

Advokaadibüroo SORAINEN AS

Pärnu mnt 15, 10141 Tallinn, Eesti
tel +372 6 400 900
faks +372 6 400 901
estonia@sorainen.com
reg nr 10876331

Läti

Kr. Valdemāra iela 21, LV-1010 Riia
tel +371 67 365 000, latvia@sorainen.com

Leedu

Jogailos 4, LT-01116 Vilnius
tel +370 52 685 041, lithuania@sorainen.com

Valgevene

ul Nemiga 40, 220004 Minsk
tel +375 17 306 2102, belarus@sorainen.com

ISO 9001 sertifitseeritud
www.sorainen.com

HÄDAOLUKORRA JA ERIOLUKORRA ERINEVUSED NING ERISTAMISE VAJALIKKUS

JURIIDILINE ANALÜÜS

SISUKORD

| | |
|---|----|
| Sissejuhatus | 4 |
| Kokkuvõte | 5 |
| 1. PS-s kasutatava mõiste „eriolukord“ sisustamine | 8 |
| 1.1. PS kasutatavate mõistete (loodusõnnetus, katastroof ja nakkushaigus) sisustamine..... | 8 |
| 1.1.1. Loodusõnnetus..... | 8 |
| 1.1.2. Katastroof..... | 9 |
| 1.1.3. Nakkushaigus | 17 |
| 1.2. Vahekokkuvõte..... | 17 |
| 2. Kas ja mil määral erinevad eriolukorras rakendatavad meetmed hädaolukorra lahendamiseks rakendatavatest meetmetest? | 18 |
| 2.1. Eri- ja hädaolukorra meetmete võrdlus | 19 |
| 2.1.1. Töökohustus | 19 |
| 2.1.2. Vallasaja sundvõõrandamine | 24 |
| 2.1.3. Asja sundkasutus | 25 |
| 2.1.4. Valdusesse sisenemine | 27 |
| 2.1.5. Viibimiskeeld ja muud liikumisvabaduse piirangud | 30 |
| 2.1.6. Avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud | 35 |
| 2.2. Vahekokkuvõte..... | 37 |
| 3. Eriolukord vs Vabariigi Valitsuse 25.04.2013 korraldusega nimetatud hädaolukorrad..... | 39 |
| 3.1. Olukordade hindamise meetoodika..... | 39 |
| 3.1.1. Suur kahju..... | 39 |
| 3.1.2. Põhiõigusi intensiivselt riivavate meetmete rakendamine..... | 40 |
| 3.2. Näited | 41 |
| 3.2.1. Raskete tagajärgedega torm..... | 41 |
| 3.2.2. Ulatuslik metsa- ja maastiku tulekahju..... | 42 |
| 3.2.3. Epideemia..... | 43 |
| 3.2.4. Paljude Eesti elanike elu ja tervist ohustav sündmus välisriigis..... | 45 |
| 3.3. Kokkuvõte | 45 |
| 4. Milliseid Vabariigi Valitsuse korralduses nimetatud hädaolukordi saab käsitleda PS alusel erakorralise seisukorrana? | 45 |
| 4.1. Erakorraline seisukord PS tähenduses..... | 46 |
| 4.2. Vahekokkuvõte..... | 49 |
| 4.3. Olukordade hindamise meetoodika | 50 |
| 4.3.1. Põhiseadusliku korra ohustatus | 50 |
| 4.3.2. Ohu lähtumine üksikisiku või inimgrupi tegevusest | 51 |
| 4.3.3. Põhiseadusliku korda ähvardava ohu kõrvaldamise meetmed | 51 |
| 4.3.4. Näited | 52 |
| 4.4. Kokkuvõte | 53 |
| 5. Hädaolukorra ja eriolukorra ühendamise positiivsed ja negatiivsed mõjud..... | 54 |
| 5.1. Ühendamise positiivsed mõjud..... | 54 |
| 5.1.1. Õigusselgus | 54 |

| | | |
|--------|-----------------------------------|----|
| 5.1.2. | Efektiivne haldus | 55 |
| 5.2. | Ühendamise negatiivsed mõjud..... | 55 |
| 5.2.1. | Põhiõiguste tõhus kaitse | 55 |
| 5.2.2. | Riigivõimu tõhus toimimine..... | 56 |
| LISA 1 | | 57 |
| LISA 2 | | 61 |

SISSEJUHATUS

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on anda õiguslik hinnang küsimusele, kas häda- ja eriolukorra eristamine hädaolukorra seaduses on põhjendatud või tuleks kaaluda hädaolukordade ja eriolukordade ühendamist.

Püstitatud küsimusele vastamiseks analüüsime kõigepealt, kuidas sisustada eriolukorra väljakuulutamist tingivate asjaolude (loodusõnnetus, katastroof, nakkushaigus) mõisteid. Põhiseaduses kasutatavate mõistete sisustamine on oluline selleks, et selgitada välja need tunnused, millest lähtuvalt on võimalik otsustada, millised Vabariigi Valitsuse 25.04.2013 korralduses nr 208 nimetatud hädaolukorrad võivad olla käsitletavad loodusõnnetuse, nakkushaiguse või katastroofina põhiseaduse § 87 p 8 tähenduses.

Seejärel võrdleme eri- ja hädaolukorra lahendamiseks rakendatavaid meetmeid põhiõiguste riive intensiivsuse seisukohast.

Analüüsi lõpetab käsitlus, millised hädaolukorrad võivad olla erakorralise seisukorra väljakuulutamise aluseks.

KOKKUVÕTE

Käesoleva analüüsi eesmärgiks oli anda õiguslik hinnang küsimusele, kas häda- ja eriolukorra eristamine hädaolukorra seaduses on põhjendatud või tuleks kaaluda hädaolukordade ja eriolukordade ühendamist.

Selleks sisustati esmalt eriolukorra väljakuulutamise eelduseks olevate sündmuste (loodusõnnetus, katastroof ja nakkushaigus) põhiseadusjärgsed mõistemääratlused. Seejärel toodi välja loodusõnnetuse, katastroofi ja nakkushaiguse mõistete seosed erinevate Vabariigi Valitsuse 25.04.2013 korralduses nr 208 (*edaspidi Korraldus*) nimetatud hädaolukordadega.

Analüüsi tulemusena selgus, et loodusõnnetuse, katastroofi ja nakkushaiguse mõistete sisu põhiseaduse § 87 p-s 8 on järgmine. Põhiseaduse § 87 p 8 kohaselt võib eriolukorra välja kuulutada ainult loodusõnnetuse või katastroofi korral ja nakkushaiguse tõkestamiseks. Loodusõnnetus põhiseaduse § 87 p 8 tähenduses on loodusnähtuste tagajärg, mille tekkimine ei ole otseselt seotud inimtegevusega ja millega kaasneb suur majanduslik- või keskkonnakahju või inimeste kaotus ja mille kõrvaldamiseks on möödapääsmatu oluline põhiõiguste piirang.

Katastroof põhiseaduse § 87 p 8 tähenduses on inimtegevuse tulemusena põhjustatud tagajärgedega sündmus, millega kaasneb või võib kaasneda oluline kahju nii majandusele, keskkonnale kui ka inimestele või tervisele ja mille kõrvaldamiseks on vajalik oluline põhiõiguste piiramine. Analüüsis on toodud ka näiteid teiste riikide praktikast katastroofi mõiste sisustamisel.

Nakkushaigus põhiseaduse § 87 p 8 tähenduses on ulatuslik nakkuse teel leviv haigus või infektsioonhaigus, millega kaasneb või võib kaasneda oluline kahju inimestele või tervisele ning mille tõkestamiseks on vajalik oluline põhiõiguste piiramine.

Selleks, et vastata küsimusele, kas ja mil määral erinevad eriolukorras rakendatavad meetmed hädaolukorra lahendamiseks rakendatavatest meetmetest, oli vajalik analüüsi kaudu leida eriolukorras ja hädaolukorras kasutatavate meetmete olulisemad kvalitatiivsed erinevused. Näiteks, kui kaua on meetme rakendajal lubatud meetet kasutada, milliste isikute suhtes ta seda rakendada võib ning kes on see isik, kes on pädev meetme rakendamise üle otsustama. Eri- ja hädaolukorra meetmete erisuste või sarnasuste tuvastamiseks analüüsiti meetmeid põhiõigustesse sekkumise intensiivsuse kaudu – läbi selle, kui sügavale isiku põhiõigusse meetme rakendamisega tungitakse.

Analüüsist nähtus, et häda- ja eriolukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed jagunevad kaheks:

- 1) meetmed, mida saab kasutada nii eri- kui hädaolukorras, kuigi meetmete intensiivsus on erinev, ning
- 2) meetmed, mis on kasutatavad vaid eriolukorra lahendamisel.

Meetmed, mida on võimalik kasutada nii eri- kui hädaolukorra kasutamisel on töökohustuse rakendamine, asja sundkasutamine, valdusesse sisenemine, viibimiskeeld ning avaliku koosoleku pidamise piiramine või keelamine. Vaid eriolukorras kohaldatavad meede on asja sundvõõrandamine.

Eriolukorra lahendamiseks kohaldatavad meetmed riivavad isikute põhiõigusi väga intensiivselt ning eriolukorra meetmete sisuline ulatus ja ajaline kestvus on laiem hädaolukorras kasutatavatest meetmetest. Näiteks on töökohustuse meetme rakendamise pädevus eriolukorras laiem, meetme rakendamise kestus pikem ning tööd, milleks isikut eriolukorras kohustada võib, on laiema ulatusega (lisaks päästetöödele ka näiteks

taastamistööd). Samuti on näiteks asja sundkasutusse võtmine eriolukorras isiku põhiõigusi piiravam, kui võrd eriolukorras on sundkasutusse võtmine lubatud laiemale asjade ringile. Seega erinevad eri- ja hädaolukorras rakendatavad meetmed erinevad teineteisest oluliselt isikute põhiõiguste riive intensiivsusest.

Kuna hädaolukorrad on oma asjaoludelt alati erinevad, ei ole võimalik ammendavalt loetleda hädaolukordi, mis võivad üle kasvada eriolukorraks. Seega tuleb lähtuda konkreetse olukorra iseloomust, kas olukorra lahendamine vajab eriolukorra väljakuulutamist või mitte. Analüüsis on välja pakutud eriolukorra abstraktsed tunnused, mis peavad eriolukorra väljakuulutamiseks olema üheaegselt täidetud:

- 1) olukorraga kaasneb või võib kaasneda oluline kahju nii inimestele või tervisele kui ka majandusele või keskkonnale (*edaspidi kahju*) ja
- 2) olukorra lahendamiseks on vajalik rakendada selliseid meetmeid, millega kaasneb olulisel määral isikute põhiõiguste piiramine (*edaspidi põhiõiguste riive*).

Väljapakutud meetodika võimaldab kõiki kõne all olevaid hädaolukorra eripärasid ning asjaolusid arvestades otsustada, kas eriolukorra väljakuulutamiseks on põhjust või mitte.

Järgnevalt analüüsiti erakorralise seisukorra olemust, leidmaks vastust küsimusele milliseid Vabariigi Valitsuse korralduses nimetatud hädaolukordi saab käsitleda PS alusel erakorralise seisukorrana. Analüüs keskendus erakorralise seisukorra tähenduse välja selgitamisel sellele, millise sisu annab erakorralisele seisukorrale PS. Sellest lähtuvalt analüüsiti hädaolukordade erakorraliseks seisukorraks eskaleerumise võimalust läbi näidete.

Erakorralise seisukorraga on tegemist juhul, kui on kumuleeruvalt täidetud kolm eeldust. Hädaolukorrast tuleneb oht, mis ohustab põhiseaduslikku korda, oht lähtub üksikisiku või inimgrupi tegevusest (st ei ole loodustekkelised) ning ohu kõrvaldamine on võimalik vaid läbi erakorralise seisukorra meetmete rakendamise. Sellest tulenevalt võib Korralduses kirjeldatud asjaolude esinemisel erakorraliseks seisukorraks eskaleeruda massiline korra. Teiste hädaolukordade puhul puuduvad erakorralise seisukorra väljakuulutamise eelduseks olevad põhiseadusliku korra ohu tunnused: tegemist ei ole kas inimtegevusest tuleneva hädaolukorraga ja/või ei kvalifitseeru tegevus ErSS §-s 3 sätestatud loetelu alla. Seda juhul, kui tegemist ei ole tahtlikult põhjustatud hädaolukorraga. Kui hädaolukorra aluseks olevad sündmused on põhjustatud tahtlikult ning kujutavad endast ohtu põhiseaduslikule korrale, siis võivad olla täidetud eeldused erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks.

Viimane küsimus, millele analüüsis vastust otsiti keskendus eri- ja hädaolukorra ühendamise positiivsete ning negatiivsete mõjude analüüsimises.

Analüüsi tulemusena jõudsiime järeldusele, et häda- ja eriolukorra jätkuv eristamine hädaolukorra seaduses on põhjendatud, kuna erinevate olukordade lahendamiseks rakendatavad meetmed riivavad isikute põhiõigusi erineva intensiivsusest. Eriolukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed on isikute põhiõiguste riivamisel oluliselt intensiivsemad. Põhiseaduse §§-de 11 ja 13 koostoimest tuleneb nõue, et mida intensiivsem on põhiõigustesse sekkumine (nii ajaliselt kui ulatuselt), seda kõrgem peab olema otsustustasand.

Analüüsist nähtus, et põhiseadus võimaldab mitmeid põhiõigusi, näiteks põhiseaduse §§-s 29 ja 34 nimetatud põhiõigusi piirata loodusõnnetuse või katastroofi korral ning nakkushaiguse tõkestamiseks. Eelnevast järeldub, et põhiõiguste ulatuslik piiramine on lubatud vaid põhiseaduse § 87 p 8 alusel väljakuulutatud eriolukorras. Eriolukorra lahendamiseks rakendatavaid põhiõigusi piiravad meetmed peavad olema tasakaalus tõrjutava ohu või kõrvaldatava kahjuga. Juhul kui eriolukordadena edaspidi käsitleda mitmeid hädaolukordi, võib sellega kaasneda põhiõiguste ebaproportsionaalne piiramine, mis oleks vastuolus

põhiseaduse §§-ga 11 ja 13. Seega ei ole põhjendatud kõigi hädaolukordade lahendamiseks eriolukorra väljakuulutamise.

Hädaolukordade ja eriolukordade ühendamise vastu räägib ka põhiseaduse preambulist tulenev riigivõimu kohustus tõhusalt kaitsta sisemist ja välimist rahu. Tõhusaks ei saa pidada lahendust, kus Vabariigi Valitsus peab põhiseaduse § 87 p 8 alusel eriolukorda välja kuulutades reageerima ohtudele, mis oma mõjust tulenevalt ei vaja riiklikku juhtimist ega põhiõiguste ulatuslikku piiramist. Pigem nähtus analüüsist, et tava- ja hädaolukord omavad mitmeid kattuvaid tunnuseid ning asjakohane oleks kaaluda häda- ja tavaolukorra ühendamist, viies hädaolukorra tavaolukorra tasemele.

1. PS-S KASUTATAVA MÕISTE „ERIOLOUKORD“ SISUSTAMINE

1. Selleks, et vastata küsimusele, milliste Vabariigi Valitsuse 25.04.2013 korralduses nr 208 (*edaspidi Korraldus*) nimetatud hädaolukordade puhul on võimalik välja kuulutada eriolukord, on esiteks oluline sisustada eriolukorra väljakuulutamise eelduseks olevate sündmuste (loodusõnnetus, katastroof ja nakkushaigus) põhiseadusjärgsed mõistemääratlused. Seejärel on võimalik võrrelda loodusõnnetuse, katastroofi ja nakkushaiguse mõisteid erinevate hädaolukordadega.

2. Põhiseaduse (*edaspidi ka PS*) § 87 p 8 kohaselt kuulutab Vabariigi Valitsus loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas.

3. Avamaks mõistete loodusõnnetus, katastroof ja nakkushaigus tähendusi, tuleb neid mõisteid tõlgendada. Tõlgendamise eesmärgiks on seadusandja tahte väljaselgitamine. PS-e tõlgendamise käigus asendatakse teksti mitmetimõistetavus argumentide abil ühetähenduslikkusega.¹

4. Tõlgendamise koht on seal, kus normitekstist ühest vastust ei leia ja tekst on avatud.² Iseäranis tõlgendamisaltid on määratlemata õigusmõisted. Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.³

5. Seaduslikkuse põhimõte eeldab, et tõlgendamisel kasutatakse kõiki üldtunnustatud õiguse tõlgendamise klassikalisi viise – nii grammatilist, süstemaatilist-loogilist, ajaloolist kui ka objektiiv-teleoloogilist.⁴ Kui säte on täiesti selge sõnastusega ja puudub alus kahelda, siis ei ole tõlgendamisruumi.⁵

1.1. PS kasutatavate mõistete (loodusõnnetus, katastroof ja nakkushaigus) sisustamine

1.1.1. Loodusõnnetus

6. PS nimetab loodusõnnetust kolmel korral⁶, kuid ei määratle, mida saab või tuleb loodusõnnetuseks pidada. Kuigi loodusõnnetuse mõistet kasutavad ka mitmed teised seadused, kasutatakse ka nendes loodusõnnetust määratlemata õigusmõistena.

7. Riigikohus on selgitanud, et normi sisustamise lähtepunkt saab olla selle keeleline väljendus ehk konkreetse sätte sõnastus.⁷ Semantiline argument põhineb normilauses sisalduva väljendi tähendusel.

8. Keelelisel tõlgendamisel tuleb eelkõige lähtuda sättes kasutatud sõnade tavapärasest tähendusest üldkeeles. Sõnade üldkeelsel tähendusel rajanev tõlgendus aitab kõige paremini tagada õiguselgust, õiguslike tagajärgede ennustatavust, õiguskindlust ja pakkuda kaitset erinevate otsustajate tõlgenduseelistuste eest. Riigikohus on sõnade üldkeelset tähendust avanud eelkõige Eesti keele seletava sõnaraamatu abil.⁸

¹ Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn 1996, lk 128.

² RKÜK 3-3-1-101-06, p 32.

³ RKPJK 3-4-1-5-05, p16.

⁴ RKKK 3-1-1-68-06, p 7.

⁵ RKHK 3-3-1-4-02, p 7.

⁶ PS § 29 (tegevusala, töökoha ja elukutse valiku piirang seoses loodusõnnetuse tagajärgede likvideerimisega), PS § 34 (liikumisvabaduse piirang loodusõnnetusest tingitud eriolukorras) ning PS § 87 p 8 (Vabariigi Valitsuse pädevus loodusõnnetusest tingitud eriolukorra väljakuulutamisel).

⁷ RKÜK 3-4-1-18-08, p 16.

⁸ RKÜK 3-4-1-18-08, p 17.

9. Ühtlasi on keelelised argumendid tõlgendamisel tugevaimad argumendid, kuna seadusandja tahte moonutamine läbi tõlgendamise ei ole lubatud ning seaduse teksti adressaatideks on üksikisikud, kellelt tõlgendamist nõudvat analüüsi oskust eeldada ei ole lubatud.⁹ Tõlgendada on võimalik kuni normiteksti tähendusliku piirini, st normile antav tõlgendus ei tohi vastuollu minna termini selge tähendusega.¹⁰

(a) *Loodusõnnetuse grammatiline tõlgendamine*

10. Eesti keele seletav sõnaraamat ei defineeri mõistet loodusõnnetus, kuid sisustab mõistet loodusõnnetus läbi näidete. Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt on loodusõnnetused näiteks põuad, üleujutused, metsatulekahjud ja teised loodusõnnetused.

11. Seega on loodusõnnetuste näol tegemist loodusnähtuste¹¹ (nagu sadu, torm, äike, maavärin, vulkaanipurse) tagajärgedega. Loodusõnnetus võib olla samuti seotud ilmastikutingimustega (väga tugev vihma- või lumesadu, äike), kuid ka maapinna alumiste kihtide liikumise, looduses toimuvate keemiliste või füüsikaliste protsessidega (vulkaanipurse). Loodusõnnetus põhjustab majanduslikku või keskkonnakahju ning võib põhjustada inimeste kaotusi.

12. Loodusõnnetuse tekkimine ei ole otseselt seotud inimtegevusega. Kuigi näiteks kliimasoojenemisest tulenevad üleujutused võivad olla kaudselt inimtegevuse tagajärjeks, siis inimtegevuse aspekt üleujutuse tekkimisel ei ole otsene. Seega tuleb loodusõnnetuse mõiste all pidada silmas eelkõige neid loodusnähtuste tagajärgi, mis ei ole tekkinud otseselt inimtegevuse tagajärjel.

13. Ainsaks erisuseks on siinkohal metsatulekahju, mis võib olla nii inimtekkeline kui ka loodusnähtuse tagajärg. Statistiliselt on metsatulekahju loodusnähtuse tagajärjeks vaid 1% juhtumitest. Ülejäänud osas on tegemist kas õnnetusjuhtumite (56%) või tahtliku süütamisega (12%).¹² Seega on metsatulekahjud käsitletavad loodusõnnetuste mõiste all niivõrd, kui võrd nende tekkepõhjust on loodusnähtusest põhjustatud. Ülejäänud osas kuulub metsatulekahju järgnevalt käsitletava katastroofi mõiste hulka.

14. Loodusõnnetus PS § 87 p 8 tähenduses on seega loodusnähtuste tagajärg, mille tekkimine ei ole otseselt seotud inimtegevusega ja millega kaasneb suur majanduslik- või keskkonnakahju või inimeste kaotus.

1.1.2. Katastroof

15. Sarnaselt loodusõnnetuse mõistega, on ka PS kasutatava katastroofi mõiste näol tegemist määratlemata õigusmõistega.

(a) *Katastroofi grammatiline tõlgendamine*

16. Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt on katastroofiks raske, hävitav õnnetus; traagiliste tagajärgedega sündmus. Näidetena kasutab sõnaraamat nii loodusnähtustest (nagu üleujutus või maavärin) tingitud õnnetusi, kui ka inimtegevuse tagajärjel toimuvaid õnnetusi (lennuõnnetus, laevahukk, kaevanduse kokkuvarisemine). Seega on keeleliselt tegemist laiema mõistega kui loodusõnnetus ning sõnaraamatu poolt pakutava katastroofi määratluse kohaselt võib mõiste loodusõnnetus lugeda katastroofi alamõisteks.

⁹ Annus, T. Riigiõigus. Juura 2001, lk 42.

¹⁰ RKHK 3-3-1-72-03, p 15.

¹¹ Eesti keele seletav sõnaraamat defineerib loodusnähtust läbi näidete: sadu, torm, härmatis, vikerkaar, virralised, halo, äike, vulkaanipurse.

¹² Metsatulekaitsekava. Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas esineda võivate hädaolukordade riskianalüüsi lisa 4, mis on kinnitatud keskkonnaministri 10. detsembri 2007.a käskkirjaga nr 1370.

17. Järelikult ei anna keeleline tõlgendamine ühemõttelist vastust, kas katastroofiks tuleb pidada vaid inimtegevuselist õnnetust või ka raskete tagajärgedega loodusõnnetust.

18. Seaduse tekst on vaid lähtekohaks seadusandja tahte ja sellest tuleneva õigusnormi sisu väljaselgitamisel. Seadusandja tahte väljaselgitamise edasisel täpsustamisel tuleb kasutada lisaks nii klassikalisi tõlgendusviise, nagu teleoloogiline, süstemaatiline, ajalooline kui ka vajadusel muid täiendavaid tõlgendusargumente. Selliste tõlgendusargumentide kasutamise vajalikkus ei piirdu ainult olukordadega, kus sätte tekst on mitmetimõistetav. Muude tõlgendusviiside kasutamine on vajalik ja õigustatud ka seal, kus sätte tekst on esmapilgul üheselt mõistetav, kuid tekivad põhjendatud kahtlused, kas seadusandja tahe oli suunatud nimelt sellise tõlgendustulemuse saavutamisele, milleni viib sätte grammatiline tõlgendamine¹³.

19. Kuna vaadeldava mõiste keeleline analüüs ei välista kumbagi tõlgendust, tuleb normi õigeaks kohaldamiseks kasutada teisi tõlgendusmeetodeid, selgitamaks välja seadusandja tegelik tahe.¹⁴

(b) *Katastroofi süstemaatiline tõlgendamine*

20. Süstemaatilise tõlgendamise aluseks on PS ja õigussüsteemi ühtsuse idee. Süstemaatilise tõlgendamise korral tõlgendatakse PS normi läbi PS teiste sätete.

21. PS § 87 p-s 8 on loodusõnnetus ja katastroof nimetatud eraldiseisvate eriolukorra väljakuulutamiste põhjustena. Sellest võib järeldada, et süstemaatiliselt tõlgendades ei saa loodusõnnetuse ja katastroofi sisu kokku langeda.

22. Vastupidine käsitlus muudaks loodusõnnetuse nimetamise PS §-s 87 p 8 sisutuks. Selline tõlgendamine ei taga PS-ga kooskõlalist tõlgendamist, kuna seadusandja tahe ei saa olla suunatud teadlikult ebamõistliku regulatsiooni kehtestamisele¹⁵.

23. Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada PS-ga kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis PS-ga kooskõlas ei ole.¹⁶ Olukorras, kus PS-s on eraldi välja toodud nii loodusõnnetus kui ka katastroof, puudub mõjuv põhjendus, miks tuleb loodusõnnetust pidada katastroofi alamliigiks.

