

ERAKORRALISEKS SEISUKORRAKS VALMISTUMISE ÕIGUS

1.1. Süsteem *de lege lata*

Erakorraliseks seisukorraks valmistumine on ebamäärane mõiste, mille ajalised ega esemelised (eristamine tegevusest põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel ja tõrjel laiemalt) piirid ei ole täpselt määratletavad. See hõlmab kõiki tegevusi, mis viiakse läbi erakorraliste seisukordade efektiivseks lahendamiseks valmistumise eesmärgiga enne erakorralise seisukorra väljakuulutamist. Ajaliseks lahkpunktiks, mis erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigust erakorralise seisukorra lahendamise õigusest eristab on Riigikogu otsuse tegemise hetk erakorralise seisukorra väljakuulutamise kohta (põhiseaduse (edaspidi: PS) § 129 lg 1, erakorralise seisukorra seaduse, (edaspidi: ErSS) § 14).

Muust põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamisega tegelemisest on selgemalt võimalik eristada seda osa erakorraliseks seisukorraks valmistumisest, mis seisneb konkreetsetes harjutustes, planeerimises ja ressursside kogumises erakorralise seisukorra puhuks (vt allpool p 1.4.2). Seevastu teabe kogumisel ja analüüsil ei ole vähemalt põhiseaduslikku korda ähvardava ohu varastes faasides võimalik enamasti eristada, millistel ohtudel on potentsiaali kujuneda nii tõsiseks, et sellega kaasneb vajadus erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Võiks küsida, kas selles osas ongi üldse võimalik rääkida erakorraliseks seisukorraks valmistumisest või tuleks see käesoleval juhul jätta kõrvale kui julgeolekuasutuste üldine tegevus põhiseadusliku korra kaitsel. Autori arvates on ennetav teabe kogumine ja analüüs põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude kohta siiski ka erakorraliste seisukordade ennetamise lahutamatu komponent, milleta erakorralise seisukorra mehhanism ei saaks tulemuslikult toimida ja mida tuleb vähemalt teatud osas käsitleda süstemaatiliselt koos erakorraliste seisukordade lahendamise õigusega.

Põhiseaduslikust vaatepunktist eristab erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigust erakorralise seisukorra lahendamise õigusest esmalt asjaolu, et esimese norme ei saa vaadelda erakorralise seisukorra normidena PS § 104 lg 2 p 16 tähenduses. See tähendab et nende suhtes ei kehti nõue, et nad oleksid reguleeritud tervikuna ErSS-i koosseisus Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetutena (ErSS teatud erakorraliseks seisukorraks valmistumise õiguse norme siiski sisaldab, vt allpool). Teiseks oluliseks erinevuseks võrreldes erakorralise seisukorra lahendamise õigusega on kahtlemata see, et põhiseadus käsitleb erakorralise seisukorra mehhanismi alates selle väljakuulutamisest ning sellest ei tulene praktiliselt mingeid spetsiifilisi nõudeid erakorralisteks seisukordadeks valmistumise reguleerimisele (vt allpool). Need nõuded tuleb leida põhiseaduse norme ja põhimõtteid üldiselt tõlgendades. Peamine sisuline erinevus, mida nii seadusandja kui täitevvõim peavad põhiõigusi piiravas tegevuses arvesse võtma on, et erakorraliste seisukordade ennetamisel ei kehti PS § 129 lg 2 (samuti rahvusvaheliste inimõiguslepete, nt Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (edaspidi: EIKonv) art 15) derogatsiooniklauslid ning võimu käed põhiõiguste piiramisel erakorraliseks seisukorraks valmistudes põhiõigusi piirates on n-õ tavapärased.

Põhiliselt võiks riiklikud erakorraliseks seisukorraks valmistumisena käsitletavad tegevused siinkirjutaja arvates jagada kaheks:

1. **Teabe kogumine ja analüüsimine** mitmesugustel tasanditel, et olla valmis erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse hindamiseks ja õigeks toimimiseks erakorralise seisukorra ajal. Omakorda võib eristada peamiselt kaht tasandit:

- a) **strateegilise teabe kogumise ja ohuhinnangu tasand**, mis ei pruugi veel olla seotud konkreetse kahjupotentsiaaliga;
- b) **konkreetsel olukorra hindamise tasand** juba konkretiseerunud põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral enne erakorralise seisukorra väljakuulutamist.

2. „**Sisuline**“ **tegevus erakorralise seisukorraga toimetulekuks valmistumisel**, mis hõlmab peamiselt:

- a) **strateegiate ja plaanide koostamist** erakorralise seisukorra põhjustanud ohuga toimetulekuks;
- b) **ressursside koondamist** (rahalised vahendid erifondides, mitmesugused materiaalsed varud ja erakorralise seisukorra põhjustanud **ohuga toimetuleku praktilist harjutamist** (õppused vmt).

See jaotus on aluseks ka hilisemale ennetusõiguse ülevaate struktuurilisele jaotusele.

Pole võimalik öelda, et ErSS erakorraliseks seisukorraks valmistumist üldse ei reguleeriks, kuigi seaduse eesmärkide (§ 1) hulka kuulub erakorralise seisukorraga seonduva reguleerimine alates seisukorra väljakuulutamisest. Erakorraliseks seisukorraks valmistumise või selle väljakuulutamise ettevalmistamisega tegelevad suuremal või vähemal määral ErSS §-d 7–13. Suurem osa neist normidest käsitlevad vahetuid ettevalmistusi täitevvõimu sees erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Üksikud normid käsitlevad ka ennetavat planeerimist laiemalt (§ 8).

Ülejäänud osas on normid, mida võib seostada erakorraliseks seisukorraks valmistumisega, ebaühtlased, laiali mitmetes õigusaktides ja ei ole täielikult lahutatavad muudest põhiseaduslikku korda (või ka sisejulgeolekut laiemalt) ähvardava ohu ennetamist ja tõrjumist puudutavatest normidest.

1.2. Teabe kogumine ja analüüs strateegilisel tasandil

Nagu juba märgitud, ei ole **strateegilise teabe kogumise ja analüüsi** faasis erakorraliseks seisukorraks valmistumine sisuliselt eristatav üldisest põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise protsessist.

Põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamine ja tõrjumine (riigi julgeoleku tagamine põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite abil, samuti julgeolekualase teabe kogumine) **on julgeolekuasutuste tegevuse põhieesmärk** (julgeolekuasutuste seaduse (edaspidi: JAS) § 2 lg 1).

Sellise tegevuse osaks on vaieldamatult ka ennetav teabe kogumine ja analüüs seoses ohtudega, mis võivad tingida erakorralise seisukorra väljakuulutamise. ErSS julgeolekuasutuste tegevust erakorralise seisukorra ennetamisel ei käsitle.

Eelkõige on strateegiline teabe kogumine ja töötlus riigisiseste põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude puhul **Kaitsepolitseiameti** pädevuses – JAS § 6 p 1 (samuti asutuse põhimääruse § 6): Kaitsepolitseiameti ülesanne on riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Samas on põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude puhul siseriiklikud ja välismaised tegurid omavahel põimunud, mistõttu täielikult ei ole välistatud ka **Teabeameti** pädevuste haakumine põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude kohta teabe kogumisega (JAS § 7 lg 1 p 1).

Siseministeriumis toimunud nõupidamisel saadud kinnituse kohaselt koostavad julgeolekuasutused oma ülesannete efektiivsaks täitmiseks sisemisi ohuhinnanguid põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude (nende tõenäolisuse) valdkonnas. Selliste hinnangute alusel toimub omakorda täiendav asutusesisene teabe kogumine ja analüüs. Teiseks toimub julgeolekuasutustes põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude kohta teabe kogumise ja analüüsi menetlus n-ö kõrgemalseisvate organite „tellimuse“ ja suuniste alusel (JAS § 9 lg 1: peaminister, siseminister ja kaitseminister suunavad julgeolekuasutuste tegevust). Olulised on siin Siseministeriumi poolt Kaitsepolitseiametile antavad suunised ja ning Vabariigi Valitsuse poolt JAS § 9 lg 2 alusel kehtestatav julgeolekuteabe hanke ja analüüsi kava, mis määrab poliitilised prioriteedid julgeolekuteabe kogumisel ja teabe erinevate liikide omavahelise prioriteetsuse. Teabehanke kava koostamise aluseks on omakorda julgeolekuasutustelt saadud info põhjal Riigikantselei koordinatsioonibüroo koostatud ja Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatav ohuhinnang. Põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohtusid puudutav info liigub seega nii julgeolekuasutuste siseselt kui ka julgeolekuasutuste ja kõrgemalseisvate organite ja muude riigi julgeoleku tagamisega tegelevate organite vahel kahe-suunaliselt. Teabe kogumise ja selle analüüsi abil koostatakse ohuhinnangud, mis on omakorda aluseks nii julgeolekuasutuste juhtkonnale kui välistele organitele selle info põhjal järelduste tegemisele ja täiendava teabe tellimisele julgeolekuasutustelt.

