja riikliku järelevalve meetme erisusi. Erikorra lahendamise meetmetena tuleb reguleerida sellised meetmed, mida ilma erikorda välja kuulutamata ei saa üldse kohaldada ning mille kohaldamise pädevus on erikorra juhul (taktikalise juhtimise otsus). Selle kõrval tuleb reguleerida kriisi ja erikorra ajal kohalduvad riikliku järelevalve meetmed, haldus- ja süüteo menetluse erisused, mida kohaldab pädev korrakaitse- või muu haldusorgan või menetleja. Riikliku järelevalve üld- või erimeetme erisuse kohaldab korrakaitseorgan, kusjuures kriisi või erikorra lahendamine võib olla üks meetme kohaldamise alternatiivsetest tingimustest (nt teatud teenistusrelva kasutamine võib olla vajalik nii kõrgendatud ohu tõrjumiseks, aga ka riigi julgeolekut ohustava kriisi lahendamiseks või erakorralise seisukorra lahendamiseks). Eelnev tagab, et üleminek riikliku järelevalve meetme ja selle erisuse kohaldamiselt kriisi ja erikorra lahendamisele on sujuv ning tegelikku kõrgendatud ohtu on võimalik mõjusalt tõrjuda ka siis, kui erikorda pole välja kuulutatud, aga asjaolud seda tingivad;

5) erikorra lahendamise meetmete kohaldamine edasilükkamatul juhul. Eluliselt ei ole välistatud olukord, kus meede on suunatud väljakuulutatud erikorra lahendamisele, kuid tegeliku edasilükkamatu vajadus meetme kohaldamiseks võib esineda varem. Samuti võib olla juhtumeid, kus erikorra juhti ei ole võimalik saada kätte või ta on otsustamisel takistatud, aga meedet on vaja kohaldada edasilükkamatult. Sellisteks olukordadeks peab kehtiv õigusnorm andma selge volituse kohaldada meedet niivõrd, kui see on ohu tõrjumiseks möödapääsmatu, esitades teabe meetme kohaldamise kohta viivitamatult eriolukorra juhile või, kui erikorda ei kuulutati välja, tema määramiseks pädevale haldusorganile (sanksioneerimine).

6) kriisi ja erikorra lahendamise ajal kehtib operatiivsel tasandil ülesannete jäävuse põhimõte. Õiguskorra selguse ja arusaadavuse eesmärgil ei lõppe erikorra ajal tavakorra alusel täidetavad ülesanded ega pädevusjaotus, kui seadusega ei ole reguleeritud selgelt teisiti. Samuti ei lähe seadusega korrakaitseorganile või muule organile antud pädevus ega avaliku võimu volitused üle eriolukorra juhile, kuid viimane võib juhtida (manageerida) korrakaitseorganite tegevust või kooskõlastada (koordineerida) nende tegevusi.

* * *

Kokkuvõte 7. Kriisi ja erikorra lahendamisel võib riik reageerida koondamise või hajutamise põhimõtte kohaselt. Koondamine tagab ressursi fokuseeritud kasutamise ja lihtsustab juhtimisahelat (käsuliini). Hajutamine tagab kogu rahva suurema kaasatuse ning erinevate ja omaalgatuslike lahendustega reageerimise, kahjustatud ressursi asendamise ning on võimeline enesekorralduseks ka kõrgema juhtimistasandi puudumisel. Tavakorra ajal eristatakse selgelt strateegilist planeerimist (arengukavad), organisatsiooni juhtimist (tegevusplaan ja jooksvad ülesanded) ja funktsiooni juhtimist (projekti, valdkonna või protsessi juhtimine), kuid kriisi ja erikorra ajal on vajalik eristada strateegilist-, taktikalist- ja operatiivset juhtimist. Viimased on sündmuse lahendamise või operatiivjuhtimise tasemed – strateegilisel tasemel otsustatakse põhimõttelised küsimused, taktikalisel tasemel otsustatakse juhtumit tervikuna puudutavad küsimused ja logistika ning operatiivsel tasemel täidetakse konkreetset ülesannet. Ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevalt jäävad korrakaitseorganitele nende pädevuses olevad ülesanded ja volitused (operatiivne juhtimine), kuid strateegilise ja taktikalise juhtimise tasandil võib valdkondlik ja ametkondlik juhtimine (ministeriaalne juhtimine) asendada kriisi või erikorra juhi, staabi ning lõigu või valdkonnajuhtide pädevuse ja volitustega. Kehtiva õiguse kitsaskohad on tingitud osaliselt sellest, et ei eristata valdkonniti selgelt koondamist ja hajutamist ning strateegilist-, taktikalist- ja operatiivset juhtimist.

2.5. Erikorra lahendamisel õigusaktide andmine

104. Seadusandluse alused on reguleeritud PS §-s 59, § 65 punkt 1, §-d 102–110, § 121 ja § 122 lõikes 2 ning määrusandluse regulatsioon PS §-s 87 punkt 6, § 94 lõige 2 ja § 96 lõige 3. Seadusandlust reguleeriva normina tuleb käsitleda ka PS § 130, millest lähtuvalt saab seadusandja reguleerida täiendavaid piiranguid erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise faktist lähtudes.

105. PS § 103 lõike 1 kohaselt on seaduste algatamise õigus Riigikogu liikmel, fraktsioonil ja komisjonil, Vabariigi Valitsusel ja põhiseaduse muutmiseks ka Vabariigi Presidendil. PS § 103 lõike 2 kohaselt võib Riigikogu koosseisu hääلteenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu. Põhiseaduses ei ole antud eriolukorra juhile (HOS § 24 lõige 1 - Vabariigi Valitsuse määratud minister), erakorralise seisukorra juhile (ErSS § 18 lõige 1 – peaminister või teda asendav minister), peaministrile kui kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist juhile (RiKS § 9 lõige 1) ega Vabariigi Presidendile kui riigikaitse kõrgeimale juhile (PS § 127 lõige 1) pädevust algatada seaduse muutmise eelnõu seoses nende pädevuses oleva erikorra lahendamise. Seni, kui erikorra juht, v.a riigikaitse kõrgeim juht, on peaminister või minister, on tal võimalik operatiivselt algatada eelnõu Vabariigi Valitsuse kaudu. Kuivõrd Eesti valimis-süsteemist tingitult on tavaline koalitsioonivalitsus, siis ei pruugi peaministril või ministril olla

eelnõu algatamiseks piisavalt poliitilist toetust. **Kui õiguskord eristab peaministri või ministri pädevust erikorra juhina, siis peaksid tal olema ka Vabariigi Valitsusest sõltumatud hoovad vajalike otsuste tegemiseks, nt võib kaaluda erikorra juhi volitust esitada erikorra lahendamiseks vajalik eelnõu Riigikogu riigikaitsekomisjonile eelnõu algatamise otsustamiseks. Samuti tuleks kaaluda põhiseaduse muutmist selliselt, et erikorra juhil on volitus algatada kiireloomuline seaduseelnõu, mida Riigikogu peab arutama viivitamatult lihtsustatud korras.**

106. PS § 104 lõike 2 punktide 16 ja 17 kohaselt saab ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võtta ja muuta erakorralise seisukorra seadust, rahuaja riigikaitse seadust ja sõjaaja riigikaitse seadust. Põhiseaduses on ilmselt lähtutud põhimõttest, et seadusandja peab enne erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või neile vastava faktilise kriisi nägema ette kõik kohased probleemid ja vajalikud meetmed (nt kui sõjaseisukorra ajal on vajalik kiiresti muuta sõjaaja riigikaitse korraldust seoses ilmnenud uue olukorraga, siis Riigikogu koosseisu poolthäälte enamusega asja otsustamine on ajamahukas ning võib olla raskesti teostatav). Kiiresti muutuv julgeolekuolukorras ei ole selline arusaam ilmselt vastavuses tegelikkusega. Kehiva põhiseaduse raames võib kaaluda eriseadustes erikorra juhile või Vabariigi Valitsusele vastavates eriseadustes parlamentaarsele kontrollile allutatud eriregulatsioonide ja üksiklahenduste kehtestamise volituste andmist (nt politseioperatsiooni korraldamine okupeeritud alale, teise riigi poolt varjatult korraldatava terroristliku ründe tõkestamine vms). Tegu peab olema eelkõige volitusega *praeter legem* määruste andmiseks (volitus *contra legem* määruse andmiseks on ilmselt vastuolus PS § 87 punktiga 6 ja § 94 lõikega 2, kuid vajadus kaitsta riiki ja riigi julgeolekut võib selle piirangu teatud kitsastes raamides üle kaaluda), kuid volituse sisust lähtuvalt peaks see olulisuse põhimõtte kohaselt kuuluma Riigikogu pädevusse (PS § 3 lõige 1 ja § 65 punkt 16). Olulisuse põhimõtte riive vähendamiseks tuleks kõik sellised otsused edastada Riigikogule kinnitamiseks või tagant järgi heakskiitmiseks. Põhiseaduse revisjoni kontekstis võiks kaaluda, kas riigikaitset reguleerivad seadused peaksid kuuluma PS § 104 lõikes 2 sätestatud loetelusse või kui, siis kas tuleks eraldi sättega teha erand nende seaduste muutmiseks erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra või nendele vastava faktilise kriisi olukorras.

107. PS § 107 lõikes 2 antakse Vabariigi Presidendile edasilükkava veto volitus seaduse väljakuulutamisel. Riigikaitse kõrgeima juhina peaks Vabariigi Presendil olema võimalus seadus, mis on vastuolus riigikaitse huvidega jätta välja kuulutamata lõplikult kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal. Tavakorra ajal on Vabariigi Presendil õigus jätta seadus välja kuulutamata, kui see on vastuolus põhiseadusega, ning saata Riigikohtusse abstraktseks normikontrolliks. Seda korda ei ole võimalik kasutada siis, kui seadus ei ole vastuolus põhiseadusega ning väljakuulutamata tahetakse seadus jätta poliitilistel kaalutlustel (sh riigikaitsealustel). Vabariigi Presidendi juures on Riigikaitse Nõukogu, kelle juures on tavakorras võimalik algatada arutelu ja analüüs väljakuulutatud seaduse ja selles sisalduva riigikaitsealuse probleemi osas. Kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra, sealhulgas mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni, ajal muutuks Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi funktsioon hõredaks, kui ta peaks kuulutama välja – kas üldiselt või vähemalt kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal - seaduse, mis tema hinnangul on vastuolus riigikaitse huvidega ning kahjustab riigi kaitsevõimet. Vabariigi President riigikaitse kõrgeima juhina toetab Riigikaitse Nõukogu, mille moodustavad Riigikogu esimees, Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni esimees, peaminister, riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavad ministrid ning Kaitseväge juhataja (RiKS § 3 lõige 3). Seetõttu on küll praktiline võimalus, et Riigikogu võtab vastu seaduse, mille Vabariigi President riigikaitse huvides soovib

jätta välja kuulutamata, väike. **Õiguslikult on selline võimalus, et Riigikogu võtab kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal vastu riigikaitset kahjustava seaduse, siiski olemas ning vähemalt kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal peaks jääma lõplik otsus selle seaduse väljakuulutamise kohta Vabariigi Presidendile kui põhiseaduslikule institutsioonile, keda põhiseadus määratleb riigikaitse kõrgeima juhina. Analoogiliselt seadluse andmise protseduuriga (vt allpool) tuleks kaaluda absoluutse veto õiguse sidumist peaministri ja Riigikogu esimehe kontrasignatuuri või Riigikaitse Nõukogu arvamuse ära kuulamisega.**

108. PS § 68 ja RKKTS § 51 lõike 1 kohaselt kutsub Riigikogu erakorralised istungjärgud kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul. PS § 87 punkti 8 ja HOS § 20 kohaselt kuulutab Vabariigi Valitsus eriolukorra välja kogu riigis või ühe või mitme maakonna või kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil. Eriolukorra väljakuulutamise eesmärgiga ei kaasne vajadust kutsuda kokku Riigikogu erakorralisele istungijärgule. PS § 129 lõike 1 ja ErSS § 2 lõike 3 kohaselt võib Riigikogu põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks. PS § 128 ja RiKS § 17 lõigete 1 ja 2 kohaselt kuulutab Riigikogu sõjaseisukorra välja Vabariigi Presidendi ettepanekul, kuid Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President sõjaseisukorra välja, ootamata ära Riigikogu otsust. Kui oht põhiseaduslikule korrale või sõjaseisukorra väljakuulutamise vajadus ilmneb Riigikogu istungijärgude vahelisel ajal, siis peab Vabariigi President või Vabariigi Valitsus tegema Riigikogu esimehele ettepaneku erakorralise istungijärgu kokkukutsumiseks ning sellega koos andma üle ka eelnõu, millega seoses erakorralise istungijärgu kokkukutsumist taotletakse (RKKTS § 91 lõige 2). Eeldusel, et erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise seaduse eelnõu ei ole eelnevalt ette valmistatud, mis ei ole sündmuse iseloomu arvestades tõenäoline, võib nõue esitada eelnõu koos Riigikogu erakorralise istungijärgu kokkukutsumise taotlusega olla ülemäärane. Riigikogu erakorralise istungijärgu kokkukutsumise otsustamiseks piisab, kui taotlus on sisuliselt põhjendatud. **RKKTS § 91 lõike 2 imperatiivne sõnastus ei võimalda erakorralise istungijärgu päevakorda esitatavat eelnõud esitada eraldi erakorralise istungijärgu kokkukutsumise taotlusest. Arvestades sündmuste kiireloomulisust ning Riigikogu istungijärgi kokkukutsumise edasilükkamatust, tuleks kaaluda kaalutusõiguse andmist kutsuda istungijärk kokku ilma eelnõuta.**

109. RKKTS § 51 lõike 1 kohaselt tuleb Riigikogu erakorralise istungijärgu kokkukutsumise taotluses märkida istungijärgu toimumise aeg ja päevakord. Kui Riigikogu erakorralise istungijärgi aja saab määrata kriisi või erikorra kestvusega, siis päevakorra esitamine võib olla problemaatiline. RKKTS § 91 lõikest 2 nähtub, et Riigikogu erakorralise istungijärgu kokkukutsumise taotluse esitamisel tuleb esitada ka konkreetne nõuetele vastav seaduse eelnõu. Kriisi ja erikorra ajal võib olla vajadus edasilükkamatult otsustada õigusaktide muutmine või olla valmis ühe olukorra ülekasvamiseks teiseks. Seetõttu tuleks nii eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal Riigikogu kutsuda erakorralisele istungijärgule, et Riigikogul oleks võimalik algatada ja arutada nii RKKTS § 118 nimetatud erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva või kaitsevalmiduse kõrgendamise seotud Riigikogu otsuse eelnõu arutamiseks kui ka muude riiklikult oluliste küsimuste ja erikorra lahendamise seotud seaduse eelnõude algatamiseks ja arutamiseks. **Arvestades, et nii erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse kui sõjaseisukorra lahendamise seotud küsimused on Vabariigi Valitsuse, peaministri või valdkonna eest vastutava ministri korraldada, peaks Vabariigi Valitsusel olema võimalus teha ettepanek Riigikogu esimehele kutsuda Riigikogu erakorralisele istungijärgule**

kokku erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajaks selle lahendamiseks seoses tõusetuvate küsimuste lahendamiseks. Nii sellise ettepaneku esitamisel kui selle raames seaduse eelnõude algatamisel on Vabariigi Valitsus seotud enda kehtestatud reeglitega.

110. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruses nr 180 (RT I, 29.12.2011, 228) „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE) ei ole reguleeritud õigusloome erisusi eelnõude menetlemiseks erikorra ajal, kuid mõned sätted võivad anda alust eelnõu kiiremaks menetlemiseks. Samuti ei ole erisusi reguleeritud Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määruse nr 10 (RT I, 29.12.2011, 233) „Vabariigi Valitsuse reglement“ (edaspidi reglement)

Ainus säte, mis võimaldab eelnõu menetlemist kiirendada on HÕNTE § 1 lõige 2 punkt 1, mille kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline.

Seevastu järgnevatel sätetes pole nähtud ette erandi tegemise võimalust kriisi ega erikorra ajal antava seaduse või määruse eelnõu menetlemisel:

- HÕNTE § 7 lõike 2 kohaselt riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele lisakulude sätestamisel või kui on vaja nende tulusid vähendada, tuleb eelnõu koostamisel kavandada nimetatud lisakulude või saamata jäävate tulude katteallikad;
- HÕNTE § 39 kohaselt lisatakse seaduseelnõule eelnõu algataja või tema esindaja allkirjastatud seletuskiri, mille eesmärk on põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest. Väikesemahulise seaduseelnõu seletuskirja võib lihtsustada (HÕNTE § 40 lõige 2), aga kiireloomulise eelnõu kohta erand puudub;
- HÕNTE § 46 ja § 47 kohaselt peab seletuskiri sisaldama mõjuda analüüsi ja kulude kirjeldust. Mõjude analüüsis tuleb kirjeldada ja hinnata eelnõu ettenähtavaid mõjusid ning põhjendada, kui mõjud jäetakse hindamata. Kulude osas tuleb välja tuua eelnõu rakendamise kulude valitsussektorile. Kiireloomuliste eelnõude osas ei ole erandit ette nähtud;
- reglemendi § 6 lõike 1 kohaselt kooskõlastatakse eelnõu või muu küsimus enne esitamist Vabariigi Valitsusele teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga ning üleriigiliste kohaliku omavalitsuse liitudega ning § 7 lõike 1 kohaselt antakse kooskõlastamiseks tähtaeg 15 tööpäeva ning Euroopa Liidu asjas 3 tööpäeva. Erandit kiireloomuliste asjade kooskõlastamata jätmiseks või kiirema tähtaja jooksul kooskõlastamiseks ei ole;
- reglemendi § 8 kohaselt lahendatakse kõik eriarvamused ministeeriumite, kantslerite või ministrite vahel või Vabariigi Valitsus istungil. Valdkonna eest vastutaval ministril ega peaministril ei ole eesõigust ka kiireloomulistel või tema pädevuses olevatel kriisi või erikorra lahendamiseks seotud küsimustes.

111. Eelnevast nähtub, et eelnõu kiire ja samas ka õiguspärane menetlemine ei ole võimalik ning kehtivate menetlusreeglite kohaselt ei saagi eelnõusid kiirelt välja töötada ja vastu võtta või järgida eelnõu menetlemise korda. Õigusliku probleemi lahendamiseks on võimalik kaks lähenemist:

1) eelnõud on eelnevalt ette valmistatud, kooskõlastatud ja hoiustatakse vastavate asjaolude ilmnemiseni. Eelnõude eelneva ettevalmistamise kasuks räägib see, et võimalike erinevate kriiside ja erikordade käigus tõusetuda võivad ohustenaariumid on rahulikus olukorras läbi analüüsitud ning lahendamiseks vajalikud dokumendid on ministeeriumite ja teiste asutustega eel-

nevalt kooskõlastatud. Eelnõude eelneva ettevalmistamise kahjuks räägib see, et ette on nähtavad vaid tüüpilised ohustsenaariumid, kuid iga konkreetne juhtum on ainulaadne. Samuti ohud, mis tulenevad isikute või välisriigi tegevusest, on ohustsenaariumite ettevalmistamise ja lahenduste kooskõlastamisel ka nõ „vastasmängijale“ teada või on risk, et need võivad olla teada. Eelnõude eelnev ettevalmistamine tähendab ka teatud poliitiliste valikute tegemist, mis valitsuse koosseisu muutumise korral ei pruugi enam olla poliitilisele olukorrale vastavad. Seetõttu saab eelnõude eelnev ettevalmistamine olla üksnes täiendav abinõu kriisiks või erikorraks ettevalmistumisel;

2) eelnõud koostatakse ja menetletakse kiirendatud korras kriisi ja erikorra ajal. Eelnõude kiirendatud korras menetlemine eeldab HÕNTE ja reglemendi muutmist. Eelnõu väljatöötamine ja vajadusel kooskõlastamine peaks eelistatud toimuma kriisi või erikorra lahendamata pädeva haldusorgani eestvedamisel.⁵⁵ Eelnõu väljatöötamisega seotud reeglite väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seletuskirja koostamise ning mõjude analüüsi, kulude analüüsi ja üldsuse kaasamise kohta tuleks jätta kohaldamata või kohaldada niivõrd kui on võimalik. Kaasamise ja seletuskirja koostamise osas tuleb arvestada, kas tegemist on koondamise põhimõttel või hajutamise põhimõttel toimuva kriisi või erikorra lahendamise – ilmselt on praktiline vajadus kaasamise ja seletuskirja olemasolu järgi suurem hajutatud juhtimise korra.

Eelnevaga seondub ka see, millisel viisil ja ulatuses on peaministril, Vabariigi Valitsusel, ministril või muul haldusorganil võimalik RiKS § 17 lõike 3 alusel ilma seadust või määrust muutmata kohaldada piiravaid meetmeid.

112. Piiravate meetmete määramine ja kohaldamine RiKS § 17 lõike 3 mõistes seisneb eelkõige põhiõigusi ja –vabadusi piiravate haldusaktide andmises ja toimingute sooritamises. Suures osas on tegemist selliste haldusaktide ja toimingutega, mis on vastavuses mõne riikliku järelevalve erimeetmega või erinevad viimasest üksnes intensiivsuse, kestvuse või ulatuse poolest või on taandatavad mõnele riikliku järelevalve üldmeetmele. Nii nagu riikliku järelevalve meetme kohaldamisel või muu riivehalduse valdkonna haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel on oluline seaduslik alus ning proportsionaalsus (vastama PS § 11 kriteeriumile „demokraatlikus ühiskonnas vajalikud“). PS § 130 sõnastusest nähtub, et erakorralise seisukorra ega sõjaseisukorra kehtestamine iseenesest ei ole põhiõiguste ega –vabaduste piiramise aluseks, vaid selle ajal võib seadusega ettenähtud juhtudel ja korras „riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides“ piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Seega tuleneb piirangu vajadus ikkagi eesmärgist kaitsta riigi julgeolekut ja avalikku korda, mitte pelgalt erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise faktist. Põhiseaduse tekstist ei nähtu, et selle andmisel oleks erikorra ajal tahetud kalduda kõrvale põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldisest korras, sh seadusliku aluse (PS § 3 lõige 1, aga ka § 11) ja proportsionaalsuse (PS § 11) nõudest. Vastupidiselt asjaolu, et PS § 11 piiramine on selgesõnaliselt sätte teise lausega välisstatud, just kinnitab seadusliku aluse ja proportsionaalsuse nõude jätkuvast kehtivusest ka erikorra ajal. Autor ei välista, et erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra (aga ka kaitsevalmiduse kõrgendamise, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamise) võib kaasneda mõningaid kohustusi ja piiranguid, mis on selle erikorra rakendamisega lahutamatu seotud, aga nende põhiseaduspärasust kontrollitakse siiski lähtuvalt PS § 11 toodud kriteeriumitest. Kui seadusega määratleda piisavalt selgelt õiguslikud alused haldusaktiga põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks, siis saab seda teha ka RiKS § 17 lõike 3 alusel antavata haldusaktidega, ilma et kriisi või erikorra ajal oleks vajadust seadusi ja määrusi muuta.

⁵⁵ Kehtiva õiguse järgi ei ole kriisikomisjoni pädevuses tegeleda kriiside lahendamise. Riigikaitse Nõukogu on Vabariigi Presidenti nõustav organ, kes ei ole praegu seotud täitevvõimu tegevusega.

Kokkuvõte 8. Seadusandluse alused on reguleeritud PS §-s 59, § 65 punkt 1, § 102 – § 110, § 121 ja § 122 lõikes 2 ning määrusandluse regulatsioon PS §-s 87 punkt 6, § 94 lõige 2 ja § 96 lõige 3. Seadusandlust reguleeriva normina tuleb käsitleda ka PS § 130. Põhiseaduses ei ole antud eriolukorra juhile (HOS § 24 lõige 1 - Vabariigi Valitsuse määratud minister), erakorralise seisukorra juhile (ErSS § 18 lõige 1 – peaminister või teda asendav minister), peaministrile kui kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist juhile (RiKS § 9 lõige 1) ega Vabariigi Presidendile kui riigikaitse kõrgeimale juhile (PS § 127 lõige 1) pädevust algatada seaduse muutmise eelnõu seoses nende pädevuses oleva erikorra lahendamisega.

Vabariigi Presidendil on volitus jätta seadus välja kuulutamata, kui see on vastuolus põhiseadusega, ning saata Riigikohtusse abstraktseks normikontrolliks. Seda korda ei ole võimalik kasutada siis, kui seadus ei ole vastuolus põhiseadusega ning seadus tahetakse jätta väljakuulutamata poliitilistel (sh riigikaitse) kaalutlustel.

PS § 68 ja RKKTS § 51 lõike 1 kohaselt kutsub Riigikogu erakorralised istungjärgud kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul. Erakorralise istungjärgi kokkukutsumise taotlusega koos peaks algataja esitama ka seaduse eelnõu, millega seoses erakorraline istungjärg kokku kutsutakse ning aeg ja päevakava (RKKTS § 91 lõikest 2). Kuna eelnõu koostamine võib võtta aega, siis toob nõue, esitada taotlusega koos nõuetekohane eelnõu, kaasa ka taotluse esitamise viibimise.

Vabariigi Valitsuse reglement ega HÕNTE ei võimalda töötada välja ja kooskõlastada eelnõu kiireloomulisena. Ainsaks erandiks on õigus jätta koostamata väljatöötamiskavatus, aga eelnõu seletuskiri, mõjude analüüs, kulude analüüs ja nende kooskõlastamine peab toimuma üldises korras.

2.6. Hädadekreedi õigus ja Vabariigi Presidendi seadlus

113. PS § 109 ja § 110 kohaselt võib Vabariigi President, kui Riigikogu ei saa kokku tulla, edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja. Vabariigi Presidendi seadlus on seaduse jõuga õigustloov akt. (VPTKS § 14 lõige 1) Vabariigi Presidendi seadluse andmise täpsem protseduur on reguleeritud VPTKS §-des 14–17 ja see kordab suures osas põhiseaduses sätestatud. RKKTS § 116 kohaselt arutatakse seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu ühel lugemisel ning muudatusettepanekuid võib eelnõusse esitada üksnes läbirääkimiste käigus, mille järel pannakse eelnõu lõpphääletusele. Järgnevalt on analüüsitud seadluse riigiõiguslikku käsitlust ja regulatsiooni põhiseaduses.

114. Haldusorgani seadusjõuga õigusakte nimetatakse dekreetideks – siin on antud ülevaade A.-T. Kliimanni dekreeidi käsitlusest⁵⁶. Dekreet on abstraktseid üldnorme sisaldav halduse üldakt. Dekreet on seadusega võrdse õigusliku tähendusega. Peamine erinevus seadusest seisneb selles, et dekreet on antud haldusorgani poolt. Seevastu peamine erinevus määrusest seisneb selles, et dekreet on seadusega võrdse jõuga. Viimasest tulenevalt saab dekreediga ka muuta ja

⁵⁶ **Kliimann, Artur-Tõeleid (1932)** Administratiivakti teooria. – Tartu: Akadeemilise kooperatiivi kirjastus, lk-d 166–174.

tunnistada kehtetuks seadusi. Riigiõiguse teoorias eristati dekreetseadusi, erakorralisi dekreete ja hädadekreete.

1) **dekreetseadus.** Dekreetseadused on põhiseadusest tuleneva pädevuse raames õigussuhete iseseisvaks reguleerimiseks antavad üldaktid. Dekreetseadus asendab täielikult seadust iseseisvaks reguleerimiseks antavas valdkonnas. Kuna dekreetseadusega saab reguleerida õigussuhteid üksnes kitsalt määratud valdkonnas (nt sõjalise riigikaitse korraldus, välisuhtluse ja – poliitika korraldus jt), siis ei saa dekreetseadus nende piiride järgimisel sattuda vastuollu seadusega. Samuti eeldab dekreetseadus reeglina asjaomase ministri kontrasignatuuri;

2) **erakorraline dekreet.** Erakorralisteks dekreetideks nimetatakse sellist dekreeti, mille haldusorgan annab riigi tegelikuks kaitseks põhi- ja eriseaduste alusel. Neid dekreete antakse riigi julgeoleku tagamiseks ning siis, kui on hakanud kehtima kindel erikord. Erakorralise dekreedid peavad olema kooskõlas seadustega ning on seadustega võrdsed vaid õigusjõu poolest (st konkreetse erikorra lahendamise küsimustes). Ka erikorra ajal kehtib seaduslikkuse põhimõte, kuid isikute õiguste ulatuslikum piirang ohtu ja vaenlase tõhusamale tõrjumisele;

3) **hädadekreet.** Hädadekreete võib anda vaid teatud hädaolukordade, mis nõuavad edasilükkamatut lahendust ja eriliste kiiresti mõjuvate meetmete kasutamist, lahendamiseks. Selliseks olukorraks võib olla ka seadusandlike organite tegutsemisvõimetus. Hädadekreedid asendavad seadusi ning võivad neid ka muuta ja kehtetuks tunnistada. Hädadekreet suhtub seadusesse nii, nagu hilisem seadus varasemasse. Hädadekreedi kehtivus võib olla piiratud olukorra lahendamisega või seni kuni parlament koguneda ja selle suhtes otsuse teha jõuab.

115. Juba 1932. aasta raamatus „Administratiivakti teooria“ leidis A.-T. Kliimann dekreetide kohta järgmist: „**Kaasaja demokraatsetes riikides nad tunduvad absolutistliku mineviku traditsiooniriisimena. [--] Kuid hästi funktsioneeriv parlament ei vaja enam selliseid liisandeid. Kiiresti ja laitmatult teotsevad legisatsiooniga maad ei vaja samuti enam hädadekreetide õigust. Ning erakorralised dekreedid juba mõisteliselt leiavad käsitlemist vaid erakordseis olustikes.**“⁵⁷

116. Vabariigi Presidendi seadusandlusõiguse (dekreedioiguse) puhul on tegemist erakorralise seadusandliku õigusega, mille eesmärk on seadusandliku järjekestvuse säilitamine ja konkreetse, üksikjuhtumina ilmnenu hädasuituatsiooni lahendamiseks üldkehtiva regulatsiooni kehtestamine.⁵⁸ Vabariigi Presidendi seadlused vastava hädadekreedi tunnustele⁵⁹ ning neid antakse kehtivas õiguses kindlaks määratud hädaolukordades.⁶⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangul tuleb selliseks erandlikuks olukorra all mõista järgmiselt: „edasilükkamatu riiklik vajadus seondub ohu mõistega, oht peab olema objektiivne, andmed selle kohta usaldusväärsed ning selle aste niisugune, et selles olukorras seadluse andmata jätmisel võib riigile tekkida korvamatu kahju.“ Riigikogu istungjärguks või istungiks kokku tulemise võimatust ning edasilükkamatute riiklike vajaduste üle otsustamine on riigipea ainupädevuses, kes lähtub ainult oma parimast arusaamisest ja südametunnistusest.⁶¹ Sellisena määrat-

⁵⁷ Samas, lk 175.

⁵⁸ **Madise, Ülle jt** (2012) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud trükk. – Tallinn: Juura, sub § 109, punkt 1; kättesaadav: www.pohiseadus.ee.

⁵⁹ **Madise, Ülle jt** (2017) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiendatud trükk. – Tallinn: Juura, sub § 78, punkt 24; kättesaadav: www.pohiseadus.ee.

⁶⁰ **Madise, Ülle jt** (2012) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud trükk. – Tallinn: Juura, sub § 109, punkt 3; kättesaadav: www.pohiseadus.ee.

⁶¹ RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94

letud seadluse mõiste võrdluses A.-T. Kliimanni käsitlesega hõlmab Vabariigi Presidendi seadlus nii erakorralise dekreeდი kui ka hädadekreeდი tunnuseid – viimase käsitlese kohaselt antakse erakorralisi dekreete riigi julgeoleku ja kaitse tagamiseks ning hädadekreete loodusõnnetuste ja muude sarnast hädaolukordade lahendamiseks. **Kui A.-T. Kliimanni käsitlese kohaselt oli hädadekreet õigusjõu poolest kõige tugevam, ning sellega võis kehtestada, muuta ja kehtetuks tunnistada ka teisi seadusi, siis erakorraline dekreet oli sama käsitlese kohaselt kõige nõrgem ning sellega lahendati seadustega kooskõlas pigem riigi julgeoleku ja kaitsega seotud üksikküsimusi. Põhiseaduse asjatundjad ja Riigikohus on laiendanud aga hädadekreediga seotud dogmaatika ka riigi julgeoleku ja kaitse valdkonnale.** Sellega seoses on küsitav ja problemaatiline PS § 110 tulenev kitsendus, mille kohaselt ei saa Vabariigi Presidendi seadlusega kehtestada, muuta ega tühistada PS §-s 104 loetletud seadusi, sh erakorralise seisukorda ning riigikaitse küsimusi reguleerivaid seadusi ega riigieelarvet.

117. PS § 110 kohaselt ei saa Vabariigi Presidendi seadlusega kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega põhiseaduse §-s 104 loetletud seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet.⁶² Arvestades, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13. juuni 1994. aasta otsusega asjas nr III-4/1-4/94 on kohus laiendanud Vabariigi Presidendi seadluse ka riigi julgeoleku ja kaitse valdkonnale ning omistanud seadlusele samas hädadekreedi õigusliku tähenduse, siis on vajab analüüsi, miks just neid seadusi – ErSS, KKS ja RiKS, aga ka riigieelarve, mis on otseselt seotud ei saa seadlusega muuta. Selleks tuleb kõigepealt hinnata, mis on PS § 104 lõike 2 eesmärk. Kohtupraktikas on peetud PS § 104 lõike 2 üheks eesmärgiks seda, et nimetatud valdkondi reguleerivad normid oleksid õigusselguse huvides koondatud eraldi seadustesse.⁶³ Teisest küljest on kohus möönnud, et materiaalselt PS § 104 lõike 2 reguleerimisalasse kuuluv küsimus võib olla põhiseaduspäraselt reguleeritud muus seaduses, kui selle seaduse poolt on hääletanud Riigikogu koosseisu enamus.⁶⁴ Samuti on kohus leidnud, et PS § 104 lõike 2 alusel reguleeritavate küsimuste hulka kuuluvad üksnes olulisemad riigielu küsimused ning PS § 104 lõike 2 laiendamine küsimustele, mis ei kuulu riigi põhikorra seisukohast olulisimate riigielu küsimuste hulka, võib olla vastuolus PS §-s 73 sätestatuga.⁶⁵ Kohus on selgitanud ka kohtusse pöördumise õiguse näitel, et koostoimes põhiõigust reguleeriva PS §-ga 15 on PS § 104 lõike 2 punktiga 14 ja §-ga 148 seadusandja kohustus luua kohtusüsteem, mis kindlustab igaühele õigusemõistmise kättesaadavuse ebamõistlike pingutusteta,⁶⁶ millest võib järeldada, et PS § 104 lõike 2 kohustab seadusandjat looma nendest valdkondades

⁶² Analoogiline säte või piirang puudub 1938. a põhiseaduses ning seda polnud ka Gräzini jt eelnõus (eelnõu § 51 eristati üldisi ja erioiguse alusel antavaid dekreete, nt § 100 alusel kehtestatav eelarve), Adams'i jt eelnõus (eelnõu § 78 lõike 1 kohaselt oli juhul, kui riigikogu olnuks takistatud kokku tulemast, seaduste andmise õigus riigivanelmal, riigikogu esimehel ja peaministril ühiselt) ega K.Kulboki eelnõust (eelnõu § 82 kohaselt moodustus riigipeast, kaitseväge otsesest juhust ja Kaitseväge juhatajast Kaitsenõukogu, kes võis § 85 kohaselt kaitseseisukorra ajal panna ajutiselt maksma seadusi dekreedina). Sarnane loetelu on Lepsi jt eelnõu § 47 punkti 3, § 57 ja § 109 ning Talviku jt eelnõu § 67 lõikes 2, kuid selles loetelus ei ole erakorralise seisukorra ega riigikaitse korraldust ja juhtimist reguleerivaid seadusi nimetatud. Vastupidiselt on Talviku jt eelnõu § 95 (Lepsi jt eelnõu § 109 lõige 2) sätestatud. „Mobilisatsiooni väljakuulutamistest või sõja algusest kuni demobilisatsiooni lõpu väljakuulutamiseni võib Vabariigi president anda riigikaitse ja relvajõudude korraldamise ja juhtimise alal seadusi dekreedina ka Riigikogu istungijärgu ajal.“ Kehtiva põhiseaduse § 109 ja § 110 tekst on võetud Raidla jt eelnõu § 78 ja § 105 - § 106 tekstist. Raidla jt eelnõu § 106 punktide 12 ja 13 kohaselt ei võinud Vabariigi President dekreedina kehtestada ega muuta erakorralise seisukorra ning riigikaitse rahuaja ja sõjaaja seadust. On huvitav märkida, et PS § 110 teksti üle ei ole Põhiseaduse Assamblee istungite stenogrammide kohaselt ühelgi plenaaristungil arutelu olnud, aga alates 15.11.1991 eelnõu redaktsioonist on see välistus eelnõus sees olnud.

⁶³ Vt RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94, p V; RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98; RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 30; RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 17.

⁶⁴ RKPJKo, 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p-d 47–48.

⁶⁵ RKPJKo, 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p-d 45–46.

⁶⁶ RKPJKo, 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36.

terviklikku ja süstemaatilist regulatsiooni, mis võimaldab põhiõiguse lihtsat teostamist. Omistades seadlusele hädadekreedi tunnused, saab seadlusega muuta kehtivaid seadusi, ning seetõttu oleks võimalik ka muuta PS § 104 lõike 2 punktides 16 ja 17 nimetatud seadusi ega kahjustaks regulatsiooni terviklikkust ja süsteemsust. PS § 109 lõikest 1 tulenev kriteerium „edasilükkamatute riiklike vajaduste korral“ ja sellest tulenev dogmaatika piirab seadluse andmise eeldusi üksnes oluliste riigielu küsimuste otsustamisega, mida kohtupraktikat tuleneval peab reguleerima just PS § 104 lõikes 2 nimetatud seaduses. PS § 104 lõike 2 ja § 110 piirang kehtib ka siis, kui seadlusega reguleeritakse pelgalt üksikut olemuselt PS § 104 lõike 2 punktide 16 ja 17 reguleerimisalasse kuuluvat küsimust. Seega tõrjub PS § 110 piirang Vabariigi Presidendi seadluse täies ulatuses välja riigikaitse valdkonnast⁶⁷, mille kõrgeim juht Vabariigi President PS § 127 lõike 1 järgi on. Seadluse reguleerimisala saaks piirata hädaolukorra ja eriolukorra lahendamise, kuid nendes valdkondades puudub Vabariigi Presidendi sisuline pädevus, ning piiritleb reguleerimisala – koostoimes (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. aprilli 2016. aasta otsus asjas nr 3-2-1-40-15) – riigi julgeolek ja kaitse valdkonna ebaoluliste küsimustega, mille reguleerimiseks ilmselt puudub edasilükkamatu riiklik vajadus. Eeltoodu põhjal saab autori hinnangul järeldada, et **PS § 110 koostoimes teiste põhiseaduse sätete ning nende põhjal Riigikohtu kujundatud praktikaga sisuliselt välistab seadluse andmise.**

118. Seadluse jõustumise eelduseks on Riigikogu esimehe ja peaministri kontrasignatuur ehk kaasallkiri. Kaasallkirja andmisega osalevad Riigikogu esimees ja peaminister seadluse andmises ning seega otsustavad sisuliselt, kas seadluse andmiseks on põhiseaduslikud eeltingimused täidetud, kas kavandatav seadlus on kooskõlas põhiseaduse ja seadustega, kas seadlusega kavandatu on sobiv meede konkreetse olukorra lahendamiseks ning kas kavandatav meede on mõõdupärane, õigesti kaalutud ja otstarbekas. Õiguskirjanduses on leitud järgmist: „*Sisuliselt võtavad nad endale ka poliitilise vastutuse seadluse eest. Sellest lähtuvalt võib tõdeda, et formaalselt on antud juhul tegemist küll Vabariigi Presidendi seadlusega, kuid tegelikult kujutab see endast kolme võimutipu ühist õigusakti. Tugeva eel- ja järelkontrolli sätestamisega on püütud viia miinimumini presidendi kui ainuisikulise haldusorgani suva dekreedioiguse kasutamisel.*“⁶⁸

VPTKS § 15 lõigete 2 ja 3 kohaselt võivad lisaks Vabariigi Presidendi seadluse eelnõu algatada Riigikogu esimees ja peaminister. Seadusega ei ole reguleeritud, millistel asjaoludel võivad Riigikogu esimees või peaminister seadluse eelnõu algatada. Peaministri puhul on see hästi seostatav ErSS § 18 lõikest 1 tuleneva erakorralise seisukorra lahendamise ja RiKS § 9 lõikes 1 sätestatud kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise ja sõjaseisukorra lahendamise pädevusega. Kuigi VPTKS § 15 lõigetes 2 ja 3 nimetatakse sõnaselgelt allkirjastatud eelnõu teksti edastamist, siis selle allkirjastamiseks antud 24-tunnine tähtaeg osutab tihedale koostööle eelnõu väljatöötamisel. Seetõttu võib seadluse andmise menetlust käsitleda koosloomelise ot-

⁶⁷ Võrdluseks võib tuua, et Eesti Vabariigi põhiseaduse 1938. aasta redaktsiooni § 129 lõike 1 kohaselt oli riigikaitse ja relvastatud jõudude kõrgeimaks juhiks Vabariigi President, kes rakendas riigikaitseks seaduste alusel kõik jõuallikad. PS (1938) § 130 sätestati: „Mobilisatsiooni väljakuulutamise või sõja algusest kuni demobilisatsiooni lõpu väljakuulutamiseni Vabariigi President võib anda riigikaitse ja relvastatud jõudude korraldamise ja juhtimise alal seadusi dekreedina ka Riigikogu istungijärgude ajal.“, § 131: „Vabariigi President annab seaduses tähendatud aluseil riigikaitsele ja relvastatud jõududesse puutuvaid seadlusi ja määrusi.“, § 133 lõige 1: „Mobilisatsiooni väljakuulutamise alates Vabariigi President otsustab sõjapidamiskulude eelarve ning sõjapidamiskuludeks vajaduse korral sise- ja välislaenu tegemise.“, ja § 134 lõige 1: „Riigikaitse ja relvastatud jõudude alal Vabariigi Presidendi poolt antud seadused dekreedina, seadlused, määrused, otsused ja muud aktid kannavad peale Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja ka Sõjaväe Ülemjuhataja või Sõjavägede Juhataja allkirja.“

⁶⁸ **Madise, Ülle jt (2017)** Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiendatud trükk. – Tallinn: Juura, sub § 109, punkt 5; kättesaadav: www.pohiseadus.ee.

sustusprotsessina. Selle tõttu võib olla põhiseaduse reguleeritud dekreeti andmise volituse nimetamine Vabariigi Presidendi seadluseks eksitav. Kehtivas sõnastuses vastab see regulatsioon pigem Adams'i jt eelnõu § 78 lõikes 1 ette pandud seadusandluse erikorra regulatsioonile. Seevastu tingimuse „edasilükkamatute riiklike vajaduste korral“ esinemisel tuleks käsitleda dekreeti andmise volitust pigem riigikaitse osana ning reguleerida RiKS-is (ja ErSS-is).

