

Riigikohtu arvamused¹ tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohta

Käesoleva arvamusega ei võeta seisukohta tsiviilkriisideks ja riigikaitseks kriisideks valmistumise ja nende lahendamise seotud normistiku ühildatavuse ega muude eelnõu põhimõteteliste lähtealuste kohta.

Eelnõus ja seletuskirjas on püsiva kriisiülesande regulatsioon ebaselge ja vastuoluline. Põhiseaduslike institutsioonide vaates vajaks täiendavat selgitamist, kas toimepidevuse tagamine on või ei ole püsiv kriisiülesanne. Sõltuvalt sellest tuleks kõrvaldada võimalik kontseptuaalne ja terminoloogiline segadus eelnõus ja seletuskirjas.

Eelnõu järgi on kriisiülesanded kas püsivad (§ 9) või ühekordsed (§ 43). Eelnõu § 9 pealkiri on eksitav – paragrahvis käsitletakse üksnes püsivaid kriisiülesandeid. Seletuskiri selgitab § 9 osas samuti kriisiülesannet laiemalt kui üksnes püsiv kriisiülesanne. Eelnõus defineeritakse püsivat kriisiülesannet seeläbi, et seda seostatakse üksnes täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega (ilmselt põhimääruses toodud põhiülesanne) ja juriidilise isiku tegevusala või eesmärgiga, lisaks sellele on püsivaks kriisiülesandeks ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja selle osutamine (§ 9 lg 2). Erinevalt eelmisest on aga elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamisel ja sellise teenuse osutamisel tegemist püsiva kriisiülesandega nii kriisiolukorras kui ka enne seda. Samas toodud loetelus puudub põhiseaduslik institutsioon, kuid ta on nimetatud § 9 lg-s 4. Kas on mõeldudki, et lisaks Eesti Pangale, kes on seotud elutähtsa teenuse toimepidevusega (seega seostatud püsiva kriisiülesandega ka läbi § 9 lg 2), käsitletakse ka teisi põhiseaduslikke institutsioone püsivate kriisiülesannete omajatena?

Eelnevaga haakub ka küsimus, kas toimepidevuse tagamine on püsiv kriisiülesanne või mitte? Alustame aga sellest, et eelnõu § 16 lg 1 säte ja seletuskirjas toodu on omavahel vastuolus. Eelnõust saaks järeldada, et § 16 lg-ga 1 reguleeritakse nii püsiva kriisiülesannetega asutuse või isiku – kelleks võib olla ka põhiseaduslik institutsioon – kui ka kõigi ülejäänud põhiseaduslike institutsioonide suutlikkust järjepidevalt toimida ehk toimepidevust. See tähendaks, et sättega reguleeritakse toimepidevuse tagamise kohustust sõltumata sellest, kas see on püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku või mõne muu institutsiooni toimepidevus (sellega on kooskõlas ka § 16 üldselgitus seletuskirjas). Konkreetselt aga § 16 lg 1 kohta käivast seletuskirja osast nähtub, et säte (seega ka paragrahv tervikuna?) peaks reguleerima üksnes nende põhiseaduslike institutsioonide toimepidevust, kellele on pandud püsiv kriisiülesanne. Omakorda jälle teistsuguse käsitluse annab seletuskirja lk 31, mille kohaselt toimepidevuse tagamise kohustus on püsiv kriisiülesanne.

Võimalik, et vähemalt § 16 lg 1, aga ka nt § 11 ja selle lg 1 omavaheline ebamäärane õigusselgus on seotud sellega, et *püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku* kui üldmõiste selgitus on esitatud alles § 16 lõikes 1, kuid seda kasutatakse juba varem (nt § 13 lg-d 2 ja 11). Üldmõiste tuleks kasutusele võtta koheselt, meie arvates paragrahvis 9. See võimaldaks meie arvates ka nt § 9 lõiked 3 – 5 koondada üheks sätteks – püsiv kriisiülesanne peab olema määratud seadusega. Sellise järelduseni jõutakse meie arvates ka seletuskirjas.

Mõjude analüüs põhiseaduslikele institutsioonidele on puudulik ja eksitav. Seal on väidetud (seletuskiri lk 379), et põhiseaduslikel institutsioonidel ei ole kriisiplaani koostamise ja õppuste

¹ Riigikohtu arvamused ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

korraldamise kohustust. Tõepoolest, põhiseaduslikel institutsioonidel puudub formaalne kohustus koostada dokument „Kriisiplaan“, kuid võrreldes nõudeid kriisiplaani koostamiseks (rakendusakti kavand 4) ja toimepidevuse tagamiseks (§ 16 lg 2 p-d 1-10), on mõeldamatu, et nende täitmiseks ei pea muutma ulatuslikult nii kehtivat dokumentatsiooni kui ka looma uut. Kriisiplaani kui ühe *formaliseeritud dokumendi* koostamise ja sellega seotud asjaajamise mõju ressursikuluna, võrrelduna näiteks toimepidevuse või selle mitmete üksikkomponentide (nt varud) ressursimahuga, on marginaalne. Tõepoolest ei ole põhiseaduslikult institutsioonil kohustust korraldada kriisiõppusi, kuid tal on kohustus harjutada toimepidevusnõuete täitmist (§ 16 lg 4). Erinevalt näiteks kriisiõppustest ei nähta selle kulude katteks ette valitsuse kaudu eraldatavaid täiendavaid vahendeid. Mõjude analüüs ei ole sisuline, vaid pigem õigustele keskenduv ja analüüsi tulem on valdavalt vaid täiendavate inimtöötundide (täiendavate korraldavate ametikohtade) vajaduse prognoos. Täiesti tähelepanuta on jäetud mõju kaasuvatele majanduskuludele – nt kohustus tagada varud ja vahendid eelnõuga sätestatud toimepidevusnõuete tagamiseks (§ 15 lg 2 p 7), varuasukoht ja sinna ümberpaiknemine (§16 lg 2 p 8), toimepidevuseks vajalike objektide kaitse (§16 lg 2 p 9) jne. Selline puudulik mõjude hindamine ei ole korrektne, jättes eksliku mulje, et kriisivalmiduse või ka kriisides püsiva toimepidevuse saavutamiseks ongi tarvis ennekoike üksnes *bürokraatlikku tööd* – koostada dokumente.