Teabe kogumine võib toimuda nii põhiõigusi piiramata kui ka põhiõigusi piiravaid volitusi kasutades. JAS näeb ette võimaluse riigi julgeoleku tagamiseks kohaldada teatud põhiõigusi piiravaid meetmeid ka ilma konkreetse kuriteo ettevalmistamise või toime panemise kahtluseta (nt JAS § 26 lg 2 eraelu vabaduse piiramise võimalused).

Paralleelselt sellele teabe kogumise ja analüüsi skeemile toimub **teabe kogumine ja analüüsimine ka muude mehhanismide kaudu** niivõrd, kui erakorralist seisukorda põhjustada võiv oht on kattuv muuliigiliste ohtudega, nt hädaolukordade ennetamiseks info kogumise ja analüüsimise süsteem HOS-i järgi kriisikomisjonide kaudu ja hädaolukorra riskianalüüside koostamine HOS § 6 alusel jms. Teave põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kohta võib ilmned ka **politsei** või muu asutuse korrakaitse tegevuses või kriminaalmenetluse läbiviimisel. ErSS § 7 puhul on huvitav märkida, et seal on mainitud riigiorganite kõrval eraldi ka valla- ja linnavalitsusi kui organeid, millelt lähtub teave põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude kohta. Ajaloolist kogemust ja ErSS-i vastuvõtmise aega arvestades võib see olla viide 1993–1994 aasta separatistlikele tendentsidele Ida-Virumaal.

Ministeeriumide tasandil on erakorralise seisukorra võimalikkust käsitleva teabe töötlemine seotud eelkõige **Siseministeeriumi**, samas ka Kaitseministeeriumi pädevusega. Ministeeriumide üldine pädevus on oma haldusalas asuvate asutuste julgeolekualast tegevust suunata ja koordineerida, neilt saadud teavet analüüsida (Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS) § 66 lg 1, SiM põhimäärus § 9) ja edastada olulist riigi julgeolekuolukorda puudutavat teavet Vabariigi Valitsusele ning Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonile (edaspidi: julgeolekukomisjon) ja Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile (edaspidi: kriisikomisjon) (mõlema komisjoni liikmeks on ka siseminister). Keskne on siin sisejulgeolekupoliitika asekancleri ja talle alluva sisejulgeolekupoliitika osakonna analüütiline roll. Siseministeeriumi valitsemisalas on ka kriisireguleerimisalase operatiivinfo kogumine ja edastamine (SiM põhimääruse § 14). Siseministri käskkirjaga on kinnitatud ministeeriumi valitsemisalas operatiivinfo kogumise kord.¹

Ka **Kaitseministeeriumi** ja kaitseministri rolliks on osaleda riigi julgeolekupoliitika kujundamises ja analüüsida julgeolekupoliitilist teavet riigikaitse aspektist, anda ohuhinnanguid jne (KaM põhimääruse § 8). Teabeameti kui Kaitseministeeriumi valitsemisalas paikneva asutuse kaudu jõuab ministeeriumi vahetut põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohtusid käsitlevat infot (sisemised ja välised tegurid võivad olla põhiseaduslikku korda puudutavate ohtude puhul põimunud).

Põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamisega on otsesemalt või kaudsemalt seotud ka **teiste ministeeriumide valitsemisalad**. Nii nt peab riigi välispoliitilist julgeolekut hindama ka Välisministeerium (vt ka rahuaja riigikaitse seaduse (edaspidi: RRKS) § 22 lg 6 p 2).

Kokkuvõttes võib öelda, et ministeeriumidele kuulub põhiseaduslikku korda puudutavate ohtude ennetamisel koos julgeolekuasutustega teabe analüüsija ning asutuste tegevuste koordineerija roll. Spetsiaalseid erakorraliseks seisukorraks valmistumisega seotud teabetöötluslikke ülesandeid ministeeriumidele ErSS-iga, VVS-iga ega põhimäärustega pandud ei ole.

Kolmanda astme kirjeldatavas teabe kogumise ja töötlemise süsteemis moodustavad kriisikomisjon ja julgeolekukomisjon.

Kriisikomisjon on ainus organ, millele ErSS paneb sõnaselgeid ülesandeid teabe kogumiseks ja analüüsiks spetsiifiliselt erakorraliste seisukordade ennetamisega seoses. ErSS § 8 näeb ette, et Vabariigi Valitsuse moodustatud kriisikomisjoni ülesanneteks abinõude rakendamisel seoses Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohuga on riikliku poliitika ja tegevuskavade väljatöötamine ohu prognoosimiseks, ennetamiseks ja kõrvaldamiseks; teabe analüüsimine ning analüüsitulemuste esitamine peaministrile ohu prognoosimise, selle ennetamise ja kõrvaldamise kavandamise kohta; arvamuse andmine Vabariigi Valitsusele ohueelse seisundi, tekkinud ohu iseloomu, ulatuse ja kõrvaldamise ning erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta.

¹ Teave õiguskantsleri nõunike kohtumiselt Siseministeeriumi ametnikega 28.05.2013.

Võib öelda, et kriisikomisjoni algne roll ErSS-i jõustamisel seisneski peamiselt erakorralise seisukorra ennetamise ja lahendamise tegelemises. Kuigi kriisikomisjon loodi tegelikkuses juba mõnevõrra varem, leidis see seaduse tasemel esmakordset mainimist just ErSS-is 1996. aastal.

Hiljem muutsid hädaolukorraks valmisoleku seadus ja HOS kriisikomisjonide süsteemi (moodustades ja hõlmates ka regionaalsed kriisikomisjonid) universaalseks hädaolukordi puudutava teabe analüüsiga tegelevaks, koordineerivaks ja teatud hädaolukordade lahendamise seotud ülesandeid täitvaks süsteemiks (HOS § 3 jj). HOS-ist sai kriisikomisjonide süsteemi tegutsemise põhialus. ErSS-i kriisikomisjoni erakorralise seisukorra aegset pädevust puudutavad normid jäid seejuures kehtima muutmata kujul.

ErSS-i nägemuses on kriisikomisjon seega põhiliseks Vabariigi Valitsust erakorralist seisukorda puudutavate hinnangute andmisel oskusteabega abistavaks ekspertide koguks. ErSS ei pane paika, kuidas jõuab analüüsiv teave kriisikomisjonini, kuidas toimub selle analüüs ja edastamine valitsusele - see peab tulenema muudest komisjoni tegevuse aluseks olevatest dokumentidest. Kriisikomisjoni koosseisu kuulub esimehena ja ainsa ministrina siseminister, põhiosa komisjoni koosseisust moodustavad ministeeriumide kantslerid ja valitsusasutuste esindajad (põhimääruse § 3). Julgeolekuteabe edastamise ja analüüsi seisukohalt on võtmepositsioonil siin lisaks siseministrile Riigikantselei koordinatsioonidirektor. Komisjoni koosseisu ei kuulu julgeolekuasutuste juhid või muud julgeolekuasutuste esindajad. Komisjoni teenindav organ on Siseministeeriumi struktuuriüksus.

Teabe saamine tagatakse esmajoones komisjoni kuuluvate isikute kaudu, samuti on komisjonil õigus saada kriisireguleerimise alast teavet ja statistilisi materjale ning kaasata eksperte (põhimääruse § 5 lg 4 ja 5). On samas iseloomulik, et põhimäärus (ja ka HOS) ei maini üldse komisjoni erakorraliste seisukordade alaseid pädevusi, kuigi põhimäärus teeb üldise viite komisjoni ErSS-ist tulenevatele ülesannetele (põhimääruse § 2 p 1).