Autor leiab, et kehtivas õiguses oleks oluline määratleda selgelt dekreeti andmise volituse eesmärk ja ulatus. **Autori hinnangul võiks dekreeti sisustada eelkõige riigi julgeoleku ja riigikaitse meetmena, mis võimaldab erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal anda kiireloomulisi seaduse tasemel õigusakte olukorra lahendamiseks, kui seadusandliku menetluse läbimine parlamendis ei ole edasilükkamatu vajaduse tõttu võimalik (sh isegi siis, kui Riigikogu kokkukutsumine ei ole välistatud või ta on istungiks kogunenud, kuid otsustamine ei ole parlamentaarseid protseduure läbides võimalik).** Autori hinnangul ei seisne parlamentaarse protsessi väärtus mitte pelgalt selles, et rahva valitud esindajad teevad otsuse, vaid ka eelnõu istungil sisulise läbivaidlemise ja korduvate lugemiste protseduuris ehk parlamentaarses debatis. Seetõttu tuleks **autori hinnangul mõistat „Riigikogu ei saa kokku tulla“ tõlgendada selliselt, et parlamentaarne debatt ei ole võimalik (isegi kui Riigikogu saab kokku tulla või on kogunenud).**

119. Kuigi tuleb nõustuda Artur-Tõeheid Kliimanni poolt 1932. aastal raamatus „Administratiivakti teooria“ väljendatud seisukohaga, et parlamentaarses demokraatlikus õigusriigis ei peaks olema vajadust anda täidesaatvale riigivõimule volitust dekreetseaduste ega hädadekreetide ning ilmselt ka mitte erakorraliste dekreetide (vt eespool) andmiseks, on siiski praktiline küsimus selles, milliseid erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra meetmeid võivad täidesaatva riigivõimu asutused kasutada enne vastava erikorra väljakuulutamist. Seda probleemi on reguleeritud RiKS § 17 lõikes 3 selliselt, et antud volitus kasutada sõjaseisukorra ajaks ettenähtud meetmeid koheselt pärast sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku esitamist, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks (vt sarnane ka RiKS § 13 lõikes 3 meetmete kohaldamine ajal, millel Riigikogu arutab kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmist). Sarnaselt on lahendatud sõjalise jõu kasutamine KKS § 46 lõikes 2, mille kohaselt otsustab rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe puhul Kaitseväge poolt jõu kasutamise alustamise valdkonna eest vastutav minister või pädev ülem⁶⁹. Sarnaste meetmete kohaldamine võib olla vajalik ka enne erakorralise seisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamist.

120. Andes haldusorganile kaalutusõiguse piiravate meetmete kohaldamiseks ja määrates seaduses ära need asjaolud, sh määratlemata õigusmõistet ja eesmärgi kaudu määratlemist kasutades, millal võib piiravaid meetmeid kohaldada, saab Vabariigi Valitsus, peaminister, minister või muu haldusorgan kohaldada seaduse alusel piiravaid meetmeid üldkorraldusega (haldusakt) või vajadusel volitusnormi alusel antava määrusega. Piisava õigusliku regulatsiooni olemasolu korral ei pea andma Vabariigi Valitsusele või muule haldusorganile erakorralise dekreeti andmise volitust, vaid seda saab teha seaduse alusel antavate õigusaktidega. Ettenägematute asjaolude ilmnemisel, kus on vaja muuta kiireloomuliselt seadust või määrust, tuleb näha ette

⁶⁹ Vabariigi Valitsuse 27.11.2008 määruse nr 162 „Pädeva ülema poolt riigi sõjaliseks kaitsmiseks jõu kasutamise otsustamine rahuajal“ § 2 lõike 2 kohaselt on ülem sõjalist rünnet vahetult tuvastav, kui: 1) tema või temale vahetult alluvad kaitseväelased on sattunud sõjalise ründe alla; 2) ta on sõjalise ründe vahetuks tunnistajaks. Pädev ülem võib anda käsu jõu kasutamise alustamiseks rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud sõjalise ründe tõrjumiseks või tõkestamiseks, kui kaitseministrit pole võimalik õigeaegselt teavitada, muud meetmed pole piisavad ründe tõrjumiseks või takistamiseks ning jõudu võib kasutada kuni sõjalise ründe lõppemiseni või ohu möödumiseni (viidatud määruse § 3 lõiked 1, 2 ja 3).

õigusaktide kiireloomulise muutmise võimalus ning erikorra ajaks Riigikogu kokkukutsumise võimalus (vt täpsemalt Erikorra lahendamisel õigusaktide andmine 2.5 eespool)

* * *

Kokkuvõte 9. PS §-de 109 ja 110 kohaselt võib Vabariigi President, kui Riigikogu ei saa kokku tulla, edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja. Seadlus vastab nii erakorralise dekreediga kui hädadekreedi tunnustele. Selline dekreedioiguse näol on tegemist erakorralise seadusandliku õigusega, mille eesmärk on seadusandliku järjekestvuse säilitamine ja konkreetse, üksikjuhtumina ilmnenud hädasituatsiooni lahendamiseks üldkehtiva regulatsiooni kehtestamine. Kuna seadlusega ei tohi muuta ega tunnistada kehtetuks PS § 104 lõikes 2 nimetatud seadusi, ei või seadlusega muuta ka erakorralise seisukorra või riigikaitse korraldamise seisukohast olulisi riiklikke küsimusi. Arvestades Vabariigi Presidenti kui riigikaitse kõrgeimat juhti (PS § 127 lõige 1) muudab see seadluse andmise volituse sisuhõredaks.

PS § 110 koostoimes teiste põhiseaduse sätete ning nende põhjal Riigikohtu kujundatud praktikaga sisuliselt välistab seadluse andmise.

Vabariigi Presidendi seadlusele annavad kaasallkirja nii Riigikogu esimees kui peaminister ning nad saavad ka seadluse eelnõu algatada. Tegemist on sisuliselt koos-otsustamise menetlusega, millesse saab vajadusel peaministri või presidendi kaudu kaasata ka Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni või Riigikaitse Nõukogu. Kuna valitsus on seadluse andmisesse peaministri kaudu kaasatud, valitsusel peab olema parlamendi toetus ning riigikaitse kõrgeima juhina president väljendab riigivõimu ühtsust, puudub vajadus seadluse volituse andmiseks Vabariigi Valitsusele.

2.7. Erikorra juhtorganite korralduste hierarhia

121. Haldusakti ja siseakti eristamine on eriti oluline RiKS § 9 lõigetest 3 ja 6 tuleneval korralduse andmise volituse sisustamisel. Haldusaktina on korraldus üksikjuhtumi viivitamatuks reguleerimiseks antav kohustav haldusakt. Korraldus on seega ettekirjutuse⁷⁰ kui kohustuse täitmisele või piirangu talumisele suunatud kohustava haldusakti eriliik ning eelkõige erineb selle kohese täitmise ja edasilükkamatu iseloomu poolest. HMS § 55 lõikes 2 on terminit „korraldus“ kasutatud väljendis „edasilükkamatu korralduse tegemiseks“ ning sellega osutatakse olukorrale, kus tavapärasel kirjalikus vormis põhjendatud ja kõiki menetlusnõudeid järgivat ettekirjutust või muud haldusakti ei ole võimalik anda. Korraldus kui haldusakt antakse haldusvälises suhtes (näiteks politsei korraldus liiklusohtliku olukorra lahendamisel - viipab käega ja näitab sellega kohustuslikku möödasõidu trajektoori; pääste määrab kannatanu rahu tagamiseks viibimiskeelu žestiga jne). Korraldus kätkeb endas koormava haldusaktina põhiõiguste ja –vabaduste piiramist.

122. Siseaktina antakse korraldus eelkõige teenistus- või muus alluvussuhtes ning sellega määratakse kindlaks teenistus- või muu ametikohast või seadusest tuleneva kohustuse täitmine. Korralduse andmise pädevus on asutuse juhil ja kõigil otsestel juhtidel. Vastavalt ATS § 51 lõikest 1 tulenevalt peab ametnik täitma teenistusülesandeis ausalt, asjatundlikult ja hoolsalt.

⁷⁰ **Ettekirjutus** – haldusakt, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost (AtSS § 4 lõige 1).

ATS § 51 lõikest 3 tulenevalt peab ametnik juhinduma vahetu ja kõrgemalseisva juhi seadusega kooskõlas olevatest teenistusalastest juhistest ja korraldustest. Juhistena käsitletakse halduseeskirju ja diskretsioonijuhiseid (eeskiri, kord, juhend vms) ning konkreetse teenistusülesande täitmiseks antud konkreetseid juhiseid (tööjuhised). Korraldustena käsitletakse otsustust selle kohta, et konkreetne ametnik peab konkreetset teenistusülesannet kindlaksmääratud ajas ja ruumis täitma. Korralduse andmise volitus tuleneb asutuse juhtimise (teenistusalane alluvus) või valdkonna juhtimise (funktsionaalne alluvus) pädevusest, aga võib tuleneda ka juhtumi lahendamise (operatiivne alluvus) pädevusest, kui viimasel juhul on seadusega määratud alluvussuhe. Korraldused on suunatud ülesande täitmisele ega puuduta ametiisikut isiklikult.

123. RiKS § 9 lõigetes 3 ja 6 nimetatud korraldused ei ole selgelt määratletavad haldusaktide ega siseaktidena Järgnevalt on analüüsitud nimetatud korraldusi eesmärgiga määratleda nende haldusaktile ja siseaktile vastavad tunnused (siin analüüsitud vaid konkreetset korralduse andmise poolte vahelist vahetut suhet ega ole arvestatud selle võimalikku kaudset mõju haldusvälistele isikule; vt 2.1, lk 32):

1) välis- või sisesuhe. RiKS § 9 lõigetes 3 ja 5 nimetatud korraldused antakse haldusorganile, kes korralduse andjale teenistusalaselt või muul viisil ei allu. Eelkõige ei ole alluvussuhte korralduse andja ja valla- või linnavalitsuse juhtide ega kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhtide, ametnike ega töötajatega. Peaministril ei ole alluvussuhet ka riigiasutuste juhtide, ametnike ega töötajatega, aga siseministril võib olla teenistusalane suhe Siseministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste juhtide, ametnike ja töötajatega. Samuti on Kaitseväge juhatajal teenistusalane suhe kaitseväelastega, kuid ei ole teiste riigiasutuste juhtide, ametnike ega töötajatega. Seega antakse korraldused väljaspool teenistussuhet. Teenistussuhte puudumine ei tähenda siiski, et tegemist oleks haldusvälises suhtes antava korraldusega. Korralduse esemeks on selle haldusakti, andmine toimingute sooritamise või muu haldusülesande täitmine, mida korralduse adressaat haldusorgani ametiisikuna oleks pidanud täitma. Kui korraldus antaks haldusorganile seoses tema pädevuses oleva haldusülesande täitmisega, siis oleks selline korralduse andmine võrreldav haldusjärelvalve teostamisega eritingimustes. Arvestades, et volitus on antud konkreetse ametiisiku kohustamiseks, ei ole see haldusjärelvalve, vaid sekkutakse ka haldusorgani enesekorraldusse ning teenistusülesannete korraldusse. Sellist sekkumist saaks võrrelda teenistusliku järelvalvega, mis hõlmab endas nii alluva asutuse tegevuse järelvalvet kui ka võimalust kontrollida konkreetse ametiisiku tegevust ja anda talle korraldusi (tavaliselt teostab kõrgem asutus teenistuslikku järelvalvet alluva asutuse kui terviku üle, asutuse siseselt aga ülemus teenistuslikku järelvalvet konkreetse ametiisiku tegevuse üle). RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 alusel antavaid korraldusi **võib määratleda sisesuhtes antud korraldustena, mis sarnanevad suurel määral teenistusliku järelvalve eriliigiga.** Kohaliku omavalitsuse ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute organite suhtes RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 alusel antavates korraldustes puhul tuleb eristada neid korraldusi, mis on antud riikliku haldusülesande täitmise tagamiseks või kontrollimiseks (siseaktid), ning korraldusi, mis on suunatud kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku autonoomia või tema subjektiivsete õiguste valdkonda (haldusaktid);

2) õiguspärasus ja otstarbekus. RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 kohaselt on korralduse andmise eelduseks see, et „pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks“. Korralduse andmise tingimuseks on imperatiivsest õigusnormist tuleneva kohustuse täitmata jätmise või diskretsioonilisest õigusnormist tuleneva otsustuse kaalumata jätmise, mis avaldub tegevusetuse, viivituse või keeldumise vormis. Seega teostatakse korralduse andmisega järelvalvet pädeva haldusorgani tegevuse õiguspärasuse üle ning antav korraldus on võrreldav VVS § 75¹ lõigete 3 ja 4 alusel

haldusjärelevalves tehtava ettekirjutusega. Sõna „vajalik“ väljendab sätte kontekstis eelkõige eesmärgipärasust ja kaalutletust, mitte niivõrd otstarbekust. RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 nähtub, et korralduse andja hindab pädeva haldusorgani tegevusetuse õiguspärasust ning tuvastades, et pädev haldusorgan on õigusvastaselt tegevusetu või viivituses, annab korralduse koheseks tegetsemiseks;

3) pädevus ja selle allikas. Pädevuse aluseks on reeglina pädevusjaotus, mis seisneb tavakorra ajal ülesannete jaotuses asutuste vahel (funktsionaalne ehk materiaalne pädevus) ning pädevuses juhtida konkreetset asutust (organisatsiooniline ehk teenistuslik pädevus). RiKS § 9 lõike 3 tekstiosa „kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi“ ja lõike 5 tekstiosa „sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid“ viitab konkreetse sündmuse lahendamisest tulenevale pädevusele (operatiivne ehk juhtumi lahendamise pädevus). Operatiivne pädevus on määratletud selliselt, et olukorra, sündmuse või juhtumi lahendamisel allutatakse teised isikud ja haldusorganid olukorra, sündmuse või juhtumi juhile, kellele nad organisatsioonilise, funktsionaalse, aga nt ka territoriaalse vms, pädevuse järgi ei allu. Vastavalt RiKS § 9 lõikele 1 on peaminister pädev isikulise haldusorganina korraldama kõrgendatud kaitsevalmidust ja lahendama sõjaseisukorda. Peaministri osas saab seega selgelt rääkida operatiivsest pädevusest. Sisejulgeoleku valdkonna eest vastutav minister ja Kaitseväge juhataja tegetsevad nii enda funktsionaalse pädevuse raames (korraldavad sisejulgeoleku ja riigikaitse küsimusi), aga nende RiKS § 9 lõikes 5 sätestatud korralduse andmise pädevus ei ole piiratud nende tavakorra funktsionaalse pädevusega, vaid hõlmab kõiki sõjaseisukorra lahendamise seotud küsimusi. **Seega tuleks ka sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri ja Kaitseväge juhataja puhul jaatada, et tegemist on operatiivse pädevusega sõjaseisukorra lahendamisel.**

124. RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 alusel antavad korraldused on siseaktid. RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 võrdlusest nähtub, et **a)** sisekaitse valdkonna eest vastutav minister ja Kaitseväge juhataja on pädevad andma korraldusi teistele haldusorganitele üksnes sõjaseisukorra ajal ja selle lahendamiseks; **b)** peaminister on pädev andma korraldusi teistele haldusorganitele nii kõrgendatud kaitsevalmiduse kui sõjaseisukorra ajal; ning **c)** peaminister on pädev andma korraldusi sisekaitse valdkonna eest vastutav ministri ja Kaitseväge juhatajale ainult sõjaseisukorra ajal. Punktides a ja b kirjeldatu näitab peaministri ning sisekaitse valdkonna eest vastutav ministri ja Kaitseväge juhataja vahelistes suhtes üksnes pädevuse erinevat ulatust, samas kui allutab muud haldusorganid nende juhtimisele. Seevastu punktis c nimetatu näitab, et sisejulgeoleku valdkonna eest vastutav minister ja Kaitseväge juhataja on sõjaseisukorra ajal allutatud peaministrile. Oluline on küsimus sellest, kas peaminister võib selle tõttu anda korraldusi, mis muudavad sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri ja Kaitseväge juhataja korraldusi teistele haldusorganitele.

125. Põhimõtteliselt on iga haldusorgan enda pädevuses ja temale antud avaliku võimu volituste teostamisel iseseisvad ega allu väljaspool vaidemenetlust, teenistuslikku järelevalvet ja haldusjärelevalvet teise haldusorgani ettekirjutustele. Samuti peab iga haldusorgan iseseisvalt tagama, et tema antavad haldusaktid oleksid õiguspärased. Haldusorgani iseseisvus seisneb eelkõige selles, et tema antud haldusakti ei saa teine haldusorgan muuta nõ suvaliselt, vaid ainult selleks ettenähtud korras – vaidemenetlus, haldusjärelevalve või teenistuslik järelevalve (sh haldusjärelevalve raames ei saa haldusakti tühistada, vaid üksnes teha ettekirjutuse õiguspärase haldusakti andmiseks või selle kaalumiseks). Haldusakti kehtivus omab kaitset eelkõige sellest puudutatud haldusväliste isikute õiguste kaitseks (vt nt VVS § 93 lõike 6¹ punkti 1 kohaselt võib teenistusliku järelevalve teostaja jätta haldusakti kehtetuks tunnistamata, kui selline

kehtetuks tunnistamine rikuks teiste isikute õigusi või vabadusi). Sarnast õiguste kaitset ei ole siseaktide puhul.

126. Siseaktid on suunatud ülesande täitmisele ning kaitsevad eelkõige seaduste ja muude õigusaktidega määratud õiguskorda. Ametiisikul ega kaasatud haldusorganil ei ole seetõttu ka subjektiivset õigust nõuda endale konkreetse sisuga ülesannet. Haldusorgan ja ametnik on oma tegevuses seotud seadusega (HMS § 3 lõige 1, ATS § 50) – nad peavad valima teenistusülesandeid täites igaihe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse (ATS § 51 lõige 2), aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele (ATS § 51 lõige 6), juhinduma üksnes seadusega kooskõlas olevatest teenistusalastest juhistest ja korraldustest (ATS § 51 lõige 3) ning täitma teenistusülesandeid ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt (ATS § 51 lõige 1). Samast eesmärgist lähtub ka ametniku kohustus keelduda Eesti Vabariigi põhiseaduse või muude õigusaktidega vastuolus oleva korralduse täitmisest (ATS § 54 lõige 1 punkt 1) ning teavitada sellest kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis korralduse andjat ja tema vahetus juhti (ATS § 54 lõige 3). Kohustus täita õigusaktist tulenev haldusülesanne ei ole haldusorgani ega ametiisiku subjektiivne õigus ning seetõttu ei ole sekumise seisukohalt oluline, milline haldusorgan teostab järelevalvet haldusülesande täitmise üle (erandina, kui korraldusega riivataks haldusorgani enesekorraldust, siis võiks olla vaja riive õigustamiseks konkreetset seadusega määratud alust).

127. RiKS § 9 lõikest 1 tulenevalt on peaminister pädev juhtima kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist. Sellest pädevusest tulenevalt on tal õigus anda korraldusi ja juhiseid kõigile juhtumi lahendamisse kaasatud haldusorganitele ja isikutele, kuid juhtimistaset arvestades peaksid peaministri juhised ja korraldused puudutama strateegilisi ja olulisemaid taktikalisi küsimusi. Mõne kohaliku omavalitsuse üksuse või valitsusasutuse või tema hallatava asutuse poolt haldusülesande täitmata jätmine võib oluliselt mõjutada sündmuse juhtimist tervikuna ja olla seetõttu ka strateegilise või taktikalise taseme küsimus. RiKS § 9 lõikes 3 antud pädevust võiks tõlgendada eelkõige koostoimes peaministri üldise rolliga (RiKS § 9 lõige 1, aga ka VVS § 36 lõigetes 1 ja 2 tulenevaid ülesandeid) käsitleda vaid kõige olulisemates strateegilistes ja taktikalistes küsimustes korralduste andmist, samas kui sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri ja Kaitseväge juhataja annab korraldusi taktikalistes ja olulisemates operatiivjuhtimise küsimustes. Sellest tulenevalt võib asuda seisukohale, et peaministri ning sisejulgeoleku eest vastutava ministri ja Kaitseväge juhataja korraldused ei ole mitte niivõrd üksteise suhtes hierarhilised, vaid suunatud erineva juhtimistaseme küsimuste lahendamisele.

Siiski, nendes küsimustes, kus **peaministri korraldus sõjaseisukorra lahendamiseks läheb vastuollu samas küsimuses sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri või Kaitseväge juhataja antud korraldusega, siis tuleks peaministri ja viimaste vahelist suhet vaadelda operatiivjuhtimise seisukohalt kõrgema otsese juhi ja alluva vahelise suhtena** (isegi kui teenistusalane alluvus puudub). Peaministri korraldust või juhust tuleb käsitleda kõrgema otsese juhi antud korraldusena⁷¹. Seaduses puudub selge regulatsioon, kuidas teostada järelevalvet nende korralduste täitmise üle. RiKS § 9 lõike 4 kohaselt võib peaminister tunnistada kehtetuks üksnes riigi ametiasutuse juhi haldusakti, aga mitte madalama taseme juhi korralduse või juhises (siseakti). Samuti peab elluviimine olema kooskõlas strateegilise taseme otsuste ja juhistega

⁷¹ ATS (RT I 1995, 16, 228; kehtetu alates 01.04.2013) § 60 lõikega 1 kohaselt pidi ametnik asutuse juhilt saadud korraldusest teavitama enda vahetus juhti. Kehtivas ATS-is ei ole reguleeritud kõrgema otsese ülemuse antud korralduse täitmise erisusi.

– seega juba tõhusa elluviimise huvides peavad kõigi teiste haldusorganite poolt antud korralduse, ettekirjutused ja juhised (olgu RiKS § 9 lõike 5, haldusjärelvalve või teenistusliku järelvalve alusel) olema peaministri korralduste ja juhistega kooskõlas.

Tabel 6: Peaministri, sisejulgeoleku ministri ja Kaitseväge juhataja korraldused

...anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks.	peaminister		sisejulgeoleku minister	Kaitseväge juhataja	... anda sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui need on vältimatult vajalikud vastavalt riigi sisejulgeoleku korraldamiseks või riigi sõjaliseks kaitseks.
	§ 9 lg 3	valla- ja linnavalitsuse liikmele	§ 9 lg 6		
	§ 9 lg 3	riigiasutuste juhtidele, ametnikele ja töötajatele	§ 9 lg 6		
	§ 9 lg 3	KOV ametiasutuse juhile, ametnikele ja töötajatele	§ 9 lg 6		
	§ 9 lg 3	sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile*	–		
	§ 9 lg 3	riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutavale ministrile*	–		

* sõjaseisukorra ajal

128. Eelnevast tulenevalt on vaja vastata järgmistele küsimustele:

1) *Millised on erikorra lahendamiseks antud vasturääkivate korralduste puhul prioriteetsust omavad õigusaktid?* Erikorra lahendamisel omavad kõrgemat prioriteetsust a) kõrgema strateegilise ja taktikalise juhtimistasandi korraldused ja juhised madalama taktikalise ja operatiivse tasandi korralduste ja juhiste suhtes ning b) peaministri kui erikorra juhi korraldused ja juhised temale erikorra lahendamisel allutatud haldusorganite antud korralduste ja juhiste suhtes. Olemuselt on tegemist siseaktidega, mis ei ole otseselt suunatud haldusvälisele isikule, kuid võivad kaudselt mõjutada ka tema suhtes vahetult kehtivaid haldusakte. Haldusvälise isiku suhtes haldusakti andmisel on peamiseks aluseks seadus või selle alusel antud määrused ja üldkorraldused, mitte peaministri või muu juhi siseaktidena antud korraldused ja juhised. Kohaliku omavalitsuse ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute organite suhtes RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 alusel antavates korralduste puhul tuleb eristada neid korraldusi, mis on antud riikliku haldusülesande täitmise tagamiseks või kontrollimiseks (siseaktid), ning korraldusi, mis on suunatud kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku autonoomia või tema subjektiivsete õiguste valdkonda (haldusaktid).

2) *Kas vasturääkivate korralduste puhul peaks olema tagatud alati kõrgemal asuva juhi otsuse ülimuslikkus?* Vasturääkivate korralduste puhul on eelkõige oluline, kas tegemist on kõrgema ja madalama juhtimistasandi otsuste vahelise vastuoluga või pelgalt teenistuslaselt juhi ja alluva otsuste vahelise vastuoluga. Viimasel juhul kohaldub teenistuslik järelevalve, mille raames kõrvaldatakse madalama taseme otsus õigusvastasuse või ebaotstarbekuse põhjusel. Kui tegemist on strateegilise juhtimistasandi otsuse ja madalama juhtimistasandi otsuse vahelise vastuoluga, siis peaks olema ülimuslikkus kõrgema tasandi otsusel, kuid teenistusliku järelevalve regulatsiooniga võrreldavat regulatsiooni RiKS-is ega teistes seadustes ei ole – RiKS § 9 lõike 4 kohaselt võib peaminister tunnistada kehtetuks üksnes riigi ametiasutuse juhi haldusakti, aga mitte siseakti. Selles osas oleks vajalik seaduses selgelt reguleerida teenistusliku järelevalvega sarnane madalama juhtimistaseme ja täideviimise otsuste järelevalve kord.

3) *Kas haldusakti vaidlustamise üldised ja erinormid võimaldavad kõrgemal asuva juhi sekkumisõigust?* RiKS § 9 lõigetes 3 ja 5 määratud peaministri, sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri ja Kaitseväge juhataja sekkumispädevus ei ole määratud kindlaks teenistusliku järelevalve ega vaideorgani pädevusega, vaid lähtub kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise

või sõjaseisukorra lahendamise vajadustest. Täpsema regulatsiooni puudumisel võib olla vaja ehtsad ehk seaduslüngad täita muu võimalikult sarnase regulatsiooniga. Selliseks regulatsiooniks võib olla kas teenistuslik järelevalve, haldusjärelevalve või vaideorgani pädevus. Vaideorgani pädevuse piirid on seotud isiku õiguste kaitse vajadustega (vt HMS § 73). Kuna kõrgema juhtimistasandi antavad korraldused ei kaitse peaaesjalikult isiku õigusi, vaid on suunatud kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamisele või sõjaseisukorra lahendamisele, siis ei ole need piirid ka korralduste andmise pädevuse seisukohalt nõ sarnane regulatsioon. Haldusjärelevalve on reguleeritud VVS § 75¹ - § 75² ning selles ei ole pädevust piiratud. Haldusjärelevalve pädevus kaasneb haldusorgani enda pädevusega mingis valdkonnas ning sellest tuleneva kohustusega tagada selle valdkonna õigusnormide järgimine. Praktikas on eriseadustes ka nimetatud sõnaselgelt haldusjärelevalvet teostav haldusorgan. Haldusjärelevalve on seotud konkreetsete nõuete järgimisega ning seega saab seda teha eelkõige operatiivtasandil. Haldusjärelevalve on horisontaalne järelevalve, st seda ei tehta alluvussuhtes (VVS § 75¹ lõige 2). Eelnevast tulenevalt ei ole haldusjärelevalvet teostava haldusorgani pädevuse piirid asjakohased erikorra lahendamise tagamisel operatiivse alluvuse suhtes. Teenistuslikku järelevalvet korraldatakse valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks (VVS § 93 lõige 1). Teenistusliku järelevalve teostaja on volitatud tegema ettekirjutuse haldusakti, siseakti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingu sooritamine, haldusakti või siseakti kehtivus ning tunnistada haldusakt või siseakt kehtetuks (VVS § 93 lõige 2). Teenistusliku järelevalve kord ei laiene muu hulgas riikliku järelevalve toimingutele ning riikliku sunni kohaldamisel antud otsustele (VVS § 93 lõige 6 punkt 1). Kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal on suur hulk korraldusi ja juhiseid suunatud sellele, kuidas alluv haldusorgan või ametiisik peaks kasutama riikliku sunni volitusi, kuid need korraldused ja juhised ei ole veel ise riikliku sunni kasutamisele suunatud haldusaktid. Põhimõtteliselt on riikliku sunni kohaldamisega seotud korralduste ja juhiste suhtes teenistusliku järelevalve teostamine võimalik, kuid see on eesmärgipärane vaid juhul, kui teenistuslikku järelevalvet on pädev teostama sama haldusorgan, kes kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal korraldab riikliku sunni kohaldamist kontrollitava haldusorgani või ametiisiku poolt. Teenistusliku järelevalve sätete kohaldamine analoogia korras on kõige sobivam, kuid seda tuleb teha *mutatis mutandis* ehk niivõrd kui asjaolud võimaldavad. VVS § 93 lõike 6 punktis 1 sätestatud piirang ei pruugi olla asjakohane kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamisel ning sõjaseisukorra lahendamisel (laiemalt – mistahes kriisi või erikorra lahendamisel). Õigusselguse tagaks tuleks siiski eraldi reguleerida järelevalve tingimused ja kord.

* * *

Kokkuvõte 10. RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 alusel antava korralduse osas ei ole selge, kas tegemist on siseakti või haldusaktiga. Sise- ja välissuhte eristamise seisukohalt võib RiKS § 9 lõigetes 3 ja 5 nimetatud korraldusi käsitleda sarnaselt teenistusliku järelevalve tehtava ettekirjutusega. Eesmärgi ja kontrolli ulatuse järgi on korraldus suunatud eelkõige teise haldusorgani tegevuse õiguspärasuse hindamisele. Korralduse andja hindab pädeva haldusorgani tegevusetuse õiguspärasust ning tuvastades, et pädev haldusorgan on õigusvastaselt tegevusetu või viivituses, annab korralduse koheseks tegutsemiseks. Korraldus antakse seoses operatiivse pädevuse kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise ja sõjaseisukorra lahendamisele neile allutatud haldusorganitele. Seega on RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 alusel antavad korraldused siseaktid.

RiKS § 9 lõigete 3 ja 6 alusel antud korraldused puudutavad erineva juhtimistasandi küsimusi ning ei tohiks seetõttu kokku langeda. Kõrgema juhtimistasandi strateegilised ja

olulised taktikalised korraldused ja juhised on aluseks ma madalamal taktikalisel ja operatiivsel juhtimistasandil korralduste ja juhiste andmiseks ning viimased peavad olema esimestega kooskõlas.

Kui peaministri korraldus sõjaseisukorra lahendamiseks läheb vastuollu samas küsimuses sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri või Kaitseväge juhataja antud korraldusega, siis tuleks peaministri ja viimaste vahelist suhet vaadelda operatiivjuhtimise seisukohalt kõrgema otsese juhi ja alluva vahelise suhtena. Sama suhe on ka mistahes muu järelevalve raames antava korralduse või ettekirjutuse (HOS § 24 lõige 2 ja § 25 lõige 4 ja ErSS § 18 lõike 2 punkt 1 ja § 17 lõige 2, §18 lõiked 3 ja 8, § 20 lõige 8) ja RiKS § 9 lõike 3 alusel antud peaministri korraldusega.

2.8. Õiguskindlus ja usalduse kaitse erikorra ajal

129. Õiguskindluse põhimõtte tuleneb PS § 3 lõikest 1 ning väljendub täidesaatva riigivõimu seotuses jõustunud õigusnormiga. Selleks õigusnormiks on eelkõige seadus, aga õigusnormiks võib olla ka haldusakt. Seaduste muutmise kontekstis on kohus leidnud, et õiguskindluse põhimõtte väljendub piisava jõustumisaja andmises. Piisavus sõltub reguleeritavate õigussuhete iseloomust, tehtavate muudatuste ulatusest ning sellest, kas muudatus õiguslikus olustikus on ettenähtav või ootamatu⁷². Uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saavad uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Riik ei tohi uusi regulatsioone kehtestada n-ö üleöö.⁷³ Erikorra ajal kehtestatavad piirangud on võrreldavad uute regulatsioonide kehtestamisega, kuid on sageli kiireloomulised ning piirangute jõustamise edasilükkamatuse tõttu ei saa tagada piisavat aega nendega kohanemiseks. Seega kaalutakse riigi julgeoleku ja riigikaitse huve ning õiguskindlust ning piisava üleminekuaja puudumisest tulenevat põhiõiguste riivet saab tasakaalustada õiglase hüvitise maksimisega. Erilise ja täiendava õiguskindluse probleemi moodustab see, kui kriisi või erikorra ajal tunnistatakse kehtetuks varem õiguspäraselt antud haldusaktid.

130. Õiguskindlus avaldub antud haldusakti resolutiivosa üldises kehtivuses. Vastavalt HMS § 60 lõike 2 esimesele lausele on kehtiva haldusakti resolutiivosa kohustuslik igapäevane, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Sarnaselt kohtuotsuse või seaduse resolutiivosaga ei saa ükski teine riigivõim väljaspool selleks ettenähtud protseduuri (nt halduskohtumenetlus) kalduda kõrvale haldusakti resolutiivosast. Selle kehtivuse väljenduseks on muu hulgas, et ka haldusakti andnud haldusorgan ise peab haldusaktist kinni pidama nii kaua, kui ta ei ole haldusakti uues haldusmenetluses antud haldusaktiga kehtetuks tunnistanud, see ei ole vaideotsuse või halduskohtu otsusega tühistatud või muul põhjusel lõppenud. Ka varem antud haldusakti kehtetuks tunnistamisel peab haldusorgan arvestama isiku usaldusega (HMS § 67) ega või haldusakti kehtetuks tunnistada, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust (vt HMS § 67 lõige 2). Teoorias eristatakse haldusakti formaalset ja materiaalselt jõustumist ja kehtivust. Formaalselt jõustub haldusakt selle andmise hetkest ning kõik on kohustatud seda kui kehtivat haldusakti järgima. Siiski on kõigil, kelle õigusi see haldusakt õigusvastaselt rikub, haldusakt teatud aja jooksul vaidlustada (vaidega haldusorganile, kaebusega halduskohtule või muus erikorras). Materiaalselt õigusjõus on haldusakt sellest hetkest,

⁷² RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 83.

⁷³ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 83; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p-d 66 ja 67.

kui selle vaidlustamise tähtaeg saab mööda ning haldusakti ei ole vaidlustatud. Sellisel juhul on isikul alus ka eeldada, et haldusakt jääb antud kujul kehtima. Isik saab haldusakti kehtetuks tunnistamisel tugineda usaldusele alles haldusakti materiaalse jõustumise ja kehtivuse ajal (HMS § 67 lõige 4 punkt 1). RiKS § 9 lõigetest 2 ja 5 – 6 tulenevad volitused võivad realiseeruda nii haldusakti formaalse kehtivuse ajal, kui isik ei saa veel tugineda usaldusele, kui ka haldusakti materiaalse kehtivuse ajal, kus isik saab tugineda usaldusele.

131. RiKS § 9 lõigetes 2 ja 4 – 6 on antud volitused teiste haldusorganite haldusaktide (sh toimingute sooritamise otsuste) kehtetuks tunnistamiseks. Samuti on RiKS § 9 lõikes 3 antud volitus teha ettekirjutus haldusakti andmiseks või anda haldusakt ise haldusorgani asemel. Ka sellise uue haldusakti andmine võib mõjutada varem antud haldusakti kehtivust või täideviidavust, kui need kaks haldusakti on sisu poolest vastastikku välistavad.

- **Vabariigi Valitsus** võib anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks (RiKS § 9 lõigete 2);
- **peaminister** võib anda järgmisi haldusakte ja korraldusi:
 - anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks (RiKS § 9 lõigete 2);
 - anda valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale, samuti sõjaseisukorra ajal sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile ja riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutavale ministrile kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks (RiKS § 9 lõige 3);
 - tunnistada kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning haldusakt või selle andmata jätmine takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist (RiKS § 9 lõige 4);
- **Kaitseväge juhataja** võib anda järgmisi haldusakte ja korraldusi:
 - anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks (RiKS § 9 lõigete 2);
 - anda sõjaseisukorra ajal valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui need on vältimatult vajalikud vastavalt riigi sisejulgeoleku korraldamiseks või riigi sõjaliseks kaitseks (RiKS § 9 lõige 4);
- **sisejulgeoleku minister** võib anda järgmisi haldusakte ja korraldusi:
 - anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks (RiKS § 9 lõigete 2);
 - anda sõjaseisukorra ajal valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale sõjaseisukorra la-

hendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui need on vältimatult vajalikud vastavalt riigi sisejulgeoleku korraldamiseks või riigi sõjaliseks kaitseks (RiKS § 9 lõige 4);

- tunnistada sõjaseisukorra ajal kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee ja haldusakt takistab vahetult vastavalt sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist (RiKS § 9 lõige 6);
- **riigikaitse minister** võib tunnistada sõjaseisukorra ajal kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee ja haldusakt takistab vahetult vastavalt sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist (RiKS § 9 lõige 6).

132. Eelnev regulatsioon tekitab neli küsimust:

1) Kas erikorras täitevvõimu antud korraldused saavad olla ministri, ametiasutuse ja kohalike omavalitsuste haldusaktide suhtes prioriteetsed? RiKS § 9 lõike 2 kohaselt võivad Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister võivad anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Sellise haldusakti andmisel teostab haldusorgan enda pädevust, kuid tema pädevuses antav haldusakt võib olla vastuolus teise kehtiva haldusaktiga või muuta selle haldusaktist tuleneva õiguse või kohustuse teostamise võimatuks. Eristada tuleb kehtivuse konkurentsi ja kohaldamise konkurentsi.

a) Kehtivuse konkurents võib tõusetada olukorras, kus erikorra ajal antav haldusakt reguleerib sama õiguslikku küsimust, mis on varasema haldusaktiga reguleeritud. Tavaliselt on kehtivuse konkurents välistatud pädevusjaotuse ning kehtiva haldusakti kohustuslikkusega (HMS § 9 ja § 60 lõige 2). Kehtivuse konkurents seisneb selles, et samale õiguslikule küsimusele antakse mitu erinevat vastastikku välistavat õiguslikku regulatsiooni (nt ametnik nimetatakse ametikohale ja vabastatakse samalt ametikohalt). Kehtivuse konkurents tuleb ületada õigusnormi konkurentsi reeglite kohaselt, kui eriseadusega ei ole antud teistsugust regulatsiooni. Need reeglid on järgmised: 1) kõrgemalseisev norm tühistab madalama normi; 2) hilisem sama taseme ja üldistusastmega norm tühistab varasema normi ning 3) erinorm tühistab sama taseme üldnormi. Ametkondlikust või teenistusalase alluvuse eesmärk on korraldada sisesuhteid haldusorganite ja nende ametiisikute vahel ning sellel ei ole reeglina haldusvälist mõju. Seega ei saa ka ametkondlikust või teenistusalasest alluvusest teha järeldust haldusaktide hierarhia kohta, kuid see võib olla üks argument. RiKS § 9 lõige 2 kohaselt võib anda haldusakte, mis on „vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks“. Sellest nähtub, et kõnealuste haldusaktide reguleerimisala on kitsam – nad reguleerivad juhtumit üksnes spetsiifilises riigikaitse kontekstis ning selle ulatuses. Sellest tulenevalt saab asuda seisukohale, et tegemist on erinormidega ning kohaldada tuleb RiKS § 9 lõike 2 või muu sarnase alusnormi alusel antud haldusakti. Kuna kehtivuse konkurentsi korral kehtib ainult üks konkureerivatest haldusaktidest, siis kohaldamise konkurentsi küsimus ei tõusetu;

b) Kohaldamise konkurents võib tõusetada olukorras, kus erikorra ajal antav haldusakt reguleerib küll sama isiku käitumist ning see käitumine välistab muust haldusaktist tuleneva õiguse teostamise või kohustuse täitmise võimalikkuse. Õiguslikule reguleerimisele on üldiselt omane, et õigussuhteid vaadeldakse isoleeritult ning muust õigussuhtest tulenevaid õigusi ja kohustusi kas ei arvestata üldse, arvestatakse eriseaduses sätestatud ulatuses või kaalutlusena reguleeritavas õigussuhtes (nt riigikaitse töökohustuse rakendamisel ei lahendata hoolduse,

vara valve ja korrashoiu ega muid küsimusi, vaid lähtutakse riigikaitse ja teenistusalastest asjaoludest, kuid riigikaitseliku töökohustuse rakendamine ei lõpetata vanema ülalpidamiskohustust, laenu- või üürilepingust tulenevat kohustust ega muudest õigussuhetest tulenevaid kohustusi). Kohaldamise konkurentsi olukorras ei ole võimalik, et isik faktiliselt täidaks mõlemast õigussuhtes tulenevaid kohustusi ning ta on faktiliselt sunnitud mõnda kohustustest rikkuma – isik saab üksnes ühe konkureerivatest kohustustest vaidlustada ning selle vastu haldusorganile vaide või kohtule kaebuse esitada, taotlede ühtlasi haldusakti täitmise peatamist (HMS § 81, HKMS § 251 lõige 1 punkt 1). Kuigi õigusteoreetiliselt tuleks käsitleda haldusakti, mis muudab varasema haldusakti täitmise võimatuks, ebaseaduslikuna (sellega rikutakse HMS § 60 lõikes 2 sätestatud haldusakti resolutiivosa siduvuse reeglit), võib faktiline võimatus olla seotud isiku konkreetse olukorraga (HMS § 6 kohaselt peab haldusorgan haldusakti andmisel kõik õiguslikku tähendust omavad asjaolud välja selgitama; nt kas lapse ülalpidamiskohustuse täitmiseks on isikul võimalik last teise isiku hoolde jätta või on teine vanem, kes saab ülalpidamiskohustust lapse suhtes täita). Kohaldamise konkurents võib olla välistatud ka siis, kui haldusorgan võtab muu kohustuse täitmise üle või hüvitab kohustuse täitmata jätmisega seotud kulud. Kui neid asjaolusid ei esine, siis tuleb isiku käitumist hinnata lähtuvalt sellest, kas ta heauskselt täitis mitmest konkureerivast kohustusest kõige olulisemat (vrd KarS § 30). Kuigi haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks on tõenäoliselt muust õiguslikust kohustusest olulisemad, siis sellega konkreetsele isikule pandud kohustus või selle kohustuse kohaldamine konkreetse isiku suhtes ei pruugi olla muust õiguslikust kohustusest ilmselgelt olulisem. Kui isik õiguspäraselt täidab ühte konkureerivatest kohustustest, mis on vähemalt sama oluline kui rikutav kohustus, siis on tema suhtes haldus- sunni kohaldamine suure tõenäosusega ebaseaduslik ja haldusorgan peab seda igal üksikul juhtumil kaaluma.

c) Eelneva analüüsi põhjal võib järeldada, et **erikorras täitevvõimu antud korraldused ei ole automaatselt haldusaktide suhtes prioriteetsed, kuid need võivad muutuda kehtivuse konkurentsi ja kohaldamise konkurentsi reegleid arvestades esmatähtsateks**. See, kas kriisi või erikorra lahendamiseks antud haldusakt tõrjub muu haldusakti kehtivuse (kehtivuse konkurents) või sellest tulenevat kohustust tuleb täita teise kohustuse suhtes eelisjärjekorras (kohaldamise konkurents) on fakti küsimus, mis tuleb igal üksikjuhtumil tuvastada. Õigussuhete huvides võiks seadusega näha ette avaliku võimu volituse peatada konkureerivatest õigussuhetest tuleneva kohustuse täitmine haldusakti, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks, täitmise ajaks või muude kohustuste automaatse peatumise;

2) ***Kas täitevvõimule antud volitus tühistada erikorra ajal ühepoolselt haldusakte on kooskõlas õiguskindluse põhimõttega?*** RiKS § 9 lõigete 2 ja 6 antud avaliku võimu volitus „*tunnistada kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning haldusakt või selle andmata jätmise takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist*“ annab õigusliku aluse sekkuda teise haldusorgani tegevusse. Haldusakti kehtetuks tunnistamise volituse osas on RiKS § 9 lõigetes 2 ja 6 reguleeritud sekkumisvolitus võrreldav vaidemenetluses ja teenistuslikus järelevalves haldusakti tühistamise volitusega (vt HMS § 85 punkt 1, VVS § 93 lõike 2 punkt 3) ja ettekirjutuse tegemine haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks, peatamiseks või lõpetamiseks langeb kokku vaidemenetluses, haldusjärelvalves ja teenistuslikus järelvalves ettekirjutuse tegemise volitusega (HMS § 85 punktid 2 ja 3, VVS 75¹ lõiked 3 ja 4 ning § 93 lõike 2 punkt 1), kuid regulatsioon erineb kehtivast õigusest eelkõige selle poolest, et haldusorgan saab anda

teise haldusorgani asemel haldusakti. Seega tuleb küsimusele vastamiseks hinnata, kuivõrd üldse kehtivas õiguses on lubatud jõustunud haldusakti muutmine, peatamine või kehtetuks tunnistamine. Haldusakti kehtetuks tunnistamine võib toimuda järgmises korras:

a) haldusorgani algatusel. HMS § 64 kohaselt otsustab haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama. Eristatakse edasi- ja tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist, õiguspärase ja õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamist ning isiku kasuks ja kahjuks kehtetuks tunnistamist. Ainsaks piiranguks haldusakti kehtetuks tunnistamisel on HMS § 67 lõikest 2 tulenev keeld tunnistada haldusakti kehtetuks, kui isik on kasutanud ära selle alusel saadud raha või muutnud oma elukorraldust, kuid ka sellest piirangust võib avalikes huvides kõrvale kalduda;

b) menetluse uuendamisel. HMS § 44 lõikes 1 nimetatud asjaolu esinemisel on haldusorgan isiku taotlusel kohustatud haldusmenetluse uuendama ning selle tulemusena otsustama antud haldusakti kehtetuks tunnistamise, muutmise või kehtima jätmise. Menetluse uuendamise korral on haldusorgan seotud samade asja sisulisel lahendamisel tähtsust omavate asjaolude ja kaalutlustega, mis asja esmakordsel lahendamisel. Haldusakt tuleb kehtetuks tunnistada, kui selle andmise aluseks olevad asjaolud puudusid algusest peale või on ära langenud või esinevad muud kaalutlused;

c) vaide- ja kohtumenetluses. Vaide- või kohtumenetluses tunnistatakse õigusvastane haldusakt kehtetuks, v.a kui õigusvastasus seisneb pelgalt asja sisulist lahendamist mitte mõjutanud menetlus- või vormiveas (HMS § 58) või õigusvastasus ei puuduta vaidlustanud isiku õigusi ja kohustusi. Menetlusökoonoomia põhimõttest tulenevalt võib haldusakti jätta ka sisu vea tõttu kehtetuks tunnistamata, kui haldusorgan peaks sama sisuga haldusakti andma uuesti (nt esineb kaalutusviga, aga ka õiguspärasel kaalutlemisel jõuaks haldusorgan sama tulemuseni), või haldusakt, mis andmise ajal oli õigusvastane, tuleks sama sisuga uuesti anda välja kehtiva õiguse või muutunud asjaolude tõttu. Vaide- ega kohtumenetluse ajal ega kaebetähtaja (30 päeva, kui seaduses ei ole nähtud ette teist tähtaega) jooksul ei saa isik tugineda usalduse kaitsele (HMS § 67 lõike 4 punkt 1);

d) teenistuslikus järelevalves. VVS § 93 lõike 2 punkti 3 kohaselt võib teenistusliku järelevalve raames tunnistada haldusakti kehtetuks. Haldusakti kehtetuks tunnistamine võib toimuda nii õiguspärasuse kui ka otstarbekuse alusel. Seega võib teenistusliku järelevalve raames tunnistada kehtetuks ka õiguspärase, kuid mitte otstarbeka (nt valitsuse poliitikaga vastuolus oleva – vt VVS § 100) haldusakti. Teenistusliku järelevalve kord ei laiene VVS § 93 lõikes 6 nimetatud haldusaktidele ja toimingutele, sh riikliku järelevalve toimingutele, haldusaktidele, mille suhtes on jõustunud kohtuotsus, või kohtueelse lahendamise korrale jt. Samuti võib VVS § 93 lõikest 6¹ alusel jätta põhjendatult akti kehtetuks tunnistamata, kui: 1) selline kehtetuks tunnistamine rikuks teiste isikute õigusi või vabadusi; 2) akti peale on halduskohtusse esitatud kaebus või protest; 3) akti andmisest on möödunud üle kahe aasta. Viimane on eriti oluline, kuna teenistusliku järelevalve kohaldamiseks ei ole nähtud seaduses ette tähtaega;

e) Eelneva analüüsi põhjal võib järeldada, et riigi julgeoleku ja –kaitse tagamiseks haldusakti kehtetuks tunnistamine ei erine olemuslikult, selle kohaldamise aja ega ulatuse poolest kehtivas õiguses pikka aega kehtinud haldusakti kehtetuks tunnistamise võim- alustest. Isik saab esitada eelkõige vastuargumendina HMS § 67 tuleneva usalduse kaitse arvestamise nõude, mida haldusorgan saab avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamise vastu

kõrval arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalumisel. Kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS § 67 lõige 3).