24. Järgnevalt analüüsime, kuidas seadusandja on defineerinud katastroofi erinevates seadustes. Kuigi ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse astmest tingituna ei saa PS-s sisalduvaid mõisteid sisustada muude õigusaktide kaudu ega PS kasutatud mõiste sisu sõltuda alamal seisvas õigusaktis kasutatavast määratlusest, võivad need siiski kattuda. Kui PS-st madalamal seisva õigusaktiga oleks võimalus siduvalt määratleda PS mõistete sisu, siis tähendaks see, et PS sisu oleks allutatud seadusandja tahtele.¹⁷ Seega on eriseadustes katastroofi mõiste analüüsi eesmärgiks eelkõige mõista, kuidas seadusandja on PS § 87 p-i 8 tõlgendanud.

(i) Kuni 24.07.2009 kehtinud eriolukorra seadus

25. Eriolukorra seaduse § 4 defineeris katastroofi kui äkilise hävingulise toimega sündmusi, mis seavad ohtu elu, tervise, loodus- või tootmiskeskkonna ja mis seisnevad:

- 1) paikkonna keemilises, radioaktiivses või muus saastamises;

¹³ RKHK 3-3-1-72-03, p 15 ja 16.

¹⁴ RKHK 3-3-1-54-02, p 12.

¹⁵ Samas, p 12.

¹⁶ Riigikohus 3-2-1-73-04, p 36 ja 3-4-1-1-09, p 19.

¹⁷ RKPJK 3-4-1-17-08, p 32.

- 2) tööstuslikus suurõnnetuses, sealhulgas elektriijaamade ja kaevanduste, samuti gaasijuhtmete, side-, kommunaal- või elektrivõrkude avariides;
- 3) ulatuslikus tulekahjus või plahvatuses;
- 4) ulatuslikus laeva-, lennuki-, rongi- või muu transpordivahendi õnnetuses;
- 5) muus ulatuslikus õnnetuses või avariis.

26. Eriolukorra seaduse § 3 kohaselt mõistetakse loodusõnnetuse all eriolukorra seaduses loodusjõudude tegevusest põhjustatud hävingulise toimega sündmuse, sealhulgas äkilise hävingulise toimega sündmuse, mis seavad ohtu elu, tervise, loodus- või tootmiskeskkonna.

27. Eelnevast järeldub, et kuni 2009. a keskpaigani olid seadusandja jaoks loodusõnnetus ja katastroof erineva tähendusväljaga.

(ii) Hädaolukorra seadus

28. Hädaolukorra seaduse (*edaspidi HOS*) § 13 lg 2 defineerib katastroofi kui suuremõõtmelist õnnetust või avariid, eelkõige:

- 1) keskkonna ulatuslikku keemilist, bioloogilist või radioaktiivset saastumist,
- 2) ulatuslikku tulekahju või plahvatust,
- 3) raskete tagajärgedega laeva-, lennuki-, rongi-, või muu transpordivahendi õnnetust ning
- 4) elutähtsa teenuse toimepidevuse raskete tagajärgedega ja pikaajalist katkemist.

29. Seega on seadusandja kasutanud HOS-is katastroofi mõiste defineerimisel normitehnilist võtet, millega sisustatakse mõiste üksikjuhtumite kirjeldamise abil.¹⁸ Analüüsid HOS-i katastroofi definitsioonis antud üksikjuhtumeid, selgub, et katastroofi legaaldefinitsiooni alla on võimalik paigutada eelkõige inimtegevuselise suurõnnetuse tagajärge. Samas ei ole välistatud, et ulatuslikud tulekahjud või elutähtsa toimepidevuse raskete tagajärgedega ja pikaajaline katkemine võib olla seotud loodusõnnetusega (äike, tugev pikaajaline sadu, maru). Kuivõrd loodusõnnetus on eriolukorra alusena eraldi PS-s välja toodud, hõlmab katastroofi legaaldefinitsioon siiski eelkõige inimtegevuse tagajärjel toimuvaid katastroofe.

30. HOS ei määratle, mis on loodusõnnetus. Sellest võib teha järelduse, et kehtivas õiguses käsitletakse katastroofi algpõhjusena ka loodusõnnetust.

(iii) Rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seadus

31. Rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seaduse § 2 p 3, defineerides humanitaarabi, viitab katastroofi mõistele järgmiselt: „teisele riigile antav rahaline või materiaalne abi või inimressurssi ja tehnilisi vahendeid sisaldava päästevõimekuse saatmine *katastroofipiirkonda*, mille eesmärgiks on *loodus- või inimtegevusest põhjustatud katastroofide* ajal või nende järel inimelude päästmine, inimeste kannatuste vähendamine ja inimväärseks eluks hädavajaliku tagamine“. Ühtlasi viitab katastroofi mõiste sarnasele käsitlusele ka sama seaduse § 3 p-ga 12 määratletud tsiviilkriisiohje definitsioon: „mittesõjaliste meetmetega sekkumine kriisi, mis võib puhkeda või mis on tekkinud konflikti või *loodus- või inimtegevuse tagajärjel toimunud katastroofi* tõttu, eesmärgiga takistada kriisi laienemist ning kaasa aidata selle lahendamisele.“.

¹⁸ Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 18 lg 3: „Termini sisu määratletakse selle põhitunnuste või mõistega hõlmatud subjektide, objektide või nähtuste loetelu kaudu või vähelevinud sõna selgitusena. Terminit määratlevasse sättesse ei tohi lisada eraldiseisvaid regulatiivse toimega sätteid.“.

(c) *Katastroofi mõiste sisustamine teiste riikide praktikas*

32. Süstemaatilise tõlgendamise korral kasutatakse ka võrdlevaid argumente, sh viiteid teiste riikide sarnastele õigusinstituutidele. Kõne alla tulevad ka rahvusvahelised lepingud ja nende kohaldamise praktika.¹⁹ Võrdleva õiguse argumendid võivad küll omada kaalu ka Eesti PS sätete sisustamisel, kuid neist ei saa Eesti kohtute jaoks tuletada siduvaid käitumisjuhiseid.²⁰

33. Katastroofi mõiste tõlgendamiseks käsitletakse analüüsis Saksamaa, Itaalia, Läti ja Leedu õigusruumis kasutatavaid katastroofi mõisteid. Saksamaa näite käsitlemine tuleneb Eesti avaliku õiguse tugevatest Saksa õiguse mõjudest. Läti ja Leedu kui Eesti naabrite katastroofide mõisteid kasutatakse sarnase kultuuriruumi tõttu. Kuna Siseministerium on tutvunud Itaalia riskijuhtimise näidetega, analüüsisime lisaks ka Itaalia õiguses kasutatavat katastroofi mõistet.

(i) Saksamaa

34. Saksamaa põhiseaduse § 73 lg 1 p 1 kohaselt kuulub tsiviilelanikkonna kaitse sõjalise rünnaku korral liidu pädevusse²¹. Rahuajal vastutavad katastroofikaitse eest liidumaad (§ 70). Seetõttu pakub Saksa õigus mitmeid erinevate liidumaade seadustes sisalduvaid katastroofi legaldefiniitsioone.

35. Schleswig-Holsteini liidumaa defineerib²² katastroofi kui juhtumit, milles elu, tervis või paljude inimeste jaoks elulise tähtsusega ressursid, märkimisväärsed materiaalsed varad või keskkond on olulisel viisil erakordselt ohustatud või kahjustatud, mil abi ja kaitse saab tagada vaid siis, kui katastroofikaitse teenistuse üksused ning asutused koos pädevate ametiasutuste ja organisatsioonidega tegutsevad kooskõlastatult katastroofikaitseameti juhtimisel.

36. Alamsaksi liidumaal²³ käsitletakse katastroofina hädaohtu, mille kaudu on elu, tervis ning rahva jaoks elulise tähtsusega ressursid, keskkond või märkimisväärsed materiaalsed varad sellisel määral ohustatud või mõjutatud, et olukorra lahendamine nõuab keske juhtimisega vastutavate ametkondade ja hädavajalike sõja- ning abiväe koostööd keske juhtimise all.

37. Baden-Württembergi tsiviilkaitse seaduse kohaselt mõistetakse katastroofina olukorda, kus arvukate inimeste või loomade elu või tervis, keskkond, märkimisväärsed materiaalsed varad või rahva eluks hädavajalike ressursidega varustamine on ebatavalises ulatuses ohustatud või kahjustatud nii, et sellise olukorra ennetamiseks või sellega võitlemiseks näib olevat vajalik ametkondade ja organisatsioonide koostöö katastroofikaitseameti ühise juhtimise all²⁴.

38. Nagu näha, ei seo ükski Saksa näidetest katastroofi mõistet konkreetsete juhtumite kirjeldustega, piirdudes kõrge abstraktsustasemega määratlusega. Kõikide näidete puhul on

¹⁹ RKÜK 3-1-3-10-02, p 22 ja 24.

²⁰ RKPJK 3-4-1-16-09, p 42.

²¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, § 73 lg 1 p 1. Internetis kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (21.11.2013).

²² Gesetz über den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein, § 1 lg 2. Internetis kättesaadav: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=KatSchG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> (21.11.2013).

²³ Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz, § 1 lg 2. Internetis kättesaadav: http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/RechtsgrundlagenBundeslaender/NI/KatSG.pdf?__blob=publicationFile (21.11.2013).

²⁴ Gesetz über den Katastrophenschutz, § 1 lg 2. Internetis kättesaadav: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=KatSchG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> (21.11.2013).

võimalik katastroofina käsitleda nii loodusõnnetuse tagajärgi kui ka inimtegevuse tagajärjel toimuvaid katastroofe. See, kas katastroof on tekkinud loodusjõu või inimtegevuse tagajärjena, ei oma Saksa katastroofikäsitletluste puhul tähtsust. Sisuliselt on katastroofi olemasoluks vajalik kahte eeltingimust. Esiteks seda, et mõni hüve oleks erakordselt ohustatud või kahjustunud ning teiseks seda, et olukorra lahendamine on võimalik vaid ametkondade kooskõlastatud tegevusena ja ühise juhtimise all.

(ii) Läti

39. Läti tsiviilkaitse seadus²⁵ eristab katastroofe lähtuvalt nende liigist järgmiselt:

- 1) looduslikud katastroofid;
- 2) inimeste poolt tekitatud katastroofid, mis omakorda jagunevad tehnogeenseteks ja avaliku korra rikkumistest tulenevateks,
- 3) epideemiad ja episootiad.

40. Eeltoodud katastroofid kategoriseeritakse omakorda lokaalseteks, regionaalseteks ja riiklikeks. Eristamise kriteeriumiks on seejuures katastroofi poolt tekitatud kahju suurus ning lahendamiseks vajalike ressursside hulk.

41. Kohaliku katastroofi puhul ei välju katastroofi poolt tekitatud kahju suurus ühe administratiivse piirkonna või kohaliku omavalitsuse piiridest ning katastroofi tekitatud tagajärgede lahendamiseks piisab selles administratiivses piirkonnas või kohalikus omavalitsuses olevatest ressurssidest.

42. Regionaalse katastroofiga on tegemist juhul, kui katastroof väljub administratiivse territooriumi või ühe kohaliku omavalitsuse piiridest ning katastroofi tagajärgedega tegelemiseks vajalik ressurss on olemas kas selles samas piirkonnas või riigil endal.

43. Riiklik katastroof hõlmab enda alla kogu riigi territooriumi või selle olulise osa ning riigis olevatest ressurssidest ei piisa katastroofi tagajärgedega tegelemiseks.

44. Lisaks näeb Läti tsiviilkaitse seadus ette, et kui katastroofi ulatuse tõttu on vajalik piirata üksik- ja juriidiliste isikute õigusi ja vabadusi, võib välja kuulutada eriolukorra. Nii päästeoperatsioonide ja elanikele meditsiinilise abi tagamiseks kui ka katastroofi tagajärgede likvideerimise jaoks rakendatavate erimeetmete kasutamiseks on võimalik välja kuulutada mobilisatsioon.

45. Katastroofide jaotamine lokaalseks, regionaalseks ning riiklikuks kinnitab, et hädaolukorra suurus mõõdetakse sellega, kui intensiivseid meetmeid ja kui suures ulatuses ressursse on vaja riigi, regionaalse või kohaliku võimu poolt rakendada, et tagada efektiivne katastroofi tagajärgedega tegelemine ning olukorra lahendamine.

(iii) Leedu

46. Leedu tsiviilkaitse seaduse²⁶ kohaselt on katastroofiks olukord, mille on põhjustanud looduslikud, tehnilised, ökoloogilised või sotsiaalsed faktorid, mis on ületanud kindlaksmääratud piiri ning kujutavad endast ohtu inimese elu psühholoogilistele või

²⁵ Latvian Civil Protection Law. § 3 lg 1. Internetis kättesaadav: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_Xx8-Q09U40J:www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Civil_Protection_Law.doc+&cd=5&hl=en&ct=clnk&gl=ee (11.12.2013).

²⁶ Law of Civil Protection, § 2 p 1. Internetis kättesaadav: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=281598 (21.11.2013).

sotsiaalsetele tingimustele, varale, majandusele ja keskkonnale. Sellist hädaolukorda põhjustavad eeldused liigitatakse looduslikeks, tehnilisteks, ökoloogilisteks ja sotsiaalseteks.

47. Looduslike katastroofi põhjustajatenä käsitletakse ilmastikutingimuste drastilist muutust, mis põhjustab looduskatastroofi, laiaulatusliku metsa- või turbaraba põlengu, geoloogiliselt ohtliku nähtuse, eriti ohtliku või massilise epideemia, episootia või taimehaiguste epideemia.

48. Tehniliste katastroofide alla kuuluvad erinevate tehnoloogiliste protsesside häired, mis põhjustavad tulekahjusid, plahvatusi, keemiliste või radioaktiivsete heitvete reostust, hoonete varinguid, transpordi, energiasüsteemi, magistraalorustike erinevat tüüpi õnnetusi ning muid katastroofe, mis on tõenäolised juhtuma tööstuslike objektide ning kommunikatsiooni süsteemidega.

49. Ökoloogilise katastroofiga on tegemist juhul, kui seda põhjustavad faktorid, mis viivad maapinna ja hüdro sfääri olukorra ning atmosfääri koostise muutusteni.

50. Sotsiaalse katastroofina käsitletakse massirahutusi ning korratusi, blokaade, provokatsioone, hävitavat tegevust või tegusid, terrorismi ning ka sõjalisi aktsioone Leedu Vabariigi territooriumil või tema naaberriikides.

51. Katastroofide ulatuse mõõtmise kriteerium, mille kaudu otsustatakse sellele reageerimine ning ressursside kasutamine, kehtestatakse täiendavalt valitsuse või tema määratud asutuse poolt.

52. Võrreldes Saksamaa katastroofi käsitlusega iseloomustab Leedu katastroofi määratlust suur detailsusaste. Leedu katastroofi mõistega on püütud seaduse tasandil üles loetleda kõikvõimalikud katastroofi vallandavad tegurid. Erinevalt Saksamaast ja Lätist, ei mõõdetata Leedu seadusandluses katastroofi raskusastet riigi või kohaliku üksuse poolt katastroofi ohjamiseks rakendatavate meetmete määra või ressursside hulga kaudu.

(iv) Itaalia

53. Itaalia tsiviilkaitse seadus²⁷ jagab sündmused kolme kategooriasse:

- 1) Loodusõnnetused või inimtegevuse tagajärjel tekkinud hädaolukorrad, mida saab lahendada asutuste ja asjasse puutuva riigiasutuse iseseisva tegevusega ning mille lahendamine ei välju tavasündmuse lahendamise piiridest.
- 2) Loodusõnnetused või inimtegevuse tagajärjel tekkinud hädaolukorrad, mis nende olemusest ja ulatusest lähtuvalt vajavad lahendamiseks asutuste või riigiasutuste kooskõlastatud sekkumist tegevusega ning mille lahendamine ei välju tavasündmuse lahendamise piiridest.
- 3) Looduskatastroofid, katastroofid või teised sündmused, mis nende intensiivsest olemusest ja väga suurest ulatusest tulenevalt vajavad lahendamiseks erinevate asutuste kohest sekkumist läbi erakordsete meetmete, mida kasutatakse piiratud ja ettenähtud perioodi jooksul.

54. Esimesed kaks hädaolukorra taset kirjeldavad sündmusi, mille lahendamiseks võib olla vajalik asutuste kooskõlastatud tegutsemine, kuid mis ei välju tavasündmuse lahendamise piiridest. Katastroofi vms olukorra lahendamiseks on Itaalia tsiviilkaitse seaduse kohaselt tarvilik kasutusele võtta erakordsed meetmed ning lahendamine vajab riiklikul tasemel reageerimist ja juhtimist.

²⁷ Legge n. 225 del 24 febbraio 1992: istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, § 2. http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp;jsessionid=08758D8E10D07B96378F9EB564E92F41?contentId=LEG1602 (26.11.2013).

55. Sarnaselt Saksamaa ja Läti lahendusele lähtub ka Itaalia tsiviilkaitse seadus tavasündmuste ja katastroofide piiritlemisel kriteeriumina sellest, kas olukorra lahendamiseks on vajalik riiklikul tasemel asutuste kooskõlastatud juhtimine. Lisakriteeriumina nimetab Itaalia õigus olukorra lahendamiseks rakendatavate meetmete intensiivsusest. Katastroofina on käsitletavad vaid sellised sündmused, mille lahendamiseks on igal juhul vajalik sündmust juhtida riiklikult ning kasutatavad meetmed on sekkumise ulatuselt väga intensiivsed. Katastroofi lahendamine väljub ühtlasi tavasündmuse lahendamise piiridest.

56. Itaalia seadus toob eraldi välja ka katastroofi või muu säärase sündmuse intensiivse olemuse ja väga suure ulatuse. Kuigi Itaalia katastroofi käsitlus ei lähtu sündmuste klassifitseerimisel otseselt haldusüksuse piiridest, lähtub Itaalia siiski sündmuse klassifitseerimisel selle ulatuslikkusest, mida on oma olemuselt võimalik mõõta nii mõjutatud inimhulga, territooriumi kui ka tekitatud kahju suurusega.

57. Vahekokkuvõttena toome välja, et süstemaatilise tõlgendamise kaudu selgus, et HOSis defineeritakse katastroofi mõistet läbi erinevate juhtumite kirjelduste. Seega puudub Eesti õigusaktides abstraktne katastroofi definitsioon, mille kaudu oleks võimalik üldiste tunnuste abil igakordselt otsustada, kas üksikjuhtum on katastroofi mõõtmetega või mitte. Ühtlasi selgus, et katastroofi mõiste alla on süstemaatilist tõlgendamisevõtet kasutades võimalik paigutada nii loodusõnnetuse tagajärge kui ka inimtegevuse tagajärjel toimuvaid katastroofe.

58. Rahvusvahelist praktikat üldistades on võimalik kokkuvõtteks järeldada, et toodud näidete puhul peetakse sisuliste katastroofiolukorra tekke eeldustena silmas samasuguseid sündmuseid, nagu Eestiski. Erinevus seisneb selles, et rahvusvaheline praktika mõõdab katastroofi ulatuslikkust lähtuvalt sellest, kui suurt ressursi ning millise ulatusega meetmeid on vajalik rakendada katastroofi tagajärgedega tegelemiseks. Katastroofina selles tähenduses käsitletakse olukordi, kus on vajalik rakendada erakordseid meetmeid ühtse riikliku juhtimise all või olukordi, kus riigis olevaist vahendeist ei piisa tagajärgede likvideerimiseks.

(d) *Katastroofi teleoloogiline tõlgendamine*

59. Katastroofi mõiste sisustamine teleoloogilise tõlgendamise korral tuleb välja selgitada, mis võis olla katastroofi mõiste kasutamise eesmärgiks PS §-s 87 p 8.

60. Teleoloogilise tõlgendamisevõtte üheks allikmaterjaliks on PS-e preambul. See tähendab, et õigusaktis sätestatud mõisteid või muid regulatsioone tõlgendatakse lähtuvalt õigusakti preambuliga antud eesmärkidest, põhimõtetest ja põhiväärtustest.

61. Eriolukorra instituudi eesmärk PS-s on kaitsta selliseid PS preambulis sätestatud väärtusi nagu sisemine rahu ja julgeoleku tagamine ning eesti rahvuse säilimine läbi aja.

62. Sisemise rahu puhul ähvardab riiki ja ühiskonda oht seestpoolt, nagu näiteks kuritegevus, nakkushaigused, loodusõnnetused ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühiselureegleid ega täida oma kohustusi. Siit tuleneb riigi ülesanne kaitsta sisemist korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone, kes ei ole kohustatud mitte üksnes tegelema õigusrikkumistega, vaid peavad looma ka tingimused nende vältimiseks.²⁸ Seega on eriolukorra instituut PS-sse lisatud sisemise rahu ja julgeoleku kaitseks. Arvestades, et katastroofide tagajärjeks on suure tõenäosusega alati ka inimeste kaotus, siis võib kaitstava väärtusena lisada ka eesti rahvuse säilimise läbi aja.

63. Kuna PS preambulist tulenevalt on eriolukorra instituudi eesmärgiks riigi sisemise rahu ja julgeoleku kaitse ning rahvuse säilimine läbi aja, siis peab eriolukorra väljakuulutamise eelduseks olevate asjaolude määratlemine olema esiteks ühemõtteliselt selge ja teiseks

²⁸ PS kommenteeritud väljaanne, preambul, p 14. Internetis kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/> (21.11.2013).

võimalikult lai. Vastasel juhul ei ole tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste igakülgne kaitse. Eelnevalt järeldub, et eriolukorra väljakuulutamise aluseks olevate asjaolude määramisel peab olema tagatud kaitse ka nende ohtude eest, mida täna ei ole veel võimalik ette näha. Riigikohus on korduvalt selgitanud, et tõlgendamisel tuleb alati arvestada tõlgendatava normi vanust, muutunud majanduslikke ja sotsiaalseid olusid.²⁹

64. Järelikult on katastroofiks inimtegevusest põhjustatud rasked tagajärjed, mis ohustavad sisemist rahu ja julgeolekut ning võivad põhjustada ulatuslike inimkaotusi.

(e) *Katastroofi ajalooline tõlgendamine*

65. Ajaloolise tõlgendamise eesmärk on välja selgitada, miks õigusakt sellises sõnastuses vastu võeti ja mis võis olla vastuvõtmise aja konteksti arvestades selle mõte.

66. Riigikohus on selgitanud, et ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse astmest tingituna võib PS-s kasutatava termini sisu aga erineda sama sõna sisust üldkeeles või üksikutes õigusharudes. Seetõttu on vaja peatuda PS-s sätestatu üldkeelsele tõlgendusele ka kõnealuse sätte ajaloolisel kujunemisel, PS eelnõu koostajate kavatsustel ja sätte eesmärkidel.

67. Põhiseaduse Assamblee arutelusid sisaldav koguteos Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee³⁰ viitab eriolukorrale ja seeläbi ka katastroofile vaid üksikutes kohtades. Eriolukorra sisu kirjeldab järgmine kommentaar: „Riigikogul on antud õigus välja kuulutada eriolukord. Eriolukord ei tähenda mitte ainult seda, et punased tankid tulevad üle Narva silla, vaid see tähendab ka seda, et kui lendab õhku Sosnovõi Bori Jaam ja meie peale tuleb radioaktiivne pilv, või UFO-de rünnak või midagi taolist ja samal ajal meil parlament ei ole koos, aga tegutseda tuleb momentaalselt, sekundite, minutite, kümnetega. Ja ainuke, kes võiks seda sellisel juhul teha, on president või riigipea, nii nagu me seda asja otsustame. Paratamatult peab pärast seda parlament kinnitama, nii nagu iga seadust. Kui nt parlament on takistatud kokku tulemast, siis soovib Ü. Uluots sisse tuua eriolukorra, tähendab, et kui mängus on inimesed, kümnete tuhandete elud, siis peab seda PS rõhutama.“³¹

68. Katastroofi mõiste sisu eelnevalt viidatud kommentaaris seisneb näidete varal plahvatuslega tuumajaamas ning selle tagajärjel Eesti kohale jõudvas radioaktiivses pilves või maavälises rünnakus. Kuigi ilmselt on toodud näited utreeritud, annavad need tunnistust katastroofi erilise iseloomust, seostades seda raskete tagajärgedega nii keskkonnale kui ka inimestele.

69. PS-s sätestatud katastroofi mõiste väljaselgitamisel on eelnevalt toodud katastroofi mõiste ajalooline käsitlus eriti kaalukas seetõttu, et eelnevalt läbitud grammatiline ja süstemaatiline tõlgendamine viisid tulemusele, kus katastroofi mõiste on väga lai, hõlmates enda alla ka loodusõnnetuse mõiste. Kuna ilmselt ei ole võimalik PS-s kasutatava katastroofi mõiste sisustamisel lähtuda seisukohast, et mõiste katastroof on loodusõnnetuse ja nakkushaiguste leviku kõrval eriolukorra üheks liigiks sattunud juhuslikult, on katastroofi PS-s eraldi nimetamine kantud seadusandja tahtest, omades eriolukorra sisustamisel praktilist tähendust.

70. Seepärast tuleb ajaloolise tõlgendusvõtte kokkuvõtteks järeldada, et ajalooliselt on PS-s sätestatud loodusõnnetuse ja katastroofi mõisted kantud kitsast määratlusest, kus loodusõnnetused on põhjustatud vaid loodusnähtude poolt ning seeläbi tuleb katastroofina PS tähenduses käsitleda vaid sellist juhtumit, mis on otseselt seotud inimtegevuse tagajärgedega.

²⁹ RKTk 3-2-1-50-03, p 24.

³⁰ Põhiseadus ja Põhiseaduse assamblee. Koguteos. Juura 1997.

³¹ Kask, P. Põhiseadus ja Põhiseaduse assamblee. Koguteos. Juura 1997, lk 491.

1.1.3. Nakkushaigus

71. PS § 87 p 8 tähenduses kolmandaks eriolukorraks on olukord, mis on tingitud nakkushaiguste leviku tõkestamise vajadusest. Kuna PS ise nakkushaiguse mõistet ei ava, tuleb taas mõistet sisustada läbi tõlgendamisvõtete.