Komisjoni poolse analüüsi tulemuste edastamisel näeb ErSS § 8 p 2 ette, et need esitatakse peaministrile. Milliselt ja millise sagedusega või juhtudel see peaks toimuma, seda seadused ja komisjoni töökord üheselt paika ei pane.

Kriisikomisjoni puhul on põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtudega seoses kahtlemata ka oluline nende koordineeriv pädevus hädaolukorra riskianalüüsides välja töötamisel (HOS § 3 lg 2 p 5-6, 9). Riskianalüüsid ja hädaolukordade lahendamise plaanid käsitlevad ka olukordi, mis võivad kattuda erakorralise seisukorra väljakuulutamise aluseks olevate ohtudega.

Julgeolekukomisjoni pädevus tuleneb JAS §-st 10 lg-test 1 ja 2 ning komisjoni põhimäärusest. Komisjoni ülesannetena on kokkuvõtlikult määratletav julgeolekuasutuste töö koordineerimine, riigi julgeolekuolukorra analüüs ja hindamine, riigi julgeolekualase teabe vajaduste kindlaksmääramine.

Eraldi erakorraliseks seisukorraks valmistumisega seotud teabe kogumise ja analüüsi pädevusi julgeolekukomisjonile ette nähtud ei ole. Samas on komisjoni pädevus kohati nii lai, et katab

paljuskki ka kriisikomisjoni eelkäsitletud põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtudega seotud teabe kogumise ja analüüsimise ülesanded. Riigi julgeoleku tagamine ja põhiseadusliku korra kaitse on sisuliselt kattuvad mõisted.

Erinevalt kriisikomisjonist on julgeolekukomisjon oma koosseisult ministrite komisjon, mida juhhib peaminister (JAS § 10 lg 3). Komisjon saab tegevuseks vajaliku teabe kas vahetult selle koosseisu kuuluvate ministrite, komisjoni teenindava Riigikantselei julgeoleku koordinatsioonibüroo või komisjonile infot andma kohustatud isikute ja asutuste kaudu (nt JK põhimäärus § 5 p 1, § 18 lg 1). Komisjonile on ette nähtud alakomisjonide moodustamise võimalus ning sisuline töö alakomisjonide kaudu. See, kuidas jõuavad analüüsi tulemused komisjonilt valitsuseni, ei ole JAS-is ega põhimääruses eraldi määratletud ja toimub tõenäoliselt eelkõige Riigikantselei koordinatsioonibüroo kui julgeolekukomisjoni teenindava üksuse ja komisjoni sekretäriks oleva koordinatsioonidirektori kaudu (JK põhimääruse § 14). Kuna kõik komisjoni liikmed on ühtlasi valitsuse liikmed, on sellega sisuline infoliikumine igal juhul tagatud. Põhimääruse § 6 p 2 kohaselt komisjon teavitab vajadusel riigi julgeoleku olukorrast Riigikogu, Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust, riigikontrolöri, õiguskantslerit ja Riigikohtu esimeest. Täiendav kanal, mille kaudu jõuavad komisjoni analüüsi tulemused valitsuseni, on komisjoni ettepanekud julgeolekuteabe kogumiseks teabehanke kava alusel (põhimääruse § 7 p 2), samuti sellega kaasnev üldine ohuhinnang.

Kriisikomisjon ja julgeolekukomisjon teevad koostööd (sh riigi julgeoleku tagamise küsimustes) (JK põhimäärus § 8 p 1). Arvestades komisjonide koosseisu ning seda, et kriisikomisjon on aruandekohustuslik julgeolekukomisjoni ees (JK põhimääruse § 8 p 2), võib näha teatud hierarhilist elementi komisjonide suhetes.

Lisaks eelnimetatud komisjonidele tegutseb Riigikantselei struktuuriüksusena **julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo**, mida juhhib **koordinatsioonidirektor**. Struktuuriüksus peab tagama peaministri nõustamise riigi julgeoleku ja riigikaitse küsimustes, julgeolekukomisjoni töö korraldamise ning riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimise koordineerimise (Riigikantselei põhimääruse § 2). Koordinatsioonibüroo teenindab julgeolekukomisjoni ning koordinatsioonidirektor kuulub kriisikomisjoni koosseisu. Koordinatsioonibürool on oluline roll teabe vahendamisel julgeolekuasutustest, ministeeriumidest ja komisjonidest Vabariigi Valitsusele, relevantse riigikaitse ning sisejulgeolekulise teabe koondamisel ühtsesse kogumisse ning nende seostatud analüüsil.

Erakorraliseks seisukorraks valmistumisel strateegilise ohuhinnangu tasandil spetsiifilist rolli **Vabariigi Valitsusel** ErSS-i järgi ei ole. Valitsus täitevvõimu tipuna langetab siiski kõige olulisemad otsused julgeolekuteabe kogumisel ja analüüsil üldiselt. Valitsuse põhiline roll põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude strateegilisel hindamisel seisneb julgeolekukomisjoni ettepaneku alusel ohuhinnangu ning sellele tugineva teabehanke ja analüüsi kava kinnitamisest. Samuti on julgeolekuvaldkonna eest vastutavate ministrite initsiatiivil võimalik viia valitsuse tasandil otsustamisele muid põhimõttelisi julgeolekuteavet ja selle kogumist puudutavaid küsimusi. Valitsus kinnitab ka mitmesugused üldisemad tegevuskavad (nt riigikaitse strateegia kinnitamine, mis käsitleb ka julgeolekuohte sõjalisest kaitsest laiemalt), millel võib olla mõju põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude

ennetamisel, samuti esitab Riigikogule üldisemate programmdokumentide kavandid (nt RRKS § 5 lg 2 p 1). Samuti kinnitab valitsus HOS § 6 lg 2 järgi selliste hädaolukordade nimekirja, mille kohta koostatakse hädaolukordade riskianalüüsid ja kehtestab hädaolukordade lahendamise plaanid (HOS § 7 lg 4).

Vabariigi Presidendi juures tegutseb teda nõustava organina **Riigikaitse Nõukogu** (RRKS § 4), millel on samuti riigi julgeolekuolukorra analüüsimise pädevus riigikaitse mõiste laia tõlgendamise kaudu. Praktikas on komisjoni tähendus riigi julgeolekut puudutava teabe töötlemisel siiski pigem sümboolne nagu ka presidendi roll riigikaitse kõrgema juhina. Komisjoni koosseis kattub olulises osas julgeolekukomisjoni koosseisuga.

Seadusandlikul võimul **Riigikogu** näol on pädevus kujundada riigi julgeolekupoliitikat üldiselt, võttes vastu strateegiadokumente ja seadusi. Selle pädevuse raames on vastu võetud mitmed kavad, mis reguleerivad otseselt või kaudselt ka põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumist ja erakorralisteks seisukordadeks valmistumist (julgeolekupoliitika alused, turvalisuspoliitika põhisuunad jmt, vt täpsemalt tagapool). Riigikogu kujundab põhiseadusega antud raamis seadustega põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise ja tõrje süsteemi, määrab julgeolekuasutuste pädevuse ja volituste piirid riigi julgeolekut puudutava teabe kogumisel.

1.3. Konkreetne ettevalmistav tegevus erakorralise seisukorra väljakuulutamise eel

Tegevust **konkreetselt erakorralist seisukorda põhjustada võiva ohuga tegelemisel** on ErSS-is kirjeldatud strateegilisest teabe kogumisest juba tunduvalt konkreetsemalt. Seda käsitlevad ErSS §-d 7, osaliselt 8 ning 9–13. Nende normide eesmärgiks on lõppastmes võimaldada põhiseaduslikku korda ähvardavat ohtu puudutava teabe liikumine sellisel, et Riigikogu saaks põhiseaduslikku korda ähvardava ohu suurust õigeaegselt hinnata ning erakorralise seisukorra väljakuulutamise üle otsustada. Kuna põhiseadus seob Riigikogu otsuse ettepanekuga Vabariigi Valitsuselt või presidendilt, siis tuleb arvestada info liikumise vajadusega läbi nende organite.

ErSS-is on sellise teabe liikumisele ette nähtud järgmine **põhiskeem**.

ErSS §-ga 7 on antud volitusnorm Vabariigi Valitsusele kehtestada kord, mille järgi **riigiasutuste ning valla- ja linnavalitsuste poolt teatatakse viivitamatult Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsusele ja kaitseväge juhatajale**. Sellist korda Vabariigi Valitsus teadaolevalt kehtestanud ei ole.