3) Kas erikorra ajal selle juhtimise eest vastutavatele organitele antud pädevus tühistada haldusakte välistab kohtuliku kaitse? Põhiõigus kohtulikule kaitsele tuleneb PS §-st 15 ning ei ole seotud iseenesest haldussiseste teenistusliku järelevalve, sisekontrolli või halduskontrolli mehhanismidega. Halduskohtusse pöördumise eelduseks on kaebeõiguse olemasolu kohtusse pöördumise hetkel. Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik üksnes oma õiguse kaitseks (HKMS § 44 lõige 1). Seega ei mõjuta isiku õigust pöörduda kaebusega halduskohtusse asjaolu, et RiKS § 9 lõigete 2 ja 6 või muu seaduse alusel on haldusorganil volitus haldusakt kehtetuks tunnistada. Kui RiKS § 9 lõigete 2 ja 6 või muu seaduse alusel on haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistanud, siis puudub haldusakt, mille vastu isik saaks kohtusse pöörduda. Samas ei saa ka kehtetu haldusakt isiku õigusi rikkuda. Kui RiKS § 9 lõigete 2 ja 6 või muu seaduse alusel on haldusorgan tunnistanud haldusakti kehtetuks halduskohtumenetluse ajal, siis vastavalt HKTS § 152 lõike 1 punktile 4 lõpetab kohus määrusega menetluse, v.a kui haldusakti õiguspärasuse hindamine on kaebaja õiguste kaitseks vajalik⁷⁴. Lisaks tuleb arvestada, et hüvitamis- või heastamiskaebuse esitamise tingimuseks ei ole see, et õiguste rikkumine oleks jätkuv või õigusi rikkunud haldusakt oleks kehtiv, ning seetõttu ei mõjuta ka erikorra ajal selle juhtimise eest vastutavatele organitele antud pädevus tühistada haldusakte kahju hüvitamise või heastamise kaebuse esitamist;

4) Kas kohtumenetluse alustamine haldusakti tühistamise või muus haldusaktiga seotud nõudes välistab haldusakti tühistamise erikorra haldusorgani poolt? HKMS § 47 ja § 262 lõikest 3 tuleneb, et kui seaduses on nähtud ette kohustuslik kohtueelne menetlus, siis võib isik esitada kaebuse halduskohtusse üksnes 30 päeva jooksul pärast seda, kui ta on kohtueelse menetluse nõuetekohaselt läbinud. HMS § 79 lõike 1 punktidest 4 ja 5 tuleneb, et vaie tagastatakse, kui samas asjas on olemas jõustunud kohtuotsus või samas asjas toimub kohtumenetlus. Sellest nähtub põhimõtte, et kaks õiguskaitsemenetlust – st kohtueelne menetlus, sh vaidemenetlus, ja kohtumenetlus – ei saa samaaegselt toimuda. See ei välista haldusakti muutmist, peatamist või kehtetuks tunnistamist kohtumenetluse ajal. HMS §-dest 64–70 ei tulene piirangut, et haldusorgan ei võiks muuta, peatada või tunnistada kehtetuks kohtumenetluse ajal. Vastupidisele osutab HKMS § 152 lõike 1 punkt 4 ja lõige 2, reguleerides kohtu tegevust haldusakti kehtetuks tunnistamise juhul. HKMS § 152 lõike 1 punkti 4 sõnastus jätab lahtiseks küsimuse, kui haldusakti õigusvastasuse saab kõrvaldada haldusakti muutmise, ning haldusorgan muudab kohtumenetluse ajal haldusakti.

Saksa õiguses on asutud seisukohale, et õigusvastast haldusakti saab muuta õiguspäraseks haldusaktiks. Üldtunnustatud põhimõtte kohaselt peab haldusakti kehtivus säilima nii kaua kui vähegi võimalik. Kui muutmise eeldused on täidetud, siis eksisteerib haldusakt vastavalt seadusele oma „uue“ sisuga. Haldusorganil peab olema võimalus nurjunud õigusakte nii palju kui võimalik laitmatusse vormi viimisega „päästa“.⁷⁵ Kuna haldusakti muutmisel on samad tagajärjed, mis haldusakti kehtetuks tunnistamisel ja uue haldusakti andmisel, siis saab

⁷⁴ HKMS § 152 lõike 1 punktis 1 sätestatakse: „Kohus lõpetab määrusega menetluse: [–] 4) kui kaebuses vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud; [–].“ ja lõikes 2 sätestatakse: „Kohus ei lõpeta menetlust käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 4 alusel, vaid jätkab menetlust haldusakti õigusvastasuse või haldusakti andmata või toimingute tegemata jätmise õigusvastasuse tuvastamiseks, kui see on vajalik kaebaja õiguste kaitseks ja kaebaja seda taotleb.“

⁷⁵ Maurer, Hartmut (2004) Haldusõigus. Üldosa. – Tallinn: Juura, lk 176.

HKMS § 152 lõike 1 punkti 4 kohaldada ka haldusakti muutmise korral, kui muudatus puudutab haldusakti vaidlustatud osa.

Haldusmenetluse seadus ega teised õigusaktid ei erista haldusakti kehtetuks tunnistamist, muutmist või peatamist selle andnud haldusorgani või muu pädeva haldusorgani poolt. Isiku õiguste kaitse ning seetõttu ka vaide- või kohtumenetluse seisukohalt ei ole ka tähtsust, kas haldusakti tunnistab kehtetuks, muudab või teatab selle andnud haldusorgan või teine haldusorgan. Kui haldusakti andmise õiguslik või faktiline olustik on oluliselt muutunud ja see on tinginud haldusakti kehtetuks tunnistamise, muutmise või peatamise, siis ei saa olla ka avalikku huvi haldusakti kehtivuse säilitamise vastu pelgalt kohtumenetluse lõpuniviimise eesmärgil. HKMS § 152 lõike 2 kohaselt on halduskohtul võimalik jätkata menetlust ka pärast haldusakti kehtetuks tunnistamist, muutmist või peatamist, kui haldusakti õiguspärasuse tuvastamine on vajalik kaebaja õiguste kaitseks. Seega ei välista kohtumenetluse alustamine haldusakti tühistamise või muus haldusaktiga seotud nõudes haldusakti kehtetuks tunnistamist, muutmist ega peatamist erikorra haldusorgani poolt.

* * *

Kokkuvõte 11. RiKS § 9 on antud volitused teiste haldusorganite haldusaktide (sh toimingute sooritamise otsuste) kehtetuks tunnistamiseks. Eristada tuleb kehtivuse konkurentsi ja kohaldamise konkurentsi. Erikorra ajal antud haldusaktide, mis reguleerivad sama õiguslikku küsimust, näol on tegemist erinormidega ning kohaldada tuleb RiKS § 9 lõike 2 või muu sarnase alusnormi alusel antud haldusakti (kehtivuse konkurentsi). Kui erikorra ajal antud haldusakt ei reguleeri sama õiguslikku küsimust, siis kehtivuse konkurentsi ei ole. Kuigi haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks on tõenäoliselt muust õiguslikust kohustusest olulisemad, siis sellega konkreetsele isikule pandud kohustus või selle kohustuse kohaldamine konkreetse isiku suhtes ei pruugi olla muust õiguslikust kohustusest ilmselgelt olulisem. Kui isik õiguspäraselt täidab ühte konkureerivatest kohustustest, mis on vähemalt sama oluline kui rikutav kohustus, siis on tema suhtes haldussunni kohaldamine suure tõenäosusega ebaproportsionaalne ning haldusorgan peab seda igal üksikul juhtumil kaaluma. Erikorras täitevvõimu antud korraldused ei ole automaatselt haldusaktide suhtes prioriteetsed, kuid need võivad muutuda kehtivuse konkurentsi ja kohaldamise konkurentsi reegleid arvestades esmatähtsateks. See, kas kriisi või erikorra lahendamiseks antud haldusakt tõrjub muu haldusakti kehtivuse (kehtivuse konkurentsi) või sellest tulenevat kohustust tuleb täita teise kohustuse suhtes eelisjärjekorras (kohaldamise konkurentsi) on fakti küsimus, mis tuleb igal üksikjuhtumil tuvastada. Õigusselguse huvides võiks seadusega näha ette avaliku võimu volituse peatada konkureerivatest õigussuhetest tuleneva kohustuse täitmiseks antud haldusakt, mis on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks, täitmise ajaks või muude kohustuste automaatse peatumise.

Riigi julgeoleku ja –kaitse tagamiseks haldusakti kehtetuks tunnistamine ei erine olemuslikult, selle kohaldamise aja ega ulatuse poolest kehtivas õiguses pikka aega kehtinud haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalustest. Isik saab esitada eelkõige vastuargumendina HMS § 67 tuleneva usalduse kaitse arvestamise nõude, mida haldusorgan saab avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamise vastu kõrval arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalumisel. Kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS § 67 lõige 3).

2.9. Kriisi ja erikorra ajal antavad korraldused

133. RiKS § 9 lõike 2 kohaselt võivad Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväe juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister võivad anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Erikorra lahendamiseks antud haldusakt toob kaasa õiguslikke tagajärgi siis, kui ta kehtivuse konkurentsist tulenevalt tõrjub teise haldusorgani varasema haldusakti kehtivuse või kohaldamise konkurentsist tulenevalt tõrjub teise haldusorgani varasema haldusakti täitmise (vastasel juhul tõrjub teise haldusorgani varasem haldusakt kriisi või erikorra lahendava haldusorgani haldusakti kehtivuse või täitmise).

134. RiKS § 9 lõikes 2 ei ole määratletud, millise sisuga on antavad haldusaktid, kuid koostoi- mes §-ga 10 võib järeldada, et need haldusaktid antakse RiKS §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 sätestatud tingimustel põhiõiguste ja vabaduste piiramiseks ja RiKS §-s 10 sätes- tatud korras. Kohaldatavad piiravad meetmed on järgmised:

- RiKS § 15 lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtestada töökohustuse rakendamise tagamiseks Eestist lahkumise keelu töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule;
- RiKS § 15 lõike 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus määrata ja rakendada sõjalise tege- vuse ettevalmistamiseks, samuti mobilisatsiooni või lisaõppekogunemise korraldamise, riigivara ümberjaotamise ja riigikaitseülesannete täitmise toetamiseks riigikaitselisi sundkoormisi;
- RiKS § 15 lõike 3 ja § 45 lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kõrgendatud kaitse- valmiduse ja sõjaseisukorral ajal võib rakendada füüsilise isiku suhtes töökohustust;
- RiKS § 15 lõike 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus, peaminister ja Kaitseväe juhataja, samuti Kaitseväe juhataja volitatud ülem võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kohus- tada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut aval- dama või edastama tasuta, muutmata kujul ja viivitamata või ettenähtud ajal teateid ja õigusakte;
- RiKS § 19 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kohaldada seaduses sätestamata põhiõigusi ja –vabadusi piiravat meetet nii kaua, kui see on vältimatult vajalik sõjaseisukorra ajal on riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks;
- RiKS § 20 lõike 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kuni sõjaseisukorra lõppemiseni keelata avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks avalike ürituste ja koosolekute pii- damise, sõltumata nende eesmärgist ning pidamise kohast;
- RiKS § 20 lõike 3 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kuni sõjaseisukorra lõppemiseni peatada avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks streigid ja töösulud ning keelata nende korraldamise, sõltumata asutusest ja organisatsioonist;
- RiKS § 20 lõike 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kuni sõjaseisukorra lõppemiseni pii- rata teatud liiki või teatud tunnustele vastavate vallasasjade müüki, keelata nende välja- veo riigist või teatud piirkonnast, samuti määrata neile sundhindu juhul, kui need valla- sasjad on vajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või riigi sõjalise kaits- mise toetamiseks;
- RiKS § 20 lõike 5 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kuni sõjaseisukorra lõppemiseni pii- rata sidevahendite kasutamist juhul, kui on alust arvata, et nende vahendusel levitav teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut;

- RiKS § 20 lõike 6 kohaselt võivad Vabariigi Valitsus, peaminister ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister kuni sõjaseisukorra lõppemiseni keelata massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise, kui selle avalikustamine võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut;
- RiKS § 20 lõike 7 kohaselt võivad Vabariigi Valitsus, peaminister ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister kuni sõjaseisukorra lõppemiseni peatada meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise, kui on alust arvata, et nende vahendusel avalikustatav teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut;
- RiKS § 24 lõikes 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise keelu vähemalt 18-aastasele kaitseväekohustuslasele ning sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikohale nimetatud kaitsevähkustusteta Kaitseliidu tegevliikmele;
- RiKS § 28 lõikes 2 kohaselt võib kohaldada piiravaid meetmeid, mis on vajalikud demobilisatsiooni korraldamiseks.

135. Eeltoodud piirangute alustest nähtub, et tegemist on valdavalt üldiste põhiõiguste ja –vabaduste ja seadusest tulenevate subjektiivsete õiguste piiramisega, mis ei ole konkurentsisis muu haldusaktiga. Erandina on RiKS § 20 lõike 7 alusel teatud meediateenuste piiramine olla konkurentsisis selle meediateenuse osutamiseks antava loaga. RiKS § 20 lõike 2 alusel avalike ürituste ja koosolekute keelamine võib olla konkurentsisis nende koosolekute korraldamiseks antud lubadega. Mõlemal juhul on tegemist kehtivuse konkurentsiga (vt eespool). Piirangu kohaldamisel tuleks selle rakendamiseks ka konkreetset konkureerivad load peatada või kehtetuks tunnistada. Rakendav organ peab loa kehtivuse peatamisel või loa kehtetuks tunnistamisel hindama, kas kohaldatud piirangust tulenevalt tuleb luba tervikuna peatada või kehtetuks tunnistada või osaliselt.

* * *

Kokkuvõte 12. RiKS § 9 lõike 2 alusel erikorra lahendamiseks antud haldusakt toob kaasa õiguslikke tagajärgi siis, kui ta kehtivuse konkurentsist tulenevalt tõrjub teise haldusorgani varasema haldusakti kehtivuse või kohaldamise konkurentsist tulenevalt tõrjub teise haldusorgani varasema haldusakti täitmise. RiKS § 9 lõike 2 alusel antavad haldusaktid on valdavalt üldiste põhiõiguste ja –vabaduste ja seadusest tulenevate subjektiivsete õiguste piiramisega, mis ei ole konkurentsisis muu haldusaktiga. Erandina on RiKS § 20 lõike 7 alusel teatud meediateenuste piiramine olla konkurentsisis selle meediateenuse osutamiseks antava loaga. RiKS § 20 lõike 2 alusel avalike ürituste ja koosolekute keelamine võib olla konkurentsisis nende koosolekute korraldamiseks antud lubadega. Mõlemal juhul on tegemist kehtivuse konkurentsiga. Rakendav organ peab loa kehtivuse peatamisel või loa kehtetuks tunnistamisel hindama, kas kohaldatud piirangust tulenevalt tuleb luba tervikuna peatada või kehtetuks tunnistada või osaliselt.

2.10. Õiguskaitse ja kohtumenetluse erisused erikorra ajal

136. Üldine kohtusse pöördumise õigus (PS §-d 15 ja 24⁷⁶) on demokraatlikus ühiskonnas üks olulisemaid põhiõigusi, õigusriigi keskne põhimõte⁷⁷. See tagab kaitse ka teistele põhiõigustele ja -vabadustele ning teeb riigist õigusriigi, tagades kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuste ja volituste üle.⁷⁸

137. Kriisi ja erikorra ajal on nii nagu ka tavakorras oluline, et kohtumenetlus oleks tõhus ja tagatud oleks isikute õiguste kaitse. Erikorra ajal suureneb eeldatavasti nii kuritegevus⁷⁹ kui tekib vajadus isikute õiguste tõhusaks kaitseks seoses riigi tekitatud kahju hüvitamisega ja kriisi või erikorra ajal rakendatud meetmetega. Avaliku võimu tekitatud kahju hüvitamist ja kahjunõuete menetlust käsitleb analüüs „Riigivastutuse erisused kriisi ja erikorra ajal“ (vt eriti küsimusi 6 ja 7: nõuete menetlemise tingimused, menetluse edasilükkamine ja nõuete ajatamine). Erikorra ajal rakendatud meetmete vaidlustamise võimalusi vaetakse selles peatükis. Samuti analüüsitakse küsimust, kas halduskohtumenetluse ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse osas tuleks erikorra ajaks näha ette erisusi.

138. Erikorras või ulatusliku kriisi korral tuleb kohtumenetluse läbiviimisel arvestada teguritega, mida tavapärasel olukorras ei esine – piiratud aeg ja ressursid, sh vajadus kasutada riigi menetlusressursse otstarbekalt ja peamiste ressursside suunamine ohu tõrjumisele. Samuti võib olulist mõju avaldada piisava informatsiooni puudus. Võimalik, et ka kõigi menetlusnormide järgimine võib osutada eri- ja sõjaolukorras riigile ülemäära koormavaks. Nii põhiseadus (§ 130) kui ka rahvusvahelised lepped (EIÕK artikkel 14) lubavad erikordades isiku põhiõiguste ja -vabaduste intensiivsemat riivamist sh menetluslikes õigustes.

139. PS § 15 lõige 1 esimene lause näeb ette üldise kohtusse pöördumise õiguse ehk igäihe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See säte sisaldab üldist põhiseaduslikku õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele ehk õiglasele kohtumõistmisele ja tagab „õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse“⁸⁰. Teoorias leitakse, et üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele on sätestatud PS § 15 lõikes 1 koosmõjus §-ga 14.⁸¹ PS § 15 lõige 1 teine lause näeb ette „väikese põhiseadusliku kaebuse“⁸² ehk igäihe õiguse nõuda oma kohtuasjas asjassepuutuva õigusakti ja toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. PS § 15 lõige 2 sätestab sh kohtuvõimu „ülesande ja kohustuse“⁸³ tunnistada seadus põhiseadusevastaseks. Kohtumenetlust puudutavad eriõigused sisalduvad PS §-des 21–

⁷⁶ Sätetes sisaldub õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õigus. **Sepp, Heili, Lapimaa, Villem, Saarmets, Virgo, Kergandberg, Eerik (2017) Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 36.** – Madise, Ülles jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

⁷⁷ RKPJKm 05.02.2008, [3-4-1-1-08](#), punkt 3.

⁷⁸ **Ernits, Madis (2017) Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 3.** – Madise, Ülles jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

⁷⁹ Vt lähteülesannet analüüsile "Kriminaalmenetluse, väärtemenetluse ja kohtumenetluse erandid".

⁸⁰ RKÜKm 22.12.2000, [3-3-1-38-00](#), punkt 15.

⁸¹ "PS § 14 ja § 15 lg 1 koostoimest tuleneb menetluslik põhiõigus, mille eesmärk on avada tee isiku põhiõiguste teostamiseks ja kaitsmiseks. Samuti tuleneb sellest seadusandja kohustus kehtestada õigusnormid, mis tagavad tõhusa võimaluse isikul oma õigusi kohtus kaitsta, samuti õigusemõistmise õigluse." RKÜKo 10.04.2012, [3-1-2-2-11](#), punkt 51. Riigikohus on mõnikord tõlgendanud PS § 15 lõiget 1 koosmõjus nii §-ga 14 kui ka §-ga 13: "Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse." RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), punkt 41.

⁸² **Ernits, Madis (2017) Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 1.** – Madise, Ülles jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

⁸³ *Ibidem*.

24 ja 151, millest halduskohtumenetlust puudutavad § 24 ja § 151 (esinduse küsimus). PS § 15 lõike 1 esimese lause suhtes on erinormiks ka § 32 lõige 1 kolmas lause.

140. Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele adressaadiks on nii seadusandja, kes peab kujundama PS-i nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused⁸⁴, kui ka kohtud, kes peavad lahendama kohtuasju õigesti ja etteantud menetlusreeglite järgi, arvestades ühtlasi PS-i nõuetega.⁸⁵ Üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele on isikuliselt kaitsealalt igäühepõhiõigus, mis on oma olemuselt rakendatav ka juriidiliste isikute suhtes⁸⁶. Avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele⁸⁷ ega riigorganitele PS § 15 lõige 1 ei laiene.⁸⁸

141. Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele esemeline kaitseala on väga mitmetahuline ning oluliselt mõjutatud EIÕK artiklite 6 ja 13 kaitsealadest ja neile EIK-i poolt antud tõlgendustest. Sarnaselt näeb **EIÕK artikli 6** lõige 1 esimene lause ette igäühe õiguse oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. EIK on laiendanud selle artikli kehtivust ka paljudele haldusasjadele.⁸⁹ Artikli 6 kaitsealast on seni välja jäänud sellised avalik-õiguslikud vaidlused, kus domineerib õiguste avalik-õiguslik iseloom⁹⁰: immigratsiooniküsimused, valimisõigus⁹¹ ja maksuasjad⁹². Õigust tõhusale menetlusele täpsustab EIÕK artikkel 13, mille kohaselt on igäühel õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude eest ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. Kuna haldusasjad kuuluvad EIÕK artikli 6 kaitsealasse, peavad ka halduskohtumenetluse, sh võimalike erimenetluste sätted olema artikliga kooskõlas.

[Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artikkel 47 näeb ette õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Lisaks sätestavad ELTL artiklid 263 lõige 4 ja 265 lõige 3 piiratud ulatusega õigused pöörduda kohtu, st üldkohtu poole.

⁸⁴ RKÜKo 22.03.2011, [3-3-1-85-09](#), punkt 72 jj.

⁸⁵ **Ernits, Madis (2017) Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 6.** – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

⁸⁶ Vt nt RKÜKm 22.12.2000, [3-3-1-38-00](#), punkt 17; RKPJKm 05.02.2008, [3-4-1-1-08](#), punkt 3. „Haldusprotsessiõigusvõimet omavateks tuleb lugeda kõiki subjekte, kes saavad osaleda vastavates materiaalõiguslikes haldussuhetes.” (RKHKm 30.10.2003, [3-3-1-68-03](#), punkt 15.) Halduskohtusse pöördumisel tuleb pidada esmatähtsaks „asjaolu, kas üks või teine subjekt saab olla materiaalõiguslike haldussuhete subjektiks, kas ta saab avaliku halduse sfääris omada õigusi ja kanda kohustusi” (RKHKo 28.11.2006, [3-3-1-43-06](#), punkt 22).

⁸⁷ Avalik-õiguslike juriidiliste isikute osalemispädevus kohtumenetluses on sätestatud seadustes (nt HKMS § 17).

⁸⁸ „[K]ohalik omavalitsus [ei ole] põhiseaduse mõttes "igäüks" ja talle ei laiene suhetes riigiga [PS] § 15.“ (RKHKm 23.11.2010, [3-3-1-43-10](#), punkt 22) Riigorganite õiguslikud vaidlused lahendatakse alluvuskorras, kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda (VVS § 101 lõige 1; vrd RKHKm 20.10.2004, [3-3-1-38-04](#), punkt 14). Halduskohtumenetluses annab HKMS § 17 osale riigorganitest ka protsessiõigusvõime, kuid riigi või kohaliku omavalitsuse haldusorgan tegutseb menetlusosalisena riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse nimel (HKMS § 15 lõige 2).

⁸⁹ EIK-i praktika järgi katab säte kõiki menetlusi, mille tulemus on eraõiguste ja -kohustuste suhtes otsustava tähtsusega ja artikli kohaldamiseks ei ole tingimata vajalik, et mõlemad protsessi osapooled oleksid eraisikud. Vt Ringeisen vs. Austria, 16.07.1971, 2614/65, punkt 94; König vs. Saksamaa, 28.06.1978, 6232/73, punktid 89 ja 90 jne.

⁹⁰ Sh on EIK leidnud, et vaidlus selle üle, kas linnapea ametikohale valitud isiku tohib ametist kõrvaldada ja tema linnapea kohustuste täitmise peatada, ei ole vaidlus tsiviilõiguste ega -kohustuste üle EIÕK artikkel 6 lõike 1 mõttes (EIKo Savisaar vs. Eesti 08.11.2016, 8365/16, p 26).

⁹¹ Pierre-Bloch vs. Prantsusmaa 21.10.1997, 24194/94, punktid 49 jj.

⁹² Ferrazzini vs. Itaalia 12.07.2001, 44759/98, punktid 20 jj.

ÜRO [kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt](#) (edaspidi KPÕRP) näeb ette õiguse kohtulikule kaitsele seoses süüteo menetluse (artiklid 9, 10, 14, 15) ja karistamisega (artiklid 6 ja 7). KPÕRP-i artikkel 2 lõige 3 näeb ette osalisriigi kohustuse a) tagada igale isikule, kelle paktiga tunnustatud õigusi ja vabadusi on rikutud, efektiivse õigusliku kaitse isegi siis, kui selle seaduserikkumise panid toime ametiisikud; b) tagada, et iga kaitset vajava isiku õiguse õiguslikule kaitsele määraksid kindlaks kompetentsed kohtu-, administratiiv- või seadusandlikud võimud või mis tahes teine kompetentne organ, kes on selleks ette nähtud riigi õigusliku süsteemiga, ja laiendama kohtuliku kaitse võimalusi; ning kindlustada õigusliku kaitse kohaldamist kompetentsete võimude poolt, mil iganes see on võimalik.

142. PS § 24 näeb ette järgmised menetluslikud õigused: õiguse seadusega määratud kohtualluvusele (lõige 1), õiguse olla oma kohtuasja arutamise juures (lõige 2), kohtuistungite avalikkuse (lõige 3), kohtuotsuse avaliku kuulutamise (lõige 4) ja edasikaebeõiguse (lõige 5). PS § 24 lõige 5 on lihtsa piiriklausliga õigus. Juhul kui edasikaebeõigus ei ole mingil põhjusel rakendatav, rakendatakse üldõigusena PS § 15 lõiget 1.⁹³

143. Õigusega kohtualluvuse muutmatusel on seotud PS § 148 lõikes 3 sätestatud keeld moodustada erakorralisi kohtuid. Seadusega määratud kohtualluvus on seotud ausa kohtumenetluse põhimõttega (EIÕK artikkel 6 lõige 1), kuna seadusega määratud kohtualluvusega tagatakse kohtuliku arutamise sõltumatus ja erapooletus.⁹⁴

Juuresolekuõigusega tagatakse, et isik, kelle kohtuasja menetletakse, on õigusemõistmise subjekt koos kõigi sellest tulenevate õigustega: tal on võimalus tutvuda kohtutoimiku, vastaspoole seisukohtade ja tõenditega ning esitada omapoolseid tõendeid ja argumente⁹⁵. Kohus peab isiku seisukohta asja lahendamisel arvestama ja sellega mittenõustumist põhistama (ärakuulamisõigus⁹⁶).

Kohtumenetluse avalikkuse ja kohtulahendi kuulutamise avalikkuse põhimõtete eesmärk on tagada kohtumenetluste läbipaistvus ja selle kaudu aidata kaasa kohtuvõimu legitimeerimisele ning sh kaitsta menetlusosalist alusetute põhiõiguste riivete ja meelevaldsete kohtulahendite eest ja tagada avalikkuse kontroll ja informeeritus.⁹⁷

144. Astmelise ehitusega demokraatlik kohtusüsteem tagab kõrgema astme kohtu kontrolli madalama astme kohtu lahendite üle: kuna kohtu ülesandeks on õigusvaidluse lõplik lahendamine, peab kohtusüsteem ise tagama kohtulahendi õigsuse.⁹⁸ Kohtukaebeinstantside ja -menetluste vajalikkus on tingitud eeskätt sellest, et kohtunik nii nagu iga teinegi inimene võib eksida.⁹⁹

⁹³ Ernits, Madis (2017) [Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 3](#). – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

⁹⁴ Sepp, Heili, Lapimaa, Villem, Saarmets, Virgo, Kergandberg, Eerik (2017) [Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 3](#). – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

⁹⁵ RKHKm 22.09.2015, [3-3-1-40-15](#), punkt 14.

⁹⁶ RKPJKo 18.06.2010, [3-4-1-5-10](#), punkt 24.

⁹⁷ Sepp, Heili, Lapimaa, Villem, Saarmets, Virgo, Kergandberg, Eerik (2017) [Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm-d 19–20](#). – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

⁹⁸ Sepp, Heili, Lapimaa, Villem, Saarmets, Virgo, Kergandberg, Eerik (2017) [Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 36](#). – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

⁹⁹ RKÜKo 14.04.2011, [3-2-1-60-10](#), punkt 45.

145. EIÕK ei sisalda PS § 24 lõikes 5 sätestatuga analoogilist üldist edasikaebeõigust¹⁰⁰.

146. **PS § 130** lubab erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seaduse alusel piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. **Piirata ei tohi** sätte teises lauses loetletud õigusi ja vabadusi, sh **kohtusse pöördumise õigust (§ 15) ja § 24 lõigetes 2 ja 4 sätestatud juuresolekuõigust ja õigust kohtulahendi kuulutamise avalikkusele**. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine PS § 130 alusel toimub põhiõiguste piiramise üldisi nõudeid järgides, arvestades PS §-s 11 sätestatud tingimusi. Põhiõiguste piirangute alused on ette nähtud erikordi reguleerivates seadustes ja rahvusvahelises õiguses. Teise lause sõnastus “*piirata ei tohi õigusi ja vabadusi*” ei tähenda keeldu lauses nimetatud põhiõigusi üldse piirata, vaid erandit esimesest lausest, mistõttu on teises lauses loetletud õiguste, sh **PS § 15 ja § 24 lõigete 2 ja 4 piiramine jätkuvalt lubatav PS II peatükis sätestatud tingimustel üldistel alustel**.¹⁰¹ Kvalifitseeritud reservatsiooniga (nt PS § 24 lõige 3) ja ilma seadusereservatsioonita põhiõigusi (nt PS § 15 ja § 24 lõiked 1, 2 ja 4) on enamasti võimalik piirata riigi julgeoleku huvides, arvestades mitmeid PS norme, eriti preambulit¹⁰². Lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigusi (nt PS § 24 lõige 5) piiratakse seaduse alusel avalikes huvides. Kuna avalikku korda mõistetakse PS-s laias tähenduses, on PS §-s 130 loetlemata põhiõiguste (sh PS § 24 lõigete 1, 3 ja 5) piiramine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal lubatav nii nagu seaduse lihtsa reservatsiooniga põhiõiguste piiramine.¹⁰³

147. Põhiseaduse kommentaarides on leitud, et ka ilma PS §-des 128 ja 129 sätestatud korda kehtestamata õigustab sõjategevus või muu suurem oht riigi julgeolekule põhiõiguste ulatuslikumat piiramist riigi julgeoleku tagamise ning paljude isikutega seotud ohu avalikule korrale samaaegse tõrjumise eesmärgil, mistõttu võib esineda olukordi, kus põhiõigusi tuleb piirata juba enne nimetatud ohu ennetamiseks või tõrjumiseks erikorra väljakuulutamist.¹⁰⁴ Kui sõjaseisukord või erakorraline seisukord ei ole välja kuulutatud, tuleb lähtuda seaduses ja rahvusvahelises õiguses sätestatud põhiõiguste piiramise regulatsioonist, kuid pärast sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamist võib põhiõigusi piirata teisel viisil või ulatuslikumalt.¹⁰⁵ Iga piirang peab olema proportsionaalne abstraktse ohu suhtes riigi julgeolekule või avalikule korrale, mille ennetamiseks seda kohaldatakse.

148. Eesti õigussüsteemi osaks olev (vt PS § 3 lõige 1, § 123 lõige 2) **EIÕK artikkel 15 lõige 1** lubab konventsiooniosalisel peatada¹⁰⁶ sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ohustab rahva eluvõimet, konventsiooniga võetud kohustuste täitmise ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel et meetmed ei ole vastuolus riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. See võimalus hõlmab ka EIÕK artiklit 6. EIÕK artikkel 15 näeb seega

¹⁰⁰ EIÕK 7. lisaprotokollis artikkel 2 lõikes 1 on sätestatud edasikaebeõigus kriminaalasjades. Riigisiselt võidakse kriminaalasjades edasikaebeõigus jätta tagamata esiteks vähem tähtsate õiguserikkumiste puhul, teiseks siis, kui riigi kõrgeim kohtuinstants oli toiminud esimese astme kohtuna, ning lõpuks siis, kui isik oli tunnistatud süüdi tema õigeksmõistmist vaidlustanud kaebuse alusel (artikkel 2 lõige 2).

¹⁰¹ Kodar, Erki, Kask, Oliver, Kirss, Kalle, Markvart, Enn, Purtsak, Kristi, Põld, Jüri (2017) [Põhiseaduse § 130 kommentaar, komm 5](#). – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

¹⁰² Vt RKPJKo 05.03.2001, [3-4-1-2-01](#), punkt 15.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Kodar, Erki, Kask, Oliver, Kirss, Kalle, Markvart, Enn, Purtsak, Kristi, Põld, Jüri (2017) [Põhiseaduse § 130 kommentaar, komm 2](#). – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Teavitades Euroopa Nõukogu peasekretäri täielikult võetud meetmetest ja nende põhjustest (EIÕK artikkel 15 lõige 3).

ette erakorralise seisundi ajaks artikkel 6 piiramise võimaluse, kui see on vajalik ja proportsionaalne. Rahva eluvõimet ohustava hädaolukorra olemasolu on kohtu hinnata¹⁰⁷, kuigi riigivõimul on laialdane hindamisruum¹⁰⁸; kohtu kontrollile on allutatud ka piirangute ulatuslikkus, eriolukorrani viivad asjaolud ning eriolukorra kestvus¹⁰⁹. Õiguste piiramine EIÕK artikli 15 alusel ei ole õigustatud seni, kuni ohu- või kriisiolukord ei ole niivõrd erakorraline, et kehtiva õiguskorra meetmed osutuvad avaliku turvalisuse, tervise ja korra tagamiseks täiesti ebapiisavateks.¹¹⁰ Peatamisklausli rakendamiseks vajaliku rahva eluvõimet ähvardava hädaolukorra mõistet on avatud P.-K. Tupay põhianalüüsis¹¹¹, kus leitakse, et „muude hädaolukordade“ mõiste peaks katma kõiki olukordi, kus eksisteerib oht rahva püsijäämisele¹¹². Enamik EIK vähestest EIÕK artikli 15 rakendamisega seotud kohtuasjadest on aga võrsunud Suurbritannias ja Türgis terroristliku vägivalda poolt põhjustatud kriisiolukordadest.¹¹³

149. Võrdluseks lubab KPÕRP artikkel 4 lõige 1¹¹⁴ ulatuslikke riiveid erakorralises situatsioonis, mis katab kõiki olukordasi, sh sõda. KPÕRP artikli 4 alusel lubatud piirangud peavad olema vajalikud ja proportsionaalsed. Täiendava tingimusena ei tohi kasutuselevõetud abinõud olla vastuolus riigi teiste kohustustega rahvusvahelise õiguse järgi ega tuua kaasa diskrimineerimist rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse või sotsiaalse päritolu põhjal. Kuivõrd KPÕRP artikkel 4 ja EIÕK artikkel 15 kannavad sama eesmärki ja neil on sama algupära ning isegi sarnane sätte sõnastus (v.a õiguste loetelu, mida ei või piirata – KPÕRP-is on loetelu laiem kui EIÕK-is), võib Euroopa Nõukogu ja EIK tõlgendust erakorralise seisukorra (EIÕK mõistes hädaolukorra) osas laiendada ka KPÕRP artiklile 4.¹¹⁵ ÜRO Inimõiguste Komitee on leidnud, et ka teatud KPÕRK artiklis 4 loetlemata õiguste piirangud võivad olla sobimatud. Nende õiguste loetellu, mida ei või piirata, luges komitee õiguse ausale kohtumenetlusele teatud aspektid, mis on relvastatud konflikti ajal tagatud rahvusvahelise humanitaarõigusega, leides, et fundamentaalseid õiglase kohtumenetluse reegleid tuleb järgida ka hädaolukorras.¹¹⁶

¹⁰⁷ EIK otsus *Lawless vs. Iirimaa*, 01.07.1961, 332/57, punkt 22.

¹⁰⁸ **Sottiaux, Stefan, Arai, Yutaka (toim) (2018) Derogation in Time of Emergency (Article 15)** – van Dijk, Pieter, van Hoof, Fried, van Rijn, Arjen, Zwaak, Leo (toim) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 5., täiend. vlj. Ühendkuningriik: Intersentia, lk-d 1066–1067.

¹⁰⁹ EIK otsus *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, 25.05.1993, 14553/89 ja 14554/89, punkt 43.

¹¹⁰ Mokhtar, *Human Rights Obligations v. Derogations: Article 15 of the European Convention on Human Rights*. *International Journal of Human Rights* 2004, 65, 68, viitega Euroopa Inimõiguste Komisjoni käsitlusele.

¹¹¹ **Tupay, Paloma-Krõõt**. Põhianalüüs.

¹¹² Euroopa Nõukogu ja EIK seisukohti kokkuvõttes on alates Kreeka kaasusest (Euroopa Inimõiguste Komisjon, 05.11.1969, 3321/67, 3322/67, 3323/67, 344/67) hädaolukorraga, mis õigustab artikli 15 kasutamist, tegemist juhul kui: 1) esinevad **erandlikud asjaolud** (kriis või oht), kus tavapärased meetmed ja piirangud, mis on lubatud EIÕK-ga avaliku turvalisuse, tervise ja korra kaitseks, ei ole ilmselgelt piisavad; 2) olukord on **tõeline ja ähvardab peatselt tervet riigi elanikkonda** või tervet **konkreetselt piirkonna elanikkonda**, mille osas erakorralisi meetmeid rakendatakse. Tegemist ei ole olukorraga, mis on üksnes ohustav, tajutav või püsiv või mida on võimalik vältida; 3) olukord **ohustab organiseeritud ühiskonna elukorraldust, mis moodustab riigi põhialuse, jätkumist** (nt elanikkonna füüsiline puutumatus, territoriaalne terviklikkus, riigiasutuste toimimine).

¹¹³ **Sottiaux, Stefan, Arai, Yutaka (toim) (2018) Derogation in Time of Emergency (Article 15)** – van Dijk, Pieter, van Hoof, Fried, van Rijn, Arjen, Zwaak, Leo (toim) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 5., täiend. vlj. Ühendkuningriik: Intersentia, lk 1065.

¹¹⁴ „Kui riigis valitseb erakorraline seisukord, mis ähvardab rahva elukäiku ja millest ametlikult teatatakse, võivad käesolevast paktist osavõtvad riigid käesolevast paktist tulenevatest kohustustest taganeda vaid sedavõrd, kuivõrd seda nõuab olukorra teravus, tingimusel, et kasutuselevõetud abinõud ei oleks vastuolus nende riikide teiste kohustustega rahvusvahelise õiguse järgi ega tooks endaga kaasa diskrimineerimist rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse või sotsiaalse päritolu põhjal.“

¹¹⁵ **Tupay, Paloma-Krõõt**. Põhianalüüs. Vt ka Human Rights Committee (2001) General Comment 29, States of Emergency (article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. Kättesaadav: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11.

¹¹⁶ Human Rights Committee (2001) General Comment 29, States of Emergency (article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, punkt 16. Kättesaadav:

150. Erikorraga seoses näeb kehtivatest õigusaktidest erisused ette vaid ErSS erakorralise seisukorra ajaks. RiKS sarnaseid küsimusi ei reguleeri. Erakorralise seisukorra lõppedes ja sõjaseisukorra välja kuulutamises ErSS-is sätestatud menetluslikud erisused ei kehti. Niisamuti ei kehti ErSS-i erisused eriolukorras või muus kriisi situatsioonis (nt ulatusliku massirahutuse ajal).

151. ErSS-is on reguleeritud kohtumenetluse erisused seoses süüteoasjade menetlemisega ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusega. Nimelt on erakorralise seisukorra ajaks ette nähtud erisused tavalisest kriminaal- ja väärteomenetlusest (vt ka KrMS § 3 lõige 4): piiratud on kaitsja osavõtt erakorralise seisukorra ajal toimepandud kuriteo menetlusest (ErSS § 28), erakorralise seisukorra ajal on pikendatud kuriteos kahtlustatava kohtu loata kinnipidamise tähtaega (ErSS § 29), lühendatud kriminaalasja arutamise tähtaega (ErSS § 31), samuti antud Riigikohtu esimehele õigus muuta erakorralise seisukorra ajal kriminaal- ja väärteoasjade läbivaatamise territoriaalset kohtualluvust (ErSS § 30).¹¹⁷ KarS §-i 58 järgi on süüteo toimepanemine erakorralise või sõjaseisukorra ajal karistust raskendav asjaolu, mis annab aluse vastavas olukorras tavapärasest raskemate karistuste mõistmiseks (vt KarS 8. peatükk, mis loetleb eraldiseisvad asjakohased kuriteokoosseisud¹¹⁸).

