

Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1
10129 Tallinn

Tallinn
18. juuli 2018

NOVE

ADVOKAADIBÜROO

Advokaadibüroo NOVE OÜ
Registrikood: 12984303
Estonia pst 9, Solaris keskus
10143 Tallinn
Tel: +372 610 8010
nove@nove.ee
www.nove.ee

Andrus Kattel
Arsi Pavelts, PhD
Kristjan Tamm
Veikko Puolakainen

Urmas Volens, dr.iur.
Marika Oksaar
Prof. Karin Sein, dr.iur.
Kaija Riismaa
Heili Püümann



RIIGIVARA VALITSEMISE KORRALDAMINE KRIISIOLUKORRAS

Sisukord

1. Kokkuvõtlikud järeldused ja ettepanekud	3
2. Sissejuhatus, uuringu probleemi ja eesmärkide kirjeldus	5
3. Analüüs	6
3.1. Analaüüsi hüpotees ja põhiküsimused	6
3.2. Üldine õiguslik raamistik	7
3.2.1. Riigivara ja selle valitsemise üldised õiguslikud alused	7
3.2.2. Kriisiolukordade üldregulatsioon kehtivas õiguses	9
3.3. Riigivara üle arvestuse pidamine	13
3.4. Riigivara kasutuse planeerimine kriisiolukordade lahendamiseks	18
3.4.1. Hädaolukorra riskianalüüs ja lahendamise plaan	18
3.4.2. Riigi kaitsetegevuse kava ja riigivara ümberjaotamise kord	19
3.4.3. Järeldused ja ettepanekud planeerimise parandamiseks	21
3.5. Riigivara valitsemise üleandmine ja teisele valitsejale kasutamiseks andmine kriisiolukordades	26
3.5.1. Riigivara valitseja määramise ja valitsemise üleandmise üldregulatsioon	26
3.5.2. Riigivara teisele valitsejale kasutamiseks andmise ja kasutusse võtmise üldalused	27
3.5.3. Tsiviilkriisiolukordade lahendamise eest vastutavate asutuste ja isikute pädevus teiste riigivara valitsejate riigivara kasutamiseks	28
3.5.4. Pädevused riigikaitselistes kriisiolukordades.....	32
3.5.5. Kehtiva õiguse kitsaskohad ja ettepanekud riigivara valitsemise ja kasutusse võtmise õigusliku regulatsiooni parandamiseks kriisiolukordades	34
3.6. Kokkuvõtlikud vastused hankija küsimustele.....	36
3.7. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi sihtasutuste vara kasutamine kriisiolukordades	38

Lisa 1: *kokkuvõtlik tabel kriisiolukordade lahendamist korraldavate isikute pädevusest riigivara kasutussevõtmiseks*

1. KOKKUVÖTLIKUD JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

1. Riigivara mõiste piiritlemisel tuleb arvestada, et see hõlmab üksnes riigi kui ühe spetsiifilise avalik-õigusliku juriidilise isiku vara, mitte valitsussektori või mingi muu sarnase koondmõiste alla kuuluvat vara. Samas puudutab riigivara mõiste mitte ainult riigi omandis olevaid asju, vaid mis tahes varalisi õigusi. Kriisireguleerimiseks kasutatava riigivara seisukohast ei ole praktikas suurt erinevust, kas näiteks riigivarasse kuulub sõiduki omandiõigus või üksnes kasutusõigus, kui liisingleping tagab piisava vabaduse asja kasutamiseks. Samuti ei sõltu vara kasutamise õigus sellest, kas vara soetamiseks on kasutatud laenu või Euroopa Liidu toetusi, isegi kui kasutusotstarbe muutus võib hiljem tuua kaasa toetuse tagasinõude.
2. Ülejäänud valitsussektori vara, mida on ilmselt riigivarast oluliselt rohkem, saab riik kasutada oma ülesannete täitmiseks siiski põhimõtteliselt lihtsamalt kui erasektori vara. See aga eeldab selge seaduses sätestatud eriregulatsiooni olemasolu nii seaduslikkuse põhimõtte tagamiseks kui näiteks riigi äriühingute võlausaldajate kaitseks. Ka kohalikele omavalitsustele on võimalik panna olulisi kriisireguleerimisülesandeid ja kohustusi selleks oma vara kasutada. Eraõiguslike juriidiliste isikute puhul tuleb aga arvestada, et neid tuleb käsitada sisuliselt erasektoris kuuluvana niipea, kui juriidilise isiku taga on kasvõi kaudselt mõni eraisik, mistõttu näiteks riigi äriühingu aktsiate börsile viimisel kohaldub sellele ja selle tütarühingutele koheselt sama reeglistik, mis eraettevõtetele.
3. Riigivara parimaks kasutamiseks eri liiki kriisiolukordade lahendamisel peab esiteks olema olema täpne ülevaade kriisilahenduseks kasutatavast riigivarast ja selle asukohast ning seisukorrast. Teiseks peab olema tagatud olemasoleva ja inventeeritud riigivara kasutuse süsteemne planeerimine kriiside lahendamiseks. Kolmandaks peab olema efektiivselt lahendatud riigivara reaalne rakendamine kriiside lahendamiseks, et õigeaegne kriisiolukorrale reageerimine oleks õiguslikult tagatud.
4. Õiguskord käsitleb eraldiseisvalt kriisireguleerimist tsiviilkriiside, põhiseaduslikku korda ohustavate kriiside ja riigikaitseliste kriiside puhul. Ülesanded eri liiki kriisiolukordade ennetamisel, planeerimisel ja lahendamisel on valdavalt jagatud erinevate ametkondade vahel, kusjuures seosed nende tegevuste vahel on vähesed või puuduvad, mis tingib selle, et riigivara planeerimisel ja kasutamisel kriisiolukordade lahendamiseks võib tekkida olulisi puudusi ja vastuolusid.
5. Riigivara üle arvestuse pidamise üldkord ei erine sisuliselt muu tsiviilkäibes oleva vara registreerimisest, mistõttu puudub ühtne ülevaade ka kriisiolukordade lahendamiseks kasutatavast varast. Üldine info, milline vara on olemas teistel riigivara valitsejatel, on ametkondliku tava ja suhtluse kaudu küll praktikas olemas, kuid sellise teabe kogumiseks ja vahetamiseks ei ole ei ühtset õiguslikku alust, korda ega selget teenistuslikku kohustust. Seega ei ole vähemalt tsiviilkriisireguleerimises sisuliselt õiguslikult millegagi tagatud, et kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval asutusel või vastava ametikoha täitjal oleks olemas terviklik teave tema vastutusalasasse kuuluva kriisiolukorra lahendamiseks kasutatavast riigivarast või isegi võimalus seda vajaduse korral teada saada.
6. Kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara üle arvestuse pidamiseks tuleks kasutada ühtset mudelit, et kõigil kriisireguleerimisasutustel oleks olemas ülevaade kogu võimalikust riigivarast, mis looks eelduse ressursse optimaalselt planeerida ning rakendada. Näitena on võimalik kasutada kehtivat regulatsiooni tsiviiltoetuse registri kohta, mis peaks tagama riigikaitselikeks kriisiplaneerimiseks universaalse teabe kõigist olemasolevatest ressurssidest. Õiguslikult ja tehniliselt oleks tsiviilkriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara andmebaasi loomine võimalik sarnasel õiguslikul alusel või isegi tsiviiltoetuse registri baasil, laiendades selle eesmärki lisaks riigikaitseks vajalikele vahenditele HOS-i mõttes kriisireguleerimiseks vajalike vahendite üle arvestuse pidamisele.
7. Riigivara kasutamise planeerimine kriisiolukordadeks on üldjoontes reguleeritud nii tsiviil- kui riigikaitseliste kriisiolukordade puhul, vastavalt hädaolukorra riskianalüüside ja lahendamise plaanide ning riigi kaitsetegevuse kava ja riigivara ümberjaotamise korra alusel. Probleemid seisnevad esiteks kahe süsteemi kooskõlastamatuses, mis loob eelduse vara kasutamise konfliktide tekkimiseks juba planeerimisel. Teiseks on tsiviilkriisiplaneerimise puhul ebaselge, kas ja kuidas toimub lisaks sisuliselt hädaolukorra lahendamises osalevatele asutustele muude asutuste kaasamine, kelle sisuline kaasamine olukorra lahendamiseks ei ole otstarbekas, kuid kelle valitsemisel olevat vara on vaja kriisiolukorra lahendamiseks. Riigikaitselikes planeerimises ei taga vananenud riigivara ümberjaotamise kord riigikaitseaduse totaalkaitse eesmärkide täitmist.

- 8.** Seetõttu on vaja õiguslikult tagada, et tsiviilkriisiolukordade lahendamise planeerimisel oleks analoogselt riigikaitse planeerimisega tagatud esiteks iga olukorra lahendamise eest vastutava asutuse kohustus hinnata kogu olemasolevat riigivara ja määratleda need varaühikud, mis on vajalikud mõnda liiki kriisiolukorra lahendamiseks. Teiseks on vaja tagada planeerimise tõhusus seeläbi, et vastutaval asutusel oleks selge õiguslik alus planeerida kriisiolukorra lahendamiseks ka teiste valitsejate riigivara kasutamist, sh vajadusel ilma asutust lahendamisse kaasamata, kui see ei ole otstarbekas.
- 9.** Eesmärkide saavutamiseks oleks võimalik kehtestada ühtne riigivara riskiasutuse/ümberjaotamise kord HOS-i ja RiKS-i alusel või analoogsed korrad koordineeritult, sidudes riskiasutatava/ümberjaotatava riigivara määratlemise selgelt kriisiolukorra lahendamise baasdokumendi (HOLP, riigi kaitsetegevuse kava) koostamisega, sätestada lahenduskava kooskõlastamine kaasatava riigivara valitsejatega, sätestada ühtne regulatsioon riigivara riskiasutuse planeerimisel tekkivate vaidluste lahendamiseks. Vaidlusi peaks aitama ennetada ka seaduse tasandil põhimõtte sätestamine, et kogu mitte spetsiifiliselt sõjaotstarbeline riigivara võib olla vajalik ja kasutatav mis tahes liiki kriisiolukorra lahendamiseks, kui vastava kriisiolukorra lahendamise kava sellise vajaduse ette näeb.
- 10.** Riigivara üleandmist ja kasutusseandmist reguleerivad üldnormid ei taga tõhusat võimalust saada kriisiolukorra lahendamiseks vajalik vara ka faktiliselt olukorda lahendava asutuse kasutusse. Sisuliselt on vara kasutamine seni toimunud ametiabi ja hädaseisundit reguleerivate sätete alusel, mis ei võimalda planeeritud ja süstemaatilist kriisireguleerimist.
- 11.** Erinevatest kriisiolukordadest on olukorra lahendamise juhi pädevuse kaudu sisuline õiguslik võimalus teiste valitsejate riigivara olukorra lahendamiseks kasutusse võtta olemas põhiseaduses sätestatud erikordade ja riigikaitse kriisiolukordade puhul, kuid ka seal on regulatsioon puudulik ning vajab rakendamiseks tõlgendamist. Hädalukordade puhul on küll hädalukorra juhile antud pädevus ressursside kaasamiseks, kuid määruse tasandil antud pädevus ei ületa seaduse lünka, mis ei sätesta erinormi RVS-i üldregulatsioonist, mille kohaselt eeldab riigivara kasutusse võtmine alati riigivara valitsejate kokkulepet.
- 12.** Võimalik õiguslik lahendus oleks HOS-i täiendamine pädevusnormiga, mille alusel tekiks hädalukorra lahendamise juhil õigus võtta HOLP-is ettenähtud vara HOLP-is nimetatud tingimuse saabumisel kasutusse ja millele vastaks riigivara valitseja ja kasutaja õiguslik kohustus vara ilma täiendava kokkuleppeta kasutusse anda ning vastavalt HOLP-ile osaleda ka olukorra lahendamises. Riigivara valitseja vastuväidete esitamise õigus peaks olema piiratud ja piirduma eelkõige vajadusega kasutada vara kõrgema ohutuse kriisiolukorra lahendamiseks.
- 13.** Riigivara, mille kasutuselevõtmist ei ole HOLP-is planeeritud, kriisiolukorra lahendaja kasutusse saamiseks tuleks samuti täiendada HOS-i vastava pädevusnormiga. Erinevalt HOLP-i alusel üleandmiseks planeeritud varast oleks asjakohane sätestada riigivara valitsejale ulatuslikumad alused keeldumiseks, mille korral tuleks vaidlus lahendada kõrgemal otsustustasemel, kuid edasilükkamatu vajaduse korral peaks olukorra juht ikkagi saama pädevuse võtta teise valitseja riigivara kasutusse vaidlusest olenemata.
- 14.** Konfliktide vältimiseks on kõige olulisem tagada kriisiplaneerimise kaudu, et võimalikult suur hulk riigivara riskiasutuse olukordi ja seega ka konfliktisituatsioone oleks riskianalüüside ja kriisiolukordade lahendamise kavadega kaetud. Selleks tuleb süstemaatiliselt läbi töötada erinevad kriisiolukordade liigid ja kehtestada soovitatavalt korraga HOS-i ja RiKS-i alusel terviklik kriisiolukordade riskitasemete hierarhia (riskimaatriks) ja siduda see olukordade lahendamise meetodika kaudu riigivara kasutusselevõtmise pädevuse tekkimisega. Selle alusel oleks võimalik määratleda iga liiki kriisiolukorra lahendamise baasdokumendis (HOLP, riigi kaitsetegevuse kava, potentsiaalselt kaitseolukorra lahendamise kava vmt.) teiste olukordadega võrreldav riskitaseme või -tasemed, mille korral tekib olukorra lahendamise juhil pädevus rakendada mingi lahendusmeetme tagamiseks käsuõigust kavas planeeritud riigivara kasutusselevõtmiseks.
- 15.** Kui siiski tekib konflikt kahe sama riskitasemega kriisiolukorra lahendamisel või ilmneb, et ohuhinnang või eeldatud meetmete valik ei ole adekvaatne, tuleks vaidlus lahendada eelduslikult üldkorras, konflikti sattunud asutuste, neid valitsevate ministrite ja lõppastmes Vabariigi Valitsuse poolt. Ajakriitilises situatsioonis, samuti erakorralise või sõjaseisukorra puhul võiks kaaluda otsustustasandite kärpimist ja vaidluse lahendamise pädevuse andmist näiteks peaministrile.

2. SISSEJUHATUS, UURINGU PROBLEEMI JA EESMÄRKIDE KIRJELDUS

16. Vastavalt Rahandusministeeriumi (edaspidi **RaM**) ja Advokaadibüroo NOVE (edaspidi **NOVE**) poolt 20.04.2018 sõlmitud töövõtulepingule (hankelepingule) nr 1.9-1/223-3 teostas NOVE ajavahemikus 20.04.2018 – 2.07.2018 analüüsi riigivara ja võimalusel muude avalik-õiguslike subjektide vara kriisiolukorras kasutussevõtmise õiguslikest võimalustest ja kehtiva regulatsiooni puudustest ning regulatsiooni ja rakenduspraktika parandamise võimalustest. Analüüs on seotud käimasoleva riigikaitseõiguse revisjoniga ja arvestab võimaluste piires selle kontseptuaalsete alustega. Analüüsi koostasid Urmas Volens ja Veiko Vaske ning analüüsi koostamises osales Katrin Martson.

17. Hankelepingu lisaks 1 oleva tehnilise kirjelduse (lähteülesande) kohaselt tingisid analüüsi koostamise vajaduse järgmised ilmnunud probleemid riigivara valitsemise korralduses:

- riigivaraseadusest¹ (**RVS**) tuleneva detsentraliseeritud riigivara valitsemise korralduse raames tervikliku ülevaate puudumine kriisiolukorrale reageerimiseks ja lahendamiseks vajalikust varast;
- ühtse regulatsiooni puudumine (killustatus) riigivara kasutamise korraldamiseks tsiviilkriisiolukordade lahendamisel, sh
 - hädaolukorra seadusest² (**HOS**) tuleneva kriisiolukorra lahendamise üldpädevuse seose puudumine varade kasutamise pädevusega;
 - kuigi RVS võimaldab anda vara teise valitseja kasutusse, on õiguslikult määratlemata prioriteedid, millal tekib kohustus vara kasutusse anda ja millal õigus sellest keelduda, vastavad otsustustasandid ja pädevused;
 - õiguslik ebaselgus muude avalik-õiguslike subjektide vara kriisiolukorras kasutamise osas;
- sõjalise iseloomuga kriisiolukordades rakendatava riigivara ümberjaotamise korra vananenud redaktsioon³ uue riigikaitseaduse⁴ (**RiKS**) kontekstis.

18. Analüüsi eesmärkidena on lähteülesandes nähtud kokkuvõtlikult järgmist:

- Tervikliku ülevaate koostamine kriisiolukordade lahendamiseks vajaliku riigivara (tehnik, eriotstarbelised vahendid, seadmed) valitsemise korraldusest kehtivas õigusruumis;
- Praeguse korralduse kitsaskohtade väljatoomine, regulatsiooni sobivuse ja rakendamisevõimaluste hindamine erinevate kriisiolukordade puhul senise praktika valguses;
- Järeldustest lähtuvalt ettepanekute tegemine nii rakenduspraktika kohandamiseks kui õigusliku regulatsiooni parandamiseks ja ühtlustamiseks nii pädevus-, volitus- kui menetlusnormide osas.
- Spetsiifiliste alateemadena nägi hankija ette vajaduse käsitleda muu hulgas varade valitsemiskompetentsi koondamise võimalust, selge otsustuspädevuse kontseptsiooni loomist, varade riskasutuse olukorras prioriteetide kindlaksmääramist ja dekonfliktimise korraldamist, riigivara teise valitseja valdusse andmise formaalsete nõuete sobivust kriisiolukorras kohaldamiseks ja erisuste väljapakkumist ning RiKS-i alusel kehtiva Riigivara ümberjaotamise korra ajakohastamise ettepanekute tegemist.

19. Lähteülesande täpsustamiseks toimus RaM-i ja NOVE vahel kohtumine 2.05.2018, kus hankija selgitas, et analüüsi põhiohk tuleb seada riigivara kasutamise korraldusele kriisiolukorras ning muude avalik-õiguslike subjektide (kohalikud omavalitsused, sihtasutused jne) vara kasutamise küsimust tuleb käsitleda piiratud ulatuses. Samuti täpsustas hankija, et riigivara valitsemiskompetentsi tuleb analüüsida eelkõige kriisiolukorras dekonfliktimise kontekstis ning analüüsi esemesse ei kuulu üldise riigivara valitsemiskompetentsi analüüs. Ka ei kuulu käesoleva analüüsi esemesse erasektori vara kasutamise (sh sundkoormiste) ja varude haldamise ja kasutamise temaatika, mida on riigikaitseõiguse revisjoni

¹ Riigivaraseadus, RT I, 29.06.2018, 44

² Hädaolukorra seadus, RT I, 22.05.2018, 5

³ Vabariigi Valitsuse 05.07.2004 määrus nr 238 „Riigivara ümberjaotamise kord“, RT I, 28.06.2017, 57

⁴ Riigikaitseadus, RT I, 29.05.2018, 6

raames analüüsitud eraldi, ega küsimus kriisilukordade lahendamiseks vajaliku riigivara piisavuse tagamisest ja hankimisest.

20. Kriisilukordade lahendamiseks vajaliku riigivara valitsemise ja kasutamise praktikaga tutvumiseks toimus 30.05.2018 Rahandusministeeriumis intervjuu ja arutelu RaM-i, Justiitsministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti (PPA), Päästeameti (PäA) ja NOVE vahel. PPA ja Päästeameti kui põhiliste tsiviilkriisilukordade lahendamise eest vastutavate valitsusasutuste esindajad tutvustasid kriisilukorras riigivara kasutamise, riskasutamise ja dekonfliktimise praktikat ning praktilises vaates realistlikke lahendusi õigusliku olukorra parandamiseks, mida käsitleme analüüsis vastavate teemade kontekstis.

21. 20.06.2018 esitas justiitsminister ministeeriumidele kooskõlastamiseks Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsiooni⁵, mis sisaldab olulisemaid järeldusi ja ettepanekuid seni riigikaitseõiguse revisjoni raames teostatud analüüsides. Muu hulgas sisaldab kontseptsioon ettepanekuid kriisilukordade süsteemi korrastamiseks ja täiendamiseks kaitseolukorra mõistega, samuti tehakse kontseptsioonis ettepanek Tsiviiltoetuse registri funktsioonide laiendamiseks ka tsiviilkriisilukordade lahendamise planeerimisele. Oleme kontseptsiooni seisukohti arvestanud käesoleva analüüsi ettepanekute formuleerimisel.

3. ANALÜÜS

3.1. Analüüsi hüpotees ja põhiküsimused

22. Lähteülesandest tulenevalt on analüüsi eesmärkide saavutamiseks kokkuvõtlikult vaja lahendada küsimus, millised tingimused peavad olema täidetud, et mis tahes liiki kriisilukorra lahendamisel, milleks võib olla nii tsiviilkriis (näiteks loodusõnnetus, katastroof), terroristlik tegevus või sõjaline konflikt, oleks vastutaval asutusel või isikul kasutada kogu olemasolev ressurss riigivara näol. See eeldab meie hinnangul kolme tingimuste grupi täitmist: teave, planeerimine ja rakendamine.

23. Esiteks peab olemasoleva riigivara parimaks kasutamiseks eri liiki kriisilukordade lahendamisel olema olema täpne ülevaade kriisilahenduseks kasutatavast riigivarast ja selle asukohast ning seisukorrast. Ilma vastava teabeta ei ole objektiivselt võimalik olemasolevat vara optimaalselt planeerida ega kasutusse võtta, samuti arvestada selle puuduste või riketega. Üksnes nii on võimalik tagada ka vara koosseisu optimaalne uuendamine ja täiendamine, vältides tarbetut dubleerimist.

24. Teiseks peab olema tagatud olemasoleva ja inventeeritud riigivara kasutuse planeerimine kriiside lahendamiseks. See hõlmab esiteks süsteemset ülevaadet lahendamist vajavatest kriiside liikidest, st n-õ nõudluse poolest, kus olemasolevat ressursi võidakse kasutusse võtta, teiseks selle ressursi optimaalset jaotust vastavalt riskianalüüsile. Sealjuures on olenevalt olukorrast võimalikud erinevad lahendused optimaalse ressursijaotuse tagamiseks, sh nii riigivara püsivalt selle asutuse valitsemisele määramine, mille valitsemisalas seda kriiside lahendamiseks kõige suurema tõenäosusega vaja läheb kui suunised vara ajutiseks kasutusse andmiseks vastavat liiki kriisi lahendamise eest vastutavale asutusele kui asutustevahelise koostöö ettenägemine, et vajalikud ressursid oleksid kättesaadavad.

25. Kolmandaks peab olema efektiivselt lahendatud riigivara reaalne rakendamine kriiside lahendamise ehk kasutussevõtt ja vajadusel üleandmine teisele valitsejale tegeliku kriisilukorra lahendamiseks. Erinevalt planeerimisfaasist on rakendamisaasta kriisilukorras ülimalt ajakriitiline ja tavapäraste hierarhiliste alluvussuhete ega ametiabi raames ei ole õigeaegne kriisilukorrale reageerimine alati õiguslikult tagatud. Seetõttu eeldab riigivara tõhus kasutus nii planeerimisfaasis ettenähtud riigivara kasutusviiside rakendamiseks kui (ja eriti) ettenägematutes või riskianalüüsides katmata olukordades vajaliku riigivara rakendamiseks kriisi lahendamise eest vastutava asutuse pädevuse selget määratlemist ning võimalikult lühikese ja potentsiaalselt tavapärasest erineva käsuliini kohaldamist.

26. Nii planeerimise kui elluviimise faasi läbib ressursside piiratuse tõttu vajadus tagada riigivara kasutuse prioriteetide seadmine ja võimalike konfliktide lahendamine (dekonfliktimine), kui sama ressursi on vaja kas planeerida või tegelikult rakendada samaaegselt erinevate kriiside lahendamiseks.

⁵ Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon, kättesaadav eelnõude infosüsteemis veebiaadressil <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4f80c8b3-b7f6-4573-8f32-13a77505e453#nlq2Gu4F>, 17.07.2018

27. Nendest hüpoteesidest lähtudes analüüsime alljärgnevalt kehtivat õiguslikku regulatsiooni ja selle sobivust nimetatud eesmärkide täitmiseks ning esitame ettepanekud õigusliku regulatsiooni täiendamiseks, võttes arvesse ka intervjuu käigus saadud ning kirjalikes allikates kajastatud teavet senise rakenduspraktika kohta. Lõpetuseks vastame hankija lähteülesandes esitatud küsimustele.