Ka juhul, kui käsitleda seda normi mitte volitus-, vaid pädevusnormina, mis viitab mujal reguleeritud korrale, ei võimalda see probleemi lahendada, sest selleks korraks ei ole võimalik pidada ka ühtegi muud analoogilist regulatsiooni (nt HOS § 9 lg 4 alusel on kehtestatud „Hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust Siseministeeriumi teavitamise kord“, mis sisaldab samuti teatud riigiasutuste sisese infoliikumise korraldust).

Hinnangu, milline on piisavalt tõsine ja reaalseks muutunud põhiseaduslikku korda ähvardav oht, peab langetama teatamiseks kohustatud subjekt. Igal juhul on siin tegemist kogu

mehhanismi käivitumiseks vajaliku ja olulise võtmeotsustusega. On raske kujutleda, et selle otsuse tegemine saaks toimuda ilma julgeolekuasutuste osavõtuta.

Paragrahvist 7 tulenevalt on oluline, et samaaegselt teavitataks kõiki selles normis mainitud subjekte.

Pärast teabe laekumist valitsusele ja presidendile näeb ErSS ette sisuliselt **kaks paralleelset tegevusliini** – ettepanek Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks võib laekuda nii valitsuse kui presidendi kaudu. Nagu juba öeldud, tuleneb selle paralleelstruktuuri vajadus põhiseadusest (PS § 129 lg 1) – põhiseadusandja mõte on olnud välistada dubleeriva struktuuri kaudu võimu usurpeerimise võimalus ühe poolt kahest subjektist, ilma, et teine saaks teda takistada.²

ErSS-ist on võimalik aru saada selliselt, et põhiseaduslikku korda puudutavast ohust info saamisel rakenduvad automaatselt mõlemad tegevusliinid. Ühe rakendumine ei välista teist.

Valitsuse liinis toimuvas tegevuses on võtmetähtsusega isikuks peaminister (kellest erakorralise seisukorra ajal saab olukorra juht (ErSS § 18 lg 1)). ErSS § 9 kohaselt kutsub peaminister põhiseaduslikku korda puudutava ohu kohta teabe saamisel viivitamatult kokku Vabariigi Valitsuse erakorralise istungi. Norm on sõnastatud imperatiivselt ning viitab, et peaministril tõenäoliselt ei ole kaalutusõigust ohu iseseisval hindamisel ja valitsuse kokkukutsumisel, selle õiguse saab tuletada siiski põhiseaduslikku korda ähvardava ohu määratlemata olemusest, st peaminister võib tõlgendada saadud teavet kui mitte põhiseaduslikku korda ähvardavale ohule viitavat. Istungil tuleb ära kuulata valitsuse kriisikomisjoni arvamus erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta. Arvamus ei ole valitsusele siduv. Lahtiseks jääb ErSS-i kohaselt, kuidas on vastav info jõudnud kriisikomisjonini ja kuidas tagatakse, et komisjonile jääb piisavalt aega oma seisukoha kujundamiseks. Tasub mainida, et ErSS § 8 p 2 kohaselt on kriisikomisjonil ka eriline seos peaministriga juba konkreetset eriolukorda ennetavalt, analüüs ja analüüsitulemused esitatakse kriisikomisjoni poolt just peaministrile.

Kuna VVS erisusi ette ei näe, kutsutakse valitsuse istung kokku ja tehakse valitsuse ettepaneku kohta otsus üldises korras - VVS § 19 lg 2 kohaselt istungil kohal viibivate valitsuse liikmete häälteenamusega, kuid kvoorumiks on vajalik vähemalt poolte valitsusliikmete osalemine istungil (VVS § 16 lg 2).

Presidendi liinis näeb ErSS § 10 lg 1 ette, et president kutsub ohust teabe saamise korral kokku Riigikaitse Nõukogu. Nõukogu teeb presidendile ettepaneku erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks Riigikogu poole pöördumise vajalikkuse kohta. Nõukogu arvamus ei ole presidendile siduv. Pärast arvamuse ära kuulamist otsustab president ettepaneku tegemise õigusvastase tegevuse lõpetamiseks ja ettepaneku tegemise Riigikogule.

² PS § 129 komm 3: Selline alternatiivne pädevus on loodud arvestusega, et suurim oht võimu usurpeerimiseks tuleb peaministrilt või valitsuselt ja Vabariigi Presidendilt. Kui üks neist soovib poliitilise omakasu huvides võimu kuritarvitada, on teisel võimalik teha erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepanek. Tegelikult on valitsusest lähtuv oht vähe tõenäoline ega ole kõrvaldatav erakorralise seisukorra väljakuulutamise (ErSS kohaselt saab peaminister seisukorra kehtestamisel volitusi juurde).

ErSS-i kohaselt informeeritakse ohust nii valitsust kui ka presidenti ning mõlemad mehhanismid peavad ErSS-i kohaselt ohu olemasolul käivituma. Seadusest ei loe otseselt välja võimalust, et president või valitsus võiks jätta talle esitatud infote reageerimata või loobuda menetlusest, kuna paralleel-liinis otsustusmenetlus juba toimub. Koordinatsioonivahendiks nende kahe mehhanismi vahel võib lugeda seda, et erakorralist seisukorda puudutavate küsimuste arutamisest valitsuse istungil (siiski ebaselge, kas nende alla kuulub ka väljakuulutamise ettepaneku üle otsustamine) võtab osa presidendi volitatud esindaja (ErSS § 17 lg 3 p 2). Valitsus saab presidendi tegevusest infot mh Riigikaitse Nõukokku kuuluvate ministrite kaudu.

ErSS § 12 näeb menetluses ette omapärase **vaheastme** – nii presidendil kui valitsusel on enne erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks ettepaneku tegemist võimalus (kuid mitte kohustus) põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tekitajaid hoiatada ja nõuda neilt ohtliku tegevuse viivitamatut lõpetamist. Hoiatus avaldatakse massiteabevahendites. Kui tegevust ei lõpetata, teeb president või valitsus Riigikogule ettepaneku erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Sellise mehhanismi eesmärk on tagada erakorralise seisukorra väljakuulutamise proportsionaalsus (vajalikkuse astmel), püüdes kõrvaldada ohtu leebema vahendiga, sellele üle reageerimata.

Kui ErSS §-s 12 sätestatud vahendit ei kasutata või see ei anna tulemusi, tuleb otsustada **erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks ettepaneku** tegemine. Siin kasutab seadus alternatiivset määrangut „president või valitsus“ (ErSS § 13 lg 1), seega kahe konkureeriva ettepaneku tegemist pole ette nähtud.

Ettepanek on ErSS § 13 kohaselt kirjalik ja sisaldab lisaks ettepanekule seisukorra väljakuulutamiseks ka ettepanekut seisukorra tähtaja pikkuse osas (kuni 3 kuud) ning näitab ära, milles põhiseaduslikku korda ähvardav oht seisneb. Koos ettepanekuga tehakse kirjalik ettepanek Riigikogu esimehele Riigikogu erakorralise istungjärgu (kui ettepanek esitatakse istungjärgude vahelisel ajal) kokku kutsumiseks 8 tunni jooksul või täiendava istungi (korralise istungjärgu ajal) kokkukutsumiseks viivitamatult. Menetluse erisused Riigikogus määrab sellise ettepaneku puhul Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 118.

1.4. Erakorralist seisukorda põhjustava ohu tõrjumise planeerimine

Tegevuse planeerimine erakorralise seisukorra väljakuulutamise puhuks peab olema teabe kogumise ja analüüsimise protsessi loomulikuks osaks enne erakorralise seisukorra väljakuulutamist ning moodustab teabe kogumise peamise eesmärgi.

ErSS sätestab planeerimise protsessi üksnes lünklikult, nähes ette kriisikomisjoni teatud planeerivad ülesanded erakorralise seisukorraga seoses. ErSS § 8 p 1 kohaselt kuulub komisjoni pädevusse riikliku poliitika ja tegevuskavade väljatöötamine ohu prognoosimiseks, ennetamiseks ja kõrvaldamiseks, p 2 kohaselt on komisjoni ülesanne teabe analüüsimine ning analüüsitulemuste esitamine peaministrile muu hulgas ohu ennetamise ja kõrvaldamise kavandamise kohta.