152. Teiseks on ErSS-is reguleeritud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse erisused. Erakorralise seisukorra ajaks ettenähtud erimenetlus **hõlmab vaid erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldavaid õigustloovaid akte.** ErSS § 40 lõike 1 järgi teeb järelevalvet erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldava õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle õiguskantsler. See regulatsioon erineb PS §-s 142 sisalduvast õiguskantsleri üldisest pädevusest seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalveks. Põhiseadus näeb ette 20-päevase tähtaja, mille jooksul akti vastu võtnud organil on võimalus viia akt põhiseaduse või seadusega kooskõlla, ja mille möödudes saab õiguskantsler soovitusel mittejärgmise tõttu pöörduda Riigikogu poole ettepanekuga tunnistada kõnealune akt kehtetuks. ErSS näeb erakorralise seisukorraga seotud aktide puhuks ette **akti vastuvõetud organi ja Riigikohtu viivitamatu tegutsemise** (§ 40 lõiked 3–6). Kui õiguskantsler leiab, et erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldav õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku viia see viivitamatult kooskõlla põhiseaduse või seadusega (lõige 4) ja kui akt ei ole määratud tähtajaks põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler viivitamatult Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks (lõige 5). Riigikohus arutab vaidlustatud õigustloova akti vastavust põhiseadusele ja seadusele viivitamatult (lõige 6). [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus](#) (edaspidi PSJKS) näeb n-ö tavapärase õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise tähtajaks Riigikohtus mõistliku aja, mis ei ole pikem kui neli kuud (PSJKS § 13 lõige 1).

153. ErSS näeb ette ka õiguskantsleri erijärelevalve erakorralise seisukorraga seotud eriti piirava õigusakti toime peatamiseks. ErSS § 40 lõige 2 kohaselt teeb õiguskantsler **erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldava õigustloova akti, mis ise või mille säte seab ohtu füüsiliste isikute elu või tervise või rikub rahvusvahelise praktika**

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11

¹¹⁷ Vt lähemalt analüüsist "Kriminaalmenetluse, väärteomenetluse ja kohtumenetluse erandid".

¹¹⁸ Mitmel juhul peab KarS-i eriosa kuriteo toimepanemist erakorralise või sõjaseisukorra ajal koosseisuliseks raskendavaks asjaoluks (vrld nt KarS § 432 lõiked 1 ja 2).

järgi jõustunud või Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingut, vastuvõtnud organile ettepaneku peatada akti toime kuni põhiseaduse või seadusega kooskõlla viimiseni. Akti vastuvõtnud organ peab ettepanekule vastavalt toimima viivitamatult (ErSS § 40 lõige 3).

2.10.1. Vaidemenetluse erisused erikorra ajal

154. Üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele (PS §-d 14 ja 15) nõuab juba kohtumenetlusele eelnevas haldusmenetluses teatud õiguskaitse teostamise eelduste loomist, eelkõige haldusakti põhjendamist haldusorgani poolt.¹¹⁹ Seda võib nimetada õiguseks ausale kohtueelsele haldusmenetlusele. Kaabeõiguse realiseerimise seisukohalt on oluline haldusakti vaidlustamisviide, mille puudumine või eksitavus annab aluse tähtaja ennistamiseks.¹²⁰

155. HMS §-de 71–87 kohaselt on vaidemenetlus haldusmenetluse etapp, kus haldusorgani poolt kontrollitakse isiku taotluse (vaide) alusel haldusakti või toimingu õiguspärasust ja otsustarbekust. Sisuliselt on seega tegemist vaidluse lahendamisega haldusorganis, täitevvõimu enesekontrolli protseduuriga, mille algatab menetlusosaline.¹²¹ Seetõttu ei kuulu vaidemenetlus otseselt PS-liku üldise õiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele kaitsealasse. Samas on selle põhiõigusega kaetud mõned vaidemenetluse aspektid, mis otseselt seonduvad õiguste kohtuliku kaitsega.

156. HMS-i kui üldseaduse regulatsioon laieneb kõigile eriseaduste alusel antud haldusaktide ja sooritatud toimingute vaidlustamisele, kuid piisava ja põhjaliku vaidemenetluse regulatsiooni olemasolul eriseaduses juhindutakse üksnes eriseadusest (nt [MKS](#) ptk 14); kui eriseaduses on reguleeritud üksikud vaide esitamise seotud küsimused, tuleb reguleerimata vaidemenetluse küsimustes juhinduda HMS-is sätestatud vastavast regulatsioonist.¹²²

157. Vaidemenetluse funktsioonideks on: kodanike õiguste kaitse, halduse enesekontrolli tegemine ja halduskohtute koormuse vähendamine. Vaidemenetlus annab isikule lisaks kohtuliku kontrollile täiendava võimaluse oma õiguste kaitseks, mis on kohtulikust kontrollist laiem, kuna selles kontrollitakse lisaks haldusakti või toimingu õiguspärasusele ka akti või toimingu otstarbekust, nii et vaidemenetluses toimub haldusakti või toimingu kontroll täies ulatuses, ning ka lihtsam, odavam ja kiirem kui kohtumenetlus. Haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorganil ja vait lahendaval haldusorganil on vaidemenetluses võimalus parandada tehtud vigu ja muuta ebaotstarbekaid lahendusi. Vaidemenetlus vähendab kohtute koormust, kuna selles rahuldatud vaided ei jõua kaebusena halduskohtusse ja samuti võivad sinna jätta pöördumata isikud, kellele rahuldamata vaide alusetus vaideotsuses veenvalt ära põhjendatakse.¹²³ Kui vaidemenetlus pole kohustuslik, võib eeltoetud kasu olla vähene olukorras, kus isikud valivad siiski seoses nende õigusi piirava haldusakti või toiminguga pöördumise halduskohtusse.

¹¹⁹ RKHKm 24.03.1997, [3-3-1-5-97](#), punkt 3; 07.11.1997, [3-3-1-30-97](#), punkt 2; RKHko 22.05.2000, [3-3-1-14-00](#), punkt 5; vrd ka RKHko 14.01.2009, [3-3-1-62-08](#), punkt 10.

¹²⁰ vrd RKHKm 20.03.2006, [3-3-1-16-06](#), punkt 7 jj; 20.04.2006, [3-3-1-31-06](#), punkt 12. Vt **Ernits, Madis (2017) Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 19**. – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

¹²¹ **Aedmaa, Anno, Lopman, Evelin, Parrest, Nele, Pilving, Ivo, Vene, Einar (2004) Haldusmenetluse käsiraamat**. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 391.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ **Aedmaa, Anno, Lopman, Evelin, Parrest, Nele, Pilving, Ivo, Vene, Einar (2004) Haldusmenetluse käsiraamat**. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 392.

158. Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele mõningane kitsendamine on vajalik eelkõige õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks.¹²⁴ Seetõttu on peamiseks põhiseaduslikuks väärtuseks PS § 15 lõike 1 riive õigustamisel kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetlusökoonomia¹²⁵. Riigikohus on ekslikult kvalifitseerides leidnud, et PS § 46 ei välista vaidluse lahendamise kohtueelset korda.¹²⁶ Riigikohus ei ole pidanud kohtusse pöördumise garantii rikkumiseks kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust eeldusel, et see ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud.¹²⁷ Sarnaselt on Saksamaa põhiseaduskohus (*Bundesverfassungsgericht*) leidnud, et kohustuslik vaidemenetlus ei riku üldist kohtugarantiid tingimusel, et see on läbi viidud kiiresti, kaitsmaks isikuid liigse viivituse eest, samas ei tohi kohtusse pöördumise protsessieeldused tegelikkuses välistada kohtusse pöördumise õigust.¹²⁸ Ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41 sätestab õiguse heale haldusele, st igäihe õigusele, et tema küsimusi käsitletak erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul (sh isiku õiguse ära kuulamisele ja ametiasutuse põhjendamiskohustus).

159. Riigi menetluslike jms ressursside kokkuhoiu eesmärgil oleks soovitatav sätestada kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus kriisi ja erikorra ajal antavate, haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud õigusaktide vaidlustamiseks (vt HOS, ErSS ja RiKS vastavad sätted; vrd RaHS § 60 lõige 2, PSJKS § 38 lõige 1¹²⁹). Sarnane kohustuslik vaidemenetluse üldkord on haldusaktide osas üldreeglina ette nähtud nt Saksamaal, Austrias jt riikides.¹³⁰

160. Efektiivse õiguskaitse ja eriolukorra lahendamise huvides, sh menetlusökoonomia ja riigi ressursside mõistliku jaotuse huvides oleks kriisi või erikorra ajal antavate, haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud õigusaktide vaidlustamiseks ka vaide esitamise tähtaja lühendamine kuni 10 päevani arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saada (HMS § 75). Isikute õiguste kaitseks on võimalik vaide tähtaja ennistamine (HMS § 77). Ette võiks näha kriisi ja erikorra eriregulatsiooni, et vaide lahendatakse viivitamatult, kuid mitte hiljem kui 10(14) päeva jooksul, arvates vaide edastamisest valet läbivaatavale haldusorganile (vrd HMS § 84 lõige 1), millist tähtaega saab pikendada kuni 10(14) päeva võrra (vrd HMS § 84 lõige 2).

161. Efektiivse õiguskaitse ja eriolukorra lahendamise huvides, sh menetlusökoonomia ja nappide riigi ressursside mõistliku jaotuse huvides oleks n-õ tavalise vaidemenetluse puhul seadusega ette näha vaide esitamise ja menetlemise tähtaegade pikendamise võimaluse poole võrra võrreldes tavakorras kehtivate tähtaegadega. See regulatsioon ei puudutaks kriisi ja erikorra ajal antavate, haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud õigusaktide vaidlustamist.

¹²⁴ RKHKm 06.09.2007, [3-3-1-40-07](#), punkt 11.

¹²⁵ Vrd RKÜKo 17.03.2003, [3-1-3-10-02](#), punkt 2.

¹²⁶ RKPJKo 04.11.1993, [III-4/1-4/93](#).

¹²⁷ RKPJKo 04.11.1993, [III-4/1-4/93](#); RKPJKm 03.03.2004, [3-4-1-5-04](#), punkt 22; vrd RKHKo 08.05.2001, [3-3-1-28-01](#), punkt 1; RKHKm 15.10.2002, [3-3-1-63-02](#), punkt 10.

¹²⁸ Vene, Einar (2005) [Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel](#). – Merusk, Kalle (juhendaja), magistritöö, Tartu Ülikool, õigusteaduskond, lk 23.

¹²⁹ Vrd RPJKo 29.09.2003, [3-4-1-12-03](#), punkt 12.

¹³⁰ Vene, Einar (2005) [Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel](#). – Merusk, Kalle (juhendaja), magistritöö, Tartu Ülikool, õigusteaduskond, lk 22.

2.10.2. Halduskohtumenetluse erisused erikorra ajal

162. Õigused ja vabadused PS § 15 lõige 1 esimese lause tähenduses on nii PS-s sätestatud põhiõigused kui kõik PS-st alamal seisvad subjektiivsed õigused sõltumata sellest, kas õigus tuleneb seadusest, määrusest või individuaalaktist: „*Õigus pöörduda halduskohtusse on tagatud igaihele, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud haldussuhetes avaliku võimu kandja poolt.*”¹³¹ Kui kaebuse ese on avalik-õiguslik ja see ei kuulu ühegi kohtu pädevusse, on halduskohtul kinnipüüdev pädevus kaebus lahendada.¹³² Kriisi ja erikorruga seonduvad halduskohtu pädevusse kuuluvad vaidlused seoses riigivastutuse ja piiravate meetmete rakendamisega.

163. Õigus ausale õigusemõistmisele koosneb mitmest alamtagatisest, mille hulka kuuluvad eelkõige kohtumenetluse poolte protsessuaalse võrdsuse põhimõte, õigus võistlevale kohtumenetlusele ja õigus kohtulahendi põhjendusele. Ausa menetluse osadena võib vaadelda nii PS § 21 lõikes 1, §-s 22, §-s 24 ja §-s 151 sätestatud õigusi kui ka kohtu erapooletust.¹³³

164. Seadustes on eri liiki kohtuasjadega seoses sätestatud mitmeid **kohtualluvuse** kindlaksmääramise kriteeriume (vt nt HKMS §-d 7–9: üldised põhimõtted ja erandid). Need sisalduvad esmajoonel kohtumenetluse seadustikes, kuid välistatud ei ole ka nende paiknemine muudes seadustes. Kuivõrd tegemist on PS § 104 lõige 2 punkti 14 tähenduses kohtumenetlust reguleerivate sätetega¹³⁴, saab neid kehtestada üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võetud seadusega¹³⁵. Kohtualluvuse määramisel ja kohtute paiknemise üle otsustamisel on seadusandjal lai otsustusruum, kuivõrd sh kohtute tööjaotuse küsimus on õiguspoliitiline otsustus, mis on omakorda seotud kohtusüsteemi rahastamise ja riigieelarvega.¹³⁶ Seetõttu on seadusandjal õigus võtta nii üldreegli kehtestamisel kui ka erandite ettenägemisel lisaks kohtute kaugusele menetlusosalistest arvesse kohtute töö tõhusust lähtuvalt kohtute suurusest, elanike arvu kohtu piirkonnas, õigusabi kättesaadavust kohtu lähedal, kohtunike värbamise võimalusi ja muid asjakohaseid kaalutlusi.¹³⁷ Riigi julgeoleku ja ressurside mõistliku kasutuse huvides oleks põhjendatud täiendada valdkonna eriseadusi ja laiendada väljakuulutatud erikordades ka haldusajadele Riigikohtu esimehe **õigust muuta kohtuasja territoriaalset kohtualluvust** (vrd ErSS § 30, vt HKMS § 7).

165. Kohtule juurdepääsuõiguse, asja avaliku kohtuliku arutelu õigust jms õiguste piiranguks võib muu hulgas olla ka **asja lihtsustatud korras arutamine**. Lihtmenetluse (vt HKMS § 133) legitiimseks eesmärgiks on kohtusüsteemi tõhus toimine ja menetlusökoonomia. Samuti aitab lihtmenetlus saavutada mõistliku menetlusaja põhimõtet. Nende eesmärkide asjakohasust on EIK korduvalt kinnitanud¹³⁸, samuti on Riigikohus pidanud nimetatud väärtusi üldmenetlusest loobumist õigustavaks legitiimseks eesmärgiks¹³⁹.

¹³¹ RKHKm 30.10.2003, [3-3-1-68-03](#), punkt 15.

¹³² Vrd RKÜKm 22.12.2000, [3-3-1-38-00](#), punkt 24.

¹³³ **Ernits, Madis (2017) Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 30.** – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

¹³⁴ RKPJKo 29.09.1999, [3-4-1-3-99](#), punkt 16.

¹³⁵ RKÜKo 09.04.2013, [3-3-1-82-12](#), punkt 29.

¹³⁶ **Sepp, Heili, Lapimaa, Villem, Saarmets, Virgo, Kergandberg, Eerik (2017) Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 6.** – Madise, Ülle jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura.

¹³⁷ RKPJKo 10.05.2016, [3-4-1-31-15](#), punkt 58.

¹³⁸ Nt EIK otsus Schuler-Zraggen vs. Šveits, 24.06.1993, 14518/89, punkt 58; Döry vs. Rootsi, 12.11.2002, 28394/95, punkt 41.

¹³⁹ RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), punkt 57.

166. Riigikohus on leidnud, et kohtuistung garanteerib menetlusosalisele eelduslikult kõige tõhusama menetlusliku kaitse vaidluses, milles on tegemist kaaluka õigushüve ja selle intensiivse riivega.¹⁴⁰ EIK-i praktika järgi tuleb üldjuhul kohtuasi vähemalt ühes kohtuastmes läbi vaadata kohtuistungil, kuid liikmesriigid võivad kehtestada väiksemate ja lihtsamate kohtuvaidluste menetlemiseks lihtmenetluse. Selline lihtmenetlus võib teenida poolte huve, kuna see lihtsustab juurdepääsu õigusemõistmisele, vähendab menetlusega seotud kulusid ja kiirendab vaidluste lahendamist. Liikmesriigid võivad kehtestada regulatsiooni, mille järgi peab lihtmenetlus üldjuhul toimuma kirjalikult, välja arvatud juhul, kui kohus peab kohtuistungit vajalikuks või kui seda taotleb menetlusosaline, ja et kohus võib sellise taotluse rahuldamata jätta (Pönka vs. Eesti, nr 64160/11, punkt 30). EIK-i väljakujunenud praktika järgi sisaldab ainult esimese astme kohtus toimivas menetluses avaliku kohtumenetluse õigus artikli 6 lõike 1 tähenduses õigust kohtuistungile, välja arvatud erandlikel asjaoludel, mis õigustavad istungist loobumist (vt Göç vs. Türgi [suurkoda], nr 36590/97, punkt 47, EIK 2002-V, ja selles viidatud kohtupraktika). Sellised erandlikud asjaolud sõltuvad kohtus lahendatavate küsimuste olemusest, mitte esinemissagedusest (Pönka vs. Eesti, nr 64160/11, punkt 31). Kohtuistungi pidamata jätmine ei ole aga õigustatud mitte ainult harvadel juhtudel (vt Miller vs. Rootsi, nr 55853/00, punkt 29, 8. veebruar 2005), vaid sõltub lahendatava asja olemusest ja keerukusest.

167. Erandlikeks asjaoludeks on EIK-i praktikas peetud asju, mis puudutavad puhtalt õiguslikke või väga tehnilisi küsimusi ning mis oma olemuselt ei ole keerulised (vt Koottummel vs. Austria, nr 49616/06, punkt 19, 10. detsember 2009, ja selles viidatud kohtupraktika, Allan Jacobsson vs. Sweden (nr 2), punkt 49; Valová, Slezák ja Slezák vs. Slovakia, punktid 65–68, Varela Assalino vs. Portugal (dec.); Speil vs. Austria (dec.), Schuler-Zraggen vs. Switzerland, § 58; Döry vs. Sweden, § 41; vrdl ka Salomonsson vs. Sweden, §-d 39–40; Jussila vs. Finland [GC], 73053/01, punktid 41–42 ja 47–48). Samuti võib asja läbi vaadata lihtmenetluses või kirjalikus menetluses, kui asjas ei teki fakti- ega õigusküsimusi, mida ei saa nõuetekohaselt lahendada kohtutoimiku ja poolte kirjalike seisukohtade alusel (vt Döry vs. Rootsi, nr 28394/95, punkt 37) või kui kirjalik menetlus on efektiivsem kui suuline (Jussila vs. Finland [GC], nr 73053/01, punktid 41–42 ja 47–48).

168. Lähtudes eeltoodust oleks mõeldav kohaldada kriisi ja erikorra ajal – rahva eluvõimet ohustavas hädaolukorras – menetlusökoonomia ja riigi ressursside parema jagamise huvides õigusvaidluste lahendamisel laiemalt lihtmenetluse regulatsiooni (vt HKMS §-d 133–136). Nii saab ette näha regulatsiooni, mille kohaselt kriisi või erikorra ajal on kohtul võimalik oma õiglase äranägemise kohaselt vaadata asja läbi lihtsustatud korras. Võimalik on seada varaliselt hinnatava hüve puhuks hüve väärtuse ülempiir nt 5 000 eurot.

169. Lihtmenetlus on asja kiiremale läbivaatamisele ja paindlikkusele tuginev asja läbi vaatamise vorm, milles isiku õigusi ei jäeta kuidagi kaitseta, samuti puudub igasugune alus käsitamaks seda nn tempelmenetlusena. Kohus vaatab asja sisuliselt läbi ning kontrollib igakülgset vaidlustatud haldusakti, toimingut jms sisulist õiguspärasust.

170. Praegu kehtiva, HKMS §-s 133 sätestatud lihtmenetluse regulatsiooni puhul on kohtule jäetud normi sõnastusest lähtuvalt kaalumisruum ehk lihtmenetluse kohaldamine ei ole kohustuslik ning teiseks on kohtumenetluses tõendite kogumisel ja asjaolude põhjaliku analüüsimise käigus kohtul võimalik alati korraldada lihtmenetluses ka kohtuistung (vt HKMS § 135). Lihtmenetluses kohtuistungist loobumine (vrd HKMS § 135 lõige 1) ei ole seega imperatiivne ning kohtu kaalutusruumi ei ole redutseeritud ühe valikuni. Olenevalt asja lahendamisel tähtsust

¹⁴⁰ RKHK 3-3-1-20-16, p 16.2.

omavate faktiliste asjaolude kogumist, keerukusest ja tõendite kogumise vajadusest on ka lihtmenetluses asja läbivaatamisel kohtuistungil korraldamine lubatav ja vajalik (HKMS § 133 lõige 3). Samuti on menetlusosalistele tagatud õigus esitada taotlus kohtuistungil korraldamiseks ka lihtmenetluses lahendavate asjade puhul. Kohtuistungil korraldamata jätmine ei sõltu seega üksnes kohtu oma valikust.

171. Lihtmenetlust iseloomustavad kohtuistungist ja kirjalikust menetlusest mõnevõrra kergemad menetlusreeglid tõendite kogumisel (sh isikute ülekuulamisel ning menetlustoimingute protokollimise reeglites) ning menetluses võib kalduda kõrvale vorminõuetest tõendite esitamisel ja kogumisel ning kasutada tõendina ka teavet, mis ei ole seaduses sätestatud menetlusvormis (vt HKMS § 134). Lihtmenetluses on võimalik kehtiva HKMS § 169 alusel teha otsus kirjaliku ja põhjendava osata või täiendada otsust hiljem vastavate osadega. Erinevalt kirjalikus menetluses või kohtuistungil asja läbivaatamisest võib kohus lihtmenetluse rakendamise korral olenemata menetlusosaliste tahtest jätta kirjeldava ja põhjendava osa välja juhul, kui kaebus jääb rahuldamata ning põhjendused kaebaja väidetele on esitatud ammendavalt ja selgelt haldusaktis, vaideotsuses või kaebuse kohta esitatud vastuses ning kohus nõustub nendega. Seega vaatab kohus lihtmenetluses asja läbi täies ulatuses, tõendite hindamisele erisusi kehtestatud ei ole. Tuleb aga rõhutada, et kaebaja õiguste kaitse on lihtmenetluses samaväärselt tagatud kui kohtuistungil korraldamisel või kirjaliku menetluse kohaldamisel, samas on menetlustoimingute tegemine kiirem ja lihtsam. Ka lihtmenetluses peab kaebaja ära kuulama ja võimaldama tal oma seisukohti esitada ja tõendada. Selleks aga ei pea korraldama aeganõudvat kohtuistungit, vaid isiku võib üle kuulata teisi vahendeid kasutades, nt telefoni teel (HKMS § 135). Asja lihtmenetluses läbi vaatamisele määramisel peab kohus hindama asja olemust ja keerukust ning põhjendama, miks asja läbivaatamine kohtuistungil ei ole vajalik ning kuidas tagatakse isiku ära kuulamine menetluses. Isiku ära kuulamine on seaduses ette nähtud imperatiivne kohustus. Seega on HKMS lihtmenetluse regulatsioon (HKMS §-d 133–136, § 169) EIK-i praktikaga kooskõlas ega riku EIÕK artikkel 6 lõike 1 nõudeid.

172. Välistada ei saa, et kohtud vaatavad lihtmenetluses läbi ka mõne sellise kohtuasja, mida tuleks lahendada kohtuistungil, kuid sellised vead on võimalik parandada edasikaebemenetluses (kõrgema astme kohus võib korraldada ise istungi või saata asja uueks läbivaatamiseks esimese astme kohtule).

173. Eesti halduskohtumenetluses kohaldatav lihtmenetlus ei ole midagi uut ka teiste Euroopa riikidega võrreldes. Nt Saksamaal saab kohus asja lahendada suulise menetluseta kohtumäärusega, kui asjas ei esine erilisi raskusi ei faktilisel ega õiguslikul tasandil ning kui asjaolud on selged; menetlusosalised tuleb siis ära kuulata (vt VwGO (*Verwaltungsgerichtsordnung*) § 84). Kohtumääruses võib loobuda põhjenduste taasesitamisest, kui kohus järgib haldusaktis ja vaideotsuses esitatud põhjendusi ning märgib nendega nõustumist oma otsuses (VwGO § 117 lõige 5). Erinevalt Saksamaa regulatsioonist ei rakendata Eestis pealegi edasikaebuse lubatavaks tunnistamise süsteemi, vaid ka lihtmenetluses tehtud otsus on edasikaevatav ringkonnakohtusse ega eelda eelnevat kohtu nn luba ning kohtulahend on kaevatav Riigikohtuni välja. Seega on Eesti süsteemis edasikaebeõigus laiem, mis samuti tagab parema õiguskaitse ning ausa kohtumenetluse põhimõtete järgimise.

* * *

Kokkuvõte 13. Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele (PS §-d 14 ja 15 lõige 1) esemeline kaitseala on väga mitmetahuline ning oluliselt mõjutatud

EIÕK artiklite 6 ja 13 kaitsealadest ja neile EIK-i poolt antud tõlgendustest. EIK on laiendanud selle artikli kehtivust ka paljudele haldusasjadele. PS § 24 näeb ette ka menetluslikud eriõigused, sh edasikaebeõiguse (lõige 5). Hoolimata PS § 130 sõnastusest on PS § 15 ja § 24 lõigete 2 ja 4 piiramine jätkuvalt lubatav PS II peatükis sätestatud tingimustel üldistel alustel. PS §-s 130 loetlemata põhiõiguste (sh PS § 24 lõigete 1, 3 ja 5) piiramine on erakorralise ja sõjaseisukorra ajal lubatav nii nagu seaduse lihtsa reservatsiooniga põhiõiguste piiramine. Õiguste piiramine EIÕK artikli 15 alusel ei ole õigustatud seni, kuni ohu- või kriisiolukord ei ole niivõrd erakorraline, et kehtiva õiguskorra meetmed osutuvad avaliku turvalisuse, tervise ja korra tagamiseks täiesti ebapiisavateks. Artikli „muude hädaolukordade“ mõiste peaks katma kõiki olukordi, kus eksisteerib oht rahva püsijäämisele.

Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele mõningane kitsendamine on vajalik eelkõige õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks. Peamiseks põhiseaduslikuks väärtuseks PS § 15 lõike 1 riive õigustamisel on kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetlusökoonomia.

Piiratud aja ja ressursi tingimustes tuleks riigi menetlusressursside otstarbekamaks kasutamiseks näha kriisi ja erikorra ajaks ette kaebeõiguse eriregulatsioon (kohustuslik vaidemenetlus ja halduskohtumenetluse erisused).

Riigikohus ei ole pidanud kohtusse pöördumise garantii rikkumiseks kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust eeldusel, et see ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud. Riigi menetluslike jms ressursside kokkuhoiu eesmärgil oleks soovitatav sätestada kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus kriisi ja erikorra ajal antavate, haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud õigusaktide vaidlustamiseks. Samadel eesmärkidel oleks põhjendatud täiendada halduskohtumenetlust võimalusega muuta kohtuasja territoriaalset kohtualluvust (vrd ErSS § 30, vt HKMS § 7).

Kohtule juurdepääsuõiguse, asja avaliku kohtuliku arutelu õigust jms õiguste piiranguks võib muu hulgas olla ka asja lihtsustatud korras arutamine. Lihtmenetluse (HKMS § 133) legitiimseks eesmärgiks on kohtusüsteemi tõhus toimimine ja menetlusökoonomia. Samuti aitab lihtmenetlus saavutada mõistliku menetlusaja põhimõtet. HKMS lihtmenetluse regulatsioon (HKMS §-d 133–136, § 169) EIK-i praktikaga kooskõlas ega riku EIÕK artikkel 6 lõike 1 nõudeid.

ErSS § 40 lõike 1 erakorralise seisukorra aegne põhiseaduslikkuse järelevalve eriregulatsioon erineb sisu ja vormi osas PS §-s 142 sisalduvast õiguskantsleri üldisest pädevusest seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalveks. Erikorra ajal vastu võetud erikorda korraldava õigusakti suhtes tuleb ette näha õiguskantsleri pädevus põhiseaduslikkuse järelevalveks (vrd ErSS § 40 lõige 1) ja eriti piirava õigusakti toime peatamiseks (vrd ErSS § 40 lõige 2) ning akti vastuvõtnud organi viivitamatu tegutsemiskohustus (vrd ErSS § 40 lõiked 3–6).

3. Teiste riikide võrdlev analüüs

3.1. Soome Vabariigi õigus

3.1.1. Haldusmenetluse regulatsioon

174. Kuigi Soome õiguskorras on erinevaid erikordasid suhteliselt kompaktselt käsitletud, tuleb erikordade ajal rakendatava haldusmenetluse hindamiseks analüüsida mitmeid erinevaid regulatsioone. Seejuures ei ole erikorra ajal rakendatavat haldusmenetlust käsitletud haldusmenetluse seaduses (*Hallintolaki*)¹⁴¹. Pärast põhiseaduse reformi 2000. aastal nõutakse kriisisituatsioonides kohaldatavate regulatsioonide suuremat täpsust, seda eriti haldusõiguse puhul. Kriisisituatsioonis läbiviidavatele tegevuste õigusliku raamistiku ja läbipaistvuse tagamise tulemusena eeldatakse kodanike usalduse kasvu.¹⁴²

Soome haldusmenetlust erikordade ajal on autor hinnanud järgmistest õigusaktidest lähtudes:

- 1) Soome Vabariigi Põhiseadus (*Suomen Perustuslaki*, edaspidi ka Soome PS)¹⁴³, mis reguleerib presidendi, riiginõukogu ja parlamendi tegevust ning põhiõigusi- ja vabadusi.
- 2) Hädaolukorraks valmisoleku seadus (*Valmiuslaki*, edaspidi ka *ValmL*)¹⁴⁴, mis reguleerib ametiasutuste volitusi hädaolukorra ajal ning ametiasutuste hädaolukorraks valmistumist.
- 3) Kaitseseisukorra seadus (*Puolustuslaki*, edaspidi ka *PuoltL*)¹⁴⁵, mis reguleerib kaitseseisukorra kehtestamist olukorras, kui hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud meetmed ei suuda tagada riikliku iseseisvust ja õiguskorda.

3.1.2. Erikorra ajal antavad õigusaktid

175. Soome põhiseaduses on käsitletud erikorra ajal rakendatavaid põhimõtteid piiratud matus. Nii näiteks võib põhiõiguseid piirata vaid valitsuse määrusega valitsusele antud konkreetse pädevuse raames ja ulatuses, mis tulenevad seadustest, millega antakse valitsusele luba rakendada erikordade ajal täiendavat võimu. Täiendava võimu rakendamine on võimalik sõjalise ründe tõrjumisel või juhul, kui on tegemist hädaolukorraga, mis ohustab tugevalt Soome rahvast. Piirangud peavad olema täpsed ja sisaldama piisavalt tingimusi, st ei tohi liigselt tõlgendamisruumi jätta. Samuti peavad piirangute alused olema vastavuses teiste põhiõigustega, proportsionaalsed ning peavad olema vajalikud olulise sotsiaalse huvi tagamiseks. Valitsuse ajutised erimeetmed tuleb koheselt saata parlamendile kooskõlastamiseks ning parlament teeb lõpliku otsuse selliste erimeetmete kehtestamise osas. (Soome PS § 23)

176. Soome on eraldi reguleerinud kaks erinevat erikorda, s.o hädaolukord ja kaitseseisukord. Hädaolukorra kulutab välja riigis riiginõukogu koostöös presidendiga, võttes vastu määruse hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud meetmete rakendamise alustamise kohta (rakendamismäärus) ehk lisavolituste rakendamise kohta. Seejuures võtab valitsus vastu määruseid,

¹⁴¹ *Hallintolaki* (434/2003). Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

¹⁴² The Security Committee. Secure finland- information on comprehensive security in finland. [Võrgumaterjal] Kättesaadav: <https://www.turvallisuuskomitea.fi/index.php/en/component/k2/47-secure-finland-information-on-comprehensive-security-in-finland>

¹⁴³ *Suomen Perustuslaki* (731/1999). Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

¹⁴⁴ *Valmiuslaki* (1552/2011). Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

¹⁴⁵ *Puolustuslaki* (1083/1991). Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083>

millega kehtestatakse hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud meetmete rakendamine hädaolukorras. (ValmL § 6 lg 1)

177. Määrus võetakse vastu tavapärasel viisil riiginõukogu täisnõukogu istungil, nagu iga teist määrust või otsuseid, kuid jälgitakse nõ „kõikehõlmava ohu“ põhimõtet.¹⁴⁶ Istungil käsitletavaid küsimusi valmistab ette vastav ministeerium või selle ministeeriumi alla kuuluv komitee (Soome PS § 67 lg 2). Riiginõukogu täiskogu istung on otsustusvõimeline, kui kohal on vähemalt viis ministrit (Soome PS § 67 lg 2). Kuna rakendamismäärus võetakse riiginõukogu poolt vastu koostöös presidendiga, tuleb riiginõukogu täiskogu istungil osaleda ka presidendil¹⁴⁷. Rakendamismäärus võetakse vastu kuni kuueks kuuks ning see peab sisaldama infot, millises ulatuses hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud meetmeid rakendatakse ning milline on nende meetmete territoriaalne rakendamispiirkond, kui meetmeid ei rakendata kogu Soome territooriumil. (ValmL § 6 lg 1 ja 2)

178. Seejärel tuleb rakendamismäärus saata viivitamata parlamendile, kes otsustab määruse kehtivuse üle, st hindab, kas jätta määrus tervikuna jõusse, tühistada määrus osaliselt või tervikuna ning kui pikaks ajaks määrus kehtima jääb. Juhul kui rakendamismäärust ei esitata parlamendile nädala aja jooksul selle vastuvõtmisest, langeb määrus ära. (ValmL § 6 lg 3) Parlament otsustab rakendamismääruse üle kahel lugemisel täiskogu istungil (Soome PS § 72 lg-d 1 ja 2).

179. Olukorras, kus rakendamismääruse üle otsustamine viibib, tegemist on kiireloomulise juhtumiga ning ohus on hädaolukorras rakendatavate meetmete eesmärkide saavutamine, võib riiginõukogu võtta kuni kolmeks kuuks vastu määruse, mille kohaselt saab hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud erimeetmeid viivitamatult rakendada hakata. Määruse kehtivuse hindamiseks tuleb see viivitamatult saata parlamendile ning juhul kui ühe nädala jooksul pärast määruse vastuvõtmist ei ole seda parlamendile saadetud, määrus aegub. (ValmL § 7)

180. Hädaolukorra jätkumisel võib riiginõukogu anda välja määruse kuni kuueks kuuks, mille kohaselt jätkatakse erimeetmete rakendamist (jätkamismäärus). Jätkamismääruse osas ei ole eriregulatsiooni kehtestatud, st menetlus toimub eelduslikult samal viisil kui rakendamismääruse puhul. (ValmL § 8) Kui jätkamismäärus on esitatud parlamendile vähemalt kaks nädalat enne rakendamismääruse lõppemise tähtaega ning kui parlament ei ole teinud jätkamismääruse kohta selle aja jooksul otsust, jätkatakse jätkamismääruses nimetatud volituste rakendamist. Selline olukord kehtib seni, kuni parlament teeb otsuse. Siis rakendatakse neid meetmeid, mida parlament ei ole oma otsusega tühistanud. (ValmL § 9 lg 2)

181. Kui hädaolukorraks valmisoleku seadusest rakendatavad meetmed tulemust ei anna, on võimalik rakendada kaitseseisukorra seaduses kehtestatud meetmeid. Kaitseseisukord kuulutatakse välja presidendi dekreediga kuni kolmeks kuuks. Nimetatud tähtaega võib vajadusel pikendada presidendi määrusega ühe aastani. Määrus peab sisaldama infot, milliseid sätteid kaitseseisukorra seaduse teisest või kolmandast peatükist kohaldatakse juhul, kui kaitseseisukorra seaduse eesmärki ei suudeta täita hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud volitustega. Samuti võib kaitseseisukorra välja kuulutada ainult osale riigi territooriumist. Presidendi määrus tuleb esitada parlamendile ratifitseerimiseks, kes otsustab presidendi määruse kehtivuse üle tavapärasel viisil sarnaselt hädaolukorrale. Määrus aegub, kui seda ei esitata ühe nädala jooksul alates määruse väljaandmisest. (PuoltL § 3 lg 4)

¹⁴⁶ Sirk, K. Soome, Prantsusmaa ja Norra erikordade regulatsiooni võrdlev analüüs. 2017, lk 13.

¹⁴⁷ Laki valtioneuvostosta (262/2003) § 19 lg-d 1 ja 2. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030175>

182. Sarnaselt hädaolukorrale võib kaitseseisukorra pikendamisel rakendada kõiki pikendamismääruses kirjas olevaid sätteid, kui parlamendile on vähemalt kaks nädalat enne kaitseseisukorra rakendamismääruse lõppemist saadetud kaitseseisukorra pikendamismäärus, mille kohta ei ole parlament oma otsust teinud. Kui parlament teeb otsuse, siis tuleb kohaldada neid sätteid, mis pikendamismääruses on kirjas ja mida parlament pole oma otsusega tühistanud. (PuoltL § 5)

183. Erinevalt hädaolukorrast, kus valitsusel on pädevus võtta meetmete rakendamise osas vastu määrused, võtab kaitseseisukorra seaduses sätestatud meetmete rakendamise kohta vastu määrused president (PuoltL § 2).

184. Kaitseseisukorra lõppedes tuleb kaitseseisukorra rakendamise- või pikendamismäärus tühistada. (PuoltL § 6 lg 1) Kuna nii kaitseseisukorra pikendamismääruse kui ka rakendamismääruse kehtivuse üle otsustab parlament, siis ta otsustab ka nende määruste tühistamise osas kaitseseisukorra lõppedes. Samuti ei kehti kaitseseisukorra lõppedes enam kaitseseisukorra seaduse teise ja kolmanda peatüki sätete alustel tehtud otsused. (PuoltL § 6 lg 3)

3.1.3. Haldusakti ja õigusloova akti menetlusreeglid

185. Haldusmenetluse üldised reeglid on ette nähtud haldusmenetluse seaduses, mis on suunatud isikute õiguste tagamisele läbi kvaliteetse ja efektiivse haldusmenetluse. Seejuures ei sisalda viidatud seadus eriregulatsiooni erikorra osas. Samuti ei ole õigustloovate aktide menetlusreeglite puhul ette nähtud eriregulatsiooni, st seaduseelnõu esitatakse parlamendile vastu võtmiseks vastava ministeeriumi ettevalmistatud eelnõuna valitsuse poolt (Soome PS § 70). Eelnõu vaadatakse üle parlamendi täiskogu kahel istungil ning parlament määrab kindlaks kõikide aktide viimase versiooni, seega võib ta õigusaktide eelnõusid muuta ja tagasi lükata (Soome PS §-d 71 ja 72). Eelnõude menetlemist käsitletakse põhjalikumalt parlamendi protseduurireeglites¹⁴⁸.

186. Parlamendi poolt heakskiidu saanud seadus esitatakse presidendile vastuvõtmiseks. President peab otsustama seaduse vastuvõtmise kolme kuu jooksul seaduse kinnitamiseks esitamisest, lisaks on presidendil õigus küsida täiendavat arvamust ülemkohtult või kõrgemalt halduskohtult. Kui president seadust vastu ei võta, saadetakse see parlamendile tagasi. Juhul kui parlament kiidab seaduse heaks ilma muudatusteta, jõustub see ka ilma presidendipoolse kinnitusega. Kui parlament seadust uuesti heaks ei kiida, eelnõu aegub. (Soome PS § 77)

187. Samuti on presidendil, valitsusel ja ministeeriumitel õigus anda määruseid. Juhul kui määruse andmiseks õigustatud isikut ei ole täpsustatud, väljastab selle valitsus. (Soome PS § 80 lg 1) Erandina võivad ka teised võimuorganid teatud valdkonnas õiguslikke regulatsioone väljastada, kui selleks on vastav õiguslik alus ja regulatsioonil puudub oluline tähendus. (Soome PS § 80 lg 2)

¹⁴⁸ *Eduskunnan työjärjestys* (17.12.1999/40 v. 2000). Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040>

3.1.4. Riigiorganite erivolitused teha otsuseid või kehtestada dekreete

188. Käesoleva analüüsi punktist 1.2 nähtub, et hädaolukorra ja kaitseolukorra väljakuulutamise raames on teatud pädevused kindlaks määratud. Seejuures kehtib Soomes range võimude lahususe printsiip, st iga valdkond lähtub talle pandud kohustustest ja õigustest (Soome PS § 3) ning erikordade ajal üritatakse saada hakkama tavapärase haldusmeetmetega ilma, et oleks vaja teha mingeid erilisi erikordade juhtimise otsuseid¹⁴⁹. Seega on vastava valdkonna pädevad asutused vastutavad oma valdkonna toimimise eest ka eriolukordades, kasutades tavapäraseid haldusmeetmeid. Üldreeglina vastutab meetmete kasutamise eest valitsus ja iga ministeerium vastavalt oma valdkonnale, st iga ministeerium juhib ja teostab järelevalvet oma valdkonnas ning kooskõlastab oma tegevuse teistega (ValmL § 13).

189. Õigusaktidest on lisaks eelnevale käsitlusele võimalik tuvastada järgmised erikorra raames rakendatavaid riigiorganite erivolitusi või ülesandeid¹⁵⁰:

- Valitsusel on õigus hakata erikorra ajal lisaeelarvet rakendama parlamendi nõusolekul juba enne, kui parlament on oma otsuse lisaeelarve kohta teinud (ValmL § 89). Samuti on valitsusel õigus lükata edasi seadusega või määrusega sätestatud riigi kulude maksed, kui tähtaeg ei ole maksetel möödunud. Edasi on maksmist võimalik lükata kahe nädala kaupa. (ValmL § 90)
- Välisministeeriumi ülesandeks on tagada rahu ning juhtida sõjalisi ja tsiviil kriise ulatuses, mis kuulub ministeeriumi tegevuse alla.¹⁵¹
- Siseministeeriumi ülesandeks on tagada regionaalvalitsuste ühine valmisolek hädaolukordadeks ja koordineerida kohaliku tsiviil kriisi juhtimist.¹⁵²
- Kaitseministeeriumi ülesandeks on erikordade ajal täieliku kaitse koordineerimine, sõjaliste kriiside juhtimine ja rahu hoidmine¹⁵³ ning määrusega liikumis- ja viibimispiirangute kehtestamine teatud piirkonnas või teatud objektil (ValmL § 115).
- Haridus- ja kultuuriministeeriumi ülesandeks on õppe- ja muu tegevuse katkestamine või õppeasutuste üleviimine teise piirkonda kuni kolmeks kuuks, kui erikord seda nõuab. (ValmL § 109)
- Presidendil on õigus otsustada sõjaliste käskude üle kooskõlas vastava ministriga (Soome PS § 58 lg 5), samuti otsustab president kui relvajõude ülem relvajõudude mobilisatsiooni üle. (Soome PS § 129)
- Parlamendi ülesandeks on teostada järelevalvet riiginõukogu ja presidendi tegevuse üle erikorra ajal, st kontrollida, et riiginõukogu ja presidendi vastuvõetud määrused erimeetmete rakendamise kohta oleks lubatavad. (Soome PS § 23 lg 2)

¹⁴⁹ Hellenberg, Timo. Visuri, Pekka. Analysis of Civil Security Systems in Europe: Country study: Finland. 2013, lk 8. [Võrgumaterjal] Kättesaadav: http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Finland_v1.0.pdf

¹⁵⁰ Autor ei pea siinkohal mõistlikuks ega vajalikuks riigiorganite kõikide tavapärase ülesannete ja pädevuste väljatoomist, mis ka erikordade aja kehtivad. Vastavad ülesanded ja pädevused on kehtestatud valitsuse poolt iga ministeeriumi kohta eraldi määrusega ning kättesaadavad finlex.fi lehelt.