(a) Nakkushaiguse grammatiline tõlgendamine

72. Nakkushaiguse mõiste sisu grammatilises tõlgendamises on Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt nakkuse teel leviv haigus, infektsioonhaigus. Näitena nakkushaigusest viitab sõnaraamat katkule kui eriti ohtlikule nakkushaigusele. Kuna sõnaraamat ei viita, et nakkushaiguse mõiste hõlmaks vaid inimeselt inimesele kanduvaid haigusi, hõlmab mõiste nakkushaigus ühtlasi ka loomalt inimesele kanduvaid haigusi. Kuivõrd nakkushaiguse sisu on ammendavalt grammatilise tõlgendamise tulemusena avatud, siis puudub vajadus kasutada teisi tõlgendusmeetodeid.

1.2. Vahekokkuvõte

73. PS § 87 p 8 tähenduses on nakkushaiguseks nakkuse teel levivad haigused, sh loomalt inimesele levivad nakkushaigused.

74. Loodusõnnetuseks PS § 87 p 8 tähenduses on loodusnähtuste (nagu sadu, torm, äike, maavärin, vulkaanipurse) tagajärjed (üleujutused, metsatulekahju, põud). Kuigi katastroofi puhul võib vaielda, kas raskete tagajärgedega loodusõnnetus on katastroof PS § 87 p 8 tähenduses, viib normi tõlgendamine tulemusele, et katastroofi mõiste ei hõlma loodusõnnetust.

75. Seega on PS § 87 p 8 mõttes katastroofiks inimtegevuse poolt põhjustatud traagiliste tagajärgedega sündmus, millega kaasneb või võib kaasneda oluline kahju nii majandusele, keskkonnale kui ka inimestele või tervisele ja millega kaasneb olulisel määral põhiõiguste piiramine.

76. Kuna käesoleva analüüsi üheks eesmärgiks on välja selgitada, millised Korraldusega hädaolukorraks nimetatud olukorrad võivad olla eriolukorrad PS mõttes, on Korralduses nimetatud olukordi oluline analüüsida lähtuvalt eelnevalt tõlgendatud erinevate eriolukordade (loodusõnnetus, katastroof, nakkushaigus) alaliikide mõistetest.

77. Võttes arvesse, et katastroof, loodusõnnetus ja nakkushaigus on erinevad eriolukorra alaliigid, on neile kõigile omased ühised tunnused, milliste mõlema üheaegsel täitumisel on võimalik järeldada, et olukorra lahendamine vajab eriolukorra väljakuulutamist. Tuginedes eespool toodud tõlgendustele on sellised tunnused järgmised:

- 1) olukorraga kaasneb või võib kaasneda oluline kahju nii inimestele või tervisele kui ka majandusele või keskkonnale ja
- 2) olukorra lahendamiseks on vajalik rakendada selliseid meetmeid, millega kaasneb olulisel määral isikute põhiõiguste piiramine.

78. Kõikidele eriolukorra aluseks olevatele sündmustele on omane suure kahju tekitamine. Kahju võib seisneda inimeste kaotuses, tervise kahjustumises või ka majanduslikus või keskkonna kahjus. Kui sellisel kujul kahju ei teki, ei ole võimalik rääkida ka sellise olukorra kujunemisest, mis vajaks lahendamiseks eriolukorra väljakuulutamist.

79. Teiseks eriolukorra tunnuseks on põhiõiguste riive, mille kaudu selgub, kas olukorra lahendamiseks on vaja rakendada meetmeid, mis piiravad intensiivselt ja olulisel määral isiku põhiõigusi. Hädaolukorra lahendamiseks rakendatakse meetmeid, milliste riive isiku

põhiõigustele ei ole väga suur, samas kui eriolukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed piiravad isikute põhiõigusi väga intensiivselt. Kui olukorra lahendamiseks on vajalik rakendada tavapärasest oluliselt intensiivsemalt isikute põhiõigusi riivavaid meetmeid, viitab see eriolukorra olemasolu võimalusele.

80. Kuivõrd rahvusvahelise praktika analüüsist nähtus, et mitmed vaadeldud riikidest kasutavad eriolukorra aluseks oleva sündmuse ühe eeldusena seda, kas sündmus vajab riiklikku kooskõlastatud juhtimist või kas riigis olevaist ressursidest olukorra lahendamiseks piisab, siis on oluline välja tuua, et analüüsi autorid on seisukohal, et Eestis sellise kriteeriumi eristamise vajadus puudub. Seda seetõttu, et riiklik juhtimine eriolukorra tekkimise eeldusena tuleneb PS § 87 p-st 8, mis loob raamid eriolukorra juhtimistasandile. PS annab eriolukorra väljakuulutamise pädevuse Vabariigi Valitsusele, mis on seeläbi eriolukorra juhtimise eest vastutav organ. Seega on riikliku juhtimise kriteerium juba hõlmatud intensiivselt põhiõigusi riivavate meetmete rakendamise kriteeriumiga. Intensiivselt põhiõigusi riivavate meetmete rakendamine on PS § 87 p 8 alusel võimalik vaid läbi väga kõrge juhtimistasandi. Sellisel määral isikute põhiõiguste riivamine peab olema otsustatud võimalikult kõrgel tasandil, mistõttu ei ole mingil juhul lubatav, et eriolukorra meetmete rakendamise üle otsustataks madalamal tasandil kui Vabariigi Valitsus. Kokkuvõttes eeldab põhiõigusi intensiivselt riivavate meetmete rakendamine igal juhul, et kaasnevat rakendub ka riiklikul tasemel juhtimine.

81. Kuna on kaheldav, kas katastroofi raskusastme määratlemine haldusüksuse territooriumi kaudu on kõige parem lahendus, jätsime katastroofi mõiste määratlemisel sellisele järeldusele viitamata. Norra kogemus viitab, et katastroofi määratlemine lähtuvalt konkreetse haldusüksuse territooriumi piiridest ei ole hea praktika, kuna kriisiala suurenedes tekib kohustus kriisi lahendada koostöös mitme valla või riigiasutusega ning kui algselt alustati hädaolukorra lahendamist ühes üksuses, võib juhtimise jagamine sellises olukorras tekitada asjatud segadust ja lisatööd.³²

82. Täiendavalt teeme ettepaneku kaaluda HOS-is sätestatud katastroofi määratluse ümbersõnastamist abstraktseks katastroofi mõistemääratluseks, et tagada võimalikult lai kaitse (vt p-s 74 pakutud sõnastust).

2. KAS JA MIL MÄÄRAL ERINEVAD ERIOLUKORRAS RAKENDATAVAD MEETMED HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISEKS RAKENDATAVATEST MEETMETEST?

83. Käesolevas peatükis otsime vastust küsimusele, millised on eriolukorras ja hädaolukorras kasutatavate meetmete olulisemad kvalitatiivsed erinevused. Seejuures on eristamise kriteeriumiks valitud põhiõigustesse sekkumise intensiivsus.

84. Põhiõigused on kõik PS-s sisalduvad individuaalsed õigused³³, mida on lähtuvalt sellest, kas konkreetset põhiõigust on lubatud piirata või mitte, võimalik liigitada lihtsa või kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõiguseks ning ilma seadusreservatsioonita põhiõiguseks. Seaduse reservatsioon tähendab seda, et põhiseaduses on teatud põhiõiguste puhul seaduse tekstis reserveeritud seadusandjale pädevus mõnda PS-st tulenevat põhiõigust piirata.

85. Lihtne seaduse reservatsioon tähendab seda, et PS annab seadusandjale põhiõiguse piiramiseks üldise volituse, seadmata muid sisulisi tingimusi sellele, kuidas seda põhiõigust

³² Christensen, T., Lægread, P., Rykkja, L.H. After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21, 3, lk 170.

³³ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. 1995. Internetis kättesaadav: <http://www.just.ee/10731> (02.01.2013).

piirata on lubatud.³⁴ Seega, põhiõigus, mille puhul PS sätestab, et seadusandja näeb ette täpsema korra, on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus.

86. Kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigused sisaldavad seevastu lisaeldusi, millele piirang peab vastama³⁵. Kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga on tegemist juhul, kui lisaks volitusele põhiõigust piirata, nähakse ette ka see, kuidas põhiõigust piirata tohib.³⁶

87. Seadusreservatsioonita põhiõiguste puhul ei ole PS-s ette nähtud võimalust ega volitust nimetatud põhiõiguste piiramiseks³⁷. See aga ei tähenda, et selliseid põhiõigusi ei ole võimalik üldse piirata. Selliste põhiõiguse piiramise alused tulenevad põhiseadusest ehk teiste isikute põhiõigustest³⁸, mis sellise seaduse reservatsioonita põhiõigusega nõ pörkuvad.

88. Lisaks on käesoleva uurimisküsimuse analüüsimise aluseks olevate asjaoludena oluline välja tuua, et meetmed, mida rakendatakse tavaolukorras ja hädaolukorras, nagu ka asutuste pädevused ja volitused, on samad, mis tavasündmuse lahendamise puhul. Kuna tava- ja hädaolukorra lahendamiseks rakendatakse samu meetmeid, tulenevad mõlemad meetmed vastava valdkonna eriseadustest. Seega on sisuliselt järgnevalt võrdluse all kahte sorti meetmed: meetmed, mida rakendatakse tava- ja hädaolukorras tuginedes valdkondlikele eriseadustele ning meetmed, mida on võimalik HOSist tulenevalt rakendada vaid eriolukorra lahendamiseks.

89. Järgnevalt analüüsitakse eri- ja hädaolukorras rakendatavaid meetmeid läbi selle, kui intensiivselt nimetatud meetmed riivavad isikute põhiõigusi.

2.1. Eri- ja hädaolukorra meetmete võrdlus

90. Eriolukorra lahendamist juhib ja koordineerib Vabariigi Valitsuse määratud minister HOS § 18 lg 1. Eriolukorra lahendamise meetmed tulenevad HOS-ist ning valdkondlikest eriseadustest, mis on ühtlasi koondatud hädaolukorra lahendamise plaani. HOS §§-s 21-30 on loetletud eriolukorra ajal rakendatavad meetmed.

91. Hädaolukorra lahendamist juhib hädaolukorra lahendamise plaanis määratud täidesaatva riigivõimu asutus või ametiisik (HOS § 12 lg 1). Hädaolukordade lahendamise meetmed tulenevad valdkondlikest eriseadustest ning konkreetse hädaolukorra lahendamise tegevused (nt lahendamise korraldus, juhtimisstruktuur, teavitamise korraldus jne) on koondatud hädaolukorra lahendamise plaani (HOS § 7).

2.1.1. Töökohustus

(a) Põhiõiguse esemeline kaitseala

92. PS § 29 lg 2 sätestab, et kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse

³⁴ Näiteks sisaldub lihtne seaduse reservatsioon PS § 29 lg 2 teises lauses: § 29. Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. *Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra*. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

³⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. 1995. Internetis kättesaadav: <http://www.just.ee/10731> (02.01.2013).

³⁶ Näiteks sisaldub kvalifitseeritud seaduse reservatsioon PS § 24 lg 3 teises lauses: Kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse. Igäihel on õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Kohtuistungid on avalikud. *Kohus võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras oma istungi või osa sellest kuulutada kinniseks riigi- või ärisaladuse, kõlbluse või inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks või kui seda nõuavad alaealise, kannatanu või õigusemõistmise huvid*.

³⁷ Näiteks sisaldub ilma seaduse reservatsioonita põhiõigus PS §-s 17: Kellegi au ega head nime ei tohi teotada.

³⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. 1995. Internetis kättesaadav: <http://www.just.ee/10731> (02.01.2013).

leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud.

93. Tegemist on seadusreservatsioonita põhiõigusega. Riigikohus on selgitanud, et kui sättes ei ole öeldud, millisel põhjusel tohib seadusandja seda põhiõigust piirata, siis saab seda riivata teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks (vt nt Riigikohtu üldkogu 2. juuni 2008. aasta otsus asjas 3-4-1-19-07, p 23).³⁹

(b) *Põhiõiguste kaitseala riive ja riive õigustamine*

94. HOS §-s 21 ja päästeseadusest (*edaspidi PäästeS*) §-s 19 sisalduv töökohustus (vt analüüsi lisa nr 1) riivab PS §-s 29 lg 2 sisalduvat sunniviisilise töö tegemise keeldu. Käesoleva analüüsi kontekstis väärrib tähelepanu küsimus, kas tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral on seotud ainult eriolukorra lahendamise ja selleks tuleb vastata küsimusele, kas hädaolukorras lubab PS § 29 lg 2 kohustada isikut tööle nakkushaiguse tõkestamisel või loodusõnnetuse ja katastroofi korral. Arvestades, et PS § 87 p 8 seab nakkushaiguse, loodusõnnetuse ja katastroofi eriolukorra väljakuulutamise, siis järeldub sellest, et PS § 29 lg 2 ei tee erandeid sunniviisilise töö keelust hädaolukorras tehtavatele töödele. Vastupidine käsitus tähendaks jaatada võimalust, et PS-s kasutatav mõiste võib omada erinevat tähendusvälja.

95. Eelnev ei tähenda, et PS § 29 lg 2 keelaks igasuguse töökohustuse hädaolukorra lahendamisel. Riigikohtu järjekindla praktika kohaselt saab seadusereservatsioonita põhiõigusi riivata teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.⁴⁰

96. Puudub vaidlus selles, et hädaolukorra lahendamiseks vajalikel töödel osalemiseks kohustamisel on legitiimne eesmärk. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas PS-ga. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Eelnevast tulenevalt peab põhiõiguste riive olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁴¹

97. Käesoleva analüüsi eesmärk ei ole hinnata hädaolukorra lahendamiseks kasutatavate meetmete proportsionaalsust. St seda, kas hetkel kehtivatest õigusaktidest tulenevad hädaolukorra lahendamise meetmed on põhimõtteliselt sobilikud või mitte. Küll aga tuleneb ülaltoodust oluline järeldus: eriolukorra ja hädaolukorra lahendamiseks kasutatavad põhiõiguste piirangud peavad erinema oma intensiivsuse ja mahu poolest. Teisisõnu ei tohi hädaolukorras kasutatavad meetmed piirata põhiõigusi sama intensiivselt kui eriolukorra lahendamise meetmed.

98. Olukordade klassifitseerimine tavasündmuseks, hädaolukorraks ja eriolukorraks põhineb olukordade raskusastmetel. Mida suurem on kahju, ulatuslikumad on olukorra negatiivsed tagajärjed ning mida suurem osa elanikkonnast on sellega hõlmatud, seda ohtlikum sündmus on ning seda intensiivsemaid meetmeid on olukorra lahendamiseks vajalik rakendada.

99. Olukorra lahendamiseks rakendatavate meetmete riive isikute põhiõigustele suureneb vastavalt sellele, kui suur osa elanikkonnast on olukorra kahjulikest mõjudest ohustatud. Kui teelt sõidab välja sõiduauto, siis ei ole olukorra lahendamiseks vaja keelata terves riigis või riigi osas avalike koosolekute pidamist või rakendada töökohustust.

100. Samas, kui metsa- ja maastikutulekahjud on sedavõrd ulatuslikud, et päästjate ja vabatahtlike jõupingutustest jääb puudu ning ohustatud on mitmed asulad, siis on üleüldise

³⁹ RKÜK 3-3-1-44-11, p 72.

⁴⁰ RKÜK 3-3-1-69-03, p 28.

⁴¹ RKPJK 3-4-1-6-00, p 16.

töökohustuse rakendamine põhiõigusi väga intensiivselt riivava meetmena õigustatud. Seega ei ole lubatav, et hädaolukorras rakendatakse eriolukorra meetmeid. Hädaolukorra meetmed peavad intensiivsusele olema eriolukorra meetmetest vähem riivavad.

(c) *Töökohustus eriolukorras*

101. Eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks on eriolukorra juhil, eriolukorra tööde juhil või muul nende määratud ametiisikul õigus kohustada füüsilist isikut tegema eriolukorra tööd. Eelduseks on siiski asjaolu, et pädevad asutused või nende poolt kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda teha õigeaegselt (HOS § 21 lg 1).

102. Seega on füüsiline isik kohustatud tegema eriolukorra töid, kui asutustel või nende poolt kaasatud isikutel puudub vastav võimekus või ei ole võimeline vajalikke ise tegema õigeaegselt. HOS § 19 lg 1 kohaselt on eriolukorra töödeks

- 1) loodusõnnetuse ja katastroofi korral avarii-, pääste- ja taastamistööd;
- 2) tööd nakkushaiguste leviku tõkestamiseks ning
- 3) tööd kannatutele abi osutamisel loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning nakkushaiguste leviku tõkestamisel.

103. Töökohustust võib rakendada vaid nende füüsiliste isikute suhtes, kes on vähemalt 18aastased ning sellise töö tegemiseks oma teadmistelt, oskustelt ja tervislikult seisundilt võimeline. HOS § 21 lg 4 näeb ette erandite loetelu füüsilistest isikutest, keda on keelatud eriolukorra tööde kohustada (näiteks rase naine). Eriolukorra töö tegemise kohustus on füüsilisel isikul arvates tema tööle kohustamise hetkest õigustatud isiku poolt ning kohustus säilib kuni eriolukorra lõppemisel või muul eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud ajal. Töökohustust ei tohi igal juhul rakendada pikemaks ajaks kui 30 päevaks.

(d) *Töökohustus hädaolukorras*

104. Päästetöö juhil (päästeametnikul) on hädaolukorra lahendamisel õigus kohustada füüsilist isikut päästetööle, kui isik on vähemalt 18aastane ning Päästeamet ise ei ole võimeline päästesündmuse iseloomust tulenevalt päästetööd tulemuslikult tegema või tagajärgi leevendama, vabatahtlikud päästjad ei saa õigel ajal või piisavalt tulemuslikult päästetööd teha ning isiku päästetööle kohustamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu päästetööle kohustatud isikule või tema varale (PäästeS § 19 lg 1).

105. Päästetööde juhil on õigus isikut päästetööle kohustada ainult nii kaua, kui see on päästetööks vältimatult vajalik.

106. Päästetööks, mida füüsiline isik on kohustatud tegema, on PäästeS § 5 lg 1 p 1 kohaselt päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata rakendatavad, vältimatud ja edasilükkamatud tegevused maismaal ja siseveekogudel.

(e) *Vahekokkuvõtte*

(i) Töökohustuse rakendamise pädevus

107. Eri- ja hädaolukorras isikute tööle kohustamise regulatsioonid erinevad selle poolest, et eriolukorras on isiku tööle rakendamise õigus eriolukorra juhil (ministril), eriolukorra töödejuhil (Päästeameti või Politsei- ja piirivalveameti peadirektoril vms isikul) või eelnevalt nimetatud isikute poolt nimetatud teistel ametiisikutel. Hädaolukorra puhul on PäästeS alusel isiku töölerakendamise õigus päästetööde juhil.

108. Eriolukorras on seega isiku tööle kohustamise õigust omavate isikute ring laiem ning välja tuleb tuua ka juhtimistasandi erisust. Eriolukorras on isiku tööle kohustamise õigus

üleriigilisel, regionaalsel, kuid edasivolitamise õigusest tulenevalt ka lokaalsel juhtimistasandil. Hädaolukorras piirdub isiku tööle kohustamise õigus päästetööde juhiga, kellel edasivolitamise õigus puudub. Seega erineb tööle rakendamine eriolukorra ja hädaolukorra meetmena ühest küljest isikute ringi poolest, kes on õigustatud nimetatud meedet olukorra lahendamisel rakendama.

(ii) Töökohustuse rakendamise kestus

109. HOS alusel on võimalik isikut tööle kohustada eriolukorra lõppemiseni, eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või muu nimetatud isikute poolt määratud ametiisiku kindlaks määratud ajal, kuid igal juhul mitte kauemaks kui 30 päeva. Hädaolukorras on isiku tööle rakendamise õigus piiritletud päästetöö tegemiseks hädavajalikkuse kriteeriumiga. Seega ei sõltu isiku hädaolukorras tööle rakendamise kestus mitte hädaolukorra kestusest, vaid sellest, millise aja jooksul hädaolukorra lahendamise kestel on isiku tööle rakendamine vältimatult hädavajalik.

110. Kuigi hädaolukorras ei ole määratletud ajaliselt piiri, kui kauaks on võimalik isikut tööle rakendada, siis see ei tähenda, et hädaolukorras oleks võimalik isikut tööle rakendada kauemaks kui eriolukorras. Seda seetõttu, et hädaolukorras on isiku töölerakendamine ajaliselt piiritletud hädavajalikkuse kriteeriumiga, mis tähendab, et isiku tööle kohustamine on seotud sellega, et ühelgi muul moel ei ole võimalik sellel hetkel efektiivsemalt lahendada. Selline olukord, kus Päästeamet ise ei ole võimeline päästesündmuse iseloomust tulenevalt päästetööd tulemuslikult tegema või tagajärgi leevendama, vabatahtlikud päästjad ei saa õigel ajal või piisavalt tulemuslikult päästetööd, ei saa aga kesta kuid. Selline olukord on eelkõige seotud sellega, et Päästeamet on hõivatud mõne muu samal ajal toimuva päästesündmuse lahendamisega, ei pääse sündmuskohale piisavalt kiiresti või läheb täiendava tööjõu koondamiseks rohkem aega. Sellise aja jooksul on PäästeS-st tulenevalt õigus isikut tööle rakendada, et võimalikult hästi tekkinud olukorrale reageerima. Siiski, nii kui Päästeamet on sündmuskohale jõudnud või vajalikud jõud koondatud, langeb isiku tööle rakendamise alus ära. Seega on PäästeS alusel isiku tööle kohustamine ajaliselt igal juhul väiksema mõõtmega kui eriolukorras rakendatava töökohustuse puhul.

111. Kokkuvõtlikult erineb töökohustuse ajaline mõõde eri- ja hädaolukorras oluliselt. Eriolukorra puhul on pädeval isikul õigus isikut tööle kohustada oluliselt pikema aja vältel. Hädaolukorras on isiku tööle kohustamine lubatud vaid selleks piiritletud ajaks, mil ilma isiku abita ei ole vältimatult võimalik hädaolukorda efektiivselt lahendada.

112. Töökohustus eriolukorra meetmena on pikema ajalise kestuse tõttu isiku PS §-st 29 tuleneva põhiõiguse suhtes oluliselt intensiivsem, kui töökohustus hädaolukorra meetmena.

(iii) Töökohustuse sisu

113. Töökohustus eri- ja hädaolukorra meetmena erineb ka kohustuslikus korras tehtava töö sisu ja ulatuse poolest.

114. HOS § 19 lg 1 kohaselt on eriolukorra töödeks

- 1) loodusõnnetuse ja katastroofi korral avari-, pääste- ja taastamistööd;
- 2) tööd nakkushaiguste leviku tõkestamiseks ning
- 3) tööd kannatutele abi osutamisel loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning nakkushaiguste leviku tõkestamisel.

115. Päästetööks, mida füüsiline isik on kohustatud tegema, on PäästeS § 5 lg 1 p 1 kohaselt päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata rakendatavad, vältimatud ja edasilükkamatud tegevused maismaal ja siseveekogudel. Päästesündmuseks PäästeS § 3 lg 1 kohaselt on

ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatus, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral.

116. Seega on eriolukorras pädeval isikul õigus isikut kohustada kõikidest eriolukordadest tulenevatele töödele. PäästeS alusel lahendatava hädaolukorra puhul on päästetööde juhil õigus isikut kohustada tegema vaid päästesündmusest tulenevat päästetööd. Seega on päästetööde nimistust välistatud näiteks nakkushaiguste levikust tingitud tõkestustööd, kuna haiguste diagnoosimine ja ravimine on tervishoiuteenus tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 2 lg 1 mõttes ning PäästeS tervishoiuteenuste osutamist ei reguleeri. Seepärast ei kvalifitseeru nakkushaiguste leviku tõkestamine päästesündmusena. Lisaks ei ole võimalik PäästeS-s sätestatud päästetöö mõiste alla paigutada ka näiteks loodusõnnetusest tingitud taastamistöid, kuivõrd päästetöödeks on päästesündmuste tagajärgede leevendamiseks viivitamatult rakendatavad, vältimatud ja edasilükkamatud tegevused.

117. Kokkuvõtlikult on eri- ja hädaolukorra meetmena rakendatava töökohustuse sisu eriolukorra puhul laiem, mistõttu on töökohustus eriolukorra meetmena taas isiku PS-st 29 tuleneva põhiõiguse suhtes piiravam kui seda on PäästeS-st tulenev hädaolukorras päästetööde juhi poolt rakendatava töökohustuse sisu.

(iv) Töökohustusega hõlmatud isikud

118. HOS-i alusel on keelatud töökohustust rakendada järgmiste isikute suhtes:

- 1) keskmise, raske või sügava puudega isikut ja tema hooldajat;
- 2) rasedat ja kuni kolmeaastase lapse ema;
- 3) isikut, kes kasvatab keskmise, raske või sügava puudega last;
- 4) üht alla 12-aastase lapse vanemat või hooldajat;
- 5) alla 30-aastast naissoost isikut, kui tööd teostatakse ioniseeriva kiirgusohu piirkonnas;
- 6) kaitseväelast.

119. Eeldus eriolukorras isiku tööle kohustamiseks on see, et pädevad asutused või nende poolt vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda ise teha või ei saa seda õigeaegselt teha.

120. PäästeS alusel on päästetööde juhil õigus tööle rakendada isikut, kui see ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu rakendatavale isikule või tema varale ning kui Päästeametil ei ole endal võimalik päästesündmuse iseloomust tulenevalt päästetööd tulemuslikult teha või selle tagajärgi leevendada või ei saa Päästeameti tegevuses vabatahtlikkuse alusel osalevad vabatahtlikud päästjad õigel ajal või piisavalt tulemuslikult päästetööd teha.