Seni kogutud teabe põhjal võib neid norme pidada pigem deklaratiivseteks. Kriisikomisjoni roll spetsiaalselt erakorralise seisukorra lahendamise planeerimisel ei ole kindlasti kõikehõlmav. Komisjon ise spetsiaalseid erakorralist seisukorda puudutavaid plaane välja ei tööta, kuigi võtab aktiivselt osa üldises kriisireguleerimise kavandamise protsessist HOS-i ja teiste õigusaktide alusel.

Ohtudega toimetuleku planeerimises võib omakorda eristada **strateegilist ja taktikalist tasandit**. Esimene käsitleb üldisi (poliitilisi) prioriteete põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumise planeerimisel. Teine konkreetset ohtu tõrjuva tegevuse läbiviimist erakorralise seisukorra ajal.

1.4.1. Strateegiline tasand

Üldise strateegilise aluse riigi julgeoleku tagamisele moodustavad Riigikogu poolt kinnitatud **julgeolekupoliitika alused** (2010). Kuna tegemist on väga abstraktse tasandi kavaga, siis on sellest vähe konkreetset tuge erakorraliseks seisukorraks valmistumise ja lahendamise protsessiga seonduvale. Erakorralist seisukorda on mainitud vaid ühel juhul (kava lk 13), seostades ka erakorraliste seisukordadega toimetuleku riigikaitse tervikliku arendamise kohustusega. Põhiseadusliku korra kaitset üldisemalt mainitakse turvalisuspoliitika osana: „Riik ennetab ja tõkestab põhiseaduslikku korda ohustavat tegevust. Selleks on oluline asjakohase teabe kogumine ja töötlemine, vaenuliku luure- ja mõjutustegevuse, sealhulgas infooperatsioonide tõkestamine ning riigisisene ja rahvusvaheline koostöö. Riik tagab julgeolekuasutuste järjepideva arengu ning suurendab tähelepanu põhiseadusliku korra kaitsele, sealhulgas ennetustegevusele, ühiskonna teadlikkuse tõstmisele, ühtlasele regionaalsele arengule ja lõimumisele.“ (kava lk 15). Põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise süsteemi parandamine on seega prioriteetne sisejulgeoleku valdkond.

Järgmise tasandi moodustavad samuti Riigikogu otsusena vormistatud **turvalisuspoliitika põhisuunad kuni aastani 2015**. Ka see kava ei käsitle erakorralist seisukorda eraldi, seda mainitakse sõnaselgelt vaid seoses psühholoogilise kaitse korraldusega (kava p 26.9) Põhisuundade hulka põhiseadusliku korra kaitse eraldi selles aktis ei kuulu. Ka muud sama tasandi arengukavad, nt kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018, ei käsitle eraldi põhiseadusliku korra kaitse küsimusi.

2010. a valitsuse poolt kehtestatud **riigikaitse strateegia** reguleerib põhiosas riigi sõjalist kaitsmist, kuid selles on ka riigi sisemise kaitsmisega seotud punkte. Nii näeb p 101 ette: „Riigikaitse arengukavas esitatakse ohustsenaariumid, mille käivitumine võib tingida Eesti iseseisvuse, sõltumatuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra osalise või täieliku kadumise. Ohustsenaariumidest lähtudes tuvastatakse nende neutraliseerimiseks vajalikud sõjalised ja mittesõjalised võimed.“

Samuti valitsuse poolt kehtestatud **riigikaitse arengukava 2013–2022** sätestab p-s 25: mittesõjalises valdkonnas on tuvastatud asutuste riigikaitse ülesanded ja koostatud vastavad tegevuskontseptsioonid. Viiakse läbi ülesannete mahu ja ressursianalüüs.

Ka veelgi madalamates, **üksikute sisejulgeoleku asutuste tasandi arengukavades** ei käsitleda erakorraliseks seisukorraks valmistumist ja põhiseadusliku korra kaitset eraldi valdkonnana (nt SiM arengukava). Rõhutatakse küll riigi üldist kohustust tagada põhiseadusliku korra kehtimine.

1.4.2. Taktikaline tasand

Nagu öeldud, ei ole andmeid selle kohta, et valitsuse kriisikomisjon oleks töötanud välja eraldi ErSS §-s 8 nimetatud kavasid.

Nende asemel (kuigi tahtlikult ja teadlikult ErSS-iga seostamata) katavad erakorraliste seisukordade ala vähemalt osaliselt HOS-i **hädaolukordade lahendamise plaanid** (HOS § 7), samuti elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise plaanid (HOS § 39). HOS alusel on hetkel koostatud ja kinnitatud kolmteist sellist plaani. Nende hulgas on erakorralise seisukorra väljakuulutamise aluseid arvestades olulised eelkõige kaks: (1) massilisest korratusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan ja (2) pantvangi võtmisest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan (mõlemad AK-piiranguga). Muude plaanide tähendus võib olla sekundaarne, sõltuvalt sellest, kas põhiseaduslikku korda ähvardava ohuga kaasneb ka muu oht, nt plaanid tulekahju, plahvatuse jm ohvriterohkete õnnetuste kõrvaldamisega seoses. Sama kehtib toimepidevuse tagamise plaanide kohta, neil võib olla erakorralise seisukorra ajal toetav tähendus.

Ebaselgeks jääb eelnimetatud Riigikaitse strateegia ja Riigikaitse arengukavas mainitud „**tegevuskontseptsioonide**“ sisu ja tähendus sisejulgeoleku tagamise seisukohalt. Siseministeeriumis toimunud nõupidamisel saadud info kohaselt neid kavasid tegelikkuses vähemalt sisejulgeoleku valdkonnas veel ei eksisteeri, kuid nende koostamisega Kaitseministeeriumiga koostöös tegeletakse.

N-ö madalama tasandi kavad moodustavad põhiseaduslikku korda ähvardava ohuga tegelemise **asutusesised plaanid**. Siseministeeriumilt saadud kinnituse kohaselt eksisteerivad politsei ja Kaitsepolitsei ameti sisemised tegevuskavad, mis hõlmavad ka tegutsemist erakorralise seisukorra ajal. Koostööd kaitseväge kaasamisel reguleerivad Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi, samuti madalamal tasemel päästeasutuste ja Kaitseväe malevate/kaitseväge väeüksuste vahel sõlmitud koostöökokkulepped.

Ka **õppuste läbiviimine ja ressursside koondamine** erakorralise seisukorra puhuks on õigusaktidega reguleeritud väga piiratud määral. ErSS sellekohaseid sätteid ei sisalda.

Niivõrd kui erakorralise seisukorra lahendamine kattub hädaolukorraga HOS tähenduses, katab erakorraliseks seisukorraks valmistumisel õppusi HOS-i § 8. Õppuste korraldamise eritasanditel (regionaalne, üleriigiline) otsustavad HOS-i kohaselt eritasandite kriisikomisjonid.

Niivõrd kui põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine on seotud sõjalise riigikaitsega (nt kaitseväge tsiviilotstarbelise kasutamise harjutamine), on õppuste korraldus hõlmatud kaitseväge tegevust reguleerivate aktidega.

Ka ressursside koondamise erinõudeid ErSS-ist ei tulene, samuti ei ole ette nähtud erikorda erakorralise seisukorra väljakuulutamise tulenevate kulude hüvitamisele. Järelikult kehtib siin üldine kord (kulude hüvitamine Vabariigi Valitsuse reservfondist). HOS § 42 näeb ette riigi tegevusvarude regulatsiooni. Tegevusvaru kasutamine tuleb erakorralise seisukorraga seoses ajal kõne alla juhul, kui selle põhjused on ühtlasi käsitletavad hädaolukorrana HOS-i tähenduses. Riigikaitseliste reservide (mobilisatsioonivaru) kasutamine on teatud juhtudel rakendatav ka tsiviilses hädaolukorras.

Erinevus erakorralisest seisukorrast eriolukorra puhul (nt loodusõnnetus, nakkushaigus, suuremõõtmeline õnnetus) on see, et kui HOS-i järgi hüvitatakse isikutele eriolukorraga tekkinud kulud (HOS 5. peatükk), siis erakorralise seisukorra puhul, mis võib samuti isikute õigusi mitmel viisil riivata, sellist hüvitusmehhanismi ette nähtud ei ole. Küsitav on ka see, kas ja millises ulatuses sellist kahju oleks võimalik nõuda riigivastutuse seaduse § 16 alusel õiguspäraselt tekitatud kahjuna, kuna RVastS § 16 lg 2 p 1 välistab kahju hüvitamise muuhulgas juhul, kui kahju tekitamine toimus kahju saanud isiku huvides.