¹⁵¹ Valtioneuvoston asetus ulkoasiainministeriöstä (22.12.2005/1171) § 1. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20051171?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=%20ulkoasiainministeri%C3%B6>

¹⁵² Valtioneuvoston asetus sisäministeriöstä (19.12.2013/1056) § 1. Kättesaadav. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20131056?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Valtioneuvoston%20asetus%20ministeri%C3%B6%20>

¹⁵³ Valtioneuvoston asetus puolustusministeriöstä (22.5.2003/375) § 1. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030375?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Valtioneuvoston%20asetus%20puolustusministeri%C3%B6st%C3%A4>

190. Samuti on hädaolukorras ja kaitseseisukorras võimalik riigiorganitel kasutada täiendavaid meetmeid, millega seatakse piirangud meediale, liikumisvabadusele, ettevõtlusele ja omandiõigusele. Hädaolukorra puhul on sätestatud viis alust põhiõiguste ja - vabaduste piiramiseks (ValmL § 3):

- 1) relvastatud või sellega samaväärne tõsine rünnak Soome vastu;
- 2) oluline relvastatud rünnaku või sellega samaväärse tõsise rünnaku oht, mis nõuab hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud volituste rakendamist;
- 3) väga tõsine sündmus või ähvardus, mis puudutab elanikkonna toimetulekut või riigi majanduse aluseid ning selle väga tõsise sündmuse või ähvarduse tagajärjel on oluliselt ohustatud ühiskonna toimimise vältimatud eeldused;
- 4) eriti raske suurõnnetus;
- 5) eriti raske suurõnnetusega samaväärne väga laialdaselt levinud ohtlik nakkushaigus.

Piirangud jagunevad mitmete valdkondade kaupa¹⁵⁴:

- 1) Majandusalased piirangud, mille raames valitsuse määrusega:
 - piiratakse maksevahendite käsutamist, s.o sätestatakse, milliseks tähtjaks tuleb maksevahendid, väärtpaberid ja nõuded Soome üle tuua (ValmL §-d 15 ja 16);
 - piiratakse vara vastuvõtmist, krediidi andmist ja investeerimistegevust (ValmL § 17);
 - tunnistatakse keelatuks teatud indeksid (ValmL § 8);
 - piiratakse väärtpaberitehingutega seotud (ValmL § 19);
 - piiratakse rahaliste ülekannete suurust (ValmL § 20);
 - kohaldatakse krediidiasutustele, investeerimisteenuste pakkujatele, kindlustus- ja pensionifirmadele seadusest erinev maksevõime nõue (ValmL § 22);
 - kohaldatakse piiranguid, mis puudutavad pankrotti, ettevõtte likvideerimist, raamatupidamist ja aruandlust (ValmL § 23);
 - kehtestatakse erandid pensionikohustusest tuleneva vastutuse osas (ValmL §-d 24 ja 25).
- 2) Kaubanduspiirangud, mille raames valitsuse määrusega:
 - kehtestatakse kord ja kaubad, mille nõudluse ja pakkumise kohta peab asjassepuutuvaid asutusi teavitama (ValmL § 29);
 - piiratakse kütuse tarbimist (ValmL § 30);
 - piiratakse põllumajanduse esmatoodangu juhtimist (ValmL § 31);
 - piiratakse jaekaubandust, tööstuskaubandus ning teistele ettevõtjatele ja riigiasutustele müüdavaid kaupu (ValmL §-id 32-34);
 - piiratakse kaupade ekspordi ja impordi (ValmL § 35);
 - piiratakse ehitustoodete võõrandamist (ValmL § 48).
- 3) Elektrienergia kasutamise seotud piirangud, mille raames valitsuse määrusega:
 - piiratakse elektri tarbimist muuks otstarbeks kui toimetulekuks vaja on (ValmL §-id 36-39);
 - piiratakse kaugkütte kasutamist (ValmL §-id 40-42);
 - piiratakse jaekaupade, elektri ja kaugkütte hindu; (ValmL § 43)
- 4) Sotsiaalkindlustusega seotud piirangud, mille raames valitsuse määrusega:
 - piiratakse palgaga seotud toetuste ja sotsiaaltoetuste maksmine kuni kolmeks kuuks või lükkatakse maksmine edasi kuni kolm kuud (ValmL §-d 56-58).

¹⁵⁴ Autor on välja toonud vaid need piirangud, mille puhul nähtub regulatsioonist konkreetselt, kellele selline erivolitus on antud ning milline peab olema sellise korralduse liik.

- 5) Elektroonilise info- ja sidesüsteemide toimivuse ning postiteenuste saadavuse kindlustamisega seotud piirangud, mille raames:
 - transpordi- ja sideministeerium otsustab raadiolubade tühistamise ning e-kirjade, sõnumite jms saatmise piiramise (ValmL §-d 61-62);
 - transpordi- ja sideministeerium otsustab infosüsteemi või selle kasutusõiguse võõrandamiskohustuse (ValmL § 63);
 - transpordi- ja sideministeerium otsustab postitegevuse piiramise (ValmL § 64).
- 6) Veoste turvamise ja autokütusega seotud piirangud, mille raames:
 - valitsuse ning transpordi- ja siseministeeriumi määrustega piiratakse liikluses kasutatavat kütust (ValmL §-id 67, 68, 71 ja 72);
 - politsei otsusega piiratakse maanteeliiklust (ValmL § 71);
 - valitsuse määrusega reguleeritakse kohustust võõrandada mootorsõiduki kasutustõigust (ValmL § 78).
- 7) Sotsiaalhoolekandega seotud piirangud, mille raames:
 - sotsiaal- ja terviseministeerium piirab sotsiaalhoolekande- ja tervishoiu üksuse tavapärast tegevust või kohustab täitma täiendavaid ülesandeid ning valitsusel on õigus oma määrusega korraldada kohalike omavalitsuste tegevust ravi korraldamisel (ValmL §-id 86 ja 88).
- 8) Töösuhetega seotud piirangud, mille raames valitsuse määrusega:
 - piiratakse töölevõtmise kohustust ja palgatõusu (ValmL §-id 91 ja 92);
 - kehtestatakse erandid teenistussuhte tingimustest kõrvale kaldumisele, töölepingu lõpetamisele (ValmL §-id 93 ja 94);
 - kohustatakse kodanikke osalema tsiviilkaitstes (ValmL § 116).
- 9) Ettevõtlusega seotud piirangud, mille raames:
 - põllu- ja metsamajandusministeeriumi otsusega piiratakse veevarustusettevõtete tegevust (ValmL § 44);
 - transpordi- ja sideministeerium võib oma otsusega kohustada transpordiettevõtjaid teostada transporti (ValmL § 85);
 - sotsiaal- ja terviseministeerium võib oma otsusega kohustada ravimiettevõtteid oma tegevust laiendada või muutama (ValmL § 87).

191. Kaitseolukorra puhul on sätestatud kaks alust põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks, s.o sõda Soome vastu ning relvastatud või sellega samaväärne tõsine rünnak Soome vastu. Piirangud võetakse kasutusele siis, kui hädaolukorraks valmisoleku seaduses nimetatud meetmed ei ole piisavad¹⁵⁵:

- valitsuse määrusega piiratakse ühingute tegevust (PuoltL §-id 10, 17 ja 18);
- siseministeeriumi otsusega teostatakse järelevalvet vara suhtes, mille omanik on vaenuliku riigi kodanik, ettevõtte või sihtasutus (PuoltL § 20);
- valitsuse otsusega piiratakse sõidukite ja seadmete üleandmist välismaise juhtimise alla (PuoltL §-id 21 ja 22).

¹⁵⁵ Kaitseeseisukorra seadus §-id 1 ja 2. Autor on välja toonud vaid need piirangud, mille puhul nähtub regulatsiooni konkreetset, kellele selline erivolitus on antud ning milline peab olema sellise korralduse liik. Regulatsioon sisaldab ka mitmeid teisi piiranguid, mille kordamine käesoleval juhul ei ole mõistlik ega vajalik.

3.1.5. Õigusaktide hierarhia ning volitused muuta haldusakte ja õigusakte

192. Regulatsioonidest nähtuvalt muutub õigusaktide hierarhia vaid sätete ulatuses, st ulatuses, kus erikordasid puudutavas regulatsioonis on nähtud ette eriregulatsioon muus õigusaktis sätestatud üldregulatsiooni osas.

193. Nii hädaolukorra kui kaitseseisukorra lõppemisel tühistab parlament oma otsustega määruse, mis kehtestab erimeetmete rakendamise rakendamismääruse või jätkamismääruse. (ValmL §-id 10 ja 11 lg 1; PuoltL §-id 5 lg 1 ja 6 lg 1) Eriregulatsioon määruse tühistamise kohta puudub, st parlament teeb oma otsus tavapärasel viisil. Teise variandina lõppeb hädaolukord ja kaitseseisukord punktis 1.2 viidatud juhul, st kui määrus ei ole saadetud seaduses sätestatud tähtaja jooksul parlamendile arutamiseks ning see aegub. Eriregulatsiooni ei ole osas, mis puudutab punktis 1.4 käsitletud korraldusi ja õigusakte, mis on erikorra ajal või seoses sellega vastu võetud. Eelduslikult on õigus nimetatud akte muuta ja tühistada erikorra ajal samadel organitel, kellel on pädevus neid vastu võtta ning pärast erikorra lõppemist kaob üldreeglina alus selliste aktide kehtimiseks.

3.1.6. Kaebeõiguse eriregulatsioon

194. Soome PS § 21 kohaselt on igal õigus oma õiguste kaitseks pöörduda kompetentse kohtu või teiste vastavate organite poole ja saada viivitusega otsus oma kohustuste ja õiguste kohta. Samuti on kaitstud õigused avalikule kohtumenetlusele, olla ära kuulatud, põhjendatud otsusele, edasikaebamisõigusele, ausale kohtumenetlusele ja heale haldusele. Hädaolukorraks valmisoleku seadus kaebeõigust eraldi ei reguleeri. Kaitseseisukorra seaduses on käsitletud üldist kaebeõigust §-s 37 ning kehtestatud kaebemenetluse eriregulatsioon olukorras, kus isiku liikumist on piiratud vastavalt nimetatud seaduse §-le 8, seejuures kohaldub nimetatud piirang koheselt, olenemata esitatud vaidest (PuoltL § 37 lg 2).

3.2. Saksamaa Liitvabariigi õigus

3.2.1. Haldusmenetluse regulatsioon

195. Saksamaa on otsustanud reguleerida erikordade kehtestamise korra ja õiguslikud tagajärjed peaaesjalikult põhiseaduses¹⁵⁶ (*Grundgesetz*, edaspidi ka GG). Haldusmenetlust reguleerib föderaalne õigusaktina haldusmenetluse seadus¹⁵⁷ (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, edaspidi ka VwVfG), seejuures ei ole sarnaselt Soomega käsitletud erikorra ajal rakendatavat haldusmenetlust nimetatud seaduses endas. Saksamaa puhul tuleb silmas pidada ka liit *versus* liidumaa pädevuse jaotust, st iga liidumaa on kehtestanud oma konstitutsiooni ning haldusmenetluse seaduse põhjal on liidumaadel võimalus kujundada oma haldusmenetluse regulatsioon või deklareerida tervikuna föderaalset regulatsiooni ülevõtmine. Seega järgib avaliku halduse ülesehitus liitude ülesehitust, st föderaalvalitsusel on oma haldussüsteem ja liidumaadel oma.

¹⁵⁶ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kättesaadav: <http://www.bundestag.de/gg>

¹⁵⁷ *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Kättesaadav: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289>

3.2.2. Erikorra ajal antavad õigusaktid

196. Saksamaa on reguleerinud neli erikorda:

- 1) Eriolukorda ettevalmistav olukord, nn „väike eriolukord“ (GG art 80a lg 1 ls 1 alt 2). Väikese eriolukorra tekkimiseks on vaja seadusandlikku võimu omava Liidupäeva (*Bundestag*) häälteenamust. Muude õigusaktide puhul on põhiseadusest tulenevalt üldreeglina vajalik Liidupäeva kahekolmandikune häälteenamus.
- 2) Eriolukord (GG art 80a lg 1 ls 1 alt 1). Eriolukorra algatamiseks esitab reeglina avalduse föderaalvalitsus. Liidupäev teeb seejärel föderaalvalitsuse ettepanekul kahekolmandikulise häälteenamusega otsuse eriolukorra kehtestamise kohta. Konstitutsioonikohtul on õigus seada kahtluse alla Liidupäeva otsuse legitiimsus üksnes juhul, kui otsuse vastuvõtmisel esineb ilmne õiguste kuritarvitamine. Liidunõukogu (*Bundesrat*) nõusoleku olemasolu eriolukorra kehtestamise kohta otsuse vastu võtmiseks ei ole vajalik. Eriolukorra kehtestamise otsuse kuulutab viivitamata välja föderaalvalitsus või volitatud föderaalminister.¹⁵⁸
- 3) Vastastikuse kaitse klausli alusel välja kuulutatud eriolukord (GG art 80a lg 3). Sellises olukorras võib riigikaitse meetmed kasutusele võtta rahvusvahelise institutsiooni otsuse alusel ja korras rahvusvahelise organisatsiooniga sõlmitud lepingu raames. Nõusoleku eriolukorra väljakuulutamiseks peab andma föderaalvalitsus. Kuna vastastikuse kaitsega seotud eriolukord on tihedalt seotud rahvusvahelise organisatsiooni otsusega, saab föderaalvalitsus võtta kasutusele ainult neid riiklikke hädaolukorra regulatsioone, mis on rahvusvahelise organisatsiooni otsuses.¹⁵⁹
- 4) Kaitseolukord (GG art 115a jj). Kaitseolukorra kehtestamise tingimuseks on relvastatud jõudude rünnak liidu territooriumil või selleks ähvardav oht. Otsuse kaitseolukorra väljakuulutamise kohta teeb Liidupäev Liidunõukogu (lihthäälteenamusega) nõusolekul ja föderaalvalitsuse avalduse alusel vähemalt enamiku Liidupäeva liikmete kahekolmandikulise häälteenamusega. Juhul kui olukord nõuab viivitamatut sekkumist ja ületamatud takistused ei lase õigeaegselt Liidupäeva kokku kutsuda või kui Liidupäev ei saa nõutud kvoorumit täis, teeb otsuse Liidupäeva ja Liidunõukogu liikmetest koosnev Ühine Nõukogu. Kaitseolukorra kehtestamise otsus Ühises Nõukogus võetakse vastu vähemalt enamiku Ühise Nõukogu liikmete osalusel kahekolmandikulise häälteenamusega (GG art 115a lg 2).

3.2.3. Haldusaktide ja õigusloovate aktide menetlusreeglid

197. Autor on eelnevalt märkinud, et haldusmenetluse seaduses ei sisaldu eriregulatsiooni erikorra osas. Õigustloovate aktide menetlusreeglite puhul ei ole samuti ette nähtud eriregulatsiooni. Õigus algatada eelnõu on föderaalvalitsusel, Liidunõukogul või Liidunõukogu liikmetel. Juhul kui tegemist on föderaalvalitsuse eelnõuga, esitab liidukantsler selle Liidunõukogule, kes peab arvamuse andma kuue nädala jooksul (eritingimustel pikendatakse tähtaega üheksa nädalani või vastupidi, lühendatakse kolme nädalani). Valitsus võib omakorda vastata sellele vastulausega. Seejärel edastab liidukantsler eelnõu Liidupäevale. Sarnaselt, kui eelnõu on algatanud Liidunõukogu, saadetakse see ülevaatamiseks kõigepealt föderaalvalitsusele. Liidupäev arutab eelnõud kolmel täiskogu istungil. Istungite raames määratakse üks või mitu komisjoni, kes eelnõu läbi vaatavad. Kui eelnõu saab kolmandal lugemisel vajalike enamuse, saadetakse see lõpliku heakskiidu saamiseks tagasi Liidunõukogule. Kui heakskiit on olemas, peab vastuvõetud seadus saama veel liidukantsleri, liiduministri ja presidendi kinnitused. (GG art-id 76-79)

¹⁵⁸ Paasoja, K. Austria ja Saksamaa riigikaitseõiguse võrdlev analüüs. Tartu, lk 32-34

¹⁵⁹ Samas.

198. Oluline on märkida, et liidul on seadusandlik ainupädevus mh järgmistes valdkondades: kõik välispoliitika küsimused, riigikaitse (sealhulgas kodanikukaitse), koostöö korraldus föderatsiooni ja liidumaade vahel kriminaalpolitsei, demokraatliku riigikorra tagamise, föderatsiooni ja liidumaa olemasolu ja turvalisuse küsimustes (GG art 73). Nimetatud valdkondades on liidumaal õigus seadusi vastu võtta üksnes juhul, kui see on föderaalseaduses sätestatud (GG art 77).

3.2.4. Riigiorganite erivolitused teha otsuseid või kehtestada dekreete

199. Kui Soome on oma erikorra regulatsioonides näinud küllalt täpselt ette teatud meetmete rakendamiseks erivolituse saanud riigiorganid-ja asutused ning meetmete kehtestamiseks vajaliku akti vormi, siis Saksamaa ei ole erivolituse vormi ja liike niivõrd täpselt reguleerinud. Sätestatud on pigem üldiseid piirangud ja põhimõtteid, millest suurem osa puudutab kaitseolukorra ajal kehtestatud eriregulatsioone. Nii näiteks¹⁶⁰:

1) Väikese eriolukorra ajal:

- võib Liidupäeva koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega vastu võtta õigusakte, millega määratakse sõjaväekohustuslastele täiendavad tsiviilteenistuslikud ülesanded ja piiratakse kodanike põhiseadusega tagatud vabadust loobuda oma töö- või teenistuskohast (GG art 12a lg 5 ls 1 ja lg 6 ls 2);
- on Liidupäeval igat juhtumit eraldi arvestades õigus võtta vastu konkreetsele olukorrale kohane hädaolukorra kohta käiv regulatsioon. Liidupäev saab lisaks konkreetsete meetmete kasutuselevõtule aktiveerida ka põhiseaduse art-s 80a nimetatud regulatsioone.¹⁶¹

2) Eriolukorra kehtestamisel:

- võib Liidupäeva koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega vastu võtta õigusakte, millega määratakse sõjaväekohustuslastele täiendavad tsiviilteenistuslikud ülesanded ja piiratakse kodanike põhiseadusega tagatud vabadust loobuda oma töö- või teenistuskohast (GG art 12a lg 5 ls 1 ja lg 6 ls 2);
- võetakse vastu õigusaktid, mis tavaolukorras ei kehti ja mida rakendatakse üksnes põhiseaduse art 80a kohaselt. See käib nii asjakohaste konstitutsiooniliste sätete (GG art 12a lg-d 3-6, art 17a lg 2 ja art 87a lg 3) kui ka lihtseaduste ja teiste õigusaktide kohta, mis on antud välja põhiseaduse art 80a alusel.¹⁶²

3) Kaitseolukorra kehtestamisel:

- on föderaalpresidendil föderaalterritooriumile suunatud relvastatud ründe korral õigus väljastada Liidupäeva nõusolekul õiguslikke deklaratsioone kaitseolukorra kohta (GG artikkel 115a lg 5);
- on liidul liidunõukogu nõusolekul õigus võtta vastu õigusakte valdkondades, milles muidu seadusandlik võim kuulub liidumaadele. (GG art 115c lg 1). Selline õigus on ka enne kaitseolukorra saabumist nende jõustamiseks ettevalmistumise eesmärgil (GG art 115c lg 4);

¹⁶⁰ Autor on lühidalt välja toonud vaid need piirangud, mille puhul nähtub regulatsioonist täpsemalt erivolituse saamiseks õigustatud isik või selle täpsem sisu ning mis võiks tähtsust omada käesoleva analüüsi kontekstis.

¹⁶¹ Paasoja, lk 3.

¹⁶² Paasoja, lk 36.

- võib seadusega piirata põhiseadusega tagatud sundvõõrandamise tõttu tekitatud kahju hüvitamise kohustust (GG art 115c lg 2). Selline õigus on ka enne kaitseolukorra saabumist vastavate seaduste jõustamiseks ettevalmistumise eesmärgil (GG art 115c lg 4);
- võib seadusega Liidunõukogu nõusolekul määrata, et finantsjuhtimine ja muu liidumaade ning kohalike omavalitsuste administratsioon koondub osaliselt ning erinevalt põhiseaduses sätestatust liidu kätte (GG art 115c lg 3);
- esitatakse kiireloomulised föderaalvalitsuse seaduseelnõud erandkorras samal ajal Liidunõukogule ja Liidupäevale ning nimetatud organid arutavad eelnõud ühisel istungil viivituseeta (GG art 115d lg 2);
- on föderaalvalitsusel vajadusel õigus rakendada föderaalset piirivalvepolitseid üle terve liidu territooriumi ning väljastada juhiseid föderaalsetele riigiasutustele ning liidumaade valitsustele ja riigiasutustele. Föderaalvalitsus võib delegeerida selle õiguse liidumaade valitsustele (GG art 115f lg 1). Neid meetmeid võivad oma pädevuse piires kasutusele võtta liidumaad iseseisvalt, kui föderaalorganitel puudub tegutsemisvõime ja olukord vajab kohest lahendamist (GG art 115i lg 1). Föderaalvalitsusel või liidumaade juhtidel (*ministerpräsident*) on õigus meetmed igal ajal tühistada (GG art 115i lg 2);
- Liidupäeva, liidumaade parlamentide, föderaalpresidendi ja põhiseaduskohtu kohtunike ametiajad pikenevad (GG art 115h lg 1) ning Liidupäeva ei saa laiali saata (GG art 115h lg 3);
- võib piirata Saksamaa kodanike õigust lõpetada töösuhe (GG art 12a lg 6).

3.2.5. Õigusaktide hierarhia ja volitused muuta õigusakte

200. Vaatamata asjaolule, et igal liidumaal on pädevus luua omanäoline haldusmenetluse regulatsioon, ei tohi liidumaade seadused olla vastuolus föderaalsetega ning föderaalõigus on ülimuslik liidumaa õiguse suhtes (GG art 31). Seega on ka erikorda reguleeriv föderaalne määrus (näiteks GG art 115c, 115e ja 115g alusel loodud aktid) kõrgemal liidumaa põhiseadusest¹⁶³. Kohaliku tasandi muud õigusaktid paiknevad hierarhias seaduse alusel antavatest määrustest omakorda allpool ja neid võib välja anda avaliku õiguse alusel loodud juriidiline isik¹⁶⁴.

201. Eriolukorra lõpetamise otsustab Liidupäev kahekolmandikulise häälteenamusega (GG art 80a lg 1 ls 2). Kaitseolukorra lõppemise otsustab Liidupäev Liidunõukogu nõusolekul ning selle kuulutab välja föderaalpresident. Kaitseolukorra lõpetamine tuleb välja kuulutada viivitamata, kui seda iseloomustavaid tingimusi enam ei eksisteeri (GG art 115l lg 2). Eraldi on reguleeritud kaitseolukorra raames vastu võetud õigusaktide kehtivus, mille kohaselt Liidupäeva ja Liidunõukogu poolt kaitseolukorra raames vastu võetud õigusaktid, samuti nende alusel kehtestatud meetmed peavad lõpetama kehtivuse mitte hiljem kui kuus kuud pärast kaitseolukorra lõpetamist (GG art 115k lg 2). Finantsjuhtimise käigus vastu võetud õigusaktid, mis erinevad tavaolukorras vastuvõetutest ei tohi kehtida kauem kui teise eelarveaasta lõpuni, mis järgneb kaitseolukorra lõpetamisele (GG art 115k lg 3 ls 1). Seega tuleb Liidupäeva nõudmisel erikorra lõppedes föderaalvalitsusel tühistada erikorra raames välja antud õigusaktid ning föderatsiooni või liidumaa vastaval institutsioonil haldusaktid.

¹⁶³ Liikmesriigi õigus – Saksamaa. European e-Justice 2013. [Võrgumaterjal] Kättesaadav: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-maximizeMS-pt.do?clang=et&member=1

¹⁶⁴ Liikmesriigi õigus – Saksamaa. European e-Justice 2013. [Võrgumaterjal] Kättesaadav: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-maximizeMS-pt.do?clang=et&member=1

3.2.6. Kaebeõiguse eriregulatsioon

202. GG art 17 kohaselt on igal inimesel kaebeõigus vastava kompetentse asutuse ja regulatsioonide osas ning halduskohtumenetluse seaduses¹⁶⁵ on reguleeritud võimalikud haldusajades kasutatavad õiguskaitsevahendid. Seejuures ei nähtu kaebeõiguse eriregulatsiooni seoses erikordadega. Arvestades, et Saksamaa on oma erikordasid käsitlenud just põhiseaduses, võiks eritingimuste olemasolu korral need olla seal ka sätestatud. Autor seda siiski ei tuvastanud.

3.3. Austria Vabariigi õigus

3.3.1. Haldusmenetluse regulatsioon

203. Erinevalt Saksamaast on Austria riigikaitset käsitlev regulatsioon killustatud erinevate õigusaktide vahel ning reguleeritud on vaid kõige olulisemad põhimõtted. Olukorra teeb veelgi keerulisemaks asjaolu, et sarnaselt Saksamaale tuleb vahet teha ka liidul ja liidumaadel ning nende pädevustel.

204. Autor on Austria erikordade ajal rakendatavat haldusmenetlust analüüsinud lähtuvalt peamiselt:

- 1) Austria põhiseadusest¹⁶⁶ (*Bundes-Verfassungsgesetz*, edaspidi ka B-VG), millega reguleeritakse Austria riigikaitse eesmärke ja sellest hõlmatud tegevusi, föderatsiooni pädevust sõjalistes küsimustes, relvajõudude ülesandeid ja relvajõudude juhtimist.
- 2) Föderaalministeeriumite seadusest¹⁶⁷ (*Bundesministerienengesetz*, edaspidi ka BMG), millega reguleeritakse föderaalkantselei ja ministeeriumite vastutusalad.
- 3) Riigikaitse seadusest¹⁶⁸ (*Wehrgesetz*, edaspidi ka WG), millega reguleeritakse relvajõudude ülesandeid ja relvajõudude juhtimist.

205. Sarnaselt Saksamaaga on liidumaadel võimalus kujundada oma põhiseadus ja haldusmenetluse regulatsiooni ise. Seejuures on Austria liidumaadel iseotsustusvõimalus siiski väiksem, st föderatsiooni haldusmenetluse üldregulatsioonist on võimalik teha erandeid vaid juhul, kui see on vajalik konkreetsetes haldusolukorras (B-VG art 11 lg 2).

3.3.2. Erikorra ajal antavad õigusaktid

206. Põhiseaduses on käsitletud erikorra ajal rakendatavaid põhimõtteid äärmiselt piiratud mahu, st erikorrale või erikorra raames kasutatavatele vahenditele on viidatud vaid üksikutes sätetes. Erikorda on Austria õiguskorras käsitletud eriseadustes, millest tulenevalt on ette nähtud kolm erikorda:

¹⁶⁵ *Verwaltungsgerichtsordnung*. Kättesaadav: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>

¹⁶⁶ *Bundes-Verfassungsgesetz*. Kättesaadav: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

¹⁶⁷ *Bundesministerienengesetz* <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000873>

¹⁶⁸ *Wehrgesetz*. Kättesaadav: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001612>

- 1) Kriisiolukord. Kriisiolukorrana on käsitletav olukord, kus rahvusvahelisel kriisil või konfliktil on oht edasi laieneda Austria territooriumile. Tsiviilkaitse korras rakendatakse Austriale ohu laienemisel järk-järgult vajalikke meetmeid elanikkonna ja riigi institutsioonide kaitseks.¹⁶⁹
- 2) Neutraliteediolukord (B-VG art 9a). Neutraliteediolukord on Austria välispoliitika fundamentaalsemaid elemente ning selle raames on riigi ülesanne säilitada sõjaline neutraliteet nii maal kui õhus konflikti esinemisel välisriikide vahel.
- 3) Kaitseolukord (ka sõjaolukord) (sõjalise valmisoleku seadus, *Militärbefugnisgesetz*)¹⁷⁰. Kaitseolukord esineb juhul, kui tegemist on sõjalise rünnakuga Austria territooriumile. Tsiviilkaitses võetakse kasutusele meetmed, mis tagavad võimalikult kõrge turvalisustaseme ja elanikkonna ellujäämise, võttes arvesse oodatud sõjalisi mõjutusi¹⁷¹.

207. Austria ei ole konkreetselt reguleerinud, kuidas selliseid erikordasid välja kuulutada või lõpetada. Ainukese erandina on põhiseaduses viidatud kaitseolukorra väljakuulutamisele art-s 38, mille kohaselt võtab föderaalassamblee, mis koosneb rahvussambleest (*nationalrat*) ja Liidunõukogust (*bundesrat*), vastu otsuse sõja väljakuulutamise kohta.

3.3.3. Haldusaktide ja õigusloovate aktide menetlusreeglid

208. Austria haldusmenetluse üldregulatsioon on kehtestatud haldusmenetluse seaduses¹⁷² (*Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz*, edaspidi ka AVG). Seejuures ei sisalda viidatud seadus eriregulatsiooni erikorra osas. B-VG art 69 lg-st 1 tulenevalt teostab kõrgeimat haldust, kuivõrd see ei ole föderaalpresidendi pädevuses, föderaalvalitsus, mis moodustub föderaal-kantslerist, asekanclerist ja teistest föderaalministritest. Samuti ei ole ette nähtud olulisi erandeid õigusloovate aktide menetlusreeglites.

209. Föderaalne seadusandlik võim Austrias kuulub parlamendile (B-VG art 24). Seaduste menetlemisel on vajalik, et rahvussamblees vastu võetud seaduseelnõu kiidab heaks Liidunõukogu. Erandina on B-VG art-st 18 tulenevalt antud föderaalpresidendile laiendatud seadusandlik võim olukorraks, kui parlament ei ole võimeline õigeaegselt oma funktsioone täitma. Kahju vältimise eesmärgil on föderaalpresidendil õigus föderaalvalitsuse ettepanekul võtta seadust muutva korraldusega vastu vajalikke meetmeid konkreetse situatsiooni lahendamiseks. Sellise ettepaneku tegemiseks on föderaalvalitsusel vaja rahvussamblee peakomisjoni poolt nimetatud alamkomisjoni nõusolekut. Föderaalvalitsuse kaasallkirjaga korraldus tuleb edastada sellisel juhul viivitamatult rahvussambleele, kus nelja nädala jooksul hääletatakse korralduse poolt või võetakse vastu resolutsioon korralduse viivitamata kehtetuks tunnistamise kohta (B-VG art 18 lg 4).

210. Liidumaa seadusandlik võim kuulub Maapäevale (B-VG art 95 lg 1). Seaduse vastuvõtmiseks liidumaal on vajalik liidumaa parlamendi heakskiitu ja föderaalvalitsuse nõusolekut, misjärel avalikustab kantsler selle liidumaa ametlikus teatajas.

¹⁶⁹ Paasoja, lk 12

¹⁷⁰ Militärbefugnisgesetz Kättesaadav: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20000864>

¹⁷¹ Paasoja, lk 12.

¹⁷² Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz. Kättesaadav: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768>

3.3.4. Riigiorganite erivolitused teha otsuseid või kehtestada dekreete

211. Üldreeglina, kui haldusmenetluslik pädevus ei ole antud põhiseadusest tulenevalt konkreetset föderatsioonile kätte, kuulub see liidumaa autonoomsesse kompetentsi. Seejuures on olulisemate haldusotsuste puhul föderatsioonil õigus kontrollida sellise pädevuse täitmist ja vajadusel anda liidumaale ka juhiseid (B-VG art 15 lg-d 1 ja 2). Iga haldusorgan saab vastavalt seadusele teha otsuseid ja korraldusi vaid oma pädevuse raames (B-VG art 18 lg 2).

212. Kui Soome on oma erikorra regulatsioonides näinud küllalt täpselt ette teatud meetmete rakendamiseks erivolituse saanud riigiorganid- ja asutused ning meetmete kehtestamiseks vajaliku akti vormi, siis Austria ei ole erivolituse vormi ja liike niivõrd täpselt reguleerinud, st otsesed viited erikordade esinemisel tekkivatele õiguslikele tagajärgedele ning kasutusele võetavatele meetmetele puuduvad. Sätestatud on pigem üldiseid põhimõtteid või valdkonnad, mille eest konkreetne riigiorgan- või asutus vastutab.

213. Nii näiteks:

- föderaalministri vastutusalasse kuuluvad mh tervikliku riigikaitse tagamise koostööstamine, Austria alalist neutraliteeti, põhiõigusi- ja vabadusi puudutavad küsimused, samuti riigi suveräänsusega seotud küsimused, kuivõrd need ei kuulu teise ministri vastutusalasse (BMG osa 2 A. p-d 1 ja 3);
- siseministeeriumi vastutusalasse kuuluvad muuhulgas piiriintsidendid, varjupaiga andmine, küsimused sõjapidamisest ning tsiviilkaitse küsimused, kuivõrd need ei kuulu teadus-, uurimis- ja majandusministeeriumi vastutusalasse (BMG osa 2 H. p-d 1 ja 10);
- valdkonna föderaalministri määrusega ja rahvusassamblee peakomisjoni vastava heakskiidu korral on riigil õigus sekkuda (anda juhiseid, muuta kvaliteedinõudeid jms) energiaga varustatuse tagamiseks isiku vara puutumatusesse ja õigusesse tasustatud tööle. Seejuures võetakse meetmed kasutusele maksimaalselt kuueks kuuks (kuni see on ilmingimata vajalik)¹⁷³.
- valdkonna föderaalministri määrusega ja rahvusassamblee peakomisjoni heakskiidu korral on riigil toiduga varustatuse tagamiseks õigus seada toiduga varustavatele ettevõtetele vastavaid piiranguid (mida tohib toota, mida mitte), anda juhiseid ja kohustada esitama aruandeid. Föderaalministril on õigus anda liidumaa kantslerile korraldus kasutada ministrile antud volitusi koos või individuaalselt ministri nimel.¹⁷⁴
- valdkonna föderaalministri määrusega ja rahvusassamblee peakomisjoni heakskiidu korral on riigil majanduslike ja tarbekaupade varustatuse tagamiseks õigus seada piiranguid kaupade tootjatele ja varustajatele ning kohustada esitama aruandeid. Omandi puutumatus või õigust tasustatud tööle võib rikkuda üksnes teiste sobivamata meetmete puudumisel. Meetmed võetakse reeglina kasutusele maksimaalselt kuueks kuuks (kuni see on ilmingimata vajalik). Sarnaselt eelmise punktiga, on föderaalministril õigus anda liidumaa kantslerile korraldus kasutada ministrile antud volitusi koos või individuaalselt ministri nimel.¹⁷⁵

¹⁷³ Bundesgesetz über Lenkungsmaßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung § 4 lg 4.4, § 5 lg 3 Kättesaadav: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008276>

¹⁷⁴ Bundesgesetz über Lenkungsmaßnahmen zur Sicherung der Produktion und der Versorgung mit Lebensmitteln §-id 1-5. Kättesaadav: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007777>

¹⁷⁵ Gesamte Rechtsvorschrift für Versorgungssicherungsgesetz §-id 1-4. Kättesaadav: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007194>

214. Kuna seaduslik alus erinevate erikordade juhtimiseks ja lahendamiseks tuleneb pigem liidumaade õigusaktidest ja mitte föderaalvalitsuste üldregulatsioonidest, on täieliku ülevaate saamiseks vajalik eraldiseisva analüüsi tegemine iga üheksa liidumaa kohta eraldi. Siiski, arvestades Austria regulatsioonide laia tõlgendamisvõimalust, ei ole ka liidumaad eelduslikult väga täpseid regulatsioone erikordade ajal haldusmenetluse rakendamise osas loonud.

3.3.5. Õigusaktide hierarhia ja volitused muuta õigusakte

215. Vaatamata asjaolule, et igal liidumaal on pädevus luua omanäoline haldusmenetluse regulatsioon, ei tohi liidumaade seadused olla vastuolus föderaalsetega ning föderaalõigus on ülimuslik liidumaa õiguse suhtes. Samasugune loogika kehtib ka erikorras rakendatavate regulatsiooni osas. Analüüsi tulemusena on võimalik järeldada, et õigusaktide hierarhia muutub vaid sätete ulatuses, st ulatuses, kus erikordasid puudutavas regulatsioonis on nähtud ette eriregulatsioon muus õigusaktis sätestatud üldregulatsiooni osas.

216. Nagu autor on eelnevalt märkinud (vt p 3.2), ei ole Austria konkreetselt reguleerinud, kuidas erikordasid lõpetada. Kuna ainukese erandina on käsitletud föderaalassamblee pädevust sõja väljakuulutamisel, võib eeldada sellist pädevust ka kaitseolukorra lõpetamisel. Eelduslikult on õigus erikorra ajal ja seoses sellega vastu võetud akte muuta ja tühistada samadel organitel, kellel on pädevus neid vastu võtta ning pärast erikorra lõppemist kaob üldreeglina alus selliste aktide kehtimiseks.

3.3.6. Kaebeõiguse eriregulatsioon

217. B-VG art 132 lõige 1 sätestab üldiselt isikute kaebeõiguse haldusorgani ebaseadusliku tegevuse osas. Kaebeõiguse eriregulatsiooni föderaalaktidest ei nähtu, seejuures on võimalik, et liidumaad on oma muudetud haldusmenetluse regulatsioonides siiski eritingimused ette näinud.

3.4. Prantsusmaa Vabariigi õigus

3.4.1. Haldusmenetluse regulatsioon

218. Sarnaselt Soomele on Prantsusmaa õiguskorras erinevaid erikordasid suhteliselt kompaktselt käsitletud, kuid erikordade ajal rakendava haldusmenetluse hindamiseks tuleb analüüsi mitmeid erinevaid regulatsioone omavahelises võrdluses. Seejuures ei ole erikorra ajal rakendatavat haldusmenetlust käsitletud haldusmenetluse seaduses¹⁷⁶. Prantsusmaa haldusmenetlust erikordade ajal on autor hinnanud järgmistest õigusaktidest lähtudes:

- 1) Prantsusmaa Põhiseadus¹⁷⁷ (*Constitution du 4 octobre 1958*, edaspidi ka Prantsuse PS), mis käsitleb presidendi, valitsuse ja parlamendi rolli riigi juhtimises ning ka põhiõigusi ja vabadusi.

¹⁷⁶ *Code de justice administrative*. Kättesaadav: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006070933>

¹⁷⁷ *Constitution du 4 octobre 1958*. Kättesaadav: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>

- 2) Kaitsekoodeks (*Code de la défense*, edaspidi ka kaitsekoodeks)¹⁷⁸, mis kehtestab tsiviilkaitse ja sõjalise kaitse regulatsioonid.
- 3) Erakorralise seisukorra seadus¹⁷⁹ (*Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*), mis käsitleb ühe erikorrana Prantsusmaal erakorralist seisukorda. Käesolevas seaduses on sätestatud, kes kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra, kui pikaks ajaks tohib erakorralise seisukorra välja kuulutada ning milliseid piiranguid on võimalik erakorralises seisukorras kehtestada.

3.4.2. Erikorra ajal antavad õigusaktid

219. Põhiseaduses on käsitletud erikorra ajal rakendatavaid põhimõtteid piiratud mahus. Samuti reguleerivad erakorralist seisukorda erinevad vastuvõetud otsused, määrused ja seadused.

Prantsusmaa on eraldi reguleerinud neli erikorda:

- 1) Erakorraline seisukord. Erakorraliseks olukorraks on situatsioon, kus ohus on riigi institutsioonid, riigi suveräänsus, riigi territooriumi terviklikkus ja rahvusvaheliste kohustuste täitmine. Erakorralise seisukorra kuulutab välja Ministrite Nõukogu määrusega 12 päevaks, kui on vahetu oht, mis toob kaasa tagajärgedena tõsised avaliku korra rikkumised ja avaliku katastroofi. Määrusega kehtestatakse piirkonnad, kus erakorraline seisukord kehtima hakkab. Määrusega vastu võetud meetmetest tuleb viivitamatult parlamenti teavitada, kes võib küsida järelevalve teostamiseks lisainformatsiooni, kuid ei saa vastu võetud määrus tühistada. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks peab olema vahetu oht, mis tuleneb tõsistest avaliku korra rikkumistest või vahetu oht, mis oma olemuselt ja raskusastmelt on avalik katastroof.¹⁸⁰
- 2) Sõjaseisukord. Sõja väljakuulutamise peab olema volitatud parlamendi poolt (Prantsusmaa PS § 35 lg 1) kuid lähtudes kaitsekoodeksi viidetest Ministrite Nõukogu volitustele võib eeldada, et sõjaseisukorra kuulutab välja Ministrite Nõukogu (mille liikmeks on ka president) määrusega. Sõjaseisukorra kehtivust ei ole eraldi sätestatud ning erimeetmete kohaldamiseks peab olema tegemist sõjalise agressiooniga, mis ohustab riiklikku julgeolekut ja elanikkonda (kaitsekoodeks art L1111-1).
- 3) Piiramisolukord. Piiramisolukorra kuulutab välja Ministrite Nõukogu välisriikide sõjas tuleneva vahetu ohu korral või relvastatud ülestõusu puhul kuni 12 päevaks. Pikemaks perioodiks kehtestatud piiramisolukorrale peab andma oma nõusoleku parlament. (Prantsusmaa PS art 36; kaitsekoodeks art-id L2121-1 kuni 2121-8).
- 4) Presidendi erakorralised volitused. Prantsusmaa PS art 16 kohaselt on presidendil volitus võtta vastu erakorralisi meetmeid. Enne volituste rakendamist peab konsulteerima peaministri, parlamendi rahvusassamblee, senati presidendiga ning konstitutsiooninõukoguga, pärast mida tuleb kutsuda koheselt kokku parlament.

¹⁷⁸*Code de la défense*. Kättesaadav <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006071307>

¹⁷⁹Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Kättesaadav: <https://www.legifrance.gouv.fr/affich-Texte.do?cidTexte=JORFTEXT00000695350>

¹⁸⁰ Erakorralise seisukorra seadus art-id 1-4.

3.4.3. Haldusaktide ja õigusloovate aktide menetlusreeglid

220. Haldusakti andmise osas ei ole kehtestatud eriregulatsiooni, st eelduslikult võetakse reeglina haldusakte vastu samal viisil nagu rahuajal. Ministrite Nõukogus arutatakse läbi vastuvõetav tekst ning tehakse lõplik otsus¹⁸¹, mille allkirjastavad president (Prantsusmaa PS art 13 lg 1), peaminister ning teised vastutavad ministrid (Prantsusmaa PS art 19). Seejärel arutatakse akt läbi parlamenti kongressis (Prantsusmaa PS art 18). Vastuvõtmise protseduuri ei ole põhiseaduses ega ka kaitsekoodeksis sätestatud.