121. Seega lubab HOS tööle rakendada kõiki isikuid, kes ei kuulu nende isikute sekka, keda seadus sõnaselgelt keelab tööle rakendada. HOS sätestab ammendava isikute loetelu, keda töökohustusega koormata ei tohi. PäästeS lubab tööle rakendada kõiki isikuid, ilma välistava nimekirjata, eeldusel, et päästetööl osalemine ei tekitaks töölerakendatavale isikule või tema varale ebaproportsionaalselt suurt ohtu.

122. Seega on hädaolukorras töökohustusega hõlmatud isikute ring laiem, kuna päästetööle rakendamine on lubatud ka näiteks kaitseväelase, lapsevanema või hooldaja puhul. PäästeS ei välista nimetatud isikuid päästetööle rakendamisest, vaid loob sisuliseks eelduseks selle, et päästetööle rakendamine ei tohi tekitada isikule või tema varale ebaproportsionaalset ohtu. Seega on iga isiku ja hädaolukorra puhul vaja eraldi hinnata, kas Päästeamet või vabatahtlikud saavad tööga õigeaegselt ja tulemuslikult ise teha või on vaja kasutada päästetööle kohustamise meetet. Isiku hädaolukorras päästetööle rakendamisel ei tule arvesse võtta tema sotsiaalset staatust või ametikohta, vaid seda, kas päästetöö tegemine tekitaks konkreetselt päästetööl osalevale isikule või tema varale ebaproportsionaalset ohtu. Kui ei tekita, võib

isiku päästetööle rakendada ka siis, kui ta näiteks on alla 12-aastase lapse hooldaja või alla 30-aastane naissoost isik. Siiski on igal juhul välistatud rasedate ja puudega isikute päästetöödele rakendamine.

123. Hädaolukorras ja eriolukorras töökohustusega hõlmatud isikute ringi erisus tuleneb aja pikkusest, mille jooksu isik on kohustatud eri- või hädaolukorras tööd tegema. Kuna eriolukorras on isikute tööerakendamise õigus ajaliselt pikem ning seetõttu ka isiku põhiõigusi rohkem piirav, siis peab eriolukorras isiku tööerakendamine olema tasakaalus tema muude kohustega (lapse või puudega isiku hooldamine). Kuna päästetööle kohustamine on seotud ajaliselt lühema perioodiga, on õigustatud ka suurema hulga isikute päästetöödele rakendamine.

124. Kokkuvõttes erinevad eri- ja hädaolukorras kasutatav töökohustuse meede teineteisest mitmes erinevas aspektis. Töökohustuse meetme rakendamise pädevus eriolukorras on laiem, meetme rakendamise kestus pikem ning tööd, milleks isikut eriolukorras kohustada võib, on laiema ulatusega (lisaks päästetöödele ka näiteks taastamistööd). Tulenevalt töökohustuse ajaliselt pikemast kestusest eriolukorras, on töökohustusega hõlmatud isikute ring eriolukorra puhul kitsam. Kuna hädaolukord seevastu kestab lühemat aega, võimaldab seadus töökohustusega hõlmata ka neid isikuid, keda eriolukorra puhul tööle rakendada ei ole lubatud (kaitseväelane, hooldaja, alla 30-aastane naine).

2.1.2. *Vallasasja sundvõõrandamine*

(a) Põhiõiguse esemeline kaitseala

125. PS § 32 sätestab, et igapäevane omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igapäevane, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega

(b) Põhiõiguse kaitseala riive ja riive õigustamine

126. Vallasasja sundvõõrandamine riivab omandipõhiõigust, kuid võrd võimaldab omaniku nõusolekuta võõrandada temale kuuluvat vara.

(c) Vallasasja sundvõõrandamine eriolukorras

127. HOS § 22 lg 1 alusel on eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht pädevad otsustama kütteaine, toiduaine, ravimi või muu äratarvitatava vallasasja sundvõõrandamise riigi omandisse. Sundvõõrandamine riigi omandisse on lubatud vaid juhul, kui asi on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks saamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.

128. Eriolukorras on aga keelatud sundvõõrandada raha või isikule kuuluvat vara, millele ei saa pöörata sissenõuet täitemenetluses.

(d) Vallasasja sundvõõrandamine hädaolukorras

129. Hädaolukorra lahendamisel puudub HOS-s sätestatud vallasasja sundvõõrandamise meetmele samaväärne meede. Hädaolukorra lahendamisel ei ole seega lubatud otsustada vallasasja riigi omandamise sundvõõrandamine. Kaheldav on, kas hädaolukorra lahendamiseks vallasasja sundvõõrandamise lubamine oleks PS § 32 ja 87 p 8 kogumis lubatav. Kui jaatada vallasasja sundvõõrandamise õigust hädaolukorra lahendamisel, siis kaoks erinevus eriolukorras ja hädaolukorras kasutatavate meetmete osas.

130. Ühtlasi ei ole võimalik asja sundvõõrandamist samastada ka päästetöö ajal vallasasja sundkasutusega, kus päästetöö kestel isikule kuuluv asi ära tarvitatakse (näiteks kasutatakse kustutustöödeks liiva). Seda seetõttu, et asja sundvõõrandamine riigi omandisse eeldab asja omanikult ära võtmist, kusjuures selline tegevus protokollitakse. Hilisemalt on isikul võimalik sundvõõrandamise korral riigilt saada sundvõõrandatud asja eest hüvitist. Lisaks on erinev asja sundvõõrandamise eesmärk eriolukorras: eriolukorras asja sundvõõrandamine teenib eelkõige avalikke huvisid, kus näiteks isikule kuuluv liiv sundvõõrandatakse selleks, et takistada üleujutust levimast (liivakottidega vee edasivoolu tõkestamine) või kustutada põlengut, mis ei toimu isiku juures, kelle liiva kasutatakse. Samuti puudub isikul õigus hädaolukorras äratarvitatud asja eest hiljem riigilt kompensatsiooni nõuda.

2.1.3. Asja sundkasutus

(a) Põhiõiguse esemeline kaitseala

131. PS § 32 lg 2 kohaselt igapähele on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.

(b) Põhiõiguse kaitseala riive ja riive õigustamine

132. Kinnisasja või vallasasja sundkasutamine riivab omandiõigust, kuid võrd võimaldab kinnisasja või vallasasja kasutada omaniku nõusolekuta. Nimetatud põhiõiguse riive õigustamiseks oleks antud kontekstis eelkõige sobiv avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse.

(c) Asja sundkasutus eriolukorras

133. HOS § 23 lg 1 alusel võib eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht otsustada kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina, seadme või muu käesoleva seaduse §-s 22 nimetatud vallasasja ajutisse sundkasutusse võtmise, kui asja kasutamine on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks kasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.

134. Asja sundkasutus lõpeb eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud ajal, kuid mitte hiljem kui eriolukorra lõpetamisel. Eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või asja sundvõõrandamist läbi viiv ametiisik võib kohustada sundvõõrandatava või sundkasutusse võetava asja omanikku või valdajat toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta (HOS § 24 lg 2).

(d) Asja sundkasutus hädaolukorras

135. PäästS § 20 lg 1 volitab päästetöö juhti või demineerimistö juhti võtma vett, liiva, kruusa ning muid päästetööks või demineerimistööks vajalikke aineid, materjale, seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik päästetööks või demineerimistööks ning muud võimalused asja sundkasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad (vt analüüsi lisa nr 1).

136. Asja sundkasutus lõpeb päästetöö juhi või demineerimistö juhi poolt määratud ajal, kuid mitte hiljem kui päästetöö või demineerimistö lõppemisel. Päästetöö juht või demineerimistö juht võib kohustada sundkasutusse võetava asja omanikku või valdajat toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta.

(e) *Vahekokkuvõte*

(i) Asja sundkasutusse võtmise otsustamise pädevus

137. Eriolukorras on asja sundkasutusse võtmise otsustamise pädevus antud eriolukorra juhile või eriolukorra tööde juhile. Otsustamise edasivolitamise õigus asja sundkasutusse võtmisel puudub. Tuues paralleele isiku tööle kohustamise meetmega eriolukorras, tuleb märkida, et tööle kohustamise pädevus on seadusega antud laiemale ringile isikutele kui asja sundkasutusse võtmise puhul. Nimetatud asjaolu viitab selgelt meetme rakendamisest tuleneva põhiõiguse riive erakordsele ulatusele. Mida suuremat mõju meede isiku põhiõigustele avaldab, seda kõrgemale on seadusega tõstetud meetme rakendamise otsustamise pädevus.

138. PäästeS-st tulenevalt on asja sundkasutusse võtmise otsustamise pädevus antud päästetööde juhile ning demineerimistöo juhile. Seega on võrreldes hädaolukorras rakendatavale isikute tööle rakendamise meetmega otsustuspädevusega isikute ringi laiendatud.

(ii) Sundkasutusega hõlmatud asja mõiste

139. Eriolukorras on lubatud ajutiselt võtta sundkasutusse kinnisasi või selle osa, ehitis, sõiduk, masin, seade või muu HOS-s §-s 22 nimetatata vallasasi. Asja sundkasutamine on lubatud vaid juhul, kui asi on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks saamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.

140. Hädaolukorras on lubatud sundkasutusse võtta vett, liiva, kruusa ning muid päästetööks või demineerimistööks vajalikke aineid, materjale, seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik päästetööks või demineerimistööks ning muud võimalused asja sundkasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.

141. Seega on eriolukorras sundkasutusse võtta lubatud asjade määratlus oluliselt laiem hädaolukorras sundkasutusse võetavate asjade määratlusest. Eriolukorra puhul laieneb sundkasutusse võtmise õigus nii vallas- kui ka kinnisasjadele, kuid hädaolukorras on asjade ulatus määratletud vaid läbi vallasasjade.

142. Nii eri- kui ka hädaolukorras asja sundkasutamise regulatsiooni ühisjooneks on see, et sundkasutamine on lubatud mõlemal puhul vaid siis, kui asja sundkasutamine on vältimatult vajalik eri- või hädaolukorra lahendamiseks või on muud asja sundkasutusse võtmise alternatiivid ebamõistlikult koormavad.

143. Eelnevalt tulenevalt ei õigusta asja sundkasutusse otsustamist seega mitte ainult eri- või hädaolukorra faktiline eksisteerimine, vaid asja sundkasutamine peab lähtuma asja praktilisest kasutamiseväärtusest olukorra lahendamisel.

144. Lähtuvalt sellest, et eriolukorra olemus ning ulatus on võrreldes hädaolukorraga ulatuslikum ning raskemaid tagajärgi kaasatoovam, on asja sundkasutusse võtmine eriolukorra lahendamise meetmena isiku põhiõigust omandi puutumatusole oluliselt rohkem piiravam. Erinevalt hädaolukorrast, on eriolukorras võimalik sundkasutusse võtta ka kinnisasju.

(iii) Asja sundkasutamise kestus

145. Nii häda- kui ka eriolukorras on asja sundkasutamine sätestatud ajutisena. Seeläbi on asja sundkasutamine ajaliselt piiritletud ning pärast asja sundkasutamise aluseks olnud vajaduse äralangemist, asja sundkasutus lõppeb. Asja sundkasutus lõppeb igal juhul

eriolukorra või päästetöö lõppemisel, kuid ka varem juhul, kui eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht, päästetööde või demineerimise juht on selleks määranud varasema lõppemise aja.

146. Kokkuvõttes on asja sundkasutusse võtmine eriolukorras isiku põhiõigusi piiravam, kui võrd eriolukorras on sundkasutusse võtmine lubatud laiemale asjade ringile. Hädaolukorras on õigustatud vaid seaduses loetletud asjade sundkasutusse võtmine. Erisuseks on asja sundkasutamise ajaline lubatavus läbi eriolukorra pikema kestuse.

2.1.4. Valdusesse sisenemine

(a) Põhiõiguse esemeline kaitseala

147. PS §-s 33 sätestab, et kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe välja selgitamiseks kriminaalmenetluses. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega.

(b) Põhiõiguse kaitseala riive ja riive õigustamine

148. Valdusesse sisenemine riivab kodu puutumatust, kuna võimaldab eriolukorra juhil või eriolukorra tööde juhi määratud isikul siseneda valdaja nõusolekuta tema valdusesse. Nimetatud põhiõiguse riive õigustamiseks oleks antud kontekstis eelkõige sobiv avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse.

(c) Valdusesse sisenemine eriolukorras

149. HOS § 25 lg 1 alusel võib eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või muu eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud isik siseneda eriolukorra piirkonnas valdaja nõusolekuta tema valduses olevale kinnisasjale, ehitisse või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks oleva hädaolukorra lahendamiseks.

150. Eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht võib otsustada eriolukorra piirkonnas valdaja nõusolekuta tema kinnisasjal, ehitises või ruumis eriolukorra tööde tegemise, sealhulgas teha lammutustöid, maha raiuda puid ja tõkestada veekogusid (HOS § 25 lg 2). Kui valdaja isik on tuvastatav, tuleb teda esimesel võimalusel teavitada piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse või ruumi sisenemisest või valduses eriolukorra tööde tegemisest (HOS § 25 lg 3).

(d) Valdusesse sisenemine hädaolukorras

(i) Valdusesse sisenemine päästeseaduse alusel

151. Päästeamet võib siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, kui see on vajalik päästetööks, demineerimistööks või päästesündmuse väljaselgitamiseks (PäästeS § 23 lg 1; vt analüüsi lisa nr 1). Kui valdaja isik on tuvastatav, tuleb teda esimesel võimalusel teavitada valdusesse sisenemisest ja valduse ülevaatamisest. Kui valdusesse sisenemise või valduse ülevaatus tagajärjel jääb valduses valveta oluline varaline väärtus, tagab Päästeamet kuni valdaja või muu õigustatud isiku või politsei saabumiseni valduse valve (PäästeS § 23 lg 2).

152. PäästeS § 21 lg 1 alusel võib Päästeamet valdaja nõusolekuta tema kinnisasjal, ehitises või ruumis teha lammutustöid, kaevetöid, maha raiuda puid, teha tõkestustuld, tõkestada kraave, ojasid või jõgesid ning teha muid samalaadseid vajalikke tegevusi, kui see on vältimatult vajalik päästetööks.

153. Päästeamet võib valdaja nõusolekuta isiku valduses oleva piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi läbi vaadata, sealhulgas vaadata läbi seal asuva asja ning avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi:

- 1) kui on alust arvata, et piiratud või tähistatud kinnisasjal, ehitises või ruumis viibib isik, kelle elu või tervis on tingituna tema abitust seisundist ohustatud;
- 2) päästesündmuse väljaselgitamiseks või
- 3) päästetööks või demineerimistööks.

154. Piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi valdajal on õigus viibida valduse läbivaatuse juures, välja arvatud juhul, kui valduse läbivaatus on vajalik päästetööks või demineerimistööks.

(ii) Valdusesse sisenemine politsei- ja piirivalveseaduse alusel

155. Politsei- ja piirivalveseaduse (*edaspidi PPVS*) § 7³⁷ lg 1 sätestab politsei õiguse valdusesse sisenemiseks ilma valdaja nõusolekuta. Politsei võib siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi:

- 1) kui on alust arvata, et piiratud või tähistatud kinnisasjal, ehitises või ruumis viibib isik, kellelt võib võtta seaduse alusel vabaduse või kelle elu, tervis või kehaline puutumatus on tingituna tema abitust seisundist ohustatud või
- 2) kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks (vt analüüsi lisa nr 1).

156. Sisenemine on lubatud vaid ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, kui valdusest levivad väljapoole teist isikut oluliselt häirivad mõjutused ning nende kõrvaldamine ei ole muul viisil võimalik. Lisaks tuleb võimaluse korral valdusesse siseneda valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekul ja ajavahemikus kella 7.00-st kuni 23.00-ni. Äriruumidesse tuleb võimaluse korral siseneda nende töö- või lahtiolekuajal.

157. Eluruumi tohib valdaja teadmiseda siseneda vaid siis, kui teda ei ole mõistlike pingutustega võimalik teavitada ja sisenemine on vajalik vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks.

(e) *Vahekokkuvõte*

(i) Valdusesse sisenema õigustatud isik

158. Eriolukorras on eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht või eriolukorra tööde juhi määratud isik õigustatud sisenema eriolukorra piirkonnas ilma valdaja nõusolekuta tema valduses olevale kinnisasjale, ehitisse või ruumi ning sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks oleva hädaolukorra lahendamiseks.

159. Hädaolukorras on ilma valdaja nõusolekuta tema kinnisasjale, ehitisse või ruumi õigus siseneda Päästeametil.

160. Oluline on siinkohal juhtida tähelepanu hädaolukorras valdusesse sisenema õigustatud isikute muudatust võrreldes eelneva hädaolukorra meetmete rakendajate isikutega. Kui hädaolukorras päästetöödele kohustamise õigus oli päästetööde juhil, asja sundkasutamise võtmise otsustusõigus päästetööde ja demineerimisjuhil, siis valdusesse sisenemise puhul on õigustatud isikuks Päästeamet.

161. Siinkohal võib segadust tekitada see, millist isikut Päästeameti näol silmas peetakse. Päästeamet on PäästeS § 4 lg 2 kohaselt Siseministeeriumi valitsemisalas asuv valitsusasutus. Päästeameti põhimääruse § 9 lg 5 alusel on Päästeameti esindamise õigus ning esindamiseks volituste andmise õigus peadirektori. Seega tuleks PäästeS § 23 lg 1 grammatilisest

tõlgendamisest lähtuvalt järeldada, et hädaolukorras on valdusesse sisenemise õigus Päästeameti peadirektoril kui Päästeametit esindama õigustatud isikul. Sätte eesmärgist lähtudes tuleb aga järeldada, et valdusesse sisenemiseks on õigustatud kõik päästetööd tegevad päästeametnikud või päästetöötajad, kes vältimatult vajaliku päästetöö tegemiseks peavad valdusesse ilma valdaja loata sisenema.

162. Politsei- ja piirivalveseaduse sätestab § 7¹ lg 2, järelevalve meetme ja erimeetme kohaldamise õigus on politseiametnikul. Selleks, et ületada hetkel kehtivas PäästeS-s ilmnunud pädevuse määramise vastuolu, tuleks PäästeS-s politsei- ja piirivalveseaduses sätestatud regulatsiooni eeskujuks võtta sarnane määratlus. Seeläbi on võimalik täpselt tuvastada, kellele on seadusega antud ilma valdaja loata valdusesse sisenemise õigus. See on oluline ka seetõttu, et arvestades, et ilma valdaja loata valdusesse sisenemine kujutab endast isiku põhiõiguse riivamist, peab olema üheselt selge, kellele seadusandja on andnud loa isiku valdusesse ilma loata sisenemiseks.

163. Nagu eelnevalt juba viidatud, on valdusesse sisenemise õigus politseil ehk politseiametnikul.

(ii) Valduses tehtavate tööde ulatus

164. Eriolukorras on lubatud ilma valdaja loata teha kinnisasjal, ehitises või ruumis eriolukorra töid, kusjuures eriolukorra tööde mõiste on avatud mõiste ning sinna alla kuuluvad kõik eriolukorra lahendamiseks seotud kõik vältimatult vajalikud tööd. Seevastu näeb PäästeS hädaolukorra lahendamisel ette suletud tööde nimekirja, mida on õigustatud hädaolukorra lahendamisel teostama: lammutustöid, kaevetöid, maha raiuda puid, teha tõkestustuld, tõkestada kraave, ojasid või jõgesid ning teha muid samalaadseid vajalikke tegevusi, kui see on vältimatult vajalik päästetööks.

165. Kuigi see on väga tõenäoline, et eriolukorras ning hädaolukorras ilma valdaja loata tema kinnisasjal, ehitises või ruumis olukorra lahendamiseks tehtavad tööd oma kirjelduselt ning ulatuselt kattuvad, viitab eriolukorras eriolukorra tööde määratlemata õigusmõiste, et eriolukorras tehtavad tööd võivad olla ulatuslikumad ning tööde nimekirja võib lähtuvalt vajadusest lisanduda töid, mida hädaolukorra lahendamisel tavapäraselt vaja ei lähe. Siiski on mõlemal juhul õigustatud vaid need tööd, mis on olukorra lahendamiseks vältimatult vajalikud.

166. Kuigi tehtavate tööde määratlus eri- ja hädaolukorras täielikult ei kattu, on valdusesse sisenemine eri- ja hädaolukorra lahendamise meetmena sarnase ulatuse ning intensiivsuseastmega. Ilma loata isiku valduses olevale kinnisasjale, ehitisse või ruumi sisenemine riivab P tulenevat kodu puutumatus. Arvestades, et valdusesse ilma loata sisenemine kannab mõlemal juhul samasugust eesmärki ning toob kaasa sama suure riive isiku põhiõigustele, ei erine valdusesse sisenemine eri- ja hädaolukorra meetmena teineteisest märkimisväärses ulatuses.

167. PPVS alusel valdusesse sisenemine ei ole aga seotud tööde tegemisega, vaid kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks ning kui on alust arvata, et piiratud või tähistatud kinnisasjal, ehitises või ruumis viibib isik, kellelt võib võtta seaduse alusel vabaduse või kelle elu, tervis või kehaline puutumatus on tingituna tema abitust seisundist ohustatud. Seega on PPVS alusel ilma valdaja loata valdusesse sisenemine kitsalt piiritletud. Seeläbi on PPVSis sätestatud valdusesse sisenemine meetmena eelnevalt käsitletud HOS-st ning PäästeS-st tulenevast meetmest olemuslikult erinev.

2.1.5. Viibimiskeeld ja muud liikumisvabaduse piirangud

(a) Põhiõiguse esemeline kaitseala

168. PS § 34 kohaselt on igapähe, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega.

(b) Põhiõiguste kaitseala riive ja riive õigustamine

169. HOS §-s 26 ja PäästeS §-s 22 sisalduv viibimiskeeld ja muud liikumisvabaduse piirangud riivavad liikumisvabadust, kuna isikut võib takistada vabalt liikumast või teda ajutiselt kinni pidada. Nimetatud põhiõiguse riive õigustamiseks on antud kontekstis sobiv eelkõige avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse.

170. Käesoleva analüüsi kontekstis on oluline küsimus, kas viibimiskeeldu ning muid liikumisvabaduse piiranguid on lisaks eriolukorrale võimalik rakendada ka hädaolukorras.

171. PS § 34 sätestab, et õigust vabalt liikuda võib seaduse alusel piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks.

Kuna PäästeS §-st 22 tulenev viibimiskeeld või liikumisvabaduse piirangu eesmärk on kaitsta inimelu ja tervist, on sellise keelu kehtestamise eesmärk hädaolukorras legitiimne. Oluline on aga lisada, et isikute põhiõiguste riive viibimiskeelu ja liikumisvabaduse piiramisel hädaolukorras saab olla oluliselt väiksema intensiivsusega kui eriolukorras, sest põhiõiguse riive ulatus peab olema kooskõlas selle piiramise aluseks oleva sündmuse raskusega.

(c) Viibimiskeeld eriolukorras

172. HOS § 26 lõike 1 alusel võib Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või eriolukorra juhi määratud ametiisik kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibimise, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks (viibimiskeeld). Võimaluse korral tuleb säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile.

173. Kui viibimiskeeld kehtestatakse määratlemata arvu isikute suhtes (üldkorraldusena), tagab viibimiskeelu kohaldamise otsustaja viibimiskeelu koha tähistamise arusaadaval viisil. Teave määratlemata arvu isikute suhtes kehtestatud viibimiskeelu kohta, mis hõlmab suuremat ala kui 1 km², avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites.

174. Vabariigi Valitsus või eriolukorra juht võib kehtestada korraldusega HOS § 26 lg 1 nimetatud piiranguid vabale liikumisele eriolukorra piirkonnas, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks. Korraldus avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites. Viibimiskeeld või muu liikumisvabaduse piirang kehtib kuni selle kohaldaja poolt määratud ajani, kuid mitte kauem kui eriolukorra lõpetamiseni.

(d) *Viibimiskeeld hädaolukorras*

(i) Viibimiskeeld päästeseaduses

176. PäästeS § 22 lg 1 alusel võib Päästeasutus ajutiselt keelata isiku viibimise kohas, kus toimub päästetöö või demineerimistöo ning kohustada teda sellest kohast lahkuma või teatud kaugusele lähenemisest hoiduma. Päästeasutus on kohustatud viibimiskeelu kohaldamise koha võimaluse korral arusaadavalt tähistama. Võimaluse korral tuleb säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile (vt analüüsi lisa nr 1).

177. Päästeamet võib päästesündmuse vältimiseks keelata jääle mineku siseveekogudel, kui see kujutab ohtu inimese elule, tervisele või keskkonnale (PäästeS § 22 lg 3).

178. Viibimiskeeldu võib kohaldada kuni käesoleva paragrahvi aluse äralangemiseni. Viibimiskeeldu rikkuva isiku suhtes on õigus kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu.

(ii) Viibimiskeeld politsei- ja piirivalveseaduses

179. PPVS § 7³¹ alusel on politseil õigus ajutiselt keelata isikul viibida teatud isiku läheduses või teatud kohas, kohustada teda selle isiku lähedusest või sellest kohast lahkuma või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma järgmistel juhtudel:

- 1) isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral;
- 2) ülekaaluka avaliku huvi kaitseks;
- 3) kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks;
- 4) kaitstava isiku ohutuse tagamiseks;
- 5) süüteomenetluse läbiviimise tagamiseks (vt analüüsi lisa nr 1).

