



Õiguskantsler

Teie 24.04.2024 nr

Meie 26.08.2024 nr 6-1/241296/2404790

Eestist lahkumise keeld

Austatud avaldaja

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas [riigikaitseaduse](#) (RiKS) §-dega 15 ja 24 sätestatud isikute põhiõiguste ja -vabaduste piirangud on Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlas. Nende sätete kohaselt võib Vabariigi Valitsus kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal töökohustuse rakendamise tagamiseks ning ka mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise keelu.

Teie hinnangul on RiKS-i sätted vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-dega 35 ja 130, kuna kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ega mobilisatsiooni ettevalmistamisel ei ole võimalik piirata õigust Eestist lahkuda. Leidsite veel, et soopõhise kaitseväekohustuse kehtestamisega ([kaitseväeteenistuse seaduse](#) § 2 lõike 2 punktid 1 ja 2) on rikutud võrdsuspõhiõigust (PS § 12), kuna soopõhist kaitseväekohustust arvestades koheldakse isikuid erinevalt.

Eestist lahkumise keeld ja soopõhine kaitseväekohustus ei ole vastuolus põhiseadusega. Mõõnan, et kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal töökohustuse rakendamiseks Eestist lahkumise keelu kehtestamine vajaks seaduses täpsustamist, kuid see ei tähenda tingimata, et säte on vastuolus põhiseadusega.

Riigikantselei on esitanud ministriumidele kooskõlastamiseks [tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu](#), milles on muu hulgas loobutud kõrgendatud kaitsevalmiduse ohutasemest ning on täpsustatud Eestist lahkumise keelu rakendamist. Eelnõu kohaselt muudetakse senist riigikaitse korraldust ning lähtutakse avarast julgeolekukäsitusest. Avara julgeolekukäsituse järgi on julgeolek riigi ja selle rahva võime kaitsta endale omaseid sisemisi väärtusi ning eesmärke sisemiste ja väliste poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude eest. Lai riigikaitse on osa avarast julgeolekukäsitusest.

Põhiseaduse preambuli kohaselt on riigi esmane ülesanne riigi sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine, mida aitab tagada ohuolukorras riigikaitse võimalikult efektiivne toimimine. Riigikaitse korraldamisel (sh piirangute kehtestamisel) tuleb leida proportsionaalne tasakaal tõhusa riigikaitse ning võimaliku ohu vahel, et ohuolukorras oleks võimalik ühiskonna vabaduse kestvuse nimel piirata üksikisiku põhiõigusi.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

1. Eestist lahkumise keelu kehtestamise eesmärk

1. RiKS § 15 lõikes 1 on sätestatud, et Vabariigi Valitsus võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtestada töökohustuse rakendamise tagamiseks Eestist lahkumise keelu töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule. Sõltuvalt ohu suuruselt kehtib riigis kõrgendatud kaitsevalmidus, selleks et riik oleks valmis ennetama ja tõrjuma riigi julgeolekut ähvardavat ohtu (RiKS § 8 lg 1).

2. Riigi julgeolekut ohustavatele olukordadele reageeritakse riigi kaitsetegevuse kava kohaselt (RiKS § 6). Sellest kavast lähtudes saab iga valdkond määrata enda asutuste ja isikute riigikaitseülesanded, vajaduse korral ka ülesandeid ümber korraldada ja vahendeid ümber jaotada. RiKS eristab kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal õigusi, mida rakendatakse valmisoleku tõstmisel, nendest, mida kohaldatakse riigi sõjalisel kaitsmisel. Kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtib rahuaja riigikorraldus. See tähendab, et sel ajal ei ole lubatud riigil piirata intensiivselt isikute õigusi ja ümber kujundada asutuste ülesandeid. Samas ei välista see isikute õiguste piiramist kõrgendatud kaitsevalmiduse korral, selleks et ennetada ja tõrjuda riigi julgeolekut ähvardavat ohtu. Riigi kaitsetegevuse kava alusel tuleb hinnata julgeolekut ähvardava ohu suurust ning sellega kaasnevat isikute õiguste piiramise ulatust.

3. Sarnaselt eeltooduga võib Vabariigi Valitsus mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise keelu vähemalt 18-aastasele kaitseväekohustuslasele ning sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta Kaitseliidu tegevliikmele (RiKS § 24 lg 1). Piiravad meetmed peavad vastama mobilisatsiooni eesmärgile ja olema vajalikud mobilisatsiooni korraldamiseks (RiKS § 24 lg 3). Piiravat meetdet ei või kohaldada kauem, kui eesmärgi saavutamiseks on vajalik.

4. Mobilisatsiooni väljakuulutamise toob kaasa ulatusliku isiku õiguste piiramise, mistõttu eeldatakse, et mobilisatsiooni otsus põhineb riigi julgeoleku kohta kogutud teabel ning arvestab tehtud riskianalüüsi ja ohuhinnanguid. Põhiseaduse § 128 kohaselt kuulutab mobilisatsiooni välja Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu. Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni, ootamata ära Riigikogu otsust.

