2.1.6. Euroopa Liidu õigusest kõrvalekaldumine ja siseturu kaitse

Üldjuhul peab ka erakorralise ja sõjaseisukorra või muu sellise erakorralise olukorra ajal järgima EL-i õigust. Kui Eestis kuulutatakse välja sõjaolukord või erakorraline seisukord, ei tähenda see, et Eesti ei peaks enam järgima EL-i õiguses sätestatud nõudeid. Sellegipoolest võib riigi julgeoleku kaitsmine olla piisav põhjendus EL-i õigusest kõrvale kaldumiseks. Seda on täpsemalt käsitletud Justiitsministeeriumi tellitud analüüsis[7], mis lühidalt ütleb järgmist: EL-i aluslepingud (s.o Euroopa Liidu leping ning Euroopa Liidu toimimise leping) eeldavad üldiselt, et EL-i õiguse nõudeid järgitakse ka siis, kui riigis on kriisiolukord või kehtib erikord. Kui Eesti riigi julgeolek on ohus, peab riik tegema ohu tõrjumisel kõik selleks, et kohaldatavad meetmed ei rikuks EL-i õigust ega kahjustaks siseturgu.

Siiski on selge, et praktikas võib olla vaja rakendada meetmeid, mis siseturgu kahjustavad. Näiteks piirata kaupade kättesaadavust, kehtestada piirikontrolli või tavapärasest erinevaid nõudeid teenuseosutajatele jne. EL-i õigusest kõrvalekaldumist võib liikmesriik põhimõtteliselt

õigustada sellega, et on vaja tagada avalik kord või riiklik julgeolek. Selleks on kaks võimalust: EL-i õigusest kõrvalekaldumist on reguleeritud EL-i teiseses õiguses või liikmesriik tugineb otse aluslepingutele.

Esimene võimalus tähendab seda, et EL-i direktiivis või määruses, mis konkreetset küsimust reguleerib, on reguleeritud muu hulgas see, kas ja kuidas võib riigi julgeoleku huvides direktiivis või määruses sätestatud nõuetest kõrvale kalduda. Selliseid õigusakte ei ole palju, aga neid siiski leidub. Näiteks on see reguleeritud audiovisuaalsete meediateenuste puhul, mille direktiivis sätestatakse üldine nõue, et liikmesriik peab tagama teistest liikmesriikidest pärinevate audiovisuaalmeedia teenuste vastuvõtmise vabaduse, kuid võib rakendada piiravaid meetmeid, kui see on vajalik avaliku julgeoleku tagamiseks.

Teine võimalus tähendab seda, et liikmesriik õigustab EL-i õigusest kõrvalekaldumist, tuginedes otse aluslepingu sättele. Näiteks võib liikmesriik kehtestada impordipiiranguid, kui see on vajalik julgeoleku tagamiseks, ning õigustada seda, tuginedes Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklile 36. Aluslepingutest leiab sätteid, kus käsitletakse nõuetest kõrvalekaldumist juhul, kui see on vajalik riigi julgeoleku tagamiseks. Lisaks võib tugineda ELTL-i artiklile 4, kus sätestatakse üldine EL-i ning liikmesriikide pädevuse jaotus. Viidatud artikli lg 2 järgi austab EL riigi põhifunktsioone, sh riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist ning riigi julgeolek on liikmesriikide ainuvastutus. Artiklit võib tõlgendada nii, et liikmesriik võib kehtestada erandeid oma julgeoleku tagamiseks, sest riigi julgeoleku tagamine on liikmesriigi ülesanne. Siiski peab erandite kehtestamisel jälgima, et need oleksid proportsionaalsed ega põhjustaks meelevaldset ebavõrdset kohtlemist.

Kui liikmesriik soovib rakendada meetmeid, mis lähevad vastuollu EL-i õigusega (tuginedes seejuures kas teiseses õiguses või aluslepingutes sätestatud alusele), ning sellised meetmed võivad kahjustada siseturu toimimist, peab ELTL-i artikli 347 järgi konsulteerima teiste liikmesriikidega. Täpsemalt on artikkel 347 sõnastatud nii: „Liikmesriigid konsulteerivad omavahel, et astuda koos vajalikke samme,

selleks et takistada siseturu toimimise kahjustamist meetmete tõttu, mida mõni liikmesriik võib olla sunnitud tarvitusele võtma tõsiste õiguskorda kahjustada võivate riigisiseste häirete puhul, sõja või endas sõjaohtu kätkeva tõsise rahvusvahelise pinge korral või selleks, et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi.”