1.5. Põhiseaduse nõuded erakorraliseks seisukorraks valmisoleku õigusele

Et oleks võimalik hinnata kirjeldatud õiguslike mehhanismide õiguspärasust, tuleb vastata eelkõige küsimusele, **milliseid nõudeid kirjutab põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise ja tõrjumise süsteemile ette põhiseadus**. Eriti oluline on küsimus, kas eksisteerib teatud minimaalne erakorraliseks seisukorraks valmisoleku tase, mille tagatust põhiseadus nõuab.

Nagu juba öeldud, ei sisalda põhiseadus ühtki sätet, mis reguleeriks sõnaselgelt erakorraliseks seisukorraks valmistumist. See ei pea iseenesest tähendama, et põhiseadus jätaaks siin üldse nõuded seadmata või ei peaks üldse vajalikuks erakorraliseks seisukorraks valmistumist. Kaudselt on selline ülesanne järeldatav nt nendest kvalifitseeritud põhiõiguse piiramise alustest põhiseaduses, mis seonduvad riigi julgeoleku tagamisega. Samas on selge ka see, et seadusandjale on erakorraliste seisukordade ennetamisel ja nendeks valmistumisel jäetud erinevalt erakorraliste seisukordade lahendamise õigusest palju ulatuslikum diskretsiooniõigus.

Muude selgete piiride puudumise korral tuleb lähtuda sellest, mida põhiseadus seab üldiselt riigi tegevusele sisemise rahu tagamise valdkonnas. **Põhiseadus nõuab siin riigi tegevuse toimumist teatud „koridoris“ millele on määratud nii ülem- kui alampiirid**. Esimene tähendab riigi lubamatut aktiivsust, teine lubamatut passiivsust oma ülesannete täitmisel.

Käesoleva töö seisukohalt on oluline eelkõige tegevuse alampiiris e. minimaalses vajalikus kaitsetasemes selgusele jõudmine. Siiski tuleb tähele panna, et ülempiir ja alampiir on omavahel seotud ning mõjutavad üksteist – kui nt piirata liigselt õiguslikke võimalusi riigi tegevuseks julgeolekuvaldkonnas, nt mitte lubada riigi julgeoleku tagamise seisukohalt olulise teabe kogumist põhiõigusi piiraval viisil, võib see viia selleni, et häirub süsteem tervikuna ja ei suudeta tagada enam ka minimaalselt vajalikku kaitsetaset.

Ülempiiri riigi tegevusele julgeoleku tagamise valdkonnas seab säästliku ressursikasutuse nõude kõrval peamiselt tõrjepõhiõiguste järgimise kohustus. Põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel võib kollisioon üksikisiku põhiõigustega tekkida eelkõige tegevuse planeerimiseks vajaliku teabe kogumisel. Muudes valdkondades on veel konkreetse ohu puudumisel põhiõiguste piiramise vajadus väiksem. Seega on keskne küsimus perekonna- ja eraelu vabaduse (PS § 26, selle osana informatsioonilise enesemääramise õiguse), samuti sõnumi saladuse (PS § 43) ja kodu puutumatuse õiguse (PS § 33) piiramise võimalusest riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. Kuna kõik need on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga kaitstavad põhiõigused, siis tekib küsimus, milline piiramisalus katab nende õiguste puhul riigi vajadusi ennetavaks teabe kogumiseks. Üldjuhul mõistetakse meie põhiseaduses alusena selliseks tegevuseks riigi julgeoleku tagamist, mis on piiramise aluste hulgast nende põhiõiguste puhul Põhiseaduse Assambleel aga taotluslikult välja jäetud. Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruandes on seetõttu tehtud ettepanek täiendada nende põhiõiguse puhul piiramise aluste kataloogi. Sama küsimus on tõusetunud korduvalt ka hiljem (nt Siseministeeriumi ettepanek Riigikogu põhiseaduskomisjonile samal teemal).

Riigi kohustuste **alampiiri** määramisel tuleb arvestada mitme võimaliku piiranguid sätestava kriteeriumiga.

Esiteks kehtivad loomulikult ka julgeolekuõiguses nõuded, mida võiks pidada **formaalset alampiiri** sätestavateks - kehtib normide üldine hierarhilisuse ja koherentsuse nõue, see tähendab, et normid peavad olema omavahel kooskõlas ja ilma sisemiste vastuoludeta. Süsteem ei tohi olla lünklik ning seadusandja ei tohi jätta seda valitud suunas lõpuni välja arendamata, nt jätta andmata seaduse rakendumiseks vajalikke rakendusakte.

Teise, juba sisulisema kriteeriumina võib põhiõiguste kaitse osas selliseks piiriks olla **kaitsepõhiõiguste tagamise kohustus** oma miinimumnõuetega. On aga mitu raskust, mis takistavad selle kriteeriumi efektiivset kasutamist analüüsitavas valdkonnas. Erakorralise seisukorra mehhanismi kaitsehüve on põhiseaduslik kord kui riigiorganite süsteemi funktsioneerimine (vt tagapool), see mehhanism ei ole suunatud vahetult individuaalsete põhiõiguste kaitsmisele (kuigi kaitseb neid kaudselt, sest on selge, et riigi põhikorra püsimine tagab ka põhiõiguste kaitsmise). Samuti raskendab hindamist see, et erakorraliseks seisukorraks valmistumise faasis tegeletakse üksnes hüpoteetilise, veel mitte tegelikkuses põhiseaduslikku korda ähvardava ohuga. Sellises veel kauges ajafaasis, mis võib eelneدا pikalt erakorralise seisukorra tegelikule väljakuulutamisele, on äärmiselt keeruline põhiseadusest tuletada, mida ebamäärane kahjupotentsiaal põhiõiguste kaitsmise seisukohalt ette kirjutab. Lisaks ei ole Riigikohus oma praktikas tegelikult mingeid konkreetsemaid nõudeid kaitsepõhiõigustest tulenevale kaitstuse tasemele andnud (kui täpne olla, siis isegi mitte kaitsepõhiõiguste olemasolu oma praktikas selgelt ja ühemõtteliselt tunnustanud). EIK on positiivseid kaitsekohustusi (*positive obligations*) oma praktikas küll üsna ulatuslikult käsitletud ning püüdnud ka määratleda neist lähtuva kaitse ulatust, kuid ka sealt on raske tuletada ühtegi konkreetset nõuet põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise süsteemi tarbeks. Üldiselt on tunnustatud preventiivsed kaitsekohustused nt elu kaitsmisel³,

³ Nt Osman v. Ühendkuningriik;

samuti piinamise keelu puhul⁴, perekonna- ja eraelu kaitsmisel⁵, kogunemisvabaduse kaitsmisel⁶, omandi kaitsmisel jne. Need kohustused ei ulatu aga üldjuhul ettepoole juba reaalse ja vahetu ohu (*real and imminent danger*) faasi. Kokkuvõttes ei ole kaitsepõhiõigustest lähtuva kaitse ulatus kriteeriumiks, mis võimaldaks konkreetsemalt määrata erakorraliseks seisukorraks valmistumise õiguse piire.