5. Kuna mobilisatsioon eeldab kaitseväeteenistusse võetavate inimeste varustamist, on vaja selleks teha ettevalmistusi. Selleks määratakse lähtuvalt ohuhinnangust ja olemasolevatest vahenditest sõjaliseks tegevuseks valmis olevate üksuste arv, keda otsustatakse vajadusel teenistusse kutsuda. Ilma Eestist lahkumise keeldu kehtestamata on mobilisatsiooni korraldamine raskendatud ega ole võimalik vajaliku isikkoosseisuga riigikaitse korraldamisel arvestada.

6. Põhiseaduse § 35 kohaselt on igal isikul õigus lahkuda Eestist. Seda õigust võib piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras vaid kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks. See on osa põhiseaduse §-ga 34 tagatud liikumisvabadusest. See ei tähenda siiski, et isikul oleks õigus lahkuda ka Eesti Vabariigi jurisdiktsioonist, et nõnda vältida seadustest tulenevaid kohustusi või vastutust. Isikud, kes on lahkunud Eesti Vabariigi territooriumilt, peavad kaitseväekohustuslastena mobilisatsiooni korral riiki naasma, et asuda enda kohustust või kriisiülesannet täitma.

7. Niisiis on riigi julgeolek põhiseaduse põhimõtete kohaselt väärtus, mille kaitsmine annab legitiimse eesmärgi põhiõiguste piiramiseks nii rahuajal kui ka riikliku eriolukorra ajal. Põhiõigus riigist lahkuda (PS § 35) on piiratud ehk kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus. Erandjuhtudel on lubatud kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi piirata ka mõnel muul põhiseaduses nimetatud põhjusel. Nendel juhtudel tuleb arvestada seadusereservatsiooni ja proportsionaalsuse põhimõtet.

2. Eestist lahkumise keelu proportsionaalsus

8. Riigi kaitseseisundi muutmine ja mobilisatsiooniks ettevalmistamine annab riigile võimaluse paremini reageerida riigile ohtu kujutava julgeolekuolukorra tekkimisele. Riigikaitsega kaasnevad mitmed õiguste ja vabaduste piirangud põhiseadusega lubatud ulatuses. Üks selline piirang on ka Eestist lahkumise keeld.

9. Eestist lahkumise keelu proportsionaalsuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, et sõda on riigile eksistentsiaalne kriis, milleks tuleb teha ettevalmistusi. See tähendab, et kriisi- või sõjaajal ei jaotata ümber asutuste ülesandeid ega pädevust, vaid iga asutus peab olema valmis tegutsema vastavalt oma vastutusvaldkonnale. Järgida tuleb ka ühiskonna kaasamise põhimõtet.

10. Kõrgendatud kaitsevalmiduse väljakuulutamise tulemusena muutub riigi juhtimisstruktuur (RiKS § 14) ning põhiõiguste piiramise kord (RiKS § 15). Kõrgendatud kaitsevalmiduse olukorras saavad asutused lisaõigusi oma kriisivalmiduse tõstmiseks. RiKS-is ei ole öeldud, mis asutus koordineerib kõrgendatud kaitsevalmiduse tagamist, kuna kõrgendatud kaitsevalmidus on ette nähtud eelkõige kõigi asutuste kriisivalmiduse tõstmiseks.

11. Kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist juhib peaminister (RiKS § 9). RiKS § 10 näeb ette üldised põhimõtted, mille alusel on võimalik piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi kõrgendatud kaitsevalmiduse korral. Kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal võib kehtestada ning kohaldada **vältimatult vajalikke** isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid seaduse alusel (lõige 1), sealhulgas RiKS §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 sätestatud tingimustel ja §-s 10 sätestatud korras. Piiravad meetmed kehtestatakse RiKS § 9 lõikes 2 nimetatud haldusaktiga, milles märgitakse § 10 lõike 2 punktides 1–4 toodud nõuded.

12. Kõrgendatud kaitsevalmidus seostub eelkõige Eesti laia riigikaitse kontseptsiooniga. See tähendab sisuliselt, et riigi kaitsmise korraldamisse panustab kogu riik. Kaitsevalmiduse suurendamisel asuvad täidesaatva riigivõimu asutused ja mõnel juhul ka riigikaitseülesannetega isikud täitma eelnevalt määratud riigikaitseülesandeid ja eelnevalt kokkulepitud viisil oma tegevust ümber korraldama. Kõrgendatud kaitsevalmidus kuulutatakse välja Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu või kollektiivse enesekaitse operatsiooni korral (RiKS § 12 lg 2).