3.2. Üldine õiguslik raamistik

3.2.1. Riigivara ja selle valitsemise üldised õiguslikud alused

28. Riigivaraseaduse⁶ (edaspidi **RVS**) § 1 lg 3 kohaselt on **riigivara riigile kuuluvate** rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum. RVS § 1 lg 2 sätestab riigivara valitsemise mõiste – **riigivara valitsemine** on vara Eesti Vabariigi nimel omandamine, kasutamiseks võtmine, valdamine, kasutamine ja käsutamine ning riigi osalemine Eestis registrisse kantud juriidilises isikus või varaühisuses ja välisriigis registreeritud piiratud vastutusega eraõiguslikus juriidilises isikus.

29. Käesoleva analüüsi piiride ja konteksti määratlemiseks on esiteks oluline rõhutada, et rääkides riigivarast, tuleb käsitada riiki kitsalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse⁷ (**TsÜS**) § 25 lg 2 mõttes avalik-õigusliku juriidilise isikuna, mitte riigieelarve seaduse⁸ § 2 mõttes valitsussektorina. Viimati nimetatud funktsionaalne mõiste hõlmab lisaks riigile ka nii kohalikke omavalitsusi, muid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, sotsiaalkindlustusfonde kui kõigi nende kontrolli all olevaid eraõiguslikke juriidilisi isikuid, kelle varade koguhulk riigimaad kõrvale jättes on ilmselt oluliselt suurem kui õiguslikus mõttes Eesti Vabariigile kuuluv vara. Ehkki riik on reguleerinud ka paljude valitsussektorisse kuuluvate subjektide valitsemist RVS-is, ei saa teisi juriidilisi isikuid endid ega nende vara käsitada riigivarana. Tegemist on riigist eraldiseisvate õigussubjektidega, kellel on oma vara üle tsiviilõigused igaühe, sh riigi suhtes. See tähendab, et kui riigil on vaja ülejäänud valitsussektori vara mingil otstarbel kasutada, siis isegi kui faktiliselt ei tee vara omanik selleks takistusi, siis õiguslikus mõttes on see analoogselt eraisikute varale riigi jaoks võõras vara.

30. Samas tuleb riigivara mõistet käsitada esemelises mõttes kindlasti laiemalt kui üksnes riigi omandis olevad asjad, st omandiõigus. Riigivarasse kuuluvad kõik varaliselt hinnatavad õigused ja kohustused, mis hõlmab ka mis tahes juriidilises vormis kasutusõigusi. Rääkides riigi võimalusest eset mingil otstarbel kasutada, ei pruugi olla praktikas suurt vahet, kas näiteks sõiduk on riigi omandis või liisingettevõtte omandis, kuid liisinglepingu alusel riigiasutuse kasutuses. Ühel juhul kuulub riigivarasse omandiõiguse alusel täielik õiguslik võim asja üle, teisel juhul asja kasutusõigus vastavalt lepingule. Kui ulatuslik see kasutusõigus on, sõltub lepingu tingimustest, kuid iseenesest ei pea see olema lepingu kehtivusaajal sisuliselt piiratum kui omaniku õigus asja kasutamiseks.

31. Vara kuulumist riigivara hulka ega selle kasutamise õiguslikke aluseid ei mõjuta see, kas vara on soetatud riigieelarveliste vahendite eest, riigile kingitud või pärandina langenud või on kasutatud laenu või näiteks Euroopa Liidu toetusi. On küll võimalik, et Euroopa Liidu toetusmeetme või laenulepingu tingimustes on sätestatud soetatava vara kasutamise piiranguid, mille rikkumine võib isegi vara kriisilukorras kasutamise puhul tuua kaasa toetuse tagasinõude või kohustuse laen ennetähtaegselt tagastada. See aga ei saa üldjuhul mõjutada vara tsiviilõiguslikku režiimi ehk riigi õigusi oma vara suhtes.

32. RVS § 4 lg 1 kohaselt korraldab riigivara valitsemist **riigivara valitseja**, kelleks RVS § 4 lg 2 kohaselt saab olla (i) Riigikogu Kantselei, (ii) Vabariigi Presidendi Kantselei, (iii) Riigikontroll, (iv) Õiguskantsleri Kantselei, (v) Riigikohus, (vi) Riigikantselei või (vii) ministeerium. RVS § 4 lg 5 kohaselt määratakse asutusesiseselt isikud, kes täidavad riigivara valitseja ülesandeid riigivara valitseja nimel, kui seadusest või määrusest ei tulene teisiti. RVS § 4 lg 4 sätestab, et riigivara valitsejal on kõik seadusest tulenevad omaniku, aktsionäri, osaniku, äriühingu asutaja, hooneühistu liikme, korteriühisuses osaleva korteriomaniku, kaaspärija, sihtasutuse asutaja või mittetulundusühingu liikme õigused ja kohustused.

⁶ Riigivaraseadus. RT I, 28.03.2018, 2.

⁷ Tsiviilseadustiku üldosa seadus, RT I, 20.04.2017, 21

⁸ Riigieelarve seadus, RT I, 07.07.2017, 38.

33. Riigivara valitsemise põhimõtted on sätestatud RVS §-s 8. RVS § 8 lg 1 kohaselt on riigivara valitseja kohustatud riigivara valitsema eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Ühtse terviku moodustava riigivara hulka kuuluval asjal või õigusel on üks riigivara valitseja (RVS § 8 lg 2). RVS § 8 lg 4 kohaselt tehes riigivaraga mis tahes toiminguid või tehinguid, peab riigivara valitseja juhinduma põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada. RVS § 8 lg 5 kohaselt peab riigivara valitseja tegema riigivaraga tehinguid kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. RVS § 8 lg 6 sätestab, et riigivara valitseja kehtestab oma valitsemisala teenistujatele riigivara valdamise ja kasutamise nõuded. RVS § 8 lg 7 kohaselt on volitatud asutus⁹ kohustatud täitma tema valdusesse antud riigivara suhtes nõudeid, mis samas seaduses on esitatud riigivara valitsejale. Volitatud asutus teostab riigivara valitseja õigusi riigivara valitseja määratud ulatuses. RVS § 8 lg 7¹ kohaselt volitatud asutuse riigivaraga seotud õiguste ja kohustuste ulatuse ning otsustusõiguse võib sätestada riigivara valitseja määruse või käskkirjaga.

34. RVS § 4 lg 4 sõnastusest tulenevalt kuuluvad omaniku või muu varalisi õigusi kandva subjekti õigused ja kohustused riigivara valitsejale, kuid meeles tuleb pidada, et riigiasutused kui riigivara valitsejad teostavad kõiki õigusi ja kohustusi riigi nimel, nagu sätestab üheselt ka RVS § 1. Riik osaleb eraõiguslikes suhetes ühe õigussubjektina, TsÜS § 25 lg 2 mõttes avalik-õigusliku juriidilise isikuna ja riigiasutustel õigussubjektsus puudub. Erinevate riigivara valitsejate vahel puuduvad seega ka tsiviilõiguslikud suhted ning RVS § 4 lõikes 4 sätestatud õigusi ja kohustusi ei saa ühel riigivara valitsejal olla teise riigivara valitseja suhtes.

35. RVS-i regulatsioon on seega olemuselt avalik-õiguslik, täpsemalt riigi enesekorralduslik normide kogum, mis ei puuduta otseselt teiste isikute õigusi. Seetõttu ei ole käesoleva analüüsi peateema kontekstis vajadust põhjalikumalt analüüsida riigivara kriisiolukorras kasutamise küsimuse põhiseaduslikku mõõdet, kuivõrd Põhiseaduse¹⁰ (PS) §-st 14 tulenevalt riik ei ole põhiõiguste kandja, vaid adressaat ning põhiõiguste kandjate õigusi ega huve ei saa riivata see, millise valitseja kaudu riik oma varalisi õigusi teostab ja millise otsustuskorra järgi oma vara majandab.

36. Piiratud ulatuses puudutab käesolev analüüs põhiõigusi lähteülesandes toodud sidusteamade osas, nagu avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi sihtasutuste ja kohalike omavalitsuste vara kaasamine kriiside lahendamisse. Kuna tegemist on riigist eraldiseisvate õigusvõimeliste subjektidega, tekib nende vara kasutamisel riigi ülesannete täitmiseks küsimus, kas ja kuivõrd on nad põhiõiguste kandjaks ja kas riigil on alus piirata nende omandiõigust intensiivsemalt eraõiguslike subjektide õigustest. Kui kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud tagatised lähtuvad eelkõige tema autonoomiast kohaliku elu korraldamisel, siis PS § 154 lg 2 lubab sõnaselgelt panna omavalitsusele seaduse alusel ülesandeid ja riikliku ulatusega kriiside lahendamist tuleb ilmselt pidada ka sisuliselt kaalukamaks avalikuks huviks igapäevasest kohaliku elu korraldamisest. Ehkki see mõistagi ei võta kohalikul omavalitsuselt omandiõigust oma varale, mida tal on õigus teostada kõigi isikute, sh riigi suhtes, ei saa siiski pidada omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste rikkumiseks talle kui avaliku võimu kandjale seadusega pandavat kohustust osaleda nii riigikaitseliste kui tsiviilkriiside lahendamisel, vajadusel andes selleks oma vara kriisi lahendamise eest vastutava riigiasutuse kasutusse.

37. Käesoleva analüüsi eseme piiritlemiseks on ka oluline märkida, et kriisiolukordade lahendamise kontekstis on oluline eelkõige riigivara hulka kuuluvate asjade (TsÜS § 49 mõttes) kasutamise ja üleandmise regulatsioon, mistõttu me ei analüüsi siinjuures riigivara hulka kuuluvate juriidiliste isikute osaluste ja osalusega sarnanevate õigustega seotud küsimusi. Samuti ei ole otseselt analüüsi fookuses muude riigivara hulka kuuluvate varaliste õigustega (näiteks lepingud eraõiguslike isikutega vara kasutamiseks või varude hoidmiseks) seotud spetsiifika, kuivõrd see, kas kriisi lahendamiseks kasutatav asi on riigi kasutuses (kuulub riigivara hulka) omandi- või kasutusõiguse alusel, ei mõjuta otseselt asja kasutamise võimalusi ega riigivara valitsejate vahelisi õigussuhteid. Tsiviilõiguslike lepingutega on võimalik kokku leppida võõra asja kasutamise õiguses riigi poolt viisil, mis ei erine riigi omandis oleva asja kasutamise õigusest.

38. Põhiseadusele tuleb viidata siiski riigivara kriisiolukorras valitsemise ja üleandmise eesmärgi ehk kriisijuhtimise üldaluste kontekstis. PS preambuli kohaselt on Eesti Vabariik loodud kaitseks sisemisele

⁹ Volitatud asutus – riigiasutus, kelle valdusesse riigivara valitseja oma valitsemisel oleva vara on andnud (RVS § 3 lg 1 p 11).

¹⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Sellest üldisest põhiseaduslikust eesmärgist tuleneb riigi ülesanne kaitsta sisemist korda ning moodustada selleks vajalikke institutsioone, mis ei ole kohustatud tegelema mitte üksnes õigusrikkumistega, vaid peavad looma ka tingimused õigusrikkumiste ja elanikkonda ähvardavate ohtude vältimiseks¹¹. Tegemist on riigi kohustusega tagada kõige üldisemas mõttes ohutõrje sõltumata sellest, kas oht lähtub riigi seest või väljast. Kuigi viimasel juhul ei ole tegemist mitte esmajoones riigi korraldusfunktsiooniga, vaid riigikaitse tagamise ülesandega (väline rahu), on nii sisemise kui välise rahu tagamise kohustuse lõppeesmärgiks elanikkonna ja nende põhiõiguste kaitse. Sellest tulenevalt on hädaolukordade ning riigikaitse olukordade lahendamiseks ressurside, sh riigi enda vara optimaalne kasutamine otseselt seotud riigi põhiseadusliku kohustusega tagada sisemise ja välise rahu kaitse.

39. Riigivara valitsemise eesmärgid sätestab RVS § 10, mille lg 1 kohaselt valitsetakse riigivara (i) riigivõimu teostamiseks; (ii) muul riigivara valitseja poolt määratud avalikul eesmärgil; (iii) tulu saamiseks; või (iv) reservina säilitamiseks. RVS § 10 lg 3 kehtestab, et riik omandab vara õigusakti ja tehingu alusel, kui see on vajalik RVS § 10 lg-s 1 nimetatud eesmärgil või kui riigile vara omandamise kohustus tuleneb seadustest. Muudel juhtudel võib riik vara omandada üksnes Vabariigi Valitsuse nõusolekul (RVS § 10 lg 5). RVS § 10 lg 6 kohaselt on riigivara valitseja kohustatud määrama enda valitsemisel oleva vara valitsemise eesmärgi, lähtudes RVS § 10 lg-s 1 ja 2 sätestatust.

40. Eeldada saab, et kriisilukordade lahendamiseks kasutatava riigivara valitsemise eesmärgiks on kas üksnes või ülekaalukalt riigivõimu teostamine ja selle raames üldjuhul üldise sisemise ja välise rahu kaitsekohustuse täitmine. RVS § 10 lg 7 kohaselt on riigivara valitseja kohustatud korraldama talle mittevajaliku riigivara üleandmise teisele riigivara valitsejale, kellele see riigivara on vajalik, või korraldama selle võõrandamise või hävitamise või esitama ettepaneku selliste toimingute tegemiseks. Seega saab nii PS kui RVS-i üldpõhimõtete alusel tuletada õigusliku printsiibi ja suunise kriisilukordade lahendamiseks kasutatava riigivara valitsemise optimeerimiseks selliselt, et vara oleks selle asutuse valitsemisel, kellel on seda riigi üldise kaitsekohustuse realiseerimiseks vaja. Õiguslikult ei ole selline optimeerimine aga praktiliselt tagatud. Samuti võiks selle suunise järgimisest otstarbekam olla õiguslik korraldus, mis eelkõige tagaks mitte riigivara üleandmise, vaid ajutise kasutamise võimaluse asutuse poolt, kes seda kriisilukorras kaitsekohustuse tagamiseks vajab.

3.2.2. Kriisilukordade üldregulatsioon kehtivas õiguses

41. Eesti kehtiv õigus määratleb ja eristab kriisilukordi nii nende iseloomu kui raskusastme järgi. Kõige laiemalt jaguneb kriisireguleerimine kaheks, vastavalt tsiviil- ja sõjalise iseloomuga ehk riigikaitse kriisilukordade vahel. Tsiviilkriisilukorrad jagunevad raskusastme järgi tavaolukorraks (mida täidesaatva riigivõimu asutused haldavad oma tavapärase töökorralduse kaudu), hädaolukorraks (üldjuhul tavaolukorrast suurema mõjuga sündmus, kõige sagedamini päästesündmus, mis oma mastaapsuse tõttu eeldab tavapärasest erinevat ja süsteemsemat lahendamist) ja eriolukorraks (loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaigusest tingitud hädaolukord, mille lahendamine nõuab ministri tasemel juhtimist ja erimeetmeid).

42. Riigikaitse kriisilukordade õiguslikuks reguleerimiseks on seadusega kehtestatud riigikaitse seisundid, mis jagunevad üldiseks kaitsevalmiduseks (sisuliselt rahuaegne riigikaitse tavaolukord, riigikaitse kriisi puudumine), kõrgendatud kaitsevalmiduseks (kõrgendatud ohu korral riigi julgeolekule, mis nõuab erimeetmete kohaldamist ja põhiõiguste piiramist) ja põhiseaduses sätestatud sõjaseisukorraks. RiKS käsitleb eraldi ka mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni kui riigikaitse meetmete pakette, kuid neid ei saa lugeda eraldi kriisilukorra astmeteks ega liikideks, kuna on võimalikud mis tahes kaitsevalmiduse tasemetel.

43. Põhiseaduses sätestatud erakorraline seisukord (põhiseaduslikku korda ähvardav oht, mille kõrvaldamine nõuab peaministri tasemel juhtimist ja erimeetmeid), mida reguleerib erakorralise seisukorra seadus¹² (**ErSS**), on inimtegevusest lähtuv kriisilukord, mis ei ole otsene relvastatud rünnak.

¹¹ Raul Narits, Hent Kalm, Lauri Mäliksoo, Heinrich Schneider. Põhiseaduse preambuli kommentaar, kott 14. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vj. Tallinn: Juura, 2017.

¹² Erakorralise seisukorra seadus, RT I, 12.03.2015, 12

Olemuselt peaks see vajadusel hõlmama ka võimalust reageerida tänapäeval iseloomulikele hübriidohtudele.

(a) Kriisireguleerimise korraldus tsiviilkriiside lahendamisel

44. HOS 2. ptk sätestab kriisireguleerimise korralduse. Kriisireguleerimise korraldus kujutab endast meetmete süsteemi, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist ja hädaolukorra lahendamist (HOS § 2 lg 3).

45. HOS § 4 lg 1 kohaselt moodustab Vabariigi Valitsus **Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni**. Kriisikomisjoni põhimääruse¹³ § 2 lg 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni ülesanneteks täita HOS-is ja muudes õigusaktides sätestatud ülesandeid ning selleks komisjon: 1) paneb täidesaatva riigivõimu asutustele vajaduse korral ülesandeid hädaolukordade ennetamiseks ja nendeks valmistumiseks ning jälgib nende täitmist; 2) annab hinnangu juba aset leidnud hädaolukorra ohuga sündmusele või hädaolukorrale ning teeb ettepanekuid edasise tegevuse kohta; 3) esitab Vabariigi Valitsusele ettepanekuid tema pädevusse kuuluvate kriisireguleerimisülesannete paremaks korraldamiseks; 4) moodustab vajaduse korral alalisi ja ajutisi töörühmi ning kinnitab nende töökorra; 5) kinnitab igal aastal oma tööplaani ning 6) kinnitab oma töökorra.

46. HOS § 5 kohaselt kriisireguleerimise koordineerimise eest vastutav minister moodustab neli alaliselt tegutsevat **regionaalset kriisikomisjoni**. Regionaalste kriisikomisjonide põhimääruse¹⁴ § 2 kohaselt regionaalne kriisikomisjon: 1) koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste piirkondlike struktuuriüksuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste kriisireguleerimisülesannete täitmist regioonis; 2) teeb Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ning asutustele ettepanekuid hädaolukordade ennetamise, hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elanikkonna turvalisuse tagamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise kohta regioonis; 3) kinnitab regionaalsete ja kohalike omavalitsuste kriisireguleerimisõppuste kava; 4) vaatab läbi komisjoni tegevuspiirkonda puudutavad hädaolukorra riskianalüüsid ja lahendamise plaanid; 5) moodustab alalisi ja ajutisi töörühmasid ning kinnitab nende töökorra; 6) moodustab vajaduse korral alalise või ajutise territoriaalse või valdkondliku alakomisjoni; 7) kinnitab komisjoni iga-aastase tööplaani; 8) kinnitab komisjoni töökorra ning 9) täidab muid hädaolukorra seaduses ja muudes õigusaktides sätestatud ülesandeid.

47. HOS § 6 kohaselt moodustatakse **omavalitsusüksuse kriisikomisjon**. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt omavalitsusüksuse kriisikomisjon: 1) koordineerib kriisireguleerimist kohaliku omavalitsuse üksuses; 2) esitab regionaalsele kriisikomisjonile kord aastas kokkuvõtte omavalitsusüksuse kriisikomisjoni tegevusest ning järgmise aasta tööplaani ning 3) täidab muid seadusest ja tema põhimäärusest tulenevaid ülesandeid.

48. HOS § 7 kehtestab **siseministeriumi** ülesanded kriisireguleerimise koordineerimisel – siseminister: 1) töötab välja riigi kriisireguleerimispoliitika ja kavandab selle elluviimist; 2) nõustab asutusi ja suunab nende tegevust kriisireguleerimise korraldamisel; 3) teeb käesoleva seadusega asutustele pandud ülesannete täitmise üle järelevalvet HOS §-s 45 sätestatu kohaselt ning koostab ja esitab Vabariigi Valitsusele ülevaateid ülesannete täitmise seisust; 4) korraldab Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni tööd ning 5) täidab muid õigusaktidest tulenevaid kriisireguleerimisülesandeid.

49. HOS § 8 kohaselt iga **ministeerium** korraldab kriisireguleerimist oma valitsemisalas. HOS §-s 3 sätestatud kriisireguleerimise üldpõhimõtete kohaselt vastutab **iga asutus ja isik** kriisireguleerimisülesannete täitmise eest oma valdkonnas, täidab oma põhiülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal, kriisireguleerimisülesandeid täidetakse **lähimuse põhimõttel** võimalikult madalal vajalikul tasandil ja hädaolukordade ennetamisel, valmistumisel ning lahendamisel peavad asutused ja isikud tegema **koostööd** ning pakkuma üksteisele **abi**.

(i) Hädaolukord

50. **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

¹³ Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 111 „Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus“, RT I, 28.06.2017, 38

¹⁴ Siseministri 06.06.2017 määrus nr 23 „Regionaalsete kriisikomisjonide põhimäärus“, RT I, 09.06.2017, 8

või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (HOS § 2 lg 1).

51. Hädaolukordade ammendavat kataloogi ei ole õigusaktides sätestatud ja ilmselt ei olekski see võimalik. Siiski saab põhiliste riigi poolt tagatud hädaolukordade liikide loetelu tuletada Vabariigi Valitsuse määrusest¹⁵, mis näeb ette järgmised sündmused, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs:

1) päästesündmus – tulekahjust, plahvatuses, varingust, transpordiõnnetusest, keskkonnareostusest, looduslikest põhjustest või muust sarnasest sündmusest tekkinud olukord maismaal ja siseveekogul, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda;

2) politseisündmus – massilisest korratusest, põgenike massilisest sisserändest, massilisest piiririkumisest, rünnakust objektile, objekti hõivamisest või muust politsei pädevusse kuuluvast sündmusest tekkinud olukord maismaal, merel või piiriveekogul, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda;

3) küberintsident – arvutivõrgus toimuv turvaintsident, mis põhjustab kõrvalekaldeid küberruumi ettenähtud toimimisest või elutähtsate teenuste toimepidevusest või mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda;

4) kiirgus- või tuumaõnnetus – kiirgus- või tuumaavarii tagajärjel kujunenud avariikiirituse olukord, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda;

5) tervishoiusündmus – sündmus, mis on põhjustanud või võib põhjustada paljude inimeste eluohtliku haigestumise, vigastuse või mürgistuse;

6) loomataud – bioloogilise haigustekitaja põhjustatud loomahaigus, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda.

52. Sündmuste määrase kohaselt on vastutus nende võimalike hädaolukordade eest määratud järgmiselt:

- 1) päästesündmus – Päästeamet;
- 2) politseisündmus – Politsei- ja Piirivalveamet;
- 3) küberintsident – Riigi Infosüsteemi Amet;
- 4) kiirgus- või tuumaõnnetus – Keskkonnaamet;
- 5) tervishoiusündmus – Terviseamet;
- 6) loomataud – Veterinaar- ja Toiduamet.

53. Sündmuste määras sätestab siiski kitsalt riskianalüüsi teostamise juhtimispädevuse, kuid ei määratle vastavat liiki hädaolukorra lahendamise juhtimispädevust, milleks on HOS § 14 lõikes 2 sätestatud eraldi delegatsiooninorm. Selle normi alusel ei ole Vabariigi Valitsus seni määrust kehtestanud, kuid 2.07.2018 on kooskõlastusringile saadetud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu¹⁶, mille kohaselt jaotatakse HOLF-ide koostamise ja ühtlasi ka hädaolukordade lahendamise juhtimispädevus analoogselt olukordade määras kehtestatud riskianalüüside koostamise juhtimisega ning lisaks nähakse ette Kaitsepolitsei ameti vastav juhtimispädevus, kui on alus arvata, et hädaolukorra on põhjustanud terroristlik tegevus. Selline kavandatud pädevusjaotus on oluline muudatus võrreldes praeguse olukorraga, kus SiM-i veebilehel avaldatud hädaolukordade lahendamise plaanide põhjal¹⁷ on kõigi hädaolukordade liikide puhul, mille kohta on koostatud hädaolukorra lahendamise plaan, nende lahendamise juhtimise pädevus antud PÄ-le või PPA-le. Muudatus eeldab ilmselt muude asutuste

¹⁵ Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 108 „Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused“, RT I, 28.06.2017, 33, edaspidi **sündmuste määras**

¹⁶ Vabariigi Valitsuse määruse „Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan, korraldada riskikommunikatsiooni ja hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused“ eelnõu, kättesaadav eelnõude infosüsteemis veebiaadressil <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ac870231-a6ab-4e54-bbd1-c7c339bd206e>,

¹⁷ Kehtivad HOLF-id on koostatud Vabariigi Valitsuse 25.04.2013 korralduse nr 208 „Nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse riskianalüüs ja lahendamise plaan, ning hädaolukorra riskianalüüsi ja hädaolukorra lahendamise plaani koostamiseks pädevate täidesaatva riigivõimu asutuste määramine“, RT III, 26.08.2015, 20, alusel, kus HOLF-ide koostamise pädevus oli lähtudes hädaolukorra seaduse vanast redaktsioonist antud ministeeriumidele ning HOLF-id kehtestati Vabariigi Valitsuse korraldusega.