Kolmandaks saab põhiseadusest tuletada riigi tegevuse **üldise efektiivsuse nõude ja säästliku ressursikasutuse nõude**. Sisemise rahu tagamise eesmärgist põhiseaduse preambulis ja õigusriigi põhimõttest tuleneb üldine õiguskorra efektiivse toimimise tagamise kohustus, mille osaks tuleb lugeda ka põhiseadusliku korra efektiivse kaitsmise kohustust. See kohustus ulatub kaitsepõhiõiguste alampiirist kaugemale, kohustades riiki tagama efektiivselt kogu õiguskorda ka väljaspool konkreetsete põhiõiguste kaitsmist ja individuaalsete hüvede kõrval ka kollektiivsete õigushüvede kaitsmist. Põhiseaduslikuks väärtuseks, mida riik peab enda poolt läbi viidavates menetlustes arvestama on ka menetlusökonoomia. Erakorraliste seisukordade õigus, sh ka erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigus peab seega tagama põhiseadusliku korra efektiivse kaitsmise. Sellisele kohustusele viitab ka EIK praktika, mis eriti elu kaitsmisega seonduvalt kohustab riiki „õigusloomelise ja haldusliku võrgustiku“ (*legislative and administrative framework*) loomisele, mis peab tagama ohtude tõhusa ärahoidmise (*effective deterrence*).⁷

Ka selline määratlus on siiski liiga üldine, et sellest konkreetseid järeldusi teha. Kindlasti tuleneb siit üldine nõue, et erakorraliseks seisukorraks (põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks) peab riik valmistuma. Selline valmistumisprotsess peab olema õiguslikult reguleeritud, st peab olema olemas ka põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumiseks valmistumise õigus. Tõenäoliselt saab tuletada ka üldised nõuded, et erakorralist seisukorda põhjustada võivate põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumiseks tuleb koostada vastavad tegevuskavad, toimuma pidev info kogumine ja analüüs ning tekkida võiva olukorra läbiharjutamine. Kuidas täpsemalt sellised tegevused peavad toimuma, seda efektiivsuse ja menetlusökonoomia nõuetest minu arvates tuletada ei ole võimalik.

1.6. Süsteem *de lege ferenda*

Käesoleval ajal on käimas riigikaitseõiguse laiaulatusliku ümberkujundamise kavandamine. Kaitseministeeriumi juhtimisel töötatakse välja **riigikaitseseaduse eelnõu, mis peaks ühendama kehtiva rahuaja riigikaitse seaduse ja sõjaaja riigikaitse seaduse reguleerimisalad**. Eelnõu peaks lähtuma n-ö laiast riigikaitse kontseptsioonist, mis ei lahuta üksteisest täielikult sõjalist riigikaitset ja sisejulgeolekut. Kuigi ErSS-i reguleerimisala otseselt riigikaitse seaduses reguleerida ei kavatseta, võib osutuda vajalikuks riigikaitse süsteemi ühtlustamise eesmärgil siiski muudatusi teha ka ErSS-i regulatsioonis (Riigikaitse seaduse eelnõu roheline raamat, lk 10). Riigikaitse seaduse eelnõu lähtealused olid

⁴ Nt *Mahmut Kaya vs. Türgi*

⁵ Nt *von Hannover vs. Saksamaa*

⁶ Nt *Sorensen ja Rasmussen vs. Taani*

⁷ Nt *Öneryildiz vs. Türgi*, p 89-90.

arutusel ja kiideti heaks valitsuskabinetis 2012. a lõpul. Kaitseministeeriumi plaani kohaselt peaks eelnõu oma esialgsel kujul valmima käesoleva aasta novembri alguseks.

Olulisemad rohelises raamatus välja toodud kehtivat erakorralise seisukorra regulatsiooni puudutada võivad muudatused (millel võib olla mõju ka erakorralisteks seisukordadeks valmistumisele) on järgmised:

1. Lähtutakse põhimõttest, et riigi sõjaaja ja erakorralise seisukorra aja juhtimisstruktuur oleks võimalikult sarnane ja ilma põhjendamatute erisusteta. Erakorralise seisukorra ajal suurenevad küll riigiasutuste volitused, kuid ei muutu oluliselt juhtimisstruktuur.
2. Erakorralise seisukorra ajal ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral (erakorralise seisukorra eelfaasis) moodustavad valitsuse otsustusvõimelise kvoorumi vähemalt 3 valitsuse liiget, kelle hulgas on peaminister. (kehtiva VVS § 16 lg 2 kohaselt on valitsus otsustusvõimeline kui istungist võtab osa vähemalt pool valitsuse koosseisust).
3. Valitsusasutuste töö korraldus erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal ning nendeks valmistumisel sätestatakse Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud kavades.
4. Üle tuleb vaadata kriisikomisjoni ja julgeolekukomisjoni pädevused erakorraliseks seisukorraks valmistumise ja erakorralise seisukorra lahendamise seoses.
5. Parandada tuleb valitsuse julgeolekukomisjoni ja Riigikaitse Nõukogu omavahelist koostööd.
6. Erakorralise seisukorra ja vahetu põhiseadusliku korda ähvardava ohu korral peaks olema tagatud peaministrit asendava ministri volituste laiendamine peaministriga samale tasemele.
7. Muudatused peaministri asendamise korras erakorralise seisukorra ajal.

Nagu selgus kohtumisel sisejulgeoleku valdkonna ametnikega käesoleva aasta juunis, puudus selleks hetkeks veel selge arusaam, kas välja pakutu selliselt ka realiseeriub ning milliseks kujunevad riigikaitseadusest tulenevad muudatused sisejulgeoleku süsteemis.

1.7. Järeldused

Eelnevast selgub, et ei eksisteeri ühtset ja spetsiifilist erakorralisteks seisukordadeks valmisoleku õigust. Pigem on see hõlmatud ülejäänud põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise ja tõrje süsteemi kui tervikuga ja on sellest eristamatu. Laiemalt ka kogu avaliku korra kaitsmise süsteemiga tervikuna – mitmesuguste erakorralise seisukorra ajal esinevate ja erakorralise seisukorra väljakuulutamist põhjustada võivate ohtude tõrjeks valmistumine tagatakse nt üldise hädaolukordadeks valmistumise regulatsiooni kaudu.

ErSS on vastu võetud 1996. aastal ning esindab suhteliselt arhailist n-õ esimese ringi sisejulgeolekuõiguse mudelit. Nagu selgub eelnõu väljatöötamise materjalidest, seaduse vastuvõtmisega teatud määral ka kiirustati, kuna peeti vajalikuks konstitutsiooniliste seaduste eriti kiiret jõustamist. Hilisemad muudatused rahuaja riigikaitse seaduses, samuti hädaolukordade ja eriolukordade lahendamise süsteemi ümberkorraldamine,

julgeolekuasutuste seaduse jõustamine jne on jätnud selle seaduse sisuliselt puutumata. Tõsisemalt on seadust muudetud vaid ühel korral – nn pronksiöö paketi raames 2009. aastal, mil lisati uus täiendav alus erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks pikaajalise massilise korratuse näol, täpsustati ja ühtlustati Kaitseväge ja Kaitsejõudude kasutamist erakorralise seisukorra ajal, täpsustati karistusmenetluse iseärasusi erakorralise seisukorra ajal.

Erakorralisteks seisukordadeks valmistumist reguleerib ErSS ainult väga piiratud määral ja üldsõnaliselt ning selles osas ei ole seadust vastuvõtmisest alates sisuliselt kaasajastatud.

Järgnevas on välja toodud mõned autori arvates olulisemad probleemid süsteemi erinevatel tasanditel. Probleemid on praeguses analüüsi etapis määratletud suhteliselt üldiselt, osaliselt tuleneb see ka seadusandja laiast kaalutlusruumist ja põhiseadusest erakorralise seisukorra õigusele tulenevate nõuete üldisusest (vt eespool).

1.7.1. Teabe kogumise ja analüüsi tasand

ErSS-is (§ 8) on omistatud suur tähtsus strateegilisel teabe töötlemisel kriisikomisjonile. Sätestamata on samas julgeolekukomisjoni roll. Võib väita, et **kriisikomisjoni ja julgeolekukomisjoni pädevused põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel on olulises osas kattuvad ja ebamäärased**. ErSS ei arvesta julgeolekukomisjoni kesket rolli julgeolekualase teabe analüüsil, tema rolli ohuhinnangute ja teabehanke eelistuskava valmimisel. Kriisikomisjonile keskse tähenduse andmine erakorraliseks seisukordadeks valmistumise süsteemis ei vasta täielikult komisjonile hiljem lisandunud muudele laialdastele kriisireguleerimisalastele ülesannetele. **On kaheldav millises ulatuses komisjon tegelikult täidab ja suudab täita talle erakorraliseks olukorraks valmistumisel ette nähtud kesket funktsiooni** (nt ei ole sisuliselt üldse käsitletud komisjoni erakorraliseks seisukorraks valmistumist puudutavaid tegevusi komisjoni põhimääruses). Ilmselt on piiratud ka komisjoni võime analüüsida strateegilist julgeolekuteavet ja langetada sellele vastavaid otsuseid (kriisikomisjoni informeeritus põhiseaduslikku korda ähvardavatest ohtudest ei pruugi olla sama hea kui julgeolekukomisjonil). **ErSS jätab ka täielikult käsitlemata julgeolekuasutuste rolli põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel ja seostamata selle erakorraliseks seisukorraks valmistumise ning erakorralise olukorra lahendamisega**. Ka kriisikomisjoni koosseisu ei kuulu vahetult julgeolekuasutuste esindajaid.