221. Õigustloovate aktide menetlemises ei nähtu samuti täiendavaid eriregulatsioone. Seadusandlik võim Prantsusmaal kuulub parlamendile. Seaduseelnõu algatatakse ministrite poolt ning selle vaatavad läbi asjakohased komiteed. Seejärel hääletavad eelnõu üle rahvusassamblee ja senat.¹⁸² Samuti kannab olulist rolli riiginõukogu (*The Conseil d'État*), kes on kõrgeim halduskohus, st riiginõukogu on viimase astme otsustaja avaliku võimu kandjatega seotud küsimustes. Samuti annab riiginõukogu nõu valitsusele seoses eelnõude, ettekirjutuste ja teatud määrustega.¹⁸³ Täiendavalt võib oma arvamuse anda põhiseaduslikkuse nõukogu (*Conseil constitutionnel*) (Prantsusmaa PS art 56). President kuulutab parlamendi poolt heaks kiidetud seaduse välja ning see avaldatakse ametlikus teatajas.¹⁸⁴

3.4.4. Riigiorganite erivolitused teha otsuseid või kehtestada dekreete

222. Analüüsi punktist 4.2 nähtub, et erikordade väljakuulutamise raames on teatud pädevus kindlaks määratud. Üldjuhul vastutavad kõik ministeeriumid erikordade puhul oma ministeeriumi tegevusvaldkonnas ning sellised tegevusvaldkonna põhised üldpädevused on põhjalikult reguleeritud kaitsekoodeksis. Läbivalt on regulatsioonides ka rõhutatud peaministri volitusi, kelle eripädevusse kuulub mh sõjaliste operatsioonide ettevalmistuse ja taktikate otsustamine ning kaitsetegevuste kooskõlastamine kõikide ministeeriumitega. (Kaitsekoodeks art L1131-1)

223. Lisaks on õigusaktidest võimalik tuvastada järgmiseid erikorra raames rakendatavaid riigiorganite erivolitusi või ülesandeid¹⁸⁵:

1) Erakorralise seisukorra ajal:

- võib siseministri käsul kohaldada isikule, kelle suhtes on kahtlus, et ta käitumine on avalikku korda ohustav, elukohast lahkumise keeldu või kohustada asuma kindlas kohas 12-24 tundi. Siseministri käsul peab elukohast lahkumise keeluga isik ilmuma iga teatud aja tagant politseisse või sandarmee üksuse juurde. Lisaks peab ta siseministri käsul üle andma teda identifitseerivad dokumendid. Lahkumise keeld tohib kehtida kuni üks aasta alates erakorralise seisukorra välja kuulutamisest¹⁸⁶;

¹⁸¹ The French Government. How Government Works. Kättesaadav: <http://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>

¹⁸² French National Assembly. Homepage: Role and powers of the National Assembly. Kättesaadav: http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511

¹⁸³ The Conseil d'État. Homepage. Kättesaadav: <http://english.conseil-etat.fr/>

¹⁸⁴ French National Assembly. Homepage: Role and powers of the National Assembly. Kättesaadav: http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511

¹⁸⁵ Autor on lühidalt välja toonud vaid need erivolitused, mille puhul nähtub regulatsioonist täpsemalt erivolituse saamiseks õigustatud isik või selle täpsem sisu ning mis võiks tähtsust omada käesoleva analüüsi kontekstis

¹⁸⁶ Erakorralise seisukorra seadus art 6

- võib siseministri käsul sulgeda ajutiselt teatreid, söögikohtasid ja kogunemiskohtasid, kui seal võidakse üles kutsuda provokatsioonidele ja vägivallategudele¹⁸⁷;
- võib Ministrite Nõukogu dekreedil alusel otsustada ühingute ja isikugruppide laialisaatmist tõsiselt kahjustava tegevuse või selle toetamise või selle esile kutsumise tõttu¹⁸⁸.

2) Sõjaseisukorra ajal:

- võib valitsus nõuda Ministrite Nõukogu dekreedil alusel isikuid, kaupu ja teenuseid (kaitsekoodeks L2141-3);
- võib valitsus nõuda Ministrite Nõukogu dekreedil alusel varustamiseks vajalike energiavahendite, toorainete, tööstustoodete ja kaupade kontrollimist ja jaotamist (kaitsekoodeks art L2141-3);
- võivad administratiivvõimud määrata majanduslikult olulised või elanikkonna ellujäämiseks või julgeolekuks vajalikud rajatised, mille kaitsmiseks on ettevõtjatel kohustus teha koostööd (kaitsekoodeks art L1332-1);
- võib Ministrite Nõukogu määrusega reguleerida või keelustada kaupade importi, eksporti, ringlust, kasutust, valdust ja tarbimist (kaitsekoodeks art L1141-3);
- võib peaministri määrusega otsustada, et riigi julgeoleku reservis olevad isikud peavad sõjaajal lahkuma oma tavapärastelt töödelt ja hakkama tööle riigi heaks (kaitsekoodeks art L2171-1);
- võib riiginõukogu määrusega otsustada tingimused, mille alusel on relvajõududel õigus ajutiselt hõivata erasiku omand või keelata sellele ajutiselt juurdepääs (kaitsekoodeks art L2161-1);
- võib riiginõukogu otsustada (loa peab andma ka valitsus) määrusega relvajõudude abi, vahendite ja taristute üleandmise avaliku korra tagamiseks Siseministeriumile (kaitsekoodeks art L1321-2).

224. Täiendavalt on piiramisolekora ajal kehtestatavad mitmed liikumise ja omandiõigusega seotud, relvajõudude poolt rakendatavad piirangud (kaitsekoodeks art L2121-7), mille eraldi väljatoomine ei ole antud analüüsi käigus otstarbekas. Presidendi erakorraliste volituste raames tuleb rõhutada, et kuigi presidendil on enne volituste rakendamist ka konsulteerimiskohustus, annab selline säte presidendile sisuliselt piiramatut pädevust meetmete kasutamiseks erikorra ajal, st presidendi sellist volitust ei ole muul viisil piiratud.

3.4.5. Õigusaktide hierarhia ja volitused muuta õigusakte

225. Analüüsi tulemusena on võimalik järeldada, et õigusaktide hierarhia muutub vaid sätete ulatuses, st ulatuses, kus erikordasid puudutavas regulatsioonis on nähtud ette eriregulatsioon muus õigusaktis sätestatud üldregulatsiooni osas.

226. Kui piiramisolekora lõpetamise alusena on sätestatud rahulepingule allakirjutamine (Kaitsekoodeks art L2121-3) või rahvusassamblee või tema asemel presidendi otsus (Prantsusmaa PS art-id 24 lg 1 ja art 53 lg 1), siis erakorralise seisukorra lõpetamise kohta ei ole seaduses sätestatud konkreetset alust. Siiski on välja toodud¹⁸⁹, et vastavast regulatsioonist on võimalik tuletada kolm võimalikku erakorralise seisukorra lõppemise alust:

- a) kui seadusega sätestatud erakorralise seisukorra kestvuse tähtaeg on möödas;

¹⁸⁷ Erakorralise seisukorra seadus art 8-1

¹⁸⁸ Erakorralise seisukorra seadus art 6-1

¹⁸⁹ Paasoja, lk 48.

- b) enne seaduses olevat tähtaega Ministrite Nõukogu määruse alusel;
- c) kui seadusega sätestatud erakorralise seisukorra regulatsioon aegub 15 päeva jooksul alates erandlike asjaolude saabumisest.

227. Sarnaselt ei nähtu ka sõjaseisukorra lõpetamise osas konkreetset regulatsiooni ning on välja pakutud¹⁹⁰ kolm võimalikku sõjaseisukorra lõpetamise alust:

- a) kui kindla aja jooksul, mis on seadusega sätestatud, ei ole parlamendile saadetud luba, siis määrus aegub;
- b) kui määruses on tehtud muudatused, millel on seadusandlik iseloom ning seaduses sätestatud tähtaeg o möödas;
- c) kui parlament ei anna luba sõjaseisukorra pikendamiseks.

228. Muudel juhtudel on õigus erikorra ajal ja seoses sellega vastu võetud akte muuta ja tühistada eelduslikult samadel organitel, kellel on pädevus neid vastu võtta ning pärast erikorra lõppemist kaob üldreeglina alus selliste aktide kehtimiseks.

3.4.6. Kaebeõiguse eriregulatsioon

229. Õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse on Prantsusmaa õiguskorra fundamentaalsemaid põhimõtteid, kuid erikorra regulatsioonidest tulenevalt võib teatud erisusi ka kaebeõiguse puhul eeldada. Nimelt tulevad peamised kaebeõiguse piirid asjaolust, et põhiõiguste- ja vabaduste piiramise meetmed, mis oleksid rahuajal õigusvastased (milliseid autor on eelnevalt ka käsitlenud), on erikordade ajal seaduslikud ja lubatud ning kaebuse rahuldamiseks võib puududa seega alus.

3.5. Rootsi Kuningriigi õigus

3.5.1. Haldusmenetluse regulatsioon

230. Rootsi on haldusmenetluse fundamentaalsemad põhimõtted sätestanud põhiseaduses (*regeringsformen*, edaspidi ka Rootsi PS)¹⁹¹, mis koosneb omakorda neljast aktist, mis puudutavad valitsust (*The Instrument of Government*, edaspidi ka IG), pärimist (*The Act of Succession*), pressivabadust (*The Freedom of the Press Act*) ja sõnavabadust (*The Fundamental Law on Freedom of Expression*). Täiendavalt reguleerib haldusmenetlust haldusmenetluse seadus (*förvaltningslag*)¹⁹² ja halduskohtumenetluse seadus (*förvaltningsprocesslag*)¹⁹³. Erinevalt näiteks Soomest ei reguleeri Rootsi võimalikke erikordi omaette regulatsioonis, st eraldiseisvaid ja autonoomseid erikordade regulatsioone ei ole vajalikuks peetud ning erikordasid puudutavad otsused tehakse põhiseaduses kehtestatud raamides.

¹⁹⁰ Paasoja, lk 49.

¹⁹¹ The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Act . Kättesaadav: <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>

¹⁹² *Förvaltningslag* (1986:223). Kättesaadav http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-1986223_sfs-1986-223

¹⁹³ *Förvaltningsprocesslag* (1971:291). Kättesaadav: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningsprocesslag-1971291_sfs-1971-291

3.5.2. Erikorra ajal antavad õigusaktid

231. Rootsi on reguleerinud erikordi ja nende ajal rakendatavaid põhimõtteid äärmiselt piiratud mahuks, st erikorrale või erikorra raames kasutatavatele vahenditele on viidatud vaid üksikutes sätetes:

- 1) **sõda ja oht sõjaks** (IG ptk 15). IG art 1 kohaselt, kui *realm* (kuningriik) tuvastab sõjaolukorra või ohu selleks, kutsub valitsus või spiiker kokku parlamendi. Seega ei saa sõjaolukorda välja kuulutada ilma parlamendi nõusolekuta. Seejuures võib parlamendi otsustuspädevuse teatud ulatuses anda üle sõjadelegatsioonile, mis koosneb spiikrist ja 50-st parlamendi liikmest¹⁹⁴. Sõjadelegatsioonil on samasugune pädevus nagu parlamendil, nii näiteks võib sõjadelegatsioon muuta põhiseadust, kuid ei või otsustada uue parlamendivalimise üle (IG ptk 15 art-id 3 ja 12). Autorile teadaolevalt ei ole seda sätet siiski kunagi rakendatud, mistõttu on teadmata, kas regulatsioon täidab ka oma eesmärgi;
- 2) **kriisiolukord**. Kuigi sellist erikorda ei ole põhiseaduses otseselt nimetatud, käsitletakse erikorraga seotud kirjanduses olulises osas ka kriisiolukorda ning kriisireguleerimist, mis hõlmab tsiviilkaitset, avalikku turvalisust ja erakorralise sündmuse haldamist ning mille eest vastutab Rootsi eriolukordade keskus (MSB)¹⁹⁵, kui sellist pädevust ei ole antud kellelegi teisele. Kui eelneva erikorra osas on eriregulatsioon ka põhiseaduses ette nähtud, siis kriisiolukorra puhul tõlgendatakse olemasolevaid norme ja põhimõtteid laiemalt (vt ka p 5.4).

3.5.3. Haldusaktide ja õigusloovate aktide menetlusreeglid

232. Haldusmenetluse üldised reeglid tulenevalt nii IG-st kui haldusmenetluse seadusest, seejuures on haldusaktide ja õigusloovate aktide menetlusreegleid peaaesjalikult käsitletud just IG ptk-s 8. Õigustloovate aktide puhul on ette nähtud teatud eritingimused. Näiteks kui üldreeglina kuulub seadusandlik võim parlamendile, siis erikorra ajal võib sellise pädevuse osaliselt üle anda valitsusele, st valitsusele on antud erikorra puhul oluliselt suurem pädevus osaleda õigusloomes (nt IG ptk 8 art-id 3 ja 4, ptk 15 art 16). Samuti võib sõjaolukorras peatada teatud seaduseelnõusid kuni üheks aastaks (IG ptk 2 art 22).

3.5.4. Riigiorganite erivolitused teha otsuseid või kehtestada dekreete

233. Rootsi avalik haldus toimib äärmiselt tsentraliseeritud viisil. Ministeeriumid vastutavad vaid üldise poliitika eest ja sisulisi valitsuse ülesandeid täidavad iseseisvad pädevad asutused, seejuures ei ole tihti reguleeritud, millised on need konkreetsed ülesanded. Näiteks on ette nähtud, et tsiviilkaitse korraldamisel on ministrite (valitsuse) tasandil kõige olulisem roll kaitseministril. Kriisi või sõja esinemisel on oluline pädevus antud ka kohalikule omavalitsusele, eelkõige seoses ennetustegevusega (tsiviilkaitse seadus, *Lag om civilt försvar*)¹⁹⁶. Seejuures on

¹⁹⁴ The Riksdag Act (2014:801), ptk 13 art 11. Kättesaadav: <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>

¹⁹⁵ MSB – Swedish Civil Contingencies Agency. Kättesaadav: <https://www.msb.se/en/About-MSB/>

¹⁹⁶ *Lag om civilt försvar* (1994:1720) https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19941720-om-civilt-forsvar_sfs-1994-1720

Rootsi tuginenud erikorra käsitlemisel koostööle ehk nii enne, pärast kui ka erikorra kestel on oluline erinevate tasemetel asutuste ja organite omavaheline koostöö.

Erikordade lahendamisel lähtutakse kolmest põhimõttest:

- a) **vastutuse põhimõte** ehk asutus, kes vastutab mingisuguse tegevuse eest rahuajal, vastutab selle eest ka erikorra ajal;
- b) **võrdsuse põhimõte** ehk maksimaalses võimlikus ulatuses tuleks tegevus organiseerida erikorra ajal samal viisil kui rahuajal;
- c) **läheduse põhimõte** ehk erikordad tuleb lahendada võimalikult madala sotsiaalsel tasandil, st olukordade lahendamist tuleks alustada võimalikult kitsast ringist ning võimalikult leebete tagajärgedega meetmetest.¹⁹⁷

234. Eeltoodust tulenevalt lähtub Rootsi pigem põhimõttest, et erikordade lahendamise eest vastutavad esmajärjekorras kõige nõ kitsam ring, st kohalikud omavalitsused ning erikorra laienemisel on võimalik kaasata ka teisi isikuid. Sellisest põhimõttest nähtub ka põhjus, miks Rootsi ei ole liialt suurt rõhku pannud erikordade täpsesse reguleerimisse – kui erikordade lahendamine toimub nõ vabas vormis, vastavalt olukorra arengule, seaks täpse regulatsiooni olemasolu sellele liialt range raamistiku.

235. Autor on tuvastanud Rootsi regulatsioonidest üksikuid erisätteid, mis käesoleva analüüsi raames tähtsust võiksid omada (lisaks p-s 5.2 käsitletule), nii näiteks:

- võib parlament anda valitsusele üle põhiseaduslikku pädevust, mis võimaldab probleeme kiiremas korras lahendada (nt IG ptk 8 art-d 3-4);
- võib parlament otsustuspädevuse anda osaliselt üle sõjadelegatsioonile (IG ptk 15 art-id 2 ja 3);
- kui sõjadelegatsioonil ega parlamendil ei ole võimalik oma ülesandeid sõja ajal täita, omistab valitsus parlamendi õigused ja kohustused ulatuses, mis on vajalikud riigi kaitsmiseks. Valitsuse pädevusest väljaspool asuvad siiski fundamentaalsed seadused, parlamendi seadus ja valimisseadus (IG ptk 15 art 5);
- ülesanded, mis on üldjuhul valitsuse pädevuses, võib delegeerida alluvatele asutustele (IG ptk 15 art 12);
- avalik-õiguslik asutus ei tohi võtta vastu otsust või läbi viia tegevust, mis on vastuolus rahvusvahelise õigusega kohustada kodanikke abi osutama okupeerivale võimule (IG ptk 15 art 9);
- parlament, valitsus ega sõjadelegatsioon ei tohi teostada talle antud volitusi okupeeritud territooriumil (IG ptk 15 art 9).

3.5.5. Õigusaktide hierarhia ja volitused muuta õigusakte

236. Kuigi Rootsi õigussüsteem põhineb sarnaselt teistele analüüsis käsitletud õigussüsteemidele õigusaktide hierarhial, ei ole see põhiseaduses endas väga selgelt välja toodud. Õigusaktide hierarhia on tuletatav IG ptk 11 art-st 14, mille kohaselt kohtud või muud avalik-õiguslikud organid võivad kõrvale kalduda sätetest, mis on fundamentaalsete õiguste või teiste ülimuslike statuutidega vastuolus. Eriregulatsiooni ei nähtu erikordade puhul, st õigusaktide hierarhia muutub vaid sätete ulatuses, st ulatuses, kus erikordasid puudutavas regulatsioonis on nähtud ette eriregulatsioon muus õigusaktis sätestatud üldregulatsiooni osas.

¹⁹⁷ European Commission. Sweden - Disaster management structure. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/se/2-se-1.html#over

237. Pädevus erikorra ajal ja seoses sellega vastu võetud akte muuta ja tühistada on eelduslikult samadel organitel, kellel on pädevus neid vastu võtta ning pärast erikorra lõppemist kaob üldreeglina alus selliste aktide kehtimiseks.

3.5.6. Kaebeõiguse eriregulatsioon

238. Õigust õiglasele kohtupidamisele on käsitletud IG art-s 11. Seejuures on (art-id 21-24) ette nähtud tingimused, millal sellist põhiõigust võib piirata. Eriregulatsiooni seoses kaebeõiguse piiramisega erikorra raames ei ole kehtestatud, kuid eelduslikult kehtib ka varem autori poolt viidatud järeldus, et peamised kaebeõiguse piirangud tulenevad asjaolust, et põhiõiguste ja vabaduste piiramise meetmed, mis oleksid rahuajal õigusvastased, on erikordade ajal seaduslikud ja lubatud ning kaebuse rahuldamiseks võib puududa seega alus.

3.6. Hollandi Kuningriigi õigus

3.6.1. Haldusmenetluse regulatsioon

Erinevalt näiteks Prantsusmaa põhiseadusest, on Hollandi põhiseaduses (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, edaspidi ka Hollandi PS)¹⁹⁸ nähtud erikordade ajaks ette minimaalsed kõrvalekalded võrreldes rahu ajal kehtiva regulatsiooniga, st erisätteid ei anna väga palju tõlgendamisruumi. Kuigi haldusmenetlust reguleerib eraldi ka haldusmenetluse seadus¹⁹⁹, ei käsitle viidatud seadus erisätteid seoses erikorraga, mistõttu on autor Hollandi haldusmenetlust erikordade ajal hinnanud lisaks põhiseadusele järgmistest õigusaktidest lähtudes:

- 1) Hädaolukorra koostööseadus (*coördinatiewet uitzonderingstoestanden*, edaspidi ka CWU)²⁰⁰, mis reguleerib hädaolukorra väljakuulutamist, käiku ja lõppu, samuti ühest erikorrast teise minekut.
- 2) Sõjaseadus (*oorlogswet voor nederland*, edaspidi ka OWN)²⁰¹, mis on CWU rakendusseadus ning reguleerib militaar- ja tsiviilvõimu pädevusi erikorra ajal.
- 3) Erakorraliste tsiviilpädevuste seadus (*wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag*, edaspidi ka Wet BBBG)²⁰², mis on OWN-i kõrval üks CWU rakendusseadusi ning mis käsitleb tsiviilvõimu pädevust erikorra ajal.

3.6.2. Erikorra ajal antavad õigusaktid

239. Hollandi põhiseaduses eristatakse vaid ühte erikorda ning käsitletakse selle üldiseid põhimõtteid (art 103). Erikord kuulutatakse välja kuninga määrusega, millele peab koheselt oma nõusoleku andma ka parlament ja peaminister. Seega annab põhiseadus aluse erikordade konkreetsete tingimuste ja reeglite loomiseks ning ühtlasi võimaluse kalduda teatud juhtudel kõrvale

¹⁹⁸ *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Kättesaadav: <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>

¹⁹⁹ *Algemene wet bestuursrecht*. Kättesaadav: <http://maxius.nl/algemene-wet-bestuursrecht>

²⁰⁰ *Coördinatiewet uitzonderingstoestanden*. Kättesaadav: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007981/2015-01-01>

²⁰¹ *Oorlogswet voor nederland*. Kättesaadav: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007983/1999-02-17>

²⁰² *Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag*. Kättesaadav: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007982/2013-01-01>

põhiseaduslikest põhimõtetest (art 103 § 2). Erikorra puhul on võimalik eristada kolme liiki korraldusi:

- 1) korraldused, mis tuginevad Hollandi PS art-le 103, so õigus, mida kohaldatakse enne kui erikord on välja kuulutatud. Selline õigus loob ennetava vahendi võitlemaks erikorra tagajärgedega;
- 2) korraldused, mida antakse Hollandi PS art 103 alusel välja kuulutatud erikorra ajal ehk tegemist on erikorra õigusega;
- 3) korraldused, mida antakse erikorra ajal, mida ei saa siduda ühegi põhiseadusliku sättega, st tegemist on subjektiivse erikorra õigusega.

3.6.3. Haldusaktide ja õigusloovate aktide menetlusreeglid

240. Haldusakti ja õigusaktide osas ei ole kehtestatud eriregulatsiooni, st eelduslikult käib aktide menetlemine samal viisil nagu rahuajal. Oluline on, et igast erikorraga seoses välja antud aktist peab tulenema selge arusaam, et tegemist on konkreetselt erikorra lahendamisega seotud sätete ja reeglitega. Põhiseadusest tulenevalt jagunevad aktid järgmiselt:

a) seadused. Enamused seadused on valitsuse poolt algatatud ning vajavad lõplikku heakskiitu parlamendi poolt. Seadus jõustub, kui kuningas on selle ratifitseerinud (Hollandi PS art-id 81 ja 87).

b) valitsuse määrused, mis sisaldavad üldiseid haldusmenetluslikke otsuseid, seejuures tuleb küsida parlamendi arvamust (Hollandi PS art 89), samuti hindab määruseid ministrite nõukogu. Sarnaselt seadustele, allkirjastab määrused kuningas ja üks või mitu asjaga seotud ministrit.

c) ministrite määrused, st konkreetselt ühe ministeeriumi valdkonna reguleerimiseks vajalikud määrused.

3.6.4. Riigiorganite erivolitused teha otsuseid või kehtestada dekreete

241. Üldreeglina, sarnaselt teistele käsitletud riikidele, on Hollandi puhul iga ministeerium ka erikorra ajal vastutav oma valdkonna eest. Seejuures koordineerib siseminister valmisolekut kriisiks ja on vastutav avaliku korra ja turvalisuse eest.²⁰³ Täpsemalt on eripädevusi käsitletud CWU-s, mis viitab kahele võimalikule erikorrale ja nende ajal kehtivatele eritingimustele, s.o piiratud erikord ja üldine erikord. Seejuures, pelgalt erikorra väljakuulutamise ei anna võimalusi kasutada erivolitusi, st selleks on vajalik eraldi kuninga määrus. Piiratud erikorra puhul saab kuninga määrusega kohaldada CWU lisa A²⁰⁴ sätteid. Need sätted ei luba kõrvalekaldeid põhiseaduses sätestatust. Juhul kui välja kuulutatakse üldine erikord, võib kohaldada kuninga määrusega lisa B²⁰⁵ sätteid. Sellisel juhul on kõrvalekalded põhiseadusest lubatud. Kõige olulisemad erikorras rakendatavad õigused, millele ka lisad A ja B viitavad, on sätestatud OVN-s ja Wet BBBG-s (millega laiendatakse oluliselt militaarvõimu pädevust), samuti on võimalik teha erandeid teistes, lisas A ja B nimetatud mitmetes seadustes. Seejuures on olulises osas tegemist nõ üldpõhimõtetega, millest asjaomased ministeeriumid peavad erikorra ajal lähtuma.

²⁰³ Netherlands - Disaster management structure. Kättesaadav: <http://ercportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/nl/2-nl-1.html>

²⁰⁴ Lijst A. , bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Kättesaadav: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007981/2015-01-01#BijlageA>

²⁰⁵ Lijst B. , bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Kättesaadav: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007981/2015-01-01#BijlageB>

242. Konkreetsematest erivolitustest võiks välja tuua järgmised sätted:

a) justiits-ja avaliku turvalisuse minister ning kuninga volinik võivad keelata isikul, kelle osas on tõsine kahtlus, et nad kahjustavad avalikku korda, lahkuda teatud kohast või sinna naasma (lisa A, Wet BBBG art 9 § 1);

b) kaitseminister võib piiratud või üldise erikorra ajal piirata või täielikult keelata teatud hoonetele, eluruumidele ja territooriumile ligipääsu või nende kasutamise (lisa A, OWN art 10).

243. Hollandi erikordade süsteem paistab võrreldes käesoleva analüüsi raames käsitletud teiste riikidega olema üks keerulisemaid. Kui üldjuhul reguleeritakse erikordasid (ja sellega seoses ka haldusmenetluse eriregulatsiooni) pigem ühtse regulatsioonina, on Holland näinud võimalikud eritingimused-ja pädevused ette killustatuna suurel hulgal erinevates seadustes (millele on olulisel osal viidatud CWU lisas A ja B).

3.6.5. Õigusaktide hierarhia ja volitused muuta õigusakte

244. Eriregulatsiooni ei nähtu erikordade puhul, st õigusaktide hierarhia muutub vaid sätete ulatuses ehk ulatuses, kus erikordasid puudutavas regulatsioonis on nähtud ette eriregulatsioon muus õigusaktis sätestatud üldregulatsiooni osas.

245. Hollandi PS art 103 § 3 kohaselt, koheselt pärast erikorra väljakuulutamist ja pärast seda nii kaua kuni parlament seda vajalikuks peab ja kuni erikord ei ole lõpetatud kuninga määrusega, määrab erikorra kestvuse aja parlament ühisistungil. Seega otsustab parlament erikorra lõpetamise. Muudel juhtudel on õigus erikorra ajal ja seoses sellega vastu võetud akte muuta ja tühistada eelduslikult samadel organitel, kellel on pädevus neid vastu võtta ning pärast erikorra lõppemist kaob üldreeglinas alus selliste aktide kehtivuseks.

3.6.6. Kaebeõiguse eriregulatsioon

246. Nii põhiseadus kui haldusmenetluse seadus käsitlevad läbivalt isiku kaebeõigust, seejuures ei ole konkreetselt nähtud ette eriregulatsiooni erikorra ajaks. Eelduslikult kehtib ka varem autori poolt viidatud järeldus, et peamised kaebeõiguse piirangud tulenevad asjaolust, et põhiõiguste piiramise meetmed, mis oleksid rahuajal õigusvastased, on erikordade ajal teatud juhul seaduslikud ja lubatud ning kaebuse rahuldamiseks võib puududa seega alus.

3.7. Lühikokkuvõtte teistest riikide õigusest

247. Analüüsi käigus selgus, et erikordade ajal kohalduvaid haldusmenetluse eriregulatsioone leidub analüüsitud riikides pigem vähe. Seetõttu ei ole autor kindel, et võrreldud riikide regulatsioonid tagavad piisava võimekuse rahuajast erinevale olukorrale reageerida ning hoida ära olukorra eskaleerumine ja tagada sündmuse võimalikult kiire lahendamine.

248. Esmalt analüüsiti erinevate riikide erikordade regulatsioone, mille käigus selgus, et regulatsioonid haldusmenetluse eriregulatsiooni osas on küllaltki puudulikud. Enamike riikide puhul ei nähtu haldusmenetluse või halduskohtumenetluse seadusest erisätteid erikordade jaoks

ning erisätteid leiab pigem põhiseadusest või vastavat erikorda reguleerivast õigusaktist. Eelduslikult on selle põhjuseks see, et seadusandja on pidanud vajalikuks jätta võimalikult suure sisustamisruumi, st eriregulatsioonid ja juhised kehtestatakse vastavalt vajadusele konkreetse olukorra tarbeks. Teatud juhtudel (eriti tõenäoline Saksamaa ja Austria puhul) võib sätteid erikorra ajal kehtestatavast haldusmenetlusest leida eelduslikult õigusaktide hierarhias allpool asuvatest õigusaktidest, mis autorile kättesaadavad ei olnud. Sellele vaatamata on suures osas võimalik haldusmenetluse regulatsiooni erinevates riikides siiski võrrelda, sh vajadusel võtta eeskujuks ka Eestis vastava regulatsiooni muutmisel ja täiendamisel.

249. Teiseks analüüsiti erikorra aja antavate õigusaktide liike. Pädevuse teha otsus erikorra väljakuulutamiseks on jaganud riigid erinevalt, so Rootsis presidendi määrusega, Saksamaal föderaalvalitsuse avaldusel Liidupäeva otsusega, Austrias föderaalassamblee (mis moodustub rahvusassambleest ja Liidunõukogust ehk ühiselt parlamendist) otsusega, Prantsusmaal Ministrite Nõukogu määrusega, Rootsis parlamendi otsusega ja Hollandis kuninga määrusega. Samas on enamikes käsitletud riikides võimalik korraldusi meetmete kehtestamiseks ja korralduse panemiseks anda erinevas vormis. Eraldi on kõikide riikide puhul välja toodud ministrite määrused, samuti valitsuse vastavad pädevused (Soome, Holland), seejuures on vastav nimekiri kõikide riikide puhul lahtiseks jäetud, st on määratud küll võimalus teatud korraldusi või meetmeid kehtestada, kuid ei ole määratud kindlaks, kes seda teha võib või millises vormis.

Tabel 7: Erikorra ajal antavad õigusaktid teiste riikide võrdluses

Juhtum	Riik					
	Soome	Saksamaa	Austria	Prantsusmaa	Rootsi	Holland
Otsus erikorra väljakuulutamiseks	Riiginõukogu/ presidendi määrus (hädaolukord); presidendi määrus (kaitse seisukord kuni 3 kuud, võib pikendada kuni 1a)	Föderaal-valitsuse avaldus, Liidupäeva otsus (erandkorras Ühise Nõukogu otsus)	Föderaal-assamblee otsus sõja väljakuulutamise kohta	Ministrite Nõukogu määrus (sõjaseisukorra puhul lisaks ka parlamendi volitus)	Parlamendi otsus (otsustuspädevuse võib teatud ulatuses üle anda sõjadelegatsioonile)	Kuninga määrus (nõusoleku annavad ka parlament ja peaminister)
Korraldus meetmete kehtestamiseks/ kohustuste panemiseks	Valitsuse määrus/otsus, ministrite määrus/otsus	Liidupäeva otsused, föderaal-presidendi deklaratsioonid, muud seadused, määrused ja juhised	Föderatsiooni juhis/otsused, (föderaal)ministri otsused, haldusorganite otsused ja korraldused	Ministrite Nõukogu määrus, peaministri määrus, riiginõukogu määrus, ministrite määrused/otsused, presidendi erivolituse alusel tehtud otsused	Parlamendi otsused, sõjadelegatsiooni otsused, valitsuse määrused/otsused, haldusorganite otsused ja korraldused	Valitsuse seadused/määrused, ministri määrused/otsused

250. Menetluse nõuete analüüsimisel selgus, et haldusakti ja õigusakti menetlemisreeglite puhul ei ole riikides üldjuhul eriregulatsioonid ette nähtud. Saksamaa on eraldi välja toonud, et näiteks riigikaitse ja liidumaa turvalisuse tagamisel on liidul seadusandlik ainupädevus, st kuigi liidumaadel on reeglina suhteliselt vaba otsustusvabadus oma territooriumi osas, on teatud valdkondades see siiski piiratud. Austria on samas vastupidiselt, erikorra kiirema lahendamise eesmärgil reguleerinud föderaalministri õiguse anda liidumaa kantslerile korralduse kasutada ministriile antud volitusi. Sarnaselt on ka Rootsi ette näinud pädevuste jagamist, kus erikorra ajal võib seadusandliku võimu osaliselt üle anda valitsusele. Samas Holland on kehtestanud üldisema reegli, mille kohaselt peab erikorraga seoses välja antud aktist tulenema selge arusaam, et tegemist on konkreetset erikorra lahendamise seotud sätetega.

Tabel 8: Menetluslikud nõuded ja eritingimused erikorra ajal riikide võrdluses

Olukorrad	Riik					
	Soome	Saksamaa	Austria	Prantsusmaa	Rootsi	Holland

Menetluslikud erinõuded	-	Liidul on seadusandlik ainupädevus teatud valdkondades; Kiireloomuliste õigusaktide menetlemisel on eriregulatsioon	Föderaalminister võib anda liidumaa kantslerile korralduse kasutada ministriile antud volitusi	-	Erikorra ajal võib seadusandliku võimu osaliselt üle anda valitsusele	Erikorraga seoses välja antud aktist peab tulema selge arusaam, et tegemist on konkreetselt erikorra lahendamise seotud sätete ja reeglitega
Õigusaktide hierarhia	Eriregulatsioon ülimuslik vastava üldregulatsiooni osas	Eriregulatsioon ülimuslik vastava üldregulatsiooni osas	Eriregulatsioon ülimuslik vastava üldregulatsiooni osas	Eriregulatsioon ülimuslik vastava üldregulatsiooni osas	Eriregulatsioon ülimuslik vastava üldregulatsiooni osas	Eriregulatsioon ülimuslik vastava üldregulatsiooni osas
Volitus muuta akte	Parlament, akti vastu võtnud organ	Liidupäev, akti vastu võtnud organ	Föderaalassamblee, parlament, akti vastu võtnud organ	Ministrite Nõukogu, akti vastu võtnud organ	Parlament, akti vastu võtnud organ	Kuningas, parlament, akti vastu võtnud organ
Kaebeõiguse eriregulatsioon	Eriregulatsioon seoses isiku liikumise piiramisega	-	-	-	-	-

251. Neljandaks analüüsis autor erikorra ajaks antud erivolitusi teha erikorra ajal otsuseid. Selgus, et riigiti on selliseid erivolitusi käsitletud erinevalt, st on riigid, kus erivolitused on väga täpselt reguleeritud (Soome, vähemal määral ka Saksamaa ja Prantsusmaa) ja riigid, kus konkreetsed ja informatiivsed erivolitusi on vähemal määral reguleeritud (Austria, Holland, Rootsi). Seejuures on kõik riigid kindlaks määranud valdkonnad, millega konkreetsed riigiorganid- ja asutused tegelevad, st ka erikorra ajal jääb vastav pädevus üldjuhul samale asutusele. Juhul kui sellised valdkonnad või ülesanded omavad antud analüüsi konteksti raames olulistemat tähtsust, on need ka eraldi välja toodud.

252. Õigusaktide hierarhia hindamisel ei nähtu riikide regulatsioonidest olulisi erinevusi, st üldreeglina on erikorra ajal kehtiv regulatsioon ülimuslik rahuajal kehtiva regulatsiooni osas, sh kohati ka vastavate põhiseaduses sätestatud põhimõtete osas. Märkimisväärseid erinevusi ei nähtu ka volitustes muuta korraldusi, tühistada haldusakte ja muuta õigusakte, mis on võetud erikorra ajal ja seoses sellega. Kuigi riigiti on erinevus selles, milline organ on pädev erikorda lõpetama (Soomes ja Rootsis parlament, Saksamaal Liidupäev, Austrias Föderaalassamblee, Prantsusmaal Ministrite Nõukogu, Hollandis kuningas), siis ei ole eraldi piiratud volitusi aktide muutmisel või tühistamisel, st eelduslikult on selline pädevus igal juhul akti vastu võtnud organil või asutusel. Sarnaselt ei nähtu ka eriregulatsiooni seoses kaebeõigusega, st ainult Soomes on eraldi reguleeritud, et kui kaitseolukorras on isiku liikumist piiratud, jõustub see nõue kohe, olenemata esitatud vaidetest (PuoltL § 37 lg 2). Muude riikide puhul tulenevad kaebeõiguse piirangud eelduslikult asjaolust, et põhiõiguste- ja vabaduste piiramise meetmed, mis oleksid rahuajal õigusvastased, on erikordade ajal seaduslikud ja lubatud ning kaebuse rahuldamiseks võib puududa seega alus.

Tabel 9: Erikorra reguleerimise erivolitused teiste riikide võrdluses

Eriivolitused	Riik					
	Soome	Saksamaa	Austria	Prantsusmaa	Rootsi	Holland
President	Õigus otsustada sõjaliste käskude ja mobilisatsiooni üle	Föderaalpresidendil on õigus väljastada deklaratsioone kaitseolukorra kohta; Föderaalpresidendi ametiaeg pikeneb	Föderaalpresidendil on laiendatud seaduslik võim olukorras, kus parlament ei ole võimeline õigeaegselt oma funktsioone täitma	Sisuliselt piiramatu volitus otsustama erakorraliste meetmete kasutamise üle	-	-

Parlament (või samasisuline riigiorgan)	Järelevalve riiginõukogu ja presidendi üle	Liidupäev võib määrata sõjavähekoostuslastele täiendavaid ülesandeid, piirata vabadust töö- ja teenistuskohale; Liidunõukogu võib otsustada administratsiooni koondumise liidu kätte; Liidupäeva ja liidumaade parlamentide ametiaeg pikeneb.	-	Riiginõukogu otsustab tingimused, mille alusel on õigus hõivata eraisiku omand või keelata sellele juurdepääs, samuti relvajõude abi, vahendite ja taristute üleandmise Sise-ministeeriumile	Võib anda valitsusele osaliselt üle oma põhiseaduslikku pädevust ning sõjalegatsioonile osaliselt üle oma otsustuspädevust	-
Valitsus	Õigus: rakendada lisaeelarvet varem; lükata riigi kulude maksmist edasi; seada piirangud majandustegevusele, kaubandusele, elektrienergiale, sotsiaalkindlustusele, info- ja side-süsteemidele, sõidukitele, sotsiaal-hoolekandele, tööle, ettevõtlusele	Föderaalvalitsusel õigus rakendada piirivalvepolitseid üle liidu territooriumi ja väljastada juhiseid föderaalsetele ja liidumaade asutustele	-	Peaminister valmistas ette sõjalisi operatsioone ja taktikaid ning võib seada piiranguid tööle; Valitsus võib nõuda isikuid, kaupu ja teenuseid ning piirata kaupade võõrandamist ja kasutamist	Omistab teatud juhtudel sõjalegatsiooni ja parlamendi õigused ja kohustused; võib anda oma pädevused alluvatele asutustele.	-
Ministrid jt	Kaitsemin. õigus kehtestada viibimis- ja liikumispiiranguid; Haridusmin. õigus õppetegevus katkestada; Sisemin. järelevalve teostamine vara suhtes	Põhiseaduskohtu kohtunike ametiajad pikenevad	Föderaalmin. õigus sekkuda vara puutumatusesse ja õigusesse taastatud tööle, seada piiranguid toitlustus- ja kaubandus-ettevõtetele	Siseminister annab käsu: kohaldada elukohast lahkumise keeldu või viibima kindlas kohas, samuti üle andma dokumendid; sulgeda ajutiselt teatrid, söögikohtasid ja kogunemiskohatasid. Ministrite Nõukogu võib otsustada ühingu- ja isikugruppide laialisaatmise. Administratiivvõim võib määrata olulised kaitsmisele kuuluvad rajatised	-	Sisemin. koordineerib valmisolekut kriisiks ja vastutab avaliku korra ja turvalisuse eest; Justiits- ja avaliku turvalisuse min. võivad keelata isikul lahkuda teatud kohast või sinna naasma; Kaitsemin. võib piirata või täielikult keelata juurdepääsu teatud hoonetele, ruumidele või territooriumile

253. Kokkuvõtvalt nähtub, et riikide haldusmenetlus ja riigiorganite tegevus erikordade ajal erineb oluliselt. Suurimaks probleemiks näib seejuures olevat regulatsioonide killustatus või üldsõnalisus, mis ei võimalda alati ühtset arusaama haldusmenetluse võimalustest.

4. Järeldused ja ettepanekud

254. Riigikaitse laia käsituse seisukohalt on peamiseks haldusmenetluse regulatsiooni kitsaskohaks ebamäärasus selles, kas riivehalduse üldseadusena tuleks kohaldada HMS-i või KorS-i ning millises ulatuses laieneb see sõjalise riigikaitse ettevalmistamisele ja teostamisele. Samuti on probleemiks, milline on HMS ja KorS omavahelised seosed. Autor on seisukohal, et riivehalduse valdkonnas on üldseaduseks KorS. Samuti laiene KorS riigikaitse valdkonnas, v.a sõjalise jõu kasutamisel ja selleks vahetult ettevalmistumisel, ning KorS reguleeritud riikliku järelevalve meetmed on eraldiseisvad haldusaktid, millele eelneb HMS-is reguleeritud haldusmenetlus. Autor mõnab, et kehtiva õiguse vastavad sätted on sedavõrd üldised, et analüüsi lähtekohaks võetud seisukohad on vaieldavad ning kehtiva õiguse tõlgendamisel võib jõuda ka teistsugusele järeldusele. Kuna sekkuvad meetmed kriisi ja erikorra lahendamisel kuuluvad riivehalduse valdkonda ning sellega seotud põhiõiguste ja –vabaduste piirangud võivad olla intensiivsed, siis on mistahes regulatsiooni kujundamise eeldusena õigusliku raamistiku selge dogmaatiline määratlemine väga oluline.

Autor teeb ettepaneku kujundada kehtivas õiguses regulatsioon selliselt, et HMS-i käsitleda sooritus- ja soodustava halduse üldise regulatsioonina, mis põhineb reeglina isiku enda või muu huvitatud isiku taotlusel (taotluse reservatsiooniga haldusmenetlus) või haldusorgani kohustusel anda isikut soodustav haldusakt või sooritada toiming või seda kaaluda (vt RVastS § 6). Autor teeb ettepaneku käsitleda KorS kogu riive- või koormava halduse üldise regulatsioonina, mis põhineb reeglina haldusorgani kohustusel kohaldada riiklikku sundi – riikliku järelevalve meetmeid ja vahetult sundi - avaliku korra tagamiseks. Autor on seisukohal, et KorS § 4 lõikes 1 sätestatud avaliku korra laia käsitluse kohaselt on õigusaktiga määratud soodustuse tingimuste kontrollimine, varem antud soodustava haldusakti kehtetuks tunnistamine või sooritatud soodustava toimingu lõpetamine suunatud avaliku korra tagamisele. Kuigi ka riigikaitse, riigi julgeolek ja põhiseadusliku korra kaitse on hõlmatud „avaliku korra“ mõistest, tuleb nendes valdkondade eripärast (sõjalise jõu kasutamine, jõu kasutamine heidutamise eesmärgil, tegevuse varjatus ning mõjutamine kaudse sekkumise kaudu jne) tingitult näha ette vajalikud erinormid.

255. Eelnevatest järeldustest tulenevalt teeb autor järgmised ettepanekud:

1) reguleerida KorS-is riivehalduse eripärast tulenevad haldusmenetluse erisused. Lähtudes eeldusest, et KorS-is määratletud riikliku järelevalve meetmed on olemuselt koormavad haldusaktid – ettekirjutused -, mille kohaldamiseks võib kasutada haldussundi ja vahetult sundi, tuleks määratleda ka need haldusmenetluse erisused, mis on vahetult seotud riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega, KorS-is. Ühtlasi tuleks selgemini eristada menetlustoimingud ning nendega sarnanevad riikliku järelevalve meetmed;

2) kanda HMS'ist KorS-i üle edasilükkamatu tegutsemise erisused. HMS-i § 40 lõike 3 punkti 1 kohaselt võib menetlusosalise jätta ära kuulamata viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda. HMS § 55 lõike 2 kohaselt võib edasilükkamatu korralduse tegutsemiseks anda muus kui kirjalikus vormis. Kuna sellised asjaolud võivad esineda eelkõige ohutõrje, kriisi ja erikorra lahendamisel, siis tuleks kaaluda nende sätete ületoomist KorS-i haldusmenetluse erisustena;

3) reguleerida haldussunni kohaldamine haldusmenetluse tagamiseks (vrd nt kehtiva KorS § 30 ja § 23 lõige 4 haldussunni kohaldamine küsitlemiseks ja dokumendi nõudmiseks, KorS § 31 sundtoomine kutses ilmumata jäänud isiku suhtes, KorS § 33 lõige 4 ja § 76 vahetu sunni kasutamine isikusamasuse tuvastamiseks jt);

4) määratleda riikliku järelevalve meetmete kohaldamise alused üldiselt tüüpjuhtudel ning koondada kriisi ja erikorra tingimustes kohalduvad erisused KorS-i. Üldiste tüüpjuhtudena tuleb käsitleda nõuete järgimise kontrollimist, ohu ennetamist, väljaselgitamist ja tõrjumist ning rikkumise kõrvaldamist. Kriisi ja erikorra lahendamine moodustavad nende suhtes erijuhtumid. Riigikaitse valdkonnas võib olla ka spetsiifilisemaid erijuhtumeid, nt viibimiskeeld sõjalise ohu piirkonnas, sõjalise tegevuse ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks; valdusesse tungimine sõjalise tegevuse ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks jne. Kriisireguleerimise valdkonnas võib olla erialuseks nt valduse läbivaatus kriisi lahendamise plaani koostamiseks ja sellega seotud asjaolude kontrollimiseks;

5) täpsustada KorS määratletud põhimõisteid selliselt, et need on lisaks ohutõrjelisele sekumisele kohaldatavad ka ohu ennetamisel ning kriisi ja erikorra lahendamisel. Mõistete määratlused on küll piisavalt üldised, et hõlmata ka sõda, muud relvastatud konflikti, vägivaldset põhiseadusliku korra vastast tegevust, riigi julgeoleku ohustamist, loodusõnnetust, nakkushaigust või katastroofi jne, kuid normide teleoloogiline tõlgendus osutab pigem tavakorra tingimustes konkreetse isiku tegevusest või asjast lähtuvat või konkreetsele isikule või tema asjale suunatud ohtu või korrarikkumist. Eelkõige vajavad täpsustamist, kuidas on sellises olukorras kaitstud kollektiivsed õigushüved, kus isik on kaitstud üldsuse osana või üldsuse kõrval, samuti mis ei kaitse üldse üksikut isikut.