(erandiks tõenäoliselt Kaitsepolitsei amet) olulist kriisireguleerimise võimekuse, sh olukorra lahendamiseks kasutatavate varade planeerimise võimekuse kasvu.

(ii) Eriolukord

54. PS § 87 p 8 ja HOS § 19 lg 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus loodusõnnetusest, katastroofist¹⁸ või nakkushaiguse¹⁹ levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutada eriolukorra, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma eriolukorra juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata. HOS § 20 kohaselt kuulutab Vabariigi Valitsus eriolukorra välja kogu riigis või ühe või mitme maakonna või kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil (edaspidi eriolukorra piirkond). HOS § 23 lg 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse haldusakt eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamise kohta jõustub selle teatavaks tegemisel vahetule täitjale või selle avaldamisel üleriigilise levikuga massiteabevahendis, kui õigusaktis eneses ei sätestata teist tähtaega või korda. See õigusakt avaldatakse ka Riigi Teatajas. HOS § 23 lg 2 kohaselt Vabariigi Valitsuse korraldus eriolukorra väljakuulutamise ja lõpetamise ning eriolukorra asjaolude muutmise kohta avaldatakse muutmata kujul järgmiselt, kui õigusaktis eneses ei sätestata teist tähtaega või korda; 1) hiljemalt selle avaldamiseks esitamisele järgneval päeval Riigi Teatajas või 2) viivitamata üleriigilise levikuga massiteabevahendis.

(b) Erakorraline seisukord

55. PS § 129 kohaselt võib Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks. ErSS § 3 nimetab Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu alused, mis võivad tuleneda: 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; 6) vägivaldse seotud pikaajalistest massilistest korratustest. ErSS § 9 lg 1 kohaselt Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Riigikogule 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 § 14 kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse kirjalikul ettepanekul erakorralise seisukorra välja otsusega, milles sätestatakse: 1) erakorralise seisukorra väljakuulutamine kogu riigis vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 129; 2) erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjus; 3) erakorralise seisukorra kestus.

(c) Riigikaitse kriisiolukorrad

56. Riigikaitse kriisireguleerimist ja riigikaitset reguleerib RiKS, mille § 2 lg 1 kohaselt on riigikaitse eesmärk säilitada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord. RiKS § 2 lg 2 kohaselt riigikaitse eesmärgi saavutamiseks rakendatakse seaduses sätestatud alustel ja korras kogu ühiskonda ning riigi vahendeid ja varusid.

57. Riigikaitset aitab planeerida, arendada ja korraldada **Riigikaitse Nõukogu**²⁰ – Vabariigi Presidendi juures tegutsev riigikaitse valdkonnas nõuandev organ (RiKS § 3) ja **Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon** (RiKS § 4). Viimase ülesanded on sätestatud Vabariigi Valitsuse 11.12.2015 määrusega nr 129 “Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus”. Selle määruse § 3 kohaselt julgeolekukomisjon: 1) kujundab Vabariigi Valitsuse pädevuses olevates küsimustes julgeoleku- ja kaitsepoliitilisi seisukohti; 2) juhib julgeolekupoliitika aluste ja riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ning riigi kaitsetegevuse kava koostamist; 3) koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse planeerimisel, arendamisel ja korraldamisel; 4) koordineerib julgeolekuasutuste ja kaitseväeluure tegevust; 5) analüüsib ja hindab riigi julgeolekuolukorda; 6)

¹⁸ Katastroof HOS § 19 lg 2 tähenduses on eelkõige inimtegevusest põhjustatud ulatuslik õnnetus või avariid või muu samasuguse mõjuga sündmus, sealhulgas elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajaline katkestus.

¹⁹ Nakkushaigust käsitletakse nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse tähenduses ning loomataudi loomatauditõrje seaduse tähenduses (HOS § 19 lg 3).

²⁰ Riigikaitse Nõukogu arutab riigikaitse seisukohalt olulisi küsimusi ja avaldab nende kohta arvamust (RiKS § 3 lg 2).

kavandab Eesti Vabariigi julgeolekule olulise tähtsusega teabe kogumist ja koordineerib riigi julgeolekuteabe hanke ja analüüsi kava väljatöötamist; 7) täidab riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusega komisjonile pandud ülesandeid riigisaladuse kaitse korraldamisel ning 8) täidab muid seadusega pandud või Vabariigi Valitsuse antud ülesandeid.

58. Oluliseks meetmeks riigikaitse tagamisel on riigikaitseülesannete panemine täidesaatva riigivõimu asutustele ja juriidilistele isikutele. Ministeeriumide ja teiste täidesaatva võimu asutuste riigikaitseülesanded määratakse seaduses või riigi kaitsetegevuse kavas ning riigikaitse kriisiolukorras või mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega (RiKS § 5 lg 2). Juriidilisele isikule sätestab riigikaitseülesanded seadus või seaduse alusel Vabariigi Valitsus või valitsusasutus (lg 3).

(i) Kõrgendatud kaitsevalmidus

59. RiKS § 13 lg 1 kohaselt Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral võib Vabariigi Valitsus otsustada korraldusega kõrgendada üldist kaitsevalmidust. Kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamisel on peaministril ja Kaitseväe juhatajal erivolitused nii riigiaparaadi tegevuse korraldamiseks kui teatud ulatuses põhiõiguste piiramiseks.

(ii) Sõjaseisukord

60. PS § 128 ja RiKS § 17 lg 1 kohaselt kuulutab sõjaseisukorra välja Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Eesti vastu suunatud agressiooni korral kuulutab sõjaseisukorra välja Vabariigi President, ootamata ära Riigikogu otsust (RiKS § 17 lg 2). RiKS § 17 lg 3 kohaselt sõjaseisukorra väljakuulutamise järel asub riigikaitseülesannetega asutus ja isik täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning võib kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid. 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.

(iii) Kaitseolukord

61. Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioonis²¹ on välja pakutud uue õigusmõistena kaitsevalmiduse tasemete asemel *kaitseolukorra* mõiste, mis ühendaks kõiki kriisiolukordi, mille lahendamiseks võib olla vaja olenevalt ohu iseloomust välja kuulutada kas erakorraline seisukord või sõjaseisukord. Seega hõlmaks see nii riigi julgeolekut kui põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohte. Kontseptsiooni kohaselt oleks kaitseolukorra määramine Vabariigi Valitsuse pädevuses, kellel oleks pädevus määratleda ka konkreetse kaitseolukorra lahendamiseks vajalikud meetmed, milleks võib olla muu hulgas ettepaneku tegemine ühe kahest erikorrast väljakuulutamiseks.

62. Kokkuvõttes saab eelneva põhjal teha järelduse, et kriisireguleerimine tsiviilkriiside, põhiseaduslikku korda ohustavate kriiside ja riigikaitseliste kriiside puhul on reguleeritud erineva loogika alusel eraldiseisvate aktidega. Ülesanded eri liiki kriisiolukordade ennetamisel, planeerimisel ja lahendamisel on valdavalt jagatud erinevate ametkondade vahel, kusjuures seosed nende tegevuste vahel on vähesed või puuduvad, mis ilma täiendavasse analüüsi süvenemata viitab riskile, et riigivara planeerimisel ja kasutamisel kriisiolukordade lahendamiseks võib tekkida puudusi ja vastuolusid. Kaitseolukorra mõiste sissetoomine aitaks küll ühtlustada riigikaitseliste kriisiolukordade reguleerimist nii relvastatud rünnaku kui muu ohu puhul ja luua sarnasema kriisireguleerimise loogika tsiviilkriisiolukordadega, kuid ei lahenda siiski koordineerimise vähesust tsiviil- ja riigikaitseliste kriisireguleerimise vahel.

3.3. Riigivara üle arvestuse pidamine

63. RVS § 94 kohaselt korraldab riigivara valitseja oma valitsemisel oleva riigivara andmekogudesse kandmise riigivara liigi ja asjakohase andmekogu tegevust reguleerivate õigusaktide kohaselt. Universaalset andmekogu riigivara registreerimiseks kehtiv õigus ette ei näe ja spetsiifiliselt riigivara

²¹ Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon, lk 14 jj

registreerimiseks peetakse ainult riigi kinnisvararegistris (RVS § 95). Vallasvara registreerimine toimub vastava varaliigi põhiselt üldnormide alusel. Riigivara valitsemise üle teostab kontrolli RaM (RVS § 100).

64. Ajalooliselt on riigivara üle arvestuse pidamiseks kasutatud universaalset registreerimiskohustust riiklikus riigivara registris, mis pärast kehtiva RVS-i jõustumist 1.01.2010 ühe aasta jooksul RVS § 109 alusel likvideeriti. Riigivara registri asemel loodi riigi kinnisvararegister ja § 111 kohaselt kohustusid riigivara valitsejad kandma 2013. a lõpuks muu registreerimisele kuuluva vara riigi andmekogudesse.

65. Sisuliselt ei erine riigivara registreerimise ulatus üldjuhul seega muu tsiviilkäibes oleva vara registreerimisest: vallasvara registreeritakse muude isikute varaga samadel alustel üldregistrites ja riigi kinnisasjade registreerimise eripäraks võrreldes muude kinnisasjade registreerimisega on peamiselt see, et riigi kinnisvararegistrisse kantakse ka võlaõiguslikud kasutuslepingud²². Põhiosas lähtuvad aga ka riigi kinnisvararegistri andmed üldandmekogude (kinnistusraamat, maakataster, ehitisregister) andmetest.

66. Tuginemine valdavalt üldandmekogudele annab küll võimaluse teostada päringuid tuvastamiseks paljude olulise väärtusega riigivara objektide (eelkõige kinnisasjad ja transpordivahendid) riigile kuuluvus ja vastava riigivara valitseja, kinnisasjade puhul ka riigi kasutusõigused asja suhtes, kuid üldandmekogudes ega riigi kinnisvararegistris olev info ei võimalda reeglina tuvastada ei objekti täpsemaid kriisilahenduse seisukohast olulisi omadusi, asja (näiteks sõiduki või mehhanismi) asukohta ega faktilist seisukorda ehk üldisemalt sobivust tegelikuks kasutamiseks kriisiolukorra lahendamisel.

67. Kohustust ega pädevust tsiviilkriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara kohta andmete kogumiseks ei tulene ka HOS-ist ega eri liiki kriisiolukordade lahendamise pädevust reguleerivatest eriseadustest nagu tervishoiuteenuste korraldamise seadus (**TTS**), kiirgusseadus (**KiS**), loomatauditõrjeseadus (**LTTS**) või päästeseadus (**PäästeS**).

68. Intervjuu käigus selgitasid kriisiolukordade lahendamise eest vastutavate valitsusasutuste esindajad, et kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara üle tsentraalset arvestust ei peeta. Teave teiste riigivara valitsejate varast, mida saab kriisiolukordade lahendamiseks kasutada, põhineb ametkondlikul suhtlusel ja tavateadmisel, mida täpsustatakse vajadusel telefoni teel. Teavet saab ka raamatupidamisandmetest eeldusel, et vastav vara on arvel, andmetele on raamatupidamisprogrammis tagatud juurdepääs ja vastav vara on tuvastatav. Sisuline info, milline vara on olemas teistel riigivara valitsejatel, on seeläbi küll praktikas üldjoontes olemas, kuid sellise teabe kogumiseks ja vahetamiseks ei ole ei ühtset õiguslikku alust, korda ega selget teenistuslikku kohustust. Raamatupidamisandmete kohta märgiti, et need ei ole siiski kokkuvõttes usaldusväärsed tegeliku vara koosseisu tuvastamiseks, kuna keskenduvad rahalistest/eelarvelistest kaalutlustest tulenevalt asjade rahalisele väärtusele, mitte funktsionaalsusele ja kasutusotstarbele.

69. Hea ülevaade on praktikas olemas SiM-i ja selle allasutuste PPA ja PäA ehk suurimate kriisiolukordade lahendamise eest vastutavate asutuste organisatsiooni siseselt, kus kasutatakse ka sama raamatupidamistarkvara. Teiste riigivara valitsejate valitsetava vara osas on teave lünklikum. Ametnike hinnangul on neil näiteks suhteliselt hea ülevaade Kaitseministeeriumi (**KaM**) valitsetavast riigivara varast, mida saab kriisiolukordades kasutada ja mida on ka korduvalt kasutatud, näiteks Kaitseväe töstetehnikat lumetormi tagajärgede likvideerimiseks. Samas ei ole neil juurdepääsu terviklikule teabele KaM-i valitsetavast varast, mida oleks põhimõtteliselt võimalik ka tsiviilkriisiolukordades kasutada.

70. Intervjuu käigus ilmnes, et veelgi puudulikum on vastastikune teabevahetus nende riigivara valitsejatega, kes tegelevad kriisiolukordade lahendamisega harva või üksikujuhtumitel, nagu Keskkonnaamet (**KKA**), Terviseamet või Veterinaar- ja Toiduamet (**VTA**). Selgitati, et olukord ei olnud parem ka vana regulatsiooni alusel, kui suurem osa riigivara oli kantud riigivara registrisse, kuna register ei kajastanud asjade omadusi piisavalt täpselt ja samuti ei suudetud praktikas tagada registriandmete ajakohasust.

71. Muust riigivara eraldi on nii vana kui praeguse RVS-i kehtivusaajal peetud julgeolekuasutuste riigivara registrit, seda eelkõige riigisaladuse kaitse vajadusest lähtuvalt. Arvestades, et praegusel ajal kuuluvad seal registreerimisele vaid kinnisasjad ja nendega seotud asjaõigused ning vallasasjad ja

²² Vabariigi Valitsuse 16.12.2010 määrus nr 178 „Riigi kinnisvararegistri asutamine ja selle pidamise põhimäärus“, RT I, 16.07.2016, 4, § 8

õigused soetusmaksumusega alates 1 miljonist eurost²³, ei anna see register samuti kuigi palju teavet kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara koosseisust.

72. Seega kokkuvõttes ei ole Eestis praegu ega ole olnud varem toimivat lahendust (tsiviil)kriisiolukordades kasutatava riigivara üle terviklikuks arvestuse pidamiseks. Enam-vähem terviklik ülevaade on olemas sama riigivara valitseja valitsemisalas, kuid ka sealjuures ei ole õiguslikku kohustust pidada eraldi arvestust kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava vara üle. Erinevate riigivara valitsejate vahel on teabevahetus pigem juhuslik ja põhineb eelkõige ametkondlikul taval ja isiklikel suhetel ning kogemustel. Seega ei ole sisuliselt õiguslikult millegagi tagatud, et kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval asutusel või vastava ametikoha täitjal oleks olemas terviklik teave tema vastutusalasse kuuluva kriisiolukorra lahendamiseks kasutatavast riigivarast või isegi võimalus seda vajaduse korral teada saada.

(a) Tsiiviltoetuse register

73. Erinev ja paremini läbimõeldud on õiguslik regulatsioon riigikaitseliste kriisiolukordade lahendamiseks vajaliku vara üle arvestuse pidamiseks. Riigikaitseliste sundkoormiste seaduse²⁴ (RKS) § 4² alusel peetava tsiiviltoetuse registri (TTR) põhimääruse²⁵ § 2 kohaselt on registri ülesandeks:

- koondada ja hoida andmeid riigikaitseks vajalike vahendite kohta;
- pidada arvestust riigikaitseks vajalike materiaalse vahendite; vastuvõtva riigi toetuse osutamiseks vajalike vahendite ning tsiivil-sõjaliseks koostööks vajalike vahendite üle;
- pidada arvestust riigikaitseliste sundkoormiste määramise ja täitmise üle.

74. Teisisõnu, TTR-i eesmärgiks on muu hulgas koondada andmeid ja pidada arvestust kõigi riigikaitseks vajalike materiaalse vahendite üle. TTR-i põhimääruse 3. ptk-i kohaselt kantakse registrisse andmed nt kaitseväge sõjaväelinnakute, haiglavõrkude (sh kiirabi- ja kiirabibrigaadi pidajate), kütusehoidlate ja -tanklate, alajaamade, sõidukite (sh õhu- ja veesõidukite), masinate ja seadmete, raudtee taristu ja veeremi, teede, sadamate, lennu- ja kopteriväljade, riigi tegevusaru, jäätmekäitluskohtade, puurkaevude, spordiehitiste, sundkoormiste määramise ja täitmise jms kohta.

75. TTR-i esitatud ja kantud andmetel on informatiivne tähendus (registri põhimääruse § 4). TTR-i vastutav ja volitatud töötaja on Kaitseressursside Amet (registri põhimääruse § 3).

76. TTR on piiratud juurdepääsuga ja registriandmed on ette nähtud ainult ametialaseks kasutamiseks (registri põhimääruse § 34 lg 1).

77. TTR-i põhimääruse § 29 kohaselt esitavad registrisse andmeid ka kõik sündmuste määramise alusel hädaolukordade riskianalüüside eest vastutavad asutused peale Veterinaar- ja Toiduameti. TTR-i kantavad andmed on nii vallas- kui kinnisasjade funktsionaalse kirjelduse mõttes oluliselt detailsemad kui näiteks riigi kinnisvararegistri andmed. Seetõttu saab eeldada, et tsiiviltoetuse registri andmekogu on riigikaitseliste kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara osas piisavalt terviklik ja süstemaatiline. Lisaks peetakse RiKS § 25 alusel kitsamalt riigi sõjaliseks kaitseks planeeritud materiaalse vahendite üle arvestuse pidamiseks Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge poolt mobilisatsiooniregistrilt, mida tuleb pigem pidada siiski juba kriisilahenduseks kasutatava riigivara planeerimise, mitte selle kohta teabe koondamise vahendiks.

(b) Võimalikud lahendused ülevaate parandamiseks kriisilahenduseks kasutatavast riigivarast

(i) Üksnes administratiivsed meetmed ei taga andmete kogumise süsteemsust ja järjepidevust

78. Seega esinevad õiguslikud puudused kriisilahenduseks kasutatava riigivara üle arvestuse pidamise tagamisel eelkõige tsiivilkriisiolukordade osas. Sisuliselt oleks tervikliku ülevaate tekitamine (tsiviil)kriisiolukordade lahendamiseks sobivast riigivarast võimalik nii õiguslike kui ka ametkondlike või

²³ Vabariigi Valitsuse 13.11.2001 määrus nr 352 „Julgeolekuasutuste riigivara registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus“, RT I, 28.06.2017, 53, § 9

²⁴ Riigikaitseliste sundkoormiste seadus. RT, I 03.04.2018, 9.

²⁵ Vabariigi Valitsuse 13.10.2016 määrus nr 112 „Tsiiviltoetuse registri põhimäärus“, RT I, 15.10.2016, 2

tehniliste meetmetega. Võimalikest viisidest tuleks meie hinnangul aga kindlasti eelistada selliseid, mis õiguslike vahenditega tagaksid info olemasolu ja uuendamise ka ametkondliku tava katkemise korral ja sõltumata konkreetsetest ametnikest ja tehnilistest lahendustest.

79. Seetõttu ei saa õiguskindlaks lahenduseks pidada intervjuu käigus esile toodud varianti tagada ülevaade varadest paljudes (enamikus) valitsusasutustes kasutatava raamatupidamistarkvara (SAP) varade mooduli kasutuselevõtuga ja selle andmete riskasutatavaks muutmise. Ehkki see võib olla üheks praktiliseks meetmeks andmete koondamisel ja võrdlemisel, ei taga see ilma selge õigusliku kohustuse sätestamiseta tsiviiltoetuse registri tasemel tervikpildi loomist kõigist varadest. Raamatupidamisreeglitel põhineva lahenduse puudusena võib esile tuua ka selle, et varade raamatupidamislikul kajastamisel ei ole üldjuhul keskse tähtsusega nende kasutusotstarve, vaid rahaline väärtus. Seetõttu ei ole paljudel juhtudel võimalik raamatupidamise andmete põhjal tuvastada, kas mingil esemel on kriisilahenduse seisukohalt praktilist väärtust ja samas ei ole sellise täiendava teabe lisamine ja täiendavate jaotuste tekitamine raamatupidamisarvestuse eesmärke silmas pidades praktiline. Samuti võib näiteks raamatupidamislikult amortiseerunud vara jääda üldse registreerimata, kuigi selle praktiline väärtus kriisiolukorra lahendamisel võib olla säilinud.

(ii) Andmebaas tsiviilkriisireguleerimiseks

80. Õiguslikus mõttes kõige kindlam oleks andmete kogumise kohustuse panemine ühele või mõnele konkreetsele asutusele koos selge pädevusega nõuda kõigilt riigivara valitsejalt andmete esitamist. Soovitatavalt võiks sellega kaasneda ka andmete kogumise vormi sätestamine, mis minimaalselt võib seisneda lihtsalt kogutavate andmete määratlemises. Õiguslikult selgem lahendus oleks andmete koondamine spetsiaalsesse andmekogusse, kuhu kantaks kõigi riigivara valitsejate poolt kohustuslikult kõik sellised varaühikud, millel on määratletud tunnuste alusel tähtsus mõnda liiki kriisiolukorra lahendamiseks.

81. Sellise regulatsiooni võimalikuks asukohaks võiks ühe variandina olla RVS, nähes selle ette riigivara valitsemise ühe üldmeetmena, analoogselt riigi kinnisvararegistri regulatsiooniga. Sellisel juhul oleks loogiline seada vastutus andmekogu loomise ja haldamise eest Rahandusministeeriumile, kelle valitsemisalasse riigivaraga seotud tegevus Vabariigi Valitsuse seaduse²⁶ (VVS) § 65 lg 1 kohaselt kuulub.

82. Arvestades, et eelduslikult puudub siiski nii poliitiline kui ametkondlik valmisolek tagasipöördumiseks universaalse riigivara registri juurde ja sellise andmekogu eesmärk oleks kitsalt kriisireguleerimise spetsiifiline, oleks siiski asjakohasem kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara kohta info kogumine sätestada HOS-is kriisireguleerimise üldmeetmena. Sel juhul oleks praktiline sätestada see Siseministeeriumi kui kriisireguleerimisvaldkonna koordineerimise eest vastutava ministeeriumi kohustusena, kellel on HOS § 9 lg 3 alusel kehtestatud riskianalüüsi koostamise korra²⁷ kohaselt koordineeriv roll muu hulgas kõigi tsiviilkriisiolukordade riskianalüüside koostamisel ja seega parim võimalik ülevaade selleks vajalikest vahenditest.

83. Mõeldav oleks iseenesest sätestada kohustus koguda teavet oma vastutusalasse kuuluvate kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara kohta ka HOS § 9 lg 1 alusel nn sündmuste määrusega²⁸ Vabariigi Valitsuse poolt määratud eri liiki kriisiolukordade lahendamise eest vastutavatele asutustele ehk § 14 lg 2 alusel (seni kehtestamata) määrusega olukordade lahendamise eest vastutavaks määratud asutustele, kuid selline killustatud lahendus ei tagaks ilmselt planeerimiseks vajalikku andmete terviklikkust.

(iii) Ühtne kriisireguleerimise andmekogu

84. Riigivara kasutuse ja sealt edasi ka soetamise tervikliku planeerimise huvides oleks meie hinnangul kõige mõistlikum andmete kogumine ühtselt nii tsiviil- kui riigikaitseks kriisireguleerimiseks kasutatava riigivara kohta. Samad asjad/varaühikud võivad olla potentsiaalselt kasutatavad väga erinevate kriisiolukordade lahendamisel ja sealjuures erinevate asutuste juhtimisel. Puudub mõistlik

²⁶ Vabariigi Valitsuse seadus, RT I, 28.12.2017, 19

²⁷ Siseministri 19.06.2017 määrus nr 28 „Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord“, RT I, 22.06.2017, 15, § 11

²⁸ Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 108, § 2

põhjus, miks täna kättesaadavate tehniliste lahenduste juures peaks arvestuse pidamine sellise vara üle olema isoleeritud kas riigivara valitsejate või kriisiolukordade liikide lõikes. Selline killustatus tekitab automaatselt ohu, et planeerimisfaasis kavandatakse asja kasutamist kooskõlastamatult, mis rakendamise faasis võib väljenduda olukorra lahendamist oluliselt takistava konfliktina, või on planeerimine puudulik, kuna teisel kriisilahendusasutusel puudub ajakohane info olemasolevate vahendite kohta.