13. Eestist lahkumise keeldu kehtestades võib Vabariigi Valitsus (RiKS § lg 2 p 3) määrata isikute rühmad, kelle kohta keeld kehtib. Samuti võib Vabariigi Valitsus teha vajaduse korral erandeid. Kuna töökohustus on otseselt seotud asutuste ja isikute riigikaitseülesannete täitmisega, on riigist lahkumise piiramine hädavajalik, et tagada nende ülesannete täitmine riigikaitse eesmärgil.

14. Eestist lahkumise keeluga seotud töökohustus kehtib Eesti kodaniku või muu Eestis alaliselt või püsivalt elava füüsilise isiku kohta (RiKS § 44 lg 1). Välismaalase püsiv Eestis elamine on välismaalaste seaduse § 6 tähenduses välismaalase Eestis viibimine Eesti elamisloa või elamisõiguse alusel. Välismaalaste seaduse § 5 järgi loetakse alaliseks elanikuks Eestis elav Eesti kodanik või Eestis elav välismaalane, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba või alaline elamisõigus.

15. Põhiseaduse § 9 lõikes 1 on nimetatud, et põhiseaduses sätestatud põhiõigused, vabadused ja kohustused laienevad välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta inimestele juhul, kui nad viibivad Eestis. Paljudel juhtudel on põhiseaduses kasutatud sõnastust, et põhiõigus laieneb Eesti kodanikele, kuid enamikul juhtudel on sätete juurde lisatud, et kui seadus ei sätesta teisiti, siis laieneb vastav põhiõigus ka Eestis viibivale välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta inimesele. Riigikogul on selles asjas väga avar otsustusruum. Ta võib otsustada, kas neid põhiõigusi rakendades näha seadusega ette vastavad õigused ka välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta inimestele. Kui soovitakse piiranguid kehtestada ka teiste riikide kodanikele ja kodakondsuseta inimestele, peab selleks olema legitiimne eesmärk ning piirangud peavad olema proportsionaalsed.

16. Kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusest ja selle põhjustest teavitatakse viivitamata Riigikogu, kes peab kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitma. Kui Riigikogu jätab otsuse heaks kiitmata, ei tohi isikud ja asutused jätkata kaitsetegevuse meetmete rakendamist, vaid peavad selle tegevuse lõpetama. Juhul kui Riigikogu leiab, et kaitsevalmidust ei olnud põhjust kõrgendada, jätab ta otsuse heaks kiitmata ning kehtib üldine kaitsevalmidus.

17. Eesti laia riigikaitse kontseptsiooni üks osa on Kaitseväe reservüksused. Mobilisatsiooniga kohustatakse kaitseväekohustuslasi ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta Kaitseliidu tegevliikmeid asuma täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid. Mobilisatsioonikäsu saanud kaitseväekohustuslane peab olema võimeline võimalikult kiiresti minema kogunemiskohta ja asuma oma ülesandeid täitma. Enne mobilisatsiooni väljakuulutamist on sobiv kohaldada riigist lahkumise keeldu, sest välismaalt Eestisse naasmine võib aega võtta ning välismaal viibides ei pruugi kaitseväekohustuslane mobilisatsioonikäsku kätte saada. RiKS § 24 lõikel 2 ja RiKS § 28 lõikel 1 põhinev Eestist lahkumise keeld kehtestatakse piiratud isikute ringile ja on seetõttu eesmärgipärane.

18. RiKS § 24 lõike 1 alusel kehtestatavat Eestist lahkumise keeldu võib pidada õigustatuks ka põhiseaduse § 124 lõike 3 kohaselt. Sättes on öeldud, et kui seadus ei näe teenistuse erilaadi huvides ette teisiti, on Kaitseväes ja asendusteenistuses olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused. Põhiseaduse § 124 lõikega 3 antakse kaitseväekohustuslaste põhiõiguste piiramiseks uus õiguslik alus.

19. Eestist lahkumise keeld, mis kehtestatakse mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja rakendamiseks ning kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal töökohustuse täitmise tagamiseks, on sobiv meede. Muudel juhtudel võib see kaasa tuua vastupidise tagajärje, muu hulgas takistada Kaitseväel ja töökohustusega isikutel oma ülesandeid täitmast. Võrreldes liikumispiirangu või vabaduse võtmisega riivab riigist lahkumise keeld isiku õigusi oluliselt vähem.

20. Ka [põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on leitud](#), et ilma põhiseaduse §-des 128 (sõjaseisukord) ja 129 (erakorraline seisukord) sätestatud korda kehtestamata õigustab sõjategevus või muu suurem oht riigi julgeolekule põhiõiguste ulatuslikumat piiramist, sest ohus on riigi ja ühiskonna toimimine. Seega on põhiõiguste piirangu eesmärgid eelkõige riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine ning ohu tõrjumine.