180. Politsei on kohustatud viibimiskeelu kohaldamise koha võimaluse korral arusaadavalt tähistama. Viibimiskeelu kohaldamise kohta ei ole vaja tähistada, kui viibimiskeeld kehtestatakse konkreetse isiku suhtes. Eelnevalt loetletud juhtudel võib keelata isikute läbipääsu kindlaksmääratud ajal kindlaksmääratud kohast või juurdepääsu sellele kohale. Võimaluse korral tuleb säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile. (PPVS § 7³¹ lg 2 ja 3).

181. Politseil on lubatud keeldu rakendada kuni selle kehtestamise aluseks olnud põhjuse äralangemiseni (PPVS § 7³¹ lg 4). Siiski näeb seadus ette ka konkreetsete ajalised piirangud:

- 1) Isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral, kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks, kaitstava isiku ohutuse tagamiseks ja süüteomenetluse läbiviimiseks on politseil õigus viibimiskeeldu rakendada kuni 12 tundi.
- 2) Ülekaaluka avaliku huvi kaitseks võib Politsei- ja piirivalve ameti peadirektor või prefekt rakendada viibimiskeeldu kuni 12 tundi.

182. Pikemaks ajaks kui eelnevalt toodu, on viibimiskeeldu õigus rakendada siseministril (PPVS § 731 lg 7).

(iii) Viibimiskeeld kiirgusseaduses

183. Kiirgushädaolukorra lahendamisel on kiirgusseaduse § 54 kohaselt õigustatud vastavalt tekkinud avarii- või püsikiirituse olukorrale järgmiste kaitsemeetmete rakendamine:

- 1) suurenenud kiiritusega ala väljaselgitamine ja sellel alal kiirgusseire korraldamine;
- 2) suurenenud kiiritusega ala märgistamine ja sellele juurdepääsu piiramine;
- 3) suurenenud kiiritusega ala puhastamine;

- 4) elanike kaitse, sealhulgas elanike varjumise, evakueerimise ja teavitamise korraldamine (vt analüüsi lisa nr 1).

184. Sekkumises osalevad vähemalt Keskkonnaamet, päästeasutus, politsei ja sekkumises osalev radioaktiivsete jäätmete käitleja.

(iv) Viibimiskeeld nakkushaiguse ennetamise ja tõrje seaduses

185. Nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks on nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (*edaspidi NETS*) § 27 alusel võimalik kehtestada karantiin, mis on inimeste, kaupade ja sõidukite liikumise ning teenuste osutamise piirang. Karantiini kohaldamise eesmärk on vältida eriti ohtliku nakkushaiguse levikut haiguskoldest väljapoole (NETS § 27 lg 1; vt analüüsi lisa nr 1).

186. Ala, millel karantiin kehtestatakse on haiguskolde piiritletud territoorium, kus asuvad haiged või nakkuskahtlased isikud ning kus elanikud on tervisekaitseasutuse tugevdatud järelevalve all (NETS § 27 lg 2).

187. Karantiini kehtestab ja lõpetab maavanem kirjaliku korraldusega Terviseameti peadirektori ettepanekul (NETS § 27 lg 3 ja 4). Karantiini lõpetamine on õigustatud siis, kui nakkushaiguse levik on tõkestatud, nakkushaiguse tõrje nõuded täidetud ja haiguskolle kahjutustatud.

188. NETS § 28 lg 2 alusel on maavanemal, vallavanemal või linnapeal täiendavalt õigus nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks Terviseameti direktori ettepanekul:

- 1) ajutiselt sulgeda koole ning laste- ja hoolekandeaasutusi;
- 2) nõuda desinfektsiooni, desinseksiooni, kahjuritõrje või puhastuse korraldamist;
- 3) nõuda inimeste terviseuuringute korraldamist.

189. Laste- või hoolekandeaasutuse juht võib ajutiselt sulgeda tema poolt juhitava asutuse, kooskõlastades selle Terviseameti direktoriga (NETS § 28 lg 3).

(v) Viibimiskeeld loomatauditõrje seaduses

190. Loomatauditõrje seadus (*edaspidi LLTS*) sätestab karantiini kehtestamise õiguse juhul, kui on ametlikult diagnoositud eriti ohtlik loomataud. LLTS § 50 lg 1 kohaselt on karantiin teatud perioodiks taudipunktis kehtestatav loomade, loomsete saaduste, loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete, söötade, seadmete ja inventari väljaviimise keeld ning inimeste liikumise piiramine. Karantiin kehtestatakse ettevõttele või tabandunud piirkonnale (LLTS § 50 lg 1; vt analüüsi lisa nr 1).

191. Karantiini kehtestamise õigus on Veterinaar- ja Toiduameti kohaliku asutuse juhi ettepanekul maavanemal (LLTS § 50 lg 4).

(e) *Vahekokkuvõte*

(i) Viibimiskeelu kehtestamise pädevus

192. Eriolukorras on viibimiskeeldu õigustatud rakendama Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või eriolukorra juhi määratud ametiisik. Seega on tegemist meetmega, mille rakendamise pädevus on lisaks eriolukorra juhile ja eriolukorra tööde juhile antud ka Vabariigi Valitsusele.

193. PäästeS alusel lahendatavas hädaolukorras on viibimiskeelu rakendamise õigus päästeasutusel. Päästeasutusteks PäästeS mõttes on Päästeamet ja Häirekeskus (PäästS § 4 lg 1). Nagu ka valdusesse sisenemise puhul juba välja toodud, jääb ka viibimiskeelu kehtestamise kontekstis arusaamatuks see, kellel konkreetselt on õigus viibimiskeeldu

rakendada. Jällegi, kui lähtuda sätte grammatilisest tõlgendamisest, on viibimiskeelu kehtestamise õigus vaid päästeasutuste juhtidel. Selline tõlgendus on aga vastuolus viibimiskeelu kehtestamise sisuga: Päästeasutus võib ajutiselt keelata isiku viibimise kohas, kus toimub päästetöö või demineerimistöo ning kohustada teda sellest kohast lahkuma või teatud kaugusele lähenemisest hoiduma.

194. Viibimiskeelu vahetut rakendamist hädaolukorra lahendamisel kinnitab ka PäästeS seletuskiri, mille kohaselt: „võib päästetöö puhul pidada tavaliseks, kus tulekahju korral või muu päästesündmuse korral tuleb päästeteenistujal keelata isikul hoonele läheneda, kohustada neid hoonest teatud ohutusse kaugusesse lahkuma või kohustada isikul hoonest lahkuma nõ evakueeruda kodust. Sarnane olukord võib tekkida ka demineerimistööl, kus ohutuse tagamise eesmärgil on vajalik rakendada viibimiskeeldu. Lähtuvalt eeltoodust on päästeasutusel viibimiskeelu rakendamisel praktiline vajadus.“⁴². Seega eksisteerib viibimiskeelu rakendamise vajadus muuhulgas ka vahetult päästetöö tegemise ajal ning sündmuskohas. Seeläbi ei ole hädaolukorras rakendatava viibimiskeelu näol tegemist vaid määratlemata hulgale isikutele viibimiskeelu kehtestamisega, vaid konkreetses hädaolukorras määratletud hulgale isikutele viibimiskeelu kehtestamisega. Sellise viibimiskeelu kehtestamise õigus peaks sarnaselt isiku tööle kohustamisega olema päästetöö juhil.

195. Politseil on hädaolukorras samuti viibimiskeelu meetme rakendamise õigus. Rakendamise pädevus jaguneb aga lähtuvalt konkreetse viibimiskeelu liigist. Kui muude viibimiskeeldude kehtestamise õigus on politseil ehk politseiametnikul, siis ülekaaluka avaliku huvi kaitseks on õigustatud viibimiskeeldu kehtestama vaid prefekt või Politsei- ja piirivalve ameti peadirektor. Pikemaks ajaks kui 12 tundi, võib PPVSi alusel viibimiskeeldu rakendada vaid siseminister.

196. Kiirgushädaolukorras rakendatava viibimiskeelu puhul tuleb välja tuua, et on ebaselge, kes on õigustatud keeldu rakendama. Seadus sätestab vaid üldiselt, et „sekkumisel tagatakse“, kuid jätab nimetamata, kes konkreetselt meetmete rakendamist otsustab.

197. Nakkushaiguste epideemilise leviku korral on karantiini ehk inimeste, kaupade ja sõidukite liikumise ning teenuste osutamise piirangu kehtestamise õigus maavanemal, kellele teeb vastavasisulise ettepaneku Terviseameti peadirektor. Karantiini kehtestamise õigus on ka maavanemal, vallavanemal või linnapeal, kui Terviseameti peadirektor neile sellise ettepaneku teeb. Laste- või hoolekandeadusute juht võib ajutiselt sulgeda tema poolt juhitava asutuse, kooskõlastades selle Terviseameti direktoriga

198. Kokkuvõttes saab kinnitust keelu rakendamise intensiivsusest lähtuv juhtimistasandite eristamine. Mida ulatuslikum on isiku põhiõiguste riive, seda kõrgemal tasemel asuv juhtimisorgan on õigustatud meetme kasutamise üle otsustama.

(ii) Viibimiskeelu ulatus: sisuline ja ajaline kehtivus

199. Eriolukorras on pädevatel isikutel ja organil õigus kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibimise, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks. Võimaluse korral tuleb säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile.

200. Eriolukorra piirkonnaks võib olla kogu Eesti territoorium või selle määratletud osa. Seega võib eriolukorras kehtestatud viibimiskeeld kohustata isikut lahkuma konkreetsest Eesti eriolukorraga hõlmatud piirkonnast (sh grammatiliselt tõlgendatuna ka Eestist tervikuna lahkuma) ning keelata eriolukorra piirkonnas viibimine. Sellist keeldu peab igal juhul

⁴² Päästeseaduse eelnõu SE 514 seletuskiri. Internetis kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=644464&u=20131129003256> (29.11.2013).

õigustama eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamise vajadus. Kui eriolukorra olemus seda võimaldab, tuleb isikule säilitada juurdepääs tema elu- või tööruumile. Eriolukorras kehtestatud viibimiskeeld kehtib kuni eriolukorra lõppemiseni või muu konkreetse ajani, mille viibimiskeelu kehtestaja on määranud.

201. Hädaolukorra lahendamisel on lubatud viibimiskeeldu kehtestada ajutiselt ning keelu kehtestamine on ajaliselt piiratud päästetöö vms hädaolukorda lahendava tegevuse tegemise ajaga. Samuti tuleb võimalusel isikule säilitada juurdepääs elu- või tööruumile.

202. PPVSist tulenev viibimiskeeld sarnaneb meetmena nii HOS-s kui ka PäästeS-s sätestatud viibimiskeelule selle poolest, et keelu kehtestamisel tuleb võimalusel säilitada isikule juurdepääs elu- või tööruumile. Erinevusena tuleb välja tuua ajalise kehtivuse piirangut: viibimiskeeldu ei ole politseil õigus rakendada kauemaks kui 12 h ning sellest pikema keelu võib rakendada siseminister. Sellisel juhul lõppeb viibimiskeeld hetkel, mil langeb ära keelu kehtestamise aluseks olnud põhjus. Ulatuselt on PPVS-is sätestatud viibimiskeeld sarnane: keeldu on õigus kehtestada nende isikute suhtes, kes sündmuskoha või olukorra läbi sündmusest .

203. Kiirgushädaolukorras rakendatav viibimiskeeld on otseselt seotud suurenenud kiiritusega alaga, milles viibimine on nii inimestele kui ka loomadele ohtlik. Seega on viibimiskeelu rakendamine lubatud vaid suurenenud kiirituse korral, kui see kujutab ohtu inimesele või tervisele.

204. Nakkushaiguste leviku korral ei ole karantiini kestus ajaliselt seaduse alusel ette määratletud. Karantiini on õigus kehtestada seniks, kuni nakkushaiguse levik on tõkestatud, nakkushaiguse tõrje nõuded täidetud ja haiguskolle kahjutustatud. Karantiin võib territooriumilt ehk kehtivuse alalt hõlmata teoreetiliselt ka tervet Eestit. Karantiini ala määratlemine on seotud sellega, kus viibivad nakatunud või nakkuskahtlusega isikud. NETS näeb siiski ette regulatsiooni, mille kohaselt on territooriumi eelmääratlemise õigus jäetud Terviseameti peadirektorile, kes teeb vastavale isikule ettepaneku karantiini kehtestamiseks. Kui Terviseameti peadirektor leiab, et karantiini kehtestamise vajadus eksisteerib vaid mõnes koolis või haiglas, siis läbi ettepaneku nende asutuste juhtidele, on karantiini ala piiritletud nende koolide või haiglatega. Kui nakkushaiguste leviku tõkestamine eeldab suuremamahulist piirangut, on Terviseameti peadirektoril õigus teha ettepanek maavanemale karantiini kehtestamiseks.

205. Eri- ja hädaolukorras kehtestatavate viibimiskeeldude oluliseks erinevuseks on keelu erinev ulatus. Eriolukorras kehtestatavat viibimiskeeldu on õigustatud kehtestama oluliselt pikemaks ajaks ning ka oluliselt suurema hulga inimeste suhtes. Hädaolukorras kehtestatav viibimiskeeld on nii ajaliselt kui ka isikuliselt seotud konkreetse päästetöö tegemise või olukorra lahendamise aja ning sündmuskohaga.

206. Seega tuleb taas järeldada, et eriolukorra lahendamiseks kehtestatav viibimiskeelu meede on oma olemuselt suurema ulatusega, riivates isikute põhiõigusi sügavamalt. Kehtestamise õigus on teiste eriolukorras kehtestatavate meetmete võrdluses viidud kõrgemale juhtimistasandile, volitades meedet rakendama Vabariigi Valitsust. Meetmed, mis on vaja olukorra lahendamiseks, peavad seega olema proportsionaalses tasakaalus lahendatava olukorra raskusastme ja ulatusega. Mida ulatuslikumad on isikute suhtes olukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed, seda kõrgemal juhtimistasandil lasub antud meetmete rakendamise õigus.

2.1.6. Avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud

(a) Põhiõiguse esemeline kaitseala

207. PS § 47 tagab igapäevase õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega.

(b) Põhiõiguse kaitseala riive ja riive õigustamine

208. Avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud riivavad isiku kogunemisvabadust. Nimetatud põhiõiguse riive õigustamiseks oleks antud kontekstis eelkõige sobiv avaliku korra kaitse.

209. Kogunemisvabaduse piirangu aluste puhul on oluline tähelepanu juhtida konkreetsetele alustele, mil piirangud on lubatud. Nimelt puudub PS §- 47 otsene sõnaline viide piirangute kehtestamiseks katastroofi ja loodusõnnetuste korral. Katastroofidest ja loodusõnnetustest põhjustatud eriolukordades ei ole lubatud avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise vabadust absoluutselt piirata. Piirang sellistes olukordades võib tuleneda vaid otsesest vajadusest kaitsta koosolekust osavõtjate ohutust.

210. Põhjus, miks PS § 47 nimetab eriolukorrana eraldi nakkushaiguste leviku tõkestamist, seisneb selles, et nakkushaigused levivad inimeste seas siis, kui inimesed kohtuvad. Seetõttu on nakkushaiguste levikust põhjustatud eriolukorra lahendamise üks olulisi ja põhilisi meetmeid nakkuse levimise takistamisel inimeste lävimise tõkestamine. Kui inimesed hulgaliselt ei kohtu, siis nakkushaigused ka ei levi.

(c) Avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud eriolukorras

211. HOS § 27 lg 1 alusel võib Vabariigi Valitsus või eriolukorra juht korraldusega piirata avalike ürituste ja koosolekute pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata avalike ürituste ja koosolekute pidamise eriolukorra piirkonnas, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks. Keeld kehtib korralduses ettenähtud ajani, kuid mitte kauem kui eriolukorra lõpetamiseni.

(d) Avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud hädaolukorras

212. Avaliku koosoleku seadus (edaspidi AvKS) § 8 lg 7 annab Siseministrile, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile ja prefektile õiguse avaliku koosoleku keelamiseks või muul ajal või kohas pidamise ettepaneku tegemiseks juhul, kui see on vältimatu ning see lähtub AvKS §-s 3 või 5 sätestatu tagamise vajadusest (vt analüüsi lisa nr 1). AvKS § 3 keelab avaliku koosoleku pidamise, mis:

- 1) on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu või kehtiva riigikorra vägivaldsele muutmisele;
- 2) õhutab vägivaldselt rikkuma Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust;
- 3) õhutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi tõttu;

213. AvKS § 5 keelab koosoleku pidamise kohana piiripunkti ja riigipiirile lähemal kui 300 meetrit; Kaitseväe struktuuriüksuse territooriumi ja sellele lähemal kui 50 meetrit; silla, rööbastee ja kaevanduse; kõrgepingeliini all; nakkushaiguse levikualal; looduslikult ohtlikus või muus isikutele ohtlikus kohas.

(e) *Vahekokkuvõtte*

(i) Avaliku koosoleku keelamise pädevus

214. Eriolukorras on avalike koosolekute keelamise õigus eriolukorras on antud Vabariigi Valitsusele või eriolukorra juhile. Oluline on siinkohal tähelepanu juhtida sellele, et kui muuda eriolukorra meetmete puhul on pädevaks isikuks ka eriolukorra tööde juht või lausa nende volitatud isik, siis avalike koosolekute pidamise piiramisel on otsustustasand jäetud ministri ja Vabariigi Valitsuse tasandile. Kuna tegemist on põhiõigusega, mis ei ole hüvitatav (nagu näiteks asja sundvõõrandamise puhul sundvõõrandatud asja asendamine rahaga), siis on oluline, et sellise piirangu kehtestamise õigus on jäetud vaid Vabariigi Valitsusele ja eriolukorra juhile.

215. Hädaolukorras on avaliku koosoleku piiramise õigus jäetud siseministrile, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile ja prefektile. Nagu juba eelnevalt välja toodud, viitab ka hädaolukorras meetme rakendamise pädevus kõrgeimaile võimalikule tasandile. Kui mitmete meetmete rakendamise õigus muul juhul on ka näiteks igal politseiametnikul, siis avalike koosolekute keelamise õigust neile ette nähtud ei ole.

216. Kokkuvõttes tuleb märkida, et avalike koosolekute pidamise õigust ei ole võimalik piirata ega keelata hädaolukorra juhtasutuse poolt. Samuti võimaldab HOS eriolukorras avalike koosolekute pidamist piirata või keelata vaid eriolukorra juhil või Vabariigi Valitsusel.

(ii) Avaliku koosoleku keelamise ulatus: sisuline ja ajaline kehtivus

217. Mõlema olukorra puhul on ühiseks jooneks see, et avalikke koosolekuid ei ole võimalik niisama ära keelata, vaid mõlemal juhul peab tegemist olema vältimatu vajadusega avalike koosolekute ärakeelamiseks.

218. Eriolukorras on võimalik avalikke koosolekuid piirata või ära keelata eriolukorra piirkonnas. Seega, kui eriolukord on välja kuulutatud Eesti osas, siis puudub avalike koosolekute ära keelamise või piiramise õigus osas, mis väljub eriolukorra piirkonna territooriumist. Hädaolukorras on lubatud koosolekute pidamist ära keelata või piirata seaduses konkreetselt loetletud kohtades või ka muus kohas, mis on isikule ohtlik. Seega on võimalik avalike koosolekute pidamist keelata näiteks konkreetses hädaolukorraga hõlmatud piirkonnas.

219. Avalike koosolekute pidamise piiramine või keelamine hädaolukorras on mõnevõrra raskendatud tulenevalt piiramist või keelamist sisaldava otsuse avalikustamise nõuetest. Nimelt tuleb avalikku koosolekut keelav või piirav otsus teha isikule teatavaks allkirja vastu. Kui allkirja vastu teatavaks tegemine ei ole võimalik, tuleb otsus teatavaks teha läbi meediakanalite kolm päeva enne koosoleku pidamist. Arvestades, et hädaolukord tekib alati ootamatult, siis võib sellise nõude täitmine olla hädaolukorras raskendatud.

220. Eriolukorras saab avalike koosolekute pidamist piirata või ära keelata kuni otsuses ettenähtud konkreetse ajani või kuni eriolukorra lõppemiseni. Seega võib avalike koosolekute piiramise või ärakeelamise aeg olla ajaliselt pikk.

221. AvKS ei sätesta otsesõnu, milline võib olla hädaolukorras avaliku koosoleku piiramise või keelamise ajaline kestus. Kuigi võib analoogiat kasutades eeldada, et see aeg ei saa olla pikem, kui keelu või piirangu aluseks olev sündmus (vms faktiline asjaolu).

222. Arvestades, et eriolukorras rakendatava avaliku koosoleku piiramise või keelamise meede saab nii territoriaalselt ulatuselt kui ka ajaliselt kehtivuselt olla ulatuslikum kui hädaolukorras rakendatav meede, siis on eriolukorras rakendatav avaliku koosoleku pidamise piiramise või keelamise meede oma olemuselt intensiivsem.

2.2. Vahekokkuvõte

223. Meetmed eriolukorra ja hädaolukorra võrdluses jagunevad kaheks:

- 1) meetmed, mida saab kasutada nii eri- kui hädaolukorras (meetme intensiivsus võib olla erinev) ning
- 2) meetmed, mis on kasutatavad vaid eriolukorra lahendamisel.

224. Meetmed, mida on võimalik kasutada nii eri- kui hädaolukorra kasutamisel on töökohustuse rakendamine, asja sundkasutamine, valdusesse sisenemine, viibimiskeeld ning avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud. Siiski erineb nimetatud meetmete puhul eri- ja hädaolukordades rakendamisel märkimisväärseid sisulisi erinevusi.

225. Meetmed, mida on võimalik kasutada vaid eriolukorra lahendamisel, st millele puudub hädaolukorra lahendamisel sarnane meede, on asja sundvõõrandamine.

226. Eriolukorra meetmete kasutamine hädaolukorra lahendamisel ei ole lubatud tulenevalt eriolukorra meetmete suuremast põhiõiguste riive intensiivsusest. Kusjuures põhiõiguste riive intensiivsuse all ei tule mõista mitte seda, kui kaua mingit olukorda ajaliselt lahendatakse (nt kui kaua metsatulekahju kustutatakse), vaid seda, kui kaua kestab põhiõiguste piiramine ehk põhiõiguste riive (nt kui kaua peab maaomanik päästetööde juhi korraldusel aitama tuld kustutada ehk olema hõlmatud töökohustusega).

227. Oluliseks erinevuseks eri- ja hädaolukorra meetmete puhul on meetme rakendamise õiguse pädevuse jagunemine. Eriolukorra meetmete puhul on võimalik eristada meetmeid, mille rakendamise pädevus on antud Vabariigi Valitsusele ja eriolukorra juhile või eriolukorra juhile ja eriolukorra tööde juhile ning meetmeid, millede rakendamise õiguse võivad eelnevalt nimetatud isikud edasi delegeerida teistele isikutele. Seeläbi on peegeldatud meetme rakendamise olulisus, selle kasutegur olukorra lahendamisele ning teisalt meetmega riivatava isiku põhiõiguse riive ulatus: mida ulatuslikum riive, seda kõrgem on meetme rakendamise otsustamise juhtimistase.

228. Hädaolukorras on meetmete rakendamise õigus jäetud enamasti sündmuse lahendamist juhtivale isikule, näiteks politseiametnikule (viibimiskeelu rakendamine, valdusesse sisenemine) või päästetööde juhile (töökohustuse rakendamine, asja sundkasutusse võtmise otsustamine). Teatud meetmete puhul on nõutav meetme rakendamise üle otsustamisel sündmuse juhtimist korraldavast isikust kõrgemale tasandile. Näiteks siseministrile (pikemaajaline viibimiskeeld) või Päästeametile või päästeasutusele (viibimiskeelu rakendamine ning valdusesse sisenemine). Kusjuures PäästeS-st ei ilmne, miks on teatud meetmete rakendamisel otsustama õigustatud isikuks Päästeamet või päästeasutus. Selleks, et ületada hetkel kehtivas PäästeS-s ilmnenuid pädevuse määramise vastuolu, tuleks PäästeS-s võtta eeskujuks PPVS-s sätestatud sarnast määratlust ning sätestada konkreetne isik või isikute ring, kes on õigustatud meedet rakendama. Seeläbi on võimalik täpselt tuvastada, kellele on seadusega antud õigus otsustada ilma valdaja loata valdusesse sisenemise ning viibimiskeelu kehtestamise üle. Lisaks selguse loomisele on see oluline ka seetõttu, et arvestades, et ilma valdaja loata valdusesse sisenemine ning viibimiskeelu kehtestamine kujutab endast isiku põhiõiguse riivamist, peab olema üheselt selge, kellele seadusandja on andnud loa isiku valdusesse ilma loata sisenemiseks.

229. Võrreldes pädevuse jaotust HOS-s ja Pääste-s, tuleb märkida, et meetmete rakendamise pädevus on selgelt ära määratletud HOS-s ja PPVS-s, kuid PäästeS-s samasugune detailsusaste puudub.

230. Teine oluline eri- ja hädaolukorra meetmete erinevus seisneb nende rakendamise ulatuses ehk selles, mis on meetme täpne sisu. Eriolukorra meetmeid iseloomustab suurem abstraktsusaste, mis võimaldab kehtestatud regulatsiooni piires viia läbi kõiki vajalikke ning

võimalikke eriolukorra töid, mis on vajalik eriolukorra lahendamiseks (nt ei kirjelda HOS neid töid, milleks on õigus isikut kohustama, vaid jätab selle lahtiseks ning õigustatud isikute otsustamiseks). Seevastu hädaolukorra lahendamise meetmete määratlus on täpne ning piiritletud (nt seab PäästeS päästetööl isiku rakendamiseks mitmeid lisatingimusi, mida HOSist ei tulene).