85. Seega tuleks meie hinnangul sätestada ühetaoliselt (eeldatavalt KaM-i ja SiM-i) kohustus koguda andmeid kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara kohta ja luua vastav andmekogu. Kehtiva õiguse struktuuri arvestades võiks selle regulatsiooni asukohaks olla kas RVS või paralleelselt HOS ja RiKS. Alternatiivina, mis eeldab esmalt siiski täna puuduva tsiviilkriisireguleerimiseks vajaliku riigivara kohta andmete kogumise aluste sätestamist, on võimalik tagada ühtne ülevaade andmetest ka seeläbi, et muuta tsiviil- ja riigikaitsealises kriisiplaneerimises vara kohta kogutud andmed riskasutatavaks, milleks piisab kriisiolukordade lahendamise ja planeerimise eest vastutavatele asutustele vastavate pädevuste omistamisest HOS-is ja RiKS-is.

86. Õiguslikult ja tehniliselt oleks riigikaitsealises ja tsiviilkriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara ühtse andmebaasi loomine ühe näitena ilmselt võimalik olemasoleva TTR-i baasil, laiendades selle eesmärki lisaks riigikaitseks vajalikele vahenditele ka HOS-i mõttes kriisireguleerimiseks vajalike vahendite üle arvestuse pidamisele. See eeldaks vastava õigusliku aluse kehtestamist HOS-is sellise andmebaasi pidamiseks ja registri põhimääruse täiendamist. Riigivara osas piisaks põhimääruse täiendamisest selliselt, et SiM (või pigem ebapraktilise alternatiivina kõik olukordade määruses nimetatud kriisilahendusasutused) lisatakse registri volitatud töötajate hulka, registrisse kantavate andmete loetelu täiendatakse tsiviilkriisiolukordades asjakohaste riigivara kategooriatega ja registrisse andmete esitamise kohustus kehtestatakse kõigile olukordade määruses nimetatud asutustele.

87. Selle lahenduse kasuks räägib ka asjaolu, et riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioonis on samuti tehtud ettepanek TTR-i kasutusala laiendamiseks kõigile tsiviilsektori varadele, mida riik võib oma ülesannete täitmisel vajada.²⁹ Lahenduse eeliseks oleks kahtlemata see, et ühest andmebaasist oleks leitav info kõigi võimalike kriisiolukordade lahendamiseks kasutatavate ressursside planeerimiseks sõltumata sellest, kas tegu on riigivaraga või väljastpoolt kaasatava varaga. Nagu kontseptsioonis märgitakse, *ühtne keskkond võimaldaks riigi vahenditest ülevaate pidamisel hoida kokku riigi ressursse, vältida analoogsete reageerimisvõimekuste loomist eri ametkondades, sünkroniseerida ja tõhustada planeerimist ning saada terviklik ülevaade tsiviilvõimekustest ja nende kasutamise võimalustest erinevate olukordade lahendamise ajal.*

88. Ehkki kontseptsioonis on registri kasutusala laiendamist käsitletud eelkõige sundkoormiste kontekstis, ei ole sisulist takistust kohaldada sama loogikat ka kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara puhul, kuna olemuslikult koondab TTR ka praegusel kujul nii kaasatavaid kui riigi sisemisi ressursse. Pigem oleks ühtne arvestus kõigist ressurssidest ülevaate saamist ja optimaalset planeerimist silmas pidades loogiline ja otstarbekas. Nagu kontseptsiooni tekstis edasi selgitatakse, *kõigi tsiviilressursside koondamine ühte tsiviiltoetuste registrisse võimaldab paremini planeerida riigi tsiviilressursse nii hädaolukorraks kui kaitseolukorraks. Üks ja seesama tehniline vahend, olgu selleks laev või lennuk, võib olenevalt olukorrast olla vajalik nii hädaolukorra, eriolukorra kui ka kaitseolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks.*³⁰

89. Samuti aitaks selline lahendus kontseptsioonist lähtuvalt ennetada konflikte varade tegeliku rakendamise faasis: *Teiseks on nii võimalik näha, kas teine organ on konkreetse asja juba kasutusse võtnud või mitte. See on kriisi kiireks ja tõhusaks lahendamiseks väga oluline. Kui näiteks Kaitsevägi näeb, et teine haldusorgan on juba konkreetse laeva akuutse reostuse tõrjumiseks kaasanud, ei hakka ta kulutama aega selle laevaomanikuga kontakteerumise ning selle asjaolu väljaselgitamise peale, vaid saab võimaluse korral valida riigikaitsealises ülesande täitmiseks kohe teise, vaba laeva.*³¹

90. Kui TTR-i kasutamine universaalse kriisireguleerimise andmebaasina ei leiaks vaatamata ilmsetele eelistele siiski poliitilist toetust, ei ole iseenesest õiguslikku takistust luua analoogset

²⁹ Riigikaitseõiguse muudatuseettepanekute kontseptsioon, lk 116 jj

³⁰ samas, lk 122

³¹ samas

andmekogu ka eraldi tsiviilkriisiolukordades kasutatava riigivara kohta info koondamiseks. Sellisel juhul tuleks aga eraldi lahendada küsimus, kuidas tagada varade kasutamise konflikti vältimine riskkasutuse korral. Minimaalselt on selleks vaja tagada andmete riskkasutus ja võimalikult täpse teabe salvestamine varade planeerimise kohta.

(iv) Andmete kogumise abstraktne kohustus

91. Eelnevatega võrreldes ebakindlama, kuid potentsiaalselt siiski toimiva lahendusena võib näha ka seda, et tsiviilkriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara kohta arvestuse pidamine nähakse HOS-i alusel ette ühe või mitme valitsusasutuse kohustusena, jättes vastavad meetmed, sh andmete kogumise vormi täpsustamata ja asutuse enda valida. Teoreetiliselt oleks sellise kohustuse panemine valitsusasutustele võimalik isegi ilma seadusemuudatuseta, näiteks Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni poolt HOS § 4 lg 2 p 1 alusel, mis sätestab pädevuse panna vajaduse korral täidesaatva riigivõimu asutustele ülesandeid hädaolukordade ennetamiseks ja nendeks valmistumiseks. Küsitav on siiski, kas kriisiolukordade lahendamiseks kasutatava riigivara üle arvestuse pidamise kui püsifunktsiooni kehtestamine valitsusasutustele on viidatud normi eesmärgiga hõlmatud ja õiguspärasuse põhimõttest lähtuvalt tuleks selline funktsioon luua seaduse tasandil. Et selline lahendus õiguskindlalt toimiks, tuleks ette näha ka selged volitus- ja menetlusnormid kõigilt teistelt riigivara valitsejatelt detailse teabe nõudmiseks asjakohase riigivara, selle asukoha ja seisukorra kohta ning vastav aruandekohustus Vabariigi Valitsuse või kriisikomisjoni ees.

92. Kokkuvõttes peame kõige otstarbekamaks lahenduseks ühtse andmekogu loomist kogu riiklikuks kriisireguleerimiseks vajaliku vara kohta ja alternatiivselt keskse tsiviilkriisireguleerimiseks kasutatava riigivara andmebaasi loomist, mille andmed oleksid riskkasutatavad tsiviiltoetuse registriga.

3.4. Riigivara kasutuse planeerimine kriisiolukordade lahendamiseks

93. Planeerimisfaasis sätestab kriisiolukordade lahendamise eest vastutavate asutuste kohustused tsiviilkriiside puhul HOS ja riigikaitseliste kriiside puhul RiKS.

3.4.1. Hädaolukorra riskianalüüs ja lahendamise plaan

94. HOS-i kohaselt on põhilised tsiviilkriisiolukordade lahendamise planeerimismeetmed, mille raames on võimalik kavandada olemasoleva riigivara kasutamist olukordade lahendamiseks, hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan (edaspidi **HOLP**).

95. HOS § 9 lg 2 kohaselt on hädaolukorra riskianalüüs dokument, milles hinnatakse hädaolukorra tekkimise tõenäosust ja hädaolukorra tagajärgi ning esitatakse ettepanekud hädaolukorra ennetamiseks. Lõike 1 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning määrab hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused. Antud volitusnormi alusel on antud nn sündmuste määрус, mida käsitlesime eespool.

96. Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise korra on § 9 lg 3 alusel kehtestanud siseminister määrusega.³² Korra kohaselt hinnatakse hädaolukorra riske halvima tõenäolise stsenaariumi põhjal ja määratakse stsenaariumide riskiklass. Oluliseks osaks riskianalüüsist on korra § 8 alusel koostatav võimeanalüüs, milles kirjeldatakse hädaolukorra ennetamiseks, valmistumiseks ja lahendamiseks vajalikke tegevusi, lahendavate osapoolte valmisolekut ja võimekusi. Sealjuures analüüsitakse iga tegevuse juures tehnika ja vahendite, sh tegevusvaru piisavust (§ 8 lg 4 p 1).

97. Hädaolukorra riskianalüüsi järelduste hulgas antakse korra § 9 kohaselt mh. üldhinnang riigi valmisolekule, loetletakse kriitilised võimelüngad, tehakse ettepanek hädaolukorra lahendamiseks vajaliku vara kohta. Kord ei sätesta siiski sõnaselgelt kohustust teha järeldusi ja ettepanekuid muu vara olemasolu, kasutamise või kaasamise kohta peale varude, kuid analüüsi eset arvestades saab eeldada, et valmisoleku ja võimelünkade hindamine hõlmab ka hädaolukorra lahendamiseks vajaliku ja potentsiaalselt puuduva riigivara hindamist.

³² Siseministri 19.06.2017 määrus nr 28 „Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord“, RT I, 22.06.2017, 15

98. Korra § 11 kohaselt kooskõlastatakse riskianalüüs selle koostamisel osalenud asutuste, asjaomase ministeeriumi ja SiM-iga ning pärast juhtiva asutuse juhi poolt kinnitamist edastatakse teadmiseks Kaitsepolitseile, Välisluureametile ja SiM-ile. HOS § 9 lg 4 kohaselt on riskianalüüs sisendiks ministeeriumile otsustamiseks, milliseid ettepanekuid on vaja rakendada ja mida arvestada ministeeriumi valitsemisala tegevuste planeerimisel.

99. HOLP on HOS § 15 lg 2 kohaselt koostöökokkulepe, milles hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus ja hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutus või isik lepivad kokku hädaolukorra lahendamise korralduse. HOLP-i nõuded ja koostamise kord on kehtestatud § 15 lg 8 alusel siseministri määrusega. Korra § 2 kohaselt kaasab juhtiv asutus plaani koostamisse nii hädaolukorra lahendamisel osalevad asutused ja isikud kui ka need asutused ja isikud, kellel on plaani koostamiseks vajalik teave. HOLP-i hädaolukorra lahendamist puudutavas osas nähakse muu hulgas korra § 4 lg 1 p 2 alusel ette hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuur ja lahendamise korraldus ning selle raames lg 3 p 7 kohaselt ka hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside loetelu ja nende kasutusele võtmise tingimused, p 8 kohaselt ka vajaduse korral varude rakendamise tingimused.

100. SiM-i kriisireguleerimise veebilehel³³ avalikustatud HOLP-ides (standardsetl punktis 5.1.12 või 5.1.16) on hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ühe kohustusena märgitud ka enda ja teiste asutuste ning isikute ressurssidest ülevaate omamine, ressurssikataloogi koostamine ja selle regulaarne uuendamine üks kord aastas.

101. HOS § 15 lg 5 ja korra § 2 lg 3 kohaselt kooskõlastatakse HOLP asjassepuutuva ministeeriumi ja SiM-iga.

102. HOLP-ide koostamise regulatsioon on käesoleval ajal rakendatud poolikult. Kui HOS § 9 lg 1 alusel on Vabariigi Valitsus kehtestanud sündmuste määruuse, millega on koostatud nimekiri ja jaotatud vastutus hädaolukorra riskianalüüside koostamise juhtimise eest, siis HOS § 15 lg 3 alusel analoogset määrust nendest hädaolukordadest, mille kohta tuleb koostada HOLP koos selle koostamist juhtiva asutusega, ei ole tänaseks kehtestatud. Sellega seoses ei ole kehtestatud ka HOS § 14 lg 2 alusel määrust HOLP-i koostamise kohustusega hädaolukordade lahendamist juhtivate asutuste määramiseks. Mõlemad määruused pidi Vabariigi Valitsus HOS § 53 kohaselt kehtestama 2018. a 1. juuliks, kuid käesoleval hetkel vastavaid määruusi Riigi Teatajas avaldatud ei ole. Seega saab oletada, et HOLP-ide koostamine ja kaasajastamine toimub praegusel ajal HOS §-s 3 sätestatud kriisireguleerimise üldpõhimõtete alusel, mille kohaselt vastutab iga asutus ja isik oma valdkonna kriisireguleerimisülesannete täitmise eest.

103. Kokkuvõttes on hädaolukorra kohta riskianalüüsi ja lahendamise plaani koostamist juhtival asutusel kohustus hinnata nii olukorra lahendamiseks vajaminevaid vahendeid, riigi ressursside olemasolu kui ka puudumist. Planeerimisse kaasatakse asutused, kes osalevad hädaolukorra lahendamisel ja kellel on vajalik teave, kuid puudub otseselt alus kaasata isikuid ja asutusi, kellel on või võib olla kriisiolukorra lahendamiseks vajalik vara, mis potentsiaalselt tekitab riski, et planeerimine ei ole info ega vahendite kaasamise osas optimaalne. Konfliktide ohtu maandab siiski HOLP-i kooskõlastamise kohustus SiM-iga, kellel põhimõtteliselt peaks olema terviklik info HOLP-ides planeeritud ressurssidest.

3.4.2. Riigi kaitsetegevuse kava ja riigivara ümberjaotamise kord

104. Primaarselt on RiKS § 5 lg 4 kohaselt iga ministeeriumi, muu täidesaatva riigivõimu asutuse, kohaliku omavalitsuse üksuse ja muu riigikaitseülesannetega juriidilise isiku kohustuseks tagada oma riigikaitseülesannete täitmiseks vajalike vahendite ja varu olemasolu. Lõike 5 kohaselt võib kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal riigivara ümber jaotada, andes selle Kaitseväge või teiste riigivara valitsejate valdusesse riigikaitseülesannete täitmiseks. RiKS eelnõu seletuskirja³⁴ kohaselt eeldatakse mitte ainult KaM-i, vaid kõigi ministeeriumide vastutust piisavate ressursside olemasolu eest vastavalt ohuhinnangutele, arvestades oma valitsemisala spetsiifikat.

³³ <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kriisireguleerimine>, 17.07.2018

³⁴ Seletuskiri riigikaitseeaduse eelnõu juurde, kättesaadav veebiaadressil <https://www.riigikogu.ee/download/e6df0379-62ec-4cea-8cbcd-d7ff5da10fec/old>, lk 15-16. 17.07.2018.

105. RiKS § 6 lg 1 kohaselt koostatakse riigikaitse ühtseks planeerimiseks riigikaitse valdkonna strateegilised arengudokumentid ja riigi kaitsetegevuse kava. RiKS § 6 lg 2 kohaselt on riigi kaitsetegevuse kava dokument, milles ohustsenaariume arvestades määratakse omavahel seostatuna täidesaatva riigivõimu asutuste riigikaitseleised võimed ja vajadused ning millest lähtudes saab anda asutustele ja isikutele riigikaitseülesandeid, sealhulgas ülesandeid korraldada ümber oma tegevus ja jaotada ümber vahendid. RiKS-i kohaselt juhib riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamist peaministri juhitud **Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon** (RiKS § 4 ning lg-te 2 ja 3 alusel kehtestatud põhimäärus³⁵), kellel on õigus nõuda ministriumidelt dokumentide koostamist ja selles osalemist (RiKS § 7 lg 2), ning mille juures täidab koordineerivat rolli **Riigikantselei**, kellel on õigus kontrollida dokumentides määratud eesmärkide täitmist (RiKS § 7 lg 3). Sellise Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni juhtiva ja Riigikantselei koordineeriva töö tulemusena peaks valmima Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatav riigi kaitsetegevuse kava, mille koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega "Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord"³⁶.

106. Nimetatud määruse on Vabariigi Valitsus ka kehtestanud ning selle kohaselt lähtutakse riigi kaitsetegevuse kava koostamisel riigi julgeoleku ja riigikaitse strateegilistest arengudokumentidest, ohustsenaariumidest ning julgeolekukomisjoni suunistest. Kavas esitatakse määruse § 2 lg 1 kohaselt omavahel seostatuna täidesaatva riigivõimu asutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste ja muude riigikaitseülesandega juriidiliste isikute riigikaitseülesanded ning nende täitmiseks vajalikud tegevused, samuti riigikaitseülesandeid täitvate asutuste ja isikute olulisemad olemasolevad võimed, mis on vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks ning riigi toimimise tagamiseks selle ajal (määruse § 2 lg 2). Riigikantselei koostab julgeolekukomisjonile kavas esitatud tegevuste elluviimise hindamise kohta aruande. Selleks on Riigikantseleil õigus saada kavas määratud asutustelt ning isikutelt teavet ja dokumente (määruse § 3 lg 3). Sellest äärmiselt napist regulatsioonist saab siiski järeldada, et Riigikantselei ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon täidavad riigikaitsele ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude osas koordineerivat rolli ning riigi kaitsetegevuse kavas on võimalik nende ohtude osas ette näha ka erinevate asutuste ja isikute kohustusi vajalike varude tagamiseks ja vahendite ümberjaotamiseks.

107. Spetsiifiliselt riigivara ümberjaotamiseks ja selle planeerimiseks on kehtestatud ka riigivara ümberjaotamise kord, mille regulatsioon on küll vananenud ja kehtivate seadustega kooskõlla viimata, nagu on märgitud ka käesoleva analüüsi lähteülesandes, kuid mis kehtiva õigusaktina annab siiski õigusliku aluse riigivara valitsemise ümberkorraldamiseks riigikaitsele kriisiolukorra puhuks. Kord reguleerib riigivara Kaitseväe kasutusse võtmise planeerimist põhimõttel, et teiste valitsejate riigivara võetakse Kaitseväe kasutusse pärast Kaitseväe, lepingute alusel kasutusele võetava vara ja mobilisatsioonivaru kasutusele võtmist, kuid enne riigikaitsele sundkoormiste rakendamist, st erasektori vara kasutuselevõtmist (korra § 2 lg 4).

108. Ümberjaotamisele kuuluv riigivara määratletakse korra § 6 kohaselt esmalt eelnimekirjana KaM-i poolt. Viide riigivara registrile kui vara kindlaksmääramise alusele § 6 lõikes 1 on mõistagi asjakohatu, kuivõrd riigivara register lõpetas tegevuse aastal 2011, kuid praktikas on eelvalik ilmselt võimalik teha tsiviiltoetuse registri põhjal, mis hõlmab kõiki riigikaitseks vajalikke varasid nende omanikust sõltumata. Pärast eelnimekirja koostamist kontrollib KRA vara olemasolu ja seisundit, teavitades sellest riigivara valitsejat, volitatud asutust või isikut, kellele riigivara on tasuta kasutamiseks antud. Valitseja nõusolekul kantakse vajaliku ja sobivaks loetud vara andmed mobilisatsiooniregistrisse³⁷, millega loetakse vara kuuluvaks ümberjaotatava vara koosseisu. Ümberjaotamisele ei kuulu siiski korra §-s 3 nimetatud riigiasutuste kasutuses olev riigivara (põhiseaduslikud institutsioonid, julgeolekuasutused,

³⁵ Vabariigi Valitsuse 11.12.2015 määrus nr 129 "Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus". RT I, 14.02.2017, 15.

³⁶ Vabariigi Valitsuse 19.05.2016 määrus nr 56 „Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“. RT I, 20.05.2016, 11.

³⁷ RiKS § 25 lg 1 kohaselt on mobilisatsiooniregister andmekogu, mille eesmärk on pidada arvestust sõjaaja ametikohtade täitmise ja riigi sõjaliseks kaitseks kasutatavate materiaalsete vahendite üle. Sama paragrahvi lg 3 alusel kehtestatud põhimääruse (Vabariigi Valitsuse 18.12.2015 määrus nr 143 „Mobilisatsiooniregistri põhimäärus“, RT I, 22.12.2015, 53) § 5 lg 4 kohaselt kantakse registrisse iga sõjaaja üksuse ja selle ametikohtade materiaalsete vahendite kohta detailne info, sh nimetus, kirjeldus, kogus, seisukord, asukoha või kogumiskoha andmed jne.

päästeasutused, PPA, Riigikantselei). Lõike 2 kohaselt võib sellist vara võtta Kaitseväe kasutusse üksnes vastava asutuse nõusolekul.

109. Riigivara valitseja võib vaidlustada vara kandmise ümberjaotatava vara koosseisu põhjusel, et see vara on vajalik riigiasutuse põhifunktsioonide või isiku, kellele riigivara on tasuta kasutusse antud, funktsioonide täitmiseks ka sõjaaja seisundis ning nende funktsioonide täitmise katkemine ei ole mõeldav (Riigivara ümberjaotamise korra § 8 lg 1). Sellisel juhul lahendatakse konflikt KaM-i ja riigivara valitseja vahel või vajaduse korral Vabariigi Valitsuse poolt (§ 8 lg 3).

3.4.3. Järeldused ja ettepanekud planeerimise parandamiseks

(a) Üldised järeldused

110. Eelnevast nähtub, et põhimõtteliselt on nii tsiviil kriisilukordade kui riigikaitse kriisilukordade lahendamise planeerimisprotsessis juhtivatel asutustel kohustus kaardistada olemasolevad ressursid, sh riigivara. HOS-i alusel tuleb hädaolukorra riskianalüüsis iga olukorra lahendamise tegevuse puhul analüüsida tehnika ja vahendite piisavust ning järelduste raames riigi valmisolekut ja võimekuse lünkasid. Samuti on ministriumidel kohustus arvestada riskianalüüside tulemusi oma tegevuse planeerimisel. HOLP-i raames tuleb hädaolukorra lahendamise korralduse raames ette näha lahendamiseks vajalike ressursside loetelu ja nende kasutuselevõtmise tingimused. Kogu kasutatava riigivara ja selle valitsejate planeerimisse hõlmamise kohustus on ebaselge, kuid ka tegelikult koostatud HOLP-ides on ette nähtud ressursikataloogi koostamine ja regulaarne uuendamine hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse poolt.

111. RiKS-i alusel tuleb esiteks igal riigikaitseülesannetega asutusel ja isikul tagada riigikaitseülesannete täitmiseks vajalike varude ja vahendite olemasolu ning Vabariigi Valitsusel määrata riigi kaitsetegevuse kavas omavahel seostatuna täidesaatva riigivõimu asutuste riigikaitse võimed ja vajadused, lähtudes võimalusest anda neile muu hulgas ülesanded oma vahendite ümberjaotamiseks. Kavas tuuakse välja riigikaitseülesandeid täitvate asutuste ja isikute olulisemad olemasolevad võimed. Riigivara ümberjaotamise korra alusel on KaM-il kohustus hinnata kogu riigivara koosseisu, et tuvastada vara, mida Kaitseväel oleks vaja sõjaolukorras kasutusse võtta. Sõjaolukorras Kaitseväe kasutusse planeeritud teiste valitsejate riigivara kantakse mobilisatsiooniregistrisse koos andmetega selle omaduste, seisukorra ja asukoha kohta.

112. Kehtivast regulatsioonist ei selgu siiski üheselt, kas ja millisel viisil on tagatud selliste kriisilukordade lahendamiseks riigivara ja muude ressursside planeerimine, mis ohustavad Eesti põhiseaduslikku korda ja mille lahendamiseks võib olla vajalik erakorralise seisukorra kehtestamine, kuna ErSS kriisilukordade planeerimise korraldust ei sätesta. Kuivõrd RiKS § 2 lg 1 kohaselt hõlmab riigikaitse mõiste ka põhiseadusliku korra kaitset ja § 8 käsitleb erakorralist seisukorda kõrvuti muude riigi julgeolekut ohustavate ohtude ennetamiseks ja tõrjumiseks rakendatavate kaitseolukordadega, tuleks eeldada, et vähemalt üldjoontes toimub põhiseaduslikku korda ähvardavate kriisilukordade planeerimine samuti kooskõlas RiKS-i regulatsiooniga, sh § 5 lg-st 4 tuleneva asutuste ja isikute kohustusega tagada oma riigikaitseülesannete täitmiseks vajalikud varud ja vahendid. Tulenevalt julgeolekuasutuste seaduse³⁸ § 2 lõikest 2 ja § 6 punktist 1 ja §-st 10 on põhiseaduslikku korda ohustavate riskide ennetamine mittesõjaliste vahenditega eelkõige Kaitsepolitsei ameti pädevuses, mida koordineerib Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon.