Selliseid konsultatsioone ei peaks pidama mitte riikide vahel, vaid EL-i institutsioonide, nt EL-i nõukogu kaudu.

Lisaks on ELTL-i artikli 348 esimeses lauses sätestatud: „Kui artiklites 346 ja 347 märgitud asjaoludel võetud meetmetest tulenevalt kahjustatakse konkurentsitingimusi siseturul, uurib komisjon koos asjaomase riigiga, kuidas viia meetmed vastavusse aluslepingutes sätestatud eeskirjadega.”

Sellest artiklist järeldub, et lisaks nõukogule on vaja teavitada ka Euroopa Komisjoni, sest artikli rakendamise eeldus on komisjoni teadlikkus asjaoludest.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse KORKS-is, et kui kriisiolukorra ajal on vaja rakendada meetmeid, mis võivad kahjustada siseturu toimimist ELTL-i artikli 347 tähenduses, teavitatakse Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni meetmetest enne nende rakendamist.

Siseturu toimimist kahjustada võivaid meetmeid on mitmesuguseid, sest siseturg on EL-i õiguses väga lai mõiste, mis põhineb neljal vabadusel: kaupade, kapitali, teenuste ja inimeste vaba liikumine. Selle tagamiseks on EL kehtestanud väga palju õigusakte väga paljudes valdkonda-des. Näiteks on siseturu loomiseks kehtestatud kõik standarditega seotud nõuded, töötajate kaitse nõuded, ohutusnõuded, finantssektorile kehtivad nõuded, keskkonnakaitse nõuded jne. Seega on suur osa EL-i pädevuses olevatest valdkondadest seotud siseturu tagamisega. Isegi õigusriigi põhimõtte järgimine on sellega seotud, sest ettevõtetel ja töötajatel peab olema võimalik oma õigusi kaitsta igas liikmesriigis.

See tähendab, et kui Eesti kehtestatud meede läheb vastuollu EL-i nõudega, peab hindama, kas see võib kahjustada ka siseturu toimimist, sest on suur tõenäosus, et meetmel on kokkupuude siseturuga.

Teavitama peaks üldjuhul enne meetmete rakendamist. Sel juhul on võimalik ELTL-i artikleid 347 ja 348 rakendada ning nii teiste liikmesriikide kui ka komisjoniga konsulteerida. Kui Eestil on vaja meetmeid rakendada viivitamata, tuleb meetmetest teavitada esimesel võimalusel.

Nii Euroopa Komisjoni kui ka EL-i nõukogu teavitamist korraldab valdkonna eest vastutav minister. Teavitamiseks kasutatakse tavapäraseid mooduseid, nt ministri nimel ametliku kirja saatmist komisjonile ja nõukogule.

Kui Euroopa Liidu õiguses või Eesti õigusaktides on EL-i Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamist reguleeritud eelkirjeldatust erinevalt, kohaldatakse nendes õigusaktides sätestatut.

See tähendab, et kuigi ELTL-i artikleid 347 ja 348 võib kohaldada ka siis, kui meetmete rakendamine on reguleeritud teiseses õiguses, võib vastavas direktiivis või määruses olla ette nähtud eraldi teavitamise kord. Näiteks audiovisuaalmeedia teenuste direktiivis on ette nähtud kord, millal ja millest tuleb

komisjoni ja teisi liikmesriike teavitada. Kuigi praktikas korraldaks Eestis sellist teavitamist audiovisuaalmeedia teenuste puhul samuti vastava valdkonna eest vastutav minister, ei saa välistada, et mõnes õigusaktis võib see olla sätestatud teisiti. Ka Eesti riigisisesest õigusest leiab erisätteid. Nt peaks Vabariigi Valitsus kehtiva riigipiiri seaduse alusel kehtestama määruse, kus reguleeritakse muu hulgas seda, kuidas Eesti teavitab Euroopa Komisjoni ja liikmesriike piirikontrolli ja riigipiiri valvamise kehtestamisest sisepiiril. Seega, kui EL-i või Eesti õiguses on teavitamist reguleeritud erinevalt, tuleb lähtuda ELi õigusaktidest,
mitte KORKS-ist.