256. Riigikaitse laia käsituse õigusliku regulatsiooni kohaldamise on problemaatiline seadusandliku riigivõimu (Riigikogu) ja täidesaatva riigivõimu (Vabariigi Valitsus, peaminister, minister, Kaitseväe juhataja) suhe erikorra väljakuulutamise ja kriisi lahendamise täideviimisel. Parlamentaarse demokraatia põhimõtte kohaselt peab täidesaatva riigivõimu tegevus põhinema üldnormidel ning kriisi lahendamine erikorra tingimuste olema parlamendi poolt legitimeeritud. Kehtivas õiguses ei ole selgelt eristatud faktilist tegevust kriisi lahendamisel ning erikorra väljakuulutamist. Piiravate meetmete ja koormiste kohaldamise alusena on määratletud erikorra väljakuulutamine, samas kui erikorra väljakuulutamisel ei otsustata meetmete kohaldamise üle, vaid pigem hinnatakse olukorra vastavust erikorra tunnustele sisuliselt ja sellise otsuse võimalikku mõju poliitiliselt. Viimasest asjaolust tingitult ei pruugi erikorra väljakuulutamine olla riikliku järelevalve meetme kohaldamise kohane eeldus.

Eelnevatest järeldustest tulenevalt teeb autor järgmised ettepanekud:

1) täiendada erikorra väljakuulutamise regulatsiooni selliselt, et erikorra väljakuulutamisel otsustab Riigikogu, Vabariigi President või Vabariigi Valitsus ka erikorra ajal kohaldatavad üldised piirangud ja täiendavad erikorra lahendamisega seotud avaliku võimu volitused. Kui erikorda ei kuuluta välja Riigikogu, siis hõlmab Riigikogu kontroll ka seda, kas kohaldatud erikorra lahendamisega seotud põhiõiguste ja vabaduste piirangud ning avaliku võimu volitused on vajalikud;

2) reguleerida kriisi ja erikorra lahendamisel kohaldatavad riikliku järelevalve meetmed KorS-is ning siduda need sisuliste tingimustega. Erikorra lahendamise meetmete kohaldamine kuulub ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevalt korrakaitseorgani pädevusse. Kui esineb kriis, oht avalikule korrale või muu seaduses määratud asjaolu, siis peab korrakaitseorganil olema

võimalik kohaldada riikliku järelevalve meetmeid või muid avaliku võimu volitusi nendest asjaoludest lähtuvalt ka siis, kui erikorda ei ole välja kuulutatud;

3) õiguses tuleks selgelt eristada erikorra väljakuulutamise kui poliitiline otsus ning faktilise kriisi lahendamiseks vajalike avaliku võimu volituste andmine erikorda välja kuulutamata. Erikorra väljakuulutamise võib olla sise- või välispoliitiliselt taunitav ning vastuolus riigi huvidega, kuid ei ole välistatud vajadus teatud piirangute või meetmete kohaldamiseks (nt piirata avalikke kogunemisi, piirata ulatuslikult majandustegevust, kehtestada streikide ja muude surveaktsioonide tegevus jne). Samuti võib olla vajalik kasutada sõjarelvi ja lahingutehnikat ilma erikorda välja kuulutamata (nt päästetöödel, otsingutöödel, riigikaitseobjektide ohutuse tagamiseks vms);

4) eristada selgelt erikorra lahendamisega seotud juhtimispädevuse ja –korralduse erisused ning erikorra lahendamisel kohaldatavate meetmete ja piirangute erisused. Kehtivas õiguses on hädaolukord määratletud sündmusena, mis eeldab korrakaitseorganite koordineeritud tegevust ja juhtumi lahendamise ühtset juhtimist, kuid ei too kaasa muudatusi avaliku võimu volitustes piirangute ja meetmete kohaldamisel. Eriolukorra väljakuulutamise eelduseks on lisaks juhtimiskorralduse muutmisele ka täiendavate meetmete kohaldamine, kuid pärast KorS jõustumist on need meetmed valdavalt ka KorS § 16 jt alusel kohaldatavad. Isegi kus KorS-is ei ole määratletud HOS, ErSS või RiKS vastavat riikliku järelevalve erimeedet, võib sama tulemuseni jõuda KorS § 28 alusel ettekirjutuse tegemise või KorS § 29 alusel haldusorgani tegutsemise volituste kohaldamisega.

257. Eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni (erikorra) regulatsioonis eri eristata selgelt korraldavaid otsuseid, riigivõimu internseid õigusakte ning haldusvälisele isikule suunatud õigusakte. Sellest tulenevalt ei ole selgelt eraldatud erikorra juhtimisekorraldus ning erikorra ajal kohaldatavad meetmed. Mitmete meetmete kohaldamise volitused on erikorra regulatsioonis antud kriisi või erikorra juhtidele, samas kui ülesannete jäävuse põhimõtte kohaselt on meedet võimalik kohaldada ka tavakorra järgi pädeva haldusorgani poolt teistel tingimustel. Tava- ja erikorra regulatsioonis on meetmed sedavõrd seostamata, et mõnel juhul on tavakorras võimalik kasutada intensiivsemat meedet, kui erikorra ajal, või on tavakorra ajal keelatud mingi tegevus, mis erikorra ajal tuleb eraldi haldusaktiga keelata (nt on tavakorra ajal nakkushaiguse piirkonnas keelatud avalikku koosolekut pidada, samas kui erikorra väljakuulutamisel on nakkushaiguse piirkonnas avalik koosolek keelatud vaid juhul, kui Vabariigi Valitsus on selle eraldi haldusaktiga keelanud).

Autor teeb ettepaneku koondada erikordade väljakuulutamise ja lõpetamise otsustamise ning juhtimiskorralduse regulatsioon ühte õigusakti – kas RiKS või eraldi seadus – ning erikorra ajal kriisi lahendamise meetmed koondada KorS-i ja võimalusel seostada loogiliselt olemasolevate riikliku järelevalve meetmetega.

258. Analüüsi lähteülesandes on sõnastatud konkreetsed küsimused, millele analüüsi käigus tuli vastata. Täpsemalt on vastatud lähteülesandes esitatud küsimustele järgnevalt esitatud tabelis (vt Tabel 10, lk 124) ning tehtud ettepanekute põhjal on koostatud õigusaktide eelnõud.

Tabel 10: Analüüsi järeldused ja ettepanekud lähteülesande küsimuste lõikes

Lähteülesande küsimus	Kokkuvõte analüüsist ning järeldused ja ettepanekud
<p>1) Määratleda millist liiki õigusakte hädaolukorras, erikordades, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal kehtiva õiguse kohaselt antakse? Hinnata, kas antavate õigusaktide liik on selgelt määratletud ja kohane? Kui ei, siis analüüsida, millist liiki akt tuleks kehtestada? Pakkuda välja korrastatud süsteem hädaolukorra, erikordade, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal antavate või jõustuvate otsuste ja korralduste liikidest lähtudes otsuste/ korralduste sisust (nt otsus erikorra väljakuulutamiseks, korraldus meetmete kehtestamiseks/ kohaldamiseks, korraldus asutustele ja isikutele kohustuste panemiseks jne).</p>	<p>Kriisi ja erikorra lahendamisel tuleb eristada konstitutsioonilisi otsuseid, riigivõimu internseid õigusakte (siseakte) ja riigivõimu eksternseid õigusakte (haldusakte). Konstitutsioonilised otsused seisnevad erikorra väljakuulutamise eelduseks olevate asjaolude tuvastamises ja erikorra väljakuulutamises. Viimane on küll osaliselt poliitiline otsustus, kuid - olles teiste piiravate meetmete kohaldamise eelduseks – võib rikkuda eelhaldusaktina isikute õigusi. Siseaktid on suunatud teisele haldusorganile või asutuse siseselt ega saa reeglina tekitada kahju või kohustusi haldusvälistele isikutele. Siiski võib siseakt olla eelhaldusaktiks mõne meetme kohaldamisele või põhiõiguse piiramisele. Sama haldusorgani siseselt ei oleks sellele õiguslikku tähendust, aga kui siseakt on eelhaldusaktiks ja sellena õiguslikult siduv haldusakti andnud või õigusi piirava toimingu sooritanud haldusorganile, siis võib ka see olla kohtumenetluse esemeks. Haldusaktid on see osa kriisi ja erikorra ajal antavaid õigusakte, mis on suunatud haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Need haldusaktid eeldavad isikule kätte toimetamist – isegi kui teatavakstegemine on seaduse järgi piisav, saab isiku suhte sündi kohaldada ja teda vastutusele võtta ainult siis, kui haldusorgan suudab tõendada haldusaktist teada saamist – ning neid saab haldusorgan tagada haldussunni kohaldamisega.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) HOS, ErSS ja RiKS sätted, mis reguleerivad korralduslike, internsete ja eksternsete õigusaktide andmist ei ole õigusakti õigusliku sisu ega toime suhtes õigusselged. Analüüsist nähtub, et erikorra regulatsioonides ei eristata selgelt eri liiki õigusakte. Õigusakti liigi asemel on määratletud dokumendi, milles õigusakt välja antakse, nimetus, mis on mõnikord õigusakti sisu suhtes eksitav. Autor teeb ettepaneku HOS, ErSS ja RiKS sätted, mis reguleerivad korralduslike, internsete ja eksternsete õigusaktide andmist sõnastada ümber selliselt, et need oleksid selgelt eristatud. Autori hinnangul tuleks õigusnormid, mis reguleerivad sündmuse käsitlemist hädaolukorrana, erikorra väljakuulutamist, peatamist ja lõpetamist, sh vaherahu kehtestamist või sõlmimist, peatamist ja lõpetamist koondada teistest normidest selgelt eraldi (nt peatükk, jagu või paragrahv). Õigusselguse huvides tuleks kriisi ja erikorra juhtimiskorraldust reguleerivasse osasse koondada nii pädevus- kui ka volitusnormid või muud alusnormid. Haldusvälise isiku suhtes teostatavate avaliku võimu volituste alusnormid tuleb reguleerida, arvestades teistest seadustest tulenevate ülesannete ja volituste jäävuse põhimõtet; 2) konstitutsiooniline otsus või riigivõimu internne õigusakt on osas, mis need on eelhaldusaktiks isiku suhtes antud haldusakti või sooritatud toimingu suhtes, kohtulikult vaidlustatavad ning selles osas kohaldub nende suhtes haldusakti suhtes sätestatu. Konstitutsioonilise otsuse või riigivõimu internse õigusakti vaidlustamine võib kahjustada kriisi või erikorra lahendamist. Autor teeb ettepaneku kaaluda erinormi, millega keelatakse konstitutsioonilise otsuse või riigivõimu internse õigusakti vaidlustamine osas, mis see on eelhaldusaktiks isiku suhtes antud haldusakti või sooritatud toimingu suhtes. Isikul peab siiski olema võimalik vaidlustada tema suhtes antud haldusakti või sooritatud toimingut ning nende õiguspärasuse kontrolli raames kontrollib kohus ka konstitutsioonilise otsuse või riigivõimu internse õigusakti õiguspärasust, kui see on asja sisuliseks lahendamiseks vajalik;

	<p>3) seadustes on reguleeritud avaliku võimu volitused, kuid ei ole reguleeritud õigusakti liiki ega selgelt eristatud, kas tegemist on korraldusliku-, sise- või välisaktiga. HOS § 24 lõikes 5 ja § 25 lõikes 4 suurendavad segadust sätted, mille kohaselt eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht annavad oma pädevuse piires haldusaktidena korraldusi, samas kui § 24 lõikes 2 on sõna „korraldus“ kasutatud just internse õigusakti tähenduses. Autor teeb ettepaneku reguleerida seaduses selgelt avaliku võimu volitus, aga mitte määrata selle teostamise haldustegevuse vormi või dokumendi nimetust. Kui avaliku võimu volitus on selgelt määratletud, siis on sellest koostoimes HMS'i § 51, § 88, § 95 ja § 106 tuletatav ka halduse tegevuse vorm ning vastavast eriseadusest ka selle teostamise dokumendi nimetus²⁰⁶;</p> <p>4) RiKS § 14 lõike 3 punktis 3 sätestatud Kaitseväe juhataja volitus jätta kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal täitmata Vabariigi Valitsuse korralduse ja määruse, ministri käskkirja ja määruse, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse otsuse ja määrus on n.ö negatiivne seadusandlus ning sellisena võib olla vastuolus põhiseadusega. Autor teeb ettepaneku tunnistada RiKS § 14 lõike 3 punkt 3 kehtetuks.</p>
<p>2) Milliseid menetluslikke nõudeid, kas HMS'i või KorS'i või eriseaduste (RiKS, HOS, ErSS jne) nõudeid, tuleb hädaolukorras, erikordades, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal haldusaktide andmisel kohaldada? Kas esineb erisusi kui piiratakse põhiõigusi ja –vabadusi või antakse korraldusi eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele?</p>	<p>Menetlus- ja vorminõuete eesmärk on tagada haldusakti kontrollitavus ning formaalne vastavus kehtivale õigusele. RiKS ja ErSS-is on tehtud mitmeid erisusi haldusakti menetlus- ja vorminõuete osas, mille seos kriisi ja erikorra lahendamise vajadustega ei ole selge, nt haldusakti kättetoimetamise asemel teatavaks tegemine tekitab tõendamise probleemi haldussunni või adressaadi vastutuse kohaldamisel ega aita kuidagi kaasa piiravate ja koormavate haldusaktide tõhusale täitmisele. RiKS § 10 ja § 11 on sätestatud haldusakti sisule esitatavad nõuded, aga pole aru saada, kas need on HMS-i § 55 ja § 56 suhtes täiendavad või asendavad nõuded. RiKS § 10 lõike 3 kohaselt muutub haldusakt kehtetuks selle eesmärgi saavutamisel, aga ei ole tuvastatud, kuidas eesmärgi saavutamine tõendatakse. RiKS § 11 lõike 1 kohaselt jõustub õigusi piirav haldusakt teatavakstegemisest, aga ei nähtu, kuidas lahendada tõhusalt õigusvaidlus teatavaks tegemise fakti üle. Sarnaselt ErSS § 17 lõigete 4 ja 5 jõustuvad erakorralise seisukorda lahendavad piiravad haldusaktid avaldamisest, aga sunni kohaldamise eelduseks on selle kehtivus isiku suhtes, mis algab haldusaktist teada saamisest. Viimast on siiski raske tõendada ning see võib takistada ka haldussunni või vastutuse kohaldamist. ErSS § 17, § 18 lõike 2 punktides 2 – 5, § 19 ning § 20 lõikes 3 on loobutud seadusliku aluse nõudest ja sõnastatud piirangu alused pelgalt loeteludena, mille tõttu ei ole aru saada, millistel tingimustel ja ulatuses võib piiranguid kohaldada.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <p>1) kui reeglina kehtib haldusakt sellest tuleneva õiguse teostamise või kohustuse täitmiseni või haldusakti kehtetuks tunnistamiseni või</p>

²⁰⁶ nt VVS § 26 - § 30 annab Vabariigi Valitsus õigustloovate aktidena **määrusi** ja üksikaktidena **korraldusi**; VVS § 36 lõike 2 punkti 4 ja § 37 kohaselt annab peaminister üksikküsimuste otsustamiseks **korraldusi**; VVS § 50 - § 52 kohaselt annab minister õigustloovate aktidena **määrusi** ning teenistusalaste ja muude üksikküsimuste lahendamiseks **käskkirju**; VVS § 54 kohaselt annab kantsler enda ülesannete täitmiseks **käskkirju**; VVS § 74 kohaselt annab ameti või inspeksiooni peadirektor teenistusalastes küsimustes **käskkirju**; KKS § 29 kohaselt annab Kaitseväes ülem enda pädevuses olevates küsimustes **käskusid**, KOKS § 7 kohaselt annavad kohaliku omavalitsuse üksuse valitsus ja volikogu üldaktidena **määrusi**, volikogu üksikaktidena **otsused** ja valitsus üksikaktidena **korraldusi** ning KOKS § 41 lõike 1 punkti 3¹, § 50 lõige 1 punkt 3, § 55 lõige 4 punkt 9 ning § 57 lõige 5 annavad volikogu esimees, vallavanem või linnapea, valla- või linnasekretär ning osavalla või linnaosa vanem oma ülesannete täitmiseks **käskkirju**. Eelnevast nähtub ka see, et dokumendi sisu ja selle nimetus ei ole omavahel alati seotud ning dokumendi nimetus ei pruugi vastata selles sisalduva haldusakti liiginimetusele (nt volikogu otsuse nimetusega dokumendis võib sisalduda haldusaktina nii luba, korraldus, ettekirjutus või muud liiki üksikakt). HMS § 51 lõike 2 kohaselt on ka üldkorraldused üksikaktid.

	<p>selles endas määratud tähtpäevani, siis RiKS § 10 lõike 3 kohaselt muutub piirava meetme kehtestamise haldusakt kehtetuks ning samal eesmärgil ei või uusi haldusakte ei, kui piiramise aluseks olnud kõrgendatud kaitsevalmidus, sõjaseisukord, mobilisatsioon või demobilisatsioon lõpeb või piiramise eesmärk saavutatakse. Erikorra lõppemine võib olla nii haldusaktis endas määratud haldusakti tähtaeg, kui ka seadusest tulenev haldusakti kehtivuse lõppemise alus. Viimasel juhul peaks haldusakt sisaldama selgitust sellise aluse kohta. Seevastu „piiramise eesmärk saavutatakse“ on liige ebamäärane kriteerium. Piiramise eesmärk (nt dokumendikohustuse või komandanditunni kehtestamine) on sageli ulatuslikum, kui seda on piirangu kohaldamine konkreetse isiku suhtes (konkreetse tänaval viibiva isiku dokumentide kontrollimine). Seega võib olla olukordi, kus piirangu eesmärk on objektiivselt saavutatud, kuid piirangu järgimist kontrolliv ametiisik ega isikud, kelle suhtes piirangut kohaldatakse, ei ole sellest teadlikud ning piirangut kohaldanud haldusorgan ei ole piirangu kehtivuse kohta otsust teinud. Autor on seisukohal, et erikorra ajal kehtestatud piirangute kehtivust võib siduda erikorra lõppemisega, kuid piirangu eesmärgi saavutamise üle ei saa igauks ise otsustada. Seega peaks piirangut kohaldanud haldusorganil olema kohustus hinnata piirangu eesmärgi saavutamist ning piirang eesmärgi saavutamisel koheselt kehtetuks tunnistada;</p> <p>2) kui tavakorras tuleb HMS § 62 kohaselt koormav haldusakt või keeldumine isikule kätte toimetada, siis RiKS § 11 lõike 1 kohaselt jõustub kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldamiseks ning sõjaseisukorra lahendamiseks antud piiravate meetmete kohaldamise haldusakt selle teatavaks tegemisel vahetule täitjale või selle avaldamisel üleriigilise levikuga massiteabevahendis. Haldusmenetluse eesmärgiks ei ole pelgalt õigusliku otsustuse tegemine (nt karistusotsuse puhul pole õiguslikus mõttes oluline, millal karistusest teada saadakse või seda täitma asutakse, samuti võivad edasikaebe tähtajad olla sõltuvustes tegelikust teada saamisest), vaid haldusmenetlusega soovib haldusorgan saavutada isiku käitumise tegelikku mõjutamist. Seetõttu on haldusakti, eriti kohustava või õigusi piirava haldusakti, puhul oluline tagada, et adressaat ka tegelikult saaks teada sellest haldusaktist. Kui adressaat ei ole tegelikult teadlik tema kohta antud haldusaktist, isegi kui see on formaalselt õigesti teatavaks tehtud ja fiktsiooni kaudu kehtivaks loetud, ei saa ta objektiivselt asuda haldusaktist tulenevat kohustust täitma või piirangut järgima, samuti, kui selline tegu peaks olema süüteona karistatav, puudub subjektiivse koosseisuna tahtlus või ettevaatamatus teo toimepanemise suhtes. Autor on seisukohal, et ka erikorra ajal peab haldusorgan toimetama haldusaktid, millega pannakse isikule kohustusi või kohaldatakse piiranguid, adressaadile kätte. Kehtivas HMS (RT I, 25.10.2016, 5) § 25 – § 30 on kättetoimetamisele seatud mitmeid piiranguid, mis ei ole isegi tavakorras ajal põhjendatud ning seda ülearusemad kriisi või erikorra tingimustes. Vastupidiselt 01.02.2018 jõustuva HMS (RT I, 28.12.2017, 21) § 25 lõikes 3 sätestatus tuleks erikorra ajal reeglina dokument, milles on vormistatud haldusakt, adressaadile kätte toimetada. Ühelgi muul juhul ei saa haldusorganil olla kindlust, et isik on haldusaktist teada saanud ning eelduslikult hakkab seda ka täitma. Samas just erikorra ajal sõltub sellest, kas isik on haldusaktist teada saanud ja seda täitma asub avaliku korra kaitse, riigi julgeolek või riigikaitse teostamine. Erikorra ajal ei peaks dokumendi, milles on vormistatud haldusakt, kättetoimetamine olema seaduse tasemel detailselt reguleeritud, vaid läbi haldusorgani kohustuse tagada, et dokument jõuab adressaadini selle sisuga tutvumist võimaldavas vormis, ning kohustuse</p>
--	---

	<p> seda tõendada. Muu osas peab haldusorgan saama erikorra ajal valida kättetoimetamise korraldust ja viisi kaalutusõiguse alusel;</p> <p>3) haldusmenetluses võib üldiselt piirata isikute õigusi ja vabadusi üksnes seaduse alusel (HMS § 3 lõige 1), mis eeldab piirangu alusnormi määratletust (PS § 13 lõige 2) selliselt, et see võimaldaks piirangu õiguspärasust kontrollida (PS § 15 lõige 1). ErSS § 4 kohaselt võib erakorralise seisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata isikute õigusi ja vabadusi üldise nimekirja alusel. ErSS § 17, § 18 lõike 2 punktides 2 – 5, § 19 ning § 20 lõikes 3 on määratud loeteludena Vabariigi Valitsuse, erakorralise seisukorra juhi, sisekaitseüleväe ning Riigikohtu piiratud isikute õigused ja vabadused. Autor on seisukohal, et selline regulatsioon ei vasta põhiseadusele ning iga põhiõiguse piirang peab olema seaduses piisavalt määratletud. Määratletuse võib tagada läbi õigusi ja vabadusi piirava meetme reguleerimise. Kuna osaliselt on need põhiõigused ja –vabadused piiratud ka tavakorral ajal riikliku järelevalve meetmetena, peab autor vajalikuks täpsustada piirangute täpsustamise läbi riikliku järelevalve meetmete regulatsiooni täiendamise;</p>
<p>3) Milliseid erisusi saab PS, HMS ja KorS'i alusel teha (nt sh hea halduse põhimõtte riive lubatavus) ning milliseid erisusi tuleks teha eriseadustes haldusmenetluse reeglites hädalukorras, erikordade, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal? Kas PS § 130 tulenevalt on välistatud PS §-st 14 tuletatud hea halduse põhimõtte piiramine või piiramine enam, kui see on rahuajal tavakorras piiratud?</p> <p>5) [--] Kas õigusselguse huvides on vaja HMS § 40 lõike 3 punkti 1, § 55 lõikest 2 ja teistest üldistest normidest tulenevaid erisusi eriseadustes või nende rakendusaktides taasehitada ning millisel viisil seda adressesaadi jaoks õigusselgelt teha (sh juhendid, eeskirjad jms haldusväliselt mitte siduvad dokumendid)?</p>	<p>Menetlusnormide ülesanne on tagada haldusotsuste sisu õigsus ja kontrollitavus ning nende tähtsus on seda suurem, mida avaram kaalutusõigus on haldusorganile sisulise otsuse tegemisel jäetud. PS § 14 tagab üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele. PS § 14 sisaldab isiku subjektiivset õigust nõuda ja riigi, eelkõige seadusandja, objektiivset kohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse. Hea halduse põhimõtte ei eelda kirjalikku menetlust, kõigi menetlusosaliste kaasamist, menetlustoimingute protokollimist või muid kiiret või edasilükkamatut tegutsemist takistavate toimingute sooritamist, kuid nõuab menetluse reeglite täpset määratlemist seaduse tasemel või täpsustamist haldusorgani tegevuses. Kriisi või erikorra ajaks tavakorrast erinevate menetlusreeglite kehtestamine ei piira hea halduse põhimõtet, vaid rakendab seda tavakorrast erinevalt. Kriisi ja erikorra ajal resolutsioonina antud haldusaktide puhul on oluline see, et haldusorganil oleks võimalik tagantjärei isiku taotluse alusel või kohtumenetluses haldusakti põhjendusi täiendada ja täpsustada. HMS § 55 lõikes 2 sätestatud muus vormis haldusakti andmise alused on sisuliselt täiendatud KorS riikliku järelevalve meetmete kohaldamise ja vahetu sunni kohaldamise volitustega.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) HMS'i §-des 35-37, § 40 lõige 3, § 55 lõige 2 ja § 62 lõiked 2 ja 5 on sisemised vastuolud, mis on ületatavad tõlgendamise teel, kuid tõlgendamise tulemus ei ole ühene ega õigusselge. Tegemist ei ole kriisi ega erikorra lahendamise seotud spetsiifilise probleemiga, aga see avaldab mõju ka kriisi ja erikorra lahendamise haldusmenetlusele. Autor teeb ettepaneku täiendada HMS § 35 – 37 viitega HMS § 40 lõikele 3 ning HMS § 62 viitega HMS § 55 lõikele 2; 2) HMS § 5 lõiked 1 ja 2 ning §-d 55 ja 56 võimaldavad koostada kirjalikku haldusakti ka väga nappide põhjendustega. HMS-is ei ole siiski selgelt eristatud kirjalikult põhjendatud haldusakti ja resolutsioonina antavat haldusakti. Kriisi ja erikorra ajal on eriti oluline, et haldusorgan saaks anda haldusakti resolutsioonina ning tal oleks võimalik pärast isiku taotluse või kohtumenetluses haldusakti täiendavalt põhjendada. Autor teeb ettepaneku täiendada HMS-i haldusakti resolutsiooniga vormistamise regulatsiooniga. Resolutsioonina haldusakti vormistamine ei ole spetsiifiliselt kriisi või erikorra menetluse küsimus, vaid on kohaldatav haldusmenetluses ka tavakorral ajal või edasilükkamatul tegutsemisel erikorda väljakuulutamata.

	<p>3) HMS § 55 lõikes 2 reguleeritakse muus vormis haldusakti andmise tingimusi oluliselt kitsamalt, kui seda on praktikas ning eriti riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamisel tunnustatud. Samaselt riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamisega on mitmed kriisi ja erikorra lahendamise meetmed kohaldatavad muus vormis (nt tee tõkestamise ja liikluskorraldusvahendite paigaldamisega). Autor teeb ettepaneku viia HMS § 55 lõike 2 regulatsioon vastavusse õiguskorras ja praktikas tunnustatud muus vormis haldustki andmise alustega.</p>
<p>4) Millised on võimalused menetlusnõuete ja pädevusnormide ühtlustamiseks, st kas punktis 3 välja pakutud erisusi saaks samas ulatuses kohaldada nii hädaolukorras, erikordades kui ka mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal?</p>	<p>Kriisi ja erikorra lahendamisel võib riik reageerida koondamise või hajutamise põhimõtte kohaselt. Koondamine tagab ressursi fokuseeritud kasutamise ja lihtsustab juhtimisahelat (käsuliini). Hajutamine tagab kogu rahva suurema kaasatuse ning erinevate ja omaalgatuslike lahendustega reageerimise, kahjustatud ressursi asendamise ning on võimaline enesekorralduseks ka kõrgema juhtimistasandi puudumisel. Tavakorra ajal eristatakse selgelt strateegilist planeerimist (arengukavad), organisatsiooni juhtimist (tegevusplaan ja jooksvad ülesanded) ja funktsiooni juhtimist (projekti, valdkonna või protsessi juhtimine), kuid kriisi ja erikorra ajal on vajalik eristada strateegilist-, taktikalist- ja operatiivset juhtimist. Viimased on sündmuse lahendamise või operatiivjuhtimise tasemed – strateegilisel tasemel otsustatakse põhimõttelised küsimused, taktikalisel tasemel otsustatakse juhtumit tervikuna puudutavad küsimused ja logistika ning operatiivsel tasemel täidetakse konkreetset ülesannet. Ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevalt jäävad korrakaitseorganitele nende pädevuses olevad ülesanded ja volitused (operatiivne juhtimine), kuid strateegilise ja taktikalise juhtimise tasandil võib valdkondlik ja ametkondlik juhtimine (ministeriaalne juhtimine) asendada kriisi või erikorra juhi, staabi ning löigu või valdkonnajuhtide pädevuse ja volitustega. Kehtiva õiguse kitsaskohad on tingitud osaliselt sellest, et ei eristata valdkonniti selgelt koondamist ja hajutamist ning strateegilist-, taktikalist- ja operatiivset juhtimist.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) analüüsist nähtub, et pädevus-, alus- ja menetlusnormide ühtlustamise alused on kõigi kriiside ja erikordade ajal ühetaolised. Oluline on eristada koondamise põhimõttel ja hajutamise põhimõttel korraldatud erikorra juhtimise valdkondi, samuti erikorra lahendamise strateegilist, taktikalist ja operatiivset juhtimist. Autor teeb ettepaneku reguleerida pädevus-, alus- ja menetlusnormid erikordade lahendamisel võimalikult ühetaoliselt, arvestades põhiseadusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevaid erisusi; 2) autor mõönab, et analüüsi järeldused on kohaldatavad eriolukorra, erakorralise seisukorra, kaitsevalmiduse kõrgendamise ja sõjaseisukorra suhtes, kuid ei ole kohaldatavad mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni suhtes. Mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni tuleks käsitleda erikorra lahendamise seisukohalt pigem ühe ülesande või meetme kohaldamisena, isegi kui see otsustatakse strateegilisel tasemel konstitutiivse otsusena.
<p>6) Milliseid erisusi saab ja tuleks teha erikordades õigustloovate aktide menetlemisreeglites (HÕNTE, VVSis ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses)? [--]</p>	<p>Seadusandluse alused on reguleeritud PS §-s 59, § 65 punkt 1, § 102 – § 110, § 121 ja § 122 lõikes 2 ning määrusandluse regulatsioon PS §-s 87 punkt 6, § 94 lõige 2 ja § 96 lõige 3. Seadusandlust reguleeriva normina tuleb käsitleda ka PS § 130. Põhiseaduses ei ole antud eriolukorra juhile (HOS § 24 lõige 1 - Vabariigi Valitsuse määratud minister), erakorralise seisukorra juhile (ErSS § 18 lõige 1 – peaminister või teda asendav minister), peaministrile kui kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist juhile (RiKS § 9 lõige 1) ega Vabariigi Presidendile kui riigikaitse kõrgeimale juhile (PS § 127 lõige 1) pädevust algatada seaduse muutmise eelnõu seoses nende pädevuses oleva erikorra lahendamisega.</p>

Vabariigi Presidendil on volitus jätta seadus välja kuulutamata, kui see on vastuolus põhiseadusega, ning saata Riigikohtusse abstraktseks normikontrolliks. Seda korda ei ole võimalik kasutada siis, kui seadus ei ole vastuolus põhiseadusega ning seadus tahetakse jätta väljakuulutamata poliitilistel (sh riigikaitse) kaalutlustel.

PS § 68 ja RKKTS § 51 lõike 1 kohaselt kutsub Riigikogu erakorralised istungjärgud kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul. Erakorralise istungjärgi kokkukutsumise taotlusega koos peaks algatava seaduse eelnõu, millega seoses erakorraline istungjärk kokku kutsutakse ning aeg ja päevakava (RKKTS § 91 lõikest 2). Kuna eelnõu koostamine võib võtta aega, siis toob nõue, esitada taotlusega koos nõuetekohane eelnõu, kaasa ka taotluse esitamise viibimise.

Vabariigi Valitsuse relement ega HÕNTE ei võimalda töötada välja ja kooskõlastada eelnõu kiireloomulisena. Ainsaks erandiks on õigus jätta koostamata väljatöötamiskavatsus, aga eelnõu seletuskiri, mõjude analüüs, kulude analüüs ja nende kooskõlastamine peab toimuma üldises korras.

Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:

- 1) erikorra juhil – peaminister või minister – puudub võimalus algatada seaduse muudatust sõltumatult Vabariigi Valitsusest seaduse muutmist algatada. Sellise volituse puudumist kompenseerivad hetkel väga üldiste sekkumisvolitustega seadused, mis on ilmselt vastuolus PS § 3 lõikes 1 ja § 13 lõikes 2 sätestatud seadusliku aluse ja määratletuse põhimõttega. Autor leiab, et kui õiguskord eristab peaministri või ministri pädevust erikorra juhina, siis peaksid tal olema ka Vabariigi Valitsusest sõltumatud hoovad vajalike otsuste tegemiseks, sh seaduseelnõu algatamiseks. Kehtiva põhiseaduse raamistikus võib kaaluda erikorra juhi volitust esitada erikorra lahendamiseks vajalik eelnõu Riigikogu riigikaitsekomisjoni algatamise otsustamiseks. Eelistatud lahendus oleks muuta põhiseadust selliselt, et erikorra juhil oleks volitus algatada erikorra lahendamiseks vajalik kiireloomuline seaduseelnõu, mida Riigikogu peab arutama viivitamatult lihtsustatud korras;
- 2) PS § 104 lõike 2 punktide 16 ja 17 kohaselt võib erakorralise seisukorra ja riigikaitse valdkonna seadusi kehtestada ja muuta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega. See ei võimalda kiirelt reageerida siis, kui kriisi ajal ilmneb vajadus nendes õigusaktides midagi ümber korraldada. Autor leiab, et seadustega tuleb anda Vabariigi Valitsusele või erikorra juhile volitus ulatuslikeks ümberkorraldusteks ja erandlike meetmete kohaldamiseks *praeter legem* määrusega, mis esitatakse Riigikogule kinnitamiseks. Autor peab eelistatud lahenduseks muuta põhiseadust selliselt, et riigi kaitset või julgeolekut puudutava kriisi või erikorra ajal on võimalik teha lihtsustatud korras kiiresti poolthäälteenamusega PS § 104 lõikes 2 punktides 16 ja 17 nimetatud seadustes muudatusi või arvata need seadused § 104 lõikest 2 välja ning näha riigikaitse regulatsioonide ette seaduseelnõu kiirendatud menetluse kord;
- 3) PS § 107 lõike 2 regulatsioonist tulenevalt peab Vabariigi President kuulutama välja teist korda vastu võetud seaduse, mida ta peab riigikaitse huvidega vastuolus olevaks. Samas on PS § 127 lõike 1 kohaselt Vabariigi President riigikaitse kõrgeim juht. Autor leiab, et PS § 107 lõike 2 ja PS § 127 lõike 1 vahel on vastuolu osas, mis see kohustab Vabariigi Presidenti kui riigikaitse kõrgeimat juhti kuulutama välja seaduse, mida ta peab riigikaitse huvidega vastuolus olevaks. Autor leiab, et selle vastuolu saab kõrvaldada üksnes PS § 107 lõike 2 või § 127 lõike 1 muutmise teel. Autor

	<p>eelistab lahendust, mille kohaselt võib Vabariigi President jätta pärast arupidamist Riigikaitse Nõukoguga välja kuulutamata seaduse, mis on vastuolus riigikaitse huvidega;</p> <p>4) RKKTS § 91 lõike 2 kohaselt, kui Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorda esitatakse seaduseelnõu, mida ei ole Riigikogu menetluses, antakse see eelnõu Riigikogu esimehele üle koos erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepanekuga. See imperatiivne sõnastus ei võimalda erakorralise istungjärgu päevakorda esitatavat eelnõud esitada eraldi erakorralise istungjärgu kokkukutsumise taotlusest. Eeldades, et erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise eelnõu ei ole eelnevalt ette valmistatud, siis võib vajadus valmistada selline nõuetele vastav eelnõu ette, tuua kaasa põhjendamatu viivituse Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise taotluse esitamisel. Autor teeb ettepaneku muuta RKKTS § 91 lõiget 2 ja näha seal ette kaalutusõigus või võimalus esitada eelnõu pärast taotluse Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks esitamist.</p> <p>5) RKKTS § 51 lõike 1 kohaselt tuleb Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise taotluses märkida istungjärgu toimumise aeg ja päevakord ning RKKTS § 91 lõike 2 kohaselt tuleb Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise taotlusega koos esitada ka konkreetne nõuetele vastav seaduse eelnõu. Autor leiab, et Vabariigi Valitsusel peaks olema võimalus teha ettepanek Riigikogu esimehele kutsuda Riigikogu erakorralisele istungjärgule kokku eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajaks selle lahendamiseks seoses tõusetuvate küsimuste lahendamiseks;</p> <p>6) Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruses nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ ja Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ eelnõude väljatöötamist ja kooskõlastamist reguleerivad sätted ei võimalda võtta vastu eelnõu kiiresti (v.a HÕNTE § 1 lõige 2 punkt 1, mille kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav kiireloomulise eelnõu korral). Autor on seisukohal, et eelnõude väljatöötamise ja kooskõlastamisega seotud reeglid peavad võimaldama kalduda kõrvale üldistest nõuetest üldsuse kaasamisele, mõjude analüüsile, kulude analüüsile ja seletuskirja koostamisele ning eelnõu kooskõlastamise protseduurile. Autor on seisukohal, et HÕNTE § 1 tuleb täiendada lõikega XX järgmises sõnastuses: „(XX) Käesolevas määruses sätestatud korras sätestatud nõuetest üldsuse kaasamisele, mõjude analüüsile, kulude analüüsile ja seletuskirja koostamisele ning eelnõu kooskõlastamise protseduurile, kui see on vajalik eriolukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks.“</p>
<p>7) Kui valitsusele anda nn hädadekreedi kehtestamise õigus, mis võimaldaks valitsusel kindlaksmääratud ajaperioodil vajalike piirangute seadmist enne erakorralise seisukorra/ sõjaseisukorra formaalset väljakuulutamist, siis millise õigusaktiga oleks tegemist ning millistele materiaal- ja formaalõiguslikele nõuetele peab see vastama (sh ulatus, ajaline kehtivus, hilisem parlamentaarne kontroll jne)?</p>	<p>PS §-de 109 ja 110 kohaselt võib Vabariigi President, kui Riigikogu ei saa kokku tulla, edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja. Seadlus vastab nii erakorralise dekreeდი kui hädadekreedi tunnustele. Selline dekreeდიõiguse näol on tegemist erakorralise seadusandliku õigusega, mille eesmärk on seadusandliku järjekestvuse säilitamine ja konkreetse, üksikjuhtumina ilmnenud hädasituatsiooni lahendamiseks üldkehtiva regulatsiooni kehtestamine. Kuna seadlusega ei tohi muuta ega tunnistada kehtetuks PS § 104 lõikes 2 nimetatud seadusi, ei või seadlusega muuta ka erakorralise seisukorra või riigikaitse korraldamise seisukohast olulisi riiklikke küsimusi. Arvestades Vabariigi Presidenti kui riigikaitse kõrgeimat juhti (PS § 127 lõige 1) muudab see seadluse andmise volituse sisuhõredaks.</p> <p>PS § 110 koostoimes teiste põhiseaduse sätete ning nende põhjal Riigikohtu kujundatud praktikaga sisuliselt välistab seadluse andmise.</p>

	<p>Vabariigi Presidendi seadlusele annavad kaasallkirja nii Riigikogu esimees kui peaminister ning nad saavad ka seadluse eelnõu algatada. Tegemist on sisuliselt koos-otsustamise menetlusega, millesse saab vajadusel peaministri või presidendi kaudu kaasata ka Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni või Riigikaitse Nõukogu. Kuna valitsus on seadluse andmisesse peaministri kaudu kaasatud, valitsusel peab olema parlamendi toetus ning riigikaitse kõrgeima juhina president väljendab riigivõimu ühtsust, puudub vajadus seadluse volituse andmiseks Vabariigi Valitsusele.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) PS § 109 põhineva dogmaatika kohaselt on Vabariigi Presidendi seadluses kombineeritud erakorralise ja hädadekreedi tunnused. Samas on teoorias erakorraline dekreet ja hädadekreet kõige erinevamad dekreeidi liigid. Erakorralise dekreeidi tunnustele vastavad pigem mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise, kaitsevalmiduse kõrgendamine või üksikute <i>praeter legem</i> volituste realiseerimine (nt riigist lahkumise keelu kehtestamine). Nüüdisaegse demokraatliku õigusriigi dogmaatikas võiksid erakorralise dekreeidi tunnustele vastavad otsustused võrdsustatavad määruste või määrusega võrdse õigusjõuga üldkorraldustena. Autor leiab, et riigiõiguse dogmaatikas tuleks loobuda Vabariigi Presidendi seadlusele samaaegselt nii erakorralise dekreeidi kui ka hädadekreedi tunnuste omistamine ning käsitleda seadlust pigem volitusena erakorralise dekreeidi andmiseks; 2) PS § 110 koostoimes teiste põhiseaduse sätete ning nende põhjal Riigikohtu kujundatud praktikaga sisuliselt välistab seadluse andmise. PS § 104 lõike 2 ja § 110 koostoimes tulenevalt ei või seadlusega reguleerida erakorralise seisukorra ega riigi julgeoleku ja riigikaitse seisukohalt olulisi riigielu küsimusi, samas kui PS § 109 lõige 1 kohaselt võib seadluse anda üksnes „edasilükkamatute riiklike vajaduste korral“. Autor on seisukohal, et regulatsioon on vastuoluline ning vastuolu ei ole võimalik pelgalt tõlgendamise üle. Vastuolu võiks ületada nii sellega, et PS § 104 lõikest 2 jäetakse punktid 16 ja 17 välja kui ka sellega, et PS §-st 110 jäetakse viide PS § 104 lõikele 2 välja või PS § 110 tervikuna välja; 3) PS § 109 lõike 1 mõistet „Riigikogu ei saa kokku tulla“ tuleks tõlgendada selliselt, et parlamentaarne debatt lahendatavas õiguslikus küsimuses ei ole võimalik. Dekreeidi või ajutise seaduse andmise volitust tuleks käsitleda edasilükkamatu meetmena ajaks, millal Riigikogu on saanud lahendamist vajava õigusliku küsimuse läbi arutada ja vaielda, et siis ajutine lahendus kas kinnitada, kehtetuks tunnistada või muudetud kujul kehtestada. Autor teeb ettepaneku reguleerida küsimus riigi julgeolekut ja riigikaitset (sh erakorralist seisukorda) reguleerivates õigusaktides. Eelistatud lahendus oleks muuta põhiseadust ja viia eelkirjeldatud kujul regulatsioon üle riigikaitset reguleerivasse peatükki.
<p>8) Millised on erikorra lahendamiseks antud vasturääkivate korralduste puhul prioriteetsust omavad õigusaktid? Kas vasturääkivate korralduste puhul peaks olema tagatud alati kõrgemal asuva juhi otsuse ülimuslikkus? Kas haldusakti vaidlustamise üldised ja erinormid võimaldavad kõrgemal asuva juhi sekkumisõigust (teenistusliku järelevalve piirangud</p>	<p>RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 alusel antava korralduse osas ei ole selge, kas tegemist on siseakti või haldusaktiga. Sise- ja välissuhte eristamise seisukohalt võib RiKS § 9 lõigetes 3 ja 5 nimetatud korraldusi käsitleda sarnaselt teenistusliku järelevalve tehtava ettekirjutusega. Eesmärgi ja kontrolli ulatuse järgi on korraldus suunatud eelkõige teise haldusorgani tegevuse õiguspärasuse hindamisele. Korralduse andja hindab pädeva haldusorgani tegevuse õiguspärasust ning tuvastades, et pädev haldusorgan on õigusvastaselt tegevusetu või viivituses, annab korralduse koheseks tegutsemiseks. Korraldus antakse seoses operatiivse pädevuse kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise ja sõjaseisukorra lahendamise neile allutatud haldusorganitele. Seega on RiKS § 9 lõigete 3 ja 5 alusel antavad korraldused siseaktid.</p>