231. Tulenevalt eriolukorra suuremast intensiivsusest ning raskematest tagajärgedest, on ka eriolukorra lahendamisel rakendatavad meetmed isikute põhiõigusi intensiivsemalt riivavamad. Hädaolukorra lahendamise meetmed ei ole oma sisult ega ulatuselt sedavõrd intensiivsed ega tungi nii sügavale isiku põhiõigustesse, kui seda teevad eriolukorra lahendamise meetmed. Intensiivsuse all peame analüüsis silmas piirangu intensiivust, ajalist kestust ning seda, kui suurel hulgal isikuid piirang puudutab.

232. Eriolukorras rakendatavatest meetmetest ei ole võimalik hädaolukorra lahendamisel rakendada vallasaja sundvõõrandamist.

233. Lisaks puudub mitmetele eriolukorra meetmetele eriseadustes hädaolukorra lahendamisel samaväärne meede. Näiteks on hädaolukorras töökohustust ja asja sundkasutust võimalik rakendada ainult päästeametil PäästeS alusel, samas kui viibimiskeeldu on hädaolukorras võimalik rakendada mitmetel erinevatel asutustel (lisaks päästeametile ja politseile ka terviseamet ja keskkonnaamet). Hädaolukorras rakendatavate meetmete rakendamise õigused juhtivasutuste kaupa on välja toodud analüüsi lisas 1.

234. Eraldi toome välja, et analüüsist nähtus, et Riigi Infosüsteemi Ameti (*edaspidi RIA*) puhul, kes on 2013. a hädaolukordade riskianalüüside kokkuvõtte⁴³ kohaselt ulatuslikust küberintsidendist tuleneva hädaolukorra juhtivasutus, on ebaselge milliseid meetmeid on RIA-l juhtivasutusena võimalik hädaolukorra lahendamiseks rakendada. Meile teadaolevalt tugineb RIA oma tegevuses RIA põhimäärusele⁴⁴ ning eriseadust, millele RIA oma tegevuses tugineda saaks, ei ole. Seega ei sätesta seadus neid meetmeid, millega RIA-l oleks juhtivasutusena või ka kaasatud asutusena võimalik lahendada ulatuslikust küberintsidendist tulenevat hädaolukorda. Täidetud ei ole seadusliku aluse nõue, mis tähendab, et isikute põhiõiguste piiramiseks puudub alus.

235. Seoses eelnevalt analüüsis käsitletud eri- ja hädaolukorras rakendatavate meetmete intensiivsusega on oluline viidata, et hädaolukorra lahendamist juhtivate asutuste või isikute õigused ametiasutuste ning muude isikute kaasamisel on ebaselged. HOS § 12 lg 2 annab hädaolukorra juhtasutusele õiguse saada muudelt täidesaatva riigivõimu asutustelt ja ametiisikutelt abi hädaolukorra lahendamiseks hädaolukorra lahendamise plaanis määratud alustel ja korras. PäästeS § 6 lg 4 võimaldab päästetöö juhil või demineerimistö juhil hädaolukorras anda päästetööl või demineerimistööl korraldusi teistele riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning eraõiguslikele juriidilistele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi. Kuna PäästeS lubab pääste- või demineerimistö juhil anda korraldusi ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele, on oluline, et oleks määratletud, millises mahus ning kui kaua on pääste- või demineerimistö juhil õigus eraõiguslike juriidiliste isikute põhiõigustesse sekkuda. Käesoleval hetkel ei ole see PäästeS-s piisavalt määratletud.

236. Kokkuvõttes viitame, et käesoleva peatüki eesmärgiks oli vastata küsimusele, kas erinevates olukordades rakendatavad meetmed on isikute põhiõigusi sama palju riivavad või mitte. Oluliseks eristamise kriteeriumiks oli meetmete rakendamisega kaasnev isiku põhiõiguste riive intensiivsus. Analüüsi tulemusel selgus, et eri- ja hädaolukorras rakendatavad meetmed erinevad teineteisest oluliselt isikute põhiõiguste riive ulatuselt. Eriolukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed riivavad väga intensiivselt isikute

⁴³ Siseministeerium. 2013. aasta hädaolukordade riskianalüüside kokkuvõte, lk 116. Internetis kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/Riskianalyys_kokkuvote_2013.pdf (06.01.2014).

⁴⁴ Internetis kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128042011001?leiaKehtiv> (06.01.2014).

põhiõigusi ning selle kestvus ajas võib olla suhteliselt pikk. Samal ajal kui hädaolukorra meetmed riivavad isikute põhiõigusi vähemal määral ning oluliselt lühema perioodi kestel.

3. ERIOLUKORD VS VABARIIGI VALITSUSE 25.04.2013 KORRALDUSEGA NIMETATUD HÄDAOLUKORRAD

237. Vabariigi Valitsuse 25.04.2013 korraldusega nr 208 on kehtestatud nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse riskianalüüs ja lahendamise plaan. Korralduse lisaga nimetatakse hädaolukorraks 27 erinevat olukorda. Käesoleva alapunkti fookuses on küsimus, milliseid Korralduse lisaga nimetatud hädaolukorrad võivad olla aluseks eriolukorra väljakuulutamiseks PS § 87 p 8 mõttes.

3.1. Olukordade hindamise meetodika

238. Nende hädaolukordade välja selgitamiseks, mis võivad olla eriolukorra väljakuulutamise aluseks, lähtume käesolevas analüüsis eelnevalt välja toodud eriolukorra abstraktsetest tunnustest, mis peavad eriolukorra väljakuulutamiseks olema üheaegselt täidetud:

- 3) olukorraga kaasneb või võib kaasneda oluline kahju nii inimestele või tervisele kui ka majandusele või keskkonnale (*edaspidi kahju*) ja
- 4) olukorra lahendamiseks on vajalik rakendada selliseid meetmeid, millega kaasneb olulisel määral isikute põhiõiguste piiramine (*edaspidi põhiõiguste riive*).

3.1.1. Suur kahju

239. Olulisteks tunnusteks eriolukorraks kujuneda võiva hädaolukorra tuvastamisel on see, kas hädaolukord toob kaasa olulise majandus- või keskkonnakahju, inimeste kaotuse või tervise kahjustumise. Kui sellist kahju ei ole tekkinud ega saa ka tekkida, siis puudub olukord, mille lahendamine nõuaks eriolukorra väljakuulutamist.

240. Eriolukorra välja kuulutamise eelduseks ei ole siiski mitte igasuguse kahju esinemine, vaid suure kahju tekkimine. Kuigi autoõnnetus, elumaja põleng, iga-talvine gripilaine toovad endaga alati kaasa kahju, ei ole tegemist sellises suurusjärgus kahjuga, mis saaks kaasa tuua eriolukorra väljakuulutamise.

241. Tavaolukorras esinevat kahju võib piiritleda seeläbi, et tagajärjeks võib olla nii inimeste kaotus kui ka suur materiaalne kahju. Analüüsi koostajate hinnangul ei hõlma kahju tavaolukorras suurt ohtu inimestele, suurt keskkonnakahju ega ka ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses. Seega võib öelda, et tavaolukorras on tekkinud kahju sellise iseloomuga, mis ei arene edasi. Teisisõnu puudub tavaolukorras reeglina vajadus rakendada meetmeid, mis takistaks suurema ohu tekkimist. Näiteks liiklusavarii puhul on vajalik rakendada meetmeid, et tekkinud kahju likvideerida ning anda vigasaanud inimestele abi, kuid puudub vajadus näiteks ulatusliku ning pikaajalise liikumispäästetöö kehtestamiseks või töökohustuse rakendamiseks.

242. Hädaolukorras tekkivat kahju iseloomustab lisaks tavaolukorras esinevale kahjule täiendavalt see, et eksisteerib suur oht inimestele, keskkonnale või ka oht ulatuslikele häiretele elutähtsa teenuse toimepidevuses. Seega on hädaolukorras rakendatavate meetmete eesmärk juba tekkinud kahju likvideerimine kui ka edasise kahju ärahoidmine ning ennetavate meetmete rakendamine. Tavaolukorras suuremat ohtu või kahju ennetavate meetmete rakendamise vajadus puudub, kuna enamasti tegeletakse vaid juba tekkinud kahju likvideerimisega.

243. Kuigi konkreetset „suure kahju“ määra, mis tingiks eriolukorra, ei ole võimalik ette kirjeldada või piirmäära kehtestada, puudutab selline kahju väga suurel määral inimesid, tervist, majandus- ja/või looduskeskkonda. Kahju suurus peab olema sedavõrd suur, mis õigustaks näiteks terves Eestis või selle osas ulatuslike eriolukorra meetmete rakendamist. Näiteks liikumiskeeldu mitmes linnas ja vallas või isikute omandiõigust riivava sundvõõrandamise meetme rakendamist. Siinkohal on asjakohane viidata proportsionaalsuse testile, milles on üheks kontrollküsimuseks see, kas rakendatav abinõu vastab ohule või kujutavad rakendatavad meetmed endast ilmselget ülepingutust (nt plekimõlkimisega lõppenud liiklusõnnetusele mitme pääste-, kiirabi- ja politseiauto ning päästekopteriga reageerimine).

3.1.2. Põhiõigusi intensiivselt riivavate meetmete rakendamine

244. Teise kriteeriumina lähtume sellest, kas olukorra lahendamiseks on vaja rakendada meetmeid, mis piiravad intensiivselt ja olulisel määral isiku põhiõigusi. Eelnevast analüüsist tulenes, et eriolukordade lahendamiseks rakendatavad meetmed on isiku põhiõiguste riive intensiivsusest oluliselt ulatuslikumad kui hädaolukorras rakendatavad meetmed.

245. See tähendab, et eriolukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed tungivad oluliselt sügavamale isiku põhiõigustesse kui hädaolukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed. Näiteks on väga intensiivne eriolukorra meetmena isikule kuuluva maja sundvõõrandamine või töökohustuse rakendamine, hoolimata sellest, kas isik soovib seda tööd teha või maja riigile kasutada anda või mitte.

246. Hädaolukorras asja sundkasutusse võtmine on aga otseselt seotud isikule kuuluva asja päästmisega: näiteks võib liiva võtta mitte kõikide teiste isikute hüvanguks, vaid selle isiku vara päästmiseks, kelle oma see on. Seeläbi kahjustab asja selline sundkasutamine isiku omandiõigusi oluliselt vähem kui asja riigile sundkasutusse andmine üldiseks avalikku huvi teeniva eesmärgi täitmiseks.

247. Ka töökohustus hädaolukorras on otseselt seotud isiku enda vara päästmisega ning sellist kohustust tuleb tal täita vaid nii kaua, kuni päästeasutus on võimeline ise efektiivset päästeteenust pakkuma. Seega on selline töökohustus oluliselt väiksema põhiõiguste riivega, kuna tööd tuleb teha iseenda, mitte avalikkuse kaitseks.

248. Seetõttu on rakendatavate meetmete põhiõiguste riive ulatus asjakohane eristus-kriteerium, otsustamaks selle üle, kas hädaolukord võib olla aluseks eriolukorra väljakuulutamisele või mitte. Kui hädaolukorra lahendamiseks ei ole vaja põhiõigusi väga intensiivselt riivavate meetmete rakendamine, ei saa selle kriteeriumi kohaselt olla tegemist hädaolukorraga, mis võib olla aluseks eriolukorra väljakuulutamisele. Eriolukorrale on omane, et tegemist on äärmiselt raske sündmusega, mis igal juhul nõuab äärmuslikke meetmeid, mida igapäevaste sündmuste lahendamisel ei rakendata.

249. Eraldi on oluline tähelepanu juhtida rakendatavate meetmete kasutamise eesmärgile. Kui tegemist on olukorraga, kus tegeletakse olukorraga kaasnenud kahju likvideerimisega, samas kui puudub vajadus tulevikku suunatud meetmete rakendamiseks, ei ole tegemist eriolukorraga. Näiteks, kui on tegemist hoone põlenguga, kus puudub oht kõrvalasuvatele majadele või ümbrusele ning inimestele, rakendatakse meetmeid tekkinud kahju likvideerimiseks. Teisisõnu on kasutatavad meetmed suunatud juba tekkinud kahju likvideerimisele. Ka näiteks Läti Maxima poe varing, kus oli väga suurel hulgal hukkunuid ehk tegemist oli suure kahjuga, puudus sündmuse lahendamiseks vajadus rakendada (va liikumispiirang hoone ümber) tulevikku suunatud ohutust või tagajärgi minimeerivaid meetmeid (näiteks piirkonna evakueerimist, töökohustust, asja sundvõõrandamist).

250. Kui aga olukord nõuab tulevikku suunatud ohtu ennetavate või minimeerivate meetmete rakendamist, on tegemist tunnusega, mis eristab tavaolukorda häda- ja eriolukorrast. Näiteks, kui plahvatus elektriijaamas toob kaasa ulatusliku ning pikaajalise elutähtsa teenuse toimepidevuse katkemise, on tarvilik kasutusele võtta nii tagajärgede likvideerimise meetmeid (elektriijaama põlengu kustutamine) kui ka meetmeid sündmusest tekkinud ohu kõrvaldamiseks või võimalike tagajärgede minimeerimiseks (edasiste plahvatuste vms tagajärgede ärahoidmine, elanikkonna toidu, vee ja soojaga varustamine).

251. Eriolukorrale on omane, et rakendatavad meetmed on kas tagajärgi likvideeriva ja ohtu ennetava eesmärgiga või ainult ohtu ennetava eesmärgiga. Ka erialakirjandus liigitab eri- ja hädaolukorras rakendatavad meetmed ennetusvahendite hulka, mis kinnitab eelnevalt esitatud seisukohta⁴⁵.

252. Kui mõlemad eelnevalt nimetatud eeldused (suure kahju olemasolu ning põhiõigusi intensiivselt riivavate meetmete rakendamine) on täidetud, on tegemist hädaolukorraga, mis võib olla aluseks eriolukorra väljakuulutamisele. Kui täidetud on vaid üks eeldus, siis ei ole tegemist eriolukorras eskaleeruda võiva hädaolukorraga.

3.2. Näited

253. Kuna isegi sama tüüpi hädaolukorrad (nt riigisisese tekkepõhjusega kiirgusõnnetus) ei ole kunagi asjaoludelt ja mõjudelt täpselt samasugused nagu varasemad õnnetused, ei ole võimalik esitada kõikide Korralduses nimetatud hädaolukordade eriolukorras eskaleerumise võimaluste ammendavat loetelu. Arvestades, et hädaolukorra eriolukorras kujunemise aluseks olevad asjaolud on igakord erinevad, vajab iga olukord eraldiseisvat analüüsi lähtuvalt valitsevatest tingimustest. Analüüsi lisa 2 sisaldab eelnevalt kirjeldatud hindamismeetodi ülevaatlikku käsitlust, mis on abiks hinnangu andmisel, kas nimetatud hädaolukord võib üle kasvada eriolukorras või mitte.

254. Lisaks analüüsime järgnevalt eelnevalt toodud metoodikale tuginedes nelja erinevat hädaolukorda, et näitlikustada väljatöötatud metoodika rakendamist.

3.2.1. Raskete tagajärgedega torm

255. Korralduse kohaselt peetakse raskete tagajärgedega tormiks sellist tormi, millega, sõltuvalt aastaajast, võivad esineda koos teised ilmastikunähtused (muu hulgas vihmasedu, äike, tromb, lumesadu, tuisk) ning mis põhjustab suure varalise kahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses (häired elektrivarustatuse, sideteenuste ja hädaabiteadete menetlemise toimimised) või suure keskkonnakahju või ohustab paljude inimeste elu või tervist.

(i) Kahju

256. Korraldusega raskete tagajärgedega tormile antud määratlusest võib järeldada, et sellise sündmuse tagajärjel on oluliselt ohustatud või ka kahjustatud õigushüved (elu, tervis, keskkond), tekkinud on suur varaline kahju või ka tõsised ja ulatuslikud häired elutähtsa teenuse toimepidevuses.

(ii) Põhiõiguste riive

257. Hädaolukorra lahendamiseks võib olla vajalik lisaks üldisele või piirkondlikule viibimiskeelule rakendada ka HOS-st tulenevat töökohustust, vallasasja sundvõõrandamist, asja sundkasutust ning ka avalike koosolekute ja ürituste pidamise piiramist. Eriseadustes

⁴⁵ Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, lk 411.

nimetatud vastavad hädaolukordade meetmed ei pruugi oma vähese intensiivsuse tõttu olla efektiivseks abiks olukorra lahendamisel.

258. Näiteks võib HOSis sätestatud töökohustuse rakendamine olla vajalik tormist tingitud ulatuslike kahjude likvideerimiseks ja elektrivarustuse taastamisele kaasaitamisel (langenud puude koristamine liinidelt). Samuti võib eriti ulatusliku tormi mõjude likvideerimisel olla vajalik asja sundvõõrandamine (purunenud akende parandamiseks materjal), asja sundkasutuse rakendamine (tööriistad, saed, transpordivahendid) ning viibimiskeelu kehtestamine (evakueerimine). Avalikel koosolekutel osalejate kaitseks võib ühtlasi olla põhjendatud avalike koosolekute keelamise meetme rakendamine.

259. Eriseadustes nimetatud vastavad hädaolukordade meetmed ei pruugi oma vähese intensiivsuse tõttu olla efektiivseks abiks olukorra lahendamisel. PäästeS-st tulenevat töökohustust on õigus rakendada vaid päästetööde juhil, samas kui raskete tagajärgedega tormi puhul võib olla hädavajalik kaasata taastamistöodesse kiirelt suurel hulgal inimesi näiteks mõne muu ametiasutuse juhil. HOSist tuleneva töökohustuse rakendamise õigus on eriolukorra juhil, eriolukorra tööde juhil või muul nende määratud ametiisikul. Seega võib sellise olukorra lahendamine vajada isikute põhiõigusi väga intensiivselt riivavate HOS-s sätestatud meetmete rakendamist.

260. Seega võib raskete tagajärgedega torm olla loodusõnnetusena käsitletav eriolukorrana.

3.2.2. *Ulatuslik metsa- ja maastiku tulekahju*

261. Metsa- või maastikutulekahju on olukord, mis põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses (mh häireid päästetöö ja elektrivarustuse toimimises. Ühtlasi on metsatulekahjuks alates 500 ha hõlmav tulekahju või mitmed väiksemad metsa- ja maastikutulekahjud, mis toimuvad ühel ajal erinevates piirkondades.

262. Metsatulekahju põhiline eeldus on metsamaa või raba olemasolu. Eesti Vabariigi maismaaterritooriumist on üle poole kaetud metsamaaga. Maakondade lõikes on ainult Läänemaa ja Tartumaa kaetud vähem kui 45% ulatuses metsamaaga. Lisaks metsamaale on umbes 22,3% Eesti pindalast (sh osa metsamaast) turbaalad, kus on samuti oht metsatulekahjude tekkeks. Kulupõlengute ohuga haritav maa moodustab 25,3% ning looduslik rohumaa 6,3% Eesti pindalast.⁴⁶

263. Viimase 20 aasta jooksul (1993-2013) on aastas toimunud keskmiselt 144,1 metsatulekahju samas kui viimase 10 aasta (2003-2013) keskmise on 76,9 ning viimase 5 aasta (2008-2013) keskmise 38. Seega on metsatulekahjude arv aasta-aastalt vähenenud. Kulupõlengute arv on 2010-2012 perioodil langenud 1424-lt 672-ni.

264. Taasiseseisvunud Eestis on toimunud on toimunud 7 hädaolukorra määratlusele vastavat tulekahju:

- 1992 – Harju maakond, Padise vald, Vihterpalu. 550 ha
- 1997 – Harju maakond, Padise vald, Vihterpalu. 700 ha
- 1999 – Ida-Viru maakond, Vaivara vald, Vaivara. 500 ha
- 2002 – Tartu maakond, Vara Vald, Emajõe Suursoo. 504 ha
- 2006 – Harju maakond, Kuusalu vald, Mähuste. 587 ha

⁴⁶ Hädaolukorra riskianalüüs. Ulatuslik metsa- või maastikutulekahju. Kinnitatud Päästeameti peadirektori 01.07.2013 käskkirjaga nr 286. Internetis kättesaadav: http://www.rescue.ee/vvfiles/0/LISA1_RA_Metsa_maastikutulekahju.pdf (26.11.2013).

- 2006 – Ida-Viru maakond, Illuka vald, Agusalu. 1235 ha
- 2008 – Harju maakond ja Lääne maakond, Padise vald ja Nõva vald, Vihterpalu. 804 ha⁴⁷

265. Ulatusliku metsa- või maastikutulekahju kui katastroofi ja eriolukorra väljakuulutamise aluseks olevate tunnuste analüüsimisel tuleb esmalt välja tuua, et selline hädaolukord kahjustab peamiselt keskkonda, kuid võib ohustada ka inimelu, tervist või elutähtsa teenuse toimepidevust.

266. Arvestades Eestis olnud ulatuslikke metsatulekahjusid, ei ole välistatud ka olukord, kus riiklikud kustutusvahendid saavad otsa ning vajalik on kas uute kiire hankimine või rahvusvahelise abipalve esitamine.

(i) Kahju

267. Vaieldamatult tekitab ulatuslik metsa- või maastikutulekahju suurt kahju nii keskkonnale, kuid võib ohustada ka inimelu, tervist kui ka elutähtsa teenuse toimepidevust. Lisaks on tagajärjeks ka suure majandusliku kahju tekkimine, enamasti ärapõlenud metsa näol.

(ii) Põhiõiguste riive

268. Eriti ulatusliku metsa- või maastikutulekahju kustutamiseks võib olla vajalik lisaks PäästeS-st tulenevale viibimiskeelule rakendada ka HOS-st tulenevat töökohustust, vallasasja sundvõõrandamist, asja sundkasutust, töökohustuse seadmist, viibimiskeelu rakendamist ning ka avalike koosolekute ja ürituste pidamise piiramist.

269. Kui metsa- või maastikutulekahju on väga ulatuslik, on õigustatud isikute põhiõigusi intensiivselt riivavate meetmete rakendamine. Kuna oht elule ja varale on sellises olukorras äärmiselt suur, võib olla vajalik asja sundkasutusse võtmine või isiku töökohustusega koormamine, et panna tule levikule piir. Näiteks võib töökohustus olla vajalik tulekahju tõkestamiseks vajalike tegevuste (nt kaitsevallide ehitamine) või isikute suuremahulise evakueerimise juures. Asja sundkasutamine võib olla vajalik, kuna Päästeametil võivad otsa lõppeda tööriistad või ei ole neid piisavalt. Metsatulekahjude korral jäetakse hädaolukorras kustutusvahendid nõ metsa, kui päästjate endi elu on ohus. Samadel kaalutlustel võib olla vajalik ka asja sundvõõrandamine, et tagada raskeveokite (traktorite, koppade) olemasolu või transport evakueeritutele, joogiveele, söögile, meditsiinitöötajatele.

270. Avalike koosolekute pidamist võib meetmena rakendada siis, kui see on vajalik osavõtjate ohutuse tagamiseks. Olukorras, kus tule levik on väga ulatuslik, on sellise meetme rakendamine õigustatud. Seega ei pruugi ulatusliku metsa- või maastikutulekahju tõkestamiseks piisata tavapärastest eriseadustest tulenevatest vähese põhiõiguste riive intensiivsusega meetmetest. Hädaolukorras rakendatav töökohustus on ebapiisav, kuna see ei võimalda rakendada isikuid tööle pikemaks perioodiks ning asja sundvõõrandamist ei ole hädaolukorra meetmena üldse ette nähtud.

271. Kokkuvõttes hindame, et eriti ulatuslik ning väga pikka aega kestev metsa- või maastikutulekahju võib olla aluseks eriolukorra väljakuulutamisele.

3.2.3. *Epideemia*

272. Epideemia all peetakse Korraldusega silmas olukorda, kus nakkushaiguse puhang, mis nõuab nakkustõrje meetmete laiaulatuslikku rakendamist ning ohustab paljude inimeste elu

⁴⁷ Samas.

või tervist või põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuse (mh häired statsionaarse eriarstiabi ja kiirabi toimimises).

273. Hädaolukorraks saab epideemiat pidada juhul, kui haigustekitaja levik riigis/regioonis on laiaulatuslik ning tervishoiuasutuste võimalused haigete vastuvõtmiseks ja arstiabi andmiseks on ammendatud või ammendumas haiglaravi vajavate haigete arvu kiire kasvu tõttu või on suure haigestunute arvu tõttu tegemist suure sotsiaalmajandusliku kahjuga riigile.⁴⁸

274. Viimased epideemiad Eestis olid järgmised:

- poliomieliidi epideemia aastail 1956–1959, haigestus 1421 ja suri 61 inimest;
- leetrite epideemiad aastail 1965–1966, haigestus 42 665 ja suri kolm inimest ning aastail 1981–1982, haigestus 9485, surmajuhtumeid ei olnud;
- gripi A(H1N1) pandeemia aastail 2009–2010, arvestuslik haigestunute arv oli 124 000, suri 21;
- A-viirushepatiidi puhang Viljandimaal aastail 2011–2012, haigestus ligi 200 inimest.⁴⁹

275. Alates 1996. aastast ei ole Eestis registreeritud joogiveega levinud soolenakkushaiguste puhanguid, varem registreeriti neid aastatel 1945–1995 üle 150. Enamiku haiguspuhangute põhjus oli ühisveevärgi veeallikate reostumine.⁵⁰

276. Tänapäeval kerkivad esile uued haigustekitajad. Näiteks avastati 2012. aastal SARS-i põhjustava haigustekitajaga samasse sugukonda kuuluva MERS-CoV koroonaviirus ja 2013. aastal gripi H7N9 viirus. Selliste uute haigustekitajate levikupotentsiaal inimeselt inimesele edasikandumiseks on teadmata, seega ei ole välistatud uute pandeemiate/epideemiate teke. Gripipandeemia oht tekib juhul, kui ringlusse ilmub uus, kõrge patogeensusega inimpopulatsioonis varem mitte esinenud gripiviirus ning see viirus levib laiaulatuslikult inimeselt inimesele.⁵¹

(i) Kahju

277. Epideemia puhul on olemas eriolukorra üheks tunnuseks oleva õigushüve kahjustumine või oht sellele. Lisaks võib läbi suure haigestunute arvu olla ohus ka elutähtsa teenuse toimepidevus, kuna haigestujaid võib olla suurel hulgal ka näiteks meditsiinitöötajate seas. Seega on epideemia eriolukorraks liigitamisel küsimus selles, kas lahendamine võib vajada ametkondade kooskõlastatud ja ühtset riigitasemel juhtimist.