113. Riigivara kriisilukordades kasutamise planeerimise regulatsiooni kompleksne probleem seisneb sarnaselt varade üle arvestuse pidamise puudustele tsiviil- ja riigikaitse kriisiplaneerimise vahelise selge seose puudumises. Kui riigikaitse planeerimises on põhimõtteliselt tagatud kogu kriisilahenduseks kasutatava riigivara üle arvestuse pidamine ja alused selle riigikaitseülesannete täitmiseks kasutusele võtmiseks, siis tsiviilplaneerimises seostub varade kasutamise planeerimine kehtiva regulatsiooni raames sisuliselt eelkõige hädaolukorra lahendamisse kaasatava asutuse ressurssidega.

114. Sätestatud ei ole selget õiguslikku alust planeerida (ja hiljem rakendada) selliste asutuste valitsetavat riigivara, kes ei ole oma sisulise tegevuse mõttes hädaolukorra lahendamisse kaasatud või

³⁸ Julgeolekuasutuste seadus, RT I, 05.05.2017, 2

on kaasatud väiksemas ulatuses või muudes funktsioonides, mis ei seostu potentsiaalselt vajaliku riigivaraga. Ehkki paljudel juhtudel, eriti keerukama tehnika puhul on vara kaasamine koos organisatsiooniga mõistlik, esineb kahtlemata olukordi, kus riigivara kasutamine oleks võimalik ilma teise asutuse sisulise kaasamiseta, kui asutuse sisuline kompetents ei ole vajalik. Näiteks võib sisemaal toimuva metsatulekahju hädaolukorra lahendamiseks olla vaja Veeteede Ameti, Kaitseväe või piirivalve kasutuses olevat vara, kuigi nende asutuste sisuline kaasamine ei aitaks olukorra lahendamisele olulisel määral kaasa ja samas pärsiks nende võimet täita oma põhifunktsioone. Selliseid olukordi võib eriti tekkida vara puhul, mille kasutamise vajadus esineb ilmselt harva ja mida ei ole mõistlik soetada igale kriisilahendusasutusele.

115. Seega tuleks meie hinnangul õiguslikult tagada, et tsiviilkriisilukordade lahendamise planeerimisel oleks analoogselt riigikaitse planeerimisega tagatud esiteks sõnaselge olukorra lahendamise eest vastutava asutuse kohustus hinnata kogu olemasolevat riigivara ja määratleda need varaühikud, mis on vajalikud mõnda liiki kriisilukorra lahendamiseks. Teiseks on vaja tagada planeerimise paindlikkus seeläbi, et vastutaval asutusel oleks õiguslik alus planeerida kriisilukorra lahendamiseks ka teiste valitsejate riigivara kasutamist, mõistagi kaasates sellesse ka vara valitseja, kuid lähtudes kriisi tõhusa lahendamise prioriteetsusest. Riigivara kasutamise planeerimine peaks olema võimalik vajadusel lahutada teise asutuse olukorra lahendamisse kaasamise planeerimisest.

(b) Kehtiva riigivara ümberjaotamise korra puudused

116. Riigikaitse planeerimises on mõlemad eelmises punktis nimetatud pädevused põhimõtteliselt RiKS-i ja riigivara ümberjaotamise korraga reguleeritud: on sätestatud nii sõnaselge ülesanne tuvastada kogu kriisilahenduseks kasutatav riigivara, pädevus kaasata sobiv ja vajalik vara sõjaaja üksuste varustuse hulka kui ka õiguslikud alused ja protseduur konfliktide lahendamiseks, kui riigivara valitseja leiab, et tema valitsetavat vara ei ole alust Kaitsevæele ümber jaotada. Samas esinevad kehtivas riigivara ümberjaotamise korras ilmsed puudused, mis takistavad nii tõhusat planeerimist militaarvaldkonnas kui ka mudelina kasutamist tsiviilkriisilukordade planeerimiseks. Tulenevalt lähteülesandes püstitatud küsimustest käsitleme järgmiseks neid puudusi detailsemalt.

117. RiKS-i regulatsioon lähtub totaalkaitse põhimõttest: riigikaitse eesmärgi saavutamiseks rakendatakse seaduses sätestatud alustel ja korras kogu ühiskonda ning riigi vahendeid ja varusid (§ 2 lg 2). Riigikaitseülesannete raames peavad täidesaatva riigivõimu asutused tagama vajalike vahendite ja varu olemasolu (§ 5 lg 4) ja kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal võib riigivara ümber jaotada, andes selle Kaitsevæe või teiste riigivara valitsejate valdusesse riigikaitseülesannete täitmiseks (lg 5).

118. Riigivara ümberjaotamise korra põhimõtted on totaalkaitse põhimõttega näiliselt kooskõlas, st riigivara osas on korra § 2 lg 2 kohaselt kõrgendatud kaitsevalmiduse³⁹ puhul sätestatud alus jaotada ümber ka varem planeerimata vara ning piiranguks riigivara ümberjaotamisel on, et vara on vajalik riigiasutuse põhifunktsioonide täitmiseks ka sõjaaja seisundis ning nende funktsioonide täitmine ei ole mõeldav. Sisuliselt on aga selle iseenesest mõistliku üldmääratluse ulatust oluliselt piiratud korra §-s 3, mille kohaselt ei kuulu Kaitsevæe valdusesse võtmisele muu hulgas ilma eranditeta näiteks päästeasutuste ja Politsei- ja Piirivalveameti kasutuses olev riigivara, mida võib kasutusele võtta ainult vastava asutuse nõusolekul.

119. Leiame, et sedavõrd abstraktne piirang ei ole põhjendatud, kuna vara funktsiooni ja vajalikkust riigikaitseks või muu kriisilukorra lahendamiseks (või samuti asutuse põhifunktsioonide täitmiseks) ei ole võimalik üheselt tuvastada selle põhjal, millise asutuse valitsemisele või kasutusse see on formaalselt antud. Ehkki võib eeldada, et näiteks Päästeameti vara on valdavas osas ameti põhifunktsioonide täitmiseks kasutuses ja selle Kaitsevæele üleandmisele tuleks eelistada ameti kaasamist riigikaitseülesande täitmise vormis, võib riskihinnangute kaalumise põhjal siiski kujutada ette olukorda, kus näiteks kõrgendatud kaitsevalmiduse korral oleks kriitilisem anda päästesõiduk Kaitsevæe valdusse ja vähendada teenuse kättesaadavust mõnes vähemohtlikus piirkonnas.

³⁹ 05.07.2004 vastu võetud Riigivara ümberjaotamise korra tekstis kasutatakse määratlust "Kaitsevæe viimisel tõrjevalmisolekusse või pärast mobilisatsiooni väljakuulutamist", mis tuleneb antud ajal kehtinud Vabariigi Valitsuse 03.04.2003 määrusest nr 113 „Kaitsevæe mobilisatsiooni ettevalmistamise ja läbiviimise kord ning sõjalise valmisoleku astmed“. Sisuliselt on tegu tänase õiguskorra mõttes kõrgendatud kaitsevalmidusega, millelega võib kaasneda mobilisatsiooni väljakuulutamine.

120. Ratsionaalsemaks lahenduseks tuleks pidada kogu riigivarale tervikliku hinnangu andmist kriisiplaneerimise (HOLP-ide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamise) käigus ja selle vara määratlemist, mis mõnda planeeritavat liiki kriisiolukorras kuulub olukorra lahendamise eest vastutava asutuse kasutusse andmisele, mis kuulub kaasamisele vara valitseja või kasutaja olukorra lahendamisse kaasamise kaudu ja millist vara antud liiki kriisi lahendamisel kasutusse ei võeta, kuna see kas ei oma kriisi lahendamiseks sisulist väärtust või on näiteks muud liiki kriisiks valmisoleku tagamiseks sedavõrd kriitilise tähtsusega, et seda riskkasutusse võtta ei saa.

121. Samuti on korra ilmeks puuduseks see, et kord annab erinevalt RiKS § 5 lg-st 5 aluse üksnes vara Kaitsevæle üleandmiseks ja selle planeerimiseks. Totaalkaitse põhimõttest lähtuvalt jagunevad riigikaitseülesanded suurele hulgale asutustele ja isikutele vastavalt nende kompetentsile. Seetõttu oleks kindlasti mõistlikum sätestada laiem õiguslik alus planeerida ja võtta vara selle asutuse või isiku kasutusse, kelle riigikaitseülesande täitmiseks see vajalik on. Planeeritud kasutuse korral (riigi kaitsetegevuse kava alusel) on võimalik sätestada seaduses alus vara kasutussevõtmiseks otse, sätestades igale vastava riigikaitseülesandega asutusele sellekohase pädevuse. Planeerimata kasutuse puhul, samuti vara kasutamise konkurentsi puhul erinevate ülesannete täitmiseks on ilmselt otstarbekas anda Kaitsevæle kui riigikaitse kriisiolukorra lahendamist juhtivale asutusele õigus vara ükskõik millise riigikaitseülesandega asutuse kasutusse määrata.

122. Riigivara ümberjaotamise korra puudusena võib esile tuua ka seda, et see ei sätesta selget alust ümberjaotamisele kuuluva vara kindlaksmääramiseks. Korra §-st 5 jääb mulje, et KaM võib ümberjaotamiseks valida vara subjektiivse hinnangu alusel, et Kaitsevæe vajadused ei ole kaetud. Kriisiolukorras, eriti kui toimub juba tegelik relvakonflikt, on Kaitsevæe käsuõigus vara üle, mida ei kasutata parajasti aktiivselt riigikaitseülesande täitmiseks, kindlasti asjakohane. Samas planeerimisfaasis peaks ümberjaotamisele ehk riskkasutusse kuuluva vara kindlaksmääramine olema õiguslikult seotud kriisiolukordade ja ohuhinnangute põhjal olukordade lahendamiseks vajalike vahendite planeerimisega, seega riigikaitse kriisiolukordade puhul riigi kaitsetegevuse kavaga. Kriisiolukorra lahendamiseks kasutatava vara kindlaksmääramine oleks otstarbekas kava koostamisega nii ajaliselt kui organisatsiooniliselt ühildada.

(c) Võimalik õiguslik lahendus

123. Õiguslik lahendus kriisiolukordades kasutatava riigivara terviklikuks planeerimiseks võiks meie hinnagul olla järgmine:

- Ühtse riigivara riskkasutuse⁴⁰ korra kehtestamine RiKS-i ja HOS-i alusel või vastavate kordade kehtestamine koordineeritult samade põhimõtete alusel.
 - RiKS § 5 lg 6 sisaldab üldsõnalist volitusnormi riigivara ümberjaotamise korra kehtestamiseks, mis totaalkaitse põhimõtet arvestades võib olla piisav. Samas oleks õigusselguse tagamiseks otstarbekas sätestada seaduse tasandil selge põhimõte, et kriisiolukordade lahendamiseks on kogu riigivara põhimõtteliselt kasutatav, st nii, nagu riigikaitse kriisiolukordade lahendamiseks on alus planeerida kogu olemasolevat vara, nii võib ka Kaitseministeeriumi valitsemisel olevat riigivara, mis ei ole spetsiifiliselt sõjalise otstarbega, planeerida ja olukorra lahendamist juhtiva asutuse korraldusel kasutada ka HOS-i alusel lahendatavates kriisiolukordades, kui see tuleneb HOLP-ist ja seda ei välista riigi kaitsetegevuse kava ja antud hetke ohuhinnang.
 - Seostada RiKS-is riigivara ümberjaotamise alused riigi kaitsetegevuse kavaga, nähes ette, et ümberjaotatava ehk riskkasutatava vara koosseis määratakse esmaselt riigi kaitsetegevuse kavas toodud vajaduste alusel vastavalt iga riigikaitseülesannetega asutuste riigikaitseülesannetest tulenevale vajadusele. See ei peaks tähendama Kaitsevæe ja muude riigikaitseülesannetega asutuste pädevuse vähendamist kasutada

⁴⁰ RVS-i terminoloogiat arvestades oleks otstarbekas ka kriisireguleerimist puudutavates õigusaktides kasutada mõistet „riigivara ajutine kasutamine“ või „riskkasutus“ ja eristada seda selgelt riigivara teisele valitsejale üleandmisest, mis võib olla planeerimisfaasis mõistlik, kui selgub, et vara on ilmselgelt sagedamini vaja kasutada teisel asutusel, kuid mida ei ole kindlasti otstarbekas teha realses kriisiolukorras. RiKS-is kasutatud mõiste „ümberjaotamine“ võib mõjuda selles mõttes eksitavalt.

vara reaalses riigikaitse kriisilukorras vastavalt tegelikule vajadusele ka ilma, et selle ümberjaotamist oleks planeerimisel ette nähtud.

- Sätestada HOS-is HOLP-i koostamist juhtiva asutuse või seda valitseva ministeeriumi sõnaselge kohustus koostada [näiteks laiendatud funktsiooniga tsiviiltoetuse registrile või muule ühtsele andmebaasile tuginedes] HOLP-i koostamise käigus nimekiri riigivarast, mis on hädaolukorra lahendamiseks vastavalt plaanile vajalik.
- Täpsustada HOLP-i koostamise korda kohustusega koostada olukorra lahendamiseks vajaliku riigivara nimekiri ja kooskõlastada see riigivara valitsejaga, kelle valitsemisel olevat vara kavandatakse hädaolukorra lahendamiseks kasutada. Vastavalt vajadusele täiendada regulatsiooni selliselt, et kasutusse planeeritava riigivara kohta märgitakse ka ohutase, mille korral tekib õigus vastavat vara kriisilukorra kasutamiseks ilma riigivara valitseja eraldi nõusolekuta kasutada.
- Sätestada HOS-is ja RiKS-is kooskõlastatult volitusnormid riigivara riskasutuse/ümberjaotamise korra kehtestamiseks.
- Kehtestada uus ühtne riigivara riskasutuse/ümberjaotamise kord või samadest aluspõhimõtetest lähtuvad korrad RiKS-i ja HOS-i alusel, milles näha ühetaoliselt ette nii tsiviil- kui riigikaitse kriisilukordade lahendamise plaanide koostamise eest vastutavate asutuste kohustus koostada kriisilukorra lahendamiseks vajaliku riigivara nimekiri vastavalt HOLP-i või riigi kaitsetegevuse kava koostamise käigus ja ajakohastada seda nimekirja perioodiliselt. Õiguslikult on meie hinnangul võimalik reguleerida riigivara riskasutuse planeerimist ja olulises osas ka reaalset riskasutust sama loogika alusel kõigis kriisilukordades. Samas, kuivõrd tsiviilkriisilukordade ja riigikaitse kriisilukordade mastaapsus on eeldatavalt väga erinev, tuues teisel juhul kaasa riigikorralduse ulatuslikud muudatused, võib olla tehniliselt lihtsam sätestada ka riigivara kasutuse planeerimise ja kasutussevõtmise kord eraldi, lähtudes siiski üldjoontes samadest printsiipidest.
- Kuivõrd tsiviilkriisilukordade lahendamiseks riigivara riskasutamine saaks tõenäoliselt olla oluliselt väiksema mahuga võrreldes riigikaitse planeerimisega, ei ole potentsiaalselt otstarbekas dubleerida ega laiendada mobilisatsiooniregistrit, vaid teave kriisilukorra lahendamiseks kasutatava riigivara kohta on tsiviilolukordade puhul võimalik ette näha HOLP-i osana või selle lisana. Planeerimise hõlbustamiseks ja konfliktide ennetamiseks tuleks ka kriisilahenduseks kasutatava riigivara andmebaasis [näiteks laiendatud funktsioonidega tsiviiltoetuse registris] märkida vara kasutamise piiranguna, kui selle kasutamist on kavandatud mõne kriisilukorra lahendamise kavast, samuti sellise kasutamise tingimused, näiteks piirkond või ohutase, millest alates kuulub see varaühik olukorra lahendamise eest vastutava asutuse kasutusse andmisele.
- Riigivara riskasutuse planeerimisel põhimõttel, et vara riskasutuse õigus ei ole vahetult seotud ohu liigiga, vaid oleneb riskianalüüsi tulemustest ja olukorra lahendamise kavast, võib tekitada suure tõenäosusega erinevate riigivara valitsejate vahel konflikte juba riigivara riskasutuse planeerimise faasis. Selleks pakume välja järgmise lahenduse:
 - Sätestada ühtne regulatsioon riigivara riskasutusega/ümberjaotamisega seotud vaidluste lahendamiseks praeguse riigivara ümberjaotamise korra eeskujul: riigikaitse kriisilukordadeks kasutusse soovitava varaga seotud vaidlused lahendavad KaM ja riigivara valitseja ning tsiviilkriisilukordadeks kasutusse soovitava varaga seotud vaidlused SiM ja riigivara valitseja. Vajadusel lahendaks vaidluse vastavate ministrite algatusel Vabariigi Valitsus. Eeldatavalt ei ole planeerimisfaasis vajadust tavapärasega võrreldes kiirendatud menetluse järele, mis annab võimaluse lahendada riigivara riskasutuse või ümberjaotamise "eelotsuse" küsimus tavakorras Vabariigi Valitsuse poolt, nagu see toimub RVS-i üldregulatsiooni kohaselt.
 - Põhilised vaidlusküsimused peaksid leidma lahenduse juba HOLP-ide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamise ja asjassepuutuvate riigivara valitsejatega kooskõlastamise käigus. Nõue, et riigivara riskasutusse andmise/ümberjaotamise kohustus peab võimalikult täpselt olema reguleeritud vastavat liiki kriisilukorra

lahendamise baasdokumendis, lähtudes seal kirjeldatud vajadustest, tagab, et vastavaid vajadusi on võimalik võrrelda ja kaaluda muude eesmärkidega, milleks antud riigivara kasutatakse.

- Vaidlusi peaks aitama ennetada ka seaduse tasandil põhimõtte sätestamine, et kogu mitte spetsiifiliselt sõjaotstarbeline riigivara võib olla vajalik mis tahes liiki kriisiolukorra lahendamiseks, kui vastava olukorra lahendamise kava sellise vajaduse ette näeb.
- Muud hetkel kehtiva riigivara ümberjaotamise korra põhimõtted on üldjoontes mõistlikud ja universaalselt rakendatavad:
 - Põhimõtte, et ümberjaotamisele kuulub riigivara pärast kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse enda vara ja talle lepingute alusel kättesaadava vara võimaluste ammendumist, kuid enne sundkoormiste rakendamist, on kooskõlas HOS-is sätestatud kriisireguleerimise üldprintsiibiga, et iga asutus ja isik vastutab esmaselt ise oma valdkonna kriisireguleerimisülesannete täitmise eest ning täidab oma ülesandeid ka kriisiolukorra ajal. Teise valitseja riigivara kasutamist tuleb kindlasti planeerida pigem erijuhuna, kui vastutava asutuse enda ressursid ei ole piisavad, kuna eelduslikult ei ole riigivara valitsejatel vara, mida nad oma põhitegevuseks ei vaja.
 - Tegelik ümberjaotamine ehk teise asutuse kasutusse võtmine on üldjuhul asjakohane üksnes kriisiolukorra või vahetu ohu tekkimisel, mistõttu riigivara ümberjaotamise kord peaks jääma esmaselt planeerimisinstrumendiks. Riigivara püsiv teise asutuse valitsemisele või kasutusse andmine on ennetavalt mõistlik üksnes juhul, kui ilmneb, et teisel valitsejal on antud vara vaja riskianalüüsi põhjal oluliselt suurema tõenäosusega kasutada.
 - Riigivara kasutaja kohustus teavitada ümberjaotamisele kuuluva vara võõrandamisest, hävimisest või seisukorra olulisest halvenemisest on asjakohane, kuna reaalse kriisiolukorra tekkides peab selle lahendamiseks plaanitud vara kohta olemas olema täpne info. Siiski võiks kaaluda sellise kohustuse kehtestamist kogu sellise riigivara suhtes, mis on kantud vastavasse andmebaasi [näiteks laiendatud funktsioonidega tsiviiltoetuse registrisse], kuna see tagaks adekvaatse teabe olemasolu ka planeerimisprotsessis. Piirangud vara võõrandamiseks ja koormamiseks kriisiolukorra või selle vahetu ohu ajal, samuti kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse pädevus teha vara olemasolu ja seisundi kontrolli on asjakohane säilitada. Täiendavate piirangute seadmine, sh vara sihipärasele kasutamisele enne tegelikku ümberjaotamist, pärsiks riigivara optimaalset kasutamist ilmselt ebamõistlikult.
 - Riigivara ülevõtmise ja tagastamise protseduur on põhimõtteliselt mõistlikult reguleeritud, aktide vormistamisega tagatakse vara ülevõtmise fakti ja seisukorra fikseerimine ning vara valitsejale kohustuse panemise võimalus vara tehnonõuetele vastavuse tagamiseks on mõistlik, tagamaks, et vara on planeeritud otstarbel kriisi lahendamiseks kasutaav. Täiendavate meetmete rakendamine kriisiolukorras tekitaks ilmselt liigset halduskoormust. Võrreldes kehtiva korra tekstiga tuleks siiski ette näha võimalus aktide elektrooniliseks vormistamiseks.
- Peame otstarbekaks riigikaitseõiguse muutmise kontseptsioonis toodud ettepanekut kaitseolukorra kui riigikaitse- ja sisejulgeolekulisi olukordi koondava mõiste kasutuselevõtmiseks, kuna see looks selgema aluse käsitleda RiKS-i alusel riigivara kasutuse planeerimisel ka põhiseaduslikku korda ähvardavatest ohtudes tulenevaid kriisiolukordi.

124. Kirjeldatud lahendus tagaks meie hinnangul tervikliku regulatsiooni riigivara optimaalseks kasutuseks kõigi kriisiolukordade lahendamise planeerimisel. Õiguslikus mõttes ei ole tingimata vajalik tsiviil- ja riigikaitse- ja sisejulgeolekulisi olukordi koondava mõiste kasutuselevõtmiseks, kuna see looks selgema aluse käsitleda RiKS-i alusel riigivara kasutuse planeerimisel ka põhiseaduslikku korda ähvardavatest ohtudes tulenevaid kriisiolukordi.

124. Kirjeldatud lahendus tagaks meie hinnangul tervikliku regulatsiooni riigivara optimaalseks kasutuseks kõigi kriisiolukordade lahendamise planeerimisel. Õiguslikus mõttes ei ole tingimata vajalik tsiviil- ja riigikaitse- ja sisejulgeolekulisi olukordi koondava mõiste kasutuselevõtmiseks, kuna see looks selgema aluse käsitleda RiKS-i alusel riigivara kasutuse planeerimisel ka põhiseaduslikku korda ähvardavatest ohtudes tulenevaid kriisiolukordi.

3.5. Riigivara valitsemise üleandmine ja teisele valitsejale kasutamiseks andmine kriisiolukordades

125. Eeldusel, et kriisiolukordade lahendamise eest vastutavatel asutustel on olemas teave lahendamiseks kasutatava riigivara kohta ja planeerimisprotsessis on ette nähtud selle võimaluste piires optimaalne jaotus kriisiolukordade lahendamiseks, on vaja tagada ka õiguslik regulatsioon, et vara oleks realselt võimalik olukorra lahendamiseks kasutusse võtta. Analüüsime järgnevalt riigivara teisele valitsejale üleandmise ja kasutusseandmise üldaluseid ning erinevate kriisiolukordade õiguslikust regulatsioonist tulenevaid pädevusi, mis seonduvad riigivara kasutamisega olukorra lahendamisel.

3.5.1. Riigivara valitseja määramise ja valitsemise üleandmise üldregulatsioon

126. RVS § 7 lg 1 kohaselt loetakse riigi omandatav vara selle riigivara valitseja valitsemisele kuuluvaks, kellele see vara seaduse või tehingu alusel tuleb üle anda või kes on õigustatud või kohustatud selle vastu võtma. RVS § 7 lg 6 kohaselt, kui riigivara või omandatava vara valitsejat või volitatud asutust seadusest või tehingust otseselt ei selgu või on tekkinud vaidlus, määrab riigivara valitseja Vabariigi Valitsus. Sama paragrahvi lg 7 kohaselt puudub Vabariigi Valitsusel siiski otsustuspädevus, kui üheks vaidluspooleks on põhiseaduslik institutsioon, millisel juhul saab vaidluse lahendada üksnes kokkuleppel.

127. RVS 2. ptk kehtestab regulatsiooni riigivara valitsemise üleandmiseks teisele riigivara valitsejale. RVS § 11 sätestab reegli, mille kohaselt võib riigivara valitsemise üle anda ühelt riigivara valitsejalt teisele ainult siis, kui see muudab riigivara valitsemise otstarbekamaks või muul põhjusel arvestades avalikku huvi. RVS § 11 lg 2 kohaselt riigivara valitseja võib taotleda teiselt riigivara valitsejalt talle riigivara valitsemise üleandmist ainult siis, kui riigivara on vajalik tema õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks ning teine riigivara valitseja ei vaja seda riigivara oma õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks.