<p>VVS § 93 lõige 6, vaideorgani pädevuse määratletus HMS § 73 jt)?</p>	<p>RiKS § 9 lõigete 3 ja 6 alusel antud korraldused puudutavad erineva juhtimistasandi küsimusi ning ei tohiks seetõttu kokku langeda. Kõrgema juhtimistasandi strateegilised ja olulised taktikalised korraldused ja juhised on aluseks ma madalamal taktikalisel ja operatiivsel juhtimistasandil korralduste ja juhiste andmiseks ning viimased peavad olema esimestega kooskõlas.</p> <p>Kui peaministri korraldus sõjaseisukorra lahendamiseks läheb vastuollu sama küsimuses sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri või Kaitseväe juhataja antud korraldusega, siis tuleks peaministri ja viimaste vahelist suhet vaadelda operatiivjuhtimise seisukohalt kõrgema otsese juhi ja alluva vahelise suhtena. Sama suhe on ka mistahe muu järelevalve raames antava korralduse või ettekirjutuse (HOS § 24 lõige 2 ja § 25 lõige 4 ja ErSS § 18 lõike 2 punkt 1 ja § 17 lõige 2, §18 lõiked 3 ja 8, § 20 lõige 8) ja RiKS § 9 lõike 3 alusel antud peaministri korraldusega.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) RiKS § 9 lõigetes 3 ja 5 sätestatud korralduste andmise regulatsioon on segamini üldise juhtimispädevuse ja haldusaktide andmise või kehtetuks tunnistamise regulatsioonidega. Kui RiKS § 9 lõike 1 kohaselt on peaminister kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise ja sõjaseisukorra lahendamise juht, kellele peaksid alluma sisuliselt kõik sündmuse lahendamisse kaasatud haldusorganid ja isikud, siis korralduse andmise volituse piiratud ulatus tekitab pigem segadust. Autor on seisukohal, et korralduse andmise regulatsioon tuleks koondada eraldi paragrahvi või jakku ning olema vastavuses tegeliku juhtimisulatus ja –tasemega; 2) RiKS § 9 lõigetes 3 ja 5 on reguleeritud küll korralduste andmise volitus, kuid ei ole reguleeritud nende korralduste täitmise tagamist või järelevalvet üldiselt. Teenistusliku järelevalve ja haldusjärelevalve kohaldamine on problemaatiline, kuna viimased lähtuvad tavakorraga määratud teenistuslikust alluvusest ja seadustega määratud ülesannetest, mitte operatiivsest alluvusest ega vasta sündmuse lahendamisel tekkivate vaidluste iseloomule. Autor on seisukohal, et lisaks korralduste andmise selgele regulatsioonile tuleks seaduses reguleerida ka nende järelevalve. Järelevalve regulatsioon peab vastama kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise ja sõjaseisukorra lahendamise vajadusele, nt katkema volitust ettekirjutusega täpsustada ja täiendada strateegilise tasandi korraldusi ja juhiseid taktikalisel või operatiivsel tasandil.
<p>9) Kas erikorras täitevvõimu antud korraldused saavad olla ministri, ametiasutuse ja kohalike omavalitsuste haldusaktide suhtes prioriteetsed ning kas täitevvõimule antud volitus tühistada haldusakte on kooskõlas õiguskindluse põhimõttega? Kas selline pädevus välistab kohtuliku kaitse ning kas kohtumenetluse alustamine välistab haldusakti tühistamise kõrgema haldusorgani (ministri jt) poolt?</p>	<p>RiKS § 9 on antud volitused teiste haldusorganite haldusaktide (sh toimingute sooritamise otsuste) kehtetuks tunnistamiseks. Eristada tuleb kehtivuse konkurentsi ja kohaldamise konkurentsi. Erikorra ajal antud haldusaktide, mis reguleerivad sama õiguslikku küsimust, näol on tegemist erinormidega ning kohaldada tuleb RiKS § 9 lõike 2 või muu sarnase alusnormi alusel antud haldusakti (kehtivuse konkurents). Kui erikorra ajal antud haldusakt ei reguleeri sama õiguslikku küsimust, siis kehtivuse konkurentsi ei ole. Kuigi haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks on tõenäoliselt muust õiguslikust kohustusest olulisemad, siis sellega konkreetsele isikule pandud kohustus või selle kohustuse kohaldamine konkreetse isiku suhtes ei pruugi olla muust õiguslikust kohustusest ilmselgelt olulisem. Kui isik õiguspäraselt täidab ühte konkureerivatest kohustustest, mis on vähemalt sama oluline kui rikutav kohustus, siis on tema suhtes haldussunni kohaldamine suure tõenäosusega ebaproportsionaalne ning haldusorgan peab seda igal üksikul juhtumil kaaluma. Erikorras täitevvõimu antud korraldused ei ole automaatselt haldusaktide suhtes prioriteetsed, kuid need võivad muutuda kehtivuse konkurentsi ja kohaldamise konkurentsi reegleid arvestades esmatähtsateks. See,</p>

	<p>kas kriisi või erikorra lahendamiseks antud haldusakt tõrjub muu haldusakti kehtivuse (kehtivuse konkurents) või sellest tulenevat kohustust tuleb täita teise kohustuse suhtes eelisjärjekorras (kohaldamise konkurents) on fakti küsimus, mis tuleb igal üksikjuhtumil tuvastada. Õigusselguse huvides võiks seadusega näha ette avaliku võimu volituse peatada konkureerivatest õigussuhetest tuleneva kohustuse täitmiseks antud haldusakt, mis on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks, täitmise ajaks või muude kohustuste automaatse peatumise.</p> <p>Riigi julgeoleku ja –kaitse tagamiseks haldusakti kehtetuks tunnistamine ei erine olemuslikult, selle kohaldamise aja ega ulatuse poolest kehtivas õiguses pikka aega kehtinud haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalustest. Isik saab esitada eelkõige vastuargumendina HMS § 67 tuleneva usalduse kaitse arvestamise nõude, mida haldusorgan saab avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamise vastu kõrval arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalumisel. Kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS § 67 lõige 3).</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) kriisi ja erikorra lahendamiseks täitevvõimu antud korraldused ei ole automaatselt teiste haldusaktide suhtes prioriteetsed, kuid need võivad muutuda kehtivuse konkurentsi ja kohaldamise konkurentsi reegleid arvestades esmatähtsateks. See, kas kriisi või erikorra lahendamiseks antud haldusakt tõrjub muu haldusakti kehtivuse (kehtivuse konkurents) või sellest tulenevat kohustust tuleb täita teise kohustuse suhtes eelisjärjekorras (kohaldamise konkurents) on fakti küsimus, mis tuleb igal üksikjuhtumil tuvastada. Autor teeb ettepaneku näha õigusselguse huvides seadusega ette avaliku võimu volituse peatada konkureerivatest õigussuhetest tuleneva kohustuse täitmine haldusakti, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks, täitmise ajaks või muude kohustuste seaduse alusel ilma eraldi haldusakti andmata peatumise; 2) haldusakti kehtetuks tunnistamine riigi julgeoleku ja –kaitse tagamiseks ei erine olemuslikult, selle kohaldamise aja ega ulatuse poolest kehtivas õiguses pikka aega kehtinud haldusakti kehtetuks tunnistamise muudest võimalustest. Isik saab esitada eelkõige vastuargumendina HMS § 67 tuleneva usalduse kaitse arvestamise nõude, mida haldusorgan saab avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamise vastu kõrval arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalumisel. Kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS § 67 lõige 3). Autor teeb ettepaneku näha usalduse kaitse tagamiseks ette õiglase hüvitise määramise ja maksmise kohustus, kui haldusorgan tunnistab riigi julgeoleku ja riigikaitse huvides õiguspäraselt antud haldusakti isiku kahjuks kehtetuks; 3) erikorra ajal selle juhtimise eest vastutavatele organitele antud pädevus tühistada haldusakte ei välista isiku kohtulikku kaitset ning isik võib sõltuvata haldusakti kehtetuks tunnistamisest kohtumenetluse korras esitada kaebuse haldusakti tühistamiseks või õigust vastasuse tuvastamiseks, kahju hüvitamiseks või heastamiseks. Autor on seisukohal, et kehtivat õigust ei ole vaja selles osas muuta; 4) kohtumenetluse alustamine haldusakti tühistamise või muus haldusaktiga seotud nõudes ei välista haldusakti kehtetuks tunnistamist,
--	--

	<p>muutmist ega peatamist erikorra haldusorgani poolt. Autor on seisukohal, et kehtivat õigust ei ole vaja selles osas muuta;</p>
<p>10) Milliseid õiguslikke tagajärgi toob erikorras täitevvõimu antud volitus anda korraldusi, mis on ministri, ametiasutuse ja kohalike omavalitsuste haldusaktide suhtes prioriteetsed?</p>	<p>RiKS § 9 lõike 2 alusel erikorra lahendamiseks antud haldusakt toob kaasa õiguslikke tagajärgi siis, kui ta kehtivuse konkurentsist tulenevalt tõrjub teise haldusorgani varasema haldusakti kehtivuse või kohaldamise konkurentsist tulenevalt tõrjub teise haldusorgani varasema haldusakti täitmise. RiKS § 9 lõike 2 alusel antavad haldusaktid on valdavalt üldiste põhiõiguste ja –vabaduste ja seadusest tulenevate subjektiivsete õiguste piiramisega, mis ei ole konkurentsist muu haldusaktiga. Erandina on RiKS § 20 lõike 7 alusel teatud meediateenuste piiramine olla konkurentsist selle meediateenuse osutamiseks antava loa. RiKS § 20 lõike 2 alusel avalike ürituste ja koosolekute keelamine võib olla konkurentsist nende koosolekute korraldamiseks antud lubadega. Mõlemal juhul on tegemist kehtivuse konkurentsiga. Rakendav organ peab loa kehtivuse peatamisel või loa kehtetuks tunnistamisel hindama, kas kohaldatud piirangust tulenevalt tuleb luba tervikuna peatada või kehtetuks tunnistada või osaliselt.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) RiKS § 9 lõike 2 ning sellega seotud RiKS §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 sätestatud piirangute kohaldamine puudutab reeglina põhiõigusi ja –vabadusi üldiselt ja ei eelda varasemate haldusaktide muutmist. RiKS § 20 lõigete 2 ja 7 alusel kehtestatav piirang võib olla kehtivuse konkurentsist varasemate lubadega. Autor on seisukohal, et piirangu kehtestamine on erinorm varasema loa suhtes ning välistab loast tuleneva õiguse kehtivuse; 2) RiKS § 9 lõike 2 alusel §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 piirangu kehtestamine toob kaasa kehtivuse konkurentsist ning sellega välistab varasemast haldusaktist tuleneva õiguse teostamise ilma seda haldusakti kehtetuks tunnistamata. Autor leiab, et õiguselguse huvide peaks loa andnud haldusorgan täiendavalt hindama, kas piiravast meetmest tulenevalt tuleb luba tervikuna või osaliselt peatada või kehtetuks tunnistada – adressaadi jaoks ei pruugi ilma haldusorgani poolt luba peatamata või kehtetuks tunnistamata olla selge, millises osas piirav meede välistab formaalselt kehtivast loast tuleneva õiguse.
<p>11) Kas täitevvõimule antud volitus tühistada haldusakte võimaldab tühistada haldusakte, mis on seotud EL õigusega (nt EL toetuste maksimisega)?</p>	<p>Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu art 4 lõikele 2 jääb riigi julgeolek iga liikmesriigi ainupädevusse. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu art 5 lõikele 2 tegutseb liit kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele. Eelnevast võib aru saada selliselt, et Euroopa Liidu õigust ei või tõlgendada ega kohaldada viisil, millega see tungiks liikmesriikide pädevusse, eelkõige riigi julgeoleku tagamise valdkonnas. Seega ka piirangud, mida liikmesriik kohaldab seoses riigi julgeoleku tagamisega, kehtivad ka Euroopa Liidu õiguse alusel või institutsioonid antud haldusaktide suhtes.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Euroopa Liidu õigus ei reguleeri ega takista liikmesriigil ainupädevalt kohaldada meetmeid, mis on vajalikud riigi julgeoleku tagamiseks. Pädevuse andmise põhimõttest tulenevalt ei saa Euroopa Liidu õigus laieneda alale, mida Euroopa Liidule ei ole antud, eelkõige riigikaitse ja riigi julgeoleku tagamine. Autor on seisukohal, et RiKS § 9 alusel piirangute, mis võivad mõjutada Euroopa Liidu õiguse kohaldamist kehtestamisel tuleb haldusakti põhjenduses selgelt märkida, et tegemist on riigi julgeoleku tagamise eesmärgil kohaldatava piiranguga;

	<p>2) Euroopa Liidu toimimise lepingu art 4 lõike 2 ja art 5 lõike 2 kohaselt on selgelt välistatud Euroopa Liidu õiguse kohaldamine ja üliluslikkus riigi julgeoleku tagamise valdkonnas. Autor on seisukohal, et tegemist on Euroopa Liidu õigusest enesest tuleneva piiranguga, mida ei pea ega autori hinnangul ka tohi täiendavalt reguleerida riigisiseses õiguses.</p>
<p>12) Milline peab olema põhiõiguste ja –vabaduste piiramise haldusakti kehtetuks muutumise kord, juhul kui haldusakti piirav eesmärk saavutatakse erikorra ajal? Kas haldusakt saab muutuda kehtetuks <i>eo ipso</i>? Kuidas lahendada vaidlused selle üle, kui haldusõigussuhte pooltel on erineval seisukohal haldusakti täitmise (HMS § 61 lõige 2) või eesmärgi saavutamise (RiKS § 10 lõige 4) või teiste riigorganite vahel, kellele HMS § 60 alusel on haldusakti resolutiivosa siduv, kuid kes soovivad asuda teostama oma rahuaja tavakorrale vastavat pädevust?</p>	<p>HMS § 61 lõike 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Haldusakti lõppemist kohustuse täitmisega ei ole autorile teada olevalt kohtupraktikas eraldi käsitletud²⁰⁷. Haldusakti adressaadil ja haldusorganil võivad olla väga erinev arusaam nii haldusaktis sisalduvast kohustusest kui ka selle täitmise vähimast lubatavast määra. Seetõttu on tõenäosus pigem suur, et haldusakti adressaat tõlgendab haldusaktist tulenevat kohustust kitsalt ja täitmise lävendit madalana, samas kui haldusorgan tõlgendab kohustust laialt ja selle täitmise lävendit kõrgena. Kuna haldusakti lõppemisega on seotud nii sellest tuleneva kohustuse kehtivus – mis võib olla piirav kriteerium mõne muu soodustava haldusakti saamiseks või õiguse teostamiseks – ning ka haldussunni kohaldamise võimalus, siis on „sellest tuleneva kohustuse täitmisega“ õigusselguse seisukohalt liiga üldine kriteerium. Seda kriteeriumit saab leevendada menetluslikult haldusakti täitmise õiguslikult siduva tuvastamisega haldusorgani poolt – tuvastava haldusakti andmine või tuvastamistoimingu sooritamine – ning selle pinnalt võimaliku õigusvaidluse lahendamine (nt haldusaktist tuleneva kohustuse täitmise või haldusakti lõppemise tuvastamiseks kohustamiskaebuse esitamisega).</p> <p>Sarnane õiguslik küsimus tõusetub RiKS § 10 lõike 3 rakendamisel. RiKS § 10 lõike 3 kohaselt muutub „piirava meetme kehtestamise haldusakt kehtetuks ning samal eesmärgil uusi haldusakte ei või anda, kui [--] piiramise eesmärk saavutatakse“. Kuna tegemist on haldusakti lõppemise tingimusega, siis lõppeb haldusakt selle tingimuse saabumisel ilma, et selle kohta peaks tuvastavat haldusakti andma või tuvastamistoimingut sooritama. Kuna enamus piiravaid meetmeid kehtestatakse RiKS § 9 lõike 2 ja mõne konkretiseeriva normi alusel, siis on kõige õigem otsida eesmärki just sellest sättest. RiKS § 9 lõike 2 kohaselt on piiravat meetet kohaldava haldusakti eesmärk „vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks“²⁰⁸. Seega võib haldusakt lõppeda nii hetkest, a) kui oht riigi julgeolekule on ennetatud või tõrjutud või b) kui vältimatut vajadust piirangut kohaldada on lõppenud (või saabuvad mõlemad tingimused samaaegselt).</p> <p>Piirava meetme lõppemise täpne ja ühene määratletavus pole oluline pelgalt selle tõttu, et samast hetkest saavad kõik piirava meetme adressaadid taas asuda enda põhiõigust ja –vabadust teostama (ning nende teadmatus piirangu lõppemisest toob kaasa põhiõiguse ja –vabaduse alusetu riive), vaid samast</p>

²⁰⁷ Haldusakti täitmist on käsitletud eelkõige seoses haldussunni kohaldamisega. Kohus on leidnud, et „[s]unniraha rakendamisel peab haldusorgan kontrollima vaid sunnivahendi rakendamise, mitte ettekirjutuse tegemise eeldusi. ATSS § 8 lg 3 p 1 välistab sunnivahendi rakendamise, kui ettekirjutuse kehtivus on lõppenud või kui ettekirjutus on tähtaja jooksul täidetud.“ (RKHKo 27.10.2015, 3-3-1-31-15, p 14) Ka selles kontekstis ei ole kohus analüüsinud autorile teada olevalt, kuidas jaguneb tõendamiskoormus juhul, kui poolte vahel on vaidlus haldusaktist tuleneva kohustuse täitmise või selle aja küsimuses.

²⁰⁸ Sätet sõna-sõnaliselt tõlgendades tuleks asuda seisukohale, et piiravaid meetmeid ei või kohaldada ohu väljaselgitamise ega rikkumise kõrvaldamise eesmärgil. Ilmselt nii kitsalt seda sätet siiski tõlgendama ei pea. Ohu ennetamine on ohukahtlusele eelnev staadium ning kui ohu ennetamiseks võib meetmeid kasutada, siis ei ole seaduse üldise eesmärgiga kooskõlas, kui ohukahtluse korral meetmeid kohaldada ei saaks. Rikkumise kõrvaldamine on hõlmatud ka vahetu ohu tõrjumisest ning vähemalt selles kattavas osas on varjatult ka rikkumise kõrvaldamise eesmärk sättest tuletatav.

hetkest lõppeb ka isikute, kelle jaoks piirav meede oli vääramatuks jõuks, jaoks kohustuse rikkumise vabandatavus.

Näiteks võib RiKS § 20 lõike 4 kohaselt Vabariigi Valitsus kuni sõjaseisukorra lõppemiseni piirata teatud liiki või teatud tunnustele vastavate vallasasjade müüki, keelata nende väljaveo riigist või teatud piirkonnast, samuti määrata neile sundhindu juhul, kui need vallasasjad on vajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või riigi sõjalise kaitsmise toetamiseks. Sellise piirangu kehtestamine võib müüja jaoks olla vääramatu jõud tema ja lepingupartneri vahelise lepingu kaupade müügiks, väljaveoks või teatud hinnaga müügiks täitmisel. Niipea, kui piiramise eesmärk saavutatakse, lõppeb ka piiravat meedet kohaldav haldusakt ning isik peaks hakkama kohe-selt täitma enda lepingust tulenevat kohustust. Teadmatus sellest, et piirava meetme haldusakt lõppes, võib küll vabastada süüst või tahtlusest, aga ei vabasta vastutusest. Viimane võib viia olulise varalise ja mainekahju tekkimiseni.

Järgnevalt vaatleme, millal võivad tingimused **a)** kui oht riigi julgeolekule on ennetatud või tõrjutud või **b)** kui vältimatu vajadus piirangut kohaldada on lõppenud, saabuda ja kuidas neid ära tunda. Terminit „riigi julgeolek“ ei ole kehtivas õiguses määratletud, kuid näiteks JAS § 2 lõikest 1 võiks järeldada, et riigi julgeolek on tagatud, kui põhiseaduslik kord püsib. Terminit „põhiseaduslik kord“ ei ole kehtivas õiguses määratletud. Riigi julgeolekut võib määratleda ka läbi riigi territoriaalse terviklikkuse, poliitilise süsteemi ja õiguskorra oluliste põhimõtete püsimise. Samas võib riigi julgeolekut määratleda ka kitsalt sõjaliselt kui piisavat heidutust relvastatud sissetungi või muu agressiooni vastu. Sellest nähtuvalt ei ole võimalik kehtiva õiguse pinnalt üheselt vastata, millal on oht riigi julgeolekule ennetatud või tõrjutud, veel vähem saab see olla siis piirava meetme adressaadile iseseisvalt arusaadav.

Teisalt võib piirava meetme haldusakti lõppemise tuua kaasa ka see, kui lõppeb vältimatu vajadus piirangut kohaldada. Subjektiivselt on ilmselt suur hulk piirava meetme adressaate piirangu kohaldamise ajal seisukohal, et vajadus piirangu kohaldamise järgi puudus või puudus vajadus kohaldada piirangut nende suhtes või polnud see vajadus vältimatu. Vältimatu vajadus piirava meetme kohaldamise järgi võib olla objektiivne, aga ka poliitiline (subjektiivne). Objektiivselt on piirang vältimatult vajalik siis, kui ühegi teise ükskõik kui kalli või haruldase tehnoloogia või vahendiga ei ole võimalik sama eesmärki saavutada. Kui eesmärki on objektiivselt võimalik saavutada muu vahendiga, mis võib olla küll raske ja kulukas, siis objektiivselt ei ole kriteerium „vältimatult vajalik“ täidetud. Subjektiivselt võib olla piirangu kohaldamine vältimatult vajalik ideoloogilistel ja poliitilistel kaalutlustel. Näiteks RiKS § 20 lõike 6 alusel kehtestatud keeld, edastada massiteabevahendis teatud sisuga teavet, võib olla mõne poliitilise liikumise või erakonna vaates vältimatult vajalik ning teise arusaamade kohaselt ülemäärane kas arvamuste vabaduse rikkumise või alternatiivsete teabeallikate kättesaadavuse tõttu (mille kasutamist ja usutavust keeld pelgalt legitimeeriks).

Viimase arutelu pinnalt tuleb veel täiendavalt küsida, kas piirava meetme haldusakt lõppeb kõigi adressaatide jaoks ühel ajal või tuleb haldusakti lõppemist hinnata iga konkreetse adressaadi seisukohalt (nt kui üks ettevõtja A on kogu oma toidukauba võõrandanud RiKS § 20 lõike 4 alusel määratud sundhinnaga, aga on veel teisi ettevõtjaid C, D ja E, kellel kaupa jätkub, kas siis piirang kehtib A suhtes edasi või lõppeb A suhtes ning kehtib edasi ainult C, D ja E suhtes). Veelgi enam, mõne piirangu puhul saab küsida, kas see piirang algusest peale kehtib kõigi ettevõtjate ja tehnoloogiate suhtes. Näiteks võib RiKS § 20 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsus kuni sõjaseisukorra lõppemiseni piirata sidevahendite kasutamist juhul, kui on alust arvata, et nende vahendusel levitatakse teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või

muul viisil riigi julgeolekut. Sellisel juhul võib seada kahtluse alla, kas riigile ja valitsusele ustavate sidevahendite operaatorite tegevust saab üldse piirata ning kas piirang kehtib nendele kasutajatele, kes kasutavad tehniliselt lihtsaid seadmeid, mida ei saa ohtliku teabe mõjusaks edastamiseks kasutada, teenuse osutamise osas. Haldusakti lõppemise seisukohalt on oluline, kas pelgalt asjaolu, et teatud sidevahendite operaator muudab oma avalikku hoiakut või võtab alternatiivselt kasutusele lihtsamad ja mõjusa sõnumi edastamist taksitavad seadmed, võimaldab tal ilma luba taotlemata asuda teenust osutama (või muudab piirangu jätkumise automaatselt ebaseaduslikuks).

Eelnevaga seoses on vaja vastata järgmistele küsimustele:

- 1. Milline peab olema põhiõiguste ja –vabaduste piiramise haldusakti kehtetuks muutmise kord, juhul kui haldusakti piirav eesmärk saavutatakse erikorra ajal?** Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise haldusakti lõppemine peab olema ajaliselt selgelt määratletav ning adressaadi jaoks üheselt tajutav. Kõige selgemini on määratletav haldusakti lõppemine siis, kui lõppemise asjaolu tuvastatakse haldusakti andmise või tuvastamistoimingu sooritamisega ning see haldusakt või toimingu dokument toimetatakse adressaatidele kätte või avaldatakse meedias. Erinevalt konstitutiivsest (erikorra lõpetamine) või regulatiivsest haldusaktist (haldusakti kehtetuks tunnistamine) on tuvastav haldusakt üksnes fakti tuvastamine ning seetõttu ei ole ka reeglina vaieldav. Küll võivad isikud enda õigusi kaitsta kohustamiskaebuse esitamisega, kui nende hinnangul on haldusakti lõppemise asjaolud saabunud, aga haldusorgan ei ole haldusakti andnud.
- 2. Kas haldusakt saab muutuda kehtetuks *eo ipso*?** Nii nagu HMS § 61 lõikes 2 sätestatud tunnused „õiguse ärakasutamisega“ ja „kohustuse täitmisega“ on võimalik haldusakti lõppemise siduda muu nõ iseeneslikult saabuva tingimusega, sh „eesmärgi saavutamise“ga. Haldusakti iseenesest lõppemine õiguse ärakasutamise või kohustuse täitmisega on haldusakti lõppemise tavajuht ning haldusakti lõppemine muul viisil pigem erandlik. Oluline on saavutada õigusselgus, millal see tingimus on täidetud. Kui haldusaktiga on määratud konkreetne õigus või kohustus, siis on adressaadi jaoks - eriti kui menetlus toimus tema taotluse alusel - arusaadav, millal see õigus on ära kasutatud või kohustus on täidetud (ei ole välistatud, et see arusaam erineb haldusorgani arusaamast, aga ka sellisel juhtumil on vaidluse piirid suhteliselt selgelt määratletavad). Ka haldusakti lõppemise tingimus „eesmärgi saavutamise“ga on selge juhul, kui see eesmärk on üheselt arusaadavalt, mõõdetavalt või tuvastatavalt kindlaks määratud (nt hüvitist makstakse kuni „tekitatud kahju täieliku hüvitamiseni“ või raviteenust osutatakse kuni „patsiendi käe mootorika täieliku taastumiseni“ jne). Haldusakti lõppemise iseenesliku tingimusena ei ole sobiv kasutada sellist kriteeriumi, mis ei ole üheselt määratletav, mis ei ole mõõdetav ega üheselt tuvastatav või muul viisil selgepiiriline.
- 3. Kuidas lahendada vaidlused haldusorgani ja menetlusosaliste vahel, kui nad on erineval seisukohal haldusakti täitmise (HMS § 61 lõige 2) või eesmärgi saavutamise (RiKS § 10 lõige 4) üle?** Vastavalt HKMS § 37 lõike 2 punktile 6 võib isik, kelle põhiõigusi ja –vabadusi on haldusaktiga piiratud, esitada halduskohtule tuvastamiskaebuse haldusakti kehtivuse või lõppemise kui faktilise asjaolu tuvastamiseks. HKMS § 37 lõike 4 kohaselt peab kaebaja tuvastamiskaebuses selgitama, miks kaebuse esitamine on vajalik kaebaja õiguste kaitseks. Selliseks põhjuseks võib olla nii soov

	<p>teostada oma õigusi, mida haldusaktiga on piiratud, või lõpetada kohustuse, mille haldusakt on isikule pannud, täitmine ning ta ise ei saa tuvastada, kas haldusakti lõppemise aluseks olev asjaolu esineb või mitte. Tuvastamiskaebuse võib esitada üksnes juhul, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid (HKMS § 45 lõige 2). Isik ei saa esitada tühistamiskaebust, kuna kaebuse esitamise hetkel ei ole teada, kas haldusakt kehtib või mitte. Küll võib olla võimalus esitada kohustamiskaebus, et haldusorgan ise tuvastaks haldusakti kehtivuse või lõppemise, kuid selle eelduseks on HKMS § 46 lõike 2 kohaselt õigusvastane keeldumine. RVastS § 6 lõike 1 kohaselt saab isik nõuda haldusakti andmist üksnes juhul, kui haldusorgan on kohustatud haldusakti andma. RiKS § 10 lõige 2 ei pane haldusorganile kohustust tuvastada haldusaktiga piiramise eesmärgi saavutamise ning seetõttu ei ole ka kohustamiskaebus kasutatav õiguskaitsevahend.</p> <p>4. Kuidas lahendada vaidlused haldusakti andnud haldusorgani ning teiste haldusorganite, kellele HMS § 60 alusel on haldusakti resolutiivosa siduv, kuid kes soovivad asuda teostama oma rahuaja tavakorrale vastavat pädevust, vahel? Reeglina ei saa haldusorgan teise haldusorgani vastu kohtusse pöörduda, vaid peab vastavalt VVS § 101 lahendama vaidlused alluvuskorras. Arvestades, et piiravat meetet kohaldab reeglina Vabariigi Valitsus, aga ka peaminister või minister, siis ei ole VVS § 101 vaidluste lahendamise kord tõhusalt kohaldatav (VVS § 101 kohaselt lahendab vaidluse lõppastmes Vabariigi Valitsus, kui ministrid ei suuda kokkuleppele jõuda). HKMS § 44 lõike 4 kohaselt võib riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik võib esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sealhulgas omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks. Seadusest tulenev kohustus anda haldusakt või volitus kaaluda haldusakti andmist ei ole halduskandja subjektiivne õigus, vaid avaliku võimu volitus. Seetõttu ei ole võimalik ühel halduskandjal pöörduda halduskohtusse teise halduskandja vastu, kui viimase haldusorgani antu haldusakt takistab halduskandjal või tema organil seadusest tuleneva avaliku võimu volituse teostamist. Küll saab haldusorgan taotleda piiravat meetet kohaldanud haldusorganilt haldusakti muutmist või kehtetuks tunnistamist, pöörduda teenistuslikku või haldusjärelvalvet teostava haldusorgani poole järelevalvesildisega ning kasutada muid seaduslike vahendeid piiravaid meetmeid kohaldava haldusakti kehtetuks tunnistamiseks.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) analüüsi põhjal on jõutud järeldusele, et RiKS § 10 lõikes 3 sätestatud haldusakti lõppemise alus „<i>piiramise eesmärk saavutatakse</i>“ ei ole õiguselge ega selline kohaldatav. Autor on seisukohal, et haldusakti lõppemine tuleb seada sõltuvusse – kui soovitakse kehtiva sätte sisu säilitada – selle eesmärgi saavutamise tuvastamisest haldusorgani poolt. Tegemist oleks tuvastava, mitte regulatiivse (st kehtetuks tunnistamine), haldusaktiga, millega haldusorgan määraks õiguslikult siduvalt kindlaks selle, kas piiramise eesmärk on saavutatud või mitte; 2) analüüsi põhjal on jõutud järeldusele, et haldusakti kehtivus võib olla seotud <i>eo ipso</i> tingimuse saabumisega, kui haldusorganil on kohustus see asjaolu haldusakti või toiminguga tuvastada. Tuvastamise kohustuse olemasolu on tingimuseks, millal võib isik nõuda haldusorganilt haldusakti lõppemise aluseks oleva asjaolu tuvastamist – sellisel juhul annab keeldumine aluse kohustamiskaebuse esitamiseks. Kehtiva õiguse järgi võib isik esitada tuvastamiskaebuse
--	--

	<p>buse ning peab sealjuures põhjendama nii haldusakti kehtivuse lõppemise fakti olulisust kui ka muu õiguskaitselahendi puudumist. Autor on seisukohal, et piirava meetme haldusakti lõppemine on niivõrd olulise mõju ja suure ulatusega küsimus, et see tuleks tuvastada haldusaktiga. Haldusaktiga tuvastamine võimaldab objektiivsete argumentide kõrval vajadusel hinnata ka subjektiivseid aspekte ja teha erandeid või muuta sootuks algset piiravate meetmete haldusakti.</p>
<p>13) Milline on Riigikogu ning presidendi poolt antud õigusaktide suhe RiKS, ErSS alusel kehtestatud aktidega? Kas RiKS alusel antud aktid on ülimuslikud kehtivate parlamendiseaduste üle või mitte? Milline on presidendi seadluste suhe täitevvõimu kriisiolukordades antud õigusaktidega?</p>	<p>Vastavalt PS § 65 punktidele 14, 15 ja 16 Riigikogu kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. PS § 129 kohaselt võib Riigikogu põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks. PS § 128 lõike 1 kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning otsustab kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. RKKTS § 118 lõikest 1, 2 ja 4 tulenevalt otsustab Riigikogu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise või kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusega, mille eelnõu arutatakse ühel lugemisel juhtivkomisjoni määramata ja muudatusettepanekuid esitamata.</p> <p>PS § 109 ja § 110 kohaselt võib Vabariigi President, kui Riigikogu ei saa kokku tulla, edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja. Vabariigi Presidendi seadlus on seaduse jõuga õigustloov akt. (VPTKS § 14 lõige 1) PS § 127 kohaselt on riigikaitse kõrgeimaks juhiks Vabariigi President, kelle juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu. PS § 128 lõike 2 ja RiKS § 17 lõike 2 kohaselt kuulutab Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni, ootamata ära Riigikogu otsust. Vabariigi Presidendi poolt sõjaseisukorra väljakuulutamise õigusakti vormi ei ole kindlaks määratud. Vabariigi Presidendi õigusaktid on seadlus, otsus ja käskkirj. (VPTKS § 13 lõige 1) Haldusakti liigist lähtuvalt tuleks sõjaseisukord kuulutada välja otsusega – ning seda toetab ka analoogia RKKTS § 118 alusel sõjaseisukorra Riigikogu poolt otsusena väljakuulutamine, kuid VPTKS § 18 lõikest 3 võib aru saada, et kõik riigikaitse kõrgeima juhina tehtud otsused annab Vabariigi President käskkirjana. Vabariigi Presidendi õigusaktid avaldatakse Riigi Teatajas. (VPTKS § 13 lõige 3)</p> <p>Seevastu ErSS § 17, § 18 ja § 29 on loetletud Vabariigi Valitsuse, erakorralise seisukorra juhi (peaministri) ja sisekaitseülema (valdkonna eest vastutava ministri) volitused erakorralise seisukorra lahendamisel. Eelkõige on tegemist põhiõiguste ja –vabaduste piirangutega, mille õiguslikuks vormiks sisu järgi on üldkorraldus. RiKS § 9 lõike 1 kohaselt on kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise ja sõjaseisukorra lahendamise juht peaminister. RiKS § 9 lõike 2 ja teiste sätete kohaselt võivad Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister ning lõike 6 alusel ka riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister kohalda erinevaid piiravaid meetmeid. Piiravate meetmete sisuks on eelkõige konkreetsete põhiõiguste ja –vabaduste piiramine, mille õiguslikuks vormiks sisu järgi on üldkorraldus.</p> <p>Põhiseaduse kohaselt on seadused ja seadlused sama õigusjõuga ning määrused ja haldusaktid (üldkorraldused) peavad olema seaduste ja seadlustega kooskõlas. PS § 87 punkt 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus määrusi ja</p>

	<p>korraldusi seaduse alusel ja täitmiseks – see seab Vabariigi Valitsuse õigusaktid hierarhias allapoole seadustes ja seadlustest. Mõneti ebaselge on Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi muude aktide koht õigusaktide hierarhias. Ühe argumendina saab kasutada PS § 87 punkti 3, mille kohaselt Vabariigi Valitsus korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist. Viimasest võib järeldada, et Vabariigi Valitsus õigusaktid ei ole mitte ainult seadusest ja seadlusest allpool, vaid kõigist Riigikogu ja Vabariigi Presidendi õigusaktidest (v.a kantselei korralduseks antavad internsed käskkirjad) allpool.</p> <p>Analüüsi põhjal võib teha järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) seaduses ei ole selgelt kirjas, millise õigusaktiga Vabariigi President sõjaseisukorra välja kuulutab. Arusaadavalt ei ole õigusakti või dokumendi nimetusel suurt tähtsust, aga õigusselguse huvides võiks analoogiliselt RKKTS § 118 lõikega 1 olla Vabariigi Presidendi õigusakt „otsus“ selgelt nimetatud; 2) mõneti ebaselge on Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi muude aktide koht õigusaktide hierarhias ning suhe Vabariigi Valitsuse määrustesse ja korraldustesse. PS § 87 punktis 3 sätestatud seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmise korraldamise kohustuses saab järeldada, et Vabariigi Valitsuse õigusaktid on allutatud Riigikogu ja Vabariigi presidentide õigusaktidele ning rakendavad neid. Autor on seisukohal, et õigusselguse huvides võiks see põhimõte olla RiKS-is selgelt välja toodud.
<p>14) Kas erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras tuleks ette näha kaebeõiguse eriregulatsioon (vaidemenetlus ja halduskohtumenetlus)? Kui jah, siis millised võiksid olla kaebeõiguse võimalikud piirangud erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal (nt kaebeõiguse ajalised piirangud, kaebuste hilisem menetlemine jne) arvestades kitsendamisele põhiseadusega seatud piire? Kas on vajalik kehtestada erikordade ajaks erisusi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses?</p>	<p>Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele (PS §-d 14 ja 15 lõige 1) esemeline kaitseala on väga mitmetahuline ning oluliselt mõjutatud EIÕK artiklite 6 ja 13 kaitsealadest ja neile EIK-i poolt antud tõlgendustest. EIK on laiendanud selle artikli kehtivust ka paljudele haldusajadele. PS § 24 näeb ette ka menetluslikud eriõigused, sh edasikaebeõiguse (lõige 5). Hoolimata PS § 130 sõnastusest on PS § 15 ja § 24 lõigete 2 ja 4 piiramine jätkuvalt lubatav PS II peatükis sätestatud tingimustel üldistel alustel. PS §-s 130 loetlemata põhiõiguste (sh PS § 24 lõigete 1, 3 ja 5) piiramine on erakorralise ja sõjaseisukorra ajal lubatav nii nagu seaduse lihtsa reservatsiooniga põhiõiguste piiramine. Õiguste piiramine EIÕK artikli 15 alusel ei ole õigustatud seni, kuni ohu- või kriisiolukord ei ole niivõrd erakorraline, et kehtiva õiguskorra meetmed osutuvad avaliku turvalisuse, tervise ja korra tagamiseks täiesti ebapiisavateks. Artikli „muude hädalukordade“ mõiste peaks katma kõiki olukordi, kus eksistee-rib oht rahva püsijäämisele.</p> <p>Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele mõningane kitsendamine on vajalik eelkõige õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks. Peamiseks põhiseaduslikuks väärtuseks PS § 15 lõike 1 riive õigustamisel on kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetluskonoomia.</p> <p>Piiratud aja ja ressursi tingimustes tuleks riigi menetlusressursside otstarbekamaks kasutamiseks näha kriisi ja erikorra ajaks ette kaebeõiguse eriregulatsioon (kohustuslik vaidemenetlus ja halduskohtumenetluse erisused).</p> <p>Riigikohus ei ole pidanud kohtusse pöördumise garantii rikkumiseks kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust eeldusel, et see ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud. Riigi menetluslike jms ressursside kokkuhoiu eesmärgil oleks soovitatav sätestada kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus kriisi ja erikorra ajal antavate, haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud õigusaktide vaidlustamiseks. Samadel eesmärkidel oleks põhjendatud täiendada halduskohtumenetlust võimalusega muuta kohtuasja territoriaalset</p>

	<p>kohtualluvust (vrd ErSS § 30, vt HKMS § 7).</p> <p>Kohtule juurdepääsuõiguse, asja avaliku kohtuliku arutelu õigust jms õiguste piiranguks võib muu hulgas olla ka asja lihtsustatud korras arutamine. Lihtmenetluse (HKMS § 133) legitiimseks eesmärgiks on kohtusüsteemi tõhus toimimine ja menetlusökoonomia. Samuti aitab lihtmenetlus saavutada mõistliku menetlusaja põhimõtet. HKMS lihtmenetluse regulatsioon (HKMS §-d 133–136, § 169) EIK-i praktikaga kooskõlas ega riku EIÕK artikkel 6 lõike 1 nõudeid.</p> <p>ErSS § 40 lõike 1 erakorralise seisukorra aegne põhiseaduslikkuse järelevalve eriregulatsioon erineb sisu ja vormi osas PS §-s 142 sisalduvast õiguskantsleri üldisest pädevusest seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalveks. Erikorra ajal vastu võetud erikorda korraldava õigusakti suhtes tuleb ette näha õiguskantsleri pädevus põhiseaduslikkuse järelevalveks (vrd ErSS § 40 lõige 1) ja eriti piirava õigusakti toime peatamiseks (vrd ErSS § 40 lõige 2) ning akti vastuvõtnud organi viivitamatu tegutsemiskohustus (vrd ErSS § 40 lõiked 3–6).</p> <p>Analüüsi põhjal võib teha järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none">1) kriisi ja erikorra ajal antavate haldusaktide vaidlustamiseks tuleb ette näha kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus. Lühendada tuleb vaide esitamise ja vaide lahendamise tähtaegu (HMS §-d 75 ja 84 lõige 1);2) anda Riigikohtu esimehele kriisi ja erikorra ajaks õigus muuta halduskohtuasja territoriaalset kohtualluvust;3) sätestada võimalus kohaldada kriisi ja erikorra ajal menetlusökoonomia ja riigi ressursside parema jagamise huvides õigusvaidluste lahendamisel laiemalt lihtmenetluse regulatsiooni (vt HKMS §-d 133–136). Seada varaliselt hinnatava hüve puhul hüve väärtuse ülempiiriks 5 000 eurot;4) anda ringkonnakohtule kriisi ja erikorra tingimustes teatud haldusõigusvaidlustes esimese astme kohtu funktsioon ja piirata edasi-kaebuse (kassatsioonikaebuse) esitamise võimalusi;5) näha erikorra ajal vastu võetud erikorda korraldava õigusakti suhtes ette õiguskantsleri pädevus põhiseaduslikkuse järelevalveks ja eriti piirava õigusakti toime peatamiseks ning akti vastuvõtnud organi viivitamatu tegutsemiskohustus.
--	---

KOKKUVÕTE

259. Lähteülesande kohaselt oli analüüsi eesmärk leida õiguslikud lahendused õigusaktide vastuvõtmise, jõustumise ja vaidlustamise menetluse kiireks läbiviimiseks, et tagada avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse läbi ohtude tõrjumise, ründe heidutamise ja tagajärgede kõrvaldamise. Eesmärgi saavutamiseks määratletakse selgelt millist liiki õigusakte hädaolukorras, erikordades, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal antakse ning milliseid õigusaktide menetluslikke erisusi, sh halduskohtumenetluse, tuleks õiguskorras ette näha.

260. Lähteülesande kohaselt tuli analüüsi tulemusena töötada välja paindlikumad ja kaasaegsemad lahendused õigusaktide menetlemise ja haldusaktide vaidlustamise läbiviimiseks ning seati sellele järgmised kriteeriumid: 1) ettepanekud regulatsioonide muutmiseks peavad arvestama nüüdisaegsete julgeolekuohtudega (terrorism, migratsioon ja nn hübriidsõja ohu stsenaariumid); 2) ettepanekud võimaldavad riigil kiiresti ja efektiivselt otsuseid vastu võtta ja tegevusi ellu viia; ning 3) ettepanekute põhjal on võimalik töötada vastavate õigusaktide väljatöötamiskavatsused ja eelnõud. Selleks olid lähteülesandes sõnastatud küsimused, millele käesolevas analüüsis on vastatud (vt kokkuvõte Tabel 10, lk 124).