(ii) Põhiõiguste riive

278. Epideemia puhul õigustatud suure intensiivsusega meetmete rakendamine hädaolukorra lahendamiseks: epideemia puhul on õigustatud avalike koosolekute ja ürituste pidamise piirangud ning viibimiskeelu rakendamine. Teatud olukorras võib olla isegi õigustatud töökohustuse rakendamine, kuna võib olla vajalik isikute näiteks toidu ja ravimitega varustamine.

279. Epideemia on käsitletav eriolukorra aluseks oleva hädaolukorrana.

⁴⁸ Samas, lk 83.

⁴⁹ Samas, lk 84.

⁵⁰ Samas, lk 84.

⁵¹ Samas, lk 84.

3.2.4. *Paljude Eesti elanike elu ja tervist ohustav sündmus välisriigis*

280. Sündmusena, mis ohustab paljude välisriigis viibivate Eesti kodanike ja määratlemata kodakondsusega Eesti elanike elu või tervist või Eesti välisesinduse turvalisust käsitleb Korraldus näiteks järgmisi olukordi:

- 1) loodusõnnetus,
- 2) nakkushaiguse levik,
- 3) raskete tagajärgedega laeva-, lennuki-, rongi- või muu transpordivahendi õnnetus,
- 4) ulatuslik tulekahju või plahvatus,
- 5) keskkonna ulatuslik keemiline, bioloogiline või radioaktiivne saastumine,
- 6) hoonete ja rajatiste purunemine,
- 7) poliitiline vägivald, massirahutus ja -meeleavaldus,
- 8) pantvangi võtmine,
- 9) sõjaline konflikt,
- 10) rünne Eesti diplomaatilise esinduse või diplomaadi vastu.

(i) Kahju

281. Nimetatud hädaolukorrad ohustavad elu ja tervist ning võivad olla majandusliku kahju tekkimise põhjuseks.

(ii) Põhiõiguste riive

282. Samuti puudub eelnevalt nimetatud põhjusel ka õigustus HOS-s, kuid ka eriseadustes nimetatud meetmete rakendamiseks.

283. Paljude Eesti elanike elu ja tervist ohustav sündmus välisriigis ei ole hädaolukorrana eriolukorra väljakuulutamise aluseks.

3.3. Kokkuvõte

284. Nagu eelnevalt toodud näidetest ilmneb, sõltub hädaolukorra eriolukorraks eskaleerumine selgelt konkreetset hädaolukorda iseloomustavatest asjaoludest. On väga tõenäoline, et sama algpõhjusega hädaolukord võib väga rasketel asjaoludel kujuneda eriolukorraks, samas kui teistel asjaoludel on selgelt tegemist olukorraga, mis ei välju hädaolukorra mõõtmetest.

285. Eristamiskriteeriumiteks, mille abil otsustada, kas eksisteerib olukorra eskaleerimisvõimalus, on kahju ulatuse hindamine ning olukorra lahendamiseks vajalike meetmete rakendamine. Kui eksisteerib suur kahju ning HOSis nimetatud eriolukorra lahendamiseks ette nähtud intensiivselt isikute põhiõigusi piiravate meetmete rakendamise vajadus, on tegemist eriolukorraga. Otsustus selle kohta tuleb igakordselt kaalumise teel leida.

4. MILLISEID VABARIIGI VALITSUSE KORRALDUSES NIMETATUD HÄDAOLUKORDI SAAB KÄSITLEDA PS ALUSEL ERAKORRALISE SEISUKORRANA?

286. Käesoleva alapunkti raames on esmalt oluline analüüsida, mida saab pidada PS alusel erakorraliseks seisukorraks. Seepärast analüüsime erakorralise seisukorra tähendust PS-st läbi

tema sisuliste tunnuste. Seejärel on võimalik vastata küsimusele, millised Korralduses nimetatud hädaolukorrad saavad kasvada erakorraliseks seisukorraks.

4.1. Erakorraline seisukord PS tähenduses

287. PS § 129 kohaselt võib Riigikogu Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.

288. PS § 130 seab erakorralisest seisukorrast tulenevatele põhiõiguste riivetele piirid, sätestades, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud PS §-des 8, 11-18, 20 lõige 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.

289. Lisaks eelnevale reguleerivad erakorralist seisukorda ning selle väljakuulutamist PS-s §§-d 65 p 14 (Riigikogu pädevus erakorralist seisukorda välja kuulutada), 78 p 17 (Vabariigi Presidendi pädevus teha erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks ettepanek), 104 p 16 (erakorralise seisukorra seadus kui nn parlamendiseadus) ning 129-131 (väljakuulutamise sisulised tingimused ja sellest tulenevad piirangud). Erakorralise seisukorra korraldust reguleerib parlamendiseadusena erakorralise seisukorra seadus (*edaspidi ErSS*).

(a) Erakorralise seisukorra PS-st tulenevad eeldused

290. PS kohaselt on erakorralise seisukorraga tegemist juhul, kui Eesti põhiseaduslikku korda ähvardab oht. Erakorralise seisukorra konkreetseid eeldusi ega olemust PS-s avatud ei ole. Seega on mõiste „oht põhiseaduslikule korrale“ näol tegemist määratlemata õigustumõistega. Õiguskantsler on leidnud, et põhiseadusliku korra mõiste ei ole ega saagi olla üheselt määratletud. Õiguskantsler viitab sellele, et peamiselt mõistetakse põhiseadusliku korra all poliitilise ja sotsiaalse korra terviklikkust, lisaks viitab õiguskantsler seisukohale, et sõnapaar „põhiseaduslik kord“ tähendab olulisemaid põhiseaduslikke väärtusi, milleks on põhiseaduse üldpõhimõtted nagu vabadus, võrdsus, inimväärikus, demokraatia, sotsiaalne õigusrükk, võimude lahusus, ning põhiseaduslike institutsioonide olemasolu ja toimimine nende põhiollemuses ja suuremas ulatuses püsival⁵².

291. PS kommenteeritud väljaanne viitab, et mitmetes riikides hoidutakse eriti uuemal ajal mõiste „põhiseaduslik kord“ kasutamisest põhjusel, et selle sisu jääb liiga üldiseks. Tavaliselt mõistetakse selle all poliitilise ja sotsiaalse korra terviklikkust, sh PS kehtivust. Nii võib nimetada iseseisvust ja sõltumatust riigi olemasolu tunnustena ning PS üldpõhimõtteid (vabadus, võrdsus, demokraatia, sotsiaalne õigusrükk, võimude lahusus ja inimväärikus) riigi- ja ühiskonnakorralduse põhialustena.⁵³

292. Põhiseadusliku korra mõiste erineb avaliku korra mõistest. Ühtset arusaama nende mõistete vahelkorraldust aga pole. Enamasti mõistetakse aga avaliku korra mis tahes seaduslikkust, põhiseadusliku korra mõiste hõlmab riigi institutsioonide (riigivõimu) toimimist, olulisemate põhiõiguste tunnustamist ja inimväärikuse tunnustamist. Põhiseaduslik kord moodustab avaliku korra tuuma. Põhiseadusliku korra hulka kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid reguleerida.⁵⁴

⁵² Õiguskantsler Indrek Tederi ettekanne "Põhiseaduslik kord ja vähemused" Kaitsepolitsei 90. aastapäeva konverentsil. Internetis kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/indrek-tederi-ettekanne-pohiseaduslik-kord-ja-vahemused> (02.12.2012).

⁵³ PS kommenteeritud väljaanne, § 54, p 2. Internetis kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/> (25.11.2013).

⁵⁴ Samas, § 54, p 2.1.

293. Lisaks põhiseaduslikele väärtustele, tähendab „põhiseaduslik kord” põhiseaduslike institutsioonide püsivat olemasolu ja toimimist nende põhiolemuses ja suuremas ulatuses. Seega ei ole põhiseadusliku korra rikkumisega tegemist juhul, kui PS normidest kaldutakse kõrvale väiksemas, vaieldavamas osas või ka ainult ühekordselt, ohustamata PS normide toimimist edaspidi. Põhiseaduslik kord on riigi olemasolu seisukohalt tähtis.⁵⁵ Professor A.T. Kliimann leidis 1935. a-l, et põhiseaduslikuks korraks on selline kord mille järgi seadusandlus, haldus ja kohus normaalselt tavalises olustikus käitub. Lisaks tõi professor välja, et ohu kontseptsiooni ebakindlaid mõistelisi piirdeid on täiesti võimatu ligilähedaseltki fikseerida seadusandlikul teel, jättes selle otsustamise Riigivanema pädevusse.⁵⁶ Seega sidus professor Kliimann põhiseadusliku korra mõiste riigivõimu toimimise ning ka selle aluseks olevate demokraatlike põhiväärtuste õigusriigi tavapärase eksisteerimisega. Ühtlasi nõustus professor Kliimann, et põhiseadusliku korra mõiste ei saagi olla seaduse sõnas defineeritud, kuna see peab võimaldama riigi eksistentsi, põhiseaduse ning sellest tulenevate väärtuste kaitset läbi kõikide aegade. Põhiseaduslike mõistete defineerimine võib aga viia olukorda, kus mõni põhiõigus või väärtus jääb kaitseta, kuna definitsiooni andmise ajal ei osatud kõiki tekkivaid olukordi ette näha.

294. Erakorralise seisukorrana ei ole käsitatavad Korralduses sätestatud olukorrajeldustelt loodusõnnetused ja katastroofid või laialatuslikud nakkushaiguste levikud, kuna need sündmused võivad küll olla inimtekkelised, kuid ei ole ellu kutsutud tahtlikult, vaid on käsitletavad õnnetusjuhtumitena. Vastavalt § 87 p-le 8 kuulutab Vabariigi Valitsus sellistel juhtumitel välja eriolukorra.⁵⁷ Nimetatud seisukohta kinnitab ka Põhiseaduse Assamblee arutelusid sisaldav koguteos Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, mis viitab, et loodusõnnetuse või ränga radioaktiivse saastamise korral on erakorralise seisukorra väljakuulutamise ebakohane ning selle jaoks on eriolukorra instituit⁵⁸.

295. Eriolukorras võib küll samuti olla vajalik ulatuslikumalt isikute liikumisvabadust ja kogunemisvabadust piirata ning takistada täidesaatva riigivõimu kiire tegutsemise vastaseid häireid, samuti anda täidesaatvale riigivõimule kiiremaid võimalusi otsuste tegemiseks, mida tavapärasel olukorras tuleb lahendada teisiti. Ent erinevalt sellistest situatsioonidest, kus võib tegemist olla riigivõimu ebastabiilsuse ilmingutega ning tavapärase olukorra taastamiseks piisab otsuste tegemise kiirendamisest, on erakorralise seisukorra eelduseks laiemalt demokraatia või õigusriigi põhimõtete ohustatus. Sellises olukorras ei piisa korra saavutamiseks mõnele riigiorganile laiemate volituste andmisest või isikuvabaduse ja liikumisvabaduse piiramisest. Erakorralise seisukorra ajal on vajalik kõrvaldada ohtusid, mis on poliitilist laadi või lähtuvad inimgruppidest. Eriolukordades lähtuvad ohud isikutest harva ning ka sellisel juhul pigem teadmatusest. Seega tuleb erakorralise seisukorra ajal riigil tegutseda inimestest lähtuvate ohtude vastu ning piirangud põhiõigustele ja muudatused riigikorralduses on erinevad.⁵⁹

296. Mõistagi on võimalik ette kujutada ka situatsioone, kus põhiseaduslikku korda ohustav terroriakt pannakse toime läbi laialdase nakkushaiguse levitamise. Sellisel juhul on täidetud nii PS-st tulenev eriolukorra väljakuulutamise eeldus (nakkushaiguse leviku tõkestamise vajadus) kui ka erakorralise seisukorra väljakuulutamise eeldus (oht põhiseaduslikule korrale). Ka ErSS ja HOS ei piira mõlema üheaegset väljakuulutamist, vastupidi, HOS § 18 lg 5 sätestab eriolukorra väljakuulutamise võimaluse erakorralise seisukorra ajal. Mõlema

⁵⁵ Samas, § 48, p 21.

⁵⁶ Kliimann, A.T. Sisekaitse. Tartu, 1935, lk 99.

⁵⁷ Samas, § 129, p 2.

⁵⁸ Uluots, Ü. Põhiseadus ja Põhiseaduse assamblee. Koguteos. Juura 1997, lk 200.

⁵⁹ PS kommenteeritud väljaanne, § 129, p 2. Internetis kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/> (25.11.2013).

erikorra üheaegse väljakuulutamise võimalust tuleb nende erinevatest eesmärkidest lähtudes pidada põhjendatuks.⁶⁰

297. Erakorralise seisukorra ajal on vajalik kõrvaldada ohtusid, mis on poliitilist laadi või lähtuvad inimgruppidest. Seega tuleb erakorralise seisukorra ajal riigil tegutseda inimestest lähtuvate ohtude vastu ning piirangud põhiõigustele ja muudatused riigikorralduses on erinevad.⁶¹

298. Kuna PS § 130 lubab erakorralise seisukorra ajal piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi, on PS selline säte vaadeldav kui põhiseaduslikku korda ohustava tegevuse ulatuslikkuse mõõdupuu. Seda seetõttu, et iga konkreetne isikute põhiõiguste piirang peab olema proportsionaalne ähvardava ohuga⁶². Seega, kuna tavapäraselt on isikute põhiõigusi ja vabadusi võimalik piirata vaid seaduse alusel, siis erakorraline seisukord õigustab isikute põhiõiguste ja vabaduste täiendavat piiramist, mis tavapäraselt demokraatlikule õigusriigile omane pole. Järelikult peab oht põhiseaduslikule korrale olema sedavõrd ulatuslik, et see kaaluks üles üksikisikute ulatusliku põhiõiguste ja vabaduste piirangu, mis kaasneb erakorralise seisukorra väljakuulutamisega.

299. PS mõttes tähendab oht põhiseaduslikule korrale seega ohtu poliitilise ja sotsiaalse korra terviklikkusele, sealhulgas PS kehtivusele. Ohuna põhiseaduslikule korrale käsitletakse ka ohtu riigi iseseisvusele ja sõltumatusel ning PS üldpõhimõtetele riigi- ja ühiskonnakorralduse põhialustele. Põhiseadusliku korra hulka, mis võivad saada ohustatud, kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid reguleerida. Põhiseadusliku korra ohuks on demokraatia ja õigusriigi põhimõtete ohustatus, kus riigi eksistents kui selline on ohustatud.

300. Oht põhiseaduslikule korrale tuleneb tahtlikust või suunatud inimtegevusest ega saa seega sarnaselt eriolukorrale tuleneda loodusnähtustest ega hooletusest. Riigi põhiseadusliku korra ohustamine on üksikisiku või inimgrupi (sihi)teadlik tegevus.

301. Ohu erakordset intensiivsust rõhutab lisaks põhiõiguste ja vabaduste piiramisele ka erakorralise seisukorra väljakuulutamise menetlus, mis nõuab Vabariigi Presidendi või Vabariigi Peaministri ettepanekut ja Riigikogu vastavat otsust. Lisaks näitab erakorralise seisukorra tõsist olemust ka see, et erakorralise seisukorra ajal ei toimu valimisi.

302. Kokkuvõtlikult tuleb PS kontekstis pidada ohuks põhiseaduslikule korrale sellist inimtegevust, mis on suunatud riigivõimu püsimise ja toimimise või demokraatia või õigusriigi põhimõtete vastu. Oht põhiseaduslikule korrale mõjutab ühtlasi riigi julgeolekut ja võib seega viia põhiseadusliku korra mittepüsimiseni. Ohuna ei ole käsitletav ühekordne rikkumine, vaid ohust tulenevalt olema ohustatud PS normide toimimine edaspidi, st oht on ajaliselt pikk. Oluline põhiseaduslikku korda ohustava tegevuse mõõdupuu on ka isikute õiguste ja vabaduste piiramise vajadus: põhiseaduslikku korda ähvardav oht on sedavõrd suur, kui see kaalub üles isikute õiguste ja vabaduste ulatusliku piiramise.

(b) Erakorralise seisukorra seadusest tulenevad eeldused

303. Nagu eelnevalt viidatud, reguleerib erakorralise seisukorra korraldust ErSS. Nimetatud seaduse § 3 loetleb konkreetsed põhiseaduslikku korda ohustavad tegevused:

- 1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katset,
- 2) terroristlikku tegevust,
- 3) vägivaldaga seotud kollektiivset surveaktsiooni,

⁶⁰ Samas, § 129, p 2.

⁶¹ Samas, § 129, p 2.

⁶² Samas, § 130, p 2.

- 4) ulatuslikku vägivallega seotud isikugruppide vahelist konflikti,
- 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldset isoleerimist ning
- 6) vägivallega seotud pikaajalist massilist korratust.

304. Sisuliselt võib öelda, et ErSS §-s 3 loetletud tegevuste näol on eelnevalt käsitletud PS-st tulenevate abstraktsete ohuolukordade konkretiseeringud.

305. Erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks ErSSist lähtudes ei piisa vaid põhiseaduslikku korda ähvardava ohu olemasolust. Lisaks sellele on erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks oluline, et ohu kõrvaldamine ei ole võimalik ilma ErSSis sätestatud abinõusid rakendamata (ErSS § 2 lg 2). Üheks abinõuks on isikute õiguste ja vabaduste piiramine erakorralise seisukorra ajal. ErSS § 4 lg 1 sätestab loetelu isiku põhiõigustest ja vabadustest, mida on lubatud erakorralise seisukorra ajal piirata ning toob välja ka need põhiõigused ja vabadused, mille piiramist ei õigusta ka erakorralise seisukorra väljakuulutamine.

306. ErSS § 2 lg-st 2 viitab samuti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu püsivale olemusele, öeldes, et põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik ilma ErSSis sätestatud abinõusid rakendamata. Eelnev määratlus sisaldab endas aga viidet sellele, et enne erakorralise seisukorra väljakuulutamist peab olema ära kasutatud kõik teised võimalikud ohtu kõrvaldama suunatud meetmed. Järelikult peab oht olema ajaliselt ja ulatuslikult sedavõrd suur, et selle lahendamiseks ei ole enne erakorralise seisukorra väljakuulutamist piisanud hädaolukorra lahendamise meetmetest.

307. Kokkuvõttes on ErSSist tulenevalt põhiseadusliku korra ohuks selline tegevus, mis on seaduse §-s 3 loetletud ning sellest tegevusest tuleneva põhiseadusliku ohu kõrvaldamiseks on vajalik rakendada ErSSis sätestatud abinõusid (sh isikute põhiõiguste ja vabaduste ulatuslik piiramine). Kuna ohu kõrvaldamiseks läbi erakorralise seisukorra väljakuulutamise tuleneb vajadus piirata tavapäraselt ulatuslikumalt ka isikute põhiõigusi ja vabadusi peab ohu suurus üles kaaluma üksikisikute õiguste ja vabaduste piirangu.

308. Kuna PS-s sisalduvaid mõisteid ei saa sisustada muude õigusaktide kaudu⁶³, ei ole ErSSis sätestatud põhiseaduslikku korda ohustavate tegevuste nimekiri ammendav, kuivõrd mõiste „oht põhiseaduslikule korrale“ peab võimaldama kaitset riigivõimu püsimisele ja toimimisele ka siis, kui põhiseadusvastane tegevus ei ole ErSSis sätestatud.

4.2. Vahekokkuvõte

309. PS mõttes on ohuna põhiseaduslikule korrale käsitletav selline inimtegevus, mis on suunatud riigivõimu püsimise ja toimimise või demokraatia või õigusriigi põhimõtete vastu. Põhiseadusliku korra oht ohustab ühtlasi riigi julgeolekut ja võib seega viia põhiseadusliku korra mittepüsimiseni. Ohuna ei ole käsitletav ühekordne rikkumine, vaid ohust tulenevalt peab olema ohustatud PS normide toimimine edaspidi, st oht on ajaliselt pikk.

310. ErSS konkretiseerib eelnevalt toodud põhiseadusliku korda ohustavat tegevust konkreetsete tegevuste loeteluga, pidades ohuks põhiseaduslikule korrale järgmisi tegevusi:

- 1) Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsed,
- 2) terroristlikku tegevust,
- 3) vägivallega seotud kollektiivset surveaktsiooni,
- 4) ulatuslikku vägivallega seotud isikugruppide vahelist konflikti,
- 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldset isoleerimist ning
- 6) vägivallega seotud pikaajalist massilist korratust.

⁶³ RKPJK 3-4-1-17-08, p 32.

311. Kuna PS mõttes põhiseaduslikku korda ohustava tegevuse tõlgendus langeb kokku ErSSis sätestatud ohuna käsitletavate tegevustega, seisneb oht põhiseaduslikule korrale PS mõttes ErSSis nimetatud põhiseadusliku korra vastu suunatud tegevustes.

312. Erakorralise seisukorra tekkimiseks peab seega olema üheaegselt täidetud kolm erinevat tingimust:

- 1) põhiseaduslik kord (riigivõimu püsimine ja toimimine või demokraatia või õigusriigi põhimõtted) peab olema ohustatud;
- 2) oht lähtub üksikisiku või inimgrupi tegevusest ning
- 3) põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik ilma ErSS-s sätestatud abinõusid rakendamata.

313. Põhiseadusliku korra oht tuleneb inimtegevusest ega saa seega sarnaselt eriolukorrale tuleneda loodusnähtustest ega hooletusest. Riigi põhiseadusliku korra ohustamine on üksikisiku või inimgrupi (sihi)teadlik tegevus.

4.3. Olukordade hindamise meetodika

314. Nagu eelnevalt välja toodud, tuleb hädaolukorra erakorraliseks seisukorraks eskaleerumise võimaluse hindamiseks lähtuda kolmest kriteeriumist, mis peavad olema üheaegselt täidetud:

- 1) põhiseaduslik kord (riigivõimu püsimine ja toimimine või demokraatia või õigusriigi põhimõtted) peab olema ohustatud;
- 2) oht lähtub üksikisiku või inimgrupi tegevusest ning
- 3) põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik ilma ErSS-s sätestatud abinõusid rakendamata.

315. Järgnevalt toome välja iga kriteeriumi sisulised eeldused.

4.3.1. Põhiseadusliku korra ohustatus

316. Põhiseadusliku korra olemust avasime käesoleva analüüsi punktides 290-291. Kokkuvõtlikult moodustab põhiseaduslik kord avaliku korra tuuma. Põhiseadusliku korra hulka kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid reguleerida.⁶⁴ Seega, kui tegevus ohustab neid avalikku korda tagavate normide toimimist, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid reguleerida, on tegemist ohuga põhiseaduslikule korrale. Põhiseadusliku korra oht ohustab ühtlasi riigi julgeolekut ja võib seega viia põhiseadusliku korra mittepüsimiseni. PS mõttes tähendab oht põhiseaduslikule korrale seega ohtu poliitilise ja sotsiaalse korra terviklikkusele, sealhulgas PS kehtivusele. Ohuna põhiseaduslikule korrale käsitletakse ka ohtu riigi iseseisvusele ja sõltumatusele ning PS üldpõhimõtetele riigi- ja ühiskonnakorralduse põhialustele.

317. Oht põhiseaduslikule korrale tuleneb ErSSis nimetatud põhiseadusliku korra vastu suunatud tegevustest. Nagu öeldud, peavad ohustatud olema riigivõimu püsimine ja toimimine või demokraatia või õigusriigi põhimõtted.

318. Tegevused, mida ErSSis loetakse põhiseaduslikku korda ohustavaks, on järgnevad:

- 1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest;
- 2) terroristlikust tegevusest;
- 3) vägivaldse seotud kollektiivsest surveaktsioonist;
- 4) ulatuslikust vägivaldse seotud isikugruppide vahelisest konfliktist;

⁶⁴ Samas, § 54, p 2.1.

- 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest;
- 6) vägivallaga seotud pikaajalistest massilistest korratustest.

319. Siinkohal on terroristliku tegevuse puhul oluline välja tuua, et kui mõni Korralduses nimetatud hädaolukord on tekitatud tahtlikult, on igal juhul tegemist erakorralise seisukorra väljakuulutamise eelduseks oleva hädaolukorraga. Seda seetõttu, et Korralduses kirjeldatud hädaolukord, mis tavaliselt tekib õnnetuse või muude halbade juhusete kokkulangemisel, on ellu kutsutud tahtlikult.

4.3.2. Ohu lähtumine üksikisiku või inimgrupi tegevusest

320. Erakorralise seisukorra ajal on vajalik kõrvaldada ohtusid, mis on poliitilist laadi või lähtuvad inimgruppidest. Seega tuleb erakorralise seisukorra ajal riigil tegutseda inimestest lähtuvate ohtude vastu ning piirangud põhiõigustele ja muudatused riigikorralduses on erinevad.⁶⁵ Loodusõnnetusest või muust tahtmatult tekkinud õnnetusjuhtum ei ole sündmus, mis saaks olla erakorralise seisukorra aluseks.