128. RVS § 12 lg 1 kohaselt antakse kinnisasja või piiratud asjaõiguse valitsemine üle ühelt riigivara valitsejalt teisele nende omavahelisel kokkuleppel, kui üleandjaks on Riigikantselei või ministeerium. Kui kokkulepet ei saavutata, on Riigikantseleil või ministeeriumil õigus RVS § 12 lg 2 alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole (säte ei kehti vallasasjadele). RVS § 12 lg 3 kohaselt, kui riigivara valitsemise üleandjaks on põhiseaduslik institutsioon ja saajaks Riigikantselei või ministeerium, toimub üleandmine samuti kokkuleppel. Ka põhiseaduslikud institutsioonid otsustavad riigivara valitsemise üleandmise omavahelisel kokkuleppel (RVS § 12 lg 4). RVS § 12 lg 5 kohaselt antakse vallasasjade, v.a väärtpaberite valitsemine üle ühelt riigivara valitsejalt teisele **kokkuleppe teel**. Koosmõjus RVS § 11 lõikega 2, mis annab aluse taotleda riigivara valitsemise üleandmist õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks, kui praegune vara valitseja seda ei vaja, ning sellele korrespondeeriva § 10 lõikest 7 tuleneva riigivara valitseja kohustusega anda mittevajalik riigivara üle valitsejale, kellele see on vajalik, saab siiski tõlgendamise kaudu eeldada Vabariigi Valitsuse otsustuspädevust § 7 lg 6 alusel vara teisele valitsejale üleandmiseks, kui kokkulepet ei saavutata. Erandiks jäävad põhiseaduslikud institutsioonid, mis Vabariigi Valitsusele ei allu. Kui üle antakse vallasasi, mille harilik väärtus on alla 30 000 euro või kui riigivara antakse üle ühe riigivara valitseja valitsemisala piires, antakse riigivara (va väärtpaberid) üle riigivara valitseja kehtestatud korras (RVS § 12 lg 6).

129. RVS § 13 lg 1 kohaselt koostatakse riigivara üleandmise kohta akt, kuhu märgitakse vähemalt andmed vara üleandja ja vastuvõtja, üleandmise aja ning vara koosseisu, soetamismaksumuse ja raamatupidamisliku jääkväärtuse kohta. RVS § 13 lg 2 kohaselt, kui kinnisasja oluliseks osaks on ehitised, märgitakse kinnisasja üleandmisel akti lisaks RVS § 13 lg 1 loetletud andmetele ka andmed asja päraldiste, seisukorra, kasutamiseviisi ja puuduste kohta. RVS § 13 lg 3 kohaselt vallasasja üleandmine jõustub aktis määratud kuupäeval. Registrisse kandmisele kuuluva vallasasja vastuvõtja esitab avalduse asjakohases andmekogus riigivara valitseja muutmiseks 30 päeva jooksul akti allkirjastamisest arvates. Kinnisasja üleandmine jõustub riigi kinnisvararegistris riigivara valitseja või volitatud asutuse muutmise registrikande kinnitamise kuupäeval.

130. Kokkuvõtlikult põhineb RVS-i regulatsioon riigivara valitseja määramise ja valitsemise üleandmise kohta riigivara valitsejate kokkuleppe eeldusel, mis on tavaolukorras toimiv lahendus. Õiguslik alus nõuda vara enda valitsemisele tekib seaduse alusel juhul, kui praegune valitseja vara oma ülesannete täitmiseks ei vaja. Seadus ei sätesta alust taotleda vara ühe valitseja valitsemiselt teisele otstarbekuse

kaalutlusel, sh põhjusel, et teisel valitsejal võiks vara tarvis minna sagedamini või kaalukamatel põhjustel. Vaidluse korral lahendab vara valitsemise küsimuse Vabariigi Valitsus, kuid seda siiski üksnes valitsusasutuste puhul.

3.5.2. Riigivara teisele valitsejale kasutamiseks andmise ja kasutusse võtmise üldalused

131. RVS § 16 lg 1 kohaselt riigivara valitseja asja kui tervikut teisele riigivara valitsejale üldjuhul kasutamiseks ei anna. Sel juhul otsustatakse asja valitsemise üleandmine ühelt riigivara valitsejalt teisele. Juhul, kui teisel riigivara valitsejal on vaja kasutada osa asjast või ajutiselt asja tervikuna, sõlmitakse RVS § 16 lg 2 järgi riigivara valitsejate vahel **asja kasutamise kokkulepe**. Kokkuleppes nähakse ette asja kasutamise tingimused ja kulude katmise kord (RVS § 16 lg 3).

132. Alernatiivsed õiguslikud alused teise valitseja riigivara kasutamiseks võiks tuletada üldisest hädaseisundi regulatsioonist: TsÜS § 141 lg 1 kohaselt võib igaüks isikut või vara ähvardava ohu tõrjumiseks tekitada kahju, kui see ei ole ähvardanud ohuga võrreldes ebamõistlikult suur.. Tegemist on õiguskorras ühtse mõistega, mistõttu ei tohiks eitada kriisi lahendamise tegeleva ametniku õigust analoogselt iga muu isikuga kasutada ohu tõrjumiseks kättejuhtuvaid vahendeid mõtlemata, kas ja kellele ta sellega kahju tekitab, kui tekitatav kahju ei ole ebaoproportsionaalne.

133. Hädaseisundi regulatsiooniga vähemalt näiliselt sarnased sätted sisalduvad avalikus õiguses, näiteks korrakaitseaduse §-s 16, mis annab korrakaitseorganile vahetu kõrgendatud ohu korral õiguse nõuda enda kasutusse ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikku eset. Sarnane alus tuleneb päästeseaduse §-st 20, mille kohaselt võib päästetööde juht või demineerimistöde juht võtta sundkasutusse päästetöödeks või demineerimistödeks vältimatult vajalikke aineid, materjale, seadmeid ja abivahendeid. Samuti politsei ja piirivalve seaduse⁴¹ § 77 lg 3 sätestab politseiametniku pädevuse võtta sundkasutusse seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik otsingu- või päästetööks veekogudel. Samas on nende normide eesmärgiks siiski sätestada avaliku võimu kandjate pädevus kasutada vahetu ohu tõrjumiseks teiste isikute vara, mitte riigivara kasutamist puudutava riigi sisesuhte reguleerimine, mida võib tõlgendada ka nii, et neil normidel hädaseisundi erisätte kvaliteet puudub. Ehkki näiteks päästeametnik, kellel on vaja inimeste põlevast majast päästmiseks esimese ettejuhtuva sõidukiga maja ümbritsev plank maha sõita, ei toimi hädaseisundi regulatsioonist tulenevalt õigusvastaselt sõltumata sellest, kas ettejuhtuv sõiduk kuulub riigile või kellelegi teisele, ei ole viidatud avaliku õiguse normide kohaldatavusest olenemata tegu adekvaatse õigusliku alusega riigivara riskkasutamiseks kriisilukordades. Tegemist on igal juhul väga piiratud vara kasutamise alustega, mis tulevad kõne alla üksnes erandina vältimatu vajaduse või vahetu ohu korral.

134. Vara teisele valitsejale kasutamiseks andmine võib toimuda ka halduskoostöö seaduses⁴² (HKTS) sätestatud ametiabi korras, mis § 17 lg 1 kohaselt tähendab haldusorgani poolt akti andmist või toimingut sooritamist oma pädevuse piires teise haldusorgani taotlusel või selle haldusorgani ülesande täitmise toetamiseks. HKTS § 18 lg 1 näeb ette aluse ametiabi taotlemiseks, mh kui haldusorgan ei saa akti anda või toimingut sooritada muul põhjusel (p 4). Muu põhjus võib seisneda muu hulgas selles, et taotleval haldusorganil puuduvad toimingut sooritamiseks vajalikud vahendid. Intervjuu käigus selgitasid riigiasutuste esindajad, et ametiabi regulatsioon on olnud praktikas tavapärane alus teiste asutuste vara kasutamiseks hädaolukordade likvideerimisel.

135. Asutusel, kelle ametiabi taotletakse, on aga ulatuslikud alused sellest keelduda. Põhjused võivad olla HKTS § 18 lg 2 alusel õiguslikud, mh kui tal puudub pädevus taotletava toimingut tegemiseks (p 1), või lg 3 kohaselt sisulised, kui teise haldusorgani tegevusega kaasneksid oluliselt väiksemad kulutused (p 1) või kui ametiabi andmine ülemäära takistaks asutusel enda eesmärkide saavutamist (p 2). Ametiabi taotletakse HKTS § 19 lg 2 kohaselt reeglina kirjalikult VV poolt kehtestatud vormis, kuid viivitamatu vajaduse korral vormivabalt (lg 4). Vaidluse korral otsustab ametiabi andmise keeldunud haldusorgani üle haldusjärelevalvet teostav haldusorgan (§ 18 lg 4). Samas ei ole ka haldusjärelevalvet teostaval haldusorganil õiguslikku alust haldusorgani eest ametiabi andmist otsustada, kui esinevad sõnaselgelt seaduses sätestatud alused sellest keeldumiseks.

⁴¹ Politsei ja piirivalve seadus, RT I, 06.07.2017, 6

⁴² Halduskoostöö seadus, RT I, 04.07.2017, 18

136. Lisaks keeldumise alustele on riigivara kasutamise kontekstis küsitav, kas ametiabi sätted on kohaldatavad olukorras, kus riigivara valitseja ei anna ühtegi akti ega soorita ühtegi toimingut oma sisulise pädevuse piires, vaid teise haldusorgani toetamine seisneb üksnes riigivara kasutusseandmises. Isegi kui asja faktilist üleandmist saaks käsitada toiminguna HKTS § 17 lg 1 mõttes, on RVS § 16 lg 2 sisuliselt käsitletav erinormina riigivara ajutise kasutamise jaoks, kuna on ette näinud nii kokkuleppe sõlmimise nõude riigivara valitsejate vahel kui ka kokkuleppe tingimused (lg 3).

137. Kokkuvõttes ei taga üldnormid tavapärasele kokkuleppemenetlusele tõhusat alternatiivi teise valitseja riigivara kasutamiseks kriisiolukorra lahendamiseks. Olemas on õiguslikud võimalused vara kasutamiseks üksikutel erandjuhtudel või ametiabi korras, kuid need ei taga vajalikku ressursi olukorras, kus ametiabist keeldutakse või olukord ei ole veel eskaleerinud nii kriitiliseks, et tekiks alus hädaseisundi regulatsiooni kohaldada.

138. Järgnevalt käsitleme erinevate kriisiolukordade õiguslikust regulatsioonist tulenevaid kriisiolukorra lahendamist korraldavate isikute pädevusi riigivara kasutusse võtmiseks olukorra lahendamisel, mis on esitatud kokkuvõtliku tabelina ka käesoleva analüüsi lisas 1.

3.5.3. Tsiiviilkriisiolukordade lahendamise eest vastutavate asutuste ja isikute pädevus teiste riigivara valitsejate riigivara kasutamiseks

(a) Hädaolukord

139. Hädaolukorra lahendamise pädevust saab HOS-i alusel käsitleda olukorra lahendamist juhtiva asutuse pädevusena ja kolme erineva isiku pädevusena: hädaolukorra juht, hädaolukorra staabi juht ja evakuatsiooni juht. HOS § 14 lg 1 kohaselt juhib hädaolukorra lahendamist **hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus**, milleks saab olla kas (i) Vabariigi Valitsuse määratud täidesaatva riigivõimu asutus või (ii) elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus, kui hädaolukorra on põhjustanud elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajaline katkestus. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt otsustab lahendamist juhtiv asutus ise, kas tegemist on hädaolukorraga.

140. Hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus juhib hädaolukorra lahendamist õigusaktides ning hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatu kohaselt (HOS § 14 lg 4). HOS § 14 lg 5 kohaselt kehtestab hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja korra Vabariigi Valitsus oma määrusega⁴³. Hädaolukorra lahendamise määruse § 2 lg 2 kohaselt on hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ülesanded järgmised: (i) tagab valmisoleku juhtida hädaolukorra lahendamist, sealhulgas määrab kontaktpunkti, mille kaudu on võimalik ööpäev ringi teavet vastu võtta ja edastada; (ii) korraldab oma vastutusallas olukorra seiramise ja hindamise, et alustada õigel ajal tegevusi hädaolukorra ohu tõrjumiseks ja hädaolukorra lahendamiseks, ning esimesel võimalusel teavitab ohukahtlusest hädaolukorra lahendamisse kaasatavaid asutusi ja isikuid; (iii) otsustab hädaolukorra lahendamise alustamise; (iv) määrab hädaolukorra juhi; (v) juhib hädaolukorra lahendamist ja moodustab hädaolukorra lahendamise staabi (edaspidi **staap**); (vi) kaasab hädaolukorra lahendamiseks vajalikud asutused ja isikud ning määrab neile ülesanded ja nende täitmise tähtsuse järjekorra; (vii) võtab kasutusele hädaolukorra lahendamise plaani; (viii) püstitab eesmärgi või eesmärgid, mille saavutamiseks hädaolukorra lahendamise tegevused kaasa aitavad; (ix) korraldab asutuste- ja isikutevahelist ja vajaduse korral rahvusvahelist koostööd; (x) korraldab avalikkuse teavitamist; (xi) korraldab teabevahetust hädaolukorra lahendamisel osalevate ning hädaolukorrast mõjutatud asutuste ja isikute vahel, tagades nende olukorrateadlikkuse; (xii) teeb vajaduse korral valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku taotleda Vabariigi Valitsuselt eriolukorra väljakuulutamist; (xiii) otsustab hädaolukorra lahendamise lõpetada, teavitades sellest hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutusi ja isikuid. Punktis v–xi nimetatud ülesandeid täidab **hädaolukorra juht** (hädaolukorra lahendamise määruse § 2 lg 3).

141. Hädaolukorra juhi ülesannetest tuleb esile tõsta punkti (vi), mille kohaselt hädaolukorra juht kaasab hädaolukorra lahendamiseks vajalikud asutused ja isikud ning määrab neile ülesanded ja nende

⁴³ Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“, RT I, 28.06.2017, 39 (edaspidi **hädaolukorra lahendamise määrus**)

täitmise tähtsuse järjekorra, punkti (vii), mille kohaselt hädaolukorra juht võtab kasutusele HOLP-i ning punkti (ix), mille kohaselt hädaolukorra juht korraldab asutuste- ja isikutevahelist ja vajaduse korral rahvusvahelist koostööd. Neid punkte tõlgendades võiks iseenesest jõuda järeldusele, et hädaolukorra juhi pädevuses on kaudselt varade, sh riigivara käsutamine läbi isikutele ja asutustele juhiste andmise ja koostöö korraldamise õiguse, mis tuleneb nii punktides (vi) ja (ix) otse kui HOLP-i kaudu, mille koosseisus tuleb esitada samuti nii juhtimiskorraldus kui ressursside kasutamise tingimused. Kaasamise pädevuse puhul ei ole hädaolukorra lahendamise juht sealjuures HOLP-is kokkulepituga piiratud, vaid võib kaasata vastavalt vajadusele ka muid isikuid ja asutusi. Asutuste kaasamisega olukorra lahendamisse kaasatakse iseenesest ka nende varad.

142. Samas ei saa hädaolukorra juhi ülesannetest siiski tuletada käsuõigust varade kasutamiseks, millele teised asutused oleksid õiguslikult kohustatud alluma. Kuna riigivara teisele valitsejale üleandmine või kasutusseandmine eeldab RVS-i kohaselt kokkulepet või vähemalt Vabariigi Valitsuse tasandil otsust, ei saa ilmselt tõlgenduse kaudu jõuda järeldusele, et Vabariigi Valitsusele seadusega antud üksikotsuse pädevus hõlmaks iseenesest ka pädevust delegeerida vara riskikasutuse otsustamine määruse üldnormiga igale hädaolukorra juhile. Samuti ei ole HOLP-i õiguslik regulatsioon HOS-is selline, et see looks alternatiivse õigusliku aluse riigivara üleandmiseks või kasutamiseks. Tegemist on HOS § 15 lg 2 kohaselt asutustevahelise kokkuleppega, mida saab käsitada haldusmenetluse seaduse § 97 lg 1 mõttes piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepinguna. See annab küll hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele lepingulise aluse nõuda kokkuleppe täitmist, kuid seda üksnes kitsalt kokkuleppes nimetatud ulatuses. Kuivõrd HOLP-i lahendamise plaani nõuded ei näe ette otseselt riigivara valitsemispädevuse üleandmise reguleerimist ja HOS § 15 lg 2 näeb ette ainult otseselt hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutusega kokkuleppe sõlmimise, siis on vägagi küsitav, kas HOLP-is saaks kehtiva seaduse alusel õiguspäraselt kokku leppida üksnes riigivara kasutusse andmist ilma selle valitsejat olukorra lahendamisse sisuliselt kaasamata. Kindlasti ei saa meie hinnangul kehtiva õiguse alusel HOLP-ist tuleneda õigust sellise riigivara kasutamiseks, mille kasutussevõtmist ei ole HOLP-is sõnaselgelt ette nähtud.

143. Hädaolukorra lahendamise määruse § 5 lg 1 kohaselt moodustatakse hädaolukorra lahendamise juhtimiseks ning asutuste ja isikute vahel koostöö tegemiseks **staap**. Staap on hädaolukorra lahendamise juhtimise struktuur oma töökeskkonna, koosseisu ja töökorraga (hädaolukorra lahendamise määruse § 5 lg 2). Staapi juhib hädaolukorra juht või hädaolukorra juhi määratud ametiisik (edaspidi koos **staabi juht**) (hädaolukorra lahendamise määruse § 5 lg 3). Hädaolukorra lahendamise määruse § 6 lg 1 kohaselt tagab staabi juht järgmiste ülesannete täitmise: (i) hädaolukorra lahendamise seotud tegevuste korraldamine, sealhulgas turvalisuse ja ohutuse tagamine; (ii) olukorrast ülevaate koostamine, olukorra hindamine ja hädaolukorra lahendamise planeerimine; (iii) teabehalduse korraldamine, sealhulgas teabevahetuse korraldamine nii staabi sees kui ka hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutuste ja isikute vahel; (iv) avalikkuse teavitamine; (v) koostöö korraldamine hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutuste ja isikute vahel; (vi) hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside, sealhulgas varude planeerimine ja kaasamine; (vii) personali, varustuse ja tehnika teenindamine ning logistika korraldamine; (viii) töö korraldamine ja koostöö tagamine staabis; (ix) staabi töökeskkonna ja tööks vajalike vahendite tagamine; (x) vastu võetud otsuste ja staabi tegevuse dokumenteerimine; (xi) staabile antud ülesannete täitmise kontrollimine. Hädaolukorra lahendamise määruse § 5 lg 2 kohaselt staabi juht otsustab lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmiseks staabi tööjaotuse. Selleks moodustab ta vajaduse korral järgmised staabigrupid: 1) operatsioonide grupp, kes korraldab olukorra lahendamise seotud töid ja juhib ressursse; 2) planeerimisgrupp, kes tagab staabi ning kaasatavate asutuste ja isikute olukorrateadlikkuse, valmistab ette hädaolukorra lahenduskäigud ja loob tingimused hädaolukorra lahendamiseks; 3) kommunikatsioonigrupp, kes teavitab avalikkust ja teeb koostööd meediakanalitega; 4) toetusgrupp, kes tagab staabi toimimise ja staabi juhti teenindava tegevuse ning personali, varustuse ning tehnika teenindamise ja logistika.

144. Staabi juhi ülesannetest saab esile tuua punkti (v), mille kohaselt staabi juht korraldab koostööd hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutuste ja isikute vahel ning eriti punkti (vi), mille kohaselt staabi juht planeerib ja kaasab hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse, sh varusid. See viitab sellele, et staabi juhil on keskne roll hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside kaasamisel ja üleüldisel ressursside korraldamisel. Samadel põhjustel, mida käsitlesime eespool hädaolukorra juhi pädevuse

juures, ei saa sellest siiski tuletada iseseisvat pädevust riigivara enda kasutusse nõudmiseks, vaid eelkõige teiste asutuste kaasamiseks olukorra lahendamisse nende pädevuse ja üldiste seaduses sätestatud kohustuste piires.

145. HOS § 16 sätestab ulatusliku evakuatsiooni korraldamise regulatsiooni hädaolukorra lahendamiseks. HOS § 16 lg 3 kohaselt korraldab ulatuslikku evakuatsiooni **Politsei- ja Piirivalveamet**. Hädaolukorra lahendamise määruse § 10 lg 2 kohaselt määrab PPA ulatusliku evakuatsiooni vajaduse tekkimisel staabi koosseisu evakuatsiooni läbiviimist juhtiva ametniku (edaspidi **evakuatsiooni juht**). Hädaolukorra lahendamise määruse § 10 lg 3 kohaselt evakuatsiooni juht: 1) korraldab evakuatsioonialal viibijate teavitamise ning annab edasiseks tegevuseks juhiseid; 2) kaasab evakuatsiooni korraldamisse kohaliku omavalitsuse üksuse, vajalikud asutused ja isikud ning annab neile ülesanded nende pädevuse kohaselt; 3) määrab evakuatsioonialalt evakueeritavate kogunemisalale jõudmiseks evakuatsioonitee ja evakueeritute vastuvõtmiseks evakueeritute kogunemispunkti; 4) suunab majutusvajaduse korral evakueeritud kohaliku omavalitsuse üksuse evakuatsioonikohtadesse; 5) korraldab evakueeritavate evakuatsioonikohta liikumise või transportimise ning määrab vajaduse korral transpordipunktid, kus evakueeritavad paigutatakse transpordivahenditesse; 6) korraldab evakueeritute üle arvestuse pidamise; 7) määrab evakuatsiooni korraldamiseks juhtimisstruktuuri, sealhulgas vastutavad isikud punktides 1–6 kirjeldatu korraldamiseks.

146. Sisuliselt ei tulene ka evakuatsiooni juhi pädevusest täiendavaid õigusi riigivara kasutamiseks võrreldes hädaolukorra juhi ja staabi juhi pädevusega.

(b) Eriolukord

147. HOS § 24 lg 1 kohaselt eriolukorra väljakuulutamisel määrab Vabariigi Valitsus ühe **ministri**, kes juhib ja koordineerib eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamist (edaspidi **eriolukorra juht**). Eriolukorra juhil on õigus anda korraldusi eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks eriolukorra tööde juhile, asutustele ja muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi (HOS § 24 lg 2). Eriolukorra juht allub Vabariigi Valitsusele ning on Vabariigi Valitsuse ees aruandekohustuslik (HOS § 24 lg 3). Lõike 6 kohaselt, kui eriolukord kehtib samal ajal erakorralise seisukorraga, allub eriolukorra juht erakorralise seisukorra juhile. Kui eriolukord kehtib samal ajal kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorraga, allub eriolukorra juht peaministrile. Sama paragrahvi lg 5 alusel annab eriolukorra juht oma pädevuse piires haldusaktidena korraldusi.

148. HOS § 25 lg 1 sätestab eriolukorra tööde mõiste. Eriolukorra tööd on tööd eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks, sealhulgas tööd kannatanutele ja abivajajatele abi osutamiseks ning tööd ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks. HOS § 25 lg 2 kohaselt määrab eriolukorra juht ühe või mitu **eriolukorra tööde juhti**, kes juhivad eriolukorra tööde tegemist eriolukorra piirkonnas, koordineerivad avaliku korra ja liiklusohutuse tagamist ning täidavad eriolukorra juhi antud ülesandeid. Eriolukorra tööde juht allub oma ülesannete täitmisel eriolukorra juhile (HOS § 25 lg 3). Sarnaselt eriolukorra juhile annab ka eriolukorra tööde juht oma pädevuse piires haldusaktidena korraldusi (HOS § 25 lg 4).

149. HOS §-d 26-33 sätestavad eriolukorra ajal rakendatavad põhiõigusi piiravad meetmed, sh töökohustus, vallasasja sundvõõrandamine, liikumisvabaduse piirangud. HOS §-st 28 tuleneb eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhi pädevus asja sundkasutuseks, mille kohaselt võib otsustada kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina, seadme või muu sama seaduse §-s 27 nimetatata vallasasja ajutisse sundkasutusse võtmise, kui asja kasutamine on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks kasutamiseks puuduvad või on ebamõistlikult koormavad.