Samas tuleb mõnda, et sellel tasandil on seadusandjal **õiguspoliitiliselt väga suur kaalutlusruum süsteemi kujundamisel**. Kriisikomisjoni keskne roll erakorraliseks seisukorraks valmistumise mehhanismis ei ole iseenesest välistatud, kuid see peaks olema sätestatud konkreetsemalt. Samuti tuleb kriisikomisjoni pädevus seada selgesse seosesse muude organite pädevustega. Riigikaitseaduse rohelisest raamatust nähtuvalt on seda probleemi vähemalt osaliselt ka teadvustatud. Kindlasti tuleks välistada aga ka vastupidine oht – erakorraliseks seisukorraks valmistumise ülepingutatult detailse reguleerimise katse. Ilmselt ei annaks head lahendust ka kriisikomisjoni pädevuste mehhaaniline ülekandmine julgeolekukomisjonile – julgeolekukomisjon koosneb ise ministritest, tema kompetents on eelkõige poliitiline ja tema võime olla valitsusele oskusteabelist nõu andvaks ekspertide koguks on seetõttu piiratud.

1.7.2. Konkreetse põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettevalmistamise tasand

Kriitilise tähtsusega on **teabe õigeaegne levimine täidesaatva riigivõimu asutustelt erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemiseks pädevatele organitele** – valitsusele ja presidendile, strateegilise ohuhinnangu üleminek konkreetseteks erakorralise seisukorra väljakuulutamise protseduurideks. Initsiatiiv ja otsus teabe edastamise kohta tuleb võtta madalamalseisvates asutustes, muidu mehhanism ei käivitu. ErSS-is on see osa erakorralise seisukorra väljakuulutamise protsessist reguleeritud nõrgalt ning on sellisel kujul ka ilmselt anakronistlik. Analüüsi praeguses faasis **ei ole tuvastatud, et valitsus oleks kehtestanud oma määrusega ErSS §-s 7 ette nähtud korda**, milles valitsust ja presidenti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitatakse. Kuigi iseenesest ei ole põhjust kahelda selles, et info valitsuse ja presidendini jõuab, on ErSS-is ettenähtud korra puudumine vastuoluks selle seaduse ja modernsema julgeolekuõigusliku regulatsiooni vahel. Volitusnormi täitmata jätmine on samuti formaalses vastuolus põhiseadusega.

Suuri etteheiteid pole võimalik teha juba põhiseadusega ette kirjutatud paralleelstruktuurile erakorralist seisukorda puudutava ohu kohta teabe liikumisel nii valitsuse kui presidendi kaudu. Praktikas tuleb siiski mõõnda, et paralleelsüsteem ei taga võimu usurpeerimise vältimist. Nt moodustavad Riigikaitse Nõukogu koosseisust enamuse ministrid ning võimuhaaramise katsel valitsuse poolt oleks presidendil ilmselt keeruline ettenähtud protseduuri rikkumata erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks ettepanekut teha. Kuna kriisikomisjon ja Riigikaitse Nõukogu on oma koosseisult ja pädevuselt küllaltki erinevad, on erinev ka ekspertiisi olemus ja maht, mida nad saavad ettepaneku tegemiseks pädevatele organitele pakkuda. Hinnang erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajadusele võib seega kummagi mehhanismi puhul osutada küllaltki erinevaks – seda võib aga pidada pigem süsteemi tugevuseks kui nõrkuseks, tagatakse hinnangu igakülgsus.

1.7.3. Erakorralise seisukorra lahendamise planeerimise tasand

Ka siin on **ErSS regulatsioon liialt üldine ja ebamäärane**, piirdudes taas vaid kriisikomisjoni pädevuste määramisega. Praktikas kriisikomisjon ise erakorralist seisukorda põhjustanud ohu tõrjumiseks plaane ei koosta.

Riigiasutuste tegevust põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks tervikuna haaravad konkreetsed tegevuskavad iseenesest küll ei puudu, kuid tulenevad muudest paralleelregulatsioonidest – HOS hädaolukorra lahendamise plaanid, riigikaitse valdkonnas välja töötatavad nn tegevuskontseptsioonid. Puudub selgus, kas need katavad kõigi erakorralise seisukorra väljakuulutamise aluseks olevate ohtude tõrjumise ühtlasel määral ja ühtlase kvaliteediga. Nii ei saa HOS-i alusel koostatavate hädaolukordade lahendamise plaanidega hõlmatuks lugeda nt ErSS § 3 p 1 (riigipöördekatse) ja p 5 (riigi osa vägivaldne isoleerimine) tulenevate põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude planeerimist. Analüüsi praeguses faasis **ei ole selge, kas selliste olukordadega toimetulekuks eksisteerivad kogu riigisüsteemi hõlmavad terviklikud tegevuskavad**.

Kuna käesoleva analüüsi käigus ei ole eraldi tutvutud julgeolekuasutuste, politsei jm organite sisemiste tegevuskavadega põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul, siis ei ole olnud võimalik hinnata nende poolt kaetavat ohtude spektrit ja omavahelist kooskõla.

Ebamäärane on sõjalise riigikaitse planeerimisprotsesside ja sisejulgeoleku valdkonna planeerimisprotsessi omavaheline kooskõla põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumiseks valmistumisel ja teabe kogumisel. Nagu selgus eelnevast, on ka sõjalise riigikaitse kavade raames ette nähtud tegevuskontseptsioonide välja töötamine, mis tunduvad käsitlevat riigikaitset üksnes sõjalisest kaitsest laiemalt. On alust arvata, et infovahetus ja koostöö ministeeriumide vahel ei toimi alati laitmatult.

Laiema planeerimist puudutava küsimusena võiks tõstatada küsimuse ka hinnangust erakorralist seisukorda põhjustavate ohtude olemusele ja klassifitseerimisele üldiselt. **ErSS § 3 määratleb põhiseaduslikule korrale ohtu tekitada võivad tegevused suhteliselt järgalt.** Ühelt poolt on see mõisteta – vajalik on tagada erakorralise seisukorra mehhanismi kuritarvitamise välistamine ja põhiõiguste kaitse. Teiselt poolt on aga **julgeolekukeskkond eriti viimastel aastakümnetel olnud kiiresti muutuv.** On tekkinud mitmeid ohtusid ja ohuliike, mille olemasolu veel 1996. aastal ei pruugitud täielikult teadvustada (nt kogu kübervaldkonna ohtude skaala). Praegune mehhanism on küll õiguskindel ja üldjoontes ka õigusselge, kuid võiks küsida, kas see tagab võimalike põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude (ja nendega toime tulemise planeerimise) regulaarse monitoorimise ja garantii, et erakorralise seisukorra väljakuulutamise on võimalik igas olukorras, kus selleks on tegelik vajadus. Uueliigiliste ohtude puhul on läbi analüüsimata see, milline olemasolevatest mehhanismidest nendega toimetulekuks tegelikult on vajalik või otstarbekas – nt praegu on suuremastaabilised tehnoloogia- ja kübervaldkonna ohud pigem vaadeldavad HOS-i süsteemis lahendatavatena ja eriolukorda põhjustavatena. Samas, kui selline oht tekitatakse tahtlikult kuritegeliku sooviga põhiseaduslikku korda destabiliseerida võiks osutada vajalikuks ka erakorralise seisukorra mehhanismide rakendumine (niivõrd, kui seda ei ole võimalik mahutada juba ErSS-is kasutatavate riigipöörde ja terrorismi mõistete alla). Lõpuks tuleb märkida, et esitatud on ka seisukohti, mis käsitlevad sellist rünnet hoopis sõjalise ründena ja nõuavad nendega tegelemist sõjaaja regulatsioonide alusel. Seetõttu võib **vajada seadusandja poolt värske pilguga üle vaatamist ka erakorralise seisukorra välja kuulutamise aluste süsteem tervikuna, selle seosed hädaolukorra, eriolukorra ja sõjaseisukorra mõistete ja väljakuulutamise alustega.**