4.3.3. Põhiseadusliku korda ähvardava ohu kõrvaldamise meetmed

321. Kui luua paralleeli eriolukorraga, on erakorralise seisukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed oluliselt intensiivsemalt isikute põhiõigusi riivavad. Erakorralise seisukorra puhul on lubatud järgmiste põhiõiguste piiramine:

- 1) õigust vabale eneseteostusele;
- 2) õigust vabadusele ja isikupuutumatusse;
- 3) õigust vabalt valida tegevusala, elukutset või töökohta;
- 4) õigust vabalt tegutseda erakondades ja mõnda liiki mittetulundusühingutes;
- 5) õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada;
- 6) õigust kodu puutumatusse;
- 7) õigust vabalt liikuda ja elukohta valida;
- 8) õigust lahkuda Eestist ja asuda Eestisse;
- 9) õigust posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele;
- 10) õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni;
- 11) õigust tutvuda seaduses sätestatud korras riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse organites ning riigi ja kohaliku omavalitsuse arhiivides hoitavate andmetega;
- 12) õigust vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil;
- 13) õigust ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada.

322. Meetmed, millega eelnevalt nimetatud põhiõigusi piirata on lubatud, on erakorralise seisukorra ajal järgmised:

- 1) riigi valitsusasutuse õigusakti ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti täitmise peatamine, teatades sellest viivitamatult õiguskantslerile;
- 2) Eestisse sisse- ja väljasõitmisel piirangute kehtestamine;
- 3) politseitunni kehtestamine – keeld kindlaksmääratud ajavahemikul viibida tänavatel ja muudes avalikes kohtades ilma selleks eraldi väljaantava läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita;

⁶⁵ Samas, § 129, p 2.

- 4) dokumentide liikide kehtestamine, 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) streikide ja töösulgude korraldamise keelamine;
- 6) koosolekute, demonstratsioonide ja pikettide korraldamise ning muude avalikes kohtades isikute kogunemiste keelamine;
- 7) massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamise keelamine;
- 8) raadio- ja teleaadete edastamise ning ajakirjandusväljaannete väljaandmise peatamine;
- 9) massiteabevahendite valdajate kohustamine edastatud raadio- ja teleaadete salvestuste säilitamiseks erakorralise seisukorra lõppemiseni;
- 10) Riigikogule erakorralise seisukorra lisaelarve eelnõu esitamine;
- 11) relvade, mürkainete ja alkohoolsete jookide müügi piiramine või keelamine;
- 12) toiduainete müügi erikorra kehtestamine;
- 13) mootorikütuse müügi erikorra kehtestamine;
- 14) sidevahendite kasutamisele piirangute kehtestamine;
- 15) transpordivahendite liikumisele piirangute kehtestamine;
- 16) valitsusasutustel ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise keelamine;
- 17) massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teadete massiteabevahendites kohustuslikuks avaldamiseks esitamine.

323. Kui üksikisikute või grupi tegevusest tuleneva põhiseaduslikku korda ohustava olukorra kõrvaldamine ilma eelnevalt nimetatud meetmete rakendamiseta ei ole võimalik, on tegemist erakorralise seisukorraga.

324. Siiski tuleb rõhutada, et kuna erakorralist seisukorda ei ole võimalik välja kuulutada riigi üksikus osas, vaid riigis tervikuna, peab sellise massilise korratuse mõju olema üleriiklik ning õigustama erakorralise seisukorra kehtestamisest tulenevaid üksikisikute põhiõiguste ja vabaduste piiranguid. Näiteks võinuks 2007. a sündmuste olulise laienemise korral välja kujuneda olukord, mis võimaldanuks/vajanuks erakorralise seisukorra väljakuulutamist. 2007. a aprillis ja mais Eestis leidis aset üks tõsisem massiliste korratuste sündmuste ahel Tallinnas ja Ida-Virumaal (Narva, Sillamäe, Jõhvi, Kohtla-Järve linn), kus politsei pidi sekkuma avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamiseks. Lätis ja Leedus leidsid majandussurutisest tingitud massilised korratused aset 2009. aastal, kuid Eestis majandussurutis, tööpuuduse kasv ja riigieelarvelised kärped massilisi korratusi või isegi selle vahetut ohtu ei põhjustanud .

4.3.4. Näited

325. Nagu eriolukorra ja hädaolukorra puhul, on ka erakorralised seisukorrad alati unikaalsed, mistõttu ei ole võimalik üheselt ja ammendavalt määratleda, millised olukorrad on igal juhul erakorralise seisukorra aluseks ning millised mitte. Hädaolukorra eskaleerumine eriolukorraks sõltub alati valitsevatest asjaoludest ning sellest, kas on täidetud järgmised tingimused. Kas olukorrast tuleneb oht Eesti põhiseaduslikule korrale, kas oht tuleneb üksikisikust või inimgrupi tegevusest ning kas põhiseaduslikku korda ähvardava ohtu kõrvaldamiseks on vajalik rakendada ErSSis sätestatud meetmeid.

(a) *Massiline korratus*

(i) Põhiseadusliku korra ohustatus

326. Korralduses antud kirjelduse kohaselt käsitletakse massilist korratust kui paljusid inimesi hõlmav avaliku korra raske rikkumist, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses (muu hulgas häired avaliku korra tagamise toimimises, päästetöö toimimises, hädaabiteadete menetlemise toimimises, kiirabi toimimises).

327. Oht põhiseaduslikule korrale seisneb PS mõttes ErSSis nimetatud põhiseadusliku korra vastu suunatud tegevustes. Ohustatud peab olema riigivõimu püsimine ja toimimine või demokraatia või õigusriigi põhimõtted. Massilise korratuse puhul seisneb oht põhiseaduslikule korrale riigivõimu toimimise ohustatuses ning rasketel asjaoludel isegi riigivõimu püsimise ohustatuses.

(ii) Ohu lähtumine üksikisiku või inimgrupi tegevusest

328. Massilise korratuse puhul tuleneb oht inimgrupi tegevusest, mistõttu on nimetatud eeldus täidetud.

(iii) Põhiseadusliku korda ähvardava ohu kõrvaldamise meetmed

329. Kuna ohu kõrvaldamiseks võib eriseadustes sätestatud tava- või hädaolukorra meetmetest jääda väheks, võib lähtuvalt asjaoludest olla õigustatud erakorralise seisukorra meetmete rakendamine. Näiteks võib olla vajalik nn politseitunni kehtestamine, lubatud dokumendiliikide määratlemine, relvade või alkoholi müügi keelamine või toidukaupade müügi erikorra kehtestamine jne.

330. Seega on massilisel korratusel hädaolukorrana erakorralise seisukorra tunnused ning võib eskaleeruda erakorraliseks seisukorraks.

(b) *Suurõnnetus ohtlike kemikaale käitlevas ettevõttes või muus tööstus- või laohoones*

(i) Põhiseadusliku korra ohustatus

331. Kuna tegemist on õnnetusjuhtumiga, siis ei ole põhiseaduslik kord läbi selle õnnetuse ohustatud. Ohustatud ei ole riigikorra püsimine, toimimine ega demokraati või õigusriigi põhimõtted.

(ii) Ohu lähtumine üksikisiku või inimgrupi tegevusest

332. Kuna tegemist on õnnetusjuhtumiga, siis ei ole tegemist sündmusega, mis on tahtlikult üksikisiku või inimgrupi poolt tekitatud.

(iii) Põhiseadusliku korda ähvardava ohu kõrvaldamise meetmed

333. Kuna põhiseaduslik kord ei ole ohustatud ning oht ei lähtu üksikisikust ega inimgrupi tegevusest, siis puudub ka vajadus erakorralise seisukorra lahendamise meetmete rakendamiseks.

4.4. Kokkuvõte

334. Erakorraliseks seisukorraks võib Korralduses nimetatud hädaolukordadest Korralduses väljatoodud asjaoludest lähtuvalt eskaleeruda massilisest korratusest tekkinud hädaolukord. Teiste hädaolukordade puhul puuduvad otsesed erakorralise seisukorra väljakuulutamise eelduseks olevad põhiseadusliku korra ohu tunnused: tegemist ei ole kas inimtegevusest

tuleneva hädaolukorraga ja/või ei kvalifitseeru tegevus ErSS §-s 3 sätestatud loetelu alla. Seda juhul, kui tegemist ei ole tahtlikult põhjustatud hädaolukorraga. Kui hädaolukorra aluseks olevad sündmused on põhjustatud tahtlikult ning kujutavad endast ohtu põhiseaduslikule korrale, on sellisel hädaolukorral selged erakorralise seisukorra tunnused.

5. HÄDAOLUKORRA JA ERIOLUKORRA ÜHENDAMISE POSITIIVSED JA NEGATIIVSED MÕJUD

335. Järgnevalt analüüsime eri- ja hädaolukorra ühendamise positiivseid ning negatiivseid mõjusid. Eri- ja hädaolukorra ühendamise all mõistame käesolevas analüüsis olukorda, kus eri- ja hädaolukorra vaheline mõttelise eraldatuse tulemusel tõstetakse hädaolukord eriolukorra tasemele.

5.1. Ühendamise positiivsed mõjud

5.1.1. Õigusselgus

336. Õigusselguse põhimõte tuleneb PS § 13 lg-st 2 ja keelab riigivõimu omavoli, st tagab, et üksikisikul on võimalik riigiorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.⁶⁶

337. Riigikohus on leidnud, et „põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igäühe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igäühe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.“⁶⁷

338. Siinkohal kordame kriisireguleerimisvaldkonna juriidilises analüüsis esitatud järeldust, mille kohaselt peavad hädaolukordade lahendamisel osalevate asutuste kui ka juhtivasutuse volitused nii eraõiguslike isikute kui ka teiste asutuste suhtes olema piisavalt määratletud ehk kooskõlas õigusselguse põhimõttega⁶⁸. Kuigi õigusselguse põhimõte ei laiene halduskandja sisesele tegevusele, võivad üksikisikute õigused jääda kaitseta, kui ei ole selgelt määratletud, millises olukorras võib üksikisik eeldada, et ta peab alluma teatud meetmete rakendamisele, mis riivavad tema põhiõigusi. Lähtuvalt õigusselguse põhimõttest peaksid kõik seadused olema sõnastatud selliselt, et keskmine mõistlik isik on võimeline neid mõistma.

339. Arvestades eeltoodut, kannaks eri- ja hädaolukorra ühendamine kindlasti õigusselguse suurendamise eesmärki. Kuna häda- ja eriolukorra lahendamise meetmed on kehtivas õiguses erinevad, looks olukordade ühendamine meetmete kohaldamise osas suurema selguse. Kokkuvõtteks oleks eri- ja hädaolukorra ühendamise positiivseks mõjuks õigusselgus, mis tagaks ühtse arusaamise eri- ja hädaolukorra juhtimisstruktuurist ning sellega kaasnevast meetmete rakendamise õigusest.

⁶⁶ PS kommenteeritud väljaanne, § 10, p 3.4.3.1. Internetis kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/> (30.01.2014).

⁶⁷ RKPJK 3-4-1-3-96, p I.

⁶⁸ Sorainen. Kriisireguleerimise valdkonna juriidiline analüüs, 2013, lk 34, p 139.

5.1.2. Efektiivne haldus

340. Kuigi, nagu eelnevalt välja toodud, ei laiene õigusselguse põhimõtte halduse enda sisesuhetele, vaid omab mõju üksikisiku suhtes riigiga, pakuks eri- ja hädaolukorra ühendamine positiivse tagajärje läbi selle, et ka haldussisesed suhted on selgemad ning arusaadavamad. See väldib olukordade juhtimisel pädevuse jaotumise hägustumist või ebaselgust meetmete osas, mida antud olukorras on õigus rakendada.

341. Näiteks viitas ka 2013. a Tartus toimunud kriisireguleerimise õppuse „Eriolukord Tartus“ hindamisraport, mis tõi ühe lõppjärgeldusena välja, et eriolukorra töödejuhi tegutsemisest nähtus, et puudus ühtne arusaam sellest, milliseid meetmeid tal eriolukorra töödejuhina on võimalik eriolukorra lahendamiseks rakendada. Samuti viitas raport, et eriolukorra lahendamisele oleks vajalik kaasata õigusnõustajaid.

342. Enne õigusnõustaja kaasamist olukorra lahendamisele, on vajalik analüüsida regulatsioonide õigusselgust ning teisalt põhjusi, mille tõttu tekkis õppusel ebaselgus HOS-st tulenevate meetmete rakendamisel. Viidatud Tartu õppusest nähtus ka see, et olukorras, kus eri- ja hädaolukorra meetmed oleksid seaduse tasandil ühendatud, oleks võimalik juhtimistasandite sujuv ühendamine, mis omakorda väldiks segadust juhtimistasandite ning ülesannete jaotumises.

343. See viiks efektiivsema juhtimiseni seeläbi, et juhtidel on võimalik aru saada, millised on olukorra juhtimisele seadusest tulenevad eeldused ning meetmed, mida olukorra lahendamiseks kasutada on lubatud.

5.2. Ühendamise negatiivsed mõjud

344. Eelnevalt läbiviidud analüüsist (p 77 jj) nähtus, et eriolukorra lahendamisel rakendatavad meetmed on isikute põhiõigusi intensiivselt riivavad.

5.2.1. Põhiõiguste tõhus kaitse

345. Analüüsi tulemusena jõudsiime järeldusele, et häda- ja eriolukorra jätkuv eristamine hädaolukorra seaduses on põhjendatud, kuna erinevate olukordade lahendamiseks rakendatavad meetmed riivavad isikute põhiõigusi erineva intensiivsuseastmega. Eriolukorra lahendamiseks rakendatavad meetmed on isikute põhiõiguste riivamisel oluliselt intensiivsemad. Põhiseaduse §§-de 11 ja 13 koostoimest tuleneb nõue, et mida intensiivsem on põhiõigustesse sekkumine (nii ajaliselt kui ulatuselt), seda kõrgem peab olema otsustustasand.

346. Põhiseadus võimaldab mitmeid põhiõigusi, näiteks põhiseaduse §§-s 29 ja 34 nimetatud põhiõigusi piirata loodusõnnetuse või katastroofi korral ning nakkushaiguse tõkestamiseks. Eelnevast järeldub, et põhiõiguste ulatuslik piiramine on lubatud vaid põhiseaduse § 87 p 8 alusel väljakuulutatud eriolukorras. Eriolukorra lahendamiseks rakendatavad põhiõigusi piiravad meetmed peavad olema tasakaalus tõrjutava ohu või kõrvaldatava kahjuga. Juhul kui eriolukordadena edaspidi käsitleda mitmeid hädaolukordasid, võib sellega kaasneda põhiõiguste eaproporsionaalne piiramine, mis oleks vastuolus põhiseaduse §§-ga 11 ja 13.

347. Kui eeldada, et häda- ja eriolukordi ühendataks valikuliselt, st valitakse välja teatud hulk hädaolukordi, mis eriolukorraga ühendatakse ning teatud osa jäetakse muutmata, ei ole taas tagatud õigusselguse põhimõtte ega ka põhiõiguste tõhus kaitse. Valikuline ühendamine looks olukorra, kus puuduks selge piir selle vahel, millal hädaolukord on käsitletav eriolukorrana ning millal mitte. Selliselt ei ole aga tagatud üksikisikute õigus riigivõimu tegevuse ettenähtavusele, mis ei ole lubatav. Arvestades eriolukorras rakendatavate meetmete üksikisikute põhiõigusi intensiivselt riivavat olemust, peab üksikisikutel olema võimalik

prognoosida, millal sellised meetmed kasutusele võetakse. Teisalt peab ka haldussiseselt olema selge, kuidas toimub olukordade üleminek ning kus asuvad võimuvolituste piirid.

5.2.2. Riigivõimu tõhus toimimine

348. Hädaolukordade ja eriolukordade ühendamise vastu räägib ka põhiseaduse preambulist tulenev riigivõimu kohustus tõhusalt kaitsta sisemist ja välimist rahu. Tõhusaks ei saa pidada lahendust, kus Vabariigi Valitsus peab PS § 87 p 8 alusel eriolukorda välja kuulutades reageerima ohtudele, mis oma mõjust tulenevalt ei vaja riiklikku juhtimist ega põhiõiguste ulatuslikku piiramist.

349. Eri- ja hädaolukorra ühendamine tähendaks seda, et teatud hädaolukorrad kvalifitseeruksid igakordselt eriolukorrana, mis tähendab, et eriolukorra väljakuulutamisel ei võetaks enam arvesse iga eriolukorra aluseks oleva hädaolukorra raskust ja tagajärgi. Seeläbi eksisteerib oht ülereageerimisele, mis läheb vastuollu PS §-st 13 tuleneva efektiivse kaitse põhimõttega.

350. Ühtlasi viitab eri- ja hädaolukorra seaduse tasandil eristamisele tavale ka rahvusvaheline praktika. Näiteks nimetab Läti tsiviilkaitse seadus, et kui katastroofi ulatuse tõttu on vajalik piirata üksik- ja juriidiliste isikute õigusi ja vabadusi, võib välja kuulutada eriolukorra. Samasugust mudelit rakendab ka Itaalia, kus sarnaselt Eestile kuulutab eriolukorra välja vabariigi valitsus, mille järgselt on eriolukorra lahendajatel õigus rakendada erakordseid meetmeid, mis riivavad intensiivselt isikute põhiõigusi.

351. Nimetatud praktikast erineb Saksamaa näide, mille puhul on katastroofi seisukorra (erialukorra) kindlaks tegemise ning lõpu konstateerimise õigus iga liidumaa tsiviilkaitse ametil, kes lähtuvalt sellest aktiveerib hädaolukorra lahendamiseks vajaliku käsuliini⁶⁹. Saksamaa regulatsioon ei ole aga eri- ja hädaolukorra meetmete ühendamise analüüsi alusena kohane näide, sest Saksamaa tsiviilkaitse on Eesti tsiviilkaitse mudelist üles ehitatud erinevalt. Lähtuvalt iga liidumaa tsiviilkaitse seadusest vastutavad tsiviilkaitse eest vallad, linnad, maakonnad iseseisvalt. Seetõttu ei ole võimalik Saksamaa näidet Eestile eeskujuks võtta.

352. Tulenevalt sellest, et meie hinnangul ei ole eri- ja hädaolukorra ühendamine eelnevalt toodud argumentidel põhjendatud, viitame, et eraldi oleks vajalik analüüsida seda, millised on erinevused häda- ja tavaolukorra vahel ning kas on põhjust häda- ja tavaolukorra ühendamiseks tavaolukorra tasemele. Käesolevas analüüsis järeldus, et tava- ja hädaolukorra tunnused analüüsi lisas 2 toodud osas on suurel määral kattuvad.

Lugupidamisega

Allar Jõks
Vandeadvokaat

Kadri Härginen
Advokaat

⁶⁹ Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz, § 20. Internetis kättesaadav: http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/RechtsgrundlagenBundeslaender/NI/KatSG.pdf?__blob=publicationFile (13.12.2013).

LISA 1

HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE MEETMETE VÕRDLUK

| | Meede | Juhtivasutus | | | | | | | |
|----|---|---------------------|--------------------------------|------------------|---|-----|--|-----------|--|
| | | PÄA | PPA | Terviseamet | KAPO | RIA | Keskkonna- amet | Lennuamet | VTA |
| 1. | Teavitamine | + (PäästeS § 14) | + (PPVS § 7 ¹²) | + (NETS § 18) | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ¹²) | - | + (KiS § 54 lg 1 p 4 ja 2; § 57 lg 1) | - | + (LTTS § 32 ¹ lg 3; § 53 lg 3) |
| 2. | Ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine | + (PäästeS § 15) | + (PPVS § 7 ¹³) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ¹³) | - | - | - | - |
| 3. | Ohu tõrjumine või korrariikumise kõrvaldamine | - | + (PPVS § 7 ¹⁴) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ¹⁴) | - | - | - | - |
| 4. | Küsitlemine ja dokumentide nõudmine | + (PäästeS § 17) | + (PPVS § 7 ¹⁶) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ¹⁶) | - | - | - | - |
| 5. | Isiku sundtoomine | - | + (PPVS § 7 ¹⁷) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ¹⁷) | - | - | - | - |
| 6. | Isikusamasuse | + | + | - | + | - | - | - | - |

| | | | | | | | | | |
|-----|----------------------------------|---------------------|---|---------------------------|--|---|-------------------------------------|---|---|
| | tuvastamine | (PäästeS § 18) | (PPVS § 7 ¹⁸ ja 7 ¹⁹) | | (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ¹⁸ ja 7 ¹⁹) | | | | |
| 7. | Viibimiskeeld | + (PäästeS § 22) | + (PPVS § 7 ³¹) | + (NETS § 27 ja 28) | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³¹) | - | + (KiS § 54 lg 1 p 2 ja lg 2) | - | + (LTTS § 453 lg 1 p 2 ja 46 lg 1 p 1) |
| 8. | Sõiduki peatamine | - | + (PPVS § 7 ³²) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³²) | - | - | - | - |
| 9. | Isiku kinnipidamine | - | + (PPVS § 7 ³³) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³³) | - | - | - | - |
| 10. | Isiku läbivaatus | - | + (PPVS § 7 ³⁵) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³⁵) | - | - | - | - |
| 11. | Turvakontroll | - | + (PPVS § 7 ³⁴) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³⁴) | - | - | - | - |
| 11. | Valdusesse sisenemine | + (PäästeS § 23) | + (PPVS § 7 ³⁷) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³⁷) | - | - | - | - |
| 13. | Valduse läbivaatus | + (PäästeS § 23) | + (PPVS § 7 ³⁸) | - | + (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³⁸) | - | - | - | - |

| | | | | | | | | | |
|-----|--|------------------------|---------------------------|---|--|---|---|---|---|
| 14. | Vallasasja läbivaatus | - | + | - | + | - | - | - | - |
| | | | (PPVS § 7 ³⁶) | | (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³⁶) | | | | |
| 15. | Vallasasja hoiulevõtmine | - | + | - | + | - | - | - | - |
| | | | (PPVS § 7 ³⁹) | | (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 7 ³⁹) | | | | |
| 16. | Vahetu sunni kasutamine | + | + | - | + | - | - | - | - |
| | | (PäästeS 28) | (PPVS § 30) | | (JAS § 21 koosmõjus PPVS § 30) | | | | |
| 17. | Käeraudade, jalaraudade või sidumisvahendi kasutamine | - | + | - | - | - | - | - | - |
| | | | (PPVS § 32) | | | | | | |
| 18. | Veekahuri kasutamine | - | + | - | - | - | - | - | - |
| | | | (PPVS § 32 ¹) | | | | | | |
| 19. | Elektrišokirelva kasutamine | - | + | - | - | - | - | - | - |
| | | | (PPVS § 32 ²) | | | | | | |
| 20. | Tulirelva kasutamine | + | + | - | + | - | - | - | - |
| | | (PäästeS § 25 lg 1) | (PPVS § 32 ³) | | (JAS § 35) | | | | |
| 21. | Isiku, asutuse ja organi teesklemine | - | - | - | + | - | - | - | - |
| | | | | | (JAS § 23) | | | | |
| 22. | Sõnumi saladuse õiguse piiramine | - | - | - | + | - | - | - | - |
| | | | | | (JAS § 25) | | | | |
| 23. | Kodu, perekonna- või eraelu puutumatus õiguse piiramine | - | - | - | + | - | - | - | - |
| | | | | | (JAS § 26) | | | | |
| 24. | Teabe varjatud | - | - | - | + | - | - | - | - |

| | kogumine | | | | (JAS § 28) | | | | |
|-----|--|-------------------------|----------------------|---|------------|---|---|-------------------|---|
| 25. | Avaliku koosoleku keelamine | - | + (AvKS § 8 lg 7) | - | - | - | - | - | - |
| 26. | Isiku rakendamise tööle | + (PäästeS § 19) | - | - | - | - | - | - | - |
| 27. | Asja sundkasutusse võtmine | + (PäästeS § 20) | - | - | - | - | - | - | - |
| 28. | Raadioside piiramine | + (PäästeS § 16) | - | - | - | - | - | - | - |
| 29. | Lammutus- ja kaevetöö, raie ja tõkestustule tegemine ning kraavide, ojade ja jõgede tõkestamine | + (PäästeS § 21) | - | - | - | - | - | - | - |
| 30. | Õhusõiduki sundmaandamine | - | - | - | - | - | - | + (LennS § 52) | - |
| 31. | Kas juhtasutusel on õigus anda korraldusi kaasatud asutustele | + (PäästeS § 6 lg 4) | - | - | - | - | - | - | - |

LISA 2

HÄDAOLUKORRA ÜLEMINEK ERIOLUKORRAKS

| TUNNUSED \ OLUKORRA LIIK | | TAVAOLUKORD | HÄDAOLUKORD | ERIOLUKORD |
|---------------------------------|--|-------------|----------------------------|--|
| SUUR KAHJU | Inimelude kaotus <u>või</u> | + | Jah | Jah |
| | Suur oht inimeludele <u>või</u> | | Ei | Jah |
| | Suur materiaalne <u>või</u> | | Jah | Jah |
| | Suur keskkonna kahju <u>või</u> | | Ei | Jah |
| | Ulatuslikud häired elutähtsa teenuse toimepidevuses | | Ei | Jah |
| INTENSIIVNE PÕHIÕIGUSTE PIIRANG | Piirangute kestus ja | - | Marginaalne | Lühiajaline |
| | Hõlmatud isikute ring | | Marginaalne | Vähesel hulgal isikuid |
| | Piiratava põhiõiguse olemus (kas riive on hüvitatav või mitte) | | Puudub | Nii hüvitatav kui hüvitamatu |
| | HOSist tulenevate eriolukorra meetmete üle otsustamine | | Ei | Ei |
| | Meetmete rakendamise eesmärk | | Tagajärgede likvideerimine | Tagajärgede likvideerimine ja/või ohu ennetamine |