150. Seega erinevalt tavalisest hädaolukorrast tekib eriolukorra väljakuulutamisel seadusest tulenev alus eriolukorra juhil anda asutustele korraldusi hädaolukorra lahendamiseks. Sellest saab tõlgenduse teel tuletada ka õiguse anda korraldusi nende asutuste riigivara kasutamiseks, mida erinevalt hädaolukorra lahendamise määrusest saab käsitada erinormina RVS-i üldregulatsiooni suhtes. Eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhi §-st 28 tuleneva sõnaselge pädevuse osas võtta asju sundkasutusse tekib aga taas analoogne küsimus kohaldatavuses riigivara suhtes, nagu

korraikatseseaduse § 16 ja päästeseaduse § 20 puhul, kuna normi eesmärk on kindlasti reguleerida avaliku võimu teostamist asja omaniku suhtes, mitte riigi sisesuhte reguleerimine.

(c) Erakorraline seisukord

151. ErSS 3. ptk sätestab regulatsiooni erakorralist seisukorda korraldavate organite pädevuse kohta. ErSS § 17 kehtestab **Vabariigi Valitsuse** pädevuse erakorralise seisukorra ajal. ErSS § 17 lg 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks: 1) peatada riigi valitsusasutuse õigusakti ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti täitmise, teatades sellest viivitamatult õiguskantslerile; 2) kehtestada piirangud Eestisse sisse- ja väljasõitmisel; 3) kehtestada politseitunni – keelu kindlaksmääratud ajavahemikul viibida tänavatel ja muudes avalikes kohtades ilma selleks eraldi väljaantava läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita; 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; 5) keelata streikide ja töösulgude korraldamise; 6) keelata koosolekute, demonstratsioonide ja pikettide korraldamise ning muud isikute kogunemised avalikes kohtades; 7) keelata massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamise; 8) peatada raadio- ja telesaadete edastamise ning ajakirjandusväljaannete väljaandmise; 9) kohustada massiteabevahendite valdajaid säilitama edastatud raadio- ja telesaadete salvestusi erakorralise seisukorra lõppemiseni; 10) esitada Riigikogule erakorralise seisukorra lisaeelarve eelnõu; 11) piirata või keelata relvade, mürkainete ja alkohoolsete jookide müüki; 12) kehtestada toiduainete müügi erikorra; 13) kehtestada mootorikütuse müügi erikorra; 14) kehtestada piirangud sidevahendite kasutamisele; 15) kehtestada piirangud transpordivahendite liikumisele; 16) keelata valitsusasutustel ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise ning 17) esitada massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teateid kohustuslikuks avaldamiseks massiteabevahendites. ErSS § 7 lg 2 annab Vabariigi Valitsusele pädevuse tunnistada kehtetuks erakorralise seisukorra juhi ja sisekaitseülema korraldusi.

152. ErSS § 18 kehtestab **erakorralise seisukorra juhi** pädevuse. Erakorralise seisukorra juht on peaminister, tema äraolekul teda asendav minister (ErSS § 18 lg 1). ErSS § 18 lg 2 kohaselt võib erakorralise seisukorra juht võib erakorralise seisukorra ajal Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks: 1) anda sisekaitseülemale ja valitsusasutuste ning kohaliku omavalitsuse organite juhtidele erakorralisest seisukorrast tingitud tegevust puudutavaid korraldusi; 2) peatada täidesaatva riigivõimu asutuse ametniku teenistussuhte, kui on alust arvata, et ta oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda, kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni, teatades sellest Vabariigi Valitsusele; 3) peatada valla- ja linnavalitsuse ametniku teenistussuhte, kui on alust arvata, et ta oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda, kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni, teatades sellest vastavale valla- või linnavalikogule; 4) üle viia täidesaatva riigivõimu asutuse või valla- või linnavalitsuse ametniku teisele ametikohale või teise paikkonda kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni ja anda talle ametiväliseid ülesandeid ilma ametniku nõusolekuta; 5) piirata liikumisvabadust Eesti territooriumil või selle osal; 6) esitada massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teateid kohustuslikuks avaldamiseks massiteabevahendites; 7) anda muid korraldusi Vabariigi Valitsuse volitusel. ErSS § 18 lg 3 annab erakorralise seisukorra juhile pädevuse tunnistada kehtetuks sisekaitseülema korraldusi. Lisaks eelnevale koordineerib erakorralise seisukorra juht Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamist Kaitseväge juhataja juhtimisel Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel ning riigi sisemise julgeoleku tagamisel (ErSS § 18 lg 4). ErSS § 18 lg 5 kohaselt annab erakorralise seisukorra juht oma tegevusest aru Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele. Kui erakorraline seisukord kuulutatakse välja eriolukorra ajal, allub eriolukorra juht erakorralise seisukorra juhile (ErSS § 18 lg 7). Erakorralise seisukorra juht annab samuti korraldusi (ErSS § 18 lg 8).

153. ErSS § 20 kehtestab **sisekaitseülema** pädevuse. ErSS § 20 lg 1 kohaselt on sisekaitseülemaks valdkonna eest vastutav minister või tema äraolekul teda asendav minister. Sisekaitseülem allub erakorralise seisukorra juhile ning juhhib vahetult Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamist (ErSS § 20 lg 2). ErSS § 20 lg 3 kohaselt võib sisekaitseülem erakorralise seisukorra ajal Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks: 1) rakendada piiranguid transpordivahendite liikumisele; 2) rakendada isikute suhtes, kes viibivad politseitunni ajal tänavatel või muudes avalikes kohtades, dokumentide kontrolli; 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; 4) rakendada isikute suhtes, kes rikuvad avalikku korda ning kes ei ole vastava paikkonna elanikud, saatmist paikkonda, mille elanikud nad on; 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; 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; 7) rakendada isikutelt relvade ning mürk- ja lõhkeainete äravõtmist erakorralise seisukorra ajaks; 8) rakendada ErSS § 17 1. lõike punktides 7–9 loetletud piiranguid massiteabevahendite valdajate suhtes; 9) teha maa-ala, ehitise või seadme ajutiseks riigikaitseobjektiks määramise ning riigikaitseobjektivastase ründe ennetamiseks või tõkestamiseks Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise ettepanekuid; 10) esitada massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teateid kohustuslikuks avaldamiseks. ErSS § 20 lg 5 kohaselt teeb Sisekaitseülem koostööd valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse organite juhtidega Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel ning sama paragrahvi lõike 6 kohaselt Kaitseväe juhatajaga Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamisel. ErSS § 20 lg 8 kohaselt annab ka sisekaitseülem korraldusi.

154. ErSS ei sätesta sõnaselgelt alust vara, sh riigivara ümberjaotamiseks ega kasutussevõtmiseks. Samas tuleneb seadusest erakorralise seisukorra juhi (peaministri) pädevus anda sisekaitseülemale, valitsusasutustele ja kohalikele omavalitsustele erakorralisest seisukorrast tingitud tegevust puudutavaid korraldusi. On tõlgendamise küsimus, kas see hõlmab ka näiteks pädevus anda korraldusi riigivara ümberjaotamiseks, kui see on erakorralise seisukorra lahendamiseks vajalik. ErSS-i kui konstitutsioonilise seaduse puhul on selline tõlgendus võimalik, et üldsõnaline volitus korralduste andmiseks on käsitatav erinormina RVS-i suhtes. Kuivõrd Vabariigi Valitsuse volitusel võib erakorralise seisukorra juht anda ka muid korraldusi, on ilmselt võimalik riigivara valitsemist puudutavate otsuste üldpädevus erakorralise seisukorra ajal delegeerida valitsuselt peaministrile. Samuti on peaministril erakorralise seisukorraga samaaegselt aset leidva eriolukorra puhul pädevus anda korraldusi eriolukorra juhile, kellel on HOS-i alusel pädevus anda asutustele korraldusi hädaolukorra lahendamiseks.

3.5.4. Pädevused riigikaitsealistes kriisiolukordades

155. Riigikaitseülesanded on riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad ministeeriumi valitsemisalaga, muu täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesannetega ja juriidilise isiku tegevusala või eesmärgiga (RiKS § 5 lg 1). RiKS § 5 lg 4 kohaselt ministeerium, muu täidesaatva riigivõimu asutus, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu riigikaitseülesannetega juriidiline isik peavad tagama oma riigikaitseülesannete täitmiseks vajalike vahendite ja varu olemasolu. RiKS § 5 lg 5 kohaselt kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal võib riigivara ümber jaotada, andes selle Kaitseväe või teiste riigivara valitsejate valdusesse riigikaitseülesannete täitmiseks. RiKS § 5 lg 6 sätestab, et riigivara ümberjaotamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Seda määrust ei ole kehtiva RiKS-i alusel kehtestatud, kuid edasi kehtib määruse vana redaktsioon, mida käsitlesime põhjalikumalt eespool.

156. RiKS § 9 reguleerib kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamise juhtimist. RiKS § 9 lg 1 kohaselt juhib kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist **peaminister**. RiKS § 9 lg 2 kohaselt 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. **Peaminister** võib 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. Korralduse andmisel tuleb arvestada asutuse ja isiku pädevust, samuti võimalust korraldust täita (RiKS § 9 lg 3). **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 lg 4).

157. RiKS § 9 lg 5 kohaselt võivad **sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister ja Kaitseväe juhataja** sõjaseisukorra ajal anda 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. Korralduse andmisel tuleb arvestada asutuse ja isiku pädevust, samuti võimalust korraldust täita. RiKS § 9 lg 6 kohaselt **sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister ja riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister** võivad sõjaseisukorra ajal tunnistada 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.

(a) Kõrgendatud kaitsevalmidus

158. RiKS § 14 lg 1 sätestab Vabariigi Valitsuse, peaministri ja Kaitseväe juhataja pädevuse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal.

159. RiKS § 14 lg 1 kohaselt võib **Vabariigi Valitsus** kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal lisaks oma ülesannetele ja õigustele üldise kaitsevalmiduse ajal: 1) anda haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks; 2) kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-s 15⁴⁴ sätestatud tingimustel ning 3) esitada Riigikogule riigieelarve muutmise seaduse või lisaeelarve eelnõu ning otsustada vajaduse korral selle rakendamise kuni Riigikogu poolt küsimuse otsustamiseni riigieelarve seaduses sätestatud korras.

160. Peaminister võib RiKS § 14 lg 2 kohaselt lisaks oma ülesannetele ja õigustele üldise kaitsevalmiduse ajal samuti: 1) anda haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks ning 2) kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-s 15 sätestatud tingimustel.

161. RiKS § 14 lg 3 kohaselt võib **Kaitseväe juhataja**, samuti **Kaitseväe juhataja volitatud ülem** lisaks oma ülesannetele ja õigustele üldise kaitsevalmiduse ajal sarnaselt eelmistega: 1) anda haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks; 2) kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-s 15 sätestatud tingimustel ning 3) 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.

(b) Sõjaseisukord

162. RiKS § 18 reguleerib Vabariigi Valitsuse, peaministri, sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutava ministri ja Kaitseväe juhataja pädevust sõjaseisukorra ajal.

163. RiKS § 18 lg 1 kohaselt võib **Vabariigi Valitsus** sõjaseisukorra ajal lisaks oma ülesannetele ja õigustele üldise ja kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal: 1) kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-des 19⁴⁵ ja 20 sätestatud tingimustel; 2) anda Kaitseväele korraldusi vaherahu kehtestamiseks

⁴⁴ RiKS § 15 sätestab isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramise kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal. RiKS § 15 lg 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtestada töökohustuse rakendamise tagamiseks Eestist lahkumise keelu töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule. RiKS § 15 lg 2 alusel võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal võib isikule määrata sõjalise tegevuse ettevalmistamiseks, samuti mobilisatsiooni või lisaõppekogunemise korraldamise, riigivara ümberjaotamise ja riigikaitseülesannete täitmise toetamiseks riigikaitselisi sundkoormisi ning korraldada eelnevalt määratud riigikaitseliste sundkoormiste rakendamist riigikaitseliste sundkoormiste seaduses sätestatud tingimustel ja korras. RiKS § 15 lg 3 kohaselt võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal rakendada füüsilise isiku suhtes töökohustust RiKS 5. peatüki 1. jaos sätestatud korras. Vabariigi Valitsus, peaminister ja Kaitseväe juhataja, samuti Kaitseväe juhataja volitatud ülem võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama tasuta, muutmata kujul ja viivitamata või ettenähtud ajal sõjalise tegevuse ettevalmistamiseks, mobilisatsiooni või lisaõppekogunemise korraldamiseks, sundkoormiste ja töökohustuse rakendamiseks, riigivara ümberjaotamiseks, riigikaitseülesannete täitmiseks ja piiravate meetmete kohaldamiseks vajalikke teateid ning käesolevas seaduses sätestatud juhul õigusakte (RIKS § 15 lg 4).

⁴⁵ RiKS § 19 sätestab isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramine sõjaseisukorra ajal. RiKS § 19 lg 1 alusel, kui sõjaseisukorra ajal on riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks vaja vältimatult kehtestada ning kohaldada isiku põhiõigusi

või sõlmimiseks; 3) kehtestada või sõlmida vaherahu või sõlmida rahulepingu ning esitada selle seaduses sätestatud juhul Riigikogule ratifitseerimiseks; 4) peatada ministri käskkirja ja määruse, valla- ja linnavalikogu ning valla- ja linnavalitsuse otsuse 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.

164. Peaminister võib RiKS § 18 lg 2 kohaselt lisaks oma ülesannetele ja õigustele üldise ja kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal: 1) kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-des 19 ja 20 sätestatud tingimustel ning 2) otsustada muid riigikaitsega seotud küsimusi, mis ei ole põhiseaduse või seaduse kohaselt teise asutuse või isiku pädevuses.

165. RiKS § 18 lg 3 kohaselt võib **sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister** sõjaseisukorra ajal: 1) anda RiKS § 9 lõikes 2 sätestatud tingimustel (vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks) haldusakte ja RiKS § 9 lõikes 5 sätestatud tingimustel (vältimatult vajalikud vastavalt riigi sisejulgeoleku korraldamiseks või riigi sõjaliseks kaitseks) korraldusi ning 2) kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-des 19 ja 20 sätestatud tingimustel.

166. Kaitseväge juhataja, samuti Kaitseväge juhataja volitatud ülem võivad RiKS § 18 lg 4 kohaselt lisaks oma ülesannetele ja õigustele üldise ja kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal: 1) anda korraldusi, kui need on vältimatult vajalikud vastavalt riigi sisejulgeoleku korraldamiseks või riigi sõjaliseks kaitseks ning 2) kehtestada või sõlmida vaherahu ja katkestada kehtestatud või sõlmitud vaherahu, kui vastane oma tegevusega ei täida selle tingimusi.

167. Seega kokkuvõttes riigikaitseliste kriisiolukordade puhul on sisuliselt tagatud riigivara ümberjaotamise/kasutussevõtmise õiguslikud alused kriisiolukorra lahendamiseks. See tuleneb RiKS § 5 lõikes 5 sätestatud normist, mille kohaselt võib nimetatud olukordade ajal riigivara ümber jaotada, andes selle Kaitseväge või teiste riigivara valitsejate valdusesse riigikaitseülesannete täitmiseks. Kehtiva riigivara ümberjaotamise korraga on seda pädevust kohati siiski põhjendamatult piiratud ja ilmne õiguslik ebaselgus valitseb pädevusjaotuse osas, kus pädevus sõjaseisukorra lahendamist puudutavate korralduste andmiseks, mis hõlmab olemuslikult ka riigivara ümberjaotamise ja kasutussevõtmise küsimust, on antud nii peaministrile, sisejulgeoleku eest vastutavale ministrile kui Kaitseväge juhatajale, mis loob võimaluse konkureerivate kehtivate korralduste andmiseks.

3.5.5. Kehtiva õiguse kitsaskohad ja ettepanekud riigivara valitsemise ja kasutusse võtmise õigusliku regulatsiooni parandamiseks kriisiolukordades

168. Eelnevat kokku võttes võib järeldada, et erinevate kriisiolukordade lõikes on õiguslik mehhanism riigivara kasutamiseks puudulik eelkõige hädaolukorra regulatsioonis, kuid täpsustamist vajab see kindlasti ka muude kriisiolukordade puhul. Kui HOLP-is otsesõnu nimetatud riigivara kasutuse osas võib hädaolukorra juhi pädevuse tõlgendamise teel tuletada HOLP-i kui halduslepingu alusel, siis muudel juhtudel universaalset pädevust seadusest hädaolukorras ei tulene ja õiguslikult siduvat käsuõigust hädaolukorra lahendamise kontekstis ei ole kehtestatud. Kui paljudel juhtudel on hädaolukorra juhil või lahendamist juhtival asutusel võimalik tugineda PäästeS-ist ja KorS-ist tulenevalt päästeasutuse või korrakaitseorgani pädevusele, et võtta teiste isikute vara kasutusse akuutsel vajadusel, mis intervjuu käigus avaldatu kohaselt on ka tavapärase praktika, puudub õiguslik kindlus, et need normid kohalduvad ka riigivara puhul. Igal juhul ei ole hädaseisundi loogika adekvaatne lahendus kogu riigivara kaasamise probleemi lahendamiseks, kuna erakorralised vara kasutussevõtmise alused on nii vara liikide kui olukordade mõttes piiratud ning ei võimalda tegelikult planeeritud ja süstemaatilist kriisireguleerimist.

169. Võimalik on riigivara kasutamise vajadust lahendada ka ametiabi korras teise asutuse kaasamise teel, mis on samuti praktikas levinud lahendus, kuid teise asutuse küllaltki ulatuslikud alused abist keeldumiseks muudavad ka selle lahenduse universaalse lahendusena kõlbmatuks ning riigivara

ja -vabadusi piiravat meedet, mida seaduses ei ole sätestatud, võib Vabariigi Valitsus kohaldada seaduses sätestamata meedet nii kaua, kui see on vältimatult vajalik. RiKS § 19 lg 3 kohaselt võib Vabariigi Valitsus põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel kalduda kõrvale inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustustest, kui see on lubatud välislepingus ja piirang on kooskõlas muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega.

ristkasutamisel ilma selle valitsejat ühtegi toimingusse kaasamata on ametiabi sätete kohaldamine õiguslikult küsitav.

170. Põhiseaduses nimetatud väljakuulutatavate erikordade ja kõrgendatud kaitsevalmiduse puhul on vajaliku riigivara kaasamine vähemalt tõlgenduse teel õiguslikult võimalik. Õiguslikku regulatsiooni tuleks aga siiski oluliselt täpsustada nii eespool kirjeldatud riigivara ümberjaotamise korra puuduste osas kui riigikaitseliste kriisiolukordade üldise juhtimispädevuse osas, kus peaministrile, ministritele ja Kaitseväge juhatajale on omistatud kattuvaid pädevusi.

171. Võimalik õiguslik lahendus saaks meie hinnangul olla selline:

- Riigivara, mille kasutuselevõtmine kriisiolukorra lahendamiseks on ette nähtud HOLP-iga, reaalseks kasutuselevõtmiseks tuleb seaduse tasandil HOS-is sätestada pädevusnorm, millele vastaks riigivara valitseja ja/või kasutaja õiguslik kohustus anda vara kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse kasutusse ka siis, kui vara valitsejat ei ole sisuliselt hädaolukorra lahendamisse kaasatud või ei hõlma tema sisuline kaasamine antud vara kasutamist. Ehkki HOLP-i alusel sisuliselt olukorra lahendamisse kaasatud asutuse osalemist saab kriisiolukorra lahendamist juhtiv asutus nõuda HOLP-i kui lepingu alusel, oleks otstarbekas omistada HOLP-ile vastav tähendus ka sõnaselgelt HOS-is.
 - Riigivara valitseja vastuväidete esitamise õigus peab olema HOLP-is ettenähtud vara riskasutuse puhul piiratud ja piirduma eelkõige vajadusega kasutada vara kõrgema ohutusemega kriisiolukorra lahendamiseks.
- Riigivara, mille kasutuselevõtmist ei ole HOLP-is planeeritud, kriisiolukorra lahendaja kasutusse andmise tagamiseks täiendada HOS-i vastava pädevusnormiga, näiteks hädaolukorra juhi pädevuse täiendamise teel. Hädaolukorra juhi, samuti staabi juhi ja evakuatsiooni juhi pädevus on hädaolukorra lahendamise määruuses reguleeritud üldjoontes piisava täpsusega, kuid normid, mis puudutavad teiste asutuste kaasamist ja korralduste jagamist, tuleks õiguskindluse huvides sätestada seaduse tasandil. See annaks ka õigusliku aluse käsitada hädaolukorra juhi pädevust erisättena RVS-i suhtes.
 - Erinevalt HOLP-i alusel üleandmiseks planeeritud varast oleks ilmselt asjakohane sätestada riigivara valitsejale mõnevõrra ulatuslikumad alused vara riskasutusest keeldumiseks, mille korral tuleks vaidlus lahendada kõrgemal otsustustasemel. Alternatiivselt näha ette kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse jaoks protseduur taotlemaks kõrgemalt otsustustasandilt riigivara kriisiolukorra lahendamiseks tema kasutusse määramist. Teatud hädaolukorra ohutusest alates peaks hädaolukorra juhi käsuõigus ilmselt olema siiski ülimuslik ja sisult analoogne HOLP-is planeeritud riigivara riskasutuse olukorraga.
- Riigikaitseliste kriisiolukordade, sh erakorralise seisukorra ja potentsiaalselt tulevikus ka kaitseolukorra õiguslikus regulatsioonis kehtestada olukorra lahendamist juhtiva asutuse ja olukorra juhi pädevus riigivara riskasutuseks/ümberjaotamiseks kooskõlas vastava olukorra lahendamise planeerimisdokumendiga ja väljaspool planeeritud kasutust pädevus vara, sh riigivara koheseks kasutusselevõtmiseks edasilükkamatu vajaduse korral. Kuivõrd tavapärasest juhtimisstruktuurist erinevat käsuliini on riigikaitselistes kriisiolukordades vaja rakendada erinevatel tasanditel ja operatiivselt, ei ole ilmselt mõeldav RiKS-ist tuleneva pädevuste dubleerimise täielik kaotamine, kuid võimalikult täpselt tuleks sätestada, millised pädevused, sh riigivara kasutamise osas on peaministril, ministril ja Kaitseväge juhatajal.
- Lisaks sellele tuleks riigivara ümberjaotamise korda täiendada vastavalt varade planeerimise teema juures tehtud ettepanekutele, sh näha ette riigivara tegelik ümberjaotamine vastavalt iga riigikaitseülesannetega asutuse riigikaitseülesannetele. Planeerimata riskasutuse/ümberjaotamise vajaduse korral tuleks kaaluda, kas otstarbekam lahendus on anda riigikaitseliste kriisiolukorra puhul käsuõigus vara kasutusselevõtuks juhtivale asutusele (valdavalt Kaitsevägele), kes saaks vajadusel jaotada vara edasi teistele riigikaitseülesannetega asutustele või ka paralleelselt toimuva tsiviilkriisi lahendamiseks, või lähtuda põhimõttest, et vähemalt teatud juhtudel tekiks ka teistel riigikaitseülesannetega asutustel pädevus nõuda riigivara enda kasutusse ilma Kaitseväge vahendusega.

172. Kui kõigi kriisiolukordade puhul tagada ka kriisiolukorra lahendaja pädevus riigivara riskkasutusse võtta, tekib paratamatult konflikti oht nii riigivara valitsejate kui potentsiaalselt samaaegselt toimuvate kriisiolukordade lahendajate vahel.