Põhiseadus (PS) eristab kolme erikorda: eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord. Lisaks mainib PS mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni, mis on tegevuste kogumid nii kriisiolukorra aja kui ka selle väliselt, mitte iseseisev erikord. Erikorra eesmärk on anda kindlaksmääratud isikutele, institutsioonidele või asutustele riiki ähvardavate tõsiste ja vahetute ohtude tõrjumiseks eripädevus ja -volitus, kuna õiguskorras ettenähtud tavapäraste kriisiolukorra lahendamise meetmete ja juhtimiskorraldusega ei ole võimalik ohtu kiiresti tõrjuda. Erikord võimaldab kehtestada riigikorralduse erisused, mis võimu kontsentreerumise tõttu kiirendavad demokraatlikku otsustusprotsessi. Erikord on nn tööriistakast olukorra lahendamiseks. Olukord, mille lahendamiseks on vaja välja kuulutada erikord, võib olla jätkuv ja sama, kuid muutunud on ohu raskusaste (ulatus) ja kestus. Eriolukord kuulutatakse välja *post factum* – nakkushaigus juba levib, loodusõnnetus ja katastroof on juba aset leidnud.

Kriisiolukorra lahendamiseks võib välja kuulutada eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra. Kõigi kolme erikorra väljakuulutamise tingimus on see, et olukorda ei ole võimalik lahendada ilma erikorra ajaks ette nähtud juhtimisvolitusi rakendamata või isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid kohaldamata.

Eriolukorra väljakuulutamisega loetakse alati tekkinuks kriisiolukord. Kriisiolukord võib olla piirkondlik, nagu on PS-i § 87 punkti 8 järgi eriolukord. Kui riigis kehtib vastavalt PS-i § 87 punktile 8 eriolukord riigi mõnes osas, siis on Vabariigi Valitsuse otsustada, kas kriisiolukord kehtib ainult eriolukorra piirkonnas või laiemalt, nt üle Eesti. See oleneb suuresti sellest, kas on vajalik kehtestada üle-eestilisi piiranguid või on tegu lokaalse sündmusega. Samas on põhjendamatu kehtestada kriisiolukord või eriolukord kogu Eestis, kui olukorrast on mõjutatud eelkõige ühe piirkonna elanikud. Seega oleneb kriisiolukorra, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra piirkond lahendatava olukorra tõsidusest ning ka sellest, kas selle lahendamiseks on vaja

kaasata ressurssi muudest Eesti piirkondadest, kus nt eriolukorda ei ole kehtestatud (nt asjade sundkoormamiseks).

Erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamisega loetakse alati tekkinuks riigikaitseline kriisiolukord. Mobilisatsiooni käigus tagatakse Kaitseväe sõjaaja üksuste valmisolek sõjaliseks tegevuseks ning demobilisatsiooni tulemusena viiakse Kaitseväe sõjaaja üksused mobilisatsioonile eelnenud valmisolekusse. Mobilisatsiooni väljakuulutamisega loetakse riigikaitseline kriisiolukord tekkinuks üksnes juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:

1. on oht riigi julgeolekule või põhiseaduslikule korrale või

2. on vaja osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil.

Demobilisatsiooni ajal kehtib riigikaitseline kriisiolukord edasi üksnes juhul, kui on täidetud samad tingimused, mis mobilisatsiooni puhul.

Mõlemad on Vabariigi Valitsuse diskretsioonotsused. Mobilisatsiooni võib välja kuulutada ka rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks juhul, kui Eesti Vabariiki sõjaline oht niivõrd ei ähvarda, et oleks täidetud kõik KORKS-i § 4 lõikes 1 sätestatud tingimused. Sõjategevuse lõppemise korral demobilisatsiooni korraldades aga ei pruugi riiki ähvardav oht olla täielikult kõrvaldatud, nt võib jätkuvalt olla ohus põhiseaduslike institutsioonide toimimine ning kõik KORKS-i § 4 lõikes 1 sätestatud tingimused võivad olla veel mõnda aega täidetud.

7 Holger Schwemer, Euroopa Liidu õiguse ja liikmesriigi rahvusliku julgeoleku erandite analüüs, Justiitsministeerium, riigikaitseõiguse revisjon.

Viimati uuendatud 24.09.2026