Eelnõu § 27 lg 1 järgi otsustab Riigikogu sõjaseisukorra lõpetamise Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul. Põhiseadus ei reguleeri otsesõnu sõjaseisukorra lõpetamist, kuid sõjaseisukorra kuulutab välja Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul või teatud juhtudel Vabariigi President üksi (PS § 128). Seetõttu on põhiseaduslikult küsitav sõjaseisukorra lõpetamise ettepaneku tegemise pädevuse andmine Vabariigi Valitsusele. Seletuskirjas toodud väide, et ka põhiseadust tõlgendades ei saa järeldada, et sõjaseisukorra lõpetamise ettepaneku tegemise ainuõigus on Vabariigi Presidendil, ei põhine mitte ühelgi tõlgendusargumendil. Pigem saab põhiseadust süstemaatiliselt tõlgendades järeldada vastupidist, sest sõjaseisukorra välja kuulutamise ja lõpetamise kaudu teostab Vabariigi President oma PS § 127 lg-s 1 sätestatud pädevust riigikaitse kõrgeima juhina. Seda järeldust kinnitab ka tõsiasi, et PS § 128 lg 1 annab ka demobilisatsiooni ettepaneku tegemise ainupädevuse Vabariigi Presidendile. Demobilisatsioon ja sõjaseisukorra lõpetamine kuuluvad mõlemad riigikaitse kriisi deeskalatsiooni faasi.

Eelnõu §-s 48 nähakse ette, et füüsiline isik ei vastuta rahaliste kohustuste täitmata jätmisest tuleneva lepingu rikkumise eest, kui see on põhjustatud sellest, et kriisiolukorra tõttu on vähendatud palka, hüvitisi ja toetusi. Säte on põhjendatud, sest sellistel juhtumitel on lepingu rikkumisel põhjuslik seos riigi tegevusega kriisiolukorras ressursside säästmisel. Samas ei ole seletuskirjas põhjendatud, miks ei laiene säte muudele eelnõus ette nähtud meetmetele, mis samuti füüsilise isiku majanduslikku toimetulekut võivad oluliselt raskendada, nt majandustegevuse piiramine või asjade sundkasutusse andmine.

Eelnõu §-s 59 on ette nähtud üldvolitus põhiõiguste piiramiseks erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Üldvolitus põhiõiguste piiramiseks terves ühiskonnas ei saa üldjuhul olla kooskõlas seadusereservatsiooni ega määratuse põhimõttega. Isegi kui eeldada, et eksisteerib mõni erandlik konkreetne olukord, mil seda on võimalik põhiseaduspäraselt rakendada, tuleks selle üldvolituse sõnastamisel arvestada PS §-s 130 sätestatud piirangutega.

Eelnõu § 97 seletuskirjast nähtub, et sundtöö on ümber nimetatud „kodanikukohustuseks“ seetõttu, et sundtöö on üldjuhul rahvusvahelise õiguse järgi keelatud, kuid riigi julgeoleku jaoks vajalikke abitöid tuntakse inglise keeles mõiste *civic duties* ehk kodanikohustuste all ja neile sundtöö keeld ei laiene. Tuleb rõhutada, et õigusinstituudi ümber nimetamine ei muuda selle lubatavuse eeldusi. Töökohustusele rahvusvahelisest õigusest ja põhiseadusest tulenevad piirangud kehtivad ühtviisi sõltumata sellest, kas seda nimetada sundtööks või kodanikukohustuseks. Seletuskirjas on analüüsitud kooskõla EIÕK artikliga 4, kuid täielikult on jäetud analüüsimata kooskõla PS § 29 lg-ga 2, mis on sõnastatud EIÕK artiklist 4 erinevalt. Igal juhul tuleks tõsiselt kaaluda, kas sõna „kodanikukohustus“ kasutamine kõnealuse õigusinstituudi tähistamiseks on õigustatud. Tavakeeles on sellel sõnal täiesti teistsugune tähendusväli ja selle kasutamine õiguskeeles üksnes ajutise sunniviisilise töö tähistamiseks tekitab asjatut segadust.

Eelnõu § 102 lg-s 1 asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine ning § 98 lg-s 1 sunniviisiline töö on võimalik juba n-õ lihtsas kriisiolukorras, ilma põhiseaduses sätestatud erikordi kohaldamata. Tasub kaaluda, kas niivõrd intensiivselt põhiõigusi piiravad meetmed peaksid olema niivõrd hõlpsasti kohaldatavad.

Eelnõu § 139 lg 3 järgi lahendatakse kriisiolukorras tekitatud kahju hüvitamise taotlus ühe aasta jooksul. Seletuskirjas on seda põhjendatud eelkõige vajadusega suunata ressursse kriisiolukorra lahendamisele ja suurenenud töömahuga, sest kriisiolukorras esitatakse eeldatavasti kahju hüvitamise taotlusi rohkem. Eeltoodud põhjendused tekitavad küsimuse, kas eelnõuga on soovitud kehtestada kohustuslik kohtueelne menetlus kriisiolukorras kahju hüvitamise nõuete lahendamiseks. Kui see on olnud eesmärk, tuleks see sätestada selgelt (vt RKHKm 3-3-1-18-13, p 11).