- Võimaliku lahendusena tuleks kaaluda paralleelselt HOS-is ja RiKS-is (potentsiaalselt ka ErSS-is) sarnaste menetlusnormide sätestamist, mille kohaselt juhul, kui kriisiolukorra lahendamist juhtiv asutus (kriisiolukorra juht) nõuab riigivara valitsejalt vara enda kasutusse olukorra lahendamiseks ja valitseja sellest keeldub, peaks esmaselt lahendama konflikti kaks asutust omavahel ja vajadusel peaks olukorda lahendaval asutusel (olukorra juhil) olema õigus võtta asi enda kasutusse vaidlusest sõltumata. Kindlasti ei peaks vaidlus takistama vara kasutamist HOLP-is või muus kriisiplaneerimisdokumendis ettenähtud kasutuse korral. Planeerimata kasutusvajaduse korral tuleks riigivara riskkasutuse/üंबरjaotamise regulatsioonis ette näha reeglid, millal tuleb ohtu lugeda piisavalt suureks, et see õigustab olukorra juhi pädevust riigivara kasutuselevõtuks ilma valitseja nõusolekuta.
 - Kui asutused ei suuda konflikti lahendada, peaks järgmiseks minema konflikti lahendamine Vabariigi Valitsuse tasandile, potentsiaalselt esmalt lahendamiseks kahe ministri vahel, kooskõlas VVS § 101 lg-ga 3.
- Kui konflikt tekib sellest, et sama varaühikut on vaja erinevatel asutustel erinevate kriisiolukordade lahendamiseks, peaks samuti lahendama konflikti esmalt asutuste vahel; ka kehtiva hädaolukorra lahendamise määruse § 11 sätestab, et ühel ja samal ajal lahendatavate hädaolukordade korral teevad hädaolukordade juhid omavahel koostööd ja kooskõlastavad otsused, mis võivad mõjutada hädaolukorra lahendamist, sealhulgas avalikkuse teavitamist. Konkureerivate kriisiolukordade puhul võib siiski vajadus vaidluse lahenduse järele olla kiirem, mistõttu võiks kaaluda ministrite ja Vabariigi Valitsuse asemel otsuse langetamise pädevuse andmist peaministrile. Samuti võiks seda kaaluda erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal tekkivate konfliktide puhul, mille juhtimine on niigi peaministri pädevuses.
- Konfliktide vältimiseks on kõige olulisem tagada kriisiplaneerimise kaudu, et võimalikult suur hulk riigivara riskkasutuse olukordi ja seega ka konfliktisituatsioon oleks riskianalüüside ja kriisiolukordade lahendamise kavadega kaetud. Selleks tuleb süstemaatiliselt läbi töötada erinevad kriisiolukordade liigid ja kehtestada (soovitavalt korraga HOS-i ja RiKS-i alusel määrusega) terviklik kriisiolukordade riskitasemete hierarhia (riskimaatriks) ja siduda see olukordade lahendamise meetodika kaudu riigivara kasutussevõtmise pädevuse tekkimisega. Selle alusel oleks võimalik määratleda iga liiki kriisiolukorra lahendamise baasdokumendis (HOLP, riigi kaitsetegevuse kava, potentsiaalselt kaitseolukorra lahendamise kava vmt.) teiste olukordadega võrreldav riskitase või -tasemed, mille korral tekib olukorra lahendamise juhil pädevus rakendada mingi lahendusmeetme tagamiseks käsuõigust kavas planeeritud riigivara kasutussevõtuks. *Näiteks peaks vahendi puhul, millele võivad pretendeerida samaaegselt mitu asutust, olema HOLP-ides või muus vastavas kavas määratletud, et see antakse päästeasutuse kasutusse päästesündmuse riskitasemel 2 ja politseiasutuse kasutusse politseisündmuse riskitasemel 4 ning mõlemat liiki sündmuse riskitasemel 4 korral või kui vajadus antud meetme järele ilmneb juba madalamal tasemel, otsustab vaidluse korral Vabariigi Valitsus (või peaminister).*

3.6. Kokkuvõtlikud vastused hankija küsimustele

173. Millised on kriisiolukorra lahendamiseks vajalikud erinevate valitsusasutuste varad, kuidas peaks toimuma kriisiolukordade lahendamiseks vajalike varade üle arvestuse pidamine?

- Kriisiolukordade lahendamiseks vajalikku erinevate valitsusasutuste varade koosseisu ei ole võimalik määratleda õigusliku analüüsi tulemusena. Analüüsist nähtub, et ilmselt ei ole sellist ülevaadet hetkel kehtiva regulatsiooni alusel võimalik koostada ka riigil. Kriisiolukorra lahendamiseks vajalikud varad on eelduslikult suuremas osas jaotatud vastavalt asutuste kriisireguleerimispädevusele, kuid olenevalt olukorrast võib olla vaja kasutada ka teiste asutuste vara, sh nii koos asutuse kaasamisega kriisiolukorra lahendamisse kui ilma selleta. Eriti kehtib see varade puhul, mille kapitalikulu on kõrge ja mida ei ole otstarbekas erinevates asutustes dubleerida. Seetõttu on oluline pidada kõigi kriisiolukordade lahendamiseks vajalike

varade üle arvestust ühtsete põhimõtete alusel ja soovitatavalt ühtses süsteemis. Põhimääruses esitatud tööpõhimõtte pooldest sobib meie hinnangul süsteemi näiteks olemasolev tsiviiltoetuse register, mis peaks hõlmama ka tsiviilkriisireguleerimise seisukohalt olulisi varakategooriaid.

174. Kas erinevate õigusaktide alusel (HOS, RiKS, ErSS) reguleeritavates kriisiolukordades peaks varade kasutamine olema standardiseeritud või on otstarbekas säilitada eriseadustes varade kasutamise eriregulatsioon?

- Esmatähtis on meie hinnangul tagada varade üle arvestuse pidamise ja varade planeerimise ühtne korraldus ning ühtsed printsiibid võimalike konfliktide lahendamiseks. See tagab, et erinevate kriisiolukordade lahendamisel tegutsetakse ühtses inforuumis ja välditakse nii varade tarbetut dubleerimist kui mitmekordset planeerimist. Varade kasutamise korraldus sõltub kriisiolukordade lahendamise korraldusest ja kui olukordade lahendamine on reguleeritud eraldi, siis eelkõige peab varade kasutamise korraldus iga kriisiolukorra puhul vastama olukorra vajadustele. Süsteemi toimivuse seisukohast on oluline, et iga kriisiolukorra puhul on tagatud õiguslik alus ja vajadustest lähtuv protseduur varade kasutuselevõtuks ja konfliktide ennetamine planeerimise, sh kriisiolukordade hierarhia ja varade kasutuse prioriteetide kaudu ning vajadusel konfliktide lahendamine. Õiguslikult ei ole välistatud sealjuures varade kasutamise korralduse standardiseerimine, kui sellega tagatakse kooskõla kõigi kriisiolukordade sisulise lahendamise korraldusega.

175. Kuidas määratakse kindlaks kriisiolukorras riigile võimalikud vajaminevad vara liigid ja vara kasutamise tingimused?

- Küsimus on eelkõige kriisireguleerimise sisulises pooles, milleks tuleb tagada õiguslik mehhanism. Vajamineva vara määramine peab põhinema riskianalüüsidel ja kriisiolukordade lahendamise planeerimisel, mille käigus selgitatakse välja vajalik materiaalne ressurss. Arvestades, et eriti tsiviilkriisiolukordade lahendamise juhtimine on jaotatud paljude erinevate asutuste vahel, oleks otstarbekas määratleda tsiviilkriisireguleerimiseks vajalik riigivara kõrgemal tasandil, kõige pädevama ministeeriumi poolt või juhtimisel. Kehtiva õiguse kontekstis saaks see meie hinnangul olla eelkõige kas Siseministeerium, mis koordineerib kogu kriisireguleerimise valdkonda, kooskõlastab kõik hädaolukordade riskianalüüsid ja hädaolukorra lahendamise plaanid, või Rahandusministeerium, mis vastutab tervikuna riigivara valdkonna juhtimise eest. Riigikaitseliste kriisiolukordade lahendamiseks vajaliku vara üle peab arvestust Kaitseministeerium ja selle valitsemisala asutused. Vara kasutamise tingimused tuleb määratleda seaduse tasandil, tagades õigusliku aluse vara kasutussevõtuks vastavalt kriisiolukorra vajadustele.

176. Kes on pädev otsustama varade riskkasutuse üle, sh dekonfliktimine ehk kellel ning millisel juhul on kasutamisel eelisõigus?

- Varade riskkasutuse olukorrad tuleb võimalikult suures ulatuses läbi mängida planeerimisfaasis ja seada riskihinnangute põhjal selged prioriteedid, millisel asutusel ja millist liiki ning millise riskitasemega olukorras on vara kasutamise eelisõigus. Samuti peaks kriisiolukorra lahendamise plaanis planeeritud vara kasutusviisil olema üldjuhul eelis planeerimata kasutusviiside ees. Kui olukorda ei ole eelnevalt analüüsitud või ilmneb konflikt võrdse kaaluga olukordade vahel või kui ilmneb viga planeerimises, tuleb konflikt lahendada antud olukorras sobival ja piisavalt operatiivsel otsustustasandil. Üldnormina peaks jääma kehtima põhimõtte, et valitsusasutuste konflikte lahendavad esmalt asutused ise, seejärel neid valitsevad ministrid ning seejärel Vabariigi Valitsus. Kui olukorra ajakriitilisus seda ei võimalda, näiteks kui tegemist on kahe konkureeriva kriisiolukorra lahendamise, milleks vajatakse sama riigivara, samuti kui välja on kuulutatud erakorraline seisukord või sõjaseisukord, võiks kaaluda otsustuspädevuse omistamist peaministrile. Sõltumata konfliktist peaks kriisiolukorra lahendamist juhtival asutusel (olukorra juhil) või konkurentsi korral kõrgema ohutasemega olukorra juhil olema pädevus võtta vajalik riigivara vajaduse korral enda kasutusse ka ilma vara valitseja eelneva nõusolekuta.

177. Milline on protseduur varade üleandmisel-vastuvõtmisel (kas jääb ametkondade vaheliseks kokkuleppeks või tuleb kriisiolukorras kohaldada alluvussuhet)?

- Varade üleandmine-vastuvõtmine peaks olenevalt olukorrast toimuma piisavalt paindlikult. Tavaolukorras tuleb eelistada riigivaraseaduses sätestatud kokkuleppekorda. Kriisiolukorras on otstarbekas näha ette kriisiolukorra lahendamist juhtiva asutuse käsuõigus. Vara valitseja õigus konflikt korral nõuda asja otsustamist kõrgemal tasemel ei peaks üldjuhul peatama vara kasutuselevõttu kriisiolukorra lahendamiseks.

178. Kas riigivaraseaduses tuleks kriisiolukordadeks riigivaraga seotud toimingute tegemisel (registrikanded jne) ette näha erisusi, mis kiirendaksid varade kasutusele võtmist?

- Meie hinnangul peaks kriisiolukorras riigivara ümberjaotamisel kohalduma RVS-i mõttes valdavalt kasutamiseks andmise regulatsioon, mille põhiline formaalne nõue seisneb kasutamise kokkuleppe sõlmimises, mis sätestaks kasutamise tingimused ja kulude katmise korra. Pakutud lahenduse kohaselt toimuks vara kasutussevõtmine valdavalt HOS-i või RiKS-i eriregulatsiooni kohaselt vastava kriisiolukorra lahendamise kava alusel või vajadusel ka ilma selleta vastava olukorra juhi käsuõiguse alusel. Pigem on asjakohane sätestada vastav kord HOS-is ja RiKS-is erisätetena, mistõttu RVS-i täiendamine pigem ei ole vajalik. Kindlasti ei ole kriisiolukorras vara kasutusseandmisel asjakohane vormistada sama põhjalikku kokkulepet, nagu tavaolukorras vara kasutusseandmisel. Kuna üldjuhul peaks vara kasutussevõtmine toimuma käsuõiguse alusel, piisab üleandmise-vastuvõtu akti vormistamisest. Varaga seotud kulude kandmise küsimus tuleb lahendada samuti eriregulatsiooniga ja sõltumatult riigivara valitseja eelarvest, kuna kriisiolukorras ei saa vara kahjustumise võimalus või sellega seoses riigivara valitsejale kulude tekkimine olla ühelgi juhul asjakohaseks aluseks kaaluda vara teise valitseja kasutusse andmist või mitteandmist.

3.7. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi sihtasutuste vara kasutamine kriisiolukordades

179. Lähteülesandes on hankija nimetanud vajaduse eraldi hinnata, millised on võimalused avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi sihtasutuste ja kohalike omavalitsuste varade kasutamiseks kriisiolukorra lahendamiseks. Kuna tegemist on riigist eraldiseisvate õigussubjektidega, kelle vara ei ole alust lugeda riigivara hulka kuuluvaks (v.a. juhul, kui näiteks sihtasutuse omandis olev asi on antud lepinguga riigiasutuse kasutusse, millisel juhul tuleb riigivara hulka lugeda asja kasutusõigus, kuid siiski mitte asi ise), tuleb küsimusele vastamiseks hinnata nende subjektide õigusvõime erisusi.

180. Vaidlust ei saa olla selles, et nii avalik-õiguslikud kui riigi poolt asutatud eraõiguslikud juriidilised isikud on tsiviilõiguste, sh omandiõiguse subjektiks TsÜS-i mõttes ja need õigused on teostatavad üldkorras mh. riigi suhtes. Samas ei ole nende subjektide tsiviilõigustel üldjuhul põhiõiguslikku kaitset.

181. PS § 9 lg 2, mille kohaselt PS-s loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega, välistab põhiõiguste kaitse laiendamise avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Neil avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel, kes vajavad põhiseaduslikku kaitset riigi eest, on põhiseaduslikud autonoomiagarantiid (ülikoolid ja teadusasutused § 38 lg 2, Eesti Pank §-d 111 ja 112, kohalik omavalitsus § 154 lg 1).⁴⁶ PS §-dest 44 ja 45 tuleneva meediavabaduse alusel on loetud põhiseadusliku autonoomia kandjaks ka avalik-õiguslik ringhääling. Nende avalik-õiguslike subjektide tsiviilõigusi võib riik järelikult seadusega avalikes huvides piirata niivõrd, kui see ei riku nende autonoomiat. Näiteks kohaliku omavalitsuse autonoomia kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ei välista talle kui avaliku võimu kandjale riiklike ülesannete panemist – PS § 154 lg 2 sätestab, et kohustusi võib panna nii seaduse alusel kui kokkuleppel. Tingimuseks on, et seadusega pandud kohustuste puhul tuleb tagada kulude katmine riigieelarvest, st riiklikke ülesandeid ei või panna garanteeritud autonoomse omapädevuse, st kohaliku elu juhtimise vahendite arvel.

182. Välistada tuleks ka nende eraõiguslike juriidiliste isikute põhiõigusvõime, mille kõik osakud on riigi või riigist alamal seisva avalik-õigusliku juriidilise isiku käes.⁴⁷ Riigil on väljaspool otsese riigivõimu teostamist vabadus valida, millises vormis oma ülesandeid täita ja nende täitmine eraõigusliku juriidilise isiku asutamise kaudu ei muuda seda juriidilist isikut olemuslikult riigist sõltumatuks. Riigikohus on

⁴⁶ Madis Ernits. Põhiseaduse § 9 kommentaar, komm PS komm § 9 komm 28. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁴⁷ Samas, komm 26.

selgitanud: "Seega asutatakse riigi äriühinguid avalike huvide, mitte nende endi ärihuvide teenimiseks. Sel põhjusel ei vaja riigi äriühing kaitset riigi igasuguse tegevuse eest, mis võib ebasoodsalt tema ettevõtlust mõjutada."⁴⁸ See tähendab, et nn riigi või muu avalik-õigusliku subjekti tuletiseks olevate juriidiliste isikute, sõltumata nende liigist, tsiviilõigustel ei ole põhiõiguslikku tagatist ja järelikult võib neid õigusi seaduse alusel avalikes huvides riigi kasuks piirata.

183. Eelnev tähendab, et seadusega on võimalik üldnormide alusel täielikult riigi kontrolli all olevatele isikutele kuuluvaid õigusi oluliselt vabamalt piirata kui põhiõiguste kandjate õigusi, eeldusel et ei rikuta nende muid põhiseaduslikke garantiisid. Eraõiguslike juriidiliste isikute, mis on täielikult riigi kontrolli all ja mille juhtimine toimub RVS-i alusel, vara puhul on meie hinnangul võimalik üldnormiga tagada selle kasutamise võimalus kriisiolukordade lahendamiseks sarnastel alustel riigivaraga. Selleks tuleb RVS-i täiendada sättega, mille kohaselt võib nende isikute vara võtta avalikes huvides hädaolukorra või [kaitseolukorra] või põhiseaduses nimetatud erikorra lahendamiseks olukorra lahendamist juhtiva riigiasutuse kasutusse. Sisuliselt on riigil meie hinnangul võimalik seadusega välistada ka sellise kasutuse eest hüvitise maksmine. Sellised õigusvõime erisused peavad aga tulenema otseselt seadusest, mh selleks, et kaitsta ka riigi kontrolli all olevate subjektide võlausaldajate õigusi. Kui vastavaid norme kehtestatud ei ole, tuleb riigil lähtuda näiteks riigi äriühingute juhtimisel RVS-is reguleerimata küsimustes äriseadustiku sätetest.

184. Silmas tuleb siiski pidada, et niipea, kui eraõigusliku juriidilise isiku taga on kas otseselt või kaudselt vähemalt üks füüsiline isik, tuleb see juriidiline isik lugeda põhiõiguste kandjaks. See tähendab, et näiteks riigi äriühingu osalisel erastamisel või börsile viimisel ei saa riik seda enam käsitada n-ö oma tuletisena, vaid selle tsiviilõigused on riigi suhtes tagatud identselt erasektori subjektidega.

185. Kõigi selliste juriidiliste isikute puhul, mille osalus või asutajaõigused kuuluvad mis tahes osas otseselt või kaudselt lõppastmes mõnele füüsilisele isikule, tuleb kohaldada tavapärasest sundkoormiste regulatsiooni koos vastava hüvitamiskohustusega.

186. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul tuleks selline norm ette näha selle isiku kohta käivas seaduses, kohalike omavalitsuste puhul sätestada vastav kohustus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses. Menetluslikult saab vara kriisiolukorras riigi kasutusse võtmise ette näha sisuliselt analoogselt riigivaraga, sh vara üle arvestuse pidamise ja planeerimise seisukohast. Seajuures tuleks aga põhiseadusliku autonoomia rikkumise vältimiseks ette näha piirang sellise vara riigi kasutusse võtmisel, mis on vältimatult vajalik nende avalik-õiguslike isikute põhitegevuse elluviimiseks ja ka selge hüvitamiskohustus riigi poolt.

Urmas Volens
Vandeadvokaat

Veiko Vaske
Vandeadvokaat

Lisa 1: kokkuvõtlik tabel kriisiolukordade lahendamist korraldavate isikute pädevusest riigivara kasutussevõtmiseks

⁴⁸ RKHKo 24.01.2017, 3-3-1-65-16, p 19.2

Lisa 1	Tavaolukord	Hädaolukord	Eriolukord	Erakorraline seisukord	Kõrgendatud kaitsevalmidus	Sõjaseisukord
Kes planeerib lahendamist	Üldjuhul Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet või muu täidesaatva riigivõimu asutus vastavalt oma pädevusele	Siseministeerium + vastavalt olukorra liigile 1) Päästeamet 2) Politsei- ja Piirivalveamet 3) Riigi Infosüsteemi Amet 4) Keskkonnaamet 5) Terviseamet 6) Veterinaar- ja Toiduamet (HOLP)	Siseministeerium + vastavalt olukorra liigile 1) Päästeamet 2) Politsei- ja Piirivalveamet 3) Riigi Infosüsteemi Amet 4) Keskkonnaamet 5) Terviseamet 6) Veterinaar- ja Toiduamet (HOLP)	Siseministeerium + Kaitsepolitsei	Kaitseministeerium (Riigikaitse strateegilised dokumendid, riigi kaitsetegevuse kava)	- Kaitseministeerium (Riigikaitse strateegilised dokumendid, riigi kaitsetegevuse kava)
Kes korraldab lahendamist	Üldjuhul Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet või muu täidesaatva riigivõimu asutus vastavalt oma pädevusele	- Hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus (Vabariigi Valitsuse määratud täidesaatva riigivõimu asutus või ametiisik) - Staap	- Eriolukorra juht (Vabariigi Valitsuse määratud minister) - Eriolukorra tööde juht (määrab eriolukorra juht)	- Vabariigi Valitsus - Erakorralise seisukorra juht (peaminister) - Sisekaitseülem	- Vabariigi Valitsus - Peaminister - Kaitseväe juhataja - Sisejulgeoleku tagamise eest vastutav minister	- Vabariigi Valitsus - Peaminister - Kaitseväe juhataja - Sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister
Pädevus kasutada teiste asutuste valitsetavat riigivara (+ alus)	Üldpädevus puudub. Erandlikes olukordades võimalik tugineda ohu tõrjumisel hädaseisundi üldregulatsioonile. Lisaks alused tegutseda vahetu ohu või tungiva vajaduse korral, mille puhul on küsitav aluste laienemine riigivarale: 1) päästetööks või demineerimistööks	Selge täiendav pädevus võrreldes tavaolukorraga puudub. Võimalik alus võiks tuleneda: - hädaolukorra lahendamise määruse ⁴⁹ § 2 lg 2 p-st 6, mille kohaselt võib hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus kaasata hädaolukorra lahendamiseks vajalikud	Sõnaselge täiendav pädevus võrreldes tavaolukorraga ja hädaolukorraga riigivara kasutamiseks puudub. Sisuline alus võiks tuleneda siiski üldisest korralduste andmise pädevusest: - HOS § 24 lg-st 2 ja 5, mille kohaselt eriolukorra juhul on õigus anda	Sõnaselge üldpädevus seoses riigivaraga puudub. Sisuline alus võiks tuleneda siiski üldisest korralduste andmise pädevusest: - ErSS § 15 lg-st 2, mille kohaselt Vabariigi Valitsus võib otsustada korraldusega	Üldpädevus olemas. - RiKS § 5 lg 5 kohaselt kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal võib riigivara ümber jaotada, andes selle Kaitseväe või teiste riigivara valitsejate valdusesse. - Vabariigi Valitsus, peaminister ja Kaitseväe juhataja	Üldpädevus olemas. RiKS § 5 lg 5 kohaselt sõjaseisukorra ajal võib riigivara ümber jaotada, andes selle Kaitseväe või teiste riigivara valitsejate valdusesse. - Vabariigi Valitsus, peaminister ja sisejulgeoleku tagamise eest vastutav minister võivad piirata isikute põhiõigusi

⁴⁹ Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise, juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuaatsiooni läbiviimise nõuded ja kord.“

	<p>vältimatult vajaliku asja sundkasutus (PäästeS § 20)</p> <p>2) ohu tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks vajaliku eseme sundkasutus (KorS § 16)</p> <p>3) otsingu- või päästetööks veekogudel (PPVS § 77 lg 3)</p>	<p>asutused ja isikud ning § 10 lg 3 p-st 2, mille kohaselt Politsei- ja Piirivalveamet (evakuatsiooni juht) võib evakuatsiooni korraldamiseks anda KOV-i üksustele, vajalikele asutustele ning isikutele ülesandeid nende pädevuse piires</p> <p>- hädaolukorra lahendamise määruse § 6 lg 1 p-st 6, mille kohaselt võib staabi juht planeerida ja kaasata hädaolukorra lahendamiseks vajalikud ressursid ja varud.</p> <p>Nendest sätetest ei tulene siiski selget käsuõigust vara kasutamiseks, kuna tegemist on määruse normidega, mis ei saa muuta RVS-i üldnormi</p>	<p>korraldusi hädaolukorra lahendamiseks eriolukorra tööde juhile, asutustele ja muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele</p> <p>- HOS § 25 lg-st 2 ja 4, mille kohaselt eriolukorra tööde juhil on pädevus korraldustega juhida eriolukorra tööde tegemist.</p> <p>Nendest sätetest ei tulene siiski sõnaselget käsuõigust vara kasutamiseks.</p> <p>Võimalik alus, mille puhul on siiski küsitav selle laienemine riigivarale, on HOS § 28 lg 1, mille kohaselt eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht võivad otsustada kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina, seadme või muu vallasasja ajutisse sundkasutusse võtmise.</p>	<p>Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamisi erakorralise seisukorra lahendamisse</p> <p>- ErSS § 18 lg 2 p-st 1, mille kohaselt erakorralise seisukorra juht võib Eestis põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks anda sisekaitseülemale ja valitsusasutuste ning kohaliku omavalitsuse organite juhtidele korraldusi</p> <p>- ErSS § 18 lg 2 p-st 7, mis annab erakorralise seisukorra juhile Eestis põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks abstraktse pädevuse anda muid korraldusi Vabariigi Valitsuse volitusel.</p> <p>Nendest sätetest ei tulene siiski sõnaselget käsuõigust vara kasutamiseks.</p>	<p>võivad kohaldada isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid vastavalt RiKS § 14 lg 1 p-le 2, § 14 lg 1 p-le 2 ja § 14 lg 3 p-le 2.</p> <p>- Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku eest vastutav minister võivad RiKS § 9 lg 2 kohaselt kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks anda haldusakte riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks.</p>	<p>ja -vabadusi vastavalt RiKS § 18 lg 1 p -le 1, § 18 lg 2 p-le 1 ja § 18 lg 3 p-le 2.</p> <p>- Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku eest vastutav minister võivad RiKS § 9 lg 2 kohaselt sõjaseisukorra lahendamiseks anda haldusakte riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks.</p> <p>- RiKS § 9 lg 5 kohaselt sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister ja Kaitseväge juhataja võivad sõjaseisukorra ajal anda valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja KOV üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale sõjaseisukorra lahendamiseks korraldusi.</p>
--	---	--	--	--	---	--