21. Sestap võib tulla ette olukordi, kus põhiõigusi tuleb piirata juba enne erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamist nimetatud ohtude ennetamiseks või tõrjumiseks. Põhjus on selles, et sõjaline tegevus või kriis algab varem, kui jõutakse sõjaseisukord või muu erikord välja kuulutada. Kui sõjaseisukorda või erakorralist seisukorda ei ole välja kuulutatud, tuleb lähtuda seaduses ja rahvusvahelises õiguses sätestatud põhiõiguste piiramise regulatsioonist, kuid pärast sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamist võib põhiõigusi piirata teisel viisil, ulatuslikumalt või teistsugust korda järgides.

22. [Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti](#) artikli 12 lõike 3 kohaselt on põhiõiguse piiramise alus riiklikku julgeoleku ja avaliku korra tagamine. [Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll nr 4](#) artikli 2 lõikes 3 on sätestatud: „Nende õiguste kasutamist ei või piirata muidu kui seaduse alusel ning kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra säilitamiseks, kuritegevuse ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.“

23. Ka inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni kohaselt on Eestist lahkumise keelu kehtestamise legitiimseks aluseks riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 15 on öeldud: „Sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ähvardab rahva eluvõimet, võib iga Kõrge Lepinguosaline võtta meetmeid, millega ta taganeb selle konventsiooniga võetud kohustustest ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel, et taolised abinõud ei ole vastuolus tema teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega.“

24. Järelikult peab lähtuma sellest, et igal konkreetsel piirangul peab olema legitiimne eesmärk ning konkreetne piirang peab olema proportsionaalne riigi julgeolekut või avalikku korda ähvardava ohu suhtes.

25. [Riigikohtu üldkogu](#) on öelnud, et teatud juhtudel võivad teised põhiõigused või põhiseaduslikud väärtused kaaluda osaliselt või täielikult üles piiratava seadusereservatsioonita põhiõiguse (p 23). Põhiseaduse §-s 35 on sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus, mida saab kohtupraktika kohaselt piirata nii sättes endas nimetatud alusel (st „kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks“) kui ka mistahes muu põhiõiguse ja -kohustuse või muu põhiseadusliku väärtuse tagamiseks. See võib olla riigi iseseisvuse tagamine üldiselt (PS §-d 1 ja 2, niivõrd kui see eeldab kaitset välise või sisemise vaenlase eest), kodaniku kohustus kaitsta riigi iseseisvust (PS § 54 lg 1) ja ka kodaniku kohustus võtta osa riigikaitsest (PS § 124 lg 1). Seejuures on ka abstraktset ohtu riigi julgeolekule ja riigiasutuste efektiivsele toimimisele peetud oluliste põhiõiguste piiramise, sealhulgas vabaduse võtmise piisavaks aluseks.

26. Eelnevast nähtub, et riigist lahkumise keelu kehtestamine riigi julgeoleku või avaliku korra huvides on taotletava eesmärgi suhtes mõõdukas. Seega võib Eestist lahkumise keelu seadmine kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ning mobilisatsiooni ettevalmistamisel ja korraldamisel olla vajalik, sobiv ja mõõdukas riigikaitse meede. Meede on proportsionaalne.

Kokkuvõte

Eestist lahkumise keeld peab olema vältimatult vajalik riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, mida saab hinnata lähtuvalt ohuhinnangutest (arvestades mh NATO planeerimisnõudeid). Kuigi seadus ei täpsusta Eestist lahkumise keelu tingimusi (sh erandeid), on võimalik neid tuletada normi sõnastusest. Seaduses ei ole vaja eraldi rõhutada, et isikud peavad Eestis viibima selleks, et neid saaks rakendada tööl või mobilisatsiooni korraldamiseks. Töökohustust rakendatakse ja mobilisatsiooni korraldatakse ohu tõrjumiseks.

Riik ja Kaitsevägi võivad ja peavad hübriidsõdade korral olema valmis astuma sõjalisse tegevusse enne sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamist. Samuti peab olema võimalik kaitsta riiki ründe eest, sõltumata väljakuulutatud olukorrast. Selleks on vaja ka töökohustuse rakendamiseks ning mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise keeld.

Õiguskantsler on analüüsinud meessoost kodanikele kaitseväekohustuse kehtestamise küsimust ega ole leidnud vastuolu põhiseadusega (vt [õiguskantsleri 31.03.2014 seisukoht nr 6-1/140410/1401448](#), [30.12.2015 seisukoht nr 6-1/151569/1505801](#)). Õiguskantsler pole oma seisukohta muutnud.

Kui soovite teha ettepanekuid riigikaitseaduse või tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu (sh kaitseväekohustuse) täpsustamiseks, võite need esitada nii Kaitseministeeriumile, Riigikogule kui ka Riigikantseleile, kes on eelnõu koostaja.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise