

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus	11
1.1 Sisukokkuvõte	12
1.2 Eelnõu ettevalmistajad	17
1.3 Märkused	17
2. Seaduse eesmärk	20
3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs	21
1. peatükk	22
Üldsätted.....	22
§ 1. Seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala	22
§ 2. Tsiviilkriis ja riigikaitse	23
§ 3. Kriisiolukord	25
§ 4. Tsiviilkriisiks valmistumise ja selle lahendamise ning riigikaitse põhimõtted.....	32
2. peatükk	35
Riigikaitse Nõukogu ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon	35
§ 5. Riigikaitse Nõukogu.....	36
§ 6. Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon	36
3. peatükk	39
Kriisiolukorraks valmistumine	39
§ 7. Vabariigi Valitsuse ülesanne kriisiolukorraks valmistumisel	39
§ 8. Ministeeriumi ja Riigikantselei ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel	40
§ 9. Kriisiolukorraks valmistumine regionaalsel tasandil	42
§ 10. Kriisiülesannete määramine	42
§ 11. Üleriigiline riskianalüüs	48
§ 12. Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs	50
§ 13. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ning põhiseadusliku institutsiooni riskianalüüs	52
§ 14. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan	53
§ 15. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaan.....	59
§ 16. Finantssektori erand	68
§ 17. Õppused.....	68
§ 18. Toimepidevus	69
§ 19. Objektikaitse.....	74
4. peatükk	78
Kriisiolukord	78

§ 20. Kriisiolukorra kehtestamine ja tekkimine	78
§ 21. Eriolukorra väljakuulutamine.....	81
§ 22. Eriolukorra lõpetamine.....	82
§ 23. Erakorralise seisukorra väljakuulutamine	82
§ 24. Erakorralise seisukorra lõpetamine	84
§ 25. Sõjaseisukorra väljakuulutamine.....	85
§ 26. Sõjaseisukorra lõpetamine.....	87
§ 27. Mobilisatsioon ja selle väljakuulutamine	88
§ 28. Demobilisatsiooni väljakuulutamine.....	91
§ 29. Kriisiolukorraga seotud otsuste jõustumine ja avaldamine.....	91
§ 30. Rahvusvaheliste organisatsioonide, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamine	92
§ 31. Kriisiolukorra lahendamise juhtimine	97
§ 32. Riigikantselei ja Päästeameti ülesanded kriisiolukorra lahendamisel.....	104
§ 33. Ühekordne kriisiülesanne	105
§ 34. Kaitseväge pädevus riigikaitse kriisiolukorra ajal	110
§ 35. Vabariigi Valitsuse pädevus erakorralise ja sõjaseisukorra ajal	115
§ 36. Finantssektori erandid eriolukorra ja riigikaitse kriisiolukorra ajal	116
§ 37. Ülesande täitmata jätmine erakorralise ja sõjaseisukorra ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal.....	124
§ 38. Teavitamine ja vaidluste lahendamine kriisiolukorra ajal.....	125
§ 39. Kriisiolukorra juhi pädevus kriisiolukorra ajal	126
§ 40. Kriisiolukorra ajal korralduste andmine.....	129
§ 41. Korralduse täitmine	133
5. peatükk	134
Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed.....	134
§ 42. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamine	135
§ 43. Proportsionaalsuse põhimõte	137
§ 44. Piirava meetmete kehtivus	138
§ 45. Lepinguliste kohustuste rikkumise vabandatavus.....	140
§ 46. Täitemenetluse peatamine	141
§ 47. Sideteenuse ja sidevõrgule juurdepääsu piiramine.....	142
§ 48. Liikumispiirang	145
§ 49. Avaliku koosoleku pidamise ja ürituse korraldamise keelamine	146
§ 50. Teadete ja õigusaktide avaldamise kohustus.....	147
§ 51. Riigikaitse kriisiolukorra meetmed.....	148
§ 52. Isikut tõendava dokumendi kaasas kandmine	149
§ 53. Kaitsevägekohustuslase Eestist lahkumise piiramine	150

§ 55. Sõjarelvade kasutamine.....	158
§ 56. Kriisiolukorra meetmete jätkumine.....	159
§ 58. Isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramine.....	161
§ 59. Keelutund	162
§ 61. Majandustegevuse piiramine.....	164
§ 62. Streikide ja töösulgude keelamine.....	166
§ 63. Teabe levitamise keelamine	167
§ 64. Meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramine.....	168
§ 65. Infoühiskonna teenuste piiramine	171
§ 66. Teabele juurdepääsu piiramine.....	172
§ 67. Sidevahendite kasutamise piiramine	173
§ 68. Sõnumisaladuse õiguse piiramine	174
§ 69. Kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramine	177
§ 70. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramise kord	178
§ 71. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramisest teavitamine	180
§ 72. Rahaliste hüvitiste ja toetuste maksmise erandid.....	182
6. peatükk	185
Kriisiülesanded.....	185
§ 73. Elutähtis teenus	185
§ 74. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja	188
§ 75. Elutähtsa teenuse osutaja.....	193
§ 76. Euroopa Liidu oluline elutähtsa teenuse osutaja	197
§ 77. Taustakontroll elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel.....	197
§ 78. Töötamise piirangud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel.....	202
§ 79. Nõuandemissioon.....	203
§ 80. Asutustevaheline koostöö, teavitamine ja aruandlus.....	204
§ 81. Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia	206
§ 82. Sõltumatu audit	207
§ 83. Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiülesanded	208
§ 84. Kohaliku omavalitsuse üksusele kriisiülesannete täitmisega tekkinud kulude hüvitamine	215
§ 85. Elanikkonnakaitse	216
§ 86. Avalikkuse teavitamine ja elanikkonnakaitse koolitus	218
§ 87. Viivitamatu ohuteate edastamine	222
§ 88. Varjumine.....	235
§ 89. Varjend.....	241
§ 90. Varjumiskoht.....	244

§ 91. Varjumisplaani koostamine.....	245
§ 92. Ulatuslik evakuatsioon	248
§ 93. Riigi tegevusvaru moodustamine, haldamine ja kasutamine	249
§ 94. Tegevusaru hoidmine	251
§ 95. Tegevusvaru kasutusele võtmine	252
§ 96. Tegevusvaruga seotud riigihanked.....	253
§ 97. Tegevusvaru andmed.....	255
§ 98. Tegevusvaru uuendamine ja vähendamine	255
7. peatükk	255
Kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise kohustused	255
§ 99. Püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus	256
§ 100. Kriisiülesandega ameti- ja töökoht.....	257
§ 101. Töökohustuse tekkimine, rakendamine ja täitmine.....	258
§ 102. Töökohustusest vabastamine.....	261
§ 103. Töökohustuse lõppemine.....	262
§ 104. Täiendavate töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustus	263
§ 105. Palga ja töötasu maksmise erandid kriisiolukorra ajal	266
§ 106. Tööaja erandid.....	268
§ 107. Põhipuhkuse katkestamine	269
§ 108. Kodanikukohustus.....	270
§ 109. Kodanikukohustuse täitmine	271
§ 110. Kodanikukohustuse täitmisest vabastamine.....	273
§ 111. Kodanikukohustust täitva isiku õigused.....	273
§ 112. Kodanikukohustuse täitmise lõppemine.....	274
§ 113. Asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine	274
§ 114. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise piirangud.....	277
§ 115. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise eelotsus	279
§ 116. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise menetlus.....	283
8. peatükk	284
Haldusmenetluse erandid	284
§ 117. Tähtaja peatamine	285
§ 118. Isiku ja asutuse kohustused haldusmenetluse läbiviimisel.....	285
§ 119. Haldusorgani volitused haldusmenetluse läbiviimisel	286
§ 120. Haldusakti ja muu dokumendi kättetoimetamine.....	289
§ 121. Menetlusosalise õiguste piiramine	290
§ 122. Haldusakti vormistamine.....	292
§ 123. Rahvusvahelise organisatsiooni teavitamine piirava meetme kohaldamisest	294

§ 124. Konkureeriva kohustuse kehtivus kriisiolukorra ajal	294
§ 125. Vaide esitamise ja läbivaatamise tähtaeg	295
9. peatükk	295
Kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel vajaliku teabe töötlemine ja andmekogud	295
§ 126. Teabe töötlemine kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel	296
§ 127. Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine	297
§ 128. Isikuandmete töötlemine	300
§ 129. Andmesubjekti õiguste piiramine kriisiolukorra ajal	301
§ 130. Isikuandmete töötlemine alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitsel	302
§ 131. Isikuandmete töötlemine elutähtsa teenuse osutaja poolt taustakontrolli tegemisel ...	303
§ 132. Tsiviiltoetuse register	304
§ 133. Mobilisatsiooniregister	306
§ 134. Kaitseplaneerimise infosüsteem	307
10. peatükk	308
Rahvusvaheline sõjaline koostöö	308
§ 135. Rahvusvaheline sõjaline koostöö	308
§ 136. Rahvusvaheline sõjaline operatsioon	311
§ 137. Kaitseväge kasutamine kollektiivse enesekaitse operatsioonil	312
§ 138. Kaitseväge kasutamine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil	313
§ 139. Väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuva Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühise kaitse- ja julgeolekuprojekti kavandamisel ning elluviimisel Kaitseväge osalemise otsustamine	316
§ 140. Väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel Kaitseväge osalemise otsustamine	316
§ 141. Välisriigi relvajõudude viibimine Eesti Vabariigi territooriumil	317
§ 142. Välisriigi relvajõudude Eesti Vabariiki saabumine, Eesti Vabariigis viibimine ja Eesti Vabariigist lahkumine	317
§ 143. Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmine	318
§ 144. Välisriigi relvajõududele Eesti Vabariigi territooriumil viibimise loa andmine muudel juhtudel	318
§ 145. Välisriigi relvajõudude transiit	318
§ 146. Välisriigi relvajõudude õigus kasutada jõudu	318
§ 147. Välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava Eesti Vabariigis viibimise seaduslik alus	320
§ 148. Rahvusvahelises sõjalisel koostöös osalev muu isik	320
§ 149. Lennu- ja laevaloa väljastamine	321

11. peatükk	321
Riigivastutuse erandid	321
§ 150. Riigivastutuse erandid riigikaitselise kriisiolukorra ajal	322
§ 151. Kahju hüvitamine riigikaitselise kriisiolukorra ajal	322
§ 152. Hüvitatav kahju riigikaitselise kriisiolukorra ajal	325
§ 153. Kahju hüvitamise kord riigikaitselise kriisiolukorra ajal	327
§ 154. Õiglase hüvitise maksmine.....	328
§ 155. Õiglane hüvitis makseteenuse osutajale	332
§ 156. Rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju hüvitamine.....	335
12. peatükk	337
Järelevalve	337
§ 157. Riikliku järelevalve ülesande täitmise ja erimeetme kohaldamise õiguse volitamine	337
§ 158. Haldussunnivahendi kohaldamine.....	339
§ 159. Riikliku järelevalve tegemine kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel .	340
§ 160. Riikliku järelevalve erimeetmed kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise nõuete täitmise tagamisel	340
§ 161. Riikliku järelevalve tegemine piiravate meetmete täitmise tagamisel	341
§ 162. Riikliku järelevalve erimeetme kohaldamine piiravate meetmete üle järelevalve tegemisel.....	341
§ 163. Vahetu sunni kohaldamine piiravate meetmete üle järelevalve tegemisel.....	341
§ 164. Haldusjärelevalve tegemine	342
§ 165. Haldusjärelevalve tegemine kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva kriisiülesande täitmise üle	343
§ 166. Järelevalve kriisiolukorra ajal tehtud otsuste üle	345
§ 167. Järelevalve kriisiolukorra ajal vastuvõetud õigustloova akti ja üldkorralduse üle.....	345
13. peatükk	346
Vastutus	346
§ 168. Elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine	346
§ 169. Kriisiolukorra lahendamiseks antud haldusakti täitmata jätmine	346
§ 170. Kriisiülesande täitmata jätmine või selle väiksemas ulatuses või tingimustele mittevastav täitmine.....	347
§ 171. Kodanikukohustuse täitmata jätmine või selle täitmise võimatusest teatamata jätmine... ..	347
§ 172. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmine kriisiülesandega ameti- või töökohal või selle täitmise võimatusest teatamata jätmine	348
§ 173. Asja sundkasutamisse võtmise ja asja sundvõõrandamise takistamine	348
§ 174. Kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku asja sundkasutusse andmise ja asja sundvõõrandamise kohustuse täitmata jätmine	350

§ 175. Alaliselt ja ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumine	350
§ 176. Menetlus	350
14. peatükk	352
Rakendussätted	352
§ 177. Üleminekusätted	352
§ 178. Abipolitseiniku seaduse muutmine	356
§ 179. Advokatuuriseaduse muutmine	356
§ 180. Alkoholiseaduse muutmine	358
§ 181. Asjaõiguseaduse muutmine	358
§ 182. Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmine	359
§ 183. Autoveoseaduse muutmine	360
§ 184. Avaliku teabe seaduse muutmine	360
§ 185. Avaliku teenistuse seaduse muutmine	361
§ 186. Eesti Panga seaduse muutmine	362
§ 187. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmine	364
§ 188. Ehitusseadustiku muutmine	364
§ 189. Elektriturseaduse muutmine	366
§ 190. Elektroonilise side seaduse muutmine	366
§ 191. Erakorralise seisukorra seaduse kehtetuks tunnistamine	373
§ 192. Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse muutmine	373
§ 193. Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmine	374
§ 194. Finantsinspektsiooni seaduse muutmine	374
§ 195. Hädaolukorra seaduse kehtetuks tunnistamine	374
§ 196. Isikuandmete kaitse seaduse muutmine	375
§ 197. Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmine	376
§ 198. Julgeolekuasutuste seaduse muutmine	376
§ 199. Kaitseliidu seaduse muutmine	377
§ 200. Kaitseväge korralduse seaduse muutmine	379
§ 201. Kaitseväeteenistuse seaduse muutmine	381
§ 202. Karistusregistri seaduse muutmine	383
§ 203. Karistusseadustiku muutmine	383
§ 204. Kaugkütteseaduse muutmine	384
§ 205. Kemikaaliseaduse muutmine	385
§ 206. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmine	386
§ 207. Kiirguseaduse muutmine	386
§ 208. Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse muutmine	386

§ 209. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmine.....	387
§ 210. Kohtute seaduse muutmine	388
§ 211. Konsulaarseaduse muutmine.....	388
§ 212. Korrakaitseaduse muutmine.....	388
§ 213. Krediitiasutuste seaduse muutmine	403
§ 214. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine	405
§ 215. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmine	415
§ 216. Käibemaksuseaduse muutmine	415
§ 217. Küberturvalisuse seaduse muutmine	415
§ 218. Lastekaitseaduse muutmine	415
§ 219. Lennunduseaduse muutmine	417
§ 220. Liiklusseaduse muutmine.....	419
§ 221. Maagaasiseaduse muutmine.....	419
§ 222. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmine.....	420
§ 223. Maksukorralduse seaduse muutmine	423
§ 224. Meditsiiniseadme seaduse muutmine.....	424
§ 225. Meediateenuste seaduse muutmine	425
§ 226. Meresõiduohutuse seaduse muutmine.....	426
§ 227. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmine	427
§ 228. Ohvriabi seaduse muutmine	427
§ 229. Perekäitiste seaduse muutmine	427
§ 230. Planeerimisseaduse muutmine	429
§ 231. Politsei ja piirivalve seaduse muutmine	429
§ 232. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmine.....	430
§ 233. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmine.....	430
§ 234. Päästeseaduse muutmine	431
§ 235. Päästeteenistuse seaduse muutmine	437
§ 236. Rahvastikuregistri seaduse muutmine.....	437
§ 237. Raudteeseaduse muutmine	437
§ 238. Ravikindlustuse seaduse muutmine	439
§ 239. Ravimiseaduse muutmine	439
§ 240. Relvaseaduse muutmine.....	441
§ 241. Riigieelarve seaduse muutmine.....	442
§ 242. Riigihangete seaduse muutmine.....	443
§ 243. Riigikaitseaduse kehtetuks tunnistamine	444
§ 244. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmine	444
§ 245. Riigikontrolli seaduse muutmine	447

§ 246. Riigipiiri seaduse muutmine	447
§ 247. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmine	449
§ 248. Riigi Teataja seaduse muutmine	451
§ 249. Riigivaraseaduse muutmine	451
§ 250. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmine	451
§ 251. Sadamaseaduse muutmine.....	452
§ 252. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmine	453
§ 253. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse muutmine	464
§ 254. Tervisekassa seadus.....	464
§ 255. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine.....	465
§ 256. Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse muutmine.....	473
§ 257. Toiduseaduse muutmine.....	473
§ 258. Töölepingu seaduse muutmine.....	480
§ 259. Töövõimetoetuste seaduse muutmine	480
§ 260. Tulumaksuseaduse muutmine	481
§ 261. Tööstusheite seaduse muutmine.....	481
§ 262. Tööturumeetmete seaduse muutmine.....	481
§ 263. Töötuskindlustuse seaduse muutmine.....	481
§ 264. Vabariigi Presidendi töökorra seaduse muutmine.....	482
§ 265. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine	482
§ 266. Vangistusseaduse muutmine	488
§ 267. Veeseaduse muutmine.....	490
§ 268. Vedelkütuse seaduse muutmine	491
§ 269. Vedelkütusevaru seaduse muutmine	491
§ 270. Veterinaarseaduse muutmine	491
§ 271. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmine.....	491
§ 272. Välismaalaste seaduse muutmine.....	491
§ 273. Välissuhtlemisseaduse muutmine	492
§ 274. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmine	492
§ 275. Väärteomenetluse seadustiku muutmine	495
§ 276. Õiguskantsleri seaduse muutmine	495
§ 277. Ühistranspordiseaduse muutmine	496
§ 278. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmine.....	497
§ 279. Seaduse jõustumine.....	497
4. Eelnõu terminoloogia	497
5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele	500
6. Seaduse mõjud.....	503

7. Rakendusaktid	584
8. Seaduse jõustumine	591
9. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.....	591

1. Sissejuhatus

Eesti peab olema valmis erinevateks kriisideks, nii tsiviil- kui ka sõjalisteks kriisideks, arvestusega, et kriisi iseloomu pole võimalik ennustada. Esineda võib korraga või järjest mitu eri valdkonna või raskusega kriisi, samuti võib esineda kaskaadkriise, kus üks kriis põhjustab kriisi teistes valdkondades. Ohupilt on muutunud keerulisemaks ja ohuallikad mitmekesisemaks. Esile on kerkinud riigipiire ületavad ohud, mille allikad on raskesti tuvastatavad ja mille mõju julgeolekule on samaväärne kui traditsioonilistel julgeolekuohtudel. Piir erinevate kriiside tekkepõhjuste vahel võib osutuda kriitilisel hetkel ähmaseks. Suure mõjuga kriiside lahendamine vajab võimalikult lühikest käsuaehat ja paljude osaliste koordineeritud juhtimist ja tegutsemist. Samuti võib suure mõjuga kriiside eskaleerumine tuua kaasa vajaduse välja kuulutada Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi *PS*) nimetatud eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra. Eeltoodut arvestades ja riigi julgeoleku tagamiseks vajaliku laia riigikaitse edendamiseks on Eestil vaja terviklikku ja ühtset vaadet kriisideks valmistumisele ning nende lahendamisele.

Eesti lähtub avarast julgeolekukäsitusest, mis on arusaam julgeolekust kui riigi ja selle rahva võimest kaitsta endale omaseid väärtusi ning eesmärgi mitmesuguste sisemiste ja väliste poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude, riskide ning nende koosmõjude eest. Lai riigikaitse on osa avarast julgeolekukäsitusest. Laia riigikaitse kohaselt panustavad võimalike mittesõjaliste ja sõjaliste julgeolekuohtudega hakkama saamiseks riigikaitse oma pädevuse kohaselt nii sõjalise riigikaitse valdkonna kui ka tsiviilvaldkonna esindajad. 2016. aastal jõustunud riigikaitseseadus lõi eeldused riigikaitse laia käsituse rakendamiseks, sätestades riigikaitse juhtimise ja planeerimise alused, mis võimaldavad riiki kaitsta ja juhtida sarnastel põhimõtetel nii rahu- kui ka sõjaajal. Riigikaitseseaduse (edaspidi *RiKS*) koostamise käigus ei jõutud analüüsida ja lahendada kõiki teemasid, mis kerkisid üles vajaduse tõttu kiirelt ja paindlikult ohtudele reageerida, mistõttu algatati 2015. aasta sügisel riigikaitseõiguse revisjon (edaspidi *revisjon*)¹. Revisjoni eesmärk oli täiendada analüüsida riigikaitseõiguse kitsaskohti ning töötada välja nüüdisaegse ja muutunud julgeolekuolukorra vajadusi arvestava riigikaitseõiguse regulatsiooni muudatused. Revisjoni tulemusena valmis riigikaitseseaduse eelnõu², mille Vabariigi Valitsus võttis aprillis 2021. a Riigikogu menetlusest tagasi. Käimas oli COVID-19 kriis ja Eestis oli esimest korda kehtestatud tsiviilkriisi lahendamiseks eriolukord. Vahetut kriisikogemust oli mõistlik arvestada ka uue seaduse väljatöötamisel. Riigikaitseõiguse revisjoniga analüüsiti mitmeid teemasid, mis on ka käesoleva eelnõu koostamise keskmes. Käesoleva seaduse eelnõu koostamisel toetuti riigikaitseõiguse revisjoni analüüsile ja analüüsi tulemusena valminud riigikaitseseaduse eelnõule. Veel on eelnõu koostamisel aluseks võetud Siseministeeriumi koostatud hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus ja COVID-19 kriisi 2020. ja 2021. aasta õppetunnid kriisireguleerimise poliitikale ning 2014. aastal alanud ja 2022. aastal eskaleerunud Ukrainas toimuva relvastatud konflikti õpituvastused.

Riigikaitsega seotud kriiside puhul ei saa juba mõnda aega eristada rahuaega sõjaajast. Piirid „rahu“ ja „sõja“ vahel on ähmastunud. Samuti muutub aina keerukamaks eristada n-ö puhas tsiviilkriisi hübriidrünnakust ning riigikaitsest kriisist. Seetõttu on oluline luua ühtne raamistik igasuguste kriisidega toimetulemiseks, ja seda PSi etteantud raamides. PSi § 104 punkt 17 ja § 126 eristavad rahuaega ja sõjaaega, samas hõlmab riigikaitse väga erinevaid valdkondi (nt põhiseadusliku korra kaitse, küber- ja energiajulgeolek, majandusjulgeolek,

¹ <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/varem-loppenud-revisjonid>

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitseseadus>

informatsiooniline julgeolek, keskkonnajulgeolek, tehnoloogiajulgeolek, toidujulgeolek jne), mis on omavahel konvergeerunud ja ristsõltuvuses. Arengu tulemusena on transformeerunud ka riigikaitse olemus. Riigikaitse ei ole enam pelgalt sõjaline kaitse, mis hõlmab relvajõudude tegevust konventsionaalsete rünnete tõrjumiseks.

Samuti peavad riik ja ühiskond olema valmis tsiviilkriisideks ning nende lahendamiseks. Ka tsiviilkriisiga toimetulek mõjutab riigi julgeolekut. Tsiviilkriisi lahendamisel tuleb tagada elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimine. Tsiviilkriisideks valmisoleku loomiseks ja nende lahendamiseks kasutatakse paljuski sama ressursi mida laia riigikaitse jaoks – nii avalikust kui ka erasektorist. Seetõttu on vältimatult vajalik vaadata tsiviilkriisideks valmistumist, nende lahendamist ja laia riigikaitset ühes raamis, sh eesmärgiga tagada riigi ja ühiskonna parim võimalik ettevalmistus kriisi lahendamiseks ja õiguselgus. Seetõttu on käesolevasse eelnõusse inkorporeeritud kõikideks suure mõjuga kriisideks valmistumine ja nende lahendamine.

Seni on kriisideks valmistumine, nende lahendamine ja juhtimine olnud väga erinev, kuna valdkond on reguleeritud mitmes seaduses.

Riigikaitse ja tsiviilkriiside valdkonda reguleerivad seadused – RiKS, erakorralise seisukorra seadus (edaspidi *ErSS*), hädaolukorra seadus (edaspidi *HOS*), Kaitseväge korralduse seadus (edaspidi *KKS*), korrakaitse seadus (edaspidi *KorS*), politsei ja piirivalve seadus (edaspidi *PPVS*), päästeseadus (edaspidi *PäästeS*) jne – vajavad omavahel selgelt seostamist ning ühtlustamist, et vältida õiguslike regulatsioonide dubleerimist ja vastuolusid.

Killustunud õigusruumi tõttu on puudunud kriisideks ühtne lähenemine, mida muutunud julgeolekuolukorra tõttu tegelikkuses vajatakse. Ohupilt on kujunenud mitmekesisemaks. Mõju poolest on kõik kriisid sarnased ning omavahel seotud. Sellist puhast kriisi, mis piirdub üksnes ühe valdkonnaga ja mille lahendamiseks piisab ühe valdkonna ressurssidest, leidub harva, kui üldse. Sel põhjusel on otstarbekas käsitleda kriisideks valmistumist ja nende lahendamist ühetaoliselt ja ühise õigusraami alusel. Selline lähenemine on riigile palju efektiivsem ja lihtsam hallata – tekib parem süsteem, ülevaade ning parem ressursikasutus. Paraneb riigi ja ühiskonna kriisivalmidus ja võimekus tervikuna.

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõuga nähakse ette järgmised olulisemad muudatused:

1. Ühtne kriisideks valmistumise ja nende lahendamise raamistik

Koondatakse ühte seadusesse PSis nimetatud erikorrad (eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord), nendeks valmistumine, nende juhtimine ning nende lahendamiseks kohaldatavad meetmed, et tekiks terviklik vaade võimalikult väikese hulga ja omavahel loogiliselt süstematiseeritud õigusaktide alusel.

Selleks: a) võetakse kasutusele kriisiolukorra termin, b) ühtlustatakse seni erinevas õiguslikus raamistikus ja erinevatel alustel korraldatud planeerimist ning c) luuakse ühtsed alused suure mõjuga kriiside lahendamiseks Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel.

Eelnõu loob alused, mille järgimine aitab valmistuda nii suurteks kui ka väiksemateks kriisideks, ning tervikliku õigusruumi loomisega seatakse selgemad ootused kriisi

lahendajatele: valitsusele, ametiasutustele, kohaliku omavalitsuste üksustele (edaspidi ka *omavalitsusüksus* või KOV) ning elutähtsate teenuste osutajatele.

- **Kriisiolukorra termini kasutusele võtmine**

Kriiside ühtse lahendamise huvides võetakse senise hädaolukorra ja kõrgendatud kaitsevalmiduse asemel kasutusele tsiviil- ja riigikaitse kriise ühendav koondmõiste „kriisiolukord“, kui on vajalik lahendada suure mõjuga tsiviilkriisi või tagada riigikaitse ja põhiseaduslik kord.

Kriisiolukorra kehtestab Vabariigi Valitsus ja seda on võimalik kehtestada nii tsiviilkriisi kui ka riigikaitse kriisi lahendamiseks. Kriisiolukorra kehtestamisel lähtub Vabariigi Valitsus asjaomaste asutuste esitatud ohuhinnangust ja muust asjassepuutuvast teabest.

Kriisiolukord kehtestatakse tsiviilkriisi lahendamiseks või riigikaitse tagamiseks või kui on oht nimetatud olukordade tekkeks ning kui olukorra lahendamiseks on vaja tagada mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ning koordineeritus ja kui olukorra lahendamine ei ole võimalik eelnõus sätestatud juhtimiskorraldust ja isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata ning tavapärasest rohkem võimeid, sh vahendeid ja varusid kaasamata.

Kriisiolukorra kehtestamise eeldus on, et sündmuse lahendamine ei ole võimalik ilma:

- 1) eelnõus toodud kriisiolukorraks ettenähtud juhtimiskorraldust rakendamata;
- 2) kriisiolukorra ajal kohaldatavaid meetmeid rakendamata;
- 3) mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsust ning koordineeritust tagamata ja
- 4) tavapärasest rohkem võimeid, vahendeid ja varusid kaasamata.

Kriisiolukord hõlmab kõiki neid sündmusi, mis võivad ohustada riigi julgeolekut, põhiseaduslikku korda ja rahva eksistentsi, põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, st need on sündmused, mille mõju on laiaulatuslik (puudutavad kogu ühiskonda) ja kus riigil on vaja asuda tegema ettevalmistusi, et end ähvardavate või realiseerunud ohtude eest kaitsta.

Eelnõuga tekib üks terviklik raamistik, mille kaudu Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel lahendatakse nii suure mõjuga tsiviilkriise kui ka mittesõjalisi ja sõjalisi riigikaitse kriise.

- **Kriisideks valmistumine ja valmistumise planeerimine**

Ühtlustatakse kriisideks valmistumist ja selleks planeerimist. Plaanide koostamiseks tekib üks protsess, nii et kõigil osalistel oleks võimalik koostada üks plaan nii kriisiolukorraks kui ka väiksemateks sündmusteks.

Üleriigilisest riskianalüüsist lähtudes peavad asutused, kellele on määratud kriisiülesanded, koostama oma asutuse või teenuse põhise riskianalüüsi. Üleriigiline riskianalüüs hõlmab nii tsiviilkriisidega seotud riske kui ka riigikaitsega seotud ohte. Üleriigiline riskianalüüs on aluseks Vabariigi Valitsuse kriisiplaanile ja sellest tehakse avalik kokkuvõte. Üleriigilist riskianalüüsi võtavad arvesse nii kriisiplaanide koostajad kui ka elutähtsa teenuse osutajad ja kohaliku omavalitsuse üksused oma riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani koostamisel.

Hakatakse koostama uut planeerimisdokumenti – Vabariigi Valitsuse kriisiplaani, mis hõlmab valmistumist nii tsiviilkriisideks kui ka riigikaitseks kriisideks. Kõik asutused ja juriidilised isikud, kellele on määratud kriisiülesanded (sealhulgas elutähtsa teenuse osutajad), koostavad oma kriisiplaani. Kriisiplaan koostavad ka kõik omavalitsusüksused.

- **Kriisiolukorra lahendamine**

Kriisiolukorra või selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorra lahendamist juhib peaminister. Kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutab eelnevalt määratud valitsusasutus (nt Kaitsevägi, Päästeamet), Finantsinspeksioon või elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja (nt kohaliku omavalitsuse üksus, Eesti Pank).

Kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad valitsusasutused määratakse ülesannete jäävuse põhimõttel Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis. Et tagada juhtimiskorralduse selgus ja ühetaolisus erinevates kriisides, kaotatakse eriolukorra tööde juhtide ja sisekaitseülema funktsioonid. Kui ilmnenud asjaolude tõttu on vaja välja kuulutada erakorraline või sõjaseisukord või mobilisatsioon, siis teeb seda PSist lähtuvalt Riigikogu. Erandjuhul võib sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni välja kuulutada ka Vabariigi President. Vabariigi Valitsus võib loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud olukorra lahendamiseks välja kuulutada eriolukorra, kui olukorda ei ole võimalik lahendada ilma eelnõus eriolukorra ajaks ette nähtud juhtimisvolitusi, isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid, sealhulgas täiendavaid finantsjuhtimise abinõusid rakendamata.

Samuti seotakse eelnõuga finantskriiside lahendamine – Riigikogule nähakse ette võimalused kohaldada suure mõjuga kriisi korral teatud meetmeid ka finantssektori suhtes.

2. Kriisiülesanded

Võetakse kasutusele praeguste riigikaitseülesannete ja hädaolukordade asemel kriisiülesannete kontseptsioon, et lihtsustada ning muuta läbipaistvamaks ülesanded, mille täitmine on vajalik ükskõik millise kriisi lahendamiseks, leevendamiseks, toetavaks tegevuseks või ühiskonna toimimise tagamiseks kriisis. Püsiva kriisiülesande määramise eesmärk on tagada, et isikul või asutusel on piisavad vahendid ja personal talle määratud ülesande koheseks ja kiireks täitmiseks.

Eelnõuga nähakse ette kaheksa kriisiülesande: püsivad ja ühekordsed (sarnaselt kehtiva RiKSiga: püsiv riigikaitseülesanne ja ühekordne riigikaitseülesanne). Püsivad kriisiülesanded määratakse enne kriisiolukorda. Ühekordsed kriisiülesanded on ülesanded, mille täitmist riik ei ole ette näinud, kuid mille täitmise vajadus tekib riigikaitse kriisiolukorra ja eriolukorra ajal.

Kriisiülesannetesse hõlmatakse ka praegune elutähtsa teenuse regulatsioon – kõigist elutähtsa teenuse osutajatest saavad püsiva kriisiülesande täitjad, kelle ülesanne on tagada elutähtsa teenuse toimimine nii tavaolukorras kui ka riigikaitse kriisiolukorra ajal. Praegu kohaldatakse elutähtsa teenuse osutajatele riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavaks ohuks valmistumisel ja selle lahendamisel HOSi nõudeid niivõrd, kuivõrd muudes seadustes ei sätestata teisiti. Kuna RiKSis ning valdkonna eriseadustes ei ole täpsustatud elutähtsa teenuse osutajate riigikaitse ülesanded, on see põhjustanud ebaselgust, kuidas tuleb valmistuda riigikaitseks kriisideks ja mis tasemel teenust osutada sellistel juhtudel.

Kriisiülesannetega seotakse ka kriisiülesannetega ameti- ja töökohad, mille aluseks on kehtiv riigikaitseliste ameti- ja töökohtade regulatsioon. Kriisiülesannetega ameti- ja töökohad rakenduvad nii tsiviil- kui ka riigikaitseliste kriisi ajal.

3. Põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed kriisiolukorra ajal

Eelnõuga ei laiendata meetmeid ja õigusi ebaproportsionaalselt. Erineva raskusastmega olukordadeks on erinevad meetmed. Riigikaitseliste kriisiolukorra ajal lisanduvad praegused kõrgendatud kaitsevalmiduse meetmed ning kõige intensiivsemad meetmed on erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Erinevates olukordades kohaldatavate meetmete vahel tekib süsteemsus ja loogilisus.

Eelnõuga laiendatakse hüvitiste ja toetuste vähendamise võimalusi ning nähakse suure mõjuga kriisi korral ette võimalus nende maksmine peatada või neid vähendada. Riigi finantsvarade ja -reservide ümbersuunamine on vajalik riigi tuumikfunktsioonide täitmiseks ja riigi püsijäämise tagamiseks. Kuivõrd riik nõuab isikutelt suuremat talumiskohustust, siis annab riik isikule täiendavad kaitsetagatised. Selleks et kõigile isikutele oleks tagatud omandi säilimine, on eelnõu järgi lepingulise kohustuse rikkumine vabandatav, kui riik on vähendanud või peatanud isikutele makstavaid hüvitisi ja toetusi, tööandja on vähendanud kriisiolukorrast tingitud asjaolude tõttu palka või töötasu või isik on asunud täitma Kaitseväes sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha (edaspidi *sõjaaja ametikoht*) ülesandeid. Samal põhjusel peatatakse füüsilise isiku suhtes läbiviidav rahaliste nõuete ning rahaliste ja varaliste karistuste sundtäitmine.

4. Toimepidevus

Kõik asutused ja juriidilised isikud, kellele eelnõu järgi määratakse püsivad kriisiülesanded, ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad tagama oma toimepidevuse. Toimepidevus on n-ö baashügieenina osa asutuse sisemisest töökorraldusest, see on suutlikkus ja valmidus järjepidevalt toimida ning oma igal oma ülesandeid täita ja teenuseid osutada.

5. Kohaliku omavalitsuse üksused

Eelnõu kitsendab oluliselt KOVide kriisi ajal täidetavate ülesannete fookust, näeb ette hüvitamise võimaluse, kui täidetakse ülesandeid suuremas mahus, kui tavaolukord seda nõuab, ning võimaldab KOVil riskianalüüsi, kriisiplaani ja toimepidevuse nõuetega läbi mõelda ja planeerida oma ülesannete täitmine ja selleks vajaminev ressurss. Nt saab kriisiplaani koostamisel KOV läbi mõelda ka erinevate teenuste osutamise standardite langetamise.

Eelnõu koondab ja sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiülesanded, mis on järgmised:

- 1) elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise korraldamine (veevarustus, kanalisatsioon, kaugküte, teede korrashoid), sh koordineerida ja nõustada elutähtsa teenuse osutajaid, teha järelevalvet, kehtestada toimepidevuse nõuded teenuste kohta, korraldada õppusi, teavitada, koostada kriisiplaan;
- 2) kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil evakuatsioonikohtade määramine ja kasutusele võtmine, kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil viibivate isikute ulatuslikule evakuatsioonile kaasaaitamine, teise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumilt evakueeritud isikute vastuvõtmisele kaasaaitamine ja evakueeritud isikutele evakuatsioonikohas vähemalt toidu ja joogivee võimaldamine;
- 3) koduteenuse korraldamine;

- 4) väljaspool kodu üldhooldusteenuse korraldamine;
- 5) asendushooldusteenuse korraldamine;
- 6) turvakoduteenuse korraldamine;
- 7) vältimatu sotsiaalabi tagamine;
- 8) abivajavate ja hädaohus olevate laste, sealhulgas perekonnast eraldatud või kriisiolukorra tõttu perekonnast lahutatud laste abistamine;
- 8) toimetulekutoetuse maksmine;
- 9) suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenus;
- 10) alus-, põhi- ja keskhariduse kättesaadavuse tagamine;
- 11) oma territooriumil viibivate isikute ohuolukorrast teavitamise ja käitumisjuhiste andmise tagamine.

6. Elanikkonnakaitse

Eelnõu sätestab esmakordselt õigusakti tasandil elanikkonnakaitse. Elanikkonnakaitse on riigi ja ühiskonna tegevused, mis tagavad inimeste valmisoleku kriisiolukorra ajal ise toime tulla, kaitsevad inimesi kriisiolukordadest tulenevate ohtude eest ja abistavad nende tagajärgedega toimetulemisel. Elanikkonnakaitse tegevused on eelkõige ohuteavitus, päästetööd, ulatuslik evakuatsioon, varjumine, esmaabi ja katastroofimeditsiin, vältimatu sotsiaalabi, psühhosotsiaalne abi kriisides ning muu elanikele hädavajalik abi. Päästeamet saab elanikkonnakaitset koordineerivaks asutuseks ning iga asutus vastutab oma valdkonna elanikkonnakaitse tegevuste eest ka ise. Päästeamet saab juurde õiguse sundkasutada ja sundvõõrandada vara ulatusliku evakuatsiooni ja varjumise läbiviimiseks. Siseministrist saab n-ö elanikkonnakaitse minister.

7. Järelevalve ja vastutus

Eelnõu sätestab nii riikliku kui ka haldusjärelevalve tegemise kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise nõuete täitmise üle. Samuti reguleeritakse eelnõuga riikliku järelevalve tegemine isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete täitmise üle. Vastutuse peatükis on sätestatud väärtekoosseisud ja karistused eelnõus sätestatud kohustuste täitmata jätmise sanktsioneerimiseks.

8. Muud muudatused

Sarnaselt HOSiga reguleeritakse eelnõus **riigi tegevusvaruga** seonduv. RiKSi eeskujul on ka eelnõus võimalus panna isikutele kriisiülesande täitmiseks vajalikku **töökohustust**, mis saab olla nii ameti- ja töökohapõhine kui ka ühekordne kriisiaegne kohustus kodanikukohustuse näol. RiKSi eeskujul nähakse ette **asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsioon**, samuti saab Päästeamet õiguse asju sundkasutusse võtta ja sundvõõrandada varjumise ja evakuatsiooni läbiviimiseks. Nähakse ette **riigivastutuse** eriregulatsioon kriisiolukorra ajal, sh õiglase hüvitise maksmine. Samuti sätestatakse eelnõus **rahvusvahelist sõjalist koostööd puudutav**. Eelnõuga sätestatakse nii kriisideks valmistumiseks kui ka nende lahendamiseks vajaliku **teabe saamise alused**, sealhulgas luuakse senisest täpsem reeglistik ka **isikuandmete töötlemiseks** ja nende andmete kaitseks. Lisaks hakkab **õiguskantsler tegema järelevalvet** kriisiolukorra ajal vastuvõetud otsuste üle, sh kriisiolukorra lõpetamata jätmise üle.

Hädaolukorra seadus, erakorralise seisukorra seadus ja riigikaitseseadus tunnistatakse kehtetuks.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei koostöös teiste asjassepuutuvate ministeeriumide ja asutustega ning huvirühmade ja erialaliitudega. Eelnõu ja seletuskirja koostamisel on tehtud tihedat koostööd ministeeriumide ja nende allasutustega (Päästeametiga, Politsei- ja Piirivalveametiga, Kaitsepolitseiametiga jne). Eelnõu põhialuseid ja eelnõuga planeeritavaid muudatusi on tutvustatud Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni riigikaitse ja kriisireguleerimise alakomisjonis, Riigikogu riigikaitsekomisjonis ja väliskomisjonis, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, regionaalsete kriisikomisjonide ühisistungil, erinevatele ministeeriumidele, nende allasutustele ja Eesti Pangale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, linna- ja vallasekretäride infopäeval ning Siseministeeriumi ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu töörühmas. Täpsem ülevaade kohtumistest on esitatud seletuskirja lõpus. Ministeeriumidega on korraldatud stsenaariumipõhiseid arutelusid, et testida eelnõus esitatud lahendusi.

Eelnõu ja seletuskirja peatükkide kaupa koostajad on järgmised:

- 1.–4. peatükk Riigikantselei õigusosakonna juhataja Kristi Purtsak (kristi.purtsak@riigikantselei.ee) ja Riigikantselei õigusosakonna nõunik Peeter Papstel (peeter.papstel@riigikantselei.ee) koos Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo ametnikega;
5. peatükk (piiravad meetmed) Riigikantselei õigusosakonna nõunik Eero Svarval (eero.svarval@riigikantselei.ee) ja Kristi Purtsak;
6. peatüki 1. ja 2. jagu (elutähtsad teenused ja KOVi ülesanded) Kristi Purtsak ja Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo;
6. peatüki 3. jagu (elanikkonnakaitse) Eero Svarval, Kristi Purtsak ja Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo nõunik Gerli Aavik-Märtmaa (gerli.aavik-martmaa@riigikantselei.ee) koos Siseministeeriumi teenistujatega;
6. peatüki 4. jagu (riigi tegevusvaru) Kristi Purtsak koos Kliimaministeeriumi teenistujate ja Eesti Varude Keskuse töötajatega;
7. peatüki 1. ja 2. jagu (töökohustus ning töö- ja teenistussuhete erisused) Kristi Purtsak, Eero Svarval ja Peeter Papstel koos Sotsiaalministeeriumi (nüüdsest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) teenistujatega;
7. peatüki 3. ja 4. jagu ja 8. peatükk Kristi Purtsak;
8. peatükk Kristi Purtsak ja Eero Svarval;
9. peatükk (teabe töötlemine ja andmekogud) Eero Svarval koos Justiitsministeeriumi teenistujatega;
10. peatükk (rahvusvaheline sõjaline koostöö) Kristi Purtsak koos Kaitseministeeriumi teenistujatega;
11. peatükk (riigivastutuse erisused) Kristi Purtsak;
12. ja 13. peatükk (järelevalve ja vastutus) Kristi Purtsak ja Eero Svarval;
14. peatükk (rakendussätted) Kristi Purtsak, Eero Svarval ja Peeter Papstel koos Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibürooga ja vastavate valdkondade ministeeriumidega.

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Riigikantselei tugitegevuste osakonna keeleteoimetaja Piret Grigorjeva (piret.grigorjeva@riigikantselei.ee).

1.3 Märkused

Eelnõus nähakse ette muudatused järgmistes seadustes (98):

- abipolitseiniku seadus (RT I, 06.07.2023, 9)
- advokatuuriseadus (RT I, 05.05.2022, 5)
- alkoholiseadus (RT I, 28.09.2023, 1)
- asjaõigusseadus (RT I, 17.03.2023, 58)
- atmosfääriõhu kaitse seadus (RT I, 11.06.2024, 2)
- autoveoseadus (RT I, 22.12.2023, 7)
- avaliku teabe seadus (RT I, 30.12.2024, 5)
- avaliku teenistuse seadus (RT I, 27.09.2024, 3)
- Eesti Panga seadus (RT I, 01.03.2023, 45)
- Eesti Rahvusringhäälingu seadus (RT I, 08.10.2024, 2)
- ehitusseadustik (RT I, 08.10.2024, 4)
- elektrituruseadus (RT I, 10.10.2024, 8)
- elektroonilise side seadus (RT I, 08.10.2024, 6)
- ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus (RT I, 30.06.2023, 9)
- Euroopa Liidu kodaniku seadus (RT I, 06.07.2023, 26)
- Finantsinspektsiooni seadus (RT I, 11.10.2024, 3)
- isikuandmete kaitse seadus (RT I, 31.12.2024, 44)
- isikut tõendavate dokumentide seadus (RT I, 26.04.2024, 13)
- julgeolekuasutuste seadus (RT I, 14.03.2023, 25)
- Kaitseliidu seadus (RT I, 30.04.2024, 3)
- Kaitseväge korralduse seadus (RT I, 12.12.2024, 5)
- kaitseväge teenistuse seadus (RT I, 27.09.2024, 6)
- karistusregistri seadus (RT I, 31.12.2024, 37)
- karistusseadustik (RT I, 12.12.2024, 6)
- kaugkütteseadus (RT I, 08.10.2024, 10)
- kemikaaliseadus (RT I, 03.02.2023, 5)
- keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (RT I, 10.10.2024, 9)
- kiirgusseadus (RT I, 30.06.2023, 26)
- kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (RT I, 30.06.2023, 27)
- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I, 30.06.2023, 28)
- kohtute seadus (RT I, 04.01.2024, 4)
- konsulaarseadus (RT I, 29.06.2024, 17)
- korrakaitse seadus (RT I, 14.03.2023, 29)
- krediitiasutuste seadus (RT I, 03.12.2024, 12)
- kriminaalmenetluse seadustik (RT I, 12.12.2024, 7)
- kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus (RT I, 04.01.2024, 3)
- käibemaksuseadus (RT I, 02.01.2025, 13)
- küberturvalisuse seadus (RT I, 21.06.2024, 15)
- lastekaitse seadus (RT I, 31.12.2024, 23)
- lennundusseadus (RT I, 04.12.2024, 12)
- liiklusseadus (RT I, 31.12.2024, 9)
- maagaasiseadus (RT I, 08.10.2024, 12)
- makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (RT I, 11.10.2024, 16)
- maksukorralduse seadus (RT I, 19.12.2024, 4)
- meditsiiniseadme seadus (RT I, 20.11.2024, 2)
- meediateenuste seadus (RT I, 15.06.2022, 3)
- meresõiduohutuse seadus (RT I, 11.12.2024, 13)

- nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (RT I, 14.03.2025, 7)
- ohvriabi seadus (RT I, 06.01.2023, 1)
- perehüvitiste seadus (RT I, 12.12.2024, 14)
- planeerimisseadus (RT I, 30.12.2024, 14)
- politsei ja piirivalve seadus (RT I, 31.12.2024, 38)
- puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (RT I, 31.12.2024, 25)
- põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (RT I, 07.03.2019, 4)
- päästeseadus (RT I, 06.07.2023, 68)
- päästeteenistuse seadus (RT I, 06.07.2023, 69)
- rahvastikuregistri seadus (RT I, 18.10.2024, 4)
- raudteeseadus (RT I, 08.10.2024, 16)
- ravikindlustuse seadus (RT I, 12.12.2024, 22)
- ravimiseadus (RT I, 19.11.2024, 2)
- relvaseadus (RT I, 12.12.2024, 3)
- riigieelarve seadus (RT I, 28.11.2024, 3)
- riigihangete seadus (RT I, 07.06.2024, 11)
- Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RT I, 02.06.2020, 9)
- Riigikontrolli seadus (RT I, 02.06.2021, 13)
- riigipiiri seadus (RT I, 07.06.2024, 13)
- riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (RT I, 12.12.2024, 11)
- Riigi Teataja seadus (RT I, 11.03.2023, 85)
- riigivaraseadus (RT I, 30.12.2024, 16)
- riikliku pensionikindlustuse seadus (RT I, 12.12.2024, 24)
- sadamaseadus (RT I, 08.10.2024, 18)
- sotsiaalhoolekande seadus (RT I, 31.12.2024, 29)
- sotsiaalseadustiku üldosa seadus (RT I, 14.12.2023, 12)
- Tervisekassa seadus (RT I, 12.12.2024, 30)
- tervishoiuteenuste korraldamise seadus (RT I, 11.12.2024, 8)
- tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadus (RT I, 21.06.2024, 30)
- toiduseadus (RT I, 08.10.2024, 21)
- töölepingu seadus (RT I, 02.05.2024, 28)
- töövõimetoetuste seadus (RT I, 02.05.2024, 30)
- tulumaksuseadus (RT I, 09.01.2025, 31)
- tööstusheite seadus (RT I, 05.01.2024, 5)
- tööturumeetmete seadus (RT I, 27.09.2024, 13)
- töötuskindlustuse seadus (RT I, 06.07.2023, 111)
- Vabariigi Presidendi töökorra seadus (RT I, 27.06.2017, 11)
- Vabariigi Valitsuse seadus (RT I, 30.12.2024, 4)
- vangistuseseadus (RT I, 31.12.2024, 35)
- veeseadus (RT I, 11.06.2024, 18)
- vedelkütuse seadus (RT I, 08.10.2024, 23)
- vedelkütusevaru seadus (RT I, 30.06.2023, 99)
- veterinaarseadus (RT I, 30.06.2023, 103)
- välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (RT I, 06.07.2023, 119)
- välismaalaste seadus (RT I, 07.06.2024, 15)
- välissuhtlemisseadus (RT I, 27.09.2024, 14)

- väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (RT I, 21.06.2024, 33)
- vääртеomenetluse seadustik (RT I, 29.06.2024, 8)
- õiguskantsleri seadus (RT I, 26.05.2020, 11)
- ühistranspordiseadus (RT I, 23.12.2024, 10)
- ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus (RT I, 08.10.2024, 26)

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks järgmised seadused:

- hädaolukorra seadus (RT I, 03.03.2017, 1);
- erakorralise seisukorra seadus (RT I 1996, 8, 165);
- riigikaitse seadus (RT I, 12.03.2015, 1).

Eelnõu puutumus Euroopa Liidu õigusega on välja toodud seletuskirja 5. peatükis.

Eelnõu väljatöötamise alus on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punkt 1.2.3: Ühiskonna kriisikindluse suurendamiseks ja selgema kriisijuhtimise tagamiseks uuendame õigusruumi, võttes vastu tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse.

Eelnõu väljatöötamisele eelnes valmisolekuseaduse väljatöötamiskavatsus (edaspidi VTK), mis esitati eelnõude infosüsteemi kooskõlastamisele 16. juulil 2021. a.³ Tagasiside VTK-le esitas 11 ministeeriumi, Eesti Pank, Pangaliit, Riigikohus, Riigikogu Kantslei, Põllumajandus- ja Toiduamet, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Haiglate Liit ja Eesti Haigekassa. Eelnõus on VTK-le esitatud tagasisidega arvestatud.

Käesoleva eelnõu koostamisel on tuginetud ka riigikaitseõiguse revisjoni põhjalikele analüüsidele⁴ ning nende alusel koostatud riigikaitse seaduse eelnõule.⁵

Eelnõu on seotud järgmiste eelnõudega:

- võlaõigusseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (613 SE), millega täiendatakse muu hulgas krediitiasutuste seadust §-ga 87¹ ning hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 635 SE-ga⁶

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, kuna eelnõu hakkab hõlmama PSi § 104 punktides 16 (erakorralise seisukorra seadus) ja 17 (rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus) nimetatud seadusi. Juba praegu on ühendatud rahu- ja sõjaaja riigikaitse ühtseks riigikaitse seaduseks ning ka erakorraline seisukord on osa riigikaitsest – põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumine on osa riigi iseseisvuse ja sõltumatuse kindlustamisest. Samuti muudetakse eelnõuga Eesti Panga seadust, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust, riigieelarve seadust, kohtute seadust, Riigikogu kodu- ja töökorra seadust, Riigikontrolli seadust ja Vabariigi Valitsuse seadust. Samuti tunnistatakse käesoleva eelnõu jõustumisel kehtetuks erakorralise seisukorra seadus (PSi § 104 punkt 16) ja riigikaitse seadus (PSi § 104 punkt 17).

2. Seaduse eesmärk

³ <https://eelnoud.valitsus.ee/main#4PgnOgFA>

⁴ <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/varem-loppenud-revisjonid>

⁵ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/52b68462-1871-4618-9a95-c8530c33773d#vIndS4Ib>

⁶ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/854df69b-4a04-4ac2-bd27-5431ebcf44f8/hadaolukorra-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

Eelnõu üldine eesmärk on suure mõjuga kriiside terviklik ja ühtne lahendamine. Suure mõjuga kriiside lahendamine vajab võimalikult lühikest käsuaahelat ja paljude osaliste koordineeritud juhtimist. Samuti võib suure mõjuga kriiside eskaleerumine tuua kaasa vajaduse välja kuulutada eriolukord, erakorralise seisukord või sõjaseisukord.

Eelnõusse koondatakse HOSis, RiKSis ja ErSSis sätestatud kriiside lahendamise mehhanismid eesmärgiga lihtsustada, ühtlustada ja täpsustada suure mõjuga kriiside lahendamiseks valmistumist ning juhtimiskorraldust. Eesmärk on tagada erinevate kriiside võimalikult ühetaoline lahenduskorraldus, kriisi lahendavate eri tasandite ja osaliste tegevuse terviklikkus ning omavaheline seostatus. Eelnõu eesmärk on luua üks terviklik raamistik, kuidas Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel lahendatakse nii tsiviil- kui ka riigikaitse kriise. Selleks ühtlustatakse erinevateks kriisideks valmistumist ning riskianalüüside ja plaanide koostamist.

Eelnõu lähtub eesmärgist tagada instrumendid, mis võimaldavad:

- parandada asutuste ja isikute valmisolekut erinevate kriisidega toimetulekuks;
- erinevatele kriisidele reageerida ühetaolise, läbimõeldud ja läbiharjutatud juhtimiskorraldusega;
- vajaduse korral rakendada kõiki õigusriigile kohaseid põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid vastavalt olukorra tõsidusele.

Eesmärk on luua ähvardavate ohtude ulatusest ja kahjustatavate õigushüvede olulisusest lähtuv isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete süsteem. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete täpsustamisega tagatakse isikutele kindlus, et riik kohaldab piiravaid meetmeid ja muid abinõusid, mis on vajalikud kriisiolukorra kiireks lahendamiseks ja demokraatliku ühiskonnakorralduse taastamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 279 paragrahvist, mis on jagatud 14. peatükki.

1. peatükk Üldsätted

§ 1. Seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala

Lõike 1 kohaselt reguleerib seadus riigikaitse rahu- ja sõjaaegset korraldust, kriisiolukorraks, sealhulgas selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorraks, erakorraliseks seisukorraks ja sõjaseisukorraks valmistumist ja nende olukordade lahendamist, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldust, Eesti Vabariigi osalemist rahvusvahelises sõjalises koostöös, elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikke aluseid ning järelevalvet ja vastutust.

Eelnõus on välditud terminite „rahuaeg“ ja „sõjaaeg“ kasutamist, kuivõrd klassikalisest rahu- ja sõjaaja jaotusest lähtuvad regulatsioonid ei sobitu tänapäeva julgeolekuohtudega. Rahu- ja sõjaaja eristamine ei ole üheselt võimalik, sest tänapäeval ei eeldata riikidelt sõja väljakuulutamist – sõjapidamine algab faktilise relvastatud ründega. Sõjale iseloomulik tegevus, kus riik rakendab tema käsutuses olevaid vahendeid teise riigi käitumise vägivaldseks mõjutamiseks, võib toimuda juba sisuliselt rahuaaja tingimustes. Vt pikemalt seletuskirja sissejuhatavast osast.

Lõikes 1 on rahu- ja sõjaaja termineid siiski kasutatud tulenevalt PSi § 104 punktist 17, mis eristab rahuaegset ja sõjaaegset riigikaitset. Riigikaitse alla kuuluvad praeguseks väga erinevad valdkonnad (nt küber- ja energiajulgeolek, majandusjulgeolek, informatsiooniline julgeolek, keskkonnanjulgeolek, tehnoloogiajulgeolek, toidujulgeolek jne), mis on omavahel konvergeerunud ja ristsõltuvuses. Riigikaitse laiast käsitusest tulenevalt sisaldab riigikaitse korraldus lisaks sõjalisele kaitsele ka erakorraliseks seisukorraks valmistumist ja selle lahendamist ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldamist. PSi § 104 punktis 16 nimetatud erakorralise seisukorra seadus inkorporeeritakse seetõttu käesolevasse eelnõusse. Eelnõu hõlmab ka rahuaegses riigikorralduses asetleidvaid tsiviilkriise. Tsiviilkriis (*civil emergency*) on suure mõjuga loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse leviku tõttu tekkinud kriis, mille määratlus lähtub PSi § 87 punktis 8 esitatud eriolukorra definitsioonist. Teisisõnu, tsiviilkriis võib viia eriolukorra väljakuulutamiseni. Tsiviilkriis võib olla piirkondlik või üleriigiline, samuti võib olla tsiviilkriisi lahendamiseks välja kuulutatud eriolukord piirkondlik või üleriigiline. Eelnõus defineeritakse „tsiviilkriis“ õigusaktis esimest korda.

Sarnaselt sõjalise rünnakuga (sõda) peavad riik ja ühiskond olema valmis tsiviilkriisideks ning nende lahendamiseks. Tsiviilkriisi ajal tuleb tagada riigi julgeolek, sh olla valmis, et tsiviilsektori haavatavust ei kasutataks julgeoleku nõrgendamiseks. Ka tsiviilkriisiga toimetulek mõjutab riigi julgeolekut. Tsiviilkriisi lahendamisel tuleb tagada elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimine. Tsiviilkriisideks valmisoleku loomiseks ja nende lahendamiseks kasutatakse paljuskü sama ressursi mida laia riigikaitse jaoks – nii avalikust, era- kui ka kolmandast sektorist. Seetõttu on vältimatult vajalik vaadata tsiviilkriisideks valmistumist, nende lahendamist ja laia riigikaitset ühes raamis, sh eesmärgiga tagada riigi ja ühiskonna parim võimalik ettevalmistus kriisi lahendamiseks ning õigusselgus kriisi lahendamisel. Samuti kasutab vastaspool esmajärjekorras tsiviilühiskonnale kõige suuremat kahju tekitavaid meetmeid enne sõjalist rünnakut või sellega samal ajal. Seetõttu on käesolevasse eelnõusse inkorporeeritud kõikideks kriisideks valmistumine ja nende lahendamine.

Lõike 2 järgi kohaldatakse eelnõus sätestatud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi. Säte lähtub *HMSi* § 112 lõikest 2, mille järgi kohaldatakse eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele *HMSi* juhul, kui seda näeb ette eriseadus. *HMSis* sätestatud nõuded ja kord ei arvesta erandlike olukordadega, kus kriisilukorra lahendamisest tulenevalt on vaja kiiresti läbi viia haldusmenetlus ning tagada haldusaktide täitmine. Eelnõus on reguleeritud üksnes need haldusmenetluse erisused, mis on vahetult seotud kriisilukorra lahendamisega.

Lõike 3 järgi kohaldatakse riigivastutuse seadust (edaspidi *RVastS*) ja võlaõigusseadust (edaspidi *VÕS*), arvestades käesoleva seaduse erisusi. Riigivastutuse eesmärk on tagada isikutele avaliku võimu õigusvastase teostamisega tekitatud kahju hüvitamine. Käesolevas eelnõus on ette nähtud olukorrad, kus kahju hüvitamisel lähtutakse *RVastSist*, ning olukorrad, kus on ette nähtud eriregulatsioon. Riigivastutuse seaduse erisused on toodud eelnõu 11. peatükis.

Lõikes 4 sätestatakse erand eelnõu kohaldamisest finantskriisidele.

Finantssektoris on eelkõige pankade (krediidiasutuste) ja investeerimisühingute finantskriisi ennetamise ja lahendamise meetmed väga ulatuslikult reguleeritud finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusega (edaspidi *FELS*). *FELS* põhineb *ELi* õigusel (direktiivil) ja vastav direktiiv on *ELi* tasemel reaktsioon 2008. a aset leidnud globaalsele finantskriisile. Seega kuna vastav kriisilahendusraamistik finantssektori suhtes juba eksisteerib, siis välistatakse käesoleva seaduse kohaldumisasalast nn tavapärane finantskriisi olukorra ennetamine ja lahendamine (nn kriisilahendusmenetlus). Seda just juhul, kui kriisi põhjustavad finantsmajanduslikud olukorrad (likviidsusraskused, olulised vead finantsettevõtja riskijuhtimises jmt).

Lõike 4 lisamine on vajalik õigusselguse tagamiseks ja mitmeti mõistetavuse vältimiseks. Peale selle – *FELS* kohaldub lisaks pankade ja investeerimisühingutega ühte gruppi kuuluvatele ettevõtetele (nt ema- või valdusettevõtted). Samuti kohaldub *FELS* kesksetele vastaspooltele (isikud, kes viivad lõpuni suuremahulisi väärtpaberi-, eelkõige tuletistehinguid). Seetõttu ei viidata asjaomases lõikes konkreetselt *FELSis* nimetatud isikutele (krediidiasutustele ja investeerimisühingutele), vaid jäetakse vastavate subjektide ring n-ö lahtiseks – sõltuvalt sellest, kes veel tulevikus *FELSi* kohaldumisaslasse lisatakse, siis ka neile kehtib lõige 4 samamoodi. Maksevõimetute või ebakindlate (*unsound*) pankade ja investeerimisühingute kriisilahendusraamistik juba eksisteerib ja seega välistatakse käesoleva seaduse kohaldumisasalast nn tavapärane finantskriisi olukorra ennetamine ja lahendamine (nn kriisilahendusmenetlus). Seda just juhul, kui kriisi põhjustavad finantsmajanduslikud olukorrad (likviidsusraskused, olulised vead finantsettevõtja riskijuhtimises jmt).

Kokkuvõttes ei kohaldata eelnõu nendele olukordadele, mis alluvad *FELSile*. Kõik muud, *FELSis* reguleerimata olukorrad alluvad käesoleva eelnõu regulatsioonile.

§ 2. Tsiviilkriis ja riigikaitse

Paragrahv 2 sätestab tsiviilkriisi ja riigikaitse terminid.

Tsiviilkriis on praktikas käibel olev termin – seda just põhjusel, et eristada riigikaitselisi olukordi ja nt üleujutusi, loodusõnnetusi, nakkushaiguseid. PS määratleb tsiviilkriise ainult eriolukorra kaudu, kuid kõik kriisid ei lõppe eriolukorra väljakuulutamisega.

Tsiviilkriis on suure mõjuga loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse leviku tõttu tekkinud kriis, mis võib põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju – määratlus lähtub PSi § 87 punktis 8 esitatud eriolukorra definitsioonist ja loob selge seose tsiviilkriisi ning eriolukorra vahel. Tsiviilkriisi põhjuseks on loodusjõud või haigus või inimtegevuse tagajärjel tekkinud ulatuslik õnnetus. Tsiviilkriis võib olla piirkondlik või üleriigiline, samuti võib olla tsiviilkriisi lahendamiseks välja kuulutatud eriolukord piirkondlik või üleriigiline. Tõsised häired ühiskonna toimimises võivad olla näiteks ravimite või toidu puudus, ulatuslikud elektrikatkestused, pandeemia vms. Vabariigi Valitsuse hinnata on, kas kriis on suure mõjuga ning vajab kõrgemal tasemel juhtimist ja koordineerimist, kas kriisil on mõjud erinevates valdkondades ja kas see mõjutab ühiskonda suurel määral.

Lõikes 2 täpsustatakse katastroofi terminit võrrelduna kehtiva HOSiga. Katastroofi hindamisel pannakse rõhuasetus senisest selgemalt tagajärgede ulatuse hindamisele ja sätestatakse, et katastroof on eelkõige inimtekkeline ehk katastroof ei ole loodusõnnetus. Katastroofi kriteeriumina tuuakse sisse ühiskonna toimimine (mida kohati nimetatakse ka ühiskonna toimepidevuse tagamiseks) ehk katastroofi tagajärjel võib ohtu sattuda elanikele turvalise füüsilise keskkonna ja elutähtsate teenuste tagamine või riigi elementaarne juhtimine ning toimimine. Samuti välistatakse katastroofi mõiste kasutamine, kui on tegu sabotaaži või terroriaktiga, sellisel juhul on tegu riigikaitse kriisiolukorraga.

Lõikes 3 tuuakse esile, et nakkushaiguse termin pärineb nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadusest (edaspidi *NETS*) ning loomataudi termini puhul lähtutakse veterinaarseadusest. Kehtiva NETSi § 2 lõike 1 punkti 2 kohaselt on nakkushaigus haigus või haigustunnusteta kandlusseisund, mis on põhjustatud nakkustekitaja sattumisest organismi ja mis levib või mille puhul on alust oletada levikut inimeselt inimesele või loomalt inimesele otseselt või kaudselt. Veterinaarseaduse § 6 lõike 1 kohaselt on loomataud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/429 artikli 5 lõike 1 punktis a ja II lisas loetletud loomahaigus, sealhulgas zoonoos või muu loomahaigus, mille on põhjustanud bioloogiline haigusetekitaja, mis võib kas otseselt või keskkonna vahendusel kanduda ühelt loomalt teisele, loomalt inimesele ja vastupidi. Käesoleva seaduse tähenduses loetakse loomataudiks ka selline loomade massiline haigestumine, mida põhjustaval haigusetekitajal puudub omadus üle kanduda.

Lõikes 4 sätestatakse riigikaitse termin. Termin „riigikaitse“ tähendab nii a) sõjalist riigikaitset, mille rakendamine riigikaitse tagamiseks võib välja viia ka sõjaseisukorrani, kui ka b) mittesõjalist riigikaitset, mille rakendamine riigikaitse tagamiseks võib viia erakorralise seisukorra väljakuulutamiseni. Riigikaitse kriisi olemus on erinev tsiviilkriisist – riigikaitse kriisi põhjustab vaenulik tegevus, mis võib olla nii riiklik kui ka mitteriiklik.

Võrreldes kehtiva RiKSiga on riigikaitse eesmärki ja mõistet laiendatud ja lisatud ka elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamine ning julgeoleku tagamine. „Riigi julgeolekut ohustab mis tahes tegevus, mis on suunatud riigi säilimise ja toimimise vastu, samas, kui põhiseaduslikku korda ohustab eelkõige konstitutsiooniliste normide mittetunnustamine või nende süstemaatiline eiramine“ (PSi kommenteeritud väljaanne, § 129). „Mõiste „riigi julgeolek“ erineb mõistest „põhiseaduslik kord“ selle poolest, et on tegelik olukord – rikkumise või selle ohu puudumine“.

Rahvuse säilimine on PSi preambuli kohaselt Eesti Vabariigi üks eesmärki ning seepärast on elanikkonnakaitse tagamine riigi tuumikfunktsioon. Riik peab tagama igas olukorras, sh eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal siin viibivatele isikutele kaitse ning minimaalse

toimetuleku, sh esmavajaduste rahuldamise ehk vajadus toidu, riiete, hügieeni, tervishoiu, eluaseme jne järele. Elanikkonnakaitse koosneb mitmest elemendist, selle eesmärk ja sisu sõnastatakse käesoleva seaduse §-s 85. Rahvuse säilimiseks ja elanikkonnakaitse pakkumiseks tuleb igas olukorras, sh eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal tagada ka ühiskonna toimimine.

§ 3. Kriisiolukord

Paragrahv 3 sätestab kriisiolukorra termini ja kriisiolukorra kehtestamise tingimused. Eelnõuga nähakse ette uus juhtimise ja meetmete kogum nimetusega „kriisiolukord“, mis kehtestatakse suure mõjuga kriiside korral.

Uue termini „kriisiolukord“ eelnõusse toomist on selgitatud eelnõu VTKs. Kui luuakse üks ühendmaailm nii riigikaitse- kui ka tsiviilkriisideks (sh mitmik kriis, mis võib hõlmata mõlemaid kriisitüüpe), siis ongi vaja võtta kasutusele uus termin, mis seda ühendaks – n-ö uus algus, kuna olemasolevad terminid on juurdunud olemasoleva kirjeldamiseks. Nii tähistab hädaolukord üksnes tsiviilkriiside maailma ning kõrgendatud kaitsevalmidus riigikaitsest. Emma-kumma laiendamine teisele maailmale ei ole arusaadav, mõistlik ega võeta ka omaks, seetõttu on vaja kasutusele võtta uus ühendmõiste. Riigikaitse maailmas ei ole vastuvõetav, et sõda (relvastatud konflikt) on nüüdsest hädaolukord ning sama ka vastupidi – tsiviilkriisidele, st loodusõnnetusele, epideemiale või tehnogeensele õnnetusele kõrgendatud kaitsevalmiduse laiendamine ei ole samuti arusaadav.

Käesolevas eelnõus on „kriisiolukord“ katustermin nii Vabariigi Valitsuse kehtestatud kriisiolukorrale (mille lävend on kõrgem kui hetkel kehtiv hädaolukord, mis on asutuse juhi otsus), põhiseaduslikele erikordadele (eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord) ning üldjuhul ka mobilisatsioonile ja demobilisatsioonile. Kriisiolukorra võib põhjustada loodusõnnetus, nakkushaigus, katastroof – sellisel juhul on tegu tsiviilkriisist tingitud kriisiolukorraga. Kriisiolukorra võib põhjustada ka oht põhiseaduslikule korrale või riigi julgeolekule, sh teise riigi sõjaline rünnak või oht selliseks rünnakuks – sellisel juhul on tegu riigikaitse kriisiolukorraga. Lisaks eelnevalt nimetatud erikordadele ja tegevuste kogumitele hõlmab riigikaitse kriisiolukord ka RiKSis kasutusel oleva juhtimise ja meetmete kogumi, mida tähistatakse terminiga „kõrgendatud kaitsevalmidus“. HOSis reguleeritud hädaolukord, kui see ületab asutuste suutlikkuse ja toob kaasa ulatuslikud tagajärjed, on tsiviilkriisist tingitud kriisiolukord.

Kriisiolukorra kehtestamisele Vabariigi Valitsuse poolt ei pea eelnema ametkondlikku kriisi otsustamist (nt on kehtivas HOSis, et enne ei saa Vabariigi Valitsus eriolukorda kehtestada, kui asutuse juht ei ole sedastanud hädaolukorra), kuna kriisiolukorra lävendi võib ületada ka äkitsi juhtuv suurõnnetus, katastroof vms, kus on vaja hakata kohe reageerima. Samuti ei pea Vabariigi Valitsuse kehtestatud kriisiolukorrale järgnema alati erikorda (eriolukorda, erakorralist seisukorda või sõjaseisukorda), kui olukord suudetakse lahendada enne selle eskaleerumist erikorraks.

Kriisiolukord kehtestatakse juhul, kui on täidetud mitu tingimust. Esmase tingimusena peab olema vaja lahendada tsiviilkriisi või olema oht riigi julgeolekule või põhiseaduslikule korrale või olema vaja osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Kokkuvõtlikult võib öelda, et kriisiolukorra saab kehtestada, kui juba on käes olukord või on oht, et lähiajal leiab aset sündmus:

1) mis põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustab vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustab suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju;
2) mis ohustab Eesti Vabariigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda või vajab mõni teine riik Eesti sõjalist abi, mida antakse kollektiivse enesekaitse operatsiooni kaudu.

Sellele lisanduvad kolm tingimust, mis peavad olema kõik samal ajal täidetud:

1) lähimuse põhimõttest tulenevalt pädev asutus või isik ei saa või ei saa õigel ajal kriisi lahendada või ohtu tõrjuda või selleks valmistuda ja vaja on valitsuse tasandil tagada mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ja koordineeritus;
2) olukorda ei ole võimalik lahendada eelnõus sätestatud juhtimiskorraldust rakendamata või isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid kohaldamata ning
3) vaja läheb tavapärasest rohkem võimeid, sealhulgas personali, vahendeid ja varusid.

Seega hõlmab kriisiolukord kõiki neid sündmusi, mis võivad ohustada riigi julgeolekut, põhiseaduslikku korda, rahva eksistentsi, põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, st need on sündmused, mille mõju on laiaulatuslik (puudutavad kogu ühiskonda) või kus riigil on vaja asuda tegema ettevalmistusi, et end ähvardavate või realiseerunud ohtude eest kaitsta. Kriisiolukorraga võib olla näiteks tegemist, kui leiab aset sõjaline või muu relvastatud rünnak Eesti riigi vastu, Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse, toimuvad ulatuslikud terroristlikud tegevused või vägivaldliga seotud kollektiivsed surveaktsioonid, vägivaldselt isoleeritakse mõni Eesti paikkond jne. Lähiminevikust võib kvalifitseeruda kriisiolukorraks COVID-19 kriis, sõjapõgenike vastuvõtmisega seotud kriis. Küll aga on kriisiolukorra kehtestamise eeldus, et olukorda lahendavatel asutustel jääb puudu nt meetmetest, olukord on väga suure mõjuga jne. Teisisõnu – lisaks ohu ilmnemisele peab olukorra lahendamiseks olema vajalik erandlik juhtimiskorraldus, kriisiolukorra meetmete rakendamine ning ametkonna ja ühiskonna laiaulatuslik kaasamine. Tegemist on olukordadega, mis võivad eskaleeruda kriisiolukorraks, kui asutuste ressursid ja meetmed on ammendunud, ning olukord eskaleerub, sel on mõjusid teistesse valdkondadesse ja see vajab seetõttu kõrgemal tasemel juhtimist ja koordineerimist.

Kuivõrd riigikaitse lahutamatu osa on rahvusvaheline sõjaline koostöö, siis võib sündmuse määratleda kriisiolukorrana ka siis, kui sellega kaasneb vajadus osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Kollektiivse enesekaitse operatsioon on eelnõu § 136 punkti 1 tähenduses selline operatsioon, mille puhul Eesti Vabariik kasutab Kaitseväge teise riigi vastu suunatud relvastatud kallaletungi tõrjumiseks või teised riigid kasutavad oma relvajõude Eesti Vabariigi vastu suunatud rünnaku lõpetamiseks Eesti Vabariigi territooriumil. Teise riigi julgeolekut ähvardavale ohule reageerimise eelduseks on, et oht ähvardab riiki, mille puhul Riigikogu on teinud otsuse kaitsta seda sõjaliselt. Vabariigi Valitsus ei saa otsustada kriisiolukorda igat riiki ähvardava ohu korral. Seejuures Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (North Atlantic Treaty Organization – edaspidi ka NATO) liikmesriigina on Eestil kohustus toetada teisi riike sõjaliste vahenditega.

Otsuse selle kohta, kas ja millal on kriisiolukord, teeb Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsus ei saa otsustada kriisiolukorra üle ainult siis, kui erikorra on välja kuulutanud kas Vabariigi President või Riigikogu – sellisel juhul loetakse kriisiolukord automaatselt tekkinuks või jätkuvalt kehtivaks (vt § 20 lõiked 7–10).

Lisaks võetakse kasutusele termin „riigikaitsealine kriisilukord“, mis tähistab kriisilukorra eriliiki. Riigikaitsealine kriisilukord kehtestatakse § 3 lõikes 3 sätestatud tingimuste korral ning § 3 lõike 1 punktis 2 sätestatud juhul, kui esineb riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardav oht või on vaja osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Seega saab riigikaitsealine kriisilukord olla tulenevalt PSist kahel eesmärgil – sisejulgeoleku tagamiseks (eelkõige olukord enne erakorralist seisukorda) ning riigi sõjaliseks kaitsmiseks või selleks riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral ettevalmistusi tehes. Vabariigi Valitsus peab kriisilukorra kehtestamisel otsustama, kas tegu on tsiviilkriisist tingitud kriisilukorraga või riigikaitsealise kriisilukorraga.

Kehtiva õiguse (RiKS) kohaselt otsustab valitsus kõrgendatud kaitsevalmiduse ja selle järel hakkavad nii Kaitsevägi kui ka kõik teised asutused, kellele on määratud riigikaitseülesanded, oma valmisolekut tõstma. Ühtse kriisideks valmistumise ja lahendamise maailma kujundamise huvides on asendatud eelnõus kõrgendatud kaitsevalmiduse termin riigikaitsealise kriisilukorra terminiga. Samas ei ole need terminid sisult samaväärsed – riigikaitsealine kriisilukord on laiem ning hõlmab ka kõiki erikordi (vt täpsemalt allpool).

Riigikaitsealine kriisilukord hõlmab ka põhiseadusliku korra kaitset. Ohtu põhiseaduslikule korrale või rünnakut põhiseadusliku korra vastu ei ole lihtne eristada ei võimaliku vastase taotluse ega ka kasutatavate tööriistade poolest Eesti riigi vastu suunatud sõjalisest rünnakust. Kõik need on põhiseaduse mõttes eksistentsiaalsed ohud Eesti Vabariigi iseseisvusele, sõltumatusele ja konstitutsiooniliste põhimõtete kehtimisele.

Põhiseaduse kommentaaridest: *Põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), konstitutsionaalseid põhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi. Iseseisvusena käsitatakse riigi eksisteerimist eraldiseisva riigina ning keeldu muuta Eestit mõne riigi osaks. Sõltumatus tähendab, et ükski välisriik ei saa anda Eestile kohustuslikke juhiseid ja nende täitmist kontrollida muul juhul, kui Eesti on seda ise vabatahtlikult sõlmitud välislepinguga lubanud. Konstitutsionaalseteks põhimõteteks on eelkõige demokraatia, õigusriigi, vabariigi, rahvusriigi, võimude lahususe ja tasakaalustatuse, inimväärikuse ning põhiõiguste ja vabaduste austamise põhimõtted.*

Eelnõu on koostatud eeldusel, et ohu korral põhiseaduslikule korrale peame valmis olema sõjaliseks agressiooniks ja vastupidi – sõjalise agressiooni korral on vastase eesmärk õõnestada ka põhiseadusliku korra kehtimist. Lisaks otseselt operatsioone juhtiva Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalale peavad valmidust tõstma ka teised laia riigikaitsega seotud asutused, ettevõtted (sh elutähtsa teenuse osutajad (edaspidi ka ETO)) ja põhiseaduslikud institutsioonid (nt Eesti Pank). Analoogne korraldus kehtib ka praegu RiKSi alusel, eelnõu laiendab suurel määral nende laia riigikaitse osaliste hulka, kellel on eksistentsiaalses kriisis roll, et tagada Eesti Vabariigi suveräänsuse ja konstitutsiooniliste põhimõtete kehtimine. Samuti tuleb tagada toetus Kaitseväge vajadustele sõjalise agressiooni ennetamisel ning tõrjumisel.

Kriisilukorra termini kasutuselevõtmisega saavutatakse riigi ja ühiskonna terviklik võime ja valmisolek kaitsta ennast nii välise vaenlase vastu, sisemiste julgeolekuohtude vastu kui ka looduse tekitatud, nakkushaiguste ja elutähtsate teenuste ulatuslikest häiretest põhjustatud sündmuste vastu, kuna selle kaudu annab Vabariigi Valitsus nii ametkonnale kui ka ühiskonnale signaali, et vaja on hakata töötama teises rütmis, täitma kriisiülesandeid ja olukorda lahendama või olla valmis seda kohe lahendama.

Kriisiolukorraks ette nähtud regulatsiooni rakendamiseks ei ole vaja kriisiolukorda, mis ei too kaasa erikorda, Riigikogus heaks kiita (võrdle RiKSi kõrgendatud kaitsevalmidus), sest kriisiolukord ei ole erikord, millega antakse ulatuslikud volitused põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks. Vabariigi Valitsuse otsusega fikseeritakse faktiliste asjaolude ilmnemine: oht ning riigi vajadus olukorra lahendamiseks. Selleks, et riik saaks asuda tegema ettevalmistusi riiki ähvardava ohu tõrjumiseks, piisab valitsuse poolt kriisiolukorra kehtestamisest.

Kui ilmnenu asjaolude tõttu on vaja välja kuulutada eriolukord, siis see on samuti Vabariigi Valitsuse pädevuses, kui aga erakorraline seisukord, sõjaseisukord või mobilisatsioon, siis teeb seda PSist lähtuvalt Riigikogu. Erandjuhul võib sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni välja kuulutada ka Vabariigi President. Sellisel juhul loetakse kriisiolukord kehtestatuks erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise alates ning Vabariigi Valitsus eraldi kriisiolukorda oma otsusega kehtestama ei pea. Eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ei saa Vabariigi Valitsus otsustada kriisiolukorra lõppemise üle, kuna need on automaatselt seotud. Demobilisatsioon võib kesta kauem, kui eksisteerivad kriisiolukorra põhjustanud asjaolud, mille esinemist peab Vabariigi Valitsus järjepidevalt hindama, mistõttu jääb demobilisatsiooni korral valitsusele võimalus otsustada kriisiolukorra lõppemise üle (vt § 20 lõige 10).

PS eristab kolme erikorda: eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord. Lisaks mainib PS mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni, mis on tegevuste kogumid kriisiolukorra ajal, mitte iseseisvad erikorrad. Erikorra eesmärk on anda kindlaksmääratud isikutele, institutsioonidele või asutustele riiki ähvardavate tõsiste ja vahetute ohtude tõrjumiseks eripädevus ja -volitused, kuna õiguskorras ettenähtud tavapäraste kriisiolukorra lahendamise meetmete ja juhtimiskorraldusega ei ole võimalik neid ohte kiiresti tõrjuda. Erikord võimaldab kehtestada riigikorralduse erisused, mis võimu kontsentreerumise tõttu kiirendavad demokraatlikku otsustusprotsessi. Erikord ei ole uus olukord, vaid üksnes 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. Kui riigikaitse valdkonnas on Vabariigi Valitsusel võimalik otsustada kõrgendatud kaitsevalmiduse kaudu asutuste ja ettevõtete valmiduse suurendamine nt ähvardava ohu korral, siis tsiviilkriiside puhul Vabariigi Valitsusel vaheastet õigusaktidega ette nähtud ei ole. HOS sätestab hädaolukorra asutusekeskse tööriistana ning eriolukorra võib Vabariigi Valitsus välja kuulutada, kui sündmus on toimunud. Kriiside ennetamiseks ja neile õigel ajal reageerimiseks on hädavajalik, et riik saab teha vajalikud ettevalmistused kogu laia riigikaitse ulatuses õigel ajal. Kõige olulisem on kriise ennetada, et ei tekiks vajadust neid kunagi lahendada hakata. Seetõttu luuakse eelnõuga kriisiolukorra termin, mis on vahend, mille abil suurendada asutuste ja isikute valmidust ja mis võimaldab paindlikult kriisidele reageerida.

RiKS sätestab kaitsevalmiduse astmed (üldine kaitsevalmidus, kõrgendatud kaitsevalmidus, sõjaseisukord), mille eesmärk on sarnane erikordadega: tagada eripädevuse ja -volituste andmine, et riik oleks võimeline ja valmistunud ennetama ja tõrjuma julgeolekut ähvardavat ohtu, sõltumata ohust ja selle ulatusest.

Kehtiva õiguse kohaselt valmistatakse sõjaliseks riigikaitseks ja tõrjutakse riigi julgeolekut ähvardavaid ohtusid RiKSi alusel (riigi kaitsetegevuse kava, riigikaitseülesannete määramine, koormiste määramine ja täitmine jne) ning tsiviilkriisideks (nakkushaigus, mürgistus, kiirgusõnnetus, küberintsidendid jne) HOSi järgi. ErSSis puudub üldsegi spetsiifiline eriregulatsioon, kuidas valmistuda põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks, või on see

regulatsioon äärmiselt piiratud.⁷ Põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks valmistumine ja nende tõrje regulatsioon on killustunud hädaolukordade ennetamise ja nendeks valmistumise ning riigi (sõjaliseks) kaitseks valmistumise regulatsiooni vahel. ErSSis on reguleeritud üksnes erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjustanud olukordade lahendamine. Praegune õigusruum ei võimalda terviklikku lähenemist riigi ja ühiskonna ees seisvatele ohtudele ja sündmustele ning neiks valmistuda ja neile reageerida. Vt pikemalt ka seletuskirja lisast 4.

„Kriisiolukord“ saab uueks katuserminiks sündmustele enne erikordi, enne mobilisatsiooni, demobilisatsiooni või kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemist ning ka nende ajal. Vastavalt nimetatud olukordade raskusastmele ning riiki ja ühiskonda ähvardavate ohtude ja sündmuste mõjust lähtuvalt on kriisiolukorra ajal kasutatavad meetmed ja piirangud erineva raskusastmega. Kriisiolukorra meetmete puhul lähtutakse proportsionaalsusest, õigusselgusest ja õiguskindlusest. Samuti on oluline säilitada RiKSis kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud meetmeid (nt eelarvevahendite kasutuselevõtmine). Samas on laiendatud regulatsiooni, kuidas valmistuda põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks. Kriisiolukorra termini kasutusele võtmine muudab riigikaitseks valmisoleku tagamise paindlikumaks, kuna võimaldab kohaldada ühesugust regulatsiooni kõigi riigikaitse eesmärkide saavutamise tagamiseks. Eelnõuga kaotatakse kehtivas õiguses olevad erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kasutada olevate meetmete erisused.

Kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja meetmete kogumi kasutusele võtmine:

- loob selge seose asutuste ja isikute valmiduse suurendamise (kriisiülesannete täitmisele asumine, sundkoormiste kohaldamine jne) ja erikorra ajal kasutatavate meetmete vahel (eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord);
- ühtlustab riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavateks ja tsiviilkriise põhjustavateks olukordadeks ja ohtudeks ettevalmistuse planeerimist;
- loob ühtsed õiguslikud alused elanikkonnakaitseks, riigikaitseks ja valmisoleku suurendamiseks vajalike sõjaliste, majanduslike ja muude tegevuste elluviimiseks;
- loob riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ja tsiviilkriise põhjustavate olukordade ulatusest ja kahjustatavate õigushüvede olulisusest lähtuva regulatsiooni isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamiseks;
- rakendab ühetaolist valitsuse tasandi juhtimiskorraldust kõigi kriisiolukorda põhjustavate sündmuste lahendamiseks.

Vabariigi Valitsusel on otsuse tegemisel diskretsiooniõigus. Vabariigi Valitsusele on eelnõuga antud volitus kaaluda, kas tegemist on kriisiolukorraga, st kas täidetud on kriisiolukorra eeltingimused, ning millised on vajalikud lisategevused (nt esitada Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks või lisaelarve eelnõu jne).

Vabariigi Valitsusel on kriisiolukorra kehtestamisel ja kriisiolukorra ajal õigus ja ka kohustus kindlaks määrata, millise olukorraga on asjaomasel juhul tegemist, samuti seada kriisiolukorra lahendamisel eesmärged, neid muuta ning otsustada kriisiolukorra lahendamisel prioriteete.

Kui Vabariigi Valitsus kehtestab kriisiolukorra, siis määrab valitsus ka selle olukorra n-ö olemuse, millise olukorra lahendamiseks see otsustatakse (nt tsiviilkriisi – nakkushaiguse – lahendamiseks, massilise korratuse lahendamiseks, riigikaitse tagamiseks vms). Valitsus annab ka kriisiolukorra lahendamise eesmärgi, nt sõjalise agressiooni ohu korral valmistuda sõjaks.

⁷ ErSSi § 7 sätestab üksnes, et Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitatakse viivitamata Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust ning Riigikaitse Nõukogu ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni liikmeid.

Samuti võib eesmärk kriisis muutuda. Kui algselt hinnati, et sõjalist ohtu pole, aga ilmneb, et on, siis saab valitsus kiirelt ümber otsustada ning anda asutustele uued eesmärgid ja tegevussuuna, sh hinnata riigi eelarveliste vahendite ja asutuste ressursside ümberjagamise vajadust ning võimalusi.

Kriisiolukorra kehtestamine toob kaasa järgmise:

- asutused, KOVid ja ettevõtjad hakkavad täitma püsivaid kriisiülesandeid;
- Riigikantselei hakkab koordineerima täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust kriisiolukorra lahendamisel;
- Päästeamet toetab kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisega ja nõustab kohaliku omavalitsuse üksuseid;
- kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus võib anda täidesaatva riigivõimu asutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule avaliku võimu kandjale korraldusi kriisiolukorra lahendamiseks;
- kriisiolukorra juht (peaminister) võib anda korraldusi ministri või kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele, kui minister / lahendav asutus ei tee seda ise või ei tee piisavalt operatiivselt;
- võib rakendada isikutele püsiva kriisiülesande täitmiseks ameti- ja töökohajärgset töökohustust ;
- võib anda isikule täiendavaid töö- ja teenistusülesandeid ja vajaduse korral saata ta neid täitma teise ametiasutuse või isiku juurde ning väljapoole tema alalist töö- või teenistusk kohta;
- tehakse riiklikku järelevalvet kohaldatud piiravate meetmete täitmise üle.

Eriolukorras lisandub:

- võimalus kohaldada järgmisi piiravaid meetmeid: kohustada sideettevõtjat piirata lõppkasutajale sideteenuse osutamist või sellele juurdepääsu, liikumispääsude, teadete ja õigusaktide avaldamise kohustust;
- asja sundkasutamine ja sundvõõrandamine (nt Päästeameti poolt evakuatsiooniks või varjumiseks);
- avalike kogunemiste, koosolekute korraldamise ja pidamise keelamine;
- finantssektori erandid (§ 35);
- võimalus rakendada kodanikukohustust (ühelikordne töökohustust);
- võimalus anda ühekordseid kriisiülesandeid.

Riigikaitse kriisiolukorra ajal lisaks eeltoodule (suures osas praegused kõrgendatud kaitsevalmiduse meetmed):

- Kaitsevägi võib põhjendatud juhtudel kalduda kõrvale määruste, korralduste, otsuste või käskkirjadega kehtestatud normide täitmisest;
- võib rakendada kriisiolukorra ajal töösuhete regulatsiooni ka erasektorile;
- riigieelarvest rahastatava asutuse ja isiku juures töötava ametniku palka ja töötaja töötasu võib ühepoolset viiendada;
- võib kohaldada haldusmenetluse ja riigivastutuse erandeid;
- Kaitsevägi võib põhjendatud vajaduse korral anda korraldusi asutustele ja KOVidele;
- Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Kaitsevägi saavad õiguse võtta asju sundkasutusse ja sundvõõrandada;
- kaitsevägekohustuslaste ja kriisitöökohal olijate suhtes võimalik kohaldada Eestist lahkumise piirangut;
- isikut tõendava dokumendi kaasaskandmise kohustust;

- Vabariigi Valitsus võib anda Politsei- ja Piirivalveametile ning Kaitsepolitseiametile õiguse kasutada sõjarelvi, kui see on vajalik riigikaitse kriisiolukorra lahendamiseks;
- Kaitseväel võimalik saada oma kasutusse tsiviil-raadiosagedusi ja tagada õhuruumi kaitse ja kontroll;
- Vabariigi Valitsusel võimalik otsustada riigieelarve muutmise selliselt, et raha läheks riigi sõjaliseks kaitsmiseks, ning otsustada 10% ulatuses selle rakendamise juba enne Riigikogu otsust. Nt kui vajalik hakata valmidust tõstma ning liitlaste siiatoomist ette valmistama;

Vabariigi Valitsus võib volitada Kaitseväele riigikaitse kriisiolukorra lahendamiseks järgmiste piiravate meetmete kohaldamise (Vabariigi Valitsuse volitus on võimalik anda juba tavaolukorras, kui on koostatud kriisiplaanid ja selliste meetmete vajadus on planeerimisel ilmnenu):

- sideteenuse ja sidevõrgule juurdepääsu piiramine;
- liikumise piiramine
- avaliku kogunemise, koosolekute korraldamise ja pidamise keelamine
- isikut tõendava dokumendi kaasas kandmise kohustuse kehtestamine.

Vabariigi Valitsus võib määrusega volitada Kaitseväge tegema riiklikku järelevalvet eelnimetatud piiravate meetmete täitmise üle ja kohaldama KorSis sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, kui need on vastava piirava meetme täitmise tagamiseks kohased ja vajalikud:

- küsitlemine ja dokumentide nõudmine
- kutse ja sundtoomine
- isikusamasuse tuvastamine
- isikusamasuse tuvastamine erilise tuvastusmeetmega
- isikuandmete töötlemine jälgimisseadmestiku kasutamisega
- isikuandmete töötlemine andmete saamisega sideettevõtjalt
- viibimiskeeld
- sõiduki peatamine
- isiku kinnipidamine
- turvakontroll
- isiku läbivaatus
- vallasasja läbivaatus
- valdusesse sisenemine
- valduse läbivaatus
- vallasasja hoiulevõtmine

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib lisaks eeltoodule rakendada järgmisi meetmeid:

- Kaitseväel võimalik põhjendatud vajaduse korral jätta täitmata sõjaseisukorra ajal norme, mis vahetult takistavad riigi sõjalist kaitsmist (nt relvade ja laskemoona koguste piirangud, looduskaitsealade regulatsioonid, liiklusseaduse sätted jne).
- keelutund, ettevõtja, ühingu ja sihtasutuse tegevusele tingimuste seadmine või tegevuse peatamine, majandustegevuse piiramine, streikide ja töösulgude keelamine, meediateenuste osutamise piiramine, infoühiskonna teenuste piiramine, teabe juurdepääsu piiramine, sidevahendite kasutamise piiramine, sõnumisaladuse ja kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramine, rahaliste hüvitiste ja toetuste maksmise piiramine.
- Vabariigi Valitsus võib erakorralise ja sõjaseisukorra ajal:

- peatada osaliselt või täielikult Vabariigi Valitsuse, ministri, valla- ja linnavolikogu või valla- ja linnavalitsuse määruse täitmise või kehtivuse, kui see takistab vahetult kriisiolukorra lahendamist;
- tunnistada osaliselt või täielikult kehtetuks kriisiolukorra ajal antud ministri, valla- ja linnavolikogu või valla- ja linnavalitsuse määruse, kui see takistab vahetult kriisiolukorra lahendamist;
- sõjaseisukorra ajal võib Vabariigi Valitsus kehtestada ja sõlmida vaherahu või sõlmida rahulepingu ning esitada selle Riigikogule ratifitseerimiseks ja anda Kaitsevägele korralduse peatada lahingutegevus, nt kehtestada või sõlmida lahinguväljal relvarahu, või katkestada kehtestatud või sõlmitud relvarahu, kui vastane oma tegevusega ei täida selle tingimusi.
- asutustel ja KOVidel võimalik jätta täitmata ülesanded, mida ei ole mõistlik kriisiolukorra ajal täita, kui need takistavad riigikaitse ülesannete täitmist.

§ 4. Tsiviilkriisiks valmistumise ja selle lahendamise ning riigikaitse põhimõtted

Paragrahv 4 toob esile peamised põhimõtted, millest lähtuvalt valmistatakse nii tsiviil- kui ka riigikaitseks kriisideks ja neid kriise lahendatakse.

Lõigetes 1 ja 2 selgitatakse kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise põhimõtet avara julgeolekukäsituse kaudu. See tähendab, et julgeolekuolukorra hindamisel ja julgeoleku tagamisel võetakse arvesse kõiki globaalseid ning siseriiklikke suundumusi olenemata nende tekkeallikast või -kohast. Julgeolekut mõjutavad ka paljud asümmeetrilised ohud, mis ei tunne riigipiire ja mille allikad on raskesti tuvastatavad. Näiteks: kliimamuutused, nendest tulenev ränne või esilekutsutud ränne, pandeemia vms. Avar käsitlus on vajalik eelkõige seetõttu, et nüüdisaegses maailmas saab riigi iseseisvust ja sõltumatust mõjutada ning suunata palju mitmekesisemate vahenditega kui „riigikaitse“ tavapärased valdkonnad, sõjaline kaitse, rahvusvaheline tegevus või sisejulgeolek. Avar julgeolekukäsitlus on paljuski suunatud välistele julgeoleku mõjutajatele, aga hõlmab ka sisemisi mõjutajaid.

Lai riigikaitse on osa avarast julgeolekukäsitusest. Lai riigikaitse tähendab riigi kaitsmist ja riigikaitseks valmistumist mis tahes ohtude eest, vektoritel või domeenides, kus need ilmneva võivad. Laia riigikaitset viiakse ellu kõikide riigi käsutuses olevate nii sõjaliste kui ka mittesõjaliste võimete ja ressurssidega, ühendades olulised tegevused nii avalikust, era- kui ka kolmandast sektorist.

Tsiviilkriiside ja riigikaitse tervikmaailma jaoks on kogu riiki ning ühiskonda läbiva valmisoleku ning kaasatuse põhimõtte sõnastamiseks seepärast paslik lähtuda avarast julgeolekukäsitusest. Avar julgeolekukäsitlus on strateegiadokumentides kasutusel olnud alates 1996. aasta „Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuundade“ dokumendi vastuvõtmisest. Selle põhimõtte seaduse tasandile toomise eesmärk on rõhutada, et vajaduse korral kasutatakse suure jõuga tsiviilkriiside või riigikaitse kriiside lahendamiseks kõiki riiklikke ja mitteriiklikke ressursse ja selle jaoks peab ka ühiskond valmis olema. Seaduse tasandil nähakse ette tingimused ja piirangud selleks, et nii sõjalisi kui ka mittesõjalisi kriise lahendatakse proportsionaalselt ning kriisi ulatusele ja ohu suurusele vastavalt.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et avara julgeolekukäsituse alla käib kõik, milleks tuleb riigil ja ühiskonnal valmis olla, ning lai riigikaitse on kõik see, mis võib viia sõjalise konfliktini ning vajadusele kasutada jõudu (sh nt terrorism). Käesoleva eelnõu kontekstis on tsiviilkriisid suure jõuga kriisid, käesoleva eelnõu fookuses ei ole kriiside lahendamise kontekstis väiksemad,

asutuste igapäevase töö pädevusse jäävad väiksemahulised kriisid. Seega suuremate tsiviilkriiside lahendamisel on avar julgeolekukäsitus see, millest lähtuda.

Lõike 3 kohaselt valmistub tsiviilkriisiks ja seda lahendab ning riigikaitset tagab iga asutus ja isik oma pädevuse kohaselt. Oluline on siinkohal mainida ka lähimuse põhimõtet, mis kehtivas õiguses on sedastatud HOSi § 3 lõikes 3 (Kriisireguleerimisülesandeid täidetakse lähimuse põhimõtte kohaselt võimalikult madalal vajalikul tasandil). Oluline on mitte eskaleerida kõike kriise võimalikult kõrgele tasandile (Vabariigi Valitsusse) või siis ka vastupidi, kui on näha, et olukord on tõsine, siis mitte lahendada seda olematu ressursi ja puudulike meetmetega võimalikult all. Oluline on lahendada kriise konkreetse kriisi lahendamiseks vajalikul tasandil.

Kõigi isikute ja asutuste tavapärased ülesanded ja volitused kehtivad edasi ka kriisiolukorra ajal, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kriisiolukorra ajal ei ole võimalik muuta asutustevahelist ülesandepüstitust, mis omakorda tingib vajaduse, et iga kriisis rolli omav asutus või isik oleks valmis (toimepidevuse ja kriisiplaanide koostamise kaudu) täitma oma kriisiülesandeid ka kriisist tingitud keerulisemas olukorras. Asutuse juhil on õigus teha oma asutuse töös ümberkorraldusi ja suunata ressursid nendele tegevustele, mis nõuavad kiiret reageerimist. Valmistudes madalama tasemega kriisideks, ollakse valmis ka suurema mõjuga kriisidega toimetulekuks. Oluline on, et asutus on valmis tema vastutusvaldkonnas esineda võivatele kriisidele igal ajal reageerima. Eelnõuga kaotab senine HOSi ühtne ametkondlik valmisolekuaste „hädaolukord“ juriidilise tähenduse. Asutused jätkavad allpool kriisiolukorra lävendit jäävatele intsidentidele, sündmustele, ulatuslikele sündmustele, olukordadele vms reageerimist eriseaduste alusel, kus põhiõiguste piirangud ei ole nii intensiivsed, st piirangu kestus on lühiajaline ja piirang hõlmab vähesel hulgal isikuid, nt päästesündmuse lahendamine. Täpsemalt, neid juhtumeid saab asuda vahetult ennetama või lahendama enne kriisiolukorra kehtestamist ametkondliku koostöö raames ning seda ennetamise ja lahendamise eest vastutava asutuse initsiatiivil. Neid juhtumeid saab hädaolukorra asemel nimetada eriseadustest lähtuvalt epideemiaks, ulatuslikuks pääste- või politseisündmuseks, küberintsidendiks, CBRN-juhtumiks⁸, eriti ohtlikuks loomataudiks vms. Vahetu ennetamine või lahendamine toimub vastavalt eriseadustele (sh neis esitatud piiravaid meetmeid kasutades), näiteks:

- lisaõppekogunemine (Kaitseväge, RiKS)
- sundkasutusse võtmine (Päästeamet, PäästeS)
- viibimiskeeld (Politsei- ja Piirivalveamet, KorS)
- IT-süsteemile juurdepääsu piiramine (Riigi Infosüsteemi Amet, KÜTS)
- karantiini määramine (Terviseamet, NETS)
- eriti ohtliku loomataudi tõrje meetmed (Põllumajandus- ja Toiduamet, VS)

Nende üldnimetajate all toimuvad sündmused või olukorrad võivad viia kriisiolukorrani, sealhulgas selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamiseni.

See tingib, et kriisiplaanide koostamisel tuleb asutustel ja isikutel valmistuda nii väiksema mõjuga sündmuse lahendamiseks kui ka suure mõjuga tsiviilkriisi või riigikaitse kriisi lahendamiseks vastavalt ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevatele kriisiülesannetele. Seejuures annab suure mõjuga sündmuseks valmistumine asutusele ja isikule ning riigile tervikuna suurema valmisoleku reageerida alla kriisiolukorra lävendi olevale väiksema mõjuga intsidendile, sündmusele, olukorrale vms.

⁸ Olukord, kus võivad esineda keemilised, bioloogilised, radioloogilised või tuumaohud.

Lõike 4 kohaselt tagatakse riigikaitset lähtudes riigikaitse laiast käsitusest, mille eesmärk on riigi kaitsmine ja selleks valmistumine, kasutades kõiki riigi käsutuses olevaid sõjalisi ja mittesõjalisi võimeid ja ressursse ning kaasates kogu ühiskonna, vahendid ja varud. Praeguses julgeolekukeskkonnas ähvardavad Eestit palju mitmekesisemad ohud kui vaid sõjalised rünnakud. Seega peab riigi kaitsmiseks valmistuma mitte ainult Kaitseväge, vaid kõik riigiasutused ning kogu ühiskond. Sellest põhimõttest lähtudes on 2010. aastal kinnitatud Eesti riigikaitse strateegia ning 2014. aastal vastu võetud laiapindse riigikaitse arengukava aastateks 2013–2022, millele järgneb veelgi ambitsioonikam riigikaitse arengukava aastateks 2017–2026. Samuti näeb ette ka kehtiv RiKS, et kõrgendatud kaitsevalmiduse kehtestamise järel hakkavad kõik asutused ja juriidilised isikud, kellele on määratud riigikaitseülesanded, oma ülesandeid täitma.

Laia riigikaitse käsituse kohaselt jaguneb riigikaitse kuueks peamiseks omavahel seotud tegevussuunaks, millel on konkreetsed vastutajad. Seejuures lähtutakse põhimõttest, et asutused, kes vastutavad ühe või teise valdkonna eest sõjaajal, peavad seda tegema ka rahuajal.

Riigikaitset kirjeldatakse kui laiapõhjaliste tegevuste kogumikku järgmiste tegevussuundadega:

1. Riigi ja ühiskonna toimepidevus – hõlmab riigi ja ühiskonna toimimist elutähtsate teenuste või muude riigikaitse tähenduses oluliste teenuste toimepidevuse tagamise kaudu mis tahes olukorras. Arvestatakse ka kriisisituatsioonis avaliku võimu poolt oma põhiliste ülesannete täitmist, riigivalitsemise riskikindlust ja kerksust ning riigi strateegilise tasandi juhtimisvõimet. Erinevate teenuste toimimine kriisiolukorra ajal on vajalik nii elanikkonnale tervikuna kui ka erinevatele ametkondadele või muudele juriidilistele isikutele. Lisaks tuleb ühiskonna sidususe saavutamiseks suurendada elanikkonna enda teadlikkust ja valmisolekut kriisisituatsioonideks. Elutähtsate teenuste või muude oluliste teenuste vastu suunatud ründed nõrgestavad ühiskonna vastupanuvõimet. Toimepidevuse kindlustamisega tagatakse ühiskonna toimimine ohuolukorras ning samuti paremad eeldused toimuva kriisi lahendamiseks või vastase rünnaku tõrjumiseks.

2. Rahvusvaheline tegevus – sisaldab rahvusvahelisel tasandil pingete ennetamist, vähendamist ja sobivate tingimuste loomist nii usutavaks heidutuseks kui ka kollektiivkaitse ja kriisiohje rakendamiseks. Rahvusvahelise tegevusega tagatakse Eestile rahvusvahelises keskkonnas need soodsad tingimused, mis on vajalikud ja aitavad meil tulemuslikult rakendada NATO kollektiivkaitset või rahvusvahelist kriisiohjet. Samuti soovitakse rahvusvahelise tegevusega tagada, et kriisi või relvakonflikti korral valitseks NATO ja Euroopa Liidu liikmesriikide vahel solidaarsus ning ühtne olukorrataju toimuva kohta.

3. Strateegiline kommunikatsioon – hõlmab riigi strateegilise kommunikatsiooni arendamist ja psühholoogilist kaitset.

Strateegilise kommunikatsiooni eesmärk on Eesti julgeolekupoliitikale toetuse tagamine, avalikkuse julgeolekuolukorrast teadlikkuse hoidmine ja paanika vältimine, vaenuliku mõjutustegevuse neutraliseerimine ning valeinfo paljastamine ja selle leviku takistamine. Strateegiline kommunikatsioon sisaldab riigi tegevuste planeerimist ja koondamist üheks kommunikatiivseks tervikuks ja selle edastamist ühiskonnale.

4. Sisejulgeolek – siia kuuluvad sisejulgeoleku tagamine ja asutuste valmisolek kriisi või rünnaku ajal ning samuti Eesti iseseisvuse, suveräänsuse ja põhiseadusliku korra kaitse.

Sisejulgeoleku tagamisega kindlustatakse Eesti põhiseadusliku korra vastu suunatud igasuguse varjatud või hübriidse tegevuse tõkestamine ja samuti avaliku korra kaitsmine. Eesti-vastase rünnaku korral tagatakse asutuste põhiülesannete täitmine, elanikele vajaliku abi kättesaadavus või kaasnevate kriiside lahendamine.

5. Tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele – hõlmab sõjalise kaitse tõhusat käivitumist ja selle efektiivselt toimima jäämist. Tsiviilsektori toetus sisaldab mobilisatsiooni, riigivara kasutuselevõtmist, liitlaste vastuvõtmist ja neile vajaliku taristu olemasolu, sundkoormiste rakendamist ning oluliste varade ja teenuste omanikega sõlmitavaid lepingulisi suhteid. Tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele ei tohi märgatavalt vähendada ülejäänud ühiskonna toimepidevust.

6. Sõjaline kaitse – siia kuuluvad iseseisva kaitsevõime arendamine ja tagamine ning NATO kollektiivkaitse rakendumine. Eesti sõjalise kaitse aluseks on iseseisev kaitsevõime ning NATO kollektiivkaitse. Sõjalise kaitsega tagatakse piisavad võimed riigi suveräänsuse tagamiseks ning sõjalise rünnaku ennetamiseks, tõkestamiseks ja tõrjumiseks.

Nii lai riigikaitse kui ka avar julgeolekukäsitlus on aastaid kasutusel olnud mõisted, mida on selgitatud julgeolekupoliitika alustes. Laia riigikaitse kohaselt kasutatakse riigi kaitsmiseks ja selleks valmistumiseks kõiki riigi käsutuses olevaid sõjalisi ja mittesõjalisi võimeid ja ressursse ning kaasates avaliku, era- ja kolmanda sektori. Seega hõlmab lai riigikaitse tegevusi tahtliku Eesti-vastase tegevuse vastu valmistumiseks ja tegevusega toimetulemiseks. Avar julgeolekukäsitlus on laiem ja võtab arvesse kõiki riigi julgeolekut mõjutavaid suundumusi ja tegureid. Avara julgeolekukäsituse eelnõusse toomine loob üldraami käsitlemaks koos nii laia riigikaitset kui ka tsiviilkriise, mille põhjuseks on loodusõnnetused, pandeemiad või tehnogeensed õnnetused, mis pole suunatud Eesti iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vastu. Tsiviilkriiside toomine avara julgeolekukäsituse alla a) tagab, et laia riigikaitse tegevusi ei laiendata tsiviilkriisidele, b) rõhutab, et ka tsiviilkriisideks valmistumine ja nendega toimetulek on osa riigi julgeoleku tagamisest. Nimetatut on selgitatud ka julgeolekupoliitika alustes.

Lõike 5 kohaselt ei ole suure mõjuga tsiviilkriisi või riigikaitse kriisi lahendamine võimalik ilma erinevate osaliste koostööta, mis omakorda tingib vajaduse arendada koostööd kriisideks valmistumise ajal. Tegemist on kriisireguleerimise üldpõhimõttega, mida rõhutab ka kehtiv HOS. Koostöö tegemine valmistumisel tähendab nii ühist kriisiplaanide koostamist kui ka nende läbiharjutamist, et tsiviilkriisi või riigikaitse kriisi ilmnemisel ehitada konkreetse kriisi lahendamine üles varasematele plaanidele. Kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel on koostöö oluline, seega peavad koostööd tegema need, kes kriisideks valmistuvad ja neid lahendavad.

Koostöö arendamisel on seejuures oluline abi pakkumise põhimõte, mis rõhutab iga asutuse ja isiku kohustust näidata kriisideks valmistumisel ning nende lahendamisel initsiatiivi, olla proaktiivne ning vajaduse korral olla kaasatud teise asutuse juhtimisel lahendatavasse kriisi.

2. peatükk

Riigikaitse Nõukogu ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon

§ 5. Riigikaitse Nõukogu

Paragrahvis 5 sätestatakse Riigikaitse Nõukogu (edaspidi *RKN*) ülesanded ja koosseis.

Lõikes 1 korratakse selguse huvides üle PSi § 127 teises lõikes sätestatu, mille järgi on RKN Vabariigi Presidendi juures tegutsev nõuandev organ.

Lõikes 2 sätestatakse, et RKN arutab kriisiolukorraks valmisoleku seisukohalt olulisi küsimusi ja avaldab nende kohta arvamust. Eelnõuga ei muudeta RKNi sisulist pädevust, see jääb samaks, lähtudes PSi §-s 127 ette nähtust. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt teenib [RKN] riigi ühtse julgeoleku- ja kaitsepoliitika tagamise huve, seepärast on loogiline RKNis arutada valmisolekut nii tsiviil- kui ka riigikaitsealisteks kriisideks. See peegeldab ka reaalselt alates 2016. aastast RKNis arutatud teemasid, kus muu hulgas on arutatud nii küber- kui ka energiajulgeolekuga seonduvat ning kliimaga seonduvat (tuleviku väljakutsed), välispoliitilisi küsimusi (USA valimistega seonduvat), ID-kaardi kriisi õppetunde (tsiviilkriisidega seonduvat), elutähtsa teenuse toimepidevust energiajulgeoleku vaatest.

Lõike 3 järgi kuuluvad RKNi koosseisu lisaks presidendile Riigikogu esimees, Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni esimees, peaminister, riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavad ministrid, Kaitseväge juhataja ja Vabariigi Presidendi määratud isikud, kes nõustavad Vabariigi Presidenti kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise seotud küsimustes. Kehtiva RiKSi § 3 lõike 3 järgi kuuluvad RKNi koosseisu Riigikogu esimees, peaminister, Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimees, Riigikogu väliskomisjoni esimees, välisminister, kaitseminister, rahandusminister, siseminister, justiitsminister, majandus- ja taristuminister ning Kaitseväge juhataja.

Eelnõuga jäetakse presidendile võimalus kaasata nõukogu töösse ka teisi liikmeid, kelle kohalolu on vajalik kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. RKN on formaat, kus eelkõige Vabariigi President, peaminister kui valitsuse esindaja ja Riigikogu esimees kui Riigikogu esindaja saavad arutada kriisidega, sealhulgas riigikaitsega seotud küsimusi. Näiteks enne erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemist saavad kõik osalised esitada oma argumendid ning koos arutada võimalikke lahendusi. RKNi arutelu võimaldab välistada ennatlike ettepanekute esitamist Riigikogule ning tagab tasakaalustatud otsuste vastuvõtmise kriisiolukorra lahendamisel.

Kehtiva RiKSi järgi kuulub RKNi valitsusasutuste juhtidest vaid Kaitseväge juhataja. Arvestades kriiside olemust, peaks RKNi olema võimalus nimetada lisaks Kaitseväge juhatajale ka teisi asutuste juhte (nt Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti peadirektorit jne) ja kaasata isikuid nõuandjatena, kui sündmuse asjaoludest lähtuvalt on nende seisukohtade ja arvamuse ärakuulamine oluline.

Lõikes 4 sätestatakse, et RKNi täpse koosseisu ja töökorra kinnitab ning selle istungeid juhatab Vabariigi President. Lõikes 4 kasutatud termin „töökord“ tähendab, et president kehtestab RKNi tööd reguleeriva eeskirja. Mida töökorras on täpsemalt vaja ette näha, otsustab president. Näiteks praegu kehtivas RKNi töökorras (mida president on nimetanud „kodukorraks“) on reguleeritud päevakorra koostamist, istungite pidamist ja kokkukutsumist, arutamiskorda, protokollimist, asjaajamist, rahastamist ja RKNi tegevusest teavitamist.

§ 6. Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon

Paragrahvis 6 sätestatakse Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni (edaspidi VVJK) puudutav.

Kehtivas õiguses on VVJK ülesanded sätestatud RiKSis ja mitmes muus seaduses, kuna tegu on Vabariigi Valitsuse tööorganiga, siis jäetakse eelnõust seni seaduses olnud ülesanded välja ning Vabariigi Valitsus saab kehtestada VVJK põhimääruses komisjonile ülesanded. Üldiselt arutab VVJK riigi seisukohalt olulisi julgeolekuküsimusi.

VVJK-le on kehtivate seadustega antud järgmised ülesanded:⁹

1. VVJK koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse planeerimisel, arendamisel ja korraldamisel (RiKSi § 4 lõike 1 punkt 1) – ülesanne on kavas sätestada eelnõus kui Vabariigi Valitsuse ülesanne. Vabariigi Valitsusele jääb võimalus otsustada, kuidas ta soovib täidesaatva riigivõimu asutuste tööd korraldada ja juhtida.
2. VVJK juhib riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamist, tal on õigus nõuda ministeeriumidelt dokumentide koostamist ja selles osalemist (RiKSi § 7 lõike 2) – ülesanne on kavas sätestada eelnõus kui Riigikantselei ülesanne.
3. VVJK koordineerib julgeolekuasutuste tegevust (julgeolekuasutuste seaduse (edaspidi JAS) § 10 lõike 1 punkt 1) – ülesanne sätestatakse edaspidi Vabariigi Valitsuse määrusega, mis sätestab VVJK ülesanded, töökorra, koosseisu ja koostöö korralduse teiste riigiasutustega (edaspidi VVJK *põhimäärus*). Kuna julgeolekuasutused ehk Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet on valitsusasutused, võib Vabariigi Valitsus otsustada, kes ja kuidas nende tegevust koordineerib.
4. VVJK analüüsib ja hindab riigi julgeolekuolukorda (JASi § 10 lõike 1 punkt 2) – ülesanne sätestatakse edaspidi VVJK põhimääruses.
5. VVJK määrab kindlaks riigi julgeolekualase teabe vajadused (JASi § 10 lõike 1 punkt 3) – ülesanne sätestatakse edaspidi VVJK põhimääruses.
6. VVJK korraldab vajaduse korral riigikaitset puudutava teabe edastamise Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele (JASi § 10 lõike 2) – nimetatud põhimõtte on kavas sätestada VVJK põhimääruses. Tegemist ei ole sellise põhimõttega, mille peab tingimata otsustama seadusandja. Vabariigi Valitsus võib otsustada selle üle, kuidas on korraldatud VVJK koostöö teiste riigiasutustega. Liiasi on ka praegu VVJK vastav ülesanne seaduses sätestatud nii, et VVJK teeb seda vajaduse korral. See tähendab, et selle üle, kas vastavat teavet on vaja edastada, otsustab VVJK ise.
7. Kaitsepolitseiamet ja Kaitseväge põhimääruses määratud struktuuriüksus on kohustatud tegema VVJK-le ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks ja õigusrikkumiste vältimiseks (riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (edaspidi RSVS) § 22 lõike 2 punkt 4). Samasugune kohustus teha ettepanekuid on seatud ka Välisluureametile (RSVSi § 23 lõike 3 punkt 4) ning riigi julgeoleku volitatud esindajale (RSVSi § 52 lõike 1 punkt 7) – nimetatud kohustused on kavas seaduses sätestada selliselt, et ettepanekud tehakse Riigikantseleile ja vastavale ministeeriumile. Esitatud ettepanekuid ei menetle VVJK kui valitsuskomisjon, vaid nende ettepanekutega tegeleb sisuliselt, nii nagu ka praegu, kas Riigikantselei või ministeerium. Riigikantselei ja ministeerium analüüsivad ja hindavad ettepanekuid ning seejärel otsustatakse, kas need on vaja VVJK-le esitada. VVJK arutelud peaksid keskenduma riigi julgeolekuolukorra hindamisele ja strateegilis-poliitilistele küsimustele, seepärast on otstarbekas sätestada, et VVJK ei aruta kõiki ettepanekuid, mida võidakse puuduste kõrvaldamiseks ja õigusrikkumiste vältimiseks esitada, kuivõrd esitatud ettepanekud võivad olla väga tehnilist laadi. Just seetõttu nähakse ette, et ettepanekud esitatakse esmalt Riigikantseleile ja ministeeriumile ja mitte

⁹ Iga ülesande juures on selgitatud, millises määruses on kavas ülesanne sätestada või kellele ülesanne määratakse, kui seda ei peaks täitma VVJK.

VVJK-le. Riigikantselei või ministeerium esitab teemad VVJK-le arutamiseks, kui seda peetakse vajalikuks.

8. VVJK nõustab Vabariigi Valitsust riigisaladuse kaitse korraldamisel (RSVSi § 24 punkt 1). Tuleb põhimääruse eelnõu menetlemisel hinnata, kas see peaks üldse olema VVJK ülesanne. Praktikas nõustab Vabariigi Valitsust pigem konkreetne asutus ja mitte VVJK kui kollektiivorgan.

9. VVJK vaatab läbi avaldusi ja kaebusi ministri poolt RSVSi ja selle alusel antud õigusaktide ebaseadusliku kohaldamise või kohaldamata jätmise kohta ning informeerib Vabariigi Valitsust läbivaatamise tulemustest (RSVSi § 24 punkt 2) – ülesanne on kavas tõsta VVJK põhimäärusesse, kuid ka konkreetsete avalduste ja kaebuste läbivaatamine ei ole kooskõlas VVJK kui valitsuskomisjoni olemusega, mistõttu see võiks olla mõne muu, madalama taseme asutuse või organi ülesanne. Kuna kehtivas õiguses ei ole reguleeritud ministri vastavat kohustust või õigust selliseid avaldusi või kaebusi esitada, võib eeldada, et ministrid esitavad vastavaid avaldusi või kaebusi vabas vormis tavapärase töö käigus. Eeltoodu kinnitab, et selline kohustus ei peaks olema reguleeritud seaduses, ning võib ka kahelda, kas ministrid tegelikult VVJK-le selliseid kaebusi ja avaldusi esitaksid.

10. VVJK annab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral arvamuse riigisaladust käsitleva õigusakti ja välislepingu eelnõu kohta (RSVSi § 24 punkt 3) – arutatakse, kas jääb VVJK põhimäärusesse.

11. VVJK annab arvamusi riigisaladuse salastatuse ennetähtaegsel kustutamisel, salastamistähtaja pikendamisel ning salastamisaluse, -taseme ja -tähtaja muutmisel (RSVSi § 24 punkt 4) – arutatakse põhimääruse koostamisel, mis roll VVJK-l siin peaks olema.

12. VVJKd peab teavitama, kui salastatud teabekandja hävitatakse ootamatult tekkinud olukorras, kus teabekandjat ei ole võimalik kaitsta juurdepääsuõigusega isiku juurdepääsu eest ühelgi muul viisil ning kui selle juurdepääsuga kaasneks tõenäoliselt oluline kahju Eesti Vabariigi julgeolekule (RSVSi § 38 lõike 3 punkt 2) – ülesanne on kavas VVJK ülesannete hulgast välja jätta. Lisaks Kaitsepolitsei ametile ning teabevaldajale ei ole põhjust täiendavalt teavitada ka VVJKd. Kaitsepolitsei amet on vajaliku pädevusega asutus, kes peaks tegelema kõikide riigisaladusega seotud vahejuhtumitega. Kui Kaitsepolitsei amet leiab juhtumit menetledes, et sellest peaksid olema teadlikud ka ministrid, on tal võimalik VVJKd teavitada.

13. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitatakse viivitamata Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust ning Riigikaitse Nõukogu ja VVJK liikmeid (ErSSi § 7) – ErSS tunnistatakse eelnõuga kehtetuks ning erakorralise seisukorra väljakuulutamisel ei peeta enam vajalikuks VVJKd sellisel kujul teavitada.

14. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemise otsustamiseks kutsub peaminister või tema äraolekul teda asendav minister viivitamata kokku Vabariigi Valitsuse istungi, kus kuulatakse ära VVJK arvamus erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta (ErSSi § 9) – eelnõuga tunnistatakse ErSS kehtetuks ning eelnõuga ei nähta ette, et VVJK peab erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemiseks arvamuse andma.

15. Kui Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi volitused on lõppenud ennetähtaegselt, tuleb julgeolekukontroll Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi kandidaadi suhtes teostada ühe kuu jooksul. VVJK loal võib julgeolekukontrolli teostamise tähtaega pikendada ühe kuu võrra, kui esinevad RSVSi § 33 lõike 4 punktis 1 või 2 nimetatud asjaolud või on ühe kuu jooksul võimalik punktis 3 või 4 nimetatud asjaolu ilmnemine (Eesti Panga seaduse § 11² lõige 6). Sisuliselt samasugused sätted, mis näevad ette, et julgeolekukontrolli tähtaega võib pikendada VVJK loal, on sätestatud ka Andmekaitse Inspektsiooni juhi (IKSi § 53 lõige 5), Riigikohtu esimehe (kohtute seaduse § 54¹ lõige 6), riigikontrolöri (Riigikontrolli seaduse § 18 lõige 6) ja õiguskantsleri (õiguskantsleri seaduse

§ 6¹ lõike 6) puhul – nimetatud ülesanded on kavas anda julgeolekukontrolli teostava asutuse juhile.

16. Tervishoiu riigikaitseks valmistumisel kavandab Terviseamet koostöös Kaitseministeeriumiga ja kooskõlastatult VVJKga kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal tervishoiuteenuste osutamiseks vajaliku tervishoiuvaru moodustamist ja kasutamist (tervishoiuteenuste korraldamise seaduse, edaspidi *TTKS*, § 58¹ lõike 4 punkt 1) – ülesanne on kavas VVJK ülesannete hulgast välja jätta. Muude varude moodustamist ja kasutamist ei ole otstarbekas panna ülesandena ministritest koosnevale komisjonile.

Nimetatud muudatused on kajastatud eelnõu rakendussätetes.

Lõikes 1 sätestatakse üldine põhimõte, et VVJK täidab talle õigusaktidega pandud ja Vabariigi Valitsuse antud julgeoleku ja riigikaitsega seotud ülesandeid. Tegemist on üldise sättega, mis iseenesest ei näe VVJK-le ette ühegi ülesande täitmist (tegu on VV tööorganiga), kuid määrab kindlaks, millise valdkonnaga (riigikaitse, julgeolek) seotud küsimusi VVJK arutab. Riigikaitse ja julgeoleku ülesannete terviklik käsitlemine riiklikul tasandil on oluline, et valitsuse tasandil oleks tagatud ühtne planeerimine ja valmistumine nii riigikaitse- kui ka kitsamalt julgeolekuga seotud küsimuste korral. Venemaa ulatusliku sõjategevuse alustamine Ukraina vastu 2022. aastal näitas, et suures julgeolekukriisis on oluline kõigi valitsusliikmete informeeritus ja kaasatus, sest sõjalise konflikti mõjud ulatuvad kõikidesse valitsemisaladesse. Seetõttu suurenes praktikas julgeolekuküsimuste arutamine Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamistel ja ühtlasi vähenes VVJK kui valitsuskomisjoni kohtumiste toimumine.

Säte on vajalik ka selleks, et tagada, et VVJK kui valitsuskomisjon igal juhul moodustataks. Eelnõu koostamisel kaaluti ka varianti, et jätta VVJK moodustamine lahtiseks, seda seaduses üldse mainimata. Sel juhul saaks Vabariigi Valitsus täielikult oma äranägemise järgi otsustada, kas VVJK Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi *VVS*) alusel valitsuskomisjonina moodustada või mitte. Seda lahendust ei eelistatud põhjusel, et VVJK tööformaati kasutatakse aktiivselt riigikaitse planeerimisel ning seda rolli ei soovita muuta ega kellelegi teisele anda. VVJK alalise valitsuskomisjonina määratlemine tagab VVJK eksisteerimise.

Lõikes 2 antakse Vabariigi Valitsusele volitusnorm VVJK põhimääruse kehtestamiseks. Põhimääruses nähakse ette VVJK ülesanded, töökord, koosseis ning koostöö korraldus teiste riigiasutustega ning alakomisjonide ja nõukogude moodustamine. Volitusnormis nimetatud „töökord“ tähistab VVJK tööd reguleerivaid eeskirju, st reegleid, kuidas korraldatakse istungeid, kuidas koostatakse päevakava, kuidas istungeid peetakse jne. Põhimääruses tuleks reguleerida ka seda, kuidas toimub VVJK koostöö ka nt põhiseaduslike organitega. Näiteks on praegu *JASi* § 10 lõikes 2 ette nähtud, et vajaduse korral edastab VVJK riigikaitsealast teavet teistele riigiasutustele, sh Vabariigi Presidendile ning Riigikogu esimehele. Sellised küsimused reguleeritakse edaspidi VVJK põhimääruses. Samuti annab volitusnorm õiguse kehtestada julgeolekukomisjoni alakomisjone ja nõukogusid – praegu on moodustatud nt küberjulgeolekunõukogu.

3. peatükk

Kriisiolukorraks valmistumine

§ 7. Vabariigi Valitsuse ülesanne kriisiolukorraks valmistumisel

Paragrahvis 7 sätestatakse Vabariigi Valitsuse pädevus kriisiolukorraks valmistumisel. Kuna kriisiolukorra ennetamiseks, selleks valmistumiseks ja kriisiolukorra lahendamiseks vajalikud tegevused on eri ministeeriumide valitsemisalade ülesanded, on riigi valmisoleku suurendamiseks ja tegevuste edukaks elluviimiseks vajalik Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide hea koostöö ning tegevuste omavaheline koordineerimine. Paragrahvi 7 järgi kujundab kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise poliitikat Vabariigi Valitsus. Nimetatud ülesanne ei tähenda ühe konkreetse poliitika või dokumendi heakskiitmist, vaid strateegiliste eesmärkide seadmist ja nende saavutamiseks üldiste tegevuste suunamist erineva poliitika või dokumentide kaudu. Eesti julgeolekupoliitika peamised põhimõtted, seisukohad ja eesmärgid, samuti Eesti heidutus- ja kaitsehoiaku kujundamiseks esitab Vabariigi Valitsus Riigikogule heakskiitmiseks dokumendis „Eesti julgeolekupoliitika alused“. See on suuniseks valdkondlike arengu- ja tegevuskavade koostamisele, sh riigikaitse arengukava, siseturvalisuse arengukava, Eesti välispoliitika arengukava, Eesti digiühiskonna arengukava, energiamajanduse arengukava jne. Samuti kehtestab Vabariigi Valitsus riigikaitse strateegilise arengudokumendi, milleks on hetkel riigikaitse arengukava (RKAK).

Eelnõuga ei muudeta kriisiolukorraks valmistumisel üldist riigi juhtimise ülesehitust – minister ja ministeerium vastutavad vastavalt VVSile oma valdkonna eest endiselt.

§ 8. Ministeeriumi ja Riigikantselei ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel

Nimetatud paragrahvis sätestatakse ministeeriumi ja Riigikantselei ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel.

Lõige 1 sätestab, et ministeerium korraldab kriisiolukorraks valmistumist oma valitsemisalas. VVS-i § 49 lõike 1 punkt 1 näeb ette, et minister juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi; samuti otsustab minister ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad küsimused. Samuti on igal ministeeriumil oma vastutusvaldkonnas olevate valdkondade puhul poliitikakujundamise roll. Eelnõuga rõhutatakse, et kriisideks valmisolek ja kriiside lahendamine ning kriiside ajal ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutuste toetamise ülesanne on ministeeriumil.

Lõike 2 punkt 1. Riigikantselei töötab välja põhimõtted, kuidas kriisiolukordadeks valmistutakse. Selleks nt juhib Riigikantselei ametkondlikku koostööd üleriigilise riskianalüüsi koostamisel. Üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus rakendusakti eelnõu § 11 lõike 5 alusel, vt ka rakendusakti kavandit ja eelnõu § 11 selgitust. Valitsus annab üldise raamistiku kriisideks valmistumise poliitika kohta. Riigikantselei roll on üldise raamistiku põhjal koostada praktilised valdkondlikud näidetega juhendid, mille pinnalt on asutustel lihtsam ette nähtud ülesandeid täita. Nii on see ka praegu (vt näiteks juhendmaterjal õppuste läbiviimiseks jms).

Lõike 2 punkt 2. Riigikantselei juhib ametkondlikku koostööd riigikaitse strateegilise dokumendi (praegu riigikaitse arengukava) ning Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamiseks.

Riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamisel lähtutakse julgeolekupoliitika alustest, üleriigilisest riskianalüüsist ja Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamise käigus tuvastatud võimelünkadest. Kriisiolukorraks valmistumise üks tegevusi on riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamine, kus kavandatakse riigi suutlikkus olla valmis kõikide kriisiolukordade lahendamiseks ja mille alusel arendatakse välja vajalikud võimed, seda laia riigikaitse ulatuses. Riigikaitse strateegilise arengudokumendi, senise nimetusega riigikaitse

arengukava koostamisel jäetakse Riigikantseleile koostöös ministeeriumidega vabadus leida parim lahendus erinevate arengudokumentide omavaheliseks seostamiseks.

Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamise põhimõtted on toodud eelnõu §-s 14.

Lõike 2 punkti 3 kohaselt koordineerib Riigikantselei täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust, et kõik eespool nimetatud tegevused oleksid omavahel kooskõlas ja aitaksid saavutada ühtseid Vabariigi Valitsuse seatud eesmärke. Koordineerimisülesannet täidab Riigikantselei ka juhendmaterjalide ja nõuete kehtestamise kaudu. Näiteks kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrustega nõuded riskianalüüsi ja kriisiplaanide koostamisele, elutähtsate teenuste toimepidevuse riskianalüüsile ja plaanile jne. Riigikantselei koordineerib ja annab suuniseid erinevate dokumentide ja juhendite koostamise kaudu. Põhiseaduslikud institutsioonid kaasab Riigikantselei kriisideks valmistumisega seotud tegevustesse, näiteks täidesaatva riigivõimu asutustele korraldatud koolitustele, õppustele ja aruteludele. Riigikantselei jagab häid kogemusi põhiseaduslike institutsioonide toimepidevuse tagamiseks ja suurendamiseks. Riigikantselei tagab, et kõigil laia riigikaitse osalistel oleks rolliselgus, ning koondab osalised, et kõigi tegevused oleksid sünkroonis.

Ministeeriumide roll kriisiolukorraks valmistumisel on sätestatud VVSis ja sellest käesolev eelnõu erandeid ette ei näe (VVSis § 49). Kriisideks valmistumisel on ministeeriumi roll eelkõige vastava valdkonna poliitika kujundamine (õigusloome), ressursside eraldamine, teiste ministeeriumidega oma valitsemisala teemade koordineerimine (nn silotorvide ülene koordineerimine) jne.

Lõike 2 punkti 4 kohaselt juhib Riigikantselei elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse strateegia koostamist. Strateegiat on täpsemalt kirjeldatud käesoleva eelnõu §-s 81.

Lõige 3. Kehtiv RiKSi § 7 lõige 3 sätestab, et Riigikantselei koordineerib strateegiliste arengudokumentide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamist, ning Riigikantseleil on õigus kontrollida dokumentides määratud eesmärkide saavutamist. Ka eelnõuga jätkatakse sama põhimõtet, et Riigikantseleil on ülesanne hinnata, kas Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis ja strateegilises arengudokumendis ette antud eesmärgid on saavutatud. Eelnõusse lisatakse ka ETODE strateegia kohta õigus hinnata, kas seal püstitatud eesmärgid on saavutatud. ETODE strateegia lisatakse õigusaktidesse HOSi muudatusega, mis võtab üle kriitilise taristu direktiivi. ETODE strateegia on sisuliselt valdkondlikud arengukavad ja nende programmid, st iga teenus tuuakse sisse olemasolevatesse dokumentidesse. Täpsemad eesmärgid määratakse kindlaks valdkondlike arengukavadega. Valdkondlikes arengukavades ja programmides kirjeldatakse pikaajalisi eesmärke ja võetavaid meetmeid elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks. Riigikantselei saab sisuliselt hinnata ja jälgida, kas ja kuidas on arengudokumentides seatud eesmärke saavutatud ja tegevusi ellu viidud.

Sätte jätkuvat vajalikkust rõhutas ka Riigikontroll oma 2023. a auditis „Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek“¹⁰.

Et Riigikantselei saaks täita talle seadusega pandud kriiside poliitika kujundamise rolli, peab Riigikantselei teadma, kas Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis ministeeriumide loetletud võimed on päriselt olemas (nt kas EE-ALARM töötab, kas keskmää õhutõrje on olemas jne), ja peab saama hinnata, kas nende võimete kasutamine on ka läbi harjutatud (nt õppuste või harjutustega,

¹⁰ <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/4560/language/et-EE/Default.aspx>

kas see plaan päriselt töötab). Samuti on Riigikantseleil vaja teavet selle kohta, kas Vabariigi Valitsuse seatud eesmärgid kriiside lahendamisel ellu viiakse. Et tagada kõikide asutuste valmisolek, on oluline teada, kas püsiva kriisiülesandega asutusel on kriisiplaan olemas, kas selles plaanis on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse plaanis toodud ülesannete täitmist, kas eri asutuste plaanid moodustuvad ühtse terviku, mille alusel päriselt kriisi lahendada saab, jms.

Riigikaitse strateegilise arengudokumendi puhul on oluline luua kindlus, et kirjeldatud eesmärgid on seotud ressursiga (sh võime loomise eest vastutavad asutused on sellega oma eelarve ja tegevuste planeerimisel arvestanud), ning Riigikantselei roll on hinnata, kas arengudokumendis kirjeldatavad võime-eesmärgid saavutatakse, ning arvestada sellega valitsuse järgmises kriisiplaani koostamise protsessis.

§ 9. Kriisiolukorras valmistumine regionaalsel tasandil

HOSi § 5 sätestab Päästeameti rolli regionaalsel tasandil kriisireguleerimise korraldamisel. Eelnõu § 9 kordab HOSis toodud põhimõtet, mille kohaselt on Päästeameti keskne ülesanne tagada, et KOVid oleks valmis nii tsiviilkriisideks kui ka riigikaitsealisteks kriisideks.

Lõikes 1 määratakse Päästeameti ülesanded kriisireguleerimise korraldamisel regionaalsel tasandil. Sama lõike punktis 1 sätestatakse Päästeameti ülesandena KOVide nõustamine kriisiolukorras valmistumisel. See hõlmab mh KOVide nõustamist nende kriisiplaani koostamisel ning õppuste planeerimisel ja läbiviimisel. Päästeamet kaasab seejuures tegevustesse vastavalt vajadusele ka teisi asutusi, nt sotsiaalteenuste puhul on vastav pädevus Sotsiaalkindlustusametis ja haridusteenuste puhul Haridus- ja Teadusministeeriumis.

Punktis 2 sätestatakse Päästeameti ülesanne tagada regionaalsel tasandil täidesaatva riigivõimu asutuste ja KOVide vaheline koostöö ja teabevahetus kriisiolukorras valmistumisel. Viimase ülesande täitmiseks moodustatakse **lõike 2** kohaselt Päästeameti juurde alaliselt tegutsevad regionaalsed kriisikomisjonid. Regionaalsed kriisikomisjonid on Päästeameti töövahendiks regionaalsel tasandil koordineerimisülesande täitmisel. Nimetatud säte ei välista, et asutused ka ise otse suhtlevad KOVidega, kuid regionaalse kriisikomisjoni kaudu jõuab info ühtlasemalt kõikide KOVideni ja see peaks olema esimene kontaktpunkt erinevatel asutustel KOVideni jõudmisel. Päästeameti keskne roll koordineerijana õigustas ennast COVIDi põhjustatud eriolukorras, kus Päästeamet oli peamine KOVi infovahetuse koordineerija. Päästeamet vahendas ja koondas ühtselt infot teiste riigiasutuste ja KOVide vahel. Selliselt oli KOVidel üks kindel partner, kellega suhelda, kellelt infot küsida jms. Eriolukorras pidasid asutused ja KOVid vajalikuks, et kriisiolukorra ajal oleks piirkondliku koostöö korraldamisel kõigi poolt aktsepteeritud eestvedaja, kes korraldab olukorra lahendamist eelkõige koostöö, kokkuleppimise ja veenmisega.

Regionaalsed kriisikomisjonid moodustatakse, kinnitatakse nende koosseis, määratakse ülesanded ja kehtestatakse töökord Vabariigi Valitsuse määrusega (**lõige 3**).

§ 10. Kriisiülesannete määramine

Kriiside kiireks ja tõhusaks lahendamiseks on vaja, et iga asutus ja isik teaks oma kohustusi ja ülesandeid kriisi ajal ning suudaks neid täita. Seni on riigiasutuste kriisiaegsed ülesanded püstitatud RIKSi alusel riigikaitseülesannete ning HOSi alusel hädaolukordade ja elutähtsa teenuse regulatsiooniga. Erineva regulatsiooni vahel killustunud ülesannetel puudub omavaheline struktureeritud ja erinevate kriiside ulatuses planeeritud seos. Kriisiülesannete

kasutuselevõtmine loob tervikpildi, mis on erinevates kriisides kogu laia riigikaitse ulatuses kõikide osaliste ülesanne. Selline koondamine vähendab muu hulgas erinevaid mõisteid, mille kaudu kriitilisi ülesandeid, teenuseid ja taristut vaadeldakse. Kui asutus või isik teab täpselt, mis on need kriitilised ülesanded kriisiolukorra ajal, mille täitmist riik temalt ootab, siis on võimalik selle ülesande täitmiseks valmistuda. Vastupidisel juhul võib juhtuda, et asutus ei ole suuteline riiki abistama ega ülesandeid vajalikus ulatuses täitma.

Eelnõu kohaselt on kriisiülesanded üksnes need ülesanded, mis on *expressis verbis* kriisiülesannetena määratud või täitmiseks antud.

Praegu on pandud RiKSi alusel riigikaitseülesanded sõnaselgelt vaid täidesaatva riigivõimu asutustele¹¹ ning tervishoiuteenuse osutajatele (kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja perearstiabi osutajatele)¹², kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (edaspidi KOKS) tuleneb riigikaitseülesanne ka KOVidele.¹³ Samas pole tervishoiuteenuse osutajad ainsad haldusvälised isikud, kellel tuleb kriisiolukorra ajal täita vajalikke ülesandeid. Näiteks on elutähtsad teenused sellised teenused, millest sõltub kõikide teiste teenuste ning laiemalt kogu riigi ja ühiskonna toimimine. Need on näiteks elekter, side, teede korrashoid, aga ka kaugküte, sularaharinglus, veega varustamine, toit jne. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on elutähtsate teenuste osutamine hädavajalik nii Kaitsevæle kui ka ühiskonna toimimiseks.¹⁴

KOV-i puhul on seni olnud ebaselge, millised KOV-i kõikidest ülesannetest on riigikaitseülesanded ja millised mitte. Kas KOV-i riigikaitseülesanded on vaid KOKS-i § 6 lõikes 2¹ sätestatud ülesanded või kõik § 6 lõigetes 1–2¹ sätestatud ülesanded? Kas sotsiaalhoolekande seaduses (edaspidi ka SHS) loetletud KOV-i teenused on samuti riigikaitseülesanded, näiteks väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, tugiisikuteenus, varjupaigateenus, turvakodusteenus, asendushooldusteenus. Kas kõiki KOV-i teenuseid tuleb osutada igas olukorras, s.o tavaolukorras ning kriisi ajal samas mahus ja samal tasemel või peaks olema seadusega ette nähtud võimalus ülesannete täitmist prioriseerida, mahte vahendada, keskenduda vaid olulisele? RiKSi seletuskirjast võib järeldada, et kõik KOV-i ülesanded on põhimõtteliselt ka riigikaitseülesanded.¹⁵ Ka KOKS-i § 6 lõige 2¹ sedastab, et lisaks olemasolevatele ülesannetele tuleb kriisi ajal täita veel ka lisaülesandeid. KOV-i ülesanded ei ole kriisiolukorra ajal võrdse kaaluga ning arvestades, et kriisiolukorra ajal napib ressursse kõikide ülesannete täitmiseks, on väga oluline kindlaks määrata, millised on need olulisemad ülesanded, mida KOV peab igal juhul täitma ning mis tingimustel ta seda tegema

¹¹ Täidesaatva riigivõimu asutuste riigikaitseülesanded on kehtestatud riigi kaitsetegevuse kavas. Kehtiva riigi kaitsetegevuse kava võttis Vabariigi Valitsus vastu 23. detsembril 2021. a korraldusega nr 460. Riigi kaitsetegevuse kava tervikuna on salastatud teave.

¹² Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §-s 58¹ ning tervise- ja tööministri 28. märtsi 2016. a määruses nr 23 „Kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja perearstiabi osutajate ülesanded riigikaitseks valmistumisel ning valmisoleku tasemed ja sisu kehtestatud ülesannete täitmiseks kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal ning hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra ajal“.

¹³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 2¹.

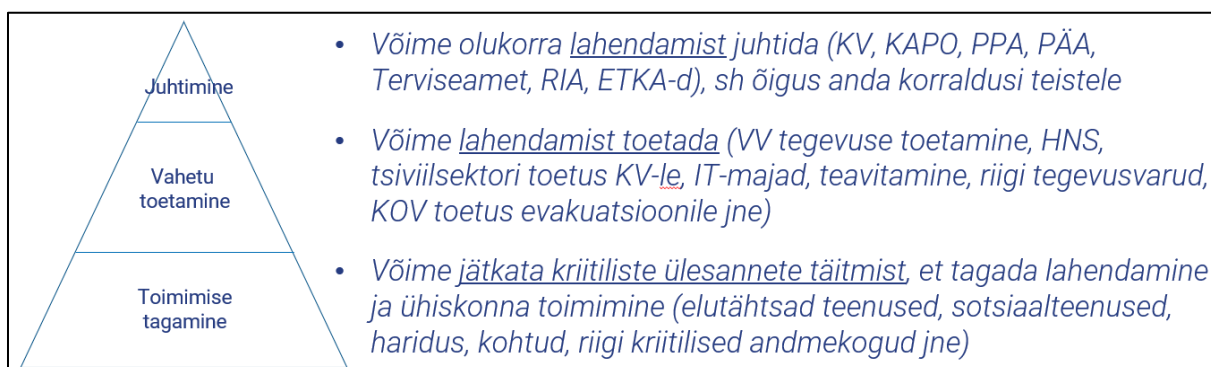
¹⁴ Seda, et elutähtsate teenuste osutamine peaks olema määratud riigikaitseülesandena, leitakse ka Justiitsministeeriumi tellitud analüüsis „Riigikaitseülesanded ning avalike ülesannete, sh teenuste täitmine hädaolukorras või erikordade ajal“, Advokaadibüroo Eversheds Sutherland Ots & Co 2017, lk 24–25, 28–29, 31–32. Analüüs tervikuna on piiratud juurdepääsuga, ligipääsuks tuleb pöörduda Justiitsministeeriumi poole.

¹⁵ RiKSi seletuskirjas kirjeldatakse seda nii: „Peamine eeldus on see, et KOV-i üksus aitab riigikaitsele kaasa sellega, et täidab võimalikult suurt osa enda KOKS-i §-st 6 tulenevaid ülesannetest edasi ka kriisiajal. Seega on kõik KOV-i riigikaitse toetamise eesmärgil täidetavad ülesanded ka riigikaitseülesanded käesoleva eelnõu tähenduses. See on ülioluline, tagamaks riigikaitse laia käsituse elluviimine ka kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ajal.“ Riigikaitse seaduse eelnõu (SE 772) seletuskiri, lk 113. <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitse seadus/>

peab. Näiteks on KOKSi § 6 lõigetes 2 ja 3 sätestatud ülesannetest elamu- ja kommunaalmajanduse ning kohalike teede ja tänavate korrashoiu korraldamine kriisiolukorra lahendamise seisukohalt olulisem kui raamatukogude, rahvamajade, muuseumide ja spordibaaside korrashoiu tagamine.

Nende probleemide lahendamiseks on esmalt eelnõus ümber mõtestatud riigikaitseülesannete määratlus ning sätestatud kriisiülesanded, kriisiülesannete määramise ja täitmise üldtingimused ja kord, et seejärel rakendussätetes määrata kindlaks asutuste ja isikute konkreetsed kriisiülesanded.

Kriisiülesanne on püsiv või ühekordne ülesanne, mida täidetakse kriisiolukorra ajal.



Joonis 1. Püsivate kriisiülesannete tüübid

Lõige 2. Püsiv kriisiülesanne on kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajalik ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda, tavaolukorras katkestustest hoidumine või nende järel teenuse taastamine. Püsiv kriisiülesanne on enne kriisiolukorda määratud ning selle täitmiseks peavad isik ja asutus looma valmiduse. Erinevus elutähtsa teenuse osutajatest seisneb selles, et elutähtis teenus on kõigile hädavajalik alusteenus, mis peab olema tagatud kogu aeg, nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorra ajal. Elutähtsad teenused on seotud ELi direktiividega, neid hinnatakse 10 kriteeriumi ning vastava metoodika alusel (vt lisa 2). Elutähtsa teenuse osutaja tegevusi koordineerib elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja, kes kehtestab ETO teenusele nõuded nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorra ajal, ning tal on õigus anda kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutusena ETOdele korraldusi.

Kriisiülesanded määratakse eelkõige täidesaatva riigivõimu asutustele ja juriidilistele isikutele, sh KOVidele ja teistele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele (nt advokatuurile, Eesti Pangale, Kaitseliidule, Tervisekassale jne).

Füüsilistele isikutele pannakse kohustusi töökohustuse kaudu. Kriisiülesandeid võib panna ka füüsilisest isikust ettevõtjale (edaspidi FIE). FIE ei ole küll juriidiline isik, kuid tegeleb ettevõtlusega talle kuuluva majandusüksuse kaudu. FIE-le kriisiülesande panemine võib olla vajalik, kui FIE pakub oma nimel selliseid kaupu või teenuseid, mis võivad olla vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks. Näiteks FIE-le, kes pakub toitlustus- ja majutusteenust, võib panna ühekordse kriisiülesande tagada kriisi lahendamises osalevate isikute majutus ja toitlustus. Kuivõrd isik pakub teenust oma majandus- ja kutsetegevuse

raames ning tal peavad teenuse pakkumiseks olema vastavad oskused ja load, siis ei kvalifitseeru ülesanne ühekordseks töökohustuseks.

Püsiva kriisiülesande määratluses esitatakse kolm olulist tingimust, mis peavad olema täidetud, et ülesanne oleks käsitatav kriisiülesandena. Esiteks, ülesannet on vaja täita kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks. Selline määratlus on küllalt lai ning seega on kriisiülesandeks võimalik nimetada väga erinevaid ülesandeid. Oluline on see, et ülesannet oleks vaja täita selleks, et kriisiolukord lahendada või lahendamist toetada. Toetamise alla mahub väga palju erinevaid ülesandeid. Kriisiülesanne võib olla näiteks elektrienergia tootja kohustus toota elektrit, sest ilma elektrita ei ole võimalik hoida töös ühiskonnale hädavajalikke teenuseid, näiteks osutada arstiabi. Haiglatel on küll generaatorid, mis suudavad elektrit teatud ajaks tagada, kuid generaatoritega ei saa elektrit tagada pikka aega. See, et arstiabi ei ole võimalik ilma elektrita pikema aja jooksul osutada, tähendab omakorda, et ei ole võimalik opereerida viga saanud sõjaväelasi ega tsiviilisi, mis tähendab Eesti vastupanuvõime olulist langemist. See ohustab Eesti julgeolekut ja põhiseaduslikku korda, elanikkonna turvalisusest rääkimata. Seega on kriisiolukorra lahendamiseks vaja elektrienergia tootjatel toota elektrit ka kriisiolukorra ajal.

Teiseks, kriisiülesannet täidetakse kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks, nii et ülesannet saab rakendada kriisiolukorra ajal ja mitte tavaolukorras. See ei tähenda, et sama ülesannet ei võiks isik või asutus täita tavapärase tegevuse käigus. Teisisõnu, kriisiolukorras valmistumisel on riik hinnanud selle ülesande niivõrd oluliseks, et isik või asutus mõtleks läbi ja looks võimaluse täita teatud ülesandeid kriisi ajal, sh riigi seatud tingimustel. Näiteks elektritootmine on oluline ka tavaolukorras, kuid kriisiolukorra lahendamise kontekstis on oluline, kuidas toodetakse elektrit kriisiolukorra ajal, mis on selle tingimused, kuidas elanikkonnale ja ettevõtetele ning riigiasutustele elekter tagatakse, millised on elektrienergia saamise prioriteedid jne. Elektritootmine tavaolukorras ei ole eelnõu reguleerimisalas, seda reguleerivad teised seadused, näiteks majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (edaspidi *MsÜS*), aga ka väga paljud valdkondlikud seadused nagu elektrituruseadus jpt. Kui soovitakse seada tingimusi teenuse osutamisele tavaolukorras, tuleks vastavad tingimused sätestada nendes seadustes. PPA tagab avalikku korda igal ajal, aga kriisiolukorra ajal tuleb seda teha suuremat ressursi kaasates ning palju suuremas mahus.

Kriisiolukorra ajal võib lisanduda asutustele ja isikutele ülesandeid, mida tavaolukorras ei täideta, kuid mis seonduvad asutuse ülesannete või tegevusalaga. Näiteks ei ole tavaolukorras vaja evakueerida väga paljusid inimesi, mis tähendab, et pole ka vajadust evakueeritute eest hoolitseda suures mahus. Küll võidakse aga ulatuslikku evakuatsiooni korraldada kriisiolukorra ajal ning selleks valmistumisel tuleb ka lahendada küsimus, kes ja kuidas evakuatsiooni korraldab, ning sealt edasi evakueeritutele vajaduse korral pika aega vältimatut abi (toit, majutus, ilmale vastav rietus) jms tagab.

Kolmandaks, püsiva kriisiülesandena on käsitatav vaid see ülesanne, mis on isikule või asutusele seadusega või selle alusel sõnaselgelt määratud. Kehtiva RiKSi järgi on riigikaitseülesanded kõik ülesanded, mis on vajalikud riigikaitse eesmärgi saavutamiseks. RiKSi senise tõlgenduse järgi ei pidanud ülesanne olema nimetatud riigikaitseülesandeks selleks, et seda riigikaitseülesandeks pidada. Ebamäärasus ülesannete määramisel ei taga piisavat valmisolekut ülesannete täitmiseks. Ühekordseid kriisiülesandeid enne kriisiolukorda ei määrata – need määratakse *ad hoc* kriisiolukorra ajal.

Kokkuvõtteks, kriisiülesanded võivad olla kahte liiki:

- 1) ülesanded, mille täitmine peab olema kindlustatud nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorra ajal (püsivad kriisiülesanded);
- 2) ülesanded, mille täitmist riik ei ole ette näinud, kuid mille täitmise vajadus tekib kriisiolukorra ajal (ühekordsed kriisiülesanded).

Püsiva kriisiülesande võib määrata:

- 1) täidesaatva riigivõimu asutusele – seaduses või Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis,
- 2) KOVile – seaduses või seaduse alusel,
- 3) eraõiguslikule ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule ning füüsilisest isikust ettevõtjale – seaduses või seaduse alusel.

Lõige 3. Täidesaatva riigivõimu asutustele määratakse kriisiülesanded seaduses või Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis (vt lähemalt eelnõu § 14 selgitust). Kriisiülesannete määramisel on eeldus, et need seonduvad ühel või teisel moel nende täitja hariliku tegevuse ning sellest tulenevalt tema pädevuse, kogemuse, vahendite ja võimetega. Täidesaatva riigivõimu asutuste puhul ei ole vaja, et kriisiülesanded otsustaks seadusandja, sest ülesande täitmiseks vajaliku pädevuse ja volitused on seadusandja juba seadusega määranud ning Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis seda ei muudeta, üksnes täpsustatakse. Vabariigi Valitsus otsustab enesekorraldusõigusest lähtudes ise, milliseid ülesandeid täidesaatva riigivõimu asutustele seatakse nende seadusega antud põhiülesannete raames. Sellega välditakse ülereguleerimist, sest õiguse üldaktides ei sätestata seda, mida saab paindlikult otsustada halduse siseaktides. Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis saab täpsemalt selgitada riigiasutustele seadusega pandud ülesandeid ning neid täpsustada. Nt on Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) kriisiaegne ülesanne õppetöö järjepidevuse tagamine – sõnaselgelt ei ole seaduses neil sellist ülesannet, kuid see on otseselt nende valdkond ja Vabariigi Valitsus saab HTMile sellise ülesande määrata. Seaduste ning määrustega, aga samuti nt rahvusvaheliste konventsioonidega antud ülesandeid kirjeldataksegi just Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis. Valitsuse kriisiplaani eesmärk on kindlaks määrata, millised neist ülesannetest on vältimatult kriisi lahendamiseks vajalikud, ehk mitte ei määrata uusi lisanduvaid ülesandeid, vaid prioriseeritakse olemasolevaid.

Lõige 4. KOVidele määratakse kriisiülesanded seadusega. Selline reegel tuleneb PSi §-st 154, mille järgi võib KOVile panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. PSis kasutatud terminit „seaduse alusel“ tuleb Riigikohtu praktika järgi tõlgendada nii, et „seadusandja peab ise otsustama kõik enesekorraldusõiguse /.../ piiramise seisukohast olulised küsimused. Täitevvõimule võib delegeerida /.../ seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise.“¹⁶ See tähendab, et seadusandja peab seaduses määrama kriisiülesande, kuid seda võib täidesaatev võim täpsustada. Näiteks kui KOVile määratakse kriisiülesandeks osaleda evakuatsiooni läbiviimisel ning evakueeritute eest hoolitseda, siis nende ülesannete tingimusi võib täpsustada ka määruses. Samuti võib määruses ette näha, millised täpselt peavad olema evakuatsioonikohad, millise toitlustuse peab evakueeritutele tagama jne. Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu sellele, et eelnõu järgi on KOVile võimalik anda ka ühekordseid kriisiülesandeid.

Lõige 5. Eraõiguslikule juriidilisele isikule ning füüsilisest isikust ettevõtjale võib kriisiülesande määrata seaduses või seaduse alusel. Et kriisiülesande määramine võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige ettevõtlusvabadust, peab piirangu seadma seadusandja ise või andma selleks volituse. PSis sätestatud ettevõtlusvabadust riivab avaliku võimu iga

¹⁶ Riigikohtu 15. detsembri 2008. aasta otsus asjas 3-4-1-14-08, p 34.

abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.¹⁷ See tähendab, et kui riik soovib, et ettevõtja kriisiolukorra ajal toodaks või pakuks kaupu või osutaks teenuseid, sh millisel viisil ja ulatuses seda teha tuleb, piirab see ettevõtja ettevõtlusvabadust. Sellise piirangu kehtestamiseks peab seetõttu olema seaduslik alus. Kehtiva RiKSi § 43² lõike 1 kohaselt võib juba praeguses õigusruumis näha ette FIEdele püsivaid riigikaitseülesandeid. Eelnõu näeb ette sama võimaluse ning et püsiva kriisiülesandega kaasnevate kohustuste täitmine ei oleks liiga koormav, võib riskianalüüsi teha ühiselt (nt kõik teatud KOVi ühe teenuse pakkujad), samuti kriisiplaani.

Selline seaduslik alus võib olla seaduses otsesõnu sätestatud kriisiülesandena või volitusnorm, mille alusel võib täidesaatev riigivõim kriisiülesandeid määrata. Juriidilise isikule, v.a riik ja KOV, ning FIE-le määratakse kriisiülesanne üldjuhul seaduses või selle alusel antud õigusaktis, mis reguleerib isiku tegevusala, eesmärki või ülesandeid. Avalik-õigusliku juriidilise isiku korral on selleks eelkõige tema kohta käiv seadus, eraõiguslike juriidiliste isikute ja FIEde korral võib see olla konkreetset valdkonda reguleeriv eriseadus, milles sätestatakse teatud tunnustele vastavatele isikutele ülesandeid.

Samuti võib seaduses või seaduse alusel määrata kriisiülesanded avalik-õiguslikule juriidilisele isikule. Eelnõu rakendussätetega pannakse kriisiülesanded näiteks Tervisekassale ja Eesti Advokatuurile, Eesti Pangale, Kaitseliidule, Eesti Töötukassale jt.

Kriisiülesandeid võib määrata ka FIEdele. Näiteks võivad FIED osutada elutähtsat teenust – praegu osutavad HOSi § 36 lõike 4 punktis 2 nimetatud kohaliku tee sõidetavuse tagamise ehk teekorrashoiu teenust ka FIED. Seetõttu peab olema võimalik kriisiülesandeid seada kõikidele ettevõtjatele nende juriidilisest vormist olenemata.

Püsivate kriisiülesannete määramine on oluline eelkõige planeerimisprotsessis, ka näiteks kriisiülesandega ameti- ja töökohtade määramisel. Kriisiülesandega töökohti ning nimeliselt nendel töötamise kohustusega isikuid võib määrata püsiva kriisiülesandega isiku juures, mis on täpsemalt selgitatud eelnõu §-s 101.

Eelnõu näeb ette, et püsiv kriisiülesanne määratakse isiku ülesannetest, tegevusalast või eesmärgist lähtudes. See on oluline põhimõte. Konkreetsele isikule määratav ülesanne peab olema seotud tema igapäevase tegevusega – sellega, milleks tal on vajalikud teadmised ja oskused ning vahendid ja personal. Lihtsustatult öeldes, kriisiülesande saaja peab suutma seda ka täita. Näiteks ei saa tervishoiuteenuse osutajale teha ülesandeks toitlustada abivajajaid või toidutootjale ülesandeks koostada ilmaennustusi. Eelöeldu aga ei tähenda, et kriisiülesanded ei võiks erineda asutuse, KOVi või ettevõtja igapäevastest ülesannetest. Nagu ülal märgitud, võib kriisiülesanne olla ka selline ülesanne, mida isik iga päev ei täida. Küll aga peavad need ülesanded olema otseselt või kaudselt seotud tema tavapärase ülesannetega või tegevusvaldkonnaga ja ülesande saaja peab suutma antud ülesannet ka täita. Näiteks tervishoiuteenuse osutajate ülesanded on põhimõtteliselt needsamad, mida nad täidavad tavaolukorraski, kuid kriisiolukorra ajal peavad nad seda tegema veidi teistsugustel tingimustel ning teistsuguses mahus. Näiteks peab kiirabi osutaja aktiveerima täiendavaid kiirabibrigaade ning teenindama kriisipiirkonnas esmajärjekorras raske ja elutohtliku seisundiga inimesi. KOVide puhul osutavad nad ka muidu sotsiaalhoolekandeteenuseid ning peavad tagama abivajajatele vältimatu sotsiaalabi, kuid kriisiolukorra ajal peavad nad seda tegema tavapärasest suuremas ulatuses.

¹⁷ Riigikohtu 28. aprilli 2000. aasta otsus asjas 3-4-1-6-2000, p 11.

Eelnõus kasutatakse sõnu „ülesanne“, „tegevusala“ ja „eesmärk“, sest kriisiülesandega isik võib olla erinevas juriidilises vormis. Kriisiülesande võib määrata täidesaatva riigivõimu asutusele, KOVidele, eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ning FIEdele. Kõikide puhul on nende pädevus (ehk miks on juriidiline isik moodustatud) avatud õigusaktides erinevalt. KOVide puhul nimetatakse seda üldiselt ülesanneteks, eraõiguslike juriidiliste isikute ja FIEde puhul tegevusalaks ja eesmärgiks. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul kasutatakse ka enamjaolt sõna „eesmärk“, aga mõnel juhul on nimetatud ka „ülesandeid“. Lõike 2 sõnastus katab kõik need võimalused.

Elutähtsa teenuse osutamine loetakse eelnõu kohaselt elutähtsa teenuse osutaja kriisiülesandeks. Sisuliselt on tegemist sellesama ühiskonna toimimiseks hädavajaliku teenusega, mille osutamisel peab nii tava- kui ka sõjaolukorras järgima samu reegleid (kuigi kriisiolukorra ajaks võib olla kehtestatud erandeid).

Lõige 6. Oluline on, et asutused ja isikud, kellele on määratud püsiv kriisiülesanne, oleksid valmis selle täitmiseks igal ajal. Et seda tagada, peavad nad koostama riskianalüüsi (eelnõu § 13), tegema kriisiplaani (eelnõu § 15), korraldama õppusi (eelnõu § 17), tagama oma toimepidevuse (eelnõu § 18) ning tagama, et neil on kriisiülesande täitmiseks vastavad võimed, sh personal ning vahendid ja varud. Täpsemat võimete ja varude selgitust vaata § 15 lõike 1 punkti 3 selgituse juurest.

Lõige 7 teeb viite §-le 33, mille alusel saab määrata ka ühekordseid kriisiülesandeid kriisi ajal, kuna kõiki ülesandeid ei ole võimalik ette näha ja planeerida.

Püsivate kriisiülesannete kõrval on rangem regulatsioon elutähtsa teenuste osutamine, mis on sätestatud eelnõu § 73 jj.

§ 11. Üleriigiline riskianalüüs

Üleriigiline riskianalüüs koostatakse kriisiolukorra riski hindamiseks Riigikantselei juhtimisel koostöös asjaomaste ministeeriumide ja teiste asutustega. Üleriigiline riskianalüüs on oluline lähtealus kriisiolukordadeks valmistumisel, kuivõrd sellest selguvad kriisiolukorda põhjustada võivad ohud, ohtude ristsõltuvus jm oluline teave. Üleriigilises riskianalüüsis sisalduv teave on aluseks näiteks Vabariigi Valitsuse kriisiplaani, asutuse ja isiku riskianalüüsi, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ning riigikaitse strateegilise arengukava koostamisel.

Riigi ja ühiskonna vastupidavus erinevatele kriisidele eeldab terviklikku riskihaldustsükli, mis hõlmab kriisiolukorda põhjustada võivate ohtude tuvastamist ja hindamist, ennetus- ja valmisolekumeetmete planeerimist, rakendamist ja jälgimist. Esimene etapp ehk tsiviilohutude tuvastamine on juba praegu reguleeritud HOSi ja selle alusel kehtestatud rakendusaktiga (loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus), samuti hinnatakse julgeolekuriske JASi alusel vastavalt julgeolekuasutuste pädevusele. Riskianalüüsi koostamist juhtivateks asutusteks on seitse asutust (Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Keskkonnaamet, Terviseamet, Põllumajandus- ja Toiduamet ning Kaitsepolitseiamet). Julgeolekuohtude hindamise eest vastutavad julgeolekuasutused. Kehtiva regulatsiooni alusel peavad juhtasutused hindama kehtiva riskianalüüsi asjakohasust vähemalt kord aastas ja vajaduse korral uuendama seda Riigikantselei juhtnõõridest lähtuvalt. Julgeolekuriskide hindamise korraldust julgeolekukaalutlustel ei avaldata.

Euroopa Liidu liikmesriikidest on Eestil üks pikaajsemaid riskianalüüsi riiklikke regulatsioone. Praegu kehtiv HOSi regulatsioon, sealhulgas nõue arvestada riskianalüüsiga plaanide ja arengukavade koostamisel, on kooskõlas Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (inglise keeles Organisation for Economic Co-operation and Development; edaspidi ka *OECD*) soovitud. Kehtiva regulatsiooni puudusena on regulatsiooni rakendajad toonud esile tervikliku riskipildi puudumise, st tsiviilriske ja julgeolekuriske käsitletakse eraldi ning riskide maandamiseks ja olukorra lahendamiseks tehtavad ettevalmistused kattuvad ning tekitavad segadust. HOSi muudatusega Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14.12.2022 direktiivi nr 2022/2257, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (edaspidi *CER direktiiv*), ülevõtmisel on muudetud senist riskide hindamise regulatsiooni. Eelkõige toodi sisse üleriigilise riskianalüüsi koostamise kohustus, muudeti riskide hindamise sagedust (senine kaheaastane intervall asendati nelja-aastasega ja kohustusega vaadata kord aastas üle) ning muudeti riskianalüüsi koostamise eest vastutajaid eesmärgiga esitada rakendajatele terviklik ülevaade tuvastatud riskidest ning jagada asutuste vahel varasemast paremini vastutust riskide hindamise eest. Sarnaseid riskihinnanguid koostavad Soome, Rootsi, Norra, Holland ja Šveits.

Lõikes 1 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi koostamise eesmärk. Üleriigiline riskianalüüs koostatakse kriisilukorra riski hindamiseks. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga, mis tekkis CER direktiivi ülevõtmisel, asendatakse sõnad „hädaolukorra või muu sarnase olukorra“ sõnaga „kriisilukorra“.

Lõige 2 avab üleriigilise riskianalüüsi sisu. Selleks, et Vabariigi Valitsuse kriisiplaan ja teised kriisilukorraks valmistumiseks ja selle lahendamiseks koostatavad dokumendid oleksid asjakohased, peavad need tuginema ühtsele ülevaatele kõikidest ohtudest. Oluline on tähelepanu pöörata tõenäolisematele ja suurema mõjuga ohtudele, kuid samas ei tohi tähelepanuta jätta ka muid tegureid, mis koosmõjus võivad põhjustada märkimisväärse kriisi. Oluline on, et nii püsivate kriisiülesannetega asutused ja isikud kui ka ühiskond tervikuna teadvustaksid kõiki ohte ning arvestaksid nendest tulenevaid mõjusid enda tegevuste kavandamisel. Samuti peaksid riskianalüüsid vastavalt OECD soovitudele olema selgemini seotud üldise planeerimise, eelarve ja juhtimisotsustega.

Tegemist on dokumendiga, milles esitatakse tuvastatud ohud, mis võivad realiseerumisel põhjustada kriisilukorra, samuti toob analüüs esile nimetatud ohtude tekkimise tõenäosuse ja mõju ehk tagajärjed. Riskianalüüsi konkreetne sisu avatakse lõikega 5 kehtestatavas määruses, sest see võib ajas muutuda ning nii üksikasjalikku regulatsiooni ei pea seaduses kehtestama. Samuti tuleb üleriigilise riskianalüüsi koostamisel ja avaldamisel arvestada, et julgeolekuriskide tausta ei ole võimalik alati avalikustada.

Kokkuvõtvalt selgub üleriigilisest riskianalüüsist:

- 1) tuvastatud ja analüüsitud ohtude loetelu ja kirjeldus, sh elutähtsate teenuste ohud, piirkondlikud, piiriülesed ja valdkonnale tervikuna;
- 2) riskide ja mõju analüüs;
- 3) ohtude ristsõltuvuse analüüs;
- 4) suundumuste ja muutuste prognoos;
- 5) kokkuvõte.

Lõike 3 alusel analüüsivad ohte ja hindavad riske pädevad asutused, sealhulgas KOVid, Eesti Pank, koostöös Finantsinspeksiooniga, ning esitavad vajalikke andmeid Riigikantseleile. Pädevad asutused määrab ja andmete esitamise kohustuse asutustele paneb Vabariigi Valitsus

lõike 5 alusel kehtestatava määrusega ohtude, valdkondade ja alamvaldkondade põhiselt, määrates näiteks Justiits- ja Digiministeeriumi ülesandeks küberohtude ja -riskide hindamise, Kliimaministeeriumile energeetikavaldkonna ja selle alamvaldkondade (elekter, nafta, gaas jm) riskide hindamise. Kokkuvõtvalt hõlmab asutuse riskide hindamine:

- 1) tuvastatud ohtude loetelu ja kirjeldust;
- 2) ohtude ristsõltuvust arvestavat riskide ja mõju analüüsi, sh mõju elutähtsale teenusele ning valdkonnale ja alamvaldkonnale;
- 3) suundumuste ja muutuste prognoosi;
- 4) võimalikke riski vähendamise meetmeid;
- 5) ülevaadet toimunud sündmustest, mis oluliselt häirisid või võisid häirida elutähtsate teenuste osutamist.

KOVide riskianalüüside koostamist reguleerib § 12 lõike 3 alusel antud määrus.

Üleriigilise riskianalüüsi koostamist juhib Riigikantselei kui valdkonna poliitika kujundaja. See ülesanne tuleneb eelnõu § 8 lõike 2 punktist 1.

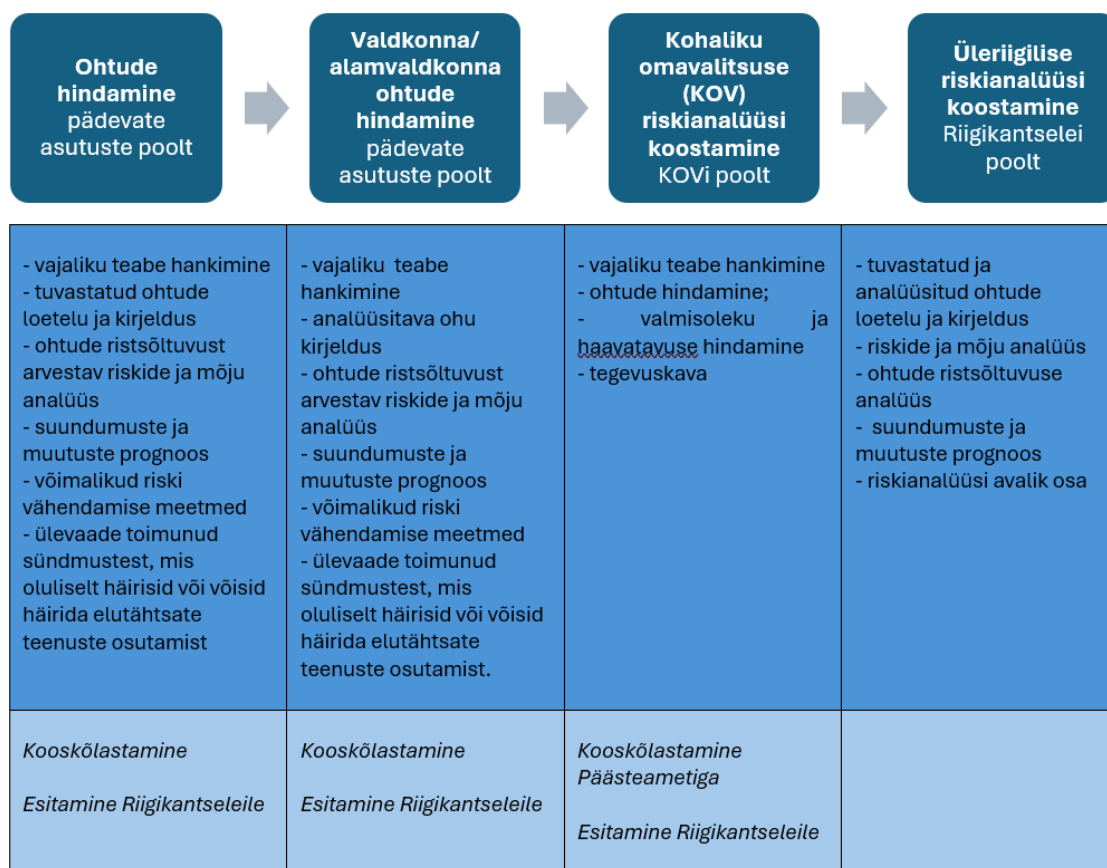
Lõikega 4 sätestatakse, et üleriigilise riskianalüüs esitatakse Vabariigi Valitsusele teadmiseks. Seda selleks, et Eestit ähvardavad ohud oleksid ka poliitilisel tasandil teadvustatud.

Lõikega 5 sätestatakse, et üleriigilise riskianalüüsi nõuded ning selle koostamise ja muutmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Üleriigilise riskianalüüsi koostab Riigikantselei koostöös määruses nimetatud asutustega, koordineerides analüüside koostamist ja andes koostamiseks vajalikke suuniseid, näiteks uuendamise sagedus jmt. Määrus on vajalik selleks, et seotud asutused oleksid teadlikud, milliste riskide hindamise eest keegi vastutab, mis nõuetele peab analüüs vastama ja kuidas korraldatakse selle koostamine. Võrreldes kehtiva määrusega asutuste vastutus muutub. Näiteks senini vastutab Päästeamet mh üleujutuse riski hindamise eest, kuivõrd riskide hindamine on olnud seotud riski realiseerumisel tekkiva sündmuse lahendamisega. Samas omab ja analüüsib üleujutuse ja muid ilmastikuga seotud andmeid pädeva asutusena tavapäraselt Keskkonnaamet, kes on edastanud andmed riskianalüüsi koostamiseks Päästeametile. Niisamuti ei analüüsi Päästeamet ise transpordiõnnetusi, vaid liikluses toimuvat analüüsib Transpordiamet. Selline andmete kogumine ja töötlemine ei peaks aga olema Päästeameti ülesanne. Muudatuse tulemusel esitavad andmeid riskide hindamiseks edaspidi asutused, kes tegelikult vastutavad ohu, valdkonna või alamvaldkondade eest ja on pädevad seda hindama, st senini riskide hindamisse kaasatud asutused võivad muutuda riskide hindamise eest vastutavateks asutusteks. Pädevad asutused määrab Vabariigi Valitsus ohtude, valdkondade ja alamvaldkondade põhiselt, et lisaks ähvardavatele ohtudele saaks koostatud riskide hinnangud ka valdkondade ja alamvaldkondade kohta, sätestades ka täpsemad nõuded ja korra nii üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks kui ka asutuste poolt andmete esitamiseks. Lisaks on kavas koostada üleriigilisest riskianalüüsist avalik osa, eesmärgiga suurendada ühiskonna teadlikkust ähvardavatest ohtudest ja võimalikest kriisiolukordadest (rakendusakti kavand lisatud).

§ 12. Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs

Lõikega 1 seatakse KOVile kohustus koostada kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs. Täpsemad nõuded kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi kohta ning selle koostamise ja muutmise kord kehtestatakse lõike 3 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega.

Lõige 2 annab kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi dokumendi sisu. Riskianalüüsi eesmärk on luua terviklik ülevaade kõikidest kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil avalduda võivatest ohtudest, mis võivad mõjutada elutähtsa teenuse toimepidevust ja kõiki teisi avalikke teenuseid, mida kohaliku omavalitsuse üksus pakub oma haldusterritooriumil. Riskianalüüsis hinnatakse ka nende ohtude avaldumise tõenäosust ja mõju ehk tagajärgi. Üleriigiline riskianalüüs ja KOVi riskianalüüs on omavahel seotud, see võimaldab saada tervikliku ülevaate kohaliku omavalitsuse üksuste, regioonide ja ka riigi riskidest tervikuna. Samuti ülevaate KOVide valmisolekust kriisideks. Praegu hõlmab üleriigiline riskianalüüs eelkõige üldist riiklikku vaadet, lähtudes valitsusasutuste antud hinnangutest. Analüüsis puudub KOVide vaade, samuti KOVide ja nende korraldatavate elutähtsate teenuste vaade. CER direktiivi kohaselt on liikmesriigid kohustatud koostama üleriigilise riskianalüüsi, mis sisaldab ka direktiivi lisas esitatud sektorite riskide hindamist. Hindamine peab olema kõiki ohte hõlmav. Sellist sektoripõhist ja sektoriülest hindamist on võimalik tagada üksnes siis, kui lisaks valitsusasutuste hinnangutele on olemas ka KOVide hinnangud ohtudele ja riskidele kohalikul tasemel. Üleriigilise riskianalüüsi protsessi ja seotust KOVide riskianalüüsiga kirjeldab joonis 2.



Joonis 2. Üleriigilise riskianalüüsi koostamine

KOV riskianalüüsi tulemusi kasutatakse piirkondade spetsiifiliste ja elutähtsate teenuste ohtude hindamiseks ja kajastamiseks üleriigilise riskianalüüsi avalikus osas. Üleriigiline riskianalüüs on aluseks lisaks asutuste riskianalüüsile ka elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse riskianalüüsile. Selleks peavad elutähtsa teenuse osutajad olema teadlikud spetsiifilistest riskidest, mis võivad esineda nende tegutsemispiirkondades. Edaspidi saavad elutähtsa teenuse osutajad seda teavet üleriigilisest riskianalüüsist, kuhu omakorda see info

jõuab KOVi riskianalüüsides. Oluline on juhtida tähelepanu sellele, et joonisel 2 kujutatud tegevused ei toimu ühel ajal, vaid kindlas järjekorras. Algul hindavad asutused ohte, siis hinnatakse valdkonna ja alamvaldkonna riske, peale seda koostatakse KOVi riskianalüüs ning alles viimasena valmib lõplik üleriigiline riskianalüüs. See tähendab seda, et KOVi riskianalüüsi koostamisel võetakse arvesse koostamise ajaks juba avaldatud üleriigilise riskianalüüsi osad (asutuste ja valdkondade ja alamvaldkondade osa). Kuna üleriigilist riskianalüüsi vaadatakse kord aastas üle ning vajaduse korral tehakse jooksvalt muudatusi, siis praktikas tähendab see, et KOVi riskianalüüsi koostamisel võetakse alati arvesse koostamise ajaks kättesaadav üleriigiline riskianalüüs ning KOVi riskianalüüsi koostamise ajaks üleriigiline riskianalüüs juba sisaldab ka asutuste ja sektorite värskeimat hinnangut.

Lõikes 3 sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi nõuded, selle koostamise ja muutmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Lähtudes volitusnormi üldisest sõnastusest on võimalik dokumendi koostamise korda reguleerivas määruse osas vajaduse korral täpsemalt sätestada dokumendi koostajad ja koostamises osalejad (lähteandmete andjad või andmete töötlejad), samuti koostamise juht, dokumendi kooskõlastajad, arvamuse avaldajad ja kinnitajad ning osalised, kellele valminud dokument edastatakse, samuti edastamise või avalikustamise viis. Määruses võib määrata ka lisanõudeid dokumendi rakendamisele ja aruandlusele. Muutmise korda reguleerivas osas saab vajaduse korral esile tuua, mis perioodi järel ning mis tingimustel dokument üle vaadatakse ja ajakohastatakse. Dokumendi nõudeid käsitlevas määruse osas saab vajaduse korral detailsemalt sätestada selle sisu ja ülesehituse.

§ 13. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ning põhiseadusliku institutsiooni riskianalüüs

Asutuse ja isiku riskianalüüsi koostavad kõik püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud (ka ETOD) ning põhiseaduslikud institutsioonid. Asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamisele eelneb üleriigilise riskianalüüsi koostamine. Asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamine on üks tegevusi toimepidevuse tagamise, kriisiplaani koostamise ja õppuse korraldamise kõrval, et loetletud tegevuste tulemusel seada end valmis kriisiülesannete täitmiseks ja kriisiolukordade ajal tegutsemiseks.

Lõige 1 kirjeldab riskianalüüsi sisu ja paneb selle koostamise kohustuse püsiva kriisiülesandega asutusele ja isikule, sealhulgas elutähtsa teenuse osutajale, ning põhiseaduslikule institutsioonile. Seejuures tuleb koostamisel lähtuda üleriigilisest riskianalüüsist, mis annab vajaliku teadmise ähvardavatest ohtudest ja ohtude ristsõltuvusest jm. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamise peamine eesmärk on selgitada välja üleriigilisest riskianalüüsist tulenevate jm ohtude mõju enda ülesannete täitmisele ja toimepidevusele.

Riskianalüüsi konkreetne sisu avatakse täpsemalt lõike 5 alusel kehtestatavas määruses, kuid kokkuvõtvalt selguvad asutuse ja isiku riskianalüüsist: 1) ülesannete täitmist ja toimepidevust mõjutavad ohud; 2) riski realiseerumise mõju püsivate kriisiülesannete täitmisele ja toimepidevusele; 3) riski maandavad meetmed. Riskianalüüsi koostamisel lähtutakse lisaks seaduses sätestatule Riigikantselei suunistest.

Lõige 2 annab võimaluse mitmel sama elutähtsa teenuse osutajal koostada ühine riskianalüüs, seda elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja suunamisel. See võimaldab näiteks kohaliku omavalitsuse üksusel suunata kohaliku tee sõidetavust tagavaid isikuid koostama ühise

riskianalüüsi, hinnates laiemalt ohtudest tulenevaid mõjusid elutähtsa teenuse osutamisele ja teenuse toimepidevusele, ning kavandada ühiselt riski maandavad meetmed. Kokkuvõttes võib see tõhustada teenuse osutajate omavahelist koostööd ja kindlustada toimepidevust.

Lõige 3 kohustab elutähtsa teenuse osutajat enne riskianalüüsi kehtestamist selle kooskõlastama (saama kinnituse) elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajaga. Elutähtsa teenuse korraldaja kinnitus tagab kindluse, et riskianalüüsid vastavad seatud nõuetele, on kõiki ohte hõlmavad, et neist selgub mõju elutähtsale teenusele ja selle osutajale ning nad sisaldavad riski maandavaid meetmeid. Elutähtsa teenuse korraldaja poolne riskianalüüside kooskõlastamine võimaldab muu hulgas leida kitsaskohad, mis vajavad teenuse osutaja või korraldaja tähelepanu elutähtsa teenuse toimepidevuse kindlustamiseks, sh elutähtsa teenuse osutajate nõustamiseks.

Lõige 4 annab Riigikantseleile kui valdkonna poliitikat kujundavale asutusele õiguse küsida asutuste ja juriidiliste isikute riskianalüüse, et täita § 8 lõikes 2 toodud ülesandeid.

Lõige 5 annab Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku (sh ka ETO) riskianalüüsi nõuded ning selle koostamise ja muutmise korra. Lähtudes volitusnormi üldisest sõnastusest on võimalik dokumendi koostamise korda reguleerivas määruse osas vajaduse korral täpsemalt sätestada dokumendi koostajad ja koostamises osalejad (lähteandmete andjad või andmete töötlejad), samuti koostamise juht, dokumendi kooskõlastajad, arvamuse avaldajad ja kinnitajad ning osalised, kellele valminud dokument edastatakse, samuti edastamise või avalikustamise viis. Määruses võib määrata ka lisanõudeid dokumendi rakendamisele ja aruandlusele. Muutmise korda reguleerivas osas saab vajaduse korral esile tuua, mis perioodi järel ning mis tingimustel dokument üle vaadatakse ja ajakohastatakse. Dokumendi nõudeid käsitlevas määruse osas saab vajaduse korral detailsemalt sätestada selle sisu ja ülesehituse.

Lõike 6 kohaselt tuleb põhiseaduslikel institutsioonidel lähtuda riskianalüüsi koostamisel käesolevast seadusest, kuid lõike 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest lähtumine on nende enese otsustada ehk soovituslik järgmistel põhiseaduslikel institutsioonidel: 1) Riigikogu Kantselei; 2) Vabariigi Presidendi Kantselei; 3) Riigikontroll; 4) Õiguskantsleri Kantselei; 5) Finantsinspeksioon; 6) kohtuasutused. Eeltoodu jätab põhiseaduslike institutsioonide enese otsustada, kuidas ja millal riskianalüüs koostada ja kehtestada.

§ 14. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan

Lõigetes 1 ja 2 nähakse ette Vabariigi Valitsuse kriisiplaani regulatsioon.

Vabariigi Valitsuse kriisiplaan ehk täitevvõimu plaan koostatakse Riigikantselei juhtimisel koostöös kõikide ministeeriumidega. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan koosneb kahest osast: ohustsenaariumitest lähtuv riigikaitseline plaan ja üleriigilisest riskianalüüsist lähtuv suure mõjuga tsiviilkriiside lahendamise plaan. Plaan arvestab julgeolekupoliitika alustes kirjeldatuna julgeolekukeskkonna ning tegevusvaldkondadega.

Lihtsustatult võib öelda, et Vabariigi Valitsuse kriisiplaani riigikaitseline osa on sarnane praeguse riigi kaitsetegevuse kavaga (RKTK), mis koostatakse sõjalisest stsenaariumist lähtudes.

Vabariigi Valitsuse kriisiplaan sätestab eesmärgi, st olukorra, mis peab olema tagatud igal juhul. Näiteks on riigikaitse kriisi puhul eesmärk tagada põhiseaduslik kord, territoriaalne terviklikkus ning elanikkonnakaitse; tsiviilkriisi puhul võib olla eesmärk tagada riigi ja ühiskonna toimimine, säästes maksimaalselt inimeste elu, tervist ning keskkonda. Püstitatud eesmärgi saavutamiseks paneb Vabariigi Valitsus asutustele kriisiülesanded, mille puhul tuleb tagada toimepidevus igas olukorras, ning määrab konkreetsed juhtasutused, kes vastutavad olukorra lahendamise eest.

Kehtivas hädaolukorra seaduses on kirjeldatud olukorrad, mis teatud lävendist alates vajavad asutustelt lisaressurssi ning lahendamise vaates omavahelist koostööd. Igale sellisele olukorrale on määratud Vabariigi Valitsuse määrusega juhtasutus (hädaolukorra lahendamise eest vastutav asutus). Sama põhimõtte säilib ka selle eelnõuga, see tähendab, et Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis määratakse asutused, kes vastutavad kriisiks valmistumise korraldamise ning kriisi lahendamise eest, VV kriisiplaanis sätestatu kandub edasi ka rakendusakti kavandisse nr 6, kus on toodud täpsemad nõuded asutuse kriisiplaanide koostamiseks. Näitena võib siin tuua pandeemia, milleks valmistub ning mille lahendamist juhib Terviseamet, või massilise korratuse, milleks valmistub ning mille lahendamist juhib Politsei- ja Piirivalveamet.

Erisus kehtiva korraga seisneb selles, et kehtiva korra järgi ei ole tsiviilkriisideks valmistumisel Vabariigi Valitsusele selget rolli ette nähtud ei planeerimise ega lahendamise vaates. Võimalik on välja kuulutada eriolukord, ent eriolukorra puhul määratakse lahendajaks minister, mitte Vabariigi Valitsus tervikuna. Samas on selge, et üleriigilise mõjuga pandeemia (nagu oli COVID-19) või kogu elektrisüsteemi ohustava ohu (nagu oli veebruaris 2025, kui samal ajal energiasüsteemi Mandri-Euroopaga sünkroniseerimisega oli katki ka Estlink-2 elektri kaabel) realiseerumisel on mõjud kõikide ministeeriumide valitsemisaladele ning kahjustada võib saada nii KOVide, riigiasutuste kui ka ETOde toimepidevus. Sestap on mõistlik, kui Vabariigi Valitsus kui täitevvõimu esindaja osaleb kriisideks valmistumisel kollektiivselt, koostades kriisiplaane ning sõnastades Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis enda eesmärgid, prioriteedid, juhtimise, koostöö ning ressursi jagamise põhimõtted.

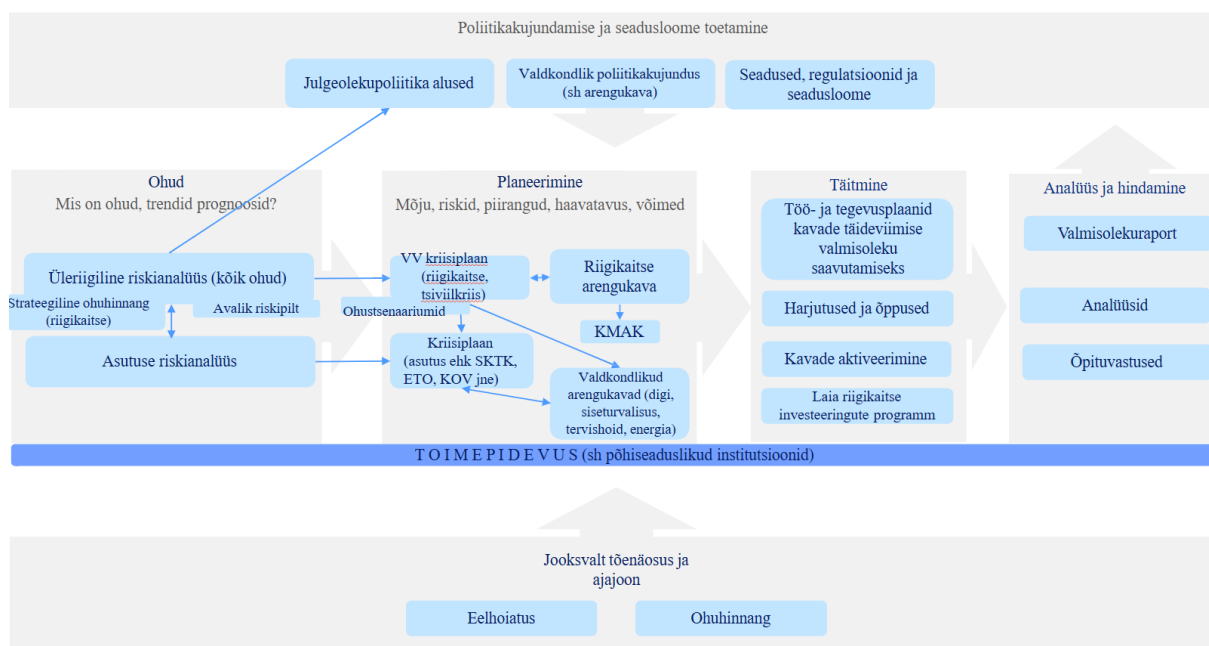
Ümbritsev julgeolekukeskkond ning piire ületavad ohud ja kriisid aga vajavad laiapõhjalist valmistumist, mistõttu sätestatakse seadusega üheselt Vabariigi Valitsuse roll ühiskonnaülesteks kriisideks valmistumisel ning nende lahendamisel.

Vabariigi Valitsuse kriisiplaan on aluseks ministeeriumidele, kes annavad enda suunised oma valitsemisala asutustele nende plaanide koostamiseks. Olenevalt valitsemisalast võib asutuse plaani liita ka ministeeriumiga, näiteks võivad Kultuuriministeerium ning Muinsuskaitseamet otsustada ühise kriisiplaani kasuks.

Oluline on üle rõhutada, et Vabariigi Valitsuse kriisiplaani eesmärk on tagada võimalike kriiside eskalatsiooni korral sujuv Vabariigi Valitsuse olukorrateadlikkus ning otsustusprotsess. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan on riigiülene poliitilise tasandi plaan, mis ei asenda asutuste operatsiooniplaane. Operatsiooniplaani koostamise kohustus jääb jätkuvalt lahendavatele asutustele (eelnõu § 15). Vabariigi Valitsuse kriisiplaan kajastab riigi suutlikkust koostamise ajal olemasolevate võimetega erinevaid kriisiolukordi lahendada, seejuures ka edaspidi keskendub oluline osa planeerimisest kõige tõsisemateks, st riigikaitsealisteks kriisideks valmistumisele. Planeerimise raames selgitatakse tsiviilkriiside lävendid, mille eel vastutab olukorra lahendamise eest ministeeriumi-asutuse tasand, aga mille ületamisel võib tekkida suure mõjuga tsiviilkriis (nt pandeemia) ja mille puhul võib sestap olla võimalik valitsuse sekkumine ja kriisiolukorra või eriolukorra väljakuulutamise.

Nii COVID-19 pandeemia kui ka erinevad õppused on näidanud, et kehtiv hädaolukordadeks valmistumise süsteem ei loo ulatuslikeks kriisideks piisavat ettevalmistust. Asutuste planeerimine lõppeb enamasti hädaolukorraga, sh ei planeerita olukordi, kus toimub mitu hädaolukorda korraga ning enam ei saa arvestada teiste asutuste ressursidega. Samal ajal ei arvesta ka riigikaitse planeerimine võimalusega, et riigikaitse ja tsiviilkriisid võivad puhkeda järjestiku või samal ajal, pannes riigi kasutuses olevad ressursid täiendava surve alla. Seetõttu on oluline, et üleriigiline strateegiline plaan ja asutuste ülene planeerimisprotsess arvestaks kõikide võimalike suure mõjuga kriisidega ning Vabariigi Valitsuse tasandil oleks kokku lepitud üleriigilised prioriteedid ja ühine tegutsemine.

Seadusega Vabariigi Valitsuse kriisiplaani ülesehitusele detailseid nõudeid ei sätestata, samas on kavas nii Vabariigi Valitsuse kriisiplaani kui ka asutuse ja isiku kriisiplaanide ülesehitust ühtlustada Riigikantselei suunisega, et kõigi plaanide ülesehitusel lähtutakse viiesest jaotusest (olukord, ülesanne, täideviimine, toetus, juhtimine). Seadusega ei seata piiranguid plaani sisule, jättes selle suuresti plaani koostajate kujundada, seda käesolevast paragrahvist tulenevat arvestades. Samuti paneb plaan täidesaatva riigivõimu asutustele konkreetseid ülesandeid, sisaldab kokkulepitud tegevusi ja väljatöötatud lahendusi olemasolevate võimete kasutamiseks, määrab kriisiolukordade lahendamise eest vastutavad asutused ning omavahelise koostöö korra. Täpsema metoodika eri tasandi plaanide koostamiseks töötab koostöös ministeeriumidega välja Riigikantselei.



Joonis 3. Planeerimisprotsess tervikuna

Lõikes 3 sätestatakse, mis tuleb Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis määrata.

Punkt 1. Plaan peab sisaldama kriisiplaani kasutusele võtmise ja rakendamise tingimusi ja korda. Selle all mõeldakse seda, et tuleb kirjeldada, kas plaan aktiveerub nt automaatselt kriisiolukorra kehtestamisega või on vajalik ka kriisiolukorra ohu ilmnedes rakendada mõningaid ettevalmistavaid meetmeid, näiteks kehtivate plaanide ja kordade ülevaatamine, varude olemasolu kontrollimine või suurendamine, olukorrateadlikkuse suurendamine, mõne sündmuse täiendav monitoorimine vms. Samuti peab selge olema, kes võtab vastu otsuse

kriisiplaan kasutusele võtta, on see peaminister või eeltegevuste puhul on ka lahendavate asutuste juhtidel oma roll.

Lisaks peavad kriisiplaanist selguma rakendamise tingimused ehk niinimetatud lävend, millest alates loeme kriisi mõju ühiskonnale niivõrd suureks, et otsuste tegemine väljub lahendava asutuse pädevusest. Näiteks tsiviilkriisi korral elutähtsa teenuse katkestuse puhul, kui suur peab olema mõju (inimeste arv / majapidamiste arv / mõju teistele teenustele, keskkonnale, majandusele, tervishoiule), et rakenduks Vabariigi Valitsuse kriisiplaan. Kehtivas elektrikatkestuste hädaolukorra lahendamise plaanis (HOLP) on hädaolukord sõnastatud tarbijate arvu ning katkestuse aja alusel. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan peab andma indikaatorid ja loetelu riskidest, mille põhjal on võimalik ja vajalik vastu võtta otsus, et just valitsuse tasemel plaan on vajalik kasutusele võtta. Oluline on märkida seda, et lävendi kehtestamisel tuleb kindlasti arvestada eelnõu § 3 lõikes 3 toodut. Nimelt peavad kriisiolukorra kehtestamiseks olema samal ajal täidetud järgmised tingimused:

- 1) lähimuse põhimõttest tulenevalt pädev asutus või isik ei saa või ei saa õigel ajal kriisi lahendada või ohtu tõrjuda või selleks valmistuda ja vaja on Vabariigi Valitsuse tasandil tagada mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ja koordineeritus;
- 2) olukorda ei ole võimalik lahendada käesolevas seaduses sätestatud juhtimiskorraldust rakendamata või isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid kohaldamata ning
- 3) vaja läheb tavapärasest rohkem võimeid, sealhulgas personali, vahendeid ja varusid.

Punkt 2. Plaan peab sisaldama Vabariigi Valitsuse eesmärgi ja prioriteete erinevate kriisiolukordade lahendamiseks. Plaanis sõnastatud eesmärk või kavatsus on valitsuse lühikirjeldus, mis väljendab valitsuse ootust nii riigi kui ka ühiskonna soovitud suhtumisele, käitumisele, tegutsemisele ja lõpptulemusele kriisiolukorra lahendamisel. Vabariigi Valitsuse eesmärk annab suunise, kuidas kriisiolukordasid lahendada, ja on esmane lähtealus valmistumisel, erinevate plaanide koostamisel, piirangute teadvustamisel ja kriisiolukorra ajal tegutsemisel. Sellest peavad kõik ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused juhinduma. Samuti juhindub sellest Vabariigi Valitsus ise, sõnastades ja sätestades kriisiolukorra ajal riigi eesmärgi vastavalt § 31 lõikele 1. Kui valitsuse kriisiplaanis sõnastatud eesmärk annab strateegilise suuna kriisiolukordadeks valmistumisele ja kriisiolukordade ajal tegutsemisele, siis kriisiolukordade ajal sõnastatakse ka riigi eesmärk konkreetse olukorra lahendamisel. Täpsustatud eesmärk seob riigi ja ühiskonna tegutsemise veelgi konkreetsemaks ja üheks tervikuks.

Näitena võib siin tuua Vabariigi Valitsuse eesmärgi veebruaris 2025 toimunud Eesti elektrisageduse liitumisel Mandri-Euroopa sagedusalaga: Vabariigi Valitsuse eesmärk on tagada riigi kriitilise veealuse ja energiataristu puutumatuse, toimimise ja energiaga varustamise toimepidevus. Prioriteetide seadmine on oluline mitmik-kriiside korral. Näiteks on Eestis merereostuse likvideerimine Kaitseväe ülesanne. Juhul, kui peaks olema samal ajal riigikaitseline kriis (võimalik oht riigi iseseisvusele ja põhiseaduslikule korrale) ning tsiviilkriis (ulatuslik merereostus Läänemeres, kus kahjustada võivad saada ohustatud liigid ning habras mikrofloora), siis on Vabariigi Valitsusel õigus seada Kaitseväele prioriteediks valmistuda riigikaitseliku kriisi tõrjumiseks / lahendamiseks ning leppida keskkonnakahjudega.

Punkti 3 alusel määratakse täidesaatsva riigivõimu asutuste püsivad kriisiülesanded, mis ei ole pandud seaduses või seaduse alusel. Selleks esitavad kõik ministeeriumid enda ja valitsemisala asutuste kriisiülesanded, et Vabariigi Valitsus saaks kriisiplaanis määrata, milliste ülesannete täitmine tuleb kriisiolukorra ajal tagada. Ministeeriumidel on õigus oma valitsemisala asutuste kriisiülesandeid täpsustada või seada alamülesandeid. Plaanis koondatakse ka seaduses või

seaduse alusel määratud püsivad kriisiülesanded ministeeriumile ja muu täidesaatva riigivõimu asutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele, põhiseaduslikule institutsioonile, juriidilisele isikule ja füüsilisest isikust ettevõtjale. Seda selleks, et plaanist selguks tervikpilt eri osalistest ja nende ülesannetest kriisiolukordadeks valmisoleku loomisel. Sellest koondülevaatest lähtutakse eri osaliste tegevuste kavandamisel, võimete loomisel, kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö korraldamisel jm, et oleksime valmistunud kriisiolukordade ajal tegutsema kooskõlastatult ja ühtselt kogu laia riigikaitse ulatuses, seda riigi eesmärgi saavutamiseks. Kuigi Vabariigi Valitsuse kriisiplaan ei ole kavandatud avalikuks dokumendiks, siis kavas on koostada avalik kokkuvõte püsivatest kriisiülesannetest, et teadvustada kogu laia riigikaitse ulatuses kõigi osaliste rolli kriisides. Kriisiülesanded võivad kriisiti erineda nii mahu, ulatuse kui ka prioriteetsuse poolest. Kriisiülesande planeerimisel lähtutakse eelnõus toodud põhimõtetest, sh kaasatakse plaanide koostamisse kõik osalised, kel on sellega puutumus. Valitsuse kriisiplaanis toodud kriisiülesannete täitmiseks valmistumine ning kriisi korral täitmine määratud mahus on asutustele kohustuslik.

Näiteks valmistudes Eesti sünkroniseerimiseks Mandri-Euroopa sagedusvõrguga koostati Vabariigi Valitsuse tegevuskava, milles olid seotud asutustele määratud ülesanded. See tähendab, et igas kriisis ei pea kõik kriisiülesanded olema aktiivselt täies mahus täitmisel, vaid sõltuvalt olukorrast määrab Vabariigi Valitsus just selle kriisi lahendamiseks olulise.

Punkti 4 alusel nimetatakse plaanis peamised ehk olulisemad võimed (personal, vahendid, varud) ja piirangud kriisiülesannet täita. Kriisiolukordadeks valmisolek korraldatakse kriisiülesannete ja nende täitmiseks vajalike võimete määramise, arendamise, tagamise ja kasutamise kaudu. Plaanis tuuakse esile ülevaade kriisiülesannete täitmise peamistest võimetest riigis, mida kavandatakse kriisiolukorra lahendamisel kasutada. Selleks esitatakse kriisiülesannete täitmiseks kavandatud peamiste võimete loetelu, kirjeldus ja nende kasutusele võtmise tingimused. Seejuures nimetatakse kriisiülesande täitmise piirangud, mis mõjutavad suutlikkust, iseloomustavad kriisiülesande täitmise võimet või on oluline teave kriisiolukorra lahendamisel. Võimete ja piirangute esiletoomine annab võimaluse kasutada olemasolevaid võimeid erinevate kriisiolukordade lahendamisel ning arusaama riigi suutlikkusest tulla toime kriisi lahendamisega, seejuures ülevaate puuduolevate võimete kaasamise võimalustest ja tingimustest.

Võimete kajastamine on oluline ka selleks, et leida lahendused võimelünkadele. Näiteks peab kriisiplaanis näitama, mis on olukorrale lahendus, kas on olemas teiste riikide või organisatsioonidega kahe- või mitmepoolsed koostöölepped, mille alusel saab vajaliku võime kriisi korral Eestisse tuua. Riigikaitse kriisi vaates saab siin rääkida sellest, et oleme osa kollektiivkaitsest ja õhuturve on midagi, mida tagavad liitlased. Tsiviilkriiside kohta võib tuua välja Eesti piiratud suutlikkuse tegeleda korraga suure arvu põletushaavadega patsientidega (nt seondult suure tööstusõnnetusega vms), seda saab leevendada kahepoolsete lepingutega mõne teise riigiga.

Piirangute kajastamine kriisiplaanis annab võimaluse Vabariigi Valitsusele edaspidises arengukavade koostamises kaaluda, kas piiranguga leppida või rahastada piirangu likvideerimist / leevendamist. Näiteks ei ole praegu Eestis korralikku Soome-laadset varjendite süsteemi. Sõjalise konflikti vaates on aga varjumine üks elanikkonnakaitse võtmemeetmetest. Seega on Vabariigi Valitsuse ülesanne kas leppida piiranguga, leida leevendusmeede (viia inimesteni info, kuidas käepäraste vahenditega maa-aluseid keldreid varjumiskindlamaks teha) või alustada piirangu likvideerimist õigusruumi muutmisega ning kohustada analoogselt põhjanaanabritega varjendite loomine elumajades.

Sama punkti alusel käsitletakse kriisiplaanis ka täidesaatva riigivõimu asutuste tegevuse ümberkorraldamist ning vahendite ümberjaotamist selleks, et täita oma kriisiülesannet. Kriisiolukordade tekkimise korral peavad kriisiolukorda lahendavad ja lahendamist toetavad osalised otsustavalt käituma ja saavutama kiiresti kohase valmiduse kriisiülesannete täitmiseks. Kriisiülesannete, tegevuste ja võimete juures on oluline keskenduda ressursile ning anda vastused küsimustele, mida saab teha, kui pikalt ja mis mahus. Nii sõltub kriisiülesannete täitmise edukus vahendite ja varude olemasolust ning lahendajate suutlikkusest vajaduse korral kaasata ja võtta kasutusele kriisiolukorra lahendamiseks lisaressursse. Selle saavutamiseks pannakse plaanis täidesaatva riigivõimu asutustele täitmiseks konkreetsed ülesanded korraldada ümber oma tegevus ja jaotada ümber vahendid. Plaani koostamine loob eelduse niinimetatud sünkroniseeritud valmisolekuks, kus kõik kriisiolukorra lahendamise osalised teadvustavad konkreetseid kriisiülesandeid ja vajadust võtta või anda kasutusele lisaressursid kriisiülesande täitmiseks. Lisaressursside all on mõeldud osaliste vahendite ja varude kasutuselevõttu, seejuures riskasutamist. Näiteks võidakse plaanis kajastada Maksu- ja Tolliameti ülesannet toetada Politsei- ja Piirivalveametit konkreetse arvu isikkoosseisuga ja sõidukitega massilise korratuse kriisiolukorra lahendamisel. Võib ette näha, et see toimub nt ametiabi vormis. Seejuures oleks see vaid võimalus konkreetse ülesande panemiseks vahendite ümberjaotamisel, kuivõrd eelkõige lepitakse üksteise toetamine ja koostöö kokku asutuste vahel ja kajastatakse vastavas plaanis.

Punkti 5 alusel määratakse plaanis kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused üleriigilisest riskianalüüsist tulenevate ja kriisiolukorda põhjustada võivate sündmuste lahendamiseks, mis on ühtlasi nende asutuste püsivaks kriisiülesandeks. Lahendamise eest vastutavate valitsusasutuste loetelust selgub, kelle vastutada on kriisiolukorra põhjustada võivaks sündmuseks valmistumine, seejuures kriisiplaani koostamine, sündmuse vahetu lahendamine ja juhtimine nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda. See korraldus ühtib senini HOSist tulenenud hädaolukordadeks valmistumise juhtasutuste määramisega, mille kohaselt määras valitsus näiteks tiheasustusosalal toimuvaks ülejutuseks valmistumist juhtima Päästeameti, epideemiaks valmistumist juhtima Terviseameti jne. Edaspidi ühtlustatakse sama korraldus kõiki sündmusi hõlmavalt. Kriisiolukorra lahendamist vahetult juhtivatest asutustest tervikpildi tekkimiseks loetletakse plaanis ka elutähtsa teenuse korraldajad ja nende vastutatavad kriisiolukorrad.

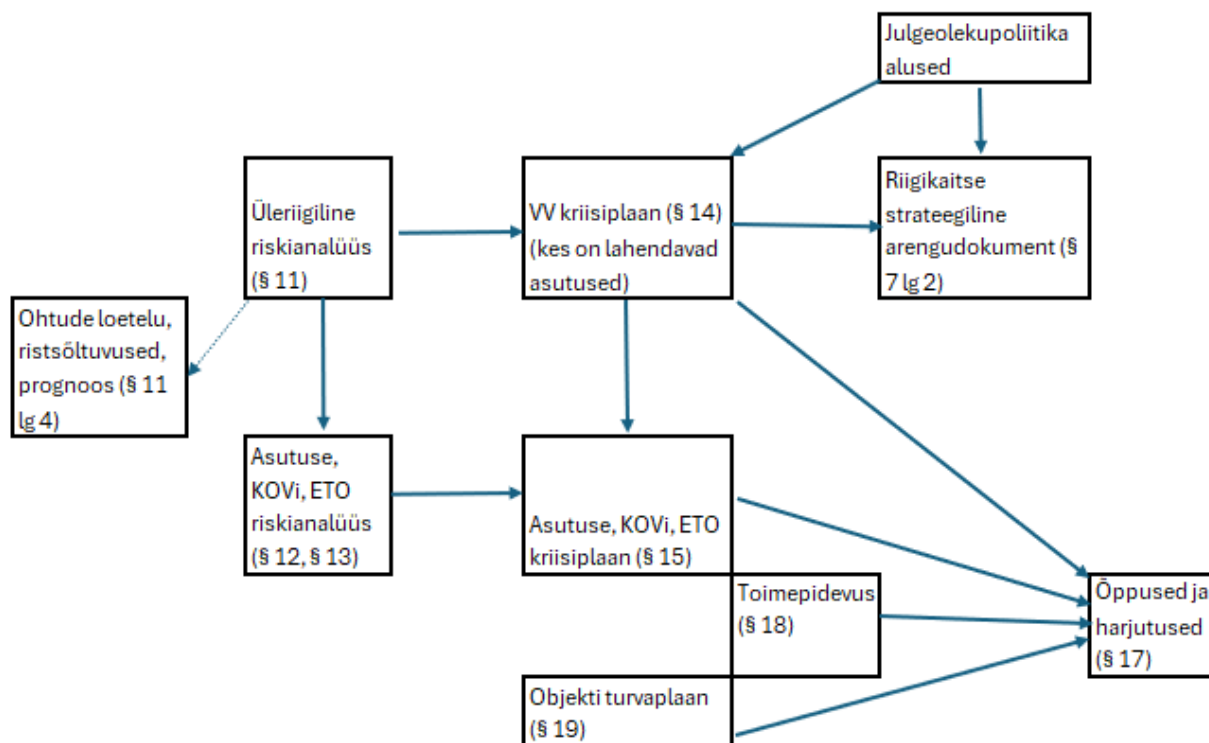
Punkti 6 alusel kirjeldatakse plaanis kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö korda. Plaanis esitatakse riigi terviklik juhtimis- ja koostöö korraldus, mis on ühtne kõigi kriisiolukordade lahendamisel: nii ühe valdkonna kriisi, mitme samal ajal toimuva kriisi kui ka kogu riiki hõlmava kriisiolukorra ajal. Plaan kirjeldab, kuidas ühetaolistel alustel toimub juhtimine ja koostöö, kui terve ühiskond hõlmatakse kriisiolukorra lahendamisse, ja kuidas eri osaliste tegevus kriisiolukorra lahendamisel seotakse üheks tervikuks. Plaanis tuuakse esile juhtimistasandid, juhtimisstruktuurid ja nende ülesehitus, mida paindlikult kasutatakse koostöös osalistega kriisiolukorra lahendamisel kohalikul, regionaalsel ja üleriigilisel tasandil ning millest riigis lähtutakse valmiduse loomisel. Täpsemalt kirjeldatakse riigiülest juhtimisstruktuuri kriisiolukordade juhtimiseks. Esitatakse ka juhtimiskorraldus, kus Vabariigi Valitsusel ja peaministril on keskne roll, st plaanis sisaldub teave Vabariigi Valitsuse, kriisiolukorra juhi ning kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse ja lahendamisel osalejate tegutsemise kohta. Esile tuuakse ka juhtimise ja koostöö tegemise põhimõtted, tööjaotus eri osaliste vahel, osaliste ülesanded ja pädevus kriisiolukorra lahendamise juhtimisel, laiema koordinatsiooni ja koostöö korraldamisel eri juhtimistasanditel.

Lõike 4 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus kriisiplaani ning see kehtestatakse käesoleva seaduse alusel antavas määruses määratud ajavahemikuks. Eelnõu koostajate arvates ja riigi kaitsetegevuse kava praktikale tuginedes on mõistlik plaani kehtivuse aeg neli aastat. Selle aja jooksul on võimalik Vabariigi Valitsuse kriisiplaanist lähtuvalt asutustel koostada enda kriisiplaanid, viia läbi õppusi ja hinnata plaani rakendatavust.

Lõike 5 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega Vabariigi Valitsuse kriisiplaani nõuded ning koostamise ja muutmise korra. Lähtudes volitusnormi üldisest sõnastusest on võimalik dokumendi koostamise korda reguleerivas määruse osas vajaduse korral täpsemalt sätestada dokumendi koostajad ja koostamises osalejad (lähteandmete andjad või andmete töötlejad), samuti koostamise juht, dokumendi kooskõlastajad, arvamuse avaldajad ja kinnitajad ning osalised, kellele valminud dokument edastatakse, samuti edastamise või avalikustamise viis. Määruses võib määrata ka lisanõudeid dokumendi rakendamisele ja aruandlusele. Muutmise korda reguleerivas osas saab vajaduse korral esile tuua, mis perioodi järel ning mis tingimustel dokument üle vaadatakse ja ajakohastatakse. Dokumendi nõudeid käsitlevas määruse osas saab vajaduse korral detailsemalt sätestada selle sisu ja ülesehituse.

§ 15. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaan

Lisaks Vabariigi Valitsuse kriisiplaanile koostavad kriisiplaani kõik püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud, sealhulgas ETOd, KOVid. Koostamise regulatsioon sätestatakse käesolevas paragrahvis. Asutuse ja isiku kriisiplaani koostamisele eelneb üleriigilise riskianalüüsi, asutuse ja isiku riskianalüüsi ning Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamine, mis annab teadmise ähvardavatest ohtudest ja nende mõjudest asutusele ja isikule ning määrab kindlaks juhtimiskorralduse, sh lahendamise eest vastutava asutuse.



Joonis 4. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisideks valmistumine

Kriisideks valmistumine on pikaajaline ning järjepidev protsess, kus erinevad sammud on omavahel seotud. Üleriigilise riskianalüüsi ning riigikaitse puhul ohustsenaariumide põhjal koostatakse Vabariigi Valitsuse kriisiplaan, millega määratakse peamised ohud, mida valitsuse juhtimisel lahendatakse, ning olulisemad lahendamise eest vastutavad asutused. Asutused ja isikud koostavad üleriigilise riskianalüüsi baasil enda riskianalüüsi ning selles toodud ohtude maandamiseks koostavad kriisiplaani, mis peab arvesse võtma Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis pandud kriisiülesandeid, juhtimist ning eesmäärke.

Asutuse kriisiplaan on seotud ka toimepidevuse ning objekti turvalisusega. Asutus peab suutma oma ülesandeid täita või teenuseid osutada toimepidevalt, selleks on tal vaja nii väljaõpetatud personali, vahendeid, varusid kui ka taristut, vajaduse korral ka varuasukohta, kus on tagatud vajalikud kommunikatsioonid, kommunaalteenused, valve ja kaitse jms vajalik.

Plaanides toodud eesmärkide saavutamist tuleb harjutada õppustel, et kontrollida, kas isikkoosseis teab oma ülesandeid, kas plaanides toodud protseduurid töötavad, kas on olemas vajalik ressurss jms. Õppustel ja harjutustel saadud õppetunnid tuleb vajaduse korral vormistada plaanide muudatusteks või võtta arvesse ka näiteks riskianalüüsi koostamisel või valdkondlike arengukavade planeerimisel.

Asutuse ja isiku kriisiplaani koostamise peamine eesmärk on kirjeldada asutuse või isiku vastutusel olevate olukordade lahendamist. Kriisiplaanid kajastavad praeguse olukorra suutlikkust erinevaid suure mõjuga olukordi lahendada, sisaldavad kokkulepitud tegevusi ja väljatöötatud lahendusi olemasolevate võimete, vahendite ja varude kasutamiseks. Kriisiplaani koostamisel lähtutakse lisaks seaduses sätestatud vajaduse korral Riigikantselei suunistest. Kriisiplaani ülesehitusele ja sisule detailseid nõudeid ei sätestata, jättes selle käesolevast paragrahvist tulenevat arvestades plaani koostajate ja Riigikantselei kujundada. Seega on koostajal võimalus lisada plaani kogu vajalik info asutuse vastutusel olevate sündmuste lahendamiseks nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda. Asutuse ja isiku kriisiplaan asendab senise riigi kaitsetegevuse kava alamkava ja sellega seotud plaanid, lisaks ka hädaolukorra lahendamise plaanid, mida koostasid hädaolukorra lahendamist juhtivad asutused, võimaldades edaspidi koondada kõik nii kriisiolukordadeks kui ka alla selle lävendi jäävate sündmuste lahendamiseks vajaliku ühte plaani.

Oluline on märkida, et eelnõu ei sea kitsendusi selle kohta, kas asutus või isik koostab ühe plaani, mis hõlmab kõikide kriiside lahendamist, või iga temale olulise kriisi kohta eraldi plaani või plaani lisa. Kõik oleneb asutuse ja isiku riskianalüüsist tulenevatest ohtudest ning samuti näiteks sellest, kas tegemist on mitme kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutusega. Kehtiva HOSi mõistes vastutab PPA näiteks nelja sündmuse lahendamise eest:

- põgenike massiline sisseränne;
- äkkrünnak;
- massiline korratus;
- ulatuslik merepääste.

Sellele võivad lisanduda ülesanded seoses erakorralise seisukorra lahendamisega või sõjaseisukorrast tulenevad riigikaitseülesanded.

Niisiis on kehtivast õigusest tulenevalt PPA-l kohustus teha mitu plaani erinevate sündmuste lahendamiseks. See aga ei arvesta näiteks mitmikriisidega või asjaoluga, et HOSis toodud PPA vastutusel olevad hädaolukorrad võivad esineda ka näiteks sõjaseisukorra ajal, kui rakendub hoopis riigi kaitsetegevuse kava alusel koostatud alamkava.

Eelnõu eesmärk on luua keskkond võimalikult laiapindseks planeerimiseks ning arvestades sellega, et kriisid ei juhtu üksikult ning vaakumis, vaid võivad avaldada ühiskonnaülest mõju ning olla doominoefektiga. Seega peab iga asutus hindama ise, milline plaani vorm on talle kõige sobivam ja kas tema kriisiülesannete täitmise planeerimiseks on vajalik üks plaan või mitu (nt eraldi riigikaitseliste ja tsiviilkriiside tarbeks).

Lõikes 1 pannakse kriisiplaani koostamise kohustus igale püsiva kriisiülesandega asutusele ja isikule, sealhulgas elutähtsa teenuse osutajale ja kohaliku omavalitsuse üksusele, ning sätestatakse vähim, mis peab kriisiplaanis sisalduma. Seejuures tuleb kriisiplaani koostajal lähtuda üleriigilisest ja asutuse või isiku riskianalüüsist, riigikaitse puhul ka ohustsenaariumidest, kavandades kõiki ohte hõlmav tegutsemine ja püsivate kriisiülesannete täitmine nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda. Kriisiplaani sisus ette nähtud osa võib jätta täitmata üksnes juhul, kui see pole vajalik püsiva kriisiülesande täitmiseks kriisiolukorra ajal või enne seda ja sellele järeldusele on jõutud plaani koostamise käigus, tehes vastava märke. Näiteks, kui plaani koostaja jõuab arusaamisele, et püsiva kriisiülesande täitmiseks pole rahvusvahelist abi vaja kaasata, siis seda osa plaanis ei täideta, märkides vaid plaanis, et rahvusvahelise abi kaasamise vajadus puudub. Koostatav kriisiplaani on kasutatav igas olukorras, kui ilmnevad plaanis toodud tingimused, kriisiplaani kasutusele võtmine ei sõltu Vabariigi Valitsuse otsustatavast kriisiolukorrast.

Punkti 1 alusel kirjeldatakse kriisiplaani kasutusele võtmise ja rakendamise tingimusi ning korda. Siin esitatakse näiteks, millise kriisiülesande täitmiseks ja olukordade lahendamiseks plaan on koostatud; kas plaani rakendatakse kriisiolukorra ajal või ka enne seda; mis indikaatorite ja kriteeriumide alusel ja mis olukorras võetakse plaan kasutusele; kes otsustab plaani kasutuselevõtu; kas ja kuidas on plaan seotud muude plaanidega jmt.

Punkti 2 alusel tuleb kriisiplaanis kirjeldada tegevusi ja lahendusi kriisiplaani rakendamiseks. Toimepidevust reguleerib eelnõu § 18. Kriisiplaani selgub, kuidas tegutsetakse kriisiolukorra tekkimisel ja selle ajal; milline on kriisiülesannete täpne sisu; mis tegevusi kriisiülesande täitmiseks ellu viiakse; milline on tegevuste elluviimise suutlikkus; kuidas, millal ja kellega täidetakse kriisiülesanne; milline on kavandatud tegevuskäik kriisiülesande täitmisel; millised on otsustuskohad jm vajalik. Samuti saab koostada plaani mitte ainult kriisiolukorras tegutsemiseks, vaid ka sündmustele reageerimiseks enne kriisiolukorda. Nii näiteks saab Päästeamet koostada kriisiplaani, kus on reageerimine, lahenduskäigud ja koostöö teiste osalistega nii ulatusliku päästesündmuse ajal kui ka Vabariigi Valitsuse välja kuulutatud kriisiolukorras.

Punkti 3 alusel tuuakse kriisiplaanis esile võimed, sealhulgas personal, vahendid ja varud kriisiplaani rakendamiseks.

Kriisiplaanis nimetatakse ka piirangud, mis mõjutavad ja iseloomustavad kriisiplaani täitmist. Võimete ja piirangute esiletoomine annab võimaluse kasutada olemasolevaid võimeid erinevate olukordade lahendamisel ning arusaama suutlikkusest tulla toime asutusele pandud ülesannete täitmisega.

Seega tuleb kriisiplaanis esitada vähemalt:

- 1) kriisiplaani rakendamiseks vajalikud võimed;
- 2) võimete kasutamiseks vajalikud vahendid ja varud ning ka personal.

Kriisiplaani rakendamiseks kavandatud tegevuste loetelu on ühtlasi peamiste võimete loetelu, sest võimed iseloomustavad suutlikkust tegevusi reaalselt täita. Kriisiplaanis loetletakse võimed ja kirjeldatakse, mida nendega saab teha, mis on ajaline faktor ja mis ressursist võime koosneb. Näiteks võib võime koosneda järgnevalt: 1) osalised, kokkulepped; 2) inimesed; 3) vahendid, sh seadmed, finants, materjal; 4) varud (v.a riigi tegevusvaru); 5) infrastruktuur, sh ehitised, territoorium/maa-ala; 6) võrgu- ja infosüsteem, sh andmebaasid, sidesüsteemid; 7) tegutsemispõhimõtted, sh toimingud, reeglid; 8) võime juhtimine; 9) info; 10) õiguskeskkond; 11) inimesed. Ressursside all kirjeldatakse kogu olemasolevat ressursi, sealhulgas vabatahtlike ja reservide kaasamise võimalusi.

Ülevaade ressursist annab teadmise, mida on võime saavutamiseks, kasutamiseks ja tagamiseks vaja ning millest sõltub kriisiplaani täitmise suutlikkus. Seejuures esitatakse nii enda kui ka kaasatavad võimed, mida saab kriisiplaani täitmiseks kasutada, koos nende kasutusele võtmise tingimustega. Kriisiplaanis esitatakse ülevaade vahendite ja varude olemasolust ning nende täiendamise võimalustest, et kindlustada võimete jätkusuutlik kasutamine. Seejuures esitatakse kokkulepped asjassepuutuvate vahendite ja varude kaasamiseks ning nende riskasutamiseks koos tingimustega. Varude all ei mõelda siin riigi tegevusvaru, vaid kriisiplaani rakendavate ja selle rakendamist toetavate asutuste ja isikute enda varusid.

Punkti 4 kohaselt tuleb kirjeldada plaani rakendamisel juhtimise ja koostöö korraldus teiste asjassepuutuvate asutuste ja isikutega, sealhulgas nende kaasamine, nii kriisiolukorra ajal kui ka vajaduse korral enne seda. Juhtimine ja koostöö sõltub nii püsiva kriisiülesande olemusest kui ka lahendada vajava olukorra mastaapsusest. Näiteks ministeeriumid peavad tagama oma valitsemisalas tegevuste ühtsuse ja koordineerituse, mistõttu tuleb ministeeriumidel kirjeldada üldiselt kogu riiki hõlmavat ja detailselt valitsemisala hõlmavat juhtimise ja koostöö korraldust. Samas elutähtsa teenuse osutajatel tuleb kirjeldada vaid plaani rakendamisel kasutatavat juhtimist ja koostööd oma teenuse osutamiseks, sh muutused elutähtsa teenuse korraldaja tegutsema asumisel.

Plaanis kirjeldavad asutused ja isikud nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda rakendatava juhtimis- ja koostöö korraldust: milline on juhi kriisiplaanis kirjeldatud eesmärk ülesannete täitmiseks ja olukorra lahendamiseks; kes püstatab tegutsemise eesmärgi kriisiolukorra tekkimisel; kuidas juhitakse tegevust ja ülesannete täitmist asutuse või isiku vastutusala hõlmavalt, kuidas jaotuvad pädevused; millised on koostöökokkulepped ja kuidas on korraldatud koostöö; kuidas kaastakse asjassepuutuvad osalised ja mis ülesande täitmiseks; milliseid juhtimisstruktuure kasutatakse, kuidas need omavahel suhestuvad ja kuidas nende tegevus on korraldatud; kuidas suhestub juhtimine ja juhtimisstruktuuride tegevus vastava valitsemisala ja riigiülese korraldusega ning erinevate juhtimistasanditega; kuidas on seotud juhtimis- ja koostöö korraldus õigusruumiga ja kokkulepetega; kuidas suhestuvad asjassepuutuvad asutused ja isikud juhtimisstruktuuride tegevusega; ning muu vajalik. Esitatud juhtimis- ja koostöö korraldus peab olema ühetaoline ja paindlikult rakendatav nii erinevate kriisiolukordade ajal kui ka enne neid, st kõigis olukordades, mil on vaja korraldada asutuse või isiku põhitegevusega seotud ülesannete täitmiseks tegevusi tavapärasest erinevalt, sh ohu tuvastamisel, mõjude ilmnemisel, sündmuse lahendamiseks jmt. Seejuures sõltub juhtimis- ja koostöö korralduse rakendamise ulatus konkreetse olukorra iseloomust ja vajadusest. Näiteks ei eelda kriisiplaani rakendamine alati staabi moodustamist, kuivõrd selle vajaduse tingib olukord – tihti võib juhtimise toetamiseks olla piisav kriisiaegse töökorralduse rakendamine tavapärase ülesehituse põhiselt ja koostöö korraldamine asjassepuutuvate osalistega tavapäraste koostööformaatide kaudu. Staap on juhtimiskorralduse tööriist, kuid selle rakendamine on

otstarbekas kavandada otsusepõhisena. Kriisiplaanist selgub, kuidas eri tasandite ja osaliste tegevus seotakse juhtimis- ja koostöö korraldusega üheks tervikuks.

Punktide 5 ja 6 järgi kirjeldatakse avalikkuse teavitamise ja teabevahetuse korraldust plaani rakendamisel nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda. See tähendab, et kriisiplaani osaks on olukorra lahendamist toetavate kommunikatsioonitegevuste kirjeldus, kus nimetatakse näiteks sihtrühmad, sidusrühmad, teavituskanalid, katussõnumid, meediateeninduse korraldus jms. Plaanis kirjeldatakse teabevahetust asutuste ja isikute vahel, näiteks nii teabevahetus kriisiplaani rakendamisel osalevate asutuste ja isikute vahel kui ka käivitatud juhtimisstruktuuri seas, samuti olukorradeadlikkuse tagamine jms. Vajaduse korral saab esile tuua ka teabevahetuse ja suhtluse korralduse rahvusvaheliste partneritega.

Punkti 7 kohaselt peavad püsiva kriisiülesandega asutused ja juriidilised isikud oma kriisiplaanides läbi mõtlema ja vajaduse korral ka planeerima elanikkonnakaitse tegevused. Päästeamet, Häirekeskus, Terviseamet ja Sotsiaalkindlustusamet aitavad püsiva kriisiülesandega asutustel ja juriidilistel isikutel mõelda läbi ja planeerida elanikkonnakaitse tegevused, kui neid on, nt elutähtsa teenuse osutaja keskendub oma plaanis kitsalt elutähtsa teenuse taastamisele, kuid peaks vaatama pilti laiemalt ning seda just elanike vaatest – kas elanike vajadused on kaetud ja kas teenused on neile kõik tagatud, kas teenuste katkestuse korral on vajalik Häirekeskuse abil korraldada ohuteavitust (EE-ALARM, kriisiinfotelefoni käivitamine), võib olla vajalik viia läbi ulatuslik evakuatsioon või teha päästetöid, tekib suur hulk kannatanuid ja vajalik on rakendada katastroofimeditsiini võimeid või anda seoses ulatusliku evakuatsiooniga või muul põhjusel ulatuslikku vältimatut sotsiaalabi ja psühhosotsiaalset abi kriisides. Päästeamet vahendab erinevaid osalisi ning koondab parima elanikkonnakaitse teadmise: ohuteavituse puhul tuleb kaasata Häirekeskus, esmaabi ja katastroofimeditsiini vallas Terviseamet, vältimatu sotsiaalabi ja psühhosotsiaalse abi korral Sotsiaalkindlustusamet.

Punktiga 8 pannakse plaani koostajale kohustus läbi mõelda ja planeerida rahvusvahelise abi vajadus, kaasamine, vastuvõtmine ja kasutamine. Plaanis tuleb nimetada, kas kriisiplaani rakendamiseks on vaja kaasata rahvusvahelist abi või piisab olemasolevatest võimetest, vahenditest ja varudest. Plaanis esitatakse: 1) rahvusvahelise abi vajadus ja selle ulatus (kas ja millist abi on vaja, mida, kellelt, kui palju, kui kiiresti ja mis tingimustel kaasata on võimalik); 2) rahvusvahelise abi taotlemise korraldus (mis ja kelle otsuseid taotlemine nõuab, kes ja kuidas taotleb, mida, kellelt ja kuidas, keda teavitada tuleb jms); 3) rahvusvahelise abi vastuvõtmise ja kasutamise konkreetne korraldus (kes teeb, mida, kuidas, miks). Oluline on seejuures, et asutused ja isikud mõtleksid läbi ja suhtleksid välispartneritega abi andmise ja vastuvõtmise teemal ning teaksid rahvusvahelise abi kaasamise riigisisese koordineerimise korraldust.

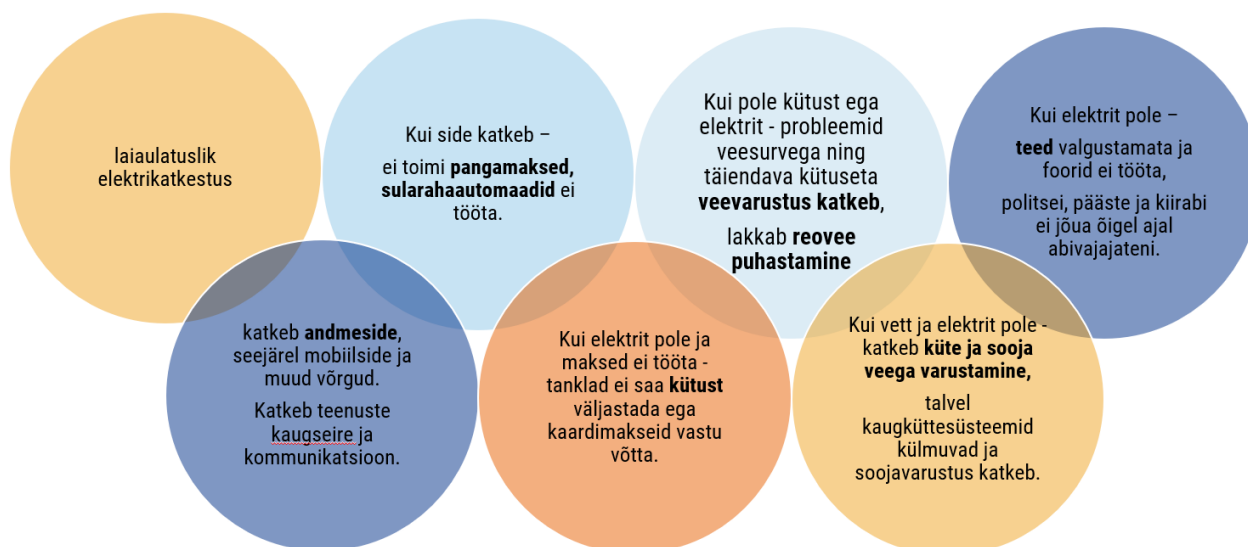
Lõike 2 kohaselt peavad täidesaatva riigivõimuga asutused, kellele on määratud püsiv kriisiülesanne, ning kohaliku omavalitsuse üksused lähtuma oma kriisiplaani koostamisel Vabariigi Valitsuse kriisiplaanist, kus on määratud kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused ning kirjeldatud terviklikult riigi peamisi võimeid ja juhtimiskorraldust. Planeerimisloogikast lähtuvalt on alati kõrgema taseme plaan aluseks madalama taseme plaanide koostamisele. RiKSi alusel koostatakse riigi kaitsetegevuse kava, milles toodud ohustsenaariumite, ülesannete jaotuse ja juhtimiskorralduse baasil koostab iga ministeerium enda alamkava ning osas valitsemisalades (nt Kaitseministeerium, Siseministeerium) ka valitsemisala asutused enda kavad. See on vajalik selleks, et loogiliselt liikuda ülesannete täitmise kirjeldamisel üldiselt tasandilt rohkem detailsele ning osalt säilitada ka teadmishajaduse põhimõte, kus näiteks riigisaladusega kaitstud teave jääb vajaduse korral

valdava asutuse kasutusse. Samas aga näiteks võtavad kõik asutused planeerimise aluseks samad ohustsenaariumid ehk planeerivad samast ohust lähtudes ning on teadlikkus, kellele on määratud ülesanne toetada nn juhtasutusi ja millises etapis on kriitiline teha milliseid otsuseid ning kes neid teeb.

Lõike 3 kohaselt võib püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaani kasutusele võtta igal ajal, kui ilmnevad kriisiplaanis toodud tingimused. Nii võib kehtestada asutuse kriisiplaani päästesündmuse jaoks, korrakaitse sündmuse jaoks, massilise korratuse jaoks vms. Nii nagu kehtivas õiguses otsustab ulatusliku päästesündmuse, korrakaitse sündmuse või hädaolukorra puhul plaani kasutusele võtmise asutuse juht, toimub see ka edaspidi kõnealuse sätte alusel samamoodi. Nii nagu praegu otsustab asutuse juht oma valdkonnas olevale sündmusele reageerimise ja vastava plaani käivitamise, otsustab ta seda ka eelnõu järgi. Püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku juht võib otsustada kriisiplaani kasutusele võtmise juhul, kui ta tuvastab, et kriisiolukorda põhjustada võib oht esineb ning seda tuleb tõrjuda. See sarnaneb praeguse HOSi § 14 lõike 3 põhimõttega, mille järgi seda, kas on tegemist hädaolukorraga, otsustab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus.

Kui Vabariigi Valitsus on kehtestanud kriisiolukorra, saab püsiva kriisiülesandega asutus ja isik kasutusele võtta kriisiolukorraks tehtud kriisiplaani. Püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud saavad ise valida, kas teevad ühe või mitu kriisiplaani, kas teha enne kriisiolukorda väiksemateks sündmusteks ühed plaanid ja suuremateks, kriisiolukorra lävendit ületavate olukordade lahendamiseks teised. Oluline on, et lävendit ületavate sündmuste lahendamist puudutavad plaanid ja plaani osad lähtuksid Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis antud suunistest, sh seal määratud eesmärkidest, juhtimisloogikast ja kokku lepitud kriisiülesannetest. Vt täpsemalt rakendusakti kavandist (§ 15 lg 15 alusel).

Lõike 4 kohaselt peavad püsiva kriisiülesandega asutused ja juriidilised isikud, kes kaasatakse kriisiplaani rakendamisse, osalema vastutava asutuse kriisiplaani koostamisel ja tagama selle rakendamise korral kriisiplaanis kokkulepitud võimed, vahendid ja varud. Kriisiplaani on kasu vaid juhul, kui selle koostamisel osalevad kõik vajalikud osalised ja nende kavandatud kokkulepped toimivad ka plaani rakendamisel. Seetõttu on oluline ühelt poolt, et lahendavad asutused ei koosta kriisiplaan ilma vajalike osalisi kaasamata, ning teiselt poolt, et kaasatud osalised täidaksid sõlmitud kokkuleppeid ka plaani rakendamisel. Lisaks on oluline, et lahendav asutus oleks teadlik kaasatud osaliste võimete, vahendite ja varude kasutamise tingimustest, mistõttu esitatakse kriisiplaanis ka piirangud, mis mõjutavad osaliste võimete, vahendite ja varude kaasamist ja kasutamist. See kohustus võimaldab kriisiplaani rakendaval ja kaasatud osalistel leppida koos kokku, kuidas nad olukorda koos lahendavad. See suunab asutusi ja isikuid üheskoos valmistuma neile pandud ülesannete täitmiseks ja olukordade lahendamiseks, et tagada vajalike võimete parim võimalik väljaselgitamine, arendamine, tagamine ja kasutamine. Lisaks võimaldab see kokku leppida vajaliku korralduse koos tegutsemiseks, näiteks vajalik juhtimise korraldus ja juhtimisstruktuuride moodustamine, teabevahetus, kulude üle arvestuse pidamise ja kulude hüvitamise korraldus jms.



Joonis 5. Ristsõltuvused, mis tuleb plaanide koostamisel partneritega lahendada

Lõige 5 annab ministerrühmale võimaluse ühise kriisiplaani koostamiseks oma valitsemisala asutusega ning ühisplaani võivad koostada Rahandusministeerium, Eesti Pank ja Finantsinspektsioon. Täpsemad tingimused ühisplaani koostamisele sätestatakse käesoleva paragrahvi lõike 15 alusel antavas määruses.

Lõige 6 kohustab Eesti Panka kooskõlastama koostatud kriisiplaani Rahandusministeeriumiga ja esitama selle arvamuse avaldamiseks Finantsinspektsioonile. Eeltoodut rakendatakse juhul, kui nad ei ole koostanud eelmises lõikes nimetatud ühisplaani. See kohustus võimaldab Eesti Pangal leppida Rahandusministeeriumi ja Finantsinspektsiooniga ka ilma ühisplaani koostamata kokku, kuidas nad kriisiolukorda koos lahendavad, ning kindlustada sõlmitud kokkulepete toimimise kriisiplaani rakendamisel.

Lõige 7 annab võimaluse mitmel sama elutähtsa teenuse osutajal koostada ühine kriisiplaan ehk ühisplaani, seda elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja suunamisel. See võimaldab näiteks kohaliku omavalitsuse üksusel suunata kohaliku tee sõidetavust tagavaid isikuid koostama ühise kriisiplaani, et kindlustada seeläbi elutähtsa teenuse osutamine ja suurendada teenuse osutajate omavahelist koostööd ja toimepidevust. Eriti oluline on selline võimalus näiteks juhul, kui sama teenust pakub palju väikseid teenuseosutajaid.

Lõige 8 viitab selguse huvides ETOde kriisiplaani osas § 74 lõikele 6, mille alusel kehtestatakse ETO-le toimepidevuse nõuded. ETOde kriisiplaani üks olulisemaid osasid on läbi mõelda ja planeerida elutähtsa teenuse osutamine vastavalt ETO-le seatud toimepidevusnõuetele.

Lõike 9 alusel peab elutähtsa teenuse osutaja enne kriisiplaani kehtestamist saama kinnituse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajalt. Elutähtsa teenus korraldaja kinnitus tagab, et kriisiplaan vastab seatud nõuetele ja sisaldab lahendusi elutähtsa teenuse toimepidevaks ja katkematuks tagamiseks ning teenuse taastamiseks selle katkemisel. Elutähtsa teenuse korraldaja poolne kriisiplaanide kooskõlastamine võimaldab muu hulgas leida kitsaskohad, mis vajavad teenuse osutaja või korraldaja tähelepanu elutähtsa teenuse toimepidevuse kindlustamiseks, sh elutähtsa teenuse osutajate nõustamiseks.

Lõike 10 alusel on Eesti Pank, kohaliku omavalitsuse üksused ja teised elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad kohustatud kirjeldama kriisiplaanis ka elutähtsa teenuse

toimepidevuse tagamiseks vajalikke tegevusi nii tsiviilkriisis kui ka sõjalises kriisis. Plaanis toob elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja eraldi esile tegevused, mida ja kuidas ta kavandab ellu viia elutähtsa teenuse häirete ja katkestuste või nende tekkimise ohu korral, lähtudes seejuures eelmises paragrahvis sätestatust (vt lisaks eelnimetatud punkti seletust). Nimetatud tegevustest selgub, kuidas tegutseb ja mida teeb elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja elutähtsa teenuse kättesaadavuse tagamisel, elutähtsa teenuse osutaja toetamisel ja elutähtsa teenuse häiretest või katkestustest tulenevate mõjude ilmnemisel. Eeltoodu sisaldab tegevusi, kuni on taastatud teenuse tavapärase osutamine. Seejuures esitatakse tegevused elutähtsa teenuse piiramiseks, sealhulgas teenuse taastamise või piiramise tähtsuse järjekord ja tingimused.

Lõikes 11 täpsustatakse kohaliku omavalitsuse üksuste kriisiplaani koostamise kohustust sättega, et see koostatakse püsivate kriisiülesannete täitmiseks oma haldusterritooriumi kohta, ning sätestatakse võimalus, et kohaliku omavalitsuse üksus võib koostada kriisiplaani ühe või mitme omavalitsusega ühiselt.

Haldusterritooriumi täpsustus lisatakse, et oleks selge kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne koostada kriisiplaan kõigi kohaliku omavalitsuse püsivate kriisiülesannete täitmiseks, mida täidetakse tema territooriumil. St mitte ainult kohaliku omavalitsuse üksuse enda ja tema hallatavate asutuste osutatavate, vaid ka erasektori täidetavate kohaliku omavalitsuse üksuse püsivate kriisiülesannete täitmiseks, näiteks eraomandis olevad üldhooldusteenuse osutajad, sotsiaalhoolekandeteenuse pakkujaid jm seotud osalised. Selleks kavandab kohaliku omavalitsuse üksus koostöö oma haldusterritooriumil asuvate sotsiaalteenuse osutajatega. Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiülesandeks olevate ööpäevaringsete sotsiaalteenuse puhul eeldatakse, et kriisiolukorra ajal tagab teenust kasutavatele isikutele kriisiaegse teenuse korralduse ja selle läbimõelduse teenuseostaja haldusterritooriumi järgne kohaliku omavalitsuse üksus. Kohaliku omavalitsuse üksus, kelle eestkostel asuvad isikud kasutavad ööpäevaringset teenust teises omavalitsuses, lepib kriisiülesanded kokku isiku sotsiaalteenusele suunamisel ning tagab vajalikud nõusolekud kriisiülesande täitmiseks.

Kohaliku omavalitsuse üksusele lisatakse ka võimalus ühise plaani koostamiseks teiste omavalitsusüksustega. Näites kui mitmel kohaliku omavalitsuse üksusel on samad elutähtsa teenuse osutajad või ühiselt korraldatakse ühe või mitme kriisiülesande täitmist, nt varjupaiga- või turvakoduteenus, võivad kohaliku omavalitsuse üksused otsustada ühise plaani koostamise kasuks. Sõltuvalt ühisosa suurusest võivad kohaliku omavalitsuse üksused kriisiplaani koostada ühiselt kogumahu või ainult üksikute ülesannete kaupa.

Lõikest 12 tulenevalt peab kohaliku omavalitsuse üksus oma kriisiplaani kooskõlastama Sotsiaalkindlustusameti, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Päästeametiga ning esitama arvamuse andmiseks teistele asjassepuutuvatele osalistele. Sotsiaalkindlustusamet ja Haridus- ja Teadusministeerium kooskõlastavad plaanides oma valdkondlikule kompetentsile toetudes vastavalt sotsiaalteenuste ja haridusteenuste osad ning Päästeamet kooskõlastab tervikliku kriisiplaani (seejuures on Päästeameti kooskõlastuse eelduseks Sotsiaalkindlustusameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumi kooskõlastuste olemasolu). Päästeameti kooskõlastus kõikidele kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaanidele tagab plaanide võimalikult ühetaolise kvaliteedi, kuid samuti võimaldab esile tuua kattuvusi erinevate omavalitsuste kriisiplaanide vahel. Kohaliku omavalitsuse üksuse nõustamine ja täidesaatva võimu asutuste koostöö korraldamine regionaalsel tasandil on Päästeameti ülesanne, mille täitmiseks on omavalitsuste kriisiplaanide kooskõlastamine oluline, kuivõrd toob esile kitsaskohad, millele nõustades jms toetades tähelepanu pöörata.

Arvamuse andmiseks peab kohaliku omavalitsuse üksus kriisiplaani esitama neile asutustele, kes on kriisiplaani koostamisse kaasatud, kellel on kriisiplaanis tooduga puutumus või kes võiksid anda plaanile lisandväärtust. Asutuste nimetusi seaduses ei esitata, sest omavalitsusüksustes võivad nimetused ja ülesannete jaotused olla erinevad.

Lõige 13 kohustab püsiva kriisiülesandega asutusi ja isikuid edastama kriisiplaani Riigikantseleile selle nõudmisel, et tagada plaanide omavaheline kooskõla. Riigikantselei toetab asutusi ja isikuid kriisiplaanide koostamisel, kriisiolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel. Riigisaladust ja salastatud välisteavet sisaldava plaani juurdepääsu osas lähtutakse RSVSist ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest ehk juurdepääs on kitsale ringile, et kaitsta riigisaladust. Eelnõu ei erine suuresti kehtivast õigusest: VVSi § 77 lõige 2 sätestab, et Riigikantseleil on õigus saada oma ülesannete täitmiseks ministeeriumidelt ja teistelt täidesaatva riigivõimu asutustelt, kohaliku omavalitsuse üksuse organitelt ja asutustelt ning avalik-õiguslikelt või eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt vajalikku teavet. Seega on see õigus praegu täpselt samamoodi olemas. Riigikantselei kontrollib, kas kriisiplaan vastab seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides toodud tingimustele, ja hindab kooskõla Vabariigi Valitsuse kriisiplaani ja teiste asutuste ning isikute kriisiplaanidega.

Riigikantselei peab tagama tervikliku planeerimise ning et on tehtud koostööd teiste asutustega, kes on plaani rakendamisel osalised, samuti tuleb tagada, et plaanides ei oleks n-ö halle alasid ja läbirääkimata teemasid, et oleks asutusteülene koordineatsioon ja vaade. Plaane koostavad asutused ja juriidilised isikud peavad olema teadlikud teiste asutuste vajadustest ja tellimustest. Samuti on Riigikantselei peaministrit ja Vabariigi Valitsust toetav asutus, mis peab tagama kriisi ajal nii peaministri (kriisiolukorra juhi) kui ka Vabariigi Valitsuse operatiivse nõustamise.

Lõige 14 paneb püsiva kriisiülesandega asutustele ja isikutele kohustuse kriisiplaanis esitatud elanikkonnakaitse tegevuste ja lahenduste kavandamisel teha koostööd Päästeametiga, kuna Päästeamet on elanikkonnakaitset koordineeriv asutus, kellel on tervikvaade elanikkonnakaitse tegevustest ja vajadustest.

Lõikega 15 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaani nõuded ning selle koostamise ja muutmise ning kasutusele võtmise ja rakendamise täpsem kord (rakendusakti kavand lisatud).

Lõikega 16 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada elutähtsa teenuse osutaja kriisiplaani nõuded ning selle koostamise ja muutmise ning kasutusele võtmise ja rakendamise täpsem kord (rakendusakti kavand lisatud).

Lähtudes volitusnormide üldisest sõnastusest on võimalik dokumendi koostamise korda reguleerivas määruse osas vajaduse korral täpsemalt sätestada dokumendi koostajad ja koostamises osalejad (lähteandmete andjad või andmete töötlejad), samuti koostamise juht, dokumendi kooskõlastajad, arvamuse avaldajad ja kinnitajad ning osalised, kellele valminud dokument edastatakse, samuti edastamise või avalikustamise viis. Määruses võib määrata ka lisanõudeid dokumendi rakendamisele ja aruandlusele. Muutmise korda reguleerivas osas saab vajaduse korral esile tuua, mis perioodi järel ning mis tingimustel dokument üle vaadatakse ja ajakohastatakse. Dokumendi nõudeid käsitlevas määruse osas saab vajaduse korral detailsemalt sätestada selle sisu ja ülesehituse.

§ 16. Finantssektori erand

Riskianalüüside ja kriisiplaanide koostamisel tuleb arvestada eelnõu §-s 36 sätestatud eranditega finantskriisi lahendamisel, mis näeb ette Riigikogule teatud õigused finantssektori suhtes. Kui pangad, Eesti Pank ja Finantsinspeksioon oma riskianalüüse ja plaane koostavad, siis peavad nad arvestama selles paragrahvis toodud regulatsiooni, et kriisiolukorra ajal võib teatud juhtudel Riigikogu sekkuda ja otsustada paragrahvis sätestatud meetmeid. Kriisiplaanis saab ette näha n-ö kommunikatsiooniahelad. Samuti tuleb arvestada Finantsinspeksiooni rolliga, kelle ülesanne on suhelda Euroopa Keskpangaga.

§ 17. Õppused

Paragrahv 17 reguleerib õppusi.

Lõikega 1 pannakse Vabariigi Valitsusele kohustus korraldada vähemalt kord aastas riigikaitselik kriisiolukorra lahendamiseks õppus ning vähemalt üks kord nelja aasta jooksul mitmest sündmusest põhjustatud kriisiolukorra lahendamise õppus mitme asutuse ja isiku kriisiplaani samaaegse rakendamise harjutamiseks, nt nagu oli õppus CREVEX.

Lõige 2 sõnastab õppuse korraldamise eesmärgi ja määrab asutused ja isikud, kel on kohustus neid korraldada. Õppusi korraldatakse eesmärgil, et kontrollida ja harjutada oma valmisolekut lahendada kriisiolukord ja täita püsivaid kriisiülesandeid. Õppuse korraldamise kohustus kehtib Vabariigi Valitsusele ja kõigile püsiva kriisiülesandega asutustele ja isikutele, sealhulgas kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele, elutähtsa teenuse osutajale ja kohaliku omavalitsuse üksusele. Kriisiolukorra lahendamise ja püsivate kriisiülesannete täitmise valmisoleku all mõeldakse võimet ehk inimesi, oskuseid, väljaõpet, varustust, juhtimist ja kordasid, sidet, varusid ja muid vahetult ülesande täitmiseks vajalikke komponente.

Õppus korraldatakse võimalikule kriisile või elutähtsa teenuse katkestusele lähedastes tingimustes. Õppusel kas harjutatakse vajalikke oskusi või selle käigus kontrollitakse, kas asutused on valmis kriisiolukorda lahendada, kas selleks on loodud vajalik suutlikkus ning kas kirja pandud reeglid toetavad seda ja vastavad tegelikkusele. Õppusel üleskerkinud tähelepanekud, ettepanekud ja probleemid aitavad asutusel kõrvaldada valmisoleku kitsaskohad, näiteks töökorraldust muuta, varusid täiendada või panustada senisest enam võimete arendamisse. Õppusi võib teha ühe kriisi põhisel, sündmuse põhisel või ka erinevate kriiside üheaegse esinemise võimaluse läbimängimisena. Samuti võib õppuse korraldada vaid mõne kriisiolukorra lahendamiselemendi toimimise hindamiseks (nt juhtimine, isikute teavitussüsteemi toimimine, kriisi lahendajate reageerimiskiirus jne).

Lõikega 3 on antud Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada määrusega nõuded õppuste korraldusele ning nende toimumise sagedusele, õppusejärgsetele tegevustele ning õppuste kulu katmisele (rakendusakti kavand lisatud).

Eesmärgipärase õppuse korraldamine on aja- ja ressursimahukas nii õppuse korraldajatele kui ka sellel osalevatele asutustele. Seetõttu on oluline, et kehtiksid ühtsed põhimõtted, millest kõik osalised lähtuvad. Valitsus sätestab määruses õppuse korraldamise minimaalse nõutud sageduse, et oleks tagatud vähim vajalik oma valmisoleku kontrollimiseks ja harjutamiseks. Vajaduse korral võivad õppuse korraldajad valmistada ette ja viia läbi ühise õppuse, kui see aitab saavutada lõikes 1 nimetatud eesmärki. Valitsus määrab ka nõuded õppuse

korraldamisele, näiteks kohustuse dokumenteerida õppuse läbiviimine ulatuses, mis võimaldab tuvastada toimumise aja, vastutava korraldaja, õppusest osavõtjad, õppuse eesmärgi, stsenaariumi, läbiviimise korralduse, hindamise jm vajaliku. Õppusejärgsete tegevuste ühtne määramine on samuti vajalik, et oleks tagatud õppuse järeلمite koostamine ja õppuste väljundid aitaksid tõhustada kriisideks valmisolekut. Õppuse korraldamise kulude kandmisel lähtutakse üldjuhul põhimõttest, et õppuse korraldamisega seotud kulud kaetakse õppuse korraldaja eelarvest ja õppusesse kaasatud asutuste ja isikute õppusel osalemise kulud kaetakse nende eelarvetest, kui pole eraldi kokkuleppeid. Õppuse korraldamisega seotud kulu on näiteks ettevalmistavate kokkusaamistega seotud seminaride korraldamise kulud, õppuses osalejate märgistusega seotud kulud, logistikaga ja toitlustusega seotud kulud, personalikulud jm. Kulude katmises võib ka teisiti kokku leppida, nt kui õppuse kulud kaetakse osaliselt välisvahenditest või kui õppuse korraldamine on mitme asutuse ühistöö, mistõttu on vaja teha täpsemad kokkulepped kululiikide kaupa (rakendusakti kavand lisatud).

§ 18. Toimepidevus

Käesolev seadus võtab asutuste ja juriidiliste isikute toimepidevuse suurema tähelepanu alla, sätestades laialdase kohustuse ja ühtsed nõuded toimepidevuse tagamiseks. Senini oli toimepidevuse tagamine asutuste ja isikute enese korraldada, erandiks vaid HOSist tulenev elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise regulatsioon ja riigikaitseadusest tulenev riigikaitseobjektide kaitse regulatsioon. Toimepidevuse tagamine on oluline tegevus kõigile asutustele ja isikutele, et valmistada end ette kriisiolukordade ajal kohanema ja tegutsema ning suuta igal ajal täita oma ülesandeid. Kõige toimepidevamad peavad olema aga asutused ja isikud (nt elutähtsa teenuse osutajad), kes täidavad püsivaid kriisiülesandeid ja kelle järjepidev toimimine on iga päev ja kriisiolukorra ajal vältimatult vajalik. Toimepidevuse tagamine on edaspidi asutuse ja isiku valmistumise üks tegevusi riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise ja õppuse korraldamise kõrval, et loetletud tegevuste tulemusel olla valmis kriisiülesannete täitmiseks ja kõikvõimalikeks kriisiolukordadeks, sh nende lahendamiseks.

Toimepidevus hõlmab asutuste ja isikute suutlikkust ja valmidust järjepidevalt tegutseda, tagada oluliste objektide kaitse ning igal ajal oma ülesandeid täita ja teenuseid osutada. Toimepidevus on n-ö baashügieenina osa asutuse ja isiku sisemisest töökorraldusest. Toimepidevuse regulatsioon loob vajaliku raamistiku ja alused, mis nõuab asutustelt ja isikutelt ühetaolist valmistumist. Toimepidevuse tagamisel lähtutakse asutuse ja isiku riskianalüüsist, mis annab teadmise ähvardavatest ohtudest ja nende mõjudest asutuse ja isiku toimepidevusele.

Lõige 1 sätestab toimepidevuse tagamise kohustusega asutused ja isikud ning selgitab toimepidevuse terminit. Toimepidevus on püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuse, elutähtsa teenuse osutaja ja põhiseadusliku institutsiooni suutlikkus ja valmidus järjepidevalt toimida ning igal ajal oma ülesandeid täita ja teenuseid osutada. Kohaliku omavalitsuse üksusele ei panda lõikega 8 kehtestatavas määruises uusi ülesandeid, vaid üksnes kirjeldatakse, milliseid valmidustasemed on.

Lõikega 2 täpsustatakse elutähtsa teenuse toimepidevuse mõistet, mis on eelnõus samuti kasutusel. Kuna ETOde ülesanne on osutada elutähtsaid teenuseid, siis elutähtsa teenuse toimepidevuse all peetakse silmas seda teenust osutava ETO toimepidevust. Seega näiteks juhul, kui elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja kehtestab elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded, on nende eesmärk tagada, et ETO oleks suuteline ja valmis järjepidevalt, st nii kriisiolukorra ajal kui ka tavaolukorras toimima, oma ülesandeid täitma ja oma elutähtsat teenust osutama.

Lõikes 3 määratakse nõuded, mida lõikes 1 nimetatud asutused ja isikud peavad tegema toimepidevuse tagamiseks. Sätestatud tegevuste loetelu on vähim, mida tuleb teha selleks, et kindlustada enda järjepidev toimimine ja kohane valmidus ülesannete täitmiseks nii iga päev kui ka kriisiolukordades.

Punkti 1 kohaselt tuleb määrata kriitilised tegevused, mida on toimepidevuse tagamiseks vaja vältimatult täita. Näiteks võib olla üks kriitilisi tegevusi registri töö, ilma milleta ei saa asutus edastada ega vastu võtta salajast teavet. Kriitiline tegevus võib olla ka elektriga varustatus, mille katkemisel võib osutuda võimatuks kriisiülesandeid täita. Kriitilised on kõik need tegevused, sh teenused, mida asutus või isik vajab ehk mille häire või katkemine seab ohtu järjepideva tegutsemise ja kriisiülesannete täitmise ehk toimepidevuse.

Määratud kriitiliste tegevuste loetelu on ühtlasi võimete loetelu, mis on vajalik toimepidevuse tagamiseks, sest võimed iseloomustavad suutlikkust tegevusi reaalselt täita. Võimetepõhine lähenemine võimaldab asutusel ja isikul kavandada, mida nendega saab teha, mis on ajaline faktor ja mis ressursist võime koosneb.

Näiteks võib võime koosneda järgnevast: 1) osalised, kokkulepped; 2) inimesed; 3) vahendid, sh seadmed, finants, materjal; 4) varud (v.a riigi tegevusvarud); 5) infrastruktuur, sh ehitised, territoorium/maa-ala; 6) võrgu- ja infosüsteem, sh andmebaasid, sidesüsteemid; 7) tegutsemispõhimõtted, sh toimingud, reeglid; 8) võime juhtimine; 9) info; 10) õiguskeskkond. Ülevaade eeltoodust annab teadmise, mida on võime saavutamiseks, kasutamiseks ja tagamiseks vaja ning millest sõltub toimepidevuse tagamise suutlikkus.

Punkti 2 alusel tuleb läbi mõelda ja maandada riske ning teha toimepidevuse tagamiseks ettevalmistusi. Selleks tuleb asutuse või isiku riskianalüüsist lähtudes välja töötada ja rakendada meetmeid toimepidevuse ohtude, häirete ja katkestuse riskide maandamiseks, sealhulgas määrata kriitiliste tegevuste järjepideva toimimise kriteeriumid, tehes ühtlasi vajalikud ettevalmistused kriitiliste tegevuste tagamiseks.

Punkti 3 kohaselt tuleb välja töötada lahendused tegutsemiseks toimepidevuse ohtude, häirete ja katkestuste korral, sealhulgas kriitiliste tegevuste tagamiseks ja toimepidevuse taastamiseks. Seejuures on jäetud asutuse ja isiku enese otsustada, kuhu lahendused vormistada, näiteks võib selleks koostada toimepidevuse plaani, vormistada sisese korralduse dokumentidega vm viisil.

Punkt 4 sätestab nõude määrata isikute kriisirollid ja valmistada isikuid ette nende täitmiseks, sealhulgas määrata isikute teavitamise ja rakendamise korraldus. Kõiki isikuid ei pea määrama kriisiülesandega ameti- ja töökohtadele – see on ainult üks võimalus, kuidas kriisiaegset ressursi tagada. Kuid asutuse toimepidevuse tagamiseks on oluline, et kõik kriisi lahendamiseks vajalikud töötajad teaks, mis on nende kriisiaegne roll ja mida nad kriisi ajal teevad.

Iga asutus ja isik peab määrama isikud, kes on asutusele ja juriidilisele isikule vajalikud, et kriisiolukorra ajal toimida, selleks tuleb välja töötada ja määrata isikute kriisirollid. Kriisirolliks võib olla töötaja ja teenistuja tavapärane või kriisiaegne töö- või teenistusülesanne.

Kriisiroll ja selle täitmine võib erineda isiku tavapärastest tööülesannetest ja nende täitmisest, mistõttu on vaja määrata kriisirolli täitmiseks esitatavad nõuded, töövahendid, oskused ja

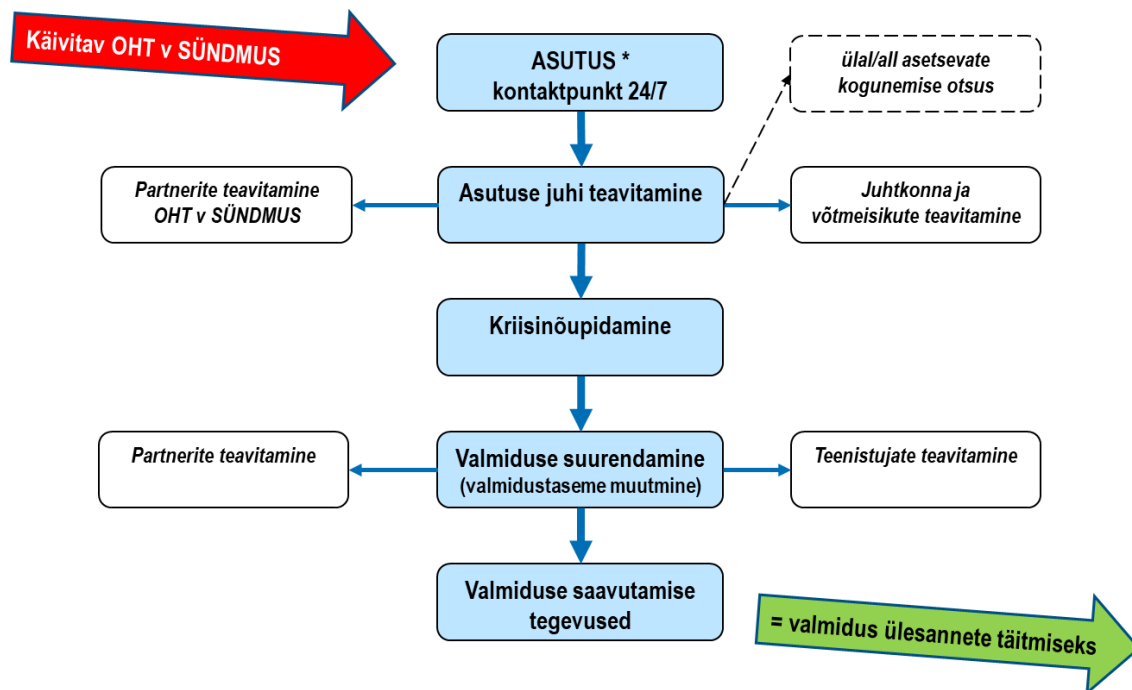
teadmised ning valmistada isik ette kriisirolli täitmiseks (sh anda ülesande täitmiseks vajalik väljaõpe).

Isikute teavitamise korraldus tuleb samuti määrata, et tagada vajaliku info, sh sõnumite ja juhiste jõudmine sihtrühmani. Isikute teavitamise korraldus hõlmab tehnilisi lahendusi, kontaktandmete haldamist, teavitamise üle otsustamist, teadete koostamist ja edastamist, teadete usaldusväärsuse kontrollimist jm vajalikku, sh teavitamise korraldust ka juhtudeks, kui elutähtsad teenused, nagu side, elekter jts, ei toimi.

Isikute kriisiaegse rakendamise korralduse väljatöötamisel tuleb läbi mõelda ja kehtestada asutusesisestes töö- või teenistussuhet reguleerivates dokumentides isikute kriisiaegseks rakendamiseks vajalikud erisused, määraates tingimused, piirangud ja töökorralduse näiteks järgmises: kriisirolli täitmisest vabastamise tingimused; kriisirolli täitmisele või valmidusse asumine; puhkuste ja lähetuste katkestamine; kriisiaegne tööajakorraldus, sealhulgas töö-, puhke- ja valveaja kohaldamine, summeeritud tööajale üleminek; ametnikule palga ja töötajale töötasu maksmine; kulude hüvitamine isikutele; kaugtöö tegemine; jmt.

Punkti 5 alusel tuleb määrata töökorralduse muutmise, sealhulgas turvalise side ja turvalise töökeskkonna ning selle kasutamise korraldus. Eeltoodu on vajalik selleks, et oleks kindlaks määratud reeglid kriisiaegseks töökorralduseks, näiteks: juhtimiskorraldus; kriisi lahendamise struktuuri töökorraldus ja toimingud; turvaline töökeskkond ja selle kasutamine; turvaline teabevahetus ja side, sh infoturbenõuded arvuti ja mobiilsete seadmete kasutamisel; raha ja muude ressursside rakendamine, nende üle arvestuse pidamine ja kulude katmine; vajaliku teabe kättesaadavus ja käitlemine; jmt.

Punkt 6 kohustab määrama valmiduse saavutamise korralduse, vajaduse korral valmidustasemeid rakendades. Iga toimepidevuse tagamise kohustusega asutus ja isik peab läbi mõtlema, kuidas tagada ülesannete täitmine, kui tegutsemiskeskond muutub. Valmiduse saavutamine tähendab asutuse ja isiku suutlikkust kohaneda ohu muutumisel, seades end kohaselt valmis tegutsemiseks ja ülesannete täitmiseks. Valmiduse saavutamise korraldus hõlmab tegevusi ja meetmeid, mille rakendamiseks tuleb alaliselt valmis olla. Nii tuleb igal asutusel ja isikul määrata korraldus, kuidas toimub juhi teavitamine käivitavast ohust või sündmusest, kes otsustab ja mis on tegevused, et vajaduse korral suurendada asutuse suutlikkust tegutseda ja ülesandeid täita, kes prioriseerib ülesanded jms (vt joonis 6. Valmiduse saavutamine ohu muutumisel). Valmiduse saavutamine tagatakse vajaduse korral ühtseid valmidustasemeid rakendades, mis on võimaluseks kõigile neile asutustele ja isikutele, kellele Vabariigi Valitsus käesoleva paragrahvi lõike 8 alusel antava määrusega pole pannud kohustust kasutada valmidustasemeid valmiduse saavutamisel (vt lõike 7 seletust).



* püsiva kriisiülesandega asutus ja isik

Joonis 6. Valmiduse saavutamine ohu muutumisel

Punkti 7 kohaselt tuleb tagada muutunud töökorralduse rakendamisel vajalike vahendite ja varude olemasolu. Fookuses on vahendid ja varud, mis on vajalikud toimepidevuse järjepidevaks tagamiseks ehk kriitiliste tegevuste täitmiseks, seda igal ajal, st mitte ainult töökorralduse muutmisel. Ülevaade vahendite ja varude olemasolust ning nende vajadusest kriitiliste tegevuste järjepidevaks täitmiseks annab võimaluse kavandada, kuidas tagatakse vajalike vahendite ja varude täiendamine. Teisisõnu, suutmatust täiendada vahendeid ja varusid toob kaasa toimepidevuse häire või katkemise, ühtlasi seab ohtu kriisiülesannete täitmise. Seetõttu on oluline mõelda läbi ja sõlmida kokkulepped vajalike vahendite ja varude õigeaegseks täiendamiseks. Varude all ei mõelda siin riigi tegevusvaru, vaid toimepidevust tagavate asutuste ja isikute enda varusid.

Punkti 8 alusel tuleb läbi mõelda ja vajaduse korral määrata varuasuukoht ja sinna ümberpaiknemise korraldus. Asutustel ja isikutel, kel püsiva kriisiülesande täitmine on võimalik alternatiivsest asukohast, tuleb leida varuasu kohad, kavandada nende kasutuselevõtt ja kasutamine ning sinna ümberpaiknemine. Sama tuleb läbi mõelda ka põhiseaduslikel institutsioonidel. Eeltoodut on vaja selleks, et tagada paindlikkus ja järjepidev kriisiülesannete täitmine ka olukordades, kus senisel objektil edasi tegutseda pole võimalik.

Punkti 9 kohaselt tuleb määrata toimepidevuse tagamiseks vajalikud objektid, nende kaitse ja objektidel varjumise korraldus. Toimepidevuse tagamise üks osi on vajalike objektide ja seal tegutsemise turvalisus. Selle tagamiseks tuleb määrata objektid ja kavandada meetmed, mis tagavad objektide turvalisuse ja seal tegutsemise ka ohu muutumisel. Nimetatud meetmed hõlmavad nii ehituslikke, tehnilisi kui ka töökorralduslikke meetmeid objekti füüsilise kaitse tagamiseks. Seejuures tuleb neil objektidel, kus tegutseb kriisiülesandega ameti- ja tökohaga personal, määrata personali kaitse meetmed ja korraldus objektidel varjumise korraldamiseks. Näiteks varjumiskoha loomine, ventilatsiooni väljalülitamine, ohuteavitus, varjumise

läbiviimise korraldus jms. Nõuded, tingimused ja korra selle täitmiseks sätestab Vabariigi Valitsus käesoleva paragrahvi lõike 8 alusel (vt lõike 8 seletust). Objektile tegutsemise turvalisus on toimepidevuse osa ja ETO tagada. Objektide turvalisuse tagamine tähendab nii objekti kaitse kui ka objektidel varjumise korralduse määramist. See hõlmab neil objektidel, kus tegutseb kriisiülesandega ameti- ja töökohaga personal, personali kaitse meetmete ja korralduse määramist objektile varjumise korraldamiseks. Näiteks varjumiskoha loomine, ventilatsiooni väljalülitamine, ohuteavitus, varjumise läbiviimise korraldus jms. Eelnõu sätestab vajaduse ETO-l korraldada oma personali turvalisuse tagamine, jättes nii varjumise meetmed kui ka korralduse ETO enda valida.

Punkti 10 alusel tuleb määrata käesolevas seaduses ning käesoleva paragrahvi lõike 8 alusel kehtestatavas määruuses sätestatud ülesannete täitmise korraldamiseks volitatud esindaja ning kontaktpunkt.

Püsiva kriisiülesandega asutus ja isik, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksus ning põhiseaduslik institutsioon peavad täitma toimepidevuse tagamise ja objektikaitse nõudeid, arvestades käesolevas eelnõus või muus seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud erisusi. Kuna püsiv kriisiülesanne on ühtlasi ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda, peavad käesolevas paragrahvis ja selle alusel kehtestatud toimepidevuse tagamise nõudeid järgima nii elutähtsa teenuse korraldaja kui ka elutähtsa teenuse osutaja selles osas, mis ei ole reguleeritud teenuse toimepidevuse tagamist puudutavate sätete ja vastavate rakendusaktidega. Viitamine muule seadusele tähendab, et näiteks valdkonna eriseaduses võib sätestada toimepidevuse tagamisele ja valmiduse saavutamisele erisusi. Osas, mis ei ole eriseadusega reguleeritud, lähtutakse käesoleva eelnõuga kehtestatud toimepidevuse tagamise nõuetest.

Lõiked 4 ja 5 täpsustavad, kellele asutused, ETOd ja KOVid oma kontaktandmeid edastavad. Elutähtsa teenuse osutajad esitavad kontaktandmed elutähtsat teenust korraldavale isikule; omavalitsusüksused Päästeametile kui regiooni tasandil kriisiolukorraks valmistumise eest vastutajale ning püsiva kriisiülesandega asutused ja põhiseaduslikud institutsioonid Riigikantseleile.

Eraldi on sätestatud Riigikantselei õigus küsida Päästeametilt KOV kontakte ning ETKAdelt ETOde kontakte, see on vajalik selleks, et kriisiolukorra ajal tagada tõhus infoliikumine ning toetada Vabariigi Valitsust ja peaministrit olukorra lahendamiseks kiirete otsuste tegemisel.

Lõike 6 kohaselt kohaldatakse toimepidevuse tagamise nõudeid püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikus ulatuses ka sellise asutuse või isiku suhtes, kellele on volitatud püsiva kriisiülesande täitmine või täitmise tagamine avaliku halduse ülesandena. Püsiv kriisiülesanne on enne kriisiolukorda määratud ning selle täitmiseks peab isik ja asutus looma valmiduse. Seejuures ei välistata seaduses sätestatud valitsusasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse õigust volitada halduskoostöö seaduses sätestatud korras kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajaliku ülesande täitmine muule asutusele või isikule. Käesoleva lõike eesmärk on tagada, et püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikus ulatuses täidavad toimepidevuse tagamise nõudeid ka need, kes on volitatud iseseisvalt täitma kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajalikke ülesandeid. Näiteks võib Sotsiaalkindlustusamet rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse ülesannete täitmise halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel üle anda füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi VRKS) kohaselt (§ 32 lõige 3). Samuti rakendub siin sätestatud nõue ka kohaliku

omavalitsuse üksuse kriisiülesannetele, mille täitmise on kohaliku omavalitsuse üksus halduslepinguga volitanud juriidilisele isikule.

Lõike 7 kohaselt peavad kõik püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud ning põhiseaduslikud institutsiooni harjutama käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud nõuete täitmist. Kui lõikes 3 sätestatakse, mida tuleb teha toimepidevuse tagamiseks, siis sinne säte kohustab tehtavat ka läbi harjutama, et kontrollida ja saada kindlus, kas lahendused toimivad. Näiteks kui asutus mõtleb läbi ja määrab isikute teavitamise korralduse, siis on vaja seda ka harjutada, et isikute teavitamine toimuks kiiresti ja isikud oleks selleks valmis. Seejuures erineb siin lõikes sätestatud harjutamise kohustus käesoleva seaduse §-s 17 reguleeritud õppuste korraldamisest, kuivõrd harjutamise nõue kehtestatakse ilma korralduse regulatsioonita. Seda seetõttu, et üldjuhul ei vaja harjutuse tegemine põhjalikku ettevalmistamist. Samas on alati võimalus rakendada õppuse korraldamise põhimõtteid, näiteks kui harjutatakse varuasukohta ümberpaiknemist, selle kasutuselevõttu ja seal tegutsemist.

Lõikega 8 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada toimepidevuse tagamisel valmidustasemete kasutamise, kehtestamise ja muutmise kord ning toimepidevuse tagamiseks vajaliku objekti ja alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitse tingimused ja kord (rakendusakti kavand lisatud).

Käesoleva paragrahvi lõike 3 punkt 6 paneb kohustuse mõelda toimepidevuse tagamiseks läbi ja määrata valmiduse saavutamise korraldus, vajaduse korral valmidustasemeid rakendades. Vabariigi Valitsuse määrus täpsustab eelnimetatud kohustuse täitmist, määraes asutused, kes peavad kavandama valmiduse saavutamise ja tagamise korralduse. Rakendusakti kavandi kohaselt peavad valmidustasemed kasutusele võtma Riigikantselei, ministeeriumid ja kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused, sealhulgas elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad ja kohaliku omavalitsuse üksused. Ühtsed valmidustasemed võetakse kasutusele, et eelnimetatud asutused teeksid ettevalmistused kriisiaegse juhtimis- ja töökorralduse rakendamiseks ning oleksid ohu muutumisel igal ajal koordineeritult, kiiresti ja tulemuslikult valmis püsivate kriisiülesannete täitmiseks ja kriisiolukorra lahendamiseks.

Lisaks kehtestab Vabariigi Valitsus tingimused ja korra toimepidevuse tagamiseks vajaliku objekti ja alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitseabinõude kohaldamiseks. Eeltoodu hõlmab senist RiKSist tulenevat riigikaitseobjektide kaitse korraldust, sätestades ka esmavajalike kaitseabinõude kohaldamise nõude kõigile toimepidevuse tagamiseks vajalikele objektidele, sealhulgas varjumise korraldamiseks objektidel.

Lõige 9 sätestab, et eelmise lõike alusel antav Vabariigi Valitsuse määrus on Riigikogu Kantseleile, Vabariigi Presidendi Kantseleile, Riigikontrollile, Õiguskantsleri Kantseleile ja kohtuasutustele soovituslik.

§ 19. Objektikaitse

Eelnõu §-s 19 käsitletakse tsiviil- ja riigikaitseks kriisiks valmisoleku tagamiseks objektikaitse korraldamist ning objektide valvet ja kaitset, samuti objektide määramist alaliselt ja ajutiselt kaitstavateks olulise tähtsusega objektideks. Praegu kohaldub RiKSis sätestatud riigikaitseobjektide kaitse regulatsioon kindlaksmääratud objektide suhtes (st nende objektide suhtes, mis on määratud riigikaitseobjektiks). Kuna maa-ala, ehitise või seadme kaitse on asutuse toimepidevuse tagamise üks komponent, muutub eelnõu kohaselt ka objektikaitse iga püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ülesandeks.

Senised riigikaitseobjektid nimetatakse eelnõu kohaselt edaspidi alaliselt või ajutiselt kaitstavateks olulise tähtsusega objektideks ja nende kaitse tagamise nõuetes võrreldes RiKSiga muudatusi ei tehta. Olulise tähtsusega objektide jagunemine erinevatesse kategooriatesse reguleeritakse erinevalt RiKSi § 83 lõikest 2 Vabariigi Valitsuse määruses, kuna erinevate kategooriate objektide kaitsemeetmed ja nende rakendamise nõuded on juba RiKSi alusel reguleeritud Vabariigi Valitsuse määrusega (riigikaitseobjekti kaitse kord).

Eelnõuga jäetakse objektide valvet reguleerivast paragrahvist välja ka säte, mille kohaselt võib objekti kaitssesse kaasata Kaitseväge ja Kaitsemiitu KorSis sätestatud alustel ja korras (vt RiKSi § 87 lõige 5), sest Kaitseväge ja Kaitsemiidu riiklikku järelevalvesse kaasamine reguleeritakse terviklikult KorSis.

Lõike 1 kohaselt on objektikaitse sellise maa-ala, ehitise või seadme kaitse, mille ründamine, hõivamine, kahjustamine või hävitamine takistab märkimisväärselt võimet või toob kaasa võimetuse täita kriisiülesannet. Lõige 1 sätestab objektikaitse eesmärgi sarnaselt, nagu see on sätestatud RiKSi §-s 83. Võrreldes RiKSiga defineeritakse termini „riigikaitseobjekt“ sisu „objektikaitse“ ehk tegevuse ja ülesannete kaudu, muutes sellega objektide kaitse (selleks vajalikud tegevused ja ülesanded) toimepidevuse üheks osaks.

Lõikes 2 täpsustatakse parema õigusselguse tagamiseks, et objektikaitse hõlmab nii objekti valvet kui ka objekti füüsiliseks kaitseks vajalike meetmete (edaspidi *objektikaitse meetmed*) rakendamist. Sellest põhimõttest lähtuti ka RiKSi sätestatud riigikaitseobjektide kaitse korraldamise regulatsiooni väljatöötamisel. Samuti sätestab eelnõu sarnaselt RiKSiga, et seaduses sätestatud alustel ja korras võib objektikaitset rakendada politsei, Kaitseväge või Kaitsemiidu valvet.

Objektile rakendatakse politsei valvet, kui objekt on lisatud esmalt PPVSi § 3 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud politsei valvatavate objektide loetellu. Nende objektide valvamise viisid määrab siseminister PPVSi § 3 lõike 4 teise lause alusel käskkirjaga. Objektile võib rakendada Kaitsemiidu valvet Kaitsemiidu seaduses (edaspidi *KaLS*) sätestatud korras ning Kaitseväge valvet, kui objekt on määratud Kaitseväge julgeolekualaks. Kaitseväge julgeolekuala kehtestatakse KVKSis 6. peatükis sätestatud alustel ja korras. Kaitseväge julgeolekuala on Kaitseväge korralduse seaduse (edaspidi *KKS*) § 50 kohaselt Kaitseväge territoorium, Kaitseväge laevad, õhusõidukid ja muud sõidukid, aga ka territoorium, mille Kaitseväge juhataja või tema volitatud ülem on ajutiselt julgeolekualana määratlenud.

Lõiked 3–6 vastavad RiKSi § 83 lõikes 3 ja § 84 lõigetes 2–4 sätestatule, millega reguleeritakse objektide määramist alaliselt või ajutiselt kaitstavateks olulise tähtsusega objektideks. Maa-ala, ehitise või seadme määrab alaliselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks, alalise kaitse lõpetab ja objekti kategooria määrab Vabariigi Valitsus korraldusega. Maa-ala, ehitise või seadme määrab ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga. Sõjalise riigikaitse toimimisega seotud või Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutatava maa-ala, ehitise või seadme määrab ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga.

Eelnõuga ei muudeta senist olulise tähtsusega objektide määramise korda. Näiteks on Siseministeeriumi ülesanne hinnata avaliku korra tagamiseks olulise objekti või ka elutähtsa teenuse tagamiseks olulise objekti ajutiselt või alaliselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks

määramise vajadust (vt rakendusakti kavandit, milles reguleeritakse valitsusasutuste ülesanded samamoodi nagu kehtivas määruses¹⁸). Eelnõu kohaselt määratakse objekt jätkuvalt alaliselt või ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks üksikaktiga ehk seda teeb Vabariigi Valitsus korraldusega või minister käskkirjaga.

Lõikes 7 sätestatakse volitusnorm, millega antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada määrusega kaitsemeetmed ja täpsemad tingimused alaliselt ja ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitse korraldamiseks. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirjale.

Objektikaitse tingimused loovad seotud asutustele ja isikutele ühtse ja tervikliku raamistiku, et kohaneda muutuva tegutsemiskeskkonnaga.

Rakendusaktide kavandi (rakendusakti kavand lisatud) kohaselt käsitatakse toimepidevust ja objektikaitset ühtse tervikuna. Toimepidevuse tagamise ja objektikaitse keskmes on kõik need riskid, mis võivad häirida või lausa katkestada seotud asutuse ja isiku tegevuse ülesannete täitmisel nii iga päev kui ka kriisiolukorra ajal. Oluline on nimetatud riske teadvustada, neid maandada ning valmistuda ohu korral tegutsemiseks. Selleks, et ohu korral tagada organisatsiooni suutlikkus edasi tegutseda, hõlmavad valitsuse kehtestatavad nõuded ja kord vajadust hakata rakendama meetmeid toimepidevuse ja objektide turvalisuse tagamiseks, sealhulgas kohase valmiduse saavutamiseks. Jõustatav raamistik loob aluse, et seotud asutused ja isikud valmistuvad võrdväärselt, mõistavad üksteist ning suudavad ootamatutes olukordades otsustavalt ja koordineeritult tegutseda. Kriitiliseks teguriks on seejuures sellise valmiduse saavutamine, mis võimaldab tagada ülesannete täitmise ja koostöö erinevate osalistega.

Lõike 8 kohaselt sätestatakse Vabariigi Valitsuse määruses:

- 1) alaliselt või ajutiselt kaitstavate olulise tähtsusega objektide kategooriad, kaitsemeetmed ja nende rakendamise kord, sealhulgas objekti ohutasemed ja nende muutmise kord;
- 2) alaliselt kaitstava olulise tähtsusega objekti riskianalüüsi ja turvaplaani koostamise, kooskõlastamise, kinnitamise ja muutmise kord;
- 3) ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks määramise kord ja ajutise kaitse tähtajad;
- 4) eelnõu § 130 lõikes 1 nimetatud isikuandmete töötlemise nõuded alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitseabinõude kohaldamisel ja isikuandmete säilitamise täpsem tähtaeg.

Nimetatud lõike alusel antavasse Vabariigi Valitsuse määrusesse viiakse üle RiKSi alusel kehtestatud riigikaitseobjekti kaitse kord. Eelnõu väljatöötamisel ei ole kavandatud muudatusi olulise tähtsusega objektide kategoriseerimisel. Alaliselt või ajutiselt kaitstavad olulise tähtsusega objektid on võimalik jaotada Vabariigi Valitsuse määrusega ka edaspidi järgmistesse kategooriatesse:

- 1) avaliku võimu organi kasutuses olev objekt – nende hulka kuuluvad Eesti Vabariigi toimimise seisukohast olulised riigiasutuste objektid. Kategooriasse kuuluvad objektid, milles asuvad strateegilise tasandi juhtimisega seotud asutused (näiteks Vabariigi Valitsuse hoone, Siseministeeriumi hoone jms), või muud hooned, mida kasutatakse strateegilise tasandi otsuste tegemisel või nende heakskiitmisel (näiteks Riigikogu hoone). Kategooria nimetuses on kasutatud KorSis kasutuses olevat terminit „avaliku võimu organ“;

¹⁸ Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määrus nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032019033>

2) elutähtsa teenuse osutamisega seotud objekt – sellesse kategooriasse kuuluvad objektid, mille ründamine võib olulisel määral kahjustada elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada selle lakkamist;

3) avaliku korra tagamiseks oluline objekt, sealhulgas objekt, mille kahjustamise või hävitamisega kaasneb isikute elu ja tervise, rahvusliku kultuuripärandi ja ühiskonna turvatunde kahjustamise oht – tegemist on laia kategooriaga, kuhu kuuluvad objektid, mis on vajalikud avaliku korra tagamiseks. Tegemist on n-ö pehmete sihtmärkidega, mille ründamise eesmärk ei ole riigiasutuste ja ametnike vastane rünnak, vaid võimalikult suure inimkahju või varalise kahju tekitamine hirmutamise eesmärgil (s.o klassikaline terroristlik tegevus). Nende objektide korral ei ole kaitse korraldamisel oluline mitte niivõrd füüsilise kaitse miinimummeetmete rakendamine, kuivõrd riskianalüüsi ja turvaplaani koostamine ning tulenevalt ohutasemest täiendavate turvameetmete rakendamine. Selle kategooria eesmärk on ka hõlmata kõik muud objektid, mida võib olla vaja kaitsta ning mis ei mahu muude kategooriate alla (näiteks teeinfrastruktuur – sillad, tunnelid vms). Muu hulgas võivad selles kategoorias olla ka ehitised, milles hoitakse riigi tegevusvaru. Ühtlasi on ka selle kategooria objektikaitse meetmed ning vajaduse korral rakendatavad täiendavad turvameetmed sellised, mis võimaldavad piisavat universaalsust, tagades siiski objekti kaitse;

4) sõjalise riigikaitse toimimisega seotud objekt, sealhulgas riigikaitse ehitise ehitusseadustiku tähenduses – kategoorias nimetatud objektidega on seotud erisused objektide projekteerimisel ja ehitamisel, mistõttu on vajalik nende eristamine eraldi kategooriana;

5) julgeolekuasutuse kasutatav objekt, sealhulgas julgeolekuasutuse ehitise ehitusseadustiku tähenduses – kategoorias nimetatud objektidega on seotud erisused objektide projekteerimisel ja ehitamisel, mistõttu on vajalik nende eristamine eraldi kategooriana;

6) siseturvalisuse tagamisega seotud objekt – siseturvalisuse tagamisega seotud objekti eristamine on vajalik tulenevalt objektide kaitsevajadusest, mis on seotud objektil toimuvaga (seal paikneva informatsiooni, relvastuse, erivahenditega jms).

Sarnaselt kehtiva korraga eristatakse ka alaliselt kaitstaval olulise tähtsusega objektidel rakendatavaid füüsilise kaitse nn miinimummeetmeid ning täiendavaid kaitsemeetmeid. Täiendavate kaitsemeetmete rakendamisel lähtutakse objekti ohutasemest ja turvaplaanist. Ohutasemete rakendamine on vajalik võimalike rünnete ennetamiseks ning nende tagajärgede minimeerimiseks. Ohutaseme kehtestamine annab võimaluse teha objektile ettevalmistusi, kui pädevate asutuste ohuhinnangute või muu info põhjal on teatud olukorras rünnaku toimumine oluliselt tõenäolisem kui varem. Ohutasemete kehtestamise eesmärk on teha rünnete ennetamiseks või nende tagajärgede minimeerimiseks muudatusi töökorralduses või lisada täiendavaid kaitsemeetmeid.

Objektikaitse ettevalmistamiseks koostatakse sarnaselt kehtiva korraga kaks dokumenti:

1) riskianalüüs, milles kirjeldatakse võimalikke objekti ähvardavaid ründeid ja muid ohte, nende realiseerumise tõenäosust ja tagajärgi;

2) turvaplaan, kus on kirjas riskianalüüsist lähtudes objektile rakendatavad meetmed võimaliku ründe ennetamiseks, tõkestamiseks ja selle tagajärgede leevendamiseks.

Nende dokumentide eesmärk on siduda võimalikku ohtu ning asutuse tegevuse eripära, sealhulgas võtta arvesse tehnilisi abinõusid, töökorralduslikke abinõusid ja objektikaitse meetmeid. Muu hulgas võib määрусega ette näha, et teatud kategooriasse kuuluva või teatud tunnustele vastava objekti suhtes ei kehti kõik nõuded (nt teatud objektide korral ei pea koostama riskianalüüsi või turvaplaani või koostatakse see lihtsustatud korras).

Erinevalt RiKSi § 84 lõigetest 5 ja 6 sätestatakse määruse tasandil ka olulise tähtsusega objekti ajutise kaitse tähtjad, kuid muus osas asendab nimetatud määrus sisuliselt olemasoleva riigikaitseobjekti kaitse korra.

Eelnõuga reguleeritakse isikuandmete töötlemine alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitsemeetmete rakendamisel Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määruse nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“ §-s 71 sätestatu eeskujul. Eelnõuga tehakse muudatus, mille kohaselt ei saa määrata isikuandmete säilitamise täpsemat tähtaega enam objekti valdaja enda turvaplaanis, vaid see tähtaeg sätestatakse vastava kategooria objekti kohta Vabariigi Valitsuse määruses (vt eelnõu § 131 selgitust).

4. peatükk

Kriisiolukord

1. jagu

Kriisiolukorra kehtestamine

§ 20. Kriisiolukorra kehtestamine ja tekkimine

Lõikes 1 sätestatakse, et kriisiolukorra kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega, et oleks õigusakti tasemel kirjas, millise õigusakti Vabariigi Valitsus peab andma, kui kriisiolukorra otsustab. Samuti peab olema otsuses kirjas, millise kriisiolukorraga on tegu – kas tsiviilkriisiga (§ 3 lõike 1 punkt 1) või riigikaitsealase kriisiolukorraga (§ 3 lõike 1 punkt 2).

Lõikes 2 sätestatakse ka RiKSis ja HOSis olev põhimõte, et kriisiolukorra otsustamiseks tuleb tugineda ametkondlikule hinnangule – mh ohuhinnangule. Asutusi, kes võivad Vabariigi Valitsusele vastavaid ohuhinnanguid oma pädevuse piires esitada, on mitu – Välisluureamet, Kaitsepolitseiamet, Kaitsevägi (eelkõige kaitseväeluure), Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Terviseamet, Riigi Infosüsteemi Amet. Kõik asutused, kelle valdkonnas võib leida aset sündmus, mis kvalifitseerub kriisiolukorraks või võib areneda kriisiolukorraks, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud erikorraks, on pädevad tegema valitsusele oma valdkonna spetsiifikast lähtuvalt ohuprognoose ja andma ohuhinnanguid. Valitsusel on kohustus kaaluda talle esitatud teavet ja arvestada ka muud asjassepuutuvat, nt välispoliitilisi kaalutlusi, mis võivad kriisiolukorra üle otsustamisel tähtsust omada. Samuti tuleb arvestada kriisiolukorra üle otsustamisel olukorda lahendavate asutuste hinnanguid vajalike pädevuste ja volituste rakendamise ning täiendavate ressursside (isikud, vahendid, varud) kasutamise vajaduse kohta. Kriisiolukorra kindlaksmääramine toob kaasa meetmete rakendamise ja asutuste töökorralduste muutuse, samuti võib kaasa tuua isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramise, mistõttu eeldatakse otsuse tegemisel, et see põhineb riigi ohtude ja võimevajaduste kohta kogutud teabel ning arvestab tehtud riskianalüüse ja antud ohuhinnanguid.

Lõike 3 kohaselt on Vabariigi Valitsusel kohustus hinnata § 3 lõikes 1 sätestatud kriisiolukorra põhjustanud asjaolusid ja sama paragrahvi lõikes 3 sätestatud tingimusi järjepidevalt. Kui langevad ära Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra kehtestamise ajal olnud asjaolud või tingimused ning uusi asjaolusid või tingimusi, mis tingiks kriisiolukorra, ei esine, siis peab Vabariigi Valitsus kriisiolukorra lõpetama – valitsus saab seda teha sellise kriisiolukorra puhul, mis ei ole kehtestatud mobilisatsiooni, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra tõttu, kuna nimetatud olukordi ei kuuluta välja Vabariigi Valitsus.

Lõike 4 eesmärk on näha Vabariigi Valitsusele ette kohustus hinnata riigikaitsealise kriisiolukorra kehtestamisel ja selle ajal sõjalise rünnaku ohtu Eestile või tema liitlastele, mis tingiks kriisiolukorra eesmärgina sellise ohu tõrjumiseks valmistumise. Seega tuleb ka sisekaitseoperatsiooni ajal hinnata ja võrrelda sellega sõjalise rünnaku tõenäosust ja mõju. Sõjalise rünnaku ohu korral on Eestile eluliselt oluline teha õigeaegseid ettevalmistusi, et Kaitseväge saaks tõrjuda sõjalist rünnakut või osaleda teise riigi territooriumil kollektiivse enesekaitse operatsioonis ning Eesti saaks vastu võtta välisriigi relvajõud Eesti Vabariigi territooriumil rahvusvahelise sõjalise operatsiooni läbiviimiseks.

Lõikes 5 sätestatakse Vabariigi Valitsuse teavitamiskohustus: Vabariigi Valitsusel on kohustus teavitada kriisiolukorra kehtestamisest ja selle aluseks olnud asjaoludest ning kriisiolukorra lõppemisest Riigikogu ja Vabariigi Presidenti, kuna neil põhiseaduslikel institutsioonidel on roll kriisiolukorra lahendamisel, eelkõige kui tekib vajadus erakorraline seisukord või sõjaseisukord välja kuulutada (**lõige 6**). Seega on oluline hoida nad infoväljas. Vabariigi Valitsusel ei ole eelnimetatud põhiseaduslike institutsioonide teavitamise kohustust, kui kriisiolukord loetakse automaatselt saabunuks erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise tõttu.

Lõiked 6–8. Riigikaitsealise kriisiolukorra kehtestamise kiidab heaks Riigikogu. See jätkab RiKSi § 13 lõikes 2 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt kiidab Riigikogu kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks. Otsuse heaks kiitmata jätmise korral ei tohi isikud ja asutused jätkata riigikaitsealiseks kriisiolukorraks ettenähtud meetmete rakendamist ning peavad lõpetama senise rakendamise. Juhul, kui Riigikogu leiab, et riigikaitsealist kriisiolukorda ei olnud põhjust kehtestada, jätab ta otsuse heaks kiitmata.

Riigikaitsealise kriisiolukorra kehtestamise heakskiitmise arutamine Riigikogus ei peata riigikaitsealise kriisiolukorra ajaks ette nähtud juhtimiskorralduse rakendamist, kriisiülesannete täitmist ega kriisiolukorra meetmete, piirangute ega nõuete kohaldamist.

Lisaks vaatab Riigikogu riigikaitsealise kriisiolukorra kehtestamise otsuse hiljemalt iga kolme kuu järel üle ning juhul, kui uuematest ohuhinnangutest lähtudes ei ole see enam asjakohane ja Vabariigi Valitsus ei ole ise otsustanud seda lõpetada, lõpetab Riigikogu enda heakskiidu ja sellega loetakse riigikaitsealine kriisiolukord lõppenuks.

Lõige 9. Kriisiolukorra lahendamiseks võib välja kuulutada eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra. Säte loob selge seose §-dega 21, 23 ja 25, milles sätestatakse nende väljakuulutamise tingimused ja kord. Kõigi kolme erikorra väljakuulutamise tingimus on see, et olukorda ei ole võimalik lahendada ilma vastava erikorra ajaks ette nähtud juhtimisvolutusi rakendamata või isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid kohaldamata.

Lõiked 10–13 käsitlevad juhtumeid, kui erikorra või tegevuste kogumi väljakuulutamisele ei eelnenud kriisiolukorda või on vaja hinnata selle jätkuvat kehtivust.

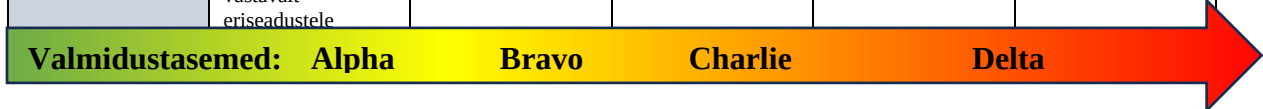
Eriolukorra väljakuulutamiseega loetakse alati tekkinuks kriisiolukord. Kriisiolukord võib olla piirkondlik, nii nagu on PSi § 87 punkti 8 järgi eriolukord. Kui riigis kehtib vastavalt PSi § 87 punktile 8 eriolukord riigi mõnes osas, siis on Vabariigi Valitsuse otsustada, kas kriisiolukord kehtib ainult 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 ka põhjendamatult kehtestada kriisiolukord või eriolukord üle Eesti, 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 ressursi muudest Eesti piirkondades, kus nt eriolukorda ei ole kehtestatud (nt asjade sundkoormamiseks).

Erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise loetakse alati tekkinuks riigikaitse kriisiolukord. Mobilisatsiooni käigus tagatakse Kaitseväge sõjaaja üksuste valmisolek sõjaliseks tegevuseks ning demobilisatsiooni tulemusena viiakse Kaitseväge sõjaaja üksused mobilisatsioonile eelnenud valmisolekusse (vt eelnõu § 28 selgitus). Mobilisatsiooni väljakuulutamise loetakse riigikaitse kriisiolukord tekkinuks üksnes juhul, kui on täidetud § 3 lõikes 3 sätestatud tingimused, ning demobilisatsiooni ajal kehtib riigikaitse kriisiolukord edasi üksnes juhul, kui on täidetud § 3 lõikes 3 sätestatud tingimused. Mõlemad on Vabariigi Valitsuse diskretsioonotsused. Mobilisatsiooni võib välja kuulutada ka rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks sellisel juhul, kui Eesti Vabariiki sõjaline oht niivõrd ei ähvarda, et oleks täidetud kõik § 3 lõikes 3 sätestatud tingimused. Sõjategevuse lõppemise korral demobilisatsiooni korraldades aga ei pruugi riiki ähvardavad ohud olla täielikult kõrvaldatud, nt võib jätkuvalt olla ohus põhiseaduslike institutsioonide toimimine ning kõik § 3 lõikes 3 sätestatud tingimused võivad olla veel mõnda aega täidetud.

Vabariigi Valitsus peab eelnõu § 20 lõike 3 kohaselt kriisiolukorra ajal järjepidevalt hindama eelnõu § 3 lõikes 1 sätestatud asjaolusid ja sama paragrahvi lõikes 3 sätestatud tingimusi, teavitama nende muutustest asjaomaseid isikuid ja asutusi ning otsustama kriisiolukorra lõpetamise, kui neid asjaolusid ja tingimusi enam ei esine. Kui valitsus demobilisatsiooni ajal kriisiolukorda ei lõpeta, on järelikult kriisiolukorra tinginud asjaolud ja tingimused alles. Eelnõu § 166 lõike 2 kohaselt teeb õiguskantsler järelevalvet selle üle, kas kriisiolukorra lõpetamata jätmine on õiguspärane.

	Ulatuslik sündmus („hädalukord“) – ei ole TsiRkS ei reguleeri lahendamist	Kriisiolukord, sh kõrgendatud kaitsevalmidus	Eriolukord	Erakorraline seisukord	Sõjaseisukord
Praktilised näited	Nakkuspuhang, ohdlik loomataud, ulatuslik pääste- või politseisündmus, küberinsident, CBRN juhtum, elutähtsa teenuse katkemine jms	Enamasti üleriigilise mõjuga sündmused: ulatuslik epideemia, ulatuslik elektrikatkestus, oht põhiseaduslikule korrale, sõjalise rünnaku oht	Ulatuslik tööstusõnnetus; ulatuslik pikaajaline elektrikatkestus, mille mõjul on katkenud teised olulised teenused	Suuremahulised ja pikaajalised vägivaldsed rahutused, vägivaldsed ründed kriitilise taristu ja riigikaitseobjektide vastu, terrorism	Sõjaline rünnak Eesti või mõne teise NATO liitlasriigi vastu
Kes otsustab rakendamise üle?	Lahendamise eest vastutavad asutused	Vabariigi Valitsus	Vabariigi Valitsus	Riigikogu	Riigikogu või Vabariigi President
Kas on rakendatav nii tsiviilkriisis kui ka riigikaitse kriisiolukorra ajal?	Jah	Jah	Ei, ainult tsiviilkriisis	Ei, ainult mittesõjalises riigikaitsekriisis	Ei, ainult sõjalises kriisis
Kas ohu korral saab rakendada ka ennetamiseks?	Jah	Jah	Ei, ainult pärast sündmust	Jah	Jah
Millistel tingimustel rakendatakse?	Kui sündmuse tekkimine on tõenäoline või sündmus on toimunud (eriseaduste, kriisiplaani alusel)	Kui asutuse) vajavad lahendamiseks või vahetu ohu korral olukorra ennetamiseks või mõjude leevendamiseks piiravaid meetmeid või TsiRkS juhtimiskorraldust	Kui olukorra lahendamiseks või mõjude leevendamiseks on vaja rakendada piiravaid meetmeid (nt inimeste põhiõiguste ja -vabaduste piiramine)	Kui olukorra ennetamiseks või lahendamiseks või mõjude leevendamiseks on vaja rakendada erikorrast tulenevaid juhtimisvolitusi ja/või rakendada piiravaid meetmeid	Kui käivitatud on NATO artikkel 5, Kaitseväge juhataja sõjalisest nõuandest ja julgeolekuasutuste või liitlaste ohuhinnangust lähtuvalt, kui Kaitseväl on

					vajadus kasutada surmavat jõudu
Milliste seaduste alusel lahendatakse?	Eriseadused, nt PäästeS, NETS, JAS, KorS, KÜTS, KVTS, KKS jt	TsiRkS eriseadused ja	TsiRkS eriseadused ja	TsiRkS eriseadused ja	TsiRkS eriseadused ja
Kes olukorda juhib?	Asutuse juht	Peaminister juhib olukorda, Vabariigi Valitsuse määratud asutus/asutused juhib/juhivad lahendamist (kriisiplaani alusel)	Peaminister juhib olukorda, Vabariigi Valitsuse määratud asutus/asutused juhib/juhivad lahendamist (kriisiplaani alusel)	Peaminister juhib olukorda, Vabariigi Valitsuse määratud asutus/asutused juhib/juhivad lahendamist (kriisiplaani alusel)	Peaminister juhib olukorda, Kaitseväge juhataja juhib sõjalist operatsiooni, teised Vabariigi Valitsuse määratud asutused juhibvad muude sündmuste lahendamist (kriisiplaani alusel)
Kellel on õigus anda korraldusi olukorra lahendamiseks? Sh kui vastutav asutus ei tee õigel ajal vajalikke otsuseid?	TsiRkS alusel asutuse või isiku kriisiplaani käivitamisel täidesaatva riigivõimu asutustel täidesaatva riigivõimu asutustele või olenevalt olukorrast vastavalt eriseadustele	Kriisiolukorra juht (peaminister), lahendamise eest vastutav asutus, Kaitseväge juhataja (riigikaitsealase kriisiolukorra ajal)	Kriisiolukorra juht (peaminister), lahendamise eest vastutav asutus	Kriisiolukorra juht (peaminister), lahendamise eest vastutav asutus, Kaitseväge juhataja (riigikaitsealase kriisiolukorra ajal)	Kriisiolukorra juht (peaminister), Kaitseväge juhataja
Valmidustasemed: Alpha Bravo Charlie Delta 					

Joonis 7. Kriisiolukorra ja erikordade suhe

2. jagu

Eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ning lõpetamine

1. jaotis

Eriolukorra väljakuulutamise ja lõpetamine

§ 21. Eriolukorra väljakuulutamise

PSi § 87 punkti 8 kohaselt on Vabariigi Valitsuse pädevuses kuulutada välja eriolukord kas kogu riigis või mõnes piirkonnas. Eriolukorra võib välja kuulutada loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud olukorra lahendamiseks. Eriolukorra väljakuulutamise peab tingima asjaolu, et nimetatud olukorda ei ole võimalik lahendada ilma eelnõus esitatud eriolukorra ajaks ette nähtud juhtimisvolitusi rakendamata ning isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiramata. Eriolukord kuulutatakse välja eelkõige siis, kui sündmus on juba juhtunud – kuna PS sätestab selgelt, et eriolukorra väljakuulutamiseks peab olema tegu loodusõnnetusega, katastroofiga või nakkushaiguse levikuga, mitte üksnes ohuga nende tekkeks. Eriolukord võimaldab kasutada lisameetmeid võrreldes tavapärase sündmustele reageerimisega.

Nakkushaigusena mõistetakse nakkushaigust NETSi tähenduses. Nakkushaigus on haigus või haigustunnusteta kandlusseisund, mis on põhjustatud nakkustekitaja sattumisest organismi ja mis levib või mille puhul on alust oletada levikut inimeselt inimesele või loomalt inimesele otseselt või kaudselt. Eriti ohtlik nakkushaigus on NETSi kohaselt suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. NETS määrab eriti ohtlikeks nakkushaigusteks katku, koolera, kollapalaviku, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloosi. Nakkushaigus on ka loomataud veterinaarseaduse tähenduses.

Katastroofi termin on esitatud eelnõu § 2 lõikes 2. Nt kui massiline sissetõu toob kaasa olukorra, mis põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustab vahetult inimeste elu ja tervist või põhjustab suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, – saab sellise olukorra lahendamiseks kuulutada välja ka eriolukorra.

Esimest korda taasiseseisvunud Eesti ajaloos kuulutas Vabariigi Valitsus Eestis välja eriolukorra 12.03.2020. Eriolukord kehtis kuni 17.05.2020. Eriolukord kuulutati välja COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 pandeemilise leviku tõttu. Põhjused, miks Vabariigi Valitsus eriolukorra välja kuulutas, olid järgmised: tõkestada COVID-19 edasist levikut Eestisse ja Eestis, tagada tervishoiusüsteemi toimetulek COVID-19 tõrje ja raviga, tagada inimeste toimetulek COVID-19-st tulenevate kaudsete mõjudega ning tagada Eesti majanduse võimalikult normaalne toimimine. Eriolukord kehtis kuni 17.05.2020, alates 18. maist säilitati osa põhiõiguste piiranguid NETSi ja riigipiiri seaduse (edaspidi *RIPS*) alusel.

§ 22. Eriolukorra lõpetamine

Kui eriolukorra väljakuulutamise tinginud asjaolud on ära langenud, peab Vabariigi Valitsus eriolukorra lõpetama. Näiteks kui olukorra lahendamiseks ei ole vaja enam kasutada eelnõus toodud juhtimiskorraldust, meetmeid, võimeid, vahendeid ja varusid.. Sündmuse lahendamine võib jätkuda eriseaduse järgi (nt NETS).

2. jaotis

Erakorralise seisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine

§ 23. Erakorralise seisukorra väljakuulutamine

Paragrahv § 23 reguleerib erakorralise seisukorra väljakuulutamist.

Lõike 1 järgi kuulutatakse erakorraline seisukord välja põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust põhjustatud olukorra lahendamiseks, kui olukorda ei ole võimalik lahendada ilma erakorralise seisukorra ajaks ettenähtud juhtimisvolitusi või põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata ning puudub alus eelnõus sätestatud sõjaseisukorra väljakuulutamiseks.

Erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemiseks ja väljakuulutamiseks tuleb tuvastada, kas:

- 1) esineb oht põhiseaduslikule korrale;
- 2) ei esine sõjaseisukorra väljakuulutamise aluseid;
- 3) esineb vajadus erakorralise seisukorra juhtimisvolituste rakendamiseks või erakorralise seisukorra ajaks ettenähtud meetmete rakendamiseks.

Kehtiva ErSSi § 3 kohaselt võib põhiseaduslikku korda ähvardav oht tuleneda:

- 1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest;
- 2) terroristlikust tegevusest;
- 3) vägivaldse seotud kollektiivsest surveaktsioonist;
- 4) ulatuslikust vägivaldse seotud isikugruppide vahelisest konfliktist;
- 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest;
- 6) vägivaldse seotud pikaajalistest massilistest korratustest.

Võrreldes kehtiva ErSSiga on eelnõus loobutud seaduse tasandil põhiseaduslikku korda ähvardavat ohtu põhjustavate tegevuste näitlikustatud loetlemisest. Igasugused loetelud kätkevad ohtu, et see ei taga kõigi võimalike ohuolukordade ilmnemisel kiiret tegutsemist, sest loetelust ei leita tegevuseks otsest õiguslikku alust. Erakorralise seisukorra väljakuulutamisel on määrava tähtsusega põhiseadusliku korra mõiste tõlgendamine, milline konkreetne tegevus põhiseaduslikule korrale ohu põhjustas, ei ole relevantne.

Põhiseaduslik kord on määratlemata õigusmõiste¹⁹. Määratlemata õigusmõistete kasutamine on õigustatud, kui tegeliku elu situatsioonide rohkust ei ole võimalik või otstarbekas täpselt kirjeldada ning tegemist on valdkonnaga, kus olukord on pidevas muutumises. Riigikaitse valdkonnas on riiki ähvardavad sisemised ja välised ohud muutlikud. Suurema abstraktsusastmega põhiseaduslikku korda ähvarda ohu määratlus võimaldab kehtestatud regulatsiooni piires paremini põhiseaduslikel institutsioonidel kaalutleda, kas ohu tõrjumiseks on vaja erakorraline seisukord välja kuulutada või mitte. Näiteks põhiseadusliku korra mõiste tõlgendamise teel on võimalik erakorraline seisukord kuulutada välja ka hübriidsete ohtude puhul, kus selge piiri tõmbamine sisemiste ja väliste ohtude vahel on keeruline.

Määratlemata õigusmõiste kasutamisel ei ole tegemist ettenähtavuse põhimõtte rikkumisega, kuid termini ebaselgust on võimalik ületada tõlgendamise teel.²⁰ Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja loodud, tuleb seda selgitada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.²¹ Põhiseadusliku korra ja sellele esineva ohu selgitamisel saab lähtuda muu hulgas õiguskirjanduses esitatust ja varasemast Riigikohtu ning Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast või tuletada konkreetsest kontekstist.

Põhiseaduslik kord on keskne instituut inimväärikuse ja põhiõiguste tunnustamisel. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on põhiseaduslik kord avatud järgmiselt: „Põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), konstitutsionaalseid põhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi. Põhiseaduslik kord on osa avalikust korrast [...]. Iseseisvusena käsitatakse riigi eksisteerimist eraldiseisva riigina ning keeldu muuta Eestit mõne riigi osaks. Sõltumatus tähendab, et ükski välisriik ei saa anda Eestile kohustuslikke juhiseid ja nende täitmist kontrollida muul juhul, kui Eesti on seda ise vabatahtlikult sõlmitud välislepinguga lubanud. Konstitutsionaalseteks põhimõteteks on eelkõige demokraatia, õigusriigi, vabariigi, rahvusriigi, võimude lahususe ja tasakaalustatuse, inimväärikuse ning põhiõiguste ja vabaduste austamise põhimõtted.“²² Eeltoodust lähtuvalt võib lugeda, et põhiseaduslikku korda ähvardav oht eksisteerib olukorras, kus riigi eksistents või tema aluspõhimõtted (suveräänsus, rahvusriik, demokraatia, õigusriik jne) on ohustatud.

Põhiseaduslikku korda ähvardav oht tuleb iga kord määratleda, st seostada konkreetsete eluliste asjaoludega, ning põhjendada piisavalt põhjalikult, kuidas otsusetegija mõistet selgitab.

Lõikes 2 sätestatakse vastavalt PSis toodule, et erakorraline seisukord kuulutatakse välja kuni kolmeks kuuks. Võrreldes kehtiva õigusega sätestatakse eelnõus, et Riigikogu võib põhjendatud vajaduse korral erakorralist seisukorda pikendada kuni kolm kuud korraga. Seega

¹⁹ Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale (RKPKo 3-4-1-5-05, 16).

²⁰ RKPKo 3-4-1-4-01, p 17.

²¹ RKPKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 16; 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 29.

²² Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 129 kommentaarid, punkt 3. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=142&p=129>

erakorralise seisukorra pikendamise eelduseks on põhjendatud vajadus ning pikendamine ei toimu automaatselt. Pikendamine eeldab samasugust otsustusprotsessi, mis eelnes erakorralise seisukorra väljakuulutamisele. Selleks on kindlasti jätkuv oht põhiseaduslikule korrale ning vajadus rakendada erakorralise seisukorra lahendamiseks ettenähtud meetmeid ja volitusi. Samuti tuleb Vabariigi Valitsusel või presidendil teha Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra pikendamiseks, järgides sama protseduuri, mis on ette nähtud erakorralise seisukorra väljakuulutamisel (presidendi või valitsuse poolt ettepaneku esitamine, Riigikogus ettepaneku heakskiitmine).

Sarnaselt PSi §-s 129 sätestatuga on ka eelnõu **lõikes 3** reguleeritud, et erakorraline seisukord kehtib kogu riigis. Erikorra väljakuulutamine kogu riigis on sisuliselt põhjendatud, kuna olukord puudutab kõigi riigiasutuste tegevust ja riigi toimimist ning kogu ühiskonna korraldust.

§ 24. Erakorralise seisukorra lõpetamine

Paragrahv § 24 sätestab erakorralise seisukorra lõpetamise. Eelnõu kohaselt lõpetatakse erakorraline seisukord kahel juhul:

- 1) erakorralise seisukorra väljakuulutamise alused on ära langenud või
- 2) kuulutatakse välja sõjaseisukord.

PS ei käsitle erakorralise seisukorra ega sõjaseisukorra lõpetamise pädevust ja korraldust. Erakorralise seisukorra lõpetamise menetluslikud sätted puuduvad ka kehtivas õiguses. Kuna erakorralise seisukorra saab kehtestada PSi § 129 kohaselt üksnes kolmeks kuuks, siis lõpeb erakorraline seisukord automaatselt kolme kuu möödumisel, kui erakorralist seisukorda ei pikendata. ErSSi §-s 16 on sätestatud, et sõjaseisukorra väljakuulutamisel loetakse erakorraline seisukord lõppenuks. Seega on tegemist juhtumitega, kus erakorraline seisukord lõpeb automaatselt. Eelnõuga säilitatakse ErSSi § 16 põhimõte, et sõjaseisukorra väljakuulutamisel loetakse erakorraline seisukord lõppenuks (**lõige 3**).

Kuigi PSi § 131 lõige 2 mainib erakorralise seisukorra lõppemist, ei käsitle ei PS ega ErSS erakorralise seisukorra lõpetamise pädevust. PSi § 106 lõike 1 kohaselt ei saa erakorralise seisukorra kehtestamist ja lõpetamist ka rahvahääletusele panna. Regulatsiooni eesmärk „on õigustatud kõigepealt praktilistel kaalutlustel, sest loetletud probleemid nõuavad üldjuhul operatiivset otsustamist ja toimimist. Teiseks ja ehk peamiseks põhjuseks on vajadus vältida populismi ja rahva hetkemeeleolude ja ajutiste raskuste fataalset mõju“. Erakorralise seisukorra lõpetamise pädevuse küsimus kerkib teravamalt üles juhul, kui erakorralise seisukorra väljakuulutamise alus langeb ära enne kolme kuu möödumist. Lähtudes õiguslikust *actus contrarius* üldpõhimõttest, mille kohaselt on muutva või tühistava õigusakti andmise pädevus algse õigusakti andnud organil, ja tõlgendades PSi süstemaatiliselt, saab asuda seisukohale, et erakorralise seisukorra lõpetamine on Riigikogu pädevuses. ErSS ei täpsusta, kes ja kuidas seirab erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimuse jätkuvat olemasolu ning kes esitab erakorralise seisukorra lõpetamise ettepaneku.

Kuivõrd erikordade väljakuulutamise eesmärk on pöörduda võimalikult kiiresti tagasi tavapärase elukorralduse juurde ning proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt peab erakorralise seisukorra viivitamata lõpetama, kui lakkavad olemast põhjused, mis erikorra väljakuulutamise tingisid, siis reguleeritakse eelnõus erakorralise seisukorra lõpetamine enne olukorra lõppemise tähtpäeva saabumist.

Lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsus kohustatud hindama erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjustanud asjaolusid järjepidevalt ning edastama teabe muutunud asjaolude kohta asjaomastele asutustele ja isikutele, kelleks on muu hulgas Vabariigi President, Riigikogu esimees ja asjaomaste Riigikogu komisjonide esimehed. Eelnõu § 123 lõikest 3 tuleneb valitsusasutuste kohustus edastada oma valduses olevaid ohuhinnanguid ja muud tsiviilkriise ja riigikaitset puudutav teavet Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele, kui see on vajalik kriisiolukorraks valmistumiseks või selle lahendamiseks, kui selle teabe väljastamist või teabele juurdepääsu õigust ei ole muu õigusaktiga piiratud. Samasisuline säte on seni JASi § 10 lõige 2, mis tunnistatakse eelnõuga kehtetuks.

Eelnõu kohaselt kohaldatakse erakorralise seisukorra lõpetamisele selle väljakuulutamisega sarnast korda. **Lõike 2** kohaselt otsustab Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul viivitamata erakorralise seisukorra lõpetamise, kui erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjustanud asjaolud on ära langenud. Riigikogu on seotud Vabariigi Valitsuse või presidendi ettepanekuga ning omaalgatuslikult erakorralist seisukorda lõpetada ei saa.

Lõike 3 kohaselt loetakse sõjaseisukorra väljakuulutamisega erakorraline seisukord lõppenuks.

3. jaotis

Sõjaseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine

§ 25. Sõjaseisukorra väljakuulutamine

Paragrahv § 25 reguleerib sõjaseisukorra väljakuulutamist. Eelnõu kohaselt on sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimused järgmised:

- 1) tegemist on Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud relvastatud rünnakuga või sellega samaväärse rünnakuga või agressiooniga ja
- 2) esineb vajadus sõjaseisukorra juhtimisvõimete rakendamiseks või sõjaseisukorra ajaks ettenähtud meetmete rakendamiseks.

PS ja RiKS ei määratle, millist olukorda tuleks lugeda sõjaseisukorraks ning millised tingimused peavad sõjaseisukorra väljakuulutamiseks esinema. Sõjaseisukord ei ole võrdsustatav relvakonfliktiga, kuigi võib seda hõlmata, kuna sõjaseisukorra väljakuulutamise järel ei ole täidesaatev riigivõim kohustatud sõjategevust alustama. Sõjaseisukorra väljakuulutamise järel tekib Kaitseväel õigus otsustada sõjalise jõu laiaulatuslikuma kasutamise üle.²³ Nüüdisajal välditakse terminit „sõda“, selle asemel kasutatakse rahvusvahelises õiguses pigem agressiooni, relvastatud rünnaku, relvakonflikti termineid, sest üldjuhul säilivad nimetatud olukordades riikide vahel kontaktid. PSist tulenevalt ei saa loobuda sõjaseisukorra mõiste kasutamisest, kuid seda saab selgitada nüüdisaja rahvusvahelisest humanitaarõigusest ja riikide praktikast lähtuvalt.

Sätte eesmärk on eristada sõjaseisukorda erakorralisest seisukorrast, kuivõrd vastav üldine eristatus tuleneb PSi §-dest 128 ja 129. Erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti põhiseaduslikku korda (riigi aluspõhimõtteid) ähvardava ohu korral (vt eelnõu § 23 selgitus). Eelnõu järgi kuulutatakse sõjaseisukord välja, kui esineb oht Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu – oht riigi eksistentsile ja rahva säilimisele.

²³ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 128 kommentaarid, punktid 3 ja 5. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=141&p=128>

Oht võib tuleneda sõjalisest relvastatud rünnakust või selle ohust. Rahvusvahelises humanitaarõiguses on rünnaku mõiste ja rünnaku kohaldamise ulatus avatud 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokollis rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta²⁴ (edaspidi *I lisaprotokoll*) artiklis 49. Rünnak tähendab vastaspoole vastu suunatud vägivallategusid nii pealetungil kui ka kaitstes ja kõnealust määratlust kohaldatakse rünnakutele mis tahes territooriumil, sealhulgas konfliktiosalisele kuuluval, kuid vastaspoole kontrollitaval territooriumil toimuvate rünnakute puhul. Rünnakut võib käsitada nii kitsamas kui ka laiemas tähenduses. Igas konkreetses situatsioonis jääb rakendaja tõlgendada ja põhjendada rünnaku olemasolu ja selle ulatus.

Sõjaseisukord võidakse välja kuulutada ka siis, kui esineb relvastatud rünnakuga samaväärne rünnak, sest traditsioonilise relvastatud rünnaku toimumise asemel on tõenäolisem sellega samaväärne rünnak muude vahenditega või mitteriiklike osaliste poolt. Nüüdisajal ei toimu ründed üksnes konventsionaalses keskkonnas, vaid ka tavatus sõjapidamise keskkonnas (nt küberruum). Ründeid pannakse toime lisaks tavapärastele sõjarelvadele ka muude vahenditega (nt info- ja telekommunikatsioonivahendid), mis toovad kaasa ohu riigi julgeolekule. Relvastatud rünnakuga samaväärne rünnak võib olla ka näiteks rünne teise kollektiivse enesekaitsega hõlmatud riigi vastu, mida Eesti tunnistab kui rünnakut oma riigi vastu, nt rünnak Läti vastu.

Sõjaseisukorra väljakuulutamise põhjus võib olla ka agressioon. Agressiooni on eelnõus eraldi nimetatud, kuivõrd ka PS sätestab agressiooni korral erisused sõjaseisukorra väljakuulutamisele. Agressiooni toimumine ei ole üldjuhul ootamatu, vaid sellele eelneb situatsiooni pingestumine. Sellisel juhul võib otsuse teha Riigikogu (**lõige 1**). Vabariigi Presidendi pädevus on seotud eelkõige vahetu relvastatud rünnakuga, mis ei jäta Riigikogule aega reageerimiseks.²⁵ PSi ja kõnesoleva eelnõu tähenduses on agressiooni toimumisel kahesugune õiguslik tagajärg. Esiteks tähendab see Eesti riigiõiguse seisukohast sõjaseisukorra väljakuulutamist ning sellega kaasnevate piirangute kehtestamist. Teiseks, agressiooni toimumisel on ka rahvusvahelise õiguse seisukohast tähendus ehk see tähendab Kaitseväge õigust kasutada jõudu teise riigi vastu (seda ka ründava riigi territooriumil).

Terminit „agressioon“ tuleb defineerida vastavalt kehtivale rahvusvahelisele õigusele. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (edaspidi ÜRO) põhikiri kasutab küll terminit „agressiooniakt“, kuid ei defineeri seda, vaid seab riigi enesekaitseõiguse eeltingimuseks „relvastatud rünnaku“ olemasolu. Agressiooni termini selgitamisel saab lähtuda ÜRO Peaassamblee 1974. a resolutsioonis nr 3314 (XXIX) „Agressiooni määramine“ sätestatud tingimustest, kuid peab arvestama, et tegemist ei ole õiguslikult siduva dokumendiga ning rahvusvahelises õiguses võib „agressiooni“ sisu aja jooksul muutuda.²⁶ Resolutsiooni nr 3314 (XXIX) kohaselt on agressioon ühe riigi poolt sõjalise jõu kasutamine teise riigi suveräänsuse, territoriaalse terviklikkuse või poliitilise sõltumatuse vastu või muul viisil, mis on vastuolus ÜRO põhikirjaga. Järgnevates punktides nimetab viidatud resolutsioon agressiooniakte – nt sõjaline blokaad, sõjaline okupatsioon, relvaliikide kasutamine teise riigi vastu jne. Muu hulgas nimetab artikkel 3(g) agressiooniaktiks ka juhtumit, mil relvastatud grupid, irregulaarsed üksused, palgasõdurid, kes on saadetud riigi poolt või tegutsevad riigi nimel ning panevad toime

²⁴ 12. augusti 1949. a Genfi konventsioonide 8. juuni 1977. a (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. RT II, 1999, 21, 121.

²⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 128 kommentaarid, punkt 20. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=141&p=128>

²⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 128 kommentaarid, punkt 19. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=141&p=128>

teise riigi relvajõudude vastu tegusid, mis on kõnealuses definitsioonis nimetatud. Nimetatud ÜRO Peaassamblee resolutsioonis esitatud näited agressiooniaktide kohta ei ole ammendavad.

Termineid „agressioon“ ja „relvastatud rünnak“ võib tõlgendada PSi kontekstis samatähenduslikena, kuivõrd Riigikogul kui kõrgemal rahva esindusel on üldjuhul pädevus sõjaseisukorra väljakuulutamiseks. Üksnes erakorralisel juhtumil, kus rünnak Eesti Vabariigi vastu on ootamatu ja vahetu, saab sõjaseisukorra kuulutada välja ka Vabariigi President. Rahvusvahelise õiguse seisukohast peetakse agressiooni mõistet laiemaks kui relvastatud rünnaku oma²⁷. See tähendaks, et teatud agressiooniaktide toimepanemisel võib riik reageerida küll riigisiselt, vastavalt oma õigusele, kuid ei või agressiooni tõrjuda teise riigi territooriumil. Viimast võiks ta teha ainult juhul, kui agressioon on ka relvastatud rünnak ÜRO põhikirja art 51 tähenduses. Rahvusvahelise praktika kohaselt ei ole siiski võimalik üheselt ütelda, kust jookseb täpne piir kahe kontseptsiooni vahel. Õigusselguse huvides on eelnõu lõikes 1 toodud eraldi esile Riigikogu õigus ka agressiooni korral sõjaseisukord välja kuulutada ning lõikes 2 täpsustatud, et agressiooni korral on seesugune õigus presidendil.

Mobilisatsiooni võib välja kuulutada paralleelselt sõjaseisukorraga või ka varem.

PSi kohaselt on nii erakorralise seisukorra kui ka sõjaseisukorra väljakuulutamiseks vaja demokraatliku legitimeeritud seadusandja – Riigikogu – eelnevat sellekohast otsust. PSi § 128 lõike 1 kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, Eesti vastu suunatud agressiooni korral kuulutab sõjaseisukorra välja Vabariigi President, ootamata ära Riigikogu otsust (PSi § 128 lõige 2). Õigusselguse eesmärgil korratakse eelnõu lõikes 1 PSi §-s 128 sätestatud. Seejuures on oluline panna tähele, et Riigikogul ei ole PSi järgi diskretsiooniõigust – presidendilt sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku saamisel on Riigikogu kohustatud selle välja kuulutama. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku saab esitada lisaks presidendile ka Vabariigi Valitsus ning ettepaneku menetlemisel on Riigikogul kaalutusõigus ning võimalus jätta ettepanek rahuldamata (PSi § 129). PSi tõlgendades tähendab see, et sõjaseisukorra väljakuulutamisel peab tegemist olema sellise olukorraga, mis on ilmne ja kus on vaja rakendada sõjaseisukorraks ettenähtud juhtimisvolutusi ja piiravaid meetmeid. Riigikogu saab erinevalt erakorralisest seisukorrast sõjaseisukorra välja kuulutada lihthäälteenamusega, st rahvasaadikute poolset laiapõhjalist arutelu ei ole olukorra tõsidusest tulenevalt peetud enam vajalikuks.

Lõike 3 kohaselt kehtib sõjaseisukord kogu riigis nagu erakorralise seisukorra puhul, mis on põhjendatud, kuna sõjaseisukorra väljakuulutamise kaasaegsed pädevused ja volitused puudutavad kõigi riigiasutuste tegevust ja riigi toimimist ning kogu ühiskonna korraldust.

§ 26. Sõjaseisukorra lõpetamine

Paragrahv § 26 reguleerib sõjaseisukorra lõpetamist.

Lõike 1 järgi hindab Vabariigi Valitsus sarnaselt erakorralise seisukorraga sõjaseisukorra väljakuulutamise põhjustanud asjaolusid järjepidevalt ning teavitab nende muutustest asjaomaseid isikuid ja asutusi.

²⁷ Värk, R., Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis, lk 106, 2011; Gaja, G., The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary, p 437, Oxford, 2002.

Lõike 2 järgi otsustab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul viivitamata sõjaseisukorra lõpetamise, kui lakkavad olemast põhjused, mis sõjaseisukorra väljakuulutamise tingisid. Sõjaseisukorra lõpetamise aluseks on asjaolu, et enam ei ole vaja rakendada sõjaseisukorra lahendamiseks ettenähtud abinõusid. Riigikogu on seotud presidendi ettepanekuga ning omaalgatuslikult sõjaseisukorda lõpetada ei saa.

Riigikogu poolt sõjaseisukorra lõpetamise otsuse tegemine tagab vajaliku parlamentaarse kontrolli mehhanismid tagamaks, et tehtavad otsused lähtuvad demokraatia, õigusriigi ja teiste põhiseaduslike väärtuste säilitamise eesmärgist. RiKSi § 21 sätestab, et sõjaseisukord lõpeb Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu poolt sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisega, kuid ei käsitle täpset lõpetamise korda. PSi süstemaatiliselt tõlgendades saab sõjaseisukorra lõpetamise pädevus olla vaid Riigikogul. PSi sõnastuse kohaselt on presidendi ettepanek sõjaseisukorra väljakuulutamisel kohustuslik, mistõttu peab presidendil olema võimalus ka teha ettepanek sõjaseisukord lõpetada, kuna näiteks sõjaseisukorra väljakuulutamine ei too kaasa automaatselt mobilisatsiooni, siis sõjaseisukorra lõpetamisega ei kaasne automaatselt demobilisatsiooni. Demobilisatsiooni väljakuulutamine tuleb otsustada eraldi.

§ 27. Mobilisatsioon ja selle väljakuulutamine

Paragrahv 27 sätestab mobilisatsiooni sisu ja selle väljakuulutamise. Võrreldes kehtiva RiKSiga ei muudeta eelnõuga mobilisatsiooni sisu.

Lõige 1. Riigikogu kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul viivitamata välja mobilisatsiooni Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud relvastatud rünnaku või sellega samaväärse rünnaku või agressiooni või nende ohu korral või kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks.

Mobilisatsiooni väljakuulutamiseks ei ole eelnevalt vaja kriisiolukorra olemasolu otsust Vabariigi Valitsuse poolt. Mobilisatsiooni võib välja kuulutada, kui on olemas eeldatav relvastatud ründe oht Eesti Vabariigi või tema liitlasriigi vastu või on toimunud relvastatud sõjaline rünnak Eesti vastu. Mobilisatsiooni väljakuulutamise loetakse kriisiolukord saabunuks. Mobilisatsiooni võib rakendada ka liitlaskohustuste täitmiseks, et osutada sõjalist toetust abivajajale.

PSi § 128 järgi on peamine otsustusõigus Kaitseväge kasutamise üle antud Riigikogule, kes mobilisatsiooni kaudu ja sõjaseisukorra väljakuulutamise muudab rahuaja riigikorralduse sõjaajale vastavaks ja annab Kaitsevägele volituse relvajõudu kasutada. Erandkorras on võimalik, et sõjaseisukorra kuulutab välja Vabariigi President, ning seda juhul, kui on toimunud ootamatu agressioon. Samuti reguleeritakse Kaitseväge kasutamise otsustamine juhul, kui see on vajalik Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Ka sellisel juhul on PS andnud põhirolli Riigikogule.

Erandjuhtumiks on olukord, kus Eesti Vabariigi vastu suunatud sõjalise ründe efektiivne tõrjumine nõuab viivitamatut tegutsemist ega jäta aega Vabariigi Presidendile kuulutada välja sõjaseisukord. KKS-i § 46 kohaselt otsustab Kaitseväge poolt jõu kasutamise sellisel juhul kaitseminister või kui teda ei ole võimalik teavitada, siis pädev ülem. Pädeval ülemal on otsustusõigus järgmiste asjaolude koosesinemisel: rünnak peab olema suunatud Eesti Vabariigi vastu, selle peab tuvastama pädev ülem vahetult ning kaitseministri teavitamine ei ole võimalik. Kaitseväge relvastatud tegevus riigi kaitseks on sellisel juhul lubatud ka enne sõjaseisukorra

väljakuulutamist, kuid ainult juhul, kui sõjalise ründe muul viisil tõkestamine ei ole võimalik või kasutatud muud meetmed ei ole andnud tulemust.

Riigikogu võib otsustada Kaitseväge kasutamise kollektiivse enesekaitse operatsioonil. NATO liikmesriigina on meil kohustus toetada teisi riike sõjaliste vahenditega ning juhul, kui selle kohustuse täitmiseks on vaja mobilisatsiooni, siis peab Riigikogule see võimalus ka jääma. Ka kehtivas õiguses on see nii sätestatud. Lisaks Põhja-Atlandi lepingus sätestatud kohustustele on Riigikogul õigus otsustada Kaitseväge kasutamise üle ka teiste riikide kaitseks. Sellisel juhul on Riigikogul õigus kuulutada välja ka mobilisatsioon, kui see peaks olema vajalik kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks. Kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemine ei tähenda automaatset mobilisatsiooni, eriti operatsiooni korral, mis toimub väljaspool Eestit. Mobilisatsiooni väljakuulutamise ettepanek sellises olukorras lähtub ohuhinnangust, Eesti otsusest, millises ulatuses kollektiivse enesekaitse operatsiooni panustatakse jne. Riigikogul on õigus otsustada mobilisatsiooni väljakuulutamise üle igal ajal.

Mobilisatsioon eeldab ulatuslikku isikute võtmist kaitseväge teenistusse ja nende varustamist. Seetõttu eeldatakse mobilisatsiooni väljakuulutamise korral sõjaliseks tegevuseks valmisolevate üksuste arvu kehtestamist lähtuvalt ohuhinnangust ja olemasolevatest vahenditest või Kaitseväge kasutamise eesmärgist, millises ulatuses Kaitseväge sõjaaegne isikkoosseis teenistusse kutsutakse. Näiteks võidakse ohuhinnangust lähtuvalt kutsuda teenistusse vaid osa üksusi, jättes teised reservi. Samuti ei pruugita oma lepinguliste kohustuste täitmiseks kokku kutsuda kogu sõjaaja isikkoosseisu, kui Eestit sõjaline konflikt otseselt ei puuduta.

Eelnõus on mobilisatsioon käsitatav eelkõige kui Kaitseväge viimine riigi vastu suunatud ohule vastava sõjalise tegevuse valmidusse. Mobilisatsioon ei ole ühekordne tegevus, vaid mitmed samaaegsed või erineval ajal toimuvad tegevused, mille käigus võib rakendada erinevaid piiranguid, et tagada Kaitseväge sõjaaegse koosseisu valmisolek sõjaliste ülesannete täitmiseks.

Eelnõus tuuakse esile PSis mobilisatsiooni väljakuulutamise kohta sätestatu. PSi § 128 lõike 1 kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni, Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja mobilisatsiooni, ootamata ära Riigikogu otsust (PSi § 128 lõige 2 (**lõige 4**)). Mobilisatsiooni väljakuulutamine toob kaasa isiku õiguste ulatusliku piiramise, mistõttu eeldatakse mobilisatsiooni otsuse tegemisel, et see põhineb riigi julgeoleku kohta kogutud teabel ning arvestab tehtud riskianalüüsi ja antud ohuhinnanguid.

PS ei konkretiseeri mobilisatsiooni ega demobilisatsiooni mõisteid. Erinevalt eriolukorrast, erakorralisest seisukorrast ja sõjaseisukorrast ei näe põhiseadus mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni puhul ette erandeid üldisest riigikorraldusest – kummagi väljakuulutamisega ei kaasne põhiseadusega sätestatud erakordseid piiranguid ega volitusi. Eelöeldule toetudes võib asuda seisukohale, et mobilisatsioon ja demobilisatsioon ei ole teiste põhiseaduses sätestatud erikordadega samastatavad olukorrad, vaid teatud situatsioonides rakendatavad tegevuste kogumid.²⁸

Lõiked 2 ja 3. Mobilisatsiooni käigus võetakse kaitseväge teenistusse seaduses (edaspidi KVTs) sätestatud tingimustel kohustuslikus korras kaitseväge teenistusse 18-aastased või vanemad

²⁸ Paloma Krõõt Tupay. Analüüs „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus“, 2017, lk 12.

kaitseväekohustuslased ning sõjaväelise auastmega rahuaja ametikohal olnud tegevväelased kohustatakse täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid. Kaitseväekohustuslasi võetakse tegevteenistusse vastavalt vajadusele jooksvalt, arvestades isikkoosseisu mehitamise vajadust. Kaitseväekohustuseta isikud võivad Kaitseväega liituda vabatahtlikult. Mobilisatsiooni korral kutsutakse teenistusse ka Kaitseliidus sõjalise väljaõppe saanud kaitseväekohustuslased ja kaitseväekohustuseta Kaitseliidu liikmed, kes on saanud sõjaväelise väljaõppe ja on varem andnud nõusoleku oma sõjaaja ametikohale nimetamiseks.

Kaitseväe võib mobilisatsiooni väljakuulutamise järel viia sõjalise tegevuse valmidusse, ootamata ära sõjaseisukorra väljakuulutamist. Mobilisatsiooni väljakuulutamisega ei kaasne automaatselt kogu riigi viimist sõjaseisukorraks ettenähtud valmisolekusse, kuid Kaitseväe valmiduse tõstmine puudutab paljusid asutusi ja juriidilisi isikuid. Mobilisatsiooniga ei pruugi kaasneda ka kohe kõigi seni rahuaja ametikoha ülesandeid täitvate tegevväelaste asumist sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma. Sõjaaja ülesandeid asuvad eelkõige täitma teenistusse kutsutavad reservis olevad isikud ja tegevväelased, kes on seotud mehitatavate sõjaaja üksuste juhtimisega. Seega on võimalik olukord, kus Kaitseväe n-ö rahuaegsest isikkoosseisust täidab vähem kui pool sõjaaja ülesandeid, ülejäänud jätkavad rahuaja ametikoha ülesannete täitmist ja neile ei laiene sõjaaja ametikohast tulenevad piirangud. Kaitseväe osalise sõjaliseks tegevuseks valmisolekusse viimise juures on tegemist nn osalise mobilisatsiooniga. Mobilisatsioon lõppeb, kui sõjaaja ametikohale kutsutud isikud on asunud täitma oma sõjaaja ametikoha ülesandeid (saavutanud lahingvalmiduse).

Mobilisatsiooni ajal võetakse kaitseväekohustuslased teenistusse varem määratud kohustuse alusel (sõjaaja ametikohale nimetamisest teatamine ja mobilisatsioonikäsk) või vabatahtlikult kohustuse täitmisele asumise teel. Mobilisatsiooni ajal loetakse kõik sõjaaja ametikoha ülesandeid täitvad kaitseväelased tegevväelasteks. Mobilisatsiooni ajal on võimalik tegevteenistusse võtta ka kaitseväekohustuseta isik, kui ta soovib ise teenistusse asuda ning tal on olemas Kaitseväe jaoks vajalik väljaõpe ja teadmised. Sellise vabatahtliku kaitseväeteenistusse asumisega ei kaasne kaitseväekohustust, kuid tema teenistuskäik Kaitseväes kuni demobiliseerimiseni toimub kaitseväekohustuslastega sarnastel alustel ja tingimustel ning ta loetakse kaitseväeteenistuses olemise ajal tegevväelaseks. Mobilisatsiooni käigus võib varieeruda mobiliseeritute mehitatud Kaitseväe üksuste arv, arvestades olukorra vajadust ja olemasolevat inimressurssi.

Mobilisatsiooni ajal jätkavad ametiasutused oma kriisiaegsete ülesannete täitmist, millele võivad lisanduda mobilisatsioonist tulenevad täiendavad ülesanded ja kohustused.

Mobilisatsiooni väljakuulutamise järel määrab sõjaliseks tegevuseks kasutatavate üksuste arvu Vabariigi Valitsus korraldusega, kui mobilisatsioon kuulutatakse välja enne sõjaseisukorra väljakuulutamist. Vabariigi Valitsus võib lähtuvalt saadavatest ohuhinnangutest vähendada või suurendada juba kokku kutsutud üksuste arvu. Riigi ja elanikkonna toimetuleku eest lasub vastutus Vabariigi Valitsusel, kellel on ka õigus jaotada vahendeid ülesannete täitmiseks.

Võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus täpsustatud, et kindlaks määratakse vaid sõjalises tegevuses osalevad Kaitseväe üksused (**lõige 5**). Mobilisatsiooni eesmärk on suurendada Kaitseväe koosseisu reservis olevate isikute tegevteenistusse kutsumise kaudu. Reservis olevaid isikuid saab nimetada vaid Kaitseväe sõjaaja koosseisus olevas üksuses ettenähtud ametikohale ehk sõjaaja ametikohale.

§ 28. Demobilisatsiooni väljakuulutamine

Demobilisatsiooni käigus toimub mobilisatsioonile vastupidine tegevus.

Lõige 1 sätestab demobilisatsiooni väljakuulutamise.

Vastavalt PSi §-le 128 kuulutab mobilisatsiooni välja Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Vabariigi Presidendi ettepanekul on tasakaalustav roll mobilisatsiooni jätkumist puudutavate poliitiliste seisukohtade vahel, sest võib eeldada, et president on ära kuulanud ettepaneku tegemisel erinevad seisukohad mobilisatsiooni jätkumise vajaduse kohta. Eelnõu kohaselt ei saa mobilisatsioon ja demobilisatsioon kehtida samal ajal ning demobilisatsiooni väljakuulutamine lõpetab mobilisatsiooni.

Eelnõu **lõigete 2 ja 3** kohaselt on demobilisatsioon tegevuste kogum, mille tulemusena viiakse Kaitsevägi mobilisatsioonieelsesesse valmisolekusse ehk sõjaaegne koosseis asendub rahuaegse koosseisuga. Demobilisatsiooni ajal vabastatakse mobilisatsiooni kestel sõjaaja ülesannete täitmisele asunud kaitseväekohustuslane tegevteenistusest või ta hakkab täitma selle rahuaaja ametikoha ülesandeid, millele ta on nimetatud enne sõjaaja ametikoha ülesannete täitmiselt vabastamist. Sarnaselt mobilisatsiooniga on demobilisatsioon ajavahemik selle väljakuulutamisest kuni lõppemiseni. Sarnaselt mobilisatsioonile keskendutakse eelnõus demobilisatsiooni juures vaid Kaitseväge ning muud institutsioonid on tegevad vaid vajaduse korral Kaitseväge toetamisel.

Lõike 4 kohaselt lõpetab demobilisatsioon mobilisatsiooni.

Lõike 5 kohaselt otsustab Riigikogu demobilisatsiooni kestuse. Demobilisatsiooni väljakuulutamisega antakse sõnum, et Kaitsevägi peab mobilisatsiooniga kaasnenud valmisolekut sõjaliseks tegevuseks või sõjalises tegevuses osalemist ulatuslikumalt piirama. Seega demobilisatsioon toimub olukorras, kus Kaitseväge juhataja peab hindama tema kasutuses olevaid vahendeid ja isikkoosseisu kaasamise vajadust, mistõttu nähakse eelnõus ette, et demobilisatsiooni väljakuulutamisel otsustab Riigikogu ka, kui kiiresti Kaitsevägi peab demobilisatsiooniga lõpule jõudma. Riigikogu ettenähtud tähtaja ulatuses võib Kaitseväge juhataja lähtuvalt ohuhinnangust piirata teatud väljaõppe saanud isikute demobiliseerimise kiirust või näha ette nende demobiliseerimine viimases etapis.

4. jagu

Kriisiolukorraga seotud otsuste jõustumine ja avaldamine ning teavitamiskohustus

§ 29. Kriisiolukorraga seotud otsuste jõustumine ja avaldamine

Paragrahvis 29 sätestatakse õigusaktide avaldamine kriisiolukorra ajal.

Paragrahv näeb ette, et Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra kehtestamise ja selle lõpetamise ning Riigikogu riigikaitseliku kriisiolukorra kehtestamise heakskiitmise ja heakskiidu lõpetamise otsus, Riigikogu erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamise otsus, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise otsus, Vabariigi Presidendi sõjaseisukorra ning mobilisatsiooni väljakuulutamise otsus jõustub allakirjutamisel, kui otsuses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Otsus avaldatakse muutmata kujul üleriigilise levikuga

massiteabevahendis viivitamata ja hiljemalt selle avaldamiseks esitamisele järgneval päeval Riigi Teatajas.

VVSi § 30 lõike 5 üldreegel näeb ette, et Vabariigi Valitsuse korraldus jõustub allakirjutamisest, kui korralduses ei sätestata hilisemat tähtpäeva, või korraldus tuleb teatavaks teha vastavalt haldusmenetluse seadusele.

Eelnõu kohaselt jõustub Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra ja selle lõpetamise otsus vastavalt eeltoodud üldreeglile. Kriisiolukorra otsusega tuvastatakse faktiline olukord. Otsusega ei piirata vahetult isikule kuuluvaid subjektiivseid õigusi. Isiku subjektiivsete õiguste piiramine on abstraktne võimalus, mis võib, kuid ei pruugi realiseeruda isiku suhtes antava haldusaktiga. Olenemata sellest, kas kriisiolukorra otsust käsitada tuvastava eelhaldusaktina või mitte, sätestatakse eelnõus, et igal juhul jõustub valitsuse otsus selle allkirjastamisel, kui aktis endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Vabariigi Valitsuse otsuse jõustumine ei ole seotud selle avaldamise või teatavaks tegemisega.

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 112¹ järgi jõustub Riigikogu otsus allakirjutamisega, kui otsuses eneses ei sätestata teist tähtaega. Vabariigi Presidendi otsused jõustuvad Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 18 lõike 4 kohaselt nende allakirjutamisega, kui nendes enestes ei nähta ette teist tähtaega. Säte kordab sisuliselt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning Vabariigi Presidendi töökorra seadust, kuid õigusselguse huvides rõhutatakse lõikes 1 kõigi kriisiolukorda puudutavate otsuste jõustumise ühetaolisust.

Eelnimetatud otsused avaldatakse viivitamata ja muutmata kujul üleriigilise levikuga massiteabevahendites ja hiljemalt akti esitamisele järgneval päeval Riigi Teatajas. Eelnõu ja Riigi Teataja seaduse muudatusega säilitatakse otsuste Riigi Teatajas avaldamise erisused.

Õigusaktide avaldamine lisaks Riigi Teatajale ka massiteabevahendis võimaldab õigusakti kiiresti teatavaks teha võimalikult laiale ringile isikutele, keda õigusakt võib puudutada (vt ka eelnõu § 50 selgitust, mis sätestab teadete ja õigusaktide avaldamise kohustuse massiteabevahendi valdajale, elektroonilise side ettevõtjale või muule isikule).

Massiteabevahendit ei ole õigusaktides defineeritud. Kõige lihtsamalt öelduna on massiteabevahend selline kanal, portaal või muu selline, mille kaudu on võimalik paljusid inimesi korraga teavitada. Massiteabevahend on näiteks trükiajakirjandus, laiemalt kasutatav uudiseportaal, raadio- ja telekanal, mis on avalikkusele kättesaadav, sotsiaalmeedia ning internetiportaalid jne. Kohtupraktikas on massiteabevahendiks loetud nt Delfi internetiportali.²⁹ Massiteabevahendiks võib olla iga internetiportaal, millel on piisavalt lai lugejaskond, et seda saaks käsitada massiteabevahendina. Massiteabevahendite kaudu on võimalik operatiivselt esitada vajalik teave kogu elanikkonnale või selle osale. Seetõttu on sätestatud massiteabevahendi valdaja kohustus avaldada muutmata kujul ja tasuta paragrahvis nimetatud asutuste ja isikute teated.

§ 30. Rahvusvaheliste organisatsioonide, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamine

Paragrahvis 30 sätestatakse rahvusvaheliste organisatsioonide, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamine.

²⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 22. oktoobri 2007. a otsus tsiviilasjas nr 2-06-9067/8.

Lõike 1 kohaselt korraldab kriisiolukorra ajal rahvusvahelise lepinguga võetud kohustusest kõrvalekaldumisel rahvusvahelises lepingus sätestatud isikute teavitamise Välisministeerium. Säte on kooskõlas rahvusvahelise õiguse ja tavaga ning välissuhtlemisseaduse (edaspidi *VäSS*) ning selles sätestatud Välisministeeriumi pädevusega. Välisministeeriumi pädevuses on mh välislepingut puudutavate lepingukirjade edastamine välislepingu hoiulevõtjale (*VäSSi* § 21 lõige 6) ning hoiulevõtja teavitamine välislepingu peatamisest (*VäSSi* § 23 lõige 3), denonsseerimisest, lõpetamisest või sellest taganemisest (*VäSSi* § 27 lõige 3). Samuti toimub diplomaatiline suhtlemine ja diplomaatiline kirjavahetus üldjuhul rahvusvahelise organisatsiooniga Välisministeeriumi kaudu. Riigisiseses otsustusprotsessis, mis eelneb rahvusvahelisele teavitamisele, tuleb kaasata asjakohased ministeeriumid ning Vabariigi Valitsus annab eelnevalt heakskiidu plaanitud teavitustele (nt kabinetinõupidamisel).

Selle sättega on kaetud nii rahvusvahelises lepingus ettenähtud põhiõiguste ja -vabaduste kaitse kohustustest kõrvalekaldumise juhtudest teavitamine kui ka ÜRO põhikirja artikli 51 meetmetest informeerimine. Esimesel juhul on tegemist Välisministeeriumi teavitusülesandega tulenevalt *VäSSi* § 23 lõikest 3 ning teisel juhul välislepingu täitmise pädevusega vastavalt *VäSSi* § 23 lõikele 1. Juhinduvalt *VäSSi* § 23 lõikest 1 tagab välislepingu täitmise Vabariigi Valitsus või selleks volitatud valitsusasutus. Seega on sätte eesmärk määrata riigisiselt seaduse tasandil kindlaks, kes täidab rahvusvahelist teavitamiskohustust, et vältida rahvusvahelisel tasandil Eesti huvide kahjustamist.

Euroopa iniõiguste konventsiooni (edaspidi *EIÕK*) artikli 15 lõike 1 kohaselt võib riik taganeda rahva eluvõimet ähvardavas olukorras konventsiooniga võetud kohustustest ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikud. Artikli 15 kolmanda lõigu kohaselt on lepinguosalistel kohustus teavitada Euroopa Nõukogu hädaolukorrast, selle põhjustest ning selle raames võetud abinõudest (meetmetest), kui olukorra raames taganetakse *EIÕK*iga võetud kohustustest.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (edaspidi *KPÕRP*) artikli 4 lõige 1 sätestab sarnaselt *EIÕK*i artikliga 15 õiguse taganeda paktiga võetud kohustustest, kui olukord on sedavõrd terav, et ähvardab rahva elukäiku. Sama paragrahvi lõige 3 paneb kohustuse, et ÜRO kaudu teavitatakse paktiga liitunud riike rakendatud abinõudest, mis toovad kaasa *KPÕRP*i kohustuste derogatsiooni.

*EIÕK*i artiklit 15 ja *KPÕRP*i artiklit 4 ei kohaldata automaatselt, vaid nende aktiveerimiseks on vaja riigil teha teavitamistoiminguid. Nendest lepingutest kõrvalekaldumisest teavitamine on eelkõige vajalik, et välistada Eesti rahvusvahelisõiguslik vastutus sammude eest, mis on astunud kriisiolukordade lahendamiseks. Teavitamine ei peata põhiseadusest tulenevate riigisiseste põhiõiguste ja -vabaduste kehtivust. Teavitamine on vajalik, kui riigisiseste meetmete kehtestamisel jõutakse veendumusele, et need väljuvad *EIÕK*i või *KPÕRP*iga tavapäraselt lubatavate piirangute raamidest. Euroopa Nõukogu soovib vältida teavitusi, mille sõnastus jätab mulje, et teade lepingu täitmise ajutise peatamise kohta on esitatud „igaks juhuks“ (vt riikide praktika ülevaadet *EIÕK*i artikli 15 rakendamisel, punkt 82). *EIÕK*i artikli 15 alusel tehtav teavitus tuleks saata arvestusega, et see jõustub kättesaamisel Euroopa Nõukogu sekretariaadis (vt ka riikide praktika ülevaadet *EIÕK*i artikli 15 rakendamisel, punkt 21). *EIÕK*i alusel esitatud teavituse kehtivuse ja lubatavuse üle jääb lõplikult otsustajaks EIK (vt ülevaadet kohtupraktikast). Kuna teavitamist vajavad põhiõiguste väga intensiivsed piirangud, on teavitamise riigisisesse otsustusprotsessi kaasatud Vabariigi Valitsus, kes annab oma eelneva heakskiidu kavandatavale teavitusele kabinetinõupidamisel (vt ka riikide praktika

ülevaadet EIÕKi artikli 15 rakendamisel, lk 8–13). Eelnõu võtab seega arvesse kogemusi COVID-pandeemia ajal 20. märtsil 2020 Välisministeeriumi noodiga EIÕKi artikli 15 ja KPÕRPI artikli 4 alusel esitatud teavituse sõnastamise (*measures may involve a derogation from certain obligations*) ja menetlemisega, kui teavitamise otsustamiseks konsulteeris Välisministeerium Riigikantselei ja Õiguskantsleri Kantseleiga.

ÜRO põhikirja artikli 51 kohaselt tuleb meetmetest, mis organisatsiooni liikmed on võtnud enesekaitseõiguse rakendamiseks, teavitada viivitamata ÜRO Julgeolekunõukogu.

Rahvusvahelisest õigusest tulenevad teavituskohustused rakenduvad Eesti puhul eelkõige olukorras, kus PSi mõttes kuulutatakse välja erakorraline seisukord või sõjaseisukord ning kohaldatakse PSi § 130 alusel kehtestatud põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid.

Kehtivas õiguskorras puudub täpne regulatsioon, mis käsitleks ÜRO põhikirja artiklist 51, EIÕKi artiklist 15 ning KPÕRPI artiklist 4 tulenevate teavituskohustuste täitmist. Kehtivad RiKS ja ErSS viitavad kaudselt üksnes EIÕKi artiklile 15 ja KPÕRPI artiklile 4, mitte aga ÜRO põhikirjale. RiKSi § 19 lõikes 3 ja ErSSi § 4 lõikes 11 on sätestatud, et sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal võib isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel kalduda kõrvale inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustustest, kui see on lubatud välislepingus ja piirangud on kooskõlas muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Samas ei ole täpsustatud, kas nendes olukordades rakendub kohustus teavitada rahvusvahelisi organisatsioone. RiKSi seletuskirja kohaselt on Välisministeerium see, kes on kohustatud teavitama kasutusele võetud meetmetest välislepingu hoiulevõtjat. Välisministeeriumi kohustuse aluseks on VāSSi § 23 lõige 3, mille kohaselt otsustab välislepingu peatamise Vabariigi Valitsus ning Välisministeerium teatab sellest teisele lepingupoolele või hoiulevõtjale. Välislepingus sätestatud õiguste ulatuslikuma piiramisega ei peatata aga kogu välislepingu õiguslikku jõudu. Välislepingus ettenähtud kohustuste täitmise peatamine on pigem üks välislepingu peatamise erivorme. Analoogilist teavitamiskorda tuleb rakendada ka ÜRO põhikirja artikli 51 meetmetest informeerimisel. ÜRO põhikirja artikli 51 alusel võetud meetmetest teavitamine ei ole välislepingu peatamine, vaid selle täitmine (VāSSi § 23 lõige 1). Välislepingu täitmise tagab üldjuhul see valitsusasutus, kelle valitsemisalasse leping kuulub. ÜRO põhikirja rakendamise tagamine on Välisministeeriumi valitsemisalas, kuid enesekaitseõiguse teostamise otsustamine on seotud kõrgema täitevvõimu otsusega. Seega õigusselguse tagamiseks ning teavitamistoimingute kiireks tegemiseks pannakse eelnõuga Välisministeeriumile kohustus teavitada ÜRO põhikirja artikli 51 alusel võetud meetmetest ÜROd, teavitades sellest eelnevalt Vabariigi Valitsust.

Lõigetes 2–4 reguleeritakse Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamist juhul, kui Eesti soovib rakendada meetmeid, mis võivad kahjustada ELi siseturu toimimist.

Üldjuhul peab ka erakorralise ja sõjaseisukorra või muu sellise kriisi ajal järgima ELi õigust. Asjaolu, kui Eestis kuulutatakse välja sõjaolukord või erakorraline seisukord, ei tähenda, et Eesti ei peaks enam järgima ELi õiguses sätestatud nõudeid. Siiski võib riigi julgeoleku kaitsmine olla piisav põhjendus selleks, et ELi õigusest kõrvale kalduda. Seda on täpsemalt käsitletud Justiitsministeeriumi tellitud analüüsis, lühikokkuvõttena võib märkida järgmist: ELi aluslepingud (s.o Euroopa Liidu leping ning Euroopa Liidu toimimise leping) eeldavad üldiselt, et ELi õiguse nõudeid järgitakse ka siis, kui riigis on kriisiolukord. See tähendab, et kui Eesti riigi julgeolek on ohus, peab ohu tõrjumisel tegema riik kõik selleks, et kohaldatavad meetmed ei rikuks ELi õigust ega kahjustaks siseturgu. Siiski on selge, et praktikas võib olla vaja rakendada ka selliseid meetmeid, mis siseturgu kahjustavad. Näiteks piirata mingite kaupade

kättesaadavust, kehtestada piirikontrolle, kehtestada tavapärasest erinevaid nõudeid teenuseosutajatele jne. ELi õigusest kõrvalekaldumist võib liikmesriik põhimõtteliselt õigustada sellega, et tal on vaja tagada avalik kord või riiklik julgeolek. Selleks on kaks võimalust: ELi õigusest kõrvalekaldumist on reguleeritud ELi teiseses õiguses või liikmesriik tugineb otse aluslepingutele.

Esimene võimalus tähendab seda, et ELi direktiivis või määruses, mis konkreetset küsimust reguleerib, on reguleeritud muu hulgas seda, 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 seda reguleeritud audiovisuaalsete meediateenuste puhul, kus direktiivis sätestatakse üldine nõue, et liikmesriik peab tagama teistest liikmesriikidest pärinevate audiovisuaalmeedia teenuste vastuvõtmise vabaduse, kuid liikmesriik võib rakendada seda piiravaid meetmeid siis, kui see on vajalik avaliku julgeoleku tagamiseks.

Teine võimalus tähendab seda, et liikmesriik õigustab ELi õigusest kõrvalekaldumist, tuginedes otse mingile aluslepingu sättele. Näiteks võib liikmesriik kehtestada impordipiiranguid, kui see on vajalik julgeoleku tagamiseks, ning õigustada seda, tuginedes Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi *ELTL*) artiklile 36. Aluslepingutes leiab veel sätteid, kus käsitletakse nõuetest kõrvalekaldumist juhul, kui see on vajalik riigi julgeoleku tagamiseks. Lisaks võib tugineda ka *ELTLi* artiklile 4, kus sätestatakse üldine ELi ning liikmesriikide pädevuse jaotus. Viidatud artikli lõike 2 järgi austab EL riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist ning riigi julgeolek on liikmesriikide ainuvastutuses. Seda artiklit võib tõlgendada nii, et liikmesriik võib kehtestada erandeid oma julgeoleku tagamiseks, sest riigi julgeoleku tagamine on liikmesriikide ülesanne. Siiski peab selliste erandite kehtestamisel jälgima, et need oleksid proportsionaalsed ega põhjustaks meelevaldset ebavõrdset kohtlemist.

Kui liikmesriik soovib rakendada meetmeid, mis lähevad vastuollu ELi õigusega (tuginedes seejuures kas teiseses õiguses või aluslepingutes sätestatud alusele), ning sellised meetmed võivad kahjustada siseturu toimimist, peab *ELTLi* 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 sõjaohu 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 eraldi, vaid kasutades ELi institutsioone. Selleks sobiv institutsioon on ELi nõukogu.

Lisaks on *ELTLi* artikli 348 esimeses lauses sätestatud:

„Kui artiklites 346 ja 347 märgitud asjaoludel võetud meetmetest tulenevalt kahjustatakse konkurentsitingimusi siseturus, siis uurib komisjon koos asjaomase riigiga, kuidas nimetatud meetmed viia vastavusse aluslepingutes sätestatud eeskirjadega.“

Sellest artiklist järeldub, et lisaks nõukogule on vaja teavitada ka Euroopa Komisjoni, sest artikli rakendamise eelduseks on see, et komisjon on asjaoludest teadlik.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse lõikes 2, et kui kriisiolukorra ajal on vaja rakendada meetmeid, mis võivad kahjustada siseturu toimimist ELTLi artikli 347 tähenduses, teavitatakse Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni sellistest meetmetest enne nende rakendamist. Meetmed, mis võivad kahjustada siseturu toimimist, võivad olla väga erinevad, sest siseturg on ELi õiguses väga lai mõiste. Siseturg põhineb neljal vabadusel: kaupade, kapitali, teenuste ja inimeste vaba liikumine. Nende vabaduste tagamiseks on EL kehtestanud väga palju õigusakte väga erinevates valdkondades. Näiteks on siseturu loomiseks kehtestatud kõik standarditega seotud nõuded, töötajate kaitse nõuded, ohutusnõuded, finantssektorile kehtivad nõuded, keskkonnakaitse nõuded jne. Seega võib suure osa ELi pädevuses olevatest valdkondadest lugeda seotuks siseturu tagamisega. Näiteks isegi õigusriigi põhimõtte järgimine on seotud siseturu tagamisega, sest ettevõtetel ja töötajatel peab olema võimalik oma õigusi kaitsta igas liikmesriigis. See tähendab omakorda, et kui Eesti kehtestatud meede läheb vastuollu ELi nõudega, peab igal juhul hindama, kas see võib kahjustada ka siseturu toimimist, sest on suur tõenäosus, et meetmel on kokkupuude siseturuga.

Oluline on ka see, et teavitama peaks üldjuhul enne seda, kui Eesti selliseid meetmeid rakendab. Sel juhul on võimalik ELTLi 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.

Kuigi on ebatõenäoline, et Euroopa Komisjon alustaks rikkumismenetlust Eesti suhtes sellises olukorras, kus ohus on Eesti riigi julgeolek või põhiseadusliku korra püsimine, on siiski oluline läbi mõelda, kuidas tuleb käituda siis, kui Eesti peab rakendama meetmeid, mis lähevad vastuollu ELi õigusega. Selle raames on ka oluline kindlaks määrata, kes sellise teavitamise eest vastutab.

Lõike 3 järgi korraldab nii Euroopa Komisjoni kui ELi nõukogu teavitamist valdkonna eest vastutav minister. Selline reegel järgib praegust detsentraliseeritud suhtlemiskorda, kus iga ministeerium suhtleb ELiga oma valdkonnas ise. Teavitamiseks kasutatakse tavapäraseid mooduseid, näiteks saadetakse ministri nimel ametlik kiri komisjonile ja nõukogule.

Lõike sõnastamisel kaaluti ka seda, kas minister peaks enne teavitamist konsulteerima ka Vabariigi Valitsusega. Eelnõusse seda nõuet ei lisatud ennekõike põhjusel, et kõnealuse meetme kohaldamiseks peab olema õiguslik alus. See tähendab, et Riigikogu on juba seaduse kehtestamisel otsustanud, et selline ELi õigusest kõrvalekaldumine peab olema võimalik. Meetme rakendamist reguleerivas õigusaktis peavad olema sätestatud ka tingimused, kuidas meedet rakendatakse, näiteks kas selleks on vajalik Vabariigi Valitsuse nõusolek või mitte. Meetmest teavitamine on vaid protseduuriline samm, mitte sisuline otsus – sisuline otsus ELi õigusest kõrvale kalduda (mis võiks teoreetiliselt vajada teatud juhtudel ka Vabariigi Valitsuses arutamist ja otsustamist) tehakse meetme rakendamisel. Seetõttu ei ole teavitamist vaja eraldi valitsuses arutada.

Lõike 4 järgi ei kohaldata kommenteeritavas paragrahvis sätestatud siis, kui ELi või Eesti õiguses on ELi nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamist reguleeritud käesolevast eelnõust erinevalt. Selline välistus on oluline, sest kuigi ELTLi 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 eraldi 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 erinevalt. Ka Eesti riigisisest õigusest leiab selliseid erisätteid. Näiteks 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 ELi või Eesti õiguses on teavitamist reguleeritud erinevalt, tuleb lähtuda ELi õigusaktidest ja mitte käesolevast eelnõust.

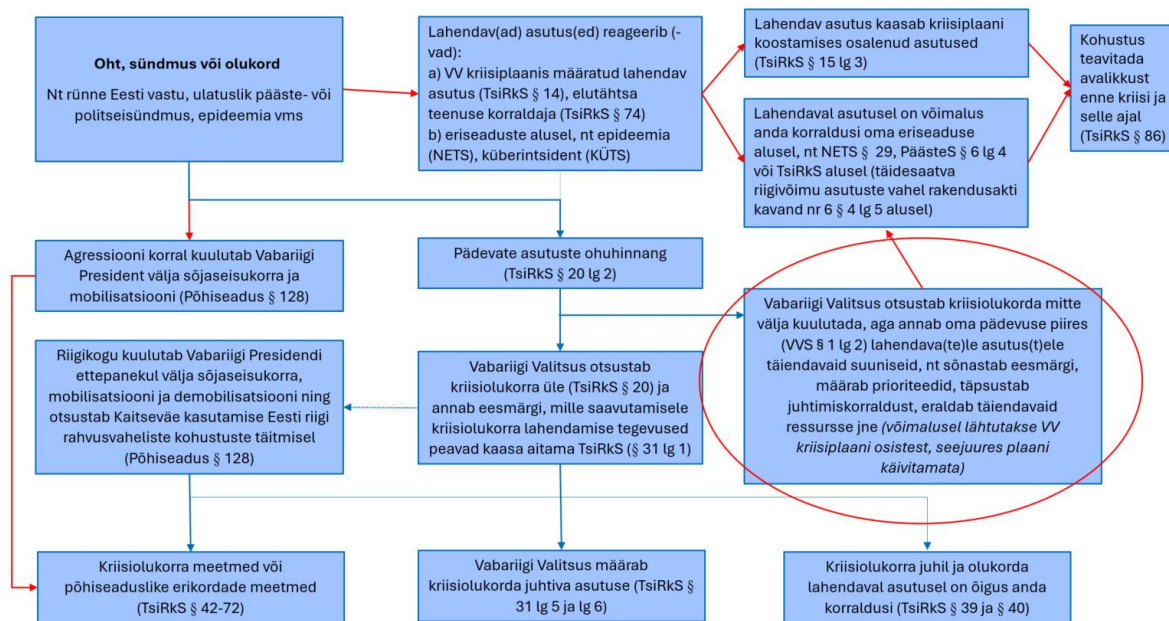
5. jagu

Kriisiolukorra lahendamine

§ 31. Kriisiolukorra lahendamise juhtimine

Paragrahv 31 sätestab kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö. Kõikide kriisiolukordade lahendamisel rakendatakse ühtseid lähtealused, mille kohaselt on Vabariigi Valitsusel ja peaministril keskne roll tagada kriisiolukorra eesmärgipärane juhtimine ning kaasata vajaduse korral terve ühiskond kriisiolukorra lahendamisse, seejuures erikordade rakendamisel. PSi § 93 kohaselt esindab peaminister Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust. Peaminister on ennekõike valitsuse poliitika sisuline juht, kelle oluline ülesanne on hoida valitsust koos ja tagada tema töövõime.³⁰ Peaministri erilise rolli rõhutamine on oluline, kuna mis tahes kriisi korral, sealhulgas riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral, peab ta tagama valitsuse usaldusväärsuse, töövõime, valitsusliikmete koordineeritud tegevuse ja sõnumisulguse. Minister ja ministeerium vastutavad kriisiolukorra ajal endiselt oma vastutusala eest (vastavalt VVSile). Kriisiolukorra ajal suureneb peaministri kui kriisiolukorra juhi otsustusõigus. Samuti on Vabariigi Valitsusel kui kollegiaalorganil eelnõu kohaselt suuremad volitused kriisiolukorra lahendamisel (nt teatud meetmete otsustamisel). Sellele lisandub Riigikantselei koordineeriv roll peaministri ja valitsuse toetuseks ministeeriumide üleste teemade lahendamisel.

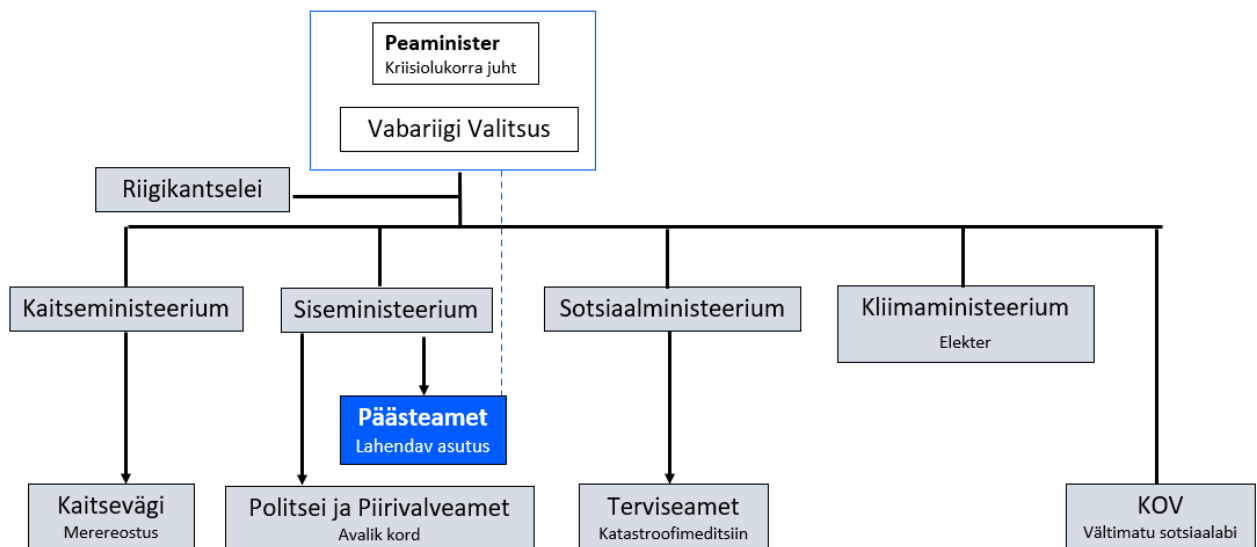
³⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 93 kommentaarid, punkt 1. <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&p=93>



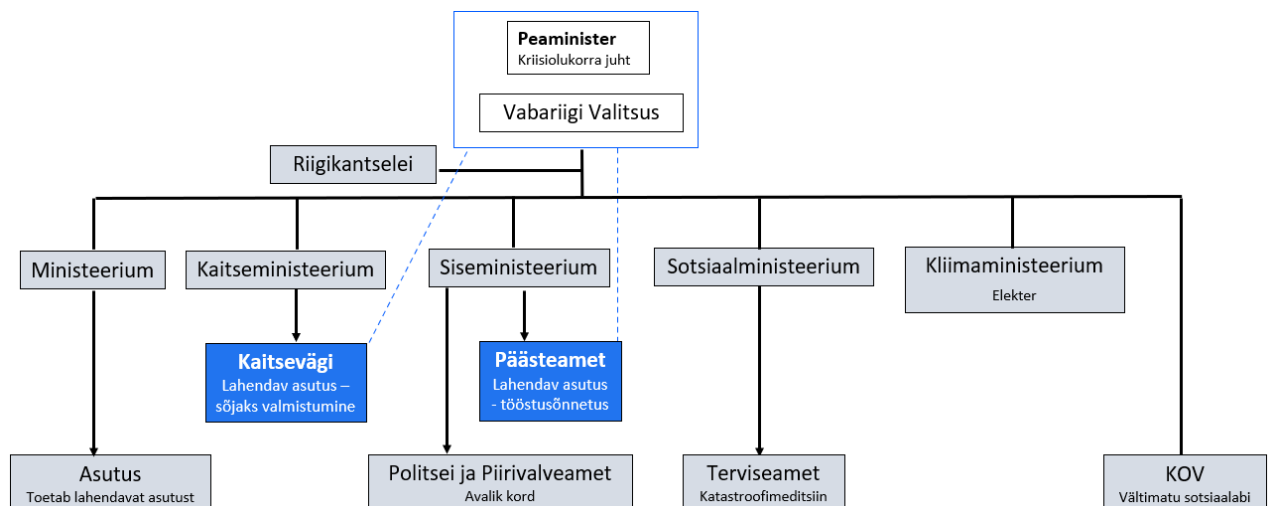
Joonis 8. Kriisiolukorra väljakuulutamine ja lahendamise juhtimine

Lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse ülesanne sõnastada kriisiolukorra lahendamisel eesmärk, mille saavutamisele kriisiolukorra lahendamise tegevused peavad kaasa aitama. Näiteks võiks 2022. aastal julgeolekukeskkonna muutumisest tuleneva kriisiolukorra lahendamise üks riigi eesmärkidest olla „Tagada ühiskonna toimetulek Venemaa Ukraina-vastase sõjategevuse mõjudega, sealhulgas tagada vajalik riiklik ja ühiskondlik toetus Eestisse jõudnud Ukraina sõjapõgenikele“. Eelnõu kohaselt muudab Vabariigi Valitsuse kollegiaalne tegevus kriisiolukorra lahendamise eesmärgipõhiseks ja süsteemseks. Riigi eesmärk kriisiolukorra lahendamisel annab nii peaministrile, ministritele kui ka teistele osalistele strateegilise suuna ja selguse, mida püütakse saavutada ning kuhu tahetakse ühise tegutsemise ja koostöö tulemusel välja jõuda. See tagab, et eri tasandite, valdkondade ja osaliste tegevused on omavahel seotud üheks tervikuks, keskselt juhitud ja aitavad kaasa riigi eesmärgi saavutamisele. Kriisiolukorra lahendamisel eesmärgi sõnastamisel saab Vabariigi Valitsus lähtuda §-s 14 nimetatud valitsuse kriisiplaanis esitatud valitsuse eesmärgist. Kokkuvõtvalt lepatakse just Vabariigi Valitsuses sisuliselt kokku, mida tehakse kriisiolukorra lahendamiseks, ning tagatakse valitsuse liikmete kaudu kõigi valdkondade juhtimine kriisiolukorra lahendamisel, sh mõjudega tegelemisel.

Vabariigi Valitsusel on oluline roll kriisiolukorra kehtestamisel otsustada, kas tegemist on riigikaitseliku kriisiga või tsiviilkriisiga. Kuna riigikaitsealine kriis ohustab Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda, annab PS suuremad õigused sellele ohule reageerimisel, ning eelnõu kohaselt on sellistele sündmustele reageerimiseks ja nende tõkestamiseks ette nähtud võimalus kasutada intensiivsemaid meetmeid kui tsiviilkriisis. Riigikaitseliku kriisiolukorra otsustamisel saab valitsus määrata, kas kriisi lahendamisel on fookuses sisejulgeoleku tagamine või pigem valmistumine relvastatud rünnakuks.



Joonis 9. Kriisiolukorra lahendamise juhtimine tööstusõnnetusest tuleneva eriolukorra puhul. Sinine katkendlik joon tähistab eelnõu § 39 lõikes 2 sätestatud erandit.



Joonis 10. Kriisiolukorra lahendamise juhtimine tööstusõnnetusest tuleneva eriolukorra puhul, kui samal ajal on oht riigikaitseks kriisiks. Sinine katkendlik joon tähistab eelnõu § 39 lõikes 2 sätestatud erandit.

Lõigete 2 ja 3 järgi on peaminister kriisiolukorra juht, sealjuures eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise korral. Tema ülesanne on tagada Vabariigi Valitsuse tegevuse ühtsus ja koordineeritus. Lisaks näeb eelnõu ette peaministrile võimaluse sekkuda kriisiolukorra lahendamisse § 39 lõigetes 1 ja 2 sätestatud võimaluste kaudu.

See annab peaministrile ülesande ja eripädevuse kriisiolukorra keskse juhina tavapärasest jõulisemalt juhtida Vabariigi Valitsuse tegevust kriisiolukorra lahendamisel. Kui tavapäraselt suunavad ministrid ise oma valitsemis- ja vastutusala tegevusi ja korraldavad nende elluviimist, siis kriisiolukorra ajal peavad nad olema valmis täitma peaministri korraldusi kriisiolukorra lahendamiseks ministri vastutusvaldkonnas ehk arvestama peaministri suuremate juhtimisvõimetustega. Peaministri suuremad juhtimisvõimetused on seotud olukordadega, kus kriisi

lahendamine toppab ning minister või asutused ei reageeri või ei tee teatud tegevusi, kas koordineerimatusest või muudel põhjustel. Ülesannete jäävusest tulenevalt ei ole peaministril õigust sekkuda ministri vastutusvaldkonda ja asutuste tegevusse iga päev ja ilma põhjusega. Eelnõu § 39 lõige 2 näeb ette kitsendavad tingimused: korraldus on õiguspärase, kui kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Kui juhtub, et kriisi ajal annab asutusele korralduse nii peaminister kui ka minister, siis tuleb lähtuda kõrgemalseisva institutsiooni korraldustest.

Seejuures säilib ministril ja tema ministeeriumil ülesanne tagada oma valitsemis- ja vastutusala tegevuse ühtsus ja koordineeritus kriisiolukorra lahendamisel, see tähendab nii valitsemisala kui ka vastutusvaldkonda tervikuna, st hõlmates vajaduse korral ka riigi osalusega ettevõtete, erasektori ja kolmanda sektori tegevuste suunamist kriisiolukorra ajal. Peaministril lasub pädevus sõnastada strateegilised tegevused, mida kriisiolukorra lahendamise eesmärgi saavutamiseks tehakse. Samuti on peaministri ülesanne tagada keskne juhtimine ühtse koordineerimise ja kooskõlastatud tegevuste kaudu, nii et ministrid, asutused ja isikud täidaks kriisiolukorra lahendamiseks neile pandud ülesandeid. Peamine vastutus kriisiolukorra lahendamise eest lasub peaministril, selleks on talle ette nähtud kriisiolukorra keskse juhina teave ja võimalused kriisiolukorra lahendamise strateegiliseks juhtimiseks.

Vabariigi Valitsuse kollegiaalse valitsemise printsiibist lähtuvalt peavad peaministri otsused toetuma valitsuse otsustele, kui valitsus on konkreetsetes küsimustes kollegiaalselt seisukoha kujundanud. Küsimustes, kus valitsus ei ole kujundanud ühtset seisukohta, seavad peaministri otsustuspädevusele piirid PS ja seadused. Peaminister võtab kriisiolukorra lahendamise eest poliitilise vastutuse. Ühtse koordineerimise ja kooskõlastatud tegevuste kaudu tagab peaminister, et ministrid, asutused ja isikud täidavad kriisiolukorra lahendamiseks neile pandud ülesandeid. Peaministri kätte koondub kogu teave erinevatest asutustest ja isikutelt ning temal kui valitsuse juhil peavad olema vahendid ja võimalused olukorra lahendamise strateegiliseks juhtimiseks.

Vabariigi Valitsust ja peaministrit teenindab ja toetab nende funktsioonide täitmisel Riigikantselei. Riigikantselei ülesanne on juhtida riigi julgeolekuolukorra analüüsimist ja hindamist, samuti täpsustab eelnõu Riigikantselei rolli kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel (vt eelnõu §-de 8 ja 32 seletusi, lisaks VVS-i muudatused eelnõu §-s 265). Riigikantselei nõustab peaministrit riigi julgeolekut, riigikaitset ja tsiviilkriise puudutavates küsimustes, samuti korraldab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni tööd.

Riigikaitse strateegiliste küsimuste otsustustasandil on pädevus ja volitused jaotatud Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Vabariigi Presidendi vahel. Selleks et riigi struktuurid suudaksid julgeolekut ähvardava ohu eskaleerumisele paindlikult ja kiiresti reageerida, on peamine eesmärk kujundada kõikide suure mõjuga kriiside juhtimissüsteem ja struktuur võimalikult sarnaseks. Selle eeldus on, et tavaolukorras riigi juhtimiskorraldus, sealhulgas alluvussuhted ja haldusesisene koostöö, toimib ja on selge. Kui Eesti otsene riigihaldus on reguleeritud VVS-is, siis kaudse riigihaldusega seonduv on reguleeritud halduskoostöö seaduses (edaspidi *HKTS*) ning paljudes teistes õigusaktides. Kõik need kokku aga moodustavad riigi halduskorralduse. Eelnõu koostamisel ning erijuhtimispädevuste ja -volituste sätestamisel on lähtutud praegu kehtivast valitsemis- ja halduskorralduse süsteemist.

Kehtiva õiguse kohaselt tekivad Vabariigi Valitsusel, ministritel ja teistel täidesaatva riigivõimu asutustel ning avaliku võimu volitusi täitvatel isikutel erinevate sündmuste lahendamisel erinevad pädevused ja volitused, mis teatud ulatuses kattuvad või on üksteisega

vastuolus. Lisaks võib erinevate seisundite või erikordade samaaegsel kehtimisel ühe ja sama riigiorgani pädevus paljuki erineda (vt täpsemalt lisa 4). Eelnõuga täpsustatakse pädevuse jaotust ja volitusi eelkõige strateegilisel ja operatiivsel juhtimistasandil selliselt, et oleks selge, kes ja millistes küsimustes ning kellele allub. Eelnõuga korrastatakse ja ühtlustatakse kõigi kriisiolukordade juhtimiskorraldust.

PSist lähtuvalt on Riigikogul seadusandlik võim ja ülesanne luua alused riigivõimu teostamiseks. Riigikogu täidab ka legitimeerivat funktsiooni, valides Vabariigi Presidenti (PSi § 65 punktid 7, 8 ja 9) ning tehes kontrolli riigiorganite, iseäranis Vabariigi Valitsuse tegevuse üle. Vabariigi President on Eesti Vabariigi riigipea (PSi § 77) ja riigikaitse kõrgeim juht (PSi § 127 lõige 1). Presidendi roll riigikaitse kõrgeima juhina on sümboolne, tseremoniaalne ning tasakaalustav. Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu (PSi § 86). Talle kuulub koordineerimis- ja järelevalvefunktsioon täidesaatva riigivõimu asutuste üle, samuti viib ta ellu riigi sise- ja välispoliitikat ning osaleb selle kujundamises seaduseelnõude esitamise kaudu. PSi §-st 86 ning § 87 punktidest 1, 2 ja 9 tuleneb, et Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu ka riigikaitse valdkonnas.

PSis puuduvad sätted, mis reguleeriksid riigi juhtimiskorraldust kriisiolukordades, sh nende lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lahendamist. Seadusandjal on avarad võimalused juhtimiskorralduse sätestamisel, millele seavad raamid põhiseaduse alusprintsiibid. Olukorras, kus riigi eksistents, julgeolek, turvalisus, ühiskonna toimimine ning inimeste elu ja tervis on ohustatud, on lisaks tavapärastele rahuaegsetele pädevustele ja volitustele vaja täiendavaid pädevusi ja volitusi nii Vabariigi Valitsusele, peaministrile kui ka lahendavatele asutustele. Kriisiolukorra lahendamine nõuab võimu kontsentratsiooni ja juhtimise muudatusi.

Täidesaatva riigivõimu asutused on Eesti avaliku halduse organisatsioonis hierarhiliselt. Alluvuspõhimõtte väljendub haldusekandja sisemises ülesehituses. Oma olemuselt on alluvuspõhimõtte tegelikult juhtimisprintsip, st iga kõrgemalseisev asutus juhib oma haldusalas tegutsevaid asutusi ja isikuid ja vastutab nende eest (vt VVSi § 93 lõige 1).

Ministeeriumid ja Riigikantselei on kõrgemad valitsusasutused, mis teostavad täidesaatvat riigivõimu. Riigikantselei ja ministeerium allub vahetult Vabariigi Valitsusele. Ministeeriumile alluvad tema valitsemisalas olevad ametid ja inspeksioonid ning muud riigiasutused (VVSi § 46 lõige 2). Hallatavad riigiasutused on valitsusasutuse haldamisel. Ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste alluvuses on nende kohalikud asutused (iseseisvad regionaalsed üksused). Alluvusest tulenevalt on valitsusasutused aruandekohustuslikud Vabariigi Valitsuse või vastava ministri või riigisekretäri ees, kes suunab ja koordineerib nende tegevust ning teeb nende üle seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet (VVSi § 41 lõige 1). Teenistuslikust alluvusest tuleneva teenistusliku järelevalve käigus tehakse järelevalvet asutuse tegevuse seaduslikkuse (õigusaktidest kinnipidamise kontroll) ja otstarbekuse (eesmärkide saavutamine ja selleks kulunud ressursside kasutus jne) tagamiseks (VVSi § 93 lõige 1). Teenistuslikku järelevalvet iseloomustab otsese sekkumise õigus kõrgemalseisva asutuse või organi poolt. Järelevalve tegija võib teha ettekirjutuse akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks; peatada toimingu sooritamise või akti kehtivuse; tunnistada akti kehtetuks (VVSi § 93 lõige 2). Teenistusliku järelevalve tegemise kohustus on pandud ministrile järgmiselt: minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (VVSi § 95 lõige 1). Minister ise vastutab parlamendi ees nii talle alluva ministeeriumi kui ka ministeeriumi valitsemisala

asutustes toimuva eest. Ameti ja inspeksiooni peadirektor või muu valitsusasutuse juht teeb teenistuslikku järelevalvet ameti ja inspeksiooni või muu valitsusasutuse kohalike asutuste ja nende ametiisikute tegevuse üle ministri määratud ulatuses ja korras (VVS-i § 96 lõige 1). Täidesaatva riigivõimu juhtimiskorraldusest tulenev alluvuskord ja teenistuslik järelevalve tagab poliitilise kontrollimehhanismi kogu täidesaatva riigivõimu üle.

VVS-i § 41 lõikes 4 on sätestatud, et valitsusasutused põhinevad ainujuhtimisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Eeltoodust tuleneb, et kõik valitsusasutuse juhid saavad kehtestada iseseisvalt asutuse ülesannete täitmisega seotud korralduse (teenistuslik korraldus) ning üldjuhul puudub ka kõrgemalseisval asutusel või organil asutuse teenistuslikku juhtimisse sekkumise õigus – seda saab teha üksnes järelevalve käigus, mis saab piirduda õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolliga. Töötaja ja ametnik allub teenistuslikult teenistus- või tööülesannete täitmisel nii vahetule kui ka kõrgemalseisvale juhile (asutuse juht) (ATS-i § 51 lõige 3).

Kriisiolukord nõuab asutuste kiiret koordineeritud koostööd ja mitme valitsusasutuse pädevusse kuuluva haldusülesande täitmist, milleks võib olla vaja anda korraldusi ministeeriumi valitsemisalast või asutuse tegevusvaldkonnast väljapoole.

Kriisiolukorra lahendamise juhtimisel on eelnõus lähtutud põhimõttest, et kriisiolukorra ajal ei tohiks toimuda olemuslikke muudatusi riigi juhtimises. Jätkuvalt on oluline **ülesannete (pädevuste) jäävuse põhimõte**, mille kohaselt täidavad kõik asutused ja isikud oma rahuaegseid ülesandeid (omavad vastavaid pädevusi ja volitusi) ka kriisiolukorra ajal. Kriisiolukorra ajal ei toimu olemuslikke muudatusi võimu teostamise põhimõtetes, lähtutakse **võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibist** (PS-i § 4). Institutsionaalselt ja funktsionaalselt jäävad Vabariigi Valitsus, Riigikogu, Vabariigi President ja kohtud sõltumatult toimivaks. Eelnõuga täpsustatakse Vabariigi Valitsuse, Riigikantselei, peaministri, Päästeameti, KOVi jt rolli kriisiolukorra lahendamisel. Kriisiolukorra volitustega toimub küll võimu kontsentreerumine, kuid regulatsiooni kehtestamisel on arvestatud, et säiliks riigi põhifunktsioonide eraldatus ning riigiorganite vaheline kontroll ja tasakaalustatus, vaba demokraatlik riigivalitsemine ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Kriisiolukorra aluseks olevate ohtude tõrjumine nõuab kõigi põhiseaduslike institutsioonide ja täidesaatva riigivõimu asutuste ühtset ja terviklikku lähenemist.

Lõige 4 sätestab ministeeriumi ülesanded kriisiolukorra lahendamisel. Ministeeriumide ülesanded ja valdkonnad on sätestatud VVS-is, kuid kuna ülesannete jäävusest tulenevalt on ministeeriumil roll kriiside lahendamisel, siis on ministeeriumi ülesanded toodud esile ka käesolevas eelnõus. Eelkõige on selleks tagada valitsemisala tegevuse ühtsus ja teiste ministeeriumidega tegevuste koordineerimine ning toetada oma valdkonnas kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust.

Lõike 5 järgi on kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus kas seaduses või Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis (eelnõu § 14 lõike 1 alusel) määratud valitsusasutus, Eesti Pank, elutähtsa teenuse korraldaja (edaspidi *ETKA*) või tema seaduse alusel määratud asutus või KOVi puhul KOVi määratud KOVi ametiasutus. Näiteks Terviseamet juhib vahetult kriisiolukorra lahendamist pandeemia korral ja Eesti Pank makseteenuse katkemisel, nt KOVi ametiasutus lahendamise eest vastutavaks asutuseks nende teenuste puhul, milles ta on *ETKA* (kaugküttega varustamine, kohalike teede sõidetavuse tagamine, veega varustamine ja kanalisatsioon). Vabariigi Valitsus määrab kriisiolukorra lahendamist vahetult juhtiva asutuse ja tema kriisiülesande kindlaks juba enne kriisiolukorda, seda eelnõu § 14 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis. See võimaldab kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval

asutusel juba enne kriisiolukorda teha vajalikud ettevalmistused ning tagada kriisiülesande täitmine igal ajal. Kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus saab sellega suunata tegevusi kriisiolukorra lahendamiseks oluliste kriisiülesannete täitmiseks, ja seda koostöös kriisiolukorra juhi ja vastava ministri ning ministeeriumiga.

Kriisiolukorra lahendamine eeldab paljude asutuste ja isikute koostööd, mistõttu on oluline kindlaks määrata kriisiolukorra lahendamist vahetult juhtivad asutused, kelle kriisiülesannete täitmisest sõltub vastavate kriisiolukordade lahendamine ja kellel lasub selles põhiraskus. See annab kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele võimaluse keskenduda tegevuses kriisiolukorra lahendamiseks oluliste kriisiülesannete täitmisele koostöös kriisiolukorra juhiga ning teistele osalistele suuna teda vajaduse korral toetada.

Kriisiolukorra juht saab aga ise täiendavalt sekkuda olukorra lahendamisse, kui kriisiolukorra lahendamisega seotud osaliste panus on ebapiisav, andes neile korralduse eelnõu § 39 lõike 2 alusel. Näiteks kui ulatusliku mürgistuse korral juhib Terviseamet vahetult kriisiolukorra lahendamist ja Põllumajandus- ja Toiduamet ei tegele samal ajal ulatusliku mürgistuse põhjustanud toiduainete turult kõrvaldamisega, siis on kriisiolukorra juhil eripädevus anda korraldus Põllumajandus- ja Toiduametile vajalike tegevuste elluviimiseks, kui vastava valdkonna minister ei ole seda ise teinud. Kriisiolukorra juht saab anda nimetatud korraldusi siis, kui talle on eelnevalt teada (kas plaani või kirjalikult fikseeritud kokkulepete alusel) soovitud käitumine. Kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse määramine ja tegevus ei muuda teiste osaliste kohustust ega vastutust teha koostööd, pakkuda üksteisele abi, juhtida kriisiolukorra ajal edasi oma põhitegevusega seotud ülesannete täitmist, sh kriisiülesannete täitmist, kuivõrd säilib ülesannete jäävus ja valdkondlik vastutus ning põhimõte, et ülesanded tuleb lahendada nii madalal või kõrgel tasemel kui vaja.

Lõike 6 alusel on Vabariigi Valitsusel õigus määrata kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, kui seda ei ole määratud seaduses või Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis või kui mitme asutuse vastutusvaldkond kattub. See on vajalik vastutuse määramiseks ja selguse saamiseks näiteks uute, esilekerkivate ohtude korral või kriisiolukordades, kus on ebaselge kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, ja olukorras, kus kriisiolukorra lahendamist võiks oma pädevuse järgi juhtida mitu asutust. Vabariigi Valitsus määrab kriisiolukorra lahendamise eest vastutavaks valitsusasutuse, kellel on parim võime ja kompetents, või arvestades muid asjassepuutuvaid asjaolusid.

Lõike 7 kohaselt on Vabariigi Valitsusel kriisiolukorra iseloomust lähtuvalt paindlikkust määrata üks või mitu kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat valitsusasutust. Kriisiolukorra ajal võib toimuda samal ajal kriisiolukorra lahendamine erinevates valdkondades, näiteks küberrünnakute ja massiliste korratuste samaaegsel esinemisel võib valitsus otsustada mitme kriisiolukorra lahendamise eest vastutava valitsusasutuse määramise.

Lõike 8 näeb ette, et kriisiolukorra ajal tuleb täita eelkõige kriisiülesandeid. Tulenevalt kriisiolukorra iseloomust võib olla vajalik teatud ülesanded peatada, edasi lükata või vähendada. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib asutus, isik ja KOV jätta täitmata ka seadusega pandud ülesanded, kui neid ei ole võimalik olukorrast tulenevalt täita (vt eelnõu § 37). Näiteks ei ole vajalikku ressursi (töötajad on kaitseväeteenistusse kutsutud), ei ole vahendeid, võimatu on asutuse asukohas töötada vms. Tegu on erakorralistest asjaoludest tingitud olukorraga ning igal juhul peab asutuse juht kaaluma, kas ja mis ülesandeid tal on võimalik täita. Prioriteet peab olema kriisiülesannetel ning siis seaduses toodud ülesannetel,

vakatahtlikud (nt KOVide puhul) või seadusest alamaktidega antud ülesanded saab jätta täitmata esmajärjekorras, kui olukord seda tingib.

Eelnõuga sätestatakse näiteks võimalus peatada riigieelarveliste hüvitiste ja toetuste maksmine ja neid vähendada. Kui olukord võimaldab, siis tuleb kõigil isikutel ja asutustel kriisiolukorra ajal täita oma ülesandeid, aga seda moel, et kõikide ülesannete seas seatakse prioriteediks asutuse või isiku kriisiülesanded.

Lõige 9 on seotud § 20 lõikega 4 ning annab suunise asutustele, KOVidele ja ka püsiva kriisiülesandega isikutele tsiviilkriisiga samal ajal kehtiva riigikaitse kriisiolukorra ajal täita võimaluse korral esmajärjekorras riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks või selleks valmistumiseks vajalikke ülesandeid ning tagada selleks vajalik ressurss. Sellise olukorda näol on tegu riigi eksistentsi suurel määral mõjutavate sündmustega ning kogu riigi ja ühiskonna pingutus peab olema suunatud nende lahendamisele.

§ 32. Riigikantselei ja Päästeameti ülesanded kriisiolukorra lahendamisel

Paragrahv 32 nimetab Riigikantselei ja Päästeameti ülesanded kriisiolukorra lahendamisel, sätestades eelkõige ühtsed lähtealused kriisiolukorra lahendamise tegevuste koordineerimiseks üleriigilisel ja regionaalsel tasandil. Kui kõikide kriisiolukordade lahendamisel, seejuures erikordade rakendamisel on Vabariigi Valitsusel ja peaministril keskne roll tagada kriisiolukorra eesmärgipärane juhtimine koostöös kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutusega ning kaasata vajaduse korral terve ühiskond kriisiolukorra lahendamisse, siis Riigikantselei ja Päästeameti ülesanne on toetada peaministri, Vabariigi Valitsuse ja kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse tegevusi vastavalt üleriigilisel ja regionaalsel tasandil. Kõigil kriisiülesannetega isikutel ja asutustel säilib kohustus teha kriisiülesannete täitmiseks koostööd ning toetada kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust tema kriisiülesannete täitmisel. Riigikantseleile ja Päästeametile vastava ülesande panemise eesmärk on eelkõige toetada kriisiolukorra lahendamise juhtimist ning võimendada „silotornide“ üleselt kriisiolukorra lahendamisel osalevate ja sellest mõjutatud osaliste horisontaalset koostööd kriisiolukorra ajal, kasutades seejuures tavapäraselt kasutuses olevaid koostöökogusid ka kriisiolukorra ajal.

Lõike 1 järgi on Riigikantselei ülesanne koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust kriisiolukorra lahendamisel. Riigikantselei ülesanne hõlmab nii kriisiolukorra juhi ja Vabariigi Valitsuse tegevuse toetamist kui ka nende antud ülesannete täitmist, strateegilise kommunikatsiooni korraldamist, Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra lahendamise plaani koostamist ja elluviimist, kriisiolukorra juhi, Vabariigi Valitsuse liikmete ja ministriumide olukorratähtsuse tagamist jm tegevusi kriisiolukorra lahendamiseks, sh mõjudega tegelemiseks, mille täitmiseks on vaja koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust üleriigilisel tasandil.

Lõike 2 kohaselt on Päästeameti ülesanne kriisiolukorra lahendamisel regionaalsel tasandil lisaks eelnõu § 9 lõikele 1 toetada kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisega. Eelnõu § 9 lõike 1 kohaselt on Päästeameti ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel regionaalsel tasandil nõustada kohaliku omavalitsuse üksuseid ning korraldada täidesaatva riigivõimu asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist koostööd ja teabevahetust. Kriisiolukorra lahendamisel regionaalsel tasandil lisandub eelnimetatule ülesanne toetada kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisega. Seda ülesannet täites toetab Päästeamet kriisiolukorra lahendamise

est vastutavat asutust kriisiolukorra lahendamisel ning võimendab „silotornide“ üleselt kriisiolukorra lahendamisel osalevate ja sellest mõjutatud osaliste teabevahetust ja horisontaalset koostööd regionaalsel tasandil, kasutades seejuures tavapäraselt tegutsevate regionaalsete kriisikomisjonide formaati.

Lõike 3 kohaselt on Päästeameti ülesanne koordineerida kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitse tegevuste õigeaegset rakendamist. Päästeameti elanikkonnakaitse alased ülesanded on sätestatud päästeseaduses ning kriisiolukorra ajal tagab Päästeamet nende õigeaegse rakendamise. Teiste asutuste ja isikute vastutusel olevate elanikkonnakaitse tegevuste õigeaegse rakendamise koordineerimine on eelnõu kohaselt Päästeameti ülesanne, samuti tagada nende koostoime. Sellega seondub ka eelnõu §-s 126 lõikes 1 toodud õigus saada oma ülesande täitmiseks teavet. Näiteks on Päästeametil vajalik saada teavet elektriliinide taastamise järjekorra kohta või KOVilt üksi elavate eakate kohta. Säte on tulnud praktilisest vajadusest ja õppetundidest seni olnud kriiside lahendamisel. Näiteks Saaremaa torm detsembris 2022. a, kus elektrita oli tuhandeid majapidamisi ning kriisi lahendasid nii Päästeamet (tehes päästetöid), Elektrilevi (taastades elektrit), KOV, tagades elanikele vett, lükates lahti kohalikke teid, viies küladesse kuivkäimlaid jne. Nimetatud kriisis oli oluline tagada kõikide kriisi lahendavate osaliste koordineeritus ja tegevuste ühtsus. Kui elutähtsa teenuse osutaja keskendub oma teenuse taastamisele (Elektrilevi elektri taastamisele) ning KOVil ei ole piisavalt vahendeid ja varusid, et kõikide inimesteni jõuda, siis on Päästeamet see, kes tagab elanike kaitse ning ei keskendu mitte teenustele, vaid inimesele kriisis.

§ 33. Ühekordne kriisiülesanne

Lõiked 1 ja 2. Ühekordne kriisiülesanne antakse riigikaitsealise kriisiolukorra või eriolukorra ajal ning see ei ole juriidilisele isikule, sh FIE-le ega ka KOVile üldjuhul ette teada. Üldjuhul määratakse püsivad kriisiülesanded enne kriisiolukorda, et ülesande täitja saaks luua vajaliku valmiduse, kuid ettenägematuteks juhtudeks on ette nähtud võimalus määrata ka ühekordseid kriisiülesandeid. Kuigi riik koostab ohustsenaariume ning hindab, kuidas võib üks või teine kriis tekkida ja areneda, ei ole võimalik kõiki olukordi ennustada ja nendeks valmistuda. Vähetöenäoliste kriisiolukordade jaoks juriidilistele isikutele ja KOVidele kohustuste panemine tooks näiteks erasektorile kaasa põhjendamatult suure ettevõtlusvabaduse piiramise. Isikute õiguste proportsionaalseks piiramiseks on riigil eelnõu järgi võimalus ülesandeid ka vastavalt tekkinud olukorrale ühekordselt määrata. Riigiasutustele saab Vabariigi Valitsus anda ülesandeid kas Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis või haldusesisese korraldusena.

Kui püsivaid kriisiülesandeid määratakse enne kriisiolukorda, siis ühekordsed kriisiülesanded on ette nähtud üksnes riigikaitsealise kriisiolukorra või eriolukorra ajal ettenägematute olukordade lahendamiseks. Eelnõuga säilitatakse selles osas RiKSi regulatsioon, mis võimaldab panna nii püsivaid riigikaitseülesandeid kui ka ühekordseid riigikaitseülesandeid. Sarnaselt püsiva kriisiülesandega sisaldab ka ühekordne kriisiülesanne kohustust midagi teha. Ühekordse kriisiülesandena ei saa kehtestada keeldu midagi teha või käsku millegi tegemisest hoiduda (nt jätta kaup tootmata või müümata, teenus osutamata või teatud info edastamata). Muu hulgas ei ole võimalik ühekordse kriisiülesandena kehtestada piiranguid isikute põhiõigustele ja -vabadustele. Sellekohaste piiravate meetmete kohaldamine võib toimuda üksnes 5. peatükis sätestatud tingimustel ja korras (nt piirangud majandustegevusele, teabe levitamisele).

Sätestatakse põhimõtte, et ühekordne kriisiülesanne peab olema seotud juriidilise isiku, sh FIE ja KOVi põhitegevusega, s.o tema tavapäraste ülesannete, eesmärgi või tegevusalaga. Sama

põhimõtte on sätestatud üldiselt ka püsiva kriisiülesande juures (eelnõu § 10 lõige 2). Selle sätte eesmärk on tagada, et sel, kellele ülesanne määratakse, on selle täitmiseks vajalikud teadmised ja oskused ning vahendid ja personal.

KOVide puhul tuleb tähele panna, et ühekordsete kriisiülesannete andmisel on ette nähtud ka õiglase hüvitise regulatsioon eelnõu §-s 154 (PSi §-st 154 tulenevalt). KOVile ühekordse kriisiülesande andmisel ning ka eelnõu § 40 lõike 5 alusel korralduse andmisel tuleb kaaluda, kas ülesande ja korraldusega sekkutakse ülemäära KOVi autonoomiasse ja seetõttu muutub olemuslik KOVi ülesanne riiklikuks ülesandeks. Kuna üks ja sama ülesanne võib samal ajal sisaldada nii riiklikke kui ka omavalitsuslikke tunnuseid, siis ei saa kindlalt väita, et alati toob ühekordse kriisiülesande andmine kaasa selle ülesande muutumise riiklikuks. Näiteks kui KOVile säilib otsustusõigus, kuidas ülesannet kõige efektiivsemalt täita, siis ei pruugi ülesanne muutuda riiklikuks, vaid tegu on endiselt KOVi ülesandega, mille eest on eelnõu kohaselt ette nähtud õiglase hüvitise regulatsioon. Ühtselt on võimatu reguleerida, et kõik ühekordsed ülesanded, mis antakse KOVi ülesannete raames, muutuks seeläbi riiklikeks. Näiteks on ka Riigikohus oma lahendis nr 3-4-1-3-00 viitega põhiseaduse §-dele 16, 18 ja 14 öelnud, et kui mõni reguleerimist vajav valdkond on seotud ohuga elule või tervisele, siis vahetegu riigi- ja kohaliku elu küsimuste vahel pole määrav.

Mitmed küsimused on KOVi ja riigi segapädevuses, näiteks hariduse valdkonna ja sotsiaalvaldkonna ülesanded jaotuvad eri tasandite vahel, on paratamatu, et võivad tekkida vaidlused pädevuste üle. Eespool on osutatud asjaolule, et kui kohustusliku omavalitsusliku ülesande täitmine on reguleeritud nii põhjalikult, et kohalikul omavalitsusel ei jää selle täitmise viisi ja laadi suhtes mingit otsustusõigust, võib KOVi otsustuspädevuse selline piirang praktikas tähendada seda, et konkreetne seadusest tulenev KOVi täidetav ülesanne on olemuselt riiklik. Riiklike ülesannete täitmisel võib KOVi kaalutlusruum ja otsustuspädevus olla redutseeritud väga madalaks, peaaegu nullini. St seadusandja on küllaltki täpselt ette kirjutanud ülesande sisu ning täitmise viisi ja mahu. Kohaliku ja kohaliku omavalitsuse täidetava riikliku ülesande eristamine ei lähtu siiski kitsalt vaid sellest, mil määral on keskvõim seadusega reguleerinud küsimuse lahendamise korda. Näiteks planeeringu koostamiseks ettenähtud menetlustoimingud on vägagi põhjalikult reguleeritud planeerimisseaduses ja ehitusseaduses. Sellele vaatamata ei ole tegemist riikliku elu küsimusega, kuivõrd vastavad õigusnormid on suunatud kohaliku elu korraldamisele.³¹ Seega tuleb iga kord hinnata, kas ühekordse kriisiülesande või korralduse andmisel muutub KOVi olemuslik ülesanne riiklikuks või mitte.

Lõike 3 järgi võib riigikaitselise kriisiolukorra ja eriolukorra ajal kriisiolukorra juht (peaminister) või tema volitatud kriisiolukorra lahendamise eest vastutav valitsusasutus anda füüsilisest isikust ettevõtjale ja juriidilisele isikule, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksusele, tema ülesannetest, tegevusalast või eesmärgist lähtudes ühekordse kriisiülesande.

Eelnõu näeb ette ühekordsete ülesannete andmise mitte ainult riigikaitselistes olukordades, vaid piiratud ulatuses – üksnes eriolukorra ajal – ka tsiviilkriisi olukordades, kuna ka ulatuslikumate tsiviilkriiside lahendamisel on vajalik kaasata varem kokku leppimata ressursi. Kehtiva HOSi alusel saab alates eriolukorrast kaasata olukorra lahendamisse lisaressursi füüsiliste isikute näol töökohustuse ning muudel juhtudel asjade sundkoormamise kaudu. Nii näeb ka eelnõu ette võimaluse panna ühekordseid kriisiülesandeid eriolukorras.

³¹ Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Rahandusministeeriumi koduleht.

Kõik teised asutused saavad ühekordsete kriisiülesannete rakendamise õiguse kriisiolukorra juhi volitusega, kui leiavad, et nad ei suuda lahendada kriisiolukorda või aidata kaasa selle lahendamisele ilma ühekordsete kriisiülesannete andmiseta. Ühekordsete kriisiülesannete andmisega sekkutakse asutuse, juriidilise isiku ja ka KOVi põhiülesannete täitmisesse, see toob kaasa töökorralduse ning organisatsiooni prioriteetide muutuse – see on oluline pädevus, mida kergekäeliselt ei kohaldata. Eelnõu § 40 näeb ette ka teatud asutustele õiguse anda korraldusi, kuid need ei muuda asutuse prioriteete ega sekku tema ülesannete täitmise olemusse ja ressurssidesse nii mastaapselt.

Oluline on märkida, et valitsusasutused saavad õiguse ainult kriisiolukorra juhi volituse kaudu. Seega ei ole kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse staatus piisav, et anda ühekordseid kriisiülesandeid, vaid vaja on veel eraldi kriisiolukorra juhi volitust. Kehtiva RiKSi alusel on võimalik ühekordseid kriisiülesandeid anda ainult kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ajal ning see õigus on Kaitseväel, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusel ja Vabariigi Valitsuse volitatud täidesaatva riigivõimu asutusel. Seega on Kaitseministeeriumi valdkonna asutustel seadusest tulenev otsevolitus ning teised valitsusasutused peavad pöörduma vastava vajaduse olemasolul Vabariigi Valitsuse poole. Et säilitada RIKSi lahendus, kus Kaitseministeeriumi valdkonna asutused saavad anda ühekordseid kriisiülesandeid üksnes riigikaitsealistes olukordades, nähakse sama põhimõtte ette **lõikes 3**.

Lõikega 4 sätestatakse põhimõtte, et kui ühekordseid kriisiülesandeid samale subjektile on andnud mitu asutust, siis võimaluse korral (nt ei satu sellest ohtu elanike toimetulek või muud elutähtsad teenused) tuleb täita esimesena riigi sõjalise kaitse tagamiseks antud ülesanne, mitte näiteks tsiviilkriisi lahendamiseks antud ülesanne. Nimetatud põhimõtte haakub eelnõu § 20 lõigetega 4 ja 10.

Lõikes 5 on sätestatud kolm tingimust, mis peavad olema ühekordse kriisiülesande määramiseks täidetud:

1) ülesanne on vajalik riigikaitsealise kriisiolukorra või eriolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks – selle eesmärgi alla mahub väga palju erinevaid ülesandeid. Näiteks evakueeritute või mobiliseeritute transportimine, toiduainete tootmine, majutusteenuste osutamine jne. Kuna kõiki vajalikke tegevusi ei ole kunagi võimalik lõpuni ennustada, sest kriisid on väga erinevad, peab eesmärk olema sõnastatud piisavalt laialt, et see hõlmaks kõiki vajaminevaid tegevusi. Kriisiolukorrad ja lahendavad asutused tulenevad riskianalüüsist ja Vabariigi Valitsuse kriisiplaanist. Näiteks kui tegemist on pandeemiaga (COVID), siis lahendav asutus on Terviseamet, kelle ülesanne on kehtestada piiranguid, koordineerida tervishoiuasutuste tegevust jms. Seejuures on näiteks toetav tegevus regionaalne koordinatsioon, mida tehakse Päästeameti juhtimisel regionaalsete kriisikomisjonide kaudu, kus nt Haridus- ja Teadusministeerium saab sisendi koolide pidamisse, Kultuuriministeerium saab teada, kas etendusasutustele peaks tegema erandeid. Samuti saab pidada lahendamise toetamiseks Politsei- ja Piirivalveamet tegevust, kes saab oma kriminalistikakeskuse laboris korraldada testimist või toetatakse elanikele kriisiga seotud teabe edastamist (ruuporitega varustatud droonid tiheasustusalal) jms. Sõjalise kriisi korral on lahendav asutus Kaitseväge. Lahendamise toetuseks on vajalik vastuvõtva riigi toetus (*host nation support*, edaspidi ka *HNS*), mis lühidalt tähendab seda, et liitlaste riiki toomiseks ning sõjategevuse käigus varustuse täiendamiseks jms on vajalik toetus näiteks sadamates, kus võetakse vastu laev vajaliku ressursiga, järgmine toetuselement on tsiviiltransport Kaitseväge määratud aladele, seega toetavad Kaitseväge tegevust nt sadamad, lennujaam jne;

2) ülesannet ei ole võimalik täidesaatva riigivõimu asutustel või vabatahtlikult kaasatavate isikute abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult täita – kui ülesannet saavad täita riik või vabatahtlikud, ei saa ülesannet kellelegi teisele määrata. Selle tingimuse eesmärk on kaitsta haldusvälist isikut riigi eest, et riik ei delegeeriks oma ülesandeid kergekäeliselt olukorras, kus asutustel on olemas võimalused töö tegemiseks või on piisav arv vabatahtlikke või on piisavalt aega ülesande täitmiseks. Sisuliselt täpsustab tingimus proportsionaalsuse põhimõtet (täpsemalt selle vajalikkuse kriteeriumi);

3) ülesannet ei ole võimalik täita seaduses või selle alusel määratud või täitma volitatud muul isikul – praktikas võib ette tulla olukord, kus kriisiülesanne on määratud konkreetsele ettevõtjale, kellel aga ei ole ühel või teisel põhjusel võimalik ülesannet täita. Kui aga ülesannet peab Eesti riigi ja ühiskonna kaitsmiseks siiski täitma, on vaja selle täitmine kuidagi tagada. Sel juhul võib olla vaja ülesanne määrata teisele ettevõtjale või ettevõtjate ringile, kes ülesannet täita saavad. Tingimuse eesmärk on jällegi kaitsta kolmandat isikut ning suunata riiki eelnevalt põhjalikult hindama, kas ülesannet on võimalik täita ka muul moel.

Ühekordse kriisiülesande saab määrata FIEdele ja juriidilistele isikutele, sh KOVidele. Kuigi KOVidele määratakse kriisiülesanded üldjuhul seaduses, võib ka KOVide puhul tekkida olukord, kus kõiki vajaminevaid ülesandeid pole ette nähtud ning neile on vaja ülesandeid anda *ad hoc*. KOVidele peab olema võimalik riigikaitsealise kriisiolukorra ja eriolukorra ajal ülesandeid anda, sest KOVid täidavad mitmeid tsiviilelanikele olulisi riigi avaliku halduse ülesandeid. KOVid on need, kes tunnevad kohalikke olusid, kellel on ülevaade piirkonnas olemasolevatest ressurssidest, samuti töötavad KOVis sotsiaaltöötajad jt spetsialistid, kelle teadmisi ja oskusi on kriisides vaja. KOVid on need, kes tavaolukorras osutavad abivajajatele abi, olgu selleks vältimatu sotsiaalabi või mõni muu abivajadusest lähtuv teenus. KOVidel on sellise ülesande täitmiseks vajalikud vahendid ja personal. KOVidel on ka kriisiolukorra ajal oluline roll täita, seda ennekõike oma elanike eest hoolitsemisel. Seetõttu on oluline, et ka KOVidele oleks võimalik riigikaitsealise kriisiolukorra ja eriolukorra ajal anda ülesandeid, mille täitmise vajadust ei ole ette nähtud või mida ei ole muul põhjusel püsiva kriisiülesandena määratud.

PSi § 154 seab KOVidele riiklike ülesannete andmisel teatud piirangud: KOVidele on võimalik riiklikke ülesandeid anda kokkuleppel või seaduse alusel. Riigikohtu praktika järgi tähendab „seaduse alusel“ üldjuhul seadust, määruses võib ülesandeid KOVidele delegeerida siis, kui need on seotud seadusest tulenevate ülesannete rakendamise seisukohalt ebaolulised küsimused ning selleks on sätestatud täpne, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm.³² Lisaks sellele võib täitevvõimule delegeerida seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise.³³ Seetõttu on oluline tähele panna, et ühekordse kriisiülesande võib anda, lähtudes isiku ülesannetest, tegevusalast või eesmärgist. See tähendab, et ühekordne ülesanne, mis KOVile määratakse, peab lähtuma KOVi ülesannetest. Ühekordse ülesandena ei saa KOVile anda sellist ülesannet, mida KOV sisuliselt muidu ei täida. Näiteks võiks ühekordse ülesandena KOVile määrata sõjapõgenike majutamise. KOVil on SHSi alusel kohustus anda vältimatut sotsiaalabi igale tema territooriumil viibivale isikule, mitte ainult oma elanikele (SHSi § 5 lõiked 2, 4 ja 5). Seega võib väita, et KOVil on kohustus pakkuda vältimatut sotsiaalabi (ehk riietust, majutust ja toitu) ka sõjapõgenikele, kui need tema territooriumil viibivad. Samas on selge, et kui sõjapõgenikke on palju, ületab nende eest hoolitsemine KOVide haldussuutlikkuse ning tegemist on riikliku ülesandega. Kui riik soovib kriisiolukorra ajal selle KOVile delegeerida, võib seda teha ühekordse kriisiülesande andmisega. Sellega aga antakse KOVile selline ülesanne, mida KOV täidab ka tavaolukorras, ainult et väiksemas

³² Riigikohtu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 160.

³³ Riigikohtu 15. detsembri 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-14-08, p 34.

mahus. Seega ei ole tegemist intensiivse riivega ning sisuliselt tehakse KOVile ülesandeks täita KOVi olemuslikku ülesannet tavapärasest suuremas mahus. Seda, et ühekordne ülesanne antaks KOVi ülesannetest lähtudes, peab riik järgima iga kord, kui KOVile mõnd ülesannet delegeerida soovitakse. Ülesande andmisel tuleb ka tuvastada, kas KOVil on selle ülesande täitmiseks olemas vajalikud inimesed ja vahendid. KOV saab ühekordse kriisiülesande täita ainult ülesande andmise ajal olemasoleva personali ja vahenditega. Kui KOVil ei ole võimalik ühekordset kriisiülesannet olemasoleva personali ja vahendite abil täita, on tal võimalik pöörduda kriisiolukorra juhi või kriisiolukorra lahendamise eest vastutava valitsusasutuse poole ning paluda lisapersonali või -vahendite kaasamist kriisiolukorra meetmete kohaldamise kaudu. Igal juhul peab aga KOVile ühekordse kriisiülesande määramisel hindama seda, kas KOVil on võimalik seda ülesannet täita.

Ühekordne kriisiülesanne antakse haldusaktiga. Haldusakti andmisele kohaldub HMS eelnõus sätestatud erisustega. Ühekordse kriisiülesande andmine võib olla vajalik näiteks olukordades, kus riigil on vaja abi, et elanikele laiali jagada toitu, esmatarbekaupu või humanitaarabi. Niisamuti võib riigil olla kriisiolukorra ajal vajalik, et ettevõtjad toodaksid riigile teatud kaupu või pakuksid teenuseid (nt transporditeenus).

Kuna eelnõu ei sea täpsemaid tingimusi, millistes valdkondades võib ühekordseid kriisiülesandeid määrata, mis ulatuses vms, võib ühekordse kriisiülesande andmisega riivata intensiivselt põhiõigusi ja -vabadusi. Just seetõttu on eelnõus sätestatud, et ühekordse kriisiülesande andmise otsus tehakse kõrgemal juhtimistasandil ehk ühekordse kriisiülesande andmise volitus on kriisiolukorra juhil ja kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval valitsusasutusel. Täidesaatva riigivõimu tasandil on võimalik hinnata, kuhu kõige paremini erasektori ressursi suunata ja kuidas seda kasutada. Näiteks kui KOVidel on vaja ühekordse kriisiülesande kaudu erasektorit kaasata, võivad nad pöörduda kriisiolukorra juhi või kriisiolukorra lahendamise eest vastutava valitsusasutuse poole, kellel on volitused seda teha. Samamoodi peavad käituma teised kriisiolukorra lahendamisel osalevad täidesaatva riigivõimu asutused või püsiva kriisiülesande täitjad.

Ühekordseid kriisiülesandeid ei määrata seaduse alusel valitsusasutustele, sest selleks ei ole vaja eraldi seaduses toodud alust. Kui täidesaatva riigivõimu asutus peab mingit ülesannet täitma, võib talle vastava korralduse anda kriisiolukorra lahendamise eest vastutav valitsusasutus, kriisiolukorra juht või Vabariigi Valitsus vastavalt eelnõus sätestatud juhtimisvolitustele.

Samasugune alus erinevate teenuste osutamiseks on sätestatud ka Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduses (*valmiuslaki*)³⁴, mille § 111 järgi võib kaitseväge kohustada ettevõtteid, asutusi ning teisi teenuseosutajaid kaitsevägele pakkuma toidlustus-, majutus-, parandus-, hooldus-, ehitus- ja muid sellesarnaseid teenuseid. Kuigi paragrahvis on loetletud osa pakutavatest teenustest, on tegemist siiski lahtise loeteluga, mille alusel on võimalik kohustada täitma väga erinevaid ülesandeid, mida relvajõududel võib vaja minna. Lisaks sellele on *valmiuslaki* 's ette nähtud eraldi alused kaupade (§ 110) ja sõidukite pakkumiseks (§ 112).

Lõike 6 järgi tuleb ühekordse kriisiülesande täitmisele määrata tähtaeg, mis aja jooksul tuleb ülesanne täita. Ühekordset kriisiülesannet saab anda kuni riigikaitse kriisiolukorra või eriolukorra lõppemiseni. Termin „ühekordne kriisiülesanne“ ei tähenda, et ülesanne peab saama täidetud ühe sooritusega. Näiteks ei pea piirduma toidutootja ülesanne kindla koguse toidu

³⁴ Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552#L17P121>

tootmisega. Ülesannet võib olla vaja täita siiski kogu kriisi kestel ning sooritust võib olla vaja korrata. Näiteks võib olla toidutootja ülesanne toota oma tooteid teatud koguses teatud ajavahemike järel. Siiski ei ole võimalik ülesannet määrata pikemaks kui riigikaitsealise kriisiolukorra või eriolukorra lõpuni. Kui nimetatud olukorrad lõpetatakse, tähendab, et selle väljakuulutamise tinginud oht on tõrjutud ning enam ei saa isikuid samamoodi kohustada, sest ohtu, mis õigustab isikute õiguste riivet, enam pole. Niisamuti ei või ülesande täitmise kohustuse panemine olla tingimuslik. Näiteks ei või esitada korraldust, et juhul, kui esineb olukord X, siis isik peab asuma ülesannet täitma.

Lõike 7 kohaselt tuleb ühekordse kriisiülesande täitmise takistusest ja selle põhjustest teavitada viivitamata ülesande andjat, kuna igasugune takistus kriisiülesande täitmisel võib olla kriisiolukorra lahendamisel määrava tähtsusega. Seetõttu on oluline ka **lõikes 8** sätestatud võimalus kohaldada menetlustoiminguid enne ülesande panemist. Enne ülesande panemist peab ülesande andjal olema kindlus, kas ülesande saaja suudab talle pandud ülesannet täita – on tal piisavalt inimesi, vahendeid, raha, või ette näha rahaliste kulude hüvitamine pärast ülesande täitmist.

Lõike 9 kohaselt põhiseaduslikele institutsioonidele võimude lahususe põhimõttest lähtuvalt ühekordseid kriisiülesandeid ei anta. Erandid on siinkohal ainult kohaliku omavalitsuse üksustele, kuna kohaliku omavalitsuse üksustele on eelnõuga ette nähtud konkreetsed kriisiülesanded ja nad on osa kriisi operatiivsest lahendamisest.

Lõige 10. Eelnõu kohaselt lõpeb ühekordse kriisiülesande täitmine haldusaktis määratud tähtaja möödumisel. Ühekordse kriisiülesande täitmine lõpeb haldusaktis kindlaksmääratud ajal, olenemata sellest, kas ülesanne sai tehtud või mitte. Kui see ülesande täitmise tähtaeg möödub, ei pea enam ülesannet õigusaktides sätestatud tingimustel ja korras täitma. Kui haldusaktis ei ole määratud ülesande tähtaega, siis piiritleb tähtaja punkt 2. Ühekordne kriisiülesanne lõpeb ka ühekordse kriisiülesande andja otsusega. Ühekordse kriisiülesande andja peab lõpetama ühekordse kriisiülesande täitmise, kui ülesande täitmine ei ole enam vajalik või ülesanne on täidetud. Kolmas võimalus puudutab FIEsid. Kuna FIE on vormilt füüsiline, mitte juriidiline isik, siis FIE surma korral loetakse ühekordne kriisiülesanne lõppenuks. Juriidilise isiku lõppemiseks tuleb eelnevalt teha mitmeid toiminguid. Nimetatud aja sees saab haldusorgan kaaluda, kas ta paneb ühekordse kriisiülesande kellelegi teisele või täidab juriidiline isik oma kohustust kuni oma tegevuse lõpetamiseni.

§ 34. Kaitseväge pädevus riigikaitsealise kriisiolukorra ajal

Eelnõu §-s 34 reguleeritakse tingimusi ja korda, millal võib Kaitseväge jätta täitmata seaduse alusel antavates üld- ja üksikaktides, sh määrustes, korraldustes, otsustes ja käskkirjades, sätestatud tavaolukorras kehtivad õigusnormid. RiKSi § 14 lõike 3 punkti 3 ja lõike 4 kohaselt on Kaitseväge juhatajal ja tema volitatud ülemal kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal volitus jätta täitmata Vabariigi Valitsuse korraldus ja määrus, ministri käskkiri ja määrus, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse otsus ja määrus nii kaua, kuni see takistab vahetult riigi sõjalist kaitsmist, ning peamister võib selle otsuse muuta. Õigusaktiks, mida Kaitseväge ei saa täita, võib olla näiteks ala püsielupaigana kaitse alla võtmise määrus, liiklusemärgiga (üldkorraldus) kehtestatud silla või mõne tee osa kandevõime piirang, aga ka kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskiri, parkimiskorraldus või muu kohaliku omavalitsuse määrus. Seega võimaldab säte piirata teatud ulatuses ka PSi §-st 154 tulenevasse KOVi autonoomiasse ehk õigusesse otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi ning tegutseda seaduse alusel iseseisvalt. Vajadus jätta täitmata õigusaktist tulenev kohustus või

piirang võib ilmned eelkõige siis, kui riigikaitseks või selleks valmistumiseks on vaja teha manöövreid (näiteks ületada silda selle kandevõimest raskema sõidukiga, sõita teel selle kandevõimest raskema sõidukiga vms). Volitus kalduda kõrvale õigusaktist tulenevatest nõuetest on sätestatud nt alarm- ja jälitussõidukile liikluseaduse §-s 84 või lihtmenetluse kohaldamisel tsiviil- ja halduskohtumenetluses.

Riigikaitselise kriisiolukorra lahendamisel on vaja kasutada avaliku võimu volitusi viisil, mida tavaolukorra lahendamiseks kehtestatud õigusnormid ei ole silmas pidanud. Sisuliselt on tegemist olukorraga, kus kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus peab valima tavaolukorra jaoks mõeldud reeglite järgimise ja kriisiolukorra lahendamise vahel ning mõlemat kohustust ei ole võimalik või võimalik eesmärgipäraselt järgida. Sisuliselt on sellises olukorras tegemist kohustuste kollisiooniga. Karistusõiguses on kohustuste kollisioon reguleeritud õigusvastasust välistava asjaoluna karistusseadustiku (edaspidi *KarS*) §-s 30 järgmiselt: „Tegu, millega rikutakse õiguslikku kohustust, ei ole õigusvastane, kui isik peab üheaegselt täitma mitut õiguslikku kohustust ja tal ei ole võimalik kõiki täita, kuid ta teeb kõik endast oleneva, et täita kohustust, mis on vähemalt sama oluline kui rikutav kohustus.“ Avalik võim ei või üldiselt ega veel vähem kriisiolukorra ajal toimida karistusõiguse normide alusel. Lisaks tuleb arvestada, et õigusvastasust välistav asjaolu on erand seaduslikkuse põhimõttest, mille kohaselt kõik peavad järgima kehtivat seadust. Avaliku võimu teostamisel tuleb lisaks seaduslikkuse põhimõttele arvestada ka õigusliku aluse põhimõttega ning õigusvastasust välistava asjaolu esinemine ei anna veel õiguslikku alust avaliku võimu teostamiseks. Seega tuleb anda õiguslik alus teha otsus õigusnormi täitmata jätmise kohta konkreetse juhtumi lahendamisel – tegemist ei ole pelgalt haldusorgani tegevusele tagantjärele antava õigusliku hinnanguga.

Riik ei saa jätta täitmata enda tuumikülesandeid riigikaitse, riigi julgeoleku, põhiseadusliku korra ja avaliku korra tagamisel, sest avalik huvi ja riigi tegutsemise kohustus kaalub nendes valdkondades üles erahuvid ja teised vähema tähtsusega avalikud huvid. Õigusriigi põhimõtte osana on riigi tegutsemise kohustus võrdselt oluline seadusliku aluse ja seaduslikkuse (formaalselt mõistetud) põhimõttega. Ka selline formaalne või näiline vastuolu kõrvaldatakse, kui kollisiooni juhtudeks on seadusega sätestatud vastav alusnorm (st avaliku võimu teostamisel ei tugineda õigusvastasust välistavatele asjaoludele, vaid selline tegutsemise alus on normiga kindlaks määratud).

Lõikes 1 antakse Kaitsevägele volitus riigikaitselise kriisiolukorra lahendamisel kalduda kõrvale järgmiste määruste, korralduste, otsuste või käskkirjadega kehtestatud normide täitmisest: 1) relvade ning lahing- ja laskemoona käitlemist reguleerivad õigusnormid; 2) ehitamist, ehitist ja selle osa ning ehitise kasutamist reguleerivad õigusnormid; 3) liikluse korraldamist ja liikluses osalemist reguleerivad õigusnormid; 4) dokumentide vorminõuded ja vormistamist reguleerivad menetlusnormid; 5) looduskaitse ning -ressursside kasutamist reguleerivad õigusnormid, 6) avalik-õiguslikke lubasid, heakskiite ja nõusolekuid käsitlevad õigusnormid ning 7) muud normid, välja arvatud riigisaladust ja salastatud välisteavet reguleerivad normid.

Teiste valdkondade seaduse alusel antud õigusnormid võib jätta täitmata, kui see on vältimatult vajalik riigi sõjaliseks kaitseks. Riigisaladust ja salastatud välisteavet puudutavate normide täitmata jätmist eelnõu ette ei näe. Vajalikud erandid kriisideks tuleb ette näha vastavates riigisaladust ja salastatud välisteavet reguleerivates õigusaktides.

Lõike 1 alusel ei tohi kõrvale kalduda seaduse või seadlusega kehtestatud ega välislepingu või Euroopa Liidu õigusakti otsekohalduvatest normidest. Terminiga „seaduse alusel kehtestatavad

normid“ mõeldakse materiaalses ja formaalses tähenduses seaduse, st Riigikogu antav üldakt, alusel ja täitmiseks kehtestatud üld- ja üksikakte. Seaduse alusel ja täitmiseks antavad üldaktid on määrused. Terminiga „määrus“ tähistatakse Vabariigi Valitsuse määrust, ministri määrust ning valla- või linnavolikogu või -valitsuse määrust, mitte Euroopa Liidu Nõukogu või komisjoni määrust. Seaduse alusel ja täitmiseks antavad üksikaktid võivad olla nii üldkorraldused kui ka individuaalsed haldusaktid. Üldkorraldused on asja õiguslikku seisundit reguleerivad haldusaktid (nt juurdepääsupiirangu kehtestamine, mälestiseks tunnistamine, looduskaitseobjektiks tunnistamine, planeeringu kehtestamine vms) või üldiste tunnuste alusel määratletud adressaatidele konkreetse juhtumi reguleerimiseks antavad haldusaktid (nt kodukorra kehtestamine, liiklusemärgi paigaldamine vms). Individuaalseteks haldusaktideks on nimeliselt kindlaksmääratud adressaadile konkreetse juhtumi lahendamisel suunatud haldusakt. Haldusaktid võivad olla vormistatud erineva nimetusega dokumendides, nt korraldus, otsus, käskkiri, ettekirjutus, luba vms. Terminiga „korraldus“ tähistatakse Vabariigi Valitsuse, peaministri ning valla- ja linnavalitsuse korraldusi ning „otsusena“ valla- ja linnavolikogu otsuseid. Eelnõus ei peeta silmas kohtuotsuse täitmata jätmist, kuna kohtuotsusega ei kehtestata normi, vaid lahendatakse normi alusel õigusvaidlus. Seaduse alusel ja täitmiseks võib anda ka siseakte. Siseaktid on asutuse juhtimise ja ülesannete täitmise korraldamiseks kehtestatavad halduseeskirjad, haldusjuhised ja teenistusalased korraldused, mis üldjuhul vormistatakse käskkirjadena. Käskkirju annavad ministrid ning asutuste juhid asutuse juhtimise ja asutuse pädevuses olevuste küsimuste reguleerimiseks (nt teabehalduse, töösisesekorra, raamatupidamise korra vms korra kehtestamine).

Sättes sisaldub avatud loetelu valdkondadest, mida kõnealused õigusaktid reguleerivad. Sättes on loeteluna toodud esile need valdkonnad, milles on tavaolukorra reguleerimiseks kehtestatud nõuetest kõrvale kaldumine kõige tõenäolisem. Riigikaitse kriisiolukorra lahendamisel võib olla vaja lahendada väga erinevaid probleeme, millega seotud regulatsiooni kehtestamisel ei ole riigikaitse kriisiolukorra vajadustega arvestatud. Kõiki neid olukordi ei ole võimalik ette näha ning seetõttu ei saa ka ammendavat loetelu kehtestada. Tüüpjuhud, milles on suure tõenäosusega vaja kalduda kõrvale mõne kehtiva normi järgimisest, on järgmised:

1) relvade, lõhkematerjali ning lahing- ja laskemoona käitlemist reguleerivad õigusnormid. Riigikaitse kriisiolukorra ajal võib olla edasilükkamatult vaja transportida ning hoiustada senisest palju suuremates mahtudes, kogustes ja tingimustes relvi ning lahing- ja laskemoona. Näiteks on kiireloomuliselt vaja hajutada relvi, lahing- ja laskemoona, mille hoiustamise tingimused ei vasta rahuaegsetele standarditele, kuid mille tulemusel on võimalik päästa riigi sõjaliseks kaitseks vältimatult vajalikku varustust. Lahingtegevuse käigus relvade ning lahing- ja laskemoona hävimisel on neid suurtes kogustes vaja juurde hankida või toota, mille korral ei ole võimalik järgida ette nähtud käitlemise nõudeid. Lahingtegevuse käigus on vaja ka lõhkematerjali käidelda tavapärasest palju suuremas koguses ning rahuaegsetest tingimustest erinevalt;

2) ehitamist, ehitist ja selle osa ning ehitise kasutamist reguleerivad õigusnormid. Riigikaitse kriisiolukorra lahendamisel võib olla vaja võtta ehitisi kasutusele teisel eesmärgil, kui on ehitisele määratud kasutusotstarve (nt spordisaali kasutamine haiglana, tavapäraselt tsiviilfunktsiooniga hoonete kasutamine sõdurite ühiselamuna jne). Kaitserajatiste ehitamisel või riigikaitseks vajalike vahendite hoiustamisel võib samuti olla vaja sätestatud regulatsioonist teatud ulatuses kõrvale kalduda (nt naftasaaduste hoidla kasutamise kohta detailse dokumentatsiooni omamise regulatsioon);

3) liikluse korraldamist ja liikluses osalemist reguleerivad õigusnormid. Manöövrite sooritamisel on vaja kalduda kõrvale silla või muu tee osa kandevõime normidest või üldiselt teedele esitatud nõuetest. Samuti võib olla vaja kasutada erateed läbisõiduks ilma omanikult luba küsimata. Manöövrite sooritamisel võib olla vaja eirata tee omaniku või valdaja paigaldatud liikluskorraldusvahendeid (nt sõita ühesuunalisel teel vastassuunas vms). Samuti ei pruugi olla võimalik kõigi sõidukitele, sealhulgas Kaitseväge sõidukitele ning sõitjate vedamiseks kehtestatud normide täitmine (nt on sõitjate veoks kohandatud veoautode puhul sätestatud konkreetne seljatoe kõrgus istelavatsist, mis peab olema vähemalt 500 mm);

4) dokumentide vorminõuded ja vormistamist reguleerivad menetlusnormid. Riigikaitselise kriisiolukorra ajal võib olla vaja koostada dokumente ilma tavapärasest asjaajamiskorraga kehtestatud kooskõlastuste protseduuri läbimata. Samuti võib olla vaja koostada dokument muu kui tavaolukorras kasutamiseks kehtestatud dokumendivormingu kohaselt. Tuleb arvestada, et volitust saab kohaldada üksnes erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks ning sellega seotud menetlustoiminguteks. Nii ei saa selle volituse alusel jätta Kaitseväge või tegevväelane lihtsalt erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra kehtivuse ajal järgimata asjaõiguslike tehingute vms vorminõudeid, mis ei ole kriisiolukorra lahendamiseks seotud;

5) looduskaitse ning -ressursside kasutamist reguleerivad õigusnormid. Riigikaitselise kriisiolukorra lahendamisel võib olla vaja kasutada loodusressursse või looduskaitse all olevat ala riigi kaitsmiseks. Nii võib olla vaja pesitsuse perioodil langetada metsa, kaevata looduskaitsealal kaevikuid, võtta looduskaitse all olevast veekogust vett või läbida looduskaitse all olevat veekogu sõidukiga, isegi kui selle tõttu saab kahjustada looduskaitse all olev looma-, taime- või putukaliik.

6) avalik-õiguslikke lubasid, heakskiite ja nõusolekuid käsitlevad õigusnormid. Riigikaitselise kriisiolukorra ajal võib olla vajalik teha tegevusi, mille tegemiseks on tavaolukorras kehtestatud loakohustus. Loakohustus võib olla majandustegevuses osalemiseks (tegevusload), kutsealal tegutsemiseks (registreeringud vms), aine käitlemiseks (käitlusload) ning ei ole välistatud ka ressursi kasutamiseks (kaevandus- ja muud ressursi kasutamise load). Näiteks võib olla riigikaitselise kriisiolukorra lahendamiseks või selleks valmistumiseks vaja kaevandada liiva, kruusa või kujundada ümber maastikku, paisutada vett või lõhkuda tammi, et takistada vaenlase liikumist või ise liikuda läbi loodusliku tõkke (jõgi). Säte katab ka neid loakohustuse olukordi, mis on punktides 1–5 nimetatud, aga hõlmab lisaks muid loakohustusi, mis ei ole punktides 1–5 nimetatud ja kus normi täitmata jätmine seisneb üksnes loakohustuse eiramises, järgides seejuures kõiki muid selle valdkonna nõudeid. See puudutab ainult rakendusakti tasemel kehtestatud nõudeid, mitte seadusest tulenevat loakohustust ennast.

Oluline on pidada silmas, et volitus ei puuduta selliseid õigusnorme, milles on erandid kriisiolukorra jaoks. Sellised erinormid välistavad käesolevast sättest kui üldnormist tuleneva volituse kohaldamise. Samuti tuleb tähele panna, et täitmata saab jätta üksnes sellised punktides 1–4 nimetatud valdkondade näited, mis on sätestatud määruste, korralduste või otsustega, mitte seadusega.

Arvestades lõikes 1 antud volituse ulatust on **lõikes 2** määratud kindlaks piirid, millest õigusnormi kohaldamata jätmisel ei või üle minna. Kaitseväge ei või jätta kohaldamata seadusest tulenevaid kohustusi. Volitus on piiratud üksnes seaduse alusel ja täitmiseks antud määruste ja haldusaktidega, kuid formaalses seaduses sisalduvat õigusnormi ei või jätta järgimata. Kui määrukses, korralduses, otsuses või käskkirjas on taasesitatud seaduse sätte tekst,

siis ei saa seda normi jätta kohaldamata – Kaitsevägi peab volituse rakendamisel eelnevalt kontrollima, et määruses sisalduv säte ei ole seaduse teksti taasesitamine. Arvestada tuleb ka sellega, et volitus algupäraselt ei hõlma ei põhiseaduse, välislepingute ega Euroopa Liidu õigusakti otsekohalduva normi kohaldamata jätmist.

Ka siis, kui Kaitsevägi on volitatud jätta määruse, korralduse, otsuse või käskkirja normi järgimata, tuleb ülejäänud osas arvestada kehtivaid määruste ja korralduste norme niivõrd, kui see on riigikaitse kriisiolukorra lahendamisel võimalik. Kaitsevägi peab võimaluse korral valima mitmest meetmest sellise, mille puhul on vaja kõige vähem eirata kehtivaid õigusnorme.

Lõike 2 kohaselt antakse Kaitseväele õigus sõjaseisukorra ajal kalduda kõrvale teatud konkreetseid valdkondi reguleerivatest seadustes sätestatud õigusnormidest. Need valdkonnad on ammendavalt loetletud käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–6. Seaduses sätestatud nõetest kõrvalekaldumist on lubatud nt liiklusseaduse § 84 liiklusjärelvalve tagamiseks ja muude avaliku võimu ülesannete täitmiseks. Seaduses sätestatud õigusnormidest kõrvalekaldumise tingimus on pigem erandlik ning üldjuhul tuleb kehtivaid õigusnorme järgida ka avaliku võimu teostamisel (seaduslikkuse põhimõte). Seaduslikkuse põhimõte on riigiõiguse põhimõttena PSi §-des 3 ja 13 avalikule võimule siduv ning seadused kaitsevad igapäevaste muu hulgas riigivõimu omavoli eest. Ükski põhiseaduse põhimõte ega -õigus ei ole piiramatu, vaid seda tuleb vajaduse korral piirata muu põhiseadusliku õigushüve tagamiseks. Nii on ka riigikaitseks ehk riigi iseseisvuse ja sõltumatuse säilitamiseks võimalik ja vajalik piirata teatud juhtudel seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtet. Riigi sõjalise kaitse valdkonnas on olukordi, kus seaduses sätestatud õigusnormide järgimisel ei ole võimalik riigi iseseisvust ja sõltumatust kaitsta. Need on eelkõige olukorrad, mis ei ole ettenähtavad vastase tegevuse tõttu, tehnika arengu või uute taktikate tõttu või muudel uutel või kiiresti muutuvatel asjaoludel. Riigi iseseisvuse ja sõltumatuse säilimise näol on tegemist ülekaaluka avaliku hüvega, mille kaitseks tuleb kasutusse võtta seaduses sätestamata meede või kohaldada õigusnormis reguleeritud erineval moel ning erinevas ulatuses. Nii nagu ei ole ilmselgelt võimalik sõjaajal ette näha kõiki piiravaid meetmeid ammendava loeteluna, ei ole võimalik ka ette näha kõikides eriseadustes rahuaja normidest erinevat regulatsiooni sätte täpsusega, mistõttu sätestatakse seadusest kõrvalekaldumise volitus, kuid seda väga erandlike asjaolude ilmnemisel ning kitsalt valdkondi piiritledes.

Seadused on koostatud tavaolukorra tingimusi arvestades. Eelnõu koostamisel on kaalutud ka seda, et lisada eriseaduste kohaldamisala sätetesse erand, et seadust ei kohaldata sõjaseisukorra ajal või agressiooni tõrjumisega seotud kriisiolukorra lahendamisel. Niivõrd ulatuslik erand oleks välistanud kogu Kaitseväe sõjalise riigikaitse tegevuse teatud seaduste kohaldamisalast ning oleks tekitanud sellega õiguslõnga. Õigusselguse paremaks tagamiseks loobuti seaduste kohaldamisala välistusest ning piirduti volitusega otsustada konkreetsetel juhtudel seaduse täitmata jätmise.

Seaduse täitmata jätmine on üksikjuhtumi otsustus, mida tuleb õiguslikult käsitleda koos sellega seotud meetme kohaldamisega. Seaduse täitmata jätmise otsustus toob kaasa selle, et meede, milleks puudus õiguslik alus või mis oli keelatud, on riigi sõjalisel kaitsmisel lubatud niivõrd, kui see on iseseisvuse ja sõltumatuse säilitamiseks hädavajalik.

Lõigetes 3 ja 4 täpsustatakse täiendavaid põhimõtteid, mida tuleb arvesse võtta, kui on vaja rakendada lõigetes 1 ja 2 sätestatud, st avaliku võimu volitust jätta seadus või seaduse alusel kehtestatud norm täitmata. Ka lahingutegevuse käigus või sõjaseisukorra ajal ei tegutse riik väljaspool õiguskorda. Õiguskorra põhialusena kehtivad põhiseaduse ja välislepingute normid

niivõrd, kui see on sõjaseisukorra lahendamisel võimalik. Põhiseaduses määratud riigiorganid jätkavad neile põhiseaduse ja välislepingutega pandud ülesannete täitmist ka Kaitseväge suhtes sõjaseisukorra ajal niivõrd, kui see on sõjaseisukorra lahendamist arvestades võimalik (nt võib olla õiguskantsleril takistatud kontrollida sõjavangide kinnipidamise tingimusi lahingutegevuse piirkonnas, aga ta saab korraldada kontrollkäigu ja küsitleda sõjavange siis, kui nad on toimetatud lahingutegevuse piirkonnast väljapoole). Sealjuures on oluline arvestada, et rahvusvahelise humanitaarõiguse normid kehtivad ka lahingutegevuse käigus ja sõjaseisukorra ajal, sest need normid on just nende olukordade lahendamiseks kehtestatud.

Lõigete 5 ja 6 kohaselt tuleb siis, kui Kaitsevägi jätab täitmata seaduse või Vabariigi Valitsuse kehtestatud normid (nt määrus, korraldus, otsus või käskkiri), teavitada Vabariigi Valitsust. Kui Kaitsevägi jätab täitmata ministri ja KOVide õigusaktid, siis tuleb sellest teavitada valdkonna eest vastutavat ministrit (kaitseminister, KOVide puhul regionaal- ja põllumajandusminister). Nii kaitseminister kui ka Vabariigi Valitsus võib nõuda, et Kaitsevägi täidaks norme, millest kõrvale kalduti, kui on alust arvata, et nende täitmine ei takista vahetult kriisiolukorra lahendamist. Tegemist on täiendava järelevalve meetmega, mis lisandub kaitseministri ja Vabariigi Valitsuse üldisele järelevalve pädevusele ning ei välista haldusjärelevalve ega ka kohtuliku järelevalve tegemist. Teavitama ei pea igast juhtumist, kui õigusakte ei täidetud, vaid üksnes sellistest, mille täitamata jätmine mõjutab teiste asutuste, isikute ja institutsioonide võimet ja võimalusi oma kriisiülesandeid täita.

Sättega ei anta ka ministrile või Vabariigi Valitsusele ainupädevust hinnata Kaitseväge poolt normist kõrvale kaldumise õiguspärasust, vaid seda võib teha kohus või muu pädev organ enda menetluses sõltumatult. Näiteks võib isik esitada Kaitseväge vastu kahju hüvitamise nõude seoses kahjuga, mida Kaitsevägi põhjustas normi kohaldamata jätmise käigus kohaldatud meetmetega – kui Kaitsevägi kaldus normist kõrvale õiguspäraselt, siis välistab see tekitatud kahju õigusvastasuse, ning normist kõrvale kaldumise õiguspärasust hindab kohus asja lahendamisel.

Lõige 7. Erivolitus on antud Kaitseväge juhatajale: ta võib peatada lahingutegevuse, kehtestades või sõlmides relvarahu ja katkestades kehtestatud või sõlmitud relvarahu, kui vastane oma tegevusega ei täida selle tingimusi. Vastava volituse võib Kaitseväge juhataja anda ka ülemale. Samasugune säte on ka RiKSi § 18 lõike 4 punktis 2. Võrreldes RiKSiga on eelnõus Kaitseväge juhataja volitusi õigusselguse huvides täpsustatud, ka termineid „vaherahu“ ja „relvarahu“. Esimene neist tähistab esialgset eelkõige poliitilist kokkulepet relvakonflikti lõpetamiseks, teine on eelkõige sõjaline otsus lahingutegevuse ajutiseks peatamiseks, nt langenute kogumise või sõjavangide vahetamise eesmärgil.

§ 35. Vabariigi Valitsuse pädevus erakorralise ja sõjaseisukorra ajal

Eelnõu § 35 sätestab Vabariigi Valitsuse juhtimisvolitused erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Vabariigi Valitsus on kollegiaalne organ, kes peamiselt suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust. Valitsuse liikmeteks on peaminister ja ministrid ning neil on hääleõigus otsuste tegemisel. Seega valitsus peab otsuseid tegema kollegiaalselt.

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on Vabariigi Valitsusel volitused, mis võimaldavad sekkuda asutuste ja isikute enesekorraldusõigusesse. Seepärast nähakse need volitused ette üksnes erakorralise ja sõjaseisukorra ajal, kus need on põhjendatud ja vajalikud ehk proportsionaalsed seatud eesmärgiga. Seega võib Vabariigi Valitsus erakorralise ja sõjaseisukorra ajal:

- 1) otsustada peatada osaliselt või täielikult Vabariigi Valitsuse, ministri, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määruse täitmise või kehtivuse, kui see takistab vahetult kriisiolukorra lahendamist;
- 2) otsustada tunnistada osaliselt või täielikult kehtetuks kriisiolukorra ajal antud ministri, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määruse, kui see takistab vahetult kriisiolukorra lahendamist.

Oma olemuselt on tegemist kiiret sekkumist vajavate volitustega, kus peamiselt ei ole tegemist tavapärase alluvussuhtega. Samas on kriisiolukorra lahendamine selline riigielu küsimus, kus see võib osutuda hädavajalikuks.

Vastavad volitused on valitsusel ka RiKSi § 18 lõike 1 punkti 4 alusel.

Vabariigi Valitsusel on valitsuse, ministri, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määruse täitmise või kehtivuse peatamisel kaalutusõigus. Valitsus saab lähtuvalt asjaoludest otsustada määruse täielikult või üksnes osaliselt peatamise. Määruse saab osaliselt või täielikult peatada kuni erakorralise või sõjaseisukorra lõppemiseni. Määruse kehtivuse või täitmise peatamise korral ei tulene määrusest õigusi ega kohustusi. Pärast erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lõppemist jätkub määruse täitmine ja selle kehtivus.

Vabariigi Valitsus võib otsustada tunnistada kriisiolukorra ajal antud ministri, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määruse täielikult kehtetuks või üksnes mõne sätte (osaline kehtetus). Määrusel ja selle sätetel on toime seni, kuni neid ei ole kehtetuks tunnistatud. Kehtetuks tunnistatud määrusel või selle sätetel ei ole õigusjõudu ka pärast erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lõppemist. Vältimaks võimalikku õiguskorras tekkivat vaakumit pärast erikorra lõppemist, on valitsusele antud volitus tunnistada kehtetuks üksnes neid määrusi, mis on antud kriisiolukorra ajal.

Lõige 2. Sõjaseisukorra ajal võib Vabariigi Valitsus lisaks eeltoodule kehtestada ja sõlmida vaherahu või sõlmida rahulepingu ning esitada selle Riigikogule ratifitseerimiseks. Samuti võib Vabariigi Valitsus anda Kaitsevägele korralduse kehtestada või sõlmida relvarahu, peatades selleks lahingutegevuse. Samuti võib Vabariigi Valitsus anda Kaitsevägele korralduse katkestada kehtestatud või sõlmitud relvarahu, kui vastane oma tegevusega ei täida selle tingimusi. Seejuures tähistab väljend „peatada lahingutegevus“ relvarahu loogilist järelust, mitte relvarahu järgimisest eraldiseisvat korraldust Kaitsevägele lahingutegevuse peatamiseks. Vastavad volitused on valitsusel ka RiKSi § 18 lõike 1 punktide 2 ja 3 alusel.

§ 36. Finantssektori erandid eriolukorra ja riigikaitse kriisiolukorra ajal

Finantssektori stabiilsus ja sujuv toimimine on valdkond, mille suhtes valitseb ühiskonnas kõrgendatud avalik huvi. Eelkõige pankade, kuid ka teiste finantssektori ettevõtjate (investeeringusühingud, kindlustusandjad, fondivalitsejad, makseasutused jt) tegevus on üks kõige tugevamate avalik-õiguslike piirangutega ettevõtluse valdkond. Finantssektori stabiilsuse ja usaldusväärsuse suurendamine ning finantskriisi lahendamine on vastavalt Finantsinspeksiooni seaduse (edaspidi *FIS*) §-dele 3 ja 4 sõltumatu Finantsinspeksiooni eesmärk.

Siin aga tuleb arvestada, et Finantsinspeksiooni volitused on teatud ulatuses piiratud – eelkõige puudutab see pangandust, kus süsteemselt oluliste pankade (suurpankade) otsene järelevalve ja väikepankade osatine järelevalve on antud Euroopa Keskpanga pädevusse (vastavalt ELi

määrusele nr 1024/2013). Teiseks on pankade kriisilahenduspädevus aga antud ELi kriisilahendusametuse (Ühtse Kriisilahendusnõukogu) pädevusse (vastavalt ELi määrusele nr 806/2014).

Eeltoodud raamistikust tekkinud n-ö kolmikmandaat pankade järelevalve korralduses Finantsinspeksiooni, Euroopa Keskpanka ja ELi kriisilahendusametuse vahel on tugevalt kujundanud ka käesoleva normi erilahendusi finantssektorit puudutavas. Paragrahvis 35 on sätestatud meetmed olulise avaliku hüve kaitseks ja sellel on legitiimne eesmärk. Oma olemuselt on tegemist „ultima ratio“ meetmega, mida rakendatakse ainult äärmise vajaduse korral, kui tegemist on avalikule korrale ja julgeolekule täiesti atüüpilise ohuolukorraga, mida seadusandja ega täitevvõim ei ole suuteline tavaolukorras ette nägema. See aga ei tähenda, et riik ei peaks sellises olukorras täitma oma kaitsekohustust, mis tuleneb PSi §-st 13.

Paragrahv annab võimaluse Vabariigi Valitsuse otsusega tagada teatud meetmetega finantssektori stabiilsus, kui nt Euroopa Keskpanka suunised ja otsused viibivad. Tähele tuleb panna, et meetmed, mida Vabariigi Valitsus võib otsustada, peavad olema asjakohases olukorras sobivad, mõõdukad, vajalikud ning aitama kaasa finantssektori stabiilsuse saavutamisele. Pelgalt näiteks eriolukorra väljakuulutamise ei too Vabariigi Valitsusele kaasa õigust kõiki sättes nimetatud meetmeid rakendada. Kui on nt välja kuulutatud erakorraline seisukord, kuid see ei puuduta kuidagi finantssektori stabiilsust, siis ei ole tarvilik ega ka seaduslik eelnõus toodud meetmeid finantssektori suhtes kohaldada. Aga kui nt eriolukord või erakorraline seisukord mõjutab ulatuslikult elutähtsa teenuse – elektriga varustamise – osutamist ning see mõjutab olulisel määral nt pankade tööd, siis sellises olukorras võib olla vaja sektori stabiilsuse säilitamiseks teatud meetmeid rakendada.

Eelnõu väljatöötamisel kaaluti ka võimalust anda vastav „otsustusõigus“ Vabariigi Valitsuse asemel Riigikogule. Siiski leiti, et antud otsused on sellise sisuga, kus pigem peaks vastav otsustuspädevus olema VV-l. Nimelt oma sisu poolest on tegemist pigem klassikaliste haldusotsustega, mida Vabariigi Valitsus saab kehtestada üldkorraldusega. Seega sellisel kujul Riigikogule vastava otsustusõiguse andmine võib tähendada ka võimalikku vastuolu Põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttega (või täpsemalt ei pruugi olla selle mõttega kooskõlas). Teiseks antud § 35 alusel on sisuliselt vaja teha väga praktilisi otsuseid ja suhteliselt kiiresti, samuti on tõenäoline, et juba tehtud otsust tuleb päeva jooksul muuta (nt otsustatakse käesoleva eelnõu § 35 lõike 1 punkti 5 alusel piirata teatud ulatuses vastavate tehingute mahtu, kuid loetud tundide jooksul selgub, et seda tuleks piirata mõnes muus ulatuses).

Eelnõu väljatöötamisel juhiti muuhulgas tähelepanu sellele, et kas antud juhul ei saaks samamoodi võtta aluseks finantskriiside lahendamiseks mõeldud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ettenähtud erisätteid (§ 118² finantsstabiilsuse tagamisega seotud Riigikogu otsuse eelnõu kiireloomulise menetlemise erisused). Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-s 118² ettenähtud Riigikogu poolt kiireloomuliste otsuste rakendamise erikorda antud juhul aluseks võtta ei saa, kuna eelnimetatud seaduses peetakse lihtsustatult silmas riigieelarveliste vahendite eraldamist finantskriisi olukorras finantssektorile. Eelnõu § 35 näol on aga tegemist nõ meetmega, mis on suunatud otseselt finantssektori enda toimimisele (mitte riigieelarveliste vahendite eraldamisega) ehk tegemist on selgelt teistsuguse iseloomuga meetmetega.

Käesoleva eelnõu kontekstis tulebki seega Vabariigi Valitsuse pädevust käsitada valitsuse kui täidesaatva võimu haldustegevusena PSi § 87 p 8 tähenduses, kus täpsema pädevuse ja volitused sätestavadki muud seadused (PSi § 87 p 9). Laiemalt on riigil iseenesest kohustus luua

seadusega juba ennetavalt tõhus ja paindlik regulatsioon tegevuseks ka sellises olukorras, kus ohtlik kriis võib levida väga kiiresti (kusjuures riskifaktorid on senitundmatud või unikaalsed) ja kõigi riskide või võimalike ohtude tõrjumiseks vajalike asjaolude, sh vajalike põhiõiguste riivamise võimaluste detailne ettenägemine ei pruugi olla võimalik. Eelnõus toodud meetmed on tegelikult nn „viimane õlekõrs“. Seega ka vastavate meetmete rakendamine finantssektori suhtes peab olema igal juhul proportsionaalne ja otstarbekas.

Vabariigi Valitsuse otsuse kaudu tekivad eriõigused ka Finantsinspeksioonile järelevalveliste meetmete rakendamiseks eesmärgil, nagu seda Vabariigi Valitsuse otsusega antud ulatus nõuab. Käesoleva paragrahvi lõige 1 näeb Vabariigi Valitsusele ette võimaluse sätestada eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui väljakuulutatud olukord seda nõuab ehk kui Euroopa Keskpanga või ELi kriisilahendusametuse mandaadi täitmine on Eestis piiratud või võimatu ja/või finantssektorile kehtiv õigus ja meetmed ei anna Finantsinspeksioonile väljakuulutatud olukorras reageerimiseks piisavalt paindlikkust, ise rakendada mitmeid järelevalve- ja kriisilahendusmeetmeid – seda aga tingimusel, et finantssektori stabiilsust ja usaldusväärsust või kriitiliste funktsioonide jätkuvust ülemäära ei kahjusta (ja s seda eesmärgiga tagada kodanikele ja ettevõtetele kõige hädavajalikumad finants teenused, näiteks sularahaautomaatidest on võimalik välja võtta sularaha).

Viidatud eesmärkidest kantuna on Vabariigi Valitsusel õigus kindlaks tähtjaks FISi § 2 lõikes 2 nimetatud finantsjärelevalve subjekte (pangad jt) puudutavas osas kehtestada oma otsusega erikord ehk mitte igal juhtumil ei ole Vabariigi Valitsusel sellist õigust. Tegu peab olema erikorraga eelnõu tähenduses, mis puudutab muu hulgas finantssektorit, ehk olukorraga, kus selline puutumus on kas otse finantssektorile, seda väga oluliselt mõjutav või finantsjärelevalve subjektidele. Selline kitsendus on vajalik, kuna mitte iga kriisiolukord ega ka erikord ei pea ilmingimata tooma kaasa vajadust muuta finantssektori tavapärast toimimist ja järelevalvemudelit. Arvestades seda, et tegemist on kõrgendatud avaliku huvi valdkonnaga (eelkõige, mis puudutab maksetehingute tegemist ja sularaha kättesaadavust), on põhjendatud, et finantssektori toimimise puhul antakse Vabariigi Valitsusele erikordades *ultima ratio* põhimõttel erandlikud volitused.

Oluline on osutada, et käesolevast normist tulenev õigus puudutab üksnes FISi § 2 lõikes 2 nimetatud isikute suhtes eriõiguste rakendamist, kuid nende mõju puudutab või võib puudutada ka laiemat avalikkust. Tegu peab olema finantsjärelevalve subjektidega (nt hoiu-laenuühistud ei ole finantsjärelevalve subjektid) ehk vastav õigus puudutab otseselt neid isikuid, kes on saanud Finantsinspeksioonilt või Euroopa Keskpangalt eriseaduses (FISI § 2 lõige 1) sätestatud korras tegevusõiguse. Tegevusõiguse saanud isikud kannab Finantsinspeksioon enda juures peetavasse avalikku registrisse, mis on kättesaadav turuosaliste registrist (<https://www.fi.ee/et/supervised-entities>).

Lõike 1 punktidest 1–7 tulenevad õigused on suuresti finantssektori eriseaduses juba ette nähtud ja olemuselt ajutise iseloomuga meetmed.

Lihtsustatult saab juba praegu Finantsinspeksioon (või Euroopa Keskpank) ise rakendada üksikute pankade või muude finantsjärelevalve subjektide puhul samu ulatuslikke meetmeid – nt piirata teatud tehingute/toimingute tegemist (vt krediitiasutuste seaduse § 104) või suisa võtta panga juhtimine üle (vt FELSi §-d 36–37). Ehk selles mõttes ei ole tegemist pretsedendiga.

Siinkohal tuleb rõhutada, et finantssektori toimimises ja selle järelevalves lähtutakse valdavalt riskipõhisest lähenemisest. Tegemist on paindlikkust vajava, väga dünaamilise valdkonnaga, sh kus on ka väga suured globaalsed mõjutused (kriis ühe riigi finantssektoris võib kergelt/kiiresti kanduda teistesse riikidesse). Õigusaktides kasutatakse seetõttu laialdaselt määratlemata õigusmõisteid ja järelevalvel on ulatuslik kaalutusõigus ning vastavate printsiipide järgimise kohustus, sh otsuse põhjaliku põhjendamise kohustus. Riskide (nt operatsiooni riski, s.o risk saada kahju sisemiste protsesside, inimeste tegevuse ja süsteemide ebaadekvaatse toimimise või mittetoimimise või väliste sündmuste tagajärjel) suurenemisest johtuvalt on ka kehtivas õiguses sätestatud järelevalvele erinevaid võimalusi vastavate meetmete rakendamiseks, mh suurendada kapitalinõudeid (nt krediidasutuste seaduse (edaspidi KAS) § 104 lõige 4, § 104² lõige 1, § 104³ lõige 1).

Finantsinspeksioon saab Vabariigi Valitsuse otsuse rakendamiseks kasutada meetmeid, mis on sätestatud FISi § 2 lõigetes 1 ja 3 nimetatud seadustes või nendes viidatud õigusaktides.

Punkt 1 annab Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada usaldatavusnõue või muu sarnane normatiiv eelkõige krediidasutuste kui ka mõningate teiste finantssektori subjektide suhtes. Samuti võib Vabariigi Valitsus oma otsusega kõrvale kalduda n-ö tavapärastest usaldatavusnõuete või normatiivide määradest.

Usaldatavusnõuded (ingl *prudential requirements*) on avalik-õiguslike reeglite kogum, mille eesmärk on tagada, et finantsasutuse riskid on piisavalt kaetud kapitali- ja likviidsusreservidega. Usaldatavusnõuded piiravad riski võtmist suhtena kapitali ja likviidsusesse.

Usaldatavusnõuete eesmärk on tagada finantsstabiilsus ning kaitsta investoreid ja hoiustajaid (vt näiteks ELi pankade kapitalinõuete määruse nr 575/2013 (edaspidi *CRR*) preambuli punkti 7), mille kohaselt vastav määrus peaks muu hulgas sisaldama krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid, mis on otseselt seotud pangandusturu ja finantsteenuste turu toimimisega ning mille eesmärk on tagada kõnealustel turgudel tegutsevate ettevõtjate finantsstabiilsus, samuti investorite ja hoiustajate kõrge kaitstuse tase. Määruse eesmärk on aidata otsustavalt kaasa siseturu tõrgeteta toimimisele ja (vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktika tõlgendustele) põhineb see ELi toimimise lepingu artiklil 114.

CRRi kohaldatakse krediidasutuste, nende nn omanikfirmade (finantsvaldusettevõtjate ja segafinantsvaldusettevõtjate) ning investeerimisühingute suhtes ja teatud ulatuses ka makseasutuste ja e-raha asutuste suhtes koosmõjus riigisisese õigusega (s.o krediidasutuste seaduse, väärtpaberituru seaduse ning makseasutuste ja e-raha asutuste seadusega).

Usaldatavusnõuded jagatakse n-ö sammasteks – Pillar 1 ja Pillar 2. Pillar 1 on universaalne nõue, mida arvutatakse ühtsete arvutamismeetodite alusel. Pillar 2 on subjekti individuaalne nõue, kus on suur roll järelevalve hinnangul. Näiteks 2023. aastal kehtestati Eestis tegutsevatele pankadele täiendavaid omavahendite nõudeid ja omavahendite suuniseid 849 miljoni euro ulatuses (Pillar 2 nõue). Suurtele pankadele määrati 705 miljonit eurot ja väikestele pankadele 144 miljonit eurot. Suurtele pankadele tehti seda Euroopa Keskpanga otsusega ja koostöös Finantsinspeksiooniga. Täiendav kapitalinõue ja omavahendite suunis moodustasid kokku 47% pankadele pangandusmääruse alusel üldkohalduvast kapitalinõudest ehk Pillar 1-st, mis oli 1790 miljonit.

2008. aasta kriisist ajendatud regulatsioonide suuremahulise reformi käigus on Pillar 1 usaldatavusnõuded kehtestatud ELis otsekohalduvate määrustega maksimumharmoneerimise põhimõttel. Maksimumharmoneerimise vajadust selgitavad nt CRRi preambuli punktid 8 ja 9 (vähemalt pankadel ja investeerimisühingutel).

Pillar 2 nõuete kehtestamise volitused on antud pädevatele asutustele direktiivis/seaduses.

Panganduses on olemas järgmised usaldatavusnõuded:

Pillar 1 (regulatiivne minimaalne kapitali tase):	Pillar 2 (konkreetsed pangaspetsiifilise kapitali nõue, mis kohaldub täiendavalt katmaks nn alahinnatud riske või mida Pillar 1 ei kata või sellest kapitalist ei piisa):
CET, T esimese taseme kapitali ja kogu omavahendite suhtarvu miinimumtase: CRRi artikli 92 lõige 1 Algkapitalinõue: CRRi artikli 93 lõige 1 Finantsvõimenduse määra nõue: CRRi artikli 92 lõige 1 ja artikkel 429 Piirangud osalustele väljaspool finantssektorit: CRRi artikkel 89 Kontsentratsiooni piirmäärad: CRRi artikkel 395 Likviidsuskatte nõue: CRRi artikli 412 lõige 1 Stabiilse rahastamise nõue: CRRi artikli 413 lõige 1	Täiendavate omavahendite nõue: KASi § 104 ² lõige 1 Täiendavate omavahendite suunis: KASi § 104 ³ lõige 1 Täiendav likviidsusnõue: KASi § 104 lõige 4

Omaette usaldatavusnõuete grupi moodustavad makrofinantsjärelevalve nõuded:

Kombineeritud puhver: KASi § 86⁴⁴ lõige 1

Muud täiendavad makrofinantsjärelevalve meetmed KASi § 85⁴ ja CRRi artikli 458 lõige 2, mis annavad võimaluse:

- Kehtestada miinimumriskikaalud kinnisvaralaenudele
- Kehtestada miinimumkahjumäärad
- Muuta CET1, Tier1 ja TR suhtarvude miinimumtasest
- Muuta riskikontsentratsioonide limiite
- Muuta finantsvõimenduse määra suhtarvu miinimumi
- Muuta kapitalisäilitamise puhvri taset
- Kehtestada erireegleid pankadevaheliste nõuete käsitlemisele

Punkt 2 annab lihtsustatult õiguse otsustada, kuidas pank või mõni subjekt investeerida võib, sealhulgas kohustuse osta riigi emiteeritavaid võlaväärtpabereid.

Siiski ei saa seda õigust rakendada finantsjärelevalve subjektile kohalduvate usaldatavusnormatiivide, kõlblike kohustuste minimaalse taseme nõude ja muude taoliste nõuete täitmiseks vajalike investeringute tegemise kohta, kuna seal annab väga täpse raamistiku ette ELi õigus.

Kõlblike kohustuste minimaalne tase on lihtsustatult nõue, mille eesmärk on tagada, et pankadel oleks piisavalt vahendeid kahjude katmiseks (omavahendid) ning vajaduse korral omavahendite taseme taastamiseks ja turu usalduse säilitamiseks (kõlblikud kohustused). Vastava regulatsiooni eesmärk on tagada, et pankadel, kes on liiga suured, et pöruda ja pankrotti minna (ingl *too big to fail*) oleks piisavalt vahendeid, et tagada panga pakutavate turule kriitiliste

funktsioonide täitmise jätkumine ning et neid panku ei peaks päästma avalike (maksumaksjate) vahendite arvelt. Need nõuded tulenevad finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusest.

Punkti 3 kohaselt on õigus kehtestada tingimused raamatupidamise korra kohta ning järelevalveliste aruannete koostamisele, esitamisele ning aruannete avalikustamisele. Eelkõige võib see tähendada mitte teistsuguse raamatupidamisreeglite kehtestamist, vaid tavapärasest teistsuguste aruannete esitamise tähtaegade kehtestamist või lisaaruannete esitamist. Üks eesmärgi on muu hulgas vähendada kriisiolukorra ajal finantssektori halduskoormust ja leevendada väga mahukate aruannete edastamisega seotud IT-süsteemide koormust.

Punkti 4 kohaselt on õigus keelata osaliselt või täielikult kasumist väljamaksete tegemine või kehtestada muid tingimusi finantsjärelevalve subjekti olulise osaluse omajatele. Otsus tehakse finantsjärelevalve subjekti rahavoogude optimaalse juhtimise ja jätkusuutlikkuse tagamise eesmärgil. Siinkohal tuleb osutada, et kehtiva õiguse kohaselt saab finantssektori ettevõtja omanikuks (olulist osalust omavaks aktsionäriks või osanikuks) olla vaid isik, kelle finantsseisund on piisavalt tugev ja jätkusuutlik, et tagada ettevõtja korrapärane ja usaldusväärne tegevus. Sarnaselt soovitasid COVID-19 pandeemia põhjustatud majandus- ja finantsmõjude leevendamiseks Euroopa Keskpank, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ja enamik liikmesriikide järelevalveasutusi tungivalt, et pangad hoiduksid dividendide jaotamisest või aktsiate tagasiostmisest ning rakendaksid muutuvtasude suhtes konservatiivset lähenemisviisi.

Punkti 5 kohaselt on õigus keelata teatud tehingute või toimingute tegemine või seada neile muid piiranguid, mille kohta täpsemad tingimused on sätestatud vaadeldava paragrahvi lõikes 2. Korraldus kehtestatakse finantsjärelevalve subjekti rahavoogude ja muude ressursside optimaalse juhtimise eesmärgil, tingimusel, et see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks ja ühiskonna toimimise tagamiseks. Näiteks võidakse piirata tehingute tegemise kellaagu või teatud liiki teenuse osutamist (nt investeerimisteenused, valuutavahetus vms).

Punkti 6 kohaselt saab eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada korraliste osamaksete tegemise Tagatisfondi. Tagatisfondi peamine ülesanne on eelkõige mõne panga maksejõuetuse korral hoiustajatele võimalikult kiire hüvitiste väljamaksmine ja selle tarvis kogutakse Tagatisfondi n-ö eelnevalt vahendeid pankade käest. Praegusel juhul aga võidakse Vabariigi Valitsuse otsusega edasi lükata just pankade rahalise kohustuse täitmine, eeldusel, et finantssektori stabiilsust ja usaldusväärsust või kriitiliste funktsioonide jätkuvust ülemäära ei kahjustata.

Punkti 7 kohaselt saab ette näha nõudeid, mis puudutavad neid olukordi, kui mõni finantsjärelevalve subjekt või subjektid (eelkõige pangad ja kindlustusandjad) võivad muutuda maksejõuetuks või on n-ö märgid õhus, et nii võib minna. Moratorium või erirežiim võimaldab sisuliselt ajutiselt peatada panga või kindlustusandja tegevuse.

Lõige 2 täpsustab, milliseid konkreetseid toiminguid saab Vabariigi Valitsus keelata või piirata. Tegu on küll lahtise nimekirjaga, tingituna lõike 2 punktist 8, kuid siinjuures on oluline, et nimetatud tingimuse rakendamisele on seatud täiendavad eeldused. Esmalt on oluline, et eespool loetletud tingimustest ei ole kasu justnimelt arvestades konkreetset olukorda, olukord peab puudutama finantssektorit ning tagama ka käesoleva paragrahvi lõikes 1 käsitletud eesmärkide järgimise ning tegu peab olema kas eriolukorra või riigikaitse kriisiolukorraga (sh mobilisatsioon, sõjaseisukord, erakorraline seisukord). Nendele nõuetele vastamise korral on õigus rakendada ka loetelust väljaspool olevaid muid tingimusi.

Lõige 3 annab õiguse Tagatisfondi seaduses reguleeritud hüvitusjuhtumite korral sätestada vajaduse korral seadusest erinevad tähtajad nii hüvitiste väljamaksmisele kui ka täpsustada hüvitamise ja toetamise tingimusi (üldjuhul peab krediitiasutuse puhul hüvitise välja maksuma kuni 100 000 euro ulatuses ja hüvitiste väljamaksmine olema lõpule viidud seitsme tööpäeva jooksul hoiuste peatamise päevast alates). Ehk Vabariigi Valitsus võib teha otsuse, et esialgne hüvitis makstakse välja väiksemas ulatuses ja kiiremini kui tavapäraselt. Ka siinjuures on oluline lisakriteerium, et vaja on arvestada konkreetse olukorraga, mh, et valitud meede oleks seejuures asjakohane ja vajalik.

Lõige 4 sätestab, et eelduslikult kehtestab Vabariigi Valitsus korralduse, kaasates Finantsinspeksiooni ja Eesti Panka. See on tingitud finantssektori ja seotud õigusraamistiku spetsiifilisusest. Samuti tuleb ära kuulata enne otsustamist Tagatisfondi aramus.

Täiendavalt on seatud Vabariigi Valitsuse korraldusele tähtaeg, mis on kuni kolm kuud. Viidatu kinnitab seatud meetme lühiajalisust ja ajutisust, mis on kandev kontseptsioon sellesisulisele otsusele. Küll aga saab Vabariigi Valitsuse korralduse kehtivust pikendada iga kord kolme kuu võrra, kui selle tingib konkreetne olukord, võttes arvesse meetme(te) asjakohasust ja vajalikkust.

Lõiked 5 ja 6 käsitlevad olukordi, mis seonduvad Euroopa Keskpanga ja ELi kriisilahendusasutuse mandaatidega tulenevalt ELi õigusest. Kõikidel neil juhtudel, kus ELi õigus (eelkõige määrus 1024/2013 ja määrus 806/2014) annab ainumandaadi nimetatud asutustele ja Vabariigi Valitsuse planeeritav otsus käesoleva seaduse alusel otsustab vastavate asutuste asemel, rakendub käesolevas seaduses sätestatud erikord. Nimelt on Vabariigi Valitsusel õigus teha otsus üksnes kahel üksteisest sõltumatu juhul:

- (i) Euroopa Keskpank või ELi kriisilahendusasutus faktiliselt ei tegutse või
- (ii) nimetatud asutused ei saa kas tekkinud kriisiolukorra tõttu või muul põhjusel oma ülesandeid täita ega pädevust Eestis teostada.

Tekkinud peab olema selline olukord, kus esimesel juhul Euroopa Keskpank või ELi kriisilahendusasutus faktiliselt ei toimi. Selleks võib mh olla olukord, kus vastavad asutused ei tee vajalikke otsuseid ja/või ei ole olukorrale vastavas nõutavas aktiivses järelevalve rollis Eesti finantssektorit või nende poolt otse järelevalvatavaid subjekte puudutavas. Teisel juhtumil peab olema tekkinud olukord, kus nimetatud asutused ei saa oma ülesandeid Eestis täita. Viidatud olukorrad võivad seisneda nt tehnilistes probleemides (nt tõrked IT-valdkonnas) või olukorras, mille tõttu nad ei saa oma pädevust Eestis teostada (mh katab eeltoodu ka sellised olukorrad, kui otsuseid ei ole võimalik kätte toimetada, ei ole võimalik täita jne). Täiendavalt selgitab lõige 6, et ka olukorras, kui on küsitud nimetatud asutustelt planeeritava otsuse kohta arvamust ja nad seda vabariigi Valitsuse palutud ajaks ei ole edastanud, on Vabariigi Valitsusel õigus otsus vastu võtta.

Lõige 7 annab Finantsinspeksioonile ainumandaadi rakendada Vabariigi Valitsuse korraldust. Nimetatu tähendab korralduse täitmisele suunamist kõikide Finantsinspeksioonil olevate õigustega, mh korralduse täitmise kontrolli. Viidatud õigused tulevad FISist ja FISi § 2 lõikes 2 nimetatud eriseadustest (sh väga paljudest ELi õigusaktidest ja asjakohastest juhendmaterjalidest). Lõige 7 annab Finantsinspeksioonile õiguse valida õiguslikult korrektne lahendus ka olukorras, kui Vabariigi Valitsuse korraldus ja seal sätestatu konkureerib samas asjas tehtud Euroopa Keskpanga või ELi kriisilahendusasutuse otsusega. Finantsinspeksioon

saab sundida täitmisele ja kohustada järgima vaid kehtivaid ja seadusega (mh ELi õigusega) kooskõlas olevaid otsuseid.

Kokkuvõttes võib öelda, et käesolevas paragrahvis sätestatu kohaldub vaid eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Finantssektori suhtes on nimetatud riigisisest erikorda vaja, kuna suurpankade puhul (need, kes praegu on ka ETO rollis) on otseseks järelevalve asutuseks Euroopa Keskpank ja kriisilahenduse asutuseks Ühtne Kriisilahendusnõukogu. Nimetatu põhineb ELi määrustel nr 1024/2013 ja nr 806/014. Vastav ELi õigusraamistik ei tee praegu vahet sellel, kas suurpank on riigisiselt hõlmatud mingit laadi erikorraga või mitte – pädevaks järelevalve asutuseks on ikkagi Euroopa Keskpank ning Ühtne Kriisilahendusnõukogu. Euroopas on algamas diskussioonid, kuidas ka ELi õiguses oleks sellised olukorrad reguleeritud, aga seniks on Eestil vaja toimivat õigusraamistikku selliste kriisidega tegelemiseks.

Eelnõus pakutud mudel toetub osalt Soomes kasutusel olevale kriisiraamistikule. Soome vastavat raamistikku on mitmel korral hinnanud ka Euroopa Keskpank ja oma tagasisidet sellele andnud. Loodud raamistik ei võta vastavatelt asutustelt õigusi, vaid loob riigisiselt mehhanismi, kuidas õiguspäraselt kiiresti tegutseda.

Õigusliku aluse teha riigisiselt erandeid annab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 347 (end 297), mis näeb ette, et 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.

Viidatud sätet on hinnanud ja selgitanud ka Euroopa Liidu Kohus ja sellele on osutanud ka Euroopa Keskpank oma hinnangutes Soome „hädaolukorra seadusele“ (CON/2002/27, CON/2006/6 ja CON/2018/46).

Nimetatud hinnangutest joonistub välja, et:

- nii Soome Pank kui ka Euroopa Keskpank peavad olema mõlemad töövõimetus oma funktsioonide täitmisel enne, kui kohalikud õigused võiksid asendada neid ülesandeid;
- Euroopa Liidu toimimise lepingu art 347 on üks vähestest sedalaadi õigustest, mis võimaldavad nimetatud lepingust kõrvale kalduda (vt ka art 58);
- Euroopa Liidu toimimise lepingu art 347 tuleb tõlgendada kitsendavalt (c-13/68 Salgoil v Italian Ministry of Foreign Trade (1969) ecr 453)) ning on kaasusi, kus liikmesriik on tegutsenud ühiskondlikul vajadusel (case 804/79 commission vs UK, par 30);
- puhtalt majanduslikud põhjendused ei täida nõutud tingimusi – vt case c-120/95 Decker vs Caisse de Maladie; C.398/98 Commission vs. Greece, C-158/96 Kohl vs. Union des Caisses de Maladie.

Et seda õigust saaks riigisiselt rakendada, on välja töötatud praegune lahendus finantssektori jaoks, kus (üldistatult):

- i) Vabariigi Valitsus saab finantssektorit puudutavas osas teha kiirkorras otsuseid.
- ii) Vabariigi Valitsuse otsuse tegemisse on kaasatud Finantsinspeksioon ja Eesti Pank, et tagada parim erialane teadmine vastava otsuse jaoks.
- iii) Finantsinspeksioon kui järelevalve funktsiooni täitev asutus saab sellise otsuse alusel asuda seda rakendama oma seaduses olevate meetmete kaudu.
- iv) Vabariigi Valitsuse otsus peab olema n-ö ajutine ehk peab olema tähtaegne (eelnõus võimalus ka pikendada). Ajutisus on oluline tunnus, mh tagab riive paremat proportsionaalsust.
- v) Kui otsus puudutab Euroopa Keskpanka või Ühtse Kriisilahendusnõukogu mandaate, peab eksisteerima olukord, et nad faktiliselt ei tegutse või ei saa kriisiolukorra ajal või muul

põhjusele oma ülesandeid täita ega Eestis oma pädevust teostada. Seda on eelnõus sisustatud nii, et kui Vabariigi Valitsus on neilt küsinud arvamust, ning ei ole seda tähtaegselt saanud (kiireloomulisus), saab Vabariigi Valitsus edasi minna ja otsuse ära teha, et tagada riigisisest finantssektori stabiilsust. Selliselt on vastavad nõuded täidetud. Kui aga saabub Euroopa Keskpanga või Ühtse Kriisilahendusnõukogu arvamus, on vajaduse korral võimalik Vabariigi Valitsuse otsust muuta.

Kõik meetmed, mida vastu võetakse, peavad olema asjakohases olukorras sobivad, mõõdukad vajalikud ning aitama kaasa finantssektori stabiilsuse saavutamisele ning neid meetmeid rakendatakse finantssektori stabiilsuse eesmärgil. Kui kriisiolukord ei puuduta finantssektori stabiilsust, ei ole tarvilik ega ka seaduslik eelnõus toodud meetmeid finantssektori suhtes kohaldada. Milliseid konkreetseid meetmeid on mingis kriisiolukorra ajal vaja rakendada, ei ole võimalik praegu ette näha ning seetõttu ongi sätestatud erinevad meetmed, et kriisiolukorra ajal oleks võimalik rakendada just seda meetet või meetmeid, mis finantsstabiilsuse saavutamisele kõige paremini kaasa aitavad. Arvestades, et finantssektori toimimises ja selle järelevalves lähtutakse peamiselt riskipõhisest lähenemisest, siis § 35 eesmärk ongi pakkuda võimalikult kiiret ja efektiivselt paindlikkust, et kriis saaks lahendatud ja tagatud oleks finantsjärelevalve subjektide ja nende klientide tasakaal. Muu hulgas tagab ka Finantsinspektsiooni ja Eesti Panga kaasamine, et otsustatud meetmed on asjakohased ja proportsionaalsed.

§ 37. Ülesande täitmata jätmise erakorralise ja sõjaseisukorra ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korral on oluline, et kogu avaliku sektori pingutus läheks olukorra lahendamisele. Seetõttu on vajalik n-ö tõmmata kokku ja jätta täitmata mõned sellised ülesanded, mis tavatingimustes on vajalikud, kuid kriisisituatsioonis ei ole mõistlik nende ülesannete täitmisesse ressursi panna. Kuna nii erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra kui ka mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni otsustab Riigikogu, siis on eesmärgipärane näha ka eelnõus ette, et nimetatud Riigikogu otsustatavates olukordades võib samuti Riigikogus vastuvõetud seadustes lükata edasi nende ülesannete täitmine, mis ei ole määratud kriisiülesanneteks. Kriisiülesanded määravad, kuhu tuleb kriisi ajal ressurss suunata, need on kriisi lahendamiseks prioriteetsed ülesanded. Kuna nii erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra kui ka mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal tuleb asutustel ja juriidilistel isikutel neile seadusega pandud ülesandeid täita minimaalse koosseisuga, siis ei ole realistlik, et asutused suudaksid täita kõiki neile rahuajal pandud ülesandeid samas mahus ja ulatuses, kuid nagu **lõige 2** näeb ette, siis kriisiülesannete (nii püsivate kui ka ühekordsete) täitmine on selles olukorras prioriteet.

Planeerimises saab läbi mõelda kõikide teenuste osutamiste mahtude vähendamise. Eelnõu on kriisiplaani ja kriisiülesannete regulatsiooni kaudu üles ehitatud selliselt, et vajaduse tekkides saab kriisiülesannete mahtu vahendada. Näiteks, kui Narva elektrijaamas elektri tootmine on kriisiülesanne, siis sõjategevuse alustamisega evakueeritakse Narvast elanikud, sh elektrijaama töötajad ning kaob ka vastav ülesanne. Samuti vaadatakse üle Kliimaministeeriumi kriisiülesanne elektritootmise mahu vallas, kuivõrd üks tootmise elemente enam ei tööta. Teise näitena võib tuua avaliku korra tagamise Narva linnas, evakuatsiooni korral lõpetab PPA nimetatud ülesande täitmise linnas ning PPA isikkoosseis ja varustus paigutatakse teise asukohta ümber, lõpeb paikkonnas kriisiülesande täitmine, sest see on võimatu, aga seda tehakse plaanide ja tegevuskavade kohaselt. Niisiis on tegemist paindliku protsessiga, kus vastavalt olukorrale saab kriisiülesandeid ning kriisiülesande täitmisega seotud ametikohti

vähendada ja sellega lõpetada kriisiülesande täitmine. Seega tuleb alati oma ülesandeid täita niipalju, kui see võimalik on, kergekäeliselt ülesannete täitmisest loobumist eelnõu ette ei näe. Püsivate kriisiülesannete täitmine lõpetatakse viimasena. Samuti on oluline, et rahvusvahelise humanitaarõiguse normidest kõrvale ei kaldutaks (lõige 3).

Juhul kui asutuse ülesannete vähendamisega on mindud liiga kaugele või kui asutus on liiga kergekäeliselt otsustanud, et ta seadusega pandud ülesandeid enam ei täida, rakendub § 38 ja Kaitseväe puhul lisaks ka § 34.

§ 38. Teavitamine ja vaidluste lahendamine kriisiolukorra ajal

Paragrahv 38 sätestab teavitamise ja vaidluste lahendamise korralduse kriisiolukorra lahendamise ajal.

Ministri ja peaministri poolt samal ajal vastukäivate korralduste andmise vältimiseks on eelnõu **lõikes 1** sätestatud, et ministril tuleb viivitamata teavitada kriisiolukorra juhti ja ka teisi kriisi lahendamisel olulisi osalisi mis tahes kavatsustest ja meetmetest oma valitsemisalas, mis võivad mõjutada kriisiolukorra juhi korraldusi või kriisiolukorra lahendamise ühtsust. Seeläbi on tagatud kriisiolukorra lahendamise ühtne infoväli ning selle põhjal saab teha uusi juhtimisotsuseid, kui see peaks osutuma vajalikuks.

Lõike 2 järgi lahendatakse haldusülesannete jaotuse ja täitmisega seotud vaidlused, mis tekivad eri valitsemisaladesse kuuluvate täidesaatva riigivõimu asutuste või muude avaliku võimu kandjate vahel või kohaliku omavalitsuse üksuste riiklike ülesannete üle, koostöös, ministrite vahel või lahendab need kriisiolukorra juht. Eelnõuga ei piirata KOVide kohtulikku kaebeõigust.

Oluline on lahendada vaidlused võimalikult madalal tasandil, kus nad tekivad. Nt kui riigikaitse kriisiolukorra ajal on KOVile andnud konkureerivad korraldused nii Kaitseväge kui ka Kaitsepolitseiamet (edaspidi *KAPO*), on mõistlik asjaomases regioonis operatsiooni juhtivatel isikutel vaidlus lahendada – kelle korraldust selles olukorras on mõislikum ja vajalikum KOVil esmajärjekorras täita. Tähele tuleb panna ka seda, et kui näiteks KOVile on antud samal ajal korraldus nii tsiviilkriisi lahendamiseks (nt Päästeamet) kui ka riigikaitse kriisi lahendamiseks (nt Kaitseväge), siis tuleb KOVil täita esmajärjekorras Kaitseväge antud korraldus. Vt ka eelnõu § 31 lõige 9 ning § 40 lõige 10.

Kui töötasandil ei suudeta konsensust saavutada ja kokku leppida, siis lahendatakse vaidlused tavapärasel moel: seda teevad asutuse juhid või ka ministrid. Kriisiolukorra ajal võib ette tulla vajadust olukordi kiiremini lahendada, seega kui need on põhimõttelised vaidlused, mida ei õnnestu töökorras lahendada, siis on võimalik küsimused eskaleerida peaministri kui kriisiolukorra juhi tasandil. Seega on eelnõus jäetud otsustusvabadus, millisel tasandil probleeme lahendada, see oleneb probleemi olemusest ja osalistest.

Haldusekandjatel on enesekorraldusõigus, st võim asutuste ja üksuste moodustamise üle, võim protsesside üle, võim ressursside üle. Haldusekandja enesekorraldusõigusesse on üldjuhul keelatud sekkuda. Haldusülesannete täitmise kontroll toimub kas teenistusliku (VVS-i §-d 93–101) või haldusjärelevalve käigus (VVS-i §-d 75¹–75³). Sättega on loodud sõnaselgelt erikord VVS-i § 101 lõikes 3 sätestatud, mille kohaselt erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid, ning kui kokkulepet ei saavutata, lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus. Vaidluste lahendamine valitsuse tasandil oleks

kriisiolukorra ajal liiga aeganõudev ning üksikute ülesannete täitmise või pädevusvaidluste lahendamine koormaks valitsust üleliia, võttes arvesse kriisiolukorra faktilist tõsidust.

6. jagu Korralduste andmine

§ 39. Kriisiolukorra juhi pädevus kriisiolukorra ajal

Paragrahv 39 sätestab kriisiolukorra juhi juhtimisvolitused kriisiolukorra ajal. Eelnõu kohaselt on kriisiolukorra juht peaminister. Kriisiolukorra juhi ülesanne on tagada Vabariigi Valitsuse tegevuse ühtsus ja koordineeritus kriisiolukorra lahendamisel (vt ka eelnõu § 31 selgitus). Praktikas peetakse peaministri oluliseks ülesandeks hoida valitsust koos ja tagada tema töövõime. Seega võib öelda, et peaminister on nii valitsuse juht, moodustaja kui hoidja³⁵. Sisuliselt on see ka tavapäraselt peaministri ülesanne ning kriisiolukorra lahendamisel on sellel veel eriti oluline tähendus, et valitsus oleks sellel olulisel hetkel ühtne, et valitsuse töövõime ei oleks kriisiolukorra lahendamisel kuidagi häiritud.

Eelnõu **lõige 1** sätestab, et kriisiolukorra ajal võib peaminister kui kriisiolukorra juht anda kriisiolukorra lahendamiseks ministrile § 40 lõikes 1 sätestatud korraldusi tema vastutusvaldkonnas. Tavapäraselt peaminister kui kriisiolukorra juht ei anna ministrile korraldusi, vaid ta annab suuniseid. PSi § 94 kohaselt juhib minister ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Minister ei ole oma tegevuses täiesti iseseisev. Ministeerium on valitsusasutus ning allub valitsuse suunamisele ja koordineerimisele. Valitsuse liikmena peab minister arvestama, et valitsuse tegevust juhib peaminister. Minister vastutab oma tegevuse eest peaministri, valitsuse ja Riigikogu ees.³⁶

Tavaolukorras juhib peaminister valitsuse tegevust poliitika kujundamisel ja elluviimisel. Tema ülesanne on kindlustada, et valitsuse poliitika on kindlaks määratud ja ellu viidud. Valitsuse poliitika peamiste seisukohtade määramise pädevus kuulub tavaolukorras Vabariigi Valitsusele kui kollegiaalorganile. Peaministril puudub tavaolukorras õigus anda ministritele korraldusi küsimustes, milles valitsus ei ole seisukohta kujundanud või otsust teinud.³⁷

Sarnaselt RiKSiga antakse ka eelnõu kohaselt peaministrile kui kriisiolukorra juhile õigus anda ministrile siduvaid korraldusi. Ministril tuleb korraldus täita oma valitsemisalas iseseisvalt ning omal vastutusel. Kahtluse korral tuleb ministril küsida kriisiolukorra juhi seisukohta. Kriisiolukorra juhil on õigus ja kohustus kontrollida nimetatud korralduste täitmist. Peaministri korralduste andmise volitus on seotud peaministri pädevusega koordineerida kriisiolukorra lahendamist ja tagada valitsuse tegevuse ühtsus.

Tegu on pigem *ad hoc* kiirete probleemide lahendamise tööriistaga, mitte süsteemsete probleemide lahendamise võimalusega, viimasel juhul tuleb minister valitsuses välja vahetada. Kriisi ajal on mõeldamatu, et kui üksikküsimuses ei toimi valitsuse sees koostöö, siis asub

³⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 93 kommentaarid, punkt 1. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=102&p=93>

³⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 94 kommentaarid, punkt 1 Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=103&p=94>

³⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 93 kommentaarid, punkt 2 ja 3. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=102&p=93>

peaminister esimese asjana ministrit välja vahetama. Sellisel juhul on vaja leida uus minister ja anda talle aeg sisseelamiseks jms. Kriisi ajal on oluline üksikotsus kohe ära teha jsa kui ilmneb, et on süsteemne probleem, siis rakenduvad PSi § 90 ja § 97 lõige 5.

Lõike 2 kohaselt on peaministrile kui kriisiolukorra juhile antud lisavolitus anda § 40 lõikes 1 sätestatud korraldusi kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale valitsusasutusele, kui minister ei ole täitnud eelnevalt lõike 1 alusel talle antud korraldust või ei ole seda teinud õigel ajal. Lõike 1 alusel antakse ministritele korraldusi juhul, kui need on hädavajalikud kriisiolukorra lahendamiseks, seetõttu tuleb ka lõike 2 rakendamisel hoolikalt arvestada sama eesmärgiga. Et tagada korralduse praktikas realiseerumine, tuleks seda teha lahendamise eest vastutava valitsusasutusega koostöös. Nimetatud juhul tagab korralduse täideviimise kriisiolukorra lahendamise eest vastutav valitsusasutus, rakendades vajaduse korral kõnesolevas seaduses sätestatud volitusi. Ehkki kriisiolukorra juht saab anda vahetult korraldusi, siis selle vahetu täitmine volitatakse kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale valitsusasutusele.

Nimetatud säte ei anna peaministrile pädevust teha kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse üle teenistuslikku järelevalvet (nt otse PPA või Kaitseväe üle). Kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval valitsusasutusel tuleb lähtuda peaministri korraldustest, kuid järelevalve korralduste täitmise üle toimub tavapärasel korral. Näiteks kui kriisiolukorra lahendamise eest vastutavaks asutuseks on PPA, kes võib saada korraldusi siseministrilt, siis kriisiolukorra lahendamise juhtimisel võib PPA saada korraldusi ka peaministrilt. Peaministri korraldused on ülimuslikud siseministri korralduste ees. See tagab ka vastavalt demokraatia põhimõttele selguse küsimuses, millisel Vabariigi Valitsuse liikmel lasub vastutus parlamendi ees. Seejuures kontrollib kriisiolukorra lahendamise eest vastutava valitsusasutuse tegevuse õiguspärasust ja otstarbekust ehk teeb tema üle teenistuslikku järelevalvet siseminister.

Haldusülesande täitmist saab pidada õiguspäraseks, kui seda on teinud pädev haldusorgan täitmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalselt, kaalutusvigadeta ja kooskõlas menetlusnormidega ning selle kohta koostatud dokument vastab vorminõuetele.

Haldusülesande täitmist saab pidada aga otstarbekaks, kui see on eesmärgipärane. Haldusülesande täitmine on eesmärgipärane eelkõige, kui see vastab järgmistele tingimustele: 1) on kooskõlas Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi elluviidava poliitikaga; 2) on kooskõlas haldusekandja arengukava, tähtsustega, eelarvestrateegia ja eelarvega; 3) on säästlik, tõhus ja mõjus seaduse või selle alusel määratud eesmärgi suhtes; 4) on kooskõlas avalike huvidega. Teenistusliku järelevalve pädevuse ministrile jätmine võimaldab korralduste täitmise kontrollimisega tegeleda sisulisemalt ning hinnata vahetumalt ülesannete täitmise eesmärgipärasust, proportsionaalsust jne.

Lõiked 3 ja 4. Sätestatakse püsiva kriisiülesande täitmisega seonduv. Püsivat kriisiülesannet tuleb täitma asuda kriisiolukorra juhi või tema volitatud haldusorgani (nt Riigikantselei) korraldusel, kui seaduses või seaduse alusel, sealhulgas Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis ei ole sätestatud teisiti.

Kriisiolukorra juht saab otsustada:

- 1) milliseid ülesandeid täidetakse – seejuures võib määrata ka tingimused, mille saabumisel peab ülesannet täitma asuma (nt sõjalise rünnaku korral);
- 2) kuidas seda tehakse – kuna volitusnorm on sõnastatud laialt („kuidas ülesannet täidetakse“), võib valitsus või tema volitatud haldusorgan otsustada väga erinevate asjaolude üle, mida peab ülesande täitmisel arvestama.

Kriisiolukorra juhil tuleb kriisiolukorra otsuse järel eraldi anda korraldus neile isikutele ja asutustele, kes peavad asuma püsivaid kriisiülesandeid täitma, ning täpsustada, millises korras seda teha tuleb, kui täitmise tingimused ei ole varem juba määratud.

Kriisiolukorra juhi (või tema volitatud haldusorgani) pädevuses on kehtestada (kui seda pole varem kindlaks määratud) püsiva kriisiülesande täitmise maht, viis või selle täitmisele asumine, või kui nende täitmine ei ole varem kindlaks määratud korra järgi vajalik. Nt on varem kokku lepitud, et asutus X tagab teatud hulga ressursi asutusele Y, kuid kriisiolukorra ajal selgub, et sellist mahtu ei ole vaja tagada. Säte on sarnane nt HOSi § 33 lõikega 1.

See, mis ulatuses ja viisil peab kriisiülesannet täitma ja millal seda täitma peab asuma, sõltub konkreetsest olukorrast ja riigi eesmärkidest kriisiolukorra ajal. See tähendab, et kuigi eelnevalt võib olla määratud, et üks või teine isik või asutus peab täitma mingit ülesannet, ei pruugi seda tegeliku kriisiolukorra ajal vaja olla või see võib lausa takistada kriisi lahendamist (näiteks on ülesande täitmiseks kasutatavat ressursi vaja hoopis muu, olulisema ülesande täitmiseks). Seetõttu peab säilima paindlik lähenemine, nii et ka püsivate kriisiülesannete puhul on võimalik otsustada, et neid ei pea täitma või peab ülesandeid täitma väiksemas või suuremas mahu, kui on määratud. Kui näiteks Kliimaministeeriumile on antud kriisiülesandeks kohustus tagada Kaitseväge pidev ajakohane ülevaade ilmaoludest, siis peab Kliimaministeerium seda kriisiolukorra otsuse järel tegema hakkama. Samas ei pruugi Kaitseväel olukorras, kus sõjategevust veel ei toimu, olla vajadust selle teabe järele. Kriisiülesannete täitmise vähendamine ja peatamine aitab kasutada ressursse tõhusalt ja sellises ulatuses, mida on vaja prioriteetsete ülesannete täitmiseks.

Kriisiolukorra juht võib volitada haldusorganit tema eest otsustama kriisiülesannete täitmise aja, vähendamise ja peatamise. Näiteks võib peaminister anda vastavad volitused kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele või ka nt Riigikantseleile.

Kokkuvõtvalt on kriisiolukorra juhi ehk peaministri otsused kriisiolukorra ajal järgmised:

- 1) ühekordse kriisiülesande andmine;
- 2) eri valitsemisaladesse kuuluvate vaidluste lahendamine;
- 3) ministrile otse korralduste andmine;
- 4) kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele korralduse andmine, kui asutus seda ise ei tee või ei tee õigel ajal;
- 5) püsiva kriisiülesande täitmisele asumise otsustamine ja selle mahu määramine, kui seda pole varem määratud.

Võrdluseks Vabariigi Valitsuse otsused:

- 1) kriisiolukorra kehtestamine;
- 2) kriisiolukorra eesmärk;
- 3) kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse määramine, kui seda pole Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis või seaduses või kui mitme asutuse vastutusvaldkond kattub;
- 4) kui Kaitseväge jätab täitmata määrused, korraldused, otsused, siis Vabariigi Valitsust tuleb teavitada, ja Vabariigi Valitsus võib nõuda, et neid siiski täidetak;
- 5) osaliselt või täielikult Vabariigi Valitsuse, ministri, valla- ja linnavolikogu või valla- ja linnavalitsuse määruse täitmise või kehtivuse peatamine, kui see takistab vahetult kriisiolukorra lahendamist;

- 6) kriisiolukorra ajal antud ministri, valla- ja linnavolikogu või valla- ja linnavalitsuse määruse osaliselt või täielikult kehtetuks tunnistamine, kui see takistab vahetult kriisiolukorra lahendamist;
- 7) sõjaseisukorra ajal vahekorra kehtestamine ja sõlmimine või rahulepingu sõlmimine ning selle Riigikogule ratifitseerimiseks esitamine;
- 8) Kaitseväge korralduse andmine peatada lahingutegevus, kehtestada või sõlmida lahinguväljal relvarahu, või katkestada kehtestatud või sõlmitud relvarahu, kui vastane oma tegevusega ei täida selle tingimusi;
- 9) finantssektori otsused;
- 10) meetmed: otsustab kas ise või volitab teist asutust: sideteenuste piiramine, liikumispiirangud, avalike ürituste piirangud, Eestist lahkumise piiramine, ühingute tegevuse lõpetamine, majandustegevuse piiramine, streikide keelamine, meediateenuste piiramine, sidevahendite kasutamise piiramine, sõnumisaladuse piiramine, valdusesse sisenemine;
- 11) ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine;
- 12) tegevusvaru kasutuselevõtmine;
- 13) korraldus Kaitseväge alustada osalemist ning lõpetada üksuste osalemine kollektiivse enesekaitse operatsioonil;
- 14) Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa andmine, kui Eesti Vabariik ja asjaomane välisriik on kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldava lepingu osalised.

§ 40. Kriisiolukorra ajal korralduste andmine

Iga olukorra lahendamisel on oluline toimiv koostöö, samas aga peab olema olukorda lahendavatel asutustel võimalik ka erimeelsuste korral kiiresti sekkuda ja olukord lahendada. Kõikide erimeelsuste lahendamine Vabariigi Valitsuse või kriisiolukorra juhi tasemel ei taga kiiret olukorra lahendamist ja ohu tõrjumist, samuti ei tohi liigselt koormata riigi keskset juhtimist. Eeltingimused on, et selleks tavapäraselt õigustatud organ (nt vahetu juht) seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning tavapärased vaidluste lahendamise mehhanismid ei tööta või on liiga aeganõudvad (nt asutuse juhtide, ministeeriumide kaudu). Kergekäeliselt teise asutuse töösse sekkuda ei tohi.

Korralduste andmine on võimalus täpsustada kas juba varem kokkulepitud ülesannet (nt püsivat kriisiülesannet) või lahendada olukorra lahendamisel tekkinud probleeme *ad hoc*. Korralduste andmisega ei sekkuta teise asutuse, juriidilise isiku, sealhulgas KOVi juhi pädevusse oma asutuse suhtes, nimetatud juhul on kõik õigused oma asutust või organisatsiooni juhtida, korralduse andja ei saa astuda tema asemele asutuse juhina. Nt kui Kaitseväge soovib anda korraldust Päästeametile, siis see saab olla üksnes konkreetse operatsiooni elluviimiseks ja selle raames olev täpsustav ülesanne, korraldus. Kaitseväge juhatajal ei ole õigust seada Päästeameti juhi eest tema asutuse ülesannete täitmise suhtes prioriteete, öelda, mis ülesandeid Päästeamet täidab või ei täida. Või näiteks kui KOVile antakse korraldus, siis see ei saa olla KOVile uue ülesande panemine (selleks tuleb panna ühekordne kriisiülesanne), vaid olemasoleva ülesande täpsustamine või teisiti tegemine. Näiteks on KOVi ülesanne kohalike teede korrashoiu tagamine, KOVile võib anda korralduse talvel lahti ajada Kaitseväge üksuste liikumiseks vajalikud teed esmajärjekorras. Tegu ei ole KOVile olemuslikult uue ülesanne andmisega, vaid olemasoleva ülesande täitmise täpsustamisega, prioriteetide seadmisega. Kui kasutada militaartermineid, siis korralduste andmisega ei teki täielikku käsuõigust teise asutuse üle, vaid see piirdub üksnes operatsiooniliste korralduste andmisega. Kehtivas õiguses on haldusesiseste korralduste andmine kriisajal võimalik nt HOSi § 14 lõike 4¹ alusel, mille kohaselt võib hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus hädaolukorra lahendamiseks anda täidesaatva

riigivõimu asutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule avaliku võimu kandjale korraldusi. Samuti näeb sarnase võimaluse ette RiKSi § 9 lõige 5, mille kohaselt võivad Kaitseväe juhataja ja siseminister anda sõjaseisukorra ajal korraldusi valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale. Sarnaselt eelnõu regulatsiooniga võib ka RiKS alusel anda sõjaseisukorra ajal korraldusi üksnes juhul, kui need on vältimatult vajalikud vastavalt riigi sisejulgeoleku korraldamiseks või riigi sõjaliseks kaitseks. Seda eelnõu § 4 lõike 3 põhimõttest lähtudes: „Tsiviilkriisiks valmistub ja seda lahendab ning riigikaitset tagab iga asutus ja isik oma pädevuse kohaselt lähimuse põhimõtet arvestades võimalikult madalal tasandil“ (nn lähimuse ja ülesannete jäävuse põhimõte).

Paragrahviga 40 säilitatakse HOSi § 14 lõikes 4¹ lahendavatele asutustele ettenähtud õigus anda nende juhitava olukorra lahendamiseks korraldusi, kui asutustevaheline koostöö ei toimi. Et säilitada VVSi loogika, ei anta korraldusi asutuse poolt ministrile ja ministeeriumile. Ministeeriumite vahelised küsimused tuleb lahendada ministrite vahel või siis valitsuses või peaministri poolt. Kõnealused korraldused on oma olemuselt sarnased ka HOSi § 18 lõike 4 alusel antavate eriolukorra juhi korraldustega, erakorralise seisukorra juhi korraldustega (ErSSi § 25 alusel täitmiseks kohustuslikud teiste seas linnapeale ja vallavanemale), PäästeSi § 6 lõike 4 alusel antavate päästetöö või demineerimistö juhi korraldustega. Võrreldes kehtiva õigusega on täpsustatud korralduse andmise sisu. Korraldusi saab anda üksnes kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, mis määratakse Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis eelnõu § 14 lõike 1 punkti 4 alusel. Näiteks vastutab küberrünnakute lahendamise eest Riigi Infosüsteemi Amet, põgenike massilisest sisserändest tekkinud kriisiolukorra lahendamise eest PPA jne.

Lõige 2 sätestab korralduste andmise üldpõhimõtte, et alati tuleb anda korraldus, mille puhul on andja veendunud, et teine pool suudab seda ka täita, see on tema pädevuses ning tal on vastavad oskused ja ressurss seda korraldust täita.

Lõige 3. RiKSi § 9 lõike 5 kohaselt võib Kaitseväe juhataja üksnes sõjaseisukorra ajal anda valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui need on vältimatult vajalikud riigi sõjaliseks kaitseks. Väljavõte kehtiva RiKSi § 9 seletuskirjast: *Sarnaselt peaministriga antakse korralduste andmise õigus sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile ning Kaitseväe juhatajale, kuid nemad võivad seda teha üksnes sõjaseisukorra ajal selle lahendamiseks ning tingimusel, et need on vältimatult vajalikud nende enda vastutusala korraldamiseks.*³⁸

Eelnõuga ühtlustatakse Kaitseväe poolt korralduste andmist selliselt, et oleks tagatud ühelt poolt riigi sõjaliseks kaitseks valmistumine (rünnakut veel ei ole, kuid on sõjalise agressiooni oht) ning teiselt poolt juba konkreetse sõjalise rünnaku ajal Eesti riigi kaitsmine. Selleks nähakse ette, et Kaitsevägi saab anda korraldusi riigivõimu asutustele, sh KOVidele, alates riigikaitsest kriisiolukorrast (praegune kõrgendatud kaitsevalmidus), ükskõik, kas Kaitsevägi on määratud riigikaitse kriisiolukorra eest vastutavaks asutuseks või mitte, kui eesmärk on valmistumine mobilisatsiooniks, sõjaseisukorra lahendamiseks või kollektiivse enesekaitse operatsiooni läbiviimiseks. Näiteks võib riigikaitse kriisiolukord olla otsustatud põhiseadusliku korra kaitseks ning selle lahendamise eest vastutavad asutused on KAPO ja PPA. Ohtu põhiseaduslikule korrale või rünnakut põhiseadusliku korra vastu on nii sisuliselt – arvestades võimaliku vastase taotlust, tööriistu ja tegevuskäike – kui ka põhiseaduslikult pea

³⁸ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>

võimatu eristada Eesti riigi vastu suunatud sõjalisest rünnakust. Kõik need on sama eksistentsiaalse ohu ilmingud Eesti Vabariigi iseseisvusele, sõltumatusle ja konstitutsiooniliste põhimõtete kehtimisele.

Põhiseaduse kommentaaridest: *Põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), konstitutsionaalseid põhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi. Iseseisvusena käsitatakse riigi eksisteerimist eraldiseisva riigina ning keeldu muuta Eestit mõne riigi osaks. Sõltumatus tähendab, et ükski välisriik ei saa anda Eestile kohustuslikke juhiseid ja nende täitmist kontrollida muul juhul, kui Eesti on seda ise vabatahtlikult sõlmitud välislepinguga lubanud. Konstitutsionaalseteks põhimõteteks on eelkõige demokraatia, õigusriigi, vabariigi, rahvusriigi, võimude lahususe ja tasakaalustatuse, inimväärikuse ning põhiõiguste ja vabaduste austamise põhimõtted.*

Eelnõu on koostatud eeldusel, et ohu korral põhiseaduslikule korrale peame valmis olema sõjaliseks agressiooniks ja vastupidi – sõjalise agressiooni korral on vastase eesmärk õõnestada ka põhiseadusliku korra kehtimist. Seega kui konkreetset olukorda lahendavad praegu KAPO ja PPA, siis tuleb valmidust tõsta ka Kaitseväel, et olla valmis potentsiaalseks sõjaliseks rünnakuks. Seetõttu on oluline, et Kaitsevägi saab anda korraldusi ka siis, kui ta veel ei ole olukorda vahetult lahendav asutus, seega antakse eelnõuga Kaitseväele õigus anda vajaduse korral korraldusi juba riigikaitse kriisiolukorra ajal, mitte ainult sõjaseisukorra ajal, nagu on kehtivas õiguses.

Oluline on rõhutada, et Kaitsevägi ei saa anda kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele korraldusi riigikaitse kriisiolukorra ajal, mille eesmärk ei ole sõjalise valmisoleku tõstmine. Näiteks kui riigis on kehtestatud erakorraline seisukord ning selle lahendamist juhib KAPO, siis ei ole Kaitseväel õigust sekkuda teise lahendamise eest vastutava asutuse operatsiooni juhtimisse.

Lõige 4. Kui kriise lahendavad asutused annavad teistele asutustele korraldusi, siis Kaitseväele saab korraldusi (nt Terviseamet, Päästeamet, PPA, KAPO jne) anda üksnes Kaitseväge juhataja või tema volitatud ülemal nõusolekul. Nende hinnata on, kas Kaitsevägi saab olla kaasatud teise asutuse vastutada oleva kriisi lahendamisse või seab korralduse täitmine ohtu riigi sõjaliseks kaitseks valmistumise ja Kaitseväge valmiduse tõstmise. Sama põhimõte on **lõikes 5** ka Kaitsejõudude puhul.

Lõiked 6 ja 7. Eesti Pank on sõltumatu institutsioon, kuid samas ka elutähtsa teenuse korraldaja, kes lahendab makseteenuste, sularaharingluse ja makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste katkestuste olukordi. Seega on Eesti Pank osaks kriiside lahendamisel ning juhib ka oma valdkonna kriisiolukordade lahendamist. Oluline on, et Eesti Pangale antud korraldused püsiksid rangelt kriisi lahendamise fookuses ega tooks kaasa sekkumist Eesti Panga muudesse ülesannetesse, seda rõhutab ka **lõige 7**.

Sama põhimõte kehtib ka KOVi kohta – KOV peab elutähtsa teenuse korraldajana tagama kohalike teede sõidetavuse, kaugküttega varustamise ning veega varustamise ja kanalisatsiooni – vt nt § 32 KOVi rollist Saaremaa tormist põhjustatud olukorra lahendamisel. Samuti pannakse eelnõu §-ga 83 KOVile püsivad kriisiülesanded, mille täitmise tagamine on kriisiolukordade ajal ääretult oluline. Kriiside lahendamisel on KOV osa riigi haldussüsteemist. Seega näeb eelnõu ette, et KOVile võib anda korraldusi kriisiolukorra ajal talle pandud püsivate või ühekordsete kriisiülesannete raames. See tuleneb PSi §-st 154, et KOVid on autonoomsed ning ülesandeid antakse seadusega. Samuti on Riigikohus oma 3-4-1-10-09 lahendi punktis 19

selgitanud, et seaduse alusel võib kehtestada KOVi enesekorraldusõiguse vahetuid või kaudseid piiranguid. Kehtivas õiguses on näiteks reguleeritud KOVidele korralduste andmine: HOSi § 14 lõikes 4¹, ErSSi § 18 lõike 2 punktis 1 ja RiKSi §-s 9. Näiteks annab RiKS Kaitseväge juhatajale õiguse sõjaseisukorra lahendamiseks anda sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui need on vältimatult vajalikud riigi sõjaliseks kaitseks, järgmistele osalistele: valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale.

ETODEle korralduste andmine on sätestatud eelnõu § 74 lõikes 11.

Lõige 7 näeb ette, et kohe tuleb teavitada, kui antud korraldus on vastuolus korralduse saanud asutuse või juriidilise isiku seadusega pandud ülesannetega, õiguste või kohustustega, või on oht sellise vastuolu tekkeks. Näiteks ei tohi Finantsinspeksioonile antavad korraldused minna vastuollu käesolevas eelnõus finantssektorile sätestatuga, kuna sekkumise ulatuse ja raamid finantssektori suhtes sätestab eelnõu § 36. Kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus ja kriisiolukorra juht ei saa anda §-de 39 ja 40 alusel korraldusi, mis on § 35 alusel Riigikogu pädevuses või läheksid §-s 36 sätestatud meetmetega vastuollu.

Koostöös korralduse andjaga tuleb leida lahendus korralduse õiguspäraseks täitmiseks.

Lõige 9 täpsustab selguse huvides, et korralduse võib anda ka haldusaktiga või halduslepinguga või seadusega haldusülesannet täitma volitatud füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule, kuna ka nemad on osa kriisi lahendamisest, kui avalik võim on olulise ülesande neile delegeerinud. Kriisiolukorra lahendamise huvides tuleb korraldused täita viivitamata või korralduse andja tähtjaks (**lõige 10**).

Nagu eelnõu § 4 lõige 4 sedastab, et riigikaitseline kriisiolukord prevaleerib tsiviilkriisi kriisiolukorra üle, siis sellest tulenevalt tuleb täita ka riigikaitseline kriisiolukorra lahendamiseks antud korraldus esmajärjekorras (**lõige 11**). Vaidlused lahendatakse eelnõu § 38 lõikes 3 sätestatud viisil (lõige 16).

Lõiked 12–14. Eelnõus säilitatakse kehtivas HOSi § 14 lõikes 4¹ lahendavale asutusele ettenähtud õigus anda oma juhitava olukorra lahendamiseks korraldusi. Kuivõrd kriisiolukorra ajal korralduste andmise regulatsioon säilib, siis on väga oluline, et kriisiolukorra lahendamise mudeli kitsaskohad korralduste andmisega seoses oleks seaduses finantssektori puhul käsitletud, mida HOSis, RiKSis ja ErSSis ei ole lahendatud, kuna finantskriise ei ole seni vaadeldud osana hädaolukordadest, erakorralisest ja sõjaseisukorrast (ka kõrgendatud kaitsevalmiduses). Kui finantssektori eriseadused tegelevad tavapärase finantsjärelevalvega ja reguleerivad seda, siis käesolev seadus on nendest omakorda eriseaduseks ja tegeleb seal konkreetselt kindlaks määratud olukorra lahendamisega. Sätete eesmärk on täpsemalt reguleerida olukorrad, kui Finantsinspeksioon peab täitma talle käesoleva seaduse alusel antud korraldusi, mh olukord, kui seda teeb näiteks Eesti Pank.

Lõikega 12 nähakse Finantsinspeksioonile ette pädevus käesoleva seaduse alusel antud korralduse põhjal teha kriisiolukorra ajal järelevalve subjektidele ettekirjutus. Finantsinspeksiooni seaduse § 2 lõikes 1 sätestatud seadused näevad ette kindlad alused, millal Finantsinspeksioon saab ettekirjutusega järelevalve subjekti tegevusse sekkuda (nt kui on avastatud või on vaja ära hoida õigusnormi rikkumine). Kõnealuse normiga luuakse täiendav õiguslik alus ettekirjutuse või muu meetme rakendamiseks finantsjärelevalve subjektile ka kriisiolukorra ajal. Samuti täpsustatakse, et Finantsinspeksioon võib korraldust täites kalduda

kõrvale õigusaktidest tulenevatest nõuetest nii palju, kui see on vajalik korralduse täitmiseks. Siin all mõeldakse FISi § 2 lõikes 2 sätestatud õigusakte: FIS, krediitiasutuste seadus, krediidiandjate ja -vahendajate seadus, kindlustustegevuse seadus, investeerimisfondide seadus, kogumispensionide seadus, väärtpaberiturust seadus, liikluskindlustuse seadus, makseasutuste ja e-raha asutuste seadus, pandikirjaseadus ja väärtpaberite registri pidamise seadus ning nende alusel kehtestatud õigusaktid.

Lõige 13 puudutab haldusmenetluse seaduse nõuete rakendamise erisust. Arvestades kriisiolukorda kui tavapärasest toimimisest kõrvale kaldumist, siis esineb vajadus leevendada korralduse alusel antava haldusakti kohta kehtivaid haldusmenetluse nõudeid. Eelnõu 8. peatükk, mis sätestab haldusmenetluse erandid, rakendub üldjuhul vaid riigikaitse kriisiolukorra ajal ning teatud üksikjuhtumil erakorralise seisukorra ajal (menetlustähtaja peatamine). Seega sellise kriisiolukorra ajal, mille raames pole erakorraline ega sõjaseisukord välja kuulutatud, 8. peatüki sätteid ei kohaldu. Eeltoodust tulenevalt annab lõige 13 võimaluse finantssektori puhul jätta järgimata teatud haldusmenetluse reegleid, mis võivad viivitada Finantsinspektsiooni poolt haldusakti andmist või toimingute sooritamist kriisiolukorra lahendamisele kaasaaitamisel, nt neid HMSi sätteid, mis oluliselt raskendavad korralduse tähtaegset täitmist. Nendeks on järgmised HMSi sätteid: § 36 (Haldusorgani selgitamiskohustus), § 37 (Dokumentidega tutvumine), § 40 (Menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ära kuulamine), § 45 (Asja arutamine istungil) ja 5. peatükk (Vaidemenetlus). Nimetatud normide välistuse eesmärk on võimalikult tõhusalt rakendada HMSi regulatsiooni teatud eranditega kriisiolukorra ajal, mille olustik nõuab avalikkuse ja finantsstabiilsuse huvides kiiret ja efektiivset tegutsemist.

Lõike 14 eesmärk on tagada Finantsinspektsiooni haldusaktide jõustatavus võimalikult lühikese aja jooksul, mida kriisiolukorra ajal tegutsemine ka eeldab, et arvestada kriisiolukorra kiireloomulisusega. Haldusmenetluse põhimõte on, et haldusakt peab olema kooskõlas haldusmenetluse seaduse §-ga 56 faktiliselt ja õiguslikult põhjendatud. See põhimõte ei ole aga kriisiolukorra ajal alati ajaressursi ja muutuvate olude tõttu ning Finantsinspektsiooni kiiret tegutsemist nõudvates olukordades võimalik, sest haldusaktis üksikasjaliku, detailselt lahkava põhjenduse sõnastamine, mis oleks hilisema võimaliku kohtuliku kontrolli käigus piisav, ei pruugi tagada Finantsinspektsiooni haldusaktide efektiivset jõustamist. Nimetatud norm võimaldab Finantsinspektsioonil anda vaid resolutiivosaga haldusakti. Põhjendamiskohustuse puhul on osalist eeskujul võetud kehtivast FISist, st kui Finantsinspektsiooni juhatus annab vaid resolutiivosaga haldusakti, siis põhjendused tuleb adressaadile esitada viie tööpäeva jooksul resolutiivosa kehtima hakkamisest. Eelnevast tulenevat sätestatakse, et ka korralduste täitmiseks antavaid haldusakte võib anda selliselt, et esmalt tehakse teatavaks haldusakti resolutiivosa ja seejärel haldusakt tervikuna.

§ 41. Korralduse täitmine

Paragrahv 41 sätestab kriisiolukorra lahendamiseks antud korralduste täitmise.

Lõige 1 näeb ette võimaluse, et kui kriisiolukorra juhi antud korraldus on jäetud tähtpäevaks täitmata, täidab korralduse andja selle ise, nt annab ise vajaliku haldusakti.

Säte on koostatud RiKSi § 9 eeskujul. Lisatingimusena sätestab lõige 2, et täita saab teise asutuse eest korraldust üksnes siis, kui on vastavad oskused, teadmised, võimed (sh vahendid – raha, inimesed) ning korraldus tuleb viivitamata täita tulenevalt ohust põhiseaduslikule korrale või riigi kaitsmisele.

Seega esmaselt on korralduse adressaadile endale antud võimalus korraldus täita, kuid kui ta seda mingil põhjusel täita ei saa või soovi, siis on antud volitus kriisiolukorra juhile ja kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele. Oma olemuselt on tegemist haldusesise asendustäitmisega. Selliselt on tagatud piisav paindlikkus ja tõhus kriisiolukorra lahendamine, arvestades seejuures asutuste enesekorraldusõigust.

5. peatükk

Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed

1. jagu

Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamine ning kaitsetagatised

Riigi julgeolek, riigikaitse ja ühiskonna turvalisus on PSi põhimõtete kohaselt väärtused, mille kaitsmine annab legitiimse eesmärgi põhiõiguste piiramiseks nii rahuajal kui ka erikordades. Mõlemal juhul aga tuleb arvestada üldise seadusereservatsiooni ja proportsionaalsuse põhimõttega (PSi § 11).

Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine on üldjuhul lubatav PSi II peatükis sätestatud tingimustel ja alustel. PSi § 130 esimese lause kohaselt võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Paragrahv 130 annab täiendavad alused paragrahvis loetlemata põhiõiguste piiramiseks. Paragrahvi teise lause kohaselt ei tohi piirata õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11–18, § 20 lõikes 3, §-des 22 ja 23, § 24 lõigetes 2 ja 4, §-des 25, 27 ja 28, § 36 lõikes 2, §-des 40, 41 ja 49 ning § 51 lõikes 1. Teise lause sõnastus „piirata ei tohi õigusi ja vabadusi“ ei tähenda keeldu lauses nimetatud põhiõigusi üldse piirata, vaid erandit esimesest lausest. Teises lauses loetletud õiguste piiramine on jätkuvalt lubatav II peatükis sätestatud tingimustel üldistel alustel.³⁹

PSi § 124 lõige 1 sätestab Eesti kodaniku põhikohustuse kaitsta riiki. Põhikohustus on teataval määral põhiõiguse vastandiks. Nii võib tuginedes piiriklauslita põhiõiguste piiramise dogmaatikale tuletada ka PSi § 124 lõikest 1, et põhiõigusi on võimalik piirata, kui see on vajalik muu põhiseaduslikku järku väärtuse või teise põhiõiguse kaitseks. Piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik siis, kui see on püstitatud eesmärgi ehk riigikaitse saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁴⁰

Eelnõu kohaselt on lubatav põhiõigusi ja -vabadusi piirata üksnes juhul, kui piirangud on vältimatult vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks. Kriisiolukord on kõigi käesolevas eelnõus sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamise eeltingimus. Meetmete kehtestamisel on silmas peetud seda, et pelgalt kriisiolukord ei võimalda PSi teises peatükis sätestatust ulatuslikumat põhiõiguste ja -vabaduste piiramist, sest PSi tähenduses on tegemist rahuajaga. Seetõttu on 2. ja 3. jaos sätestatud üksnes need meetmed, mille kehtestamise võimaluse puudumine võib suurel määral takistada kriisiolukorra, samuti riigikaitse

³⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 130 kommentaarid, punktid 1 ja 5. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=143&p=130>

⁴⁰ Paloma Krõõt Tupay. Analüüs „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus“, 2017, lk 58.

kriisiolukorra lahendamist. 4. jaos on sätestatud need meetmed, mis on lubatavad erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal ja mille põhiseaduslikuks aluseks on § 130.

§ 42. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamine

Paragrahv 42 näeb ette eelnõus sätestatud isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamise üldised põhimõtted, mida tuleb arvestada lisaks HMSis ja eriseadustes sätestatud põhimõtetele.

Piiravateks meetmeteks on mis tahes õigusakti alusel isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravad haldusaktid, toimingud ja halduslepingud (haldusaktid). Piiravateks meetmeteks on näiteks nii KorSi, PPVSi, PäästeSi, TTKSi jne riikliku järelevalve meetmed kui ka eelnõus kriisiolukorra lahendamiseks ettenähtud meetmed. Kriisiolukorra piiravateks meetmeks on üksnes kõnesoleva eelnõu alusel kohaldatav põhiõigusi ja -vabadusi piirav haldusakt. Piiravateks meetmeteks on ka kriisiolukorra ajal täidetavad kohustused (nt kodanikukohustus, asja sundvõõrandamine), kui nimetatud kohustused pannakse haldusaktiga ning nendega piiratakse põhiõigusi ja -vabadusi. Erinevalt muudest piiravatest meetmetest on kriisiolukorra piiravad meetmed nähtud ette spetsiifiliselt kriisiolukorra lahendamiseks ning neid võib kohaldada kriisiolukorra ajal, sh teatud meetmeid üksnes kriisiolukorra lahendamiseks välja kuulutatud erakorralise ja sõjaseisukorra ajal (nt avaliku ürituse ja koosoleku piiramine või teabe levitamise keelamine). Eelnõu tekstis kasutatakse piirava meetme terminit selles tähenduses, nagu on sätestatud lõikes 1, ehk piiravad meetmed on eelnõu 12. peatüki 2.–4. jaos ning §-des 105 ja 110 sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed.

Kriisiolukorra ajal kohaldataud piiravad meetmed aitavad kaasa kriisiolukorra lahendamisele. Seda meedet ei saa kohaldada väljaspool kriisiolukorda ning meedet saab rakendada üksnes nii kaua, kui kehtib kriisiolukord. Kriisiolukorra üle otsustab Vabariigi Valitsus, v.a kui kriisiolukord loetakse tekkinuks automaatselt (vt eelnõu § 20 lõige 7). Vabariigi Valitsus hindab süstemaatiliselt, kas kriisiolukorra asjaolud jätkuvalt esinevad. Kriisiolukord on aluseks kõigi eelnõukohaste kriisiolukorra piiravate meetmete rakendamisele, sest kriisiolukorra kindlaksmääramisega on tehtud kindlaks vajaliku ohu esinemine. Kriisiolukorra kehtestamine ohuhinnangute alusel asendab KorSi § 24 lõikes 1 toodud ohuproгноosi nõuet⁴¹.

Haldusorganile, kes meedet kohaldab, jääb diskretsioon abinõude valimisel. Samas tuleb arvestada, et kriisiolukord iseenesest ei ole kriisiolukorra piirava meetme ega muu piirava meetme kohaldamise alus, vaid võimaldab kindlatel tingimustel piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi teatud tavapärasest olukorrast erineva ulatuse või intensiivsusega. Seega peab haldusorgan ka kriisiolukorra ajal pidevalt hindama, kas kriisiolukorra piirava meetme või muu piirava meetme kohaldamise tingimused on täidetud. Kui need asjaolud on muutunud, siis on haldusorganil kohustus omal algatusel menetlus uuendada ning kriisiolukorra piirava meetme või muu piirava meetme haldusakt peatada, muuta või kehtetuks tunnistada.

Eelnõus sätestatakse kriisiolukorra piiravate meetmete kohaldamise õiguslikud alused. Kriisiolukord, sealhulgas selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukord, erakorraline ja sõjaseisukord, ei välista aga muu seaduse alusel piiravate meetmete jätkuvat kohaldamist. Kriisiolukorra ajal võivad politsei ja muud korrakaitseorganid avaliku korra tagamiseks endiselt kohaldada KorSis ja eriseadustes sätestatud üld- ja erimeetmeid. Eelnõus eristatakse neid kriisiolukorra piiravaid meetmeid, mida saab kriisiolukorra ajal Vabariigi Valitsus,

⁴¹ KorSi § 24 lõike 1 järgi on korrakaitseorganil lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeedet ohu ennetamiseks, kui ohuproгноosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib oht.

kriisiolukorra juht ning teatud juhtudel ka kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kohaldada tulenevalt meetmete intensiivsest mõjust isikutele ja kogu ühiskonna toimimisele. Eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal saab lisaks jätkuvalt kohaldada kõiki neid meetmeid, mis on lubatud kriisiolukorra ajal ja enne kriisiolukordi sündmustes (nt korrakaitse sündmuse, kiirgusõnnetuse, epideemia korral), arvestades eelnõus sätestatud erisusi.

Ühest küljest peaks olulisuse põhimõttest tulenevalt ulatuslike piirangute kehtestamise otsuse tegema täidesaatsva riigivõimu kõrgeim tasand ehk Vabariigi Valitsus. Teisest küljest on kriisiolukorra lahendamine eelkõige eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal olemuslikult aja poolest kriitiline tegevus. Eelnõu sätestab Vabariigi Valitsusele õiguse volitada osa piiravate meetmete kohaldamine valitsusasutusele. See loob kriisiolukorraks Vabariigi Valitsusele vajaliku paindlikkuse määrata vajaduse korral piiravate meetmete kohaldamise üle otsustavad valitsusasutused nt juba kriisiolukorraks valmistumisel (st enne kriisiolukorra tekkimist ja selle deklareerimist valitsuse või Riigikogu otsustes). Sellest tulenevalt on ka eelnõu vastavates sätetes sõnastatud piirava meetme kohaldamiseks pädeva organina Vabariigi Valitsus või tema volitatud valitsusasutus. Juhul, kui Vabariigi Valitsus on korraldusega volitanud mõne piirava meetme kohaldamise (st ka selle kohaldamise otsustuse) valitsusasutusele, on valitsusasutus automaatselt ka seotud meetme kohaldamise otsuse langetamisega ja selle kohaldamisel meetme adreassaadi suhtes seaduses sätestatud meetme kohaldamise aluse ja tingimustega ning haldusmenetluse üldiste põhimõtetega, sh proportsionaalsuse põhimõtte, mille järgimist nõutakse ka kõnesoleva eelnõu §-ga 43. Tuleb rõhutada, et eelnõu § 43 on sätestatud KorSi § 7 eeskujul just põhjusel, et kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse ametnik, kes rakendab tavapärasel tegevuses korrakaitseõigust, lähtuks põhiõigusi ja -vabadusi piirava meetme kohaldamisel analoogsetest põhimõtetest. Samamoodi on nende põhimõtetega seotud ka Vabariigi Valitsus, kui ta meetme kohaldamist asutusele edasi ei volita ja/või annab vastava meetme kohaldamiseks ise Vabariigi Valitsuse korralduse.

Lõiked 3 ja 4. Kriisiolukorra ajal piiravate meetmete, st ka KorSi ja eriseadustes sätestatud riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel ei tohi kalduda kõrvale rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest, näiteks ebainimliku ja julma kohtlemise keelust (vt EIÕKi art 3). Kuna rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 27 järgi ei tohi osalisriik viidata lepingu täitmata jätmise õigustusena oma riigisisesele õigusele, tuleb Eestil ka eriolukordades järgida välislepingutest tulenevaid kohustusi ning jääda põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel lepinguga lubatud raamidesse.

Vabariigi Valitsuse otsused ja valitsusasutuste pädevuse piiravate meetmete kohaldamise protsessis saab lühidalt kokku võtta järgmiselt:



Joonis 11. Piiravate meetmete otsustamise skeem

§ 43. Proportsionaalsuse põhimõte

Paragrahv 43 sätestab piiravate meetmete kohaldamiseks proportsionaalsuse põhimõtte sarnaselt KorSi §-s 7 sätestatuga.

Osa piiravaid meetmeid (nt erakorralise ja sõjaseisukorra ajal rakendatavad) võimaldavad isiku põhiõigusi ja -vabadusi äärmiselt ulatuslikult riivata ning nende täitmise tagamiseks võib rakenda kõige intensiivsemaid haldussunnivahendeid, sh vahetut sundi. Kaalutusõiguse teostamisel rakendatav proportsionaalsuse põhimõte on seetõttu kriisiolukorra ajal keskse tähendusega. Proportsionaalsuse põhimõttel on oluline roll ühelt poolt indiviidi õiguste ja kohustuste tasakaalustamisel ning teiselt poolt avalike huvide ja riigivõimu erasfääri sekkumise lubatavuse hindamisel. Proportsionaalsuse põhimõte on kriteeriumiks avaliku võimu taotletavate eesmärkide ja põhiõiguste piirangute kaalumisel. Seetõttu on peetud vajalikuks nimetatud põhimõtte sisu kõnealuses eelnõus sätestada sarnaselt KorSi §-ga 7 detailsemalt, kui seda teevad HMSi § 3 lõige 2, mille kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes, ja HMSi § 5 lõige 2, mille kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiiresti, vältides üleliigseid kulusi ning ebameeldivusi isikutele. Kriisiolukorra meetmed piiravad isiku põhiõigusi ja -vabadusi riikliku järelevalve meetmetega sama intensiivselt või intensiivsemaltki. Kriisiolukorra meetmete kohaldamisel on proportsionaalsuse põhimõte veelgi olulisem põhjusel, et kriisiolukorra lahendamiseks vajalikud meetmed on kirjeldatud üldiselt ja sõltuvad paljuski konkreetsest üksikjuhtumist. Haldusmenetluse teiste üldiste põhimõtete järgimise kohustus kriisiolukorra ajal toimivas haldusaktide menetluses ei kao. HMSi põhimõtted kehtivad edasi määral, mille kohta ei ole eelnõuga kehtestatud erandeid (vt eelnõu 8. peatüki selgitused).

Eelnõu sätestab proportsionaalsuse põhimõtte selle klassikaliste koostisosade nimetamise kaudu sarnaselt KorSi §-ga 7. Kohaldada võib mitmest sobivast ja vajalikust meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab. Meede peab koormama isikuid ja avalikkust väikseimal võimalikul määral.⁴² Teiseks, kohaldada võib ainult sellist meedet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda. Meetmega saavutatav kasu ei tohi olla selgelt ebaproportsionaalne meetmete rakendamise tagajärjel tekkiva kahjuga – tegemist peab olema mõistliku vahekorraga.⁴³ Kolmandaks – meedet võib kohaldada vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada.

Meetme sobivuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisel on tegemist väärtusotsustega. Eelnõuga antakse haldusorganile nimetatud väärtusotsuste tegemiseks selgemad suunised.

§ 44. Piirava meetmete kehtivus

Paragrahv 44 sätestab piiravate meetmete omavahelise kehtivuse pärast kriisiolukorra tekkimist, sh pärast eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamist.

Kriisiolukord, sealhulgas selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukord, erakorraline või sõjaseisukord, ei mõjuta seaduse alusel kehtestatud piiravate meetmete kehtivust. Kriisiolukorra ajal kehtivad kõik varem kehtestatud piiravad meetmed edasi ning kriisiolukorra lahendamise käigus peab haldusorgan uue haldusakti andmisel hindama vajadust kehtiv piirava meetme haldusakt peatada, muuta või kehtetuks tunnistada. See tagab õigusliku järjepidevuse selliselt, et õiguskord ning sellest tulenevad isikute õigused ja kohustused ei katke ka

⁴² RKPJK 06.03.2002. a otsus nr 3-4-1-1-02; RKHK 17.03.2003. a otsus nr 3-3-1-11-03.

⁴³ RKHK 18.12.2002. a otsus nr 3-3-1-66-02.

kriisiolukorra tinginud asjaolude ilmnemisel. Näiteks kui enne kriisiolukorda on politsei kehtestanud KorSi alusel viibimiskeelu, siis kehtib see kriisiolukorra ajal edasi. Kui isik ei ole võimeline kriisiolukorra tinginud asjaolude tõttu piiravat meedet täitma ning haldusorgan ei ole piiravat meedet peatanud, muutnud või kehtetuks tunnistanud, hinnatakse tema käitumist lähtuvalt vastavas õigusvaldkonnas kehtivatest vastutusest vabastamise tingimustest.

Erakorralise seisukorra ajal kohaldatud piirav meede kehtib edasi, kui erakorraline seisukord lõpeb seoses sõjaseisukorra väljakuulutamisega ja piirava meetme aluseks olnud asjaolu ei ole ära langenud. See tagab õigusliku järjepidevuse ka siis, kui kriisiolukorra ajal vahetub selle lahendamiseks kohalduv erikord: erakorraline seisukord läheb üle sõjaseisukorraks. Haldusorganil on siiski kohustus hinnata, kas erakorralise seisukorra ajal kohaldatud piirava meetme asjaolud esinevad või on sõjaseisukorra väljakuulutamise tõttu ära langenud. Sõjaseisukorra lahendamiseks uue piirava meetme kohaldamisel võib haldusorgan peatada, muuta või tunnistada kehtetuks varasemaid, sh erakorralise seisukorra lahendamisel kohaldatud piirava meetme haldusakte.

Sõjaseisukorra ajal kohaldatud piirav meede kehtib edasi, kui sõjaseisukord lõpeb ja sellele järgneb erakorralise seisukorra väljakuulutamine ja piirava meetme aluseks olnud asjaolu ei ole ära langenud. See tagab õigusliku järjepidevuse ka siis, kui sõjaseisukorra lõppemisel kuulutatakse välja erakorraline seisukord. Kahe seisukorra kohaldamise asjaolud on piisavalt sarnased, et eelduslikult esinevad asjaolud, mis sõjaseisukorra ajal andsid aluse piirava meetme kohaldamiseks, edasi ka erakorralise seisukorra lahendamise ajal. Haldusorganil on siiski kohustus hinnata, kas sõjaseisukorra ajal kohaldatud piirava meetme asjaolud jätkuvalt esinevad või on erakorralise seisukorra väljakuulutamise tõttu ära langenud. Erakorralise seisukorra lahendamiseks uue piirava meetme kohaldamisel võib haldusorgan peatada, muuta või tunnistada kehtetuks varasemaid, sh sõjaseisukorra lahendamisel kohaldatud piirava meetme haldusakte.

HMSi § 61 lõike 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Kriisiolukorra ajal kohaldatud kriisiolukorra meetmed on suunatud kriisiolukorra lahendamisele ning kriisiolukorra lõppemisel kaotavad ilma erietsuseta kehtivuse. Haldusorgan peaks siiski adressaate teavitama kriisiolukorra meetmete lõppemisest või need haldusaktid formaalselt kehtetuks tunnistama, kui kriisiolukorra meetme eesmärk saavutatakse enne kriisiolukorra lõppemist, et kõigile õigussuhte osalistele oleks selge, millised õigused ja kohustused kehtivad. Haldusakti täitmine ja selle eesmärgi saavutamine on erinevad asjad: kui haldusakti täitmine on eelduslikult nii adressaadile kui ka haldusorganile arusaadav, siis „eesmärgi saavutamine“ on määratlemata õigusmõiste ja seda, millal on eesmärk saavutatud, saab hinnata haldusorgan. Formaalselt kehtetuks tunnistamist ei ole tarvis teha, kui haldusaktis eneses on selgelt kindlaks määratud haldusakti kehtivuse tingimused. Näiteks on haldusaktis sõnaselgelt esitatud, et haldusakt kehtib kuni kriisiolukorra lõppemiseni. Kriisiolukorra lõppemine tehakse teatavaks nii massiteabevahendites kui ka Riigi Teatajas.

Näiteks võib tuua sidevahendite kasutamise piiramise kriisiolukorra ajal piirkonnas, kuhu on pärast sõjaseisukorra lõppemist ja erakorralise seisukorra kehtestamist jäänud terroristlikud grupid, kelle tegevus ohustab põhiseaduslikku korda. Taolises olukorras on sideteenuste ja sidevahendite kasutamise piiramine proportsionaalne piirav meede, kuna väljaspool pädevate haldusorganite kontrolli olevate sidevahendite kaudu edastatav teave korrakaitseorganite või Kaitseväge üksuste liikumise kohta võib anda vastasele olulise eelise rünnakute planeerimisel.

Kriisiolukorra ajal kehtivad muu seadusega või selle alusel antud haldusaktiga kehtestatud põhiõiguste ja -vabaduste piirangud edasi kuni seaduses või haldusaktis nimetatud asjaolude saabumise, piirangu aluseks oleva haldusakti muutmise või lõppemiseni või piirangu kehtetuks tunnistamiseni. Spetsiifiliselt kriisiolukorraks ettenähtud meetmed ei saa kehtida edasi pärast kriisiolukorra lõppemist, sest nende kohaldamise eelduseks on kriisiolukorra, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra esinemine.

Lõike 2 kohaselt kehtib kriisiolukorra ajal eelnõu alusel kohaldatud piirav meede kuni selle kehtetuks tunnistamiseni või muutub kehtetuks, kui kriisiolukord lõpeb. Kui eelnõukohase piirava meetme eesmärk saavutatakse enne kriisiolukorra lõppemist või seda ei ole enam võimalik saavutada, tunnistab haldusorgan piirava meetme kohaldamise haldusakti kehtetuks või lõpetab meetme kohaldamise. Muude kriisiolukorra ajal kohaldatud meetmete puhul, mille kohaldamise alus ei tulene eelnõust, vaid muust seadusest, on haldusorganil kohustus kaaluda nende meetmete lõpetamist või muutmist. Eelduslikult on kriisiolukorra ajal või kriisiolukorra lahendamiseks muu seaduse alusel kohaldatud piiravate meetmete puhul arvestatud kriisiolukorra asjaoludega ning pärast kriisiolukorra lõppemist on need piiravad meetmed ulatuse, intensiivsuse, kohustuste tasakaalu vms üksikasjade poolest ülemäärased.

§ 45. Lepinguliste kohustuste rikkumise vabandatavus

Paragrahviga 45 sätestatakse need juhud, millal füüsiline isik ei vastuta rahaliste kohustuste täitmata jätmisest või mittenõuetekohasest täitmisest tuleneva lepingu rikkumise eest.

Võlaõigusseaduse (edaspidi *VÕS*) § 100 kohaselt on kohustuse rikkumine võlasuhtest tuleneva kohustuse täitmata jätmine või mittekohane täitmine, sealhulgas täitmisega viivitamine. *VÕSi* § 101 lõike 1 järgi, kui võlgnik on kohustust rikkunud, võib võlausaldaja: 1) nõuda kohustuse täitmist; 2) oma võlgnetava kohustuse täitmisest keelduda; 3) nõuda kahju hüvitamist; 4) taganeda lepingust või öelda lepingu üles; 5) alandada hinda; 6) rahalise kohustuse täitmisega viivitamise korral nõuda viivist. Kohustuse rikkumine on küll vabandatav, kui võlgnik rikkus kohustust vääramatu jõu tõttu. Vääramatu jõud on asjaolu, mida võlgnik ei saanud mõjutada ja mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud temalt oodata, et ta lepingu sõlmimise või lepinguvälise kohustuse tekkimise ajal selle asjaoluga arvestaks või seda väldiks või takistava asjaolu või selle tagajärje ületaks (*VÕSi* § 103 lõige 2). Seejuures võib aga lepinguga ette näha, et isik vastutab oma kohustuse rikkumise eest rikkumise vabandatavusest sõltumata.

Lepingulise kohustuse rikkumine on vabandatav, kui riik on vähendanud või peatanud isikutele makstavaid rahalisi hüvitisi ja pensioni, tööandja on vähendanud riigikaitsest kriisiolukorrast tingitud asjaolude tõttu palka või töötasu või isik on kutsutud kaitseväekohustuse täitmisele ehk on asunud riigikaitsest kriisiolukorra ajal täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid. Nimetatud juhtudel on isikule seadusega antud täiendav kaitsetagatis, kuivõrd suure tõenäosusega tekib isikul raskusi oma lepinguga võetud kohustuste täitmisega (nt laenu- või liisingulepingust tulenevate maksete tasumisega). Kuivõrd ühelt poolt nõuab riik isikutelt suuremat talumiskohustust, siis teiselt poolt vastukaaluks annab riik täiendava kaitsetagatise. Juriidilistel isikutel on võimalik riske maandada lepingutingimustega.

Lepinguliste kohustuste rikkumine ei ole vabandatav automaatselt hüvitiste, toetuste ja pensioni maksmise peatamisel või vähendamisel, palga või töötasu maksmise peatamisel ega ka sõjaaja ametikoha ülesannete täitmisel. Näiteks sõjaaja ametikohale asudes ei pruugi isiku sissetulek võrreldes rahuaaja ametikohaga väheneda, see võib isegi suurenedagi (nt kui isikul puudus üldse eelnev sissetulek). Rikkumine ei pruugi olla vabandatav isegi siis, kui isiku sissetulekud

vähenevad. Isik peab tõendama, et tema rahalise kohustuste täitmata jätmisest või mittenõuetekohasest täitmisest tulenev lepingu rikkumine on seotud tema sissetulekute vähenemisega või sõjaaja ametikohale asumisega. Selleks peab isik esitama avalduse võlausaldajale.

Muudes aspektides kohaldub üldine VÕSi vabandatavuse regulatsioon.

Eelnõuga kavandatud rahaliste kohustuste täitmata jätmise vabandatavus tähendab seda, et isik vabaneb kahju hüvitamise kohustusest ning viiviste maksmise kohustusest. VÕSi §-st 105 tulenevalt säilib võlausaldajal siiski õigus keelduda oma kohustuse täitmisest, lepingust taganeda või leping üles öelda, samuti alandada hinda.

Eelnõus sätestatakse sõnaselgelt, et tegemist on imperatiivse normiga. Sama sätte lõikes 1 sätestatust füüsilise isiku kahjuks kõrvalekalduv kokkulepe on tühine.

VÕSi § 103 lõige 3 sätestab, et kui vääramatu jõu mõju on ajutine, on kohustuse rikkumine vabandatav üksnes aja vältel, mil vääramatu jõud kohustuse täitmist takistas. See tähendab, et vabandatavus vabastab vastutusest üksnes aja eest, millal vääramatu jõud kohustuse täitmist realselt takistas.

§ 46. Täitemenetluse peatamine

Paragrahv 46 sätestab täiendavad juhud, millal füüsilise isiku suhtes rahaliste nõuete ning rahaliste ja varaliste karistuste sundtäitmise võib peatada.

Täitemenetluse seadustiku (edaspidi *TMS*) § 46 sätestab juhud, millal kohtutäitur võib peatada täitemenetluse. Kohtutäitur peatab täitemenetluse muu hulgas kohtulahendi esitamisel, kui selle kohaselt tuleb täitemenetlus või täitetoiming peatada. Seejuures võib kohus võlgniku avalduse alusel täitemenetluse peatada või täitmist pikendada või ajatada, kui menetluse jätkamine on võlgniku suhtes ebaõiglane. Otsuse tegemisel tuleb arvestada sissenõudja huvisid ning muid asjaolusid, muu hulgas võlgniku perekondlikku ja majanduslikku olukorda (*TMSi* § 45). Kohtutäitur saab oma kaalutusõiguse alusel otsustada täitemenetluse peatamise näiteks võlgniku aja-, asendus- või reservteenistuses viibimise puhul (*TMSi* § 46 lõike 2 punkt 3). Kohtutäituril puudub eraldi alus täitemenetluse peatamiseks, kui isik asub tegevteenistusse või kui isikul tekivad raskused täitedokumendi või kokkulepitud maksegraafiku nõuetekohase täitmisega kriisiolukorrast tulenevatel asjaoludel.

Olukorras, kus füüsiline isik jättis täitedokumendi vabatahtlikult täitmata, sealhulgas rahalise karistuse ja varalise karistuse tasumata, või kokkulepitud maksegraafiku nõuetekohaselt täitmata, kuna riik on vähendanud või peatanud talle hüvitiste ja toetuste maksmist, töötaja vähendanud palka või töötasu või on ta asunud riigikaitse kriisiolukorra ajal sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma, ei peaks kohus igal üksikjuhtumil asuma kaaluma, kas täitemenetluse jätkamine oleks isiku suhtes ebaõiglane. Kuna kriisiolukorra ajal on riigil õigus rakendada isiku suhtes suuremat talumiskohustust, siis tagab eelnõu isikule, et talumiskohustusest tulenevalt ei toimuks täitemenetluses füüsilise isiku vara realiseerimist, kuivõrd see võib isikule kaasa tuua täiendavad toimetulekuraskused, aresti (vt *TMSi* § 201 lõiked 1 ja 1¹) või vangistuse (vt *TMSi* § 206 lõige 2). Juriidiliste isikute puhul ei näe eelnõu ette erandeid täitemenetluse peatamiseks.

Seejuures ei peatu füüsilise isiku suhtes rahaliste nõuete ning rahaliste ja varaliste karistuste sundtäitmine automaatselt hüvitiste ja toetuste maksmise peatamisel või vähendamisel, palga või töötasu maksmise peatamisel ning sõjaaja ametikoha ülesannete täitmisel. Kohtutäitur peatab täitemenetluse üksnes juhul, kui isiku kohustuste täitmata jätmise ja sissetulekute vähenemise või riigikaitse kriisiolukorra ajal sõjaaja ametikoha ülesannete täitmise vahel on tuvastatud põhjuslik seos.

Täitemenetlus peatatakse isiku avalduse alusel, kuna kohtutäitur ei tea, kas isiku suhtes esineb eelnõu §-s 46 toodud aluseid või mitte (nt kas on vähendatud palka või toetusi või kes on asunud sõjaaja ametikohale). Isik peab avaldusele lisama tõendi, kust nähtub, et palka on vähendatud või toetuste maksmine peatatud.

Kohtutäitur peab seejärel kaaluma, kas võlgniku sissetulekud on vähenenud sellises mahus, et täitemenetluse peatamine on õigustatud. Kaalumine on oluline just sissenõudja huve silmas pidades, kuna oleks ebaproportsionaalne peatada täitemenetlus olukorras ja jätta sissenõudja ilma laekuvast summast, kui näiteks toetuse maksmise peatumise tõttu väheneb isiku sissetulek 80 eurot, kuid tema palk on säilinud ja tal oleks tegelikult võimalik oma võlgnevus sissenõudjale tasuda.

2. jagu

Kriisiolukorra ajal kohaldatavad piiravad meetmed

§ 47. Sideteenuse ja sidevõrgule juurdepääsu piiramine

Paragrahv 47 annab Vabariigi Valitsusele või tema volitatud valitsusasutusele õiguse eriolukorra või riigikaitse kriisiolukorra ajal panna, arvestades olemasolevaid tehnoloogilisi lahendusi, sideettevõtjale ettekirjutusega kohustuse piirata lõppkasutajale sideteenuse osutamist või juurdepääsu sidevõrgule, kui see on vajalik sellise kriisiolukorra lahendamiseks.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) preambuli punkti 11 kohaselt ei piira direktiivi sätted liikmesriikide võimalusi võtta vajalikke meetmeid selleks, et tagada oma oluliste turvalisusega seotud huvide kaitse, tagada avalik kord ja julgeolek, muu hulgas võivad riigi reguleerivad asutused kõnealuste meetmete raames kehtestada elektrooniliste sideteenuste osutajatele erikohustusi ja proportsionaalseid kohustusi. ELi direktiivid, mis reguleerivad sideteenuste osutamist ja sidevõrkude toimimist, ei kehtesta aluseid kriisiolukorra ajal piirangute seadmisele. Eeltoodu on põhjendatav ka liikmesriikide ainupädevusega riigi julgeoleku ja turvalisuse tagamisel. Sideteenuse osutamist Eestis reguleerib elektroonilise side seadus (edaspidi ESS).

Eelnõu §-s 47 kasutatakse ESSis sätestatud terminoloogiat. Sideettevõtja on ESSi § 2 punkti 5 kohaselt isik, kes osutab lõppkasutajale või teisele üldkasutatava elektroonilise side teenuse osutajale sideteenust. Sideteenust osutatakse üldkasutatava elektroonilise side võrgu (edaspidi *sidevõrk*) kaudu. Lõppkasutaja on klient, kes ise ei osuta üldkasutatavat elektroonilise side teenust (ESSi § 2 punkt 27). Sidevõrk on võrk, mille kaudu osutatakse sideteenust, mis võimaldab teabe edastamist elektroonilise side võrgu lõpp-punktide vahel (ESSi § 2 punkt 71) ehk kliendile on loodud juurdepääs või võimalus juurdepääsuks üldkasutatavale elektroonilise

side võrgule. Elektroonilise side võrk on ESSi § 2 punkti 8 kohaselt ülekandesüsteem koos selle tööks vajalike lülitusseadmete ning muude tugisüsteemidega, mis võimaldab signaalide edastamist ja suunamist kaabli kaudu, samuti raadio, optiliste või muude elektromagnetiliste vahenditega. Muu hulgas on elektroonilise side võrgud, sõltumata nende kaudu edastatava informatsiooni iseloomust, satelliitvõrk, telefonivõrk, andmesidevõrk, mobiiltelefonivõrk, ringhäälinguvõrk, kaabellevivõrk ja elektriikaablisüsteem, kui seda kasutatakse signaalide edastamiseks või suunamiseks.

Üldkasutatav elektroonilise side teenus (edaspidi *sideteenus*) on teenus, mida sideettevõtja pakub vastaval sideteenuse turul üldistel alustel kõikidele isikutele, ilma et isikud peaksid vastama mingitele neid teistest sarnastest isikutest eristavatele tunnustele. Teenus on üldkasutatav eelkõige siis, kui selle osutamine on kestev ja järjepidev ning seda pakutakse sisuliselt ühesugustel tingimustel (ESSi § 2 punkt 68). Sideteenus on näiteks telefoniteenus, kaabelleviteenus, mobiiltelefoniteenus, andmesideteenus, virtuaalvõrguteenus.

Siinjuures tuleb eristada elektroonilise side teenust, mis on teenus, mis seisneb kokkulepitud tingimustel tervikuna või peamiselt signaalide edastamises või suunamises elektroonilise side võrgu kaudu (ESSi § 2 punkt 6) ehk nt võrguteenus, lairibateenus, multipleksimisteenus (meedia- ja andmesideteenuse ühtseks digitaalseks andmevooks muutmine ja edastamine). Sideteenust osutatakse lõppkasutajale sideteenuse lepingu alusel.

ESS kohustab sideteenuse lepingus sätestama tingimused, mis piiravad sideteenusele ja rakendusele juurdepääsu ning nende kasutamist. ESS ei kohusta sõnaselgelt lepingus kindlaks määrama, et sideteenust piiratakse, kui lõppkasutaja levitab teatud teavet või pakub sideteenuse kaudu teatud teenuseid, mis on õigusvastase sisuga või kujutavad ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.

ESSi § 96 lõike 1 punkti 15 kohaselt peavad lõppkasutajaga sõlmitud sideteenuse lepingus sisalduma muu hulgas tingimused, mis piiravad sideteenusele ja rakendusele juurdepääsu ning nende kasutamist. ESS ega muud seadused ei täpsusta, millistel juhtudel tuleks sideettevõtjatel juurdepääsupiiranguid kohaldada. ESS võimaldab sideettevõtjatel leppida sideteenuse lepinguga kokku, millistel juhtudel on tegemist lepingu olulise rikkumisega, mis võivad kaasa tuua teenusele piirangute kehtestamise. ESSi § 98 lõige 9 annab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile õiguse nõuda, et sideettevõtja piiraks kliendi juurdepääsu sideteenusele või kõne valimise võimalust numbrile, kui see on põhjendatud pettuse või väärkasutuse tõttu. Kuivõrd kliendi poolt ükskõik millise sisuga informatsiooni edastamine ei ole käsitatav pettuse või väärkasutusena, siis puudub Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil võimalus ESSi alusel ettekirjutuse tegemiseks olukorras, kus kliendi edastatava teabe sisu põhjustab vajaduse piirangu seadmiseks – teabe edastamine kujutab ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale. ESSi § 66 annab sideettevõtjale õiguse piirata sidevõrgule juurdepääsu. Eelnõuga luuakse (lisaks ESSi §-dele 98 ja 66) täiendav sideteenuste ja sidevõrgu piiramise alus, mida on volitatud kohaldama Vabariigi Valitsuse volitatud täidesaatva riigivõimu asutus.

Sideteenuste või sidevõrgule juurdepääsu piiramisel on vahetu mõju teenuse tarbijatele, kelle juurdepääsu sidevõrgule või sideteenusele piiratakse.

Eelnõu §-s 47 sätestatud meede võib riivata:

- 1) PSi §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, sest ettekirjutusega võib piirata ettevõtja õigust oma omandiga vabalt ringi käia;
- 2) PSi §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, sest ettekirjutusega on võimalik seada piiranguid teenuse osutamisele;

3) PSi §-s 45 sätestatud sõna- ehk väljendusvabadust, sest ettekirjutusega on võimalik piirata isikute ligipääsu sideteenustele ja -võrgule, sh sotsiaalmeediale.

Punktides 1 ja 2 nimetatud õigused on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigused. Sõnavabadus on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigus, mida on õigus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Kriisiolukorra ajal piiratakse sõnavabadust avaliku korra ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Näiteks ulatuslike küberrünnakute korral võib olla vajadus kaitsta erinevaid võrgu- ja infosüsteeme ning piirata sideteenust. Niisamuti võib olla vajadus seada prioriteete sidevõrgu kasutamisele ning määrata, millised asutused saavad kriisiolukorra ajal esmajärjekorras kasutada näiteks telefoni- või mobiilsidevõrku.

Ka ilma erakorralist või sõjaseisukorda välja kuulutamata on võimalik riigi julgeolekule ja avalikule korrale tuginedes põhiõigusi ja -vabadusi piirata, kuid iga konkreetne piirang peab olema proportsionaalne ähvardava ohuga. Meede ei ole kehtivas õiguses uus. Ka HOSi § 33 lõikes 2 on eriolukorra juhile eriolukorra ajaks antud samasisuline volitus. Samas HOSi alusel on sideteenuste ja sidevõrgu piiramine lubatud üksnes siis, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Meede on vajalik, kuna HOSi § 33 lõikes 2 sätestatud meede kaotab pärast käesoleva eelnõu jõustumist kehtivuse. HOSi § 33 lõike 2 kohaselt on nimetatud meede kohaldatav eriolukorras juhul, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Eelnõuga ei lubata nimetatud piirava meetme kohaldamist mis tahes ajal, vaid arvestades meetme eesmärki võib meetme kohaldamise otsustada kohaldamise aluse olemasolul üksnes eriolukorra või riigikaitse kriisiolukorra (sh selle lahendamiseks välja kuulutatud erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra) ajal.

Meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest kui riigil on kõnealuse kriisiolukorra ajal õigus teha ettekirjutus, kus määratakse kindlaks sideteenuse osutamise ja sidevõrgule juurdepääsu tingimused, peab ettevõtja teenust nendel tingimustel osutama. Kui ettevõtja seda ei tee, on võimalik rakendada haldussunnivahendeid. See tähendab, et meetme kaudu on võimalik eesmärk saavutada.

Meede on ka mõõdukas, sest eriolukord või riigikaitse kriisiolukord on sündmus, mis ähvardab kogu ühiskonda ja võib ähvardada riigi eksistentsi ning seda ei ole võimalik või ei saa lahendada tavapäraste meetmetega. See tähendab, et ohus võib olla riigi julgeolek, põhiseaduslik kord, avalik kord ning väga paljude inimeste elu või tervis ning tekkida võib väga suur majanduslik kahju. Tegemist on suure ohuga, mille tõrjumiseks võib kasutada ka intensiivsemalt isiku põhiõigustesse sekkuvaid meetmeid. Selleks et põhiõiguste riive oleks piisavalt selge ja ettenähtav, on meetme kohaldamist kitsendatud.

Enne sideteenuste või sidevõrgu piiramise otsuse tegemist peab haldusorgan välja selgitama, millised on võimalikud mõjud meetme kohaldamisel ning millised on sideettevõtja võimalused haldusakti täita. Haldusmenetluses tuleb haldusorganil välja selgitada näiteks, kas võrgu arhitektuur ning haldamisest tulenevad tehnoloogilised nüansid ning sideettevõtja tegelik suutlikkus võimaldab saavutada haldusaktiga taotletavat eesmärki.

Sõjategevusest tingituna võib olla vaja piirata kõnesidet või lõpptarbijatele edastatavat andmesideteenust, et tagada piisav kõne- või internetiühendus eriolukorra või riigikaitse kriisiolukorra lahendamisel osalevatele asutustele. Kuna meediateenuse edastus toimub üldjuhul sideteenuse vahendusel, siis sellise piiranguga võib kaasneda negatiivne mõju isikule,

kes ei saa täielikult meediateenuse tarbimist jätkata (nt ei pruugi televisiooniteenused olla samas ulatuses või täielikult igal pool ligipääsetavad). Samas on piirangu kehtestamine legitiimne, sest piirangu eesmärk ei ole iseenesest meediateenuste piiramine. Isik ei pruugi omada juurdepääsu meediateenustele väga erinevatel põhjustel. Näiteks ka tormi tõttu tekkinud internetikatkestuste tõttu, mis likvideeritakse prioriteetsuse järjekorras, võib isiku ligipääs meediateenustele olla raskendatud või puududa. Meediateenuseid tohib jätkuvalt piirata meediateenuste seaduse alusel või erakorralise ja sõjaseisukorra ajal eelnõu §-de 64 ja 65 alusel.

Kuna sideteenuste piiramine võib mõjutada ka finantssektorit (nt sularaha kättesaadavust), siis on vajalik, et sideteenuste piiramise ettekirjutus oleks ka Eesti Panga ja Finantsinspektsiooniga eelnevalt koordineeritud.

Nimetatud piirava meetme täitmise üle tehakse eelnõu 12. peatüki 3. jaos sätestatu kohaselt riiklikku järelevalvet ning pädeval riikliku järelevalve ülesannet täitval valitsusasutusel on õigus sideteenuse ja sidevõrgule juurdepääsu piiramise kohustuse jõustumisel kasutada järelevalveülesande täitmisel ka KorSi vastavaid erimeetmeid. Eelnõu § 157 kohaselt võib Vabariigi Valitsus määrusega volitada valitsusasutuse täitma riikliku järelevalve ülesannet piirava meetme täitmise üle ja kohaldama KorSis nimetatud riikliku järelevalve erimeedet juhul, kui vastavat riikliku järelevalve ülesande täitmise pädevust ei ole kehtestatud seadusega.

§ 48. Liikumispiirang

Paragrahv 48 sätestab Vabariigi Valitsusele või tema volitatud valitsusasutusele õiguse kehtestada piirava meetmena liikumise piiranguid. Vabariigi Valitsus või tema volitatud valitsusasutus võib kriisiolukorra ajal ajutiselt keelata isiku viibimise teatud kohas või kohustada teda sellest kohast lahkuma, samuti ajutiselt keelata isikul teatud territooriumilt lahkumise ning kehtestada muid nõudeid ja tingimusi isikute liikumisele avalikus kohas, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Eelnõuga antakse Vabariigi Valitsusele või tema volitatud valitsusasutusele õigus kohaldada piirava meetmena teatud kohtades viibimise keeldu, mis on sarnane erimeetmega, mida kohaldavad korrakaitseorganid riikliku järelevalve ülesannete täitmisel KorSi § 44 alusel. Erinevalt KorSis sätestatust ei kohaldata seda piiravat meedet nn isikule lähenemiskeelu kehtestamiseks. Meede on vajalik kriisiolukorra ajal teatud kohas (tänav, maantee lõik ja sellega külgnev ala, sadama ala, hoone jms) viibimise piiramiseks, kui isikute viibimine nendes kohtades takistab või raskendab kriisiolukorra lahendamist, samuti kui isikute viibimine selles kohas võib seada ohtu nende enda elu ja tervise. Samuti on kriisiolukorra operatiivse lahendamise eesmärgil oluline, et kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus saaks ise operatiivselt reageerida ja piiranguid seada. Mõeldamatu on, et nt sõjaseisukorra ajal tuleb KorSi §-s 44 sätestatud viibimiskeelu kehtestamiseks teatud kohas paluda Kaitseväel iga kord PPA abi. Liikumispiirangust intensiivsem meede on eelnõu §-s 59 sätestatud keelutund, mis hõlmab kogu riiki või väga suurt territooriumi ja selle kehtestab Vabariigi Valitsus, kui see on vajalik erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Erinevalt KorSis sätestatud erimeetmest (viibimiskeeld) sätestatakse eelnõuga ka õigus ajutiselt keelata isikul teatud kohast lahkumine ning kehtestada muid nõudeid ja tingimusi isikute liikumisele avalikus kohas. Sellel on oluliselt erinev sisu, kui on KorSi §-s 44 sätestatud viibimiskeelul, kuna viibimiskeeluna ei ole käsitatav viibimiskohustus. Erinevalt viibimiskeelust võimaldab liikumispiirang kohustada isikut viibima teatud kohas, nt siseruumides, elukohas või linnas. Kui liikumispiirang kehtestatakse määramata arvu isikute suhtes üldkorraldusena, teavitab meedet kohaldanud valitsusasutus viivitamata avalikkust liikumispiirangu territooriumist ning selle kehtestamisest ja lõpetamisest. Samuti võib

kehtestada muid nõudeid ja tingimusi isikute liikumisele avalikus kohas, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks (COVID-i kriisi näitel maski kandmise kohustus avalikus kohas, konkreetse vahemaa või inimeste hulga hoidmise kohustus teatud kohas, ruumides).

Olemuslikult on nii viibimiskeeld kui ka teatud kohas püsimise kohustus (viibimiskohustus) ja erinevate nõuete seadmine isikute vabale liikumisele oma riive ulatuselt sarnased, sest need abinõud piiravad PSi §-ga 34 tagatud põhiõigust vabalt liikuda ja elukohta valida. Tegemist on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega, sest seda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, loodusesekskonna kaitseks, alaealise või raske vaimse tervise häirega inimese järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks. Liikumise piirangute kohaldamisel tuleb arvestada eelnõu § 44 lõikega 1, mille kohaselt kriisiolukord, sealhulgas selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukord, erakorraline või sõjaseisukord, ei mõjuta seaduse alusel kehtestatud piiravate meetmete kehtivust. Samamoodi tuleb järgida eelnõu §-s 43 sätestatud põhimõtteid:

- 1) kohaldada võib mitmest sobivast ja vajalikust meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab;
- 2) kohaldada võib ainult sellist meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda, ja
- 3) meetet võib kohaldada vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada.

Kui liikumise piiramine kehtestatakse määramata arvu isikute suhtes üldkorraldusena, teavitab meetet kohaldanud haldusorgan viivitamata avalikkust liikumise piiramise kohast ning selle kehtestamisest ja lõpetamisest. Samuti tuleb analoogselt kehtivale korrakaitseõigusele võimaluse korral liikumise piiramise kohaldamise koht arusaadavalt tähistada ja säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile. Tähistamine võib seisneda nii vastavate siltide väljapanemises kui ka koha lindiga piiramises vm viisil arusaadavalt märgistamises. Juhul kui tähistamine ei ole võimalik kohast tulenevate iseärasuste tõttu, ei pea seda tegema.

Nimetatud piirava meetme täitmise üle tehakse ka riiklikku järelevalvet ning pädeval riikliku järelevalve ülesannet täitval valitsusasutusel on meetme jõustumisel õigus kasutada järelevalveülesande täitmisel ka KorSi vastavaid erimeetmeid. Eelnõu kohaselt võib Vabariigi Valitsus määrusega volitada valitsusasutuse täitma riikliku järelevalve ülesannet piirava meetme täitmise üle ja kohaldama KorSis nimetatud riikliku järelevalve erimeetmeid.

§ 49. Avaliku koosoleku pidamise ja ürituse korraldamise keelamine

Paragrahvi 49 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud valitsusasutus eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal keelata avaliku koosoleku pidamise või avaliku ürituse korraldamise, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sõltumata nende eesmärgist ning toimumise kohast. Nimetatud piirang võib olla vajalik meelevahelduste vältimiseks, suurte rahvahulkade kogunemiste vältimiseks, kiirgusõnnetuse korral inimeste liikumise piiramiseks jne.

Avalike ürituste korraldamine ja koosolekute pidamine on tegevus, mille kaudu realiseeritakse kogunemisevabadust. Kehtivas õiguses on kogunemisevabaduse piiranguid võimalik seada nii KorSi, HOSi, RiKSi kui ka ErSSi alusel.

Kogunemisvabaduse piirangud võivad olla selle keelamine (nt KorSi § 62, HOSi § 32 lõige 1, ErSSi § 17 lõike 1 punkt 6, RiKSi § 20 lõige 2), laialisaatmine või muu lõpetamine (KorSi § 73), osavõtjate arvu piiramine selle rahumeelsuse ja kontrollitavuse tagamiseks või üksikute isikute koosolekul osalemise või neil oma seisukohtade väljendamise keelamine (KorSi § 71), samuti karistamine keelatud koosoleku korraldamise või sellel osalemise eest (KarSi § 265) või koosoleku korraldamise eest seaduses sätestatud nõudeid rikkudes (KarSi § 264¹). Kogunemisvabaduse piiranguks on ka ettekirjutus viia koosolek läbi muul ajal või muus kohas, kui on korraldaja soovinud (KorSi § 69).⁴⁴

Piirangu kohaldamisel tuleb arvestada põhimõtet, et kriisiolukorra ajal jäävad kehtima ka eriseaduste alusel kehtestatud piirangud, kui nende kehtestamise aluseks olnud eeldused ei ole ära langenud. Avalike koosolekute piirangud on olulisel määral reguleeritud KorSis (§-d 61–73) ning KorS kohaldub ka kriisiolukorra ajal. KorSi § 62 järgi on (automaatselt) keelatud korraldada või pidada koosolekut, mis:

- 1) on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele;
- 2) ohutab vägivaldselt rikkuma Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust;
- 3) ohutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi alusel või
- 4) mille eesmärgiks on kuritegude toimepanemine või nendele ohutamine.

KorSi § 62 punktides 1 ja 2 nimetatud juhtumid ohustavad kriisiolukorra lahendamist ning seega kattuvad ka eelnõu § 49 kohaldamise eesmärgiga, kuid ei kata seda täielikult. Tuleb silmas pidada, et KorSi §-d 69 ja 72 võimaldavad koosoleku aega ja kohta muuta või koosoleku keelata avalikku korda ähvardava ohuga seoses. Sellest johtuvalt on eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal avalike ürituste ja koosolekute piiramine või nende keelamine eelnõu kohaselt lubatud, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks.

Kuivõrd KorSi alusel on avalike koosolekute keelamine ja piiramine lubatud prefekti otsusega, siis on eriolukorras, erakorralise või sõjaseisukorra ajal avaliku ürituse ja koosoleku piiramine lubatud Vabariigi Valitsuse või tema volitatud täidesaatva riigivõimu asutuse haldusaktiga.

Sarnaselt teiste eelnõus sätestatud piiravate meetmetega tehakse ka nimetatud piirava meetme täitmise tagamiseks eelnõu 12. peatüki 3. jaos sätestatu kohaselt riiklikku järelevalvet ning pädeval riikliku järelevalve ülesannet täitval valitsusasutusel on õigus piirava meetme jõustumisel kasutada riikliku järelevalve tegemisel KorSi erimeetmeid vastavalt eelnõu §-s 157 sätestatule.

§ 50. Teadete ja õigusaktide avaldamise kohustus

Paragrahv 50 sätestab kriisiolukorra ajal teadete ja õigusaktide avaldamise kohustuse. Vabariigi Valitsus, kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, samuti nende volitatud isik võivad kriisiolukorra ajal kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama olemasolevatest tehnoloogilistest lahendustest lähtudes tasuta, muutmata kujul ja ettenähtud ajal kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke teateid ning käesolevas eelnõus sätestatud juhul õigusakte (nt §-s 29 sätestatud kriisiolukorra otsuse avaldamine).

⁴⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 47 kommentaarid, punkt 10. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=52&p=47>

Teadete või õigusaktide avaldamise kohustuse panemisel tuleb arvestada, et kohustatud subjektidel (nt elektroonilise side ettevõtjal) oleks asjakohase teate avaldamiseks ka vastav tehniline võimekus.

Paragrahv 50 sätestab massiteabevahendi valdajale, elektroonilise side ettevõtjale, aga ka nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule (sh avalik-õiguslik ja eraõiguslik juriidiline isik) kohustuse tagada kriisiolukorra ajal kiire ja efektiivne teavitustöö. Kriisiolukorra ajal on elanikkonna õigeaegne teavitamine erisugustest ohtudest ja nendest tingitud olukorrast ning selle lahendamiseks ellu viidavatest tegevustest kriitilise tähtsusega. Ohtudest ja nende ennetamiseks vajalike meetmete rakendamisest teavitamata jätmine võib tuua kaasa raskeid tagajärgi, näiteks evakuatsiooni õigeaegne alustamine aitab päästa tsiviilelanike elu ja tervist, teabe puudumine aga tõkestab selle eesmärgi saavutamist.

Paragrahvis sätestatu suhtes kehtib ka erinorm viivitamatus olukorras ohuteadete edastamiseks. Nimelt nähakse eelnõu §-ga 87 ette üksnes viivitamatute ohuteadete edastamine ning sellega seotud kohustused ei sõltu kriisiolukorra olemasolust. Eelnõu §-ga 87 sätestatud teavituste eesmärk on tagada elanikkonna kohene reageerimine paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele (vt selgitusi eelnõu § 87 kohta).

Õigesti valitud massiteabevahendit (televisioon, päevalehed, *online*-meedia) kasutades jõuab teave palju suurema osani elanikest kui ainult Riigi Teatajas, Ametlikes Teadaannetes või riigiasutuste veebilehtedel avaldamise korral. Võttes arvesse asjaolu, et erinevate teavituskanalite (internetiportaalid, telekanalid, paberkandjal ajakirjandusväljaanded, mobiilisõnumid jne) kättesaadavus võib kriisiolukorra ajal olla ebakindel, on Vabariigi Valitsusel, kriisiolukorra juhil, kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval asutusel või tema volitatud isikul vaja tagada samal ajal mitmesuguste teavituskanalite kasutamine, et kindlustada sel viisil kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe jõudmise sihtrühmani. Kiiresti suure ringi isikuteni jõudev teave võib olla väga vajalik nii riigi toimimise tagamiseks kui ka sõjalise tegevuse ettevalmistamise või hilisema korraldamise toetamiseks.

Sarnaselt teiste eelnõus sätestatud piiravate meetmetega tehakse ka nimetatud piirava meetme täitmise tagamiseks eelnõu 12. peatüki 3. jaos sätestatu kohaselt riiklikku järelevalvet ning pädeval riikliku järelevalve ülesannet täitval valitsusasutusel on õigus piirava meetme jõustumisel kasutada riikliku järelevalve tegemisel KorSi erimeetmeid vastavalt eelnõu §-s 157 sätestatule.

3. jagu

Riigikaitse kriisiolukorra ajal kohaldatavad piiravad meetmed

§ 51. Riigikaitse kriisiolukorra meetmed

Paragrahvis 51 sätestatakse riigikaitse kriisiolukorra, sealhulgas mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni meetmed. Lõike 1 kohaselt võib riigikaitse kriisiolukorra ajal ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kohaldada eelmises jaos sätestatud meetmeid. Tegemist ei ole uue muudatusega, nimetatud piiravate meetmete kohaldamine on sätestatud samamoodi ka RiKSi § 15 lõikes 4 ja §-s 22. Enne riigikaitse

kriisiolukorda võib mobilisatsiooni ettevalmistamiseks kohaldada ka eelnõu § 54 lõikes 1 sätestatud piiravat meetet samamoodi RiKSi § 24 lõikega 1.

Lõikes 2 sätestatakse ka sarnaselt eelnõu §-ga 56 (vt eelnõu § 56 selgitust), et enne riigikaitseliku kriisiolukorra otsustamist kohaldatud käesoleva eelnõu eelmises jaos otsustatud meetmed kehtivad edasi seni, kuni ei otsustata teisiti. See aitab tagada selguse, et kriisiolukorra ajal kohaldatud piiravad meetmed kehtivad edasi ka siis, kui Vabariigi Valitsus kehtestab riigikaitseliku kriisiolukorra.

§ 52. Isikut tõendava dokumendi kaasas kandmine

Paragrahv 52 sätestab isikut tõendava dokumendi kaasas kandmise kohustuse riigikaitseliku kriisiolukorra ajal.

Paragrahv annab Vabariigi Valitsusele või tema volitatud valitsusasutusele õiguse riigikaitseliku kriisiolukorra ajal kohustada isikut avalikus kohas kaasas kandma isikut tõendavat või muud isikusamasuse tuvastamist võimaldavat dokumenti. Kohaldatav meede on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, et tuvastada isikuid, kes liiguvad nt teatud hoonete ümbruses, liikumiskiirangute ajal tänavatel eesmärgiga tabada isikusamasuse kontrollimisel nt diversante ka enne erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamist riigikaitseliku kriisiolukorra ajal, mistõttu muudetakse eelnõuga meetme n-õ lõvendit. Kehtivas õiguses saab Vabariigi Valitsus kehtestada dokumentide kaasas kandmise kohustuse erakorralise seisukorra ajal, kui see on nt vajalik politseitunni rakendamiseks (ErSSi § 17 lõike 1 punktid 3 ja 4).

Isikut tõendavate dokumentide seadus ei kohusta isikut kaasas kandma isikut tõendavat või muud dokumenti, mille alusel oleks võimalik isik tuvastada. Isiku tuvastamiseks ei saa dokumendi kaasas kandmise kohustust panna ka muu kehtiva seaduse alusel. PPA või muu korrakaitseorgan võib KorSi § 32 alusel tuvastada isikusamasuse. Isikusamasust võib tuvastada avalikku korda ähvardava ohu ennetamise või ohu kahtluse korral selle väljaselgitamise ja tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise eesmärgil. Isikusamasuse tuvastamiseks on korrakaitseorganil õigus peatada isik või sõiduk, milles isik viibib, ning nõuda temalt isikut tõendava dokumendi esitamist, samuti saada temalt ütlusi, mis võimaldavad isikusamasuse tuvastamist. Isikusamasuse võib tuvastada kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel või muul õiguspärasel viisil (nt päring rahvastikuregistrist või muust seaduse alusel loodud andmekogust).

Kriisiolukorra ajal on vaja kiiresti tuvastada isikud, kes võivad olla potentsiaalseks ohuallikaks, sh kriisiolukorra eesmarke ohustavad isikud. Ohutuvastamise oluline komponent on avalikus kohas viibivate isikute isikusamasuse tuvastamise võimalus, kuna anonüümsus on avalikku korda ohustavate süütegude toimepanemist soodustav asjaolu. Isikusamasuse tuvastamine vaid isiku ütluste alusel ning sellega kaasneva andmekogudesse tehtavate päringute abil on aja- ja inimressursikulukas toiming. Lisaks oleks esitatud andmete õigsuse kontrollimine välitingimustes keerukas. Kriisiolukorra ajal võib sideteenus olla märkimisväärselt häiritud, mis takistab kaugligipääsu korrakaitseasutuste käsutuses olevatele andmekogudele. Eespool loetletud toimingud on kriisiolukorra ajal äärmiselt koormavad ning ressursinappuse tõttu satub ohu isikute turvalisuse tagamine.

Dokumentide kaasas kandmise kohustuse eesmärk on kriisiolukorra lahendamiseks isikud kiirelt tuvastada. Meetmega on võimalik saavutada soovitud eesmärki ning meede on isiku õigusi vähe riivav, mistõttu võib meetet pidada proportsionaalseks. Isik võib oma

isikusamasust tuvastada nii isikut tõendava dokumendiga kui ka muu dokumendiga, mis võimaldab isiku tuvastamist. Isikusamasuse tuvastamiseks on vaja teha kindlaks isiku nimi ja isikukood või selle puudumisel sünniaeg. Nimetatud piirava meetme täitmise üle tehakse eelnõu 12. peatüki 3. jaos sätestatu kohaselt riiklikku järelevalvet ning pädeval riikliku järelevalve ülesannet täitval haldusorganil on õigus isikut tõendavate dokumentide kaasas kandmise kohustuse jõustumisel kasutada järelevalveülesande täitmisel ka KorSi vastavaid erimeetmeid. Eelnõu § 157 kohaselt võib Vabariigi Valitsus määrusega volitada valitsusasutuse täitma riikliku järelevalve ülesannet piirava meetme täitmise üle ja kohaldama KorSis nimetatud riikliku järelevalve erimeedet.

§ 53. Kaitseväekohustuslase Eestist lahkumise piiramine

Lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsus riigikaitsealise kriisiolukorra ajal mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise keelu vähemalt 18-aastasele kaitseväekohustuslasele ning sõjaaja ametikohale nimetatud isikule, kui see on vajalik mobilisatsiooni korraldamiseks.

RiKSi § 15 lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsus kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtestada töökohustuse rakendamise tagamiseks Eestist lahkumise keelu töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule. RiKSi § 18 lõike 1 järgi on Vabariigi Valitsusel sama õigus ka sõjaseisukorra ajal.

RiKSi § 24 lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsus mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise keelu vähemalt 18-aastasele kaitseväekohustuslasele ning sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta Kaitseliidu tegevliikmele. Sõjaaja ametikohale võib nimetada nii kaitseväekohustusega kui ka kaitseväekohustuseta isikuid. Seetõttu on sätte sõnastust võrreldes kehtiva seadusega muudetud üldisemaks, säilitades senise eesmärgi.

PSi § 35 järgi on igaühel õigus Eestist lahkuda. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks. PSi §-s 35 sätestatud igaühe õigust Eestist lahkuda võib pidada PSi §-ga 34 tagatud liikumisvabaduse osaks.⁴⁵ Riigikaitseõiguse revisjoni raames koostatud analüüsis⁴⁶ on asutud seisukohale, et kõrgendatud kaitsevalmiduses (põhiseaduse mõistes rahuajal) kohalduv RiKSi § 15 lõige 1, mis seab riigikaitsealise töökohustusega ametnikule või töötajale täieliku välismaale reisimise keelu, ei ole kooskõlas põhiseaduse §-s 35 sätestatuga. Seevastu RiKSi § 24 lõike 1 alusel kehtestatavat keeldu võib pidada õigustatuks PSi § 124 lõike 3 alusel. Viidatud säte näeb ette, et kui seadus ei näe teenistuse erilaadi huvides ette teisiti, on Kaitseväes ja asendusteenistuses olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused. PSi § 124 lõikega 3 antakse kaitseväekohustuslaste põhiõiguste piiramiseks täiendav õiguslik alus. RiKSi § 24 lõike 1 alusel kehtestatav lahkumise keelu adressaatide ring on piiratud ja eesmärgipärane.

Eesti riigikaitsemudel põhineb laial riigikaitsele, mille üheks osaks on kohustusliku kaitseväteeniustuse käigus väljaõpetatav reserv. Sõjalise riigikaitse planeerimisel on suure

⁴⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 35 kommentaarid, punkt 2. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=40&p=35>

⁴⁶ Paloma Krõõt Tupay. Analüüs „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus“, 2017, lk-d 63 ja 74.

tähtsusega, et mobilisatsiooni ajal teavitaksid võimalikult kaitseväeteenistusse kohustatavad isikud oma asukohast.

Lõige 2 paneb isikule, kelle suhtes Eestist lahkumise keeldu kohaldatakse, kohustuse teavitada Kaitseressursside Ametit⁴⁷ või Eesti Vabariigi välisesindust viivitamata sellest, kui ta juba asub Eestist väljaspool. Eesti Vabariigi välisesinduse teavitamine võib olla kiirem viis oma asukohast teada andmiseks, kui infovahetus on Eestiga häiritud. Selle sätte puhul on kaitseväekohustuslasepoolse teavitamise eesmärk võimalikult kiire ja efektiivne võitlusvõimeliste sõjaaja üksuste formeerimine.

Teavitamiskohustuse säte riivab PSi §-s 26 sätestatud isiku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusle. Tegemist on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega, mida võib piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Teavitamiskohustuse panemine on oluline kõigi Eestis viibivate isikute parema kaitse tagamiseks. Kaitseväekohustuslase teavitamiskohustuse täitmine võimaldab riigil teavitada isikut tema suhtes kehtivast kohustusest. Samuti võimaldab see abinõu planeerida paremini kaitseväekohustuse rakendamist ning selle tagamiseks riigist lahkumise keelu kehtestamist, sest see võimaldab paremat ülevaadet isikutest, kes on Eestist lahkunud. Tegemist on vähe riivava abinõuga, mistõttu võib meedet pidada proportsionaalseks.

Riigist lahkumise keelu kohaldamise eesmärk on tagada, et kaitseväekohustuslane on mobilisatsioonikäsu saamisel (KVTSi § 156¹⁰ jj alusel) võimeline võimalikult kiiresti minema kogunemiskohta ja asuma täitma sõjaaja ametikohast tulenevaid ülesandeid. Riigist lahkumise keeld on selleks sobiv, sest välismaalt Eestisse naasmine on ajamahukam ning välismaal viibides ei pruugi kaitseväekohustuslane mobilisatsioonikäsku kätte saada.

Muud meetmed, mis tagaksid kaitseväekohustuslase kiire reageerimise mobilisatsioonikäsu korral, oleksid elukohast lahkumise keeld võib viibimiskeeld (teatud piirkonnast lahkumise keeld), samuti kaitseväekohustuslase kinnipidamine. Kõik alternatiivsed sobivad meetmed piiravad ilmselt kaitseväekohustuslase õigusi ja vabadusi rohkem kui riigist lahkumise keeld. Eesti riigi territoorium on piisavalt väike, et ükskõik millisest kohast riigis on võimalik ilmuda kogunemiskohta mõne tunni jooksul. Seega puudub vajadus piirata kaitseväekohustuslaste liikumist riigi sees. Ainsaks vähem koormavaks meetmeks on kaitseväekohustuslaste teavitamine mobilisatsioonikäsu andmise kavatsusest.

Mobilisatsioonikäsu andmise kavatsusest teavitamise korral ei ole takistatud kaitseväekohustuslaste riigist lahkumine. Seetõttu võib riigist lahkumise piirangu puudumisel tekkida riigil vajadus korraldada välismaal viibivate kaitseväekohustuslaste eraldi teavitamine, nende tagasitoomise kulu katmine või nende otsimisega seotud kulud. Riigikohus on pidanud mõju riigieelarvele isegi sedavõrd oluliseks, et õigustanud sellega isiku vabaduse piiramist (vt eespool). Seetõttu ei ole kaitseväekohustuslaste teavitamine mobilisatsioonikäsu andmise kavatsusest sobiv meede ning võib tuua kaasa vastupidise tagajärje, sh takistada Kaitseväe ülesannete tõhusat täitmist. Seega on sobivateks meetmeteks riigist lahkumise piirangu kõrval üksnes liikumisvabaduse ja vabaduse võtmisega seotud meetmed. Riigist lahkumise piirang on võrreldes liikumispiirangu või vabaduse võtmisega oluliselt vähem isiku õigusi riivav (leebem).

⁴⁷ Ettepanek lähtub kaitseministri 27.03.2013. a määruse nr 25 „Kaitseressursside Ameti põhimäärus“ § 7 lõike 1 punktist 1, mille järgi on Kaitseressursside Ameti üks põhiülesanne kaitseväekohustuslike Eesti kodanike üle arvestuse pidamine ja selleks andmete kogumine.

Vaidlust pole selle üle, et KVTSi § 156¹⁰ jj alusel mobilisatsioonikäsu andmisel on kaitseväekohustuslane kohustatud ilmuma kogunemiskohta ja sellega kaasnev riigist lahkumise keeld on põhiseaduspärane. Riigist lahkumise piirangu mõõdukuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, et piirangu subjektid on õiguspäraselt käituvad isikud, kes täidavad mobilisatsioonikäsust tuleneva kogunemiskohta ilmumise kohustuse nõuetekohaselt. Enne mobilisatsioonikäsu andmist kaitseväekohustuslaste riigist lahkumise keeld mõjutab isikuid, kes mobilisatsioonikäsu korral peaksid viivitamata ilmuma kogunemiskohta. Piirang on mõõdukas, kuna tagab mobilisatsioonikäsu andmise korral isikute kohustuse täitmise ja võimaldab isikutel, kes muul juhul peaksid kiirendatud korras välismaalt Eestisse naasma, hoida kokku kulusid. Selline piirang võimaldab hoida kokku ka riigieelarvelisi vahendeid, mis muidu tuleks kulutada välismaal viibivate kaitseväekohustuslaste teavitamisele, otsimisele ja tagasitoomisele. Meetmed, mida rakendatakse KVTSi § 156¹⁰ jj alusel välismaal viibiva kaitseväekohustuslase suhtes tema riiki tagasitoomiseks, on eelduslikult koormavamad kui tema riigist lahkumise keeld.

Eelnevast nähtub, et mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks riigist lahkumise keelu kehtestamine kaitseväekohustuslastele on taotletava eesmärgi suhtes mõõdukas. Seega on meede proportsionaalne.

§ 54. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isiku Eestist lahkumise piiramine

Sarnaselt RiKSi § 15 lõikega 1 nähakse ette ka käesolevas eelnõus võimalus seada piirang Eestist lahkumisele nende isikute suhtes, kes töötavad kriisiülesandega ameti- või töökohal ning kelle töökohustuste täitmine on riigikaitseolukorra ajal võtmetähtsusega.

I. Põhiõiguse kaitseala analüüs

PSi §-s 35 sätestatakse: „Igaühel on õigus lahkuda Eestist. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks.“ RiKSi § 15 lõikes 1 sätestatakse: „Vabariigi Valitsus võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtestada töökohustuse rakendamise tagamiseks Eestist lahkumise keelu töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule.“

Rahvusvahelises õiguses on riigist lahkumise õigus reguleeritud järgmiselt:

- Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 12 sätestatakse: „1. Igaühel, kes seaduslikult viibib mingi riigi territooriumil, on õigus selle territooriumi piires vabalt liikuda ja elukohta valida. 2. Igal inimesel on õigus lahkuda ükskõik missuguselt maalt, kaasa arvatud kodumaa. 3. Eespool mainitud õigused ei või olla mingite piiramiste objektiks peale nende, mida näeb ette seadus ja mis on vajalikud riikliku julgeoleku, avaliku korra, elanikkonna tervise või moraali või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ja mis on kooskõlas teiste käesolevas paktis tunnustatud õigustega. 4. Kelleltki ei tohi meelevaldselt võtta õigust sõita oma kodumaale.“

- Inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 13 lõikes 2 sätestatakse: „Igal inimesel on õigus lahkuda ükskõik milliselt maalt, kaasa arvatud kodumaa ja kodumaale tagasi pöörduda.“

- Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokolli nr 4 artiklis 2 sätestatakse: „1. Igal riigi territooriumil seaduslikult viibival isikul on õigus seal vabalt liikuda ja elukohta valida. 2. Igaühel on õigus vabalt lahkuda igalt maalt, kaasa arvatud kodumaalt. 3. Nende

õiguste kasutamist ei või piirata teisiti 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. 4. Esimeses lõikes ettenähtud õigusi võib demokraatliku ühiskonna mõnedes valdkondades piirata seaduse alusel ühiskondlikes huvides.“

PSi § 35 on igaühe õigus, mis on kohaldatav üksnes füüsilistele isikutele (isikuline kaitseala). Põhiõigus ei ole kohaldatav juriidilistele isikutele. Põhiõigus on kohaldatav nii Eesti kodanikele, välismaalastele kui ka kodakondsuseta isikutele. Kodaniku õigust kodumaalt lahkuda ei ole piiratud ei PSi §-ga 35 ega eelviidatud rahvusvahelise õiguse allikatega, kuid kodanikul on õigus alati naasta enda kodumaale (PSi § 36 lõige 1). PSi § 36 lõige 3 annab lisaks igale eestlasele õiguse asuda Eestisse.

Põhiõiguse sisuks on igaühe vabadus lahkuda Eesti Vabariigi territooriumilt (esemeline kaitseala). Põhiõigus riigist lahkuda ei anna isikule õigust lahkuda ka Eesti Vabariigi jurisdiktsioonist, kui tema suhtes kohalduvatest Eesti Vabariigi seadustest tuleneb temale õigusi, kohustusi või vastutus. Isikud, kes on lahkunud Eesti Vabariigi territooriumilt, on jätkuvalt kaitseväekohustuslastena kohustatud mobilisatsiooni korral riiki naasma enda kohustuse täitmiseks või kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isikutena kohustatud riiki naasma töökohustuse täitmiseks.

Tegemist on vabadusõigusega (põhiõiguse liik). Põhiõigus tagab igaühele vabaduse ehk kaitse selle eest, et riik takistab isikul Eesti territooriumilt füüsiliselt lahkumast (põhiõiguse funktsioon). Põhiõigus ei kohusta riiki soodustama isiku riigist lahkumist ega tagama talle majanduslikud vms riigist lahkumiseks vajalikud tingimused, vaid üksnes hoiduma vabaduse teostamise takistamisest (kaitsefunktsioon).

Põhiõigus riigist lahkuda (PSi § 35) on piiratud ehk kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigus. Piirangu aluseks PSi § 35 järgi on „piirata kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks“. Sarnaselt seaduse reservatsioonita põhiõigustega võib ka piiratud seaduse reservatsiooniga põhiõigusi piirata lisaks piirangu tingimustele teiste põhiõiguste ja põhiseaduses sätestatud kohustuste tagamiseks (vt täpsemalt allpool).

II. Põhiõiguse riive olemasolu

RiKSi § 15 lõige 1 ja § 24 lõige 1 ning eelnõu §-d 54 ja 55 annavad Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada Eestist lahkumise keeld. Kuna Eestist lahkumise keeld on sõnaselge ja ühemõtteline PSi § 35 piirang, siis riive olemasolu täiendavalt analüüsida ei ole vaja.

III. Riive legitiimne eesmärk

Riigikohus ei ole otseselt üheski kohtuasjas põhiküsimusena PSi § 35 piirangu lubatavust käsitlenud. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (<https://pohiseadus.ee> sub § 35) on riigist lahkumise keeldu peetud liikumisvabaduse osaks ning liikumisvabaduse piiramisel on riigist lahkumise õiguse riive tuvastatav ka siis, kui ei ole tõendatud, et isik üldse soovis riigist lahkuda (punkt 2). Piirang on lubatav mis tahes kohtuotsuse täitmiseks või menetluse tagamiseks, sh pankrotimenetluse, tsiviilkohtumenetluse, käitumiskontrolli vms (punkt 3). Õigust riigist lahkuda saab piirata ka kaudselt, nt reisidokumendi märke kandmisega või reisidokumendi väljastamisest keeldumisega (punkt 4).

PSi § 35 kommentaari punktis 5 on Peeter Roosma selgitanud riigist lahkumise keeldu kriisiolukorra ajal järgmiselt: „Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib § 130 kohaselt §-s 35 sätestatud õigust riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata. Nii võib ErSS kohaselt Vabariigi Valitsus põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada piirangud Eestist väljasõitmisel. Samuti võidakse sõjaseisukorra ajal kehtestada ning kohaldada vältimatult vajalikke piiravaid meetmeid mh RiKSis sätestatud alustel, tingimustel ja korras. Ei § 35 ega § 130 näe ette võimalust piirata õigust Eestist lahkuda kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ega mobilisatsiooniga seoses. Samas võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule kehtestata ning mobilisatsiooniga seoses kaitseväekohustuslasele ning Kaitseliidu tegevliikmele kehtestata Eestist lahkumise keeld olla õigustatud § 124 lõikest 1 tuleneva Eesti kodanike kohustusega võtta osa riigikaitsest. Sisuliselt annab Eestist lahkumise õiguse piiramiseks aluse ka HOS – seda juhul, kui loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra piirkond hõlmab kogu riiki ning on kehtestatud piirangud isikute õigusele vabalt liikuda eriolukorra piirkonnas.“ (vt <https://pohiseadus.ee/sisu/3506>) Samas ei analüüsi autor selle piirangu põhiseaduspärasust.

Lisaks on põhiseaduse kommentaaris § 130 kohta kirjutatud: „Põhiõiguste piirangu eesmärkideks on eelkõige riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine ning paljude isikutega seotud ohu samaaegne tõrjumine. Seetõttu võib esineda olukordi, kus põhiõigusi tuleb piirata juba enne erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamist eelnimetatud ohu ennetamiseks või tõrjumiseks. Seda eelkõige seetõttu, et sõjaline tegevus või kriis algab varem, kui jõutakse sõjaseisukord või muu erikord välja kuulutada. Kui sõjaseisukord või erakorraline seisukord 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. Lähtuma peab sellest, et igal konkreetsel piirangul peab olema legitiimne eesmärk ning konkreetne piirang peab olema proportsionaalne riigi julgeolekut või avalikku korda puudutava ohu suhtes. Seetõttu on vaadeldav norm oluline põhiõiguste seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga piiramise ja ilma seadusereservatsioonita põhiõiguste piiramise seisukohalt, sest ülejäänud põhiõigusi piiratakse seaduse alusel avalikes huvides riigi. Ka seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga ja ilma seadusereservatsioonita põhiõigusi on enamasti võimalik piirata riigi julgeoleku või avaliku korra huvides, arvestades mitmeid PS norme, eriti preambulit. Riigikohus on märkinud seda nt seoses välismaalase õigusega elada Eestis perekonnaelu (RKPKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01).“ (<https://pohiseadus.ee/sisu/3610>)

Riigikohus on enda praktikas korduvalt rõhutanud, et põhiõigusi võib piirata teiste põhiseadusest tulenevate väärtuste tagamiseks. Hilisem on Riigikohtu üldkogu 15.02.2023 otsus asjas nr 3-18-477/73, milles käsitletakse PSi § 44 lõikes 1 sätestatud õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Riigikohtu üldkogu leidis, et PSi § 44 lõikes 1 tagatud põhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks saab pidada sellise vanglavälise suhtlemise takistamist, mis jääb vanglateenistuse kontrolli alt välja, millega soodustatakse vangistuse täideviimise eesmärke, aidates lõppkokkuvõttes kaasa ühiskonna turvalisuse ning riigi sisemise rahu tagamisele. Sisemise rahu kaitse on Eesti riigi põhiseaduse preambulis väljendatud eesmärk ning selline põhiseaduslikku järku väärtus, mis võib õigustada PSi § 44 lõikes 1 ilma piiriklauslita tagatud põhiõiguse riivet. (punkt 65) Sealjuures ei pidanud Riigikohus üldse vajalikuks tegeliku ohu tuvastamist, vaid piisas üldsõnalisest abstraktse ohu hinnangust.

Riigikohtu üldkogu 17.03.2003 otsuses asjas nr 3-1-3-10-02 on kohus leidnud: „Põhiseaduse nimetatud paragrahvides ei ole loetletud põhiõiguse piiramise tingimusi. Seepärast saab

üldkogu arvestada põhiõiguse piiramise õigustusena vaid teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi. [--] Üldkogu leiab, et ühiskonna õiglustunne ja kohtusüsteemi efektiivne toimimine on väärtused, millega võib õigustada põhiõiguse piiramist. Eesti riigi rajamist õiglusele rõhutab Põhiseaduse preambul, kohtusüsteemi efektiivne toimimine on oluline väärtus, eriti õigusharu reformi ajal.“ (punkt 28) (sama Riigikohtu üldkogu 28.04.2004 määruse asjas nr 3-3-1-69-03 punktis 28 seoses eriõiguse piiranguga, sama lahendi punktis 32 eraldi välja toodud õigusrahu ehk kohtuotsuse seadusjõud). Riigikohtu üldkogu 02.06.2008 otsuse asjas nr 3 4 1 19-07 punktis 23 leidis kohus, et teatud juhtudel võivad teised põhiõigused või põhiseaduslikud väärtused kaaluda osaliselt või täielikult üles piiratava seaduse reservatsioonita põhiõiguse.

Eelnevast kohtupraktikast nähtub, et Riigikohus on süstemaatiliselt ja pika aja vältel jätkuvalt pidanud teisi põhiõigusi ja põhiseaduslikke väärtusi ka ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguste piiramise aluseks. Sealjuures on ka abstraktset ohtu riigi julgeolekule ja riigiasutuste efektiivsele toimimisele peetud oluliste põhiõiguste, sh vabaduse võtmine, piisavaks aluseks. Põhiõiguste hierarhias peetakse ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusi kõige olulisemateks põhiõigusteks, mida on võimalik piirata vaid väga erandlikel ning põhiseadusest enesest lähtuvatel olulistel põhjustel. Kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigused on piiratavad ulatuslikumalt – nii põhiõiguse sättes endas välja toodud reservatsiooni tingimustel kui ka põhiseadusest lähtuvatest teistest põhiõigustest ja põhiseaduslikest väärtustest lähtuvalt. Kõige ulatuslikumalt on piiratavad lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigused. PSi § 35 on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigus, mida saab eeltoodud kohtupraktika kohaselt piirata nii selles endas nimetatud alusel (st „kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks“) kui ka mis tahes muu põhiõiguse ja -kohustuse või muu põhiseadusliku väärtuse tagamiseks. Selleks võib olla nii riigi suveräniteedi tagamine üldiselt (PSi §-d 1 ja 2, niivõrd kui see eeldab kaitset välise või sisemise vaenlase eest), PSi § 54 lõikest 1 tulenev kodaniku kohustus „kaitsta riigi iseseisvust“ kui ka PSi § 124 lõikest 1 tulenev kodaniku kohustus võtta osa riigikaitsest (vt ka Peeter Roosma seisukohta eespool).

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti artikli 12 lõikes 3 nähakse selle põhiõiguse piiramise alusena sõnaselgelt riiklikku julgeolekut ja avalikku korda. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokolli nr 4 artikli 2 lõikes 3 sätestatakse: „3. Nende õiguste kasutamist ei või piirata teisiti kui seaduse alusel ning kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, *ordre public* (avaliku korra) säilitamiseks, kuritegevuse ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.“ Riigikohus on praktikas kasutanud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni põhiseaduse tõlgendamise täiendava allikana, mille tõttu oleks õigustatud ka praegusel juhul pidada vähemalt riigi julgeolekut ja avalikku korda riigist lahkumise piirangu legitiimseteks alusteks. Samuti tuleb arvestada, et inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 15 sätestatakse: „1. 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.“ Sellekohane „muus hädaolukorras“ on oluliselt laiem kui PSi § 130 piiramise klausel „erakorralise või sõjaseisukorra ajal“. Seetõttu on küsimus, kas PSi § 130 võib rahvusvahelise õiguse allikatega koostoimes tõlgendada nii, et mõiste „erakorralise ja sõjaseisukorra“ hõlmab mis tahes riigikaitsest kriisiolukorda?

Põhiseaduse § 130 kommentaaris on leitud: „Vaadeldava normiga on sarnane ka EIÕK art 15 ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti art 4. Eriolukordade väljakuulutamisel ei ole

nimetatud art 15 ja art 4 kohaldamine automaatne, vaid nõuab riigilt lisatoimingut ehk vastava otsuse tegemist ja selle edastamist rahvusvahelises lepingus sätestatud organile. Seni on vastavaid teavitusi tehtud COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 tõkestamiseks kehtinud eriolukorra ajal. 12.03.2020 kuulutas Vabariigi Valitsus seoses koroonaviiruse pandeemilise levikuga maailmas ja viiruse Eesti-sisese leviku laienemisega riigis välja eriolukorra, mis kehtis kuni 17.05.2020. Eriolukorraga seoses piirati riigisisest ja riigipiiriülest liikumist, muudeti hariduse andmise korda ja kohtukorraldust, suleti kultuuri- jm asutusi, seati piirangud suhtlusele, sh haiglates ja kinnipidamisasutustes olevate isikutega. Kuna kehtestatud piirangud mõjutasid EIÕK ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktiga võetud põhiõiguste ja -vabaduste teostamist võrreldes tavapärase olukorraga, siis Välisministeerium teavitas Euroopa Nõukogu ja ÜROd 20.03.2020 EIÕK art 15 ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti art 4 rakendamisest ning 16.05.2020 eriolukorra ja vastavate meetmete rakendamise lõppemisest.“ (vt <https://pohiseadus.ee/sisu/3610>, punkt 1). Euroopa Nõukogu ja ÜRO teavitamine inimõiguste piiramisest seoses hädaolukorraga ei ole täiendav inim- ega põhiõiguste piiramise alus, vaid riigi täiendav kohustus. Ka riigikaitse kriisiolukorra ajal riigist lahkumise keeldu kohaldades tuleb sellest Välisministeeriumi kaudu teavitada Euroopa Nõukogu ja ÜROd.

IV. Riive proportsionaalsus

Proportsionaalsuse põhimõtet on kohtupraktikas ühetaoliselt käsitletud sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse kontrollina. Näiteks on Riigikohtu üldkogu 17.03.2003 otsuses asjas nr 3-1-3-10-02 selgitas kohus järgmiselt: „Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb Põhiseaduse § 11 teisest lausest. Üldkogu kontrollib piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolme tunnuse - abinõu sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse - abil. Ilmselt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Kui aga abinõu on sobiv, kuid pole vajalik, siis puudub vajadus kontrollida selle mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust (vt Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsust 6. märtsist 2002 asjas nr 3-4-1-1-02 - RT III 2002, 8, 74, p 15).“ (punkt 30 lõige 2) Hiljutises Riigikohtu üldkogu 15.02.2023 otsuses asjas nr 3-18-477 on kohus selgitanud: „PSi § 11 teisest lausest tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peab põhiõiguse riive olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Põhiõigust riivav abinõu on sobiv siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Abinõu on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (Riigikohtu järjekindel praktika alates põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. a otsusest asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 15).“ (punkt 77).

Riigist lahkumise keelu kohaldamise eesmärk on tagada, et kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isik saaks töökohustuse rakendamisel asuda õigel ajal täitma kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustust. Kui isik ei saa asuda täitma kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustust, võib juhtuda, et kriisiülesannet ei saa üldse täita, seda ei saa täita piisavas ulatuses või õigel ajal. Ilmselt pole vaidlust selle üle, et eelnõu § 101 jj töökohustuse

rakendamisel peab isik, kui ülesanne seda eeldab, viibima riigis ega tohi riigist lahkuda (kaudne riigist lahkumise keeld).

Riigikaitsealise kriisiolukorra ajal kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isikule Eestist lahkumise keeld on sobiv tagamaks, et see isik asuks õigel ajal kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmisele. Kui kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isik viibib ajal, kui ta peaks asuma tööülesannet täitma, välisriigis, siis ei pruugi ta saada kohustusest teada või selle täitmine võib olla raskendatud sõiduaja ja -kulu tõttu. Mõni inimene võib olla selliste eriteadmiste, -oskuste või juurdepääsuõigustega, et teda ei ole võimalik või ei ole võimalik piisavalt kiiresti või täies ulatuses asendada. Sõltuvalt kriisiülesande sisust ja korraldusest võib see tuua kaasa, et kriisiülesannet ei saa asuda täitma, seda ei saa asuda täitma õigel ajal või piisavas ulatuses. Kriisiülesande täitmise puuduste korral võivad saada rikutud õigustatud isikute põhiõigused ja -vabadused ning avalikku võimu teostavate asutuste, sh avalikku korda tagavate asutuste toimimine. See, et kõnealune isik ei saa riigist lahkuda, tagab, et ta on kriisiülesande täitmisele asumise hetkel Eesti territooriumil ning objektiivselt mõne tunni sõidu kaugusel kriisiülesande täitmise asukohast. Riigist lahkumise keeld on sobiv meede kriisiülesande täitmise tagamiseks.

Riigist lahkumise keelu alternatiividena võib käsitleda elukohast lahkumise keeldu, liikumispiiranguid (teatud piirkonnast lahkumise keeldu) või isiku kinnipidamist. Elukohast lahkumise keeld, liikumispiirangud ja isiku kinnipidamine on küll kriisiülesande täitmise tagamiseks sobivad meetmed, aga selgelt isiku põhiõigusi rohkem koormavamad meetmed. Isiku teavitamine kavatsusest rakendada töökohustust ei taga, et isik sellest sõltumata või just teavitamisest tulenevalt riigist ei lahkuks. Isikut, keda on teavitatud kavatsusest rakendada töökohustust või vajadusest lähiajal asuda täitma kriisiülesannet, ei saa riigist lahkumise korral sunni jõuga Eestisse tagasi tuua ning töö- või teenistussuhtest tulenevad sanktsioonid ei ole piisavad, et tagada riigikaitsealise kriisiolukorra ajal isiku riiki naasmine. Seetõttu ei võimalda teavitamine tagada, et kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku töökohustusega isik saab ka tegelikult asuda töökohustust täitma, kui asjaolud seda tingivad või töökohustust kohaldatakse. Seega ei ole isikute teavitamine kriisiülesande täitmisele asumise vajadusest lähiajal sobiv meede kriisiülesande täitmise tagamiseks.

Meede puudutab riigist lahkumise keeldu üksnes isikute puhul, kes kriisiülesande täitmiseks vajalikust töökohustusest tulenevalt peaksid töökohustuse rakendamisel nende viibimiskohast sõltumata asuma töökohustust täitma. Meetme kohaldamine on piiratud üksnes riigikaitsealise kriisiolukorraga. Riigist lahkumise keelu kohaldamine võimaldab ka isikul endal hoida kokku kulusid, mis kaasnevad ära jäänud reisi või viivitamatu riiki naasmisega. Kui isikut ei ole võimalik asendada või ei ole võimalik õigel ajal või täies ulatuses asendada, võib tema riigist lahkumine tuua kaasa selle, et kriisiülesannet ei ole võimalik või ei ole võimalik õigel ajal või piisavas ulatuses täita. See omakorda rikub kriisiülesande esemeks olevat kaupa või teenust saama õigustatud isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning kahjustab riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste tõhusat toimimist.

Eelnevast nähtub, et kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse rakendamiseks riigist lahkumise keelu kehtestamine riigikaitsealise kriisiolukorra ajal on taotletava eesmärgi suhtes mõõdukas. Seega on meede proportsionaalne.

Eestist lahkumise keeldu on käsitletud ka õiguskantsler oma 26.08.2024 antud seisukohas. Õiguskantsler leidis samuti, et Eestis lahkumise keeld on teatud juhtudel õigustatud ja proportsionaalne.⁴⁸

§ 55. Sõjarelvade kasutamine

Paragrahviga 57 lisatakse eelnõusse seni RiKSi § 9 lõikes 7 olev Vabariigi Valitsuse õigus anda PPA-le ja KAPO-le luba kasutada sõjarelvi, kui see on vajalik riigikaitse kriisiolukorra ajal riigi julgeoleku tagamiseks või riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu tõrjumiseks. RiKSi kehtetuks tunnistamisega paikneb edaspidi nimetatud säte käesolevas eelnõus.

Sõjarelvade kasutamise õigus lisati ErSSi ajendatuna Ukraina sündmustest, kus üha sagenevate „hübriidsete“ stsenaariumite tingimustes ei olnud nende olukordade lahendamiseks alati seotud sõjaväelised struktuurid. Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine on keskse tähtsusega, kuid praktika näitab, et kiiresti arenevate sündmuste puhul ei pruugi kaasamine olla ajaliselt realistlik ning ohu neutraliseerimine eeldab kiiret ja vahetut tegutsemist. Sõjaväelise iseloomuga ohu neutraliseerimiseks ei pruugi piisata tsiviilstruktuuride praegu kasutusel olevatest vahenditest. Sõjarelvade kasutamine võib osutuda vajalikuks näiteks diversioonigruppidele, Eesti territooriumilt avastatud luureüksustele, (para)militaarsetele relvastatud üksustele vastupanu osutamiseks või ka sõjaliste üksuste ja lahingutehnika tegevuse tõkestamiseks avalikus ruumis. Seetõttu lisati ErSSi säte, mis annab võimaluse kasutada sõjarelvi ka KAPO-l ja PPA-l.

PPA ja KAPO õigus sõjarelvi kasutada on piiritletud olukorraga, mis on seotud eelkõige Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra säilitamisega. Sõjarelvade kasutamise alustena on ette nähtud, et sõjarelvi võib kasutada riigikaitse kriisiolukorra ajal. Eelkõige mõeldakse siin olukorda, kus sõjarelvade kasutamine on vältimatult vajalik riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra tagamiseks või riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks.

4. jagu

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kohaldatavad piiravad meetmed

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal piiravate meetmete kohaldamise üks tingimusi on vajadus olukord kiiresti lahendada. Oluline on silmas pidada, et juhul, kui erakorraline seisukord või sõjaseisukord on välja kuulutatud, on selle (ettepaneku ja väljakuulutamise) otsuse teinud organid kujundanud olemasoleva info põhjal seisukoha, et riigi ja elanike eksistentsi ähvardab vahetu oht, mistõttu on riigis vaja muu hulgas rakendada täiendavaid põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid. Põhiõiguste ja -vabaduste riivet õigustab seejuures riigi julgeoleku, avaliku korra, põhiseadusliku korra ja inimeste õiguste ja vabaduste kaitse vajadus.

Vabariigi Valitsusele on jäetud laialdased volitused, mis võimaldavad lähtuvalt olukorrast kindlaks määrata, millal on vaja erakorralise ja sõjaseisukorra aegseid meetmeid rakendada ja kelle suhtes meetmeid kohaldada. Lähtudes erakorralise ja sõjaseisukorra abstraktsusest on asjakohane, et seaduses ei ole kindlaks määratud konkreetset isikute ringi, kelle suhtes piiravaid meetmeid võib rakendada. Konkreetne adressaat määratakse konkreetse piirava meetme kohaldamisel.

⁴⁸ Eestist lahkumise keeld.pdf (oiguskantsler.ee)

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal rakendatavad piiravad meetmed on oma sõnastuselt suurema abstraktsusastmega. Suurem abstraktsus võimaldab kehtestatud regulatsiooni piires kaalutleda paremini, kas, mis ulatuses ja kui kaua on vaja erakorralise või sõjaseisukorra ajal piiravaid meetmeid kehtestada.

§ 56. Kriisiolukorra meetmete jätkumine

Paragrahv 56 sätestab kriisiolukorra meetme jätkumise. Selle reguleerimise vajadus on ilmnenud õppustel, kus näiteks üleminekul erakorralisest seisukorrast sõjaseisukorda tekib küsimus, kas ErSSi alusel kehtestatud piiravad meetmed kaotavad kehtivuse, kui erakorraline seisukord lõpeb sõjaseisukorra väljakuulutamisel. Sõjaseisukorra väljakuulutamisel loetakse erakorraline seisukord lõppenuks (ErSSi § 16), misjärel on vajalik kehtestada samad piiravad meetmed uuesti sõjaseisukorra ajal. Praktikas toob see kaasa selle, et kõik meetmed, mis on vajalikud põhiseadusliku korra kaitsmiseks ja sisejulgeolekuoperatsiooni korraldamiseks (nt politseitund, riiki sisse ja riigist väljasõidu piirangud, streikide, töösulgude keelamised, toiduainete ja mootorkütuse müügi erikorrad jne), muutuvad kehtetuks ning see seab suurde ohtu edasise põhiseadusliku korra kaitsmise. Seetõttu on oluline, et erakorralise ja sõjaseisukorra meetmed oleks sarnased ja jätkuksid ühest olukorrast teise üleminekul, kuna piir põhiseadusliku korra kaitsmise ja riigi sõjalise kaitsmise vahel on õhuke.

Paragrahvis 56 sätestatud piirava meetme jätkumise reguleerimine seadusega on vajalik õiguskindluse tagamiseks. „Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte) (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23).“⁴⁹

Sellest tulenevalt sätestatakse eelnõu §-s 56, et enne erakorralist või sõjaseisukorda otsustatud meede kehtib edasi erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui ei otsustata teisiti. Samuti, et erakorralise seisukorra ajal otsustatud meede kehtib edasi sõjaseisukorra ajal, kui ei otsustata teisiti.

§ 57. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piirava meetme edasilükkamatu kohaldamine

Paragrahv 57 sätestab erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piirava meetme kohaldamise võimaluse, kui see on vältimatult vajalik riigi iseseisvuse ja sõltumatuse, tema maa-ala, territoriaalvete või õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkuse või põhiseadusliku korra kaitseks, sealhulgas sellise ohu ärahoidmiseks (edaspidi *edasilükkamatu piirav meede*).

Kriisiolukorra lahendamise eest vastutavate asutuste vajadus rakendada tõhusalt ja eesmärgipäraselt isikute õigusi ja vabadusi piiravaid meetmeid ei sõltu konkreetse erikorra formaalsest väljakuulutamisest, vaid eksisteerivast ohust ja sellega seotud faktilistest asjaoludest. Kriisiolukorra lahendamine on aja poolest kriitiline tegevus. Sellest tulenevalt võib teatud põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamine osutuda edasilükkamatult vajalikuks juba Riigikogus erakorralise või sõjaseisukorra kehtestamise otsustamise ajal. Näiteks kui teatud telekanalis edastatakse elanikkonna seas üleskutset mitte alluda võimude

⁴⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 10 kommentaarid, punkt 46. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>

seaduslikele korraldustele ajal, kui Riigikogu arutab erakorralise seisukorra väljakuulutamist, võib osutada edasilükkamatult vajalikuks piirata sellise telekanali edastatavat teavet. Meediateenuse piiramise eesmärk on sellisel juhul mh tõkestada vaenulikku mõjutustegevust ning Eesti Vabariigi vastast kihutustööd. Lisaks meediateenuse piiramisele kannab sellises olukorras samasugust eesmärki sidevahendite kasutamise, infoühiskonna teenuse ning teabe levitamise piiramine. Nimetatud meetmete kohaldamine on suunatud sellisel juhul eeskätt vastase psühholoogiliste operatsioonide ennetamisele ja tõkestamisele, et vältida kriisiolukorra eskaleerumist. Nende meetmete kohaldamisega viivitamine seaks ohtu selle eesmärgi saavutamise.

PSi kohaselt on riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides lubatud erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ulatuslikult piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi (PSi § 130). PSi vastuvõtmise ajal eksisteerinud ohud erinesid oma olemuselt ja realiseerumise kiiruselt tänapäevastest, seega oli õigustatud seadusandja soov lubada ulatuslikumaid piiranguid alles alates parlamendi legitiimse otsuse tegemisest. Erikordades ettenähtud põhiõiguste ja -vabaduste piirangute kohaldamise vajadus võib olla pakiline aga juba enne, kui Riigikogu jõuab formaalse erikorra välja kuulutada. PS ei välista, et PSi kohaselt võib põhimõtteliselt kõiki põhiõigusi, sealhulgas kvalifitseeritud ja ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusi, piirata riigi julgeoleku ja avaliku korra või muul PSi preambulist või aluspõhimõtetest tuleneval eesmärgil. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt ka ilma §-des 128 ja 129 sätestatud korda kehtestamata õigustab sõjategevus või muu suurem oht riigi julgeolekule põhiõiguste ulatuslikumat piiramist, sest sellest tuleneb abstraktne oht avalikule korrale. Seda eelkõige seetõttu, et reaalne sõjaline tegevus või kriis algab varem, kui jõutakse sõjaseisukord või erakorraline seisukord välja kuulutada.⁵⁰ Selline erand volituste rakendamisel kiiretel juhtudel on ka nt Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduses.⁵¹

Tegemist ei ole olemuslikult uue volitusnormiga, vaid samasuguse õiguse näeb ette RiKS sõjaseisukorra ettepaneku arutamise ajaks. RiKSi § 17 lõike 3 järgi võib sõjaseisukorraks ette nähtud riigikaitseülesandeid asuda täitma ning kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Ajal, kui Riigikogu arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud kriisiülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist.

Lõikega 1 võib Vabariigi Valitsus erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel otsustada erakorralise või sõjaseisukorra piirava meetme rakendamise, kui see on vajalik riigi iseseisvuse ja sõltumatuse, tema maa-ala, territoriaalmere või õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkuse või põhiseadusliku korra kaitseks, sealhulgas sellise ohu ärahoidmiseks. Kuivõrd sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku korral on Riigikogu diskretsioon PSi kohaselt redutseerunud nullini, siis on valitsusel edasilükkamatute meetmete kohaldamise otsuste tegemisel olemas kindlus, et sõjaseisukord kuulutatakse välja. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku võib Riigikogu jätta heaks kiitmata. Kui erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku esitab Riigikogule valitsus, siis peab valitsus olema juba ettepaneku esitamisel veendunud erakorralise seisukorra meetmete kohaldamise vajaduses (vt erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimusi). Kui väljakuulutamise ettepaneku teeb

⁵⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 130 kommentaarid, punkt 2. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=143&p=130>

⁵¹ Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse (soome keeles *valmiuslaki*) § 7 sätestab määruse andmiseks volituse, mis võimaldab alustada piiravate meetmete rakendamist kiiretel juhtudel.

president, siis saab valitsus edasilükkamatute meetmete rakendamise otsustamisel võtta arvesse erakorralise seisukorra ettepaneku kohta Riigikaitse Nõukogus esitatud seisukohti.

Põhiõiguste kaitse tagatisena on **lõikes 2** sätestatud, et juhul, kui Riigikogu otsustab jätta erakorralise või sõjaseisukorra välja kuulutamata, lõpetatakse edasilükkamatu piirava meetme kohaldamine viivitamata. See säte välistab äärmusliku abinõu põhjendamatult ulatusliku kohaldamise ning aitab kaasa põhiõiguste tagamisele. Analoogiliselt sätestab RiKSi § 17 lõige 4, et juhul kui Riigikogu otsustab jätta sõjaseisukorra välja kuulutamata, lõpetatakse sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ning piiravate meetmete kohaldamine.

Edasilükkamatu piirava meetme kohaldamisega tekitatud kahju hüvitatakse **lõike 3** kohaselt eelnõu riigivastutuse erandite peatükis sätestatud tingimustel ja korras. Analoogne säte kahju hüvitamise kohta on esitatud RiKSi § 17 lõikes 5.

§ 58. Isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramine

Paragrahvi 58 lõikega 1 sätestatakse, et kui sõjaseisukorra ajal on riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, avaliku korra või inimeste elu ja tervise kaitseks vaja kohaldada isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meetet, mida seaduses ei ole sätestatud, ning kõik muud seaduses sätestatud piiravad meetmed on ammendunud, võib Vabariigi Valitsus otsustada kohaldada seaduses sätestamata piiravat meetet nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik. Üldvolutuse vajalikkust käesolevas eelnõus on rõhutanud ka Eesti Teaduste Akadeemia oma ekspertarvamuses „Õiguspoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmise“ täitmise kohta 2023. aastal.⁵² Ekspertarvamuses tuuakse välja, et „Seda normi tuleb pidada vältimatult vajalikuks, sest käsitatavat olukorda on võimatu detailselt reguleerida kõrge määramatuse ja rakenduspraktika puudumise tõttu.“.

Lõige 1 on sarnane RiKSi § 19 lõikega 1. Seega võib piirata erinevaid põhiõigusi, kuid piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11–18, § 20 lõikes 3, §-des 22 ja 23, § 24 lõigetes 2 ja 4, §-des 25, 27 ja 28, § 36 lõikes 2, §-des 40, 41 ja 49 ning § 51 lõikes 1 (PSi § 130 II lõige).

Lähtuvalt sõjaseisukorra väga volatiilsest olemusest on täidesaatval riigivõimul vajalik ulatuslikum kaalutlusruum põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks. Üldvolutus annab avalikule võimule seadusliku aluse ja ulatuslikuma kaalutlusruumi eripalgelistest ohtudest tingitud olukordades tegutsemiseks, kuivõrd seaduse tasemel ei ole võimalik ette näha kõiki meetmeid, mille kohaldamine võib olla kriisiolukorra ajal vältimatult vajalik.

Selleks, et tagada sätte ja selle kohaldamise proportsionaalsus, sätestatakse eelnõus nõue, et üldvolutust võib rakendada üksnes sõjaseisukorra ajal, kui seadustes sätestatud muud meetmed on ammendunud ning kui see on vajalik riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, avaliku korra või inimeste elu ja tervise kaitseks. Seejuures proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt tuleb valida sellised meetmed, mis isiku põhiõigusi ja -vabadusi võimalikult vähe piiravad. Üldvolutuse kohaldamine on lubatud üksnes nii kaua, kui see on vältimatult vajalik. Üldvolutuse kohaldamise legitiimne eesmärk on riigi julgeoleku ja avaliku korra, sh põhiseadusliku korra kaitse. Üldvolutuse ülemäärasele kasutamisele seabki piirid proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kohustus ning halduskohtulik kontroll. PSi § 130

⁵² <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/analused-uuringud-ja-ekspertarvamused/>

kohaselt võib sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Seega annab PSi § 130 täiendavad alused paragrahvis loetlemata põhiõiguste piiramiseks, mis ei tähenda absoluutset keeldu neid põhiõigusi üldse piirata, vaid sellega viidatakse erandile PSi § 130 esimesest lausest, mis tähendab, et nende õiguste piiramine on lubatav vaid PSi II peatükis sätestatud üldistel tingimustel.

Et oleks tagatud parlamentaarne kontroll, tuleb piiravad meetmed Riigikogus heaks kiita või tühistada esimesel võimalusel.

§ 59. Keelutund

Paragrahv 59 näeb Vabariigi Valitsusele ette lisapädevuse erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Nimelt näeb eelnõu ette, et üleriigilise või väga suurt territooriumi hõlmava liikumispiirangu ehk keelutunni kehtestab Vabariigi Valitsus, kui see on vajalik erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks, näiteks riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra kaitseks. Sarnased suurt territooriumi hõlmavad liikumisvabaduse piirangud on kehtivas õiguses sätestatud nt ErSSi § 17 lõike 1 punktis 3 (politseitund), kuid samuti NETSi §-des 27 ja 28 ning HOSi §-s 31. Kuna nimetatud meede puudutab väga suurt hulka inimesi, sellel on majanduslik, sotsiaalne ja psühholoogiline mõju ning selle otsustuspädevus väljub ühe ameti pädevusest, otsustab meetme kohaldamise Vabariigi Valitsus ning meede on kohaldatav üksnes erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Keelutundi otsustades võib Vabariigi Valitsus ette näha ka erandeid, kelle suhtes see ei kohaldu (nt kaitseväelased, politseinikud, tervishoiutöötajad), või ette näha, millistel tingimustel on liikumine keelatud (nt öösiti), vms.

Eelnõu 12. peatüki 3. jaos sätestatu kohaselt tehakse sarnaselt muude piiravate meetmetega ka keelutunni kehtestamisel selle täitmise tagamiseks riiklikku järelevalvet ning pädeval riikliku järelevalve ülesannet täitval asutusel on õigus kasutada järelevalveülesande täitmisel ka KorSi vastavaid erimeetmeid. Eelnõu §-i 153 kohaselt võib Vabariigi Valitsus määrusega volitada pädeva valitsusasutuse (nt PPA, KAPO, Kaitsevägi) täitma riikliku järelevalve ülesannet ja kohaldama KorSis nimetatud riikliku järelevalve erimeetmeid.

§ 60. Ettevõtja, ühingu ja sihtasutuse tegevusele tingimuste seadmine või tegevuse peatamine

Lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada osaliselt või täielikult äriühingu, sealhulgas füüsilisest isikust ettevõtja, mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuse või kehtestada nende tegevusele tingimusi, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Lõikes 2 täpsustatakse, et erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu ja nende liitude tegevuse peatamise otsustab Riigikohus Vabariigi Valitsuse taotlusel viivitamata, arvates taotluse saabumisest, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses sätestatud korras. Eelnõu rakendussätetega nähakse ette muudatused põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses (edaspidi *PSJKS*), millega reguleeritakse erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu ning nende liitude tegevuse peatamise kohtumenetluslikku korda.

ErSSi § 19 järgi võib erakorralise seisukorra juht esitada Riigikohtule taotluse mittetulundusühingute ja nende liitude, sealhulgas erakondade ning töötajate ja tööandjate

ühingute tegevuse peatamiseks erakorralise seisukorra lõppemiseni, põhjendades seda ühingu või selle liidu või erakonna Eesti põhiseaduslikku korda ohustava tegevusega. Riigikohus vaatab esitatud taotluse läbi kolme päeva jooksul, arvates taotluse saabumisest. Riigikohus otsustab ühingu või selle liidu või erakonna tegevuse peatamise erakorralise seisukorra lõppemiseni või jätab erakorralise seisukorra juhi taotluse rahuldamata. RiKSis ei ole sellist õigust sõnaselgelt sätestatud.

Lõikes 1 sätestatud volitusnorm võimaldab erinevalt kehtivast õigusest peatada mitte üksnes mittetulundusühingu või nende liitude, vaid ka füüsilisest isikust ettevõtja, äriühingu ja sihtasutuste tegevuse ning mitte üksnes erakorralise seisukorra, vaid ka sõjaseisukorra ajal. Vabariigi Valitsus ei saa peatada erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu tegevust, mille peatamise otsustab eelnõu järgi jätkuvalt Riigikohus. Riigikohtus taotluse läbivaatamise korda eelnõus eraldi ei sätestata. Riigikohus menetleb taotlust, lähtudes PSJKSis sätestatud korrast.

Ühingute ja sihtasutuste tegevuse peatamise eesmärk on erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamine. Erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal võib esineda ka selliseid ühinguid ja sihtasutusi lisaks mittetulundusühingutele, kelle tegevus ei ole suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, mis tooks kaasa ühingu sundlõpetamise (vt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 40 lõike 1 punkt 1, mittetulundusühingute seaduse § 40 lõike 1 punktid 1 ja 3, sihtasutuste seaduse § 46 lõike 1 punktid 1 ja 4, äriseadustiku § 203 lõike 1 punkt 3 ja § 366 lõike 1 punkt 4), kuid kelle tegevus võib takistada või takistab riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumist. Eelnimetatud eesmärgil sätestatakse eelnõus seaduslik alus ettevõtlus- ja ühinemisvabaduse piiramiseks.

Erinevalt ühingu tegevuse lõpetamisest jääb peatamise kui olemuslikult ajutise tegevuskeelu korral ühing õigusliku subjektina alles ning ta saab oma tegevust pärast keelu lõppemist jätkata. Ühingu tegevuse peatamise tagajärjel ei saa ühing tegeleda ühegi tegevusalaga ega jätkata tegevust üheski majandusüksuses, st realiseerida oma õigusi või täita oma kohustusi.

Kuna meetmega riivatakse isiku põhiõigusi, peab lähtuvalt seaduslikkuse põhimõttest meetme kohaldamise volitus tulenema seadusest ning olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik.

Meede võib riivata PSi §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, sest meetmega on võimalik seada piiranguid ettevõtlusele. Ettevõtja tegevuse peatamine võib olla vajalik, kui ettevõtja toodab, müüb, pakub teenust vms agressorriigile või isikutele, kelle tegevus ohustab põhiseaduslikku korda ning ettevõtja tegevus on sellega omakorda seotud (st teenused, tooted vms ettevõtja tegevus on suunatud põhiseadusliku korra ohustamisele). Samuti võib kõnealune meede riivata PSi §-s 48 sätestatud ühinemisvabadust, sest meetmega võib piirata mittetulunduslike ühingute ja liitude tegutsemisvabadust, mis kuulub ühinemisvabaduse kaitsealasse.

Ühinemisvabadus hõlmab ka õigust koonduda sihtasutustesse. PSi § 48 järgi on keelatud sellised ühingud, liidud ja erakonnad, mille eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Sellisel juhul võib PSi § 48 järgi ainult kohus õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.

Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadust riivab seejuures iga abinõu, mis takistab või kahjustab mõnd ettevõtlusega seotud tegevust või

kõrvaldab selle. Ettevõtlusvabaduse kaitseala riive toob kaasa selle vabaduse igasugune negatiivne mõjutamine avaliku võimu poolt.

Ettevõtlusvabadus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhivabadus, kuivõrd seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra (PSi § 31 teine lause). Ühinemisvabadus on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhivabadus (vt PSi § 48 lõiked 2–4 ning PSi § 30 lõige 2). Neid põhivabadusi võib piirata samuti PSi § 130 alusel riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides. Sõja- või erakorralise seisukorra ajal piiratakse ettevõtlusvabadust ja ühinemisvabadust riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks.

Meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest kui riik peatab haldusaktiga või Riigikohtu otsusega ühingu, sh erakonna, või sihtasutuse tegevuse, mis ei võimalda kriisiolukorra kiiret lahendamist, aitab see saavutada riigi julgeoleku kaitset kui legitiimset eesmärki. Kui ühing või sihtasutus oma tegevust siiski ei peata, on riigil võimalik rakendada haldussunnivahendeid. Meede on vajalik, sest ühingute tegevuse aluseks olevad seadused ei sätesta võimalust ühingute või sihtasutuste tegevust peatada ning KorSis sätestatud meetmed ei ole piisavad riigi julgeoleku kaitseks.

Meede on ka mõõdukas. Meedet on võimalik rakendada üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui see on vajalik olukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks ehk juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga (oht riigi julgeolekule, põhiseaduslikule korrale, väga paljude inimeste elule ja tervisele jne) ning erakorralist või sõjaseisukorda ei ole õnnestunud lahendada muude meetmetega. Selle piirava meetmega ei lõpetata ühingu või sihtasutuse tegevust täielikult, vaid üksnes ajutiselt ja kindlaksmääratud ajal. Avalik huvi ja kaitstavad õigushüved kaaluvad üles ettevõtlusvabaduse ja ühinguvabaduse täiendavad piirangud.

§ 61. Majandustegevuse piiramine

Lõike 1 alusel võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud valitsusasutus erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata osaliselt või täielikult teatud liiki või teatud tunnustele vastavate teenuste osutamise ning vallasasjade tootmise ja müügi, vallasasjade riiki sisseveo ja väljaveo riigist või teatud piirkonnast ning kehtestada tingimusi nimetatud teenuste osutamisele või vallasasjade tootmisele ja müügile ning riiki sisseveole ja riigist väljaveole, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Ettevõtja on äriseadustiku § 1 järgi füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kellele kaupade müük või teenuste osutamine on püsiv tegevus, ning äriseadustikus sätestatud äriühing.

Erinevalt eelnõu §-st 60, mis reguleerib mittetulundusühingu, sihtasutuse ja äriühingu tegevuse peatamist, ei puuduta eelnõu § 61 lõige 1 ettevõtja kui juriidilise isiku tegevuse peatamist. Kõnealuse meetmega ei keela riik asjassepuutuval isikul täielikult ettevõtlusega tegelemist, vaid piiratakse ajutiselt ettevõtlusvabadust sel teel, et peatatakse ettevõtja majandustegevus üksnes mõnel tema tegevusalal erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Tegemist on sellise õigusliku alusega ettevõtja tegevuse peatamiseks, mida MsÜSi § 43 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud volitusnormid ei sisalda. MsÜSi § 67 järgi võib majandustegevust takistada, võttes riikliku järelevalve meetmeid, mis muudavad majandustegevuse edasise teostamise võimatuks. Selle tingimus on, et esineb kõrgendatud või oluline oht avalikule korrale. Kõrgendatud või olulise ohu olemasolu võib majandushaldusasutus eeldada MsÜSi § 67 punktides 1–5 sätestatud juhtudel. Need alused majandustegevuse piiramiseks lähtuvad

aga ohust avalikule korrale. MsÜSis ei ole viidatud majandustegevuse piiramise võimalusele sel alusel, et ohustatud on põhiseaduslik kord või riigi julgeolek. Seetõttu on vajalik sõja- ja erakorralise seisukorra tingimusteks ette näha täiendav äriühingu majandustegevuse piiramise alus.

Lõige 1 on volitusnorm, mis võimaldab ettevõtja majandusüksuse tegevust peatada teatud valdkonnas osaliselt või täielikult. Näiteks, kui ettevõtja tegutseb jaekaubanduses ja tootmissektoris, saab ta jätkata kaupade tootmisega, kui riik peatab tema majandustegevuse jaekaubanduses. Selline ettevõtja majandustegevuse sihipärane peatamine riivab ettevõtlusvabadust vähem kui ühingu tegevuse üldine peatamine. Siiski võib ka selline piirang kaasa tuua majandustegevuse sisulise peatumise, kui isikul ongi ainult üks kitsas tegevusala.

Nimetatud meede riivab ettevõtlusvabadust. PSi §-ga 31 tagatud ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhivabadus (PSi § 31 teine lause), mistõttu võib pidada selle riive legitiimseks eesmärgiks mh riigi julgeoleku kaitset. Meede on sobiv selle eesmärgi saavutamiseks, sest ettevõtja majandusüksuse tegevuse peatamine osaliselt või täielikult, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, aitab saavutada riigi julgeoleku kaitset sõja- või erakorralise seisukorra ajal. Meedet tuleb abstraktselt, st mitte konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt hinnatuna pidada ka vajalikuks, sest puuduvad alternatiivsed abinõud, mis oleksid sõja- või erakorralise seisukorra ajal riigi julgeoleku kaitse suhtes sama tõhusad, kuid piiraksid isikute, esmajoonel ettevõtjate põhiõigusi ja -vabadusi vähem. Kehtivas õiguses puudub ka volitusnorm ettevõtja majandusüksuse tegevuse peatamiseks ja KorSis sätestatud meetmed ei ole piisavad riigi julgeoleku kaitseks sõja- või erakorralise seisukorra ajal.

Ettevõtja majandusüksuse tegevuse peatamise võimaldamine on abstraktselt hinnatuna ka mõõdukas abinõu, sest avalik huvi kriisiolukorra lahendamiseks ja riigi julgeoleku kaitse võivad kaasa tuua olukorra, kus sellise piirangu kohaldamine on vältimatult vajalik ettevõtja suhtes. Meedet on võimalik rakendada üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, st juhul, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning seda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega.

Lõike 2 alusel võib muu hulgas kehtestada vallasasjade müügile koguselisi piiranguid, samuti piiranguid müügi aja ja viisi ning üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikute kohta, kellele vallasasja müüa võib. Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan võib panna sellise keelu või kohustuse äriseadustikust lähtuvalt ettevõtte omanikule või isikule, organile või kogule, kes tegelikult otsustab või saab otsustada selle tegevuse üle.

Sarnaselt sätestab RiKSi § 20 lõige 4, et Vabariigi Valitsus võib kuni sõjaseisukorra lõppemiseni piirata teatud liiki või teatud tunnustele vastavate vallasasjade müüki, keelata nende väljaveo riigist või teatud piirkonnast, samuti määrata neile sundhindu juhul, kui need vallasasjad on vajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või riigi sõjalise kaitsmise toetamiseks. ErSSi § 17 lõike 1 punktid 11–13 seevastu kitsendavad riigi võimalusi kaubandustegevuse piiramiseks, võimaldades seda üksnes kindlat tüüpi kaupade suhtes (relvad, mürkained ja alkohoolsed joogid). Sõja- või erakorralise seisukorra ajal on tarvilik ettevõtlusvabaduse piiramiseks anda Vabariigi Valitsusele sarnaselt RiKSi § 20 lõikega 4 avar kaalutlusõigus, sest sõltuvalt ohust ja selle suurusel võib tekkida erinevaid kaubanduspiirangute kehtestamise vajadusi. Eelnõu kõnealune säte võimaldab seetõttu

ulatuslikku kaalutlusõigust otsustamisel mh selle üle, milliste kaubaliikide suhtes kaubandustegevuse piiranguid kehtestada. Sellised kaubaliigid ei pruugi tingimata piirduda relvade või mürkainetega, vaid võivad hõlmata ka tavapäraseid kaupu, millest lähtub erakorralise seisukorra või seisukorra ajal aga oluline oht. Näiteks võivad sellised piirangud hõlmata väetist ja pürotehnikat, mida on võimalik kasutada lõhkeseadeldiste valmistamisel. Meetme kohaldamise otsustuse võib Vabariigi Valitsus volitada eelnõu § 42 lõike 3 alusel pädevale täidesaatva riigivõimu asutusele.

Ettevõtjat saab kohustada tootma teatud kaupa või pakkuma teenust ka kriisiülesannete raamistiku alusel.

Lõigete 3 ja 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister erakorralise või sõjaseisukorra ajal kehtestada müüdavate vallasasjade kogused, sundhinnad ja muud vajalikud tingimused ning kehtestada nende müügi erikorra, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks ning elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks. Samuti võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister kehtestada erakorralise või sõjaseisukorra ajal vallasasjade ostueesõiguse riigi kasuks.

Vallasasjade müügipiirangute eesmärk on üldjuhul võimaldada võimalikult paljudele isikutele nende vallasasjade kättesaadavust, mis on toimetulekuks esmavajalikud. Sellesarnane volitusnorm on olemas nii erakorralise kui ka sõjaseisukorra puhuks ka kehtivas õiguses vastavalt ErSSi § 17 lõike 1 punktides 12 ja 13 ja RiKSi § 20 lõikes 4 sätestatule. Eelnõus ei ole loetletud nende kaupade liike või tunnuseid, mille müüki võib piirata, sest sõltuvalt kriisiolukorra asjaoludest võivad vastasel juhul loetelust põhjendamatult jääda välja sellised asjad, mille müügi piiramise vajadust ei osata tavaolukorras ette näha. Samuti ei saa riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra kaitset tagada üksnes jaemüügi piiramisega. Kui eesmärk on vältida teatud kaupade kiiret läbimüüki ja nendega spekulatsioonide või nende kättesaadavust elanikkonnale, tuleb võimaldada ka nende hulgimüügi piiramist. Selleks, et asju jaguks kõigile isikutele või vastupidi, nende kättesaadavus oleks võimalikult piiratud, on ette nähtud, et piirangu kehtestamisel võib vallasasjade müügile seada lisaks koguselistele ja hinnaga seotud piirangutele ka muid vajalikke tingimusi. Sellisteks tingimusteks võivad olla näiteks piirangud müügi aja, viisi ja isikute gruppide kohta, kellele teatud liiki vallasasju müüa võib.

§ 62. Streikide ja töösulgude keelamine

Paragrahv 62 sätestab streikide ja töösulgude keelamise volituse. Samasisuline volitus on sätestatud RiKSi § 20 lõikes 3 ja ErSSi § 17 lõike 1 punktis 5. Paragrahviga 62 ei sätestata uut põhiõiguste ja -vabaduste piiranguvolitust. Vabariigi Valitsus võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata streigid ja töösulud või keelata nende korraldamise sõltumata asutusest ja organisatsioonist, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks.

Eelnõu sätestab streikide ja töösulgude keelamise erakorralise või sõjaseisukorra ajal, lähtudes ajaloolisest kogemusest, et streike ja töösulgusid võib nii konventsionaalne kui ka teatud juhtudel mitteriiklik vastane (paramilitaarne terroristlik ühendus) kasutada hübriidsõjavahendina riigi kaitsevõime õõnestamiseks. Kriitilise tähtsusega majandusharude, näiteks toiduainete tootmine, korrapärane toimimine on kriisiolukorra lahendamise seisukohalt suure tähtsusega. Sellest johtuvalt on eelnõu §-s 62 sätestatud piirava meetme kohaldamine proportsionaalne meede, et kindlustada kriisiolukorra lahendamist. Ulatusliku piirangu esmane

tingimus on vajadus lahendada erakorraline või sõjaseisukord, sealhulgas on piirav meede vajalik põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks. Ohu olemusest tingituna võib olla oluline erinevate ühiskonnaliikmete aktiivne osalus selle tõrjumises, muu hulgas oma tavapäraseid tööülesandeid täites.

§ 63. Teabe levitamise keelamine

Paragrahvis 63 sätestatakse, et Vabariigi Valitsus või tema volitusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ja Kaitsevägi võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata teabe sõnas, trükis, pildis või muul viisil levitamise, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Võrreldes ErSSi § 17 lõike 1 punktiga 7 ning RiKSi § 20 lõikega 6, mis reguleerivad teatud sisuga teabe massiteabevahendites edastamise piiramist, on eelnõus loobutud teabe edastamise sidumisest konkreetse (massiteabe)vahendiga. Tehnoloogia kiire areng ja selle erinevate avaldumisvormide paljususe suurenemine toob kaasa pidevalt uute infoedastusvahendite kasutuselevõtu, mistõttu lähtutakse eelnõus tehnoloogianeutraalsest reguleerimisviisist. Tehnoloogianeutraalset regulatsiooni toetab ka EL. Tehnoloogilise vahendi nimetamine õigusaktis võib olla vajalik siis, kui seadusandja soovib erisuguseid tehnoloogiavahendeid reguleerida erinevalt. Teabe levitamise ja edastamise piiramisel ei ole vajalik tehnoloogiavahendeid eristada. See, kas teabe levitamiseks kasutatakse meediateenuseid, veebi- või trükiajakirjandust, ei ole primaarne. Igasugust teavet, mida levitatakse sõnas, trükis, pildis või muul viisil ja mis seab ohu kriisiolukorra lahendamise, võib piirata.

Teabe levitamise piiramisega riivatakse isikute informatsioonivabadust (PSi § 44) ja väljendusvabadust (PSi § 45), aga ka ettevõtlusvabadust (PSi § 32). PSi §-st 130 tulenevalt on riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärgil erakorralise ja sõjaseisukorra ajal õigustatud informatsiooni- ja väljendusvabaduse täiendav piiramine. Tänu laialdasele tehniliste seadmete levikule ei ole info edastajateks enam üksnes meediateenuste pakkujad, vaid ka kõik isikud ehk kontroll edastatava teabe üle on muutunud mitmekülgseks. Interneti ekspansiivne levik on suurendanud sotsiaalmeedia osatähtsust ning muutnud selle üheks peamiseks kommunikatsioonivahendiks, mis võimaldab informatsiooni levitada, edastada ja vahetada ning omavahel suhelda sõltumata geograafilisest asukohast kiiremini kui kunagi varem. Võttes arvesse kõiki sõjalisi ja mittesõjalisi ründeid, võib riigi julgeolekut ähvardava ohu korral tõusta päevakorda avalikult levitatava teabe piiramise vajadus. Teatud põhiseaduslikku korda, territoriaalset terviklikkust või riiklikku iseseisvust ja sõltumatust ähvardava kriisi korral võib see olla väga vajalik. Peamised eesmärgid on sellisel juhul järgmised:

- varjata riigi, sh relvajõudude tegevust vastase eest;
- tõkestada vaenulikkust mõjutustegevust ning Eesti Vabariigi vastast kihutustööd;
- säilitada rahva kaitsetahet kui üht võitlusvõime komponenti.⁵³

Tüüpnaide sellisest teabest on pildi või teksti abil edastatav teave Kaitseväge üksuste või sõidukite liikumise ja paiknemise kohta, selleks võib aga olla ka näiteks teave riigi julgeoleku seisukohalt oluliste ehitiste või maa-alade (sh kriisiolukorraks vajalike objektide), nende seisundi või turvameetmete kohta.⁵⁴

⁵³ Margit Gross. Analüüs „Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks“, 2017, lk 7.

⁵⁴ Peeter Papstel. Analüüs „Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil“, 2017, lk 65.

Piirangut tasakaalustab oluline avalik huvi tagada riigi julgeolek ja põhiseaduslik kord. Säte piirab proportsionaalselt isiku õigust teabe vabale levitamisele, kuna piirangut saab kehtestada vaid erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal, mis seob meetme kohaldamise riigi eksistentsiaalse ohuga.

Intensiivselt põhiõigusi riivavate meetmete kehtestamine tuleks otsustada võimalikult kõrgel täidesaatva riigivõimu tasandil. Kirjeldatud meede on üks selliseid, mistõttu on meetme kehtestajaks Vabariigi Valitsus või tema volitusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ja Kaitsevägi. Piirangu kehtestamise õiguse saab Vabariigi Valitsus volitada sama paragrahvi lõike 2 kohaselt eelnimetatud valitsusasutusele, kui see on vajalik meetme kiireks rakendamiseks. Lõikes 2 sätestatakse, et Vabariigi Valitsuse volitusel võib erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ja Kaitsevägi keelata teabe levitamise üksnes juhul, kui teabe levitamisega kaasneb oht avalikule korrale või oht riigi julgeoleku või riigi sõjalise kaitse tagamisele (sellega mh kitsendatakse võrreldes riigikaitseseaduse eelnõuga⁵⁵ oluliselt Vabariigi Valitsuse õigust volitada kõnesoleva piirava meetme kohaldamist mistahes kompetentsele haldusorganile).

Eelnõu jätab meetme kohaldajale õiguse määrata, millise sisuga (millist liiki) ja milliste vahendite kaudu levitatavat teavet piiratakse (valikudiskretsioon). Piirangu adressaate ei ole normis otsesõnu nimetatud, kuid normi eesmärgist on adressaatide ring tuletatav – massiteabevahendite valdajad ja massiteabevahendajad ning muud teabevaldajad. Proportsionaalsuse tagamiseks tuleb igal üksikjuhul eraldi hinnata, millise isiku ja millise teabe levitamine on ohtlik ning vajab piiramist.

Kaalutusõiguse jätmine meetme kohaldajale on õigustatud, sest see, millist teavet on vaja täpsemalt piirata, on seotud iga kord konkreetse ohu ja selle ulatusega. Võttes arvesse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitseiameti ja Kaitseväge pädevust, seatakse lõikega 2 nende valitsusasutuste valikudiskretsioonile ka ulatus. Vabariigi Valitsuse volitatud pädev valitsusasutus saab keelata erakorralise või sõjaseisukorra lahendamise eesmärgil teabe levitamise, kui teabe levitamisega kaasneb oht avalikule korrale või oht riigi julgeoleku või riigi sõjalise kaitse tagamisele. Lähtuvalt muutuvatest, kuid eelkõige praegustest julgeolekuohtudest võib riigil olla vajadus piirata väga erinevat liiki teavet. Oluline on seejuures, et piirangu seadmise eesmärk saab olla üksnes erakorralise või sõjaseisukorra lahendamise vajadus. Samuti tuleb rõhutada, et meetme kohaldamisel peab Vabariigi Valitsus või tema volitatud (eespool nimetatud) valitsusasutus juhinduma eelnõu §-s 43 sätestatud põhimõtetest:

- 1) kohaldada võib mitmest sobivast ja vajalikust meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab;
- 2) kohaldada võib ainult sellist meedet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda, ja
- 3) meedet võib kohaldada vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada.

§ 64. Meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramine

Paragrahvis 64 sätestatakse Vabariigi Valitsusele või tema volitusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile ja Kaitsevägele õigus

⁵⁵ https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitseseadus;vt_eelnou_§_44.

erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal keelata osaliselt või täielikult meediateenuse osutamine ja ajakirjandusväljaande väljaandmine, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Säte on sarnane ErSSi § 17 lõike 1 punktiga 8 ning RiKSi § 20 lõikega 7, mis reguleerivad meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramist. Täpsustatud on üksnes piirava meetme kohaldamise tingimusi.

Säte seondub osaliselt eelnõu §-ga 63 (vt eelnõu § 63 selgitus), kuid piirangu ulatus ja intensiivsus on suurem, kuivõrd piirang puudutab vabameediat, mis on demokraatliku õigusriigi alustalasid ja üks olulisi tunnuseid. Sarnaselt eelnõu §-ga 63 riivab meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaannete väljaandmise piirang informatsioonivabadust (PSi § 44) ja väljendusvabadust (PSi § 45), aga ka ettevõtlusvabadust (PSi § 32). Väljendus- ja informatsioonivabadus on demokraatliku ühiskonna üks alusväärtusi ning aluseks mitmete teiste põhiõiguste ja -vabaduste realiseerimisele. Adekvaatselt ja vabalt toimiva avaliku elu ning seda peegeldava meedia eeldus on üldine, vaba ja hästitoimiv väljendusvabadus ehk sõnavabadus ja informatsioonivabadus. Teisalt jõuavad meediateenuste vahendusel maailmas toimuvad sündmused, ideed ja arvamused kiiresti ja vahetult inimesteni. Meedia vahendab meile informatsiooni ja kirjeldusi olukordadest, mida me isiklikult ja vahetult ei oma ega koge. Meediateenuste ja ajakirjanduse kaudu saab mõjutada inimeste käitumist, hoiakuid ja väärtusi, mistõttu kasutavad osaliselt, kelle eesmärk on levitada valitsus- ja riigivastaseid ideid ja arvamusi ning mõjutada elanikkonda, sh õhutada vaenu, erinevaid kommunikatsioonimeediumeid oma eesmärkide elluviimiseks. Nüüdisaegses infoühiskonnas on traditsiooniliste meediakanalitele (televisioon, raadio, ajalehed jne) osatähtsus vähenemas, kuid mitte kadunud. Riivet õigustab sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise tulenevate riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumise vajadus. Otsuse tegemisel tuleb lähtuda ohuhinnangutest ning põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldpõhimõtetest, nagu kohasus, vajalikkus, proportsionaalsus, eesmärgipärasus. Meediateenuste piiramisel ei saa kõrvale kalduda PSi §-s 45 sätestatud nõudest, et Eestis ei ole tsensuur lubatud.

Meetme kohaldajaks on Vabariigi Valitsus või tema volitusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ja Kaitsevägi. Eelnõu jätab Vabariigi Valitsusele ja eespoolt nimetatud volitatud valitsusasutusele kaalutlusruumi hinnata erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal konkreetset ohtu, selle tinginud asjaolusid ning vajadust väljendus- ja informatsioonivabadust piirata. Võttes arvesse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitseiameti ja Kaitseväge pädevust, seatakse lõikega 2 nende valitsusasutuste valikudiskretsioonile ka ulatus. Vabariigi Valitsuse volitatud pädev valitsusasutus saab keelata erakorralise või sõjaseisukorra lahendamise eesmärgil teabe levitamise, kui teabe levitamisega kaasneb oht avalikule korrale või oht riigi julgeoleku või riigi sõjalise kaitse tagamisele. Sarnaselt eelmise paragrahvi kitsendatakse võrreldes riigikaitseeaduse eelnõuga⁵⁶ oluliselt Vabariigi Valitsuse õigust volitada kõnesoleva piirava meetme kohaldamist mistahes kompetentsele haldusorganile.

Kõik Eesti jurisdiktsiooni all tegutsevad meediateenuse osutajad peavad järgima meediateenuste seaduse (edaspidi *MeeTS*) ja teistest seadustest tulenevaid nõudeid. Nõuete rikkumise korral näevad seadused (*MeeTS*, *HMS*, *KorS*, *VTMS*, *MsüS*, *KarS*) ette vastavad

⁵⁶ https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitseeadus;vt_eelnõu_§_44.

sunnivahendid ja sanktsioonid ning menetlused (ettekirjutus, sunniraha, rahatrahv, majandustegevuse keelamine, tegevusloa peatamine ja kehtetuks tunnistamine jms).⁵⁷

ELi audiovisuaalteenuste direktiivi muutvast ELi direktiivist (edaspidi *direktiiv 2018/1808*) ülevõetud normid jõustusid Eesti riigisisises õiguses 09.03.2022. a.⁵⁸ Audiovisuaalteenuste direktiivi üks keskseid põhimõtteid ELi tasandil on olnud tagada teisest liikmesriigist pärineva audiovisuaalmeedia teenuse vastuvõtmise ja taasedastamise vabadus, mida saab piirata sihtriik vaid erandjuhtudel.⁵⁹ Direktiivi 2018/1808 ülevõtmiseks tehti vajalikud korrektuurid riigisiseses õiguses peamiselt MeetS-is (samuti ERHS-is, ESS-is, RekS-is ja RLS-is).⁶⁰ MeetS-ist ei tulene erivolitust, mis lubaks piirata kõiki meediateenuseid avaliku korra või riigi julgeoleku kaitseks. MeetS-i §-s 51 on sätestatud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile õigus teha taasedastamise lõpetamise ettekirjutus, kui teisest ELi liikmesriigist pärit audiovisuaalmeedia teenus (ka väljastpoolt Euroopa Liitu pärit audiovisuaalmeedia teenus ja teisest riigist pärit raadioprogramm) kahjustab ühiskonna turvalisust, sealhulgas riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamist. Oluline on seejuures, et rikkumise korral tuleb järgida konkreetseid protseduurireegleid (vt MeetS-i § 51 lõiked 2–4).

Direktiivides ei ole sätestatud piirangute seadmise aluseid, kui riigis on põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral kehtestatud erakorraline seisukord või riigi vastu suunatud agressiooni korral sõjaseisukord. See on põhjendatav ka liikmesriikide ainupädevusega riigi julgeoleku ja turvalisuse tagamisel.⁶¹ Eelnõuga sätestatakse sarnaselt ErSSI § 17 lõike 1 punktiga 8 ning RiKSi § 20 lõikega 7 alused meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramiseks erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.

Piiravate meetmete kohaldamisel tuleb arvestada haldusmenetluse põhimõtetega. Seejuures peab piirangu kohaldamisel olema vältimatu vajadus (meetme eesmärgipärasuse ja proportsionaalsuse tagamine). Sarnaselt eelmise paragrahvi juures selgitatuga, peab ka siin Vabariigi Valitsus või tema volitatud pädev valitsusasutus juhinduma eelnõu §-s 43 sätestatud põhimõtetest:

- 1) kohaldada võib mitmest sobivast ja vajalikust meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab;
- 2) kohaldada võib ainult sellist meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda, ja
- 3) meetet võib kohaldada vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada.

Piirangu adressaate ei ole normis otsesõnu nimetatud, kuid normi eesmärgist on adressaatide ring tuletatav – meediateenuse osutajad ja ajakirjandusväljaande väljaandjad.

Näiteks sõjaseisukorra ajal toimub üldjuhul riigi sõjaliseks kaitseks valmistumise viimane faas või juba riigi sõjaline kaitsmine, mistõttu võib mitmesuguse teabe avalikustamine kahjustada nii sõjalist kaitset kui ka teisi samavõrd olulisi riigikaitse põhisuundi (nt siseturvalisuse või elutähtsate teenuste toimimise tagamine). Niisamuti võib näiteks osutada vajalikuks

⁵⁷ Margit Gross. Analüüs „Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks“, 2017, lk 50.

⁵⁸ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4ba650d7-565f-425c-960b-2ed72b05857c/>

⁵⁹ Margit Gross. Analüüs „Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks“, 2017, lk 50.

⁶⁰ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4ba650d7-565f-425c-960b-2ed72b05857c/>

⁶¹ Euroopa Liidu lepingu artikli 4 punkt 2. Kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.ES

anarhistliku iseloomuga ja mobilisatsiooni takistamisele üleskutsuva ajakirjandusväljaande kättesaadavuse piiramine, samuti konventsionaalse vastase seisukohti ja tegevust õigustava meediakanali tegevuse peatamine.

§ 65. Infoühiskonna teenuste piiramine

Paragrahvis 65 sätestatakse Vabariigi Valitsuse või tema volitusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile ja Kaitsevägele õigus erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata osaliselt või täielikult infoühiskonna teenuse osutamine, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Eelnõus kasutatakse infoühiskonna teenuse mõistet infoühiskonna teenuse seaduse (edaspidi *InfoTS*) § 2 punkti 1 tähenduses. Infoühiskonna teenus on teenus, mida osutatakse majandus- või kutsetegevuse raames teenuse kasutaja otsesel taotlusel ja mille puhul andmeid töödeldakse, säilitatakse ja edastatakse digitaalkujul andmete töötlemiseks ja säilitamiseks mõeldud elektrooniliste vahendite abil, kusjuures osapooled ei viibi üheaegselt samas kohas. Infoühiskonna teenus peab olema täielikult üle kantud, edastatud ja vastu võetud elektrooniliste sidevahendite abil. Infoühiskonna teenus ei ole faksi ega telefonikõne abil edastatud teenus ega televisiooni- või raadioteenus.

Praktikas on meede vajalik põhjusel, et esineda võib veebilehti või uudiseportaale, mis ei ole MeeTS §-i 4 mõttes. Ajakirjandusväljaannet ei ole ka üheski õigusaktis defineeritud. Veebilehtede piiramiseks julgeolekukaalutlustel täiendati 2022. a InfoTSi §-ga 13¹, mis võimaldab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil piirata infoühiskonna teenust (nt uudiseportaal või muu veebileht või rakendus), kui selle kaudu üldsusele levitatud teabega kihutatakse vihkamisele, vägivallale või diskrimineerimisele kodakondsuse, etnilise päritolu, keele, usutunnistuse või muude PSi §-s 12 nimetatud asjaolude tõttu, õhutatakse sõda või õigustatakse sõjakuritegusid ning kui see on vajalik riigi julgeoleku tagamiseks. InfoTSi § 13¹ seob veebilehe piiramise seega kahe eeldusega:

- 1) selle kaudu üldsusele levitatud teabega kihutatakse vihkamisele, vägivallale või diskrimineerimisele kodakondsuse, etnilise päritolu, keele, usutunnistuse või muude Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 nimetatud asjaolude tõttu, õhutatakse sõda või õigustatakse sõjakuritegusid;
- 2) see on vajalik riigi julgeoleku tagamiseks.

Arvestades mh InfoTSi §-s 13¹ sätestatud eeldusi, võimaldab see meede Vabariigi Valitsusel või tema volitusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil, Politsei- ja Piirivalveametil, Kaitsepolitseiametil ja Kaitseväel otsustada piirata lisaks meediateenustele eelnõu § 64 alusel ka veebilehtede jms -portaalide (mida ei saa käsitada meediateenusena) kaudu teabe levitamist, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks. Vabariigi Valitsuse volitatud pädev valitsusasutus saab keelata erakorralise või sõjaseisukorra lahendamise eesmärgil infoühiskonna teenuse osutamise üksnes ulatuses, mis ohustab avalikku korda või riigi julgeoleku või riigi sõjalise kaitse tagamist (lõige 2).

Infoühiskonna teenuse piirang riivab samamoodi informatsioonivabadust (PSi § 44) ja väljendusvabadust (PSi § 45), aga ka ettevõtlusvabadust (PSi § 32; vt selgitust eelmise paragrahvi juures). Sarnaselt eelmise paragrahvi juures selgitatuga, peab ka siin Vabariigi Valitsus või tema volitatud valitsusasutus juhinduma eelnõu §-s 43 sätestatud põhimõtetest:

- 1) kohaldada võib mitmest sobivast ja vajalikust meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab;

- 2) kohaldada võib ainult sellist meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda, ja
- 3) meetet võib kohaldada vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada.

§ 66. Teabele juurdepääsu piiramine

Paragrahvis 66 sätestatakse Vabariigi Valitsuse või tema volitatud valitsusasutuse õigus erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata juurdepääsu teabele, mida avaliku teabe seaduse alusel ei või tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui see on vajalik erakorralise ja sõjaseisukorra lahendamiseks. Tuleb arvestada, et selle paragrahvi alusel ei või automaatselt piirata juurdepääsu kogu avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) §-s 36 loetletud teabele, vaid sarnaselt muude piiravate meetmetega tuleb ka siin arvestada eelnõu §-s 44 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega ning hinnata piirangu seadmisel iga AvTSi §-s 36 loetletud teabe liiki eraldi.

Säte on sarnane ErSSi § 17 lõike 1 punktiga 16, mis võimaldab põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks keelata valitsusasutustel ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise. Eelnõuga on ErSSis sätestatud meetet uuendatud lähtuvalt eelnõu üldpõhimõtetest ja AvTSist.

Teabe edastamise piirang riivab informatsioonivabadust (PSi § 44), mis on ilma seadusereservatsioonita põhivabadus. PSi §-st 130 tulenevalt on riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärgil erakorralise ja sõjaseisukorra ajal õigustatud PSi §-st 44 tuleneva informatsioonivabaduse täiendav piiramine. Eelnõu § 67 järgi võib teabe edastamist täiendavalt piirata üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Meetet võib kohaldada Vabariigi Valitsus või tema volitatud valitsusasutus.

AvTS reguleerib avalikule teabele juurdepääsu ning avalikule teabele piiratud juurdepääsu kehtestamist teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamisega. AvTSi § 35 lõigetes 1 ja 2 ning §-s 36 on vastavalt reguleeritud, millist teavet peab, võib ning ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (edaspidi AK teave) tunnistada. AvTSi § 35 lõike 1 punktides 3–6² ja 9 alusel tuleb AK teabeks tunnistada mitmesugust teavet, mille avalikuks tulek võib ohustada riigi julgeolekut.⁶² Samas AvTSi § 36 loetelus võib olla riigi julgeoleku seisukohalt tundlikku teavet, mida ei või avalikustada nimelt suurema ohu ajal, mille realiseerumine tingib erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise. Eriti ohtlik riigi julgeolekule võib olla avalikustada §-s 36 loetletud andmeid, mis võivad näiteks sõjaseisukorra ajal anda vaenulikule välisriigile teavet Eesti riigi suutlikkuse, varude ja vahendite, aga ka elanikkonna kohta. Näiteks § 36 lõike 1 punktides 1–3 ja 9 nimetatud avaliku arvamuse küsitluse tulemused, üldistatud statistilised ülevaated, majandus- ja sotsiaalprognosid, dokumendid riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta.⁶³

⁶² Eelnõu rakendamiseks muudetakse ka AvTSi, milles sätestatakse alused kriisiolukorraks valmistumist või selle lahendamist puudutava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamiseks.

⁶³ Peeter Papstel. Analüüs „Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil“, 2017, lk 60.

Eelnõuga luuakse eraldiseisev alus, mis võimaldab AvTSi §-s 36 nimetatud teabe tunnistada AK teabeks lähtuvalt erakorralise või sõjaseisukorra lahendamise, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumise vajadustest.

§ 67. Sidevahendite kasutamise piiramine

Paragrahvi 67 järgi võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud valitsusasutus erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata sidevahendite kasutamist, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Sidevahendite kasutamise piiramine on Vabariigi Valitsuse pädevuses, kuivõrd meetme kohaldamise tagajärjed võivad olla äärmiselt ulatuslikud ning piiranguga hõlmatud adressaatide ring peaaegu terve ühiskond. Sidevahendite kasutamise pidev kasv nüüdisaja ühiskonnas on muutunud mobiiltelefonid selliseks vahendiks, millega inimesed tagavad igapäevaelus oma esmavajadused. Olukorras, kus mobiiltelefone kasutatakse ka näiteks pangatoimingute tegemiseks, võib sidevahendite piiramine seada ohtu ka riigi majanduse toimimise. Seetõttu peab sidevahendite kasutamise piirang olema piisavalt kaalutud ning kaudne negatiivne mõju majandusele ja isikute igapäevaelule peab olema palju väiksem kui kahju, mida piiranguga välditakse. Sätte mõtte kohaselt võib sidevahendite kasutamist piirata vaid juhul, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra ajal selle lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks. Näiteks olukorras, kus sidevahendite vahendusel levitatakse teavet, mis ohustab riigi sõjalist kaitsmist või riigi julgeolekut (või on alust seda arvata).⁶⁴

Vabariigi Valitsusele on antud võimalus volitada meedet kohaldama valitsusasutuse, kui ta seda mõistlikuks ja vajalikuks peab (vt eelnõu § 42). Näiteks võib Vabariigi Valitsus volitada otsustamise PPA-le või sõjaseisukorra ajal Kaitseväele.

ESS kui elektroonilise side valdkonna üldseadus ja KorS kui korrakaitse valdkonna üldseadus sidevahendite piiramise aluseid ette ei näe. Sidevahendite kasutamise piirangud on spetsiifilised lähtudes konkreetsest valdkonnast. Näiteks on väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 26¹¹ lõike 4 järgi väljasaatmiskeskuse juhataja volitatud väljasaadetava kirjavahetust, telefonikõnesid ja muude sidevahendite kasutamist piirama, kui see võib ohustada väljasaatmiskeskuse sisekorda või takistada väljasaatmise täideviimist. Vangistusseaduse ja selle alusel antud vangla sisekorraeskirja kohaselt on kinnipeetaval keelatud vanglas mobiiltelefonid ning muud elektroonilised või tehnilised sidepidamisvahendid, sealhulgas raadiosaatjad, pihu- ja personaalarvutid, mille kaudu on võimalik infot edastada ja vastu võtta.⁶⁵

Sidevahendite kasutamise piirang riivab informatsioonivabadust (PSi § 44) ja väljendusvabadust (PSi § 45). PSi §-st 130 tulenevalt on riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärgil erakorralise ja sõjaseisukorra ajal õigustatud informatsioonivabaduse ja väljendusvabaduse täiendav piiramine. Sidevahendite kasutamise piiramist ei saa samastada sideteenuste piiramisega, sest sidevahend on defineerimata õigusmõiste, mida tuleb määratleda selle tavatähenduses. Eesti keele seletava sõnaraamatu ja Sõnaveebi⁶⁶ kohaselt on sidevahend (tehniline) vahend sidepidamiseks (arvuti, radio, faks, televiisor, telefon, aga ka trükis).

⁶⁴ Peeter Papstel. Analüüs „Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil“, 2017, lk 65.

⁶⁵ Margit Gross. Analüüs „Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks“, 2017, lk 114.

⁶⁶ <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/sidevahend/1>

Sidevahendite piirangu adressaatide ring hõlmab eelnõu kohaselt küll peaaegu tervet ühiskonda, kuid konkreetse piirangu seadmisel on Vabariigi Valitsusel või tema volitatud valitsusasutusel kohustus määrata täpsemalt adressaatide ring ning muud olulised piirangu tingimused, näidates ära piirava meetme rakendamise kaalutlused ning tagades meetme proportsionaalsuse. Üldjuhul on meetme adressaadiks sidevahendite lõppkasutajad, kuid eelnõu ei välista piirangute kehtestamist ka sideettevõtjale.

Eelnõu ei täpsusta, milliste sidevahendite kasutamist on õigus piirata ja millisel viisil. Vabariigi Valitsusele on põhjendatult antud volitus otsustada, milliste sidevahendite kasutamist on vaja piirata. Konkreetse tehnoloogilise vahendi nimetamine seaduses ei taga hübriidohtudega võitlemisel vajalikku õiguslikku paindlikkust.

§ 68. Sõnumisaladuse õiguse piiramine

Lõiked 1 ja 2 annavad julgeolekuasutusele ning Vabariigi Valitsuse volitusel Politsei- ja Piirivalveametile ning Kaitseväele sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal volituse otsustada piirata isiku õigust tema poolt või temale posti, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatava sõnumi saladusele lõikes 2 nimetatud toimingutega, kui see on erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks vältimatult vajalik. Vabariigi Valitsus võib selle meetme kohaldamise üle otsustamise volitada ka politseiasutusele ehk PPA-le või Kaitseväele.

Julgeolekuasutused võivad erakorralise või sõjaseisukorra ajal kohaldada meedet ilma Vabariigi Valitsuse volituseta, arvestades, et julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil (JASi § 2 lõige 1). See tähendab, et lisaks JASis sätestatud samasisulise meetme kohaldamise alusele (vt JASi § 25 lõige 2, mille alusel võib julgeolekuasutus kuriteo tõkestamiseks piirata isiku õigust sõnumi saladusele, kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta) antakse eelnõuga eriolukorra või sõjaseisukorra ajal julgeolekuasutusele täiendav seaduses sätestatud alus sõnumisaladuse õiguse piiramiseks, kui see on erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks vältimatult vajalik. Seega on julgeolekuasutuste tegevuse vaates oluline rõhutada, et eelnõus sätestatud piirava meetme kohaldamise alus ja eesmärk erineb JASis samasisulise meetme alusest ja eesmärgist ning seda peab julgeolekuasutus erakorralise või sõjaseisukorra ajal toimingute tegemisel (samuti toiminguks halduskohtu loa taotlemisel) arvestama.

Kehtivas õiguses on volitused sõnumisaladuse õiguse piiramiseks antud vaid JASis kahele julgeolekuasutusele (Kaitsepolitseiametile ja Välisluureametile) nende ülesannete täitmiseks ning KrMSis PPA-le kui jälitusasutusele, st suhteliselt piiratud eesmärgil. Erakorralise ja sõjaseisukorra tingimustes võib osutada möödapääsmatult vajalikuks kasutada ka Kaitseväe vastavaid ressursse. Kehtivas õiguses ei ole piisava selgusega arvestatud PPA või Kaitseväe võimalustega, mis on tavaolukorras mõeldud PPA puhul jälitusteabe hankimiseks raske kuritegevuse tõkestamisel ning Kaitseväe puhul teabe hankimiseks väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi asuva konventsionaalse vastase või missioonil viibiva Kaitseväe üksust ohustava teguri kohta. Samas võivad PPA ning Kaitseväe käsutuses olevad vahendid osutada märkimisväärseks abiks kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe kogumisel erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Seega võimaldab eelnõu säte nii Kaitseväel kui ka PPA-l sarnaselt julgeolekuasutusega reageerida sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal operatiivselt riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavatele ohtudele. Meede võimaldab paindlikumalt kasutada legitiimse eesmärgi saavutamiseks ehk kriisiolukorra lahendamiseks riigiasutuste

käsituses olevaid kõiki vahendeid. Nii Kaitsevägi kui ka PPA saavad aga seda meetet kohalda erinevalt julgeolekuasutustest üksnes Vabariigi Valitsuse volitusel.

Meetme rakendamisel riivatakse õigust sõnumisaladusele. PSi §-ga 43 tagatud õigus sõnumisaladusele hõlmab kõiki sõnumite edastamise viise ja juhtumeid. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks. Selle riive legitiimseks eesmärgiks võib pidada muu hulgas riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra kaitset, mis kehtivas õiguses avaldub JASi §-st 4 tulenevalt kuritegude tõkestamises.

PSi § 130 alusel võib erakorralise ja sõjaseisukorra ajal seada riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse eesmärgil täiendavaid piiranguid sõnumisaladusele. Eelnõu § 68 lõikes 1 sätestatud meede on sobiv selle eesmärgi saavutamiseks, sest sõnumisaladuse õiguse piiramine, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, aitab tõhustada riigi julgeoleku kaitset sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal. Meedet tuleb abstraktselt, st mitte konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt hinnatuna pidada vajalikuks, sest puuduvad alternatiivsed abinõud, mis oleksid sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe hankimiseks sama tõhusad. Meedet on võimalik rakendada üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, st juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning olukorda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega.

PPA puhul tuleb silmas pidada veel järgmist. Sarnaselt julgeolekuohtude ennetamisega ei ole kriisiolukorra lahendamiseks vajalikku politseiasutuse tegevust võimalik ammendavalt siduda ennetavate kuritegude kataloogiga. Praktikast tähendab see siiski, et esineb piisavalt andmeid KarSi §-des 89–93, 95–97, 99, 100¹, 101–104, 106–108, 110–112, 231–239, 241–244, 246–247, 250–251, 254, 255–256, 258, 259, 263 ja 274 sätestatud kuritegude ettevalmistamise või toimepanemise kohta, mis annaks aluse kohaldada sõnumisaladust piiravat meetet, kuigi need tegevused ei ole veel jõudnud karistusõiguslikult karistatavasse ettevalmistamise staadiumisse. Lisaks on eelnõu säte sarnaselt JASi §-ga 4 suunatud loetletud kuritegude ennetamisele, mitte tõendite kogumisele. Loetletud kuriteokoosseisud on need, mis ohustavad otseselt riigi suveräänsust, põhiseaduslikku korda ning elanikkonna turvalisust.

Lõigetes 2 ja 3 on eraldi esitatud toimingud, mida pädev asutus võib teha lõikes 1 sätestatud meetme rakendamisel. Lõike 2 järgi võib pädev asutus (nt Kaitsevägi) läbi vaadata postisaadetist, pealt kuulata, pealt vaadata või salvestada elektroonilise side võrgu kaudu edastatavat sõnumit või muud teavet ning pealt kuulata, pealt vaadata või salvestada muul viisil edastatavat teavet. Lõike 3 kohaselt on sama paragrahvi lõike 2 punktides 2 ja 3 nimetatud toimingu (nt pealtkuulamine) tegemisel lubatud varjatult siseneda hoonesse, ruumi, sõidukisse, piirdega alale või arvutisüsteemi juhul, kui see on vältimatult vajalik toimingu eesmärgi saavutamiseks. Sarnased toimingud on lubatud julgeolekuasutusele JASi § 25 lõike 3 ja § 26 lõike 3 punkti 5 alusel. PPA teeb sarnaseid toimingud järelevalveteguvuses KrMSi § 126³ lõigetes 2 ja 6 sätestatud alusel.

ErSSi § 20 lõike 3 punkt 6 annab sisekaitseülemale õiguse rakendada piiranguid nende isikute õigusele posti, telegraafi või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele, kelle suhtes on alust arvata, et nad oma tegevusega ohustavad Eesti põhiseaduslikku korda. Seega ei looda eelnõuga uut piiravat meetet. Eelnõu § 68 lõige 1 on ErSSi § 20 lõike 3 punkti 6 volitust täpsustav norm. Meetme kohaldajate ring on piiratud nende asutustega, kes täidavad kriisiolukorra ajal selle lahendamiseks selliseid ülesandeid, mille tulemuslikuks täitmiseks on sõnumisaladuse õiguse piiramine vältimatult vajalik.

Meetme rakendamisel riivatakse ka PSi §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele ja §-s 33 sätestatud õigust kodu puutumatusele. Nimetatud õigusi tohib muu hulgas piirata avaliku korra, teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. PSi § 130 alusel võib erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal seada riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse eesmärgil täiendavaid piiranguid kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele. Meede on sobiv selle eesmärgi saavutamiseks, sest kodu, perekonna- või eraelu puutumatuse piiramine, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, aitab saavutada riigi julgeoleku kaitset sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal. Meedet tuleb abstraktselt, st mitte konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt hinnatuna pidada vajalikuks, sest puuduvad alternatiivsed abinõud, mis oleksid sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra lahendamiseks vajaliku teabe hankimiseks sama tõhusad. Meedet on võimalik rakendada üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, st juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning olukorda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega. Lähtuvalt eeltoodust saab meedet pidada eesmärgipäraseks ja proportsionaalseks.

Lõigetes 4–6 sätestatakse meedet kohaldavatele asutustele volitused rakendada eelnõus sätestatud alusel teabe kogumisele samu meetodeid, vahendeid ja teabe kogumise korda, millest peab lähtuma samasisulise meetme kohaldamisel asutuse põhiülesannet reguleerivas seaduses. See tagab riigi sõjalisel kaitsmisel või põhiseadusliku korra kaitsmisel võimaluse kasutada vastavat kompetentsi ja vahendeid omavate asutuste olemasolevaid võimeid. Nii kohaldatakse teabe kogumisel eelnõus sätestatud alusel julgeolekuasutuse tegevusele julgeolekasutuste seaduse §-des 21¹–32 sätestatud, Kaitseväge tegevusele Kaitseväge korralduse seaduse §-des 37–40 sätestatud ning PPA tegevusele kriminaalmenetluse seadustiku §-des 126¹ ja 126¹⁰–126¹² ning politsei ja piirivalve seaduse §-des 7⁵¹–7⁵⁶ jälitustoimingu tegemise kohta sätestatud. Sealjuures peab aga arvestama eelnõu §-dest 70 ja 71 tulenevaid erisusi, mis reguleerivad vastava meetme kohaldamiseks vajalike lubade taotlemist ja samuti nende isikute teavitamist, kelle suhtes toiming tehti. Selle eesmärk on tagada, et sama meedet kohaldavad asutused lähtuvad põhiõigusi riivava toimingu tegemiseks vajaliku kohtu loa taotlemisel ka ühetaolisest korrast.

Eelnõu §-s 68 ja samuti §-s 69 sätestatu eesmärk on tagada paindlikum ja erinevate asutuste käsutuses olevate vahendite efektiivne kasutamine sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal. Meetmeid ja selle lahendamiseks ettenähtud toiminguid on võimalik rakendada üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, st juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning olukorda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega.

Kuigi karistusseadustikus sätestatud riigi julgeolekut ohustavate kuritegude tõkestamine JASi § 4 mõttes on riigisiselt KAPO ülesanne, on erakorralise või sõjaseisukorra ajal vaja arvestada olukorraga, kus kaitsepolitseiametnikud võivad objektiivsetel põhjustel olla kaasatud kiireloomulisemate ülesannete täitmisse teistes piirkondades. KAPO-l ei pruugi olla võimalik täita oma ülesannet koguda teavet kriisiolukorra lahendamist ohustavate kuritegude tõkestamiseks. Samas võib selline võimalus olla kriisipiirkonnas teiste ülesannete (näiteks evakuatsiooni korraldamise) täitmise eesmärgil viibivatel PPA või Kaitseväge üksustel (näiteks kaitseväeluuret teostaval struktuuriüksusel). Kriminaalpolitsei jälitusüksuste tegevus jälitustoimingutega tõendite kogumisel ei erine olemuslikult JASi alusel tehtavast teabe kogumisest ehk teabehankest. PPA võib jälitusasutusena vastavalt KrMSi § 126³ lõikele 1 jälgida varjatult isikut, asja või paikkonda, koguda varjatult võrdlusmaterjali ja teha esmauuranguid, teostada varjatult asja läbivaatust ning asendada selle varjatult. Vastavalt KrMSi § 126³ lõikele 5 on nimetatud jälitustoimingu tegemisel lubatud varjatult siseneda hoonesse, ruumi, sõidukisse, piirdega alale või arvutisüsteemi juhul, kui see on vältimatult

vajalik jälitustoimingu eesmärgi saavutamiseks. Ka kaitseväeluure tugineb erinevate luuredistsipliinide kasutamisel samadele alustele.

Tehniliste vahendite olemasolu ja varjatult informatsiooni hankimise võimaluse korral võivad mainitud asutused täita edasilükkamatutel ja erakorralistel asjaoludel püstitatud eesmärgi koguda teavet riigi julgeolekut ohustavate kuritegude ettevalmistamise kohta, mis võib olla oluline nii kuriteo tõkestamise kui ka hilisema tõendamise seisukohalt. Näitena võib siinkohal tuua kriminaalpolitsei käsutuses olevad tehnilised vahendid isikute varjatud jälgimiseks, mis on tavaolukorras kasutusel raske ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses. Riigi sõjalise kaitsmise või põhiseadusliku korra kaitsmise seisukohalt oleks väärt jätta kasutamata vastavat kompetentsi ja vahendeid omavate Kaitseväe ja PPA võimeid, mis sarnanevad suurel määral julgeolekuasutuste omadega. Volituste delegeerimisel PPA-le ning Kaitseväele tuleb lähtuda samas *ultima ratio* printsiibist. Siiski annab valitsus alati hinnangu, kas meetme kohaldamine Kaitseväe ja PPA poolt on vajalik ja kellel peaks vastav volitus olema.

Nimetatud volituse olemasolu on kriitilise tähtsusega olukorras, kus on vaja koguda teavet näiteks vaenuliku väärinformatsiooni levitamise kohta, mis toob kaasa olukorra teravnemise ning seeläbi ka ohu inimeste elule ja tervisele. 2014. aastal alanud Venemaa agressioon Ukrainas on ilmekalt näidanud sõjaliste, julgeoleku- ning politseiliste meetmete samaaegse rakendamise vajadust.

§ 69. Kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramine

Lõikes 1 antakse samadel põhjendustel, mis on kirjeldatud eelmise paragrahvi juures, julgeolekuasutusele ning Vabariigi Valitsusele volitusel Kaitseväele ja PPA-le õigus piirata isiku kodu, perekonna- või eraelu puutumatust, kui see on erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks vältimatult vajalik. Sarnaselt eelnõu § 68 lõikega 1 võib Vabariigi Valitsus talle antud volituse edasi delegeerida PPA-le ning Kaitseväele.

Lõikes 2 on eraldi esitatud toimingud, mida pädev asutus võib teha lõikes 1 sätestatud meetme rakendamisel. Selle järgi võib pädev asutus varjatult jälgida isikut, asja või paikkonda, varjatult tuvastada isiku samasuse, koguda elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isiku ja asukoha kohta andmeid, varjatult siseneda ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi teabe varjatud kogumiseks, salvestamiseks või selleks vajalike tehniliste abivahendite paigaldamiseks ja eemaldamiseks, asja varjatult läbi vaadata ja vajaduse korral seda varjatult muuta, rikkuda või asendada. Sarnased toimingud on lubatud julgeolekuasutusele JASi § 26 lõike 3 alusel.

Lõikes 1 nimetatud meetme rakendamisel riivatakse PSi §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele ja §-s 33 sätestatud õigust kodu puutumatusele. Nimetatud õigusi tohib muu hulgas piirata avaliku korra, teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. PSi § 130 alusel võib erakorralise ja sõjaseisukorra ajal seada riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse eesmärgil täiendavaid piiranguid kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele. Meede on sobiv selle eesmärgi saavutamiseks, sest kodu, perekonna- või eraelu puutumatuse piiramine, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, aitab saavutada riigi julgeoleku kaitset sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal. Meedet tuleb abstraktselt, st mitte konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt hinnatuna pidada vajalikuks, sest puuduvad alternatiivsed abinõud, mis oleksid sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra lahendamiseks vajaliku teabe hankimiseks sama tõhusad. Meedet on võimalik rakendada üksnes erakorralise

või sõjaseisukorra ajal, st juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning olukorda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega. Lähtuvalt eeltoodust saab meedet pidada eesmärgipäraseks ja proportsionaalseks.

Sarnaselt eelnõu §-ga 68 (vt eespool antud selgitusi) on ka eelnõu § 69 eesmärk paindlikum ja erinevate asutuste käsutuses olevate vahendite efektiivne kasutamine sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal. PPA ning Kaitseväge käsutuses olevad vahendid võivad osutuda märkimisväärseks abiks kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe kogumisel erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Sarnaselt eelnõu §-ga 68 võimaldab eelnõu § 69 Kaitseväel ja PPA-l reageerida sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal operatiivselt riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavatele ohtudele. Meetmeid ja selle lahendamiseks ettenähtud toiminguid on võimalik rakendada üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, st juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning olukorda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega.

Lõigetes 3–5 sätestatakse analoogselt eelmise paragrahviiga meedet kohaldavatele asutustele volitused rakendada eelnõus sätestatud alusel teabe kogumisele samu meetodeid, vahendeid ja teabe kogumise korda, millest peab lähtuma samasisulise meetme kohaldamisel asutuse põhiülesannet reguleerivas seaduses, arvestades eelnõu §-dest 70 ja 71 tulenevaid erisusi (vt eelmise paragrahvi lõigete 4–6 kohta antud selgitust).

§ 70. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatusse õiguse piiramise kord

Paragrahvis 70 sätestatakse §-de 68 ja 69 alusel sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatusse õiguse piiramise kord.

Lõikes 1 on ette nähtud, et eelnõu § 68 lõigetes 2 ja 3 ja § 69 lõike 2 punktis 4 sätestatud toimingute tegemiseks annab loa halduskohtu esimees või tema määratud halduskohtunik toimingu kohaldamiseks julgeolekuasutuse, PPA või Kaitseväge põhjendatud kirjaliku taotluse alusel. Analoozne säte on JASi § 27 lõikes 1, kus on öeldud, et sõnumi saladuse ja JASi § 26 lõike 3 punktis 5 nimetatud viisil eraelu puutumatusse õiguse piiramine on lubatud, kui julgeolekuasutuse juht esitab halduskohtu esimehele või tema määratud halduskohtunikule põhjendatud kirjaliku taotluse vastava loa saamiseks.

Lõikes 2 sätestatakse, et loa andmine, pikendamine ja tühistamine otsustatakse viivitusega, kohtuistungit korraldamata halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete järgi. Loa pikendamise korral tuleb samuti järgida lõikes 1 esitatud tingimusi. Loa võib anda korraga kuni kolmeks kuuks või pikendada iga kord kuni kolme kuu võrra. Analoozne ülesehitusega sõnastus on JASi § 27 lõikes 2. Erinevalt JASis sätestatud loa kehtivuse kahekuulisest tähtajast on eelnõu kõnealuses sättes tähtaeg kolm kuud. Selle määramisel on lähtutud asjaolust, et vastavalt PSi §-le 129 võib erakorralise seisukorra välja kuulutada kuni kolmeks kuuks. Arvestades erakorralise seisukorra tinginud asjaolusid ning kõnealuse meetme kohaldamise eesmärki, on põhjendamatult ebaotstarbekas anda luba lühemaks tähtajaks ning asuda seda erakorralise seisukorra püsimise ajal pikendama. Sõjaseisukorrale PS maksimaalselt kehtivust ette ei näe, kuid ka sellel puhul on eelnõu koostajad näinud vajadust leida optimaalne aeg, mille lõppedes tuleks loa pikendamise vajadust eraldi hinnata. Loa kehtivus kuni sõjaseisukorra lõpuni (mis võib saabuda alles mitme aasta pärast) ei ole isikute põhiõiguste kaitse seisukohalt proportsionaalne. Arvestades eelnõu eesmärki ühtlustada erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kehtivaid tingimusi ja meetmeid, sätestatakse mõlemal juhul sama kolmekuuline tähtaeg.

Lõikes 3 sätestatakse, et edasilükkamatul juhul on võimalik § 68 lõigetes 2 ja 3 ning § 69 lõike 2 punktis 4 sätestatud toiminguid teha halduskohtu loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil.

Lõike 4 kohaselt esitab asutus edasilükkamatu toimingu loa aluseks oleva põhjendatud ja taasesitamist võimaldava taotluse halduskohtu esimehele või tema määratud halduskohtunikule esimesel võimalusel. Halduskohtu esimees või tema määratud halduskohtunik otsustab toimingu jätkamise käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud loaga. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal esinevad kiiret reageerimist vajavad edasilükkamatud juhud palju sagedamini kui tavaolukorras. Üks võimalik olukord võib olla näiteks vastase poolt kontrollitaval alal olukorra eskaleerimise eesmärgil tsiviilelanike vastu planeeritava petterünnaku kohta (nn vale lipu kasutamine, ingl *false flag operation*) teabe hankimine Kaitseväge luureüksuse poolt tehniliste vahendite abil. Sarnane olukord esineb erinevate luuredistsipliinide abil teabe kogumisel vastasega koostööd tegevate riigireeturite ja terroristide kohta. Nii konventsionaalse kui ka mitteriikliku vastase poolt kontrollitaval alal tegutsemine on tsiviilstruktuuridele liialt ohtlik ning neil puudub ka vastav ettevalmistus ja varustus.

Sellises olukorras ei ole üldjuhul piisavalt aega taotleda sõnumisaladuse õiguse piiramiseks halduskohtu luba eelnõus sätestatud korras. Eelnõu § 70 lõige 3 võimaldab edasilükkamatul juhul, kui toimingut on vaja kohaldada kiireloomuliselt ning ei ole võimalik esitada kirjalikku taotlust loa saamiseks, käesoleva eelnõu § 68 lõigetes 2 ja 3 ning § 69 lõike 2 punktis 4 sätestatud toiminguid kohaldada halduskohtu loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil. Toimingu kohaldamiseks pädev haldusorgan esitab loa aluseks oleva põhjendatud taotluse halduskohtu esimehele või tema määratud halduskohtunikule esimesel võimalusel taasesitamist võimaldaval viisil. Halduskohtu esimees või tema määratud halduskohtunik otsustab toimingu jätkamise käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud loaga.

Halduskohtule esitab taotluse pädeva asutuse juht. Selline kord võimaldab ühelt poolt paindlikku reageerimist julgeolekuohtudele, tagades samal ajal piisava kohtuliku kontrolli põhiõiguste piiramise üle.

Lõikes 5 sätestatakse parema õigusselguse tagamise eesmärgil sarnaselt JASi § 27 lõikega 3, et eelnõu § 69 lõike 2 punktides 1–3 ja 5 nimetatud (halduskohtu luba mittenõudva) toimingute tegemise otsustab pädeva asutuse juht või tema volitatud ametnik. Otsus kehtib otsuses märgitud tähtaja jooksul, kuid mitte kauem kui kolm kuud. Sealjuures peab sarnaselt muu piirava meetme kohaldamisega arvestama ka eelnõu § 44 lõikega 2, mille kohaselt kriisiolukorra ajal kohaldatud piirav meede muutub kehtetuks, kui kriisiolukord lõpeb. Kui piirava meetme eesmärk saavutatakse enne kriisiolukorra lõppemist, tunnistab haldusorgan piirava meetme kohaldamise haldusakti kehtetuks või lõpetab meetme kohaldamise.

Lõikes 6 sätestatakse erand lõikest 5 ja see puudutab üksnes julgeolekuasutusi. Erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal on suurem osa julgeolekuasutuste fookusest suunatud olukorra lahendamisele. Juhtumid ja nendega seotud huvipakkuvad isikud, kelle suhtes kohaldatakse neid meetmeid kriisiolukorra lahendamisel, on sageli samad või vastavad samadele tunnustele, kelle suhtes tehakse toiminguid JASis sätestatud alustel. Ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevalt säilivad julgeolekuasutustel tavaolukorra ülesanded ja nendeks antud volitused ka kriisiolukorra lahendamisel. Seetõttu on julgeolekuasutustele võimalik anda erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirava toimingu luba nii JASi kui ka käesoleva eelnõu alusel, sõltuvalt sellest, kummast seadusest tulenevat

toimingu eesmärgi tuleb täita. Peamine erinevus on toiminguks antud kohtu loa ja asutuse juhi või tema volitatud ametniku otsuse tähtajas, mis eelnõu kohaselt antakse kuni kolmeks kuuks, aga tavaolukorras kuni kaheks kuuks. Erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisel võib olla vajalik jätkata kriisiolukorra ajal alustatud meetmete kohaldamist samade juhtumite ja isikute suhtes. Oluline on tagada, et kriisiolukorra ajal antud load oleksid kehtivad ja nende alusel saaks teha toiminguid ka pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist, kui esinevad JASis sätestatud tingimused. Vastasel korral võib järjepideva toimingu tegemine olla kuni JASi alusel antud uue loa või otsuseni takistatud. See võib oluliselt kahjustada juhtumi kohta teabe kogumist ja julgeolekuasutuse ülesande täitmist.

Volitus jätkata erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks väljastatud lubade alusel meetmete kohaldamist, kui see on vajalik JASis sätestatud eesmärkide saavutamiseks, peab õiguste riive intensiivsust arvestades seaduses selgelt kirjas olema. Sellest tulenevalt sätestatakse lõikes 6, et pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist kehtib käesolevas paragrahvis sätestatud alusel julgeolekuasutusele antud toimingu tegemise luba või otsus kuni tähtaja möödumise või selle kehtetuks tunnistamiseni ka pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist, kuid seda üksnes juhul, kui vastava loa andmisel või otsuse tegemisel (sh loa pikendamise otsustamisel) on tuvastatud, et toimingu tegemine (jätkamine) vastab ühtlasi ka JASis sätestatud samasisulise toimingu loa andmise tingimustele. Sellega välditakse olukorra tekkimist, kus julgeolekuasutuse toimingu tegemise luba muutub erakorralise või sõjaseisukorra lõppemise tõttu automaatselt kehtetuks, kuid samal ajal on toimingu jätkamine JASis toodud ülesannete täitmise eesmärgil jätkuvalt põhjendatud. See võimaldab erakorralise või sõjaseisukorra ajal toimingu luba või otsust taotleval ametnikul põhjendada ning halduskohtul või asutuse juhil või tema volitatud ametnikul (sõltuvalt toimingust) hinnata eelnõus sätestatud aluse põhjendatuse kõrval kohe ka seda, kas toimingu tegemise jätkamine on pärast erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lõppemist põhjendatud ja vajalik ka JASis sätestatud eesmärgi saavutamiseks ja ülesannete täitmiseks. See on vajalik selleks, et erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest tingituna ei pea julgeolekuasutus taotlema samade subjektide suhtes samasisulise toimingu tegemise luba uuesti JASis sätestatud korras otsekohe, vaid võib seda teha alles eelneva loa või otsuse tähtaja lõppedes.

§ 71. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramisest teavitamine

Paragrahvis 71 sätestatakse sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramisest teavitamise kord sarnaselt JASi §-ga 29.

Lõike 1 kohaselt teavitab julgeolekuasutus, PPA ja Kaitseväge isikut, kelle suhtes tehti § 68 lõigetes 2 ja 3 või § 69 lõike 2 punktides 1, 4 ja 5 nimetatud toiming või kelle põhiõigusi ja -vabadusi nimetatud toiminguga oluliselt piirati ning kes on selle käigus tuvastatud, toimingu ajast ja liigist viivitamata nelja kuu jooksul pärast erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lõppemist või pärast toiminguga kogutud teabe salastatuse kustumist, vastavalt sellele, kumb nendest sündmustest saabub hiljem. Sarnaselt muudetakse eelnõuga ka KrMSi seoses jälitustoimingu tegemisest teavitamisega erakorralise ja sõjaseisukorra ajal (vt eelnõu § 214 punkt 3).

Teavitamise eesmärk on tulenevalt inimväärikuse põhimõttest (PSi § 10) võimaldada eelnimetatud isikutel teada saada nende suhtes läbiviidud toimingutest ning tagada seeläbi nende isikute põhiõiguste ja -vabaduste suurem kaitse, sh võimalus kasutada õiguskaitsevahendeid.

Sätte sõnastuse järgi teavitatakse toimingutest iga isikut, kelle suhtes on meedet kohaldatud, st isikut, kes on meetme kohaldamise otsuse subjekt. Lisaks nendele isikutele teavitatakse kõiki selliseid isikuid, kelle põhiõigusi ja -vabadusi on meetme kohaldamisel oluliselt piiratud. See tähendab, et teavitama ei pea iga isikut, keda tehtud toiming juhuslikult puudutas, vaid üksnes neid, kelle põhiõigusi või -vabadusi mõne teise isiku suhtes tehtav toiming süstemaatiliselt või keskmisest oluliselt intensiivsemalt riivas. Näiteks ei pea teavitama sellist isikut, kellega varjatud jälgimise all olev subjekt juhuslikult või ühekordselt kohtus, kuid peab teavitama neid, kellega ta kohtus pidevalt ja süsteemselt ning kellele pöörati jälgimise eesmärgist tulenevalt teravdatud tähelepanu. Samasugust sõnastust on kasutatud jälitustoimingutest teavitamise regulatsioonis kehtiva KrMSi § 126¹³ lõikes 1.

Kriisiolukorra lahendamine erineb rahuajal läbiviidavatest menetlustest oma konkreetsusastme ning sündmuste kiire eskaleerumise ja paljususe poolest. Kui rahuajal toimuv menetlus on üldjuhul piiritletud konkreetsete huvipakkuvate isikutega ja ühe sündmusega, siis kriisiolukorra lahendamisel võib neid isikuid ja sündmusi olla märgatavalt rohkem. Lisaks võib kriisiolukorra lahendamisel olla tegemist ohuga riigi põhiseaduslikule korrale, mille lahendamine on prioriteetne. Seega võib eelnõu § 68 lõigetes 1 ja 3 sätestatud meetmete kohaldamine piirata potentsiaalselt suurema hulga isikute põhiõigusi ja -vabadusi kui rahuaja menetlustes ning muuta kõigist toimingutest teavitamise kriisiolukorra ajal võrreldes nende tegemise eesmärgiga ehk kriisiolukorra lahendamise kaalukusega ebaproportsionaalseks. Sellest tulenevalt on toimingutest teavitamine võrreldes tavaolukorras kohaldatavate meetmetega rohkem piiratud.

Isikut teavitatakse toimingu ajast, st perioodist, mil toiminguid tehti, ja liigist, st sellest, millist eelnõu § 68 lõigetes 2 ja 4 loetletud toimingut tema suhtes tehti. Sellist sõnastust on kasutatud jälitustoimingutest teavitamise regulatsioonis KrMSi § 126¹³ lõikes 1. Toimingu tegemisest teavitamine on ajaliselt seotud erakorralise või sõjaseisukorra lõppemise või toiminguga kogutud teabe salastatuse kustumisega vastavalt sellele, kumb nendest sündmustest saabub hiljem.

Lõigete 2 ja 3 kohaselt võib isiku jätta toimingu ajast ja liigist teavitamata, kui teavitamine võib kahjustada oluliselt teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi või seada teise isiku ohtu; võib ohustada julgeolekuasutuse või PPA või Kaitseväe vahendi, meetodi või taktika salajasust; võib ohustada teabe allikat, variisikut või salajasele koostööle kaasatud isikut; võib kahjustada julgeolekuasutuse või PPA või Kaitseväe teabevahetust või koostööd välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooniga. Isiku võib jätta teavitamata kuni eespool nimetatud toimingust teavitamata jätmise aluse äralangemiseni.

Teavitamine ei tohi ohustada politseiasutuse, julgeolekuasutuse või Kaitseväe poolt sõnumisaladuse või kodu, perekonna- ja eraelu puutumatusse õiguse piiramiseks kasutatava meetodi, taktika või vahendi salajasust. Kuna eelnõu §-des 68 ja 69 sätestatud meetmeid kohaldatakse kriisiolukorra ajal kõige enam isiku suhtes, kelle kohta pädeval haldusorganil on kahtlus, et ta võib olla seotud kriisiolukorra tekkimise aluseks oleva sündmusega või sellega seotud isikuga, siis võib tekkida olukord, kus toimingu tegemise ajast ja liigist teavitamine võib endaga kaasa tuua teatud menetlustaktika või -meetodite avaldamise, mis võib ohustada politseiasutuse, julgeolekuasutuse või Kaitseväe edasist ülesannete täitmist. Näiteks olukorras, kui kriisiolukorra ajal on isiku suhtes tehtud eelnõu §-s 68 või 69 sätestatud toiming ning kriisiolukorra ajal või pärast kriisiolukorra lõppu alustatakse tema suhtes nt KrMSi alusel süüteomenetlust, JASi alusel teabe kogumise menetlust või RSVSi alusel haldusmenetlust, mille raames temaga seoses tehakse toiminguid, millega samuti piiratakse tema õigust

sõnumisaladusele või kodu, perekonna- ja eraelu puutumatusel, siis isikut eelnõukohase toimingu tegemisest ei teavitata. Isiku teavitamist on lubatud edasi lükata, kuni on ära langenud oht politseiasutuse, julgeolekuasutuse või Kaitseväge meetodi, taktika või vahendi salajasusele. Samuti võib ka üksnes toimingu ajast ja liigist teavitamine tuua näiteks kaasa kaitseväeluure meetodite või vahendite avalikustamise ning ohustada seeläbi pärast sõjaseisukorra lõppemist täidetavat Kaitseväge ülesannet valmistada ette ja korraldada riigi sõjalist kaitsmist ja osaleda kollektiivses enesekaitstes. Sätte rakendamisel tuleb arvestada, et ühe valitsusasutuse poolt toimingust teavitamine võib ohustada teiste valitsusasutuse meetodite, taktikate või vahendite salajasust. Juhul kui ohtu politseiasutuse, julgeolekuasutuse ega Kaitseväge poolt sõnumisaladuse või kodu, perekonna- või eraelu puutumatusel õiguse piiramiseks kasutatava meetodi, taktika või vahendi salajasusele ei esine või niipea, kui selgub, et see on ära langenud, peab isikut teavitama. Siiski tuleb arvestada tingimusega, et isiku viivitamatu teavitamine on võimalik pärast toiminguga kogutud teabe salastatuse kustumist.

Lõike 4 kohaselt ei teavitata isikut, kellest lähtuva riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks toiming tehti ning kes ühtlasi ei asu Eestis või kelle asukoht ei ole tuvastatav. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal või pärast olukorra lõppemist on põhjendamatult nõuda julgeolekuasutustelt, et nad asuksid kulutama ressursi selleks, et teavitada Eestit rünnanud välisriigi relvajõudude liikmeid sellest, et nende suhtes on Eesti-vastase agressiooni või ründe läbiviimisel tehtud eelnõus sätestatud toiminguid. Samuti ei pea julgeolekuasutused kulutama ressursi selliste isikute teavitamata jätmise kaalumiseks ja selle põhistamiseks. Tegemist on isikutega, kellest lähtus riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardav oht ja mille tõrjumiseks oli vajalik toiminguid teha, kes ise on küll tuvastatud, kuid nad kas ei viibi Eestis või ei ole nende asukoht enam teada.

Lõigetes 5 ja 6 on sätestatud erandina võimalus jätta isik püsivalt toimingute tegemisest teavitamata, kui ühe aasta möödumisel erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest ei ole teavitamata jätmise alus ära langenud. Sätted on sõnastatud sarnaselt JASi § 29 lõigetega 4 ja 5. Kui erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest või toiminguga kogutud teabe salastatuse kustumisest on möödunud üks aasta ja toimingust teavitamata jätmise alus ei ole ära langenud, otsustab isiku püsivalt teavitamata jätmise toimingute teinud asutuse juht või tema volitatud ametnik. Kui teavitada tuleb toimingust, mille tegemiseks oli vajalik halduskohtu luba, peab toimingute teinud asutuse juht või tema volitatud ametnik taotlema halduskohtu esimehelt või tema määratud halduskohtunikult luba isiku püsivalt teavitamata jätmiseks, kui erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest või teabe salastatuse kustumisest on möödunud üks aasta ja toimingust teavitamata jätmise alus ei ole ära langenud. Teavitamata jätmise loa andmine või sellest keeldumine otsustatakse halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguteks loa andmise sätete kohaselt.

Teavitamata jätmise meelevaldne ärahoidmine tagatakse piisava järelevalvega. Järelevalvet toimingute tegemisest teavitamata jätmise üle teevad meedet kohaldanud haldusorgani juht ja kõrgemalseisev asutus, õiguskantsler õiguskantsleri seaduse § 1 lõikes 9 sätestatud tingimustel ning JASi § 36 lõikes 1 sätestatud juhtudel Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon. Isikul on lähtuvalt PSi §-st 15 võimalus tema suhtes tehtud toimingud vaidlustada kohtus.

§ 72. Rahaliste hüvitiste ja toetuste maksmise erandid

Paragrahv 72 sätestatakse hüvitiste ja toetuste vähendamine ja maksmise peatamine erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Nimetatud olukordades võib riigil erinevate kriitiliste tegevuste, nt riigi sõjalise kaitsmise, rahastamise tõttu tekkida täiendav eelarvevahendite

vajadus. Kuna sotsiaaltoetused ja -hüvitised ning sundkindlustushüvitised, sh ravikindlustushüvitised ja pensionid (edaspidi ka *hüvitis*) moodustavad märkimisväärse osa Eesti riigieelarvest, siis on üks täiendavate rahaliste vahendite saamise võimalusi vähendada füüsilistele isikutele makstavate hüvitiste ja toetuste suurust (st maksta neid vähendatud suuruses) või äärmuslikumal juhul hüvitiste ja toetuste maksmine teatud ajaks peatada.

Kehtivas õiguses puudub regulatsioon, kuidas füüsilisele isikule makstavaid toetusi ja hüvitisi vähendada või nende maksmine peatada olukorras, kus maksmiseks vajalikud riigi rahalised ressursid on ebapiisavad või puuduvad. Riigi finantsvarade ümbersuunamiseks vajaliku õigusliku regulatsiooni puudumine võib aga seada ohtu riigi tuumikfunktsioonide täitmise ja riigi püsijäämise. Toetuste ja hüvitiste vähendamisel või maksmise peatamisel tuleb siiski arvestada, et sellega ei saa jätta isikuid täiesti ainelisse puudusesse. PSi § 28 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Kõnesolev paragrahv sätestab üksnes füüsilisele isikule makstavate hüvitiste ja toetuste maksmise peatamise ja vähendamise. Paragrahv ei reguleeri juriidilistele isikutele makstavate toetuste (nt põllumajanduse valdkonna toetuste) vähendamist või maksmise peatamist.

Lõikes 1 sätestatakse Vabariigi Valitsuse õigus erakorralise või sõjaseisukorra ajal vähendada rahaliste hüvitiste või toetuste suurust või peatada nende maksmise käesolevas paragrahvis sätestatud tingimustel, st kui riigil tekib vajadus kasutada täiendavaid riigi rahalisi vahendeid erakorralise ja sõjaseisukorra lahendamiseks, sh riigi eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks, ning kui muud võimalused täiendavate rahaliste vahendite kasutusele võtmiseks puuduvad või nende saamine ei ole piisavalt kiiresti võimalik.

Lõikes 2 sätestatakse loetelu nendest hüvitistest ja toetustest, millega tagatakse isiku asendussissetulek ja mille suurust võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal vähendada seetõttu kuni summani, mis võrdub eelmise kalendriaasta Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alamääraga. Asendussissetulekuks loetakse ennekõike järgmisi hüvitisi ja toetuseid:

- 1) pension, mida makstakse riikliku pensionikindlustuse seaduse või muu seaduse alusel;
- 2) rahvapensioni ja kahepoolse lepingu alusel makstava pensioni vahe, mida makstakse riikliku pensionikindlustuse seaduse § 42 lõike 5 alusel;
- 3) vanemahüvitis, mida makstakse perehüvitiste seaduse alusel;
- 4) töövõimetoetus, mida makstakse töövõimetoetuse seaduse alusel;
- 5) töötuskindlustushüvitis, hüvitis tööandja maksejõuetuse korral ja kindlustushüvitis koondamise korral, mida makstakse töötuskindlustuse seaduse alusel;
- 6) töötutoetus, mida makstakse tööturumeetmete seaduse alusel;
- 7) sotsiaaltoetus, mida makstakse SHSi § 140 alusel;
- 8) ajutise töövõimetuse hüvitised, mida makstakse ravikindlustuse seaduse alusel.

PSi § 10 järgi on põhiseaduse aluspõhimõteteks inimväärikuse ja sotsiaalriigi põhimõtted⁶⁷. Inimväärsaks saab elu pidada muu hulgas siis, kui inimese esmavajadused ehk vajadused toidule, riieale, hügieenile, tervishoiule, transpordile, eluasemele on rahuldatud ning ta saab ilma häbita ja diskrimineerimiseta osaleda aktiivselt igapäevaelus (inimene saab teostada oma teisi põhiõigusi ja vabadusi). Kui inimese igapäevane toimetulek on kindlustatud, on üldjuhul

⁶⁷ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 14 ja 16

tagatud ka tema inimväärikus.⁶⁸ Teatud sotsiaalsed põhiõigused toetavad isikut, kui tema inimväärikus on juba ohus (nt õigus riigi abile puuduse korral või vältimatule abile), teised sotsiaalsed põhiõigused aitavad inimväärikuse riivet ennetada (nt lastega perekonna õigus toetusele).⁶⁹

Lõikes 3 sätestatakse, et lõikes 2 nimetatata muid riigieelarvest makstavaid rahalisi hüvitisi ja toetusi, mille eesmärk on valdavalt teatud spetsiifiliste kulude katmine või tegevuste soodustamine, võib vähendada või peatada nende maksmise. Sellised toetused ja hüvitised võivad olla eriarsti lähtetoetus, mida makstakse tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel; apteekri lähtetoetus, mida makstakse ravimiseaduse alusel, riigi makstav vanglast vabanemise toetus, mida makstakse vangistusseaduse alusel; represseeritu toetus, mida makstakse okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse alusel, sotsiaaltoetus sunniviisiliselt tuumakatastroofi tagajärgede likvideerimisele saadetud isikutele sotsiaalhoolduse seaduse alusel; olümpiavõitja riiklik toetus spordiseaduse alusel; üksi elava pensionäri toetus, mida makstakse SHSi alusel; väljaspool ravijärjekorda osutatud tervishoiuteenuse hüvitis ja piiriülese tervishoiuteenuse hüvitis, mida makstakse ravikindlustuse seaduse alusel; kuriteoohvri riiklik hüvitis, mida makstakse ohvriabi seaduse alusel; matusetoetus, mida makstakse SHSi alusel jne.

Riigikaitseks täiendavate rahaliste ressursside vajaduse korral võidakse neid toetusi senisest väiksemas suuruses maksta või juhul, kui rahalisi ressursse veelgi napib, peatada toetuste maksmise kuni vajaduse äralangemiseni. Millise skeemi alusel toetusi ja hüvitisi vähendada, otsustab Vabariigi Valitsus kaalutlusõiguse alusel.

Lõige 4 täpsustab, et toimetulekutoetust, mida makstakse SHSi alusel, käesoleva seaduse alusel ei peatata ega vähendata.

Lõige 5 näeb ette, et perioodiliselt makstavate hüvitiste ja toetuste puhul võib andmete puudumise korral lähtuda viimastest teadaolevatest andmetest.

Lõiked 6 ja 7 täpsustavad, et hüvitiste ja toetuste maksmise peatamisel võib peatada ka hüvitiste ja toetuste määramise, st haldusorgan ei pea sel perioodil tegelema uute taotluste vastuvõtmisega ning ei kehti seaduses sätestatud taotluste esitamise ja menetlemise tähtajad.

Lõike 8 kohaselt kehtestab hüvitiste ja toetuste vähendamise või nende maksmise peatamise Vabariigi Valitsus määrusega.

Määrus kehtestatakse erakorralise või sõjaseisukorra aja kohta, kui otsustatakse toetusi ja hüvitisi vähendada või nende maksmine peatada. Erikorra tekkimisel hinnatakse esmalt toetuste ja hüvitiste senises mahus maksmise jätkamise võimalikkust. Vähendamise ulatus sõltub ennekõike sellest, kui pikaajaliseks olukorra kestust hinnatakse ning kui palju on kriisiolukorra lahendamiseks vaja lisaraha või -ressursse. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal kasutatakse riigi kaitsmise ja julgeoleku tagamise eesmärgil riigieelarve seadusega riigikaitseks eraldatud vahendeid. Riigieelarve seaduse § 45 lõike 1 muudatuse kohaselt on Vabariigi Valitsusel võimalik esitada pärast erikorra otsuse Riigikogus heakskiitmist või mobilisatsiooni või sõjaseisukorra väljakuulutamist Riigikogule riigieelarve muutmise seaduse või lisaeelarve eelnõu ning otsustada vajaduse korral selle rakendamise üle kuni Riigikogu poolt küsimuse

⁶⁸ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 13

⁶⁹ Vt täpsemalt Sotsiaalministeerium. Analüüs „Sotsiaalministeeriumi valitsemisala tasude vähendamine, hüvitised ja tagatised eriolukordade ajal“. 2018, lk 4–8.

otsustamiseni. Enne Riigikogu poolt küsimuse otsustamist ei tohi tehtavate kulude kogumaht ületada 10% jooksva aasta riigieelarve kulude mahust. Riigil on võimalus võtta ka laenu ning kasutada stabiliseerimisreservi vahendeid. Stabiliseerimisreservi vahendeid on võimalik kasutada riigieelarve seaduse § 70 lõike 1 punkti 3 kohaselt eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või muu erakorralise olukorra või olulise mõjuga kriisi lahendamiseks, ennetamiseks või kollektiivse enesekaitse lepingus ettenähtud kohustuste täitmiseks. Tagatiste vähendamine saab kõne alla tulla siis, kui nimetatud vahendid on ära kulutatud ja riigikassas on vastavad vahendid otsas. Tagatiste vähendamine või peatamine sõltub aga juba konkreetsest olukorrast ja vajadusest.

Hüvitiste ja toetuste vähendamise vajaduse tekkimisel sätestatakse Vabariigi Valitsuse määruses, mida tuleb inimestele erikorra ajal tagada või mida tuleb võrreldes tavapärase olukorraga teha teisiti. Toetuste ja hüvitiste vähendamine ei ole põhjendatud iga erikorra liigi puhul, vaid üksnes siis, kui tegemist on erakorralise või sõjaseisukorraga, kus küsimuse all on riigi eksistents. Näiteks ei saa hüvitiste ja toetuste vähendamise põhjuseks olla eriolukord, kuivõrd tegemist oleks ebaproportsionaalse õiguste riivega. Käesolevas paragrahvis nimetatud vähendamise meetmeid võib sõltuvalt konkreetsest olukorrast rakendada nii järjestikku kui ka ühel ajal. Nii näiteks võidakse otsustada vähendada lõikes 2 nimetatud asendussissetulekuid, ent sellega paralleelselt vähendada lõikes 3 nimetatud hüvitisi ja toetusi või nende maksmine peatada. Ent pole ka välistatud nt ainult osa hüvitiste või toetuste suuruse vähendamine või maksmise peatamine.

Vabariigi Valitsus sätestab oma otsusega ka hüvitiste ja toetuste maksmise vähendamise või peatamise perioodi, st otsus ei saa olla permanentne. Seadusega kehtestatud toetuste ja hüvitiste muutmine on tavaolukorras seadusandliku võimu ülesanne. Vabariigi Valitsus saab üksnes äärmise vajaduse korral ja piiratud ajal rakendada riigi eelarvevahendite ümbersuunamiseks lõikes 1 nimetatud abinõu. Kui riigi finantsseis ei võimalda isikutele hüvitiste ja toetuste maksmise jätkamist pärast kriisiolukorra lõppemist, tuleb valitsusel esitada Riigikogule seaduse eelnõu, millega muudetakse makstavaid hüvitisi ja toetusi. Eelnõus ei reguleerita, kas ja kuidas hüvitatakse isikutele vähendamise või peatamise tõttu vähem makstud hüvitised ja toetused. Riik saab hüvitamise ulatuse ja korra kindlaks määrata alles pärast kriisiolukorra lõppu, lähtudes sellel hetkel riigi finantsseisust ja võimalustest. Maksed tuleb taastada nii kiiresti kui võimalik, kuid see mõistlik aeg sõltub riigi rahalistest võimalustest.

Lõike 9 kohaselt peab Riigikogu pärast kriisiolukorda otsustama vähendamise või peatamise tõttu vähem makstud rahaliste hüvitiste ja toetuste hüvitamise, kuna see on seotud riigieelarvega ning see on Riigikogu pädevuses. Riigikogu teeb vastava otsuse pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppu.

6. peatükk

Kriisiülesanded

1. jagu

Elutähtsad teenused ja nende toimepidevust korraldava asutuse kriisiülesanded

§ 73. Elutähtis teenus

Paragrahvis 73 sätestatakse elutähtsa teenuse (edaspidi ka *ETO*) ja elutähtsa teenuse toimepidevuse legaalseaduse definitsioonid ning elutähtsate teenuste nimekiri. Tegemist on HOSis

oleva definitsiooniga ja elutähtsate teenuste nimekirjaga, mis võeti vastu CER direktiivi ülevõtmisel.

Lõikes 1 sätestatakse, mis on elutähtis teenus. Definitsiooni ja elutähtsate teenuste loetelu määramise aluseks oli 2015. aastal Siseministeeriumi välja töötatud HOSi reguleerimisalasse kuuluvate teenuste metoodika. Metoodika väljatöötamises osalesid asjassepuutuvad asutused ning selle koostamisel lähtuti Taani elutähtsate funktsioonide metoodikast, mis omakorda on välja töötatud USA ja Suurbritannia kogemusi arvestades. 2022. aastal täiendas Riigikantselei koostöös asjaomaste valitsusasutustega 2015. aasta metoodikat hindamiskriteeriumidega „mõju keskkonnale“, „roll riigikaitstes“ ja „mõju majandusele“. Metoodika täiendamise vajadus oli tingitud CER direktiivi ülevõtmisest, kuna selle ulatus on palju laiem kui tollel hetkel kehtinud hädaolukorra seaduse oma ning suunas keskendumas lisaks tavapärasele teenuse toimimisele tsiviilkriisides ka teenuse osutamise võimele riigikaitseleise ohu olukorras ning teenuse enda mõjule riigi majandusele ja keskkonnale. Kokkuvõtlikult selgitati välja elutähtsad teenused, võttes hindamisel aluseks kümme kategooriat:

- 1) teenuse kasutajate arv – kui palju inimesi kasutab teenust aasta jooksul või kui palju inimesi saavad teenusest kasu. Näiteks merereostusseire ja -tõrje puhul saab hinnata ainult kasusaajate arvu, mitte kasutajate arvu;
- 2) kasutamise sagedus – kui tihti kasutavad teenust kas eraisikud või ettevõtted (kas iga päev, regulaarselt, juhuslikult, kindel sihtrühm jne);
- 3) teenuse asendatavus – kas teenus on asendatav või mitte. Kui teenus on asendatav, hinnati asendatavuse kiirust ja alternatiivse teenuse samaväärsust;
- 4) teenuse mõju teistele teenustele – kui paljudele teistele teenustele avaldab teenuse katkemine mõju;
- 5) teenus kui asendusteenus – kas teenust ennast saab kasutada alternatiivse teenusena mõne teise teenuse katkestuse korral. Näiteks elekter on üks alternatiivse kaugküttesüsteemi häire korral;
- 6) tagajärgede saabumise kiirus – kui kiiresti avalduvad teenuse katkestuse tagajärjed teenuse kasutajatele või selle teenusega seotud teistele teenustele;
- 7) mõju inimeste elule ja tervisele – kas teenuse katkestusega kaasnevad üksnes elukorralduslikud ebamugavused või mõjutab katkestus inimeste elu või tervist;
- 8) mõju keskkonnale – kas teenuse katkestusega kaasneb negatiivne mõju populatsiooni arvukusele või ökosüsteemi talitlemisele ning kuivõrd on võimalik muudatuse eelset olukorda taastada inimese sekkumiseta;
- 9) teenuse roll riigikaitstes – kas teenuse puhul on määratud seaduses, riigikaitse arengukavas, riigikaitse tegevuskavas, alamkavas, kaitsetegevuse operatiivkavas või sisekaitse operatiivkavas kriisiülesanne ning ülesande püsiv või ajutine iseloom;
- 10) mõju majandusele – teenuse katkestuse mõju Eesti riigi SKP-le ettevõtte palgakulu ja kasumite summa kaudu ning maksude laekumise summa vähenemine.

Iga kategooria puhul olid oma kriteeriumid ja kindel punktijaotus. Hindamisel kasutatud metoodika kriteeriumid on esitatud seletuskirja lisa 2. Metoodika ja selle alusel tehtud teenuste hindamise järgi sisustati ka elutähtsa teenuse termin. Elutähtsaks teenuseks on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ehk selline teenus, mis on kõigis kümnes kategoorias saanud keskmisest kõrgemaid punkte (teenusel on suur kasutajaskond, seda kasutatakse sageli, on vähesel määral asendatav, tagajärg saabub kiiresti jne). Seejuures lisaks eeltoodule on elutähtis selline teenus, mille katkemine võib viia teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse katkemiseni või mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või katkemisega võib kaasneda suur keskkonnakahju. Oluline on siinjuures see, et teenuse katkestusel peab olema otsene mõju inimeste elule või tervisele ja teistele elutähtsatele teenustele või üldhuviteenustele

ehk teenuse katkemine võib põhjustada doominoefekti. Lisaks eelnimetatud kriteeriumidele peab teenuse katkemisel olema oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

Seega saab elutähtsaks pidada selliseid teenuseid, millel on täidetud kõik järgmised kriteeriumid:

- 1) ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele;
- 2) katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse osutamist või katkemisega kaasneb suur keskkonnakahju;
- 3) katkemisel on oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

Sellistele kriteeriumidele vastavaid teenuseid on 22 ja nad on loetletud eelnõu § 73 lõikes 3:

- 1) aeronavigatsiooniteenuse toimimine;
- 2) andmesideteenuse toimimine;
- 3) autentimine ja digitaalne allkirjastamine;
- 4) avalik-õigusliku meediateenuse osutamiseks vajaliku ringhäälinguvõrgu teenuse toimimise tagamine;
- 5) avalik-õigusliku meediateenuse toimimine;
- 6) avaliku raudtee toimimine;
- 7) elektriga varustamine;
- 8) kaugküttega varustamine;
- 9) kohaliku tee sõidetavuse tagamine;
- 10) lennuväljade toimimine;
- 11) maagaasiga varustamine;
- 12) makseteenuse ja makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste toimimine;
- 13) mobiiltelefoniteenuse toimimine;
- 14) ravimitega varustamine;
- 15) riigitee sõidetavuse tagamine;
- 16) sadamate toimimine;
- 17) sularaharingluse toimimine;
- 18) telefoniteenuse toimimine;
- 19) tervishoiuteenuste toimimine;
- 20) toiduga varustamine;
- 21) vedelkütusega varustamine;
- 22) veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine.

Käesoleva eelnõuga sisuliselt ei muudeta elutähtsate teenuste nimekirja, üksnes täpsustatakse makseteenuse kui elutähtsa teenuse nimetus (vastavad muudatused on kajastatud makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse juures).

Kuna elutähtsa teenuse osutamiseks on enamikul juhtudel vältimatult vajalik ka töökorras taristu, varude olemasolu (eeskätt ettevõtete enda varu, nt kütusevaru generaatorite tööks vms), siis täpsustatakse eelnõu § 73 lõikes 2, et elutähtsa teenuse definitsiooniga hõlmatakse ka ehitis, seade või varu. Oluline on, et elutähtsat teenust käsitatakse tervikuna koos selle osutamiseks vältimatult vajalike ehitiste, seadmete, personali, varu ja muu taolisega. Näiteks on oluline mitte üksnes sidevõrgu või soojuselektrijaama olemasolu, vaid ka selle kasutatavus, vajaliku personali olemasolu, seadmete ja protsesside töö, et saaks teenust osutada.

Elutähtsa teenuse terminit kasutatakse ka MsÜSi § 5 lõikes 3, kus sätestatakse, et ETO, seaduses sätestatud juhul ka muu ettevõtja, kes osutab riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse enamiku elanike kasutatavat teenust, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja

kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust, on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja ehk üldhuviteenuse osutaja. Vastavalt MsÜSi määratlusele on elutähtis teenus ja üldhuviteenuse seotud nii, et iga ETO on ka üldhuviteenuse osutaja MsÜSi tähenduses, kuid iga üldhuviteenuse osutaja ei ole ETO. MsÜSi § 5 lõike 3 järgi on kaks võimalust, mis juhul loetakse ettevõtja üldhuviteenuse osutajaks:

- 1) ettevõtja on ETO käesoleva eelnõu tähenduses;
- 2) seaduses on otsesõnu sätestatud, et ettevõtja on üldhuviteenuse osutaja.

Kriteeriumid, millal loetakse teenuseosutaja üldhuviteenuse osutajaks või ETOks, võivad erineda. Ettevõtja võib küll osutada teenust, mis on elutähtis teenus käesoleva eelnõu tähenduses, kuid ta ei ole ETO, kui ta ei vasta kindlatele kriteeriumidele. Seda, millal on ettevõtja ETO, tuleb hinnata valdkondliku seaduse alusel. Kõik ETOd on aga automaatselt ka üldhuviteenuse osutajad. See tähendab, et kui valdkondliku seaduse järgi on ettevõtja ETO, on ta ka üldhuviteenuse osutaja, seda ka ilma sõnaselge normita, mis nii sätestaks. Samas aga võib ettevõtja olla üldhuviteenuse osutaja, aga mitte ETO.

Praegusel juhul tuleks silmas pidada, et see ei kehti siiski makseteenuse toimimise ja sularaharingluse toimimise kohta, sest MsÜSi ei kohaldata finantssektori suhtes, sh krediitiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste suhtes (sest nad on välistatud teenuste direktiivi 2006/123/EÜ rakendusala).

Oluline on see, et elutähtsad teenused määratakse käesoleva eelnõuga ja mitte MsÜSis. MsÜS täiendab elutähtsate teenuste regulatsiooni ning seab kohustused majandustegevuse jätkamise tagamiseks. Kehtivas HOSis ega käesolevas eelnõus ei ole näiteks alust selleks, kuidas kohustada ettevõtjat oma tegevust jätkama – selle võimaluse annab MsÜS. Nimetatud regulatsioon kehtib ka praegu kehtiva HOSi puhul, st tegemist ei ole uue regulatsiooniga, vaid juba kehtiva süsteemiga. Kasutades MsÜSi seletuskirja selgitusi: „Hädaolukorra seaduse regulatsiooniese seoses elutähtsate teenustega on suunatud nende teenuste toimepidevuse tagamisele ootamatus hädaolukorras ning regulatsiooni keskmeks on nõ alternatiivlahenduste olemasolu tagamine teenuseosutaja poolt [...]. [MsÜSi] § 35 seevastu reguleerib nende samade teenuse toimepidevust olukorras, kus kriisiolukord käesoleva eelnõu tähenduses puudub, ent on vaja tagada teenuse osutamise jätkumine olukorras, kus senine teenuseosutaja soovib teenuse osutamist lõpetada.“⁷⁰

§ 74. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja

Paragrahvis 74 loetletakse, kes on elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldajad ning mis teenuste puhul. Elutähtsate teenuste regulatsiooni eesmärk on tugevdada ja suurendada elutähtsate teenuste toimepidevust. Eesmärk saavutatakse teenuse toimepidevuse lisanõuete kehtestamise, järelevalve tegemise võimalikkuse ja järelevalvemeetmete rakendamise kaudu. Kõik need meetmed võimaldavad riigil suunata eraõiguslikke juriidilisi isikuid tegutsema avalikes huvides ja panustama osutatava teenuse toimepidevusse, et teenus oleks tarbijatele kättesaadav ka kriisi ajal.

Elutähtsa teenuse regulatsiooni puhul tuleb eristada teenuse osutajat (ETO) ja teenuse korraldajat (ETKA). ETO ülesanne on teenuse igapäevase toimimise tagamine.

⁷⁰ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse seletuskiri, lk 65. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5/>.

ETKA määratlus ja ülesanded on esitatud eelnõu § 74 lõigetes 1, 3 ja 5, mille kohaselt on ETKA vastava elutähtsa teenuse eest vastutav ministeerium, KOV või Eesti Pank.

Lõikega 2 on täpsustatud, et kohaliku omavalitsuse üksus edastab käesoleva lõike 1 punktides 8 ja 9 nimetatud andmed kontaktisiku kohta Päästeametile, samuti teavitab viivitamata Päästeametit andmete muutumisest. Tegemist CER direktiivi ülevõtmisel tekkinud normiga.

Lõike 3 kohaselt on elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ülesanne lisaks lõikes 1 sätestatule juhtida elutähtsa teenuse ulatusliku katkestuse korral või selle ohu korral nimetatud olukorra lahendamist käesoleva eelnõu §-s 15 sätestatud plaani kohaselt.

Seejuures **lõikes 4** on täpsustatud ETKA õigus delegeerida oma ülesanded allasutusele (ministeeriumi puhul tema valitsemisalas asuvalle ametile või inspeksioonile, KOVi puhul tema määratud ametiasutusele). Ka kehtivas HOSis on sätestatud, et kui ETKA peab seda otstarbekaks, saab ta oma järelevalveülesanded delegeerida oma allasutusele. Siiani on seda võimalust kasutanud Sotsiaalministeerium (delegeeritud Terviseametile) ning Kliimaministeerium (delegeeritud Transpordiametile). ETKA saab delegeerida kõik oma ülesanded, välja arvatud üldise koordineerimise ülesanne. Näiteks Sotsiaalministeerium ei saa delegeerida Terviseametile ega Raviametile määruse koostamist või poliitiliste otsuste vastuvõtmist, kuna see õigus on üksnes ministeeriumil. Oluline on rõhutada, et kui ETKA delegeerib ülesande oma allasutusele, siis ei vabasta see ETKAt vastutusest oma valdkonna ülesannete täitmise eest.

Lõikes 5 on täpsustatud elutähtsate teenuste kaupa nende teenuste toimepidevuse korraldajad. Eesti Panga korraldada on makseteenuse ja makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste toimimine ning sularaharingluse toimimine; kohaliku omavalitsuse üksuse korraldada on kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavuse tagamine, veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi vastutada on toiduga varustamise toimimine, Sotsiaalministeeriumi korraldada on tervishoiuteenuste toimimine ja ravimitega varustamine. Kultuuriministeeriumi korraldada on avalik-õigusliku meediateenuse toimimine ja avalik-õigusliku meediateenuse osutamiseks vajaliku ringhäälinguvõrgu teenuse toimimine.

Kõige rohkem teenuseid on korraldada Kliimaministeeriumil:

- elektriga varustamine;
- maagaasiga varustamine;
- vedelkütusega varustamine;
- riigitee sõidetavuse tagamine;
- lennuväljade toimimine;
- aeronavigatsiooniteenuse toimimine;
- avaliku raudtee toimimine;
- sadamate toimimine.

Justiits- ja Digiministeeriumi korraldada on:

- telefoniteenuse toimimine;
- mobiiltelefoniteenuse toimimine;
- andmesideteenuse toimimine;
- autentimine ja digitaalne allkirjastamine.

ETKA ülesanne on koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist; nõustada elutähtsa teenuse osutajat; kehtestada elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded; teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle; korraldada enda korraldatava elutähtsa

teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi; kinnitada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja elutähtsa teenuse osutaja kriisiplaan; juhtida elutähtsa teenuse ulatusliku katkestuse või selle ohu lahendamist ja koostada vastav kriisiplaan; määrata oma ülesannete täitmise korraldamiseks kontaktisik.

ETKA ülesanne koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist tähendab suuniste andmist valdkonna arenguks, nõuete kehtestamist teenuse toimepidevuse kohta, strateegiliste ja poliitiliste otsuste langetamist vastava valdkonna elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks.

Nõustamine hõlmab näiteks ETO nõustamist toimepidevuse riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamisel või toimepidevuse üldisel korraldamisel, soovitude andmist toimepidevuse parandamiseks jne.

ETKA järelevalve kohustus on seotud eelkõige kohustusega kontrollida ETO-le pandud kohustuste täitmist, muu hulgas kontrollida otsustatud meetmete rakendamist.

ETKA kohustuse raames korraldada õppusi kontrollitakse korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevust ja valmisolekut täita püsivat kriisiülesannet (õppustest loe lähemalt eelnõu § 17). See, kas korraldatakse lauaõppus või väliõppus, on ETKA enda otsustada. Samuti on ETKA otsustada, kas õppuse raames kontrollitakse ühe või mitme tema korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevust. Valdavalt kontrollib iga ETO õppusel üksnes enda osutatava teenuse toimepidevust. Kui elutähtsat teenust osutab mitu ETOt, on oluline analüüsida kitsaskohti ja planeerida tegevusi üheskoos. Vajadust korraldada elutähtsa teenuse toimimist tervikuna käsitlevaid õppusi kinnitasid ka 2015. aastal ja 2019. aastal läbiviidud CONEXi õppus, kus harjutati muu hulgas erinevate elutähtsate teenuste katkestusi.

Lõikes 6 sätestatakse sarnaselt HOSiga, et ETKA peab määrusega kehtestama elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded (vt selgitust lõike 9 kohta).

Lõiked 7 ja 8 panevad kohustuse ETKA-le ja Kaitseministeeriumi valitsemisalale teha koostööd ETOdele riigikaitseks kriisiks nõuete kehtestamisel, et tagada ettevõtete teadlikkus riigikaitseks kriisides teenuse osutamise vajadustest. Tegemist on uue põhimõttega, mis puudub kehtivas õiguses. Kehtiva õiguse kohaselt paikneb ETOde regulatsioon HOSis ning nende kehtestamisel ja reguleerimisel ei ole arvestatud riigikaitseks vajadustega ning fookus on olnud elutähtsate teenuste tagamisel hädaolukordades ja lühiajaliste katkestustega korral. Et ettevõtja ja ka teenust korraldavad asutused ning KOVid saaksid valmistuda teenuse (lubatud piires) katkestusteta osutamisele, tuleb kokku leppida riigikaitseks kriisi ajal teenuse osutamise vajadus, mahud, viisid ja eripärad, mille juures tuleb arvestada Kaitseministeeriumi kindlaks määratud sõjalise riigikaitse tagamise vajadusega – selleks on äärmiselt oluline Kaitseministeeriumi valitsemisala koostöö tsiviilsektoriga.

Lõikes 9 omakorda sätestatakse, mida peab lõike 6 alusel kehtestatavas aktis reguleerima. Võrreldes kehtiva HOSiga muudetakse säte paindlikumaks, st sätestatakse, et määrusega tuleb kehtestada vähemalt elutähtsa teenuse kirjeldus, nõuded teenuse järjepidevaks toimimiseks, teenuse katkestuse ennetamiseks ja selle taastamiseks pärast teenuse katkestust ning vajaduse korral nõuded kriisiülesande täitmist toetavate teenuste sisseostmiseks.

Elutähtsa teenuse kirjeldus on võtmetähtsusega komponent ETKA kehtestatavas toimepidevuse nõuete määruks, kuna see annab ETOdele fookuse, mis teenus või selle osa on elutähtis ja mida

tuleb ETO-l igal ajal tagada. Üldjuhul on teenuse kirjeldused kehtestatud erinevates seadustes ja määrustes ning ei selgu üheselt, millist teenuse osa käsitatakse elutähtsana, või puudub teenuse kirjeldus üldse. Samuti on eriseadustes üldjuhul esitatud teenuse kirjeldus, lähtudes tavaolukorra tingimustest. On ilmselge, et kriisiolukorra ajal ei ole võimalik tagada teenuse kõikide osade täies mahus toimimine, vaid üksnes nende osade toimimine, mis on mõeldud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks. Näiteks makseteenuste ja sularaharingluse puhul on igal ajal, sh kriisiolukorra ajal oluline, et oleks võimalik teha ülekandeid, võtta vastu makseid, võtta välja sularaha, vajaduse korral katkestada hoiuseid või panna raha kontole. Küll on vähem prioriteetne hoiuste avamise võimalus, otsekorralduste ja püsikorralduste automaatne toimimine vms. Vältimatu abi puhul on oluline, et kriisi ajal saaks elanikkonnale osutada kiireloomulist arstiabi, ja on küsitav, kas plaanilisi protseduure peab samas mahus läbi viima. Teede korrashoiu puhul on oluline olemasolevate teede läbitavuse tagamine, uute teede ehitamine on vähem oluline.

Toimepidevuse nõuete määramises määratakse kindlaks, millised protsessid, ehitised, seadmed, personal, varu või muu taoline peavad ETO-l igas olukorras olema tagatud, et teenus saaks osutatud igas olukorras (nii väiksemate häirete kui ka kriisiolukorra korral). Näiteks kui elektriga varustamine kui elutähtis teenus hõlmab elektri tootmist, ühendusi välismaaga, põhivõrgu ja jaotusvõrgu toimimist, siis teenuse taseme juures täpsustatakse näiteks, mis protsessiosad, nagu katelde töö, jahutusvee olemasolu, turbiinide töö jne, peavad toimima ja seda katkematult või teatud ajalise vahega, võimsusega vms, et teenus oleks igas olukorras, sh kriisiolukorra ajal kättesaadav. Lihtsustatult öeldes peab selgitama, mis komponendid ja kui suures ulatuses peavad olema tagatud igal juhul, olema suurema toimepidevusega, et elutähtis teenus oleks tagatud ka raskemates oludes.

Toimepidevuse nõuete määramisega saab ETKA kehtestada ka nõuded valmisolekule osutada teenust teiste elutähtsate teenuste katkestuse korral. Selle kaudu suunab ETKA ETOsid paremini valmistuma enda teenuse osutamiseks teiste, kriitiliste teenuste katkestuste korral. Näiteks kui ETO toimimiseks on aja poolest kriitiline elektri olemasolu, siis toimepidevuse nõuete määramises sätestatakse ETO-le nõue omada autonoomset elektritoitesüsteemi, mis võimaldab tagada elektritoite teatud tundide jooksul. Vajaduse korral saab määramises kehtestada ka teised olulised nõuded, näiteks kommunikatsiooninõuded vms.

Toimepidevuse nõuete määramises tuleb ETKA-l sätestada ka katkestusi ennetavad meetmed, mida ETO peaks rakendama teenuse toimepidevuse tagamiseks, näiteks täiendavate alternatiivsete lepingute, ehitiste, seadmete, varu olemasolu nõuded, nõuded personali koolitamisele vastavas valdkonnas jne. Üks olulisi toimepidevuse elemente on teenuse katkestuse lubatud aeg ning mis järjekorras teenus taastatakse. Need kriteeriumid on vajalikud eeskätt ETOdele, kuna annavad selgelt riikliku suunise, kui kiiresti tuleb teenus taastada ja kui teenuse taastamine oleneb alltöövõtjatest, saab ETO juba enne paremini planeerida sõlmitavate lepingute sisu ja targemini planeerida oma ressurside jaotust. Ühtlasi on võimalik sätestada ja anda ETOdele suunis, mis järjekorras, kus piirkondades või mis sihtrühmadele tuleb eeskätt teenus taastada olukorras, kui teenuse maht on piiratud.

Toimepidevuse nõuete määramisega saab sätestada nõuded teenuse väljast tellimiseks. Näiteks on võimalik sätestada tingimusi, millest ETO peab lähtuma, kui tellib teatud tööd sisse, või mis nõuetele peab vastama ettevõtte, kellelt tellitakse töö sisse.

ETKA-l on võimalik toimepidevuse nõuete määramisega täpsustada, mis juhtudel on tegemist elutähtsa teenuse ulatusliku katkestusega ja millisel juhul lähtutakse lahendamisel ETKA

eelnõu §-s 15 nimetatud kriisiplaanist. ETKA-l on võimalik määrusega sätestada teavituskorraldus elutähtsa teenuse ulatusliku katkestuse korral, sh kriisiolukorra ajal.

Vajaduse korral saab ETKA toimepidevuse nõuete määramises täpsustada ka määramises toodud nõuete täitmise maksimaalset tähtaega alates isiku määramisest ETOks. ETKA määrab ETO haldusaktiga, kus mh tuleb tuua esile, mis tähtajaks üks või teine nõue tuleb täita. Toimepidevuse nõuete määramises saab nõuete kohta sätestada maksimaalse üleminekutähtaja. Haldusaktis toodud tähtajad võivad olla määramises toodud tähtaegades lühemad, kuid mitte pikemad.

Lõike 10 kohaselt tuleb ETKA-l teavitamise ja üksikasjaliku aruande tingimuste seadmisel lähtuda vähemalt:

- 1) sündmusest mõjutatud kasutajate arvust ja osakaalust;
- 2) sündmuse kestusest;
- 3) sündmusest mõjutatud geograafilisest piirkonnast, võttes arvesse geograafilise piirkonna eraldatust.

Eelnimetatud täpsustus on ka HOSis. ETKA-del tuleb HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatavas määramises sündmustest teavitamise ja üksikasjaliku aruande korra sätestamisel arvestada ka eelnimetatud parameetritega.

Säte on seotud CER direktiivi artikli 15 lõike 1 teises lauses sätestatud kohustusega. CER direktiivi artikli 15 lõike 1 kohaselt tuleb tagada, et elutähtsa teenuse osutajad teavitavad pädevat asutust põhjendamatult viivitusega intsidentidest, mis oluliselt häirivad või võivad oluliselt häirida elutähtsate teenuste osutamist. Samuti peavad liikmesriigid tagama, et välja arvatud juhul, kui see ei ole operatiivselt võimalik, esitavad elutähtsa teenuse osutajad esmase teate 24 tunni jooksul pärast seda, kui nad intsidentist teada said, millele vajaduse korral järgneb üksikasjalik aruanne ühe kuu jooksul. Lõike 1 teise lause kohaselt tuleb häire olulisuse kindlakstegemiseks võtta arvesse eelkõige järgmisi parameetreid:

- a) häirest mõjutatud kasutajate arv ja osakaal;
- b) häire kestus;
- c) häirest mõjutatud geograafiline piirkond, võttes arvesse ka seda, kas piirkond on geograafiliselt eraldatud.

Lõige 11 annab ETKA-le õiguse panna ettekirjutusega ETO-le kohustuse osutada elutähtsat teenust ettenähtud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik teenuse ulatusliku katkestuse ärahoidmiseks. Kui tavaolukorras määrab ETKA teenuse osutamise nõuded määramise kindlaks ning ETO-le on ette teada, millist teenust millises mahus ta peab osutama, siis olukorras, kus teenus on ulatuslikult katkenud (või sellise katkestuse ärahoidmiseks) võib olla vaja kehtestada määramisest operatiivselt erisusi arvestades olukorra olemust. Kehtivas õiguses on selline sekkumisõigus antud üksnes eriolukorras ning seda eriolukorra juhile ja eriolukorra tööde juhile (vt HOSi § 33). Selline sekkumisõigus puudub näiteks erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni ajal. Tähele tuleb panna, et ettekirjutusega saab nõuda üksnes seda, milleks elutähtsa teenuse osutaja on ka suuteline. Näiteks olukorras, kus teatud piirkonnas oleks vajalik tagada teenus, kuid sinna ei pääse ligi sõiduteede läbipääsu puudumise tõttu, ei saa eeldada, et elutähtsa teenuse osutaja on suuteline talle pandud nõudeid kiiresti täitma. Samaselt kehtiva HOSi § 33 lõikega 3 sätestatakse eelnõuga ka õigus rakendada eelnimetatud ettekirjutuse täitmiseks eelnõu § 158 lõikes 2 nimetatud sunnivahendit.

Ka COVID-kriis näitas, et eriolukorra juht (peaminister, minister) või eriolukorra tööde juht ei ole õiged tasemed sellise otsuse tegemiseks. ETKA vastutab teenuste tagamise eest nii rahukui ka kriisiajal ning temal on kõige parem teadmine teenuse toimimisest, ETOde suutlikkusest ning ka teenuste riskasutustest ning lõppastmes peab tal olema ka õigus sekkuda n-ö tavapärasel olukorras kehtestatud nõuetest operatiivsete vajadusepõhiste erandite tegemiseks – seda otsust ei ole mõistlik kriisi ajal viia tasemele, kes ETOdega tavapäraselt ei tegele.

Tähele tuleb panna, et käesolev eelnõu on elutähtsate teenuste puhul üldregulatsiooniks ning elutähtsate teenuste regulatsiooni on kirjeldatud eriseadustes. Täpsem elutähtsate teenuste osutamise praegu kehtiv regulatsioon ning eelnõuga kehtestatav regulatsioon on toodud eelnõu lisas nr 9.

§ 75. Elutähtsa teenuse osutaja

Paragrahvis 75 sätestatakse ETO legaalse definitsioon ning ETO kohustused.

Lõike 1 kohaselt on ETO isik, kelle pädevuses on elutähtsa teenuse osutamine.

Eelnõu **lõikes 2** on omakorda täpsustatud, et ETO tingimused määratakse seadusega. See tähendab seda, et ettevõtja võib määrata ETOks, kui ta vastab eriseaduses sätestatud tingimustele. Seega mitte kõiki ettevõtjaid, kes osutavad olulist teenust, ei määrata ilmtingimata käesoleva eelnõu mõistes ETOdeks. ETOdeks määratakse käesolevas paragrahvis sätestatud korras üksnes olulisemad ettevõtjad, mille mõju ja osakaal teenuse osutamisel on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil märkimisväärt. Need kriteeriumid tulenevad eriseadustest.

Lõike 3 kohaselt määratakse elutähtsa teenuse osutaja elutähtsa teenuse korraldaja haldusaktiga. Haldusakt antakse 30 päeva jooksul alates ajast, mil korraldaja sai teada, et teenust osutav ettevõtja vastab elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumidele. Elutähtsa teenuse osutajaks määratakse vaid selline ettevõtja, kelle suhtes on elutähtsa teenuse osutaja kohustused ka proportsionaalsed ja kes suudab neid täita.

Eelnõu üleminekusätte kohaselt loetakse enne 2024. aasta 18. oktoobrit eelnõu § 75 lõike 1 tingimustele vastavad isikud elutähtsa teenuse osutajaks päevast, mil isik esmakordselt täitis hädaolukorra seaduse ja § 75 lõike 1 tähenduses tingimused, mille täitmise korral loeti ettevõtjana tegutsev isik elutähtsa teenuse osutajaks. Enne käesoleva seaduse jõustumist hädaolukorra seaduse alusel haldusaktiga elutähtsa teenuse osutajaks määratud isikud loetakse käesoleva seaduse tähenduses elutähtsa teenuse osutajaks nende määramisest arvates.

Sama paragrahvi **lõikes 4** on täpsustatud, et haldusaktis peab olema muu hulgas esitatud tähtpäev, mis ajaks peab elutähtsa teenuse osutaja täitma korraldaja kehtestatud toimepidevuse nõuete määruises sätestatud nõudeid, seaduse eelnõus sätestatud nõuete (nt riskianalüüsi, kriisiplaani, õppuste korraldamise nõuded) täitmiseks. Samuti on ette nähtud tähtaeg muudes õigusaktides sätestatud nõuete täitmiseks. Näiteks osa elutähtsate teenuste puhul on toimepidevuse nõuded sätestatud ka valdkonna eriseaduses. Nii on kaugkütteseaduses (edaspidi *KKütS*) sätestatud soojusettevõtjatele reservkütuse tagamise kohustus, tervishoiuteenuste korraldamise seadusega (edaspidi *TTKS*) aga sätestatakse täpsemad nõuded tervishoiuteenuse osutaja püsiva kriisiülesande täitmise kohta. Haldusakti andmisel tuleb arvestada, et esmakordse riskianalüüsi koostamiseks antav tähtaeg ei tohi ületada üheksat kuud, kriisiplaani tähtaeg aga kümnet kuud ning eelnõu § 75 lõike 11 punktis 5 sätestatud võrgu- ja

infosüsteemidega seotud dubleerivate vahendite ja tehnoloogiliselt alternatiivsete lahenduste nõude ning küberturvalisuse seadusest tulenevate nõuete täitmise tähtaeg ei tohi olla pikem kui viis aastat.

ETODE haldusaktiga määramise kord loodi CER direktiivi ülevõtmisel ja seda käesoleva eelnõuga ei muudeta.

Lõikega 5 sätestatakse, et enne haldusakti andmist on ETKA-l võimalus küsida arvamust Riigi Infosüsteemi Ametilt küberturvalisuse seaduses või eelnõu § 74 lõike 11 punktis 5 sätestatud nõuete täitmise tähtaja ja ettevõtja pakutud lahenduste kohta. Haldusaktis loetletavate kohustuste tähtaegade määramine on jäetud elutähtsa teenuse korraldaja otsustada. Seejuures tuleb arvestada punktis 3 tooduga, et eelnõu § 74 lõikes 11 punktis 5 sätestatud nõuete täitmise tähtaeg ei tohi olla pikem kui viis aastat. Tegemist on paindliku lähenemisega, mis võimaldab korraldajal koostöös elutähtsa teenuse osutajaga leida mõistlik, proportsionaalne ning teenuseosutaja omapära arvestades sobiv üleminekuaeg nõuete täitmiseks. Küberturvalisuse seaduses sätestatud nõuete ja käesoleva seaduse § 75 lõike 11 punktis 5 sätestatud nõude täitmistähtaja määramisel võib korraldaja või tema määratud valitsemisala asutus küsida arvamust Riigi Infosüsteemi Ametilt. Arvamuse küsimine on korraldaja võimalus, mitte kohustus. See tähendab seda, et korraldaja küsib arvamust Riigi Infosüsteemi Ametilt juhul, kui tal on iseseisvalt raske hinnata, mis aja jooksul on kindlal elutähtsa teenuse osutajal võimalik küberturvalisuse nõudeid täita. Eelkõige võib selline vajadus tekkida KOVidest korraldajatel, kel tihti peale ei ole endil piisavat IT-alast kompetentsi. Tegemist on sama põhimõttega, mis sätestati HOSis CER direktiivi ülevõtmisel.

Elutähtsa teenuse osutajate üle peetakse **lõike 6** kohaselt arvestust tsiviiltoetuse registris. Andmete esitamine ja uuendamine ETODE kohta tsiviiltoetuste registris kuulub ETKAde pädevusse. ETKAd vastutavad andmete ajakohasuse eest ning on tsiviiltoetuse registri põhimääruse § 3 lõike 2 punkti 2 alusel registri volitatud töötajad.

Lõike 7 kohaselt tuleb elutähtsa teenuse osutajaks määramise ja selle staatuse lõpetamise kohta korraldajal teha ka vastavad muutmiskanded viie tööpäeva jooksul tsiviiltoetuse registris, kus peetakse arvestust elutähtsa teenuse osutajate üle.

Lõikes 8 täpsustatakse, et elutähtsa teenuse osutajate üle arvestuse pidamiseks esitatavate andmete täpsema koosseisu ja nende töötlemise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Tegemist on tsiviiltoetuse registri põhimäärusega, mis juba praegu reguleerib ETODE üle arvestuse pidamist ja andmete koosseisu. Praegune põhimäärus on kehtestatud RiKSi § 82¹⁴ lõike 4 alusel. Käesoleva eelnõu seadusena vastuvõtmisel muutub RiKS kehtetuks ja põhimäärus kehtestatakse uuesti käesolevas eelnõus toodud volitusnormide alusel.

Lõike 9 kohaselt tuleb elutähtsa teenuse osutajat määrav ja staatuse lõpetav haldusakt korraldajal edastada Riigi Infosüsteemi Ametile 30 päeva jooksul haldusakti ETO-le teatavakstegemisest arvates. Seejuures tuleb korraldajal teha ka vastavad muutmiskanded tsiviiltoetuse registris, kus peetakse arvestust elutähtsa teenuse osutajate üle.

Lõikega 10 täpsustatakse, mis juhtudel ei loeta isikut enam ETOKs ja kuidas toimub sellekohane teavitamine. Isikut ei loeta enam elutähtsa teenuse osutajaks, kui isik ei vasta elutähtsa teenuse osutaja tingimustele ja elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja on teinud sellekohase haldusakti isikule teatavaks. Haldusakti jõustumise järel ei kohaldata isiku suhtes elutähtsa teenuse osutaja kohta sätestatud.

Lõikes 11 on loetletud ETO kohustused.

Võrreldes HOSiga ETO ülesanded suures osas ei muutu. ETO põhiülesanne on tagada, et tema pakutav teenus oleks teenuse tarbijatele ehk teenuse klientidele, eelkõige elanikele, kes teenust tarvivad, alati kättesaadav. ETO kohustus tagada teenuse toimepidevus sisaldab mh kohustust rakendada selleks elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid ja kasutajatele kättesaadavust tagavaid meetmeid, sealhulgas vähendada sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, olulisematest lepingupartneritest, tarnijatest ning infosüsteemidest tehniliste süsteemide, lepingute, personali ja muude teenuse osutamiseks oluliste vahendite dubleerimise, alternatiivsete lahenduste kasutamise, vajalike vahendite omamise ja nende varumise ning muu sellise kaudu. Kuna kriiside korral tegutsevad kõik asutused ja ettevõtted tavapärasest piiratumate ressursidega, võivad ETKAd siiski ette näha, et kriisiolukorra korral võib teenuse osutamise mahtu või kvaliteeti teatud tasemeni langetada, kuid nõutud miinimumtasemel peab teenuse osutamine siiski olema tagatud. Juhul, kui teenuse osutamine on siiski oluliselt häiritud või koguni katkeb, tuleb teenuseosutajal teenuse toimimine taastada esimesel võimalusel, kuid vähemalt korraldava asutuse ette nähtud aja jooksul.

Et olla võimeline teenuse osutamist ohustavaid riske maandama, on esmalt tähtis suuta need tuvastada ja hinnata. Et olla võimeline tegutsema erinevate riskide realiseerumisel, on tähtis planeerida enda tegevusi sellisteks puhkudeks. Selleks koostavad kõik elutähtsa teenuse osutajad toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani (eelnõu §-d 13 ja 15) – dokumendid, milles:

- määratakse, missugune osa teenuseosutaja tegevusest moodustab elutähtsa teenuse,
- loetletakse need protsessid/tegevused ettevõtte sees, mis üheskoos teevad teenuse osutamise võimalikuks,
- koostatakse ülevaade iga tegevuse toimimiseks vajalikest ressurssidest,
- loetletakse ohud, mis võivad tegevuse toimimist takistada,
- selgitatakse välja võimalikud stsenaariumid ja hinnatakse neid ning
- koostatakse stsenaariumipõhised teenuse taastekavad.

Ohte hinnatakse ja ennetavaid meetmeid nende vastu kavandatakse stsenaariumipõhiselt. Näiteks võib elektriettevõtja puhul üks stsenaariume olla „Laiaulatuslik äikesetormist põhjustatud elektrikatkestus Lõuna-Eestis“.

Ühe või teise teenuseosutaja tegevus võib avaldada märkimisväärset mõju teiste teenuseosutajate suutlikkusele elutähtsa teenuse osutamist jätkata või tekkinud tõrkeid teenuse osutamisel operatiivselt lahendada. Seepärast, peale kõikvõimalike inimeste ja loodusnähtuste põhjustatud ohtude, peavad teenuseosutajad hindama:

- omavahelist ristsõltuvust. Näiteks tuleb mobiilsideettevõtjal hinnata, kuivõrd sõltub tema võime teenust osutada elektriettevõtjatest, vedelkütuse müüjatest ja teehooldejatest, ning rakendada meetmeid ristsõltuvuse vähendamiseks.
- muude lepingupartnerite ja tarneahelate olulisust, eriti juhul, kui elutähtsa teenuse osutaja on mõne elutähtsa teenuse osutamisega seotud tähtsa protsessi teenusena tellinud teiselt ettevõtjalt (ingl *outsourcing*). Näiteks tuleb pangal hinnata kaardimaksete opereerimise üleandmisega seotud riske ning kavandada meetmeid teenuse toimepidevuse kindlustamiseks. Näiteks haiglal tuleb hinnata enda sõltuvust toitlustajast ning kavandada sõltuvust maandavaid meetmeid.

ETO-l tuleb tagada, et erakorralise vajaduse tekkimise korral oleks võimalik varude abil oma tegevust jätkata. Täpsed nõuded varude olemasolu kohta kehtestavad korraldavad asutused.

Elutähtsa teenuse korraldaja võib näiteks nõuda, et teenuseosutaja:

- omaks kohapeal elektrigeneraatorit ja teatud hulka kütusevaru või
- seaks lepingute ja koostööpartnerite abil sisse varude tagamise süsteemi, kuivõrd kohapealse kütuse- ja seadmevaru loomine võib olla majanduslikult koormav. Kui varude süsteem on olemas, teab ettevõtte haldus- või riskijuht kriisiolukorra ajal, missuguse partneri poole pöörduda ning kustkohast ja kuidas vajalik varu kiiresti teenuseosutajani jõuab.

Termin „varud“ on aga laiem ja võib tähendada ka varuosade olemasolu korraldamist. Näiteks ei ole mõeldav, et kriisi korral hakkab teenuseosutaja välisriigist tellima mõnda olulist varuosa, mis jõuab kohale alles nädalate pärast.

Selleks, et kriisiolukordade ajal tegutsemiseks valmis olla, korraldavad elutähtsa teenuse osutajad kas ise või teiste samas sektoris tegutsevate teenuseosutajatega ühiselt õppusi. Tegemist võib olla nii lauaõppusega, mis mängitakse läbi ettevõtte juhtkonna või töötajate nõupidamisruumi laual, kui ka väliõppusega, mis mängitakse läbi objektil igapäevaste vahenditega ehk teenuseosutaja kollektiivi igapäevases töökeskkonnas. Õppuste korraldamise sagedus on seotud toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega. Korraldatava õppuse eesmärk on kontrollida koostatud toimepidevuse plaani rakendatavust ja selgitada välja muud asjaomased teenuse toimepidevuse riskid. Õppuse tulemused on sisendiks toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani täiendamisele. Seepärast on oluline, et kui planeeritakse õppuste korraldamist ning toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamist, siis arvestatakse, et õppus toimuks enne riskianalüüsi ja plaani uuendamist.

Eelnõuga sätestab kohustuse koolitada oma töötajaid regulaarselt ning lisatakse ka kohustus korraldada oma töötajatele elanikkonnakaitse koolituse läbimine. Nii nagu avalikult sektorilt eeldatakse, et oma ülesannete täitmist tuleb jätkata ka kriisi ajal, oodatakse sama elutähtsa teenuse osutajatelt. Seetõttu on äärmiselt oluline, et elutähtsa teenuse osutaja töötajad oleksid oma koduse ettevalmistuse läbi mõelnud, et vajadusel võimalikult kiiresti asuda oma tööülesandeid täitma. Koolituse kaudu soovitakse anda inimestele teadmisi eri ohuolukordadega seotud käitumisviisidest ja valmisolekust.

Regulaarse koolituskohustuse eesmärk on tagada jätkusuutlik riigi toimimine ka kriiside ajal – hästi ettevalmistatud kodanik suudab hästi panustada ka töökohal. Teiseks suurendab selline kohustus kindlust, et ka personali vahetuse korral on tagatud jätkuv koolituse läbimine. Vähim vajalik elanikkonnakaitsealane ettevalmistus tagatakse eespool kirjeldatud veebikoolituse kaudu, mis asub Digiriigi Akadeemias. Samas on alati võimalik selle asemel tellida kontaktkoolitusi.

Lisaks tuleb arvestada, et tööandja peab võimaldama töötajatel läbida koolituse tööaja sees ja vajaduse järgi ning kui valitakse veebikoolitus, siis andma selleks vajalikud vahendid (arvuti, tahvelarvuti, nutitelefon).

Erisus võrreldes avaliku sektori koolituskohustusega on elutähtsa teenuse osutajal aga see, et koolituse läbimise regulaarsuse ja koolituskohustusega hõlmatud personali määrab elutähtsa teenuse osutaja ise. Elutähtsa teenuse osutaja koostab toimepidevuse riskianalüüsi, kus ta selgitab iga kriitilise tegevuse kohta välja selle toimimiseks vältimatult vajalikud personaliressursid ning selle, millised oskused ja teadmised peavad personalil olema. Selle tegevuse käigus määrab elutähtsa teenuse osutaja need töötajad, kellel on kohustus läbida elanikkonnakaitse koolitus.

Eelnõu koostajad soovivad elanikkonnakaitse koolituse läbida kõigil uutel töötajatel, kes asuvad tööle kriitiliste tegevustega seotud ametikohtadele. Juba töötavad inimesed võivad koolituse läbida sama regulaarsusega, nagu hinnatakse riskianalüüsi ajakohasust, aga sisuliselt määrab selle siiski elutähtsa teenuse osutaja ise.

Lõike 11 punktiga 5 sätestatakse ETO-le kohustus valmistada ette dubleerivad vahendid ja tehnoloogiliselt alternatiivsed lahendused juhaks, kui elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikud andmed või seadmed asuvad välisriigis ning neile juurdepääsuks kasutatav tavapärane elektroonilise side teenus või võrk ei toimi. Samasisuline kohustus on kehtestatud ETOdele juba praegu HOSi § 41 lõike 2 alusel ning käesoleva eelnõuga seda praegu ei muudeta.

Sättega toonitatakse, et lisaks muudele teenuse toimimiseks vajalikele teenustele (nt vesi, elekter ja side) on nüüdisaegne tootmine ja teenuste pakkumine üha enam seotud infotehnoloogiaga ja see muudab ettevõtjad küberkuritegevuse või ka muude pahatahtlike küberrünnete sihtmärkideks. Eriti tuntav on ühiskondlik kahju, mis on suunatud ettevõtjate vastu, mille tooted või teenused on suure mõjuga ühiskonna normaalse toimepidevuse (sh avaliku korra) tagamisel. Sellest tulenevalt peavad olulise mõjuga ettevõtjad valmistuma ka võrgu- ja infosüsteemide kahjustamiseks ning elektroonilise side teenuse katkestusteks ning nägema ette ka alternatiivid, et ühiskond saaks jätkuvalt toimida.

§ 76. Euroopa Liidu oluline elutähtsa teenuse osutaja

Sättes reguleeritakse CER direktiivi artiklist 17 tuleneva Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutajaga seonduvat. Käesoleva eelnõuga regulatsiooni ei muudeta ja see jääb selliseks, nagu on see CER direktiivi ülevõtmisel HOSis sätestatud.

Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutajana käsitatakse isikut, kelle puhul on korraga täidetud järgmised tingimused:

- 1) isik on riiklikult määratud elutähtsa teenuse osutajaks;
- 2) isik osutab samu või sarnaseid elutähtsaid teenuseid kuuale või enamale Euroopa Liidu liikmesriigile või kuues või enamal Euroopa Liidu liikmesriigis;
- 3) Euroopa Komisjon on oma otsusega nimetanud isiku Euroopa Liidu oluliseks elutähtsa teenuse osutajaks.

Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja määramine on seotud mitme protseduuriga. Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja staatusest teavitab elutähtsa teenuse osutajat elutähtsa teenuse korraldaja 15 päeva jooksul isiku Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumidele vastavusest teada saamisest arvates. Elutähtsa teenuse osutaja on kohustatud peale sellekohase teate saamist esitama elutähtsa teenuse korraldajale teabe selle kohta, milliseid elutähtsaid teenuseid ta osutab Euroopa Liidu liikmesriikidele või Euroopa Liidu liikmesriikides, ning teabe selle kohta, kellele või kus ta teenuseid osutab. ETKA edastab omakorda teenuseosutajalt saadud teabe Riigikantseleile, kes edastab sellekohase teabe Euroopa Komisjonile. Komisjoni otsuse teatavaks tegemisest arvates hakkavad elutähtsa teenuse osutaja suhtes kehtima ka vastava staatusega kaasnevad kohustused. Kohustused on seotud eelkõige infovahetuse ja nõuandemissioonis osalemisega, mis on sätestatud järgnevates eelnõu paragrahvides.

§ 77. Taustakontroll elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel

Paragrahvis 77 reguleeritakse taustakontrolli elutähtsa teenuse osutajate juures. Käesoleva eelnõuga regulatsiooni ei muudeta ja see jääb selliseks, nagu on see CER direktiivi ülevõtmisel HOSi sätestatud. Regulatsioon käsitleb CER direktiivi artikli 13 lõike 1 punkti e ja artiklit 14.

CER direktiivi artikli 13 lõike 1 punkti e kohaselt tuleb elutähtsa teenuse osutajal tagada töötajate turvalisuse piisav haldamine, sh nende isikute kategooriate määramine, kellelt nõutakse taustakontrolli läbimist. Omakorda, direktiivi artikli 14 kohaselt peavad liikmesriigid täpsustama tingimused, mille alusel on elutähtsa teenuse osutajatel lubatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel ja liikmesriigi riskianalüüsi arvesse võttes esitada direktiivi artikli 13 lõike 1 punktiga e nõutud taustakontrolli tegemiseks taotlusi. Seejuures näeb direktiiv taustakontrolli võimalust töötajate suhtes:

- a) kes täidavad elutähtsa teenuse osutaja juures või tema jaoks tundlikke ülesandeid, eelkõige seoses elutähtsa teenuse osutaja toimepidevusega;
- b) kellel on õigus saada otsene või kaudne juurdepääs elutähtsa teenuse osutaja rajatistele, teabele või kontrollisüsteemidele, sealhulgas seoses elutähtsa teenuse osutaja turvalisusega;
- c) kelle puhul kaalutakse töölevõtmist punktis a või b sätestatud kriteeriumidele vastavatele ametikohtadele.

Taustakontroll peab olema proportsionaalne ja rangelt piirduma vajalikuga. Taustakontrolli tohib teha üksnes selleks, et hinnata võimalikku julgeolekuriski asjaomasele elutähtsa teenuse osutajale (direktiivi artikli 14 lõige 2). Taustakontroll peab direktiivi artikli 14 lõike 3 kohaselt minimaalselt hõlmama:

- a) isikusamasuse kontrolli;
- b) isiku karistusregistri andmeid seoses süütegudega, mis võiksid olla konkreetse ametikoha seisukohast olulised.

Selleks, et kontrollida taustakontrolli subjekti isikusamasust, on direktiivi põhjenduspunkti 32 kohaselt asjakohane nõuda isikut tõendavat dokumenti, näiteks passi, riiklikku isikutunnistust või digitaalset isikut tõendavat dokumenti.

Töötaja taustakontrolli tegemine tööandja poolt ei ole meie õiguses uudne. Sarnast (karistatuse andmete) kontrolli tehakse juba praegu nt lastega töötavate isikute suhtes lastekaitseaduse alusel. Eesti võttis direktiivis sätestatud taustakontrolli üle võimalikult minimaalses kohustuslikus ulatuses ja arvestades direktiivist tulenevat taustakontrolli eesmärki. Direktiivi artikli 13 lõike 1 punkt e kohustab liikmesriike tagama, et elutähtsa teenuse osutajad võtavad oma toimepidevuse tagamiseks mh meetmed, mis on vajalikud selleks, et tagada töötajate turvalisuse piisav haldamine, kaaludes nõuetekohaselt selliseid meetmeid nagu elutähtsaid ülesandeid täitvate töötajate kategooriate määramine, rajatistele, elutähtsale taristule ja tundlikule teabele juurdepääsu õiguste kehtestamine, taustakontrolli menetluste kehtestamine kooskõlas artikliga 14 ning selliste isikute kategooriate määramine, kellelt nõutakse sellise taustakontrolli läbimist, ning asjakohaste koolitusnõuete ja kvalifikatsioonide kehtestamine. Seega direktiivi artikli 13 lõike 1 punkt e ja artikkel 14 kohustavad liikmesriike looma tingimused töötajate taustakontrolliks ja tagama seadusega sätestatud tingimustel taustakontrolli läbimise.

Lõikes 1 sätestatakse taustakontrolli eesmärk, milles juhinduti direktiivi artikli 14 lõike 1 punktide a ja b ning artikli 13 lõike 1 punktist e. CER direktiivi artikli 14 lõike 1 punktide a ja b kohaselt tuleb liikmesriikidel täpsustada tingimused, mille alusel on elutähtsa teenuse osutajatel lubatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel ja liikmesriigi riskianalüüsi arvesse võttes esitada taotlusi nende töötajate taustakontrolliks:

- a) kes täidavad elutähtsa teenuse osutaja juures või tema jaoks tundlikke ülesandeid, eelkõige seoses elutähtsa teenuse osutaja toimepidevusega;
- b) kellel on õigus saada otsene või kaudne juurdepääs elutähtsa teenuse osutaja rajatistele, teabele või kontrollisüsteemidele, sealhulgas seoses elutähtsa teenuse osutaja turvalisusega.

Lõike 1 sissejuhatavas osas sätestatakse taustakontrolli eesmärk tulenevalt CER direktiivi artikli 13 lõike 1 punktist e ning põhjenduspunktist 32.

Taustakontrolli eesmärk on tagada nende isikute usaldusväärsus, kes täidavad lepingu või muul alusel olulisi ülesandeid, mis on seotud:

- 1) elutähtsa teenuse toimepidevust tagava infosüsteemi, samuti toimepidevust tagava taristu läbipääsu- või valvesüsteemi arendamise või haldamisega;
- 2) elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikule territooriumile, ehitistele, teabele või kontrollisüsteemidele ligipääsu võimaldamisega;
- 3) elutähtsa teenuse toimepidevuse planeerimise, investeeringute või riskihaldusega. Lõikes 1 sätestatud ülesannete loetelu ei ole eelnõus sõnastatud kinnisena ehk teisisõnu on elutähtsa teenuse osutajal kohustus teenust puudutavate riskide hindamisel (riskianalüüsi koostamisel) tuvastada, millised on need tööd, mis on seotud eelnevalt loetletud punktidega ja vastavad nendele. ETO ülesanne on tagada mh inimfaktorist tulenevate riskide maandamine, mistõttu on ka eesmärgipärane isiku karistatuse andmete töötlemine ETO poolt, et otsustada isikule elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega seotud olulise ülesande andmine.

Lõike 1 punktid 1–3 on sisuliselt direktiivi artikli 14 lõike 1 punktide a ja b täpsustus.

Lõikes 2 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustus määrata elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsis täpsemalt kindlaks need ülesanded, mille täitmise olulisuse seisukohast on taustakontrolli tegemine eesmärgipärane. Sellise kohustuse sätestamine on vajalik ja ka oluline, sest üksnes direktiivi artikli 14 lõikes 1 sätestatud ja üldiselt kindlaks määratud ülesannete loetelu ülekandmine ei taga piisavalt selgust, milliste konkreetsete ülesannete täitmisel elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel on elutähtsa teenuse osutaja seisukohalt põhjendatud ja eesmärgipärane ülesannet täitva isiku eraelu riivamine isiku andmete töötlemise näol. Seega peab elutähtsa teenuse osutaja juures töötava isiku taustakontrolli vajadus tulenema selgelt teenuseosutaja toimepidevuse riskianalüüsist. Oluline on rõhutada, et teenuseosutajad ei selgita riskianalüüsis välja konkreetseid füüsilisi isikuid (taustakontrolli subjekte või adressaate), vaid on kohustatud kindlaks määrama täpselt need olulised ülesanded, mida täitvate isikute suhtes on taustakontrolli tegemine eelnõuga sätestatud korras eesmärgipärane.

Eeltoodut arvestades sätestatakse **lõikes 3**, et elutähtsa teenuse osutaja võib taustakontrolli teha üksnes sellise füüsilise isiku suhtes, keda usaldatakse täitma sama paragrahvi lõike 2 alusel riskianalüüsis kindlaksmääratud ja kinnitatud ülesannet, st elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja peab olema riskianalüüsi enne taustakontrolli tegemist kinnitanud. Taustakontrolli tegemise ehk isiku usaldusvääruse hindamise kohustus on elutähtsa teenuse osutajal. Taustakontrolli tegemiseks vajalike isikuandmete saamise õiguse võib elutähtsa teenuse osutaja volitada ka enda lepingupartnerile, kelle töötaja täidab elutähtsa teenuse osutaja juures riskianalüüsis kindlaksmääratud ülesandeid.

Lõikes 4 sätestatakse taustakontrolli sisu ja ulatus. Taustakontrolli tegemisel kontrollitakse isikut tõendava dokumendi alusel isikusamasust ja üksnes andmeid isiku karistatuse kohta. Elutähtsa teenuse osutaja on kohustatud andmeid kontrollima enne, kui isik asub täitma lõike 2

alusel kindlaksmääratud ülesannet, ja ülesande täitmise ajal iga kahe aasta tagant. Kaheaastane tähtaeg on seotud elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi uuendamise sammuga. Kui teenuseosutaja uuendab riskianalüüsi ja seal olevaid taustakontrolli kohustusega ülesandeid, tuleb teenuseosutajal uuesti teha taustakontroll. Seetõttu korraldatakse taustakontrolli iga kahe aasta tagant. Taustakontrollis on lubatud kontrollida isiku karistatuse andmeid ehk kas isik on toime pannud eelnõu § 78 lõigetes 1 ja 2 nimetatud kuriteo, mille kohta on karistusregistris kehtivad andmed. Direktiivi artikli 14 lõike 1 punkti c kohaselt tuleb teha taustakontroll isiku suhtes, kelle puhul kaalutakse töölevõtmist artikli 14 lõike 1 punktides a või b sätestatud kriteeriumidele vastavatele ametikohtadele (eelnõu kohaselt määrab elutähtsa teenuse osutaja sellised ülesanded riskianalüüsis). Arvestades taustakontrolli eesmärki, täiendatakse eelnõuga seda kohustust ka ajalise intervalliga ning sätestatakse nõue kontrollida isiku karistatuse andmeid konkreetse ülesande täitmise ajal iga kahe aasta tagant. Seega on andmete kontrollimine lubatud üksnes juhul, kui isik kahe aasta möödudes täidab jätkuvalt lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet. Elutähtsa teenuse osutajal on ühtlasi ka kohustus kontrollida andmeid uuesti juhul, kui isikule usaldatakse kahe aasta jooksul elutähtsa teenuse osutaja juures mõni muu, kuid jätkuvalt lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesanne, kuigi karistusandmed on varem (st eelmise ülesande andmise usaldamisel) juba kontrollitud.

Eelnõu kohaselt teeb taustakontrolli elutähtsa teenuse osutaja. Taustakontrolli tegemiseks vajalike isikuandmete saamise õiguse võib elutähtsa teenuse osutaja volitada ka enda lepingupartnerile, kelle töötaja täidab elutähtsa teenuse osutaja juures riskianalüüsis kindlaksmääratud ülesandeid. Eelnõu koostamise käigus kaaluti erinevaid võimalusi taustakontrolli korraldamiseks ja direktiiviga sätestatud kohustuste ülevõtmiseks. Näiteks kaaluti sellise pädevuse andmist Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile või elutähtsa teenuse korraldajale. Eelnõus sätestatud taustakontrolli tegemine jäetakse elutähtsa teenuse osutaja ülesandeks, kuna selline kontroll piirdub üksnes päringute esitamisega vastavasse registrisse ja valmisvastuste saamisega, st kontroll ei eelda eriteadmisi ega lisaandmete kogumist. Lisaks puudub vajadus põhjaliku julgeolekukontrolli tegemiseks, mida saaksid teha üksnes pädevad asutused (nt luureteabe töötlemine), samuti ei kohusta direktiiv liikmesriike eraelu rohkem riivavat mehhanismi ka looma, jättes selle direktiivi põhjenduspunkti nr 32 järgi liikmesriigi enda otsustuspädevusse.

Lõike 5 kohaselt on võimalik teha taustakontrolli ka sagedamini kui iga kahe aasta tagant. Seda saab teha üksnes põhjendatud kahtluse korral, et isik ei vasta enam taustakontrolli nõuetele, või kui suureneb isiku vastutus ülesannete täitmisel. Tuleb panna tähele ka seda, et isiku tausta tuleb kontrollida ka juhul, kui isik suundub sama ETO juures täitma muid ülesandeid, mille puhul samuti eeldatakse isiku tausta kontrollimist.

Lõike 6 kohaselt peab elutähtsa teenuse osutaja kontrollitavat isikut teavitama taustakontrolli alusest ja eesmärgist enne karistusandmete kontrollimist. Andmesubjekti teavitamiskohustus ning selle detailsem regulatsioon tuleneb isikuandmete kaitse üldmääruse artiklitest 13 ja 14. Isiku suhtes õiglase ja läbipaistva andmete töötlemise tagamiseks kohustatakse elutähtsa teenuse osutajat teavitama isikut taustakontrolli alusest ja eesmärgist enne isiku karistatuse andmete kohta päringute tegemist. Isikule tuleb siis selgitada lisaks taustakontrolli eesmärgile ka muid taustakontrolli tegemise olulisi asjaolusid, nt lõikes 5 sätestatud õigust kontrollida karistusandmeid ka töötamise ajal.

Lõigetes 7–10 sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutaja kontrollib taustakontrolli tegemise eesmärgil karistatuse andmeid, kasutades selleks taustakontrolli teenust. Taustakontrolli teenus ei ole eraldiseisev andmekogu, vaid tehniline lahendus, mis võimaldab elutähtsa teenuse

osutajal kontrollida taustakontrolli eesmärgil isiku karistatuse andmeid. Taustakontrolli teenus töötleb isiku üldandmeid, isiku töökoha andmeid, karistatuse andmeid ja karistusregistrist päringu tegemiseks vajalikke andmeid, mis on sätestatud karistusregistri seaduse § 15 lõikes 2. Taustakontrolli teenus tagab, et päringuid isikuandmete saamiseks teeb selleks õigustatud isik (elutähtsa teenuse osutaja või tema volitatud isik). Samuti tagab selline tehniline lahendus, et karistatuse andmeid päritakse üksnes eelnõukohase taustakontrolli tegemise eesmärgil.

Taustakontrolli teenuse vastutav töötaja on Riigikantselei. Igasugune isikuandmete töötlemine riivab PSi §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele. PSi § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PSi § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. See, kes on isikuandmete vastutav töötaja, on oluline küsimus, mis peab olema sätestatud seaduses. Isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses on taustakontrolli protsessis laiemalt vastutavateks töötajateks samuti iga teenusele andmeid andva andmekogu vastutav töötaja, kuid seda üksnes vastava andmekogu osas, sh vastutab nimetatud andmekogu vastutav töötaja andmekogus (nt karistusregistris) olevate andmete õigsuse eest. Taustakontrolli teenusele on nad aga andmeandjad ning eelnõus sätestatud taustakontrolli teenuse seisukohast (mis saadud andmeid teenuses töötleb), on vastutavaks töötajaks Riigikantselei. Täpsemad nõuded taustakontrolli teenusele, sealhulgas teenuse vastutava ja volitatud töötajate ülesanded, täpsem andmekoosseis, andmeandjad ja saadavad andmed, teenusele juurdepääsu võimaldamise tingimused ja muud korralduslikud küsimused kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega.

Lõike 11 kohaselt kohaldatakse §-s 77 sätestatud ka elutähtsa teenuse osutajaga lepingulises suhtes oleva juriidilise isiku töötaja isiku suhtes, kes usaldatakse täitma sama paragrahvi lõike 2 alusel kindlaks määratud ülesannet. Sellega rakendatakse jätkuvalt direktiivi artikli 13 lõike 1 teises lõigus ja artikli 14 lõike 1 punktis a sätestatu. Lisaks lepingus ettenähtule peavad lepingupooled arvestama seadusest tuleneva regulatsiooniga. Elutähtsa teenuse osutajal on taustakontrolli tegemiseks õigus saada temaga lepingulises suhtes oleva juriidilise isiku töötaja isikusamasuse kontrollimiseks vajalikke isiku üldandmeid ja õigus teha päringuid karistatuse andmete kontrollimiseks (vt ka selgitusi järgmise paragrahvi kohta). Eelnõu § 78 lõigetes 1 ja 2 sätestatud asjaolude ilmnemisel on elutähtsa teenuse osutajaga lepingulises suhtes oleval juriidilisel isikul võimalik anda konkreetse ülesande täitmine elutähtsa teenuse osutaja juures muule töötajale või lahendada lepingu täitmine muul kohasel viisil, nt leppida tellijaga kokku, et ülesannet täidab kolmas juriidiline isik.

Alltöövõtjate puhul tuleb arvestada ka sellega, et kui hankijast elutähtsa teenuse osutaja soovib eelnõus nimetatud ülesannete täitmise tellida näiteks teenusena, peab ta lähtuma riigihangete seadusest, mis ei võimalda aga teenuse osutajat riigihankelt kõrvale jätta seetõttu, et ta ei läbi mõnes muus eriseaduses ette nähtud taustakontrolli. Vajaliku taustakontrolli läbimise kohustuse saab sellisel juhul sätestada näiteks hankelepingu täitmise tingimusena ning panna pakkujale kohustus asendada need teenust osutavad isikud, kes taustakontrolli ei läbi.

Elutähtsa teenuse osutaja taustakontrolli kohustus hõlmab nii töökohale kandideerivaid isikuid, teenuseosutaja enda töötajaid kui ka alltöövõtjate töötajaid, st kõiki isikuid, kellele on usaldatud eelnõu § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesanded. Elutähtsa teenuse osutajal on õigus volitada alltöövõtjat taustakontrolli eesmärgil eelnõu § 131 lõikes 1 sätestatud isikuandmete volitatud töötajaks. Olles elutähtsa teenuse osutaja volitatud töötaja on alltöövõtjal enda

töötajate kohta õigus saada eelnõu § 131 lõikes 1 sätestatud isikuandmeid ja teha ise andmete päring karistusregistrisse elutähtsa teenuse osutaja nimel. Vaatamata sellele on lõppvastutus taustakontrolli tegemisel elutähtsa teenuse osutajal, mitte alltöövõtjal. Samuti otsustab üksnes elutähtsa teenuse osutaja kontrolli tulemuse põhjal, kellele ja milliseid ülesandeid võib täitmiseks usaldada.

Taustakontrolli teenus on ka keskkond, mille kaudu saab teha asjakohase taotluse teiste liikmesriikide kodanike suhtes (ja ka kolmandatest riikidest pärit kodanike suhtes) ja Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (edaspidi ka ECRIS, ingl k *European Criminal Records Information System*) andmevahetuskanali kaudu esitada päringu sellesse liikmesriiki, kellelt infot soovitakse. ECRISEe kaudu edastavad kõik Eesti kodaniku suhtes kriminaalasjas süüdimõistva kohtuotsuse teinud riigid isiku karistusandmed meie karistusregistrisse. Samamoodi saadab Eesti iga teise liikmeriigi kodaniku siin mõistetud kriminaalkaristuse selle kodaniku kodakondsusriigi karistusregistrisse. Tulevikus on võimalik ECRIS-TCN-st (kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute Euroopa karistusregistrite infosüsteem, kuhu kantakse kesksesse infosüsteemi selliste isikute liikmesriikides mõistetud karistused) kontrollida hõlpsamini kolmandatest riikidest pärit isiku teistes liikmesriikides mõistetud karistusi. Toimub see nii, et ei ole vaja enam esitada kõikidesse liikmesriikidesse eraldi päringuid kolmandate riikide või kodakondsuseta isikute kohta, vaid kõikide selliste isikute kohta, keda liikmesriigid on karistanud, saadetakse andmed kesksesse infosüsteemi, kuhu keskasutus saab teha päringu, saades teada, millises riigis on isikul karistus, aga mitte detailseid karistusandmeid. St näiteks saades vastuse, et isikul on Prantsusmaal karistus, tuleb esitada tavapärase päring ECRIS kaudu Prantsusmaale. Alles siis saab infot, millise karistusega tegu on. ECRIS andmevahetuskanali kaudu ei ole võimalik kontrollida kolmandates riikides mõistetud karistusi, nt Eesti kodaniku või teise liikmesriigi kodaniku või kolmanda riigi kodaniku Venemaal, Ukrainas, Tais, USAs vms mõistetud karistusi. Selliseid andmeid ei sisalda ka ECRIS-TCN keskne süsteem.

ECRISE päringu puhul tuleb juhtida tähelepanu sellele, et vastus ei tule teenuseosutajale automaatselt, vaid selle saadab teenuseosutajale liikmesriik enda määratud menetlustähtaegade jooksul. CER direktiivi artikli 14 lõike 3 kohaselt peab liikmesriik tagama, et selliste päringutele vastatakse kümne tööpäeva jooksul.

§ 78. Töötamise piirangud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel

Lõikes 1 sätestatakse imperatiivselt need alused, mille esinemisel ei ole eelnõu § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesande usaldamine isikule elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel lubatud. Käesoleva eelnõuga regulatsiooni ei muudeta ja see jääb selliseks, nagu on see CER direktiivi ülevõtmisel HOSis sätestatud. Nimetatud ülesandeid ei või anda täita sellisele füüsilisele isikule, keda on karistatud karistusseadustiku 8. ja 15. peatükis sätestatud kuriteo või Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK (ELT L 88, 31.03.2017, lk 6–21), sätestatud sarnase kuriteo toimepanemise eest ning mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud.

CER direktiiv ei kohusta liikmesriike nimetatud imperatiivseid aluseid riigisiseses õiguses kehtestama. Direktiivi artikli 14 lõike 2 kohaselt peavad taustakontrollid olema proportsionaalsed ja rangelt piirduma vajalikuga. Neid tehakse üksnes selleks, et hinnata võimalikku julgeolekuriski asjaomasele elutähtsa teenuse osutajale. Artikli 13 lõike 3 punkti b

kohaselt tuleb kontrollida karistusregistri andmeid seoses süütegudega, mis võiksid olla konkreetse ametikoha seisukohast olulised. Lõikes 1 on sätestatud sedalaadi süüteod (inimsuse- ja rahvusvahelise julgeoleku vastased süüteod, riigivastased süüteod), mille toimepanemise eest süüdimõistmine kaalub üles vajaduse ja võimaluse andmise isiku usaldusväärsuse (täiendavaks) hindamiseks ja kaalutlemiseks eelnõu § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannete täitmisel mis tahes elutähtsate teenuste osutajate juures.

Lõike 2 kohaselt on elutähtsa teenuse osutaja kohustatud kontrollima, kas eelnõu § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet on sobiv anda täita isikule, keda on karistatud tahtlikult toime pandud kuriteo eest, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist KarSi kohaselt kustutatud. Üksnes elutähtsa teenuse osutajal on kõige parem ülevaade tulenevalt toimepidevuse riskianalüüsist, mis tegevused ja protsessi osad on teenuse toimepidevuse jaoks kriitilised ning mis taristu, info- ja võrgusüsteemid, ehitised on toimepidevuse seisukohast olulised. Üksnes elutähtsa teenuse osutaja saab hinnata, mis pädevusega ja omadustega isikud on vajalikud ühe või teise tööülesande täitmiseks. Ka enne CER direktiivi ülevõtmist pidi elutähtsa teenuse osutaja oma toimepidevuse riskianalüüsis hindama teenuse toimepidevuse jaoks vajalikku personali, sh valima isikud, kellele on vajalik määrata riigikaitseline töökohustus RiKSi mõttes. Elutähtsa teenuse osutaja teostatavkontroll piirub üksnes karistusandmete kontrolliga. Isiku eraelu kaitse vaates on tähtis, et lõikes 2 nimetatud asjaolusid ei kontrollita (täiendavalt), kui karistusregistri päringu tulemusel ilmnevad andmed lõikes 1 nimetatud kuritegude kohta.

Lõikes 3 täpsustatakse, et käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud juhul võib elutähtsa teenuse osutaja isiku usaldusväärsuse hindamisel arvestada üksnes neid karistatuse andmeid, mis on vastava ülesande täitmise seisukohast tähtsad. See tähendab, et ka juhul, kui riskianalüüsis kindlaksmääratud ülesannet täitva isiku karistatuse kohta nähtuvad registrist kehtivad karistusandmed, peab elutähtsa teenuse osutaja võtma arvesse ja kaaluma ainult neid kuritegusid, mis on isiku usaldusväärsuse hindamise seisukohalt olulised just selle konkreetse ülesande iseloomu arvestades. Näiteks elutähtsa teenuse osutaja IT-juhi ülesande puhul võivad olla olulised kuriteod, mis on seotud arvutisüsteemidele ebaseaduslikult juurdepääsu hankimisega, arvutiandmetesse sekkumisega, arvutisüsteemi toimimise takistamisega või arvutikuriteo ettevalmistamisega, kuid ebaolulisel kohal on karistus joobeseisundis juhtimise eest. Kui isikut on karistatud näiteks tervisevastase kuriteo toimepanemise eest, siis võib see olla oluline haiglas töötava isiku usaldusväärsuse hindamisel, kuid ei pruugi olla samavõrd oluline nt vedelkütuse veo korraldamisel. Viimasena märgitud juhul võib isiku usaldusväärsuse hindamise seisukohalt olla määravam kehtiv karistus liiklusalase kuriteo toimepanemise eest.

Lõikes 4 sätestatakse, et lõigetes 1 ja 2 nimetatud asjaolude ilmnemisel on elutähtsa teenuse osutajal õigus nõuda elutähtsa teenuse osutajaga lepingulises suhtes olevalt juriidiliselt isikult temaga lepingulises suhtes oleva juriidilise isiku töötaja asendamist ülesande täitmisel või ülesande täitmist muul kohasel viisil, nt et seda teeks teine isik. Lõplik lahendus jääb ettevõtete enda otsustada. Oma töötajate suhtes tuleb elutähtsa teenuse osutajal lõigetes 1 ja 2 nimetatud asjaolude ilmnemisel rakendada töölepingu seaduses (edaspidi *TLS*) sätestatud korda ning selle suhtes eelnõus erisusi ei ole ette nähtud.

§ 79. Nõuandemissioon

Paragrahvis 79 sätestatakse nõuandemissiooni definitsioon ja läbiviimise kord. Käesoleva eelnõuga ei muudeta olemasolevat regulatsiooni ja see jääb selliseks, nagu on see CER direktiivi ülevõtmisel HOSis sätestatud. Euroopa Komisjonil on Euroopa Liidu olulise elutähtsa

teenuse osutaja suhtes õigus viia läbi nõuandemissioon, et hinnata elutähtsa teenuse osutaja rakendatud meetmeid. Missiooniga kaasnevad nii elutähtsa teenuse korraldajale kui ka elutähtsa teenuse osutajale mitmed kohustused. Elutähtsa teenuse korraldaja on kohustatud väljastama Euroopa Komisjonile elutähtsa teenuse osutaja kohta järgmise teabe:

- 1) elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi asjaomased osad;
- 2) elutähtsa teenuse toimepidevuseks rakendatud meetmete loetelu;
- 3) elutähtsa teenuse osutaja suhtes läbi viidud järelevalve menetluse ja rakendatud meetmete andmed.

Seejuures on nii elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja kui ka Euroopa Liidu oluline elutähtsa teenuse osutaja kohustatud andma nõuandemissiooni raames Euroopa Komisjoni volitatud esindajatele juurdepääsu nõuandemissiooni läbiviimiseks ja elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikule teabele, ehitistele ja süsteemidele. Nimetatud teabe andmist ja ligipääsu ei pea tagama, kui see ohustab riigi julgeolekut. Nõuandemissiooni raames antav teave ja ligipääs peab olema rangelt seotud missiooni eesmärgiga ja elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrolliga.

Nõuandemissiooni tulemusena esitab Euroopa Komisjon arvamuse Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse suurendamiseks. Elutähtsa teenuse osutaja ja elutähtsat teenust korraldav asutus on kohustatud võtma arvamuses toodud märkused ja soovitused arvesse ning esitama komisjoni määratud tähtaja jooksul viimasele ülevaate meetmetest, mida rakendatakse Euroopa Komisjoni arvamuse arvestamiseks.

§ 80. Asutustevaheline koostöö, teavitamine ja aruandlus

Paragrahvis 80 reguleeritakse asutustevahelist koostööd, teavitamist ja aruandlust seoses elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisega. Käesoleva eelnõuga ei muudeta olemasolevat regulatsiooni ja see jääb selliseks, nagu on see CER direktiivi ülevõtmisel HOSis sätestatud. CER direktiivi ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2022/2555, 14. detsember 2022, mis käsitleb meetmeid, millega tagada küberturvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus, ja millega muudetakse määrust (EL) nr 910/2014 ja direktiivi (EL) 2018/1972 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv (EL) 2016/1148 (edaspidi *küberturvalisuse 2. direktiiv*, NIS2 direktiiv)⁷¹, pädevad asutused peavad tegema koostööd ja vahetama teavet küsimustes, mis puudutavad elutähtsa teenuse osutajaid mõjutavaid küberturvalisuse riske, küberohte ja -intsidente ning muid kui küberriske, -ohte ja -intsidente, sealhulgas seoses asjakohaste meetmetega, mille on võtnud NIS2 pädevad asutused. Vastav põhimõtte sätestatakse eelnõuga ka seaduse tasemel. Eelnõu kohaselt tuleb elutähtsa teenuse toimepidevust korraldaval asutusel või tema nimetatud asutusel, Riigi Infosüsteemi Ametil, Päästeametil ja Riigikantseleil teha igakülgset koostööd ja vahetada omavahel teavet küsimustes, mis puudutavad elutähtsa teenuse osutajaid mõjutavaid ohte, riske, toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmeid ja toimunud sündmusi. Üheks selliseks koostöö tööriistaks on üleriigiline riskianalüüs. Üleriigiline riskianalüüs võimaldab erinevate asutuste koostöös vahetada erinevate osaliste vahel infot elutähtsa teenuse osutajaid mõjutavate riskide, ohtude ja intsidentide ning riskide maandamise meetmete kohta. Eraldi vajaduse korral vahetavad asutused omavahel teavet, mis on vajalik järelevalvemenetluse läbiviimiseks.

Lõikes 2 täpsustatakse infovahetust Finantsinspektsiooni ja Riigi Infosüsteemi Ameti vahel krediitiasutustest elutähtsa teenuse osutajate kohta. Finantsinspektsioon ja Riigi Infosüsteemi

⁷¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32022L2555&qid=1716900678772>

Amet vahetavad vastastikku teavet krediidasutuste toimepidevuse, neid mõjutavate ohtude, riskide, toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmete ja toimunud sündmuste kohta, samuti asjaomast teavet, mis on vajalik järelevalvemenetluse läbiviimiseks. Seejuures tuleb võtta arvesse eriseadustest tulenevaid piiranguid. Eelkõige on siin mõeldud FISi § 54 lõiget 4⁷, mille kohaselt konfidentsiaalse teabe ja finantsjärelevalve tulemusi kajastavate dokumentide avaldamine eelnõu alusel tegutsevatele asutustele ja isikutele on lubatud, kui see on vajalik nimetatud seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks, kusjuures vastavad asutused või isikud peavad hoidma järelevalvelise informatsiooni konfidentsiaalsust FISi § 34 kohaselt. Kokkuvõttes on asutused ja nende töötajad kohustatud hoidma saladuses neile edastatud teavet, mille kohta on teatatud, et tegemist on äri- või ametisaladusega. See kehtib kõikide asutuste ja nende töötajate kohta, kes vahendavad asjaomast teavet elutähtsa teenuse osutajate suhtes. Finantsinspeksioon ja Eesti Pank vahetavad vastastikku nimetatud teavet FISis sätestatud korras.

Lõike 3 kohaselt peab KOV esitama kord aastas Päästeametile kokkuvõtva aruande elutähtsa teenuse planeerimata katkestuse, katkestuse ohu, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häiriva sündmuse või sellise sündmuse toimumise vahetu ohu, ning kriisiolukorra ja KOVi rakendatud sündmuse lahendamise meetmete kohta. Päästeamet esitab aruande kohaliku omavalitsuse üksuste korraldatavate elutähtsate teenuste kohta kord aastas Riigikantseleile. Riigikantselei paneb saadud teabe põhjal kokku regulaarse koondaruande Euroopa Komisjonile.

Direktiivi artikli 9 lõiked 2 ja 6 ning artikli 15 lõige 3 näevad ette elutähtsa teenuse osutajatele ja elutähtsat teenust korraldavatele asutustele kohustuse vahetada omavahel infot intsidentide kohta, samuti edastada regulaarselt infot oluliste intsidentide kohta Euroopa Komisjonile. Eelnõu kohaselt lasub korraldaval asutusel kohustus teavitada Euroopa Komisjoni Riigikantselei kaudu sündmustest ehk intsidentidest, millel võib olla oluline mõju elutähtsate teenuste osutamise jätkamisele kuues või enamas Euroopa Liidu liikmesriigis. Samuti tuleb korraldaval asutusel teavitada teise liikmesriigi kontaktpunkti, kui sündmus võib mõjutada seda liikmesriiki.

Elutähtsat teenuse toimepidevuse korraldajal, Riigi Infosüsteemi Ametil ja Päästeametil lasub kohustus esitada kord aastas Riigikantseleile aruanne elutähtsa teenuse osutajatega seotud sündmustest, sealhulgas teave sündmuste arvu, laadi ja rakendatud meetmete kohta. Päästeamet esitab aruande kohaliku omavalitsuse üksuste korraldatavate elutähtsate teenuste kohta. Riigikantselei paneb saadud teabe põhjal kokku regulaarse koondaruande Euroopa Komisjonile.

Igasuguse infovahetuse korral tuleb pidada meeles, et vastavalt AvTSi § 35 lõike 1 punktile 17 tuleb tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teave, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Kui sellist teavet töötleb ETKA nimetatud alusel AK teabena, tuleb lähtuda AvTSi § 38 lõikest 3 ehk asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistatud teabele on juurdepääsuõigus riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikul või töötajal oma ametiülesannete täitmiseks. Seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata.

Lõigetes 4–6 on sätestatud ülesanded, mis võeti HOSi üle seonduvalt CER direktiiviga. Nimetatud lõiked käsitlevad nii riigisisest kui ka Euroopa Liidu suunalist teabevahetust elutähtsa teenuse toimepidevusega seotud küsimustes.

§ 81. Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia

Paragrahvis 81 reguleeritakse elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia koostamist. Käesoleva eelnõuga ei muudeta olemasolevat regulatsiooni sisuliselt ja see jääb selliseks, nagu on see CER direktiivi ülevõtmisel HOSis sätestatud. Strateegia koostatakse elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse suurendamiseks ning selles kirjeldatakse asjakohaseid pikaajalisi eesmärke ja nende saavutamiseks võetavaid meetmeid. Strateegia võib olla eraldiseisev dokument või strateegiliste arengudokumentide osa. Esimese strateegia koostamise tähtpäev on 31.12.2025, seega kõnealuse seaduse jõustumisel on see juba olemas ning vajab edaspidi üksnes ajakohastamist. CER direktiivi kohaselt ajakohastavad liikmesriigid oma strateegiat vähemalt iga nelja aasta järel.

Elutähtsa teenuse toimepidevust kajastatakse selle teenuse valdkonna arengukavas või muus asjakohases strateegilises arengudokumendis.

Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia nõuded ning selle koostamise ja muutmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Lähtudes volitusnormi üldisest sõnastusest on võimalik dokumendi koostamise korda reguleerivas määruse osas vajaduse korral täpsemalt sätestada dokumendi koostamises osalejad (lähteandmete andjad või andmete töötlejad). Strateegia koostamist juhib eelnõu § 8 lõike 2 punkti 4 kohaselt Riigikantselei, kuid määrusega täpsustatakse vajaduse korral loetelu strateegiat koostavatest asutustest. Muutmise korda reguleerivas osas saab vajaduse korral esile tuua, mis perioodi järel ning mis tingimustel dokument üle vaadatakse ja ajakohastatakse. Dokumendi nõudeid hõlmavas määruse osas saab vajaduse korral detailsemalt sätestada selle sisu ja ülesehituse. Nende andmete määruuses sätestamisel on liikmesriigil vaba voli niivõrd, kui CER direktiiv seda annab. Seejuures tuleb arvestada, et ilmselt kõige otstarbekam võimalus on ka edaspidi käsitada strateegiana eri valdkondade ja valitsemisalade strateegilisi arengudokumente, eeldusel, et need vastavad CER direktiivis loetletud sisunõuetele.

Iga sektori ehk valdkonna kohta tuleb strateegias kajastada vastavalt CER direktiivi artikli 4 lõikele 2 järgmist:

- hetkeolukorra kirjeldus ja peamised kitsaskohad sektori toimepidevuse, varustamise tagamisel;
- strateegilised eesmärgid ja prioriteedid elutähtsa teenuse osutajate üldise toimepidevuse suurendamiseks, võttes arvesse piiri- ja valdkonnaüleseid sõltuvusi ja ristsõltuvusi;
- juhtimisraamistik nende strateegiliste eesmärkide ja prioriteetide saavutamiseks, sealhulgas erinevate ametiasutuste, elutähtsa teenuse osutajate ja teiste strateegia rakendamises osalevate isikute rollide ja vastutusalade kirjeldus;
- elutähtsa teenuse osutajate üldise toimepidevuse suurendamiseks vajalike meetmete kirjeldus, sealhulgas võttes arvesse sektoripõhise riskianalüüsi tulemusi (nt peamised ohud sektorile, võimalikud tagajärjed, toimepidevuse seisukohast olulisemad ettevõtted, järeldused, st meetmed kavandada, võttes arvesse kõik need asjaolud);
- elutähtsa teenuse osutajate identifitseerimise protsessi kirjeldus (nt milliste kriteeriumide alusel ja kuidas on valitud toidusektori elutähtsa teenuse osutajad);
- elutähtsa teenuse osutajaid toetava protsessi kirjeldus, sealhulgas meetmed, millega tõhustatakse koostööd ühelt poolt avaliku sektori ning teiselt poolt erasektori ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike üksuste vahel;
- loetelu strateegia rakendamisse kaasatud peamistest asutustest ja asjaomastest sidusrühmadest, kes ei ole elutähtsa teenuse osutajad;

- juba kehtestatud meetmete kirjeldus, mille eesmärk on hõlbustada seda, et elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid täidavad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad, nagu on määratletud komisjoni soovitus 2003/361/EÜ(31) lisas, kelle asjaomased liikmesriigid on identifitseerinud elutähtsa teenuse osutajatena.

§ 82. Sõltumatu audit

Paragrahvis 82 reguleeritakse sõltumatu auditiga seonduvat. Käesoleva eelnõuga ei muudeta olemasolevat regulatsiooni ja see jääb selliseks, nagu on see CER direktiivi ülevõtmisel HOSis sätestatud. Sõltumatu auditi sätted on seotud CER direktiivi artikli 21 lõike 1 punktiga b ja lõike 2 punktiga b.

Liikmesriikidel lasub kohustus tagada, et pädevatel asutustel on õigused ja vahendid nõuda, et elutähtsa teenuse osutajad esitavad asjaomaste asutuste määratud mõistliku tähtaja jooksul tõendid nende meetmete tegeliku rakendamise kohta, sealhulgas asjaomase teenuseosutaja valitud sõltumatu ja kvalifitseeritud audiitori poolt ning kõnealuse teenuseosutaja kulul tehtud auditi tulemused. See säte puudutab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi nr 2022/2555 subjektiks olevaid sideettevõtjaid, keda loetakse CER direktiivi mõistes elutähtsa teenuse osutajateks. Regulatsiooniga ei tehta vahet elutähtsa teenuse osutajatel, kes tulenevad üksnes CER direktiivist, ja nendel, kes on ka NIS2 direktiivi subjektid. Nimetatud lähenemine on kooskõlas CER direktiivi artiklis 8 sätestatud liikmesriikide õigusega säilitada liikmesriigi õigusnormid, millega saavutada ka eelnevalt nimetatud NIS2 direktiivi subjektide suhtes toimepidevuse kõrgem tase.

ETKA võib tellida sõltumatu auditi või kohustada elutähtsa teenuse osutajat läbima sõltumatut auditit elutähtsa teenuse toimepidevuse ja rakendatud meetmete asjakohasuse hindamiseks. Sõltumatu audiitor valitakse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema määratud asutuse või Finantsinspektsiooni ja elutähtsa teenuse osutaja kokkuleppel. Audit on järelevalve tegemisel võimalus, mitte kohustus.

Auditeerimine erineb tavapärasest järelevalvest, kuna see hõlmab teenuseosutaja sisekontrolli, protsesside ja toimingute süstemaatilist ja igakülgset uurimist. Auditi eesmärk on anda sõltumatu ja objektiivne hinnang auditeeritava elutähtsa teenuse osutaja nõuetele vastavusele ja elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise tulemuslikkusele. See sisaldab elutähtsa teenuse osutaja süsteemide ja protseduuride uurimist, testimist ja kontrollimist. Audit võimaldab saada sõltumatu hinnangu auditeeritava teenuseosutaja nõuetele vastavuse ja tegevustulemuste kohta ning anda soovitusi võimelünkade parandamiseks. Järelevalveorgan võib tellida auditi omal kulul või kohustada teenuseosutajat läbima auditi, viimasel juhul tasub kulud teenuse osutaja. Seejuures tuleb panna tähele, et audit ei tohi asendada tavapäraseid järelevalvetoiminguid ja muutuda meetmeks, mida järelevalveorgan kasutab oma suva järgi. Eelnõu kohaselt tohib korraldava asutus või tema määratud asutus ning Finantsinspektsioon (krediidiasutuste puhul) kohustada elutähtsa teenuse osutajat läbima auditi ning tasuma auditi eest ainult juhul, kui esineb üks alljärgnevatest tingimustest:

- 1) elutähtsa teenuse osutaja on jätnud esitamata korraldavale asutusele või tema määratud asutusele kinnitamiseks toimepidevuse riskianalüüsi või plaani käesoleva eelnõu §-des 13 ja 15 sätestatud korras;
- 2) elutähtsa teenuse osutaja on jätnud täitmata käesoleva eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestatud elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema § 74 lõike 4 alusel määratud asutuse määratud tähtpäevaks;

3) on toimunud korduvad elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivad sündmused või hädaolukord.

Üksnes nendel juhtudel saab nõuda auditi läbimist elutähtsa teenuse osutaja kulul. Eelnõuga ka täpsustatakse, et elutähtsa teenuse osutaja on täitnud sõltumatu auditi läbimise kohustuse, kui ta on läbinud viimase kuue kuu jooksul samaväärse auditi omal algatusel või muu isiku nõudmisel. Seega, kui elutähtsa teenuse osutaja on näiteks viimase aasta jooksul juba läbinud samaväärse auditi muu järelevalve menetluse raames või omal algatusel, ei saa korraldav asutus või tema määratud asutus või Finantsinspeksioon (krediidiasutuste puhul) nõuda eelnõukohast auditi läbimist. Auditi samaväärsust hindab järelevalve asutus iga üksikjuhtumi puhul eraldi. Seejuures samaväärseks saab lugeda nii auditi tervikuna kui ka üksnes samaväärses osas.

CER direktiivi artikli 21 lõike 2 punktist b tulenevalt sätestatakse eelnõuga elutähtsa teenuse osutajatele kohustus väljastada elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja, tema määratud asutuse või Finantsinspeksiooni nõudmisel määratud tähtpäevaks omal kulul varem tehtud auditi tulemused ja tõendid elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmete kohta. Seega, kui elutähtsa teenuse osutaja on läbinud varem auditi, mis ühel või teisel kujul käsitles teenuse toimepidevust, on elutähtsa teenuse osutaja kohustatud väljastama sellise auditi tulemused ning tõendid toimepidevuse meetmete rakendamise kohta.

3. jagu

Kohaliku omavalitsuse üksuse püsivad kriisiülesanded

§ 83. Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiülesanded

Kehtiva KOKSi §-ga 6 on pandud KOVile riigikaitseülesanded, mida tuleb täita alates kõrgendatud kaitsevalmidusest. KOV peab kehtiva õiguse järgi tagama kriisi, st ka sõjaseisukorra ajal järgmised teenused:

- korraldama vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu.
- korraldama antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.
- kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal korraldama sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekannet ning aitama kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele.

Käesoleva eelnõuga kitsendatakse KOVi kriisi ajal täidetavaid ülesandeid ning nähakse ette, millised on kriisi ajal kriitilised teenused, mille jätkamine tuleb kindlasti tagada. See tähendab, et mitte kõik KOVi ülesanded ei ole kriisi korral prioriteetsed. See on suur erinevus kehtivast õigusruumist – KOV saab edaspidi keskenduda ainult olulistele ülesannetele ja teenustele, mis tuleb ka kriisiolukorra ajal täita ja tagada.

Kõik eelnõus toodud kriisiülesanded tuleb planeerida eelnõu § 15 alusel koostatavas kriisiplaanis, millele peab eelnema eelnõu § 12 alusel koostatav riskianalüüs. Kriisiplaanis tuleb planeerida KOVi ressursid kriisiülesannete täitmiseks, sh teenuse mahud, teenuse osutamiseks vajalike ressursside korraldamine, sh vajalikud varud ja personal (sh nt vabatahtlike kaasamine ülesannete täitmiseks). Kriisiplaani koostamise käigus mõeldakse läbi, kuidas ja milliste ressurssidega eri kriisiolukordade ajal (nt pikaajalise elektrikatkestuse korral) teenuseid osutatakse ja milline on teenuste osutamise järjekord. Lisaks saab kriisiplaanis ja toimepidevuse nõuetes planeerida tegevused ja teenuste nõuete vähendamise, kui oluliste takistuste tõttu (nt elektrikatkestused) on tavapärane teenuste osutamise viis ja maht häiritud.

Paragrahvis 83 sätestatakse KOVi püsivad kriisiülesanded. KOVi ülesanded ETKAna on kindlaks määratud § 74 lõike 5 punktis 2. Käesolevas paragrahvis sätestatakse KOVi täiendavad püsivad kriisiülesanded, mis ei ole seotud KOVi elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ülesannetega.

Lõike 1 punktis 1 sätestatakse KOVi kriisiülesandena kohustus määrata oma territooriumil evakuatsioonikohad ja aidata kaasa KOVi haldusterritooriumil viibivate isikute ulatuslikule evakuatsioonile, aidata kaasa teise KOVi territooriumilt evakueeritud isikute vastuvõtmisele, ja võimaldada evakuatsioonikohas evakueeritutele vähemalt toit. Sama paragrahvi lõikes 2 sätestatakse, et KOV peab olema valmis abi osutama vähemalt kahe protsendi ulatuses oma elanike arvust.

Kaasabi osutamine evakuatsiooni korral on universaalne kohustus kõikidele KOVidele, sest just KOVidel on abi osutamiseks vajalikud võimalused. Nii on KOVidel kõige parem ülevaade võimalikest kohtadest, kuhu saab inimesi evakueerida, samuti kohalikest ettevõtetest ja organisatsioonidest, keda on vajaduse korral võimalik kaasata. KOVile seatakse neli ülesannet:

- 1) aidata kaasa KOVi territooriumil viibivate isikute evakueerimisele;
- 2) aidata kaasa teise KOVi territooriumilt evakueeritud isikute vastuvõtmisele;
- 3) määrata selleks evakuatsioonikohad ning olla valmis nende kasutusele võtmiseks;
- 4) tagada evakuatsioonikohtades toitlustus.

Esimene ülesanne on üldine KOVi ülesanne, mis hõlmab erinevaid tegevusi, millega KOV saab aidata Päästeametit, kes korraldab ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumist ja selle läbiviimist. KOVi käsutuses on teave selle kohta, kus elavad ja millist abi vajavad erivajadustega inimesed, vanemaealised, suuremat kõrvalabi vajavad inimesed jne, kes võivad evakueerimisel täiendavat abi vajada, milliste kohalike oludega oleks evakueerimisel vaja arvestada, millised on kohalikud ettevõtted, kelle poole võiks abi saamiseks pöörduda jne. Samuti saab KOV kaasa aidata ja toetada evakuatsiooni läbiviimist, nt tagades kohalike teede sõidetavuse, abistada liikluse ümberkorraldamisel ning teavitada sellest oma elanikke, võimaluse korral korraldada evakueeritute, personali ja varude transporti, osaleda evakuatsioonikoha töö korraldamisel.

Oluline on tähele panna, et KOV ei pea kaasa aitama mitte ainult oma elanike evakueerimisele, vaid kõikide tema territooriumil viibivate isikute evakueerimisele. Kui inimesed on vaja ohu tõttu evakueerida, ei ole oluline, kas ohtu sattunu on selle KOVi elanik või mitte, evakueeritakse kõiki KOVi territooriumil viibivaid ohtu sattunud inimesi, olenemata nende kodakondsusest, elukohast vms. Oma territooriumil evakuatsioonikohtade määramise ja evakuatsioonile kaasaaitamise ülesanne on KOVil juba praegu, KOVile ei lisandu selles osas uusi ja täiendavaid ülesandeid.

Ulatusliku evakuatsiooni teine ülesanne on evakueeritavaid vastu võtta. KOV peab olema valmis evakueeritavaid vastu võtma mis tahes omavalitsusüksusest. Ulatusliku evakuatsiooni korral viiakse evakueeritavad ohualast ohutusse asukohta, kusjuures inimeste liikumine võib toimuda üle Eesti, mitte lähimasse evakuatsioonikohta, vaid vastavalt olukorrale ja ohuhinnangule kõige optimaalsemasse asukohta.

Samuti peab KOV kindlaks määrama oma territooriumil evakuatsioonikohad. Evakuatsioonikohtadeks sobivad kultuurimajad, spordisaalid, ühiselamud jms hooned, kus on olemas inimeste ajutise kogunemise ja majutamise tingimused (tualetid, pesemisvõimalused, tagatud tuleohutus jms). KOVides on sellised hooned olemas, läbi peab mõtlema, milliseid hooneid saab evakuatsioonikohtadena kasutada. Ka praegu peavad KOVid evakuatsioonikohad kindlaks määrama. Selleks peavad KOVid koos Päästeametiga evakuatsioonikohtade plaani, kuhu märgitakse evakuatsioonikohtade põhilised andmed, majutus- ja hügieenitingimused jms. Evakuatsioonikohtade kasutusele võtmine võib KOVi jaoks piirduda ainult juurdepääsu tagamisega Päästeametile, kuid lisaks uste avamisele võib olla vaja evakuatsioonikohaks määratud hoones tavapäraselt toimuvad tegevused ümber korraldada, teavitada inimesi ümberkorraldustest jms.

Oluline on, et KOV peab olema valmis osutama abi vähemalt kahele protsendile kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust (**lõige 2**). Piirmäär on ette nähtud selleks, et oleks teada, kui paljudele inimestele abi pakkumiseks peab KOV minimaalselt valmistuma. Tartu linna näitel, kus elab umbes 100 000 elanikku, tuleb olla valmis abi pakkumiseks vähemalt 2000 evakueeritavale. Kahe protsendi määra kehtestamisel on lähtutud KOVide võimalustest ja NATO soovitustest, mille kohaselt peaks liikmesriikidel kriisilukorra ajal olema võime võtta vastu põgenikke (nii sise- kui ka välispõgenikke) kahe protsendi ulatuses elanikkonnast. 2023. aasta lõpu seisuga on Päästeamet koostöös omavalitsustega välja selgitanud evakuatsioonikohad 3,5%-le elanikkonnast, magamisvarustust on kohalikel omavalitsustel kokku umbes 1% elanikkonna majutamiseks, Päästeametil samuti umbes 1% majutamiseks. Evakuatsioonikohaks sobivaid hooneid lisandub igal aastal, et oleks võimalik evakuatsiooni korral olukorrale vastavalt kõige sobivamad hooned kasutusele võtta (mis on parasjagu vaba, vastavalt ilmale, sihtrühmale, transpordivõimalusele jne). Määratud evakuatsioonikohti võetakse vajaduse korral kasutusele ka ajutiste kogunemispunktidena, näiteks juhul, kui taristu jääb ohuala perimeetrile. Inimesele on evakuatsioonikohas tagatud üksnes voodikoht, pesemisvõimalused ja turvaline keskkond, niipalju kui see võimalik on.

KOV peab evakuatsiooni korral abivajajatele korraldama vähemalt toidu. Selleks peaks KOV hindama, milliseid tema territooriumil tegutsevaid ettevõtjaid oleks võimalik evakueeritute abistamise kaasata, ning vajaduse korral sõlmima vajalikke eelkõiguspõhiseid toidlustuse korraldamiseks. Eelnõuga ei panda KOVidele otsest kohustust eelnevaid lepinguid sõlmida või toiduvarusid soetada, vaid iga KOV peab ise hindama, kuidas kõige paremini evakueeritute abistamiseks valmistuda. See tähendab, et KOV peab enda huve silmas pidades läbi mõtlema, millised on kõige mõistlikumad viisid toidlustuse tagamiseks. Valmistumise roll on seotud KOVi enda territooriumi, KOVi elanike ja sisuliselt KOVi olemasoleva ülesandega valmistuda vältimatu sotsiaalabi andmiseks. KOV teab ise ja oskab ise kõige paremini analüüsida ja läbi mõelda, millised võimalused selles KOVis (lähikümbruses) ja selle KOVi elanikke silmas pidades toidlustuse puhul on. Kindlasti ei tähenda KOVi kohustus seda, et iga KOV peaks looma varud abivajajate abistamiseks ja selleks kulutusi tegema. Kuna KOV peab toidu ise korraldama, peab ta eelnevalt läbi mõtlema, kuidas ta seda teeb. Kui evakuatsioonikohtadena (majutus) on KOVil võimalik kasutada eelkõige enda kasutuses olevaid hooneid, siis nendes

toitlustuse korraldamiseks on vaja vähemalt ülevaadet toitlustuskohtadest ja nende võimest pakkuda toitlustust lühikese etteteatamisajaga.

Lõike 1 punktide 2–11 järgi tuleb kriisiolukorra ajal tagada vähemalt järgmiste teenuste kättesaadavus ja toimimine: koduteenuse korraldamine, väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamine, asendushooldusteenuse ja turvakoduteenuse korraldamine, vältimatu sotsiaalabi tagamine, abivajavate ja hädaohus olevate laste, sealhulgas perekonnast eraldatud või kriisiolukorra tõttu perekonnast lahutatud laste abistamine, toimetulekutoetuse maksmine, suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenuse korraldamine, alus-, põhi- ja keskhariduse kättesaadavuse tagamine ning oma territooriumil viibivate isikute teavitamisele kaasaitamine kriisiolukorra ajal. Nimetatud kriisiülesannete täitmiseks koostab KOV kriisiplaani (eelnõu § 15).

Nimetatud sotsiaalteenuseid korraldavad kohaliku omavalitsuse üksused ja need on inimestele nende olukorrast tulenevalt eluliselt olulised ning nende kättesaadavus tuleb tagada ka kriisiolukorra ajal. Teiste KOVi pakutavate või korraldatavate sotsiaalteenuste kättesaadavusel ei ole vahetut ohtu inimese elule, oluliselt ei halvene tema tervislik seisund ega inimene ei jää abitusse olukorda. Eelnõus nimetatud sotsiaalteenuste jätkuvus kriisiolukorra ajal sõltub kriisiolukorra mõjust omavalitsusüksusele, KOVi enda rahalistest võimalustest ja valikutest.

KOKSi § 6 lõige 1 nimetab omavalitsusüksuse ülesandena konkreetselt kohustuse korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud sotsiaalabi. SHS sätestab tingimuse, et KOV on kohustatud välja selgitama KOVi poole abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi ulatuse ning korraldama abi osutamist või aitama abi saamiseks vajalikes tegevustes. Ehkki sotsiaalhoolekandeseaduses on KOV osutatavate teenuste nimekiri ulatuslikum, on eelnõu kohaselt kriisiolukorra ajal kõige olulisemad kriisiülesannete loetellu lisatud teenused ning prioriteet on nende teenuste jätkumine. Vaid olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil on toimunud ulatuslik evakuatsioon ning inimesed on liikunud teise omavalitsuse territooriumile, on õigustatud kriisiülesannete täitmise lõpetamine.

Samal ajal on teenust korraldavatel KOVidel oluline arvestada, et mõne teenuse osutamise peatamine või lõpetamine võib kaasa tuua surve suurenemise kriisiülesannete loetelus olevate teenuste pakkumisele. Näiteks isikliku abistaja teenuse peatamise korral võib inimese toimetulek halveneda sedavõrd, et võib tekkida vajadus ööpäevaringse majutusega hoolduse järele, mistõttu omavalitsuse jaoks võib olla majanduslikult mõistlikum jätkata esimese pakkumist. Samuti võib kohaliku omavalitsuse toetatavate teenuste (nt tugiisiku või sotsiaaltranspordi teenuse) peatamine viia mõningate juhtude korral olukorrani, mis on ohtlik inimese elule, halvendab oluliselt tervist või jätab inimese abitusse olukorda. Sellistel juhtudel tuleb inimesele vajalik abi tagada muul viisil vältimatu abi korras.

Väljaspool kodu osutatav ööpäevaringne üldhooldusteenus ja asendushooldusteenus on sisuliselt inimesele elukohta pakkuvad enamasti asutusepõhised teenused, mille osutamist inimesele nende abitu seisundi tõttu (vanuse või tervise) ei saa lõpetada. KOV ei saa kriisiolukorra ajal loobuda ööpäevaringsest üldhooldusest ja asendushooldusest, küll aga saab ta piirata nt järeelhooldust. KOVil tuleb läbi mõelda ja planeerida, kuidas tagada kriisiolukorra ajal hoolekandeesutuste töö jätkumine. Ööpäevaringseid hoolekandeteenuseid kasutavad üldjuhul inimesed, kes ilma kõrvalise abita ei saa hakkama, seega peab asutuse teenuse jätkudes olema tagatud vähemalt minimaalse personali olemasolu, lähtudes sellest, millistele abi- või järelevalvevajadusega inimestele parajasti teenust osutatakse. Kriisiolukorra ajal võib tekkida vajadus evakueerida isikuid hoolekandeesutusest teise hoolekandeesutusse (nt vanemaelised).

Selleks peab olema loodud või kavandatud kohaliku omavalitsuse üksusel sisuline valmidus inimeste transportimiseks.

KOV-i ülesanne on korraldada turvakoduteenus osutamist. Teenuse eesmärk on tagada ajutine eluase, turvaline keskkond, esmane abi (mh kriisiabi, teavitamine abi saamise võimalustest) ja vajaduse korral east ja vajadustest tulenev hooldamine ja arendamine lapsele, kes vajab abi tema hooldamises esinevate puuduste tõttu, mis ohustavad tema elu, tervist või arengut, ja täisealisele isikule, kes vajab turvalist keskkonda. Teenuse nõuded on sätestatud SHSi §-des 33–37. Turvakoduteenus peab olema tagatud, et kriisilukorra ajal oleks lastele ja haavatavamas olukorras täiskasvanutele tagatud majutus jm võimalik abi.

KOV-i kohustus korraldada isikule vältimatu sotsiaalabi andmist tuleneb SHSi §-st 5, mille kohaselt peab nii isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne KOV kui ka see KOV, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib, korraldama isikule vältimatu sotsiaalabi andmist. Isikutele, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu, osutatakse vältimatut sotsiaalabi, mis tagab vähemalt toidu, riietuse ja ajutise majutuse (SHSi § 8 lõige 1). Seega, kui isik satub äärmuslike sündmuste tõttu (tulekahju, loodusõnnetused, katastroofid jne) abitusse olukorda, kus ta ei suuda endale tagada peavarju ja toitu, peab KOV talle tagama ellujäämiseks vajaliku.

Vältimatu sotsiaalabi osutamisel on KOVil laialdane otsustuspädevus ja kaalutlusruum, mis on piiratud üksnes ülesande täitmise kohustuslikkusega. KOVile on jäetud otsustusruum, kuidas täpselt ülesannet täita, milline on vältimatu sotsiaalabi osutamise täpne viis ja ulatus. Toidu tagamise võib KOV korraldada toidupaki jagamise või kohapeal korraldatud toitlustamisega, mille puhul on võimalik inimesel süüa kohapeal või võtta toit koju kaasa. Ajutise majutuse pakkumisel võib KOV tagada inimesele ööbimisvõimaluse varjupaigas, sotsiaalmajas või evakuaatsioonikohaks planeeritud hoone kasutuselevõtmise kaudu. Juhul kui KOVil puudub oma haldusterritooriumil toimiv varjupaigateenus, tuleb tal peavarju vajavale isikule tagada vältimatu sotsiaalabi mõne muu ajutise ööbimiskoha kaudu, kus on voodikoht, pesemisvõimalus ja turvaline keskkond (SHSi § 30 lõige 1). Inimestele, kellele on vajalik tagada riideabi, pakub KOV või tema partner kasutatud riideid (rõivaid, jalatseid ja voodiriideid) tasuta. KOV võib sõltuvalt olukorrast asendada tasuta riideabi andmise ka KOV-i fikseeritud rahalises määras toetuse maksmisega, mille eest saab inimene ise talle hädavajalikud riided osta. Vältimatu sotsiaalabi osutamise kohustus on KOVil seni, kuni isik ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras (SHSi § 8 lõige 2).

Punktis 7 sätestatakse kohustus abivajavate ja hädaohus olevate laste, sealhulgas perekonnast eraldatud või kriisilukorra tõttu perekonnast lahutatud laste abistamiseks. Kriisiülesanne on loetellu lisatud Sotsiaalministeeriumi ettepanekul pärast eelnõu esimest kooskõlastusringi.

KOV-i kohustus on tagada kriisilukorra ajal abivajavate ja hädaohus olevate laste abistamine. Lastekaitseaduse (edaspidi *LasteKS*) kohaselt on KOVidel keskne roll lastekaitse korraldamisel, sealhulgas on KOV-i ülesandeks abivajavast lapsest teada saamisel viivitamata lapse abivajaduse hindamine ja lapse abistamiseks meetmete pakkumine ning perekonnast eraldatud lapsele ja tema perekonnale meetmete pakkumine (*LasteKS* § 17 lõike 1 punktid 3 ja 4). Ühtlasi peab KOV looma tingimused lastekaitsetöö tegemiseks eesmärgiga tagada nende ülesannete täitmine (*LasteKS* § 17 lõige 2). *LasteKS* § 26 kohaselt loetakse abivajavaks lapseks sellist last, kelle heaolu on ohustatud või kelle puhul on tekkinud kahtlus tema väärkohtlemise, hooletusse jätmise või muu lapse õigusi rikkuva olukorra suhtes, ja laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute heaolu. Lastekaitsetöötajad tegelevad iga päev

väga erinevat laadi abivajadusega lastega, sealhulgas LasteKSi § 30 mõistes hädaohus olevate lastega, kelle elu või tervis on ohus ning kes vajavad lastekaitsetöötaja või politsei viivitamatut sekkumist ja abi. Kriisiolukorra ajal võib abivajavate laste ja perede hulk kohalikus omavalitsuses suureneda, samuti võivad lastega peredel tekkida tavapärasest erinevad abivajadused sõltuvalt kriisi olemusest (kas loodusõnnetus, nakkushaiguse levik, elektri- ja sidekatkestused, sõjaline kriis vm). Lisaks on lapsed kriisiolukorra ajal üks haavatavatest sihtrühmadest, sh eriti nooremad ning erivajadusega lapsed, tulenevalt laste piiratud suutlikkusest enda eest ise hoolitseda, end kaitsta ja abi otsida. Seda on rõhutatud ka ÜRO lapse õiguste konventsiooni preambulis, et laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset ja hoolt. Seetõttu on oluline, et lastekaitsetöö ning laste abistamine ja kaitsmine jätkuks igas olukorras ja saaks vajaduse korral isegi kõrgendatud tähelepanu.

Kriisiolukorra ajal võib suureneda selliste laste hulk, kes on erakorraliste olude tõttu perekonnast lahutatud (nt kelle vanemad on hukkunud või kadunud) ning kes vajavad lastekaitsetöötaja abi oma vanemate või lähedaste leidmiseks või ajutist asendushooldust ning eestkostet. Samuti võib suureneda lastega perede hulk, kes vajavad vältimatut sotsiaalabi, mis on samuti üks KOV püsivaid kriisiülesandeid. Eriti haavatav sihtrühm on ka perest eraldatud lapsed, kes saavad ööpäevaringseid teenuseid nagu turvakodu- või asendushooldusteenus. Nende teenuste korraldamine on KOVi püsiv kriisiülesanne, kuid lisaks tuleb arvestada, et nende laste puhul täidab kohalik omavalitsus sageli ka eestkostja ülesandeid. Kriisiolukorra ajal abivajavate laste hulga suurenemisel ei pruugi KOVil jätkuda ressursse tavapärase abistamise standardi hoidmiseks ning tagatud peab olema paindlikkus abivajavate laste hindamise ja abistamise protsessis. Seetõttu on eelnõuga ettenähtud ka LasteKSi § 28 täiendamine lõikega 4, mis võimaldab lastekaitsetöötajal kriisiolukorra ajal hinnata lapse abivajadust kitsamalt, lähtudes nendest meetmetest, mida kriisiolukorraga kaasnevaid asjaolusid arvestades on võimalik lapse abistamiseks kohaldada. Mõne tõsisema kriisiolukorra ajal võib näiteks olla vajalik ja praktiliselt võimalik keskenduda üksnes laste esmatähtsate vajaduste katmisele, füüsilise ja vaimse tervise kaitsele, jättes tagaplaanile muud lapse heaolu ja arengu valdkonnad, milles lapse ja lapsevanemate toetamine sellel hetkel võimalik ei ole. Abivajava lapse suhtes tuleb siiski algatada juhtumikorraldus ning koostada juhtumiplaan abimeetmete pakkumiseks vastavalt hinnatud abivajadusele, mida hiljem kriisiolukorra lõppedes üle vaadatakse ja täiendatakse.

Punktis 8 sätestatakse KOVi ülesandena toimetulekutoetuse maksmine. SHSi §-st 131 tulenevalt on toimetulekutoetuse eesmärk leevendada ajutise abimeetmena abi vajavate isikute ja perekondade materiaalsel puudust, tagades minimaalsed vahendid esmavajaduste rahuldamiseks. Toimetulekutoetust määrab ja maksab KOV jooksvaks kuuks SHSis kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras. Tegemist on meetmega, mis tagab minimaalse toimetuleku, see on põhjus, miks toimetulekutoetuse maksmist käsitatakse KOVi kriisiülesandena, mille toimepidevuse tagamiseks tuleb valmistuda.

Punkti 9 kohaselt on KOVi ülesanne suure hooldus- ja abivajadusega laste hoiu teenuse tagamine. 1.09.2025 jõustuva sotsiaalhoolekande seaduse muudatuse kohaselt on tegemist teenusega, mille eesmärk on vähendada suure hooldus- ja abivajadusega last kasvatava isiku hoolduskoormust, soodustada tema toimetulekut või töötamist ning toetada lapse heaolu ja arengut. Teenuse sihtgrupiks on suure hooldus- ja abivajadusega lapsed, kes vajavad oma vaimse või füüsilise tervise seisundi tõttu eakohasega võrreldes keskmisest enam hooldust, järelevalvet ja muud tuge. Hoiu teenust osutatakse neile lastele SHS kohaselt haridusasutuse õppe- ja kasvatustegevuse välisel ajal st peamiselt öhtuti või nädalavahetuseti. Seega on tegemist lastega, kes oma tervisliku seisundi tõttu vajavad hooldamist või järelevalvet

ööpäevaringselt. Teenuse tagamine igas olukorras on seega oluline ja võrdsustatud sisuliselt lapsehoiu tagamisega, et võimaldada vanematel täita ka kriisides töökohustusi. Enne suure hooldus- ja abivajadusega laste hoiu teenuse reguleerimist osutatigi SHS alusel neile lastele teenust lastehoiuteenuse raames. Lisaks sellele, et teenus aitab lapsevanematel püsida tööturul ka kriisiolukorras, on tegemist ka haavata sihtgrupiga, kelle hooldamine koduses keskkonnas ei pruugi olla võimalik. Seetõttu on oluline, et teenust neile lastele osutatakse edasi ka kriisides ning nende osutamise võimalikkus oleks läbi kaalutud koostöös teenuseosutajatega kohalike omavalitsuste kriisiplaanides.

Punkti 10 kohaselt on üks KOVi kriisiülesandeid alus-, põhi- ja keskhariduse kättesaadavuse tagamine.

Põhiharidust omandav õpilane on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9 lõikest 2 tulenevalt koolikohustuslik isik. Selleks, et koolikohustuslik isik saaks seadusest tulenevat kohustust täita, tuleb talle tagada selleks võimalused. Koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse KOVi haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele tagab KOV, vajaduse korral kaasates erakooli pidajat või riiki (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7 lõige 2). Eelnevast tulenevalt õpivad hiljemalt 1. oktoobriks 7-aastaseks saanud lapsed põhikoolis (on konkreetse kooli õpilased). Kuna põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 35 lõige 1 näeb õpilasele ette õiguse ja samas ka kohustuse kooli päevakavajärgsest õppest osa võtta, siis tuleb õppest osavõtmiseks õpilastele võimalus tagada, sh kriisiolukorra ajal. Lisaks sellele tuleb I kooliastme õpilaste (1.–3. klassi ehk 7–9-aastaste laste) puhul tagada nende üle järelevalve, mis tähendab, et vähemalt üks vanematest peaks jääma koju, kui teenust tavapärasel kujul või sootuks üldse ei tagata.

Pärast eelnõu esimest kooskõlastusringi lisati HTMi ettepanekul kriisiülesannete loetellu ka keskhariduse pakkumine. Seejuures on mh lähtutud COVID-kriisi õpituvastustest, mis näitasid, et keskhariduse pakkumine on paljuski võimalik ilma kontaktõppeta, mistõttu ei ole keskhariduse pakkumise lõpetamine kriisiolukorra ajal põhjendatud.

HTM toetab KOVe haridusvaldkonna kriisiülesannete täitmisel eelkõige nõustamise ja suuniste kaudu. Tingimused kriisiülesannete täitmiseks peavad KOVid ise looma.

Punktis 11 sätestatakse KOVi kriisiülesandena kohustus tagada oma territooriumil viibivate inimeste teavitamine ohuolukorrast ja käitumisjuhiste andmine. Oma elanikele ja teistele territooriumil viibivatele inimestele jagavad KOVid teavet toimuva ja rakendatavate meetmete kohta nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorra ajal. KOVid annavad edasi teavet, mis jõuab nendeni nt regionaalsete kriisikomisjonide või riigiasutuste kaudu. Nii on nt COVID-19 epideemilise leviku ajal KOVid taganud oma elanike teadlikkuse rakendatavate meetmete kohta, nakkusolukorra kohta omavalitsusüksuses jms. Oluline on, et teavitamisel rakendataks erinevaid kanaleid (nt KOV veebileht, sotsiaalmeedia, raadio) ning arvestataks inimeste erivajadustest tulenevaid erisusi info tarbimisel. KOVil on kohustus planeerida koostöö ja vajalikud partnerid teavitamise tagamiseks ning kirjeldada see kriisiplaanis. KOVide esmaseks partneriks elanikkonnakaitsega seotud teemade puhul on Päästeamet, kes koondab kokku KOVide infovajadused, päringud, ettepanekud ja muu ning edastab selle vajaduse korral Riigikantseleile sõnumite ja kommunikatsioonitegevuste paremaks koordineerimiseks.

Lõige 2. Oluline on, et KOV peab olema valmis osutama abi vähemalt kahele protsendile kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust. Piirmäär on ette nähtud selleks, et oleks teada, kui paljudele inimestele abi pakkumiseks peab KOV minimaalselt valmistuma.

§ 84. Kohaliku omavalitsuse üksusele kriisiülesannete täitmisega tekkinud kulude hüvitamine

Paragrahvis 84 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksusele kriisiülesannete täitmisega tekkinud kulude hüvitamine.

Lõikes 1 sätestatakse, et elanike ulatuslikule evakutsioonile kaasaaitamisega ja toimetulekutoetuse maksmisega seotud riikliku ülesande täitmise kulu kaetakse riigieelarvest. Kuna ulatuslik evakuatsioon võib olla ka ühe KOVi territooriumi ületav, siis evakueeritute suure arvu tõttu võivad evakuatsioonile kaasaaitamisega seotud kulud olla KOVi jaoks sedavõrd suured, et nende katmisel võib ohtu sattuda ülejäänud seadusega pandud omavalitsuslike ülesannete täitmise finantseerimine. Kui riik peab igal juhul tulema KOVile appi ülesandega seotud kulude katmisel, on eeldatavasti tegemist riikliku ülesandega. Kui tegemist on riiklike kohustustega, mida täidab KOV, siis PSi §-st 154 tulenevalt tuleb sellisel juhul kulud katta riigieelarvest.

Lõikes 2 sätestatakse, et eelnõu § 73 lõike 3 punktides 8, 9 ja 22 ja § 83 lõike 1 punktides 2–7 ja 9–11 loetletud ülesannete täitmisega seotud kulud kaetakse KOVi eelarvest.

See tähendab, et KOVi eelarvest kaetakse kulud, mis on seotud järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisega:

- 1) kaugküttega varustamine,
- 2) kohaliku tee sõidetavus,
- 3) veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine.

Samuti kaetakse KOVi eelarvest järgmiste KOVi kriisiülesannete täitmisega seotud kulud:

- 1) koduteenuse korraldamine,
- 2) väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamine,
- 3) asendushooldusteenuse korraldamine,
- 4) turvakoduteenuse korraldamine,
- 5) vältimatu sotsiaalabi pakkumine,
- 6) abivajavate ja hädaohus olevate laste, sealhulgas perekonnast eraldatud või kriisilukorra tõttu perekonnast lahutatud laste abistamine;
- 7) suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenuse korraldamine;
- 8) alus- ja põhihariduse kättesaadavuse tagamine,
- 9) oma territooriumil viibivate isikute teavitamisele kaasaaitamine kriisilukorra ajal.

Loetletud ülesannete näol on tegemist KOVi olemuslike ülesannetega. KOKSi § 6 lõike 1 järgi on KOVi ülesanne korraldada vallas või linnas elamu- ja kommunaalmajandust ning veevarustust ja kanalisatsiooni ehk KOVi korraldada olevaid elutähtsaid teenuseid. Seetõttu rahastatakse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamist ka KOVi eelarvest. Seejuures on oluline tähele panna, et see ei tähenda, nagu tasutaks ka teenuse enda eest KOVi eelarvest. Enamikus KOVides osutab vee- ja kanalisatsiooni- või kaugkütteteenust eraettevõtte ning iga kliendi ja teenusepakkuja vahel on lepinguline suhe. Klient maksab nende teenuste eest otse teenusepakkujale, mitte KOVi eelarvesse. KOVi eelarvest rahastatakse vaid KOVi korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamist, mitte aga teenuste osutamist ennast. Teenuste eest tasutakse nii nagu tavaolukorraski.

KOKSi § 6 lõike 1 järgi on KOVi ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, mis hõlmab KOVi

sotsiaalvaldkonna kriisiülesandeid. Kriisiülesannetena loetletud sotsiaalteenuste sisu ja KOVi ülesandeid nende osutamisel on täpsemalt reguleeritud SHSis.

KOV-i ülesanded alus- ja põhihariduse kättesaadavuse tagamisel on täpsustatud alusharidusseaduses ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses.

Lõikes 3 sätestatakse erisus eelnõu § 83 lõike 1 punktides 2–7 ja 9–11 toodud ülesannete täitmisega kaasnevate kulude rahastamisel. Loetletud ülesannete täitmisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest selles osas, milles need ületavad ülesande täitmise laadi, mahtu ja täitmisega seotud kulusid tavapärasest olulisel määral. Seda isegi juhul, kui KOV peab teenust osutama vaid omaenda elanikele, kuid selle maht on tavapärasega võrreldes märkimisväärselt suurem. Ka KOVi enda ülesannete täitmiseks tuleb talle tagada piisavad vahendid ülesandega toimetulekuks, et isikud ei jääks vajaliku kaitseta. Seega ka olukordades, kus ülesanne nõuab isikutele vajaliku teenuse kvaliteedi tagamiseks KOVi sisemiste ressursside või tööjõu ümberpaigutamist ja kus on selge, et teenuse korraldamise ja kvaliteedi tagamise kulukus osutub KOVile üle jõu käivaks, tuleb KOVile tagada vajaduse korral riigieelarveline toetus. Näiteks vältimatu sotsiaalabi tagamine on olemuslikult KOVi ülesanne ja selle osutamise seotud kulud kaetakse tavaolukorras KOVi eelarvest. Kuid olukorras, kui vältimatut sotsiaalabi vajavate inimeste arv ületab evakuitsiooni, massilise sissereände või muu omavalitsusüksusest sõltumatu teguri tõttu oluliselt KOVi suutlikkuse abi tagada, on põhjendatud vältimatu sotsiaalabi pakkumisega seotud kulude katmine riigieelarvest. Seejuures ei ole võimalik täpselt hinnata, milline on teenuse saajate maht, alates millest ei saa enam eeldada KOVi iseseisvat toimetulekut. See sõltub igast omavalitsusüksusest ja tema konkreetse tavapärase teenuse suutlikkusest ning lepatakse riigi ja KOVi vahel või KOVi esindusorganisatsiooni (Eesti Linnade ja Valdade Liidu) ja riigi vaheliste läbirääkimiste käigus eraldi kokku.

Paragrahvi 83 lõike 1 punktides 2–7 ja 9–11 sätestatud ülesande täitmise kulud kaetakse riigieelarvest lisaks ka juhul, kui kulud on seotud teenuse osutamisega elanikele, kes ei ole KOVis registreeritud. Olukordades, kus teenuse saajatest suurema osa moodustavad isikud, kes ei ole KOVi alalised elanikud või kelle rahvastikuregistrijärgset elukohta ei saa kindlaks määrata, hüvitatakse registreerimata elanikele teenuste osutamise kulud. Sealhulgas võivad lõikes toodud alused (näiteks teenuse kulud juba oma elanikele on ületatud olulisel määral, kuid lisandub veel kolmandik teenuse saajaid, kes ei ole teenust osutava KOVi elanikud) esineda ka korraga.

Lõige 4 annab Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada kulude hüvitamise alused ja arvestusmetoodika.

4. jagu

Elanikkonnakaitse

§ 85. Elanikkonnakaitse

Paragrahvis 85 sätestatakse elanikkonnakaitse sisu ja ulatus käesoleva seaduse mõistes.

Lõikes 1 sätestatakse, et elanikkonnakaitse on riigi ja ühiskonna tegevused, mis tagavad inimeste elu ja tervise kaitse ning toimetuleku kriisiolukorra ajal. Kui elanikkonnakaitse laia käsituse all peetakse silmas kõiki ühiskonnas rakendatavaid ennetavaid, ettevalmistavaid,

reageerivaid ja taastavaid meetmeid, millega hoitakse ära eri kriisidega kaasnev oht inimeste elule, tervisele, varale, elutähtsatele teenustele ja muudele ühiskonna väärtustele, siis käesolevas eelnõus sätestatakse meetmed, mis on vajalikud inimeste elu ja tervise kaitseks kriiside korral. Tegevused jagunevad kaheks: 1) inimeste vastupanuvõime suurendamine – inimeste teavitamine ja nõustamine eesmärgiga suurendada nende valmisolekut kriisiolukorraks ja kriisiolukorra ajal ise toime tulla, 2) riiklikud ja kogukondlikud (KOV) kaitsemeetmed – nt varjumine, evakuatsioon, (KOVide) elutähtsad teenused ja püsivad kriisiülesanded. Kõikidel püsiva kriisiülesannetega asutustel ja juriidilistel isikutel on kohustus oma kriisiplaanis kajastada elanikkonnakaitse tegevusi (eelnõu § 15 lõike 1 punkti 6 alusel).

Lõikes 2 täpsustatakse tegevused, mida elanikkonnakaitse eelkõige hõlmab. Elanikkonnakaitse kriisiajal tähendab riigi ja ühiskonna valmisolekut ohuteavituseks, päästetöödeks, evakuatsiooniks, varjumiseks, esmaabiks ja katastroofimeditsiiniks (termini all mõistetakse kriisiolukorra ajal vältimatu abi tagamiseks vajalikke tervishoiu ressursse ja tavalisest erinevat töökorraldust), vältimatuks sotsiaalabiks, psühhosotsiaalseks abiks kriisides ning muuks elanikele hädavajalikuks abiks.⁷² Eraldi nimetatakse eelnõus viivitamatu ohuteate edastamist, varjumist ja ulatuslikku evakuatsiooni, mis on täpsemalt avatud eelnõu §-des 87–89. Elanikkonnakaitse tegevused, mida eelnõus kirjeldatud ei ole, on reguleeritud valdkondlikes eriseadustes, nt pääste- ja demineerimistööd päästeseaduses, esmaabi ja katastroofimeditsiini (vältimatu abi) tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel, vältimatu sotsiaalabi SHSis ning psühhosotsiaalne abi ohvriabiseaduses.

Elanikkonnakaitse tegevustena mõistetakse KOVide ja täidesaatva riigivõimu asutuste tegevusi kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel. Samuti hõlmab elanikkonnakaitse tegevusi, mis on mõeldud vahetult inimestele. Elanikkonna kriisiolukorraks valmisoleku ja kriisiolukorra ajal toimetuleku tagamiseks tuleb korraldada teavitustegevust ja pakkuda nõustamist, mille tulemusena on inimesed teadlikud võimalikest riskidest, nende mõjudest ja asjakohastest käitumisjuhistest. Muu hulgas teevad inimesed kodu ja kogukondade tasandil ettevalmistusi, et kriisiolukorra ajal toime tulla. Elanikele kriisi ajal toimetulekuks ettenähtud sõnumid, soovitusel ja juhised on avaldatud veebilehtedel olevalmis.ee ja kriis.ee ja äpis „Ole valmis!“.

Ohuteavituse ja kriisikommunikatsiooni eesmärk on, et võimalikult paljud Eesti elanikud oleksid ohtudest õigel ajal õige infoga teavitatud ning teaksid, kuidas ohuolukorras käituda. Päästetööde eesmärk sõjaolukorras on tagada õnnetusse sattunud inimelu säilimine. Päästetööd sisaldavad endas ka otsingu- ja päästetöid merel politsei ja piirivalve seaduse tähenduses. Ulatusliku evakuatsiooni eesmärk on elanikkonna ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta. Varjumise eesmärk on elu ja tervise kaitsmine väliskeskkonna ohtude eest ohustatud alal, seal viibivate elanike ajutiselt vajalikku ruumi, ehitisse või maa-alale ümberpaigutamine või seal püsimine. Esmaabi ja katastroofimeditsiini eesmärk on maksimaalselt paljude inimeste elu ja tervise päästmine kõikide olemasolevate ressurssidega. Vältimatu sotsiaalabi eesmärk on inimeste esmaste vajaduste katmine toidu, riiete ja ajutise majutuse abil. Kriiside korral vaimse tervise ja psühhosotsiaalse abi pakkumise eesmärk on inimeste ja perekondade toetamine, et vähendada traumeerivate sündmuste mõju nende toimetulekule ja heaolule, ennetamaks vaimse tervise häirete teket ning toetamaks neid, kellel on varasemad häired või kellel need kriisiolukorra ajal tekivad. Muu elanikele hädavajaliku abi alla kuuluvad nt eluks vajalike teenuste, sh toidu, vee ja esmatarbekaupade kättesaadavuse tagamine.

⁷²Eesti julgeolekupoliitika alused. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/328022023001>

Lõikega 3 pannakse Siseministeeriumile kohustus koordineerida tervikliku elanikkonnakaitse poliitika kujundamist. See tähendab eelkõige järgmisi tegevusi: koostada elanikkonnakaitse strateegilised dokumendid, määrares kindlaks eesmärgid, luues võimekirjeldused, sihttasemed, prioriteedid ning selle alusel tegevuste rahastamise vajadused, töötada välja vajalikud õigusaktide muudatused, hinnata mõjusid; kujundada poliitikat elanikkonnakaitsega seotud ministeeriumide ülestes teemades nagu KOVide kriisivalmidus, elanike teadlikkus, ohuteavitus jms; koordineerida tegevusi teiste ministeeriumidega ja valitsemisalas kohalike omavalitsuste elanikkonnakaitse ja kriisivalmiduse teemadel. Iga ministeerium vastutab ja jääb ka pärast eelnõu jõustumist vastutama talle VVSiga pandud valdkondade eest, st et Siseministeerium ei hakka kujundama poliitikat või juhtima teiste valitsemisalade tegevusi.

§ 86. Avalikkuse teavitamine ja elanikkonnakaitse koolitus

Paragrahvis 86 sätestatakse avalikkuse teavitamise ja elanikkonna kaitse koolitustega seonduv. Avalikkusele suunatud üldiste elanikkonnakaitse käitumisjuhiste ja teabe andmist sündmustest enne kriisiolukorda ja kriisiolukorra ajal koordineerib Päästeamet. Säte on koosmõjus eelnõu § 15 lõike 1 punktiga 5, kus on sätestatud, et asutused ja KOV peavad läbi mõtlema ja planeerima tegevused avalikkuse ja elanikkonna teavitamiseks, ning § 15 lõike 1 punktiga 6, mis paneb kohustuse läbi mõelda ja planeerida elanikkonnakaitse tegevused.

Kriisiülesandega asutus ja isik on kohustatud elanikkonda ja avalikkust teavitama ja jagama käitumisjuhiseid tema vastutada olevate sündmuste kohta nii enne kriisiolukorda kui ka kriisiolukorra ajal. HOSis on kasutusel termin „riskikommunikatsioon“ (HOSi § 10), mis on avalikkuse teavitamine hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning käitumisjuhiste andmine elanikkonnale, et suurendada teadlikkust hädaolukordadest ja nendeks valmisolekut. Eelnõus ei võeta kasutusele eraldi riskikommunikatsiooni ega ka kriisikommunikatsiooni terminit, vaid sätestatakse asutustele kohustus tagada avalikkuse teavitus – seda nii enne kriisiolukorda kui ka kriisiolukorra ajal. Enne kriisi (kehtiva HOSi mõistes riskikommunikatsioon) tehtava teavituse eesmärk on teavitada avalikkust ennetavalt kriisiolukordadega seotud võimalikest ohtudest ja nende tagajärgedest ning anda käitumisjuhiseid elanikkonnale, et suurendada teadlikkust kriisiolukordadest ja valmisolekut nendeks. Nimetatud kommunikatsioonil on oluline roll kujundada teadmiste andmise ja veenmise kaudu elanike hoiakuid, et mõjutada nende tegutsemist kriisideks valmistumisel ja suurendada nende oskusi, et kriisiolukorra ajal õigesti käituda.

Teavitamisel on n-ö kaks tasandit:

- 1) Päästeamet koondab universaalsed elanikkonnakaitse käitumisjuhised ja sõnumid, mida inimene peaks teadma, oskama ja tegema kriisi ajal (näiteks kodused varud, evakuaatsiooniga seonduv, üldine kriisideks valmisolek), integreerib oma voldikutesse ja infopäevadesse. Üldises plaanis sisaldab see teave ka küberohte, terviseohutuse, kiirgusõnnetuste ja muude spetsiifiliste valdkondade üldinfot, aga viidatakse võimalusele saada detailset infot vastava asutuse käest, veebilehelt vms,
- 2) detailsem ja spetsiifilisem vaade: iga kriisiülesandega asutus vastutab oma valdkonna spetsiifilise riskikommunikatsiooni eest, nt küberkaitse, nakkushaigused, kiirgusõnnetused jne. Iga kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus vastutab, et valdkonnaspetsiifilised teemad oleksid käsitletud tema teabekanalites ja et info oleks olemas.

Kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus on teavitada oma haldusala elanikke vastavat piirkonda puudutavatest riskidest, Päästeamet nõustab selles KOVi nii enne kriisi kui ka kriisi ajal. Samuti peab KOV teavitama oma teenuste toimepidevusest ja nende riskidest (küte, kanalisatsioon, vesi, teede sõidetavus). KOVi roll on öelda, kust elanik saab kohalikul tasandil abi ja juhiseid, anda vajalikud kontaktid, kas või puhuks, kui side ja internet on maas (kogunemiskohad, infotahvlid jne), infot vältimatu sotsiaalabi osutamise kohta kriisi ajal jne. Päästeameti ja KOVi infovahetus ja koordineerimine nii enne kriisi kui ka kriisi ajal toimub asutustevahelise otsesuhtlusena ning regionaalsete kriisikomisjonide, regionaalsete või riiklike kriisistaapide kaudu vastavalt Päästeameti kehtestatud tööruutimile ning juhtimisstruktuurile. Riigikantseleiga puutumust omavate teemade, infopäringute või küsimuste korral koondab Päästeamet KOVide info ning edastab selle vajaduse korral Riigikantseleile vastavalt kokku lepitud infokanaleid kasutades ja formaadis (otsesuhtlus, strateegilise kommunikatsiooni nõukogu, valitsuse kommunikatsioonikeskuse koordineerimiskoosolek vms).

Riigikantselei juhivad strateegilist kommunikatsiooni ja arendab valitsuskommunikatsiooni suutlikkust kriisiolukorra ajal ja enne seda. Riigikantselei roll enne kriisi tehtava kommunikatsiooni puhul on järgmine: pakub kriisi ajal lahendava(te)le asutus(t)ele kriis.ee ja riigiinfo platvorme kui universaalseid kanaleid kriisiinfo jagamiseks ja võimendamiseks. Kriis.ee lehel avaldatakse valitsuse otsused, muud kriisi lahendamist puudutavad otsused, olulisemad uudised seoses kriisi lahendamisega. Riigikantselei roll on vahendada valitsuse otsuseid elanikkonnale ja avalikkusele (sh meediale, partneritele jne). Kui valitsus hakkab juhtima kriisi lahendamist, juhivad ka kriisikommunikatsiooni Riigikantselei, rakendades selleks vajaduse korral valitsuse kommunikatsioonikeskust. Elanikkonnakaitsega seotud küsimustes koordineerib Riigikantselei sõnumeid ning kommunikatsioonialaseid tegevusi Päästeametiga, kes edastab KOVidega seotud info vastavalt enda kehtestatud tööruutimile ja juhtimisstruktuurile nendeni. Samuti koondab ja edastab Päästeamet KOVide tõstatatud küsimused, infovajadused, päringud Riigikantseleile, kui selleks on koordineerimise vajadus valitsuskommunikatsiooni tasemel.

Kriisi ajal tehtava kommunikatsiooni eesmärk on teavitada avalikkust ja elanikkonda kriisiolukorra lahendamisest ning anda inimestele elu ja tervise kaitsmiseks vajalikke käitumisjuhiseid. Kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus teavitab kriisiolukorra ajal elanikkonda ja avalikkust olukorra lahendamisest ning annab olukorraspetsiifilisi käitumisjuhiseid.

Kommunikatsiooni saab teha ka Päästeameti juhitud regionaalsete kriisikomisjonide kaudu. Regionaalse kriisikomisjoni roll, kui ta kokku kutsutakse, on lahendada kohalikul tasandil kriisi, koostades partnereid erinevatest asutustest, kes koos kriisi lahendamisesse panustavad. KOVi kohustus on toetada kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust sellega, et võimendab ja edastab lahendava asutuse sõnumeid ja juhiseid kohalikul tasandil ning lisab kohaliku vaate (mis on need kohalikud telefoninumbrid, kust saab inimene infot; kui sidet ei ole, kus on infotahvlid, kogunemiskohad, kuhu saab evakueeruda, peavarju, kas või telefoni laadida, joogivett jne ehk kohaliku tasandi info ja abi).

Nii nagu kehtib kriisi esmasel lahendamisel lähimuse põhimõte, kehtib see ka kriisi lahendamiseks tehtava teavituse puhul, ehk iga asutus edastab oma valdkonnaga seotud sõnumeid. Mitme osalisega kriisis toimub vajaduse korral koordineerimine võimalikult madalal tasemel, ehk kriisiolukorda lahendava ühendstaabi juures, kus paikneb ka esmatasandi kommunikatsiooni koordineerimine. Ministeeriumi roll on hoida „rahu“ ajal ETOdega sidet, omavahel tehakse vajalikud eelkõigulepped, sh lepatakse kokku, kes kriisi ajal mida teeb ning

ütleb, mis piirini pädevus kehtib jne. Seega on oluline omavaheline varasem suhtlus ja kokkulepped.

Seletuskirja **lisas 9** on toodud kommunikatsioon kokkuvõtva joonisena.

Lisaks sätestatakse avaliku sektori asutuse ametnikele ja töötajatele ning elutähtsateenuse osutaja töötajale (vt eelnõu § 75 lõike 11 punkt 10) **elanikkonnakaitse koolituse läbimise kohustus**, millega suurendatakse inimeste individuaalset kriisivalmidust ning oskust kriisides toime tulla. Koolituse läbimine on tehtud kohustatud isikutele võimalikult mugavaks ja paindlikuks.⁷³

Päästeameti tellitud ja Kantar Emori 2023. aastal tehtud indeksuuring näitas, et Eesti elanike valmisolek kriisidega toimetulekuks on sama kehv nagu 2019. aastal. Kuigi ohtude, sealhulgas sõjaliste ohtude, tajumine ja mõningad oskused on varasemaga võrreldes paranenud, hindavad inimesed oma reaalselt valmisolekut jätkuvalt kesiseks. Hädaolukorras toimetuleku esmaseid tegevusi teab hästi umbes pool elanikkonnast. Kriisiks valmistumisel on kasvanud tasapisi nende elanike arv, kes on oma pere toimetuleku parandamiseks mingeidki samme astunud. Muutunud ei ole aga nende perede hulk, kellel on kriisiolukorras olemas kõik vajalikud vahendid ja varud. Selliseid peresid on endiselt vaid 15%. Vabariigi Valitsuses on kokku lepitud, et aastaks 2027 peaks meil olema vähemalt 25% inimestest kriisideks valmis.

Senise elanike kriisivalmiduse suurendamiseks on Päästeamet teinud peamiselt erinevaid ennetuskampaaniad, teavitusi ja kontaktkoolitusi, kuid uuringu tulemused näitavad, et pelgalt sellisest lähenemisest ei piisa, et valmistada inimesi ette kriisides iseseisvalt toime tulema. Vajalik on sihistada konkreetseid sihtrühmi ja läheneda neile erinevalt. Käesoleva muudatuse raames otsustati sihtrühmaks valida avaliku sektori ametnikud ja töötajad ning elutähtsa teenuse osutaja töötajad, kuna nende personaalne kriisivalmidus võimaldab neil tõenäoliselt kiiremini asuda kriisi ajal täitma oma teenistusülesandeid. Tegemist on küllalt suure hulga inimeste kriisivalmiduse suurendamisega, mis omakorda parandab elanike üldist kriisivalmidust, kuna elanikkonnakaitse koolituse läbimine võimaldab suurendada mitte ainult konkreetse sihtrühma personaalset kriisivalmidust, vaid ka nende pere oma (nt kodused varud, tegutsemine elektri- või veekatkestuse korral jne). Esiti oli kaalumisel kontaktkoolituste kohustuse kehtestamine, kuid kuna selle süsteemi loomine on äärmiselt aja- ja ressursimahukas (sealhulgas koolitatavatele), jõuti kiiresti tõdemusele, et kõige paremini aitab inimeste teadlikkust ning kriisivalmidust suurendada veebikoolitus. Veebikoolituse loomisel lähtuti õpiväljunditest, mis peavad tagama inimese iseseisva hakkamasaamise ning vajalikud teadmised toimimiseks ohu- ja kriisiolukorras.

Veebikoolituse läbimine on sihtrühmale paindlik, mis tagab, et iga inimene saab teadmisi omandada just talle sobivas tempos. Samas jätab eelnõu võimaluse kollektiividel läbida elanikkonnakaitse koolitus ka kontaktkoolitusena. Õpiväljundid saavutatakse nii veebi- kui ka kontaktkoolituse läbimisega.

Eesti julgeolekupoliitika aluste kohaselt on elanikkonnakaitse aluseks inimeste suutlikkus kriisi ajal ennast kuni abi saabumiseni ise kaitsta ja vajaduse korral üksteist aidata. Selle saavutamine on ühiskonna eri osaliste ühine jõupingutus, kus on oluline roll inimestel, kogukondadel, vabatahtlikel, kohaliku omavalitsuse üksustel ja riigiasutustel. Elanikkonnakaitse eesmärk on

⁷³ Elanikkonnakaitse koolituse selgitused on koostanud Siseministeerium hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel. Kättesaadav: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4>

toetada inimesi kriisis, sealhulgas sõjaolukorras, ning suurendada nende valmisolekut kriisides iseseisvalt toime tulla. Elanikkonnakaitse kriisiajal tähendab riigi ja ühiskonna valmisolekut ohuteavituseks, päästetöödeks, evakuaatsiooniks, varjumiseks, esmaabiks ja katastroofimeditsiiniks, vältimatuks sotsiaalabiks, psühhosotsiaalseks kriisiabiks ning muuks elanikele hädavajalikuks abiks.

Elanikkonnakaitse koolitus tuleb avaliku sektori asutuse ametnikel ja töötajatel läbida üks kord kahe aasta jooksul. Avalik sektor peab eri kriisides suutma oma ülesandeid erineva võimekusega jätkuvalt täita, mistõttu on äärmiselt oluline, et ametnikud ja töötajad oleksid oma koduse ettevalmistuse läbi mõelnud, et vajadusel asuda võimalikult kiiresti oma tööülesandeid täitma. Koolituse kaudu antakse inimestele teadmisi eri ohuolukordadega seotud käitumisviisidest ja valmisolekust. Põhimõtteliselt saab eelnõus nimetatud regulaarse koolituskohustusega hõlmata kõik avaliku sektori ametnikud ja töötajad. Avalikus sektoris töötab kokku pea 10% Eesti elanikest ehk ligikaudu 135 000 inimest, sh valitsussektoris 55 000 ja KOVi sektoris 65 000.

Rahandusministeeriumi jaotuse kohaselt loetakse avaliku sektori asutusteks:

- riigi ameti- ja hallatav asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik, riigi asutatud sihtasutus, riigi äriühing ja tulundusasutus, riigi asutatud mittetulundusühing – nt ministeeriumid, kohtud, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei, Maksu- ja Tolliamet, Prokuratuur, Tööinspeksioon, Riigilaevastik, AS Valga Haigla, AS Eesti Liinirongid, SA Tartu Ülikooli Kliinikum;
- kohaliku omavalitsuse ameti- ja hallatav asutus, äriühing, tulundusasutus, kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutus ja mittetulundusühing – nt Märjamaa Haigla AS, AS Ida-Tallinna Haigla, Pärnu Lasteaed Mai, Rõuge Valla Raamatukogu, Jõhvi Põhikool;
- sotsiaalkindlustusfond – nt Eesti Töötukassa, Tervisekassa;
- riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega kaupa või teenust tootev avaliku sektori ettevõtte – nt AS Tallinna Soojus, AS Levira, Estonia Spa Hotels AS, SA Tartu Teaduspark, Eesti Pank.

Siseministeerium kaalus võimalust jätta koolituse läbimine vabatahtlikuks, kuid see ei aitaks suurendada elanikkonna teadlikkust nii kiiresti, kui on elanikkonnakaitse tegevuskavas 2024–2027 nimetatud. Regulaarse koolituskohustuse eesmärk on tagada jätkusuutlik riigi toimimine ka kriiside ajal – hästi ettevalmistatud kodanik suudab hästi panustada ka töökohal. Teiseks suurendab kohustus kindlust, et ka personali vahetuse korral on tagatud jätkuv koolituse läbimine. Lisaks kannavad avaliku sektori töötajad kõrgeid väärtusi ja on eeskujuks kõigile teistele, mistõttu on asjakohane just neile koolituskohustus seada.

Vähim vajalik ettevalmistus tagatakse veebikoolituse kaudu, mille on partneritega koostöös koostanud Sisekaitseakadeemia ja Päästeamet. Selle läbimine võtab aega keskmiselt 4 kuni 6 tundi. Veebikoolitus on väga paindlik ning võimaldab kõigil õppida enda valitud ajal ja tempos, koolitust saab igal hetkel pooleli jätta ning omale sobival hetkel samast kohast jätkata. Veebikoolitus koosneb õpetlikest videotest, iseseisvast lugemisest ja interaktiivsetest harjutustest ning lõpeb valikvastustega testiga, mida on võimalik läbida piiramatu arv kordi. Veebikoolituse edukas läbimine ei eelda eelteadmisi elanikkonnakaitsest, kõik vajalikud teadmised on koondatud veebikoolitusse. Veebikoolitust on võimalik läbida nii arvuti, tahvelarvuti kui ka mobiiliga.

Veebikoolitus:

- tagab minimaalse vajaliku ettevalmistuse, st teoreetilised teadmised elanikkonnakaitsest;

- on tasuta ja koolituse tegijale talle sobival ajal kättesaadav.

Veebikoolitus avaliku sektori ametnikele ja töötajatele asub Digiriigi Akadeemias, kus koolituse läbija saab ennast identifitseerides siseneda koolitusmoodulisse. Selline samm on oluline, et tagada logi koolituse läbinute kohta. Veebikoolitus on kõigile tasuta kättesaadav ning Päästeamet ja Sisekaitseakadeemia ajakohastavad seda vajaduse järgi. Koolituskohustus loetakse täidetuks, kui töötajad on läbinud elanikkonnakaitse veebikoolituse.

Samas on tööandjatel alati võimalus lisaks veebikoolitusele või ka selle asemel tellida kriisivalmiduse suurendamiseks erisisulisi kontaktkoolitusi – tegutsemine kriiside eel ja ajal, iseseisev hakkamasaamine, füüsiline esmaabi, psühholoogiline esmaabi jm. Kontaktkoolitusi pakuvad nii Päästeamet kui ka tema koostööpartnerid: Punane Rist, Sotsiaalkindlustusamet jt. Kontaktkoolituste korraldamise eest tuleb igal tööandjal ise hoolt kanda: leida koolitajad, sõlmida nendega kokkulepped ja vajadusel olla valmis koolituste eest tasuma. Päästeameti koolitused on soovijatele tasuta, teiste koolitajate võimalike koolituste maksumuse kohta eelnõu koostajatel praegu teadmine puudub. Kontaktkoolituste abil on võimalik tagada valmisoleku suurendamine ka konkreetse asutuse eripärasid arvestavalt. Sarnaselt veebikoolitusele saavad kontaktkoolitusi tellida ka asutused, kellel seda kohustust otseselt pole. Veebikoolitus hakkab olema kättesaadav ka identifitseerimist mittenõudval kujul veebilehel olevalmis.ee. Kui eelnõus nimetatud sihtrühmale on koolituse läbimine kohustuslik, siis kõik teised, kellel seda kohustust ei ole, saavad samuti seda koolitust läbida. Sellega suureneb nende elanike hulk, kes on võimalikeks kriisideks valmistunud. Täiendavat elanikkonnakaitse koolitust ei pea läbima isik, kes on omandanud samaväärse väljaõppe. Oskuste vastavust hindab avaliku sektori asutus.

Koolituskohustuse panemisega kehtivat järelevalve mehhanismi ei muudeta ehk see jääb endiseks. Ministeeriumid teevad järelevalvet oma allasutuste üle ja Päästeamet KOV-ide üle (lisandub KOV-i koolituskohustuse järelevalve). Teisisõnu, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet (Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõige 1) ning seda teostatakse alluvuse korras (Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõige 4). Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumi ja Riigikantselei tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (Vabariigi Valitsuse seaduse § 94 lõige 1) ning minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (Vabariigi Valitsuse seaduse § 95 lõige 1).

Sisejulgeoleku tagamise eest vastutavale ministrile antakse õigus kehtestada määrusega nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolitajale. Määrusega täpsustatakse koolituse õpiväljundid ning nõudeid koolitajatele.

§ 87. Viivitamatu ohuteate edastamine

Paragrahviga 87 reguleeritakse viivitamatu ohuteate edastamine.⁷⁴

Tuginedes Vabariigi Valitsuse 15. veebruaril 2018 heaks kiidetud elanikkonnakaitse kontseptsioonile, moodustati 7. veebruaril 2019 ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri

⁷⁴ Eelnõu § 87 selgitused on koostanud Siseministeerium hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4>

käskkirjaga üleriigilise asukohapõhise kiire ohuteavituse süsteemi AKOS käivitamise töörühm. 2020. aastal sai Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (RIKS) ülesande arendada välja tehniline lahendus koos kaardirakendusega, kus saab piiritleda ohupiirkonnad ja edastada etteantud mobiiltelefoninumbritele teavitusi lühisõnumi vahendusel sõltumata kodaniku valitud operaatorist.

Euroopa Komisjoni avaldatud Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide dokumendi kolmas eesmärk on suunatud otseselt varajasele hoiatusele (Early Warning – EW) ning üks Euroopa Komisjoni soovitude erieesmarke on parandada üldsuse hoiatamist (Public Warning – PW) järgmiselt⁷⁵:

Liikmesriigid peaksid tõhustama üldsuse hoiatamise süsteeme, et parandada riski-, hädaolukordade ja kriisikommunikatsiooni, tehes teatavaks tagajärgede eeldatava ulatuse ning võetavad meetmed. Edendada tuleks asjaomaste asutuste ja teenistuste vahelist koordineerimist. Teabevoode ja vastutusalad tuleb selgelt kindlaks määrata. Piiriüleste õnnetuste puhul peaks üldsuse hoiatamine liikmesriikides põhinema tõhustatud hoiatuskorral.

Liikmesriigid peaksid tagama, et üldsuse hoiatamisel võetakse arvesse elanike keeleoskust ning et hoiatused on kaasavad ja kohandatud haavatavate rühmade, sealhulgas puuetega inimeste spetsiifilistele vajadustele.

Hoiatused peaksid jõudma ohustatud elanikkonnani õigeaegselt ja tulemuslikult.

Liikmesriigid peaksid tagama, et elanikkond saab üldsusele mõeldud hoiatussignaalidest ja -sõnumitest õigesti aru.

Esimese etapi tehniline lahendus ohuteavituse lühisõnumi saatmiseks valmis 15. detsembril 2022 ning 19. jaanuaril 2023 jõustus ESS-i § 105¹ ehk muudatus, mis võimaldab saata elu, tervist või riigi julgeolekut ohustavate sündmuste ja Vabariigi Valitsuse õppuste puhul ohualal viibivate inimeste mobiiltelefonidele ohualapõhist ohuteavituse lühisõnumit saatja nimega EE-ALARM (välisriigi mobiiltelefoninumbri kasutajatele numbrilt +372 5950 0000). Alates 1. maist 2024 on kasutamist laiendatud sõjaväelise väljaõppe läbiviimisele. 2022. aasta lisaeelarvega eraldati Päästeametile 4,572 miljonit eurot sireeniseadmetel põhineva ohuteavitussüsteemi (edaspidi *sireeniseadmed* ja *sireeniseadmete süsteem*) loomiseks. 2024. aasta lõpuks peab olema sireeniseadmetega kaetud 22 asulat. 2023. aasta lõpus loodi lahendus, et vajadusel jõuab ohuteavituse sõnum kiiresti ka ETV ja ETV+ tele-eetrisse ning Vikerraadio kanalit kuulates raadioseadme ekraanile.

Lisaks eelnimetatuile on loodud võimekus uute ringhäälingulahenduste (nt dab+) kasutuselevõtul edastada ohuteavitust nn automaatselt massiteabevahendi valdaja, multipleksimisteenuse osutaja vms vahendusel ilma meediateenuse osutaja igakordse nõusoleku ja tegevuseta. Kui sellisel ohuteavituse edastamisel suunatakse kasutama Eesti Rahvusringhäälingu (edaspidi *ERR*) kanaleid, siis on juba praeguseks süsteemis tagatud ERR-i teavitamine ja kaasamine ohuteavituse edastamisse. Lahendust toetab Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 5 lõike 1 punkt 10, mille kohaselt on ERR-i ülesanne tagada adekvaatse informatsiooni operatiivne edastamine elanikkonda või riiklust ohustavates olukordades. Samuti toetavad lahendust ESS-i § 90² lõike 2 punktid 3 ja 4, mille järgi sideettevõtjale, kes edastab või taasedastab ESS-i § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid, ei kohaldata hoiatustele ja avalikes huvides pakutavale teabele keeldu audiovisuaalmeedia teenuste lühendamise, katkestamise, muul viisil muutmise või ülekاتمisse osas ilma selle audiovisuaalmeedia teenuse osutaja selge nõusolekuta.

⁷⁵ Euroopa Komisjon 2023. [Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades](#).

2022. aasta lõpus tehti enne ohualapõhise lühisõnumi kasutusele võtmist uuring⁷⁶, mille tulemuste alusel on ellu kutsutud lühisõnumiga ohuteavituse edastamise süsteemi lisaarendus edastada ohuteavitust vastavalt numbri omaniku poolt operaatori juures tehtud keele-eelistusele, mis võimaldab ohuteavitust edastada lühemalt (see tähendab, et edastatavate sõnumite hulk on väiksem ja seega koormus mobiilsideoperaatorite sõnumikeskustele on väiksem, mis omakorda tagab kiirema edastuse), aga samas tagab arusaadavuse, olles kohe teavituse saajale sobivas keeles (mitte ei pea kolmes keeles sõnumi seast omale sobivat otsima). Lühisõnumi kasutamise suurim probleem on asjaolu, et lühisõnumiga edastatud ohuteavitus on küll saatja nime järgi eristatav, aga saabub nii nagu kõik lühisõnumid ning seega märkab inimene seda vastavalt oma telefoni kasutamise harjumustele (nt hääletu režiimi või seadistuse „Mitte segada“ puhul ei märka seda enne, kui on tegelikult seadet vaadatud). Samuti ilmnes, et inimesed ei jälgi oma mobiiltelefoni kogu aeg, eriti töö juures, autoroolis või ka kodus televiisorit vaadates või muu vabaajategevuse ajal. Seega on vaja leida lisalahendusi, mis ohuteavituse märkamist suurendaks, nt vahetaks raadio- või telekanalit või oleks avalikus ruumis sireenina kuuldav. Seetõttu on tehtud ja kavandatud mitmeid uusi arendusi, mis vajavad ka õigusruumi ajakohastamist. 2023. aasta CREVEXi õppusel testiti samuti ohuteavituse kanaleid ning tehtud uuringu⁷⁷ tulemuste alusel on algatatud lisaarendusi ja ellu kutsutud uusi lahendusi. Ohuteavituse arendamisel lähtutakse Siseministeeriumi koostatud dokumendist „Riiklik avalikkuse hoiatamise süsteem ja ohuteavitus Eestis – hetkeseisu ja arendustegevuste ülevaade“⁷⁸.

Ohuteavituseks kasutatavad vahendid ja kanalid on seotud ohuteavitust iseloomustavate tegevuste ning peamise eesmärgiga, milleks on peamiselt tähelepanu haaramine/alarmeerimine ja/või hoiatussõnumi tekstiline edastamine⁷⁹.

Häire või sõnum ise on ainult üks osa hoiatamise süsteemist, lühidalt kokku võttes läbitakse teavitamise ajal järgmised etapid⁸⁰:

- 1) oht peab olema tuvastatud;
- 2) tuleb otsustada, kas/kuidas avalikkust hoiatada või mitte;
- 3) avalikkus peab hoiatuse vastu võtma ja seda mõistma;
- 4) avalikkusel peab olema võimalus midagi ette võtta ja kohad, kuhu minna;
- 5) avalikkus peab otsustama tegutseda.

Lisaks tuuakse 2024. aastal avaldatud Niinistö raportis⁸¹ olulise hea tavana välja, et ohuteavituse süsteem peab kasutama mitut kanalit, et jõuda võimalikult paljude inimesteni ja vähendada ohtu, et mõne kanali rikke korral jääb teavitus edastamata.

Eeltoodust lähtudes on vajalik, et viivitamatu ohuteate edastamise süsteem oleks tervikuna kirjeldatud ja eri osaliste rollid õiguses määratletud, kuna ainult ohualapõhise lühisõnumi

⁷⁶ Siseministeerium 2022. [Ohuteavituse SMSi märgatavuse ja arusaadavuse hindamise uuring](#).

⁷⁷ Siseministeerium 2023. [CREVEX 2023 ohuteavituse tagasiside uuring](#).

⁷⁸ Siseministeerium 2024. [Riikliku avalikkuse hoiatamise süsteem ja ohuteavitus Eestis](#).

⁷⁹ Nugraheni, Dinar Mutiara Kusumo 2015. Improving the Effectiveness of the Dissemination Method in Disaster Early Warning Messages – International Conference on Information Technology & Society. Kuala Lumpur, Malaysia.

⁸⁰ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, et al., 2018. Understanding Public Response to Alerts and Warnings – Emergency Alert and Warning Systems: Current Knowledge and Future Research Directions. Washington, DC: The National Academies Press. lk 19.

⁸¹ Niinistö, Sauli 2024. [Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness](#).

kasutamine ohuteate edastamiseks ei ole piisav ega võimalda ohualas viibivaid inimesi iga kord kiirelt teavitada.

Lõikega 1 sätestatakse viivitamatu ohuteate määratlus. Kui esineb paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustav sündmus, edastatakse elanikkonnale viivitamatu ohuteade, millega antakse juhised ohutuks tegutsemiseks, sealhulgas varjumiseks või ulatuslikuks evakuaatsiooniks. Viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutatakse üldjuhul EE-ALARM-i, eelkõige selle meediateenuste, elektroonilise side teenuste ja sireeniseadmetega seotud komponenti. Viivitamatu ohuteate edastamise eesmärk on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatuslik evakuaatsioon ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks.

Viivitamatu ohuteate adressaadilt ehk teate saajalt eeldatakse kohest tegutsemist ja reageerimist paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele ning sellise teate edastamine ei eelda erikorra olemasolu. Viivitamatu ohuteate edastamine reguleeritakse eelnõu kohaselt eriliiki teavituse ja eraldiseisvalt erikorras kohaldatavatest piiravatest meetmetest, olles seega rakendatav nii erikorra ajal kui ka enne seda mistahes paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse korral. Viivitamatu ohuteade edastatakse eelkõige meediateenuse ja elektroonilise side teenuse kasutamise teel või helisignaalina sireeniseadmete kaudu. Viivitamatu ohuteade edastatakse mitmes kanalis, kuid seda ei pea edastama kõigi käesolevas paragrahvis nimetatud kanalite kaudu (ohuteate edastamise kanalite tervikloetelu on esitatud lõikes 4). Viivitamatu ohuteate edastamise kanalid valitakse konkreetse sündmuse ja selle leviku järgi.

Lõikega 2 määratletakse EE-ALARM. Viivitamatu ohuteade edastatakse üldjuhul riikliku ohuteavituse süsteemi EE-ALARM kaudu, et tagada ohuteate kiire edastamine ühetaoliselt ükskõik millise sündmuse lahendava asutuse ja süsteemi liidestatud edastuskanali vahel, sõltumata nädalapäevast või kellaajast ning ilma kõigi osaliste igakordse tegevuseta. Riikliku ohuteavituse süsteemi koondnimetuse kasutamine on rahvusvaheliselt levinud tava (nt AT-Alert, BE-Alert, FR-Alert), mis toetab avaliku kommunikatsiooni lihtsust kampaaniategevustes ja võimaldab eri kanalite vahendusel edastatavaid ohuteateid ühetaoliselt nimetada.

EE-ALARM-is kasutatakse ohuteavituse edastamiseks ennekõike rahvusvaheliselt tunnustatud standardeid (nt CAP) ja viivitamatu ohuteate edastajate süsteemides kasutatavaid hädaolukorra hoiatusfunktsioone. EE-ALARM-i rikke korral kasutatakse viivitamatu ohuteate edastamiseks muid varem kokkulepituid viise.

Ohuteavituse väljasaatmise tööprotsess on kokkuvõtlikult järgmine. Kui toimunud sündmuse lahendamise käigus ilmneb viivitamatu ohuteate edastamise vajadus, siis langetab vastava otsuse valitsusasutus ja kriisiolukorra ajal ka kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus või tema volitatud isik. Sündmuse lahendamist juhtiv isik või asutus valmistab ette ohuteate sisu koos käitumisjuhistega ja määratleb ohupiirkonna. Edasi edastatakse ohuteade vastavasse ohuteavituse platvormi, kus Häirekeskus kinnitab teavituse teksti ja süsteem edastab vastavaid IT-protokolle kasutades ohuteavituse lõppkasutaja seadmesse kanalile vastavas vormingus (tekst, tele- või raadiokanali vahetus koos tekstiga, alarmeerimine vms). Sireeniseadme käivitamise puhul on juhised alati ühene – kui kuuled sireene, siis varju kohe lähimasse siseruumi ja alles siis otsi lisateavet kriisiinfo kanalitest. Täpsemad protsessi reeglid ja nõuded kajastatakse lõike 11 alusel antavas ministri määruses ning iga otsustusõigust omava

asutuse või edastamiseks kohustatud isikuga vastavalt kasutatavale ohuteavituse süsteemi osale Päästeameti või Häirekeskusega sõlmitavas koostöökokkuleppes.

Lõike 3 kohaselt koordineerib viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist Päästeamet. Koordineerimine hõlmab ohuteavituse kanalite kasutamise üldpõhimõtete väljatöötamist ja ajakohastamist ning lisaks avalikkusele kampaaniate, koolituste ja teavitustegevuste läbiviimist, et suurendada elanike teadlikkust ohuteavitusest ja selleks kasutatavatest kanalitest. Päästeamet teeb viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumisel koostööd Häirekeskuse ning muu asjaomase asutuse (näiteks Terviseamet, PPA, Transpordiamet, kokku ligi 20 ametkonda) ja isikuga (näiteks ERR, Levira, Telia).

Ühe vastutava asutuse määramist ohuteate edastamiseks valmistumisel toetab Euroopa Komisjoni soovitus⁸², milles on välja toodud soovitus asjaomaste asutuste ja teenistuste vahelise koordineerimise edendamiseks ning teabevoogude ja vastutusalade selgelt kindlaks määramine. Rahvusvahelises ISO standardis⁸³ on välja toodud, et ohuteavituse süsteemi puhul on vaja luua, dokumenteerida, rakendada, hooldada ja pidevalt täiustada riiklikku ohuteavituse süsteemi, mis koosneb nii ohu monitoorimise ja hoiatuste levitamise funktsioonidest kui ka vastutavate ametkondade tegevuste koordineeritusest.

Euroopa Komisjoni⁸⁴ soovitustes on lisaks välja toodud hoiatuste õigeaegse ja tulemusliku kohale toimetamise vajadus, sõnumitest ja helisignaalidest õigesti aru saamine (sh keeleoskuse ja erivajadustega inimeste arvestamine). Samadele teemadele on pööratud tähelepanu ka Niinistö raportis⁸⁵, kus muu hulgas on rõhutatud, et ohuteavitus peab olema selge, sisutihe, konkreetsete juhiste ja arusaadava keelekasutusega ning ligipääsetav (sh erivajadustega inimestele ja võõrkeelsele auditooriumile). Lisaks on eelnimetatud ISO standardis välja toodud vajadus teha pidevalt jõupingutusi, et suurendada ja säilitada avalikkuse teadlikkust – kõik inimesed peavad olema teadlikud olemasolevatest riskidest, ohuteavituse tüpoloogiast ja tasemetest ning individuaalsetest käitumisjuhistest.

Päästeamet saab eelnõu kohaselt ülesande koondada sündmust lahendava asutuse vaates ohuteavituse üldpõhimõtete tervikpilt – selleks antakse talle volitused leppida kokku ohuteavitusega seotud instrumentide kasutamine, ohuteavituse valideerimine jms põhimõtted koostöös Häirekeskuse ning muude asjaomaste asutuste ja isikutega, lähtudes sündmust lahendavate asutuste vajadustest. Eesmärk on tagada elanikkonna ühtne teavitamine, et inimesed oleks kriisiolukordadeks paremini valmistunud ning saaksid kiiresti vajaliku info ootamatult tekkinud ohu kohta oma elule, tervisele või varale ning juhised, kuidas sellises olukorras käituda, ühetaoliselt ja sõltumata sündmust lahendavast asutusest. Lisaks soovitakse tagada, et mitut asutust hõlmavate sündmuste puhul ei edastataks dubleerivaid ohuteavitusi ega vastukäivaid käitumisjuhiseid.

Päästeametil kui viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumise koordineerijal on tervikpilt kasutaja vaates ohuteavituse kanalite (ohualapõhine lühisõnum, sireenid, mobiilirakendus, meedia, sotsiaalmeeia jne) ja nende kasutamise üldpõhimõtete kohta. Samuti on Päästeameti ülesanne tagada, et ohuteavituse kasutamise kriteeriumid on haldusalade üleselt kokku lepitud.

⁸² Euroopa Komisjon 2023. [Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades.](#)

⁸³ ISO 22322:2022 „Security and resilience — Emergency management — Guidelines for public warning“.

⁸⁴ Euroopa Komisjon 2023. [Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades.](#)

⁸⁵ Niinistö, Sauli 2024. [Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.](#)

Lõike 4 kohaselt kohustatakse massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat (sh multipleksimisteenuse osutajat), avalikus ruumis paikneva elektroonilise teabeekraani valdajat ja riikliku mobiilirakenduse valdajat (edaspidi *edastaja*) liituma EE-ALARM-iga, et tagada ohuteate kiire jõudmine võimalikult suure hulga ohustatud inimesteni ning ühetaoline kiirus sõltumata eri osaliste tööajast. EE-ALARM-iga liituma kohustakse ainult suuremaid edastajaid. Ilma EE-ALARM-i kasutamata tuleks viivitamatu ohuteavituse sisuga tekst edastada sündmust lahendavast asutusest otse igale viivitamatu ohuteate edastamise kohustusega ettevõttele – see tähendaks, et iga sündmust lahendav asutus peaks ise võtma ühendust kõigi edastavate ettevõtetega ning iga edastaja peaks saadud teavituse oma kanalisse ise edastama. Selline lahendus oleks väga ajamahukas ega tagaks ohuteate viivitamatut edastamist.

Viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutatavad kanalid peavad tagama ohule vastava ohuteate edastamise kiiruse, mistõttu on edastajate puhul tegemist konkreetsete isikutega, keda kohustatakse süsteemiga liituma. Uute ringhäälingulahenduste (nt dab+) kasutuselevõtul on osaliselt juba loodud ja laiendamisel võimekus edastada ohuteade nn automaatselt meediateenuse edastaja, multipleksimisteenuse osutaja vms vahendusel ilma massiteabevahendi valdaja igakordse nõusolekuta ning sõltumata sellest, millist meediumit lõpptarbijaja parajasti jälgib (s.t ei pea vaatama konkreetset näiteks ETV kanalit ega kuulama Vikerraadiot, sest edastamine toimub süsteemis sõltumata jälgitavast kanalist).

Edastaja kaasamise vajalikkust kinnitab Kantar Emori⁸⁶ regulaarne teleauditooriumi mõõdikuring, mille järgi on telekanalite vaatamises 2024. aasta esimese kümne kuu keskmise arvestuses suurima osakaaluga „muu vaatamine“ (39,4%), sellele järgneb 14,9%-ga ETV kanal ja 14,5%-ga järelvaatamisele kulutatud aeg, Kanal 2 vaatamisele kulutati 11,0% ning TV3 vaatamisele 4,7% kogu vaatamisajast, teiste kanalite vaatamise osakaal on alla 3%.

Viivitamatu ohuteate edastamise vaatest on oluline eristada igapäevast eluolu, milles inimesed ei kasuta kriisiinfo edastamiseks ette nähtud kanaleid ega kriisiaegseid kommunikatsioonikanaleid. Seetõttu tuleb ootamatult tekkivates olukordades kasutada ohuteate edastamiseks lahendusi, mida inimesed igapäevaselt kasutavad, aga mille puhul ei ole eelduseks elutähtsa teenuse osutamine, sest ohuteade edastatakse nii varases sündmuse faasis, et eeldatavalt saab enamikku teavitushendusi veel kasutada ja ohuteate edastamise abil on võimalik inimesi suunata edaspidi kasutama kriisikindlaid infokanaleid. Riiklikult on kokku lepitud, et ametlikud kriisiinfo kanalid on ETV, ETV+ ning Vikerraadio ja Raadio 4. Sellest lähtudes on ka elutähtsa teenuse osutajatena määratud Levira ja ERR⁸⁷, kuid eelnõus nähakse edastajate ringi laiemana. Liitumiskohustus seotakse massiteabevahendi osutaja, elektroonilise side ettevõtja ja riikliku mobiilirakenduse valdajate puhul lõppkasutajate hulga.

Käesolevas sättes toodud kohustus on erinevalt eelnõu §-s 50 sätestatud teadetest piiratum (nt ei ole viivitamatu ohuteade õigusakti avaldamine või muu selline, mis ei eelda adressaadilt viivitamatut tegutsemist) ning vajab rakendamiseks eri osaliste tehnilisi ja protseduurilisi arendusi ja kokkuleppeid. Süsteemi liidestamise kulud kannab riik, seega ei kaasne lõike 4 alusel süsteemiga liituma kohustatud isikutel sellega lisakulusid.

⁸⁶ Kantar Emor. [Teleauditooriumi ülevaade](#).

⁸⁷ Alates 18.10.2024 jõustunud HOS-i muudatusega korraldab Kultuuriministeerium järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust: 1) avalik-õigusliku meediateenuse toimimine; 2) avalik-õigusliku meediateenuse osutamiseks vajaliku ringhäälinguvõrgu teenuse toimimise tagamine.

Reeglina ei ole viivitamatu ohuteate igakordse edastamise eest kohustatud isikule tasu ette nähtud, kuna selle edastamisega edastajal otseseid kulusid ei teki. Erand on siinkohal käesoleva paragrahvi lõikes 7 sätestatu ehk viivitamatu ohuteate edastamine elektroonilise side võrgus.

Lõikega 5 sätestatakse pädevad asutused ja isikud, kelle otsusel võib EE-ALARM-i kasutada viivitamatu ohuteate edastamiseks. Need on valitsusasutus⁸⁸ ja kriisiolukorra ajal ka kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus või tema volitatud isik.

Otsustusõiguse määratlemisel on lähtutud ESS-i §105¹-ga sarnasest pädevusest, mis põhineb kohustuste jäävuse printsiibil. Valitsusasutuse õigus edastada viivitamatu ohuteade säilib ka kriisiolukorra ajal.

Lõike 6 kohaselt vahendab Häirekeskus edastajale viivitamatu ohuteate EE-ALARM-i kaudu. EE-ALARM-i rikke korral vahendab Häirekeskus edastajale viivitamatu ohuteate viivitamata muul viisil, mis lepitakse kokku edastaja ja Häirekeskuse koostöökokkuleppes. Nimetatud lõike kohaselt on üldjuhul Häirekeskuse roll olla viivitamatu ohuteate vahendaja EE-ALARM-i kaudu. Häirekeskus ise viivitamatu ohuteate sisu ei muuda ega paranda, vaid edastab lõikes 5 nimetatud asutuste ja isikute antud info.

Häirekeskusele rolli andmist toetab päästeseaduse § 3 lõige 4, mille järgi on kriisiinfo teenus erakorralise sündmuse tõttu Häirekeskuse osutatav avalikkuse teavitamise teenus. Viivitamatu ohuteate vahendajana on Häirekeskus kohustatud tagama koostöölepete asjakohasuse, kriisiinfo telefoni (edaspidi *KRIT*) ja ohuteavituse koostoime, ohuteavituste lõppkontrolli ja vahendamise ning vajadusel ohuteavituse kasutamise ettepanekute tegemise. Ühtlasi koordineerib Häirekeskus ohuteavituse edastamiseks tehtavaid arendus- ja koolitustegevusi koostöös ohuteavitust rakendavate ja arendavate asutustega. Häirekeskuse rolli viivitamatu ohuteate edastamisel ja selleks valmistumisel on täpsustatud lõike 11 alusel kehtestatud määruses.

Lõike 7 kohaselt kohaldatakse viivitamatu ohuteate edastamisele elektroonilise side võrgus kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoniteenuse kliendile ja rändlusteenuse kasutajale ESS-is ohualapõhise kiire ohuteavituse kohta sätestatut. See tähendab, et lõikes 1 nimetatud eesmärgil viivitamatu ohuteate edastamine mobiiltelefoni saadetava SMS-i (Short Message Service) teel on reguleeritud ESS-i vastavate sätetega ja nende edastamisel juhindutakse ESS-is sätestatud korrast (vt ESS-i § 105¹).⁸⁹

Lõikega 8 sätestatakse pädevad asutused, kes võivad otsustada ja aktiveerida viivitamatu ohuteate edastamise sireeniseadme kaudu. Sireeniseadme kaudu antav viivitamatu ohuteade on oma sisult korraldus sireeni käivitamise piirkonnas otsekohe varjuda. Sireeniseadme käivitamise õigus antakse konkreetsetele valitsusasutustele lähtuvalt nende ülesannetest. Valitsusasutuste nimekirja määramisel on arvestatud, et tegemist on valitsusasutustega, kelle ülesanne on lahendada sündmus, mis tingib inimeste viivitamatu varjumise vajaduse. Valitsusasutuste õigus sireeniseadme kaudu viivitamatut ohuteadet edastada säilib ka kriisiolukorra ajal.

⁸⁸ Vabariigi Valitsuse seaduse § 39 lõike 3 kohaselt on valitsusasutused ministeeriumid, kaitsevägi ja Riigikantselei, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused.

⁸⁹ [RT I, 20.12.2022, 2.](#)

Täpsemad nõuded ja kord sireeniseadmete kasutamiseks ja selle kaudu viivitamatu ohuteate edastamiseks (helisignaali andmiseks) reguleeritakse lõike 11 alusel kehtestatava määrusega.

Lõikega 9 määratletakse sireeniseade. Sireeniseade on EE-ALARM-i osa, mille eesmärk on esitada heliga viivitamatu ohuteade. Sireeniseade koosneb seadmekogumist, millesse kuulub alati valjuhääldi, mis esitab heli. Lisaks kuuluvad kogumisse valjuhääldi paigaldamiseks vajalik füüsiline taristu, mille komponendid sõltuvad konkreetsest paigalduskohast (nt juba olemasolevasse elektroonilise side võrgu masti valjuhääldi lisamine nõuab vaid kinnitusvahendeid ja juhtseadmeid, kuid hoone katusele paigaldamisel võib osutuda vajalikuks valjuhääldit kandva konstruktsiooni paigaldamine, mille eesmärk on valjuhääldit hoida ja suunata). Peale valjuhääldi ja selle paigaldamiseks vajaliku füüsilise taristu kuuluvad kogumisse heliga ohuteate esitamiseks vajalikud juhtseadmed, mille töö tagatakse olemasolevate elektroonilise side võrkude (nt telefoni-, andmeside-, mobiiltelefoni- ja ringhäälinguvõrk) abil, ning sellega seoses ei looda täiendavaid elektroonilisi võrke elektroonilise side seaduse tähenduses, välja arvatud juhul, kui sireeniseadmega kaetava ala asukohas sireeniseadme paigaldamiseks sobiv olemasolev ehitis puudub ja tuleb rajada uus maapinnale toetuv kõrge mast. Sireeniseadmete toimepidevuse tagamiseks võidakse ehitise olemasolevat elektrisüsteemi sireeniseadme teenindamiseks täiendada alternatiivsete toiteallikate (nt aku, generaator) või täiendava võrguliitumisega.

Lõikega 10 seatakse sireeniseadme kasutuselevõtu korraldamise kohustus Päästeametile, muu hulgas otsustab Päästeamet, mis kohtadesse täpsemalt vajalikud seadmed paigaldatakse. Eelnõu kohaselt on Päästeamet AÕS-i § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks sundvalduse seadmise taotluse esitamiseks pädev asutus.

AÕS-i § 158¹ lõike 1 kohaselt tekib avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu ja -rajatise talumiskohustus kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses (edaspidi *KAHOS*) sätestatud korras sundvalduse seadmisega. *KAHOS*-i § 39 lõike 1 kohaselt otsustab sundvalduse seadmise KOV ehitusloa kohustuse puudumise korral. Seega otsustab sireeniseadme paigaldamise korral sundvalduse seadmise KOV, kuid oluline on üheselt määratleda, kes on pädev vastavat taotlust esitama.

Seni on sireeniseadmed paigaldatud hoone omanikega sõlmitud kokkuleppe alusel. AÕS-i § 158¹ lõike 3 kohaselt ei ole välistatud talumiskohustuse seadmine kokkuleppe teel. Seega ei ole praegu kehtivate kokkulepete suhtes vaja eraldi sundvalduse seadmise menetlust läbi viia, vaid nende osas saab talumiskohustuse seada ka AÕS-i § 158¹ lõike 3 alusel.

Kokkuvõttes tähendab eeltoodu, et eelnõu kohaselt saab Päästeametist sireeniseadmete süsteemi kasutuselevõtu eest vastutav asutus.

Eelnõuga muudetakse sireeniseadmete kasutuselevõtuga seoses asjaõigusseaduse § 158¹ lõiget 1¹, sätestades, et avalikes huvides ehitatud tehnovõrk või -rajatis on ühtlasi sireeniseade.

Lõikega 11 antakse sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada määrusega viivitamatu ohuteate edastamise, selleks valmistumise ja EE-ALARM-iga liitumisega seotud kulude hüvitamise tingimused ja korra, samuti spetsiifiliselt sireeniseadmeid puudutavad nõuded, nagu sireeniseadmetega kaetavad alad, millest Päästeamet peab oma otsustes konkreetsesse asukohta seadmete paigaldamisel juhinduma. Ministri määrusega kehtestatakse nõuded helisignaale, seadmete testimisele, side- ja vooluühendusele jms tehnilised nõuded. Samuti kehtestatakse tingimused ja kord selleks,

kuidas sireeniseadmete kaudu helisignaal viivitamatuks reageerimiseks antakse (rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale).

Põhiseaduspärasuse analüüs

Järgneva PS-i §-de 19, 26, 31 ja 45 analüüsi on koostanud TalTech Legal Lab. Siseministeeriumi tellitud ja TalTech Legal Labi koostatud õigusanalüüs teemal „Õigusanalüüs automaatse ohuteavituse kohta“ on tervikuna kättesaadav Siseministeeriumi veebilehel⁹⁰.

Ohuteavitus

Viivitamatu ohuteate edastamine meediateenuste vahendusel ja helisignaalina sireeniseadme kaudu **riivab järgmiste isikute õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele** (PS-i §-d 19 ja 26):

- 1) hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivad inimesed;
- 2) inimesed, kes saavad automaatse ohuteavituse, kuid ei viibi hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas.

Vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse riive seisneb lühidalt järgmises. Nii ohustatud kui ka mitteohustatud inimesed saavad televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio ja elektroonilise teabeekraani kaudu ohuteavituse, mida nad ei ole ise valinud, ning sireeniseadme puhul kuulevad häirivat heli. Näiteks võib inimene plaanida vaadata mõnd saadet (kuulata autos oma esitusloendit) või hoopis mitte televiisorit vaadata ja viibida vabas õhus vaikuses jalutades. Kui riik edastab inimesele massiteabevahendi või sireeniseadme kaudu ohuteavituse, siis otsustab riik inimese asemel, kuidas oma aega kasutada. Seega piiratakse inimese autonoomiat.

Ohustatud ja mitteohustatud inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.

- Riive on proportsionaalne:

- ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine **on sobilik**, kuna see soodustab eesmärgi – ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse – saavutamist. Saades televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio, elektroonilise teabeekraani või sireeniseadme kaudu ohuteate, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
- ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine **on vajalik**, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti teavitada sama paljusid ohustatud inimesi. Viivitamatu ohuteate edastamine koormab ohustatud ja mitteohustatud inimesi väga vähe. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.
- ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine **on mõõdukas**. Omavahel kaalutakse i) ohustatud ja mitteohustatud inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse riivet ning ii) viivitamatu ohuteate edastamise eesmärgi, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. See tähendab ohustatud inimeste tervise ja elu kaitset olukorras, kus reaalne oht on märkimisväärselt suurem kui vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse põhiõiguste riive, mis tekitatakse meediateenuse tarbimise lühiajalise (üldjuhul ühe minuti pikkuse) häirega. Kuigi Eesti

⁹⁰ TalTech Legal Lab 2024. [Õigusanalüüs automaatse ohuteavituse kohta](#).

põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS-i §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigi üks väärtuslikumaid õigushüvesid, mis väärrib ja vajab enim kaitset.

Meediateenuste osutaja vahendusel ilma igakordse nõusolekuta viivitamatu ohuteate edastamine **riivab ettevõtlusvabadust PS-i § 31 lause 1 ja väljendusvabadust § 45 lause 1 järgi.**

Kõige vähem koormaks massiteabevahendi valdajaid vaieldamatult see, kui riik ei avaldaks automaatset ohuteavitust nende kaasabil üldse. Teisisõnu, riik ei avaldaks televisioonis, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse tarbimise ajal, raadios ega elektroonilisel teabeekraanil ohuteavituse teksti. Selline lahendus oleks aktsepteeritav üksnes juhul, kui sama palju inimesi saaks ohust teavitada sama kiiresti ja efektiivselt muul viisil. Seega seisneb põhiküsimus selles, kas televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio ja elektroonilise teabeekraani kõrval on muid kanaleid, mille kaudu saaks avaldada ohuteate sama kiiresti ja samaaegselt sama paljudele inimestele. Olemasolev lühisõnumi teel ohuteavituse edastamine on küll eeldatavalt kõige suurema inimeste katvusega, aga senistes uuringutes ja analüüsidest on välja toodud, et mobiiltelefon on sageli seadistatud hääletule või mittesegamise režiimile ning teatud ajal üldse välja lülitatud (nt öösel, autoroolis jm). Samuti ei ole otstarbekas tagada kogu ohuteavitust inimese vaates ühe seadme, mobiiltelefoni põhisel. Ei ole olemas selliseid kanaleid, mis lisaks mobiiltelefonile saaksid televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio ja elektroonilise teabeekraani täielikult asendada. Kindlasti ei ole Eestis samaväärseteks kanaliteks riigi sotsiaalmeedia kanalid, nagu riigi Instagram, X ja Facebook, mida üldjuhul saab samuti mobiiltelefonides kasutada. Pole teada, et nimetatud riigi sotsiaalmeedia kanaleid tarbiks mistahes ajal aktiivselt vähemalt sama palju inimesi kui televisiooni, tellitavat audiovisuaalmeedia teenust ja raadiot kokku. Viimasele tuleb lisada veel inimesed, kes näevad avalikus ruumis teabeekraane. Samuti ei ole võimalik eeldada, et loodav sireenivõrgustik kataks tulevikus kogu riigi territooriumi, ning juba tehnilistest aspektidest lähtuvalt saaks seda kasutada vaid kuulderaadiuses olevate õues viibivate inimeste teavitamiseks.

Teiseks ei ole teada, et viivitamatu ohuteate edastamist saaks muuta massiteabevahendi valdajale vähem koormavaks. Viivitamatu ohuteate edastamise otsustajate ring on selgelt piiritletud kehtivas õiguses ja selle kinnitab protseduuriliselt Häirekeskus. Lisaks ei oleks edastaval massiteabevahendi valdajal võimalik hinnata viivitamatu ohuteate kasutamise vajalikkust, st kohustust teade viivitamata edastada.

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige selles, et riik sekkub ettevõtluse üksikasjadesse. Massiteabevahendi valdaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teabeekraani omanik on otsustanud kuvada teatud sisuga pilti, videot ja/või teksti. Ettevõtjad on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetset viisil. Massiteabevahendi valdaja ja elektroonilise teabeekraani omanik ei ole sealjuures otsustanud sellel ajahetkel avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab saate ajal, elektroonilisel teabeekraanil vm ohuteavituse teksti, siis otsustab riik ettevõtja asemel ettevõtluse üksikasju. Televisiooniteenust või tellitavat audiovisuaalmeedia teenust tarbiv inimene näeb saate ääres ohuteavituse teksti. Raadioteenust tarbiva inimese raadio pannakse lühiajaliselt, nt üheks minutiks, vaikima. Raadio ekraanil kuvatakse ohuteavituse tekst. Inimene näeb elektroonilisel teabeekraanil ohuteavituse teksti. Inimene saab sellisest massiteabevahendist planeeritust erineva sisu. Kuna ohuteavitust kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Elektroonilise teabeekraani puhul võib ohuteavitust katta kogu teabeekraani ja sel juhul on visuaalne mõju suurem, kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt või teabeekraanilt hajuda. Ohuteavitust võib osutada võrreldes

samal ajal käiva saatega või teabeekraani sisuga domineerivaks. Ohuteavitust võib motiveerida inimest saate vaatamist või kuulamist lõpetama.

Väljendusvabaduse riive seisneb lühidalt järgmises. Massiteabevahendi valdaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teabeekraani omanik on otsustanud kuvada teatud pilti, videot ja/või teksti. Massiteabevahendi valdaja ja elektroonilise teabeekraani omanik ei ole otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate ja elektroonilisel teabeekraanil avaldatavat sisu. Riik riivab massiteabevahendi valdajate ja teabeekraani omanike vabadust otsustada, mida avaldada.

Ettevõtja ettevõtlus- ja väljendusvabaduse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.

- Riive on proportsionaalne.

- ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine on **sobilik**, kuna see soodustab eesmärgi – ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse – saavutamist. Saades televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio või elektroonilise teabeekraani kaudu ohuteate, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
- ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine on **vajalik**, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti teavitada sama paljusid ohustatud inimesi. Viivitamatu ohuteate edastamine koormab ettevõtjaid väga vähe. Riik hüvitab süsteemi väljatöötamise kulud. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.

Viivitamatu ohuteate edastamine on **mõõdukas**. Omavahel kaalutakse i) ettevõtja ettevõtlus- ja väljendusvabaduse riivet ning ii) viivitamatu ohuteate edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on olulisem kui ettevõtjate põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS-i §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigi üks väärtuslikumaid õigushüvesid, mis väärrib ja vajab enim kaitset.

Sireeniseadmete talumise kohustus

Sireeniseadme talumise kohustuse seadmine riivab **PS-i §-st 32 tulenevat hooneomaniku omandipõhiõigust**. PS-i kommentaarides on selgitatud:

Riigikohus on oma lahendites rõhutanud, et PS-i § 32 lõike 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusreservatsiooni. Seega võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-iga vastuolus (vt nt RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37). Sisuliselt saavad kitsendused olla üksnes sellised, mis ei sea kahtluse alla omandi kui instituudi säilimist. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi olla ebaproportsionaalsed ega piirata omanikke ebamõistlikult. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi vastuollu minna ka üldiste võrdsuspõhimõtetega.⁹¹

Riigikohus on talumiskohustuse vaidlust lahendades märkinud, et piirang isiku õigusele oma omandit vabalt kasutada on PS-i §-ga 32 tagatud omandiõiguse riive (RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35).⁹²

⁹¹ Kask, Oliver, Sten Andreas Ehrlich, Ave Henberg 2020. Paragrahv 32. – [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#). 5., parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2020, komm 24

⁹² Sealsamas, komm 15.

Omandipõhiõiguse riive on PS-ist tulenevalt lubatud sireeniseadme talumise kohustuse seadmiseks.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.

- Riive on proportsionaalne:

- ✓ Sireeniseadme talumise kohustuse seadmine on **sobilik**, kuna see soodustab eesmärgi – ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse – saavutamist. Saades sireeniseadme kaudu ohuteate, saavad ohupiirkonnas olevad inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne). Talumiskohustuse seadmine võimaldab sireeniseadmeid paigaldada kohtadesse, kus see tagab nende kõige efektiivsema kasutuse ja võimalikult paljude inimeste teavitamise.
- ✓ Sireeniseadme talumise kohustuse seadmine on **vajalik**, kuna puuduvad muud viisid, kuidas tagada sireeniseadmete sobivasse kohta paigaldamine. Praegu paigaldatakse sireeniseadmeid ainult kokkuleppel hooneomanikega, kuid üksnes kokkuleppele tuginemine ei võimalda paigaldada sireeniseadmeid kõigisse vajalikesse piirkondadesse. Kokkulepet on võimalik ka igal ajal üles öelda ja seega ei taga see, et sireeniseadmeid saab antud kohas püsivalt hoida.
- ✓ Sireeniseadme talumise kohustuse seadmine on **mõõdukas**. Talumise kohustuse seadmise eesmärk on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on märkimisväärselt olulisem kui omandipuutumatus põhioõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS-i §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigi üks väärtuslikumaid õigushüvesid, mis väärib ja vajab enim kaitset. Sireeniseadme kasutamine on kõige kiirem viis ohupiirkonnas viibijate ohust teavitamiseks ning võimalike vigastuste ja elukaotuse vältimiseks. Seadmeid kasutatakse loodetavasti haruharva.

Ohuteavituse süsteemi terviktestimine

Ohuteavituse süsteemi terviktestimine riivab isikute õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusse (PS-i §-d 19 ja 26). Vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatus riive seisneb lühidalt selles, et kõik terviktestimise piirkonnas asuvad inimesed saavad televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio, elektroonilise teabeekraani ja lühisõnumi kaudu ohuteavituse, mida nad ei ole ise valinud, või kui nad viibivad välisõhus testitaval alal, kuulevad sireeniseadme häirivat helisignaali. Näiteks võib inimene plaanida vaadata mõnd saadet, kuulata autos oma esitusloendit või viibida vabas õhus vaikuses jalutades. Kui riik edastab inimesele ohuteavituse süsteemi terviktestimisel massiteabevahendi, mobiiltelefoni teenuse või sireeniseadme kaudu ohuteavituse, siis otsustab riik inimese asemel, kuidas oma aega kasutada. Lisaks võib inimene saada häiritud olukorras, kus tegelikult oht tema elule ja tervisele puudub. Sellega piiratakse inimese autonoomiat.

Ohuteavituse süsteemi terviktestimise piirkonnas viibivate inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatus riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk: toimetada ohuteavitus testimise abil õigel ajal ja tulemuslikult kohale, sealhulgas tagada, et inimesed saavad sõnumitest ja helisignaalidest õigesti aru. Peamine eesmärk on kaitsta inimeste elu ja tervist.

- Riive on proportsionaalne:

- ✓ Ohuteavituse süsteemi terviktestimine **on sobilik**, kuna see soodustab eesmärgi saavutamist. Terviktestimisega on võimalik kontrollida ohuteavituse süsteemi kui terviku toimimist, et tagada viivitamatu ohuteate õigeaegne edastamine ja kohale jõudmine ning samuti koolitada inimesi, et päris olukorras saadatud sõnumitest ja helisignaalidest saadaks õigesti aru ning nendele osataks ka reageerida. Eri kanalite kasutamine on oluline, et kasutada testimisel sündmusega sarnast olustikku ning seeläbi kujundada inimestes kindlustunne ja teadlikkus ohuteate edastamise ja lisateabe kanalitest (nt saadetakse sireeni käivitamisega alati mobiiltelefonidele lühisõnum, aga sõnumi koostamine ja edastamine võtab helisignaali käivitamisega võrreldes rohkem aega ning seetõttu ei saabu lühisõnum päris samal hetkel, kui kuulatakse heli).

Ainult ohuteavituse kohaletoimetamisest ei piisa selleks, et tagada inimeste elu ja tervis. Oluline on ka see, et inimesed teaksid, kuidas ohuteavituse saamisel tegutseda. Inimeste tegutsemine ohuteate saamisel sõltub otseselt nende teadlikkusest, milliseid kanaleid ohuteate edastamisel kasutatakse, ohuteate mõistmisest, selle usutavusest ja usaldusväärsusest, endaga seostamisest ning tegutsemisoskusest ja -võimalustest.

- ✓ Ohuteavituse süsteemi terviktestimine **on vajalik**, kuna soovitud eesmärgi täitmiseks puuduvad muud sama efektiivsed meetodid. Ohuteavituse süsteem koosneb mitmest komponendist, nt lühisõnum, sireeniseadmed, teated raadios ja televisioonis. Tegemist on uue järk-järgult täieneva süsteemiga, mis aitab jõuda võimalikult kiiresti võimalikult suure hulga inimesteni. Terviktestimine on vajalik ohuteavituse süsteemi reaalelulise toimivuse hindamiseks ning vigade ja puuduste avastamiseks. See omakorda tagab, et ohuteavitus toimiks ohuolukorras nii nagu vaja ja oleks rakendatav – s.t elanikkonnale on antud selged juhised ohutuks tegutsemiseks paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse puhul, sealhulgas varjumiseks või ulatuslikuks evakuaatsiooniks. Eestis ei ole ohuteavituse süsteemi iga-aastane reaaleluline kasutuskooormus (3-4 sündmust ja 1 õppus, mis on üldjuhul erinevatel ja väikestel aladel) süsteemi toimimises veendumiseks piisav, mistõttu on ka elanike praktiline teadlikkus nende elementidest ja käitumisoskustest vähene. Sireeniseadmete käivitamisega koos on vaja edastada ka lühisõnum, kuna sireeniseadme heli ei anna ise teavet selle kohta, miks see käivitati. Pärast taasiseseisvumist ei ole Eestis ohuolukorras riiklikke sireene kasutatud (v.a ohtlikud ettevõtted) ning sireenisüsteem on alles valmimisel, mistõttu ei ole terviklikku testimist seni toimunud. Arvestades meie julgeolekuolukorda, tuleb tagada, et testimisega ei võimendataks hirme ega antaks võimalust levida desinformatsioonil. Samuti on oluline, et testimistega ei devalveeritaks ohuteatele kiiret reageerimist (nt sage ilma ohuolukorrata ohuteate funktsionaalsuse kasutamine võib tekitada olukorra, kus inimene peab seda ka reaalse ohu korral testimiseks). Ohuteavituse süsteemi komponentide osas tehakse regulaarseid tehnilisi testimisi lähtuvalt konkreetse komponendi eripärast. Tehnilise testimisega saab kontrollida konkreetse komponendi tehnilist korrasolekut, kuid ei saa testida eri kanalite samaaegsest kasutamisest tekkida võivaid mõjusid (nt elanikule eri kanalite vahendusel saabuvate ohuteadete ajalisi nihkeid, kanali märgatavust) ega harida elanikkonda.

Eestis tehakse 2025. aasta esimeses kvartalis ohuteavituse lühisõnumi edastamise süsteemi uuendus, mis võimaldab ohuteavituse edastamisel viia läbi lisasortimise, edastades ohuteavituse lühisõnumi numbri kasutaja eelistatud keeles. Sellist lahendust ei ole üheski teises riigis seni kasutatud. Eestis loodava lahenduse testimine keele-eelistuse kontrollimise eesmärgil eeldab füüsiliselt lõppkasutajale lühisõnumi edastamist, et veenduda sortimise korrektsuses ja anda lõppkasutajale võimalus määrata

eelistatud keel ilma reaalselt ohtliku olukorrata. Õiges keeles saadud ohuteavitust võimaldab inimestel saadud juhistele paremini ja kiiremini reageerida.

- ✓ Ohuteavituse süsteemi terviktestimine **on mõõdukas**, kuna selle põhjus kaalub üles põhiõiguse riive. Ohuteavituse süsteemi terviktestimist tehakse kõige rohkem kord aastas, et mitte devalveerida ohuteate kasutamist. Testimisega kaasneb avalik kommunikatsioon, mis aitab leevendada võimalikku häirivat mõju (nt võib sireeniseadme heli tänaval viibivat inimest ehmatada, mida tuleb eelneva teavitustööga maandada), ning testimiseks valitakse inimesi vähim segav aeg. Ilma terviktestimiseta ei ole võimalik tagada, et kriitilises olukorras, kus paljude inimeste elu ja tervis on ohus, jõuab ohuteavitust eri kanalite kaudu võimalikult paljude inimesteni ning ohuteavituse saanud inimesed teavad, kuidas saadud teavitusele reageerida. Iga inimese seisukohast on vajalik, et hoiatusteade sisaldab nii kognitiivseid kui ka emotsionaalseid aspekte, millest enamik on teadvustamata ja liigitub järgmiselt: 1) hoiatuse vastuvõtmine (kuulmine/nägemine vms), 2) teavituse mõistmine, 3) uskumine selle tõsusesse, 4) hoiatuse isikustamine, 5) hoiatuse kinnitamine ja 6) kaitsemeetmete kasutuselevõtt.⁹³ Otseteavitust on kriitiliselt tähtis, sest maandab infomanipulatsioonide riske ning loob elanikele realistliku viivitamatu ohuteavituse olukorra, et inimesed saaksid reaalselt tekkinud olukorras kiiresti reageerida ning seeläbi vähendada ohtu elule ja tervisele. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS-i §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigi üks väärtuslikumaid õigushüvesid, mis väärrib ja vajab enim kaitset.

§ 88. Varjumine

Paragrahviga 88 reguleeritakse varjumine.⁹⁴

Varjumisele ei ole Eestis viimastel aastakümnetel suurt tähelepanu pööratud. 1993. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu otsuse, et endisi varjendeid ei säilitata ja uusi varjendeid juurde ei ehitata. Seetõttu alates 1993. aastast varjumise valdkonnaga ei tegeletud ja seda õiguslikult ei reguleeritud. Krimmi okupeerimine ja sõjategevus Ida-Ukrainas tõstasid Eestis küsimuse elanikkonnakaitse võimelünkade, sh varjumise kohta. Seetõttu koostati 2018. aastal Riigikantselei ja Siseministeeriumi koostöös elanikkonnakaitse kontseptsioon, milles toodi välja varjumise olulisus ning selle eelduseks olev õigeaegne ohuteavitust ja elanikkonna harimine. Elanikkonnakaitse kontseptsiooni täpsustamiseks moodustati 2018. aastal Riigikantselei juurde varjumise ekspertrühm, kes töötas läbi varjumiskoha tüübid ning esitas põhjaliku aruande ja ettepanekud Vabariigi Valitsusele otsustamiseks.

31. jaanuaril 2019 otsustas Vabariigi Valitsus esitatud materjali põhjal kabinetinõupidamisel:

- „pidada vajalikuks arendada avalike varjumiskohtade võimet olemasoleva taristu baasil;
- toetada varjumise ekspertrühma ettepanekut, et varjumiskohtade võime eest vastutavaks asutuseks on Päästeamet“.

Ühtlasi anti otsusega Siseministeeriumile ülesanne töötada välja õigusaktide eelnõud, millega kehtestada Päästeametile õigused ja kohustused avalike varjumiskohtadega tegelemiseks.

⁹³ Bean, H., Sutton, J., Liu, B. F., Madden, S., Wood M. M., Milet, D. S. 2015. The Study of Mobile Public Warning Messages: A Research Review and Agenda - Review of Communication, Volume 15, Issue 1.

⁹⁴ Eelnõu § 88 selgitused on koostanud Siseministeerium hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4>

Siseministeerium esitas 2019. aastal Rahandusministeeriumile varjumisvõime arendamiseks vajaliku raha taotluse Vabariigi Valitsuse otsuses märgitud mahus, kuid seda raha ei eraldatud. Siseministeerium analüüsis kehtivat õigust, et hinnata Päästeametile õiguste ja kohustuste kehtestamist avalike varjumiskohtadega tegelemiseks, ning analüüsis nähtus, et takistusi selleks ei ole ja kehtiv õigus võimaldab kokkuleppel ehitise omanikuga varjumist teatud määral korraldada.

Siseministeerium töötas analüüsi põhjal välja HOS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse. Eelnõu ei koostatud, sest poolte kokkuleppel otsustati küsimus lahendada väljatöötatavas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

Pärast täiemahulise sõja algust Ukraina vastu esitas Siseministeerium Riigikantseleile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile kirjaliku ettepaneku ning palus läbi vaadata Riigikantselei ettepanekud varjumise korralduse kohta ja kaaluda varjumiskoha rajamise nõuet uusehitistele.

Venemaa agressioon Ukrainas näitab, et vastupidi meie ootusele ei järgi Venemaa sõjategevuse ajal rahvusvahelist õigust ega kokkuleppeid, mistõttu peame Eestis hindama ümber senised kriisideks valmistumise, sealhulgas varjumise korralduse ja elanikkonnakaitseks varjumisvõimaluste loomise aluspõhimõtted. Praeguse seisuga ei ole reguleeritud ei varjumise korraldust ega nõudeid varjendile või varjumiskohale (olemas on juhendmaterjal varjumiskohtade rajamise kohta).

Muutunud julgeolekuolukorra tõttu ning võttes arvesse, et 1) kehtivas õiguses ei ole reguleeritud varjumist ja 2) puudub piisav rahastus, otsustas Vabariigi Valitsus 2022. aastal arutada teemat uuesti ning analüüsida, kas ja kuidas muuta 2019. aasta otsust.

Ülesande eest vastutas siseminister. Kaasvastutajad olid riigisekretär ning majandus- ja kommunikatsiooniminister. Analüüsi ja ettepanekute koostamiseks moodustas Siseministeerium töörühma, kuhu kuulusid Siseministeeriumi, Päästeameti, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Riigikantselei esindajad. Ohuhinnangu, riskipiirkondade ja pikaajalise prognoosi üle peeti nõu Kaitseväe ja Kaitseministeeriumi esindajatega. Ruumilise planeerimise üle peeti nõu Rahandusministeeriumi esindajatega.

Siseminister tutvustas töörühma ettepanekuid, sealhulgas varjumise reguleerimist seaduses, Vabariigi Valitsuse 2. veebruari 2023. aasta kabinetinõupidamisel. Info võeti teadmiseks. Siseminister tutvustas uuesti ettepanekuid varjumise õiguslikuks korraldamiseks 7. märtsil 2024 ja käesolev eelnõu on koostatud nende ettepanekute põhjal.

Koostöös kohaliku omavalitsuse üksustega (edaspidi KOV) on Päästeamet hakanud määrama ja tähistama avalikke varjumiskohti ning jätkab seda ka edaspidi. 2024. aasta jaanuari seisuga on tähistatud 210 avalikku varjumiskohta ligi 160 000 inimesele, sealhulgas Tallinnas, Tartus, Pärnus, Narvas, Haapsalus, Rakveres ja Kuressaares, aga ka väiksemates KOV-ides. Avalike varjumis-kohtade nimekiri on kättesaadav Maa-ameti kaardirakenduses, mobiilirakenduses „Ole valmis!“ ning Päästeameti ja KOV-ide kodulehel.

Kuna nõuded varjumiskohale puuduvad, on Päästeamet avaliku varjumiskoha valikul seni lähtunud tuleohutus- ja ventilatsiooninõuetest ning tunnetuslikust hinnangust, et valitud varjumiskoha konstruktsioon kaitseb inimest plahvatusga kaasneva lööklaine ja lendavate

esemete eest. Avalik varjumiskoht tähistatakse rahvusvahelise tsiviilkaitsetunnusmärgiga kooskõlas 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokolli rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta artikliga 66.

Lõike 1 kohaselt korraldab varjumist Päästeamet. Varjumise korraldus hõlmab varjumiseks valmistumist, sealhulgas avalikkuse teadlikkuse suurendamist ja teavitamist. Päästeameti ülesanne on suurendada inimeste teadlikkust varjumisest järgmistel teemadel: kuhu ja kuidas varjuda, kus asuvad avalikud varjumiskohad ja varjendid, millistele tingimustele peab vastama nii avalik kui ka mitteavalik varjend ja varjumiskoht, kuidas eri hoonetes parandada varjumiskindlust jne. Teavitamine hõlmab avalike varjendite ja varjumiskohtade nimekirja pidamist, selle avaldamist ning uuendamist. Päästeamet korraldab Vabariigi Valitsuse otsuse korral elanikkonna teavitamist, et varjendid ja varjumiskohad valmistataks kasutamiseks ette.

Päästeamet kontrollib avalike varjendite ja varjumiskohtade rajamist, korraldab nende tähistamise, teavitab nende asukohast ning annab varjumise korraldamiseks vajalikke suuniseid. Samuti lepib Päästeamet lõike 5 alusel kehtestatava ministri määruse kohaselt kokku avaliku varjendi ja varjumiskoha korralduslikud küsimused, näiteks kasutusõigused, kontaktisikud ja -andmed, avamiskriteeriumid ning toimepidevuse tagamine. Samuti teeb Päästeamet järelevalvet nii avalikule kui ka mitteavalikule varjendile esitatavate nõuete täitmise üle. Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel kehtestatakse samuti eelnimetatud ministri määrukses.

Varjumise korraldamisel teeb Päästeamet koostööd KOV-ide, asjaomaste asutuste ja isikutega, nagu Kaitsevägi, Kaitseliit, ülikoolid, esindusorganisatsioonid, avalikuks varjumiskohaks sobivat ehitist omavad juriidilised isikud jne, kes aitavad oma pädevuse piires varjumist korraldada. Koostööpartneritelt oodatakse varjumise korraldamisele kaasa aitamist just nende pädevuse piires, kellelegi ei seata lisaülesandeid ega -kohustusi. Nii on näiteks KOV oma territooriumil vastutav ruumilise planeerimise eest ning saab olla hea partner varjendite ja varjumiskohtade märgistuse paigaldamisel (mõnes kohas on Päästeamet koostöös KOV-idega juba hakanud määrama ja tähistama avalikke varjumiskohti ning loodetavasti jätkatakse seda ka edaspidi).

Lõikega 2 määratletakse termin *varjumine* olukorrana, kus ohustatud alal viibiv isik paikneb vahetu kõrgendatud ohu korral oma elu või tervise kaitseks ajutiselt ümber sobivasse ruumi või ehitisse või püsib seal. Varjumise eesmärk on kaitsta inimest väliskeskkonna ohtude eest. Vahetust ohust ja varjumisvajadusest teavitatakse inimesi viivitamatu ohuteate edastamise teel. Inimesel on alati õigus varjuda ka ilma viivitamatut ohuteadet saamata, kui ta tunneb, et ta on ohustatud.

→ Millal ja miks on varjumine vajalik?

Varjumine võib olla vajalik sõjalise ohu korral, aga ka muu ohu, näiteks äärmuslike ilmastikuolude, suure põlengu, ioniseeriva kiirguse, keemiarünnaku või -õnnetuse ja massirahutuste korral. Olenevalt ohust on käitumisjuhised erinevad, näiteks piisab äärmuslike ilmastikuolude korral siseruumi minekust või seal püsimisest ja akende-uste sulgemisest. Varjumiseks sobiv ruum või ehitis sõltub samuti ohust, mis tingib varjumisvajaduse. Olenevalt ohust võib varjumiseks sobida nii hoone siseruum kui ka rajatis, näiteks tunnel, viadukt ja sillaalune. Samas ei käsitata viimaseid eelnõu mõistes varjumiskohtadena. Varjuma ei pea ilmtingimata varjendisse või varjumiskohta, kõige kiirem ja eesmärgipärasem on leida kindel

koht selles hoones, kus ollakse – selleks võib olla ka igäühe kodu, kus tuleks võimalusel liikuda akendeta ruumi.

Varjumisega tagatakse inimese elu või tervise kaitse ohuolukorras, kus on vaja isoleeruda saastunud väliskeskkonnast või saada füüsilist kaitset lööklaine, kuumuse või lendavate esemete eest või leevendust läbistava kiirguse kahjustava mõju eest. Varjumine on elutähtis meede, mis päästab inimese elu olukorras, kus tal ei ole piisavalt varajase hoiatuse puudumise tõttu võimalik ohupiirkonnast lahkuda või teda ei saa tema elu või tervist ohtu seadmata evakueerida.

Samas võib varjumine ise pakkuda piisavalt kaitset, mistõttu lahkumine ei ole alati otstarbekas ega vajalik. Siseruumi varjumine nii, et lülitatakse võimalusel välja tavaventilatsioon, suletakse kõik avad ja püsitakse hoone akendeta seismises ruumis, on peamine meede, mis kaitseb inimese elu või tervist näiteks põlengusuitsust tekkiva keemilise või radioaktiivse saastumise, aga ka plahvatuse mõju eest. Sellist kaitsetegevust peetakse tõhusaks ka olukorras, kus inimest on vaja kaitsta kiirgus- või keemiaohu eest relvakonfliktiaegse rünnaku korral. Kui relvakonflikti ajal ei ole inimest võimalikust ohupiirkonnast evakueeritud, on rünnaku korral hädavajalik varjuda. Relvakonflikti korral on enim ohustatud inimesed, kes viibivad tiheasustuselal väljaspool ehitisi.

Varjumine pakub kaitset vaid eeldusel, et viivitamatu ohuteate edastamisega on inimesi õigel ajal hoiatatud. Viivitamatu ohuteate edastamine võimaldab varjuda enne ohtu sattumist. Varjuda tuleb lähimasse sobivasse kohta. Kui sõjalise rünnaku korral puuduvad varjumiseks piisava kaitsetasemega varjendid või varjumiskohad, tagavad ka muudesse ehitistesse varjumine ja olulisemad tegutsemisoskused inimestele üldjuhul vajaliku esmakaitse lõhkekehade vahetu ohu eest, kuid need ei pruugi kaitsta lisaohtude eest, nagu varing, tulekahju ja avariid. Siseruumi varjumine on parim viis kaitsta end ohtliku väliskeskkonna eest. Ohu korral tuleb püsida varjendis, varjumiskohas või siseruumis kuni ohu möödumiseni.

Lõikega 3 antakse Päästeametile ja PPA-le õigus kohaldada varjumise tagamiseks KorS-i §-des 30, 32, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ning vahetut sundi KorS-is sätestatud alusel ja korras.

Tabel. Päästeametile ja PPA-le varjumise tagamiseks eelnõu kohaselt lubatud KorS-i riikliku järelevalve erimeetmed

KorS-i erimeede	Kohaldamise vajadus
§ 30. Küsitlemine ja dokumentide nõudmine	Päästeametil või PPA-l võib olla vaja ohualal inimesi peatada ja küsitleda, et veenduda, kas seal on inimesi, kes ei ole ise võimelised varjumiskohta liikuma ja vajavad selleks abi; samuti on võimalik, et kõik inimesed ei ole kas ohuteavitust saanud või ei mõista näiteks sireeniseadmete heli tähendust. Meede võib olla vajalik ka selleks, et saada ohupiirkonnas viibivatelt inimestelt varjumiseks sobivate ehitiste ja nende omanike kohta teavet, et leida kiiresti täiendavaid varjumiskohti ohupiirkonnas tänaval liikuvatele inimestele.
§ 32. Isikusamasuse tuvastamine	Päästeametil või PPA-l võib olla vaja tuvastada isikusamasust, et teha kindlaks, kas inimesed, kes vajasid varjumiskohta liikumiseks abi, on seda saanud. Samuti

	võib tekkida vajadus tuvastada nende isikusamasust, kes ei ole ise võimelised oma isikuandmeid esitama.
§ 44. Viibimiskeeld	Viibimiskeeld võib olla vajalik näiteks selleks, et piirata ohtlikuks muutunud varjendi või varjumiskoha kasutamist ja hoida kõrvalised isikud mingite tegevuste juurest eemal.
§ 45. Sõiduki peatamine	Sõiduki peatamise vajadus võib tekkida näiteks juhul, kui sõidukiga ohualal viibija ei ole saanud kätte viivitamatut ohuteadet ning tema ohutuse tagamiseks tuleb teavitada teda viivitamatust varjumisvajadusest ja võimalusel suunata ta varjendisse või varjumiskohta.
§ 46. Isiku kinnipidamine	Varjendis või varjumiskohas viibimine võib inimestele olla väga stressirohke. Näiteks võib tekkida olukordi, kus inimese käitumine muutub seal ohtlikuks nii talle endale kui ka teistele varjendis või varjumiskohas viibijatele. Selleks, et kaitsta nii tema enda elu või tervist kui ka teiste varjendis või varjumiskohas olevate inimeste elu või tervist, võib olla vajalik isik ajutiselt kinni pidada.
§ 47. Turvakontroll § 48. Isiku läbivaatus § 49. Vallasasja läbivaatus § 52. Vallasasja hoiulevõtmine	Varjendisse või varjumiskohta võib koguneda suur hulk inimesi. Seetõttu võib seal suurened ka eri korrariikumiste oht. Varjendis ja varjumiskohas on turvalisuse tagamiseks vaja, et Päästeametil või PPA-l oleks vajadusel õigus teha inimesele turvakontroll või vaadata tema (v.a keha ja kehaõõnsused) või tema vallasasi läbi, samuti võib tekkida vajadus võtta hoiule vallasasjad, mis võivad olla teistele varjendis ja varjumiskohas viibijatele ohtlikud, näiteks terariistad või kergesti süttivad vedelikud.
§ 50. Valdusesse sisenemine § 51. Valduse läbivaatus	Suur osa praeguseks märgistatud avalikest varjumiskohtadest ei ole ööpäev läbi avatud ega ligipääsetavad. Päästeametil on avalike varjumiskohtade omanikega sõlmitud koostöökokkulepped täpsustamaks, kuidas ja millal avalik varjumiskoht avatakse. Valdusesse sisenemise õigus on Päästeametile vajalik, kui avaliku varjumiskoha omanik ei ole mõistliku aja jooksul kättesaadav ja on oht, et avalik varjumiskoht jääb õigel hetkel inimestele avamata. Avalikud varjumiskohad on linnapildis tähistatud ja nende info on kättesaadav Maa-ameti kaardirakendusest. Kui avalikud varjumiskohad jäävad avamata, võivad inimesed saada viga või hukkuda. Selline vajadus võib tekkida ka mitteavaliku varjumiskoha puhul, kui hoone kasutajatele ei võimaldata juurdepääsu hoones olevale mitteavalikule varjumiskohale. Avalike ja mitteavalike varjendite tekkimisel kehtib sama ka nende kohta. Valduse läbivaatamise õigus on Päästeametile vajalik selleks, et kontrollida, kas avatud varjend või varjumiskoht on ette valmistatud ning kasutamiseks ohutu.

	Samuti võib vahetu ohu korral olla vajalik siseneda mõnda hoonesse või ehitisse, et tagada õues liikuvatele inimestele kiiresti ohutu koht varjumiseks. Selline vajadus võib tekkida näiteks ootamatu õhurünnaku korral, kui inimestel tuleb kiiresti leida koht, kuhu avatud tänavalt ära minna, kuna avatud tänaval on kõige suurem oht saada vigastada või hukkuda. Päästeametil on kehtiva seaduse kohaselt õigus tuleohutuskontrolli tegemiseks siseneda valdusesse ja see läbi vaadata. Seega on Päästeametil olemas teadmine ja kogemus antud meetme rakendamiseks.

→ Viibimiskeelu kohaldamine

Eelnõu kohaselt võib KorS-i § 44 alusel kohaldada viibimiskeeldu üle 12 tunni Päästeameti päästkeskuse juhi või PPA prefekti loal. See võib osutuda vajalikuks, kui varjumisvajadus püsib ning inimeste elu ja tervise kaitseks on vaja keelata nende liikumine ohupiirkonnas. KorS-i § 44 lõike 5 kohaselt võib viibimiskeeldu üle 12 tunni kohaldada üksnes prefekti või muu korrakaitseorgani juhi loal. Õigus anda luba kohaldada üle 12-tunnist viibimiskeeldu antakse ka Päästeameti päästkeskuse juhile, kuna ta on selle regiooni juht, kus viibimiskeeldu kohaldatakse, ja ta juhhib vahetult sündmuse lahendamist.

Varjumise korraldamisel võib viibimiskeelu kohaldamise rakendamise vajadus tekkida näiteks kasutuskõlbmatute hoonete tähistamisel ja sõjaolukorras võib selliseid hooneid olla palju. Näiteks kui mõnes piirkonnas on selgunud hooned, kus on küll tähistatud varjumiskohad, kuid nendes viibimine on ohtlik, siis saab päästkeskuse tasandil keelata nendes viibimise. Peadirektori tasandil otsustamine võtaks liigselt aega ega tagaks kiiret tegutsemist. Samas, kui on vaja kehtestada viibimiskeeld selleks, et inimesi mingi tegevuse juurest eemal hoida, siis seda saab teha ametnik ka suuliselt, kuid see peab lõppema vajaduse äralangemisega ja piirang saab kesta alla 12 tunni.

Lõikega 4 nähakse ette piirang, et Päästeamet võib isiku läbivaatusel vaadata läbi üksnes tema riided ja riides oleva või kehal kantava asja. Võimaliku riive intensiivsuse tõttu rõhutatakse õigusselguse huvides teises lauses, et isiku keha ja kehaõõnsusi läbi vaadata ei tohi. Piirang on vajalik, sest isiku läbivaatusega riivatakse tema füüsilist ja kehalist puutumatust. Seetõttu on vaja tagada, et riive, mis isiku läbivaatusega kaasneb, oleks minimaalne ja läbivaatus piirduks eelkõige riietuse kui vähem riivava osaga. Varjumise tagamiseks ei ole isiku keha ja kehaõõnsuste läbivaatamine põhjendatud. Tasub silmas pidada, et Päästeametile lubatud läbivaatus ei saa olema varjumise tavapärane osa, kuid vajadusel peab Päästeametil olema võimalus veenduda, et isikul ei oleks kaasas asju, mis kujutavad ohtu teistele varjunud inimestele.

Lõikega 5 volitatakse sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel. Määrusega täpsustatakse Päästeameti sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülesandeid.

Lõikega 6 sätestatakse Kaitseväge edasilükkamatud meetmed varjumise tagamiseks. Eesti riigi vastu suunatud ründe või selle vahetu ohu korral peab Kaitseväge alustama riigi sõjalist kaitset või selleks valmistumist sõltumata sellest, kas on riigikaitsealine kriisiolukord või sõjaseisukord välja kuulutatud või mitte. Sellises olukorras võib olla vajalik asuda muu hulgas tagama varjumise tagamist ka selliselt, et Päästeamet ei ole otsustanud varjumise korraldamist või ei

saa Päästeamet ega Politsei- ja Piirivalveamet rakendada meetmeid varjumise tagamiseks. Sellises olukorras on Kaitseväel pädevus kohaldada edasilükkamatuid meetmeid, kuni Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet saavad varjumise tagamise ülesande täitmise üle võtta (edasilükkamatu pädevus) ning ulatuses, mis on vajalik Kaitseväe põhiülesande täitmiseks. Edasilükkamatute meetmetena saab Kaitseväge kohaldada samu riikliku järelevalve meetmeid ja vahetut sundi, mida seaduse järgi saavad kohaldada Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet varjumise tagamisel (vt sama paragrahvi lõige 3).

Eesti riigi vastu suunatud ründe või selle vahetu ohu korral teavitab Kaitseväge puudutatud täidesaatsva riigivõimu asutusi, sh Päästeametit ning Politsei- ja Piirivalveametit. Teavituse alusel alustab Päästeamet varjumise tagamist vastavalt eelnevalt kokkulepitud plaanidele, kaasates vastavalt vajadusele Politsei- ja Piirivalveameti ja teised puudutatud isikud ja asutused. Eesti riigi vastu suunatud ründe või selle vahetu ohu korral ei pruugi Päästeamet või Politsei- ja Piirivalveamet olla võimelised varjumist tagama (nt lahingutegevuse ala, õhuründe ala vms) või vastavalt ründe iseloomule ümber korraldama (nt ei sobi kavandatud varjumiskohad kavandatava ründe tõttu tegelikult varjumiseks). Sellises olukorras võib olla Kaitseväel olla võimalus tagada varjumine, kasutades selleks edasilükkamatuid meetmeid. Erinevalt politseist (vt KorSi § 6 lg-d 3 ja 4) ei ole Kaitseväel üldist volitust riikliku järelevalve erimeetmete ja vahetu sunni kohaldamiseks, mistõttu tuleb need seaduses kindlaks määrata. Varjumise tagamisel Kaitseväge rakendatavad edasilükkamatud meetmed võivad olla samad, mis Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti rakendatavad riikliku järelevalve meetmeid ja vahetu sund varjumise tagamisel. Edasilükkamatu pädevuse üldine regulatsioon tuleneb KorSi § 6 lg-st 3 ja 4 ning seda käesolevas paragrahvis ei korrata.

§ 89. Varjend

Paragrahviga 89 reguleeritakse varjendi rajamist.⁹⁵

Lõike 1 kohaselt peab varjendi rajama hoone omanik hoonesse või selle vahetusse lähedusse. Üldjuhul rajatakse varjend hoonesse, kuid kui see ei ole võimalik või otstarbekas, võib selle rajada ka hoone vahetusse lähedusse näiteks eraldi hoonena. Varjendi rajamine hoone lähedusse on siiski mõeldud erandina, et lisada nõudesse paindlikkust.

Siinkohal on oluline rõhutada, et kehtestatavat nõuet kohaldatakse vaid neile hoonetele, mis püstitatakse peale 2026. aasta 1. juulit. Olemasolevates hoonetes tuleb varjumisplaanis hinnata varjumisvõimalusi ja nende olemasolul kohandada varjumiskoht.

Lõike 2 kohaselt on varjend hoone või selle osa, mis on ehitatud varjumiseks ning mille konstruktsioon kaitseb inimest plahvatuse ja sellega kaasneva lööklaine, laialipaiskuva eseme ning õhusaaste, sealhulgas ioniseeriva kiirguse eest.

Varjend peab vastama käesoleva paragrahvi lõike 8 alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud määruses kindlaksmääratud ehitusnõuetele ja olema tähistatud.

Varjendi nõuetega tagatakse, et see pakub kaitset eri ohtude eest, sealhulgas:

1. kaitse plahvatuse eest – nõuded konstruktsioonile ja selle vastupidavusele (seinapaksus, koormustaluvus, survekoormus, vibratsioonikoormus, vastupidavus hoone varingu korral), nõuded uksele;

⁹⁵ Eelnõu § 89 selgitused on koostanud Siseministerium hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4>

2. kaitse lööklaine eest – vastupidavus survelele, õhutihedus, ventilatsiooniklapid;
3. kaitse õhusaaste eest – mürgiste ainete filtreerimine ventilatsioonist, ülerõhu hoidmine varjendis, uksetihendid, tihendatud läbiviigud;
4. toimepidevus ja varulahendused – varuväljapääs, õhuvahetuse toimimine elektrikatkestuse korral, joogivee varud, kuivkäimlad, avariivalgustus, esmaabivahendid.

Varjendi rajamise nõue ja nõuded varjendile kehtestatakse alates 2026. aasta 1. juulist võttes arvesse käesolevas seaduses toodud jõustumistähtaegasid.

Tsiviilelanikkonna kaitseks vajalike varjendite haldamine on olulise humanitaarülesandena toodud esile ka 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokollis rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta artiklis 61. Riikides, nagu Šveits, Soome ja Rootsi, kus on totaalkaitse põhimõtetest lähtudes arendatud ulatuslikke varjendiprogramme, on lähtunud ennekõike tuumarünnaku ohust ning rajatud selle eest kaitseks varjendid. Riikides, nagu Ukraina, Gruusia ja Iisrael, mis on viimasel kümnendil olnud haaratud relvakonflikti, on elanike kaitseks konventsionaalsete rünnakute eest antud soovitusi varjuda keldritesse ning kasutatud olemasolevate ruumide käepärase kohandamise võimalusi või rajatud kiirkorras ajutisi ühiskasutatavaid betoonelementidest varjumiskohti ja paigaldatud mobiilseid varjendeid.

Varjendid jagunevad avalikeks ja mitteavalikeks põhimõttel, et:

- avalikud on need varjendid, kuhu tagatakse igaühele ligipääs varjumiseks, ning
- mitteavalikud on eelkõige konkreetse hoone kasutajatele ettenähtud varjendid.

Selline jaotus loob seaduse tasandil selge arusaama ja ootused, et varjendid on rajatud nii avalikus ruumis viibijatele kui ka eelkõige konkreetse hoone kasutajatele varjumisvajaduse korral.

Mitteavalike varjendite rajamisel võetakse arvesse eelkõige konkreetse hoone eripärasid ja selles tavapäraselt viibivate isikute arvu. Vt ka lõike 6 selgitust.

Lõike 3 kohaselt tuleb rajada avalik varjend, kui püstitatakse hoone:

- mida külastavad rahvahulgad ja
- mille suletud netopind on vähemalt 10 000 m².

Avaliku varjendi suuruse määramisel on lähtutud Soomes pikka aega kehtinud nõuetest.

Siinkohal on oluline, et täidetud peavad olema mõlemad kriteeriumid. Avaliku varjendi rajamise nõue kehtestatakse, arvestades, et eelkirjeldatud hoones või selle läheduses liigub korraga palju inimesi, kes võivad vajada ohuolukorras kiiresti varjumiskohta. Sama paragrahvi lõike 8 alusel täpsustatakse Vabariigi Valitsuse määruses, mis kasutusotstarbega hoonesse peab avaliku varjendi rajama. Avaliku varjendi rajamise kulud kannab hoone omanik.

Avalik varjend on mõeldud selleks, et kaitsta inimest plahvatuse ja sellega kaasneva lööklaine, laialipaiskuva eseme ning saastunud välisõhu eest. See ei ole mõeldud pikemalt varjumiseks, mistõttu ei ole avalikus varjendis ka varusid. Avaliku varjendi rajamise nõudega luuakse võimalus varjuda kohtades, kus liiguvad rahvahulgad.

Terminit *rahvahulgad* kasutatakse EhS-i eeskujul. Kehtivas õiguses ei ole määratletud, mitu inimest on rahvahulk. Eelkõige on eesmärk sätestada, et silmas peetakse hooneid, kus inimesed

kogunevad. Seetõttu ei ole oluline mitte kogunevate inimeste miinimumhulk, vaid asjaolu, et hoone on mõeldud paljude inimeste kogunemiseks ja nad võivad vahetu ohu korral vajada kohta, kuhu varjuda. Hoonete konkreetsed kasutusotstarbed täpsustatakse lõike 8 alusel kehtestatavas määrukses.

Lõike 4 kohaselt tuleb rajada **mitteavalik varjend**, kui püstitatakse:

- elamu, majutus- või toitlustushoone, büroohoone, kaubandus- või teenindushoone või meelelahutus-, haridus-, tervishoiu- või muu avalik hoone või erihoone, mille suletud netopind on vähemalt 1200 m²;
- tööstus- ja laohoone, mille suletud netopind on vähemalt 1500 m².

Lõikes 4 on lähtutud majandus- ja taristuministri 2. juuni 2015. aasta määrusest nr 51 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“. Lähtutud on ehitise kasutamise üldotstarbest, mille kood lõppeb kahe nulliga. Sama paragrahvi lõike 8 alusel täpsustatakse ministri määrukses, mis kasutusotstarbega hoonesse peab varjendi rajama. Seega ei kehti nõue kõigi sama üldise kasutusotstarbega hoonete kohta.

Mitteavaliku varjendi rajamist korraldab hoone omanik, lähtudes eelnõust ja selle rakendusaktidest. Mitteavaliku varjendi rajamise kulud kannab hoone omanik.

Varjendi rajamise nõuet ei kehtestata kõigi uute hoonete kohta. Varjendi rajamise nõude sätestamisel on arvestatud, et see seatakse hoonetele, kus viibib korraga suur hulk inimesi.

Varjendi regulatsiooni loomisel on arvestatud, et ohuolukorras on varjumiseks väga vähe aega, mistõttu tuleb varjuda eelkõige lähimas sobivas hoones või ruumis. Enamikul inimestel on seega kõige mõistlikum võimalusel varjuda oma kodus või töökohas. Näiteks on õhuhäire korral kodus viibijal kõige otstarbekam varjudagi seal, kui see tagab piisava varjumiskindluse.

Päästeamet on avaldanud oma kodulehel varjumiskoha rajamise soovitusel⁹⁶. Hoolimata sellest, et väiksemasse hoonesse ei pea varjendit rajama ega varjumiskohta kohandama, on seda võimalik teha Päästeameti soovitude põhjal vabatahtlikult.

Lõike 5 kohaselt tuleb juhul, kui hoone vastab nii mitteavaliku kui ka avaliku varjendi rajamise nõude kriteeriumidele, rajada avalik varjend. Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatakse varjendi rajamise kohustusega hoonete täpsem loetelu hoone kasutusotstarbe järgi. Ka kasutusotstarbe järgi mitteavaliku varjendi rajamise kohustusega hoonete seas on neid, mida külastavad rahvahulgad, näiteks muuseum. Lõike eesmärk on luua õigusselgus, kas selliste hoonete püstitamise korral tuleb rajada avalik või mitteavalik varjend. Sellistel juhtudel lähtutakse hoone suletud netopinnast. Näiteks kui püstitatakse muuseumihoone, mille suletud netopind on üle 10 000 m², tuleb rajada avalik varjend, aga kui püstitatakse muuseumihoone, mille suletud netopind on alla 10 000 m², tuleb rajada mitteavalik varjend.

Lõike 6 kohaselt tagatakse avalikule varjendile igaühele ligipääs varjumiseks, samas kui mitteavalik varjend on ette nähtud eelkõige konkreetse hoone kasutajale. Sisuliselt tähendab see seda, et olenemata inimese viibimise kohast tagatakse talle ohu korral võimalus varjuda.

⁹⁶ Päästeamet. [Varjumine](#).

Lisaks on siinkohal oluline tähele panna, et igaühe ligipääs avalikele varjenditele tähendab, et igaühel peab olema vajadusel võimalik varjuda, sealhulgas neil, kes võivad vajada kõrvalist abi – lapsevankriga inimesed, karkude või ratastooliga liikuvad inimesed, nägemislangusega inimesed jt. Varjend peab seega olema arusaadavalt tähistatud ja avatud ning sinna peab olema võimalik minna kõigil pärast Vabariigi Valitsuse vastavat otsust (vt lõige 7 selgitust) igal ajal. Ilma selle otsuseta ei ole vaja varjendit kasutada varjendina ja see võib olla ka suletud või kasutusel muuks otstarbeks. Varjendi igapäevane kasutamine muul eesmärgil on igati mõistlik ja naaberriikide praktikas hästi toimiv lahendus. Varjend ehitatakse hoone osana ja seda ei pea hoone igapäevakasutuses kinni hoidma; vastupidi, on igati praktiline, kui igapäevakasutuses on varjend hoone loomulik osa. Hoone omanikul on muidugi võimalus hoida varjendit kinni ja puutumatuna, aga kindlasti on asjakohasem leida sellele igapäevaselt mõni muu kasutusotstarve – mängutuba, hoiu- või koosolekuruum, jõusaal jm. Silmas tuleb pidada aga seda, et varjendi peab saama varjumiseks kohandada 72 tunni jooksul.

Lõike 7 kohaselt otsustab varjendi eesmärgipärase kasutuselevõtu Vabariigi Valitsus, andes varjendi omanikule aega maksimaalselt 72 tundi kohandada varjend varjumiseks sobivaks. Tegemist on sisuliselt eelhoiatusega, mis annab ühiskonnale selge sõnumi, et relvakonflikti või muu sündmuse oht on lähipäevil tõenäoline ja seetõttu tuleb valmistuda varjumiseks. Tegemist on suure mõjuga ühiskondliku sõnumiga ja seega on otsustustasand määratud Vabariigi Valitsuse tasandile. Varjendeid on lubatud igapäevaselt kasutada muul eesmärgil, et tagada hoonetes ruumi maksimaalselt efektiivne kasutamine. Selle sättega reguleeritakse Vabariigi Valitsuse tasandil nn eelhoiatuse andmist, et oleks aega varjend varjumiseks kohandada. Kui tekib reaalne vajadus kohe varjuda, siis teavitatakse sellest elanikke ohuteavituse teel.

Edasilükkamatul juhul otsustab varjendi varjumiseks kasutuselevõtu Päästeamet või Kaitsevägi. Kui olukord on aegkriitiline, siis teeb vastava otsuse Päästeamet või Kaitsevägi.

Lõikega 8 volitatakse Vabariigi Valitsust kehtestama määrusega nõuded varjendile, selle suurusele, mahutavusele, kontrollile ja hooldusele ning varjendikohustusega hoonete täpsema loetelu, lähtudes hoone kasutamise otstarbest ning vajadusel tööstus- ja laohoone tavapärasest kasutajate arvust.

§ 90. Varjumiskoht

Paragrahviga 90 reguleeritakse varjumiskoha kohandamist.⁹⁷

Lõike 1 kohaselt on varjumiskoht ehitise või selle osa, mis on kohandatud varjumiseks ja mille konstruktsioon kaitseb inimest vähemalt plahvatusesega kaasneva laialipaiskuva eseme eest. Varjumiskoht ei ole eraldi varjumise eesmärgil rajatud ehitise osa, vaid on varjumiseks sobivaks kohandatud. Varjumiskoht peab olema varjumiseks sobilik ja kasutamiseks ohutu.

Peamine erinevus varjendiga on see, et varjumiskohale ei esitata nõudeid, vaid kehtestatakse põhimõtted, millele peaks varjumiskoht vastama, ega seata ka automaatset kohustust varjumiskoha kohandamiseks, vaid varjumiskoha kohandamise võimalusi hindab hoone omanik varjumisplaanis ja tegutseb vastavalt. Varjendi ja varjumiskoha peamine erisus seisneb selles, et varjumiskoha kaitsetase ei ole nii kõrge kui varjendil ja seal ei ole nõutavad lisatingimused nt sundventilatsioon või veega tualettruum. Varjumiskoha kohandamise

⁹⁷ Eelnõu § 90 selgitused on koostanud Siseministerium hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4>

baastingimused on: tugevad piirdekonstruktsioonid, värske õhu olemasolu, vähemalt kaks väljapääsu (ei pea olema ukсед), puhtad ja kuivad ruumid inimestele viibimiseks, varjumiskoha vastutava isiku olemasolu.

Varjumiskoht kohandatakse võimalusel hoonesse, mis on rajatud enne varjendinõude kehtestamist ja mis oma parameetritelt vastab varjendi rajamise kohustusega uuele hoonetele, nt juba olemasolev kortermaja või büroohoone. Seda, kas sellisesse hoonesse saab varjumiskoha rajada ja milline ta siis lõpuks tuleb, kirjeldatakse varjumisplaanis.

Varjumiskoht kohandatakse võimalusel varjendi rajamise kohustusega hoonesse, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks on esitatud enne 2026. aasta 1. juulit.

Lõike 2 kohaselt tuleb tagada, et sarnaselt varjenditele pääseb igaüks avalikule varjumiskohale ligi. Mitteavalik varjumiskoht on ette nähtud eelkõige konkreetse hoone kasutajale. Sisuliselt tähendab see seda, et olenemata inimese viibimise kohast tagatakse talle ohu korral võimalus varjuda.

Lõikega 3 sätestatakse, et varjumiskoha eesmärgipärane kasutuselevõtt toimub varjendiga samadel põhimõtetel ehk selle otsustab Vabariigi Valitsus. Edasilükkamatul juhul otsustab kasutusele võtmise Päästeamet või Kaitsevägi.

Lõikega 4 volitatakse Vabariigi Valitsust kehtestama määrusega varjumiskoha kohandamise põhimõtted.

§ 91. Varjumisplaani koostamine

Paragrahviga 91 reguleeritakse varjumisplaani koostamist.⁹⁸

Lõikega 1 sätestatakse varjumisplaani koostamise kohustus. Varjumisplaani tuleb koostada varjendikohustusega hoonetele. Varjumisplaani tuleb koostada nii uutele hoonetele, kuhu tuleb rajada varjend, kui ka sellisele hoonetele, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks on esitatud enne 2026. aasta 1. juulit ning mis vastavad käesoleva seaduse paragrahvi 89 lõikele 3 või 4.

Oluline on varjumise korralduslikud küsimused läbi mõelda nii uutes hoonetes, kuhu rajatakse varjendid, kui ka samadele kriteeriumidele vastavates olemasolevates hoonetes ning viimaste puhul tuleks siis võimalusel kohandada varjumiskoht. Hoones varjumiskoha kohandamise võimaluse puudumine ei välista varjumisplaani koostamist, sest teadmine, et varjumiskohta pole võimalik kohandada, tulebki varjumisplaani koostamisega. Ka see teave, et hoonesse ei ole võimalik varjumiskohta kohandada, peab olema varjumisplaanis kajastatud.

Kui hoonesse rajatakse varjend, tuleb varjumisplaanis kajastada sellega seonduv: asukoht, suurus, juurdepääs jm oluline teave.

⁹⁸ Eelnõu § 91 selgitused on koostanud Siseministerium hädalukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4>

Lõikega 2 antakse varjumisplaanile sisu. Varjumisplaanis hinnatakse esmalt hoones varjumise võimalusi, kirjeldatakse varjumiseks valmistumist, varjumise läbiviimist ja varjumiskindluse suurendamist.

Varjumisplaan tuleb koostada hoonespetsiifiliselt, st arvestades hoone eripära ja võimalusi. Varjumisplaanis kirjeldatakse varjumise põhimõtteid, hoones olevat varjumiskohta ja selle võimalikku ettevalmistamist: näiteks panipaikade tühjendamine, akende katmine liivakottidega jm varjumiskindluse suurendamise meetmed. Kui varjend on hoones olemas, tuleb anda selle kohta vajalik teave – asukoht, sinna liikumise ohutu marsruut hoones, selle suurus ja avamise korraldus. Viimane on eriti oluline juhul, kui varjend on tavapäraselt kasutuses muuks otstarbeks ja avatakse varjendina peale vastavat otsust. Samuti kirjeldatakse varjumisplaanis, milliseid muid tegevusi on vaja hoones varjumise ajaks teha (gaasitrassi sulgemine vms). Varjumisplaani koostamise tulemusel võib ka selguda, et antud hoones ei olegi võimalik varjuda (eelkõige olemasolevate hoonete puhul). Sellisel juhul tuleb aga läbi mõelda, kuidas selles hoones viibijad vajadusel varjuvad, näiteks kas läheduses on mõni avalik varjend või varjumiskoht, kuhu saab ohu korral liikuda.

Lõikega 3 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada nõuded varjumisplaanile ja selle avalikustamisele ning varjumisplaani koostamise kord.

Põhiseaduspärasuse analüüs

Varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise kohustuse seadmine **riivab PS-i §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust ning PS-i §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust**.

PS-i § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seaduses võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

PS-i § 31 teises lauses on nähtud ette **seadusreservatsiooni põhimõte**, nagu on selgitatud PS-i kommenteeritud väljaandes:

Riigikohtu selgituse kohaselt annab § 31 teine lause seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest ([RHKHo 11.04.2016, 3-3-1-75-15](#)). See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane.⁹⁹

[---]

Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse (vt [RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00](#)). Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud juba siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt – nt halvendatakse varem kehtinud õigusraamistikku (vt [RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02](#); [RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13](#)).¹⁰⁰

PS-i § 32 kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandipõhiõigus on samuti lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mida võib seadusega piirata.

⁹⁹ Kask, Oliver, Sten Andreas Ehrlich, Ave Henberg 2020. Paragrahv 31. – [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#). 5., parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2020, komm 22.

¹⁰⁰ Sealsamas, komm 23.

Mõlema puhul peavad piirangud olema kooskõlas PS-i §-ga 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas PS-iga. Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Kuna PS-i §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus ja §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigused, võib seadusandja neid põhjendatud juhul piirata. Riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks, et riive oleks põhjendatud, peab riivav meede olema proportsionaalne. **Proportsionaalne on meede juhul**, kui sellel on legitiimne eesmärk ning see on:

- 1) kohane ehk sobiv;
- 2) vajalik ja
- 3) proportsionaalne kitsamas tähenduses.

Varjendi rajamise nõue seatakse teatud hoonete ehitamisel, varjumiskoha kohandamise kohustus seatakse peamiselt juba olemasolevatele hoonetele. Varjendi rajamise ja varjumiskoha kohendamise nõude **legitiimne eesmärk** on tagada inimeste elu ja tervise kaitse.

- ✓ Meede on **kohane ehk sobiv**, kui see vähemalt soodustab legitiimse eesmärgi saavutamist. See tähendab, et meede ei pea viima absoluutse kindlusega sihini ega olema kõige parem või kohasem, vaid piisab, kui see aitab legitiimse eesmärgi saavutamisele kaasa. Varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise nõue aitab kahtlemata legitiimset eesmärki saavutada, sest tänu sellele tekib juurde kohti, kuhu inimesed saavad vahetu ohu korral oma elu ja tervise kaitseks varjuda.
- ✓ Meede on **vajalik**, sest muutunud julgeolekuolukorra tõttu on tekkinud vajadus varjendite ja varjumiskohtade järele. Varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise nõue on vajalik, sest see loob järk-järgult elanikele ohuolukorras varjumise võimaluse. Mõlemad nõuded aitavad kaasa sellele, et inimesed tunneksid enda turvalisemalt. Mõlema nõude kehtestamisel lähtutakse avalikust huvist ja inimeste kaitse vajadusest kõrgendatud vahetu ohu korral. Varjendi eesmärk on tagada inimesele kaitse plahvatuse ning sellega kaasneva lööklaine, laialipaiskuvate esemete ja saastunud välisõhu eest. Varjumiskoha eesmärk on tagada inimestele esmakaitse vähemalt plahvatusega kaasnevate laialipaiskuvate esemete eest. Sama eesmärgi täitmiseks puudub teine sobiv meede, mis riivaks põhiõigusi vähem.
- ✓ Meede on **proportsionaalne kitsamas tähenduses ehk mõõdukas**, kui selle põhjus kaalub üles põhiõiguse riive. Varjendi rajamise nõue toob kaasa lisanõuded teatud hoone püstitamisel. Kohustus ei mõjuta ehitussektorit tervikuna, kuid aitab kaitsta inimeste elu ja tervist kohtades, kus on korraga koos palju inimesi. Varjumiskoha kohandamise nõue toob kaasa lisanõuded teatavatele peamiselt juba olemasolevatele hoonetele. Varjumiskoha kohandamise nõude puhul on arvestatud asjaolu, et see oleks rakendatav eriilmeliste hoonete puhul ega tooks kaasa ülemääraseid kulusid omanikule ning et seda ei ole võimalik kõigis hoonetes rakendada. Nõuetekohase varjendi ja varjumiskoha kohandamine toob mõningaid rahalisi kulusi, kuid varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise nõude kehtestamise kõige efektiivsem viis on kaitsta ohustatud alal vahetu ohu korral viibivaid inimesi, kes ei ole sealt lahkunud või saanud lahkuda. Meede on seega mõõdukas: päästetud elud kaaluvad üles varjumiskoha rajamise nõude ja nõuded varjumiskohale.

Analüüsi põhjal saab seega öelda, et eelnõu **on proportsionaalne, vajalik** seatud eesmärgi saavutamiseks ja **kooskõlas PS-iga**.

§ 92. Ulatuslik evakuatsioon

Lõikest 1 tulenevalt on ulatuslik evakuatsioon inimeste ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta. Ulatusliku evakuatsiooniga on tegemist siis, kui inimeste elu või tervist ähvardava ohu korral evakueeritakse ohupiirkonnas või -alal viibivad inimesed. Ulatuslik evakuatsioon ei hõlma tulekahju korral hoonest lahkumist. Ulatuslik evakuatsioon on oluline elanikkonnakaitse meede, mida kasutatakse sellistes olukordades, kus kohapeale jäävatele elanikele ei ole võimalik olemasolevate lahendustega piisavat kaitset tagada ja evakuatsiooni läbiviimisega on võimalik märgatavalt vähendada ohtu inimeste elule ja tervisele. Evakuatsiooniga suudetakse elanikele kõige parem kaitse tagada olukordades, millel on piisav eelhoiatuse aeg, ning inimeste elu ja tervise kaitse eesmärgil läbiviidav evakuatsioon on võimalik ka olukordades, mis ei ole veel inimeste elule ja tervise vahetult ohtlikud (näiteks üleujutuse hoiatus, sõjalise ründe oht). Eelhoiatuseta sündmuste korral võib tekkida vajadus käivitada evakuatsioon ka sündmuse ajal. Relvastatud konflikti korral võib elanike evakuatsioon (ümberpaigutamine) olla vajalik ka selleks, et tagada Kaitseväele sõjalise kaitse eesmärkide elluviimiseks vaba ala ja hoida seeläbi ära sellel alal viibivate tsiviilelanike ohtu sattumine.

Lõike 2 alusel otsustab ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise Vabariigi Valitsus. Seda eelkõige neil juhtudel, kui on piisav eelteavitusaeg ning otsuse tegemiseks on piisavalt aega. Juhtudel, kui otsus ulatusliku evakuatsiooniga alustamiseks on aja poolest kriitiline, teeb otsuse Päästeamet, nt ulatusliku tööstusõnnetuse korral. Päästeametil on jätkuvalt päästeseaduse alusel õigus korraldada nt tulekahju korral üksikute majade evakuatsiooni, see ei eelda Vabariigi Valitsuse otsust, ulatusliku evakuatsiooniga on tegemist, kui ümberpaigutatavate inimeste arv on umbes 10 000.

Ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumist ja selle läbiviimist korraldab Päästeamet (**lõige 3**). See tähendab, et Päästeamet määrab võimalikud evakuatsioonikohad, teeb evakuatsioonikohtade määramisel ja nende valmidusse seadmisel koostööd KOVidega, planeerib transpordi jne. Sarnaselt kehtiva HOSi § 16 lõikega 3 osaleb ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel Politsei- ja Piirivalveamet.

Lõigetega 4 ja 5 alusel antakse Päästeametile ning Politsei- ja Piirivalveametile õigus kohaldada ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks KorSis sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ja vahetut sundi KorSis sätestatud alusel ja korras. Võimalikud rakendatavad meetmed mõlema ameti puhul on samad mis varjumise korral. Samuti nähakse ette piirang, et Päästeamet võib isiku läbivaatusel vaadata läbi üksnes isiku riided ja riietes oleva või kehal kantava asja. Võimaliku riive intensiivsuse tõttu rõhutatakse õigusselguse huvides teises lauses, et isiku keha ja kehaõõnsusi läbi vaadata ei tohi. Piirang on vajalik, sest isiku läbivaatusega riivatakse tema füüsilist ja kehalist puutumatust. Seetõttu on vaja tagada, et riive, mis isiku läbivaatusega kaasneb, oleks võimalikult minimaalne ja läbivaatus piirduks eelkõige riietuse kui vähem riivava osaga.

Ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise, selle läbiviimise, KOVi kaasamise korra ja nõuded evakuatsioonikohtadele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (**lõige 6**).

Lõikega 7 sätestatakse Kaitseväge õigus kohaldada edasilükkamatuid meetmeid ulatusliku evakuatsiooni tagamiseks. Eesti riigi vastu suunatud ründe või selle vahetu ohu korral peab Kaitseväge alustama riigi sõjalist kaitset või selleks valmistumist sõltumata sellest, kas on

riigikaitseoline kriisilukord või sõjaseisukord välja kuulutatud või mitte. Sellises olukorras võib olla vajalik asuda muu hulgas viima läbi evakuatsiooni ka selliselt, et Vabariigi Valitsus ega Päästeamet ei ole otsustanud ulatusliku evakuatsiooni läbiviimist või ei saa Päästeamet ega Politsei- ja Piirivalveamet rakendada meetmeid ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks. Sellises olukorras on Kaitseväel pädevus kohaldada edasilükkamatuid meetmeid, kuni Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet saavad ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise ülesande täitmise üle võtta (edasilükkamatu pädevus) ning ulatuses, mis on vajalik Kaitseväe põhiülesande täitmiseks. Edasilükkamatute meetmetena saab Kaitseväge kohaldada samu riikliku järelevalve meetmeid ja vahetut sundi, mida seaduse järgi saavad kohaldada Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel (vt sama paragrahvi lõiget 4).

Eesti riigi vastu suunatud ründe või selle vahetu ohu korral teavitab Kaitseväge puudutatud täidesaatva riigivõimu asutusi, sh Päästeametit ning Politsei- ja Piirivalveametit. Teavituse alusel otsustab Vabariigi Valitsus või Päästeamet ulatusliku evakuatsiooni läbiviimist või alustab ulatusliku evakuatsiooni läbiviimist vastavalt eelnevalt kokkulepitud plaanidele, kaasates vastavalt vajadusele Politsei- ja Piirivalveameti ja teised puudutatud isikud ja asutused. Eesti riigi vastu suunatud ründe või selle vahetu ohu korral ei pruugi Päästeamet või Politsei- ja Piirivalveamet olla võimelised ulatuslikku evakuatsiooni läbi viima (nt lahingutegevuse ala, õhuründe ala vms) või vastavalt ründe iseloomule ümber korraldama (nt ei sobi kavandatud evakueerimise sihtkoht kavandatava ründe tõttu tegelikult inimsete evakueerimiseks). Sellises olukorras võib olla Kaitseväel olla võimalus tagada vahetus ohus olevate inimeste evakueerimine, kasutades selleks edasilükkamatuid meetmeid. Erinevalt politseist (vt KorSi § 6 lg-d 3 ja 4) ei ole Kaitseväel üldist volitust riikliku järelevalve erimeetmete ja vahetu sunni kohaldamiseks, mistõttu tuleb need seaduses kindlaks määrata. Inimeste evakueerimisel Kaitseväge rakendatavad edasilükkamatud meetmed võivad olla samad, mis Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti rakendatavad riikliku järelevalve meetmeid ja vahetu sund ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel. Edasilükkamatu pädevuse üldine regulatsioon tuleneb KorSi § 6 lg-st 3 ja 4 ning seda käesolevas paragrahvis ei korrata.

4. jagu

Riigi tegevusvaru

§ 93. Riigi tegevusvaru moodustamine, haldamine ja kasutamine

Lõikes 1 sätestatakse riigi tegevusvaru termin. Riigi tegevusvaru (edaspidi *tegevusvaru*) on kriisilukorras valmistumisel ja selle lahendamisel, elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud tooted, mis on tegevusvaru haldaja omandis või mille omandamine või kasutamine on tegevusvaru haldaja, milleks on praegusel juhul AS Eesti Varude Keskus (edaspidi ka *EVK*), eelnevalt sõlmitud lepingutega tagatud. Tegevusvaruna saab käsitada tooteid (nii pakendatud lõpptooted kui ka toorained), mis võivad olla tegevusvaru haldaja omandis, või on tagatud selle kauba eelisväljaostu õigus (delegeeritud tegevusvaru).

Lõike 2 kohaselt on varustuskindluse tagamiseks vajalik ehitised ja tehniline taristu kriisilukorras valmistumisel ja selle lahendamisel elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud hooned, rajatised ja tehnilised seadmed (edaspidi *tegevusvaru taristu*), mis on tegevusvaru haldaja omandis või mille kasutamine on tagatud tegevusvaru haldajaga eelnevalt sõlmitud lepingutega.

Lõikes 3 sõnastatakse tegevusvaru haldaja praegused HOSi § 18¹ lõikes 1 sätestatud ülesanded eelnõu mõistes kriisiülesannetena. EVK püsiv kriisiülesanne on riigi tegevusvaru moodustamine, selle haldamine ja kasutusele võtmine.

Lõikes 4 loetletakse analoogselt HOSi § 18¹ lõikega 3 tegevusvaru moodustamise alused. Tegevusvaru moodustamise aluseks on kas seadus (nt vedelkütusevaru seadus), Vabariigi Valitsuse otsus või tegevusvaru haldaja otsus. Seejuures lähtutakse varude moodustamisel eelnõu §-s 11 sätestatud üleriigilisest riskianalüüsist, Vabariigi Valitsuse kriisiplaanist jt asjassepuutuvatest materjalidest. Samuti arvestatakse õppuste ja kriiside kogemuste ning valdkondlike arutelude käigus tehtud ettepanekute ja eelarveliste võimalustega.

Lõikes 5 sätestatakse tegevusvaru rahastamise alused samamoodi nagu HOSi § 18¹ lõikes 4. Tegevusvaru moodustamisel, kui on otsustatud see välja osta, kaasneb ühekordne suurem kulu. Halduskulu on iga-aastane ja tegevusvaru kasutusele võtmise kulu oleneb kriiside iseloomust.

Tegevusvaru moodustamiseks, haldamiseks ja kasutusele võtmiseks riigieelarveliste vahendite taotluse esitab tegevusvaru haldamise valdkonna eest vastutav minister.

Tegevusvaru võib omandada kas selle väljaostmise teel EVK omandisse või sõlmitakse leping, mis tagab võimaluse tegevusvaru hiljem välja osta. Tegevusvaru moodustamise all mõeldakse ka tegevusvaru moodustamist delegeeritud tegevusvaru põhimõttel. Kumba moodi tegevusvaru omandatakse, otsustab EVK iga tegevusvaru puhul eraldi, olenevalt riskianalüüsist, majanduslikust mõistlikkusest ja Vabariigi Valitsuse suunistest.

Tegevusvaru moodustamisel juhindutakse riigihangete seadusest. Pärast tegevusvaru moodustamist, kas füüsilise või delegeeritud tegevusvaruna, toimub tegevusvaru haldamine kuni selle kasutusele võtmiseni. Tegevusvaru haldamiskuludeks võivad olla kõik kulud, mis kaasnevad tegevusvaru hoidmise, kindlustamise, kontrollimise, uuendamise, hooldamise jms-ga. Lisaks kaasnevad tegevusvaru haldamisega ka EVK kui tegevusvaru haldaja tegevuskulud. Üldjuhul on tegevusvaru delegeeritud lepingute alusel tegevusvaru hoidja omandis, kuid olenevalt kriisi iseloomust võib valitsus otsustada tegevusvaru välja osta riigi omandusse ja tegevusvaru jagamist kriisi kestel ise korraldada.

Lõike 6 kohaselt reguleerib vedelkütusevaru moodustamist, haldamist ja kasutusele võtmist vedelkütusevaru seadus. Vedelkütusevaru on osa riigi tegevusvarust, mida reguleerib eriseadus. Vedelkütusevaru moodustamise regulatsioon järgib nõukogu direktiivi 2009/119/EÜ, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid (ELT L 265, 09.10.2009, lk 9–23), ning Rahvusvahelise Energiaagentuuri (International Energy Agency, IEA) seatud nõudeid ning sellepärast on vedelkütuse valdkonna varu moodustamist mõistlik ka edaspidi reguleerida eriseaduses. Vedelkütusevaru moodustamise tingimusi ja rahastuse ülesehitust käesolev eelnõu ei muuda.

Lõike 7 kohaselt reguleerib tegevusvarusse kuuluva toiduvaru moodustamist ja kasutusele võtmist toiduseadus (vt § 257).

Lõike 8 kohaselt reguleerib tegevusvarusse kuuluva maagaasi riigi tegevusvaru (maagaasi seaduse (edaspidi MGS) mõistes strateegiline gaasivaru) haldamist (MGSi §-d 267 ja 268) maagaasiseadus.

Lõike 9 kohaselt tuleb ravimivaru käitlemisel lähtuda ravimiseadusest, sest see reguleerib ravimite käitlemist.

Lõike 10 kohaselt reguleerib tervishoiuvaldkonna vajadusteks moodustatud riigi tegevusvaru moodustamist, haldamist ja kasutusele võtmist tervishoiuteenuste korraldamise seadus, kuna tegu on tervisevaldkonna eriregulatsiooniga.

§ 94. Tegevusaru hoidmine

Võrreldes HOSi §-ga 18² ei tehta käesoleva eelnõuga tegevusvaru hoidmise sätetes sisulisi muudatusi. Lõikes 1 sätestatakse, et tegevusvaru hoitakse viisil, mis tagab selle säilimise, juurdepääsetavuse ja kättesaadavuse selle hoiukohast. Seega tuleb tegevusvaru hoida sellises kohas ja viisil, et alati oleks võimalik tagada kauba kättesaadavus ja seda ka näiteks elektri- või sidekatkestuse korral. Tegevusvaru kasutusele võtmisel tuleb arvestada, et nii elutähtsate kui ka transpordisektori teenuste tase ja kättesaadavus on keeruliste kriisiolukordade ajal piiratud. Kriisi põhjustajaks võivad olla näiteks äärmuslikud ilmaolud, elutähtsa teenuse ulatuslik katkestus, nakkushaiguse suur levik, halvenenud julgeolek või siseturvalisus. Tegevusvaru hoiulepingu või delegeeritud lepingu sõlmimisel tuleb vastavad hoidmist, kvaliteedi tagamist ja kättesaadavust mõjutavad tingimused kokku leppida.

Lõikes 2 sätestatakse kohustus, et tegevusvaru võib hoida Eestist väljaspool ainult juhul, kui Vabariigi Valitsus on selliselt otsustanud. Varu teises riigis hoidmine on võimalik, kui riikidevaheliste kõrgetasemeliste kokkulepetega on selgelt tagatud tegevusvaru kättesaadavus tarnetaskude korral või eriolukordades. Vajadus hoida tegevusvaru teises riigis võib tekkida, kui Eestis puuduvad hoidmiseks vajalikud kvaliteetsed laod või hoidmine on liialt kulukas ja seda olenemata sellest, kelle omandis on tegevusvaru. Tegevusvaru hoidmisel Eestist väljaspool on võimalik sõlmida riikidevahelised lepped selle kättesaamiseks ja kasutuselevõtmiseks.

Lõikes 3 sätestatakse tegevusvaru moodustamise kaks põhilist viisi. Parema varustuskindluse tagamiseks ostetakse teenuse pakkujalt kaupade suuremat riigisisest laoseisu, olles ise tegevusvaru omanik, või tagades, et EVK-l on nende kaupade omandamiseks eelisostuõigus. Otsuse tegevusvaru moodustamiseks kas väljaostetud tegevusvaruna või delegeeritud tegevusvaruna teeb Eesti Varude Keskus, sealhulgas arvestades Vabariigi Valitsuse otsustes ja valdkondlikes seadustes sätestatuga.

Lõikes 4 sätestatakse tegevusvaru hoiulepingu põhilised tingimused, mis tuleb teenust pakkuva ettevõtjaga kirjalikult kokku leppida. Leping peab tagama, et igal ajal on võimalik kontrollida tegevusvaru olemasolu ja kvaliteeti. Seega on oluline teada, mis aadressil ja millises laos tegevusvaru on hoiustatud, millise tunnuse järgi on võimalik seda tuvastada ja millised on tegevusvaru hoiustamise vajalikud tingimused, et tagada selle pikaajaline kvaliteet. Tegevusvaru uuendamise täpsed tingimused tagavad ülevaate toodete kvaliteedist ja laoseisust. Hoiulepingus tuleb kirjeldada, kuidas tehniliselt toimub tegevusvaru väljastamine ja milline on väljastamise suutlikkus ja seda piiravad tegurid. Tegevusvaru kontrollimise tingimused peavad võimaldama igal ajal varule füüsilist ligipääsu ja ka laohaldussüsteemidega jälgida igapäevast laoseisu. Tegevusvaru peab vastama kokkulepitud tingimustele igal ajal, et seda oleks võimalik kasutusele võtta.

Lepingus tuleb kokku leppida ka õiguskaitsevahendid juhuks, kui tegevusvaru hoidja oma kohustusi ei täida. Lepingulisi suhteid reguleerib võlaõigusseadus. Juhul kui varu hoidja tema

valduses olevat asja näiteks kasutab või muul viisil oma või kolmanda isiku kasuks pöörab, on võimalik kohaldada karistusseadustiku §-i 201.

Lõikes 5 sätestatakse delegeeritud tegevusvaru moodustamise termin samamoodi, nagu see on sätestatud kehtiva HOSi § 18² lõikes 5. Delegeeritud tegevusvaru lepingu alusel ostab EVK teenuse pakkujalt kaupade suuremat Eesti-sisest laoseisu lisatingimusega, et EVK-l on nende kaupade omandamiseks eelisostuõigus. Delegeeritud tegevusvaru moodustaja (ettevõtja, kelle omandis on varu) kohustuste hulka kuulub muu hulgas tegevusvaru uuendamine ja kvaliteetsete hoiutingimuste tagamine.

Lõikes 6 sätestatakse delegeeritud tegevusvaru lepingu põhilised tingimused, mis tuleb lepingus kokku leppida lisaks hoiulepingu põhilistele tingimustele. Delegeeritud tegevusvaru leping peab andma kindluse, et igal ajal oleks võimalik tegevusvaru kiiresti omandada ning tegevusvaru vastaks nõuetele (nt ei tohi olla riknenud ega aegunud). Tegevusvaru maksumuse kujunemine selle väljaostmisel peab olema lepingus kokku lepitud, et vältida delegeeritud tegevusvaru hoidja võimalust suurenenud nõudluse olukorras hinnaga manipuleerida. Samuti tuleb delegeeritud tegevusvaru lepingus kokku leppida õiguskaitsevahendid juhuks, kui tegevusvaru hoidja oma kohustusi ei täida. Lepingulisi suhteid reguleerib võlaõigusseadus.

§ 95. Tegevusvaru kasutusele võtmine

Lõikes 1 sätestatakse sarnaselt HOSi § 18³ lõikega 1, et tegevusvaru kasutusele võtmise otsustab Vabariigi Valitsus, kuna Vabariigi Valitsusel on tekkinud olukorrast keskselt parim ülevaade ja võib eeldada, et tegevusvaru kasutamise vajaduse ilmnemisel on olukorra lahendamise juhtimine liikunud selleks ajaks ka Vabariigi Valitsuse tasandile, st ilmnenud on suurem ja pikemaajalisem kaupade tarneraskus, elutähtsate teenuste katkestus, halvenenud märkimisväärselt elanike julgeolek või siseturvalisus. Vastava otsuse eelnõu koostab tegevusvaru valdkonna eest vastutav ministeerium.

Lõikes 2 sätestatakse, et olukorras, mis eeldab vahetut tegutsemist ohu korral, võib tegevusvaru kasutusele võtmise otsustada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, teavitades sellest viivitamata Vabariigi Valitsust. Sarnaselt on see sätestatud ka kehtiva HOSi § 18³ lõikes 2. VVSi § 63 lõike 1 kohaselt on riigi tegevusvaru haldamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Ministri otsust ei pea Vabariigi Valitsus eraldi heaks kiitma, küll tuleb otsusest teavitada Vabariigi Valitsust viivitamata. Samuti kui tehniliselt ja ajaliselt on võimalik, siis kooskõlastatakse otsuse eelnõu alati otsust puudutavate ministeeriumidega ning valitsemisala asutustega (nt Kaitsevägi, Päästeamet, Terviseamet, Põllumajandus- ja Toiduamet). Eesmärk on tagada suurem paindlikkus ja operatiivsus olukorra lahendamisel, näiteks vedelkütusevaru kasutamiseks, kui halbade ilmaolude tõttu on katkenud elektri- ja sidevarustus ja vajalik on kiiresti tagada kütuse kättesaadavus elutähtsa teenuse osutajatele ja rikete likvideerijatele. Vabariigi Valitsusele või ministrile annab sisendi tegevusvaru kasutusele võtmiseks EVK juhtkond. Vabariigi Valitsusel on võimalik ministri otsus kehtetuks tunnistada teenistusliku järelevalve korras või peatada see vastavalt VVSile.

Lõikes 3 sätestatakse võrreldes HOSi § 18³ lõikega 2 täiendavalt ka tegevusvaru haldaja õigus otsustada tegevusvaru kasutusele võtmine (eelkõige seadmete tegevusvaru), kui olukord eeldab vahetut tegutsemist ohu korral ning tegemist on tehniliste seadmete tegevusvaruga. Sellisteks tegevusvarudeks on nt generaatorid või meditsiiniseadmed. Tegevusvaru haldjal on kohustus teavitada sellest viivitamata tegevusvaru haldamise eest vastutavat ministrit.

Lõikes 4 sätestatakse, et tegevusvaru kasutusele võtmise otsuses esitatakse, miks tegevusvaru kasutusele võetakse, milline tegevusvaru ja mis ulatuses ning kuidas tegevusvaru kasutusele võtmine korraldatakse. Tegevusvaru kasutuselevõtu tingimustes võib Vabariigi Valitsus seada lisapiiranguid, kui ettevõtja võtab tegevusvaru kasutusele, keelates tegevusvaru müügi Eestist väljapoole, nähes ette, mis tegevusteks tegevusvaru tohib kasutada jne.

Samuti tuleb fikseerida, kas ja kui kiiresti tuleb tegevusvaru taastada. Vedelkütusevaru kasutusele võtmisel tuleb kasutuselevõtmise otsuse selgitamisel juhinduda vedelkütusevaru seaduse (edaspidi VKVS) § 7 lõike 3 nõuetest.

Lõikes 5 sätestatakse sarnaselt HOSi § 18³ lõikega 4 võimalus, et riigi tegevusvaru haldamise eest vastutav minister võib kehtestada määruse, kus täpsemalt seatakse valdkonniti tingimused tegevusvaru kasutusele võtmiseks. VVSi § 63 lõike 1 kohaselt on riigi tegevusvaru haldamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Üldjuhul tegevusvaru kasutusele võtmisel tegevusvaru müüakse turutingimustel või tegevusvaru omanikuga eelnevalt kokku lepitud tingimustel, kuid vajaduse korral võib Vabariigi Valitsus või minister tegevusvaru kasutusele võtmise otsuses tegevusvaru müümise kohta ette näha hinnastamise reeglid ja jagamise põhimõtted. Olenevalt aga valdkonnast võib olla vajalik juba määrusega täpsemalt sätestada, kellele, mis hinnaga ja mis tingimustel on võimalik tegevusvaru omanikul kaupa müüa või kasutusse anda. Määruse kehtestamise eesmärk on vähendada kaupade massilist kokkuostmist ja hinnaga manipuleerimise riski olukorras, kus nõudlus ületab oluliselt pakkumist. Samuti aitab see tagada tegevusvarude kasutusele võtmise läbipaistvuse ja seeläbi on võimalik turuosalistel paremini kriisiks valmistuda.

Lõikega 6 sätestatakse, et tegevusvaru kasutusele võtmiseks väljaostmise kulud, mis tekivad varu haldajale, rahastatakse Vabariigi Valitsuse reservist. Seejuures tegevusvaru taastamise kulude rahastamine automaatselt Vabariigi Valitsuse reservist ei toimu, vaid otsustatakse lähtuvalt olukorrast.

§ 96. Tegevusvaruga seotud riigihanked

Paragrahv näeb ette erandi riigihangete seaduses (edaspidi *RHS*) sätestatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete kohaldamisest. Eelnõu kohaselt loetakse tegevusvaru soetamise ja haldamise, tegevusvaru taristuga ja varustuskindlusega seotud riigihanket riigi olulise julgeolekuhuvi kaitsmisega seotud riigihangeteks riigihangete seaduse § 169 lõike 1 punktide 3 ja 4 tähenduses. Siinkohal tuleb täiendavalt ka selgitada, et RHSi § 169 lõike 1 punkt 2 kohaldub vaid asjadele ning punkt 3 kohaldub asjadele, teenustele ja ehitustöödele. Tegevusvaru all mõeldakse ka eelnõu § 93 lõigetes 6–10 nimetatud tegevusvaru, millele kohalduvad samuti RHSi erandid.

Riigi strateegiliste tegevusvarude moodustamiseks ja hankimiseks edaspidi kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankemenetlust kohaldades on võimalik kaitsta strateegiliste pakujate, lepingupartnerite, tegevusvarude asukoha ja logistika detailset infot ning sõlmida tegevusvarude moodustamiseks riigihankelepinguid vastavalt direktiivi 2009/81/EÜ reguleerimisalale (vt direktiivi artiklit 2; vastavalt direktiivis esitatud määratlusele. Direktiivi artikli 1 lõige 7: „Tundlikud seadmed“, „tundlikud ehitustööd“ ja „tundlikud teenused“ – seadmed, ehitustööd ja teenused turvalisuse eesmärgil, mis hõlmavad, nõuavad ja/või sisaldavad salastatud teavet). Direktiivist tulenevalt on riigi strateegilise varustuskindluse ja riigi varudega seotud teabe salajas hoidmise kontekstis kohane lisada eelnõu §-i 96 viide RHSis

sätestatud kaitse- ja julgeolekuerandi kasutamise võimaldamisele riigi strateegiliste tegevusvarudega ja varustuskindluse tagamisega seotud hangetel.

Avaliku teabe seaduse mõistes on riigi strateegiliste tegevusvarude moodustaja ja haldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku tegevusvaru suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta (AvTSi § 35 lõike 1 punkt 6²). Ametkondlikuks teabeks kuulutamine võimaldab vältida ebatervet huvi tegevusvaru ulatuse kohta ja vähendada võimalikku väärti mõistmist kriisiolukordades. Samal eesmärgil võib ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud teabeks kuulutada tegevusvaru hankimisega seotud teabe. Kehtiva AvTSi § 35 lõike 2 punkti 5 kohaselt võib teabevaldaja tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku tegevusvaru moodustamise ning vahendite muretsemisega seotud teabe, kui selle avalikuks tulek võib mõjutada varu moodustamist ja vahendite muretsemist.

HOSi § 18¹ lõike 2 kohaselt on tegevusvaru hädaolukorra lahendamiseks või selle ohu tõrjumiseks ning riigi varustuskindluse, riigi julgeoleku ja elanikkonna toimetuleku tagamiseks vajalikud tooted, mis on tegevusvaru haldaja omandis või mille omandamine või kasutamine on tegevusvaru haldaja eelnevalt sõlmitud lepingutega tagatud. EVK on riigi äriühinguna tegevusvaru haldaja vastavalt HOSi § 18¹ lõikele 1. AS Eesti Varude Keskus on teabevaldajana kohustatud AvTSi mõistes tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kogu teabe kriisi ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku tegevusvaru suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta (AvTSi § 35 lõike 1 punkt 6²).

Eelnõuga tunnistatakse muu hulgas kehtetuks AvTSi § 35 lõike 1 punktid 6–6² ja § 35 lõike 2 punkt 5, mis on kehtestatud RiKSi ja HOSi rakendamise eesmärgil töödeldava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamiseks. Parema õigusselguse tagamiseks sätestatakse samale teabele juurdepääsupiirangu sätestamise alused edaspidi käesoleva eelnõu §-s 127. Teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe riigi tegevusvaru suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta. Riigi tegevusvaru moodustamise eesmärk on riigi ja ühiskonna valmisolek igasugusteks kriisiolukordadeks, sh sõjaolukorraks. Riigi tegevusvaru moodustatakse seega lisaks riigikaitseülesannete täitmisele ka kriisiolukorra ennetamiseks ning selle tagajärgede leevendamiseks. Lisaks on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riigi tegevusvaru moodustamise ning vahendite soetamise ja haldamisega seotud teabe, kui selle avalikuks tulek võib mõjutada varu moodustamist või vahendite soetamist või ohustada riigi varustuskindlust või julgeolekut.

Varude haldaja on loodud selleks, et tagada suure mõjuga kriisides Eesti elanike strateegilised ellujäämiseks vajalikud tegevusvarud ja toimepidevuse mehhanismid, sh vastutada riigi tegevusvarude, varustuskindluse ja toimepidevuse eest vedelkütuse, maagaasi, toidukaupade, teravilja, jaemüügiravimite ja tervishoiule (sh haiglad) ja sotsiaalhoolekandele ettenähtud isikukaitsevahendite puhul. Avatud riigihangete korraldamine riigi strateegilise varustuskindluse tagamisel ja varude hankimisel tähendaks seda, et riigi strateegiliste varudega seotud teave, sh varu täpne nimistu, kogused, mahud, tarneahelad, rotatsioonikorraldus, hoiukohad, pakkujad, taotlejad, lepingupartnerid ning varustuskindluse korraldus, on avalik info ja kõikidele sellest huvitatud isikutele riigihangete registri kaudu igal ajal vabalt kättesaadav. Riigi üldise toimepidevuse tagamisel ja julgeolekukaalutlustest lähtuvalt ei oleks

riigi strateegilised tegevusvarud, nende asukohad ja lepingupartnerid jms soovimatute sekkumiste eest kaitstud.

Lähtutakse ka sellest, et Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 346 lõike 1 punkt a sätestab üldise erandi ELi aluslepingute kohaldamisalast, mille kohaselt ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks. Sellele üldisele erandile on viidatud nii direktiivi 2011/23/EL, 2014/24/EL kui ka 2014/25/EL art-s 1. Direktiiv 2009/81/EÜ viitab samas kontekstis samasisulisele, varasema Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamislepingu artiklile 296. Seega saab erandit mõista eelkõige ELTLi artiklit 346 täpsustavana selles osas, et meetmed, mille abil liikmesriik saab vältida oma julgeolekut kahjustava teabe avaldamist, on mh RHSis sätestatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hanked riigi strateegiliste tegevusvarude ja varustuskindluse tagamise hangete puhul.

Riigi strateegiliste tegevusvarude ja varustuskindlusega soetud hankeid saaks seega eelnõu jõustumisel vajaduse korral kvalifitseerida kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangeteks, kus oleks võimalik kasutada RHSi 6. peatüki sätteid, sh annaks see aluse kohaldada RHSi § 175 lõiget 6, mille kohaselt ei pea nendes riigihangetes pakkumuste avamisel pakujate nimesid avalikustama. Eelnõu jõustumisel antakse õigus ja võimalus rakendada riigi strateegiliste ja julgeoleku ning toimepidevuse tagamiseks vajalike tegevusvarude puhul RHSi 6. peatüki menetlust.

§ 97. Tegevusvaru andmed

Lõikes 1 sätestatakse, et EVK-l peab olema tegevusvaru kohta igal ajal ülevaade. Pideva ülevaate olemasolu tegevusvarust ja valdkonna varustuskindlusest ning ettevõtete teenuste toimepidevusest tagab efektiivsema varu moodustamise ülesehituse ja kiirema hädaolukorra lahendamise.

Lõikes 2 sätestatakse, mis teavet tuleb EVK-l igal ajal tegevusvaru kohta omada. Täpne ülevaade lihtsustab tegevusvaru kiiret kasutusele võtmist ja aitab kiiresti avastada rikkumisi, kui on toimunud tegevusvaru omavoliline kasutamine või ei ole tagatud tegevusvaru kvaliteet.

§ 98. Tegevusvaru uuendamine ja vähendamine

Paragrahvis 98 sätestatakse, et tegevusvaru haldaja omandis oleva tegevusvaru müümisel, mis on seotud varu uuendamise või vähendamisega, tuleb otsida turult parimat hinda. Oluline on tagada, et riigiettevõtjana tegevusvaru uuendamisel või vähendamisel ei tehta alapakkumisi ega kasutata turul domineerivat positsiooni. Tegevusvaru uuendamiseks loetakse olukorda, kui tegevusvaru müümisel on otsustatud ka tegevusvaru uuesti moodustada. Tegevusvaru vähendamisel väheneb tegevusvaru kogus ja ei ole otsustatud samal ajal vähendatud koguse taastamine uuema kaubaga. Tegevusvaru vähendamise vajadus võib tuleneda muutunud ohuhinnangutest ja riskianalüüsist. Tegevusvaru vähendamine võib toimuda ka samal ajal tegevusvaru kasutusele võtmisega ja sellisel juhul võib olla põhjendatud tegevusvaru müümine turuhinnast madalama hinnaga. Võrreldes HOSi §-ga 18⁵ ei tehta eelnõuga sisulisi muudatusi.

7. peatükk

Kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise kohustused

1. jagu

Kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus

Töökohustuse regulatsioon hõlmab püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku juures töötavatele isikutele rakendatavat kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustust (edaspidi *töökohustus*).

Püsiv kriisiülesanne pannakse asutusele või juriidilisele isikule seadusega või seaduse alusel ning isik määrab püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikud ameti- või töökohad, mis fikseeritakse ametijuhendis või töölepingus. Püsiva kriisiülesandega ameti- ja töökohad määratakse kriisideks valmistumise faasis ennetavalt ja vastavatel ameti- või töökohtadel töötavaid isikuid koolitatakse kriisiülesandeid täitma. Kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud kriisiolukorra ajal tekib püsiva kriisiülesande täitmiseks või selle toetamiseks vajadus täiendava ressursi ja tööjõu järele, siis nähakse eelnõus ette võimalus lisaks töökohustuse rakendamisele anda kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavale isikule ametijuhendi või töölepingu väliselt täiendavaid, kuid kriisiülesande täitmiseks vältimatult vajalikke ülesandeid.

Näiteks antakse tervishoiuteenuse osutajale püsiv kriisiülesanne osutada teatud tervishoiuteenust. Massiliste kannatanutega olukorras aga tekib tervishoiutöötajate seas tööjõupuudus ning patsiente ei ole enam võimalik teistesse haiglatesse ümber suunata, sellisel juhul saadetakse tervishoiuteenuse osutaja juures töötavad tervishoiutöötajad oma töösuhte väliselt teise tervishoiuteenuse osutaja juurde ja neile võidakse anda täiendav ülesanne näiteks siduda haavatute haavu.

Püsiva kriisiülesande täitmiseks valmistatakse ette, selleks planeeritakse personal ja vahendid, et eesmärgipäraselt ja säilenõtkelt kriisiülesannet täita või seda toetada. Seega määratakse ka püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikud ameti- ja töökohad kriisideks valmistumisel, mitte kriisi ajal. Isikud, kes on määratud kriisiülesandega ameti- või töökohale, saavad selleks vajalikku koolitust ning on teadlikud töökohustuse rakendamisega kaasnevatest piirangutest. Näiteks tavapärasest erinevast tööajakorraldusest.

Erinevalt RiKSist ei hõlma töökohustuse regulatsioon ühekordset töökohustust. Kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks võib anda ka *ad hoc* ehk ühekordseid kriisiülesandeid, mida ei ole olnud erinevalt püsivatest kriisiülesannetest võimalik ette planeerida. Ühekordne kriisiülesanne täidetakse selle saanud juriidilise isiku või asutuse olemasoleva personali ja vahenditega. Selleks ei rakendata ühekordset töökohustust, vaid see täidetakse töötajatele töölepinguga või ametnikele ametijuhendiga antud ülesannete raames, nende piiratud korral aga täiendavate ühekordsete töö- või teenistusülesannete täitmise abil (ühekordse kriisiülesande kohta vt § 33 ning täiendavate töö- või teenistusülesannete kohta vt täpsemalt § 101). Eelneva näite varal – kui püsiva kriisiülesandega tervishoiuteenuse korraldaja inimressurss töökohustuse täitmiseks on ammendumas, siis antakse kehtestatud kriisiolukorra ajal vältimatult vajalik ühekordne kriisiülesanne tervishoiuteenuse osutajale (näiteks ilukliinikule) võtta vastu pindmiste haavade haavatuid ja õmmelda ning siduda haavad kinni või suunata ilukirurgid ja meditsiiniõed teise haiglasse meditsiinitöötajatele appi. Sel juhul on tõenäoline, et tööandja peab andma oma töötajatele ühekordseid tööülesandeid.

§ 99. Püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus

Paragrahvi 99 kohaselt on püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus töö- või teenistussuhtest tulenev kohustus, mis on vahetult seotud kriisiülesande või põhiseadusliku institutsiooni ülesande täitmise tagamisega.

Isikule töökohustuse panemise kaudu tagatakse kriisiülesannetega isiku ja asutuse ning põhiseadusliku institutsiooni tegevuse jätkumine kriisiolukorra ajal, sh toetatakse nende ülesannete täitmist olukordades, mis vajavad kiiret reageerimist või suuremahulist inimtööjõudu, et asutused ja isikud oleksid võimelised neile pandud ülesandeid täitma. Kuna põhiseaduslikele institutsioonidele ei ole ette nähtud kriisiülesandeid, vaid on oluline, et nad suudaks neile seadustega pandud ülesandeid igal ajal täita, siis näeb eelnõu ette võimaluse ka neil töö- või teenistuses olevatele isikutele töökohustust määrata.

Töökohustuseks ei loeta tegevvälase poolt sõjaaja ametikoha ülesannete täitmist, ajateenistust, reservteenistust ega asendusteenistust sarnaselt RiKSi § 44 lõikega 2, sest tegemist on eriregulatsiooni alla käiva teenistuskohustusega. Samas võib töökohustus hõlmata tegevvälasi, kes täidavad rahuaja ametikoha ülesandeid. Töökohustuseks ei loeta ka vabatahtlikku tegevust (näiteks Kaitseliidu liikmesus).

§ 100. Kriisiülesandega ameti- ja töökoht

Eelnõu muudab võrreldes kehtiva õigusega termineid: kui RiKSi on kasutusel riigikaitsealise ameti- ja töökoha termin, siis eelnõuga võetakse kasutusele kriisiülesandega ameti- ja töökoha termin, sest olukorrad, kus on vajalik, et töötajaskond oleks töö- ja panustaks suuremal määral kriisi lahendamisse, ei piirdu ainult riigikaitseliste olukordadega. Asutustele ja tööandjatele on termini muutmisest tulenevate muudatuste tegemise koormus erinev – osas asutustes saab piirduda üksnes termini muudatusega (nt käskkirjad ümber vormistada), osas tuleb tervikuna üle vaadata, kes mis rolli kriisi ajal täidab – samas on kriisiülesandega ameti- või töökohale määramine asutuse valik ja võimalus, mitte kohustus, seega ei pea asutuses olema kõik isikud määratud seaduse jõustumisel kriisiülesandega töö- või ametikohtadele, seda saab teha jooksvalt igal ajal, ka pärast seaduse jõustumist.

Oluline on märkida, et kriisiülesandega ameti- või töökoht ei ole eraldiseisev ameti- või töökoht, nagu on kaitseväeteenistuses rahuaja ja sõjaaja ametikoht, vaid tegemist on sama ameti- ja töökohaga, millele isik on vastavalt tema nõusolekule nimetatud või millel töötamiseks on sõlmitud tööleping. Kriisiolukorraks vajalikuks muudab töö- või ametikoha teadmine, et see ameti- või töökoht on vältimatult vajalik kriisiolukorra ajal asutuse või ettevõtte toimimiseks, et tagada riigikaitseülesande täitmine.

Lõige 1 sätestab püsiva kriisiülesandega asutusele ja isikule selge kohustuse mõelda läbi, kuidas talle määratud kriisiülesannet täita, eelkõige personali vaatest. Asutus ja juriidiline isik peavad tagama, et neil on olemas kriisiülesande täitmiseks vajalik personal, kes on välja õpetatud, teab, mida kriisiolukorra ajal neilt oodatakse, neil on olemas vajalikud teadmised, oskused ja hoiakud, et oma ülesandeid kriisiolukorra ajal täita. Ilma väljaõpetatud isikuteta ei ole asutusel võimalik täita talle määratud kriisiülesandeid. Oluline on välja tuua, et kriisiülesandega töökohti määratakse püsiva kriisiülesandega isiku juures. Näiteks elutähtsa teenuse osutaja, olles eelnõu tähenduses ühtlasi ka püsiva kriisiülesandega isik, ei saa ise määrata oma lepingupartneri (nt alltöövõtja) juures elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise eesmärgil kriisiülesandega töökohti. Teisisõnu saab selliseid kriisitöökohti määrata üksnes selline elutähtsa teenuse osutaja lepingupartner, kellele on seaduses või seaduse alusel määratud püsiva kriisiülesande täitmine (eelnõu § 10 lg 5). Kui püsiv kriisiülesanne on elutähtsa teenuse osutaja lepingupartnerile määratud, võib elutähtsa teenuse osutaja lepingupartner, juhindudes eelnõu §-st 100, määrata enda juures kriisiülesandega töökohti.

Lõikes 2 sätestatakse, et asutuse ja isiku püsiva kriisiülesande ning põhiseadusliku institutsiooni ülesande täitmise tagamiseks võib kindlaks määrata kriisiülesandega töö- ja ametikohad, millel oleval isikul on töökohustus. See loob seadusliku aluse nende töö- ja ametikohtade kindlaksmääramiseks, millel omakorda on õiguslikud tagajärjed. Säte on sõnastatud õiguse, mitte kohustusena, kuid arvestades püsivate kriisiülesannete olemust on otstarbekas iga püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ning põhiseadusliku institutsiooni struktuuris need ametikohad kindlaks määrata. Ka praegu on RiKSi alusel võimalik määrata ameti- ja töökohti riigikaitsealisteks ameti- ja töökohtadeks. Praktikas aga ei ole paljud asutused seda teinud, või kui ka on teinud, siis ei ole teenistujaid teavitatud, et nad on riigikaitsealisel ameti- või töökohal, ning millised on ootused neile kriisi ajal, st milliseid ülesandeid nad peavad täitma.

Lõikes 3 tuuakse sarnaselt RiKSi § 46 lõikega 1 loetelu kriitilise tähtsusega ametikohtadest, mida loetakse kriisiülesandega ametikohaks alati, ilma, et asutus või põhiseaduslik institutsioon peaks neid eraldi kindlaks määrama. Loetellu on võrreldes kehtiva õigusega lisandunud riigi peaprokurör, et tagada prokuratuuri tegevus kriisi ajal, ning kohtunikud (RiKSiS on toodud välja üksnes Riigikohtu esimees, riigikohtunik, ringkonna-, maa- ning halduskohtu esimehed, kuid kohtute jätkusuutlikkuse tagamiseks ei ole see piisav). Lisatakse Finantsinspektsiooni juhatuse liikmed. Finantsinspektsioon tagab näiteks eelnõu § 35 alusel tehtud otsuste rakendamise. Lisatakse ka kohaliku omavalitsuse valitsuse ja volikogu liikmed. See on vältimatult vajalik, et kohalikel omavalitsustel oleks võimalik täita PSi §-s 154 toodud eesmärki – kõigi kohaliku elu küsimuste otsustamine ja korraldamine – ning see ei oleks raskendatud või mõnel ettenägematul juhul võimatu. Laia riigikaitse toimimiseks on vältimatult vajalik toimiv ja juhitud kohalik omavalitsus, mis ei ole pelgalt kogum teenustest, vaid ka tegelikult kohalikku elu korraldav ja otsustusvõimeline institutsioon. See ei võta ära isiku enese valikuvabadust. Kui ta tunneb, et tal on kriisiolukorra ajal otstarbekam või vajalikum täita mõnda muud rolli, saab ta peatada oma mandaadi ning asuda mõnda teise rolli.

Lõike 4 järgi võib püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, põhiseadusliku institutsiooni ning Finantsinspektsiooni juures määrata lisaks lõikes 3 nimetatud ametikohtadele (täiendavaid) kriisiülesandega ameti- ja töökohti või ning nimeliselt või erialaselt (st vastavalt omandatud oskutele või teadmistele või ameti- või töökoha ülesannetele) nendel töötamise kohustusega isikuid. Määramine peab olema läbimõeldud ja põhjendatud. Püsiva kriisiülesandega asutus ja isik võib seda teha oma kriisiplaanis esitatud ulatuses niivõrd, kui see on sobiv ja vältimatult vajalik selleks, et tagada kriisiülesande täitmiseks vajalik personal. Ka põhiseaduslik institutsioon peab läbi mõtlema, et määratud isikud oleksid vältimatult vajalikud ülesannete täitmiseks. Säte täiendab lõikes 2 esitatud põhimõtet ning loob aluse järgmises paragrahvis esitatud volitusnormidele.

§ 101. Töökohustuse tekkimine, rakendamine ja täitmine

Paragrahvis 101 sätestatakse püsiva ja ühekordse kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse tekkimise ja isiku teavitamise kord ning töökohustuse täitmise üldine tingimus.

Lõike 1 kohaselt peaks püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus kaasnema üldjuhul isikule, kui ta asub ameti- või töökohale. Samas võib see tekkida ka pärast töö- või ametikohale asumist, kui asutusele või isikule määratakse kriisiülesanne või kui leitakse, et isik on oluline, et tagada asutusele pandud kriisiülesande täitmist. Töökohustuse tekkimine on piiratud § 101 lõike 10 alusel antud määrusega kehtestatud tingimustega. Seega võib Vabariigi Valitsus määrusega muu hulgas ette näha, et teatud tüüpi (nt vanuse, soo, võimetega) isikuid ei või

määrata teatud juhtudel kriisiülesandega ameti- või tökohale või neil ei teki oma töö- või ametikohal tökohustust. See omakorda võib tähendada näiteks seda, et sõjaaja ametikohale nimetatud tökohustusega isikul on kohustus asuda mobilisatsiooni, demobilisatsiooni ja sõjaseisukorra ajal täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid.

Lõike 2 järgi tuleb isikut tökohustuse tekkimisest teavitada kriisiülesande täitmiseks vajaliku tökohustusega ameti- või tökohale asumisel või tema ameti- või tököha kriisiülesandega ameti- või tököhaks määramisel. See peab toimuma kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, mis võimaldab hiljem tuvastada ja tõendada, et teavitamine on nõuetekohaselt korraldatud. Seega tuleb isiku kriisiroll nimetada nt töölepingus või ametijuhendis töö- või teenistusülesannete kirjeldusena. Kui isiku ameti- või töökoht muutub tööol olemise ajal kriisiülesandega ameti- või tököhaks, tuleb vajaduse korral muuta isikuga sõlmitud töölepingut või ametijuhendit. Kuna kriisiülesande täitmiseks vajalik tökohustust on seotud isiku tavapäraste ülesannetega ning eeldab olemasoleval ameti- või tököhal ülesannete täitmist ka kriisiolukorra ajal, ei ole tegemist olulise teenistus- või tööülesannete muutusega. Isikul ei teki seetõttu õigust nõuda töölepingu lõpetamist või teenistusest vabastamist. Ameti- või tököha kriisiülesandega ameti- või tököhaks määramine ei eelda isiku täiendavat nõusolekut.

Lõiked 3 ja 4 käsitlevad juhtumeid, kui sama isik on kriisiülesandega ameti- või tököhal ning nimetatud ka sõjaaja ametikohale. Kui tökohustust tekib sõjaaja ametikohale nimetatud isikul, kes on Kaitseväge hinnangul vältimatult vajalik lisaõppekogunemise, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni või sõjaseisukorra ajal tema sõjaaja ametikoha ülesannete täitmisel, selgitab Kaitseressursside Amet koostöös Kaitseväge ja püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku või põhiseadusliku institutsiooniga välja, kas ja millistel tingimustel on isikut võimalik sõjaaja ametikohal või kriisiülesandega ameti- või tököhal, st sellelt puudumise korral asendada.

Kui selgub, et isikut ei ole võimalik sõjaaja ametikohalt puudumise korral asendada, võib Kaitseressursside Amet kehtestada Kaitseväge ettepanekul tähtajalise piirangu isiku tökohustuse rakendamisele ja täitmisele sõjaaja ametikoha ülesannete täitmise ajal. Seda piirangut võib Kaitseressursside Amet Kaitseväge ettepanekul pikendada ühe korra sama tähtaja võrra, kui käesoleva paragrahvi lõikest 3 lähtudes (st selles kirjeldatud protsessis) selgub, et piirangu kehtestamise alus ja asjaolud püsivad. See tähendab, et kui algselt seatud piirang lõppeb ning isik töötab endiselt kriisiülesandega ameti- või tököhal ning on endiselt nimetatud sõjaaja ametikohale, tuleb läbida algse piirangu seadmisele eelnenud toimingud uuesti. Seega peab Kaitseväge andma hinnangu, et isik on jätkuvalt vältimatult vajalik sõjaaja ametikoha ülesannete täitmisel (st alus esineb), ning Kaitseressursside Amet koostöös Kaitseväega kaasama uuesti püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku või põhiseadusliku institutsiooni, et selgitada ühiselt välja, kas ja millistel tingimustel on võimalik isikut tema sõjaaja ametikohal või kriisiülesandega ameti- või tököhal asendada (st asjaolud esinevad). Kui asendamine osutub võimatuks, pikendatakse piirangut. Nii algselt kui pikendamisel määratud piirangu tähtaeg peab olema kaalutletud, põhjendatud ja proportsionaalne ning see ei saa kesta ebamõistlikult pikalt, nt kaitsevägekohustuse lõppemiseni. Lähtudes Kaitseväge väljaõppest ja üksuste ettevalmistuskavast on võimalik vältimatult vajalik isik asendada keskmiselt 3–6 aasta jooksul. Vabariigi Valitsusel on võimalik soovi korral määrata piirangu pikim lubatud tähtaeg ka käesoleva paragrahvi lõike 10 alusel antud määrusega kehtestatavate tökohustuse rakendamise ja täitmise piiramise täpsemate tingimuste hulgas. Kui asutus või isik või põhiseaduslik institutsioon ei ole nõus Kaitseväge ettepanekul ja lõike 10 alusel antud määrusega kehtestatud tingimustest lähtuvalt seatud Kaitseressursside Ameti kehtestatud tähtajalise piiranguga, siis saab asutus, isik või põhiseaduslik institutsioon selle piirangu vaidlustada.

Lõikes 5 rõhutatakse, et lõikes 4 nimetatud Kaitseressursside Ameti otsust ei või teha käesoleva seaduse § 100 lõikes 3 nimetatud ametikohal oleva isiku suhtes ning juba kehtestatud piirang lõppeb sellele ametikohale asumisel. See tähendab, et viidatud sättes loetletud kriitilise tähtsusega ametikohtadel olevate isikute töökohustuse rakendamist ja täitmist piirata ei saa.

Lõike 6 järgi tuleb ka lõikes 4 nimetatud Kaitseressursside Ameti otsusest teavitada isikut, kelle suhtes otsus tehti, ning püsiva kriisiülesandega asutust või isikut või põhiseaduslikku institutsiooni. See peab toimuma kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, mis võimaldab hiljem tuvastada ja tõendada, et teavitamine on nõuetekohaselt korraldatud.

Lõikes 7 sätestatakse, et töökohustuse rakendamise otsustab püsiva kriisiülesandega asutus või isik või põhiseaduslik institutsioon, st selles otsustusõigust omav isik, kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Sõltuvalt kriisi olemusest ei pruugi kõigi kriisiülesandega ameti- või töökohal olevate isikute töökohustuse üheaegne rakendamine olla vajalik ega otstarbekas. Pikema kriisi korral on piisav puhkeaeg hädavajalik isikute töövõime säilitamiseks. Seetõttu on sageli mõistlik koostada töögraafik. Töökohustuse rakendamisega kaasnevad isikule kohustused ja piirangud, aga ka õigused. Seetõttu võib olla nii jooksvalt kriisiolukorra ajal kui ka hiljem oluline tuvastada, millal, kelle otsusega ja kelle suhtes töökohustust rakendada otsustati. See omakorda aitab tuvastada ka rikkumisi. Nii kriisiülesande kui ka töökohustuse täitmata jätmine on karistatav.

Lõikes 6 käsitletakse töökohustuse rakendamist ja täitmist. Töökohustust võib rakendada ja täita kriisiolukorra ning eelnõu § 136 punktis 1 nimetatud kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks väljakuulutatud mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal. Töökohustuse täitmise olemus on üldistatult töö tegemine viisil, ulatuses ja tingimustel, mis võivad erineda tavapäraselt kokkulepitud ning seaduses ette nähtud tingimustest. See hõlmab muu hulgas õigust töö- ja puhkeajale, palga ja töötasu maksmist, ametikohalt vabastamise või töölepingu ülesütlemisest etteteatamise aega ning töökohustuse täitmata jätmise eest karistamist. Sätte kohaselt täidetakse töökohustust kriisiolukorra ajal. Sellega rõhutatakse üle põhimõtet, et töökohustust täidetakse püsiva kriisiülesande täitmiseks, mis omakorda on mõeldud kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks. Seega ei saa enne kriisiolukorda kriisiülesandega asutus või isik üldjuhul töökohustust rakendada ehk selle täitmist nõuda ega isik seda vastavalt täita. Erandiks on kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks väljakuulutatud mobilisatsioon ja demobilisatsioon, mis ei tingi alati kriisiolukorda, kuid millel osalemiseks võib töökohustuse täitmine olla siiski vajalik. See hõlmab valdavalt juhtumeid, kui Eesti asub täitma oma liitlaskohustusi, mobiliseerides teatud hulga isikuid. Sel juhul ei ole tõenäoliselt täidetud kõik kriisiolukorra tingimused, kuid riigi julgeoleku huvides ja mobilisatsiooni toimimiseks peab osa mobilisatsiooni toetavatest ametnikest ja töötajatest töötama tavapärasest suurema koormusega ning ilma tavapärasest töökorraldust järgimata. Samuti ei saa isiku suhtes enne kriisiolukorda või kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks väljakuulutatud mobilisatsiooni või demobilisatsiooni eelnevalt viidatud eritingimusi rakendada. Töökohustust rakendav püsiva kriisiülesandega asutus ja isik või põhiseaduslik institutsioon ning täitev füüsiline isik peavad arvestama nii lõike 10 alusel antud määrusega kehtestatud rakendamise ja täitmise piiramise tingimusi (sh teatud välistusi, kui need on sätestatud), lõikes 7 nimetatud otsust kui ka lõikes 4 nimetatud piirangut. Määruses võib näha ette erandeid, mille puhul töökohustus ei prevaleeri muude ülesannete, näiteks sõjaaja ametikoha ülesannete täitmise üle. See, kes ja millal kriisiolukorra ajal töökohustust täidavad, on iga püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ning põhiseadusliku institutsiooni sisemise korralduse küsimus. Olenevalt kriisi olemusest ei pruugi olla vajalik kõigi kriisiülesandega ameti- või töökohal olevate isikute üheaegne töökohustuse täitmine.

Lõikes 9 käsitletakse vaidluste lahendamist. Lõigete 3 ja 4 rakendamisel tekkivad vaidlused lahendatakse koostöös Riigikantsleiga asjakohaste asutuste, isikute ja institutsioonide või ministrite vahel, lähtudes lõike 10 alusel antud määruses sätestatud korrast.

Lõikega 10 antakse kooskõlas lõikega 4 Vabariigi Valitsusele õigus kehtestada kriisiolukorra lahendamise huvides määrusega kriisiülesandega ameti- ja töökohtade määramise ja lõpetamise ning nende üle arvestuse pidamise tingimused ja kord, töökohustuse rakendamise ja täitmise piiramise täpsemad tingimused (sealhulgas sõjaaja ametikohale nimetatud isiku puhul) ning sellega seotud vaidluste lahendamise kord. Volitusnormi sõnastusega antakse Vabariigi Valitsusele laiad volitused otsustada mis tahes detaile nii kõnealuste ameti- ja töökohtade määramise kui ka töökohustuse rakendamise ja täitmise, sealhulgas selle Kaitseväe huvides piiramise puhul. See võimaldab vajaduse korral seada tähtajalisi, valdkondlikke jm piiranguid, määrata täpsem töökohustuse rakendamise ja täitmise piiramise menetlus ning vajadusel lõikes 4 nimetatud piirangu pikim lubatud tähtaeg ja lubatud pikenduste arv. Sõnastus erineb senisest RiKSi § 46 lõike 3 sõnastusest, mille järgi määrab Vabariigi Valitsus muu hulgas täiendavate riigikaitseliste ameti- ja töökohtade moodustamise ulatuse. See väljendub olemasolevas määruses ülemmäärana ehk maksimaalse lubatud protsendina töö- või teenistuskohade koguarvust. Muudetud volitusnorm annab võimaluse lahendusvariantide vahel valida. Volitusnormis tuuakse sõnaselgelt esile, et töökohustuse täitmise piiramise tingimusi võib kehtestada ka sõjaaja ametikohale nimetatud isikute puhul. See võimaldab Vabariigi Valitsusel määrusega otsustada, millistel tingimustel ja mis ulatuses saavutatakse mõistlik ja riigi julgeolekuhuve ja riigi ning ühiskonna toimimist parimal määral kaitsev tasakaal kriisiülesandega ameti- ja töökohtade ning Kaitseväes olevate sõjaaja ametikohtade vahel, sest riigi julgeoleku ja ühiskonna toimimise seisukohalt olulised tegevused vajavad osaliselt samu inimesi. Seejuures tuleb arvestada, et sõltuvalt kriisiolukorra iseloomust võib Vabariigi Valitsus nimetatud määrust ja sellega seotud tingimusi kiiresti muuta, näiteks lähtudes sellest, et teatud ülesanded või töö- või ametikohad ei ole enam vajalikud kriisi lahendamiseks või lahendamise toetamiseks ning neid ameti- ja töökohti täitvaid kaitseväekohustuslasi saab rakendada riigi sõjalisel kaitsmisel.

Lõikes 11 esitatakse volitusnorm, mille järgi võib Vabariigi Valitsus (lisaks lõikes 5 sätestatule) kehtestada nimeliselt või erialaselt kriisiülesandega ameti- ja töökohtade ning nendel töötamise kohustusega isikute loetelu. VVSi § 26 lõike 1 järgi annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määruisi ja korraldusi. Seega saab see ka kõnealusel juhul sõltuvalt õigusakti sisust olla tegemist kas määruse või korraldusega. Selliste loetelude kehtestamine ei ole kohustuslik ning tavaolukorras eeldatavasti ka vajalik. Samas teatud kriisiolukorra lahendamiseks võib olla vältimatult vajalik kehtestada detailsem loetelu ning määrata määruses ka konkreetse ametinimetuse või funktsiooniga või teatud üldtunnusega (nt eriala, valdkonna või struktuuriüksuse täpsusega) ametikohti ning nimeliselt nendel töötamise kohustusega isikud, kellel on teatud hädavajalikud oskused või teadmised. Sellega kindlustatakse, et isik töötab kriisiolukorra lahendamise eesmärgi huvides edasi kindlal ameti- või töökohal. Lõike 9 alusel vajaduse korral määrusega kehtestatavad loetelud võib ühendada lõike 8 alusel antava määrusega või vormistada eraldi määrusena.

§ 102. Töökohustusest vabastamine

Paragrahv 103 sätestab, kes on kriisiülesande täitmiseks vajalikust töökohustusest vabastatud. Võrreldes RiKSi §-ga 47, mis näeb ette riigikaitselistest töökohustusest vabastamise alused, kõnesolevas sättes muudatusi tehtud ei ole. Eelnõuga ei välistata osalise töövõimega isikute

töökohustuste täitmist, kuivõrd nende tervises seisund ning sellest tulenevad tegutsemise ja osalemise piirangud ei pruugi välistada töökohustuse täitmist. Isiku ameti- või töökoha kriisiülesandega ameti- või töökohaks määramisel või isiku sellele kohale asudes tuleb nii tööandjal kui ka isikul endal hinnata, kas isik on võimeline töö- või ametikohast tulenevaid kohustusi täitma.

§ 103. Töökohustuse lõppemine

Paragrahv 103 sätestab kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse lõppemine alused ning nimetatud töö- ja ametikohalt vabastamise eriregulatsiooni.

Kõnesolevas sättes võrreldes RiKSi §-ga 51, mis reguleerib riigikaitselise töökohustuse lõppemist, muudatusi tehtud ei ole.

Lõike 1 järgi lõpeb töölepingu lõppemisel või ametikohalt vabastamise korral ka kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus. Kuna töökohustus ei ole seotud isiku, vaid ameti- või töökohaga, siis teisele ameti- või töökohale asumisega ei jätku töökohustus automaatselt. Näiteks kui isik vahetab asutuse sees ametikohta, siis eelmisel ametikohal olnud töökohustus lõpeb ja isikul ei pruugi enam oma uue ametikoha tõttu olla töökohustus. Töökohustuse saab isik, kes asub vabanenud ametikohale. Töökohustus lõpeb ka siis, kui ameti- või töökoht, millel isik töötab, ei ole enam kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega ameti- või töökoht. Ühekordse kriisiülesandega isiku juures töötava isiku töökohustus lõpeb ühekordse kriisiülesande täitmisel või ühekordse kriisiülesande saanud füüsilisest isikust ettevõtja või juriidilise isiku, sealhulgas KOVi otsusel.

Lõikes 2 sätestatakse kriisirolli täitva isiku teenistussuhte lõpetamise erisused võrreldes töölepingu seaduses (edaspidi *TLS*) ja avaliku teenistuse seaduses (edaspidi *ATS*) sätestatuga. Kriisiolukorra ajal on isik, kes on seotud kriisiolukorra lahendamise, kohustatud töö- või teenistussuhte lõpetamise avalduse esitama tavapärase 30 päeva asemel 60 kalendripäeva ette. Sätte eesmärk on tagada asutuse või ettevõtte töö sujuvam jätkumine ning lühendada ajavahemikku, kui oluline töö- või ametikoht on täitmata.

Lõige 3 ei välista vabastamist lühema aja jooksul, kui tööandja ja töövõtja lühemas tähtajas kokku lepivad. Kui kokkulepet ei saavutata, on õigus nõuda lühema tähtaja jooksul ametikohalt vabastamist või töölepingu lõpetamist tööandjapoolse olulise rikkumise tõttu, täpsemad alused on toodud TLSi §-s 91:

- 1) tööandja on kohelnud töötajat ebaväärikalt või ähvardanud sellega või lubanud seda teha kaastöötajatel või kolmandatel isikutel;
- 2) tööandja on oluliselt viivitanud töötasu maksmisega;
- 3) töö jätkamine on seotud reaalse ohuga töötaja elule, tervisele, kõlbelisusele või heale nimele.

Töötaja võib töölepingu erakorraliselt üles öelda töötaja isikust tuleneval põhjusel, eelkõige kui töötaja tervises seisund või perekondlikud kohustused ei võimalda tal kokkulepitud tööd teha ja tööandja ei võimalda talle sobivat tööd.

Püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus peatub selleks ajaks, kui isik täidab sõjaaja ametikoha ülesandeid. Kui isik nendest vabastatakse, on ta kohustatud naasma oma põhitööle (**lõige 4**).

2. jagu

Töö- ja teenistussuhete erandid

§ 104. Täiendavate töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustus

Paragrahv 104 sätestab töötajatele ja ametnikele täiendavate töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustuse panemise eriregulatsiooni kriisiolukorra ajal.

Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsiooni kooskõlastamisel esitas Siseministeerium ettepaneku, et regulatsiooni väljatöötamisel tuleks lahendada küsimus, kuidas saab kriisiolukorra ajal kaasata riigisektoris töötavaid inimesi pikema aja vältel avaliku võimu teostamisse või selle toetamisse, kui nad ei tööta riigikaitseliku töökohustusega ameti- või töökohal. Teiseks tõi Siseministeerium esile, et kriisi ajal peaks olema võimalik laiendada riigikaitseliku töökohustusega ameti- või töökohal töötava isiku ülesandeid väljapoole tema tavapärasest töö- ja teenistussuhet ning tööandja tavapärasest asukohta. Näiteks võib avaliku võimu teostamiseks või selle toetamiseks olla kriisi ajal vaja rakendada Siseministeeriumis riigikaitselikul ametikohal töötav jurist tööle Riigikantseleis kas juristina või muul töö, mida juristi kvalifikatsioon võimaldab tal teha. Sama teema kerkis teravalt esile ka COVID-kriis – kuidas saata kiiresti kriisi lahendamiseks vajaminevad teenistujad ühest asutusest teise appi.

Vastavalt TLSi § 5 lõike 1 punktidele 3 ja 8 lepivad töötaja ja tööandja töölepingu kirjalikus dokumendis kokku tööülesannetes ja töö tegemise kohas. Tööülesannete kirjeldus võib sisalduda ka ametijuhendis, mis on töölepingu lahutamatu osa. Seega töötajal on kohustus täita neid tööülesandeid ja selles asukohas, milles on kokku lepitud ja mis tulenevad töö iseloomust. Töötaja võib lähetada väljapoole töölepinguga ettenähtud töö tegemise kohta, kuid seda üksnes tööülesannete täitmiseks (TLSi § 21 lõige 1). Seejuures rasedat ja töötajat, kes kasvatab alla kolmeaastast või puudega last, võib töölähetusse saata üksnes tema nõusolekul, TLSi § 12 kohaselt saab töölepingu tingimusi, sh kokkulepitud tööülesandeid, muuta üksnes poolte kokkuleppel. Samas ei pruugi iga tööülesanne sisalduda ametijuhendis, vaid võib tuleneda töö iseloomust või ka seadusest. Kui töötaja ja tööandja ei ole kokku leppinud uutes tööülesannetes, siis TLSi § 17 lõike 1 kohaselt peab tööandja korraldus olema seotud töölepingus, kollektiivlepingus või seaduses ettenähtud tööülesandega. Vastasel juhul on töötajal õigus sellest keelduda ning nimetatud korraldused on tühised (TLSi § 17 lõige 2). Tööandja võib töötajale alati teha ettepanekuid tööülesannete muutmiseks, kuid töötajal ei ole kohustust nõustuda, välja arvatud juhul, kui korraldus tuleneb hädavajadusest (TLSi § 17 lõige 4). Hädavajadust eeldatakse eelkõige vääramatu jõu tagajärjel tööandja varale või muule hüvele tekkida võiva kahju või kahju tekkimise ohu korral. Eelkirjeldatud näite korral ei ole tegemist TLSi tähenduses hädavajadusega. Arvestades, et kriisiolukorra lahendamiseks on vaja kiiresti jaotada personali asutuste vahel ning suunata töötajaid eri asukohtadesse, ei piisa TLSi sätestatust.

ATSi § 51 lõike 3 kohaselt peab ametnik juhinduma vahetu ja kõrgemalseisva juhi teenistusalaalastest juhustest ja korraldustest, samuti ametijuhendist. Ametijuhendis määratakse muu hulgas ametniku teenistusülesanded (ATSi § 52 lõike 1 punkt 1). ATS ei reguleeri erandliku teenistusliku alluvuse võimalust, st ametnikule korralduste andmist teise ametiasutuse poolt. Ametnik peab teenistus- ja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele (ATSi § 51 lõige 6). Ametnik ei pea ATSi järgi aitama kaasa teiste ametiasutuste ülesannete täitmisele, selleks ei saa teda ka sundida, kuivõrd ametijuhendit ei või ilma ametniku nõusolekuta muuta, kui muutuvad oluliselt ametniku teenistusülesanded või nende maht oluliselt suureneb (ATSi § 52 lõike 3 punktid 2 ja 4). ATS seob ametnikule teenistusülesannete andmise ametikohaga kindlas ametiasutuses. ATSi § 53

kohaselt võib vahetu juht anda ametnikule täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid, mis ei tulene ametijuhendist ega õigusaktist, üksnes juhul, kui ametiasutuse töökoormus on ajutiselt suurenenud või kui see tuleneb hädavajadusest. Hädavajadust eeldatakse eelkõige vääramatu jõu tagajärjel ametiasutuse varale või muule hüvele tekkida võiva kahju või kahju tekkimise ohu korral. Kriisiolukorra lahendamisel ning ametnike teise ametiasutusse suunamise vajaduse tekkimisel ei ole tegemist olukorraga, mis kvalifitseeruks ATSi tähenduses hädavajaduseks. Sarnaselt töötajatega saab ametnikku lähetada väljaspool alalise ametikoha asukohta üksnes teenistusülesandeid täitma. ATSiis sätestatud regulatsioonid ei sobi kriisiolukorra ajaks, kus personali on vaja kiiresti suunata teise asukohta või ametiasutusse teenistusülesandeid täitma.

Paragrahvi **lõike 1** järgi võib täidesaatva riigivõimu asutusega, kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ja selle hallatava asutusega või muu avaliku võimu kandjaga töö- või teenistussuhtes olevale töötajale ja ametnikule anda täiendavaid ühekordseid töö- või teenistusülesandeid, mille täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist, töölepingust ega õigusaktidest, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks. Tegemist on ATSi ja TLSi regulatsiooni erinormiga, mis võimaldab isikule panna täiendavaid töö- ja teenistusülesandeid, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks. Täiendavaid ülesandeid on volitatud töötajatele ja ametnikele panema nii need täidesaatva riigivõimu asutused, kohaliku omavalitsuse üksuse asutused, nende allasutused või muud avaliku võimu kandjad, kes ise osalevad kriisiolukorra lahendamisel, kui ka need, kellelt kriisiolukorra lahendamiseks abi palutakse (nt võimaldab see kaasata erinevate erialade eksperte ülikoolidest, teiste asutuste töötajaid).

Nimetatud täiendavad ülesanded pannakse seaduse alusel, mistõttu on tegemist õigusaktist tuleneva kohustusega, mis ei eelda eraldi töötaja või ametniku nõusolekut. Säilitamaks töö- või teenistussuhtest tulenevat teenistuslikku korraldust, võib täiendada töö- või teenistusülesande panna üksnes ametisse nimetamise ja töölepingu sõlmimise õigust omav isik või tema volitatud isik. Ametnikule või töötajale täiendavate ülesannete andmise volitus jääb üldjuhul ametiasutusele, kellega ametnikul või töötajal on vastavalt kas teenistus- või töösuhe. Isikule täiendavate ülesannete määramisel tuleb arvestada tema teadmisi ja oskusi, töökogemust ja ka tervises seisundit. Kui ametnikul või töötajal tuleb täiendavaid ülesandeid täita teises, tema ametikohaga mitteseotud asutuses või isiku juures, on ametisse nimetamise ja töölepingu sõlmimise õigust omaval isikul volitus määrata volitatud isik, kes saab anda ametnikule või töötajale vahetult täiendavaid ülesandeid. Ametnik või töötaja, kes täidab täiendavat töö- või teenistusülesannet teises ametiasutuses, on kohustatud täitma selle ametiasutuse suuniseid ja korraldusi ulatuses, mis on vajalik täiendava töö- või teenistusülesande täitmiseks, ning järgima teise ametiasutuse töökorraldust.

Näiteks olukorras, kus Kultuuriministeeriumi kommunikatsiooni valdkonna ametnikule, kes ei tööta kriisiülesande täitmiseks vajalikul ametikohal, antakse korraldus toetada Riigikantseleid kommunikatsioonitegevuses, on töö efektiivseks korraldamiseks mõistlik, et konkreetsed kommunikatsioonitegevusega seotud ülesanded määrab ametnikule Riigikantselei volitatud isik ning Kultuuriministeeriumi kantsler ei pea iga kord ametnikule korraldusi delegerima.

Lõikes 2 sätestatakse erisus ATSi §-st 52. Muudatuse kohaselt võib ametnikule anda täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid, mille täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks. Ametnik on kohustatud neid ülesandeid täitma, sh vajaduse korral väljaspool tavapärast tööaega ja -kohta. Sellest tulenevalt tehakse erand ATSi §-st 52 ning sätestatakse, et selliste kriisiolukorra ajal antavate ülesannete puhul ei ole nõutav ametijuhendi muutmine ja ametniku nõusoleku

küsimine. Sama regulatsioon on TLSi § 17 lõikes 1 ning §-s 19. Täiendavate töö- ja teenistusülesannete andmisel tuleb lähtuda käesoleva seaduse töö- ja teenistussuhete regulatsioonist, sh tuleb arvestada olulisi asjaolusid, mis võivad takistada teenistujal kohustuste täitmist.

Lõige 3 annab aluse saata ametnik või töötaja ilma tema nõusolekuta täiendavat töö- ja teenistusülesannet täitma teise ametiasutusse ning väljapoole tema alalist töö- või teenistusk kohta. Erinevalt TLSist ja ATSist võib töötaja ja ametniku lähetuse otsustada ilma tema nõusolekuta. Töötajale ja teenistujale hüvitatakse lähetuse korral, millega kaasneb töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustus väljaspool ametniku alalise ametikoha ja töötaja alalise töökoha kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi, sõidu- ja majutuskulud (**lõige 6**).

Töötajale maksab töötasu ning ametnikule palka edasi tööandja, kellega töötajal on tööleping sõlmitud või kelle juurde on ametnik teenistusse nimetatud (**lõige 4**). Silmas tuleb pidada, et ametniku teenistussuhe või töötaja töösuhe oma tegeliku tööandjaga ei katke – muutus toimub üksnes teenistuslikus korralduste andmise volituses. Samuti peab ametnik ja töötaja järgima teises ametiasutuses või teise isiku juures tema suuniseid ja töökorraldust, kui see on vajalik tema täiendava töö- või teenistusülesande täitmiseks. Ületunnitöö hüvitamise kohta on ette nähtud, et see asutus või juriidiline isik, kelle täiendavate ülesannete täitmise tõttu ületunnitöö tekkis, peab selle ka hüvitama (**lõige 5**). Näiteks kui Kultuuriministeeriumi ametnik on saadetud kriisiolukorra ajal Riigikantseleile appi ning Riigikantseleis töötamise ajal tekib isikul ületunnitöö, siis selle hüvitab kas isikule või Kultuuriministeeriumile Riigikantselei. Arvestada tuleb, et ületunnitöö arvestust saab pidada konkreetne asutus üksnes juhul, kui ta peab kogu tööaja arvestust ehk asutus peab pidama kogu tööaja arvestust. Täistööaja töötasu katab seejuures tööandja (kellele see otseste kuludena hüvitatakse), kuid tööaja arvestust peab pidama ja ületunnitöö maksab välja asutus/isik, kelle juures kriisiülesannet täidetakse. Sama kehtib ka sõidu- ja majutuskulude kohta (**lõige 6**).

Lõike 7 kohaselt peab tagama töötervishoiu ja tööohutuse asutus, kelle juures isik tööülesandeid täidab. Arusaadavalt ei ole erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võimalik kõiki tööohutuse ja töötervishoiu rahuajaks ettenähtud nõudeid täita, tagada tuleb see, mis tollel hetkel võimalik on (**lõige 8**).

Täiendavate ülesannete panemisel ja samuti nende täitmise ajal tuleb arvestada kõiki olulisi asjaolusid, mis võivad takistada töötajal või ametnikul kohustuste täitmist (**lõige 9**). Sellisteks asjaoludeks, mida tuleks arvestada ja kaaluda nii ülesannete panemisel kui ka nende täitmise ajal, on näiteks rasedus, puudega lapse kasvatamine, samuti perekondlikud kohustused, mis võivad kaasa tuua pereliikmete hooldamiskohustuse täitmata jätmise. Tööandja ja töötaja peavad koos leidma mõlemale poolele sobilikud lahendused. Isik võib keelduda täiendava töö- ja teenistusülesande täimisest näiteks juhul, kui tema tervise seisund või perekondlikud kohustused ei võimalda tal ameti- või töökohal ettenähtud tööd teha. Isikul on õigus sellisel juhul töö tegemisest keelduda (**lõige 10**).

Lõige 11 näeb ette ka võimaluse riigikaitselise kriisiolukorra, eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra lahendamiseks jaotada personali ning suunata töötajaid eri asukohtadesse ka muu püsiva ja ühekordse kriisiülesande saanud tööandja juures. Lõike kohaselt kohaldatakse kõnesolevas paragrahvis sätestatud ka töösuhtele lõikes 1 nimetatata püsiva kriisiülesandega isiku juures. Sellisele töösuhtele rakendatakse täiendavate tööülesannete täitmise kohustust üksnes riigikaitselise kriisiolukorra ajal, eriolukorras, erakorralise või sõjaseisukorra ajal ning

selleks saab kohustada vaid töötajat, kes töötab kriisiülesandega töökohal või ühekordse kriisiülesande saanud juriidilise isiku juures.

Näiteks on vaja anda transporditeenuse osutajale ühekordne kriisiülesanne vedada varustust või transportida isikuid tavapärasest marsruudist erineval marsruudil. Sellisel juhul antakse transpordiettevõttele ühekordne kriisiülesanne ja sellele transporditöid ja kaubavedusid tegevale isikule rakendub tööandja poolt kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus. Riigikaitse eesmärgi saavutamiseks on meedet vaja rakendada operatiivselt alates kriisiolukorrast, sest sellistes olukordades on vaja üksusi liigutada või elanikkonda evakueerida kiireloomuliselt, ootamata ära eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamist. Samuti ei ole sellistel äärmuslikel juhtudel võimalik ajaliselt enam individuaalseid kokkuleppeid täiendava tööülesande täitmiseks sõlmida ja töölepinguid muuta. Tsiviilkriiside lahendamiseks võib tööandja ühekordse kriisiülesande saanud isiku juures töötavale isikule anda täiendava tööülesande ühepoolset eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal, seega on tsiviilkriiside lahendamiseks rakendatava töökohustuse lävend tõstetud kõrgemale. Ühekordne kriisiülesanne täidetakse olemasolevate vahendite, varude ja personaliga. Täiendavate tööülesannete andmise korral tuleb arvestada asjaoluga, kas isik suudab tööülesannet täita. Ühepoolse kriisiülesande saanud isiku juures töötavale isikule kohaldatava täiendavate tööülesannete täitmise lävendi eristamine tsiviilkriiside lahendamisel ja riigikaitse eesmärkide saavutamisel tagab riive proportsionaalsuse. Täiendava tööülesandega väljutakse töölepingust, tööülesanne ei ole enamasti seotud tavapärase tööülesande täitmise kohaga, töövahenditega ja tavapäraste tööülesannetega. Ühekordne ülesanne täidetakse enamasti töölepingu raames ja kui tegevus väljub töölepingu raamidest, siis rakendub täiendav ülesanne ja täiendavad kaitseklauslid.

Isikule kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse panemise kaudu tagatakse kriisiülesannetega isiku tegevuse jätkumine kriisiolukorra ajal. Erinevalt ühekordse kriisiülesandega asutustest ja isikutest peavad püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud ennetavalt läbi mõtlema, kuidas kriisiülesannet täita, eelkõige personali vaatest. Nagu on eespool ka selgitatud, tuleb töökohustuse tekkimisest isikut teavitada kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega ameti- või töökohale asumisel või tema ameti- või töökoha kriisiülesandega ameti- või töökohaks määramisel. Seega tuleb isiku kriisiroll esitada nt töölepingus tööülesannete kirjeldusena. Ühekordse kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus tekib kehtestatud kriisiolukorra ajal, mil tööandja teavitab töötajat tema kriisirollist, see tähendab, et ametijuhendites või töölepingus kriisirolli ülesandena ei kirjeldata, vaid piisab töötaja informeerimisest, et asutusele või isikule on antud ühekordne kriisiülesanne ja sellega kaasneb töötajale kriisiroll ning eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib teda kohustada kõnesolevas paragrahvis sätestatud alustel ja tingimustel täitma täiendavaid tööülesandeid. Täiendavate ülesannete panemisel tuleb lõike 6 kohaselt tööandjal ka arvestada kõiki olulisi asjaolusid, mis võivad takistada töötajal kohustuste täitmist. Kui tööandja oluliste asjaoludega ei arvesta, siis võib töötaja täiendavast töö- või teenistusülesandest keelduda.

§ 105. Palga ja töötasu maksmise erandid kriisiolukorra ajal

Eelnõu §-s 105 sätestatakse palga ja töötasu maksmise erandid kriisiolukorra ajal.

Lõiked 1 ja 2. Sätted on sarnased RiKSi §-ga 49, mille kohaselt võib riigieelarvest rahastatav riigikaitseülesannetega asutus ja isik ühepoolset vähendada ametniku palka ja töötaja töötasu, kui on täidetud järgmised tingimused: 1) tegemist on kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorraga ning 2) riigi rahaliste võimaluste tõttu vähendatakse riigikaitseülesannetega

asutuse ja isiku eelarvet ning samal ajal on vaja jätkata riigi toimimiseks vajalike ülesannete täitmist või teenuste osutamist.

Eelnõu kohaselt saab palka või töötasu vähendada riigikaitse kriisiolukorra ajal, milleks eelnõu kohaselt on ka sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon, erakorraline seisukord. Samad tingimused kehtivad nii riigieelarvest rahastatava asutuse ja juriidilise isiku kui ka muude asutuste ja juriidiliste isikute kohta, kes on olulised kriisi ajal riigi toimimiseks vajalike ülesannete täitmisel või teenuste osutamisel. Riigi toimimiseks vajalikud teenused või ülesanded ei ole kindel loetelul, mida saab ette määrata – see võib olla nii elutähtsad teenused, püsivad kriisiülesanded, põhiseaduslike institutsioonide tegevus kui ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevus – seda tuleb hinnata kriisi ajal, kas mingi teenus või ülesanne on sel hetkel vajalik riigi toimimiseks või ei mitte.

Paragrahv sätestab töötasu ja palga vähendamise võimaluse. Sätete eesmärk on tagada asutuste ja ettevõtete toimimine ka tulude ja eelarve vähenemise korral, kus ei ole enam võimalik tagada samaväärsete tasude väljamaksmist. Eelnõus kasutatakse palga terminit ATSi tähenduses. ATSi § 64 lõike 1 järgi koosneb ametniku palk põhipalgast, muutuvpalgast ning lisatasudest. Töötasu kasutatakse eelnõus TLSi tähenduses, st töötasu on töö eest makstav tasu, milles on kokku lepitud (TLSi § 5 lõike 1 punkt 5).

Eelnõus ei täpsustata, kes on volitatud palka ja töötasu vähendada. Palga ja töötasu vähendamine toimub üldises korras, st isik või asutus, kes määras ametnikule palga või leppis kokku töötasus, on volitatud otsustama ka palga ja töötasu vähendamise üle. Näiteks ametnike palgaga seotud otsused teeb ametisse nimetamise õigust omav isik (vt ATSi § 22 koosmõjus § 26 lõike 1 punktiga 5).

Sarnaselt RiKSi §-ga 28² peab ka eelnõu järgi olema palga ja töötasu vähendamiseks tegemist riigikaitse kriisiolukorraga (sh selle lahendamiseks välja kuulutatud erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon) ning sarnaselt RiKSiga peab kärbe olema põhjustatud riigieelarvest rahastatava asutuse ja isiku eelarve või tööjõukuludeks planeeritud finantsvahendite vähenemisest. Eelnõuga luuakse võimalus ka erakorralise seisukorra ajal palka ja töötasu vähendada, kuna ka erakorraline seisukord kuulutatakse välja riigi põhiseadusliku korra kaitseks ning riigi sõjalist kaitsmist ja riigi põhiseadusliku korra kaitsmist on keeruline eristada.

Riigieelarvest rahastatava asutuse või isiku puhul ei ole töötajate ja ametnike töötasu ja palga vähendamisel määrav, kas ta peab täitma kriisiülesandeid või mitte, vaid asjaolu, et tema eelarvet vähendatakse riigi rahaliste võimaluste vähenemise tõttu, sest riigieelarve vahendeid on vaja kasutada kriisiolukorra lahendamiseks, elanikkonna toimetulekuks või riigi eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks ehk riigi toimimiseks vajalike ülesannete täitmiseks või teenuste osutamiseks. Eelarve kärpimisega võib ükskõik millisel riigieelarvest finantseeritaval asutusel kaasneda vajadus palku ja töötasusid vähendada. Riigieelarvest rahastatava asutuse ja isiku eelarve vähendamiseks tuleb eelnevalt muuta vastava aasta riigieelarve seadust.

Asutus ja isik, keda ei finantseerita riigieelarvest, võib ühepoolset vähendada töötaja töötasu, kui tööjõukulude vähendamise põhjuseks on vajadus jätkata riigi toimimiseks vajalike ülesannete täitmist või teenuste osutamist, hoolimata eelarve tulude vähenemisest. Tulude vähenemine võib olla tingitud nii vajadusest täita riigi määratud kriisiülesandeid kui ka muudest asjaoludest (nt eksportturgude äralangemine, tootmise peatumine, eraisikute raskused tasuda teenuste eest jne). Elutähtsa teenuse osutajal, kes peab täitma kriisiülesandeid, võib tekkida

raskusi teenuse osutamisega, kui eraisikud ei suuda kriisi ajal enam teenuse eest tasuda täishinnas, mistõttu vähenevad ettevõtte tulud, aga kulud jäävad eelduslikult samaks või võivad veel suurenedagi, kui kriisi ajal on vaja osutada teenust suuremas mahus. Elutähtsa teenuse jätkumine (nt elekter, gaas, küte, joogivesi, side, tervishoiuteenus) on kogu riigi huvides, nii kriisi lahendamise kui ka elanikkonna igapäevase toimetuleku huvides.

Palga ja töötasu ühepoolisel vähendamisel ei tohi ametniku palka ja töötaja töötasu vähendada võrdeliselt rohkem ja pikema aja jooksul, kui on vähenenud asutuse ja isiku eelarve ja on ammendunud teised võimalused eelarve kulude vähendamiseks. Näiteks kui asutuse eelarve tulude maht on taas samas suuruses, mis oli enne eelarve vähendamist, tuleks maksta ka palka ja töötasu samas suuruses – sel juhul ei ole põhjendatud jätkuvalt maksta palka ja töötasu vähem kui enne. Eelarve teiste kulude vähendamise võimaluste ammendumise all on mõeldud seda, et kui asutuse või isiku eelarves on võimalik kulusid kärpida muude kulude arvelt, näiteks koolituskulud, ürituste korraldamise kulud, teatud arenduskulud jne, siis peaksid nende kulude vähendamise võimalused olema enne ammendunud, kui minnakse vähendama töötasu- ja palgakulusid. Näiteks kui avaliku sektori puhul võib valitsus anda korralduse vähendada kõigi või mõne asutuse eelarvet mingi protsendi võrra, tuleks kärped teha eelkõige teiste tööjõukulude arvelt ja alles nende ammendumisel minna palku vähendama.

Lõige 3. Palga ja töötasu ühepoolisel vähendamisel ei tohi ametniku palka ja töötaja töötasu vähendada võrdeliselt rohkem, kui on vähenenud asutuse ja isiku eelarve ja on ammendunud teised võimalused eelarve kulude vähendamiseks. Palkade ja töötasu vähendamine on äärmuslik võimalus, mida tuleb kasutada kõigi teiste võimaluste ammendumisel.

Pärast kriisiolukorra lõppemist tuleb asutusel ja isikul mõistliku aja jooksul ametniku palk ja töötaja töötasu taastada endises suuruses. Mõistlik aeg võib iga asutuse ja isiku puhul olla erinev, sest eri majandusharude kriisist väljumine võib toimuda erineva kiirusega. Tööandja peab palga ja töötasu taastama endises suuruses vastavalt võimalustele. Vahepealset palga või töötasu vahe kohustuslikku hüvitamist sarnaselt kehtiva RiKSiga eelnõu ette ei näe. Töölt lahkumise õigus on töötajal alati – kriisiülesandega ameti- ja töökohtadel olijate suhtes kohaldub 60-kalendripäevane etteteatamise aeg ning teiste isikute suhtes tavapärane 30 päeva või kokkuleppel varem.

Töötasu vähendamine on keelatud olukorras, kus ettevõtja soovib ettevõtte kasumit suurendada dividendide maksmise eesmärgil. Samuti ei või töötasu vähendada olukorras, kus ettevõtja kasutab eelarvevahendeid laenu andmiseks, sealhulgas tütar- või emaettevõtjale. Sätte eesmärk on vältida kriisiolukorra ajal ettevõtjate kasumi suurendamist töötajate arvelt.

§ 106. Tööaja erandid

Paragrahv 106 sätestab kriisiülesandega ameti- või töökohal olevale isikule tööaja erandid.

Eelnõu **lõike 1** järgi võib kriisiülesandega asutus või isik või põhiseaduslik institutsioon eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal kehtestada kriisiülesandega ameti- või töökohal olevale isikule TLSis, ATSi ja avaliku teenistuse eriliikide ametnikele kohaldatavates eriseadustes (nt PPVS, PäästeS jt) sätestatust erineva tööajakorralduse ja erinõuded töö- ja puhkeaja ning valveaja kohaldamisele ja kestusele, piirangud ööajal ning riigipühadel tehtavale tööle, sh võimalus rakendada teenistujate suhtes summeeritud tööaega ja valveaega ilma, et isik oleks andnud nõusoleku või sellekohane märge või tingimus sisalduks ametijuhendis või töölepingus.

Säte on sarnane HOSi §-ga 33² ja RiKSi §-ga 28³.

Erinevalt kehtiva RiKSi § 45 lõikest 1 hindab vajadust kehtestada tavapärasest erinev tööajakorraldus asutus või isik ise, mitte Vabariigi Valitsus. Asutuse ja isiku kohustus on täita talle määratud kriisiülesandeid. Asutus ja isik on võimelised kõige täpsemalt hindama, milline tööajakorraldus aitab kõige paremini kaasa kohustuste täitmisele ning piirab isikuid vähimal võimalikul viisil. Näiteks lühiajaline kriis ei pruugi kaasa tuua tööaja muutmise vajadust, sest kohustusi on võimalik täita ülesannete ja inimeste ümberjaotamisega. Samas võib nädal aega kestev kriis vajada intensiivsemat lähenemist kui kolm kuud vältav.

Eelnõu **lõike 2** kohaselt peab tagama isikule 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeaega, millest neli tundi puhkeaega peab olema katkematu, ning seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeaega. Sätte eesmärk on tagada, et tööandjad võimaldaks töötajale taastumiseks piisavalt puhkeaega. Erisuste kehtestamisel tuleb tagada otsuse proportsionaalsus ning kaaluda, kas lähtuvalt olukorrast on vaja kehtestada minimaalne puhkeaja kohustus ehk kuus tundi, või on võimalik lubada töötajatele ka näiteks kaheksa tundi puhkeaega.

Lõige 3 täpsustab, et erinevat tööaja korraldust võib kohaldada ka rahuaja ametikoha ülesandeid täitva tegevväelase suhtes, kuna tegevväelase poolt sõjaväelise auastmega rahuaja ametikoha ülesannete täitmine ei ole automaatselt kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus, kuid tegevväelast on vajalik rakendada olukorrast lähtuvalt erinevalt võrreldes KVTSis sätestatuga. Sõjaväelise auastmega rahuaja ametikoha ülesannete täitmine peatub vaid ajaks, mil tegevväelane asub Kaitseväge juhataja käsu alusel mobilisatsiooni ajal või lisaõppekogunemisel, sarnaselt teiste kaitseväekohustuslastega sõjaaja ametikohal oma kaitseväekohustust täitma.

§ 107. Põhipuhkuse katkestamine

Paragrahv 107 täiendab TLSi §-s 69 sätestatut. TLSi § 69 lõige 5 juba reguleerib põhipuhkuse katkestamist ja edasilükkamist, võimaldades seda teha nii kahju tekkimise ärahoidmiseks kui ka muu olulise töökorraldusliku hädavajaduse tõttu, ka kriisiolukord läheb selle alla. Käesolevas sättes nähakse ette üksnes erandid kriisiolukorraks. Erandid võrreldes tavaregulatsiooniga on, et eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal põhipuhkuse katkestamisega seotud kulusid ei hüvitata. Kuna nimetatud erikordadele eelneb olukorra pingestumine ja kriis (kriisiolukord), siis saavad teenistujad arvestada, et ilmselt vajatakse neid töö juures ning vastavalt sellele oma puhkuseplaanid ümber teha. Sarnaselt TLSiga vanemapuhkusi tööandja ühepoolselt katkestada ei saa, neid saab katkestada üksnes poolte kokkuleppel.

3. jagu

Kodanikukohustuse täitmine

RiKSi on sätestatud sundtöö regulatsioon, mis sarnaselt eelnõuga on ühekordne töö- või teenistussuhteväline ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamine kriisiolukorra ajal. Rahvusvahelise õiguse kohaselt ei tohi kelleltki nõuda sunniviisilise töö tegemist rahuajal, vt EIÕKi artiklit 4 ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklit 8. Siiski ei hõlma sundtöö keeld teenistust erakorralise seisukorra korral või tavaliste kodanikukohustuste hulka kuuluvat tööd.

Riigikaitseõiguse revisjoni käigus koostatud analüüsis¹⁰¹ tuuakse esile järgnev:

Käesoleva regulatsiooni puhul tasub silmas pidada, et EIÕKi artikli 4 kohaselt ei tohi kelleltki nõuda sunniviisilist või kohustuslikku töö tegemist rahuajal. Isikute riigi julgeoleku huvides vajalikesse ühekordsetesse abitöödesse kaasamine ei ole aga käsitatav rahvusvahelise õiguse kohaselt keelatud „sundtöötamisena“. Kui RiKSi autorite eesmärk ei ole olnud reguleerida laiemas mõttes „sundtöötamist“, vaid – nagu RiKSist tuletatav – tagada riigi õigus kaasata isikuid ühekordsetesse, riigi julgeoleku huvides vajalikesse abitöödesse, on mõeldav kujundada need regulatsioonid ümber nn *civic duties* ehk kodanikukohustusteks. Soovitav on kaaluda RiKSis sätestatud sundtöökohustuse mõiste kaotamist ning selle asendamist nn *civic duties* ehk kodanikukohustuste mõistega, mille puhul on keeleliselt selgemalt välistatud rahvusvaheline sundtöö keeld (vt artikli 4 punkt 3.d. EIÕK; kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 8 punkt iv).

Seetõttu on eelnõus loobutud sundtöökohustuse mõistest ja asendatud see kodanikukohustusega.

§ 108. Kodanikukohustus

Paragrahv 108 näeb ette kodanikukohustuse regulatsiooni.

Kodanikukohustus on käesoleva seaduse tähenduses riigikaitse kriisiolukorra ja eriolukorra ajal töö- või teenistussuhteväline üksikjuhtumil tehtav vajalik töö. Kodanikukohustust ei või rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellesarnasest suhtest tulenevale tööle. Kodanikukohustuse täitmise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine.

Kehtivas õiguses on reguleeritud sundtööd / töökohustust / ühekordset töökohustust RiKSi 5. peatüki 1. jao 3. jaotises – see on seotud riigikaitse vajadustega. Samuti on töökohustus reguleeritud HOSi §-s 26, mis annab õiguse isikuid rakendada eriolukorra ajal eriolukorra lahendamiseks vajalikele töödele.

Samuti on töökohustus lubatud päästeseaduse § 19 alusel – isikut võib rakendada päästetööde lahendamiseks, samuti KorSi § 16 alusel on lubatud isikuid kaasata ohtu tõrjuma või ka korrarikkumist kõrvaldama. Nagu näha, siis on kehtivas õiguses mitmeid võimalusi isikute kaasamiseks nende kodanikukohustuse täitmise raames, sh üldise korrahoidmise ja õnnetuste likvideerimise huvides. Seega rakendatakse isikuid erinevatele riigi ja elanike kasuks tehtavatele töödele nii tavaolukorras, kriisi ajal kui ka sõjaseisukorras.

Eelnõuga muudetakse sundtöökohustuse mõiste kodanikukohustuseks, kuna nimetatud muudatus tuleneb riigikaitseõiguse revisjoni aluseks olnud analüüsist, mille kohaselt tuvastati, et põhiseadusega on paremini kooskõlas kodanikukohustuse või ühekordse kohustuse mõiste. Kodanikukohustusele (ing *civic duty*) ei kohaldu rahvusvaheline sundtöö keeld (vaata EIÕKi artikli 4 punkt 3.d ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 8 punkt iv).

Eelnõu nagu ka RiKSi § 44 lõike 5 järgi ei tohi kodanikukohustust rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellega sarnanevast suhtest tulenevale tööle ning töökohustuse panemise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine. KorSi § 16 annab korrakaitseorganile

¹⁰¹ Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus. P-K. Tupay, 31.01.2017

volituse kohustada muud isikut kui avaliku korra eest vastutavat isikut ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama. KorSi alusel saab korrakaitseorgan kohustada isikut ühekordse töö tegemiseks avaliku korra kaitse eesmärgil, samas kui eelnõu regulatsioon võimaldab kohustada isikut tööle näiteks ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamiseks kriisiolukorra ajal. RiKSi sundtöökohustuse regulatsiooni hinnates võib järeldada, et sundtöökohustuse eesmärk – ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamine – on ühtlasi avaliku korra kaitse. Ka RiKSi § 53 lõike 3 punktis 1, mis reguleerib sundtöökohustust kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal, viidatakse tegevustele, mida võib pidada osaks avalikku korda ähvardava ohu tõrjumisest või korrarikkumise kõrvaldamisest: isikute ja vara transport, riigikaitseobjekti ettevalmistamine ja taristu korrastamine.

RiKSi ühekordse töökohustuse mõistet ja regulatsiooni on eelnõuga muudetud selliselt, et kodanikukohustust rakendatakse kriisiülesandega ameti- või töökoha väliste ülesannete täitmiseks. Samuti säilib võimalus kohustada isikut ühekordsele tööle KorSis või eriseadustes sätestatud alustel. Selleks et vältida kohustuste määramisel konfliktide tekkimist, peaks olema iga kord selge, kas tegu on korrakaitseliku töökohustusega või riigikaitseliku kriisiolukorra või eriolukorra ajal kriisiolukorra lahendamiseks pandud kohustusega ning isik ei täida parajasti kriisiülesandega ameti- või töökoha ülesandeid.

§ 109. Kodanikukohustuse täitmine

Paragrahviga 109 antakse valitsusasutusele ja kohaliku omavalitsuse üksusele volitus rakendada vajaduse korral isikud kodanikukohustuse täitmisele.

Kodanikukohustuse võib isikule panna eeldusel, et:

- ta ei täida kriisiülesandega ameti- või töökoha ülesandeid,
- tema riigikaitseliku kriisiolukorra või eriolukorra aegsed kohustused ei tulene muust seadusest või halduslepingust.

Kodanikukohustuse täitmine ei nõua eelnevaid erialaseid teadmisi. Kodanikukohustuse täitmise raames antav ülesanne peab olema seotud kriisiolukorra lahendamisega või lahendamise toetamisega või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevuse tagamisega.

Kehtivas õiguses on kodanikukohustuse (ühekordse töökohustuse / töökohustuse) panemine võimalik päästeseaduse § 19, KorSi § 16, RiKSi § 56¹ ja HOSi § 26 alusel, seega on isikute kaasamine planeerimata sündmuste lahendamisse tavapärane.

Ka Soome valmisolekuseaduses on sarnane kodanikukohustus ja isikute kaasamise võimalus ette nähtud. Nimelt võib Soome regulatsiooni järgi kaasata isikut kustutus-, pääste-, esmaabi-, hooldus-, korrastus- ja puhastusülesandeid täitma ning kodanikukaitseorganisatsiooni juhtimis- ja eriülesandeid, hädakeskuse ülesandeid või muid nendega võrreldavaid elanike kaitsmiseks mõõdapääsmaatuid ülesandeid täitma.¹⁰² Seega annab Soome seadus üsna laiad võimalused kodanike kaasamiseks olukordade lahendamisse. Lisaks valitsusasutustele, kes kriise lahendavad, on füüsiliste isikute kaasamise võimalus ette nähtud ka KOVidele, kuna ka KOVid lahendavad kriise. Vastavalt eelnõu § 74 lõike 3 punktidele 4 ja 5 on KOVide korraldada kohaliku tee sõidetavus ja veega varustamine ning kanalisatsiooni toimimine. Samuti peavad nad tagama eelnõu § 83 lõike 1 järgi terve rea kriisiülesandeid, mille tagamisel on samuti vajalik kaasata abijõudu. Kehtiva regulatsiooni järgi võib KOV rakendada töökohustust HOSi § 26

¹⁰² <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552#a1552-2011>, § 116

lõike 1 alusel eriolukorra juhina või eriolukorra juhi määratuna, samuti on kehtiva RiKSi § 44 lõike 1 alusel võimalik KOVil ühekordset töökohustust rakendada.

Lõike 1 punktid 1 ja 2. Kodanikukohustust võib rakendada vaid juhul, kui seda rakendada sooviv asutus ei saa ise või vabatahtlikuna kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ülesannet täita ning kodanikukohustuse täitmine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu seda täitvale isikule või tema varale ega ole vastuolus isiku muude seadusest tulenevate kohustustega. Eeltoodu tähendab, et kodanikukohustust ei rakendata, kui asutusel on olemas võimalused töö tegemiseks või on piisav hulk vabatahtlikke või on piisavalt aega ülesande täitmiseks. Näiteks sõjaseisukorra ajal ei või Kaitsevägi isikule ühekordset töökohustust panna, kui sama töö on võimalik teha tegevväelaste abil või kaasatud kaitseliitlaste abil.

Kodanikukohustust täitvatel isikutel puuduvad volitused piiravate meetmete rakendamiseks. Nimetatud volitusi ei ole neile ette nähtud, sest piiravate meetmete kohaldamine eeldaks eelneva väljaõppe läbimist. Eelneva väljaõppe eelduse käesolev eelnõu välistab.

Lõige 2. Kodanikukohustuse parimaks täitmiseks peab kohustuse panija arvesse võtma kohustatava isiku tervises seisundit ja muid olulisi asjaolusid, mis võivad mõjutada töö tegemist.

Kodanikukohustuse rakendamine tuleb isikule teatavaks teha kirjalikult või suuliselt. Seejuures peab kohustuse panija (haldusorgan) veenduma, et isik ka kohustusest aru saab. Kodanikukohustuse rakendamise võib teha isikule teatavaks vahetult või kaudselt. Vahetu teatamine eeldab, et kohustuse teeb kohustuse panija teatavaks inimesele otse. Kaudne teatamine eeldab, et panija on oma kohustuse teatavaks teinud kolmandale isikule, kellega on inimesel töö- või teenistussuhe ja kes annab vastava teate edasi.

Lõige 3. Kohustuse võib panna isikule kuni 48 tunniks, kuid see ei tohi ületada töö tegemiseks või ülesande täitmiseks vajalikku aega. Näiteks, kui ülesanne täidetakse 36 tunni jooksul, ei või isikut kohustada sama ülesande tõttu täitma kohustust veel 12 tundi eeldusel, et äkki võib veel abi vaja minna. Niisamuti ei või kodanikukohustuse panemine olla tingimuslik. Näiteks ei või esitada korraldust, et juhul, kui esineb olukord X, siis isik peab ilmuma kodanikukohustust täitma. Kui kodanikukohustust on vaja rakendada samale isikule korduvalt, tuleb selle panijal arvestada, et pärast 48 tundi kestnud kohustuse täitmist tuleb võimaldada isikule puhkeaega ja arvestada isiku kohustustega, nt tema tavapärane töökohustus ja perekondlikud kohustused.

Lõige 4. Kohustuse täitmise ajal tuleb isikule samuti anda mõistlikus ulatuses puhkeaega. Puhkeaeg võimaldab isikul taastuda ja aitab vältida võimalikke terviseriske. Näiteks kui isiku suhtes rakendatakse kodanikukohustust pärast tema tööaega, tuleb talle tagada mõistlik puhkeaeg, enne kui isik peab minema täitma oma põhitöö kohustusi.

Lõige 5. Kodanikukohustust täitvat isikut võib kohustada ilmuma kohustust täitma koos vajalike töövahendite ja sõidukiga. Seda saab nõuda üksnes see, kellel on eelnõu § 113 lõike 1 kohaselt asja sundkasutusse võtmise ja asja sundvõõrandamise pädevus. Näiteks võib kohustada isikut tulema tee taastamise töödele oma autoga. Kui isik peab kohustuse täitmiseks kaasa võtma ka oma labida, millega tööd teha, siis on lisaks kohustuse panemisele tegemist ka asja sundkasutusse võtmise kohustuse kohaldamisega. Kodanikukohustust täitvale isikule tekkinud kulud hüvitatakse eelnõu § 154 kohaselt õiglase hüvitise maksmisega (vt eelnõu § 154 selgitus), seetõttu on ka oluline, et kodanikukohustuse panemine oleks fikseeritud ja vormistatud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (**lõige 6**).

§ 110. Kodanikukohustuse täitmisest vabastamine

Paragrahv 110 sätestab kodanikukohustusest vabastamise alused.

Kodanikukohustust ei või rakendada välismaalase suhtes, kes rahvusvahelise lepingu või rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide alusel on vabastatud töökohustusest. Välismaalane on välismaalaste seaduse kohaselt isik, kes ei ole Eesti kodanik. Nii võivad olla kodanikukohustuse täitmisest vabastatud nt teise riigi diplomaadid, ajutiselt Eestis viibivad Eesti mitteresidendid.

Kodanikukohustust ei või panna alla 18-aastasele isikule ehk alaealisele. Alaealised on haavatav elanike grupp, kuivõrd nende võime erisuguste ülesannete täitmiseks, kriisiolukorra ajal hakkamasaamiseks ei ole võrdväärne täiskasvanu omaga. Tulenevalt isikute haavatavusest ja täiendavast kaitsevajadusest on välistatud kohustuse panemine ka puuduva töövõimega isikule. Eelnõuga ei välistata osalise töövõimega isikute suhtes kodanikukohustuse rakendamist, kuivõrd isiku tervises seisund ning sellest tulenevad tegutsemise ja osalemise piirangud ei pruugi välistada kohustuse täitmist. Kohustuse panemisel tuleb haldusorganil hinnata, kas isik on võimeline kohustust täitma või mitte.

Kodanikukohustust ei või perekonnaelu ja alaealiste kaitse eesmärgil rakendada isiku suhtes, kellel on õigus emapuhkusele, alla 14-aastast last kasvatavale isikule või hooldajale, kes osaleb lapse kasvatamises või hooldamises, ja puudega isiku hooldajale hoolduskohustuse täitmise ajal. LasteKSi § 22 lõike 1 kohaselt on last kasvatav isik lapsevanem või last tegelikult kasvatav isik. Lapsi hooldavad enamasti kas vanemad, eestkostjad või hoolduspere vanemad. Siiski on võimalik, et last hooldab ja kasvatab kas lühemalt või pikemat aega muu isik. Vanusepiiri 14 eluaastat sätestamine on kooskõlas isiku vastutusvõime tekkimise eaga. Samuti on see kooskõlas julgeolekupoliitika aluste punktiga 4.1, mille kohaselt vajavad Eesti riigi ja rahva säilimise seisukohast erilist tähelepanu lapsed ja nende kaitse. Muu hulgas tuleb tagada kriisiajal laste turvalisus. Lapse esmane turvalisuse tagaja on tema vanem. Eelnõu keelab kodanikukohustust rakendada alla 14-aastase lapse ühele vanematest või last tegelikult kasvatavale isikule või hooldajale, mistõttu ei saa vabastust nõuda isik, kes ei osale lapse kasvatamises või hooldamises.

Samuti on kohustusest vabastatud Eestis ajutiselt viibiv välismaalane, kelle püsielukoht ei ole Eesti (turist, ärireisija, laeva või õhusõiduki meeskonna liige vms). Lisaks ei panda kohustust sõjaaja ametikoha ülesandeid täitvale kaitseväelasele ja kriisiülesandega ameti- või töökohal olevale isikule, kui kodanikukohustuse täitmine takistab kriisiülesande täitmist.

Kodanikukohustusest vabastatud isik võib vabatahtlikult osaleda kodanikukohustuse raames tehtava töö tegemisel.

§ 111. Kodanikukohustust täitva isiku õigused

Paragrahv 111 annab kodanikukohustust täitvale isikule töösuhte säilimiseks kaitsetagatise ning paneb riigile kohustuse isiku hukkamise või surma korral tagada isiku inimväärikas viimsele teekonnale saatmine.

Lõige 1 sätestab keelu lõpetada kodanikukohustust täitva isikuga tööleping või teenistussuhe põhjusel, et isik täidab nimetatud kohustust ega tee samal ajal tööd tööandja kasuks. Säte ei piira töövõtja õigust teha tööandjale ettepanek töösuhe lõpetada.

Lõike 2 kohaselt, kui isikul on näiteks saab vigastada või on haigestunud kodanikukohustust täites, on tal õigus saada õiglast hüvitist (seda reguleerib eelnõu § 154).

Lõikega 3 pannakse kohustatud isikule kohustuseks viivitamata teavitada teda kohustanud isikut asjaoludest, mis võivad takistada kodanikukohustuse täitmist.

Lõige 4 annab õiguse, et kohustuse täitmisel hukkumise või saadud vigastuse või haigestumise tagajärjel saabunud surma korral korraldab riik isiku matused või katab isiku matuse korraldamise kulud. Kaetakse surnu transportimise, tuhastamise või matmise ja leinatalituse kulud (sarnaselt HOSi § 44 lõikega 3 ning ATSi § 49 lõikega 4).

§ 112. Kodanikukohustuse täitmise lõppemine

Paragrahvis 112 sätestatakse kodanikukohustuse lõppemise alused. Eelnõu kohaselt lõpeb kodanikukohustuse täitmine eelkõige kriisiolukorra lõppemisega, aga ka selle täitmiseks määratud tähtaja möödumisel, olenemata sellest, kas töö iseenesest sai tehtud või mitte. Kui ei ole määratud kohustuse täitmise tähtaega, siis piiritleb tähtaja eelnõu § 109 lõikes 3 ettenähtud 48-tunnine ajaline piirang. 48-tunnine piirang on ühekordselt rakendatava, mitte kogu kriisiolukorra vältel. Sätte eesmärk on ühelt poolt anda isikule kindlus ja selgus, kui kaua ta võib olla hõivatud, ning teiselt poolt anda tööandjatele teavet töötajate hõivatuse kohta põhitöövälise tegevusega. Kodanikukohustuse täitmine lõpeb ka kohustuse panija või tema volitatud isiku otsusega. Otsus võidakse isikule teatavaks teha suuliselt või kirjalikult, lähtudes kriisiolukorra ajal haldusakti vormistamise nõuetest. Kohustuse panija peab tagama, et isik enam kohustust ei täidaks, kui selle täitmine ei ole enam vajalik või ülesanne on täidetud.

Isiku surma korral loetakse kodanikukohustus lõppenuks, kuivõrd see on lahutamatult seotud isikuga, kellele kohustus pandi.

4. jagu

Asja sundkasutus ja asja sundvõõrandamine

§ 113. Asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine

Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsioon on suures osas sama, mis on sätestatud RiKSi 5. peatüki 3. jaos ja HOSi §-des 27–29. Seetõttu näeb eelnõu ette, et eraomandit võib piirata riigikaitse kriisiolukorra ajal (RiKSi mõistes kõrgendatud kaitsevalmidus, mobilisatsioon, demobilisatsioon, sõjaseisukord), rahvusvaheliste kohustuste täitmisel ning eriolukorras.

Eelnõuga antakse asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise õigus lisaks Kaitseväele, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusele (edaspidi *RKIK*) ja Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutusele ka Päästeametile. Lisaks laiendatakse RiKSi esitatud sundkasutuse ja sundvõõrandamise eesmärki – RiKSi kohaselt on kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal asjade sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine lubatud juhul, kui see on vältimatult vajalik kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni või

demobilisatsiooni korraldamiseks või sõjaseisukorra lahendamiseks, sealhulgas riigikaitseülesande täitmise toetamiseks, lisaõppekogunemise korraldamiseks ning ka rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemiseks. Eelnõuga laiendatakse nimetatud eesmärki ka ulatusliku evakuatsiooni ja varjumise läbiviimisele, mistõttu ongi vaja anda õigus asjade sundkasutuseks ja sundvõõrandamiseks Päästeametile.

Kuna nii kehtivas õiguses kui ka käesolevas eelnõus on asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise õigus mitmel asutusel, siis on vajalik prioriteetide seadmine, eelnev planeerimine ning asutustevaheline tihe koostöö. Oluline on eelnevad võimalikud ressursi topelt broneerimised ja nendega oma plaanides arvestamised läbi rääkida teiste osalistega, nt Kaitseväel ja Päästeametil. See eeldab, et asutused on välja selgitanud oma sundkoormiste vajadused ning need omavahel läbi rääkinud. Eelnevaks broneerimiseks saab kasutada tsiviiltoetuste registrit. Kui kriisi ajal pretendeerivad mitu asutust samale ressursile, siis tuleb konfliktid lahendada regioonis kohapeal, konsensusele mitte jõudmisel asutuste juhtide vahel, vajaduse korral ministrite vahel ning Vabariigi Valitsuses. Oluline on nimetada ka eelnõu § 20 lõikes 10 sätestatud põhimõtet, et võimaluse korral tuleb arvestada esmajärjekorras riigikaitseks kriisiolukorraks valmistumiseks ja selle lahendamiseks vajalike ülesannete täitmiseks vajaminevat ressursi. See tähendab sundkoormiste vaatest seda, et kui on nii riigikaitseline kriisiolukord ja samal ajal ka metsatulekahjud ning nii Kaitseväge kui ka Päästeamet vajab oma vastutusel oleva olukorra lahendamiseks sama ressursi (nt eritehnikat), siis eelis on selles osas Kaitseväel, kes peab tagama riigi sõjalise kaitsmise. Ka riigikaitseline kriisiolukorra lahendamisel võib ette tulla asutuste vajadust sama ressursi järele – näiteks võib Kaitseväge vajada transpordivahendeid, et sõdureid rindele transportida, ning Päästeamet samu transpordivahendeid, et elanikke rindejoonelt evakueerida. Siin tuleb leida parimad lahendused vastavalt konkreetsele olukorrale kohapeal kohapealsete juhtide vahel.

Lõikes 1 on Vabariigi Valitsusele jäetud paindlik võimalus anda valitsusasutusele volitus omandiõiguse riiveks. Näiteks kui valitsusasutusele on pandud kriisiülesanded, võib sellega sagedasti kaasneda ka vajadus, et sama asutus saaks ka asja sundkasutamise kohustust määrata. Oluline on, kas asja on vaja kasutusse võtta või võõrandada kriisiülesannete täitmiseks või korrakaitsefunktsiooni täitmiseks. Avalikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks saab korrakaitseorgan rakendada alati KorSis sätestatud samasisulisi meetmeid. Just seetõttu, et korrakaitseorganitel on KorSist lähtuv volitus kõigis kriisiolukordades, on nimetatud meetme kohaldamise volitus antud RKIKile ja Kaitseväele, kes üldjuhul ei ole korrakaitseorganid ning kellel puuduvad riikliku järelevalve meetmete rakendamise volitused. Päästeametil on kehtivas päästeseaduses (PäästeSi § 20) õigus väga kitsalt võtta sundkasutusse üksnes vett, liiva, kruusa ning muid üksnes 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. Eelnõu kohaselt on Päästeamet ulatuslikku evakuatsiooni ja varjumist korraldav asutus ning seetõttu on vajalik Päästeameti õigusi märgatavalt suurendada. Kriisiolukorra ajal ei tegele Päästeamet ainult päästetöödega, vaid ka elanike turvalisuse tagamisega, ning sundkasutusse võib olla vaja võtta autosid, hooneid vms.

Välistatud on asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise volituse andmine kohaliku omavalitsuse üksustele ja teistele haldusekandjatele. Ka KorSis kehtib põhimõte, mille järgi võivad omavalitsusüksused ja muud haldusekandjad kasutada selliseid meetmeid, mis riivavad isikute õigusi ja vabadusi pigem vähe ja leebelt. Lisaks kaasneb asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamisega vahetu sunni kohaldamise õigus. Tuumikülesandeid, milleks on ka riigi jõumonoopoli õigus rakendada riigi nimel jõudu teise isiku vastu, ei ole lubatud delegeerida

valitsusasutustest väljapoole, sest tulenevalt riigi jõumonomolist erinevad riigivõimu organi volitused igamehe hädakaitseõigusest nii eelduste kui ka jõukasutuse lubatava ulatuse poolest.

Asja sundkasutus on lubatud üldjuhul üksnes riigikaitsealise kriisiolukorra ajal ning eriolukorras. Erandjuht on toodud lõikes 4, mis lubab Vabariigi Valitsusel otsusel ka enne nimetatud kordi asju sundkasutada ja sundvõõrandada.

Samuti nähakse eelnõuga ette asja sundkasutus olukorras, kus see on vajalik rahvusvahelise sõjalise koostöö raames Eesti võetud kohustuste täitmiseks. Arvestades tänapäeva olukordade tekkimise ja sündmuste eskaleerumise kiirust, peab Eestil ja liitlastel olema võimalus ka kiirelt reageerida. Näiteks võivad liitlaste relvajõud Eestisse saabuda enne kriisiolukorra kehtestamist, mistõttu ei pruugi olemasolevatel Kaitseväe objektidel olla saabuvate vägede paigutamiseks piisavalt ruumi või on julgeolekukaalutlustel kavandatud paiknemine piirkondades, kus ei ole majutamiseks sobivaid Kaitseväe objekte. Eeltoodust lähtudes võib tekkida vajadus hõivata täiendavaid maa-alasid, et liitlasi majutada ja nende varustust ladustada. Nimetatud piirang on põhjendatud ja vajalik põhiseadusest tulenevalt, kuna nii ulatuslik omandi põhiõiguse piirang eelnõus ettenähtud kujul ei oleks tavaolukorras lubatav. Eelnõu kohaselt täidetakse püsivaid kriisiülesandeid üksnes kriisiolukorra ajal, mistõttu on ka selle toetamine võimalik üksnes viidatud ajal. Näiteks võib toiduvaru laialijagamiseks olla vaja võtta sundkasutusse isikutele kuuluvaid transpordivahendeid. Lisaõppekogunemise võib lühikeseks ajaks kokku kutsuda nii pärast kriisiolukorra kehtestamist kui ka enne seda, näiteks olukorras, kus on vaja võimalikule agressorile jõudu näidata (ingl *show of force*). Lisaõppekogunemisi võib näiteks reservis olevatele isikutele korraldada ka vajaduse korral rahuajal mobilisatsioonivalmiduse kontrolliks, ka siis võib asju sundkasutusse võtta või võõrandada, kuid kehtestatud peab olema kriisiolukord.

Teatud juhtudel on asja sundkasutusse võtmisel juba teada, et asi kasutamise käigus hävineb või ei saa asja pärast kasutamist muul objektiivsel põhjusel isikule tagastada. Sellisel juhul võib asja sundvõõrandada (**lõige 2**). Sellised asjad, mida ei ole võimalik tagastada, on äratarvitatavad asjad, mis otstarbekohasel kasutamisel lakkavad olemast, näiteks kütus, toit, vedelikud jne. Teatud juhtudel on asja kasutusele võtmisel juba teada, et see tõenäoliselt hävineb. Näiteks võetakse isikult kasutusele sõiduk, mida kasutatakse kaitsekiilbina rahutuste mahasurumise ajal, kui määratsejad ründavad korrakaitseametnikke põlevate esemetega. Haldusorgan peab enne asja sundkasutusse võtmist hindama, kas asi on võimalik isikule tagastada või mitte. Kui hinnangu järgi tõenäosus asja tagastamiseks puudub või on vähene, siis võib haldusorgan asja kohe võõrandada. Tegemist on haldusorgani kaalutlusotsusega.

Sundkasutusse võetud asi võetakse valitsusasutuse kasutusse, kuna asja sundkasutuse eesmärk on riigi haldusülesande täitmisele kaasaaitamine. Niisamuti sundvõõrandatakse asi riigi omandisse. Sundvõõrandatavate asjade ring – riigikaitseks vajalikud asjad, mida riik võib erikordade ajal vajada, on näiteks kütus, betoonelementide tootmiseks vajalik tooraine (näiteks liiv, kruus). Asjadeks, mille suhtes võib tekkida sundkasutuse vajadus, on lisaks kinnisasjadele näiteks transpordivahendid, generaatorid, spetsialiseeritud masinad kaevetöödeks, tõsteseadmed, spetsiifilised tööstusliinid.

Lõige 3. Oluline on märkida, et kui asi sundkasutamise kõigus hävineb või kahjustub, siis loetakse, et see oli sundvõõrandatud alates sellest hetkest, kui see hävis või kahjustus – sellel on tähtsus õiglase hüvitamise maksmisel.

Võib esineda olukordi, kus Päästeametil, Kaitseväel või RKIKil tekib edasilükkamatu vajadus asju sundvõõrandada või sundkasutusse võtta juba enne riigikaitseliku kriisiolukorra või eriolukorra kehtestamist. Tegemist on olukordadega, mille käigus võib olla oht realiseerunud ning ohu suurenemise vältimiseks on vaja kiiresti rakendada piiravaid meetmeid, kuid Vabariigi Valitsus ei ole kriisiolukorda veel kehtestanud. Eelkõige võib asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise vajadus tekkida lisaõppekogunemise korraldamise käigus või Eesti riigi kaitsmise eesmärgil Eestis viibivate välisriigi relvajõudude tegevuse toetamisel, kui reageerima peab kiirelt. Kuna asju soovitakse võtta sundkasutusse või sundvõõrandada enne kriisiolukorra otsust, siis on eelnõu järgi meetme rakendamise volitus antud kõrgeimale täidesaatva riigivõimu tasandile ehk Vabariigi Valitsusele. Vabariigi Valitsus võib otsustada asjade sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise üle enne kriisiolukorra otsust, kui see on vältimatult vajalik lisaõppekogunemise korraldamiseks, ulatusliku evakuaatsiooni läbiviimiseks, varjumiseks või rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemiseks (**lõige 4**).

Kui asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise otsustele ei järgne (riigikaitseliku) kriisiolukorra või eriolukorra kehtestamist, siis hüvitatakse tekkinud kahjud isikutele 11. peatükis ettenähtud korras (**lõige 5**). Sarnaselt RiKSiga ja HOSi § 29 lõikega 4 makstakse isikule õiglast hüvitist.

Lisaks võib kohustada toimetama sundkasutusse võetud või sundvõõrandatud asja kindlaksmääratud kohta, kui muud vähem koormavad võimalused asja kohaletoimetamiseks puuduvad. Oluline on ka markeerida, et kohaletoimetamine ei tohi seada isikuid ohtu (nt asjade rindele toimetamine vms) (**lõige 6**).

Alates asja sundkasutusse võtmise haldusakti kehtima hakkamisest kuni selle kehtivuse lõppemiseni on isikul keelatud asja võõrandada või asjaõigusega koormata (**lõige 7**). Sama kehtib ka asja sundvõõrandamise haldusakti puhul. Nimetatud keelde rikkuvad tehingud on tühiised. Iga isiku kohustused asja sundkasutusse võtmisel või sundvõõrandamisel määratakse täpsemalt kindlaks haldusaktiga. Sätte eesmärk on vältida olukorda, kus isik pärast haldusakti kättesaamist võõrandab asja ning toimetab selle uue omaniku kätte. Keeld asja võõrandada ei kehti ajal, kui asja kohta on tehtud üksnes eelotsus.

Asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel võib kasutada vahetut sundi eelnõus sätestatud alustel ja korras (**lõige 9**). Vahetu sunni kui haldussunnimeetme kohaldamise õigus on vajalik, et lõpetada kiiresti isiku õigusvastane käitumine ja hoida ära kahjulikud tagajärjed, mis võivad kaasneda meetme rakendamise viivitusega.

§ 114. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise piirangud

Paragrahv 114 sätestab, milliseid asju ja milliste tingimuste esinemise korral ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata (**lõige 1**), erandid on suures osas samad mis kehtivas RiKSi § 82² lõikes 1, lisandunud on loomale vajalik toit.

Esiteks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata isiku vara, mis on mõeldud tema toimetuleku tagamiseks. Selline vara on näiteks seitsmeks päevaks vajalikud toiduained temale ja tema lähedastele (pereliikmed, leibkond, koos elavad isikud), sh tema loomale vajalik sööt ning eluruumi kütmiseks üheks kütteperioodiks vajaminev kütus.

Teiseks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata asja, mis on vältimatult vajalik teise isiku või asutuse kriisiülesande täitmiseks, sealhulgas elutähtsa teenuse osutamiseks vältimatult vajalikud asjad.

Kolmandaks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata usulise ühenduse usulise talituse ja teenistuse korraldamiseks vajalikku vallasasja.

Neljandaks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata välisriigi esindusele või selles töötavale välisriigi kodanikule kuuluvat asja. VäSSi § 5 lõike 2 kohaselt on välisesindus kas diplomaatiline esindus, konsulaarasutus või erimissioon. Välisriigi esindus hõlmab kõiki neid mõisteid. Säte ise tuleneb rahvusvahelisest õigusest. Konsulaarsuhete Viini konventsiooni artikli 31 lõike 4 kohaselt on konsulaarvaldused, nende sisustus ja muu vara ning sõidukid puutumatud riigikaitse ja ühiskondliku kasu eesmärgil sundvõõrandamise suhtes. Sama konventsiooni artikkel 52 vabastab konsulaarasutuse töötaja ka sundvõõrandamisega seotud või muudest sellesarnastest kohustustest. Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni artikli 22 lõike 3 kohaselt on esinduse valdused, sisustus ja muu vara ning esinduse sõidukid puutumatud läbiotsimise, sundvõõrandamise, arestimise ja täitemenetluse suhtes. Sama konventsiooni artikkel 35 vabastab diplomaatilise esindaja ka sundvõõrandamisest ja muudest samalaadsetest kohustustest.

Viiendaks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata asju, mida rahvusvaheliste kokkulepete või rahvusvahelise õiguse normide alusel ei sundvõõrandata ega võeta sundkasutusse. Näiteks on Eesti Vabariik ühinenud NATO ning selle liikmesriikide esindajate ja rahvusvahelise personali staatuse kokkuleppega, mille artikli 6 kohaselt on organisatsiooni valdused puutumatud ega kuulu läbiotsimisele, rekvireerimisele, konfiskeerimisele, sundvõõrandamisele ning on kaitstud muul moel sekkumise eest, olenemata sellest, kus ja kelle valduses vara asub. Samalaadsed piirangud võivad tuleneda ka muude rahvusvaheliste organisatsioonide liikmesusest, näiteks on Eesti ka ÜRO, Euroopa Liidu, Euroopa Nõukogu, OECD ja veel mitme muu rahvusvahelise organisatsiooni liige. Samuti võivad puutumatuse klauslid tuleneda muud laadi rahvusvahelistest kokkulepetest, millega Eesti Vabariik on ühinenud. Samalaadne piirang sisaldub ka RiKSis.

Lõikes 2 on sätestatud piirangud, millal võib sundvõõrandada ja sundkasutada kultuuriväärtusi ja isikute eluruumi. Sätted on samad mis RiKSis.

Kultuuriväärtusega asja või arhivaali võib sundkasutusse võtta või sundvõõrandada vaid juhul, kui muul viisil ei ole võimalik kriisiolukorda lahendada, ning võimaluse korral välditakse kultuuriväärtuse või arhivaali hävimist või kahjustamist. Kultuuriväärtuse mõiste sätestab kehtivas õiguses muinsuskaitseseadus, muinsuskaitse alla võidakse võtta kultuuriväärtusega asi. Kehtivas õiguses sätestab kultuuriväärtuse mõiste samuti kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seaduse § 2. Muuseumiseaduse § 2 lõige 2 seob museaali samuti kultuuriväärtuse mõistega. Eelnõusse on jäetud ka arhiiviseaduse § 2 lõikest 2 tuleneva arhivaali välistus.

Sundkasutusse võtta ja sundvõõrandada võib isiku kasutuses oleva eluruumi juhul, kui talle on tagatud asenduseluruum. Soome hädaolukorraleks valmisoleku seaduse (*valmiuslaki*)¹⁰³ kohaselt võidakse eluruumi omanikku kohustada andma teada oma valdusest (§ 52), sealhulgas eluruumist, kus on rohkem kui üks ruum leibkonna liikme kohta (§ 53), ning eluruume võidakse

¹⁰³ Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552#L17P121>.

kohustada andma üürile isikutele, kelle vajadus on suurim, vahendades seejuures üürilepingut omaniku ja üürniku vahel. Kui pooled ei jõua üürilepingu tingimustes kokkuleppele, määrab need ametiasutus. Üürisumma määratakse kindlaks mõistliku kohaliku hinnataseme järgi (§ 54). Samuti on *valmiuslaki* kohaselt iga maa, veeala, hoone, ruumi või laoala omanik või valdaja kohustatud andma kaitsevæle või kaitseministeeriumile üle oma valduse. Eluruumi, mida kasutatakse püsivalt elamiseks, võidakse kohustada üle andma üksnes juhul, kui esinevad iseäranis kaalukad sõjalised põhjused (§ 113). Seejuures on kaitsevæel õigus nimetatud esemete ümberkujundamiseks ehitada neile ladusid, kindlustusrajatisi, teid ja muud riigikaitseks vajalikku. Saksa sundkoormiste seaduse (*Bundesleistungsgesetz*)¹⁰⁴ § 3 lõike 4 kohaselt võidakse riigikaitseks sundkasutusse võtta ka eluruum, kuid seda üksnes juhul, kui isikule on tagatud asendusmajutus. Seega ei ole põhjendatud eluruumide täielik välistamine sundkasutusse võtmisest, kuid see peaks olema viimane abinõu.

Esmajoones tuleks kriisiolukorra lahendamiseks kasutusele võtta kõikvõimalikke selleks sobivaid mitteilurume. Ka nt sõjalise konflikti olukorras tuleb tagada tagala toimetulek ja toetus sõjategevusele ning kodutute tekkimine asja sundkasutuse tõttu seda ei soodustaks. Seetõttu on eluruumi sundkasutus võimalik, kuid sel juhul peab riik isikule tagama asenduseluruumi. Muu hulgas on asenduseluruumi leidmine võimalik näiteks sel teel, et võetakse sundkasutusse mõni teine eluruum, milles keegi sees ei ela. Esmajoones tuleb eluruumi sundkasutus kõne alla juhul, kui muu sobiv ruum tulenevalt olukorrast puudub.

Eeltoodust lähtudes ei ole lõplikult välistatud eelloetletud asjade kasutusse võtmine või sundvõõrandamine (**lõige 3**). Näiteks kui elutähtsa teenuse osutamine on tagatud muude vahenditega või kui asja ei kasutata (näiteks ettevõtja on tegevuse suure riski tõttu lõpetanud) ning asja on riigikaitse kriisiolukorra ajal vaja sõjalise kaitsevõime säilitamiseks, võib selle sundkasutusse võtta või sundvõõrandada. Täielikult on välistatud üksnes välisriigi esindusele ja neis töötavatele välisriigi kodanikele kuuluvad asjad ning asjad, mida rahvusvaheliste kokkulepete või rahvusvahelise õiguse normide alusel ei sundvõõranda ega võeta sundkasutusse, ning ka isikule vajalik tema toimetulekuks (punkt 1).

Lisaks on oluline rõhutada, et asjade sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel tuleb HMSi järgi kaaluda kohustusega kaasnevaid mõjusid, sealhulgas kas on tagatud vara omaniku või valdaja majanduslik toimetulek, kuidas need mõjutavad teiste riigikaitseülesannete täitmist jne. Näiteks olenemata sellest, et eelnõuga ei ole välistatud põllutööks kasutatavate transpordivahendite kasutusele võtmine põllumajandustoodete tootmisega tegelevatelt isikutelt, on mõju põllumajandusele üks tegur, mida tuleb asjade sundkasutusse võtmisel või sundvõõrandamisel või selle ettevalmistamisel kaaluda.

§ 115. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise eelotsus

Paragrahviga 115 sätestatakse võimalus asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise määramiseks eelotsusega igal ajal.

Eelotsusega võib määrata kindlaks isikutele kuuluvad asjad, mis võivad olla vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks.

¹⁰⁴ Bundesleistungsgesetz (BLG) § 3 Abs 4: *Wohnräume, die für den unentbehrlichen Wohnbedarf des Besitzers und der zu seinem Hausstand gehörenden Personen erforderlich sind, dürfen nur angefordert werden, wenn ausreichende anderweitige Unterbringung gesichert ist.*

Praegu on eelotsusega määratud kindlaks eelkõige sõjaliseks kaitseks vajalikud erasektori vahendid (tsiviilressurss). Niisugusteks vahenditeks võivad olla näiteks transpordivahendid, generaatorid, spetsialiseeritud masinad kaevetöödeks, tõsteseadmed, spetsiifilised tööstusliinid vms.

Kuna eelotsused on vajalikud eelkõige sõjalise kaitse ja elanikkonna turvalisuse tagamiseks, antakse eelnõuga eelotsuse tegemise õigus lisaks RKIKile ka Päästeametile ja Kaitseväele, kes peavad tagama eelotsuste tegemise ka teistele asutustele, keda Vabariigi Valitsus volitab asju sundkoormama ja sundvõõrandama.

Eelotsuse võib teha igal ajal. Eelotsusega määratakse enne asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise kohustuse panemist kindlaks isikutele kuuluvad asjad, mida riik võib vajada kriisiolukorra ajal. Eelotsuses nimetatud asja kohta tehakse kanne tsiviiltoetuse registrisse (edaspidi *TTR*). Eelotsusega toimubki eelkõige valmistumine kriisiolukorraks. Eelotsuse ettenägemine asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise kohustuse panemiseks juba enne kriisiolukorda on vajalik selleks, et riik oleks viidatud ajal paremini ette valmistatud ning saaks tsiviilressurssi kasutusele võtta võimalikult kiiresti, ilma et peaks hakkama neid alles välja selgitama ning igal üksikjuhtumil haldusakti kehtestama. See võimaldab kriitilises olukorras märgatavalt aega säästa. Samuti võimaldab see haldusakti adressaatidel paremini valmistuda ning kriisiolukorra ajal kiiremini oma kohustusi täita. Samuti on sellisel juhul võimalik pidada asja sundkasutuse või sundvõõrandamisega seotud õigusvaidlused ära tavaajal ning mitte kulutada selleks aega kriisiolukorra ajal. Teoreetiliselt on ka sundkasutuse või sundvõõrandamise puhul võimalik mitmeaastane kohtuvaidlus läbi mitme kohtuastme, sealhulgas haldusakti täitmise peatamine kohtu poolt, mistõttu on iseäranis juhul, kui sellist õigusvaidlust võib prognoosida, mõttekas see protsess läbi teha juba enne kriisiolukorda. Teisalt säilib alati võimalus määrata kohustusi ka kriisiolukorra ajal. Näiteks võib olla kriisiolukorra ajal vajalik teha ettevalmistusi isikutele kuuluvate asjade kasutusele võtmiseks ja sundvõõrandamiseks, kui on tehtud prognoos, et olukord võib eskaleeruda, ning kuulutatakse välja sõjaseisukord. Otsus, millises vahekorras ja mis ulatuses määrata asja sundkasutuse või sundvõõrandamise kohustust eelotsusega juba enne kriisiolukorda ning mis mahus ja millistele esemetele kriisiolukorra ajal, on pädevate haldusorganite planeerimisotsus.

Oma olemuselt on eelotsus samalaadne sundkoormise määramise haldusaktiga. Eelotsus on samuti haldusakt, mis võib olla antud ka üldkorraldusena. Eelotsus on haldusakt (vt HMSi § 51 lõige 1), kui konkreetset isikut (eelotsuse adressaat) kohustatakse olema valmis midagi tegema või mingit kohustust täitma (nt toimetama asi kindlaksmääratud kohta) või kui see on seotud asjaga ning asja igakordne omanik või valdaja on kohustatud olema valmis asja sundkasutusse andmiseks või asja sundvõõrandamiseks. Eelotsus on üldkorraldus (vt HMSi § 51 lõige 2), kui sellega määratakse asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise kohustus üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele. Erinevalt haldusaktist on üldkorralduses adressaatide ring määratud kindlaks üldise tunnuse alusel. Üldkorralduse tunnuseks võib HMSi järgi olla ka asja avalik-õigusliku seisundi muutmine – haldusakt ei reguleeri isiku tegevust, vaid asja õiguslikku seisundit. Näiteks määratakse haridusasutused sõjaseisukorra või muu välja kuulutatud erikorra ajal evakuatsiooni korraldamisel kohaliku omavalitsuse hallatavateks objektideks. Üldkorraldus peab vastama kõigile haldusakti tunnustele ja vorminõuetele, sealhulgas olema põhjendatud ja sisaldama õiget vaidlustamisviidet. Üldkorraldusest on mõned erandid. Üldkorralduse adressaate ei pea ära kuulama (vt HMSi § 40 lõike 3 punkt 6), kuid üldkorralduse andmiseks võib olla vaja avatud menetlust (vt HMSi § 46 lõige 1). Kui üldkorraldus ei ole vahetult tajutav, tuleks see avalikult teatavaks teha (vt HMSi § 31 lõike 1 punkt 2). Üldkorraldus on vahetult tajutav, kui see on näiteks edastatud sidevahendi või meedia kaudu. Üldkorraldust

saab vaidlustada 30 päeva jooksul selle rakendamisest isiku suhtes või isikule sellest tuleneva kohustuse või piirangu tekkimisest.

Lõigetega 2 ja 3 säilitatakse RiKSis sätestatu.

Lõike 2 järgi võib eelotsuses kehtestada kõrvaltingimusi, mida on vaja asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise kiireks ja paindlikuks täitmiseks. HMSi § 53 lõike 1 kohaselt on kõrvaltingimus haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus või lisatingimus, samuti haldusakti kehtivusaja piiramine kindlaksmääratud tähtpäevast või tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtudes või haldusakti hilisema muutmise, kehtetuks tunnistamise või kõrvaltingimuse kehtestamise võimaluse jätmine. HMSi § 53 lõike 2 punkti 3 alusel võib haldusorgan kehtestada kõrvaltingimuse, kui haldusakti andmine tuleb otsustada kaalutusõiguse alusel. Asja sundkasutusse võtmine või sundvõõrandamine toimub alati kaalutusõiguse alusel. Lõige 2 täpsustab, mis kõrvaltingimusi võib RKIK ja Päästeamet kehtestada. Kõrvaltingimuste kehtestamise otsustab haldusorgan samuti kaalutusõiguse alusel ja üksnes nende asjade suhtes, kus peetakse vajalikuks adressaadi viivitamatut tegutsemist teatud asjaolude ilmnemisel (nt meedia kaudu teate avaldamisel) ja eeldatakse, et adressaat on sellisel juhul kohe valmis talle määratud kohustust täitma (sh on ta hoidnud vara korras, tal on vajalike erioskustega spetsialist vms).

Lõikes 3 nimetatakse, mis andmed haldusaktis olema peavad. Eelotsuses nimetatakse kohustuse adressaat, kohustusega seotud objekt, kohustuse liik ja sisu ning muud kohustuse täitmiseiga seotud asjaolud. Tegemist ei ole lõpliku loeteluga. Kui eelotsusega seatakse näiteks kõrvaltingimusi, peab eelotsusest nähtuma ka kõrvaltingimusega seonduv. Eelotsusel on HMSi § 52 lõike 1 punkti 2 kohaselt eelhaldusakti tähendus, mistõttu kohaldatakse tema suhtes haldusakti sätteid. Eelotsus tuleb selle jõustumiseks asja omanikule ja valdajale teatavaks teha pärast vastava otsuse tegemist (HMSi § 61 lõige 1).

Lõikes 4 on ette nähtud, et eelotsuse tegemise haldusmenetluses võib RKIK ja Päästeamet lisaks HMSis sätestatud menetlustoimingute kohaldada järgmisi eelnõuga ettenähtud menetlustoiminguid, mis aitavad kaasa vajalike asjaolude väljaselgitamisele ning tõendite kogumisele (kattub RiKSi §-ga 82⁶):

- isiku peatamine küsitlemiseks, kui on alust arvata, et isikul on haldusmenetluse läbiviimiseks olulist teavet;
- isikusamasuse tuvastamine isikut tõendava dokumendi alusel või küsitlemise teel;
- vallasasja vaatlemine meeleliselt või tehnilise vahendi abil, sealhulgas uste avamine ja muude takistuste kõrvaldamine;
- olukorra jäädvustamine pilti või heli salvestava seadmega;
- territooriumile, ehitisse või ruumi sisenemine, sealhulgas uste ja väravate avamine või muude takistuste kõrvaldamine;
- territooriumi, ehitise või ruumi läbivaatamine, sealhulgas seal asuva vallasasja läbivaatamine ning uste ja väravate avamine või muude takistuste kõrvaldamine.

Eelnõu § 119 lõikes 1 sätestatakse menetlustoimingud, mille tegemise õigus on pädeval haldusorganil riigikaitse kriisiolukorra ajal. Lõikes 4 täpsustatakse, et eelnõu § 119 lõike 1 punktides 1, 3–5, 8 ja 9 nimetatud menetlustoimingute tegemise õigus on ka tavaolukorra ajal juhul, kui see on vältimatult vajalik ulatusliku evakuatsiooni, varjumise või lisaõppekogunemise korraldamiseks või käesoleva seaduse § 135 lõike 1 punktides 1 ja 3 sätestatud rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemiseks. RKIK ja Päästeamet vajab nimetatud menetlustoimingute tegemise õigust tavaolukorras selleks, et selgitada välja nt

ettevõtjate suutlikkus. Tavaolukorras peatab RKIK ja Päästeamet isikuid küsitlemiseks, töötleb andmeid eelnõu 9. peatükis sätestatu kohaselt, tuvastab isikusamasust, vaatleb vallasasju meeleliselt või tehnilise seadme abil, jäädvustab olukorda pilti või heli salvestava seadmega.

Isiku peatamine küsitlemiseks on vajalik selleks, et veenduda asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise eelotsuse ja selle kõrvaltingimuste vajalikkuses. Näiteks on vaja küsitleda mõne sihtotstarbelise sõiduki juhti sõiduki kasutamise asjaolude väljaselgitamiseks ning selle info põhjal on võimalik eelotsuses vajalikke kõrvaltingimusi seada.

Eelnõu 9. peatükis sätestatu kohaselt võib RKIK ja Päästeamet saada oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet, sh isikuandmeid, et välja selgitada vajalikud ettevõtted ja nende tootmisvõimsused või suutlikkus teenust osutada, et selle põhjal valmistada ette eelotsused, et olukorra tekkides operatiivselt reageerida.

Isikusamasuse väljaselgitamise õigus on seotud asjaoluga, et isik, kelle suhtes koormava haldusakti eelotsus tehakse, oleks õige isik või adressaat, kelle vara või teenust kasutusele võetakse või kelle omandis või valduses vara on.

Vallasasjade vaatlemine tagab eelotsusega vajaliku vara kasutuselevõtmise asjakohasuse ning võimaldab veenduda ja kontrollida, kas eeldused eelotsuse tegemiseks on täidetud või mitte. Näiteks on vaja vaatluse või tehniliste seadmete teel kontrollida, kas konkreetsel masinal on mingi spetsiifiline tehniline võime või mitte.

Olukorra jäädvustamine pilti või heli salvestava seadmega on oluline nii asja sundkasutusse võtmise kui ka sundvõõrandamise seisukohalt, samuti toimingu jäädvustamise seisukohalt. Näiteks jäädvustatakse toimingute tegemine või ütluste võtmine tõendite kogumise eesmärgil piltide või videona. Tegemist on menetlustoiminguga, mida ei ole vajalik kasutada füüsilise isiku suhtes nt tema isiku tuvastamiseks. Olukorra jäädvustamise all on mõeldud foto või video tegemist konkreetsest asjast, selle asukohast ja omadustest (näiteks salvestatakse juriidilisele isikule kuuluv ruum, hoone, laopind, muu territoorium ning seal asuv sundvõõrandatav asi, asja seisukord, selle muud olulised tunnused).

Tavaolukorras lepib nt RKIK ettevõtjaga kokku, millal ja kuidas toimub territooriumi, ehitise, ruumi või vallasasja vaatlemine. Vahetult enne kriisiolukorra kehtestamist võib tekkida vajadus uste avamiseks ja takistuste kõrvaldamiseks. Näiteks on vaja kiirkorras ettevalmistavate tegevustena ohu tõkestamiseks ja tõrjumiseks veenduda, kas karjääril on võimalik killustikku sundvõõrandada, ning selle käitlemiseks kasutada vastavaid masinaid ja seadmeid. Karjääri käitaja ei pruugi olla kättesaadav või karjäär sellel hetkel ei opereeri. Sellises olukorras saab ametiisik volituse avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi, näiteks avada karjääri ees olevat tõkkepuud.

Vahetult enne kriisiolukorda võidakse RKIKile või Päästeametile panna vältimatu ülesanne võtta kasutusele mõni maa-ala näiteks selleks, et valmistada see ette parklaks, kogumispunktiks, formeerimispunktiks või evakuaatsioonikohaks. Selleks on vaja minna kohapeale ja kontrollida, kas on vaja seada eelotsusega mingi konkreetne kõrvaltingimus, näiteks kohustus vara teisaldada või laoruum tühjendada ja vara teise kohta toimetada. Laopindade kasutuselevõtmiseks tuleb enne eelotsuse tegemist üle vaadata, kas laos on piisavalt ruumi nt varustuse hoiustamiseks või on laoruum hõivatud kaubaga, mida selle liigist ja omadustest tulenevalt ei ole võimalik mujale toimetada. Samuti võib olla vaja kontrollida,

kas on olemas tingimused elanikkonna evakueerimiseks ja varjumiseks. Selles olukorras on RKIKil ja Päästeametil õigus lattu siseneda, selleks vajalikke tõkkepuid ja uksi avada.

Samuti võib vahetult enne kriisiolukorda tekkida vältimatu vajadus veenduda sadamateenuse suutlikkuses ning vajalik info välja selgitada. Olukorrad, mil riik peab asuma näiteks liitlasi vastu võtma, võivad areneda väga kiiresti, nii et ettevalmistavate tegevustega tuleb alustada kohe, enne kriisiolukorra kehtestamist. Liitlaste vastuvõtmiseks võib olla vaja kasutada sadamas mingit teatud tüüpi kraanat. Sadama territooriumil on erinevad hooned ja territooriumid, millel on erinevad operaatorid. Kui mõistlikke pingutusi tehes ei ole võimalik sadamaoperaatorit või konkreetse territooriumi või hoone operaatorit piisavalt kiiresti kätte saada, siis tuleb avada territooriumile minekut takistavad väravad, läbida vajaduse korral teiste operaatorite hooned või territooriumid, veenduda vajaliku kraana olemasolus ja kui selgub, et kraanat ei ole või see ei tööta, siis seada eelotsusega operaatorile kohustus taluda, et territooriumile tuuakse vajalik kraana ja seda opereerib teine ettevõtja.

Kõiki nimetatud menetlustoiminguid tehes peab lähtuma HMSi põhimõtetest, sealhulgas proportsionaalsuse põhimõttest (HMSi § 3 lõige 2, § 107 lõige 2). Iga menetlustoiming peab olema seatud eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja proportsionaalne.

§ 116. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise menetlus

Paragrahvis 116 on sätestatud asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise haldusmenetluse erandid, mis ei tulene eelnõus sätestatud haldusmenetluse eranditest ning mis kohalduvad üksnes sundkasutuse ja sundvõõrandamise menetluses.

Asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise sätete juures ei ole dubleerivalt reguleeritud neid haldusmenetluse erandeid, mis on juba sätestatud eelnõu 8. peatükis, nt haldusakti kättetoimetamise erandid.

Lõikes 1 on sätestatud andmed, mis asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise haldusaktis peavad sisalduma. Nendeks on kohustuse adressaat, kohustusega seotud objekt, kohustuse liik ja sisu, kohustuse täitmise aeg ja koht ning muud kohustuse täitmisega seotud asjaolud. Tegemist ei ole lõpliku loeteluga. Haldusakt peab andma adressaadile selguse, mida, millal, kus ja kuidas ta tegema peab. Kui eelotsuses on kehtestatud kõrvaltingimusi ning nende rakendamise vajadus ei ole muutnud, siis sisaldab haldusakt eelotsuses sätestatud tingimusi. Kuna eelotsuse tegemise ajaga võrreldes võivad kohustuse täitmise tingimused olla muutunud, siis koos asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise otsusega tuleb reguleerida ka eelotsuse muutmist, arvestades HMSi §-des 64–68 sätestatud tingimusi ja korda. Eelnõuga lisatavates sätetes ei ole sarnaselt kehtiva RiKSiga reguleeritud asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise täitmise otsuses kõrvaltingimustega seonduvat. Kuna asja sundkasutusse võtmine või sundvõõrandamine otsustatakse kaalutusõiguse alusel, võib haldusorgan HMSi § 53 lõike 2 punkti 3 kohaselt kehtestada haldusaktis või üldkorralduses, millega otsustatakse asja sundvõõrandamine või sundkasutusse võtmine, ka kõrvaltingimuse kohaldamise. Eelnõus ei ole täpsustatud, mis kõrvaltingimusi võib haldusorgan kehtestada. Näiteks võib olla vajalik kehtestada kõrvaltingimusena kohustuse tuua asi haldusorgani kindlaksmääratud asukohta. Kõrvaltingimused võivad olla seotud ka asja hooldamise või säilitamisega ning teavitamisega.

Lõikes 2 on ette nähtud erand HMSi § 63 lõike 2 punktist 2, mille kohaselt haldusakt, millest ei selgu selle adressaat, on tühine. Lõikes 2 on erandina ette nähtud võimalus, et kui asja omanikku või valdajat ei õnnestu hoolimata mõistlikest pingutustest kindlaks teha, võidakse

asja sundkasutust või sundvõõrandamist kohaldada asja suhtes ka ilma haldusakti adressaati kindlaks tegemata. Sel juhul asi tagastatakse ning õiglase hüvitis makstakse välja isikule, kes tõendab enda õigust asjale. Õigustatud isikuks on enamasti isik, kes asja õiguspäraselt valdab, sealhulgas näiteks omanik, üürnik, liisinguvõtja jne. Kriisiolukorra ajal võib esineda juhte, kui on vaja võtta kasutusele asi, mille valdajat või omanikku ei õnnestu kindlaks teha. Näiteks juhul, kui on olemas küll liiklusvahend, kütus või muu asi, kuid selle omanik või valdaja on sõjategevuse tagajärjel hukkunud, evakueerunud või ei õnnestu muul põhjusel valdaja või omaniku isikut kindlaks teha, ei oleks võimalik asja kriisiolukorra ajal kasutusele võtta ilma kõnealust erandit sätestamata. Sundvõõrandamine puudutab asja omanikku, sõltumata sellest, kas omanik on nimeliselt kindlaks määratud või mitte, ning asja sundkasutusse võtmine mõjutab asja omaniku kõrval ka otsest valdajat, sõltumata sellest, kas nad on nimeliselt kindlaks tehtud või mitte. Asja tagastamine puudutab üksnes sundkasutusse võetud asja ning seega peab isik tõendama, et on omanik (sh kaudne valdaja) või otsene valdaja. Seetõttu on sundkasutusse võetud asja tagastamisel tõendamise eesmärgiks õiguspärane valdus asja suhtes asja tagastamise aja seisuga. Näiteks vallasasja omanikul, kes ei suuda tõendada oma omandiõigust vallasasjale, vaid suudab tõendada kõigest (varasema) valduse vallasasjale, oleks ka õigus, et asi talle tagastatakse, või saada õiglast hüvitist. Seetõttu saab järeldada, et lõige 2 ei nõua vallasasja omanikult eranditult omandiõiguse tõendamist ja säte on AÕSi § 90 lõikega 1 kooskõlas (AÕSi § 90 lõike 1 järgi loetakse vallasasja valdaja, samuti iga varasem valdaja oma valduse ajal asja omanikuks, kuni ei ole tõendatud vastupidist).

Lõikes 3 on sätestatud, et asja sundkasutuse lõppemisel tagastatakse asi selle sundkasutusse andnud isikule või muule õigustatud isikule. Nimetatud säte määrab kindlaks, et alati ei pruugi isik, kes asja sundkasutusse andis, olla sama isik, kellel on õigus asi tagasi saada. Näiteks võidakse asi võtta sundkasutusse kolmanda isiku valdusest, kuid tagastada tuleb selle omanikule või muule isikule, kellel on õiguslik alus asja kasutada.

Lõikes 4 on sätestatud, et kui asi on muutunud kasutuskõlbmatuks, võib isik loobuda tagastatava asja vastuvõtmisest. Nimetatud säte võimaldab isikul otsustada, kas ta soovib asja tagasi oma valdusesse või mitte. Seejuures on asja kasutuskõlbmatuks muutumise korral isikul õigus saada õiglast hüvitist, kui riik ei otsusta kasutuskõlbmatuks muutunud asja asendada samaväärsega või ei esine muud õiglase hüvitise maksmist välistavad asjaolud.

Tagastatava asja vastuvõtmisest loobumine, asja üleandmine ja vastuvõtmine vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (kirjalikult paberil, e-kirjaga, SMSiga jne) (lõige 5). Kirjalikku taasesitamist võimaldav vorm tähendab, et asja üleandmise-vastuvõtmise akt ei pea olema omakäeliselt allkirjastatud, kuid peab sisaldama nende isikute nimesid, kes vastuvõtmis-üleandmistoimingu tegid (TsÜSi § 79). Seejuures on oluline fikseerida asja nimetus, kogus ja muud olulised parameetrid, kuna nimetatud dokumendiga on asja valdajal või omanikul võimalik hiljem tõendada asjaolusid, mis on vajalikud asja sundkasutuse või sundvõõrandamisega seotud õiglase hüvitise maksmiseks või asja tagastamiseks. Eelnõuga ei ole kindlaks määratud, millised andmed aktis peavad sisalduma. Pooled saavad üleantavast-vastuvõetavast asjast ja olukorrast lähtudes otsustada, millised andmed akti kantakse.

Lõikes 6 on sätestatud, et asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise üle peetakse kesket arvestust tsiviiltoetuse registris. Vt eelnõu § 132.

8. peatükk

Haldusmenetluse erandid

§ 117. Tähtaja peatamine

Paragrahvis 117 antakse haldusorganile võimalus peatada seadusest tulenev menetluslik tähtaeg, kui erakorralise või sõjaseisukorra tõttu ei ole võimalik menetlust etteantud tähtaja jooksul läbi viia. Säte võimaldab kasutada asutustes olevat ressursi kõige otstarbekamal viisil – erakorraline ja sõjaseisukord on tõsine julgeolekuoht, kus terve riigi eksistents on ohus. Võib eeldada, et palju personali on puudu või teadmata kadunud, asutused ei suuda täita oma kõiki ülesandeid, põhipingutus on kriisiülesannete täitmisel ning kõik muud ülesanded ei ole prioriteet. Kõik need ülesanded, mis ei ole seotud kriisiülesannete täitmisega ja mis ei ole kiireloomulised, tuleb lükata edasi ja asutuse peab keskenduma erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lahendamisele. Tähtaja võib peatada kuni erakorralise või sõjaseisukorra lõpuni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks pärast nimetatud olukordade lõpetamist.

Haldusmenetluse erandid on suures osas sama regulatsioon mis RiKSi §-des 82⁵–82¹².

§ 118. Isiku ja asutuse kohustused haldusmenetluse läbiviimisel

Paragrahvis 118 sätestatakse isiku ja asutuse kohustused haldusmenetluse läbiviimisel riigikaitse kriisiolukorra ajal, millega säilitatakse RiKSi regulatsioon. HMSis on menetlusosalise või muu isiku talumiskohustus teatud haldusmenetluse toimingute suhtes tuletatav haldusorgani volitusest see toiming sooritada (nt paikvaatlus või asitõendi vaatlus), aga pole kohustust aktiivselt kaasa aidata. Kaasaaitamiskohustus (HMSi § 38 lõige 3) on ainult menetlusosalisel ning temalgi niivõrd, kui haldusakti andmine, toimingu sooritamine või halduslepingu sõlmimine on selle menetlusosalise huvides. Kui menetlus toimub riigikaitse eesmärgil avalikes huvides, piirava meetme kohaldamiseks või meetmete täitmise üle järelevalve tegemiseks, siis tuleb selgelt määrata ka menetlusosaliste ja menetlusse kaasatud isikute kohustus aidata haldusmenetlusele kaasa. Eelkõige tähendab see nii menetlusosaliste kui ka muude isikute kohustust esitada täielikku ja tõest teavet, andmeid ja tõendeid haldusmenetluses tähtsust omava kohta, tagada tasuta või enda kulul juurdepääs tõendi kogumiseks territooriumile, ehitise, ruumi, kinnisasjale või vallasasjale, abistada haldusorganit territooriumi, ehitise, ruumi või vallasasja läbivaatamisel, abistada haldusorganit proovi või näidise võtmisel, mõõtmisel või isikule kuuluva looma kinnipidamisel ja ohjeldamisel. Isikul on keelatud haldusorganit haldusmenetluse läbiviimisel takistada või eksitada.

HMSi § 39 lõike 1 kohaselt võib haldusorgan võtta tunnistajalt ütlusi ja eksperdilt arvamuse üksnes tunnistaja või eksperdi nõusolekul. HMSi § 39 lõigete 4–6 järgi on haldusorgan või isik, kelle taotlusel tunnistaja või ekspert kaasati, kohustatud maksma tunnistajale ja eksperdile tasu nende ülesannete täitmise eest ning sõidu-, korteri- ja päevaraha. Seevastu riigikaitse eesmärgil läbiviidavas haldusmenetluses on tunnistaja kohustatud andma ütlusi ja ekspert kohustatud andma arvamuse üldjuhul tasuta ja hüvitist saamata. Täielike ja tõeste ütluste ning asjatundliku ja põhjaliku arvamuse andmine tuleb tagada eelkõige haldussunni ja karistuslike meetmetega.

Samuti ei tulene HMSist isiku kohustust ilmuda istungile. HMSi § 45 kohaselt võib haldusorgan arutada asja istungil, kui seda on vaja asja kiireks ja õigeks lahendamiseks. HMSi § 42 lõike 4 kohaselt võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata ja lõpetada haldusmenetluse, kui haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks taotluse esitanud isik jääb menetlustoimingule mõjuva põhjusega ilmunuta. HMSist ei nähtu, kuidas tagab haldusorgan kutsutu ilmunise istungile siis, kui haldusorgan on menetluse algatanud avalikes huvides või seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks. Eelnõus sätestatakse kutsega kutsutud isiku kohustus

ilmuda istungile või muule menetlustoimingule. Selle kohustuse tagamiseks on võimalik kasutada haldussundi või kohustust rikkunud isikut karistada.

§ 119. Haldusorgani volitused haldusmenetluse läbiviimisel

Paragrahvis 119 sätestatakse haldusorgani volitused haldusmenetluse läbiviimisel riigikaitse kriisiolukorra ajal, millega säilitatakse RiKSi regulatsioon. Isikul tuleb taluda haldusorgani poolt nimetatud menetlustoimingute tegemist. Isiku haldusmenetluse läbiviimisele kaasaaitamise kohustusest tuleneb isiku talumiskohustus ehk kohustus taluda tema suhtes haldusorgani kohaldatavaid menetlustoiminguid. Eelnõu § 121 lõikes 1 loetletud menetlustoimingud on sellised menetlustoimingud, mis sõltumata menetluse tulemusel antavast haldusaktist, sõlmitavast halduslepingust või sooritatavast toimingust riivavad isiku põhiõigusi. Sisu poolest on need sarnased riikliku järelevalve erimeetmetega (vt KorSi §-d 30–52), kuid nende eesmärk ei ole iseseisvalt ohtu tõrjuda või rikkumist kõrvaldada, vaid üksnes selgitada välja asja sisuliseks lahendamiseks olulised asjaolud või koguda tõendeid. Haldusorgani volitused menetlustoimingute tegemiseks on sätestatud lõikes 1. Need täpsustavad ja laiendavad haldusorgani volitusi haldusmenetluses ning haldusorganil on nimetatud menetlustoimingute kõrval volitus teha kõiki haldusmenetluse seaduses või muus seaduses sätestatud haldusmenetluse menetlustoiminguid. Selles osas, milles eelnõu §-s 119 nimetatud menetlustoimingud langevad kokku mõne haldusmenetluse toimingu regulatsiooniga, on nende menetlustoimingute volitused erinormiks (nt volitus isiku küsitlemiseks annab aluse nõuda tunnistajalt ütluste andmist tema nõusolekust sõltumata, vrd HMSi § 39 lõige 1).

Lõikes 1 sätestatud menetlustoimingud annavad haldusorganile õigusliku aluse isiku küsitlemise eesmärgil peatamiseks ja ametiruumi toimetamiseks, isikusamasuse tuvastamiseks, vallasasja vaatluseks ja olukorra jäädvustamiseks, proovide ja näidiste võtmiseks, mõõtmiste ja ekspertiisi tegemiseks ning vallasasja hoiule võtmiseks, valdusesse sisenemiseks ja selle läbivaatuseks. Erinevalt riikliku järelevalve meetme kohaldamisest, mis eeldab konkreetsete eelduste tuvastamist haldusmenetluses enne riikliku järelevalve meetme kohaldamise otsustamist, võib nimetatud menetlustoiminguid kohaldada juhul, kui arvestades nii haldusmenetluse üldpõhimõtteid kui ka käesoleva seaduse §-s 43 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet on vajalik saada asja sisuliseks lahendamiseks vajalikku teavet või tõendit. Menetlustoimingute kohaldamine ei too kaasa sellega seotud haldusmenetluse lõppemist ega asja sisulist lahendamist ning nende kohaldamise lubatavust saab vaidlustada ja hinnata ka selle tulemusena antava haldusakti vaidlustamise käigus. Üksnes juhul, kui isik leiab, et nimetatud menetlustoimingute kohaldamine eraldiseisvalt rikkus tema põhiõigusi ja -vabadusi, olenemata asja sisulisest lahendist, saab ta vastava menetlustoimingute kohaldamist vaidlustada. Eelnõu § 119 lõikes 1 nimetatud menetlustoimingute kohaldamise vaidlustamine ega selle tühistamine ei too automaatselt kaasa haldusmenetluses antud haldusakti, sõlmitud halduslepingu või sooritatud toimingute kehtetust, vaid selle otsustab haldusorgan või -kohus eraldi (sh arvestades HMSi §-s 58 sätestatud).

Sekkuva halduse valdkonnas ei ole haldusorgani menetlustoimingute volitused piisavalt täpselt kindlaks määratud ja nende kasutamise tagamiseks puudub võimalus kohaldada sundi. Soodustava haldusmenetluse seisukohalt on volitused üldiselt kindlaks määratud ning menetlusosalise enda algatusel või tunnistaja ja eksperdi nõusolekul põhinevad menetlustoimingud piisavad. Probleem kujuneb riivehalduse valdkonnas, kus riik sekkub omal algatusel ning isiku isiklikud ja varalised huvid on sageli sellega konfliktis. Seetõttu on vaja menetlustoimingute sooritamise õiguslik alus täpsemalt kindlaks määrata ning reguleerida selle tagamiseks haldussunni kasutamise võimalused. Piirava meetme ning selle täitmise tagamiseks

antava haldusakti, sooritatava toimingu või sõlmitava halduslepingu õiguspärasus on peale menetlusosalise ka avalikes huvides. Seega peab haldusorganil olema võimalus selgitada välja kõik piirava meetme või haldussunnivahendi kohaldamiseks või toimingu sooritamiseks olulised asjaolud.

Selleks on haldusorganil avaliku võimu volitused nõuda näiteks menetlusosaliselt, muult isikult või asutuselt seletuse andmist, andmete ja dokumentide esitamist või vastamist päringule riiklikus registris või muus andmekogus. Sellele volitusele vastab menetlusosaliste ning muude isikute ja asutuste kohustus anda andmeid ja tõendeid ning vastata päringutele. Nende suhtes saab kohustuse täitmise tagamiseks kasutada haldussundi. Juurdepääsupiiranguga andmete kogumine ning päringutele vastuste saamise tingimused ja kord on määratud muu hulgas sellega, kes on haldusorgan (kas tal on juurdepääsõigus või -luba) ning millisel eesmärgil neid päringuid tehakse ja andmeid kogutakse. Üldisteks eranditeks on kaitsja, pihi- ja arstisaladus, mille kohta ei saa päringuid esitada ega andmeid koguda, kui andmesubjekt selleks eraldi nõusolekut ei anna. Seda, milline on kõnesoleva sätte ja muu õigusnormi vahekord, tuleb otsustada igal üksikjuhtumil eraldi.

Eelnõu § 128 annab haldusorganile õiguse saada oma ülesannete täitmiseks isikuandmeid, sealhulgas selliseid andmeid nagu isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood, kontaktandmed, terviseandmed, isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavad eriliiki isikuandmed, isikuandmed, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine (vt eelnõu 9. peatükis antud selgitusi teabe töötlemise kohta). Näiteks sõja ajal on suurem tõenäosus verekontaktiks või vigastusteks ja seetõttu võib olla vajalik HIV-kandjate või teatud tervises seisundiga isikute (nt hemofiiliahaigete) välistamine teatud üksusest. Sellise teabe saamiseks on vaja saada andmeid riiklikust registrist.

Üks andmete kogumise viis on isiku küsitlemine (eelnõu § 119 lõike 1 punkt 1). Küsitlemine on reguleeritud KorSi §-s 30 ning seisneb eelkõige inimese peatamises ja temale küsimuste esitamises kohas, kus esineb ohukahtlus, oht või korrarikkumine. Küsitletaval on kohustus vastata küsimustele ning tema liikumisvabadust on piiratud seoses kohustusega vastata esitatud küsimustele (st ta ei või minna oma peatamiskohalt ära enne, kui korrakaitseorgan on peatamise lõpetanud). Ka eelnõu § 118 punktis 1 on peetud silmas olukorda, kus on vaja haldusmenetluses koguda andmeid isikutelt, kelle puhul on alust arvata, et neil võib olla haldusmenetluses olulist teavet. Kui küsitluse käigus ilmneb, et isikul on haldusmenetluses olulist teavet, mille kohta on vaja protokollida tunnistaja ütlused, siis võetakse isikult tunnistajana ütlused kohapeal või toimetatakse ta sellel eesmärgil ametiruumi. Erinevalt KorSi § 30 alusel toimuvast küsitlemisest ei ole eelnõu § 119 lõike 1 punktis 1 reguleeritud küsitlemise eesmärk ohu tõrjumine või rikkumise kõrvaldamine, vaid selle abil üksnes kogutakse andmeid ja tõendeid haldusasja sisuliselt õigeks lahendamiseks.

HMSi § 38 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan kasutada tõendina asitõendit, kuid ei ole reguleeritud, kuidas haldusorgan saab asitõendit vaadelda või millised on haldusorgani volitused asitõendi suhtes. Asitõendi vaatlus ei tekita õiguslikke probleeme, kui omanik lubab asitõendit vaadelda või tegemist on peremehetu asjaga. Asitõend võib olla mis tahes ese, mille vaatlemise või millest proovi või näidise võtmise või mille kohta antud eksperdiarvamuse tulemusena on võimalik saada haldusmenetluses olulist teavet. Asitõendi vaatlus võib piirata omaniku õigust asja vallata, kasutada ja käsutada. Asitõendi vaatlus võib toimuda kohapeal, kuid haldusorgan võib võtta asitõendi ka hoiule selle hilisemaks põhjalikumaks vaatlemiseks. Kui ei ole vaja võtta asitõendina hoiule eset tervikuna, siis võib võtta sellest näidise või proovi.

Vallasasja võib võtta hoiule või sellest võib võtta näidise või proovi ka siis, kui see on vajalik hiljem eksperdiarvamuse küsimiseks või ekspertiisimaterjaliks. Vallasasja hoiule võtmise eesmärk on tõendite kogumine, mitte piirava meetme rakendamine. Näiteks võib sõiduki võtta hoiule selleks, et ekspert saaks hinnata sõiduki vastavust nõuetele (haldusmenetluses tähtsust omav asjaolu), mille tulemusena saab haldusorgan otsustada sõiduki omaniku suhtes veokohustuse või muu koormise rakendamise (piirava meetme kohaldamine).

HMSi § 38 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan tõendina teha paikvaatluse, kuid ei ole reguleeritud, kuidas haldusorgan paikvaatlust võib teha ning millised on tema avaliku võimu volitused paikvaatluse tegemisel. Paikvaatluse tegemine võib piirata isiku õigust omandit vabalt vallata ja kasutada, aga ka kodu ja valduse puutumatust ning eraelu puutumatust. Paikvaatlusega ei ole õiguslikult probleeme, kui paikvaatlust tehakse avalikus kohas või asja omanik on lubanud haldusorganil paikvaatlust teha. Kui haldusmenetlus toimub haldusorgani algatusel avalikes huvides, siis peab haldusorganil olema asja omaniku tahtest sõltumatult volitus siseneda paikvaatluse tegemiseks alale, ehitisse, ruumi või vallasasja ning vajaduse korral kõrvaldada selleks ka tõkkeid. Sellised volitused praegu HMSis puuduvad, kuid sarnaselt on reguleeritud KorSi §-des 49 ja 50 valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus riikliku järelevalve meetmena. Paikvaatluse eesmärk on tõendite kogumine piirava meetme kohaldamise otsustamiseks, mitte piirava meetme rakendamine iseenesest. Näiteks võib siseneda kaitse territooriumile selleks, et välja selgitada selle kaitse sobivus riigikaitseliste meetmete kohaldamiseks (haldusmenetluses tähtsust omav asjaolu), mille tulemusena saab haldusorgan otsustada sundvalduse seadmise, sõjatehnika paigutamise või muu haldusakti andmise (piirava meetme kohaldamine).

Haldusmenetluse käigus võib tekkida vajadus tuvastada isikute isikusamasus ja fikseerida menetluse käigus kogutud teave pilti või heli salvestava seadmega. Selliste menetlustoimingute tegemiseks HMS samuti volitusi ette ei näe. See vajadus võib tõusetuda näiteks Kaitseväele vajalike hoonete ülevaatamisel, et jäädvustada hoonete suurust ja sisemust.

Lõigetega 2 ja 3 nähakse ette haldussunnivahendid juhuks, kui isik ei täida lõikes 1 nimetatud menetlustoimingute tegemisel kaasaaitamiskohustust. Haldusorgan võib sellisel juhul kohaldada isiku suhtes sunniraha või KorSis sätestatud alusel ja korras vahetut sundi. Õigus kohaldada vahetut sundi on isikul, kes on saanud sellekohase väljaõppe.

Vahetut sundi ei või kohaldada selgituste, ütluste ja arvamuste saamisel ning dokumentide nõudmisel. Nimetatud toimingute tegemisel on vahetu sunni rakendamine välistatud, kuna see võib endaga kaasa tuua PSi §-ga 18 keelatud piinamise, julma või inimväärikust alandava kohtlemise ning mitte olla vastavuses menetlustoimingu eesmärgiga.

Haldusmenetluse läbiviimisel ei pruugi haldusorganil endal olla võimalik või otstarbekas kõiki lõikes 1 nimetatud menetlustoiminguid ise kohaldada. Sellisel juhul saab ta volitada selle muule haldusorganile (**lõige 4**). Näiteks on vaja teha ekspertiis selle kohta, kas sundkasutusse võetav ala, sidekaablid, territoorium, hoone või hoone osa, tehniline seadeldis või sundvõõrandatav materjal vastab tingimustele, millega Kaitsevägi saab sõjaliseks kaitseks eesmärgipäraseid tegevusi teha. Eelotsuseid teeb Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, kuid tal puudub vastav võimekus kõiki vajalikke asjaolusid välja selgitada või ekspertiisi teha või proovi võtta ja selles osas volitatakse näiteks seda uurimistoimingut tegema vastavat haldusorganit, kellel on vajalik pädevus olemas. Normi rakendamine eeldab, et teine haldusorgan on pädev ja volitatud konkreetsel juhul menetlustoimingut sooritama.

§ 120. Haldusakti ja muu dokumendi kättetoimetamine

Paragrahvis 120 reguleeritakse haldusakti ja muu dokumendi kättetoimetamist riigikaitselise kriisiolukorra ajal. Nii säilitatakse RiKSi regulatsioon. Haldusakti, kutse, teate või muu dokumendi kättetoimetamine riigikaitselise kriisiolukorra (nt sõjaseisukorra, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni) ajal tavapärasel viisil ei pruugi olla piisavalt tõhus ning kui riigikaitselise kriisiolukorra lahendamise tõttu ei olnud võimalik kasutada muid kättetoimetamise viise.

Kättetoimetamine on haldusakti adressaadile teatavakstegemine viisil, mis suurema tõenäosusega tagab, et adressaat saab ka tegelikult haldusaktist teadlikuks ning teatavakstegemise fakt ja aeg on usaldusväärselt tõendatavad. Oluline on dokument kätte toimetada võimalikult kiiresti ning sellisel viisil, et see jõuaks aegsasti kõigi isikuteni, kellele see teave on mõeldud. Sealjuures tuleb arvestada, et näiteks mobilisatsiooni väljakuulutamise ajal, mis ei ole veel sõjaseisukord, ei pruugi isik viibida oma tavapärasel elukohal ega pääseda juurde oma tavapärasele e-postile, mille tõttu peab haldusorganil olema võimalik dokumendid isikutele kätte toimetada muul võimalikult tõhusal viisil. Haldusakti kättetoimetamine muul viisil, kui see on reguleeritud haldusmenetluse seaduses, ei muuda põhimõtet, et koormav haldusakt ei jõustu isikule teadmata tagaselja, vaid kindlustab riigikaitselise kriisiolukorra ajal haldusakti või selle olemasolu puudutava teabe jõudmise adressaadini. Olenevalt kättetoimetatavast haldusaktist, kutsest, teatest või muust dokumendist peab haldusorgan valima sellise viisi, mille kaudu dokument kõige suurema tõenäosusega adressaadini või võimalikult suure hulga adressaatideni jõuab. Sätestatud on avatud loetelu kättetoimetamise võimalustest, mille tõttu võib haldusorgan meedia- või sideteenuste või muude selliste kanalite katkemise korral võtta kasutusele muid kohaseid meetmeid haldusaktide, kutsete, teadete ja muude dokumentide kättetoimetamiseks. Näiteks võib haldusakti või muu dokumendi avaldada interneti uudiseportaalil, muul asjakohasel veebilehel või arvutivõrgus, ajalehes või tele- ja raadioprogrammides. Sätte mõte on suunata haldusorganit kasutama sellist kättetoimetamise viisi, mis konkreetseid asjaolusid arvesse võttes tagaks kõige paremini eesmärgi: dokumendi tegelik kättesaamine.

Sidevahendi ja -võrgu kaudu kutse, teate, haldusakti või muu dokumendi kättetoimetamine on võimalik siis, kui seda teenust ei ole adressaatide suhtes piiratud. Kättetoimetamine on menetlustoiming, mille sooritamisel peab haldusorgan täitma uurimiskohustust ning selgitama välja olulised asjaolud. See, kas adressaadil on üldse võimalik dokumenti sellel viisil kätte saada, on kättetoimetamise seisukohalt oluline asjaolu. Kuigi seaduses on sõnastatud kättetoimetamise fiktsioon, aga olukorras, kus haldusorgan on valinud sellise kättetoimetamise viisi, mille kaudu ei ole võimalik dokumendi jõudmine adressaadini, ei pruugi see üldse kvalifitseeruda kättetoimetamiseks. Seega ei kaasne sellega ka fiktsioonis sätestatud õiguslikku tagajärge.

Erandi loomine tavalisest kättetoimetamise instituudist aitab saavutada eesmärki tagada riigikaitselise kriisiolukorra tinginud olukorra tõhus lahendamine. Kõnesolevas lõikes sätestatud kättetoimetamise viisid ei pruugi tagada seda, et isik saab tegelikult haldusakti, kutse, teate või muu dokumendi kätte. Sellest hoolimata jõustub see haldusakti tema suhtes formaalselt või kutse loetakse kättetoimetatuks ning haldusorgan saab asuda vajaduse korral seda sundtäitma (nt saab adressaadi kinni pidada ja sundtuua kutses märgitud kohta, ilma et peaks täiendavalt kontrollima, kas adressaat on ka tegelikult kutse kätte saanud). Sundtäitmise viisi ja isiku suhtes kohaldatavate meetmete valikul peab haldusorgan arvestama muu hulgas sellega, kas isik on tegelikult haldusakti, kutse, teate või muu dokumendi kätte saanud ning millisel viisil see kätte toimetati. Näiteks kutse kättetoimetatuks lugemisega ei saa ilmutata jäänud

isiku puhul järeldada, et tegemist oleks õigusrikkujaga või et isik hoiaks kutses märgitud kohustusest kõrvale (viimane eeldab seda, et isik on tegelikult kutsest teada saanud ning otsustanud kutsest tuleneva järgimata jätta), vaid need asjaolud tuleb eraldi süüteomenetluses või haldussunni kohaldamise meetme valikul välja selgitada. Küll annab see haldusorganile võimaluse hakata isikut taga otsima või teda sundtooma. Juhul kui isik tõendab, et ta ei saanud näiteks riigikaitselise kriisiolukorra ajal lisaõppekogunemise kutsest tegelikult teada, tuleb haldusorganil seda arvesse võtta haldussunni kohaldamisel ja süüteomenetluses. Vaatamata sellele, et isik ei pruugi olla pannud toime süütegu, loetakse kutse tema suhtes siiski jõustunuks.

HMSi § 29 kohaselt võib haldusorgan dokumendi kätte toimetada tööpäeviti ajavahemikul kell 8–20. Ajavahemikul kell 20–8 või puhkepäeval võib dokumendi kätte toimetada adressaadi nõusolekul või viivitusest tuleneva kahju vältimiseks haldusorgani juhi loal. Muudel juhtudel võib isik keelduda dokumenti vastu võtmast. HMSi §-des 28 ja 29 ei ole sätestatud piiranguid sellele, kus võib haldusakti või muu dokumendi kätte toimetada. Lõike 2 eesmärk on hoida ära võimalikud vaidlused selle üle, kas kättetoimetamise kohas ja ajal võis haldusakti või muud dokumenti kätte toimetada või mis on keeldumise tagajärjed.

Piirava meetme kohaldamisel võib isik olla suurel määral huvitatud selle meetme kohaldamise takistamisest. Peale majanduslike motiivide võib isik püüda meetme kohaldamist takistada ka poliitiliste või muude veendumuste tõttu. Lõige 3 annab haldusorganile aluse kohaldada meedet selliselt, et isikule toimetatakse meetme kohaldamise haldusakt kätte meetme kohaldamise ajal või pärast meetme kohaldamist. Näiteks võib meediateenuse osutaja edastada avalikku korda ja riigi julgeolekut ohustava saate või teabe enne programmis märgitud aega, kui ta saaks ette teada haldusorgani kavatsusest selle teabe avaldamine keelata. Selline olukord on sarnane riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega ohu tõrjumiseks või rikkumise kõrvaldamiseks, kuna ka nendes olukordades on vaja meedet kohaldada edasilükkamatult. Samuti tuleb arvestada, et kätte on võimalik toimetada kirjalikus vormis haldusakti, kuid piirav meede võib olla antud muus vormis HMSi § 55 lõike 2 alusel. Kui haldusakt on antud suulises või muus vormis, siis ei kohaldata kõnesolevat sätet, vaid isik saab nõuda haldusakti kirjalikku väljastamist HMSi § 55 lõike 2 alusel.

Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa (HMSi § 60 lõige 2), mis on kohustuslik igaühe suhtes. Peale resolutiivosa peab haldusakt sisaldama HMSi § 55 lõikes 4 nimetatud andmeid, HMSi §-s 57 sätestatud vaidlustamisviidet ja HMSi §-s 56 sätestatud põhjendusi. Kuna põhjenduste koostamine võib osutuda ajamahukaks, siis on edasilükkamatutel juhtudel lubatud haldusorganil teha kohe teatavaks üksnes haldusakti resolutiivosa koos nõutavate andmete ja vaidlustamisviitega. Haldusorgan esitab haldusakti põhjendused niipea, kui see on võimalik, ehk viivitamata. Riigikaitselise kriisiolukorra ajal võib olla põhjenduste koostamine ja esitamine objektiivselt võimalik alles õigusvaidluse käigus või pärast viidatud olukorra lõppemist olenevalt konkreetse juhtumi asjaoludest. **Lõige 3** annab võimaluse riigikaitselise kriisiolukorra ajal haldusakt, kutse, teade või muu dokument isikule kätte anda ükskõik kus kohas. Oluline on dokument kätte toimetada võimalikult kiiresti ning sellisel viisil, et see jõuaks aegsasti kõigi isikuteni, kellele see teave on mõeldud. Sealjuures tuleb arvestada, et riigikaitselise kriisiolukorra ajal ei pruugi isik viibida oma tavapärase elukohas ega pääseda juurde oma tavapärasele e-postile, mille tõttu peab haldusorganil olema võimalik dokumendid isikutele kätte toimetada muul võimalikult tõhusal viisil.

§ 121. Menetlusosalise õiguste piiramine

Paragrahvis 121 reguleeritakse menetlusosalise õiguste piiramist puudutavad erandid (säilitatakse RiKSi regulatsioon). Riigikaitse kriisiolukorra (nt mobilisatsiooni, demobilisatsiooni, sõjaseisukord) lahendamise ajal võib esineda asjaolusid, kus piirava meetme kohaldamiseks on viivitamatu vajadus. Olukord on võrreldav riikliku järelevalve meetme kohaldamisega ohu tõrjumiseks või rikkumise kõrvaldamiseks, kui meedet on vaja kohaldada edasilükkamatult. Hea halduse põhimõtte tuumaks on selle isiku kaasamine menetlusse, kelle kohta otsus tehakse. Kaasamine algab sellest, et asja ei otsustata tagaselja, vaid menetluse alustamisest teavitatakse isikut, talle selgitatakse menetlust ning tutvustatakse menetluses kogutud tõendeid ja kuulatakse ära tema vastuväited. Sellega tagatakse isiku inimväärikas kohtlemine haldusmenetluses.

Lõike 1 järgi võib haldusorgan teavitamiskohustuse, selgitamiskohustuse, dokumentidega tutvumise kohustuse, vastuväidete esitamise ja ärakuulamiskohustuse jätta täitmata või seda piirata. Hea halduse põhimõtte osaks olevate menetlusosalise õiguste piiramine on lõike 1 kohaselt lubatav ja demokraatlikus ühiskonnas hädavajalik eelkõige järgmistel juhtudel:

1) piirava meetme kohaldamine tuleb otsustada viivitamata. Piirangu alus on sarnane HMSi § 40 lõike 3 punktis 1 sätestatud ärakuulamisõiguse piiramise alusega ning on seotud meetme kohaldamise edasilükkamatusega. Kui piiravat meedet kohaldatakse vahetu ohu tõrjumiseks, siis ei ole üldjuhul võimalik tagada ühtegi menetlusosalise lõikes 1 nimetatud õigust, sest avalik huvi avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitseks kaalub isiku õiguste riive üles. Muudel juhtudel peab haldusorgan ka kiiretel juhtudel tagama menetlusosalistele nende õiguste kaitse niivõrd, kui see on piirava meetme kohaldamise asjaolusid arvestades võimalik;

2) menetlusosaline ei ole teada või see puudutab määratlemata hulka isikuid või paljusid isikuid, keda ei ole mõistliku ajaga võimalik kindlaks teha. Piirangu alus on sarnane HMSi § 40 lõike 3 punktides 5 ja 6 sätestatud ärakuulamisõiguse piiramise alusega. Mõiste „määratlemata hulk“ tähendab seda, et meedet kohaldatakse asja õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorraldusena. Seevastu „paljusid isikuid“ tähendab nii konkreetset määratletud suurt hulka isikuid (individuealne paljude adressaatidega haldusakt) kui ka üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratavaid isikuid (üldkorraldus). Mõistet „mõistliku ajaga“ tuleb käsitada määratlemata õigusmõistena ning see sõltub konkreetse piirava meetme kohaldamise asjaoludest. Eelkõige puudutab see olukorda, kus menetlusosalisi on võimalik välja selgitada. See tähendab, et ei ole tegemist viivitamatu vajadusega kohaldada meedet, aga isikute hulk, puuduvad andmed või muud asjaolud teevad haldusorgani lõikes 1 nimetatud kohustuste täitmise ajakulukaks ning raskendavad sellega piirava meetme õigeaegset kohaldamist.

Mõlema eelnimetatud juhtumi esinemise korral peab haldusorgan hindama enne menetlusõiguste piiramist, et menetlusosaliste õiguste tagamine ei mõjuta asja otsustamist. Kui haldusorgan teab, et mõne menetlusõiguse tagamine muudaks asja sisulist otsustamist, siis tuleb isikule võimaldada tema õiguste realiseerimine. Lõike eesmärk on võimaldada haldusorganil kiire haldusmenetluse läbiviimine, kui haldusorgan teab, mis on sisuliselt õige lahend. Sellises olukorras jätab haldusorgan tegemata paar menetlustoimingut, mida seadusandja nõuab, et haldusorgan tavaolukorras igal juhul teeks, et lahendi õigsuses veenduda.

Menetlusosalise õiguste piiramise tõttu võib haldusorganil jääda asja lahendamisel tähelepanuta oluline asjaolu või teave. Näiteks asutakse kohaldama ühekordset töökohustust isiku suhtes, kes on sõiduki võõrandanud, kelle sõiduk on varastatud või hävinud. Kuna menetlusosalise õiguste piiramine on kõnesoleva sättega lubatud (st isik ei saa tugineda enda õiguste rikkumisele, mis on vaide või kaebuse lubatavuse eelduseks), siis peab menetlusosaline üldjuhul koos teabe, tõendi või vastuväite esitamisega taotlema haldusmenetluse uuendamist, mitte vaidlustama kohaldatud meetme õiguspärasust tühistamis- või tuvastamiskaebusega. Erinevalt

vaidemenetlusest ja halduskohtumenetlusest lahendab menetluse uuendamise korral taotluse ja vajaduse korral viib läbi uuendatud haldusmenetluse asja otsustanud haldusorgan ise. Tavakorras uuendab haldusorgan haldusmenetluse kooskõlas HMSi § 44 lõikega 1. Kõnesoleva sätte alusel otsustab haldusorgan menetluse uuendamise kaalutlusõiguse alusel ning sõltumata menetluse uuendamise taotluse esitamise tähtaegadest. Samuti võib isik esitada menetluse uuendamise taotluse koos kohaste tõendite, andmete ja vastuväidetega ka haldussunni kohaldamise käigus või muus seotud menetluses ning sellisel juhul võib haldussunni kohaldamise õiguspärasus sõltuda sellest, kas haldusorgan oleks uute asjaolude selgumise tõttu pidanud menetlust uuendada või mitte. Menetlusosaline võib esitada mõistliku aja jooksul pärast haldusaktist teada saamist oma valduses olevad tõendid ja teha teatavaks asjas tähtsust omavad asjaolud koos haldusmenetluse uuendamise taotlusega, kui menetlusosalise õigusi on haldusmenetluses piiratud. HMSi § 44 lõikes 3 sätestatakse: „Haldusmenetluse uuendamise taotlus tuleb esitada haldusmenetluse läbiviinud haldusorganile ühe kuu jooksul haldusmenetluse uuendamise asjaolude teadasaamisest alates.“ Eelnõus toodud sätte eesmärk on arvestada kriisiolukorrast tulenevat ettenägematust ning jätta konkreetne aeg määramata, kuid kriisiolukorra ajal menetluse uuendamise taotluse mõistlik tähtaeg ei saa olla lühem kui HMSi § 44 lõikes 3 tavaolukorraks ettenähtud tähtaeg, vaid pigem peegeldab olukorda, kus tavaolukorraks mõeldud ühe kuu pikkust tähtaega arvestatakse taotluse esitamist takistavate asjaolude lõppemisest.

§ 122. Haldusakti vormistamine

Paragrahvis 122 reguleeritakse haldusakti vormistamise erandeid riigikaitsealises kriisiolukorras. Tegu on kehtiva RiKSi analoogiaga. Üldiselt antakse haldusakt kirjalikus vormis (HMSi § 55 lõige 2) ning kirjaliku vormiga on võrdsustatud ka elektrooniline vorm (HMSi § 5 lõige 6). Kirjalikuks vormiks on ka digitaalselt allkirjastatud või ajatempliga varustatud haldusakti saatmine e-posti, andmekogu vms kaudu. Haldusakti edastamine allkirjastamata e-posti, SMSi vms kujul võib olla käsitatav pelgalt vormistusveana (st puudub HMSi § 55 lõikes 4 ettenähtud rekvisiit „allkiri“), aga kui haldusakti andja ja andmise fakt ei ole usaldusväärselt tuvastatav, siis vormiveaga.

Kuna piirava meetmega sekkutakse isiku põhiõigustesse ja -vabadustesse, siis on otsustus meetme kohaldamise kohta haldusakt. Selle haldusaktiga määratakse kindlaks isiku kohustus taluda piirava meetme kohaldamist ning muud kohustused või õiguste piirangud. Sarnaselt riikliku järelevalve meetmega ei ole alati võimalik vormistada kirjalikku haldusakti enne meetme kohaldamist. Niisamuti on ettekirjutus meetme kohaldamise täitmise tagamiseks haldusakt, vt nt asendustäitmise ja sunniraha täitmise seadus (edaspidi AtSS) § 4 lõige 1. HMSi § 55 lõike 2 teise ja kolmanda lause kohaselt võib edasilükkamatu korralduse tegemiseks anda haldusakti muus vormis ning sellise isiku taotlusel, kellel on selleks põhjendatud huvi, tuleb muus vormis antud haldusakt tagantjärele viivitusega kirjalikult vormistada.

„Muu vorm“ tähendab ükskõik millist muud viisi haldusakti tajuda. Muus vormis võib haldusakti anda märgi (nt liiklusemärgi või muu silt), viipe või muu käeliigutusega (nt reguleerija märguanded), heli- või valgusmärgina (nt alarmsõiduki tuled ja helisignaali), suuliselt vahetult, telefoni või muu sidevahendi abil, heli- või videosalvestise, foto või filmina. Kirjalik vorm tähendab, et haldusakti kohta on koostatud dokument, mille sisu on autentselt võimalik taasesitada. Eeltoodud põhjusel tuleb muu vormina mõista ka näiteks teksti kuvamist ekraanil või selle projitseerimist pinnale või õhku.

Lõikest 1 tulenevad järgmised erisused:

1) iga piirava meetme kohaldamist ja järelevalve käigus antud ettekirjutust tuleb käsitada haldusaktina. Mis tahes piirava meetme kohta haldusakti või ettekirjutuse andmisel tuleb järgida haldusakti vormistamise kohta kehtivaid nõudeid (HMSi §-d 55 ja 56) ning käesolevast paragrahvist tulenevaid erisusi;

2) haldusakti võib anda suulises või muus vormis edasilükkamatul juhul, mitte üksnes edasilükkamatu korralduse tegemiseks. Oluline on juhtumi lahendamise edasilükkamatus, mitte konkreetse korralduse andmise edasilükkamatus. See tagab, et juhtumi lahendamisel kohalduvad ühesugused vorminõuded kõigile piiravatele meetmetele ja ettekirjutustele;

3) haldusakti võib anda suulises või muus vormis ka massilistel juhtudel. Massilise juhuna tuleb käsitada väga paljude individuaalsete haldusaktide andmist või vajadust toimetada haldusakt kätte paljudele isikutele. Massilise juhuna võib mõista ka üldiste tunnustega määratud adreessaatidele mõeldud või territooriumi õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorralduse andmist. Eristav tunnus on adreessaatide või juhtumi kohta antavate individuaalsete haldusaktide paljus;

4) isikul ei ole õigust nõuda õiguspäraselt muus vormis antud haldusakti vormistamist kirjalikult. HMSi § 55 lõike 2 kohaselt võib isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, nõuda haldusakti vormistamist kirjalikus vormis. Selline nõudmine on ülemäärane ja võib takistada riigikaitse kriisiolukorra kiiret lahendamist (st kui ajaliselt oli haldusorganil võimalik piirava meetme haldusakt anda kirjalikult, siis oleks ta seda pidanud tegema kohe). Samas võib haldusorgan, kui asjaolud on muutunud, vormistada enda antud haldusaktid tagantjärele kirjalikult ja need menetlusosalistele saata – seda otsustab haldusorgan kaalutusõiguse alusel. Samuti ei ole välistatud, et haldusakti väljastamist või selle sisu ja andmise asjaolude tõendamist nõuab vaiet lahendav haldusorgan või kaebust lahendav kohus. Seetõttu on lõikes 1 sätestatud, et võimaluse korral haldusorgan salvestab või protokollib suulises või muus vormis antud haldusakti andmise, selle sisu ja adressaadile teatavaks tegemise.

Kriisiolukorra ajal võivad haldusorgani ressursid olla sedavõrd piiratud, et eraldi dokumendina haldusakti andmine, isegi kui see sisaldab ainult resolutiivosa, nõutavaid andmeid ja vaidlustamisviidet, on ülemäära töömahukas. Sellisel juhul on otstarbekas lahendada taotlused, esildised ja muud avaldused, mis ei eelda eraldi haldusakti andmist, pelgalt pealdise tegemisega taotlusel, esildisel või muul dokumendil (resolutsioon). Infotehnoloogiliselt võib resolutsioon sisalduda ka andmekogus (nt dokumendiregister), kui see on menetluse aluseks oleva dokumendiga üheselt seostatav ja sellisena on võimalik resolutsiooni isikule kätte toimetada. Resolutsioon peab sisaldama lühidalt haldusakti põhisisu ja olulisemaid andmeid. Haldusakti vormistamine resolutsioonina ei välista, et isik nõuab haldusakti põhjenduste väljastamist enne vaide või kaebuse esitamist või et põhjendused nõuab välja vaiet lahendav haldusorgan või kaebust lahendav halduskohus.

Haldusakti vormistamine resolutsioonina on lubatav eelkõige nendel juhtudel, kui haldusorganil oleks HMSi § 40 lõike 3 järgi alus jätta isik enne haldusakti andmist või koormava toimingu sooritamist ära kuulamata, see tähendab, kui otsustatakse isiku enda esitatud andmete alusel või taotlus rahuldatakse täies ulatuses. Kui haldusorgan keeldub isiku taotluse rahuldamisest, siis võib selle vormistada resolutsiooniga eelkõige juhul, kui keeldumise faktilise aluse saab märkida lühidalt resolutsiooni teksti, see nähtub muust dokumendist või on üldteada asjaolu. Haldusakti vormistamine resolutsioonina on lubatav ka kõigil neil juhtudel, kui seaduse kohaselt võib haldusorgan anda haldusakti ilma põhjendusteta

(edasilükkamatutel või massilistel juhtudel) või haldusorgan lõpetab tema enda algatusel algatatud haldusmenetluse.

Selle paragrahvi **lõikeid 2 ja 3** tuleb tõlgendada koostoimes. Lõikes 3 sätestatud haldusakti resolutsiooniga vormistamise ammendav loetelu ei välista haldusakti vormistamist resolutsioonina siis, kui haldusorgan märgib resolutsioonis kõik haldusakti andmed ning põhjendused. Kui haldusakti andmisel ei lähtuta lõikes 3 toodud erisustest, vaid kõik HMSi §-de 55 ja 56 nõuded on resolutsiooni tekstis lühidalt ja vähimas nõutavas ulatuses täidetud, võib haldusorgan vormistada oma haldusakti resolutsioonina ka kõnesolevas lõikes esitatud piiranguid järgimata.

§ 123. Rahvusvahelise organisatsiooni teavitamine piirava meetme kohaldamisest

Paragrahviga 123 reguleeritakse haldusakti teadmiseks edastamise erisusi. Seda, kas piirava meetme kohaldamine toob kaasa rahvusvahelise organisatsiooni teavitamiskohustuse, saab kõige paremini hinnata meedet kohaldav haldusorgan siis, kui ta otsustab meetme kohaldamise.

Paragrahvis sätestatud teavitamiskohustus ei tingi, et piiravat meedet kohaldav haldusorgan peaks kooskõlastama meetme kohaldamise Välisministeeriumi või teavitamiskohustusega ministriga või neid muul viisil kaasama. Kohustus on teavitada Välisministeeriumi ja vastavaid ministreid pärast piirava meetme kohaldamise otsustamist. See ei tähenda, et Välisministeeriumi või muud vastavat ministeeriumi ei peaks muude ülesannete tõttu kaasama varasemas staadiumis selliste piiravate meetmete kohaldamise menetlusse, mis võivad tuua kaasa teavitamiskohustuse.

§ 124. Konkureeriva kohustuse kehtivus kriisiolukorra ajal

Paragrahviga 124 sätestatakse konkureeriva kohustuse kehtivus kriisiolukorra ajal.

Lähtudes eelnõu § 3 lõikest 4, siis alati prevaleerib riigikaitseline kriisiolukord tsiviilkriiside lahendamiseks antud või muude haldusaktide üle.

Selleks et kriisiolukord operatiivselt lahendada, on oluline selgitada välja juba haldusakti andmise ajal konkureeriva kohustuse esinemine, mille täitmine võib õigustada haldusaktiga antava kohustuse täitmata jätmist. Konkureeriv kohustus võib seisneda nii õiguslikus keelus (st üks õigusakt kohustab selleks, mida teine keelab, ning mõlemat ei saa samal ajal teha) või faktilises võimatuses (st ühest õigusaktist tuleneva kohustuse täitmine muudab faktiliselt võimatuks teise kohustuse täitmise, isegi kui õiguslikult on lubatud mõlemat teha). Konkureeriv kohustus on õiguslikult siduv ka haldusakti andvale haldusorganile ning ta ei saa seda teisest õigusaktist tulenevat kohustust pelgalt eirata, vaid peab menetluses arvestama. Lisaks on adressaadil endal kaasaaitamiskohustus, mille järgi ta peab haldusorganile teada andma kõik konkureerivad kohustused.

Kriisiolukorra kiire lahendamise eesmärgil ei ole võimalik jätta pelgalt haldusakti adressaadi otsustada, millist konkureerivatest kohustustest ta täidab, vaid haldusorgan peab õigusliku või faktilise vastuolu ise lahendama. Kui konkureeriva haldusakti andnud asutusega kokkulepet ei suudeta kohapeal saavutada, siis lahendavad erimeelsuse asutuse juhid, ministrid või peaminister kui kriisiolukorra juht (eelnõu § 38 lõige 3).

Mõlemal konkureeriva kohustuse andnud haldusorganil tuleb kokku leppida, kumba kohustust isik täidab, või enda antud kohustusest loobuda, seda üksnes riigikaitsealise kriisiolukorra ajal, kuna nimetatud olukorra lahendamiseks antud korraldused ja haldusaktid prevaleerivad muude olukordade või tavaolukorra jaoks antud haldusaktide üle. Seega tuleb eelkõige Kaitseväel, KAPO-l ja PPA-l lahendada võimalikud vastuolud operatiivselt kohapeal/regioonis.

Kui konkureerivad haldusaktid on andnud sama ministeeriumi hallatavad riigiasutused, otsustavad, kumba kohustust tuleb täita, vajaduse korral asutuse juhid või minister. Kui konkureerivad kohustused kuuluvad erinevatesse valitsemisaladesse, otsustavad asutuste juhtide erimeelsuste korral ministrid. Kui kokkulepet ei saavutata, on võimalik kriisiolukorra juhil olukord lahendada. Kriiside operatiivse lahendamise huvides on vajalik asutustevaheline tihe koostöö ja oma tegevuste ja operatsioonide sünkroniseerimine (**lõiked 3 ja 4**).

Sarnaselt RiKSi § 82¹¹ lõikega 2 sätestatakse ka eelnõus, mida haldusorgan on kohustatud konkureeriva kohustusega tegema (**lõige 5**).

§ 125. Vaide esitamise ja läbivaatamise tähtaeg

Paragrahvis 125 reguleeritakse läbivaatamise tähtaja erisusi riigikaitsealise kriisiolukorra ajal. Paragrahv sätestab läbivaatamise tähtaja suhtes võrreldes HMSiga erandi.

HMSi § 75 kohaselt tuleb vaie lahendada 60 päeva jooksul arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saada. HMS võimaldab seadustes vaidetähtaja puhul sätestada erandeid.

Vaidemenetluse võib ka peatada, kui olukorra tõttu ei ole võimalik selle ajaga vaiet lahendada. Tähtaeg hakkab uuesti kulgema pärast olukorra lõppu. Tähtaega võib pikendada kuni 60 päeva võrra.

HMSi § 84 lõike 1 järgi lahendatakse vaie kümne päeva jooksul arvates vaide edastamisest vaiet läbivaatavale haldusorganile. Vaide läbivaatamise tähtaega võib pikendada kuni 30 päeva võrra (HMSi § 84 lõige 2). HMS võimaldab seadustes vaide läbivaatamise tähtaja puhul sätestada erandeid. Riigikaitsealise kriisi ajal on haldusorgani ressursid suunatud olukorra lahendamisele ning seetõttu võib 30-päevase tähtaja järgimine osutuda võimatuks. Vaidemenetluse peamine eesmärk on tagada, et kriisiolukorra lahendamiseks antud haldusaktid ja sooritatud toimingud oleksid täidetavad ja vastaksid riigikaitsealise kriisiolukorra lahendamise eesmärgile. Selleks, et haldusorganil oleks võimalik keskenduda kriisi lahendamisele, on vaidemenetluse tähtaega pikendatud 60 päevale. See võimaldab haldusorganil leida riigikaitsealise kriisi lahendamise kontekstis sobiva aja vaiete lahendamisega tegelemiseks, ilma et riigikaitse eesmärgid sellest kahjustatud saaksid. Eriti oluline on see siis, kui kriisiolukord toob kaasa suure hulga vaiete esitamise.

9. peatükk

Kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel vajaliku teabe töötlemine ja andmekogud

1. jagu

Teabe töötlemise üldnõuded ja juurdepääsupiiranguga teave

§ 126. Teabe töötlemine kriisilukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel

Paragrahv 126 käsitleb teabe töötlemise õigust kriisilukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel, kus peab olema tagatud, et asjassepuutuvatel asutustel ja isikutel on võimalik saada neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks vajalikku teavet. Teabena tuleb siin mõista laiemalt mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teavet. Eelnõu 9. peatükki on mh koondatud seni nii HOSi kui ka RiKSiga reguleeritud teabe (sh isikuandmete) töötlemise sätted.

Kriisilukorra ajal on asutuste ja isikute põhipingutus suunatud kriisilukorra lahendamisele. Et seda saaks teha operatiivselt, on vaja, et kriisilukorra lahendamisega tegelevatel ja ka lahendamist toetavatel asutustel ja isikutel on olemas vajalik informatsioon, et see olukord kiiresti lahendada. Vältida tuleb juhtumeid nagu koroonapandeemia alguses, kus PPA ja Terviseamet ei saanud efektiivselt üksteisega andmeid vahetada, kui vastav õigusruum ei olnud kriisikindel.

Lõikes 1 sätestatakse, et kriisilukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel on kriisiülesandega asutusel ja isikul (nii püsiva kui ka ühekordse), sealhulgas elutähtsa teenuse osutajal ja kohaliku omavalitsuse üksusel ning põhiseaduslikul institutsioonil õigus saada oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet, sealhulgas avaliku teabe seaduse tähenduses asutatud andmekogusse (edaspidi *andmekogu*) kantud andmeid, mis ei ole isikuandmed, ja seaduse alusel asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud muud teavet, kui selle teabe väljastamist või juurdepääsu õigust ei ole muu õigusaktiga reguleeritud. Selgituseks tuleb rõhutada, et asjaomane lõige ei reguleeri isikuandmete saamise õigust, vaid oma ülesannete täitmiseks vajaliku muu teabe ja andmete (teabe, mis ei ole n-ö isikustatud) ja muu asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe saamise õigust. Isikuandmete töötlemine on reguleeritud eraldi käesoleva peatüki 2. jaos.

Lõike 2 kohaselt peab teabe väljastamise taotlemisel teatama teabevaldajale teabe töötlemise aluse ja eesmärgi ning teabe taotlemise põhjuse, samuti väljastatava andmestiku ja väljastamise tähtaja, korduval väljastamisel ka kestuse. Väljastatud teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele teabevaldaja loata. Lõige 2 on sõnastatud sarnaselt AvTSi § 38 lõikes 3 sätestatuga ja see on vajalik, et seadusega oleks tagatud õigus saada asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet kõigil nendel asutustel ja isikutel (sh elutähtsa teenuse osutajad), kellel on praktikas vaja oma ülesannete täitmiseks töödelda ka asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet. Parema selguse huvides ei tehta sellekohast muudatust AvTSis, vaid sätestatakse kõikide pädevate asutuste ja isikute suhtes ühetaoliselt käesolevas eelnõus.

Nagu eespool on selgitatud, peab olema loodud eeskätt alus ja võimalused nii kriisideks valmistumise kui ka nende lahendamise mis tahes etapis seadusest tulenevate ülesannete täitmisel töödelda asjassepuutuvat teavet selleks, et neid ülesandeid ka edukalt täita. Lõike 2 eesmärk on tagada, et teabe küsija kohustub enda päringuid põhjuslikus seoses oma ülesandega ka põhjendama ehk sarnaselt AvTSi § 38 lõikega 3¹ peab teabele juurdepääsu taotlemisel olema nii teabe küsijale kui ka teabevaldajale selge, mis on vastava teabe töötlemise vajadus ja eesmärk. Teabe taotlemise õiguse kõrval on samavõrd oluline teabevaldaja õigus ja kohustus hinnata ning vajaduse korral keelduda teabe väljastamisest, kui teabe küsijal puudub alus vastava teabe töötlemiseks. Lisaks on vajalik, et teabe küsija selgitab teabe väljastamise tähtaega, aega või intervalli, millal ta seda teavet realselt vajab. See võimaldab eelkõige teabevaldaja koormuse maandamiseks erinevate päringute töötlemisel hinnata ning vajaduse ilmnemisel ka luua nii õiguslikult kui ka tehniliselt põhjendatud ja otstarbekamad päringutele

vastamise mehhanismid (nt juurdepääsu loomine teabevaldaja andmekogule või nt päringu esitaja igakordne lisamine nn koopiareale või muu viis, mis vähendaks päringute töötlemise mahtu).

Lõige 3 kehtestatakse seoses VVJKd käsitleva JASi § 10 kehtetuks tunnistamisega. Senise JASi § 10 lõike 2 järgi on valitsusasutused kohustatud andma ohuhinnanguid ning muud riigi julgeolekut ja riigikaitset puudutavat teavet julgeolekukomisjonile, Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele. Vajaduse korral korraldab julgeolekukomisjon riigikaitset puudutava teabe edastamise käesolevas lõikes nimetatud isikutele ja asutustele. Säte kehtestati 2016. aastal koos RiKSiga ning selle peamine eesmärk on tagada, et riigikaitse seisukohalt olulisi otsuseid tegevatel organitel oleks võimalikult suur ja ühtlustatud olukorratedlikkus.

Selleks peab olema neile kättesaadav kogu olemasolev asjassepuutuv teave. Valitsusasutusi, kes seda teavet valdavad ja töötlevad, on mitmeid ning nende ring ei piirdu üksnes julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumise ja töötlemise ülesannet täitvate ning ohuhinnanguid koostavate julgeolekuasutuste ja riigi sõjaliseks kaitseks vajalikku eelhoiatust andva Kaitseväe luurekeskusega. Riigikaitse laiast käsitusest lähtudes hõlmab see ka mis tahes tsiviilkriise, nende avaldumise ohte ja nendeks valmistumist puudutavat teavet. Seni oli säte seotud VVJK ülesannetega, kuid edaspidi ei oleks selle JASis säilitamine kooskõlas JASi reguleerimisalaga. Seetõttu tuuakse säte täpsustatud kujul üle eelnõusse ning sätestatakse, et valitsusasutus, kelle valduses on ohuhinnang või muu tsiviilkriise ja riigikaitset puudutav teave, peab selle edastama Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele, kui see on vajalik kriisiolukorraks valmistumiseks või selle lahendamiseks ning selle teabe väljastamist või juurdepääsu õigust teabele ei ole muu õigusaktiga piiratud.

Tuleb silmas pidada, et säte ei hõlma mitte ainult (Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi valitsemisala asutuse koostatud) ohuhinnanguid, millest Vabariigi Valitsus lähtub kriisiolukorra kehtestamisel või valitsusasutused lähtuvad riigikaitsega seotud otsuste tegemisel, vaid ka mitmesugust muud teavet (nt Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi või muus ministeeriumis või nende valitsemisalas koostatud valdkonnapoliitilisi hinnanguid, samuti ohustsenaariume ja olukorra ülevaateid), mida arvestatakse näiteks riskianalüüse ja kriisiplaane koostades, nendega seoses võimeid planeerides ja rakendades ning toimepidevust tagades. Vajaduse korral koordineerib asjassepuutuva teabe edastamist Riigikantselei oma VVS-i § 77 lõike 1 punktides 13 ja 13² sätestatud ülesannete raames. Säte on sõnastuslikult kooskõlas eelnõuga tehtava VVS-i muudatusega, mille kohaselt Riigikantselei kogub ja töötleb ühtlustatud riigiülese olukorratedlikkuse tagamiseks tsiviilkriise ja riigikaitset puudutavat teavet. Ka selle ülesande eesmärk on tagada riigi strateegilise tasandi otsustajatele riigiülene ühtne, terviklik, tasakaalustatud ja kontrollitud julgeolekuohupilt ning olukorratedlikkus. Piirangud asjassepuutuva teabe jagamisele võivad tuleneda eriseadustest. Näiteks peab JAS-i § 31 lõike 1 kohaselt edastama julgeolekuasutuse ülesannete täitmisel saadud teabe teisele riigiasutusele, kellele pandud ülesannete täitmiseks see on vajalik, kuid lisatingimusel, et see ei kahjusta julgeolekuasutuse ülesannete täitmist.

§ 127. Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine

Paragrahvis 127 sätestatakse teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alused ja juurdepääsupiirangu tähtajad. Eelnõuga tunnistatakse AvTSis kehtetuks senised RiKSi ja HOSi rakendamiseks loodud alused vastava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamiseks (AvTSi § 35 lõike 1 punktid 6–6² ja § 35 lõike 2 punkt 5; edaspidi ka *AK alused*). Arvestades AvTSi § 35 lõike 1 punkti 19, hinnati eelnõu koostamisel, et sobivam ja selgem on need AK alused sätestada käesolevas eelnõus, kuna need reguleerivad konkreetselt sellise teabe töötlemist, mis puudutab edaspidi vaid eelnõus reguleeritud tegevusi ja ülesandeid.

Lõike 1 punktis 1 sätestatakse uus teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alus. Teabevaldajatenä tuleb siinkohal mõista eelkõige püsiva kriisiülesandega asutusi ja isikuid. Selle sätte alusel kohustub teabevaldaja piirama ligipääsu sellisele teabele, mida töödeldakse eelnõust tulenevate kriisiolukorraleks valmistumise või selle lahendamise ülesannete täitmiseks (nt riskianalüüsi või kriisiplaanide koostamisel ja toimepidevuse tagamise nõuete täitmisel). Teabele juurdepääsupiirangu seadmisel peab aga teabevaldaja arvestama tingimusega, et juurdepääsupiirang teabele on põhjendatud üksnes sellises osas või ulatuses, mille avalikuks tulek kahjustaks kriisiolukorra lahendamist või teabevaldaja toimepidevust. Muudatused, mis on vajalikud asjakohase teabe kaitsmiseks riigisaladusena, on sätestatud eelnõu §-s 247 ja selle rakendusaktis, milles sätestatakse vastava riigisaladuse alaliigid ning selle salastamistasemed ja -tähtajad.

Lõike 1 punktis 2 sätestatakse muudetud sõnastuses senine AvTSi § 35 lõike 1 punkt 6. Kehtiva AvTSi § 35 lõike 1 punkti 6 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe riigikaitseaduse alusel kohaldatud asja sundkasutusse võtmise ja asja sundvõõrandamise kohta. Tekstis asendatakse sõna „riigikaitseaduse“ sõnadega „tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse“. Tegemist on tehnilise muudatusega, kuna käesoleva eelnõuga tunnistatakse RiKS kehtetuks ning asja sundkasutusse võtmine ja asja sundvõõrandamine kriisiolukorra ajal sätestatakse käesolevas eelnõus.

Lõike 1 punktis 3 sätestatakse muudetud sõnastuses senine AvTSi § 35 lõike 1 punkt 6¹. Muudatus on samuti seotud RiKSi kehtetuks tunnistamisega, millega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin. Edaspidi kasutatakse eelnõus terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

Lõike 1 punktides 4 ja 5 ning lõikes 2 sätestatakse muudetud sõnastuses senised AvTSi § 35 lõike 1 punkt 6² ja sama paragrahvi lõike 2 punkt 5, milles on sätestatud riigi tegevusvaru puudutava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alused. Riigi tegevusvaru moodustamist, haldamist ja kasutamist reguleerib praegu HOS, mis tunnistatakse käesoleva eelnõuga kehtetuks. Riigi tegevusvaru käsitlev regulatsioon sätestatakse edaspidi käesolevas eelnõus.

Kehtiva AvTSi § 35 lõike 1 punkti 6² kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta.

Punktis 4 viiakse senine AvTSi § 35 lõike 1 punkti 6² sõnastus vastavusse eelnõuga ning sätestatakse, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe riigi tegevusvaru ja tervishoiuvaldkonna vajadusteks moodustatud riigi tegevusvaru suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutuselevõtmise ulatuse ja tingimuste kohta. Riigi tegevusvaru ja tervishoiuvaldkonna vajadusteks riigi tegevusvaru

moodustamise eesmärk on riigi ja ühiskonna valmisolek igasugusteks kriisiolukordadeks, sh sõjaolukorraks. Riigi tegevusvaru moodustatakse seega lisaks riigikaitseülesannete täitmisele ka kriisiolukorra ennetamiseks ning selle tagajärgede leevendamiseks. Punktis 5 sätestatud alus on sarnane lõikes 2 sätestatuga, aga kohustab teabevaldajat tunnistama lõikes 2 nimetatud teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks juhul, kui selle avalikuks tulek võib ohustada riigi varustuskindlust või julgeolekut.

Lõikes 2 sätestatakse muudetud sõnastuses senine AvTSi § 35 lõike 2 punkt 5. Praeguse sõnastuse kohaselt võib teabevaldaja tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu moodustamise ning vahendite muretsemisega seotud teabe, kui selle avalikuks tulek võib mõjutada varu moodustamist ja vahendite muretsemist. Muudetud sõnastuse kohaselt võib teabevaldaja tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks riigi tegevusvaru ja tervishoiuvaldkonna vajadusteks moodustatud riigi tegevusvaru moodustamise, haldamise ning vahendite soetamise ja haldamisega seotud teabe, kui selle avalikuks tulek võib mõjutada varu moodustamist või vahendite soetamist.

Kavandatud muudatused võimaldavad lisaks riigi julgeolekuhuvide kaitsmisele vältida ka muud kahjulikku huvi riigi strateegiliste varudega seotud vajaliku varu suuruse ja vahendite koguse ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste vastu. Samuti võimaldab sellise teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistamine vähendada mh riigi strateegiliste varude moodustamise, soetamise ja haldamisega seotud teabe ja andmete võimalikku väärkasutust erinevates kriisiolukordades. Kui kriisiolukorra ajal osutub vajalikuks riigi tegevusvarud hoiukohtadest välja viia ja elanikele kättesaadavaks teha, ei tohi teave logistilise protsessi, sh riigi tegevusvarude hoiukohtade, täpsete koguste ja kasutuselevõtu korralduse kohta olla avalikult kättesaadav. See ohustaks oluliselt riigi julgeolekut ja avalikku korda.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 346 lõike 1 punkt a sätestab üldise erandi ELi aluslepingute kohaldamisalast, mille kohaselt ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks. Sellele üldisele erandile on viidatud nii direktiivides 2011/23/EL, 2014/24/EL kui ka 2014/25/EL artiklis 1. Direktiiv 2009/81/EÜ viitab samas kontekstis samasisulisele, varasema Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamislepingu artiklile 296. Seega tuleks neid AvTSis sätestatud teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise aluseid mõista eelkõige ELTLi artiklit 346 täpsustavana osas, et meetmeks, mille abil liikmesriik saab vältida oma julgeolekut kahjustava teabe avaldamist, on mh sätestada riigisiseses õiguses kohustus nimetatud teavet mitte avaldada.

Lõikes 3 sätestatakse, et asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele kehtib juurdepääsupiirang kümme aastat. Kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib, võib asutuse juht pikendada selle teabe juurdepääsupiirangu tähtaega viie aasta kaupa, kuid mitte kauemaks kui 30 aastaks teabele juurdepääsupiirangu kehtestamisest arvates. AvTSi § 40 lõike 1 kohaselt kehtestatakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Seega on praegu AvTSi kohaselt võimalik teave asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada kuni kümneks aastaks. Käesoleva paragrahvi lõikega 3 sätestatakse sellest erand, mille järgi võib käesolevas paragrahvis sätestatud alusel asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele kehtestada

juurdepääsupiirangu kümneks aastaks ja seda võib pikendada viie aasta kaupa, kuid mitte kauemaks kui 30 aastaks teabe juurdepääsupiirangu kehtestamisest arvates. Lõikes 1 sätestatud teave püsib suhteliselt muutumatuna pikka aega. Pikema juurdepääsupiirangu sätestamise eesmärk on raskendada teabe sattumist nende isikute kätte, kes võiksid teavet kasutada kriisiolukorraks valmistumise või selle lahendamise kahjustamise eesmärkidel.

§ 128. Isikuandmete töötlemine

Paragrahviga reguleeritakse käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmisel isikuandmete töötlemisega seonduvat.

Lõige 1 sätestab üldnormi isikuandmete töötlemiseks, mille kohaselt võib kriisiolukorra ajal kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus või piiravat meetet kohaldav haldusorgan käesolevas eelnõus sätestatud piirava meetme kohaldamise, järelevalve tegemise ning muude kriisiolukorra lahendamiseks vajalike toimingute eesmärgil töödelda isikuandmeid, sealhulgas eri liiki isikandmeid. Kehtivas õiguses on isikuandmete töötlemine sarnaselt sätestatud RiKSi §-s 82¹³. Isikuandmeid võib töödelda ulatuses, mis on vajalik piiravate meetmete kohaldamiseks, samuti eelnõus sätestatud töö- või kodanikukohustuse rakendamiseks. Piiravate meetmete kohaldamine, mille raames võib töödelda isikuandmeid, hõlmab haldusmenetluses haldusakti andmist ning toimingute tegemist. Piiravate meetmete täitmise tagamine sisaldab järelevalve tegemist ja haldussunnivahendite kohaldamist. Lisaks võib isikuandmeid töödelda ka muude toimingute tegemisel, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks ja mis ei ole seotud kriisiolukorra meetme kohaldamisega. Käesolevas eelnõus sätestatud ülesannete täitmisel (sh kriisideks valmistumise ülesanded) kohaldub haldusorgani tegevusele ka HMSi § 7 lõige 5, mille kohaselt võib haldusorgan haldusmenetluses haldusakti andmise, toimingu tegemise või halduslepingu sõlmimise eesmärgil töödelda isikuandmeid menetletavas asjas vajalike asjaolude kohta, kui seadusega või selle alusel antud õigusaktidega ei ole ette nähtud teisiti. Samuti on eelnõuga reguleeritud see osa, kuidas toimub isikuandmete töötlemine eelnõus nimetatud registrites (nt tsiviiltoetuse register, mobilisatsiooniregister).

Lõike 2 kohaselt antakse kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele või piiravat meetet kohaldavale haldusorganile oma ülesannete täitmiseks õigus saada kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke andmekogusse kantud isikuandmeid, sealhulgas eri-liiki isikuandmeid ka juhul, kui andmekogu pidamist reguleerivas õigusaktis ei ole nende andmete väljastamise või muul viisil juurdepääsu õigust sätestatud.

Lõige 2 tagab isikuandmete saamise üksnes erandkorras, kus isikuandmete töötlemine on kriisiolukorra lahendamisel vajalik ja eesmärgipärane, kuid nende väljastamise õigust ei ole vastavas õigusaktis reguleeritud, mis võib omakorda seada kriisiolukorra lahendamisele olulisi takistusi. Eelkõige kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval asutusel ja selles osaleval asutusel peab oma ülesande täitmiseks olema õigus saada selleks vajalikku asjassepuutuvat teavet. Sätte eesmärk on vältida ettenägematuid olukordi, kus mis tahes teabe või konkreetsete andmete saamise õiguse puudumise tõttu kannatab kriisi lahendamine.

Üldjuhul on (mida tuleb ka eeldada) pädevate asutuste või isikute õigused andmekogudesse kantud andmete, sh isikuandmete töötlemiseks sätestatud andmekogu asutamist või selle pidamist reguleerivas seaduses või andmekogu põhimääruses, seda ka kriisiolukordade lahendamiseks. Kuigi kriisideks valmistumisel ongi kõikidel osalistel enda ülesannete vaates võimalik ja ka kohustus hinnata (nt kriisiplaanide koostamisel), kas ja millist liiki teavet või konkreetseid andmeid vajatakse ning kas selleks on ka olemas vastavad õigused, jääb siiski

teatud määramatus, mis aga ei saa muutuda takistuseks reaalse kriisiolukorra tekkimisel ja selle lahendamisel.

Paratamatult ei ole andmekogude pidamist reguleerivate õigusaktide muutmisel kohe ja alati võimalik ette näha ja detailselt sätestada tulevikus mis tahes kriisis mis tahes vajaminevaid andmehulki. Asjakohane on märkida, et Eestis on riigi infosüsteemi haldussüsteemi veebilehe andmetel kokku 1388 andmekogu ja infosüsteemi¹⁰⁵. Selle tõttu sätestatakse asjaomase paragrahvi üksnes erandlikeks juhtudeks seaduslik alus ja kord isikuandmete väljastamiseks kriisiolukorra ajal. Andmekogudesse kantud isikuandmete töötlemine (sh nende väljastamine) tuleb tagada kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) sätestatud põhimõtetega.

Lõigetega 3 ja 4 sätestatakse isikuandmete kaitse eesmärgil kohustus hinnata enne isikuandmete väljastamist ja töötlemist selle vajadust ja eesmärki. Andmekogu vastutav töötleja ei väljasta lõikes 3 sätestatud alusel taotletud isikuandmeid juhul, kui isikuandmete töötlemine ei vasta soovitud eesmärgile. Lõike 4 kohaselt hindab enne andmete väljastamist Andmekaitse Inspeksioon taotluse esitamisest arvates maksimaalselt nelja kalendripäeva jooksul väljastamise alust, eesmärki, andmekoosseisu minimaalsust ja andmete säilitamise vajadust, kaasates andmekogu vastutava töötleja. Säilitamise vajadust hinnatakse juhul, kui andmekogu reguleerivas õigusaktis ei ole andmete säilitamise tähtaega sätestatud. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal antakse hinnang viivitamata, maksimaalselt kahe kalendripäeva jooksul. Andmete väljastamist ei otsusta Andmekaitse Inspeksioon, vaid lõike 4 kohaselt otsustab selle andmekogu vastutav töötleja viivitamata, võttes arvesse Andmekaitse Inspeksiooni hinnangut.

Kuigi lõike 4 kohaselt võetakse erakorralise ja sõjaseisukorra ajal enne andmete väljastamist Andmekaitse Inspeksioon hinnang kahe kalendripäeva jooksul, võib eelkõige sõjaseisukorra ajal ilmnedas edasilükkamatuid olukordi, kus sellise korra rakendamine andmete väljastamisel on kas raskendatud või isegi võimatu või on kriisiolukorra ajal vajalik andmeid töödelda kõrgendatud ohu tõrjumiseks.

Lõikes 6 sätestatakse eeltoodust tulenevalt, et edasilükkamatul juhul ei kohaldata käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 4 sätestatud ning vastutav töötleja väljastab lõikes 2 nimetatud andmed kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele või piiravat meetet kohaldavale haldusorganile viivitamata, kui see on kriisiolukorra ajal vajalik kõrgendatud ohu tõrjumiseks või riigikaitse kriisiolukorra lahendamiseks. Vastutav töötleja peab aga sellises olukorras teavitama andmete väljastamisest esimesel võimalusel Andmekaitse Inspeksiooni. Teavitamine tagab sellistel juhtumitel esimesel võimalusel andmekaitsealase järelevalve rakendamise.

§ 129. Andmesubjekti õiguste piiramine kriisiolukorra ajal

Paragrahvis 129 nähakse sarnaselt RiKSi §-ga 82¹³ ette õigus piirata kriisiolukorra ajal andmesubjekti õigusi (näiteks õigus saada infot tema isikuandmete töötlemise fakti ning töötlemise tehniliste ja korralduslike kaitsemeetmete kohta, õigus tutvuda tema kohta kogutud ja töödeldavate isikuandmetega, õigus nõuda oma isikuandmete töötlemise piiramist jm). Andmesubjekti õigusi võib piirata juhul, kui nende piiramata jätmine võib kahjustada

¹⁰⁵ Kättesaadav: https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid?sort=meta.update_timestamp&dir=DESC

kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse või piiravat meedet kohaldava haldusorgani käesolevas seaduses sätestatud ülesande täitmist või kahjustada andmesubjekti või teise isiku õigusi ja vabadusi. Andmesubjekti õiguste piiramine on lubatud üksnes kuni eespool nimetatud aluste äralangemiseni. Selline kaalutletud ajaline määrand on sätestatud põhjusel, et meil puudub võimalus täpselt ennustada mis tahes kriisiolukordi. Meil puudub võimalus ennustada, kui kaua reaalset üks või teine kriisiolukord võiks kesta. Sõjaseisukorra kestust kuudes või aastates ei saa ka parima tahtmise juures seadusandja ette öelda. Seega tuleb seaduses piiritletud vajaduse korral andmesubjektil aktsepteerida tema õiguste piiramist, nii nagu see on eelnõus ka sätestatud – andmesubjekti õigusi võib piirata üksnes kuni seaduses sätestatud piirangu aluse äralangemiseni. Nimetatud piirangud on kooskõlas Euroopa Nõukogu 28.01.1981 sõlmitud isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni artikliga 11.

§ 130. Isikuandmete töötlemine alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitseks

Paragrahvis 130 reguleeritakse isikuandmete töötlemine alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitsemeetmete rakendamisel Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määruse nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“ §-s 7¹ sätestatu eeskujul. Kõnesolevas paragrahvis sätestatud isikuandmete töötlemise nõudeid kohaldatakse ainult nende andmesubjektide isikuandmete töötlemisele, kelle viibimine objektile ei ole seotud objekti igapäevatööga ja/või objekti valdaja ülesande täitmisega. Paragrahvi kohaldamisalasse ei kuulu andmesubjektidena töötajad ja ametnikud, kelle töökoht asub objektile, ning töö- või teenistusülesannete täitmise tõttu objektile saabumist ja objektilt lahkumist kõnesoleva paragrahviga ei reguleerita. Kui objektile rakendatakse ka töötajate ja ametnike tööle saabumise ja töölt lahkumise registreerimist, kuulub sellekohane isikuandmete töötlemine teenistus- ja töölepinguliste suhete valdkonda ja sellele kohaldub andmekaitse üldregulatsioon (isikuandmete kaitse üldmäärus, töölepingu seadus, sisemised töökorraldusaktid). Teenindavate isikutena võib mõista kõiki selliseid teenusepakkujaid, kes tagavad lepingu alusel ka teatava regulaarsusega objekti igapäevase toimimise (nt heakorrateenused, toitlustus jms), kuid ei ole objekti valdajaga otseses töö- või teenistussuhtes. Nii objekti teenindavate kui ka külastavate isikute (andmesubjektide) kindlaksmääramine sõltub sellest, milline on hoone osa, ala, ruum vms, millele juurdepääs tuleb registreerida.¹⁰⁶

Eelnõus tehakse võrreldes RiKSiga vajalikud muudatused seonduvalt isikuandmete säilitamisega. Erinevalt RiKS-i § 87 lõike 1 punktist 5¹ sätestatakse isikuandmete säilitamise minimaalne ja maksimaalne tähtaeg seaduse tasandil.

Alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti valdaja peab andmeid säilitama vähemalt 12 kuud, kuid mitte kauem kui kümme aastat nende tekkimisest arvates. Sõjalise riigikaitse toimimisega seotud või Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutatava objekti valdaja säilitab andmeid vähemalt kümme aastat, kuid mitte kauem kui 25 aastat nende tekkimisest arvates. Isikuandmete säilitamise täpsem tähtaeg sätestatakse objekti kategooriate kaupa eelnõu § 19 lõike 7 alusel antavas Vabariigi Valitsuse määrandes.

Ühesugust isikuandmete säilitamise tähtaega, mis kohalduks kõikide kategooriate objektidele, ei ole võimalik määrata objektide kategooriate erisuste tõttu. Sarnaselt praegu kehtiva riigikaitseobjekti kaitse korra § 7¹ lõikes 2 sätestatuga arvestati minimaalse ja maksimaalse

¹⁰⁶ Lähemalt Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määruse nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“ muutmise“ eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3959653f-ff4e-4869-b576-7c60b1a54e53>

säilitustähtaja määramisel mh esimese astme kuriteo aegumistähtaega (s.o kümme aastat). Julgeolekuasutuste objektide puhul arvestati andmete säilitamise ajalise piiri määramisel jätkuvalt eelkõige julgeolekuasutuste tegevuse eesmärki ja põhiülesandeid, sealhulgas objekti kaitsega vahetult seotud ülesannet korraldada riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamist ja tõkestamist ehk vastuluure, millest tulenevalt võib tekkida vajadus selgitada välja aastaid tagasi aset leidnud sündmuse asjaolusid. Lisaks arvestati, et esimese astme kuritegu (nt välismaalase poolt toimepandud Eesti Vabariigi vastu suunatud vägivaldne tegevus või salakuulamine) aegub kümne aasta möödudes ning kuritegu, mille eest on ette nähtud eluaegne vangistus (nt riigireetmine), ei aegu. Nende kuritegude menetlemine eeldab aga ka selleks vajaliku teabe säilitamist.

Eelnõuga tehakse sisuline muudatus, mille kohaselt ei saa määrata isikuandmete säilitamise täpsemat tähtaega enam objekti valdaja enda turvaplaanis, vaid see tähtaeg sätestatakse vastava kategooria objekti kohta Vabariigi Valitsuse määruses (vt eelnõu § 19 lõiked 7 ja 8).

§ 131. Isikuandmete töötlemine elutähtsa teenuse osutaja poolt taustakontrolli tegemisel

Paragrahv 131 sätestatakse isikuandmete töötlemine elutähtsa teenuse osutaja poolt taustakontrolli tegemisel.

Eelnõuga sätestatakse taustakontrolli eesmärgi saavutamiseks minimaalselt vajalike isikuandmete saamise õigus. Lõike 1 kohaselt on elutähtsa teenuse osutajal õigus saada:

- 1) kontrollitava isiku isikut tõendava dokumendi andmed ja tema üldandmeid (nimi, isikukood, sugu, kodakondsus, kontakt, sh aadress, emakeel), sealhulgas õigus saada neid andmeid elutähtsa teenuse osutajaga lepingulises suhtes olevalt isikult, kelle töötaja täidab § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet. Nimetatud andmed on vajalikud isikusamasuse kontrollimiseks, karistusregistrist päringute tegemiseks ja isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud andmesubjekti õiguste tagamiseks (nt teavitamiskohustus);
- 2) karistusregistrist andmeid isiku karistatuse kohta.

Isikuandmete töötlemisel käesoleva eelnõuga sätestatud taustakontrolli eesmärgil tuleb lähtuda isikuandmete kaitse üldmäärusest¹⁰⁷ ja selle rakendamiseks jõustatud õigusaktidest. Isikuandmete kaitse on osa põhiõigusest perekonna- ja eraelu kaitsele (PSi § 26) ning igaühe õigusest vabale eneseteostusele. Perekonna- ja eraelu puutumatusele võib sekkuda üksnes seaduses sätestatud juhul ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Igaühe õigust vabale eneseteostusele tuleb rakendada kooskõlas seaduse ning teiste inimeste õiguste ja vabadustega. Nendest põhiseaduslikest põhimõtetest lähtuvalt peab isiku eneseteostuse vabadusse sekkumiseks ning perekonna- ja eraelu riiveks olema seadusest tulenev alus. Lõikes 1 on juhindutud põhimõttest, et isiku eraelu puutumatuse riive nende andmete töötlemisel piirduks üksnes vältimatult vajalikuga.

Lõikes 2 sätestatakse, et karistusseadustiku 8. ja 15. peatükis nimetatu puhul väljastatakse karistusregistrist üksnes teave kehtiva karistuse olemasolu kohta ehk kas isikut on vastava kuriteo toimepanemise eest karistatud ja selle kohta on karistusregistris kehtivad andmed. Arhiivi kantud andmeid ei töödelda ja nende saamise õigust ei ole. Kui isikul on karistusregistris karistusseadustiku 8. ja 15. peatükis nimetatud kuritegude andmed, siis edasine kontroll peatub, kuna juba esinevad imperatiivsed alused isikule ülesannet mitte anda.

¹⁰⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

Lõikes 3 täpsustatakse, et ka § 78 lõikes 2 nimetatud kuritegude puhul väljastatakse karistusregistrist üksnes teave kehtiva karistuse olemasolu kohta ning arhiivi kantud karistusandmeid ei kuvata. Lähtudes isikuandmete töötlemise üldistest põhimõtetest sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutaja ei või teha veel üht päringut muude karistusandmete olemasolu kontrollimiseks juhul, kui juba on ilmnunud, et isiku kohta on karistusregistris kehtivad karistusseadustiku 8. ja 15. peatükis nimetatud kuritegude andmed. Sellisel juhul ei ole päringu tegemine enam vajalik ja selline päring oleks vastuolus eesmärgikohasuse põhimõttega.

Lõike 4 kohaselt kontrollib elutähtsa teenuse osutaja enne esmakordset taustakontrolli tegemist eelnõu § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet täitva isiku isikusamasust isikut tõendava dokumendi alusel.

Lõikes 5 sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutaja võib eelnõu § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet täitvalt isikult nõuda dokumendi esitamist selle kohta, kas välisriigi õiguskaitseorgan on teda kriminaalkorras karistanud, kui see on vajalik eelnõu § 78 lõigetes 1 ja 2 sätestatud asjaolude kontrollimiseks.

CER direktiivi põhjenduspunkti nr 32 kohaselt peaks taustakontroll hõlmama asjaomase isiku karistusregistri andmete kontrolli. Teiste liikmesriikide hallatavate karistusregistriandmete saamiseks peaksid liikmesriigid kasutama Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (ECRIS) kooskõlas nõukogu raamotsuses 2009/315/JSK ning, kui see on asjakohane ja kohaldatav, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2019/816 sätestatud menetlustega. Kui see on asjakohane ja kohaldatav, võivad liikmesriigid tugineda ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2018/1862 loodud teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) teabele, luureteabele ja mis tahes muule kättesaadavale objektiivsele teabele, mis võib olla vajalik, et teha kindlaks asjaomase isiku sobivus töötada ametikohal, mille suhtes elutähtsa teenuse osutaja on taotlenud taustakontrolli.

KarRSi § 6 punkti 7 kohaselt kantakse karistusregistrisse mh isiku karistusandmed jõustunud süüdimõistva välisriigi kohtuotsuse alusel kriminaalasjas Eesti kodaniku või Eestis elamisluba või elamisõigust omava välismaalase suhtes, kelle karistusandmed on välisriik edastanud või kelle süüdimõistvat kohtuotsust on Eesti kohus tunnustanud. Päringute tegemist teise liikmesriigi registrisse on reguleeritud KarRSi §-s 30, mille lõike 1 punkti 9 kohaselt on Registrate ja Infosüsteemide Keskusel õigus esitada päring teise liikmesriigi keskasutusele karistusregistris sisalduvate andmete kohta, kui andmeid soovib tööandja isiku tööle või teenistusse võtmisel isiku seadusega sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks.

Lõikes 5 nimetatud dokumendi esitamise kohustus on sarnaselt reguleeritud ka Eesti kodakondsuse saamise või taastamise taotlemisel (vt siseministri 18. detsembri 2015. a määruse nr 74 „Kodakondsuse seaduses sätestatud menetlustes esitatavate andmete ja dokumentide loetelu“ § 7 lõige 6 ja § 9 lõige 5).

2. jagu

Andmekogud

§ 132. Tsiviiltoetuse register

Paragrahv 132 sätestab tsiviiltoetuse registriga (edaspidi *TTR*) seonduva. Tsiviiltoetuse register on alates 21.03.2022 reguleeritud RiKSi § 82¹⁴ alusel. Kõnesoleva paragrahviga säilitatakse sisuliselt tsiviiltoetuse registri põhieesmärk. Registri pidamise eesmärk sõnastatakse eelnõu kohaselt uuesti, mis arvestab nii eelnõu kui ka selle rakendussätteid. Lisaks sätestatakse paragrahvis see osa isikuandmete töötlemisest, mis on vajalik reguleerida seaduse tasandil.

RiKSi § 82¹⁴ lõike 1 kohaselt on TTR andmekogu, milles peetakse arvestust riigikaitseks, vastuvõtva riigi toetuse osutamiseks, tsiviil-sõjaliseks koostööks, kõrgendatud kaitsevalmiduse, hädaolukorra, sõjaseisukorra ja muude sündmuste lahendamiseks vajalike vahendite ja nende kasutamiseks vajalike andmete, elutähtsa teenuse osutajate, riigikaitse ameti- ja töökohti omavate töandjate, asja sundkasutusse võtmise ning asja sundvõõrandamise üle.

Lõikes 1 sõnastatakse arvestades eelnõuga kavandatud muudatusi uuesti ka TTRi eesmärk. Selle kohaselt on TTR andmekogu, mille eesmärk on koondada ja hoida tsiviilkriisi lahendamiseks ja riigikaitseks vajalike vahendite, asutuste ja isikutega seotud andmeid, sealhulgas pidada arvestust:

- 1) vastuvõtva riigi toetuse osutamiseks ning tsiviil-sõjaliseks koostööks vajalike vahendite üle;
- 2) kriisiolukorra ja muude sündmuste lahendamiseks vajalike vahendite üle;
- 3) elutähtsa teenuse osutajate ning kriisiülesandega ameti- ja töökohtade määramise õigusega isikute ja asutuste üle;
- 4) asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise, ühekordsete kriisiülesannete ning tegevusvaru üle.

Isikutega seotud andmete puhul on tegemist ennekõike juriidiliste isikute ja FIEdega ning äärmisel juhul ka füüsiliste isikutega, kellele kuulub kriisi lahendamiseks vajalik vara, samuti ETOd. Registri pidamise eesmärk ei ole pidada arvestust nn füüsiliste isikute üle, kes lahendavad kriise või kes on kaasatud kriiside lahendamisse, arvestust peetakse varade ja vahendite üle.

Lõikes 2 sätestatakse registri vastutavad töötajad. Registri vastutavad töötajad on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ja Päästeamet. Arvestades registri pidamise eesmärki (lõige 1) ei saa ainult Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus võtta kõiki registri vastutava töötaja kohustusi. Väga suur osa registrist on seotud tsiviilkriisideks vajalike vahendite üle arvestuse pidamise moodulite arendamisega, samuti varude mooduli arendamisega. Registri volitatud töötajad sätestatakse registri põhimääruses ja nendeks jäävad elutähtsa teenuse korraldajad (Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Eesti Pank ja KOVid), Kaitseressursside Amet ja Eesti Varude Keskus.

Lõigetes 3 ja 4 sätestatakse registri põhimäärusega seonduv. Põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus, samamoodi on sätestatud RiKSi § 82¹⁴ lõikes 4. Põhimääruses sätestatakse registri kaasvastutavate töötajate ning volitatud töötaja ülesanded, registrisse kogutavate andmete täpsem koosseis, andmeandjad ja nende edastatavad andmed, andmevahetus teiste andmekogudega, andmete registrisse kandmise ja õigsuse tagamise kord, andmete le juurdepääsu ja andmete väljastamise kord ja muud korraldusküsimused. Erinevalt kehtivast põhimäärusest sätestatakse edaspidi andmete säilitamise tähtajad ja isikuandmete töötlemise sätted seaduses.

Lõikes 5 sätestatakse, milliseid isikuandmeid registris töödeldakse. Registris töödeldakse järgmisi isikuandmeid:

- 1) vastuvõtva riigi toetust korraldava valitsusasutuse esindaja üldandmed ja ametikoht;
- 2) asja sundkasutusse võtva ja sundvõõrandava ametiisiku üldandmed, töökoha või ametikoha nimetus, töökoha kontaktandmed, tööpiirkond ja ülesanded;
- 3) kriisiülesande saaja isiku üldandmed;
- 4) vara või objekti omaniku, valdaja, vastutava kasutaja, hoonestaja ja kontaktisiku üldandmed. Punktis 4 nimetatud andmed hõlmavad mh Kaitseväge ja Kaitseliidu harjutusvälja, harjutusala kontaktisiku andmeid, Kaitseväge ja Kaitseliidu ning valitsusasutuste hoonete ja rajatiste omaniku andmeid, samuti sadama pidaja või valdaja ning laevaliikluse ja valveteenistuse korraldaja andmeid;
- 5) riigi tegevusvaru hoidja andmed;
- 6) registritoimingute teinud isiku üldandmed.

Lõike 6 kohaselt säilitatakse registrisse kantud andmeid, mis ei ole isikuandmed, kuni andmete ajakohasuse lõppemiseni. Tsiviiltoetuse register on register, mis kogub andmeid teistest registritest, seega tsiviiltoetuse registri enda põhiantmeid on väga vähe. Andmed on ajakohased kuni põhiregistris andmete muutmiseni. Näiteks kui liiklusregistri andmetes muutub sõiduki omanik, siis sellisel juhul ei säilitata tsiviiltoetuse registris eelmise omaniku andmeid, vaid andmed ajakohastatakse ka tsiviiltoetuse registris. Kui omanik muutub, muutub kehtetuks ka asja sundkasutusse võtmise haldusakt. Täpsem andmete säilitamise kord ja tähtsajad sätestatakse tsiviiltoetuse registri põhimääruses.

Seadusega sätestatakse aga registrisse kantud isikuandmete maksimaalne säilitustähtaeg. Isikuandmeid säilitatakse mitte kauem kui kümme aastat andmete registrisse kandmisest arvates. Lõikes 5 nimetatud isikuandmete säilitamise täpsem tähtaeg sätestatakse tsiviiltoetuse registri põhimääruses.

§ 133. Mobilisatsiooniregister

Paragrahvis 133 sätestatakse mobilisatsiooniregistriga seonduv, säte on üle võetud RiKSi §-st 82¹⁵. Põhimõttelisi muudatusi seonduvalt andmete töötlemisega ette ei nähta. Peamised muudatused seonduvad isikuandmete töötlemisega. Igasugune isikuandmete töötlemine riivab PSi §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele. PSi § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PSi § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Sellest tulenevalt täpsustatakse eelnõuga võrreldes RiKSi §-ga 82¹⁵ seaduse tasandil isikuandmete (sh eriliiki isikuandmete) töötlemist ja nende säilitamist reguleerivat osa.

Lõike 1 kohaselt muudetakse võrreldes RiKSiga täpsemaks mobilisatsiooniregistri eesmärk. Eelnõu kohaselt on mobilisatsiooniregister andmekogu, milles peetakse arvestust Kaitseväge sõjaaja üksuste koosseisu, nende ettevalmistuse ja varustuses olevate materiaalse vahendite üle. Kehtiva sõnastuse kohaselt on mobilisatsiooniregister andmekogu, milles peetakse arvestust sõjaaja ametikohtade täitmise ja riigi sõjaliseks kaitseks kasutatavate materiaalse vahendite üle.

Lõike 2 kohaselt sätestatakse sarnaselt kehtiva registri põhimääruse § 2 lõikega 1, et registri vastutav töötleja on Kaitseministeerium.

Lõigetega 3 ja 4 sätestatakse registri põhimäärusega seonduv. Põhimääruse kehtestab mobilisatsiooni ettevalmistamise ja korraldamise eest vastutav minister määrusega, samamoodi on sätestatud RiKSi § 82¹⁵ lõikes 5. Sarnaselt TTRiga sätestatakse mobilisatsiooniregistri põhimääruses registri vastutava ning volitatud töötleja ülesanded, registrisse kogutavate andmete täpsem koosseis, andmeandjad ja nende edastatavad andmed, andmevahetus teiste andmekogudega, andmete registrisse kandmise ja õigsuse tagamise kord, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord, andmete (mis ei ole isikuandmed) säilitamise tähtajad ja muud korraldusküsimused.

Lõike 5 kohaselt sisaldab mobilisatsiooniregister järgmisi andmeid:

- 1) sõjaaja üksuse ja selle ettevalmistuse andmed;
- 2) sõjaaja üksuse koosseisus oleva isiku ja üksusele vajaliku väljaõppega reservis oleva isiku andmed, sealhulgas eriliiki isikuandmed. Punktis 2 nimetatud isikuandmed on isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood, aadress, kontaktandmed, haridus, väljaõpe, juhtimisõigus, töö- või ametikoht, veregrupp ja reesusfaktor, vastavus tervisenõuetele, mobilisatsioonist ja lisaõppekogunemisel osalemise kohustusest vabastamise alus, riigisaladusele juurdepääsu loa ja Eestist lahkumise piirangu andmed;
- 3) registrile juurdepääsuõigust omava isiku üldandmed;
- 4) sõjaaja üksuse varustatuse andmed.

Punktis 2 nimetatud isikuandmed on vajalikud selleks, et tagada riigi sõjaliseks kaitseks vajalik sõjaaja ülesannete täitmise operatiivsus ja eesmärgipärasus. Veregrupp on vajalik vigastuste korral, et anda operatiivset abi, kui nn sõdur on teadvuseta. Haridusandmed on vajalikud, et määrata isikule õige sõjaaja ametikoht. Andmed väljaõppe kohta on vajalikud, et määrata isikule õige sõjaaja ametikoht ja üksus. Töökoha andmed on vajalikud, et teavitada tööandjat isiku lisaõppekogunemisele või sõjaaja ülesannetele asumise vajalikkusest. Tervisenõuetele vastavuse andmed on vajalikud, et määrata isikule kohane sõjaaja ülesanne. Punktis 3 nimetatud isikuandmed on vajalikud, et tuvastada isikud, kellel on juurdepääs registrile ning kes on registrisse kantud andmeid pärinud. Registris säilitatakse päringu teinud isiku üldandmed (päringu tegijat tuvastada võimaldav teave).

Lõigetes 6 ja 7 sätestatakse võrreldes RiKSi §-ga 82¹⁵ täpsemas sõnastuses registrisse kantud andmete säilitamine. Isikuandmeid säilitatakse nende registri digitaalsesse arhiivi kandmisest arvates järgmiselt:

- 1) isikut tuvastavad andmed ja andmed isiku kaitseväeteenistuse käigu kohta kuni 50 aastat;
- 2) kõik teised registrisse kantud isikuandmed kuni 10 aastat. Isikuandmed kantakse registri digitaalsesse arhiivi pärast isiku kaitseväekohustuse lõppemist või isiku surma. Selline täpsustus on vajalik teha põhjusel, et nimetatud isikuandmed kantakse mobilisatsiooniregistrisse kaitseväekohustuslaste registrist, milles on nende säilitamist puudutav osa analoogselt reguleeritud.

§ 134. Kaitseplaneerimise infosüsteem

Paragrahviga 134 luuakse uus Kaitseministeeriumi valitsemisala infosüsteem. Eelnõukohases seaduses sätestatakse kaitseplaneerimise infosüsteemi pidamise eesmärk, samuti vastutav töötleja ning luuakse volitusnorm infosüsteemi põhimääruse kehtestamiseks.

Kaitseplaneerimise infosüsteemi andmestik hõlmab planeerimise ning kaitsevõime korraldamisega seotud andmeid, ressursihalduse andmed hangete, ostude, arvemenetluse, varade ja varude arvestuse, hooldushalduse ja personaliarvestuse kohta, riigikaitse arengukava

elluviimiseks vajalike ressursside kohta ning üksuste lahingvalmiduse olukorra kohta, samuti kaitseotstarbelise varustuse, IKT, personali- ja tegevuskulude ning taristu arenduse ja korrashoiu hankevajaduse ning selleks eelarveliste otsuste kohta ning andmekogus vastavate hankeprojektide juhtimise ning Kaitseministeeriumi valitsemisala strateegliste andmevarade arvestuse kohta.

Kuivõrd kaitseplaneerimise infosüsteemi peamisi eesmärke on pikaajaline riigikaitse planeerimine, siis on vajalik ka isikuandmete töötlemine ja hoiustamine eriti sõjaaja võimete, ametikohtade ja ülesannete kontekstis. Eelnevalt tulenevalt sätestatakse seaduses isikuandmete töötlemine ning säilitamine sarnaselt mobilisatsiooniregistri regulatsiooniga.

Kaitseplaneerimise infosüsteem on piiratud juurdepääsuga andmekogu, et tagada ministeeriumile ja tema allasutustele ühine planeerimisalane platvorm. Andmekogu hõlmab andmestikke, mida luuakse ja kasutatakse ainult riigikaitse planeerimiseks sõjaliste võimete puhul ja hindamaks sõjaaja struktuuri lahinguvalmidust. Nendele andmetele juurdepääs on lubatud ainult Kaitseministeeriumi valitsemisala teenistujatele ja seda vastavalt teadmishajadusele.

Täpsem infosüsteemi ülesehitus, vastutava ning volitatud töötleja ülesanded, kogutavate andmete täpsem koosseis ja säilitamise tähtajad, andmeandjad, andmevahetus, andmetele juurdepääs ning muud korralduslikud küsimused sätestaks kaitseplaneerimise infosüsteemi põhimääruses.

10. peatükk

Rahvusvaheline sõjaline koostöö

Kümnes peatükk on jaotatud kolmeks jaoks, milles käsitletakse rahvusvahelise sõjalise koostöö üldnõudeid, rahvusvahelist sõjalist koostööd väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ning Eesti Vabariigi territooriumil. Rahvusvahelise sõjalise koostöö peatükist on välja jäetud rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise säte (vt RiKSi § 32), kuivõrd kahju hüvitamist puudutavad sätted on koondatud eelnõu 5. peatükki. Eelnõu seletuskirja sätete juures on eraldi esile toodud ka muudatused võrreldes kehtiva regulatsiooniga.

1. jagu

Rahvusvahelise sõjalise koostöö üldnõuded

§ 135. Rahvusvaheline sõjaline koostöö

Lõige 1 sätestab ammendavalt, mida loetakse rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemiseks. Rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemine on:

- 1) Kaitseväge kasutamine rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil;
- 2) Kaitseväge osalemine rahvusvahelisel sõjalisel õppusel;
- 3) välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil ajutise viibimise võimaldamine seadusega sätestatud alustel ja korras;
- 4) rahvusvahelise sõjalise peakorteri staatuse tunnustamine, peakorteri tegevuses osalemine ja selle tegevuse toetamine;
- 5) Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamine ning elluviimine ning selleks abi andmine ja vahendamine ning riigihangete korraldamine.

Rahvusvahelise sõjalise operatsiooni mõiste on toodud §-s 136. Sõjalise operatsioonina on käsitatav Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmine, kasutades selleks Kaitseväge ja kaitsevägealasi Riigikogu otsuse alusel. Rahvusvaheline sõjaline operatsioon ei tähenda ilmtingimata relvakonflikti kahe riigi vahel, Kaitseväge võib osaleda rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel, mis ei ole suunatud ühegi riigi vastu, vaid keskenduvad erinevate meetmete kaudu üldisele rahu ja julgeoleku tagamisele. Kaitseväge on osalenud rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel Kesk-Aafrika Vabariigis ja Malis, kus tegutsetakse riigi valitsust vastustavate mitteriiklike organisatsioonide vastu. Samuti ei ole rahvusvahelise sõjalise operatsiooni toimumine Eestis formaalselt seotud kehtestatud kriisiolukorra, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud erakorralise või sõjaseisukorraga. Rahvusvahelisi sõjalisi operatsioone eristab muust rahvusvahelisest sõjalisest koostööst kõrgem otsustustasand ja jõu kasutamise alused ning ülesanded, milleks Kaitseväge kasutatakse. Rahvusvaheliste sõjaliste operatsioonide puhul ei anta seadusega otsustuspädevust Kaitseväge kasutamiseks Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisel täitevvõimu tasandile. Täitevvõimu pädevus on piiritletud õigusega anda Kaitsevägele korraldus alustada osalemist või lõpetada osalemine rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil.

Lisaks rahvusvahelistele sõjalistele operatsioonidele võib Kaitseväge kasutada ka Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamisel ning elluviimisel. Erinevalt rahvusvahelistest sõjalistest operatsioonidest otsustab rahvusvahelise kaitse- ja julgeolekukoostöö formaadis Kaitseväge osalemise sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister. Ühise koostöö sees tuleb eristada tegevusi, mille näol on tegu Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisega, sest sellisel juhul otsustab Kaitseväge kasutamise Riigikogu. Ühise kaitse- ja julgeolekukoostöö raames ei saa Eesti kaitsevägealased minna aktiivsesse konfliktipiirkonda, sest tavapäraselt rahvusvahelist sõjalise operatsiooni raamistikku pole algatatud. Samuti teeb näiteks Kaitseväge küberväejuhatuse (KüVJ) aktiivset rahvusvahelist koostööd mitmete riikide vastavate üksustega ja alati ei tähenda see Eesti kaitsevägealaste teise riiki minekut. Oluline on märkida, et ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamisel ning elluviimisel kasutatakse erinevaid Kaitseväge vahendeid ja meetodeid ning täpne (kasutus) viis lepitakse kokku vastava organisatsiooni või välisriigiga.

Ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide näitena osales Kaitseväge 2021. aastal Leedu ja Valgevene piiril aset leidnud pagulaste massilisest ebaseaduslikust piiriületusest tingitud kriisi lahendamisel koostöös Leedu Vabariigi sisejulgeoleku ametkondade ja relvajõududega. 2021. aasta lõpus ning 2022. aasta esimeses pooles osales Kaitseväge ühises kaitse- ja julgeolekuprojektis koostöös Poola Vabariigiga, mille raames tugevdati kiirendatud korras Poola piiritaristut Poola-Valgevene piiril.

Täiendavalt on rahvusvahelise sõjalise koostöö mõistega hõlmatud Kaitseväge osalemine rahvusvahelistel sõjalistel õppustel väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi. Tegu on olulise sõjalise koostöö formaadiga, mille raames Kaitseväge harjutab muu hulgas koostegutsemist liitlasvägedega.

NATO juhtimisstruktuur tugineb erineva pädevuse ja juhtimisvõimega staapidele ning lisaks staapidele on NATO struktuuris ka teisi üksusi, näiteks erineva valdkonnapõhise spetsialiseerumisega oivakeskused (*Centre of Excellence*). Eestis on sõjalise peakorterite staatuses (1952. aasta protokoll Põhja-Atlandi lepingu alusel loodud rahvusvaheliste sõjaliste peakorterite staatuses koht) NATO staabielement (*NATO Force Integration Unit*) ning NATO küberkaitsekoostöö keskus (*NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*).

Nimetatud peakorterite töös osalemine ja nende tegevuse toetamine on käsitatav rahvusvahelise sõjalise koostööna lõike 1 punkti 4 mõistes.

Samuti lisatakse eelnõusse ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide elluviimiseks hangete korraldamise õigus. Muudatusega seondub ka § 135 lõike 10 muudatus, kus määratakse, et RKIK on nimetatud riigihangete elluvijaks.

Muudatuse eesmärk on luua riigisiseses õiguses selge õiguslik alus sellele, et rahvusvaheline sõjaline koostöö hõlmab ka Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamise ning elluviimise raames abi andmist, sealhulgas sõjalise abi andmist ja vahendamist ning riigihangete korraldamist. Muudatus on tingitud praktilisest vajadusest, kuna Eesti on andnud ja annab jätkuvalt Ukrainale mitmesugust abi, sealhulgas varustab relvade ja laskemoonaga. Tegemist on olnud selgelt poliitilise tahtega, mis tuleb aga ka õiguslike lünkade tõttu seaduses täpsustada. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (edaspidi RKIK) on eelkõige Kaitseministeeriumi valitsemisala hankeid tegev asutus, kuid rahvusvahelise koostöö raames on leitud, et RKIK võiks oma oskusteavet kasutades teha riigihankeid ka teiste riikide asutustele (eelkõige teiste riikide kaitseministeeriumidele või kaitsevägedele). Samuti on Euroopa Liidu Nõukogu määranud RKIKi mitme Euroopa rahutagamisrahastu projekti elluvijaks¹⁰⁸.

Lõike 2 kohaselt kehtestab Põhja-Atlandi lepingu artiklite 4 ja 5 rakendamise korra ning Euroopa Liidu lepingu artikli 42 lõike 7 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 222 rakendamise korra Vabariigi Valitsus korraldusega. RiKSis puudub eraldi norm, mis annaks Vabariigi Valitsusele selge pädevuse juhtida riigisisest otsustusprotsessi ning Eesti osalust Põhja-Atlandi Nõukogu otsustusprotsessis.

Lõike 3 järgi ei kohaldata käesoleva paragrahvi rahvusvahelise sõjalise koostöö sätteid kaitsevälasele, kes töötab Eesti Vabariigi välisesinduses, ega välisriigi relvajõudude liikmele, kes töötab välisriigi diplomaatilises esinduses või konsulaarasutuses (nt kaitseatašeed). Nende isikute staatus on reguleeritud välisteenistuse seaduse ja teiste seadustega.

Lõigete 4 ja 5 järgi kasutab Kaitsevägi rahvusvahelises sõjalises koostöös jõudu ning annab üle ja võtab vastu käsuõiguse Kaitseväge korralduse seaduses sätestatud korras.

Lõiked 6 ja 7 sätestavad, et Eesti õigusakte kohaldatakse välisriigis viibivale kaitsevälasele, Kaitseväega töösuhtes olevale muule isikule ning temaga kaasas olevale ülalpeetavale ning Eesti Vabariigi territooriumil viibivale välisriigi relvajõudude liikmele, välisriigi relvajõude saatvale nende teenistuses olevale tsiviilisikule ja tema ülalpeetavale niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas välislepinguga ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega.

¹⁰⁸ Euroopa Liidu Nõukogu otsus (ÜVJP), 2022/1093, 30. juuni 2022, mis käsitleb Euroopa rahutagamisrahastu abimeedet Moldova Vabariigi relvajõudude toetamiseks. – <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32022D1093> (11.01.2025). Vt lisaks Euroopa Liidu Nõukogu otsus (ÜVJP)

2022/338, 28. veebruar 2022, mis käsitleb Euroopa rahutagamisrahastu abimeedet Ukraina relvajõududele surmava jõu kasutamiseks mõeldud kaitseotstarbelise varustuse ja platvormide andmiseks. – <https://eurlex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32022D0338> (09.01.2025) ja Euroopa Liidu Nõukogu otsus

(ÜVJP) 2023/921, 4. mai 2023, mis käsitleb Euroopa rahutagamisrahastu abimeedet Moldova Vabariigi relvajõudude toetamiseks. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32023D0921>

Lõikega 8 reguleeritakse välisriigi relvajõudude asjaomase asutuse õigust teostada oma riigi relvajõudude liikme ning tema ülalpeetava suhtes distsiplinaar- ja kriminaaljurisdiktsiooni Eesti Vabariigi territooriumil. Vastava õiguse teostamise alus on välisriigi relvajõudude asjaomasele asutusele selle riigi õigusaktidega antud volitus, mis peab olema kooskõlas asjakohase välislepingu ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega. Välisriigi relvajõudude õigust Eestis toime pandud tegevuste üle jurisdiktsiooni teostada reguleerib näiteks Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide vahelist relvajõudude staatust reguleeriva kokkuleppe¹⁰⁹ (*Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the status of their Forces* – edaspidi NATO SOFA) VII artikkel ning selle täiendusena 17. jaanuaril 2017 sõlmitud Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkuleppe¹¹⁰ (*Agreement of Defense Cooperation*– edaspidi DCA) XII ja XIII artikkel. Eestis võib relvajõudude staatuse kokkulepetest tulenevalt tegutseda näiteks välisriigi sõjaväepolitsei, kui see on vajalik nende enda relvajõudude liikmete distsiplinaar- või süütegude menetlemiseks. Välisriigi relvajõudude sõjaväepolitsei tegevus, et kontrollida, kas oma relvajõudude liikmed peavad kinni kehtestatud regulatsioonidest, on piiritletud välisriigi relvajõudude peamise asukohaga ning jurisdiktsiooni kohaldatakse ainult oma riigi relvajõudude liikmete suhtes.

Lõikega 9 antakse Kaitseväele kui valitsusasutusele volitus sõlmida rahvusvahelisi kokkuleppeid (nii õiguslikult siduvaid ametkondlikke välislepinguid kui ka õiguslikult mittesiduvaid poliitilisi kokkuleppeid) sõjalise riigikaitse korraldamise eest vastutava ministri või tema volitatud isiku nõusolekul. Kaitseväge juhataja juhib Kaitseväge ning võib KKS-i alusel volitada teisi isikuid Kaitseväge nimel allkirjastama rahvusvahelisi kokkuleppeid eeldusel, et kokkuleppe sõlmimiseks on olemas kaitseministri või tema volitatud isiku nõusolek.

Seadusest tulenev kohustus Kaitseväele saada eelnev nõusolek rahvusvaheliste kokkulepete sõlmimiseks on üks mitmest tsiviilkontrolli meetmest, millega Kaitseministeerium teeb järelevalvet Kaitseväge kui riigi relvajõudude tegevuse üle. Kuna ministeeriumi igapäevase töö juhtimine on kantsleri tööülesanne ning järelevalvefunktsiooni valitsemisalas olevate asutuste üle täidab ministeerium suuresti valdkonnapõhiselt ning kollegiaalselt, ei ole korralduslikult vajalik sätestada nõusoleku andmise õigus rahvusvaheliste kokkulepete sõlmimiseks seaduse tasandil ainuisikuliselt ministrile, vaid selle võib anda eelnõu kohaselt ka ministri volitatud isik, näiteks kantsler või vastava valdkonna asekancler.

§ 136. Rahvusvaheline sõjaline operatsioon

Paragrahvi sõnastust ei ole muudetud võrreldes RiKS-i §-ga 30.

Paragrahv 136 defineerib, mis on rahvusvaheline sõjaline operatsioon. Esiteks on rahvusvaheline sõjaline operatsioon Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikirja artiklis 51 tunnustatud õigusel põhineva välislepinguga või muul viisil seaduslikult võetud kohustuse täitmiseks korraldatav kollektiivse enesekaitse operatsioon (edaspidi *kollektiivse enesekaitse operatsioon*) ning teiseks ÜRO põhikirja VI või VII peatükis sätestatu alusel rahu ja julgeoleku säilitamise või taastamise eesmärgil korraldatav sõjaline operatsioon ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega kooskõlas olev muu sõjaline operatsioon (edaspidi *muu rahvusvaheline sõjaline operatsioon*).

¹⁰⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/814544>

¹¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/216062017002>

ÜRO põhikirja artikli 51 järgi „[r]elvastatud kallaletungi puhul organisatsiooni liikmele ei piira käesolev põhikiri mingil määral võõrandamatut õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele, kuni Julgeolekunõukogu ei võta rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks vajalikke meetmeid“. Paragrahvi 13 punkti 1 sõnastus viitab „artiklis 51 *tunnustatud* õigusele“, kuid Eesti Vabariik ei pea lähtuma ainult artiklis 51 esitatud sõnastusest, vaid võib arvestada ka rahvusvahelise tavaõiguse arengut. Kollektiivse enesekaitse operatsioon on eelnõu § 136 punkti 1 tähenduses selline operatsioon, mille puhul Eesti Vabariik kasutab Kaitseväge teise riigi vastu suunatud relvastatud kallaletungi tõrjumiseks või teised riigid kasutavad enda relvajõudusid Eesti Vabariigi vastu suunatud rünnaku lõpetamiseks Eesti Vabariigi territooriumil. Kollektiivse enesekaitse operatsioon tuleb kõne alla juhul, kui riik, kes on langenud relvastanud rünnaku ohvriks, palub diplomaatiliste kanalite kaudu abi rahvusvaheliselt üldsuselt või konkreetselt Eesti riigilt.

Punkt 1 hõlmab nii Põhja-Atlandi lepingus sätestatud kohustust, kollektiivse enesekaitse operatsioone laiemalt kui ka Kaitseväge kasutamist selliste riikide kaitseks, kes ei ole NATO liikmesriigid, kui selleks annab loa Riigikogu eelnõu § 137 lõike 1 punkti 2 alusel. Kollektiivse enesekaitse operatsioon tuleb kõne alla juhul, kui riik, kes on langenud relvastanud rünnaku ohvriks, palub diplomaatiliste kanalite kaudu abi rahvusvaheliselt üldsuselt või konkreetselt Eesti riigilt. Abi palumine võib toimuda rahvusvahelise organisatsiooni kaudu – nt NATO või ka mitmepoolselt, tahtekoalitsioonina. Kaitseväge kasutamisel teise riigi abistamiseks võib teatud juhtudel olla vajalik korraldada mobilisatsioon ja seeläbi piirata ka riigist lahkumise õigust.

Punkt 2 käsitleb muid rahvusvahelisi sõjalisi operatsioone, mis toimuvad ÜRO põhikirja VI või VII peatüki alusel, ning muid rahvusvahelise tavaõiguse ja põhimõtetega kooskõlas olevaid operatsioone. Sõjaline operatsioon, mis ei ole kollektiivse enesekaitse operatsioon, võib olla rahvusvahelise õigusega kooskõlas ka juhul, kui selleks ei ole ÜRO Julgeolekunõukogu volitust ehk operatsioon ei toimu formaalselt ÜRO põhikirja VI või VII peatüki alusel. Selliseks näiteks on vastuvõtva riigi nõusolekuga toimuvad operatsioonid selle riigi territooriumil. Seega võib punkti 2 alusel Kaitseväge kasutada väga erinevat liiki sõjalistel operatsioonidel ning välisriigi relvajõud võivad toetada erinevaid Eesti territooriumil toimuvaid operatsioone. Kaitseväge kasutatakse näiteks ÜRO rahuvalveoperatsioonil United Nations Interim Force in Lebanon Liibanonis, ÜRO konfliktijärgsel rahuvalvemissioonil United Nations Truce Supervision Organization ja Euroopa Liidu väljaõppemissioonil Mosambiigis.

2. jagu

Rahvusvaheline sõjaline koostöö väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi

Eelnõu §-d 137 ja 138 sätestavad, kuidas otsustatakse Kaitseväge kasutamine rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel. Eelnõu § 140 sätestab eraldiseisvalt, kuidas otsustatakse Kaitseväge osalemine väljaspool Eesti Vabariigi territooriumil toimuval Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühise kaitse- ja julgeolekuprojekti kavandamisel ning elluviimisel, ning § 140, kuidas otsustatakse Kaitseväge osalemine rahvusvahelisel sõjalisel õppusel.

§ 137. Kaitseväge kasutamine kollektiivse enesekaitse operatsioonil

Paragrahvis 137 sätestatakse Kaitseväge kollektiivse enesekaitse operatsioonil kasutamise reeglid. PSi § 128 kohaselt otsustab Riigikogu Kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Lähtuvalt PSist on eelnõu § 137 lõikes 1 sätestatud, et Riigikogu otsustab Kaitseväge kasutamise kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Riigikogu võib otsuse teha

ratifitseerides kollektiivse enesekaitse põhimõtet sätestava välislepingu või teha üksikotsuse, kui nimetatud välislepingut ei ole sõlmitud. Kui Riigikogu on ratifitseerinud välislepingu, milles on kokku lepitud kollektiivse enesekaitse põhimõttes, ei pea Riigikogu selle kohta enam eraldi otsust tegema. Kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldab näiteks Põhja-Atlandi leping, kuid Riigikogu võib lisaks Põhja-Atlandi lepingule ratifitseerida ka teisi kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldavaid välislepinguid.

Euroopa Liidu lepingu artikli 42 lõikes 7 sisalduv vastastikuse kaitse säte ei ole praegusel juhul käsitatav eraldiseisva kollektiivse enesekaitse sättena, kuna artikli 42 lõike 7 sõnastus keskendub eelkõige abi andmise kohustusele, täpsustamata abi formaati ja ulatust, ning abi andmisel peavad riigid arvestama juba Põhja-Atlandi lepingu raames võetud kohustusi. Samuti on Euroopa Liidu lepingu eesmärk erinev Põhja-Atlandi lepingu eesmärgist. Seetõttu tuleb Kaitseväe kasutamise otsustamine, kui Euroopa Liidu liikmesriik on Eestile artikli 42 lõike 7 raames esitanud sõjalise abi taotluse, olukorras, kus abi taotleb liikmesriik on sattunud relvastatud rünnaku ohvriks, lahendada endiselt Riigikogu otsusega.

Lõike 2 järgi annab korralduse alustada osalemist ning lõpetada üksuste osalemine kollektiivse enesekaitse operatsioonil ratifitseeritud välislepingu või Riigikogu üksikotsuse alusel Kaitseväele Vabariigi Valitsus. See on käsitletav eraldi otsusena ning ei ole otsustatav näiteks riigikaitse kriisilukorra otsuse osana. Nii tegutsetakse näiteks Põhja-Atlandi lepingu artikli 5 käivitamisel. Kollektiivse enesekaitse operatsioonis osalemine ei ole piiritletud ainult teise NATO liikmesriigi vahetus kaitsmises osalemisega, olukorras, kus NATO liikmeriigi suhtes on toime pandud relvastatud rünnak. Põhja-Atlandi Nõukogu võib oma otsusega aktiveerida vastavad kaitseplaanid ka ennetavalt ning riikide relvajõud asuvad seega täitma juba eelnevalt kokkulepitud konkreetseid ülesanded olukorras, kus ühegi NATO liikmesriigi vastu ei ole relvastatud rünnakut toime pandud või ei ole liikmesriik veel teistelt liimesriikidelt sõjalist abi taotlenud.

Lõike 2 alusel antud korraldus tehakse lõike 3 alusel viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Riigikogu juhatusel ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimehele.

§ 138. Kaitseväe kasutamine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil

Paragrahvis 138 sätestatakse Kaitseväe muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil kasutamise reeglid.

Lõike 1 järgi otsustab Riigikogu Kaitseväe kasutamise muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil igal üksikul juhul eraldi otsusega, välja arvatud lõigetes 2, 3, 5 ja 7 sätestatud juhtudel. Riigikogu määrab rahvusvahelise organisatsiooni või liitlasriigi, kelle kiirreageerimisjõudude koosseisus väeüksus või allüksus tegutseb, ning kaitseväelaste piirarvu, kes võivad konkreetsetes rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osaleda.

Lõike 2 järgi ei tee Riigikogu Kaitseväe kasutamise kohta muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil eraldi otsust, kui kohustus kasutada Kaitseväge sellisel operatsioonil tuleneb ratifitseeritud välislepingust.

Lõike 3 järgi otsustab Kaitseväe kasutamise muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil rahvusvahelise organisatsiooni (NATO ja EL) või NATO liitlasriigi kiirreageerimisjõudude koosseisus Riigikogu enne Kaitseväe üksuse asumist kiirreageerimisvalmidusse. Riigikogu määrab rahvusvahelise organisatsiooni või liitlasriigi, kelle kiirreageerimisjõudude koosseisus

väeüksus või allüksus tegutseb, ning kaitseväelaste piirarvu, kes võivad konkreetsetes rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osaleda. Nii toimitakse näiteks NATO reageerimisjõu NRF (*NATO Response Force*) või Euroopa Liidu lahingugrupis osalemisel.

Lõige 3 ei reguleeri seega Kaitseväe kasutamist NATO kollektiivkaitseoperatsioonil, sest selle on Riigikogu juba otsustanud Kaitseväe kasutamisega NATO kollektiivse enesekaitse operatsioonides sellega, et on 2004. aastal ratifitseerinud Põhja-Atlandi lepingu.

Lõige 4 sätestab, et Riigikogu otsuse või välislepingu alusel annab sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister (kaitseminister) kooskõlastatult välissuhtlemise valdkonna eest vastutava ministriga (välisminister) Kaitseväele korralduse alustada osalemist või lõpetada osalemine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil. Korraldus tehakse viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Riigikogu juhatusale ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimehele.

Lõigete 5 ja 6 kohaselt määrab Riigikogu otsusega igaks aastaks nende kaitseväelaste piirarvu, kes võivad osaleda kiireloomulise vajaduse korral riigi julgeoleku huvides muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil.

Sätet muudetakse võrreldes RiKSi § 34 lõikega 4, kuna kehtiv sõnastus ei võimalda Eestil kasutada rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel (edaspidi *RSO*) osalemise täit potentsiaali sarnaselt meie strateegiliste liitlastega, kuna võib teatud juhtudel piirata Eesti võimalusi osalemiseks sõjalistel operatsioonidel. Muutunud julgeolekukeskkonnas peab Eestil olema tagatud valmidus panustada kiirelt ja paindlikult Eesti ja meie liitlaste otseste julgeolekuhuvidena seotud piirkondades toimuvatesse RSODEsse, kui see aitab saavutada kaitse- ja julgeolekupoliitilisi eesmärgi.

RiKSi § 34 lõike 4 sõnastus on piirav, kuna on ette nähtud vaid koostööks Eesti peamiste liitlastega, s.o NATO või selle liikmesriigi, Euroopa Liidu või ÜRO juhitud RSO-l osalemiseks. Näiteks olukordades, kus asukohariik on esitanud laiemale rahvusvahelisele kogukonnale üldist laadi abipalve panustada julgeoleku tagamisse sõjaliste vahenditega, ja olukorras, kus ELi liikmesriikide vahel sünnib kiiresti koordineeritud otsus sõjaliselt tahtekoalitsioonina panustada, võib Eesti vastav otsus jääda venima, kuna formaalselt ei ole tegu operatsiooniga, mida juhiks NATO, selle liikmesriik, EL või ÜRO. Muudatus võimaldab tulevikku vaatavalt ka ilma juhtosaliseta ja ilma kindlalt piiritletud organisatsioonide ja riikide ringita RSODEl osaleda. Seejuures hõlmab eelnõu § 137 lõike 1 punkti 2 järgne muu rahvusvaheline sõjaline operatsioon ÜRO põhikirja VI või VII peatükis sätestatu alusel rahu ja julgeoleku säilitamise või taastamise eesmärgil korraldatavaid sõjalisi operatsioone ja kõiki muid rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega kooskõlas olevaid sõjalisi operatsioone. Muudatus võimaldab laiemalt operatsioonidesse panustada, arvestades muutunud julgeolekuolukorrast ja tehnoloogia arengust tulenevate olukordadega, näiteks tekib võimalus osaleda küberoperatsioonidel ja eriüksuste operatsioonidel, kus otsused tuleb teha kiires ajaraamis ja mitteavalikult, sh koos globaalsete partneritega. Muudatusega loobutakse samal RSO-l Kaitseväe edasise kasutamise otsustamisest üldkorras – vajaduse korral peab olema operatsioonidel võimalus osaleda mitteavalikult ja minimaalse teadjate ringiga. Kui Vabariigi Valitsuse korraldusega otsustatakse RSO-l panustamise alustamine ja lõpetamine, siis nimetatud korralduse ja korralduse seletuskirja saab Riigi Teataja seaduse § 4 lõike 1 punkti 2 alusel jätta avaldamata, kuna Riigi Teatajas ei avaldata riigisaladust ja juurdepääsupiirangut sisaldavat akti. Samuti saab arvestada, et laiema blankomandaadi alusel planeeritavad operatsioonid oleks suure tõenäosusega lühema kestusega kui tavapärased RSOD. Teadvustades

võimalike vastaste vaenulikest eesmärkidest lähtuvaid ohte, mis on Eestile eksistentsiaalsed, ei loo Eesti õigusruumi paindlikumaks muutmine Eestile täiendavaid ega aktsepteerimatuid riske. Siiski eeldab Eesti tahtlik samm opereerida rahvusvahelise õiguse mitmeti tõlgendataval alal iga kord väga põhjalikku kaalutlemist nii selle võimaluste kui ka riskide üle, samuti asjakohast poliitilist ja tsiviilkontrolli.

Vabariigi Valitsuse pädevus anda korraldus Kaitseväele alustada kiireloomuliselt panustamist RSO-l on tihedalt seotud demokraatlikule riigile kohaste konsultatsioonidega Riigikantselei, Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni juhtide ning Kaitseväe juhatajaga enne vastava otsuse tegemist. Nimetatud konsultatsioonide käigus kujundatakse ühtne Eesti seisukoht ka kõigis asjakohastes rahvusvahelise õiguse küsimustes, arvestades ja kaaludes igakülselt võimalikku välis-, kaitse- ja julgeolekupoliitilist mõju Eestile (vt ka lõike 6 selgitust).

Lõige 5 tagab paindlikkuse olukorras, kus Eesti soovib sõjaliselt panustada operatsiooni, kuhu hetkel veel ei panustata, ja otsus on vaja teha kiiresti. Eelduseks on, et tegemist on NATO, NATO liikmesriigi (siia alla kuuluvad ka nn tahtekoalitsioonid), ELi või ÜRO juhitava operatsiooniga ning et operatsioonile saadetava kontingendi suurus mahub Riigikogu antud piirarvu sisse. Riigikogu annab sellisele panustamisele heakskiidu tagantjärele – järgmise rotatsiooni korral on panustamise eelduseks Riigikogu otsus konkreetse operatsiooni toetamise kohta.

Lõike 6 järgi annab sama paragrahvi lõikes 5 sätestatud Riigikogu otsuse (nn üldmandaadi) alusel Kaitseväele korralduse alustada osalemist või lõpetada osalemine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil Vabariigi Valitsus.

Korraldus tehakse viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Riigikogu juhatusale ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni esimehele. Võrreldes kehtiva õigusega on lisandunud teavitajate hulka ka väliskomisjoni esimees ning loobutud on riigikaitsekomisjoni eelnevast nõusolekus/seisukohast.

Muudatusega piiratakse sellistel RSODEL osalemisest teadvate isikute ringi, arvestades osa RSODE sisu tundlikkust. Ühtlasi on sellistel operatsioonidel panustamise kiireloomulisust arvestades vajalik langetada väga kiired otsused lühikeses ajaraamis. Tegu on üldmandaatide erijuhuga ning selle kasutamise otsus peab olema igakülselt kaalutletud, võttes arvesse õiguslikke raamistikke ja konkreetset julgeolekuohtu. Muudatusega loobutakse enne RSO-l osalemise otsustamist Riigikogu riigikaitsekomisjoni arvamuse ärakuulamisest, kuid lisatakse erinevalt eelnevast sõnastusest korraldusest Riigikogu väliskomisjoni ja riigikaitsekomisjoni esimehe teavitamise kohustus. Muudatuse eesmärk on nii üldine otsustusprotsessi kiirendamine kui ka mitteavalikel RSODEL osalemise teabe kaitsmine. Riigikogu juhatuse teavitamine tagab Riigikogu laiema informeerituse ning tagatud on ka demokraatlik järelevalve, kuna Riigikogu juhatus saab kaalukate põhjuste olemasolu korral oma pädevuse piires mandaadi eesmärgipärast kasutamist kontrollida.

Lõike 7 järgi võib rahvusvahelise organisatsiooni või rahvusvahelise sõjalise peakorterit juurde KVTSi § 115 lõike 1 punktide 1 (lühiajaline lähetus kuni kuus kuud) ja 4 (riiklike ülesannete täitmiseks välisriigis pikemalt kui kuus kuud) alusel lähetatud tegevvälane selle rahvusvahelise organisatsiooni või rahvusvahelise sõjalise peakorterit koosseisus osaleda rahvusvahelises sõjalises operatsioonis. Peakorterite all peetakse silmas püsivaid ja ka rahuajal toimivaid kehandeid, mis ei ole konkreetse sõjalise operatsiooni jaoks loodud, mitte

operatsioonipiirkondades asuvaid staape, mille eesmärk on vastuvõtvas riigis rahu tagamine, vaatlemine, ülesehitus vms missioonipõhine tegevus ja mis oma laadilt on rahvusvahelised sõjalised operatsioonid, milles osalemise otsustab Riigikogu.

§ 139. Väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuva Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühise kaitse- ja julgeolekuprojekti kavandamisel ning elluviimisel Kaitseväge osalemise otsustamine

Lõike 1 järgi otsustab sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister Kaitseväge osalemise väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuva Eesti Vabariigi ja rahvusvahelise organisatsiooni või välisriigi ühise kaitse- ja julgeolekuprojekti kavandamisel ja elluviimisel. Täpsemalt on ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamist ja elluviimist selgitatud § 135 juures.

Lõike 2 järgi tehakse otsus kasutada Kaitseväge alalisi või ajutisi üksusi väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuva Eesti Vabariigi ja rahvusvahelise organisatsiooni või välisriigi ühise kaitse- ja julgeolekuprojekti kavandamisel ja elluviimisel viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsusele, Riigikogu juhatusele ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimehele. Riigipea ja seadusandliku võimu teavitamine on vajalik, kuivõrd nimetatud institutsioonidel on põhiseaduslik roll riigikaitse küsimustes. Vabariigi Valitsuse teavitamine on juurdunud praktika, kus kaitseminister on teavitanud Vabariigi Valitsust eelnevalt nt Ukrainale relvastuse andmisest, kaitseväelaste Poola saatmisest jne.

§ 140. Väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel Kaitseväge osalemise otsustamine

Paragrahvi järgi otsustab Kaitseväge osalemise väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval RSO-l sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister ehk kaitseminister.

Kaitseministrile teeb ettepaneku lubada Kaitseväel väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuvatel RSO-l osaleda Kaitseväge juhataja. Kaitseminister võib valitsuse liikmena konsulteerida peaministriga ühel või teisel õppusel osalemise üle ning vajaduse korral tõstatada küsimuse arutelu ka Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonis või valitsuse istungil.

Paragrahvi sõnastust on muudetud võrreldes kehtiva RiKSi §-ga 31. Kehtiva regulatsiooni järgi otsustas minister eraldi Kaitseväge osalemise ka Eestis toimuvatel RSO-l. Eelnõu koostamise ajaks on välisriikide relvajõud kaasatud Eestis toimuvatesse õppustesse sellisel määral, et säte kohalduks suurele osale Eestis toimuvatest sõjalistest õppustest. Kaitseministeeriumi valitsemisala senise praktika põhjal on hinnatud, et Eestis toimuvatel õppustel osalemine kuulub pigem Kaitseväge pädevusse ning ei vaja ministri otsust. Samas pole välistatud, et Kaitseväge juhataja konsulteerib vajaduse korral õppusel osalemise üle kaitseministriga, kui näiteks õppusel osalevad ka Kaitseministeeriumi ametnikud või õppuse läbiviimiseks vajalike ressursside olemasolu vajab arutelu. Kuna eelnimetatud muudatuse tulemusena on sätte mõjualas Kaitseväge tegevus vaid väljaspool Eesti territooriumi, on sätte asukohaks peatüki 2. jagu.

3. jagu

Rahvusvaheline sõjaline koostöö Eesti Vabariigi territooriumil

Eelnõu §-d 141–149 reguleerivad välisriigi relvajõudude lubamist Eesti Vabariigi

territooriumile ja siin viibimist. Eelnõu § 141 punktis 5 on sarnaselt § 135 lõike 1 punktiga 5 ning § 139 lõike 1 sõnastusega asendatud sõna „kaitseprojektide“ fraasiga „kaitse- ja julgeolekuprojektide“, arvestades, et riikidevaheline sõjaline koostöö võib hõlmata ka sisejulgeoleku valdkonna tegevusi. Paragrahvide sõnastused on üldjoontes samad mis RiKSi §-d 36–43.

§ 141. Välisriigi relvajõudude viibimine Eesti Vabariigi territooriumil

Paragrahvis 141 sätestatakse välisriigi relvajõudude Eestis viibimise alused ja eesmärgid.

Välisriigi relvajõud võivad ajutiselt viibida Eesti Vabariigi territooriumil, kui selle eesmärk on:

- 1) osalemine rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil;
- 2) osalemine rahvusvahelisel sõjalisel õppusel;
- 3) osalemine rahvusvahelise sõjalise peakorteri tegevuses;
- 4) transiit;
- 5) ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamine ja elluviimine.

§ 142. Välisriigi relvajõudude Eesti Vabariiki saabumine, Eesti Vabariigis viibimine ja Eesti Vabariigist lahkumine

Paragrahvis 142 sätestatakse, et välisriigi relvajõudude Eesti Vabariiki saabumiseks on vajalik kohustusliku loa olemasolu, kehtestatakse riigis viibimise aluse ja aja kohta dokumenti märke tegemise kord ning piiriületuse ajast ja kohast teavitamise kord.

Lõike 1 järgi peab välisriigi relvajõududel Eesti Vabariiki saabumiseks olema seaduse alusel antud luba. Loa võib anda kas ühe- või mitmekordseks piiriületuseks.

Lõike 2 kohaselt teeb PPA märke välisriigi relvajõudude liikme või tema ülalpeetava poolt riigipiiri ületamisel esitatud dokumenti. Märge tehakse vastavalt antud loale ning märkel ei ole iseseisvat õiguslikku tähendust ehk tegemist ei ole Eestis viibimise alusega. Riigis viibimise õiguslikuks aluseks on lõikes 1 nimetatud luba. Eelkõige on PPA toimingul tõendav iseloom. Märke võib teha ka pärast piiriületust esimesel võimalusel, kui seda ei saa teha piiri ületamisel. Eelkõige puudutab see Schengeni viisaruumis liikuvaid või lühikese teavitusajaga siia saabunud välisriigi relvajõudude liikmeid.

Lõike 3 järgi ei tehta dokumenti märget, kui välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil viibimise eesmärk on osaleda RSO-l või kui see ei ole praktilistel põhjustel võimalik. Tegemist on erandjuhtumitega, kus märke tegemiseks ei ole piisavalt aega. Üldjuhul tuleb tagada, et Eesti asutused tuvastaksid isiku staatuse. Kui siia saabuvate välisriigi relvajõudude eesmärk on osaleda RSO-l, siis takistaks üksuste kinnipidamine üksnes märke tegemise tõttu olukorra kiiret lahendamist. Samuti võib see olla praktikas keeruline, kui siia saabuv üksus on märkimisväärselt suur.

Lõiked 4 ja 5 sisaldavad volitusnorme. Lõike 4 alusel kehtestab välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava riigipiiri ületamisel esitatud dokumenti kantava Eestis viibimise aluse ja aja märke vormi sisejulgeoleku korraldamise valdkonna eest vastutav minister määrusega. Lõikega 5 antakse kaitseministrile volitus kehtestada välisriigi relvajõudude, välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava piiriületusest ning relvajõudude sõidukite ja kauba üle piiri toimetamisest teavitamise kord.

§ 143. Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmine

Paragrahvis 143 sätestatakse Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval sõjalisel operatsioonil välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise pädevuse jaotus Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahel.

Lõike 1 punkti 1 järgi otsustab sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa andmise Vabariigi Valitsus, kui Eesti Vabariik ja asjaomane välisriik on kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldava lepingu osalised, ning punkti 2 järgi nimetatud välislepingu puudumise korral Riigikogu oma otsusega.

Lõigetega 2 ja 3 kohustatakse lõikes 1 tehtud otsusest viivitamata teavitama vastavalt Vabariigi Presidenti, Riigikogu juhatust, Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest ja Vabariigi Valitsust.

Paragrahvis sätestatud korda kohaldatakse ka välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil ajutisele viibimisele, mille eesmärk on osaleda muu riigi territooriumil korraldataval sõjalisel operatsioonil (**lõige 4**).

§ 144. Välisriigi relvajõududele Eesti Vabariigi territooriumil viibimise loa andmine muudel juhtudel

Paragrahvis 144 sätestatakse välisriigi relvajõududele Eesti Vabariigi territooriumil viibimise loa andmine muudel juhtudel, mis ei ole kaetud §-ga 143.

Paragrahvi järgi otsustab kaitseminister Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel osalemiseks, Eesti Vabariigi territooriumil rahvusvahelise sõjalise peakorteritegevuses osalemiseks ning ühise kaitseprojekti elluviimiseks välisriigi relvajõududele ajutise viibimise loa andmise. Kaitseväge osalusega Eestis läbiviidava sõjalise õppuse toimumise otsustab Kaitseväge juhataja, sarnaselt teiste Kaitseväge väljaõpet puudutavate küsimustega. Kaitseminister teeb Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel osalemiseks välisriigi relvajõudude liikmetele loa andmise kaudu kontrolli eelkõige välisriigi relvajõudude Eestis viibimise üle, kuid loa andmise pädevus on käsitatav ka täiendava tsiviilkontrolli meetmena Kaitseväge õppuste üle. Eestis võivad julgeoleku- ja kaitsekoostööprojekte ellu viia nii Eestis tegutsevad NATO struktuuri sõjalised peakorterid, Kaitseministeeriumi allasutused kui ka Kaitseministeerium. Koostööprojektina on käsitatavad erinevad kohtumised, kursused ja muud koostööformaadid ning sisulise otsuse projekti toimumise kohta võtab vastu projekti korraldav asutus. Kaitseminister teeb loa andmise protsessi kaudu sarnaselt Eestis toimuvate sõjaliste õppustega eelkõige kontrolli välisriigi relvajõudude Eestis viibimise üle.

§ 145. Välisriigi relvajõudude transiit

Paragrahvis 145 sätestatakse välisriigi relvajõudude transiidiga seonduv, sh transiidiloa andmisega seotud pädevuse ja volituste jaotus kaitseministri, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu vahel.

§ 146. Välisriigi relvajõudude õigus kasutada jõudu

Paragrahvis 146 sätestatakse, millistel tingimustel ja mil viisil on välisriigi relvajõududel õigus kasutada Eesti Vabariigi territooriumil jõudu.

Välisriigi relvajõud, kes viibivad Eesti Vabariigi territooriumil ning osalevad RSO-l, võivad kasutada jõudu RSO eesmärkide saavutamiseks (**lõige 1**). Üldjuhul seab RSO eesmärgid Eesti Vabariik, rahvusvaheline organisatsioon või välisriik. Riigikogu ja Vabariigi Valitsus saavad seada välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigis jõu kasutamisele täiendavaid tingimusi või piiranguid.

Lõike 2 järgi võivad välisriigi relvajõud, kes viibivad Eesti Vabariigi territooriumil muudel juhtudel (sõjalisel õppusel osalemine, ühises kaitse- ja julgeolekuprojekti osalemine, rahvusvahelise sõjalise peakorteri tegevuses osalemine, relvajõudude transiit läbi Eesti), kasutada jõudu, kui see on vajalik Kaitseväe toetamiseks rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe tõrjumisel (KKS § 46 lõige 2). Kuivõrd tegemist on Kaitseväe toetuseks rahuajal toimuva tegevusega, siis peab jõu kasutamiseks loa andma KKS § 46 lõike 2 kohaselt riigikaitse valdkonna eest vastutav minister või Kaitseväe pädev ülem. Viimane on Vabariigi Valitsuse 27. novembri 2008. a määruse nr 162 § 2 lõike 1 kohaselt vahetult Eesti riigi vastu suunatud rünnet tuvastav tegevväelasest ülem või tema otsene ülem. Nimetatud Vabariigi Valitsuse määrus sätestab ka teatud piirid jõu kasutamisele. Tegemist on enesekaitseõiguse teostamisega, kuigi formaalselt ei pruugi rünnaku näol tegemist olla relvastatud kallaletungiga ÜRO põhikirja art 51 tähenduses.

Lõike 3 järgi tuleb Riigikogul või Vabariigi Valitsusel viivitamata otsustada välisriigi relvajõudude edasine viibimine Eesti Vabariigi territooriumil situatsioonis, kus jõudu on kasutatud, või on tõenäoline, et seda kasutatakse § 146 lõike 2 alusel. Sellise olukorraga võib olla tegemist, kui ühele intsidendile järgneb või informatsiooni kohaselt järgnevad täiendavad rünnakud.

Lõike 4 kohaselt lähtuvad välisriigi relvajõud jõu kasutamisel Eesti Vabariigi territooriumil välislepingutest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ja normidest, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi kehtestatud jõu kasutamise korrast ning Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse antud õigustest ning seatud piirangutest.

Lõike 4 järgi võib jõu kasutamise aluseks olla:

- 1) rahvusvaheline õigus – vastuvõtva riigi kutse ja sellega seotud tingimused, välislepingud, rahvusvaheline tavaõigus ja rahvusvahelise õiguse põhimõtted.

Rahvusvahelise õiguse kohaselt on riigil õigus lubada oma territooriumile välisriigi relvajõude. Rahvusvaheline õigus aktsepteerib riigi kutset kui õiguslikku alust vastuvõtva riigi territooriumil viibimiseks. Vastav kutse võib olla nii riigi ühepoolne akt kui sisalduda ka rahvusvahelises kokkuleppes. Kokkuleppe sõlmimisel või riigis viibimise loa andmisel võib nii Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsus seada loale eraldi tingimusi, mis reguleerivad välisriigi relvajõudude viibimist Eestis – piirkond, tegevuse eesmärgid, jõu kasutamise ulatus, teavitatus jne. Nimetatud piirangud täpsustavad vastuvõtva riigi kutse tingimusi ning on seega teisele riigile siduvad. Lisaks kutsele ja sellega seotud tingimustele reguleerivad relvajõudude jõu kasutamist ka relvakonfliktiõigust ning inimõigusi käsitlevad välislepingud (nt Genfi konventsioonid ja nende lisaprotokollid, Euroopa inimõiguste konventsioon), rahvusvaheline tavaõigus ning rahvusvahelise õiguse põhimõtted.

NATO liikmesriikide puhul on Eesti Vabariigi territooriumile lubamine RSO-l osalemiseks jäetud Vabariigi Valitsusele, sest Riigikogu on ratifitseerinud juba kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldava välislepingu. Vabariigi Valitsus võib vastavale loale seada ka tingimusi ja piiranguid, mis eelkõige Kaitseministeeriumi ja Välisministeeriumi kaudu antakse edasi NATO liikmesriikidele;

- 2) operatiivdokumendid – relvajõududele siduvad korraldused (nt operatsiooniplaan ja jõu kasutamise reeglid (ingl *Rules of Engagement*)).

Jõu kasutamise reeglid on kehtestanud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni vastavat õigust omav organ ning need määravad kindlaks, missugused on relvajõudude sekkumise ja piiravate meetmete kasutamise (sh jõu kasutamine) volitused. Jõu kasutamise reeglid ei võimalda relvajõududel kasutada vahendeid ja meetodeid, mis võiksid minna vastuollu poliitiliste eesmärkidega. Operatiivplaanide ja jõu kasutamise reeglitega saab üksnes piirata relvajõudude õigusi, mitte aga anda neile juurde volitusi, mida rahvusvaheline õigus või riigi seadused ei luba. Jõu kasutamise reeglid on kogumik sellest, mida relvajõud saavad ohu tõrjumiseks teha, kuid reeglid võivad olukorras olla erinevad ehk reeglite kehtestamisel tuleb tagada nende paindlik muutmine (nt teatud volitused on komponendi ülemal, mitte üksuse ülemal).

NATO liikmesriigina annab Eesti Põhja-Atlandi Nõukogus oma nõusoleku NATO üksuste jõu kasutamise reeglitele. Kuna reeglid lähtuvad nii saatva riigi õigusest, rahvusvahelisest õigusest kui ka asukohariigi õigusest, tuleb kahepoolse abistamise korral leppida reeglid eraldi kokku abi osutava ja abi vastu võtva osalise vahel.

§ 147. Välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava Eesti Vabariigis viibimise seaduslik alus

Paragrahv 147 reguleerib välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava Eesti Vabariigis viibimise seaduslikke aluseid.

Välisriigi relvajõudude riigis viibimise luba on seaduslik alus ainult Eesti Vabariigi territooriumil viibimiseks (**lõige 1**). Välisriigi relvajõudude liikme ülalpeetaval on õigus Eestis viibida koos välisriigi relvajõudude liikmega ning ülalpeetaval on lubatud Eestis viibida ja töötada nimetatud loa kehtivusajal (**lõige 2**).

Lõike 3 järgi võib välislepingus sätestatud juhul kaitseminister lubada ülalpeetaval viibida ja töötada Eestis loa kehtivusajast kauem. See tähendab, et Eesti riik peab olema välislepinguga võtnud kohustuse anda mõnede isikute ülalpeetavatele eristaatus, peamiselt nende Eestis viibimise ja töötamise (ilma täiendavate protseduurideta ja välismaalaste seaduses ette nähtut kohaldamata) võimaldamise näol. Sellised juhud sätestab näiteks DCA VII artikli 4. lõige.

Lõike 4 järgi loetakse isik ülalpeetavaks siis, kui ta on välislepingus ülalpeetavana määratletud. Näiteks NATO SOFA artikli 1 punkti c järgi on ülalpeetav välisriigi relvajõudude ja tsiviilkoosseisu liikme abikaasa või laps, kes sõltub tema toetusest.

§ 148. Rahvusvahelises sõjalises koostöös osalev muu isik

Paragrahvi 148 kohaselt kohaldatakse välislepinguga võetud kohustuste täitmiseks seaduse §-des 141–145 ja 147 välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava kohta sätestatud ka järgmistele isikutele, kelle puhul on Eesti välislepinguga vastavad kohustused võtnud:

- 1) välisriigi relvajõude saatvad nende teenistuses olevad tsiviilisikud (Eesti on eristaatuse tagamise kohustuse võtnud NATO SOFA, Põhja-Atlandi lepingu osaliste riikide ja programmis „Partnerlus rahu nimel“ osalevate riikide vahelise nende vägede staatust puudutava lepingu ehk PfP SOFA, DCA ning Eesti ja Saksamaa relvajõudude külastuste kokkuleppega),
- 2) rahvusvahelise sõjalise õppeasutuse personali liikmed ja õppurid (Eesti on eristaatuse tagamise kohustuse võtnud Eesti Vabariigi valitsuse, Läti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vahelise protokolliga Balti Kaitsekolledži ja tema isikkoosseisu staatuse kohta),
- 3) rahvusvaheliste sõjalise peakorteri personali liikmed ja peakorterite lepingupartnerite töötajad (Eesti on eristaatuse tagamise kohustuse võtnud Eesti Vabariigi ning NATO Euroopa vägede kõrgema peakorteri ja NATO arenduse kõrgema ülemjuhataja peakorteri vahelise Pariisi protokolli lisakokkuleppega),
- 4) kõigi nimetatud isikute ülalpeetavad.

Eesti territooriumil viibimise luba on Eestisse sisenemise eeltingimuseks küll ainult välisriigi relvajõudude liikmetele, kuid kõnesolevas paragrahvis sisalduv regulatsioon on vajalik, et anda selles nimetatud isikutele staatus, mida Eesti on kohustatud välislepingute alusel tagama.

§ 149. Lennu- ja laevaloa väljastamine

Paragrahv 149 reguleerib lennu- ja laevalubade väljastamist. Sättes kasutatakse terminit „riiklik õhusõiduk“ lennundusseaduse § 5 lõike 3 (ja Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (International Civil Aviation Organization) konventsiooni art 3) tähenduses, st riiklik õhusõiduk on õhusõiduk, mida kasutatakse kaitseväe- või politseiteenistuses või tollis.

11. peatükk Riigivastutuse erandid

1. jagu Riigivastutuse erandid kriisiolukorra ajal

Riigivastutuse erandid riigikaitselise kriisiolukorra ajal on üle võetud RiKSist (RiKSi §-d 87¹–87⁶).

Kahju hüvitamist reguleerivad üldseadustena VÕS ja RVastS. Peale nende seaduste on kahju hüvitamine või talumiskohustusest tuleneva hüvitise maksmine reguleeritud veel mitmes seaduses, sealhulgas süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduses, kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses, HOSis jm. Samuti reguleerivad kahju hüvitamist või hüvitise maksmist mitu määrust, sealhulgas Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 109 „Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord“, Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2010. a määrus nr 187 „Abipolitseiniku ülesande täitmise tõttu abipolitseinikule või tema perekonnaliikmele tekitatud otsese varalise kahju hüvitamise tingimused ja kord“, Vabariigi Valitsuse 27. jaanuari 2011. a määrus nr 18 „Päästetööl või demineerimistööl asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamise ulatus ja kord“ ja teised. Selleks et jätkuvalt oleks tagatud riigivastutuse selge regulatsioon ja

erisused riigikaitse valdkonnas, nähakse riigivastutuse eriregulatsioon ette ka käesolevas eelnõus samal kujul, nagu see praegu kehtib.

§ 150. Riigivastutuse erandid riigikaitselise kriisiolukorra ajal

Lõikes 1 säilitatakse RiKSi regulatsioon, et riigikaitselise kriisiolukorra ajal (nt erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon või kriisiolukord, mis on kehtestatud riigikaitse eesmärgi tagamiseks) tekitatud kahju hüvitatakse eelnõus ja selle alusel sätestatud tingimustel ja korras.

Lõike 2 järgi ei hüvitata kahju, kui seaduses on nähtud ette õiglase hüvitise või sotsiaalse tagatise maksmine, samuti juhul, kui käesoleva eelnõuga on kahju hüvitamine välistatud. Riigikaitselise kriisiolukorra ajal ning selle korraldamiseks ja olukorra lahendamiseks kohaldatud piiravate meetmetega põhjustatud või kaasnevat kahju võib isikule hüvitada mitmel viisil. Olenevalt sellest, kas isikule tekitas kahju haldusorgan või kaasnes kahju isikule pandud kohustuse täitmisega ning kas haldusorgani tegevus oli õigusvastane või õiguspärane, on eristatud varalise kahju hüvitamist, õiglase hüvitise maksmist ning sotsiaalse tagatise väljamaksmist. Varalise kahju hüvitamisega on tegemist siis, kui haldusorgani õigusvastaselt kohaldatud piirava meetmega on kahjustatud isiku elu, tervist või vara. Õiglase hüvitise maksmisega on tegemist, kui haldusorgani õiguspäraselt kohaldatud piirava meetmega kaasneva koormuse proportsionaalsuse tagamiseks heastatakse isikule osa sellest koormusest. Sotsiaalse tagatise väljamaksmisega on tegemist, kui piirava meetme kohaldamisega pannakse isik sellisesse olukorda, kus suurenenud riski tõttu võib talle tekkida kahju. Sotsiaalsed tagatised tulenevad eelkõige muudest seadustest (nt sotsiaalsed tagatised vabatahtlikele päästjatele ja abipolitseinikele).

§ 151. Kahju hüvitamine riigikaitselise kriisiolukorra ajal

Säilitatakse RiKSi regulatsioon.

Riigivastutuse üldregulatsiooni sätestab riigivastutuse seadus. RVastSi § 7 lõikest 1 tuleneb seaduse keskne põhimõte, et kahju hüvitamise ja tagajärje kõrvaldamise nõuet (sekundaarnõuet) saab esitada üldjuhul siis, kui isik on RVastSi §-des 3, 4 ja 6 sätestatud õiguste kaitse ja taastamise nõude (primaarse nõude) esitamise võimaluse ammendanud või kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada. Riigivastutuse õiguses peab kannatanu ise aktiivselt tegema kõik endast oleneva, et primaarnõue esitada. Kui kannatanu jätab põhjusel, mille eest ta ise vastutab, õiguste kaitse ja taastamise nõude esitamata või õigeks ajaks esitamata, minetab ta ka kahju hüvitamise nõude esitamise võimaluse. Hüvitatakse nii otsene varaline kahju kui ka saamata jäänud tulu (RVastSi § 8), samuti seaduses nimetatud mittevaraline kahju (RVastSi § 9). RVastSi § 11 lõigete 1 ja 3 kohaselt võib kannatanu nõuda avaliku võimu kandjalt haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist ning avaliku võimu kandja võib, olenemata kannatanu tahtest, kõrvaldada tagajärjed, kui rahaline hüvitis oleks palju suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul pole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist. RVastS sätestab süüta vastutuse erinevalt VÕSist. Erandina hüvitatakse mittevaraline kahju üksnes süü tingimusel (RVastSi § 9 lõige 1) ning saamata jäänud tulu ei hüvitata, kui kahju hüvitamiseks kohustatud isik tõendab, et ta ei olnud kahju tekitamises süüdi (RVastSi § 13 lõige 2). Riigivastutuse korras hüvitatakse üksnes õigusvastaselt tekitatud kahju (v.a RVastSi §-s 16 sätestatud juhul).

ErSSi § 5 kohaselt hüvitatakse Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel tekitatud materiaalne kahju seadusega sätestatud alustel ja korras. ErSSis ei ole nähtud ette eraldi kahju hüvitamise ega õiglase hüvitise maksmise aluseid. Kuna tegemist on avaliku võimu teostamisel tekitatud kahjuga, siis kohaldub kahju hüvitamisel RVastS.

Nimetatud erisused kehtivad ainult riigikaitse kriisiolukorra ajal. Kui kriisiolukord on kehtestatud tsiviilkriisi lahendamise eesmärgil (nt eriolukord), siis kohaldub üldine RVasSti regulatsioon. See tähendab, et kahju hüvitamiseks tuleb tuvastada nii põhjuslik seos, haldusorgani tegevuse õigusvastasus kui ka mittevaralise kahju ja kaudse varalise kahju hüvitamisel süü, samuti peab isik kahju hüvitamise nõude esitamiseks olema esitanud RVastSi § 7 lõike 1 kohaselt haldusakti kehtetuks tunnistamise, jätkuva koormava toimingu lõpetamise või haldusorgani otsustamiseks kohustamise nõude. Õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisele aga kohaldub RVastSi § 16.

Riigivastutuse üldregulatsiooni kohaldamine riigikaitse kriisiolukorra ajal ei ole sobilik, kuna primaarnõuete esitamine võib olla õiguslikult, poliitiliselt või muul põhjusel problemaatiline. Samuti võib isikul endal kahju tõendamise kohustuse täitmine olla raskendatud – isikul puuduvad piisavad võimalused kahju tõendamiseks.

Eeltoodust lähtudes on **lõikes 1** sätestatud, et isikul on õigus nõuda talle haldusorgani või kodanikukohustust täitva isiku või seaduse alusel kaasatud muu isiku poolt õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist või selle asemel tagajärgede kõrvaldamist. Erinevalt RVastSi § 7 lõikes 1 sätestatust ei ole eelnõus kahju hüvitamise eelduseks õiguste kaitsmine RVastSi §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil. See erand on tingitud peamiselt vajadusest koondada riigi ressursid kriisi lahendamiseks. RVastSi §-des 3, 4 ja 6 sätestatud esmase nõude esitamise kohustus on tõhus üksnes siis, kui sellise õiguskaitsevahendi kasutamisega kaasneb piirava meetme kehtivuse või täitmise peatamine. Paljudel juhtudel tuleb piirava meetme iseloomust lähtudes täita piirav meede kohe ning piiraval meetmel ei pruugi olla isiku jaoks kehtvat mõju, mida saaks haldusakti kehtetuks tunnistamise või kestva toimingu lõpetamise nõudega kõrvalda (nt lühiajaline viibimiskeeld, asja sundkasutus vms). Isegi kui piiraval meetmel on kestev iseloom (nt pikaajaline viibimiskeeld, asja sundkasutus või sundvõõrandamine jne), siis kaaluvad riigikaitse kriisi ajal üldiselt avalikud huvid üles isiku õiguskaitse vajaduse ning piirava meetme kehtivuse või täitmise peatamine takistaks ülemäära olukorra lahendamist. Seega on isiku õiguskaitse võimalik eelkõige kahju hüvitamisega, kui piirava meetme kohaldamine oli õigusvastane, või õiglase hüvitise maksmisega, kui piirava meetme kohaldamine oli õiguspärane ja seaduses on nähtud ette õiglase hüvitise maksmine.

Isikul ei ole alust nõuda riigilt kahju hüvitamist, kui kahju tekitanud pool ei ole teada või kui kahju ei ole omistatav riigi või muu haldusekandja tegevusele. Eelnõuga säilitatakse isikule kohustus taotleda kahju hüvitamist ehk riik ei hüvita isikutele kahju automaatselt, nagu on sätestatud ka RVastSis. Küll võib haldusorganil olla kriisiolukorra ajal võrreldes tavaolukorraga suurem tõendamise ja tekitatud kahju üle arvestuse pidamise kohustus, kuna isikute enda võimalused endale tekitatud kahju tuvastada ja tõendada on piiratud. Näiteks on käesoleva eelnõuga märgatavalt lihtsustatud haldusakti kättetoimetamise regulatsiooni, mille tõttu õigusi piirav haldusakt võib jõustuda isegi siis, kui isik ei ole tegelikult enda õiguste piirangust teada saanud ega oska astuda vastusamme kahju ennetamiseks, selle vähendamiseks või enda õiguste kaitseks. Mida enam on haldusorgan kõnesoleva eelnõu alusel või muu seaduse alusel piiranud isiku menetlusõigusi ja õiguskaitse võimalusi, seda suurem on tema enda tõendamiskohustus. Riigikaitse kriisiolukorra ajal haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan peab pidama arvestust tekitatud kahju kohta ning võimaluse korral

heastama kahju esimesel võimalusel. Riigikaitsealise kriisiolukorra ajal tekitatud kahju hüvitamise täpsemad tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Õigus kahju hüvitamisele (PSi § 25) on seotud õigusvastase kahju tekitamisega. Kui tegu, millega kahju tekitati, oli õiguspärane, siis saab kahju hüvitamist nõuda üksnes RVastSi §-s 16 sätestatud asjaoludel. RVastSi § 16 lõike 3 kohaselt tuleb kahju hüvitamisel arvestada kahju tekkimise asjaolusid. Arvestades, et riigikaitsealise kriisiolukorra ajal piiravate meetmete kohaldamine on isiku enda huvides, oleks sellises olukorras õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamine RVastSi § 16 alusel ilmselt üldiselt välistatud.

Lõikes 2 sätestatakse üheselt, et riigikaitsealise kriisiolukorra ajal õiguspäraselt tekitatud kahju ei hüvitata.

Kahju hüvitamise eeldused on kokkuvõtvalt järgmised:

- 1) kahju olemasolu;
- 2) kahju on tekitanud haldusorgan või kodanikukohustust täitev isik või muu, seaduse alusel riigikaitsealise kriisiolukorra ajal kaasatud isik;
- 3) kahju tekitamine on olnud õigusvastane;
- 4) kahju on tekitatud riigikaitsealise kriisiolukorra ajal.

Eelnõuga jätkatakse sama põhimõtet, mis on RiKSi §-s 87⁶, kus on eraldi reguleeritud õiglase hüvitise maksmine nendel juhtudel, kui riigikaitsealise kriisiolukorra ajal on mõnele isikule pandud ebaproportsionaalselt suur kohustus. Õiglase hüvitise maksmise regulatsiooniga on hõlmatud kõik need juhtumid, kus eelnõu koostamisel võis näha ette õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise vajaduse. Selle tõttu täidab õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise range välistamine ka menetlusökonoomia põhimõtet, et selgelt vältida selliste tõenäoliselt perspektiivitute kaebuste esitamist.

Lõike 3 kohaselt hüvitab kahju kannatanud isikule kahju selle hüvitamiseks kohustatud isik. Kahju hüvitamiseks kohustatud isik määratakse kindlaks RVastSi §-s 12 sätestatud korras. RVastSi § 12 lõike 1 järgi on kahju kohustatud hüvitama avaliku võimu kandja (riik, KOV, muu avalik-õiguslik juriidiline isik), kelle tegevus oli kahju tekkimisega põhjuslikus seoses. Tegevusetusega tekitatud kahju on kohustatud hüvitama avaliku võimu kandja, kes oli õigusakti kohaselt kohustatud tegutsema, kuid ei teinud seda või ei teinud seda õigel ajal. RVastSi § 12 lõike 2 täpsustab kahjuhüvitise seost kahju tekitanud avaliku võimu kandja siseste suhetega. Kahju kannatanud isiku jaoks ei ole põhimõtteliselt tähtis, millises sisesuhtes oli võimuorganiga isik, kes selle organi nimel tegutsedes talle kahju tekitas. Oluline on ainult põhjusliku seose olemasolu tegevuse vahel, mis tõi kaasa kahju tekkimise, ja see, et tegevust tegi avaliku võimu ülesandel tegutsev isik. Seetõttu loetletakse seaduses erinevaid seoseid, mis võimukandja nimel tegutseval füüsilisel isikul võib olla. Eelkõige on kahju tekkimine tõenäoline subordinatsioonisuhetes, mida tekitavad avaliku võimu nimel tegutsedes ametnikud (teenistussuhe). Samas võib avaliku võimu nimel tegutseda ka temaga lepingulises suhtes olev füüsiline isik. Füüsiline isik, kes võimu nimel tegutseb, ei vastuta kahju kannatanud isiku ees personaalselt. RVastSi § 12 lõike 4 sätestab vastutuse jaotuse, kui kahju tekitab mitu avaliku võimu kandjat. Mitme võimukandja vastutuse korral vastutavad nad kahju tekitamise eest solidaarselt. Seega võib võlausaldaja nõuda solidaarvõla korral kohustuse täielikku või osalist täitmist kõigilt kahju tekitanud võimukandjatelt ühiselt või igaühelt või mõnelt neist. Tagajärgede kõrvaldamisel võib tekkida olukord, kus kahju tekitanud avaliku võimu kandja ja tagajärgede kõrvaldamiseks vajaliku haldusakti andmiseks pädev haldusekandja ei lange

kokku. Sellisel juhul on tagajärgede kõrvaldamiseks vajaliku haldusakti andma või toimingu kohustatud tegema pädev avaliku võimu kandja (RVastSi § 12 lõige 3).¹¹¹

Eelnõu lõike 4 teise lausega on ette nähtud erand RVastSi §-st 12. Kui kahju tekitab füüsiline isik, kes täitis ühekordset kriisiülesannet, hüvitab kahju avaliku võimu kandja, kes andis ühekordse kriisiülesande.

Isikule on jäetud lõikega 1 õigus kahju hüvitamise asemel nõuda talle tekitatud kahjulike tagajärgede kõrvaldamist. Lisaks on **lõikega 4** antud kahju hüvitamiseks kohustatud isikule (avaliku võimu kandjale) õigus kõrvaldada olenemata isiku tahtest riigikaitselise kriisiolukorra ajal antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud õigusvastased tagajärjed.

RVastSi § 11 lõike 2 kohaselt on avaliku võimu kandja tagajärgede kõrvaldamisel kohustatud rakendama kõiki õiguspäraseid abinõusid, sealhulgas andma haldusakte, tegema toiminguid või esitama kolmanda isiku vastu eraõiguslikke nõudeid, kui selleks on olemas õiguslik alus ja tagajärgede kõrvaldamise kulud ei ületaks märgatavalt rahalist hüvitist. Riigikaitselise kriisiolukorra ajal tuleb üldjuhul seada isiku õigustega võrreldes esikohale olukorra lahendamise eesmärgid. Nendeks on eelkõige riigi ja selle institutsioonide säilitamine ja toimimise tagamine, elanikkonnakaitse ning elutähtsate teenuste toimimise tagamine. Õigusvastaselt antud haldusakti, tehtud toimingu või sõlmitud halduslepingu tagajärgede kõrvaldamine nimetatud olukorras võib takistada muude piiravate meetmete võtmist ja toimingute tegemist, eriti kui need haldusaktid, toimingud või halduslepingud on omavahel seotud. Riigikaitselise kriisiolukorra ajal ei vähene avalik huvi selle vastu, et riigivõimu teostataks õiguspäraselt, aga selle kõrval on oluline avalik huvi mõne viidatud olukorra tekitanud asjaolude kõrvaldamiseks ning nende olukordade lahendamiseks. Erinevalt RVastSi §-s 11 sätestatust ei ole esmatähtis see, kas tagajärgede kõrvaldamine on säästlikum kahju hüvitamisest, vaid see, kas tagajärgede kõrvaldamine on enam kooskõlas olukorra lahendamise eesmärgiga. Samas ei ole välistatud, et tagajärgede vahetu kõrvaldamine võib aidata märkimisväärselt kaasa avalike vahendite paremale kasutamisele. Kahju hüvitama kohustatud isikule (avaliku võimu kandja) jäetakse kaalutusõigus otsustada, kas ta hüvitab kahju või kõrvaldab muul viisil haldusakti või tehtud toiminguga tekitatud õigusvastased tagajärjed. Avaliku võimu kandja võib põhimõtteliselt kasutada õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamiseks kõiki tema käsutuses olevaid õiguspäraseid vahendeid, faktilistest toimingutest kuni õiguslike nõuete esitamiseni kolmandate isikute vastu.

See, et avaliku võimu kandja võib eelistada kahju hüvitamist tagajärgede kõrvaldamisele, ei tähenda, et isik jäetakse täielikult ilma riigi abita. Nii võib isikul olla õigus peavarjule ja toidule, ravile ja hooldusele olenemata sellest, kas avaliku võimu kandja otsustab õigusvastaselt tekitatud tagajärjed kõrvaldada või hüvitada kahju rahas.

§ 152. Hüvitatav kahju riigikaitselise kriisiolukorra ajal

Säilitatakse RiKSi regulatsioon.

Üldjuhul hüvitatakse riigikaitselise kriisiolukorra ajal üksnes õigusvastaselt tekitatud otsene varaline kahju. Saamata jäänud tulu või mittevaralise kahju hüvitamine on võimalik vaid erandjuhtudel ning õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamine on välistatud. Samas on

¹¹¹ Mait Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs. Tallinn, 2009, lk 44. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/riigivastutuse_seaduse_muutmisevajaduse_analys_2009_0.pdf.

riigikaitsealise kriisiolukorra ajal lubatud omandi ulatuslik piiramine ning selle kaudu on oluliselt piiratud ka isiku õigust saada hüvitist omandi hävimise, rikkumise või sellega seotud kasutus- ja käsutusõiguste piirangute korral (nt õiguspärases lahingutegevuses hoone hävimine ei ole õigusvastaselt tekitatud otsene varaline kahju). Piirang kehtib siiski ainult selle kahju korral, mida avaliku võimu kandja või avaliku võimu ülesannet täitev isik põhjustab. Näiteks, kui marodöörid lõhuvad vara, siis on omanikul võimalik esitada nende vastu kahju hüvitamise nõue VÕSis sätestatud tingimustel ja korras. Eraõiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamine ei kuulu riigivastutuse alla, sealhulgas juhul, kui riik tegutseb eraõiguslikus suhtes.

Lõike 1 järgi hüvitatakse isikule otsene varaline kahju rahas. Otsene varaline kahju võib seisneda eelkõige varast ilmajäämisest või selle hävinemisest, asja rikkumisest või selle väärtuse vähenemisest, aga ka suurenenud kohustustest ja kuludes.¹¹² Olulise piiranguna nähakse eelnõus ette kahju hüvitamine üksnes rahas. See on tingitud eelkõige asjaolust, et piiravate meetmete kohaldamisega seoses ei ole üldjuhul võimalik esitada tühistamis- ega kohustamisnõudeid (RVastSi §-d 3, 4 ja 6) ning õigusvaidlust peetakse pärast kriisiolukorra lõppemist. Kriisiolukorra ajal on riigi ressursid koondatud eelkõige selle olukorra lahendamisele või tegevustele. Selline välistus ei tähenda, et haldusorgan ei võiks menetluse uuendamise (HMSi § 44) ning haldusakti faktiliste tagajärgede kõrvaldamise või toimingute tagasitõrjumise (HMSi § 85 punktid 1 ja 3) vähendada tekitatud kahju või kahju üldse kõrvaldada. Erinevalt riigivastutusest on haldusmenetluslike meetmete eesmärk riigikaitsealise kriisiolukorra lahendamine ja isiku õigusi kaitstakse üksnes niivõrd, kui see on nimetatud olukorra lahendamise huvidega kooskõlas (nt kui asja sundkasutuse kohaldamisel on tekitatud asjale kahju, siis kõrvaldatakse see kahju eelkõige põhjusel, et kriisiolukorra lahendamiseks või muul avaliku korra eesmärgil on vaja asja kasutada ka pärast sundkasutust, seevastu kui õiguskaitse seisukohalt oleks asja parandamine vajalik eelkõige selleks, et taastada omaniku õigus asja kasutada).

Kõnesoleva paragrahvi **lõike 2** kohaselt ei hüvitata üldjuhul saamata jäänud tulu. Arvestades, et kriisiolukorra ajal on ohustatud riik ja ühiskond tervikuna, ei saa isikul olla õigustatud ootust tulu teenimisele. Seetõttu on saamata jäänud tulu hüvitamine üldjuhul välistatud. Saamata jäänud tulu hüvitamise piiramine on seotud peamiselt sellega, et kriisiolukorra ajal ei ole ühelegi isikule ettenähtav tulu saamine. Seetõttu peab isik kõigepealt tõendama, et ta oleks just riigikaitsealise kriisiolukorra tingimustes kindlasti saanud tulu. Teisalt ei taga riik kriisiolukorra tingimustes tulu kui omandi osa samal määral juba olemasoleva omandiga. Valdav osa õiguspäraselt kohaldatavaid piiravaid meetmeid vähendab isiku võimalust saada tulu. Isegi kui isikul jäi tulu saamata tema suhtes õigusvastaselt kohaldatud piirava meetme tõttu, ei ole välistatud, et selle piirava meetme asemel sama või muu piirava meetme õiguspärasel kohaldamisel sellist tagajärge ei oleks saabunud. Seetõttu on ka õigusvastaselt kohaldatud piirava meetme korral piiratud kahju hüvitamist juhtudega, kus saamata jäänud tulu hüvitamata jäämine oleks erakordselt ebaõiglane.

Saamata jäänud tulu hüvitamine välistatakse täielikult, kui see tekkis erakorralise või sõjaseisukorra tõttu. PSi § 130 teine lause lubab piirata riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise ning demokraatliku õigusriigi ja rahvusriigi säilimise huvides PSi §-s 25 sätestatud õigust õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisele. Sõjaseisukorra ajal on riigi ressursid suunatud olukorra lahendamisele ja kodanikkonna tegevus selles olukorras vastu pidamisele ning tulu saamine ei ole ühelegi isikule ettenähtav. Sättega on välistatud selle kahju

¹¹² Mait Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Tallinn, 2009, lk 32. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/riigivastutuse_seaduse_muutmise_vajaduse_analys_2009_0.pdf.

(õigusvastaselt tekitatud saamata jäänud tulu) hüvitamine, mille talumist oodatakse erakorralise ja sõjaseisukorra ajal igaühelt. Õigusvastaselt tekitatud saamata jäänud tulu eest hüvitise mittesaamine kui põhiõiguse piirang on erakorralise ja sõjaseisukorra tingimustes riigikaitse kohustustega kaasneva paratamatu kulu ja kahjuna osa üldisest kodanikukohustusest. Ka EIÕKi artikli 15 lõige 1 lubab konventsiooniosalisel peatada sõja ajal või muus hädaolukorras EIÕKiga võetud kohustuste täitmine ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik.

Koosmõjus PSi §-dega 25 ja 130 ei saa seadusandja mittevaralise kahju hüvitamist täielikult välistada isegi sõjaseisukorra ajal. Küll aga saab seadusandja piirata mittevaralise kahju hüvitamise ulatust. Eelnõu **lõikega 3** on oluliselt piiratud isiku õigust nõuda mittevaralise kahju hüvitamist. Mittevaralise kahju hüvitamist võib nõuda üksnes õigusvastaselt isiku surma põhjustamise, isikule kehavigastuse tekitamise, tervise kahjustamise, piinamise, julma või alandava kohtlemise või isikult ebaseaduslikult vabaduse võtmise korral. Lõikes 3 tehakse viide VÕSi § 134 lõikele 3, mille kohaselt võib isiku surma põhjustamise või talle raske kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamisega tekitatud kahju hüvitamise kohustuse korral ka surmasaanu või kahjustatud isiku lähedased isikud nõuda mittevaralise kahju hüvitist, kui hüvitise maksmist õigustavad erandlikud asjaolud.

Lõike 4 järgi lähtutakse kahju hüvitise suuruse määramisel RVastSi §-st 13. RVastSi §-s 13 reguleeritakse asjaolusid, mida arvestatakse kahju hüvitise suuruse määramisel. Need asjaolud on kohased ka riigikaitse kriisiolukorra ajal tekitatud kahju hüvitamisel. Näiteks RVastSi § 13 lõige 1 määrab kindlaks hüvitise suuruse kindlaksmääramise üldised kriteeriumid ja RVastSi § 13 lõike 2 järgi vabaneb avaliku võimu kandja vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Kahju hüvitamisel tuleb arvestada näiteks järgmisi asjaolusid: 1) kas põhiõiguste või -vabaduste piiramise põhjustas isik ise või aitas ta sellele kaasa; 2) kas põhiõiguste ja -vabaduste piiramine toimus avalikes või isiku enda huvides; 3) isiku talumis- ja tegevuskohustust ning seadusega sätestatud erilist kohtlemist; 4) millises osas tooks kahju hüvitamine kaasa avalike huvide või teiste isikute huvide kahjustamise. Eelkõige on kahju hüvitamine välistatud siis, kui isik ise enda tegevusega põhjustas selle olukorra, et tal tekkis kahju (nt üüris korteri isikutele, kes kavandavad terrorismikuritegu, riigivastast kuritegu vms ning kelle kinnipidamise käigus tekib korteris otsene varaline kahju). Eriti kriisiolukorra ajal on igaühel kõrgendatud hoolsuskohustus, et ta enda käitumisega ka kaudselt ei aitaks kaasa raske kuriteo toimepanemist ega soodustaks või muul viisil ei takistaks kriisiolukorra lahendamist.

§ 153. Kahju hüvitamise kord riigikaitse kriisiolukorra ajal

Kahju hüvitamine on nii nagu RiKSis nii ka eelnõu järgi seotud isiku taotlusega. RVastSi § 17 lõike 3 kohaselt tuleb taotlus või kaebus esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, sõltumata teadasaamisest aga kümne aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates. Riigikaitse kriisiolukorra ajal tekitatud kahju hüvitamisel on lähtutud üldiselt samast kahjunõude esitamise tähtajast. Kahju hüvitamise tähtaeg on seatud sõltuvusse kahjust teada saamisega. Kui kriisiolukord kestab pikemat aega ja isik ei saa selle aja jooksul nõuet esitada, siis saab kohus üldises korras tähtaja ennistada. Tähtaja ennistamise regulatsioon võimaldab kriisiolukorrast tulenevaid erisusi ja piiranguid piisavalt arvestada ja kaaluda igal konkreetsel üksikjuhtumil ning see ei suurenda märkimisväärselt kohtute koormust. Samas puudub sättes kahju esitamise nõude absoluutne tähtaeg, mida kohus ei saaks ennistada. Kui

isik suudab kohtule tõendada, et ta ei saanud enam kui kümne aasta jooksul objektiivsetel ja mõjuvatel põhjustel kaebust esitada, siis võib halduskohtus tähtaja ennistada. Et kohtule ei tuleks suurt koormust seoses tähtaegade ennistamisega, on eelnõus ette nähtud, et riigikaitse kriisiolukorra ajaks tähtaeg peatub, kuna kriisi ajal ei pruugi kõik inimesed teada saada, et nt nende vara on hävinenud ja neil oleks õigus kahju hüvitamist taotleda.

RVastSi § 12 lõike 2 kohaselt loetakse avaliku võimu kandja tekitatud kahjuks igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku vahetult põhjustatud kahju, olenemata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt vastutab füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja tekitatud kahju eest riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks, kui seadus ei sätesta teisiti.

Lõikes 2 on lähtutud samast põhimõttest. Kui kahju tekitas füüsiline isik, kes täitis haldusülesannet (nt kodanikukohustust), või juriidiline isik, kes täitis haldusorgani volitusel haldusülesannet, esitatakse taotlus haldusorganile, kes määras kodanikukohustuse või andis volituse haldusülesande täitmiseks. Eriiigiliseks ülesandeks, mis ei pruugi kätkeda haldusülesande täitmist, kuid on samavõrd oluline kriisiolukorra lahendamisel ja riigikaitse eesmärkide saavutamisel, on kodanikukohustuse täitmine. Kahju hüvitamise taotluse lahendamisel otsustab haldusorgan ka selle, kas kodanikukohustust täites põhjustati kahju avaliku võimu kandja tegevuse käigus (RVastSi § 12 lõike 1) või väljus see sealt piirest.

RVastSi § 18 lõike 2 kohaselt lahendab haldusorgan kahju hüvitamise taotluse kahe kuu jooksul alates selle saamisest. Kriisiolukorra ajal on avaliku võimu ressursid koondunud eelkõige olukorra lahendamiseks ning isiku huvi, et temale tekitatud kahju kiiresti hüvitataks, ei kaalu enamasti üles avalikku huvi olukorra kiireks ja mõjusaks lahendamiseks.

Seetõttu on **lõikes 3** ette nähtud tavaolukorrast pikem kahju hüvitamise taotluse lahendamise tähtaeg – üks aasta alates taotluse saamisest. Pikem tähtaeg on vajalik ka selleks, et kriisiolukorra ajal on esitatud taotluste hulk tavaolukorraga võrreldes eelduslikult suurem ning suurenenud töömahu tõttu ei ole võimalik kõiki taotlusi tähtaja jooksul lahendada. Kriisiolukorra ajal ei ole objektiivselt võimalik suunata ressursse taotluste lahendamisse, vaid keskenduda tuleb olukorra lahendamisele. Viimane võimaldab hoida ära uute kahjude tekkimist või tekkinud kahjude suurenemist ning on seetõttu nii avalikes kui ka kõigi võimalike mõjutatud isikute individuaalsetes huvides. Seevastu vajadus pikendada taotluste lahendamise tähtaega või võimalikud vaidlused taotluse lahendamise tähtaja pikendamise õiguspärasuse küsimustes üksnes suurendavad haldusorganite töökoormust ega aita tegelikult kaasa kõigi kahjude kiirele hüvitamisele või olukorra kiirele ja mõjusale lahendamisele.

Lõige 4. Kahju hüvitamise täpsemad tingimused, ulatus ja kord kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega. Seadusega reguleeritakse kahju hüvitamisega seotud kõige olulisemad tingimused ja kord, kuid Vabariigi Valitsus saab määrusega neid tingimusi ja korda täpsustada. Õigusnorm kohustab Vabariigi Valitsust määrust kehtestama, aga jätab kaalutlusõiguse selle volituse sisustamiseks.

§ 154. Õiglase hüvitise maksmine

Õiglase hüvitise kontseptsioon ei ole õiguskorras uus. Eri seaduste alusel makstakse omandiõiguse riivist ja talumiskohustusest tulenevaid eri nimetustega hüvitisi, kuid nende

olemus vastab õiglase hüvitise kontseptsioonile (vt nt PäästeSi §-d 44–46, HOSi §-d 29 ja 43, PPVSi § 7⁷ lõiked 7 ja 8). Kuna käesoleva eelnõuga tunnistatakse HOS kehtetuks, siis nähakse praegu HOSi § 29 lõike 5 alusel kehtestatud hüvitise maksmine ette käesoleva paragrahvi õiglase hüvitise regulatsioonis, samuti hakkab eelnõu järgi hõlmama õiglase hüvitise regulatsioon seni reguleerimata Päästeameti poolt asja sundkasutust ja sundvõõrandamist varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korral (Päästeameti poolt pääste- või demineerimistööks vajalike asjade sundkasutuse või sundvõõrandamise regulatsioon ja selle eest makstav hüvitis reguleeritakse edaspidi KorSis). Kuna ka tsiviilkriisides saab eelnõu järgi määrata ühekordseid kriisiülesandeid ning tuleb täita kodanikukohustust, siis allub selle eest õiglase hüvitise maksmine käesoleva paragrahvi regulatsioonile. Lisaks kajastub edaspidi siin ka praegu RiKSis sätestatud õiglase hüvitise regulatsioon.

Avaliku võimu kandja vastutuse piiramisel tuleb eristada õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist ja talumis- või tegevuskohustuse ebavõrdsest jaotumisest tulenevat õiglase hüvitise maksmise kohustust. Õigus kahju hüvitamisele (PSi § 25) on seotud õigusvastase kahju tekitamisega. Kui tegu, millega kahju tekitati, oli õiguspärane, siis saab tavaolukorras kahju hüvitamist nõuda RVastSi §-s 16 sätestatud asjaoludel.

Eelnõuga on õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisest riigikaitse kriisiolukorra ajal täielikult loobunud (vt eelnõu § 150 lõige 2). Muus osas on isik kohustatud taluma riigi poolt õiguspäraselt avaliku võimu teostamist. Hoolimata sellest, et isikul ei ole õigust kahju hüvitamisele, võib seadusandja näha ette õiglase hüvitise maksmise, kui muul juhul oleks talumiskohustus isikule ülemäära koormav. Riigil ei ole kohustust hüvitada igasugust õiguspärase tegevusega tekitatud kahju, kuid õigusriigi põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik saada kas või osalist hüvitist (õiglast hüvitist) juhul, kui tema õigusi on suures ulatuses piiratud, ilma et ta ise oleks selleks põhjust andnud. Samuti võib õiglase hüvitise maksmise küsimus kerkida ulatuslike piirangute ja kohustuste kehtestamisel, kui mõnele isikule kohalduv piirang või kohustus koormab teda teiste isikutega võrreldes ebavõrdsest. Seejuures tuleb arvestada, et õiguspärase tegevuse tagajärjel tekkiv kahju on osaliselt hõlmatud talumiskohustusega.

Termin „õiglase hüvitis“ on PSis kasutusel seoses omandiõiguse sundvõõrandamisega. PSi § 32 lõike 1 kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Tegemist on ainsa põhiõigusega, mida põhiseadus kaitseb õiglase hüvitise tagatise abil. Omandipõhiõiguse riiveteks on omandi võõrandamine omaniku nõusolekuta ning muud omandiõiguse kitsendused ja riivid.¹¹³ Õiglase hüvitise maksmine ei ole välistatud ka muude piiravate meetmete käigus tekitatud kahju või kulu hüvitamisel, kui seadusandja soovib seda ette näha.

Kui õigusvastase teoga tekitatud kahju hüvitamisel on lähtekohaks kannatanu õiguste täielik taastamine, mida võib seaduses sätestatud alustel ja ulatuses piirata, siis õiglase hüvitise ei pea korvama kogu tekitatud kahju, vaid arvestab ka õiguskorrast tulenevat talumiskohustust. Õiguspäraselt kahju tekitamise juhtudel on kriisiolukorra ajal teatud juhtudel (selleks on kodanikukohustuse täitmine, ühekordse kriisiülesande täitmine ning asja sundkasutamine ja sundvõõrandamine) menetlusökonoomia põhimõttest lähtudes mõistlik maksta õiglase hüvitise välja ilma konkreetset kahju ja selle suurust igal üksikjuhtumil tuvastamata. Õiglase hüvitise maksmise peamine eesmärk on vähendada põhiõiguste ja -vabaduste piirangust või isikule pandud kohustusest tulenevat koormust. Õiglase hüvitise maksmine vähendab isiku suhtes

¹¹³ Vt Kristi Aule Parmas. Analüüs „Riigivastutuse erisused kriisi ja erikorra ajal“. 2018, lk 25.

kohaldatud piirangu või kohustuse intensiivsust ja ulatust ning tagab, et selline piirang või kohustus on eesmärgi suhtes proportsionaalne. Hüvitist makstakse õiguspäraselt kohaldatud piirangu või kohustuse talumise eest. Õiglast hüvitist makstakse konkreetsetel seaduses sätestatud juhtudel, mitte üldiselt kahju hüvitamise alternatiivina. Õiglast hüvitist tuleb tasuda üksnes siis, kui see on võrdõiguslikkuse tagamiseks vajalik ja sellega vähendatakse üksikisikule või rühmale riigi või ühiskonna huvides pandud eriti intensiivse kohustuse või piiranguga kaasnevat koormavat mõju.

Lõike 1 kohaselt on õigus saada õiglast hüvitist eelkõige järgmistel juhtudel:

- 1) kodanikukohustuse täitmise,
- 2) ühekordse kriisiülesande täitmise ning
- 3) käesoleva eelnõu alusel asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise eest. Tegemist ei ole suletud loeteluga, mis tähendab, et haldusorganil tuleb igal üksikul juhtumil kaaluda õiglase hüvitise ettenägemist. Õiglase hüvitise ettenägemine sõltub suuresti ka olukorrast ja riigi rahalistest võimalustest, seega on mõislik igas konkreetsetes olukorras kehtestada ja kokku leppida riigi sees juhtumid või reeglid, millal õiglast hüvitist ette nähakse;
- 4) makseteenuse toimimise erandi rakendamisel.

Lõikega 2 nähakse ette, et õiglase hüvitise saamiseks on vajalik isiku taotlus. Taotluses saab näidata asjaolud ning sooviavalduse hüvitise saamiseks ning hüvitise kättesaamiseks olulised asjaolud (nt konto nr). Alati on võimalik ka õiglasest hüvitisest loobuda.

Nii nagu kahju hüvitist makstakse ka õiglast hüvitist üldiselt rahas (**lõige 3**). Samas ei pruugi õiglase hüvitise maksmine rahas olla isiku ega avaliku võimu kandja huvides. Rahas makstava õiglase hüvitise asemel võib määrata muu rahaliselt hinnatava toetuse või abi, kui see toetus või muu abi tagab isikule parema toimetuleku. Õiglase hüvitisena võib tagada isikule majutuse, toidu ja muu toimetuleku, osutada tervishoiu- ja rehabilitatsiooniteenust või tagada isiku ülalpeetavatele vajalikud teenused.

Õiglase hüvitise maksmise eesmärk on vähendada kulu, kahju või muud koormavat mõju, mida põhiõiguse piirang või kohustus isikule tekitab. Õiglase hüvitise maksmine ei eelda seda, et isik tõendab kahju tekkimist või et kahju on üldse tekkinud. Küll välistab seadus õiglase hüvitise maksmise mõnel tüüpjuhul, kus isikule kahjulikku tagajärge ei teki. Eelkõige on selliseks tagajärjeks see, kui mõni muu isik võtab kohustuse täitmisega seotud kulu enda kanda. Nii ei maksta kodanikukohustuse täitmise eest isikule õiglast hüvitist, kui tööandja säilitab isikule kohustuse täitmise ajaks tema senise töötasu (**lõige 4**). Kodanikukohustuse täitmise eest makstava õiglase hüvitise suurus sätestatakse **lõike 9** alusel kehtestatavas Vabariigi Valitsuse määruses.

Ühekordse kriisiülesande täitmisega võib asutusele ja isikule tekkida otseseid kulusid, mille hüvitamata jätmine oleks ebaproportsionaalne. Näiteks pannakse hotellile ühekordne kriisiülesanne ehk kohustus toitlustada kaitseväelasi ja evakueerituid. Toitlustamisega tekib hotellile otsene kulu, milleks on toiduainete soetamine. Otseste kulude hüvitamata jätmine oleks ettevõtjale liigse talumiskohustuse panemine. Hotelli varaline kaotus oleks võrreldes teiste majutusettevõtetega ebaproportsionaalselt suur. **Lõike 5** järgi hüvitatakse asutusele ja isikule ühekordse kriisiülesande täitmisega tekkinud otsesed kulud õiglasel ulatusel. Eelnõu järgi ei pea isikule hüvitama kõiki otseseid kulusid, hüvitise suurus peab olema õiglane.

Niisamuti näeb **lõige 6** ette, et isikule hüvitatakse asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamisega tekkinud otsesed kulud õiglasel ulatusel. Näiteks kui võõrandatakse

isikule kuuluvaid toiduaineid või kütust, siis on õigustatud asjade hüvitamine. Nimetatud õigus õiglasele hüvitisele kehtib olenemata sellest, mis liiki asja puhul õigust omandile piiratakse (nt liisingulepingu alusel kasutatav asi). Seejuures tuleb selleks õigustatud isikule lõike 6 alusel hüvitada ka põllumajandustehnika sundkasutus või sundvõõrandamine üldises korras. Õigustatud isikuks on üldjuhul isik, kes asja õiguspäraselt valdab, sealhulgas näiteks omanik, üürnik, liisinguvõtja jne. Vabariigi Valitsus kehtestab eraldi määrusega, millises ulatuses makstakse asjade sundkasutuse ja sundvõõrandamise korral õiglast hüvitist. Õiglast hüvitist ei pea maksma rahas, kui kahjustatud hüve on võimalik asendada teise samaväärsega. Eelkõige puudutab see asendatavaid asju. Kui sundkasutusse võetud asi on muutunud kasutuskõlbmatuks, siis võib õiglase hüvitise asemel asendada selle samaväärse asjaga (**lõige 7**).

Üldjuhul makstakse õiglast hüvitist põhiõiguste ja -vabaduste piirangut leevendava meetmena ning see ei sõltu konkreetse isiku käitumisest piirangu talumise või kohustuse täitmise käigus. Siiski on asjaolusid, mille ilmnemise korral ei ole isikule hüvitise maksmine kooskõlas hüvitise eesmärgiga.

Üldine õiglase hüvitise maksmist välistav asjaolu on võimalus saada hüvitist mujalt. Selleks võib olla lepingupartner, kindlustus, tööandja või teine isik, kes katab kulud, mis ülesande täitmise, sundkasutuse või sundvõõrandamise tõttu tekivad. Välistus kehtib ka siis, kui isikul on võimalus saada hüvitist mujalt, olenemata sellest, kas teine isik oma kohustust täidab (nt kui kindlustusselts keeldub hüvitist maksmast, siis ei anna see alust nõuda riigilt õiglast hüvitist, vaid isik peab lahendama vaidluse kindlustusandjaga). Lisaks on kriisiülesande täitmise, asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise eest õiglase hüvitise maksmine välistatud, kui kahju tekkis lahingutegevuse käigus (**lõige 5**). Riik ei saa võtta endale vastutust lahingutegevuse tõttu tekkinud kahju eest, isegi kui isik või tema vara asus lahingutegevuse piirkonnas vara suhtes kohaldatud sundkasutuse või sundvõõrandamise tõttu.

Õiglase hüvitise maksmine on välistatud ka siis, kui riik oli sunnitud asja sundkasutusse võtma või sundvõõrandama, kuna isik ei olnud täitnud seadusest tulenevaid nõudeid. Näiteks kriisiolukorra ajal loomade hooletusse jätmise korral on ikkagi tegemist loomakaitseseaduse nõuete olulise rikkumisega. Tavaolukorras tehakse sellisel juhul loomaomanikule ettekirjutusega kohustus korrakaitseorgani määratud tähtpäevaks loom võõrandada, tappa või hukata. Kui loomaomanik korrakaitseorgani määratud tähtpäevaks seda ei teinud, korraldab looma võõrandamise, tapmise või hukkamise korrakaitseorgan asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sellega seotud kulud nõutakse sisse looma omanikult ja juhul, kui looma võõrandamise, tapmise või hukkamisega saadakse tulu, siis ülejäänud tulu kuulub loomaomanikule, kellelt loom on ära võetud. Kriisiolukorra ajal võib esineda toidupuudus, mistõttu on riigil eesmärgipärasem loomade liha toiduks kasutada. Selleks tuleb riigil esmalt abitusse seisukorda sattunud loomad sundvõõrandada. Õigustatud isikule sellisel juhul õiglase hüvitise maksmist ette ei nähta, sest riik ei ole loomi sundvõõrandanud mitte enda otsestest vajadustest lähtudes, vaid selleks, et vältida loomadele tekkivaid kannatusi.

Sätestatakse, kes on kohustatud õiglast hüvitist maksma. Üldjuhul maksab õiglast hüvitist riik. Kuivõrd kriisiülesannete täitmise ning asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise korraldusi saab anda täidesaatva riigivõimu esindaja, siis maksab õiglast hüvitist isikule riik. Vabariigi Valitsus võib määrusega täpsustada, milline valitsusasutus on kohustatud makseid tegema. Kuivõrd ühekordseid ülesandeid saab lisaks valitsusasutustele anda ka kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus, siis on õiglase hüvitise maksmise kohustus pandud sellele avaliku halduse kandjale, kes määras ühekordse töökohustuse.

Õiglase hüvitise maksmise täpsemad tingimused, ulatus ja kord sätestatakse **lõike 9** alusel kehtestatavas Vabariigi Valitsuse määruks. Õiglase hüvitisega tuleb saavutada tasakaal üldiste huvide ja isiku õiguste vahel ilma kahjuhüvitist maksmata.

§ 155. Õiglase hüvitise makseteenuse osutajale

Elutähtsa teenuse toimimiseks määratakse elutähtsa teenuse osutajaks krediitiasutuste seaduse alusel krediitiasutus, mis on täitnud vähemalt ühe § 3 lõikes 2 sätestatud tingimustest. Makseteenused on:

- 1) teenused, mis võimaldavad teha sularaha sissemakseid maksekontole ja kõiki maksekonto pidamiseks vajalikke toiminguid;
- 2) teenused, mis võimaldavad sularaha väljavõtmist maksekontolt ja teha kõiki maksekonto pidamiseks vajalikke toiminguid;
- 3) maksetehingu täitmine, sealhulgas rahaliste vahendite ülekandmine makseteenuse pakkuja juures avatud maksekontole;
- 4) maksetehingu täitmine, kui rahalised vahendid on makseteenuse pakkuja kliendile antud laenuna;
- 5) makseinstrumentide väljastamine ja maksetehingute vastuvõtmine;
- 6) rahasiire;
- 7) makse algatamise teenus;
- 8) kontoteabe teenus.

Eesti Panga presidendi 13. juuli 2018. a määruse nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ (edaspidi *Eesti Panga määrus nr 7*) § 3 kohaselt on elutähtsateks makseteenusteks vaid teenuseosutaja osutatavad pangasisesed maksed, teenuseosutajate vahelised maksed ja teenuseosutaja osutatavad kaardimaksed.

Makseteenuse osutajad peavad VÕSi § 724⁶ lõike 3 kohaselt nõudma kliendi tugevat autentimist iga kord, kui maksja soovib juurdepääsu oma maksekontole interneti teel, algatada elektroonilist maksetehingut või teha kaugjuurdepääsu teel loodud ühenduse kaudu mis tahes muud toimingut, millega kaasneb makseteenusega seotud andmete väärkasutamise või pettuse oht. Tugeva autentimise nõue tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015 direktiivist 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi *makseteenuste direktiiv*).

Krediitiasutustest elutähtsa teenuse osutajad kasutavad kliendi tugevaks autentimiseks ühe võimalusena e-identimiseks ja e-tehinguteks vajalikke usaldusteenuseid (edaspidi *usaldusteenus*). Eestis on nõuetekohasteks usaldusteenusteks riigi väljaantud isikut tõendavatel dokumentidel põhinevad e-identimist ja allkirja andmist võimaldavad süsteemid ja erasektori pakutavad e-identimise süsteemid. Riigi väljastatud süsteemid on seotud isikutunnistusega (ID-kaart) ja digitaalse isikutunnistusega (mobiil-ID, digitaalne isikutunnistus ja e-residendi digitaalne isikutunnistus). Erasektori pakutavatest e-identimise süsteemidest tagab tugeva autentimise Smart-ID.

Lisaks usaldusteenusel põhinevale autentimisele on krediitiasutustel praegu ka muid alternatiivseid kliendi tugeva autentimise lahendusi maksejuhiste kinnitamiseks, kuid nende kasutamise võimekus on makseteenuse osutajati ebaühtlane ja väiksem kui isikutunnistuse ja digitaalse isikutunnistuse korral.

Elutähtsa teenuse osutajaks on praegu SK ID Solutions AS (edaspidi *SK Solutions*). Teenuse osaks on ka digitaalset tuvastamist võimaldava sertifikaadi kehtivuse (peatatud või kehtetu sertifikaat) kontrollimine. Reaalajas pakutava kontrollimise teenuse katkemisel pakub SK Solutions n-ö tühistusnimekirja, mida teenuse kasutajad, sh krediidasutused saavad kasutada, et kliendid tuvastada. Tühistusnimekiri on kumulatiivne, sisaldades teavet kõigi sertifikaatide kohta, mis on nimekirja koostamise hetkel peatatud või tühistatud. SK Solutions katab teenustaseme lepingu alusel võimalikud tühistusnimekirjade kasutamisel tekkinud kahjud 12 tunni jooksul. Tühistusnimekirju väljastab SK Solutions 12-tunnise intervalliga, mis on lühem kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014 määrusega nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ ettenähtud tase. Nimetatud määruse artikli 24 lõike 3 kohaselt, kui kvalifitseeritud sertifikaate väljastav kvalifitseeritud usaldusteenuse osutaja otsustab sertifikaadi tühistada, registreerib ta tühistamise oma sertifikaatide andmebaasis ning avaldab sertifikaadi tühistatud staatuse aegsasti, ning igal juhul 24 tunni jooksul pärast vastava taotluse saamist. Tühistamine jõustub kohe pärast selle avaldamist.

Lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kriisiolukorra ajal lubada elutähtsa teenuse osutajatel makseteenuste osutamisel kasutada Eesti riigi väljastatud elektroonilisse isikut tõendavasse dokumenti kantud digitaalset tuvastamist võimaldavat sertifikaati, mille kehtivust ei ole kriisiolukorrast tulenevalt võimalik kontrollida. Makseteenuste toimimine on vajalik majanduse toimimiseks või kriisiülesannete täitmiseks vajalike maksete tegemiseks, elanikkonna toimetuleku tagamiseks (palgad, töötasud, toetused ja igapäevased ostud). Erandi otsustamine on jäetud Vabariigi Valitsuse tasemele, kuivõrd sellega võib kaasneda krediidasutustele riigieelarvelistest vahenditest kahjude hüvitamise kohustus. Eeldatava kahju põhjuseks on kliendi nõuetekohase autentimiskohustuse täitmata jätmisest tulenevad võimalikud kahjunõuded krediidasutuste tegevuse suhtes.

Eelnõu ei kohusta Vabariigi Valitsust vastavat erandit kehtestama, kuivõrd makseteenuste direktiivi artikli 93 kohaselt ei kohaldata muu hulgas makseteenuse pakkuja vastutust ebatavaliste ja ettenägematute asjaolude korral, mille üle poolel, kes nendele asjaoludele viitab, ei ole kontrolli ning mille tagajärjed oleksid kõigile jõupingutustele vaatamata olnud vältimatud, või kui makseteenuse pakkuja on kohustatud täitma teisi, liidu või liikmesriigi õiguses sätestatud kohustusi.

Käesolev erandi tegemise võimalus kohaldub vaid elektroonilises keskkonnas algatatud maksekorralduste suhtes ja ei kohaldu olukorrale, kus on võimalik isik tuvastada krediidasutuse esinduses või mitteriikliku usaldusteenuse kasutamise kaudu.

Samuti seatakse eelnõuga piirang maksekorralduste suhtes, mille tegemisel võib maksetehingu teha nii, et tugev autentimine ei tööta. Nendeks maksetehinguteks on:

- a) maksetehingu täitmine, sealhulgas rahaliste vahendite ülekandmine makseteenuse pakkuja juures avatud maksekontole. Siia kuuluvad igapäevased tehingud maksja kontolt, sealhulgas deebetkaardi tehingud;
- b) maksetehingu täitmine, kui rahalised vahendid on makseteenuse pakkuja kliendile antud laenuna. Siia kuuluvad näiteks krediitkaardiga tehtavad tehingud või muud krediitkonto tehingud;
- c) makse algatamise teenus.

Valiku tegemisel on arvestatud, et tegemist on elutähtsa teenusena osutatavate makseteenustega (vt ka Eesti Panga määrus nr 7).

Vastavalt lõikele 2 on Vabariigi Valitsusel õigus ette näha, millistel tingimustel riik lubab elutähtsat teenust osutavatel krediitdiasutustel makseteenuste vahendamisel lubada, et maksekorralduse teeb isik, kelle isikut tõendava dokumendi sertifikaadi kehtivust ei ole võimalik kontrollida. Valitsus saab tingimuste kehtestamisel olukorrast ning talle teadaolevatest asjaoludest lähtuvalt võtta arvesse mitmeid asjaolusid:

- kas erandit lubada kõigile elutähtsa teenuse osutajatele või ainult mõnele, kui sellega on tagatud avaliku võimu toimimine ja kodanike toimetulek. Samuti kui mõnel krediitdiasutustel on kasutusel samaväärne isiku tuvastamist võimaldav vahend, siis ei ole erandi rakendamine tema suhtes mõistlik;
- milliste makseteenuste suhtes või millises ulatuses erandi kasutamist lubada. Näiteks võib olukorrast lähtuvalt piisata vaid deebetkaardi maksete lubamisest ja krediitkaardi kasutamisele ei pea erandit rakendama. Samuti on võimalik, et valitsus lubab erandi kasutamist vaid kindlat tüüpi maksete tegemiseks, mille tegemata jätmine võib mõjutada suurel määral majandustegevust riigis või riigi toimetulekut kriisiolukorra lahendamisel.

Valitsus võib ka võtta arvesse, millise aja jooksul erandi kasutamist lubatakse. Sellises olukorras võib otsuse aluseks olla näiteks kriisiolukorra ulatus, maksetoimingute puudumise mõju. Valitsus võib ka kehtestada tingimused, mille esinemise korral erandi kasutamise lubatavus lõppeb (näiteks elutähtsa teenuse osutajatele on antud tähtaeg alternatiivide kasutusele võtmiseks või sertifikaatide tuvastamise võimaluse taastumisel). Valitsus võib lubada ka erandi rakendamist vaid kindlas ajavahemikus (nt 14 päeva jooksul korralduse avaldamisest Riigi Teatajas). Kuivõrd erandi kasutamise tulemusel võib tekkida riigile rahalisi kohustusi, võib valitsus piiritleda ka selliste maksekorraldusega tehtavate tehingute suurust. Siinjuures ei ole välistatud, et valitsus võib kehtestada erinevad suurused lähtuvalt maksete eesmärkidest jne.

Valitsus võib otsustamisel võtta arvesse ka eespool nimetatud asjaolusid, mis lähtuvad hetkeolukorrast ning ei mõjuta teenuste toimimist. Näiteks võib valitsus lubada piirkondlikke erandeid, seada täiendavaid tingimusi maksekorraldusele, sh milliseid tegevusi peab krediitdiasutus veel tegema, et erandit rakendada; anda mõnele asutuse maksekorraldusele täielik erand (näiteks erand Sotsiaalkindlustusameti tehtavatele sotsiaaltoetuste maksetele). Olukorras, kus äriklientidel on kasutada muud tuvastamise lahendid, võib erandi rakendamine olla asjakohane vaid eraklientide maksekorraldustele jms.

Lõike 4 kohaselt otsustab Vabariigi Valitsus elutähtsa teenuse osutajatele tekkinud kehtetu või peatatud kehtivusega sertifikaadi kasutamise tagajärjel tekkinud kahju hüvitamise. Krediitdiasutuse kahjuna on käsitatav makseteenuste direktiivi artikli 73 lõikest 1 tulenev kohustus maksta autoriseerimata maksetehingu puhul maksjale tagasi autoriseerimata maksetehingu summa. Samas ei ole Eesti Panga hinnangul rahalise kahju tekkimine suure tõenäosusega, kuid seda ei saa ka välistada, sellise kahju tekkimine eeldab paljude halbade asjaolude kokkulangemist (nt ID-kaardi valduse kaotamine).

Vabariigi Valitsus hüvitab vaid need autoriseerimata maksetehingu järel tekkinud kahjud, mis on tekkinud pärast Vabariigi Valitsuse vastavasisulise korralduse andmist (vt ka lõike 1 seletust) ja kui:

- 1) elektroonilise isikutuvastamise, autentimise ja digitaalse allkirjastamise valdkonna elutähtsa teenuse osutaja ei taganud isikut tõendavasse dokumenti kantud digitaalset tuvastamist võimaldava sertifikaadi kontrolli;
- 2) alternatiivsed lahendused digitaalseks isiku tuvastamiseks ja maksete kinnitamiseks puuduvad või ei ole kiiresti rakendatavad;
- 3) maksetehing on tehtud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud otsuse kehtivuse ajal ja vastab otsusega kehtestatud tingimustele ja;
- 4) maksetehing tehti kehtetut digitaalset tuvastamist võimaldavat sertifikaati kasutades.

Punktis 1 toodud eeldus on, et osutaja teenus ei toimi, ehk ei olnud tagatud isikut tõendavasse dokumenti kantud digitaalset tuvastamist võimaldava sertifikaadi kontroll. Siin tuleb arvestada, kas katkestus jäi elutähtsa teenuse katkestusele lubatud ajapiirangutesse, sealhulgas ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 11. jaanuari 2019. a määruses nr 4 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise tagamisel“ sätestatud. Olukorras, kus ilmneb, et sertifikaadi kehtivuse kontroll on kasutatav Vabariigi Valitsuse korralduses sätestatud autentimise erandi kasutamise ajal, hüvitise taotlemise õigus puudub, kuna sertifikaat oli kontrollitav.

Punktis 2 nähakse ette, et hüvitama ei pea kahju, kus maksekorralduse tegijal oli võimalik kasutada teisi tugevat autentimist võimaldavaid vahendeid. (Nt isikul on ka panga väljastatud tugevat autentimist võimaldav vahend).

Punkt 3. Kahju hüvitise arvestamisel võetakse arvesse vaid need autoriseerimata maksetehingud, mis vastavad Vabariigi Valitsuse korralduses sätestatud tingimustele (nt maksekorralduse tegemise aeg, maksekorralduse suurus, maksekorraldus tehti kindlaksmääratud makseasutuse elektroonilises keskkonnas).

Punkti 4 kohaselt puudub hüvitamise kohustus ka juhul, kui autentimiseks ei kasutatud riigi väljastatud isikut tõendavat dokumenti (ID-kaart, mobiil-ID; digitaalne isikutunnistus). Seega riik ei võta endale kohustust hüvitada eraettevõtjate või teiste riikide kasutatavate usaldusteenuste katkemisest tulenev kahju. Samuti ei lähe kahju hüvitamise alla pankade enda poolt väljastatud tuvastamise vahendite kasutamisest tulenev kahju.

Kahju hüvitatakse riigieelarvelistest vahenditest. Kahjude katmist ei saa enda kanda võtta Eesti Pank, kuna tegemist on riigi ettenähtud elutähtsa teenusega. Eesti Pank tegutseb sel juhul riigi nimel elutähtsa teenus korraldajana.

Lõikes 5 nähakse ette Vabariigi Valitsusele volitusnorm anda määrus, milles sätestatakse täpsemad tingimused elutähtsat teenust osutavatele makseteenuse osutajatele hüvitise taotlemiseks ja väljamaksmiseks.

3. jagu

Kahju hüvitamine rahvusvahelises sõjalises koostöös

§ 156. Rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju hüvitamine

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga (RiKSi § 87⁵) selles sättes muudatusi ette ei nähta.

Rahvusvaheline sõjaline koostöö on reguleeritud välislepingutega ning seetõttu lähtutakse kahju hüvitamise otsustamisel eelkõige välislepingutes sätestatust (lõige 1). Ka praegu on näiteks NATO liikmesriigi relvajõudude Eestis tekitatud kahju hüvitamine reguleeritud NATO SOFAga, mis artikli XV punkti 1 kohaselt kehtib ka relvakonflikti korral välislepingus sätestatud eranditega. Riigisisest õigust kohaldatakse üksnes siis, kui see on välislepingus ette nähtud. Välislepingutes ei määrata siiski kindlaks, millist riigisisest õigusakti kahju hüvitamisele kohaldatakse, vaid nähakse üksnes ette, millal millise riigi õigust kohaldatakse. Näiteks kui Eesti pinnal toimub rahvusvaheline sõjaline operatsioon, siis kahju tekitamise korral tuleb vaadata, kas kahju tekitasid liitlased (kohalduvad asjaomase paragrahvi sätted) või kahju tekitas Eesti Kaitsevägi (siis kohalduvad kahju hüvitamise paragrahvid, mis käsitlevad kahju hüvitamist riigikaitse kriisiolukorra ajal).

Lõikes 1 on täpsustatud, et rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju hüvitamisele kohaldatakse eelduslikult riigivastutuse seadust. Selle täpsustuse eesmärk on vältida võimalikke vaidlusi selle üle, kas kahju hüvitamisel juhul, kui välisleping näeb ette Eesti õiguse kohaldamise, tuleks kohaldada avalik-õiguslikku või eraõiguslikku regulatsiooni (eriti juhul, kui rahvusvahelise sõjalise koostöö raames kaasatud poole enda õiguskorras ei eristata tsiviil- ja haldusõigust).

Rahvusvahelist sõjalist koostööd reguleerivas lepingus ei ole üldjuhul nimetatud konkreetset haldusorganit, vaid haldusorgani määrab lepingupool oma riigisisese õigusega. Kuna riiki esindab rahvusvahelises sõjalises koostöös eelkõige Kaitsevägi, siis on pädevus seadusega määratud Kaitseväele (lõige 2). Kaitsevägi määrab HMSi § 8 lõike 1 alusel enda keskelt kindlaks isikud, kes tema nimel seda ülesannet täidavad. Selleks võib olla ükskõik milline kaitseväelane või muu Kaitseväega õigussuhtes olev isik. Kaitsevägi võib moodustada ka mitmesuguseid tööorganeid (komisjon, nõukogu vms) või protseduure (kooskõlastamine, sanktsioneerimine vms), ilma et see mõjutaks haldusvälise isiku suhtes asja otsustamise pädevust. Kaitseväe sisemine töökorraldus ei ole seaduse reguleerimise esemeks, kuid Kaitseväe enda kehtestatud korralduse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle saab teha teenistuslikku järelevalvet üldises korras. Kehtivas õiguses on rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju hüvitamise otsustusõigus samuti Kaitseväel, kuid see on seaduse asemel sätestatud määrusega.

Riigikaitse, välissuhtluse või muudel poliitilistel kaalutlustel võib olla vaja hüvitada teatud juhtudel kahju ka siis, kui riik õiguslikult kahju eest ei vastuta või kui kahju ei kuulu hüvitamisele (lõige 3). Kehtivas õiguses on õiguslik alus, mille kohaselt võib hüvitada kahju, mille eest Eesti riik ei vastuta, nähtud ette Vabariigi Valitsuse 11. novembri 2016. a määruse nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ § 1 lõikes 3. Selle määruse aluseks olevast volitusnormist ega kehtivast seadusest sellist kahju hüvitamise alust ei tulene. Seadusliku aluse põhimõtte kohaselt ei saa määrusega sätestada erandeid seadusest tulenevate üldiste kahju hüvitamise aluste suhtes ning sellel põhjusel tuleb asjakohane säte viia üle seaduse teksti. Tegemist on formaalõigusliku muudatusega, mis ei muuda *ex gratia* hüvitatava kahju ulatust ega sisu.

Sarnaselt kehtiva RiKSi §-ga 32 nähakse **lõikega 4** ette volitusnorm, mille alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ja hüvitisest loobumise korra. Vabariigi Valitsus ei saa kehtestada täiendavaid õiguslikke aluseid kahju hüvitamiseks ega laiendada või piirata seadusest või välislepingust tulenevaid kahju hüvitamise aluseid.

12. peatükk Järelevalve

1. jagu Riiklik järelevalve

§ 157. Riikliku järelevalve ülesande täitmise ja erimeetme kohaldamise õiguse volitamine

Paragrahvis 157 sätestatakse volitusnormid, mille alusel võib Vabariigi Valitsus määrusega anda pädevale haldusorganile või konkreetsele valitsusasutusele volituse täita riikliku järelevalve ülesannet. KorSi § 6 lõike 1 kohaselt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik.

Lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus määrusega volitada valitsusasutuse täitma riikliku järelevalve ülesannet käesolevas seaduses või muus seaduses sätestatud püsiva kriisiülesande täitmise üle. Kui seadusega ei ole kehtestatud pädevat valitsusasutust, kes teeb püsiva kriisiülesande täitmise nõuete üle riiklikku järelevalvet, siis võib pädeva asutuse määrata sarnaselt Vabariigi Valitsus määrusega. Erinevalt piiravate meetmete üle järelevalve tegemisel ei anta kriisideks valmistumise nõuete üle järelevalve tegemiseks Vabariigi Valitsusele õigust määrata lisaks volitatud asutusele ka KorSis sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid. Need sätestatakse seadusega kõikidele pädevatele valitsusasutustele ühetaoliselt eelnõu §-s 160.

Lõike 2 kohaselt selleks pädevat valitsusasutust täitma riikliku järelevalve ülesannet käesolevas seaduses 5 sätestatud piirava meetme täitmise üle ja kohaldama KorSis nimetatud riikliku järelevalve erimeetet.

Eelnõu kohaselt sätestatakse Vabariigi Valitsuse õigus volitada täidesaatva riigivõimu asutust kohaldama piiravat meedet (vt joonis eelnõu § 42 selgituse juures). Kohaldatud meetme jõustumisel tuleb tagada meetme jõustumisega kaasnevate kohustuse ja nõuete täitmise üle järelevalve tegemine. Eelnõu § 157 lõige 2 tagab Vabariigi Valitsusele võimaluse määrata eelnõus sätestatud piiravate meetmete täitmise riikliku järelevalve ülesannet täitvad valitsusasutused, kui pädevat asutust ei ole seadusega määratud. Samuti võib Vabariigi Valitsus määrata KorSis nimetatud erimeetmed, mida riikliku järelevalve ülesande täitmisel pädev asutus võib kohaldada. Pädev asutus võib nimetatud meetmeid kohaldada KorSis sätestatud alustel ja korras.

Piirava meetme kohaldamise alused on kõik sätestatud eelnõuga ning talumiskohustuse eelduseks on kehtiv haldusakt, millega meedet kohaldatakse. Kui isik ei täida kriisiolukorra piirava meetme talumisest tulenevaid kohustusi, võib teha selle kohta isikule ettekirjutuse ning rakendada vajaduse korral haldussunnivahendeid. RiKSi §-ga 90¹ on piiravate meetmete rakendamise tagamiseks vajalik haldussunnivahendite kohaldamine nimetud riigikaitsealise järelevalvena. Eelnõuga loobutakse riigikaitsealise järelevalve terminist ning sätestatakse, et piiravate meetmete täitmise üle tehakse järelevalvet riikliku järelevalve raames.

Sealjuures säilitatakse RiKSi §-s 90¹ sätestatud ettekirjutuse ja haldussunnivahendite kohaldamine. Muudatuse ettevalmistamisel hinnati mh, kas tulenevalt KorSi § 1 lõikest 6 on riiklik järelevalve eelnõus sätestatud piiravate meetmete täitmise tagamisel võimalik ka Kaitseväge poolt riigi sõjalisel kaitsmisel. KorSi § 1 lõike 6 kohaselt ei kohaldata KorSi Kaitseväge tegevusele riigi sõjalisel kaitsmisel, sõjalise kaitse ettevalmistamisel, rahvusvahelise

sõjalise kohustuse täitmisel või julgeoleku tagamisel Kaitseväe julgeolekualal. Samas ei välista KorSi § 1 lõige 6 Kaitseväele riikliku järelevalve ülesannete andmist. Ka KorSi seletuskirja kohaselt ei välista käesolev lõige iseenesest, et kaitsejõududel võiks väljaspool oma riigikaitsefunktsiooni olla kõrvalfunktsioonidena ka riikliku järelevalve ülesandeid.¹¹⁴

Eelnõus sätestatud võimalus anda valitsusasutusele (sh Kaitseväele) riikliku järelevalve ülesande täitmiseks KorSi erimeetmete kohaldamine ei tekita olukorda, kus Kaitsevägi saaks võrreldes kehtiva seadusega ulatuslikumad õigused isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks.

RiKS võimaldab Kaitseväel ja samuti Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusel kohaldada RiKSi alusel läbiviidavates haldusmenetlustes erinevaid uurimistoiminguid (RiKSi § 82⁶). Järgnevalt loetletud toiminguid võib kohaldada ühekordse riigikaitseülesande täitmise võimalisuse väljaselgitamiseks, asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise eelotsuse tegemiseks, põhiõigusi ja vabadusi piirava meetme kohaldamisel ning järelevalve (sh haldusjärelevalve) tegemisel:

- isiku peatamine küsitlemiseks, kui on alust arvata, et isikul on haldusmenetluse läbiviimiseks olulist teavet;
- isiku toimetamine ütluste või seletuste võtmiseks ametiruumi, kui on alust arvata, et isikul on haldusmenetluse läbiviimiseks olulist teavet;
- andmete pärimine ja saamine riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku andmekogust;
- isikusamasuse tuvastamine isikut tõendava dokumendi alusel või küsitlemise teel;
- vallasasja vaatlemine meeleliselt või tehnilise vahendi abil, sealhulgas uste avamine ja muude takistuste kõrvaldamine;
- olukorra jäädvustamine pilti või heli salvestava seadmega;
- proovide ja näidiste võtmine, mõõtmiste või ekspertiisi tegemine;
- vallasasja hoiule võtmine;
- territooriumile, ehitisse või ruumi sisenemine, sealhulgas uste ja väravate avamine või muude takistuste kõrvaldamine;
- territooriumi, ehitise või ruumi läbivaatamine, sealhulgas seal asuva vallasasja läbivaatamine ning uste ja väravate avamine või muude takistuste kõrvaldamine.

RiKSi seletuskirjas on ka selgelt öeldud, et „oma sisu poolest on need toimingud sarnased riikliku järelevalve erimeetmetega (vt KorSi §-d 30–52), kuid nende eesmärk ei ole iseseisvalt ohtu tõrjuda või rikkumist kõrvaldada, vaid üksnes selgitada välja asja sisuliseks lahendamiseks olulised asjaolud või koguda tõendeid.“

Seega on juba RiKSi antud Kaitseväele õigus kohaldada KorSi erimeetmetega sarnaseid meetmeid. Samuti on RiKSi antud õigus kasutada vajaduse korral ka vahetut sundi – füüsilise isiku, looma või asja mõjutamine füüsilise jõu, erivahendi või relvaga (RiKSi § 90² lõige 1). Vahetut sundi võib kasutada eespool loetletud toimingute kohaldamise käigus (RiKSi § 82⁶ lõige 3), asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel (RiKSi § 82¹ lõige 9) ja piirava meetme täitmise üle järelevalve tegemisel (RiKSi 90¹ lõige 3).

¹¹⁴ Korrakaitseaduse eelnõu (49 SE) seletuskiri, § 1 lõige 6. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus>

Lõikega 3 sätestatakse Vabariigi Valitsusele volitus ka kindlaks määrata need valitsusasutused, kellel on õigus KorSi erimeetme kohaldamisel kasutada vahetut sundi. Vahetu sunni kohaldamine on valdkond, kus peab seadusandja looma selgepiirilised reeglid, mis kaitseksid isikut, kelle suhtes ametnik füüsilist jõudu kasutab. Vabariigi Valitsus võib määrusega kindlaks määrata ainult sellised valitsusasutused, mille ametnikud on saanud vastava väljaõppe, et mõista, mis tingimustel tohib vahetut sundi kasutada, ning kuidas seda teha nii, et see jääks seadusega ette antud raamidesse. Vahetut sundi kohaldav ametnik peab olema võimeline valima tekkinud olukorra lahendamiseks kõige sobivama meetme, lähtudes seejuures meetmele allutatud isiku põhiõigustest. Sellest tulenevalt sätestatakse **lõikes 4**, et õigus kohaldada KorSis sätestatud erimeedet ja vahetut sundi on isikul, kes on saanud sellekohase väljaõppe. Lõikes 4 sätestatud põhimõttega tuleb arvestada nii Vabariigi Valitsus määruse andmisel kui volitatud valitsusasutuses ametnikele ülesannete määramisel.

§ 158. Haldussunnivahendi kohaldamine

Paragrahvis 158 sätestatakse riikliku järelevalve meetmena ettekirjutuse ja sunnivahendi rakendamine.

Lõikes 1 säilitatakse sisuliselt RiKSi § 90¹. Lõikes 1 sätestatud meedet võib kohaldada riikliku järelevalve tegemisel kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise nõuete täitmise üle (9. peatüki 2. jagu), samuti riikliku järelevalve tegemisel piirava meetme täitmise üle. KorSi mõistes on tegemist riikliku järelevalve üldmeetmega (KorSi § 28). Sarnaselt RiKSi § 90¹ lõikega 1 võib riikliku järelevalve tegija kohustada isikut ettekirjutusega tegema nõutavat tegu või hoiduma teost. Ettekirjutusega määratakse kindlaks talumiskohustuse sisu ehk konkreetne tegu, mille isik peab tegema või millest ta peab hoiduma. Tegemist ei ole mitte algupärase isikut koormava haldusaktiga, vaid selle haldusakti täitmiseks kohaldatava meetmega. Ettekirjutuse kaudu suunatakse isiku selle poole, et isik täidaks oma põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meedet selliselt, nagu korrakaitseorgan peab seda nõuetekohaseks.

Lõikes 1 sätestatakse sarnaselt RiKSi § 90¹ lõikega 2, et riikliku järelevalve üldmeetmena kohaldatud ettekirjutuse (KorSi § 28) täitmiseks võib rakendada asendustäitmist või sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär füüsilise isiku suhtes on 9600 eurot ja juriidilise isiku suhtes 30 000 eurot. Haldussunni kohaldamise eelduseks on see, et sundtäidetav haldusakt on piisavalt konkreetne. Kui kohaldatav põhiõiguse ja -vabaduse piirang ise võib olla suhteliselt üldine, siis ettekirjutus on konkreetne ning määrab üheselt ja kontrollitavalt selle teo, mida isik peab tegema või millest hoiduma. Seetõttu on sundtäidetav just ettekirjutus piirangu talumiseks, mitte piirangut kohaldav haldusakt iseenesest.

Lõike 2 kohaselt on asendustäitmise erijuhtumiks Vabariigi Valitsuse või tema volitatud haldusorgani poolt sõjaseisukorra ajal ettevõtte valduse ajutine ülevõtmine.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 661 kohaselt on ettevõtte majandusüksus, mille kaudu isik tegutseb. Ettevõtte valdust võib ajutiselt üle võtta siis, kui ettevõtte omanikust juriidiline isik ei täida temale piirava meetme täitmise tagamisel ettekirjutusega pandud kohustust. Ettevõtte on majandusüksus, mille kaudu ettevõtja tegutseb, olenemata ettevõtja õiguslikust vormist. See hõlmab näiteks majandustegevusega füüsilisest isikust ettevõtjaid, äriühinguid ja ühendusi jne. Ettevõtte ülevõtmisel võetakse üle konkreetse ettevõtja majandusüksus, nt äriühingu tootmisüksus. Riik asub tegema kontrolli ainult ülevõetud

majandusüksuse (ettevõtte) üle, riik ei võta üle kogu ettevõtja tegevust. Kui riik võtab üle ettevõtte valduse, asub riik majandusüksuse kaudu majandustegevusse. Näiteks kui riik võtab üle äriühingu tootmise ja tootmiseks on vaja osta toormaterjali, on riik lepingu pooleks.

§ 159. Riikliku järelevalve tegemine kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel

Lõikes 1 sätestatakse riikliku järelevalve tegemine RiKSi § 88 lõike 2 ja HOSi § 45 lõike 1 punkti 3 eeskujul. Eelnõuga säilitatakse riikliku järelevalve tegemine elutähtsa teenuse osutamise nõuete täitmise üle. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestatud nõuete, § 75 lõikes 11 (ETO kohustused), § 77 lõigetes 3 ja 4 ning § 78 lõikes 1 (ETODE töötajate taustakontroll) või eriseaduses ja selle alusel sätestatud elutähtsa teenuse osutamise nõuete täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema § 74 lõike 4 alusel määratud asutus ning finantsjärelevalve subjektide suhtes Finantsinspeksioon.

Selguse huvides tehakse lõike 1 punkti 1 sõnastuses viide ka eriseaduses või selle alusel sätestatud elutähtsa teenuse osutamise nõuete täitmisele, sest eelnõu rakendussätetega kavandatud muudatuste kohaselt nähakse elutähtsate teenuste osutamise kohustus ette lisaks eelnõus ka mitmes eriseaduses (vt nt ehitusseadustiku või elektrituruseaduse muudatusi). Sellisel juhul juhindutakse eriseaduses sätestatud elutähtsate teenuste osutamise nõuete täitmise üle riikliku järelevalve tegemisel samuti eelnõus sätestatust, kui eriseaduses ei ole sätestatud järelevalve tegemiseks erisusi.

Eelnõu § 19 lõike 7 alusel kehtestatud ajutiselt või alaliselt kaitstavate olulise tähtsusega objektide kaitse nõuete täitmise üle teeb lõike 1 punkti 2 kohaselt riiklikku järelevalvet Kaitsepolitseiamet. Sõjalise riigikaitse toimimisega seotud ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutuses olevate objektide korral teeb Kaitsevägi haldusjärelevalvet. Eelnõu kohaselt riikliku järelevalve pädevust praeguste riigikaitseobjektide kaitse korraldamisel võrrelduna kehtiva RiKSiga ei muudeta.

Lõike 1 punktiga 3 antakse Päästeameti pädevusse riikliku järelevalve tegemine avaliku ja mitteavaliku varjendi rajamise, varjumiskoha kohandamise ja varjumisplaani koostamise kohustuse täitmise üle. Samuti teeb Päästeamet riiklikku järelevalvet ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise ja selle läbiviimise nõuete ning evakuatsioonikohtadele kehtestatud nõuete täitmise üle.

Lõikes 2 sätestatakse sarnaselt RiKSi § 89 lõikega 1, et riikliku järelevalve tegemiseks võib Kaitsepolitseiamet kohaldada julgeolekuasutuste seaduses isikuandmete töötlemise kohta sätestatud.

§ 160. Riikliku järelevalve erimeetmed kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise nõuete täitmise tagamisel

Paragrahvis 160 sätestatakse eelnõu §-s 159 sätestatud haldusorgani õigus kohaldada KorSi §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51, 52 ja 53 sätestatud erimeetmeid KorSis sätestatud alustel ja korras (küsitlemine ja dokumentide nõudmine, kutse ja sundtoomine, isikusamasuse tuvastamine, vallasasja läbivaatus, valdusesse sisenemine, valduse läbivaatus, vallasasja hoiulevõtmine, hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine). Võrreldes RiKSi ja HOSiga riikliku järelevalve tegemiseks vajalike erimeetmete loetelus muudatusi ei tehta.

§ 161. Riikliku järelevalve tegemine piiravate meetmete täitmise tagamisel

Paragrahv 161 sätestab riikliku järelevalve tegemise käesolevas eelnõus sätestatud piiravate meetmete täitmise üle.

Lõikega 1 sätestatakse, et eelnõus sätestatud piirava meetmete täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet piiravat meedet kohaldanud valitsusasutus või Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus, kui kõnesolevas paragrahvis ei ole sätestatud teisiti.

Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus võib olla sama, kelle Vabariigi Valitsus volitab piiravat meedet kohaldama, samuti võib Vabariigi Valitsus volitada riikliku järelevalve ülesannet täitma muu valitsusasutuse, nt PPA. Eelnõuga sätestatakse Vabariigi Valitsuse õigus volitada valitsusasutust kohaldama piiravat meedet. Kohaldatud meetme jõustumisel tuleb tagada meetme jõustumisega kaasnevate kohustuste ja nõuete täitmise üle järelevalve tegemine. Eelnõu § 157 lõikega 2 antakse Vabariigi Valitsusele õigus määrata eelnõus sätestatud piiravate meetmete täitmise riikliku järelevalve ülesannet täitvad valitsusasutused, kui pädevat asutust ei ole seadusega määratud (nt lõigetes 2 ja 3).

Lõigetes 2 ja 3 sätestatakse seadusega, millised asutused on pädevad tegema riiklikku järelevalvet konkreetsete eelnõuga sätestatud piiravate meetmete üle ning mille puhul ei ole Vabariigi Valitsusel volitust riikliku järelevalve ülesande määramiseks eelnõu § 157 lõike 2 alusel muule asutusele:

- eelnõu §-des 53 ja 54 sätestatud piirava meetme täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Politsei- ja Piirivalveamet riigipiiri seaduses sätestatud alusel ja korras. Nimetatud piiravad meetmed on kaitseväekohustuslase Eestist lahkumise piiramine ja kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isiku Eestist lahkumise piiramine;
- eelnõu §-s 61 sätestatud majandustegevuse piiramise meetme kohaldamisel teevad Maksu- ja Tolliamet ning Politsei- ja Piirivalveamet riiklikku järelevalvet osas, mis puudutab vallasasjade riiki sisseveo ja riigist väljaveo tingimuste täitmise kontrollimist. Nimetatud asutused juhinduvad riikliku järelevalve tegemisel riigipiiri seaduses ja tollialastes õigusaktides sätestatud alustest ja korrast.

§ 162. Riikliku järelevalve erimeetme kohaldamine piiravate meetmete üle järelevalve tegemisel

Paragrahviga 162 sätestatakse riikliku järelevalve erimeetme kohaldamine piiravate meetmete üle järelevalve tegemisel. Kui Vabariigi Valitsus on eelnõu § 157 lõike 2 alusel volitanud valitsusasutust täitma riikliku järelevalve ülesannet, võib nimetatud asutus kohaldada temale üksnes eelnõu § 157 lõike 2 alusel määрусega volitatud riikliku järelevalve erimeedet KorSis sätestatud alusel ja korras.

§ 163. Vahetu sunni kohaldamine piiravate meetmete üle järelevalve tegemisel

Paragrahvis 1163 sätestatakse piirava meetme täitmise tagamisel vahetu sunni kohaldamise õigus. Vahetu sund on lubatud üksnes juhul, kui piirava meetme täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik. Samamoodi on see sätestatud ka KorSi § 28 lõikes 3 ja § 76 lõikes 1.

Vahetut sundi mõistetakse eelnõus KorSi § 74 lõike 1 tähenduses. Selle kohaselt on vahetu sund füüsilise isiku, looma või asja mõjutamine füüsilise jõu, erivahendi, relva või lahingumoonaga. Tulenevalt KorSi §-st 75 sätestatakse eelnõuga, et vahetut sundi piiravate meetmete üle järelevalve tegemisel võib kohaldada Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Kaitsevägi ja käesoleva seaduse § 157 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse määratud valitsusasutus KorSis sätestatud alustel ja korras.

Tuleb tähele panna, et vahetu sunni kohaldamise õigust ei reguleerita üksnes eelnõu §-s 163, mis sätestab vahetu sunni kohaldamise õiguse piiravate meetmete üle riikliku järelevalve tegemisel. Üheks piiravaks meetmeks on eelnõu kohaselt nt asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine. Eelnõu § 114 lõike 9 kohaselt võib lisaks Politsei- ja Piirivalveametile ja Kaitseväele kohaldada asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel vahetut sundi ka Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ja Päästeamet. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse õigus vahetu sunni kohaldamiseks asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel on ka praegu sätestatud RiKSi § 82¹ lõikes 9. Samuti sätestab vahetu sunni kohaldamise õiguse nt eelnõu § 89 lõige 4, mille kohaselt võib Päästeamet kohaldada vahetut sundi ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel.

2. jagu

Haldusjärelevalve

§ 164. Haldusjärelevalve tegemine

Lõigetes 1–3 sätestatakse käesolevas eelnõus sätestatud nõuete täitmise üle haldusjärelevalvet tegevad pädevad asutused.

Lõikes 1 sätestatakse RiKSi § 88 eeskujul, kuidas tehakse haldusjärelevalvet ühekordse kriisiülesande täitmise üle juhul, kui ülesande täitjaks on avaliku halduse kandja (nt KOV). Haldusjärelevalvet ühekordse kriisiülesande täitmise üle teeb ülesande andnud haldusorgan või tema volitatud haldusorgan. Haldusjärelevalve pädevuse võib ühekordse ülesande andnud haldusorgan ka delegeerida. Kuigi tema teeb otsuse ühekordne kriisiülesanne määrata, määratakse ülesanded kõikides kriisilukorra lahendamiseks vajalikes valdkondades. Need ülesanded on vajalikud kriisi lahendamiseks, kuid nende täitmine ei kuulu otseselt alati ülesande andja valdkondlikku pädevusse. Seega võib olla vaja järelevalve tegemine delegeerida sellele haldusorganile, kellel on pädevus asjaomases valdkonnas ning vajalike teadmistega personal, hindamaks, kas ülesannet täidetakse õigesti. Seetõttu antakse neile võimalus delegeerida järelevalvepädevus ka muule haldusorganile.

Lõikes 2 sätestatakse analoogselt riikliku järelevalve pädevusega haldusjärelevalve tegemise pädevus eelnõu § 19 lõike 7 alusel kehtestatud ajutiselt või alaliselt kaitstavate olulise tähtsusega objektide kaitse nõuete täitmise üle. Sarnaselt RiKSi § 88 lõikega 2 teeb haldusjärelevalvet Kaitsepolitseiamet ning sõjalise riigikaitse toimimisega seotud ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutuses olevate objektide korral Kaitsevägi.

Lõikes 3 sätestatakse analoogselt riikliku järelevalve pädevusega ka haldusjärelevalve pädevus eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestatud nõuete, § 75 lõike 11, § 77 lõigetes 3 ja 4 ning § 78 lõikes 1 sätestatud nõuete täitmise üle. Sarnaselt HOSi § 45 lõike 1 punktiga 3 teeb haldusjärelevalvet elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema § 74 lõike 4 alusel määratud asutus ning

finantsjärelevalve subjektide suhtes Finantsinspeksioon. Haldusjärelevalve subjektideks on ka isikud, kes täidavad avaliku halduse ülesandeid.

Lõike 4 kohaselt antakse sarnaselt riikliku järelevalve tegemisega Päästeameti pädevusse ka haldusjärelevalve tegemine varjumiskohtadele kehtestatud nõuete täitmise üle. Samuti teeb Päästeamet haldusjärelevalvet ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise, selle läbiviimise ja kohaliku omavalitsuse üksuse kaasaaitamise nõuete ning evakuatsioonikohtadele kehtestatud nõuete täitmise üle.

Lõigetes 5 ja 6 sätestatakse haldusjärelevalve meetmed. Haldusjärelevalve tegija võib lisaks VVSi § 75² lõikes 1 sätestatud haldusjärelevalve meetmetele teha ettekirjutuse järelevalvatava tegevuse õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks. Ettekirjutuse täitmiseks võib rakendada asendustäitmist või sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär füüsilise isiku suhtes on 9600 eurot ja juriidilise isiku suhtes 30 000 eurot.

Lõike 7 kohaselt võivad sarnaselt riikliku järelevalve tegemisega ka kõnesolevas paragrahvis sätestatud haldusjärelevalve tegemiseks Kaitsepolitsei amet ja Kaitsevägi kohaldada vastavalt JASis või KKSis isikuandmete töötlemise kohta sätestatud.

§ 165. Haldusjärelevalve tegemine kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva kriisiülesande täitmise üle

Paragrahvis 165 reguleeritakse eraldiseisvalt haldusjärelevalve tegemine eelnõuga kohaliku omavalitsuse üksusele pandud püsivate kriisiülesannete täitmise üle.

Kehtiva HOSi § 45 lõike 1 punkti 5 kohaselt teeb haldusjärelevalvet kõikide HOSis ja selle alusel kehtestatud õigusaktides kohaliku omavalitsuse üksusele määratud ülesannete täitmise üle Päästeamet.

Lõike 1 kohaselt jäetakse Päästeameti pädevusse haldusjärelevalve tegemine järgmiste kohaliku omavalitsuse üksuse püsivate kriisiülesannete üle:

- elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine järgmiste teenuste puhul: kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavuse tagamine ning veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine;
- kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil evakuatsioonikohtade määramine ja kasutusele võtmine, kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil viibivate isikute ulatuslikule evakuatsioonile kaasaaitamine, teise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumilt evakueeritud isikute vastuvõtmisele kaasaaitamine ja evakueeritud isikutele evakuatsioonikohas vähemalt toidu ja joogivee võimaldamine ning oma territooriumil viibivate isikute teavitamise tagamine kriisiolukorra ajal.

Erinevalt HOSi § 45 lõike 1 punktist 5 antakse vastavalt asutuste pädevusele haldusjärelevalve ülesanne ka Sotsiaalkindlustusametile ning HTMile.

Sotsiaalkindlustusamet teeb eelnõu kohaselt haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse järgmiste püsivate kriisiülesannete üle:

- koduteenuse korraldamine;
- väljaspool kodu üldhooldusteenuse korraldamine;
- asendushooldusteenuse korraldamine;
- turvakoduteenuse korraldamine;

- vältimatu sotsiaalabi tagamine;
- abivajavate ja hädaohus olevate laste, sealhulgas perekonnast eraldatud või kriisiolukorra tõttu perekonnast lahutatud laste abistamine;
- toimetulekutoetuse maksmine;
- suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenus.

HTM teeb haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva kriisiülesande üle tagada alus-, põhi- ja keskhariduse kättesaadavus.

Lõigetes 2 ja 3 sätestatakse haldusjärelevalve meetmed kohaliku omavalitsuse üksusele pandud püsivate kriisiülesannete täitmise üle. Järelevalvet tegev haldusorgan võib haldusjärelevalve tegemisel kohaldada VVSi § 75² lõikes 1 sätestatud haldusjärelevalve meetmeid ja teha ettekirjutuse kohaliku omavalitsuse üksusele pandud ülesande õiguspäraseks täitmiseks.

Eristada tuleb järelevalvet püsivateks kriisiülesanneteks valmistumise nõuete ja kriisiolukorra ajal püsivate kriisiülesannete täitmise üle. Valmistumise nõuded on kehtestatud eesmärgiga tagada KOVi võime täita kriisiülesandeid kriisiolukorra ajal. Valmistumise üle tuleb teha järelevalvet perioodiliselt enne kriisiolukorda. Valmistumise üle järelevalve tegemisel võib kohaldada tavapäraseid VVSis sätestatud meetmeid.

KOVi üle tehtav haldusjärelevalve erinevalt riigiasutuste omavahelisest järelevalvest ei võimalda omavalitsuslike ülesannete puhul otstarbekuse hindamist. Eelnõu kohasel järelevalve korraldamisel arvestatakse KOVi enesekorraldusõigusega, milleks on KOVi õigus otsustada, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid ülesandeid lahendab. KOVi enesekorraldusõiguse puhul on tegu KOVi otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes. Sellest tulenevalt sätestatakse lõikes 3 (arvestades mh eelnõu §-s 85 sätestatud), et ettekirjutuse kohaliku omavalitsuse üksusele pandud ülesande otstarbekaks täitmiseks võib teha juhul, kui vastava ülesande täitmise laadi ja mahtu arvestades on tegemist riikliku kohustusega.

Lõige 4. Lõigetes 2 ja 3 nimetatud ettekirjutuse täitmiseks võib rakendada asendustäitmist või sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär on 30 000 eurot.

3. jagu

Järelevalve õigusaktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle kriisiolukorra ajal

Viiendas jaos on reguleeritud õiguskantsleripoolne järelevalve kriisiolukorra ajal antud õigustloovate aktide ja üksikaktide üle. Kriisiolukorra lahendamise huvides on esitatud õiguskantsleri järelevalvet puudutav tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus, mitte õiguskantsleri seaduses, kuna kogu kriisiolukorra lahendamist puudutav vastutus ja järelevalve on käesolevas eelnõus. Õiguskantslerile järelevalvepädevuse ettenägemine on kaitsegarantii, et tagada nii Vabariigi Valitsuse, Vabariigi Presidendi kui ka Riigikogu otsuste igakülgne põhjendatus ja seaduslikkus. Riigikohus on oma 19. märtsi 2009. a otsuse nr 3-4-1-17-08 punktis 45¹¹⁵ öelnud, et (Riigikontrollile) põhiseaduslikule institutsioonile põhiseadusliku pädevusega võrreldes lisaülesannete panemine peab eelnevat arvestades olema õigustatav mõne kaaluka põhjusega. Praegusel juhul on tegu väga kaaluka põhjendusega: riigi eksistentsi ja

¹¹⁵ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-17-08>

põhiseaduslikku korda ning kriisiolukorra lahendamist, kus piiratakse ulatuslikumalt isikute põhiõigusi ja -vabadusi, puudutavate otsuse üle järelevalve tegemine.

§ 166. Järelevalve kriisiolukorra ajal tehtud otsuste üle

Sätte järgi teeb õiguskantsler järelevalvet kriisiolukorra kehtestamise, heakskiitmise ja heakskiidu lõpetamise, ning eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval RSO-l osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse põhiseadusele, seadustele ja välislepingutele vastavuse üle. Nimetatud otsused puudutavad vahetult põhiseaduslikke suhteid ning tegemist on üksikotsustega, mis tehakse põhiseadusele tuginedes.

Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusele (edaspidi *PSJKS*) teeb ka tavaolukorras Riigikogu ja Vabariigi Presidendi otsuste üle järelevalvet Riigikohus. Kehtiv PSJKS võimaldab aga Riigikogu ja Vabariigi Presidendi otsuste üle väga piiratud järelevalvet. Eelnõu ja PSJKS muudatustega antakse Riigikohtule täiendav pädevus teha põhiseaduslikkuse järelevalvet ka Riigikogu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse üle, Vabariigi Presidendi sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise otsuse üle ning Vabariigi Valitsuse eriolukorra otsuse üle. Oluline on esile tuua, et õiguskantsleril on õigus n-ö sekkuda igal ajal – kui otsus vastu võetakse ja ka siis, kui otsuse kehtivuse ajal ilmnevad vastuolud põhiseaduse, seaduste või välislepinguga. Õiguskantsleril ei ole õigus teha järelevalvet mitte ainult eelnõu § 166 lõikes 1 toodud otsuste vastuvõtmisel ja nende lõpetamisel, vaid ka nende pikendamise korral (näiteks eriolukorra pikendamine).

Kui õigustloovate aktide üle järelevalve tegemine on sätestatud PSi §-s 142, siis eelnõuga lisatakse õiguskantslerile järelevalvepädevus ka üksikaktide üle (**lõige 3**).

Üksikaktide puhul on õiguskantsleril võimalus pöörduda akti andja poole ja nõuda viivitamata akti vastavusse viimist põhiseaduse, seaduste või välislepinguga. Kui akti andja seda ei tee, siis on õiguskantsleril õigus pöörduda Riigikohtusse ja taotleda akti kehtivuse peatamist kuni selle põhiseaduse, seaduse või välislepinguga kooskõlla viimiseni.

Riigikohus lahendab taotluse vastavalt PSJKS 3. peatükile, mis sätestab Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale kaebuste esitamise ja nende lahendamise korra. Eelnõus ei ole sätestatud kohtuotsuse tegemise aega, vaid kohaldub PSJKSi §-st 22 tulenev kohustus lahendada kaebus viivitamata pärast nõuetekohase kaebuse saamist (**lõige 4**).

§ 167. Järelevalve kriisiolukorra ajal vastuvõetud õigustloova akti ja üldkorralduse üle

Paragrahviga 167 sätestatakse kriisiolukorra ajal vastuvõetud õigustloovate aktide ja üldkorralduste üle järelevalve tegemine. Säte on sarnane kehtiva ErSSi §-ga 40, mis sätestab järelevalve erakorralist seisukorda korraldavate õigustloovate aktide seaduslikkuse üle, ning on kooskõlas PSi §-ga 142.

Järelevalvet kriisiolukorra ajal vastuvõetud õigustloovate aktide ja üldkorralduste põhiseadusele, seadustele ja välislepingutele vastavuse üle teeb õiguskantsler õiguskantsleri

seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Põhimõtteliselt ei erine õiguskantsleri pädevus ega volitused õigustloovate aktide järelevalve tegemisel nendest, mis tal on tavakorra ajal, lisandub järelevalve ka üldkorralduste üle.

Kriisiolukorra lahendamisel on vaja lahendada õiguslikud vaidlused võimalikult kiiresti, ühetaoliselt ja lõplikult. Kui õiguskantsler leiab, et kriisiolukorra ajal vastuvõetud õigustloov akt või korraldus või selle säte kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või välislepingule, võib ta teha õigustloova akti ja üldkorralduse vastu võtnud organile ettepaneku peatada selle toime kuni põhiseaduse, seaduse või välislepinguga kooskõlla viimiseni. Õigustloova akti vastu võtnud organ peatab õigustloova akti või selle sätte toime pärast õiguskantsleri ettepaneku saamist 20 päeva jooksul, nagu näeb ette PSi § 142 lõige 1. Tulevikus võiks kaaluda PSi muutmist selliselt, et kriisiolukorra ajal kohalduks kiirem tähtaeg kui 20 päeva.

Kui õigustloova akti ja üldkorralduse vastu võtnud organ ei ole tähtpäevaks akti põhiseaduse, seaduse või välislepinguga kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler viivitamata Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või üldkorraldus või selle säte kehtetuks. Riigikohus lahendab taotluse PSJKSis sätestatud korras.

13. peatükk

Vastutus

§ 168. Elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine

Paragrahvis 168 sätestatakse sarnaselt HOSi §-ga 49 vastutus elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumise eest. Eelnõu kohaselt karistatakse elutähtsa teenuse osutajale käesoleva seaduse § 75 lõike 11 punktides 1–7 ja 10 ning § 78 lõikes 1 kehtestatud kohustuste rikkumise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Juriidilise isiku karistuse ülemmäär on kuni 400 000 eurot.

Rahatrahvide määrad on sätestatud maksimaalses ulatuses, kuivõrd tegemist on teenustega, mille toimepidevuse tagamine ja selleks seadusega sätestatud kohustuste täitmine on väga suure tähtsusega. Nende kohustuste täitmata jätmine või mittenoetekohane täitmine võib tuua kaasa väga suure kahju, ohustada inimeste elu ja tervist, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Karistusmäärade tõstmine maksimaalse lubatuni ei tähenda aga automaatselt nende kohaldamist. Igasugune karistuse kohaldamine peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu määratakse rahatrahv vastavalt rikkumise raskusele.

§ 169. Kriisiolukorra lahendamiseks antud haldusakti täitmata jätmine

Paragrahvis 169 sätestatakse vastutus kriisiolukorra lahendamiseks sätestatud kriisiolukorra meetme kohaldamise haldusakti täitmata jätmise eest.

Kriisiolukorra lahendamiseks võib eelnõu kohaselt kohaldada põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid. Eelnõu § 169 sätestab vastutuse põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete täitmata jätmise eest, mille kohaldamise alused on sätestatud eelnõu 5. peatüki 2.–4. jaos. Eelnõuga nähakse ette maksimaalsed võimalikud karistuse määrad, s.o füüsilistele isikutele 300 trahviühikut ja juriidilistele isikutel kuni 400 000 eurot. Rahatrahvi maksimummäärade kehtestamine on vajalik, arvestades käesoleva seaduse eesmärke ja selle alusel kaitstud

õigushüvede olulisust. Karistuse määra valikul on lähtutud eesmärgist hoida ära, et nii konkreetne süüdlane kui ka teised ühiskonnaliikmed ei paneks toime rohkem õigusrikkumisi. Lisaks ei tähenda maksimummäära olemasolu, et reaalselt kohaldatav rahatrahv oleks tingimata maksimaalne lubatav. Kuivõrd kriisiolukorra meetmed, mille puhul karistusõiguslik vastutus on ette nähtud, on väga erinevad (nt liikumisvabaduse piiramine ja keelutund, väljendusvabaduse piiramine, ettevõtlusvabaduse piiramine), peab jääma kohtuvälisele menetlejale võimalikult suur kaalutusõigus, et kohaldatavad karistused vastaksid proportsionaalsuse põhimõttele.

Kehtivas õiguses on sellised vastutuse sätted ette nähtud nt RiKSi §-ga 91 ning ErSSi §-ga 33.

§ 170. Kriisiülesande täitmata jätmise või selle väiksemas ulatuses või tingimustele mittevastav täitmine

Paragrahvis 170 sätestatakse vastutus kriisiülesande täitmata jätmise eest. Muudatus tehakse RiKSi § 91¹ eeskujul. Eelnõu kohaselt sätestatakse vääртеоооsеis kõikide kriisiülesannete täitmata jätmise puhuks, olenemata sellest, millises seaduses või millise seaduse alusel on need määratud. See tähendab, et käesoleva eelnõu alusel võib vääртеоeмeнeтlust alustada kõikide, nii püsivate kui ka ühekordsete kriisiülesannete täitmata jätmise korral.

Paragrahvis 170 sätestatud koosseisu alusel on võimalik vääртеоeмeнeтlust alustada vaid kriisiülesande täitmata jätmise korral ning mitte siis, kui rikutakse kriisiülesande täitmiseks valmistumise nõudeid. Seda, kas ka valmistumise nõuete rikkumisele peaks olema võimalik teha karistusõiguslik etteheide, tuleb kaaluda iga kriisiülesande puhul eraldi. Kuna kriisiülesanded on seotud isiku tavapärase ülesannete, tegevusala või eesmärgiga, on ka võimalik, et valmistumise nõuete rikkumise eest on võimalik isik vastutusele võtta muu vääртеоооsеisу alusel. Näiteks kui elutähtsa teenuse osutaja ei täida käesoleva eelnõu § 75 lõike 6 punktides 1–7 sätestatud kohustusi kriisiülesande täitmiseks valmistumisel, on võimalik alustada vääртеоeмeнeтlust käesoleva eelnõu § 168 alusel (elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine).

Kui isik ülesannet ei täida või teeb seda väiksemas ulatuses või tingimustele mittevastavalt, võib FIEt karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga, juriidilist isikut rahatrahviga kuni 400 000 eurot. Rahatrahvide määrad on seatud maksimaalses ulatuses, mida karistusseadustik lubab (KarSi § 47), sest kriisiülesande täitmata jätmise või mittenõuetekohane täitmine võib tuua kaasa väga suure kahju, ohustada elanikkonda, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Seetõttu on oluline, et isikud, kellele ühekordne kriisiülesanne määratakse, seda ka täidaksid. Kõrgemad trahvimäärad aitavad preventiivselt neid selleks sundida.

KarSi § 14 lõike 3 järgi ei kohaldata riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule süüteovastutust. Eraõiguslike juriidiliste isikute ja FIEde karistusõigusliku vastutuse eesmärk on süüteo toime pannud juriidilisele isikule etteheite tegemine ning karistatavate tegude ärahoidmine tulevikus.

§ 171. Kodanikukohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise

Paragrahvis 171 sätestatakse sarnaselt RiKSi §-ga 93 (ühekordne töökohustus) vastutus kodanikukohustuse täitmata jätmise eest. Kodanikukohustus on eelnõu § 108 kohaselt

kriisiolukorra ajal töö- või teenistussuhteväline üksikjuhtumil tehtav vajalik töö. Kodanikukohustuse täitmata jätmine võib seisneda töökohustusest kõrvalehoidmises või selle täitmisest keeldumises või töökohustuse täitmise võimatusest teavitamata jätmises. Isiku suhtes ei saa kohaldada väärtetavastutust juhul, kui isik ei täida töökohustust nõuetekohaselt. Isikut, kes jätab talle pandud kodanikukohustuse täitmata või ei ilmu kohustust täitma või ei teavita asjaoludest, mis takistavad ülesande täitmist, võib eelnõu kohaselt karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühiku ulatuses. Isikut võib karistada üksnes siis, kui ta jättis kohustuse täitmata mõjuva põhjusega. Selliseks mõjuvaks põhjuseks võivad olla näiteks edasilükkamatud perekondlikud kohustused, mis ei välistanud töökohustuse panemist, kuid takistasid selle täitmist, samuti isiku tervisest tulenevad põhjused (nt ootamatu raske haigestumine või muu tervises seisund, mis ei olnud töökohustuse panemise ajal teada). Korduvalt kodanikukohustuse täitmisele ilmutata jätmise korral karistatakse isikut juba kuni 30-päevase arestiga.

Sarnaselt RiKSi §-ga 93 on väärtetokorras karistatav ka kodanikukohustuse täitmise võimatusest teatamata jätmine. Eelnõu § 110 lõige 1 sätestab alused, millal isik on kodanikukohustuse täitmisest vabastatud. Kui isikule on teada, et esineb kodanikukohustuse täitmisest vabastamise alus, tuleb tal sellest teavitada haldusorganit, kes soovib talle töökohustust panna. Kui isik ei teata sellistest asjaoludest, peab ta arvestama võimaliku väärtetokaristusega.

§ 172. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise kriisiülesandega ameti- või töökohal või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise

Paragrahv 172 sätestatakse eraldi vastutuse alus kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise eest, kui töötaja töötab kriisiülesandega ameti- või töökohal. Sarnaselt kodanikukohustuse täitmata jätmisega võib kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise seisneda töökohustusest kõrvalehoidmises või selle täitmisest keeldumises, mitte aga mittenõuetekohases täitmisel.

Eelnõu kohaselt võib kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavat isikut kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise eest karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja korduva kõrvalehoidmise eest arestiga kuni 30 päeva. Erinevalt kodanikukohustuse täitmata jätmisest saab kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavat isikut karistada olenevalt sellest, kas tal esines kohustuse täitmata jätmiseks mõjuv põhjus. Kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavad isikud täidavad kriisiolukorra lahendamisel olulisi ülesandeid ning neilt oodatakse suuremat panust ja vastutust oma tegevuses.

Tegemist ei ole täiesti uue väärtetokoosseisuga, sarnane koosseis on sätestatud kehtiva RiKSi §-s 94. Erinevalt RiKSi §-st 94 on väärtetokorras karistatav ka töökohustuse täitmise võimatusest teatamata jätmine. Isikul on töö- või teenistussuhtest tulenevalt kohustus teavitada, kui ta ei saa täita kohustusi, mis tööandja on talle pannud. Nimetatud teavitamiskohustuse rikkumise korral võib isikule määrata väärtetokaristuse. Kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus tuleneb isiku kriisiülesandega ameti- või töökohast. Kui isik ei täida oma kriisiülesandega ameti- või töökohast tulenevaid töökohustusi nõuetekohaselt, saab tema suhtes kohaldada ka tööõiguses ettenähtud vastutuse sätteid. Näiteks ametnikule saab teenistuskohustuste süülise rikkumise korral määrata distsiplinaarkaristuse ATSi sättestatud alustel ja korras.

§ 173. Asja sundkasutamisse võtmise ja asja sundvõõrandamise takistamine

KarSi § 261 näeb ette karistuse koormise täitmata jätmise eest või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise eest.

KarSi § 261 kehtiv sõnastus pärineb aastast 2013, kui muudeti karistusseadustikku.¹¹⁶ Seletuskirjas on selle sätte kohta antud järgmine selgitus: „Nii rahu kui sõja ajal on tegemist isikule avalikes huvides pandud koormise täitmata jätmisega; selle teo karistatavaks lugemisest piisab ühest koosseisust. Ka on praegused koosseisud kasuistlikud ja keeleliselt kohmakalt sõnastatud. Sõjaseisukorra ajal koormise täitmata jätmise moodustab ettepaneku kohaselt kuriteokoosseisu.“

Karistusseadustiku algtekstis oli kõnealune säte sõnastatud järgmiselt:

„§ 261. Isikule määratud ja teatavaks tehtud koormise täitmata jätmise ning täitmise võimatusest teatamata jätmise

(1) Isikule määratud ja teatavaks tehtud koormise täitmata jätmise või täitmise võimatusest vara hävimise või kasutamiskõlbmatuks muutumise tõttu või muul põhjusel teatamata jätmise eest asutusele, kes oli koormise määranud, – karistatakse rahatrahviga kuni sada trahviühikut või arestiga.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni kolmkümmend tuhat krooni.“

Sellest eraldi koosseis oli riigikaitse sundkoormise täitmata jätmise:

„§ 253. Riigikaitse sundkoormise täitmata jätmise

Sõjaseisukorra ajal sundvõõrandamise, sundkasutuse või isikule määratud muu sundkoormise täitmata jätmise eest – karistatakse rahalise karistusega.“

KarSi § 253 paikneb riigivastaste süütegude peatüki süütegude riigi kaitsevõime vastu jaos. Seevastu KarSi § 261 paikneb avaliku rahu vastaste süütegude peatüki avaliku julgeoleku vastaste süütegude jaos. Seetõttu kaitseksid need koosseisud erinevat õigushüve. Pärast 2015. a muudatusi viidi kõik koormistega seotud süüteod avaliku rahu vastaste süütegude peatüki avaliku julgeoleku vastaste süütegude jakku (kaitstav õigushüve) sõltumata seadusest, mille alusel koormis on kehtestatud.

Karistusseadustiku 1999. a eelnõu nr 119 SE¹¹⁷ seletuskirjas on antud sätete kohta järgmised selgitused:

KarSi § 253 kohta on antud järgmine selgitus: „Paragrahvis 263 sätestatakse riigikaitse sundkoormiste täitmisest kõrvalehoidmist. Riigikaitse sundkoormised on sundvõõrandamine, sundkasutus ja sundvaldus, veokohustus ja tökohustus. Sundkoormised määratakse ja tehakse teatavaks rahuajal. Lisaks neile võib sundkoormisi määrata aga ka sõjaajal, kui riigikaitse vajadused seda nõuavad. Sundkoormisi täidetakse sõjaseisukorra ajal. Paragrahvi sõnastust on korrigeeritud, koosseis on täpsemalt lahti kirjutatud, kuid mahult võrreldav KrK §-ga 79¹.“

KarSi § 261 kohta on antud järgmine selgitus: „Siia kuuluvad nii riigikaitse sundkoormised kui ka muud avalik-õiguslikud koormised, mille riik võib peale panna nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule. Koormised omavad eelkõige tähtsust eriolukordades ja erakorralistes olukordades, kus üksikisikule võib panna kohustuseks nt aidata ära hoida katastroofi või likvideerida selle tagajärgi.“

¹¹⁶ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad>

¹¹⁷ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5c321fb1-dc00-3e2a-ae2f-a88bef6d0f5c/karistusseadustik>

Vaatamata sellele, et KarSi § 261 paikneb avaliku rahu vastaste süütegude peatüki avaliku julgeoleku vastaste süütegude jaos, on selles sättes alati reguleerinud ka riigikaitseliste koormiste rikkumise eest määratavaid karistusi.

RiKSis ei kasutata enam terminit „koormis“, vaid kasutusel on terminid „asja sundkasutus ja asja sundvõõrandamine“. Samuti kehtib RiKSi § 95¹ alusel väärteokaristus asja sundkasutusse võtmise ja asja sundvõõrandamise takistamise eest (karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ning kui selle on toime pannud juriidiline isik, siis karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot).

Parema õigusselguse loomiseks ning KarSi terminite kehtiva õigusega kooskõlla viimiseks nähakse eelnõuga ette muudatused nii KarSi §-s 261 kui ka RiKSi §-s 95¹.

Edaspidi on jätkuvalt väärteona karistatav eelnõu alusel asja sundkasutusse võtmise ja asja sundvõõrandamise takistamine (eelnõu § 173) ning kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku asja sundkasutusse andmise ja asja sundvõõrandamise kohustuse täitmata jätmise (§ 174). Kuriteona on käsitatav asja sundkasutusse andmise või asja sundvõõrandamise kohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ajal (KarSi § 261 muudatus, eelnõu § 202). Seda seetõttu, et tegemist on kõige tõsisemate kriiside ajaga, kus iga viivitus võib kaasa tuua suure kahju.

§ 174. Kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku asja sundkasutusse andmise ja asja sundvõõrandamise kohustuse täitmata jätmise

Paragrahvis 174 sätestatakse ka vastutus kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku asja sundkasutusse andmise või asja sundvõõrandamise kohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise eest. Isikut võib karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut, juriidilise isiku karistuse ülemmäär on kuni 400 000 eurot.

Lisaks säilib KarSi § 261 koosseis, mille järgi asja kasutusse andmise või asja sundvõõrandamise kohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise eest võidakse määrata kuriteokaristus.

§ 175. Alaliselt ja ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumine

Paragrahvis 175 sätestatakse vastutus alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumise eest RiKSi § 95 eeskujul. Alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumise eest võib objekti valdaja töötajat või ametnikku karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Juriidilise isiku karistuse ülemmäär on kuni 400 000 eurot. Erinevalt RiKSst on rahatrahvide määrad seatud maksimaalses ulatuses, kuivõrd tegemist on selliste objektidega, mille kaitsemeetmete tagamine on eriti suure tähtsusega kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. Karistusmäärade tõstmine maksimaalse lubatuni ei tähenda aga automaatselt nende kohaldamist. Igasugune karistuse kohaldamine peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu määratakse rahatrahv vastavalt rikkumise raskusele.

§ 176. Menetlus

Paragrahv 176 määrab kindlaks eelnõu §-des 168–175 sätestatud väärtegade kohtuvälised menetlejad.

Lõike 1 kohaselt menetleb elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumisi ning eelnõu 5. peatüki 2.–4. jaos sätestatud kriisiolukorra meetme kohaldamise haldusakti täitmata jätmisega seotud rikkumisi PPA. Samalaadsete väärtegade kohtuvälise menetleja pädevus on PPA-le antud ka kehtiva HOSi § 52 lõikega 1, RiKSi § 96 lõikega 1 ja ErSSi § 35¹ lõikega 2.

Lõike 2 kohaselt sätestatakse RiKSi § 96 lõike 1¹ eeskujul kriisiülesande täitmata jätmise väärteto kohtuvälise menetleja, kelleks on ministeerium.

Ministeeriumidel on lisaks RiKSis sätestatule ka muus seaduses sätestatud piiratud ulatuses väärtetoemenetluse kohustus. Näiteks relvaseaduse § 89²² lõike 2 järgi menetleb sõjaväerelvade käitlemise nõuete rikkumist Kaitseministeerium, sama väärtetu teenistusrelvade puhul menetlevad Justiitsministeerium, Kliimaministeerium ja Rahandusministeerium. Kaitseministeerium on kohtuvälise menetleja ka punase risti nimetuse ja embleemi seaduse §-s 14 sätestatud väärteto puhul. Seega on ministeeriumides väärtetegude menetlemise suutlikkus ka praegu.¹¹⁸

Väärtetoemenetlus ei ole olemuselt keeruline menetlusliik ning selle läbiviimise pädevuse saab anda (vajaduse korral täiendkoolituse läbimisel) ministeeriumi teenistuses olevatele ametnikele, kes on omandanud juriidilise kõrghariduse. Kui ministeeriumis tekib siiski koolitatud personali puuduse tõttu raskusi väärtetegude menetlemisel, saab menetluse läbi viia tema valitsemisala asutuse pädev ametnik. Ministeerium võib oma valitsemisalas määrata ametiasutused, kes selle ministeeriumi valitsemisalas toimunud kriisiülesannete rikkumistega seoses väärtetoemenetlust läbi viivad.

Lõike 3 kohaselt menetleb RiKSi § 96 lõike 3 eeskujul kodanikukohustuse mõjuva põhjuseta täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmisega seotud rikkumisi vastava kohustuse pannud valitsusasutus. Valitsusasutuste käsutuses on ka teave, mis võimaldab tuvastada, kas tegemist on süüteokoosseisule vastava, õigusvastase ja süüalise teoga.

Lõike 4 kohaselt menetleb kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmisega seotud rikkumist kas ministeerium, mille valitsemisalasse kuulub küsimus, mille täitmiseks kriisiülesandega ameti- või töökoht on moodustatud, või valla- ja linnavalitsus tema korraldatava elutähtsa teenuse osutaja juures moodustatud kriisiülesandega ameti- või töökoha korral. PPA menetluspädevusse jääb kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise eelnõu § 100 lõikes 3 nimetatud ametikohtade korral (Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, Euroopa Parlamendi liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, riigisekretäri, riigi peaprokuröri, kohtuniku, Eesti Panga Nõukogu esimehe ja Eesti Panga presidendi, Finantsinspektsiooni juhatuse liikme, kohaliku omavalitsuse valitsuse ja volikogu liikme ametikoht).

Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmist kriisiülesandega ameti- või töökohal võib menetleda ministeerium, kui tema valitsemisalasse kuulub kriisiülesandega ameti- või töökoht või kui kriisiülesandega ameti- või töökoht on sellise asutuse või isiku

¹¹⁸ Ministeeriumi kohtuvälise menetleja pädevust on täpsemalt selgitatud ka riigikaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 417 SE seletuskirjas lk 78. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/44178720-02b2-4d30-8707-d7dcf606dcee>

koosseisus, kelle ülesanded seonduvad vastava ministeeriumi valitsemisalaga. Näiteks Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuses on määratud riigikaitseelised tökohad ning keskus kuulub Kliimaministeeriumi valitsemisalas. Seega kui Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse töötaja jätab kriisiülesandega ameti- või töökohal täitmata oma kriisiülesande täitmiseks vajaliku tökohustuse, viib väärtemenetluse läbi Kliimaministeerium.

Teise versiooni kohaselt on näiteks elektrienergia jaotus- ja müügiettevõtte elutähtsa teenuse osutaja, kellel on ühtlasi kriisiülesanne tagada elektrienergia varustatus ka kriisiolukorra ajal. Ülesande täitmiseks on elektrienergia jaotus- ja müügiettevõtte määranud ettevõttes kindlaks kriisiülesandega ameti- ja tökohad. Elektrienergia varustamise kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldab Kliimaministeerium. Kliimaministeerium on seega kohtuväliseks menetlejaks, kui nimetatud elektrienergia jaotus- ja müügiettevõttes ei täida kriisiülesandega ameti- või töökohal töötav töötaja vajalikku tökohustust.

Kui kriisiülesandega ameti- või töökoht on moodustatud kaugküttega varustamise, kohaliku tee sõidetavuse tagamise ning veega varustamise ja kanalisatsiooni teenuse osutaja juures, on kriisiülesande täitmiseks vajaliku tökohustuse rikkumist pädev väärtekorras menetlema valla- või linnavalitsus, kellel lasub vastutus korraldada elutähtsa teenuse toimepidevust. Näiteks kui Tallinna Vesi on määranud vastavad tökohad ning nimetatud töökohal töötav isik ei täida oma kriisiülesande täitmiseks vajalikku tökohustust, menetleb tema rikkumist Tallinna Linnavalitsus.

Lõike 5 kohaselt sätestatakse asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise takistamise väärtekohtuvälised menetlejad. Muudatus tehakse kehtiva RiKSi § 96 lõike 6 eeskujul. Politsei- ja Piirivalveamet menetleb üldjuhul asja sundvõõrandamise ja sundkasutusse võtmise takistamisega seotud rikkumisi. Kaitseväge menetleb väärtegu üksnes juhul, kui asja võtab sundkasutusse või sundvõõrandab Kaitseväge või Kaitseressursside Amet. Lisaks sätestatakse eelnõuga sarnaselt Kaitseväge või Kaitseressursside Ametiga ja arvestades eelnõu § 113 lõikes 2 sätestatud kohtuvälise menetluse pädevus ka Päästeametile, kui asja võtab sundkasutusse või sundvõõrandab Päästeamet.

Lõike 6 kohaselt menetleb alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti (kehtiva RiKSi sõnastuses „riigikaitseobjekti“) füüsilise kaitse nõuete rikkumisi, kui need on toime pannud objekti valdaja töötaja või ametnik, sõltuvalt objektist:

- 1) Kaitsepolitseiamet;
- 2) sõjalise riigikaitse toimimisega seotud ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutuses olevate objektide puhul Kaitseväge.

Võrreldes RiKSi § 96 lõiget 5 eelnõu § 176 lõikega 6 ei ole menetluspädevust eelnõuga muudetud.

14. peatükk Rakendussätted

§ 177. Üleminekusätted

Paragrahviga 177 sätestatakse üleminekusätteid seonduvalt seni kehtivas HOSis ja eriseadustes sätestatud elutähtsate teenuste toimepidevuse nõuete tagamisega ning seoses varjendite ja varjumiskohtade kasutuselevõtmisega.

Lõiked 1 ja 2 sätestavad, et kõik need, kes on kehtiva HOSi alusel n-ö loetud või alates 18.10.2024 (ehk CER direktiivi ülevõtmisest arvates) haldusaktiga määratud elutähtsa teenuse osutajaks, on alates HOSi kehtetuks tunnistamisest ja käesoleva eelnõu jõustumisest seadusena jätkuvalt elutähtsa teenuse osutajad.

Lõige 3 täpsustab, et nende (lõikes 1 ja 2 nimetatud) ETOde kohta ei pea koostama käesoleva eelnõu jõustumisel seadusena uuesti haldusakti nende ETOks määramise kohta ja nende suhtes kohalduvad jätkuvalt HOSis ja selle alusel haldusaktiga määratud kohustuste täitmise tähtajad.

Lõike 4 alusel kehtivad edasi enne käesoleva eelnõu jõustumist elutähtsa teenuse osutaja hädaolukorra seaduse alusel koostatud riskianalüüs ja (hädaolukorra lahendamise) plaan, kuni käesoleva eelnõu alusel nende koostamise ja kinnitamiseni.

Lõige 5. Elutähtsa teenuse osutajate töötajatele tuleb teha esmakordne taustakontroll kuue kuu jooksul pärast eelnõu nõuetele vastava elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi kinnitamist.

Lõike 6 alusel kehtib RiKSi § 6 lõike 1 alusel koostatud riigikaitse strateegiline arengudokument (RKAK) seni, kuni on koostatud vastav dokument käesoleva eelnõu alusel.

Lõige 7. Enne käesoleva eelnõu jõustumist HOSi alusel kehtestatud elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse strateegia kehtib kuni käesoleva eelnõu alusel elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse strateegia ajakohastamiseni.

Lõiked 8 ja 9. Strateegilise planeerimise järjepidevuse tagamiseks nähakse ette, et RiKSi alusel kehtestatud riigi kaitsetegevuse kava kehtib kuni Vabariigi Valitsuse kriisiplaani kehtestamiseni ning HOS alusel kehtestatud üleriigiline riskianalüüs kehtib kuni selle uuesti kehtestamiseni käesoleva seaduse alusel.

Lõige 10. Kõik püsiva kriisiplaaniga asutused, isikud ja KOVid peavad koostama kriisiplaanid hiljemalt 31.12.2027. a. Elutähtsa teenuse osutajate kohta vt lõiget 4.

Lõige 11. Enne käesoleva eelnõu jõustumist HOSi alusel koostatud hädaolukorra lahendamise plaanid kehtivad kuni eelnõus sätestatud nõuetele vastavate kriisiplaanide koostamise ja kinnitamiseni.

Lõike 12 kohaselt ei kohaldata eelnõu § 89 lõikes 3 sätestatud varjendi rajamise nõuet hoonele, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks esitati enne 2026. aasta 1. juulit. See tähendab, et kui soovitakse püstitada nt uut kaubanduskeskust, siis peab sellisel hoonel olema rajatud varjend, kui ehitusloa esitatakse pärast 1. juulit 2026. Kui isik esitab haldusorganile ehitusloa taotluse, on tal põhjendatud ootus, et taotluse esitamise ajal kehtinud õigus kehtib ka taotluse menetlemise ajal. Veel enam ootab isik, et ehitis, mis on ehitatud ehitusloa saanud projekti kohaselt, vastab nõuetele ja riik ei esita selle kohta tagasiulatuvalt lisanõudeid.

Lõike 13 kohaselt ei kohaldata eelnõu § 89 lõikes 4 sätestatud varjendi rajamise nõuet hoonele, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks on esitatud enne 2028. aasta 1. juulit. Sisuliselt on tegemist sama põhimõttega, mis on selgitatud lõike 12 muudatuse juures.

Lõike 14 kohaselt on varjendi rajamise kohustusega hoone (mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks on esitatud enne 2026. aasta 1. juulit) ja käesoleva paragrahvi lõikes 13 nimetatud hoone (mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks on esitatud enne 2028. aasta 1. juulit) omanik on kohustatud koostama varjumisplaani hiljemalt 2027. aasta 1. juuliks. Siinkohal on mõeldud nii hooneid, mis vastavad avaliku varjendi rajamise kohustusega hoone tunnustele kui ka mitteavaliku varjendi rajamise kohustusega hoone tunnustele.

Varjumisplaanis tuleb hinnata varjumiskoha kohandamise võimalust ja kui see võimalus on olemas, siis kohandada hoonesse varjumiskoht. Kui varjumisplaani koostamisel selgub, et hoones on mõni sobiv ruum, mida saab varjumiskohaks kohandada, siis tuleb see vastavaks kohandada. Varjumiskoha kohandamine ei eelda olulisi ehitustöid, vaid juba olemasoleva ruumi parendamist, näiteks olemasoleva majaaluse keldri koristamist, lisatoestamist, liivakottide varumist akende katmiseks jms.

Varjumiskoha kohandamise eesmärk on tagada, et ka olemasolevatesse hoonetesse tekiks inimeste jaoks olemasolevast parema kaitsetasemega kohti, kuhu ohu korral varjuda.

Seda, kas hoones on varjumiskoha kohandamise võimalus olemas, hindab hoone omanik varjumisplaani koostamisel. Varjumisplaani koostamisel võib ka selguda, et sellesse hoonesse ei ole võimalik varjumiseks sobivat ruumi kohandada – ja see on igati aktsepteeritav. Ka see info, et mingis hoones puudub nõuetele vastav varjumiskoht, on väärtuslik. Selle sättega ei kohustata hoone omanikku vastavat ruumi ehitama hakkama, vaid pigem suunatakse hoone omanik varjumisega seonduvat läbi mõtlema.

Hoonele ei kohaldata samaaegselt nii varjendi kui ka varjumiskoha kohandamise kohustust. Eelnõu § 89 lõike 3 tunnustele vastavale hoonele kohaldatakse kas varjendi või varjumiskoha kohandamise kohustust olenevalt sellest, millal on hoone püstitatud või millal on esitatud ehitusloa taotlus või ehitisteatis püstitamiseks.

Hoonetes, kuhu on võimalik varjumiskoht kohandada, tuleb seda teha 2028. aasta 1. juuliks. Seega tuleb esmalt koostada varjumisplaani, kus hinnatakse varjumisvõimalusi hoones, ja pärast seda tuleb hakata kohandama hoonesse varjumiskohta. Varjumiskoha kohandamise korraldab ehitise omanik. Selle sättega antakse piisav üleminekuaeg nii varjumisplaani koostamiseks kui ka varjumiskoha kohandamiseks.

Lõike 15 on seotud eelnõu §-ga 100, mille lõike 4 järgi võib asutuse ja isiku püsiva kriisiülesande ning põhiseadusliku institutsiooni ülesande täitmise tagamiseks kindlaks määrata kriisiülesandega töö- ja ametikohad, millel oleval isikul on töökohustus. Tegemist on muu hulgas terminoloogilise muutusega, sest RiKSi alusel määratakse ameti- ja töökohad riigikaitsealisteks ameti- ja töökohtadeks. Üleminekusätte järgi loetakse enne käesoleva eelnõu kohase seaduse jõustumist riigikaitseaduse ja selle alusel antud õigusaktide kohaselt määratud riigikaitsealise töökohustusega ameti- ja töökohad kriisiülesandega ameti- ja töökohtadeks ning nendel olevate isikute töökohustus jätkub kuni selle lõppemiseni käesoleva eelnõu kohases seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud korras, välja arvatud juhul, kui selle täitmist ei ole § 101 lõike 4 alusel ja sama paragrahvi lõike 8 alusel antud määru

kehtestatud tingimustest lähtudes seaduse jõustumisest arvates nelja kuu jooksul piiratud. Sellega kindlustatakse, et RiKSi alusel määratud riigikaitseliste ameti- ja töökohtade ja nendel töötavate isikute suhtes ei tule teha ühtegi lisatoimingut ning üleminek toimub sujuvalt ja lisakoormuseta. Viidatud § 101 lõike 8 alusel antava Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatakse muu hulgas töökohustuse rakendamise ja täitmise piiramise täpsemad tingimused, sealhulgas sõjaaja ametikohale nimetatud isiku puhul. Juhul, kui seadusega samal ajal jõustuva Vabariigi Valitsuse määrusega nähakse ette töökohustuse rakendamise ja täitmise piiranguid, mis välistaksid osa juba määratud ameti- ja töökohtade käsitamise kriisiülesandega töö- ja ametikohtadena, tuleb juba RiKSi alusel määratud ameti- ja töökohtade puhul piirangut rakendada esimese nelja kuu jooksul. Kui selle aja jooksul piirangut rakendatud ei ole, ei saa seniseid ametikohti edaspidi piirata, sõltumata sellest, kas need vastavad määruses nimetatud tingimustele või mitte. Ajaliselt kindlaks määratud neljakuuline tähtaeg annab ametiasutustele ja tööandjatele ning ametnikele ja töötajatele suurema kindluse ning vastukaaluks loob riigile ajutise lisakoormuse otsustada olemasolevate riigikaitseliste ameti- ja töökohtade uuele süsteemile üleminek mõistliku aja jooksul.

Riigikaitseline kriisiolukord ja selle kulg võib osutada etteaimamatuks, mistõttu jäetakse Vabariigi Valitsusele õigus otsustada riigikaitseliste kriisiolukorra ajal teisiti, st sätestada eelnõu § 101 lõike 10 alusel antavat määrust muutes tingimusi, mis puudutavad ka üleminekusättes nimetatud ameti- ja töökohti ja nendel olevaid isikuid. Muu hulgas võib valitsus tunnistada vajadusel määratavad (st muud kui § 100 lõikes 3 nimetatud) kriisiülesandega töö- ja ametikohad kehtetuks, lubada neid määrata väiksemas mahus või seada täiendavad tähtajalised piirangud töökohustuse rakendamisele. Sellise otsuse eeldus on suurenenud riigi sõjalise kaitse vajadused ning võimalus täita kriisiülesandeid vähendatud mahus ja ulatuses. Määruse muudatusest lähtudes saaks Kaitseressursside Amet Kaitseväge ettepanekul piirata riigikaitseliste kriisiolukorra ajal ka kõnealustel ameti- ja töökohtadel olevate isikute töökohustuse rakendamist ja täitmist. Seetõttu nähakse üleminekusättes riigikaitseliste kriisiolukorra ajaks Vabariigi Valitsusele vastava otsuse tegemise erand. Sarnane riskide maandamise võimalus on täna kehtiva õiguse järgi, et Vabariigi Valitsus võib otsustada määrust muuta ja näiteks vähendada või suurendada igas asutuses olevaid piirmäärasid. Selleks, et vähendatud piirmäära osas ei tekiks konflikti rakendussätte kui erinormi suhtes, tuleb sellesse rakendussättesse ette näha erand riigikaitseliste kriisiolukorraks.

Lõige 16 on seotud eelnõu §-ga 19. Üleminekusätte kohaselt loetakse riigikaitseseaduse § 84 lõike 2 alusel määratud alaline riigikaitseobjekt käesoleva eelnõu § 19 lõikes 3 nimetatud alaliselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks. Seega ei pea Vabariigi Valitsus eelnõu § 19 lõike 4 alusel korraldusega neid objekte RiKSi kehtetuks tunnistamisel uuesti alaliselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks määrama. Alalised riigikaitseobjektid nimetatakse eelnõu kohaselt edaspidi alaliselt kaitstavateks olulise tähtsusega objektideks ja nende kaitse tagamise nõuetes võrreldes RiKSiga muudatusi ei tehta. Samuti ei muudeta ka senist olulise tähtsusega objektide määramise korda. Maa-ala, ehitise või seadme määrab alaliselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks, alalise kaitse lõpetab ja objekti kategooria määrab Vabariigi Valitsus korraldusega.

Lõikega 17 kehtestatakse ülemineku periood EE-ALARM-iga liitumisele. Viivitamatu ohuteate edastajate EE-ALARM-iga liitumine eeldab täiendavate tehniliste lahenduste loomist. Edastajad, kelle puhul on vastavad tehnoloogilised lahendused juba olemas, on võimalik kohe liidestada EE-ALARM-iga, kuid teiste puhul jäetakse piisav ülemineku periood vajalike tehnoloogiliste lahenduste väljatöötamiseks.

§ 178. Abipolitseiniku seaduse muutmine

Abipolitseiniku seaduses tehakse terminoloogilised muudatused – käesoleva eelnõu jõustumisel ei ole enam kasutusel terminit „riigikaitselise töökohustusega ameti- või töökoht“, vaid „kriisiülesandega ameti- või töökoht“. Samuti muudetakse kriisirolliga abipolitseiniku regulatsiooni selliselt, et kriisi lahendamine on edaspidi seotud nii massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra kui ka kriisiolukorra ajal täidetavate ülesannetega.

§ 179. Advokatuuriseaduse muutmine

Paragrahvis 179 muudetakse advokatuuriseadust (edaspidi *AdvS*) ning sätestatakse, et riigi õigusabi osutamine füüsilisele isikule ja riigi õigusabi osutamise korraldamine on advokatuuri püsivad kriisiülesanded.

Riik peab teatud juhtudel tagama isikule riigi õigusabi. Riigi õigusabi tähendab üldiselt seda, et isik saab õigusteenust riigi kulul (kuigi teatud juhtudel võib kohus määrata, et isik peab kulu täielikult või osaliselt katma). Riigi õigusabi eesmärk on tagada, et isikud, kes ei suuda endale vajalikku õigusabi majanduslikel põhjustel muretseda, saavad siiski asjatundlikku õigusteenust, et oma õigusi kaitsta. Üldiselt peab isik ise avaldama soovi riigi õigusabi saada. Riigi õigusabi ei pea taotlema siis, kui isik ei ole kokkuleppel endale kaitsjat valinud, kuid tema kriminaal- või väärteoasjas on kaitsja osavõtt kohustuslik (nt kui kuritegu on toime pandud alaealisena, isikul ei ole võimalik puude tõttu end ise kaitsta jne). Sel juhul on riik kohustatud isikule riigi õigusabi tagama hoolimata sellest, kas isik seda taotleb või mitte.

Riigi õigusabi on oluline riigipoolne garantii tagamaks, et kõikidel inimestel oleks võimalik enda õigusi ja huve kaitsta oma majanduslikust olukorrast olenemata. Kuna kriisiolukorra, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud erakorralise või sõjaseisukorra ajal, on suurem võimalus isiku põhiõiguste ja -vabaduste intensiivsemaks riiveks ning samal ajal on vajalik menetleda kohtuasju võimalikult sujuvalt ja ajalise viivitusega, on eriti oluline tagada riigi õigusabi tõrgeteta kättesaadavus. Selleks on oluline, et ka kriisiolukorra ajal osutataks riigi õigusabi ning riigi õigusabi osutajad oleksid selleks valmis. Riigi õigusabi osutavad riigi õigusabi seaduse (edaspidi *RÕS*) § 5 järgi advokaadid. Advokaadi, kes riigi õigusabi osutab, nimetab Eesti Advokatuur (*RÕSi* § 18 lõige 1). Advokatuur korraldab riigi õigusabi osutamist ning tagab advokaatide kaudu riigi õigusabi osutamise (*AdvSi* § 3 punkt 5). Ka kriisiülesande täitmisel on oluline, et nii advokatuur kui ka advokaadid täidaksid oma rolli – advokatuur korraldab kriisiülesande täitmist ja määratud advokaat on see, kes kriisiülesannet täidab. Seega on nii advokatuuril kui ka advokaadil kriisiolukorra ajal täita oma ülesanne.

Riigi õigusabi osutamise kui püsiva kriisiülesande puhul on oluline tähele panna, et kriisiülesandeks on riigi õigusabi osutamine ainult füüsilistele isikutele. Riigi õigusabi on *RÕSi* § 6 järgi õigus saada:

1. füüsilisel isikul, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest või suudab seda teha üksnes osaliselt või osamaksetena või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut;
2. kriminaalmenetluses füüsilisest isikust kahtlustataval või süüdistataval (tema majanduslikust seisundist sõltumata), kes ei ole kaitsjat valinud kokkuleppel, välja arvatud kriminaalmenetluse seadustiku §-s 44¹ ja § 227 lõikes 5 sätestatud juhtudel, ja kelle kriminaalasjas on kaitsja osavõtt seaduse järgi kohustuslik või kes taotleb kaitsja osavõttu;

3. väärteoasja kohtumenetluses füüsilisest isikust menetlusalusel isikul (oma majanduslikust seisundist sõltumata), kes ei ole kaitsjat valinud kokkuleppel ja kelle väärteoasjas on kaitsja osavõtt seaduse järgi kohustuslik;
4. lapsel lapse elatise asjas (tema majanduslikust seisundist sõltumata);
5. kriminaalmenetluses piiratud teovõimega kannatanul (oma majanduslikust seisundist sõltumata), kui:
 - a) asjaoludest tulenevalt võib eeldada, et kannatanu seadusliku esindaja huvid on vastuolus kannatanu huvidega;
 - b) alaealine kannatanu on perekonnast eraldatud;
 - c) kannatanu on saatjata alaealine välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse tähenduses;
6. maksejõuetul mittetulundusühingul või sihtasutusel, kes taotleb riigi õigusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või riigi õigusabi andmiseks esineb muu ülekaalukas avalik huvi paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks;
7. kriminaalmenetluses kahtlustatavana või süüdistatavana juriidilisel isikul, kes ei ole kaitsjat valinud kokkuleppel, välja arvatud kriminaalmenetluse seadustiku §-s 44¹ ja § 227 lõikes 5 sätestatud juhtudel, ja kelle kriminaalasjas on kaitsja osavõtt seaduse järgi kohustuslik või kes taotleb kaitsja osavõttu;
8. väärteoasja kohtumenetluses juriidilisel isikul, kes ei ole kaitsjat valinud kokkuleppel ja kelle väärteoasjas on kaitsja osavõtt seaduse järgi kohustuslik.

Nagu näha, siis enamjaolt osutatakse riigi õigusabi füüsilistele isikutele ning juriidilistel isikutel on õigus riigi õigusabi saada vaid teatud piiratud juhtudel. Seega on riigi õigusabi instituudi eesmärk kaitsta ennekõike füüsilisi isikuid. Füüsiliste isikute puhul võib õigusabita jäämine tähendada kõige olulisemate põhiõiguste intensiivset riivet. Näiteks kui füüsilisel isikul ei ole võimalik kriminaalmenetluses saada vajalikku kaitset, võib see tähendada vabadusekaotust. Kui aga juriidilisel isikul ei ole võimalik õigusabi saada, võib see küll viia tema õiguste riivamiseni, kuid see ei ole nii intensiivne. Näiteks kui juriidilist isikut ei kaitsta kriminaalmenetluses, võib see viia likvideerimise või rahalise karistuse, mis kahtlemata riivab selle isiku õigusi, kuid ei tekita nii palju kahju nagu pikaaegne vabadusekaotus füüsilise isiku puhul.

Kõnealuse kriisiülesande täitmine ei tähenda sisuliselt muud kui seda, et ka kriisiolukorra ajal peab osutama riigi õigusabi ning riigi õigusabi osutamist korraldama. Õigusabi osutamisel kehtivad samad reeglid nagu tavaolukorraski. Seega sisuliselt ei muutu ei advokaatide ega advokatuuri jaoks midagi. Ainus muudatus advokaatide ja advokatuuri jaoks on see, et nad peavad arvestama, et peavad oma ülesandeid täitma ka kriisiolukorra ajal.

Et välistada võimalikke vaidlusi selle üle, mida AdvSi tähenduses kriisiolukorraks pidada, määratletakse ka see, et käesoleva paragrahvi tähenduses on kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses. Nimetatud seadusest lähtumine tagab kriisiolukorra termini ühetaolise sisu.

Riigi õigusabi sujuvaks osutamiseks peab olema piisavalt advokaate. Kriisiolukorra ajal võib vajadus riigi õigusabi järele ka järsult kasvada. See, millises õigusvaldkonnas on tavalisest suurem vajadus riigi õigusabi järele, sõltub konkreetse kriisi olemusest. Oluline on ka tagada, et kriisiülesande täitjateks määratakse ainult nii palju advokaate, kui kriisiülesande täitmiseks ehk riigi õigusabi osutamiseks vaja on. 31.12.2021 seisuga on Eesti Advokatuuri liikmeid kokku 1074. Kuna on väga ebatõenäoline, et nii suurt arvu riigi õigusabi osutajaid vaja läheb, ei ole põhjendatud kõiki advokaate kriisiülesande täitjaks lugeda.

§ 180. Alkoholiseaduse muutmine

Alkoholiseaduse (edaspidi AS) muudatusega nähakse ette erisused HMSist haldusakti jõustumise osas. ASi § 1 lõike 3¹ kohaselt kohaldatakse ASis ettenähtud haldusmenetlusele HMSi sätteid, arvestades ASi erisusi. Kuna ASis ei ole tehtud erandit HMSist alkoholse joogi jaemüügi õiguse peatamise otsuse jõustumisele, tuleb nimetatud erand kriisiolukorraks ette näha. Kriisiolukorra ajal on oluline, et alkoholse joogi jaemüügi õiguse peatamine oleks võimalik jõustada vastavalt olukorrale kas allakirjutamisel või sobival kuupäeval. Tavapärase HMSis toodud kümnendal päeval jõustumine ei ole kriisiolukorra lahendamise akuutsust silmas pidades ratsionaalne. Seetõttu on eelnõusse lisatud, et jaemüügi peatamise otsus jõustub allakirjutamisel, kui otsuses ei ole hilisemat tähtpäeva.

§ 181. Asjaõigusseaduse muutmine

Eelnõuga täiendatakse AÕS-i § 158¹ lõike 11 kolmandat lauset ja sätestatakse, et avalikes huvides ehitatud tehnovõrk või -rajatis on ka eelnõus sätestatud Päästeameti sireeniseade. Eelnõus sätestatakse sireeniseadme kasutuselevõtt ühe viivitamatu ohuteate edastamise viisina. Sireeniseadme kasutuselevõtt on avalikes huvides. Viivitamatu ohuteate edastamise eesmärk on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude isikute elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumise või ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks. Sireeniseadme kasutuselevõttu korraldab ja viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist koordineerib Päästeamet. Samuti antakse seadusega Päästeametile volitus otsustada, millistesse kohtadesse täpsemalt vajalikud seadmed paigaldatakse.

AÕS-i muudatus on vajalik, et tekiks tulumiskohustus, mis on sireeniseadme paigaldamiseks ja sireeniseadmete süsteemi kasutuselevõtuks vajalik. AÕS-i § 158¹ lõike 1 kohaselt tekib avalikes huvides ehitatud tehnovõrgu või -rajatise tulumiskohustus kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses (edaspidi KAHOS) sätestatud korras sundvalduse seadmisega. Sireeniseadme paigaldamise osas puudub ehitusloa kohustus, seega otsustab sundvalduse seadmise KAHOS-i § 39 lõike 1 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus. Sundvalduse seadmise taotluse esitab Päästeamet.

Esialgu eelistatakse sireeniseadmete paigaldamiseks olemasolevaid kõrgrajatisi (sidemastid, korstnad jms), riigile ja KOV-ile kuuluvaid ehitisi ning riigiettevõtetele kuuluvaid ehitisi. Siiski ei pruugi kõigis vajalikes piirkondades olla sobivat riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluvat ehitist, mistõttu tuleb võimalike asukohtadena ette näha ka muid ehitisi, et tagada sireeniseadmete paigaldamine nendesse asukohtadesse, mis on sireeniseadmete katvuse tagamiseks kõige efektiivsemad ja paigaldamiseks ehitustehniliselt sobivaimad. Sireeniseadmete asukohad määratakse Päästeameti tellitud akustilise analüüsiga ja tegeliku asukoha oluline muutus tekitab vajaduse uueks modelleerimiseks ning tõenäoliselt ka teiste sireeniseadmete asukoha muutmiseks ja/või sireeniseadme lisamiseks, millega kaasneb lisakulu.

Eluliselt ei ole võimalik tagada, et kõik paigalduseks sobivad hooned on riigi või kohaliku omavalitsuse omandis, mistõttu on kriitiliselt tähtis saavutada sireeniseadme paigaldamiseks sobiva ehitise omanikuga kokkulepe. Kuna seni ei ole sireeniseadmete paigaldamise õiguslikku alust ega tulumiskohustust Eesti õigusruumis sätestatud, on 2024. aasta lõpuks valmivate sireeniseadmete objektide kohta sõlmitud (või sõlmimisel) üürilepingud, mille saavutamine

tähendab näiteks suure omanikeringi puhul pikka kooskõlastust ja ilmselt loobumist (nt korteriühistu, välisriigi omanikega ettevõtte), sest ei saada kõigi omanike nõusolekut. Üürilepingutega on võimalik kokkuleppe puhul saavutada ehitise kasutamine seadmete paigaldamiseks ja hooldamiseks, kuid mitte kasutamiseks (helisignaali edastamiseks). Sireeniseadmete ja nende juhtseadmete paigaldamiseks kasutatakse üldjuhul hoone katust või seina ja katusealust tehnoruumi, korstnat või masti ja teenindamiseks mõeldud pindu. Sireeniseadmete kasutamiseks peavad olema tagatud elektri- ja sideühendused, mis tagatakse koostöös ehitise omanikuga või lisahenduste loomise teel.

Lisaks eeltoodule ei taga üürileping loodud sireeniseadme säilimise osas kindlust, kuna üürileping on tähtajaline ja mõlemal poolel on õigus see sõltumata põhjusest üldkorras enne tähtaega üles öelda, teatades sellest teisele poolele vähemalt kuus kuud ette.

§ 182. Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmine

Paragrahviga 182 muudetakse atmosfääriõhu kaitse seadust (edaspidi *AÕKS*).

Punktiga 1 täiendatakse AÕKSi § 38¹, millega sätestatakse, et õhukvaliteedi taseme hindamine on püsiv kriisiülesanne. Praegu on Eesti Keskkonnauuringute Keskusel (edaspidi *EKUK*) halduslepingu alusel kohustus osutada välisõhu kvaliteedi seire ja varajase hoiatamise teenust, mistõttu on EKUKi püsivaks kriisiülesandeks ka nimetatud teenuse osutamine. Enne 2017. aastat kehtinud HOSi järgi oli tegemist elutähtsa teenusega, mille toimimist korraldas Kliimaministeerium (alates 2017. aastast ei ole teenus enam HOSi mõttes elutähtis). Eelnõus on ülesande kirjeldamisel lähtutud eelmise HOSi alusel kehtestatud määrusest.¹¹⁹ Selle määruse § 5 lõikes 1 sätestati, et „õhuseire ja varajase hoiatamise teenus on välisõhu kaitse seaduse §-s 14 määratletud välisõhu kvaliteedi hindamine“. Tegemist on küllalt laia ülesandega, mis sisuliselt hõlmab kogu õhukvaliteedi taseme hindamist. Erinevalt varem kehtinud teenuse kirjeldusest on ülesande kirjeldusest välja jäetud ka avalikkuse teavitamine, sest AÕKSi järgi teavitab avalikkust õhukvaliteedist Kliimaministeerium ise, mistõttu ei peaks olema tegemist EKUKi ülesandega.

Lõike 2 alusel saab kliimaminister kehtestada kriisiülesande täitmise täpsemad nõuded.

Enne 2017. aastat (kui jõustus uus HOS ning kõnealune teenus arvati elutähtsate teenuste seast välja) olid EKUKi kohta kehtivad nõuded sätestatud ministri määruses. Peale seda, kui määrus kehtetuks muutus, andis keskkonnaminister käskkirja, kus EKUKile seati samad nõuded. Ka eelnõu järgi sätestatakse kriisiülesande täitmise nõuded kliimaministri haldusaktiga, et mitte tekitada asjatut bürokraatiat ning et EKUKi teenuse reguleerimisel saaks jätkata senist praktikat.

Punktiga 2 tehakse muudatus AÕKSi §-s 55.

AÕKS-i § 55 lõike 1 kohaselt on välisõhus leviva müra põhjendamatu tekitamine keelatud. Sama paragrahvi lõikes 3 sätestatakse erandid, mida välisõhus leviva müra hulka ei loeta: olmemüra, meelelahutusürituste müra, töökeskkonna müra ning riigikaitse tegevusega tekitatud müra.

¹¹⁹ Keskkonnaministri 28. detsembri 2015. a määrus nr 74 „Keskkonnaministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“.

Eelnõuga täiendatakse AÕKS-i § 55 lõiget 3 punktiga 5 ja lisatakse eelnõus sätestatud sireeniseadme tekitatud heli juba olemasolevate erandite nimekirja. Sireeniseadme kasutamise peamine eesmärk on selgelt taustmürast eristuva helisignaali saavutada inimeste tähelepanu elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse puhul, et alustada varjumist. Peamise eesmärgi saavutamiseks on vaja sireene regulaarselt testida nii tehniliste parameetrite kontrollimiseks kui ka elanike harimiseks ja suurõppustel kasutamiseks. Sireeniseadme kasutamisel tekkiv heli ületab seejuures üldjuhul müra normtasest, häirib paljusid inimesi ega ole tavaliselt ehitise omaniku tekitatud.

Punktidega 3 ja 4 määratakse kindlaks, kuidas tehakse püsiva kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise üle järelevalvet. Järelevalvet kriisiülesande täitmiseks valmistumise üle teeb halduslepingus määratud haldusorgan, kelleks on Kliimaministeerium. Kriisiülesande täitmise üle teeb järelevalvet Kliimaministeerium. Mõlemal juhul on tegemist haldusjärelevalvega, kuid volitused järelevalve tegemiseks on erinevad.

Valmistumise üle järelevalve tegemisel võib Kliimaministeerium (või muu halduslepingus määratud haldusorgan) kohaldada tavapäraseid, VVS-i §-des 75¹ ja 75² sätestatud meetmeid.

Õhukvaliteedi taseme hindamine on nii elanikkonna kui ka riigiasutuste jaoks väga vajalik teenus, mille osutamine peab olema igal juhul tagatud. Uurimisvolitused võimaldavad Kliimaministeeriumil välja selgitada, kas kriisiülesannet täidetakse ettenähtud ulatuses ja tingimustel. Kui kriisiülesannet ei täideta, võib olla raskendatud kriisiolukorra lahendamine ning selle kaudu ka ohus Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus ning muud hüved.

Nagu eespool kirjas, on kriisiülesanne selline ülesanne, mida on vaja täita, et kriis lahendada. Seetõttu on oluline kindlustada, et neid kriisiülesandeks valmisoleku nõudeid ja määratud ülesannet kindlasti täidetakse. Kui valmisoleku nõudeid või kriisiülesannet ei täideta, seda tehakse väiksemas mahus või tingimustele mittevastavalt, nähakse ette ka vastavad sanktsioonid.

§ 183. Autoveoseaduse muutmine

Paragrahviga 183 muudetakse autoveoseadust.

Punktides 1 ja 2 tehakse muudatused tulenevalt RiKSi kehtetuks tunnistamisest ning terminoloogia muudatustest. Viide RiKSile asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, riigikaitseülesanded asendatakse terminiga „kriisiülesanded“ ning töökohustus terminiga „kodanikukohustus“. Endiselt jääb erisus puudutama riigikaitselisi olukordi.

Punktis 3 tehtavad muudatused on seotud HOSi ja hädaolukorra termini ning erakorralise seisukorra seaduse kehtetuks tunnistamisega.

§ 184. Avaliku teabe seaduse muutmine

Paragrahviga 184 muudetakse avaliku teabe seadust.

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks AvTS-i § 35 lõike 1 punktid 6–6² ja § 35 lõike 2 punkt 5, mis on kehtestatud RiKSi ja HOSi rakendamise eesmärgil töödeldava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamiseks. Parema õigusselguse tagamiseks sätestatakse samale teabele

juurdepääsupiirangu sätestamise alused edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses (vt eelnõu 9. peatüki selgitust).

Punktiga 2 tehakse muudatus, mis on seotud eelnõu §-ga 66, milles sätestatakse Vabariigi Valitsuse või tema volitatud haldusorgani õigus erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata juurdepääsu teabele, mida avaliku teabe seaduse alusel ei või tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui see on vajalik erakorralise ja sõjaseisukorra lahendamiseks. Tuleb arvestada, et selle paragrahvi alusel ei või automaatselt piirata juurdepääsu kogu AvTSi §-s 36 loetletud teabele, vaid sarnaselt muude piiravate meetmetega tuleb ka siin arvestada eelnõu §-s 44 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega ning hinnata piirangu seadmisel iga AvTSi §-s 36 loetletud teabe liiki eraldi. Säte on sarnane ErSSi § 17 lõike 1 punktiga 16, mis võimaldab põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks keelata valitsusasutustel ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise. Eelnõuga on ErSSis sätestatud meetet uuendatud lähtuvalt eelnõu üldpõhimõtetest ja AvTSist.

Kriisideks valmistumist või selle lahendamist käsitlev teave püsib muutumatuna pikka aega. Selle tõttu on punktiga 1 kavandatud aluste kehtetuks tunnistamisel AvTSis oluline sätestada **punktiga 3** rakendussäte.

Lõikes 1 on sätestatud üleminekuaeg, mille kohaselt alates AvTSi § 35 lõike 1 punktide 6–6² ja § 35 lõike 2 punkt 5 kehtetuks tunnistamisest jääb samadel alustel teabele juurdepääsupiirang kehtima nendel nõuetel, mis määrati enne nimetatud aluste kehtetuks muutmist. Lõike 2 kohaselt peab teabevaldaja aga hindama selle teabe jätkuva kaitse vajadust ja avalikuks tulekuga kaasnevaid riske. Sellest tulenevalt on lõike 2 kohaselt teabevaldaja õigus ja kohustus hinnata, kas AvTSi § 35 lõike 1 punktides 6–6² ja § 35 lõike 2 punktis 5 sätestatud teave peab olema pärast nimetatud aluste kehtetuks muutmist AvTSis jätkuvalt juurdepääsupiiranguga teave või mitte. Kui teabevaldaja hinnangul on põhjus nimetatud teabe kaitseks avalikuks tuleku eest kadunud, peab teabevaldaja juhinduma AvTSi §-st 42 ning tunnistama juurdepääsupiirangu kehtetuks. Kui see teave vajab siiski jätkuvalt kaitset avalikuks tuleku eest, võib teabevaldaja tunnistada sama teabe asutusesiseseks kasutamiseks tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alusel.

§ 185. Avaliku teenistuse seaduse muutmine

Punktis 1 tehakse ATSi muudatus, mille kohaselt võib kriisiolukorra ajal täita ametikoha tähtajaliselt ilma konkursita juhul, kui kriisiolukorrast tulenevalt ei ole võimalik järgida kehtivas ATSi sätestatud konkursi korraldamise nõudeid. Kriisiolukorra ajal suureneb vajadus tööjõu järele märgatavalt, olemasolev koosseis peab tegema intensiivsemalt tööd ning planeerida tuleb ka vahetustega töö, et tagada pidev valmisolek, see kõik tähendab, et on kiiresti vaja tööjõudu juurde. Relvastatud konflikti olukorras võib korraga suur hulk töötajatest viga saada või hukkuda ning kiiresti on vaja leida asemele pädevad inimesed. Viimane näide realiseerus ka Ukrainas, kus tehti ametisse võtmise ja ametikoha täitmise nõuetes leevendused (kohati kaotati nõuded üldse) ning võeti inimesi n-ö otse tänavalt kriitilisi ülesandeid täitma. Vajaduseks täita ametikohad kriisiolukorra ajal kiireloomuliselt peab ka meie õigusraamistik valmis olema. Muudatus ei puuduta mis tahes ametikohti. Ametikoha võib täita konkursita vaid juhul, kui ametikoha täitmine on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Näiteks on lahkunud töölt isik, kes oli määratud kriisiülesandega ameti- või töökohale ja täitis seal kriisi lahendamisel olulist rolli (nt Terviseameti mürgistuse spetsialist, nakkushaiguste nõunik vms). Kuna on oluline, et see ameti- või töökoht täidetakse kiiresti, ja nõuetele vastav inimene töötab

näiteks haiglas, siis nimetatud sätte alusel saab kriisiolukorra lahendamisse panustava ameti- või töökoha kiiresti täita.

Punktiga 2 nähakse ette, et määratud ajaks ametisse nimetatud isikute puhul võib kriisiolukorra ajal otsustada nende jätkamise. Piiranguna on ette nähtud, et maksimaalselt saavad nimetatud isikud jätkata kuni 90 päeva kriisiolukorra lõppemisest. Nimetatud sätte on ajendatud 2020. a kehtinud eriolukorrast, kui kriisi lahendamisega seotud inimesed tegelesid sellega pidevalt ning oli raskendatud samal ajal kriisi lahendamisega korraldada konkursse ja teha läbi tippjuhtide värbamise protsessi. Samuti on problemaatiline, kui kriisi kõrghetkel peab asutuse juht teenistusest lahkuma, kuna tema teenistustähtaeg saab täis – see halvab kogu kriisi lahendamise. Seetõttu näeb eelnõu ette valikukoha – kui ametisoleku aeg lõppeb kriisiolukorra kestel, saavad nii ametikohta täitev isik kui ka tema ametisse nimetaja otsustada, kas kriisi lahendamise seisukohast on mõistlik, et isik lahkub ametist, või pikendatakse isiku nõusolekul teenistusaega vähemalt kriisiolukorra lõppemiseni. Nimetatud regulatsioon tagab, et kriisiolukorra ajal võtmeametikohti täitvad isikud ei peaks lahkuma teenistusest seetõttu, et ametiaeg saab läbi, vaid oleks tagatud kriisiolukorra lahendamiseks parim lahendus. Ametisoleku aja muutmine toob kaasa ka vajaduse isiku ametisse nimetamise haldusakti muuta. Kui isik on kriisiülesannetega ameti- või töökohal, siis kohaldub talle eelnõus toodud 60-päevane etteteatamine, kui aga mitte, siis tavapärane ATSi ja TLSi regulatsioon.

Punktidega 3 ja 4 korrastatakse ATSi § 83 punkte 4 ja 5 kooskõlas TLSi samasisulise muudatusega.

ATSi § 83 punktide 4 ja 5 järgi peatub avaliku võimu teostamise õigus aja- või asendusteenistuses viibimise ajaks, õppekogunemise ajaks, samuti ajaks, kui reservväelane mobilisatsiooni tõttu ei saa täita oma teenistusülesandeid. Muudetud sätte kohaselt peatub avaliku võimu teostamise õigus aja-, asendus- või reservteenistuses või mobilisatsioonikäsu alusel tegevteenistuses viibimise ajaks. Reservteenistus on KVTSi § 5 lõike 3 järgi reservis oleva isiku poolt kaitseväeteenistuskohustuse täitmine nii õppekogunemisel kui ka lisaõppekogunemisel. Ühtlasi kasutatakse senisest täpsemat sõnastust „mobilisatsioonikäsu alusel tegevteenistuses viibimine“. Muudatus on samaväärne TLSi § 19 muudatusega.

Punktiga 5 täiendatakse ATSi § 100 lõiget 1 ning sätestatakse, et ATSi § 90, 92 või 93 alusel, välja arvatud ametiasutuse likvideerimise korral, ei tohi teenistusest vabastada ametnikku, kes viibib aja-, asendus- või reservteenistuses või mobilisatsioonikäsu alusel tegevteenistuses. Muudatus on samaväärne TLSi § 92 muudatusega.

§ 186. Eesti Panga seaduse muutmine

Paragrahviga 186 muudetakse Eesti Panga seadust.

Punktiga 1 määratakse Eesti Pangale püsivad kriisiülesanded, milleks on:

- 1) hindade stabiilsuse säilitamine;
- 2) ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja juhtimine;
- 3) Eesti Panga hallatavate maksesüsteemide toimimise tagamine;
- 4) sularaha väljastamine ja vastuvõtmine;
- 5) elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ülesannete täitmine.

Loetletud ülesannete järjepidev täitmine on vajalik kõigis kriisiolukordades. Näiteks on Eesti Panga ülesanne välisvaluutareservide hoidmisel ning sularaharingluse korraldamisel tagada

Eesti elanikele ja ettevõtetele piisav välisvaluutareserv ja sularahavaru. Makseteenuste toimimisele kaasaaitamise eesmärgiks on tagada raha ülekanded. Hindade stabiilsuse toetamise eesmärk on hoida ära finantskriise, kuid kriisiennetustöö juures jääb siiski alles finantskriisi tõenäosus, mis kindlasti kasvab julgeolekukriisi olukorras. Finantssüsteemi torked võivad tekkida väga ootamatult ning kanduda kiiresti edasi teistele turgudele ja turuosalistele. Finantssüsteemi stabiilsuse tagamise üheks meetmeks on pankadele likviidsuse tagamine, mille korraldamiseks on oluline nii riigisisene kui ka rahvusvaheline koostöö. Seetõttu on oluline tagada hea ettevalmistus sellistes olukordades käitumiseks. Seadusega ei määrata täpsemalt, milliseid tegevusi peab Eesti Pank kriisiülesande täitmiseks valmistumisel tegema, need saab ette näha näiteks kriisiplaanides.

Makseteenuse, makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste ja sularaharingluse toimimine on elutähtsad teenused ja need tuleb tagada kriisiolukorrast sõltumatuna.

Punktiga 2 muudetakse Eesti Panga seaduse § 11² lõiget 6. Kehtiva Eesti Panga seaduse järgi tuleb juhul, kui Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi volitused on lõppenud ennetähtaegselt, julgeolekukontroll Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi kandidaadi suhtes teostada ühe kuu jooksul. Seda tähtaega võib teatud asjaolude ilmnemisel pikendada ühe kuu võrra, loa selleks annab VVJK. Sellist lahendust ei saa pidada õnnestunuks, seda kahel põhjusel.

Esiteks ei ole asjakohane lahendus, kus loa julgeolekukontrolli tähtaja pikendamiseks annab VVJK. VVJK koosneb ministritest, kes peaksid VVJKs arutama strateegilisi küsimusi ning mitte seda, kas konkreetse isiku suhtes teostatava julgeolekukontrolli tähtaega võib pikendada või mitte. Võib eeldada, et seadusandja on soovinud anda pikendamise otsuse poliitilisele tasandile. Samas ei ole selge, miks on see vajalik. Julgeolekukontrolli tähtaega võib Eesti Panga seaduse § 112 lõikes 6 toodud juhtudel pikendada siis, kui:

- 1) julgeolekukontrolli teostamiseks ei ole ühe kuu jooksul arvates dokumentide nõuetekohasest esitamisest olnud võimalik juurdepääsuloa taotlejaga vestlust läbi viia taotlejast olenevatel mõjuvatel põhjustel;
- 2) juurdepääsuloa andmise otsustamisel on vaja tugineda välisriigist pärinevale teabele;
- 3) julgeolekukontrolli käigus kogutud teabest tuleneb, et järgneva ühe kuu jooksul võivad tõenäoliselt ilmned juurdepääsuloa andmisest keeldumise alused;
- 4) julgeolekukontrolli käigus kogutud teabest tuleneb, et järgneva ühe kuu jooksul võivad kontrollitava isiku suhtes juurdepääsuloa andmisest keeldumise alused ära langeda.

Tegemist ei ole poliitiliselt tundlike küsimustega, mille kaudu oleks võimalik kuidagi Eesti Panga presidendi või nõukogu esimehe sisulisse määramisse sekkuda. Tegemist on selliste alustega, mille puhul on ka tavajuhul võimalik julgeolekukontrolli tähtaega pikendada, ning selle otsuse võib teha julgeolekukontrolli teostav asutus ise (ehk üldjuhul Kaitsepolitseiamet või üksikutel juhtudel Välisluureamet). Teisisõnu, kui Eesti Panga presidendi või nõukogu esimehe volitused lõpevad tavalises korras (ja mitte ennetähtaegselt), võib uue kandidaadi suhtes julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise otsustada samuti Kaitsepolitseiamet ise. Ei ole mõisteta, miks peaks siis, kui eelmise presidendi või nõukogu esimehe volitused on lõppenud ennetähtaegselt, selle otsuse tegema VVJK kui ministritest koosnev valitsuskomisjon. Selline lahendus ei ole ka kooskõlas VVJK üldise pädevusega. Seetõttu antakse eelnõuga see VVJK ülesanne üle julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitseiameti juhtidele. Eelnõu järgi teavitab Kaitsepolitseiameti juht tähtaja pikendamisest Vabariigi Presidenti, asjaomaseid valitsuskomisjone ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni. Sellise teavitamise kohustuse kaudu tagatakse, et kõik Eesti Panga presidendi ja nõukogu esimehe

ametisse nimetamisega või nende üle järelevalve teostamisega seotud isikud on teadlikud, et julgeolekukontroll võtab kauem aega.

Teiseks ei ole praktikas võimalik põhjalikku julgeolekukontrolli teha ühe kuu jooksul. Kuigi võib mõista, et praeguse tähtaja eesmärk on tagada, et põhiseadusliku institutsiooni juhi koht ei jääks pikaks ajaks täitmata, on siiski oluline meeles pidada, et uus president või nõukogu esimees nimetatakse ametisse kogu järgmiseks ametiajaks (nõukogu esimehe puhul viieks aastaks, presidendi puhul seitsmeks aastaks), ning selleks saab olla vaid isik, kellel on ametikohaks vajalikud isikuomadused ning kelle tegevus ei võiks kujutada ohtu Eesti julgeolekule. Seetõttu on oluline, et julgeolekukontroll tehtaks vähemalt tavapärase põhjalikkusega, ning seda ei ole võimalik vaid ühe kuu jooksul teha. Seetõttu pikendatakse eelnõuga julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolme kuuni. Tähtaega on võimalik pikendada veel vaid ühe kuu võrra, nagu praegugi, et kindlustada, et Eesti Panga presidendi või nõukogu esimehe ametikoht ei jääks liiga pikaks ajaks täitmata julgeolekukontrolli venimise tõttu.

§ 187. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmine

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muudatus on tehniline. Viide HOSile asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavale sättele.

§ 188. Ehitusseadustiku muutmine

Paragrahviga 188 muudetakse ehitusseadustikku (edaspidi *EhS*).

Punktiga 1 tehakse terminoloogiline muudatus. RiKSi kehtetuks tunnistamisega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin, edaspidi kasutatakse terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

Punktiga 2 täiendatakse EhSi § 11 lõiget 2 punktiga 2¹ varjumise kohta..

EhS-i § 11 lõikes 2 on loetletud, mida nõuded ehitisele asjakohasel juhul hõlmavad. Punktiga 2¹ lisatakse nende hulka varjendi rajamise nõue. Kuigi loetelus on praegu ka mehaaniline vastupidavus ja stabiilsus ning tuleohutus, mida võib tõlgendada viisil „mis katab varjendi“, on siiski tarvilik lisada varjendi rajamine loetelusse eraldi, et tagada õigusselgus. Kuna EhS-i § 11 lõikes 2 määratakse ära ka lõikes 4 sätestatud volitusnormi piirid, tuleks lõikes 2 sätestatud ehitisele esitatavaid nõudeid tõlgendada pigem kitsalt, et ei tekiks olukorda, kus ministri määrusega mitte ei täpsustata lõiget 2, vaid kehtestatakse lisapiiranguid.

EhS-i § 11 lõige 2 vastab määruse (EL) nr 305/2011 I lisale. Seega tuleks lõikes 2 sätestatud nõuete sisustamisel ja tõlgendamisel vaadata ka määruse (EL) nr 305/2011 I lisas toodud nõuete kirjeldust. Näiteks on kasutamise ohutuse ja juurdepääsu kohta, mis on nimetatud ka EhS-i § 11 lõike 2 punktis 4, märgitud, et ehitis peab olema projekteeritud ja ehitatud nii, et selle kasutamisel ja käitamisel ei esineks lubamatuid õnnetusriske või kahjustusi, nagu libisemine, kukkumine, kokkupõrge, põletus, elektrilöök, plahvatuses põhjustatud vigastus ja sissemurdmine. Eelkõige peab ehitis olema projekteeritud ja ehitatud nii, et on võetud arvesse, kuidas pääsevad sellele juurde ja kasutavad seda puudega isikud.

Seega lähtutakse kõikides EhS-i § 11 lõikes 2 ja määruse (EL) nr 305/2011 I lisas sätestatud nõuetes mingil viisil vajadusest kõrvaldada või vähendada ehitisest ja selle kasutamisest

lähtuvaid ohte ning luua tingimused, mis võimaldavad kasutada ehitist ettenähtud otstarbel. Varjumine on pigem eraldi, mistõttu on seda keeruline EhS-i § 11 lõike 2 punkti 4 tõlgendades tuletada. Arvestades, et ehitist peab vastama selle kasutamise nõuetele kogu oma kasutusea vältel, mis on üldjuhul vähemalt mitukümmend aastat, ja et nõuded ehitisele võivad muutuda, kehtestatakse varjendi rajamise nõue EhS-i § 11 lõikes 2 ning täpsustatakse seda Vabariigi Valitsuse määruses EhS-i § 11 lõike 5 alusel.

Punktidega 3 ja 4 muudetakse olemasolevat volitusnormi ja sätestatakse täiendav volitusnorm. Muudatus on seotud punktiga 2, kus täiendatakse EhS-i § 11 lõikes 2 sätestatud ehitisele esitatavaid nõudeid varjendi rajamisele esitatavate nõuetega (EhS § 11 lõige 2 punkt 2¹). Arvestada tuleb, et oma loomult on varjenditele ja varjumiskohtadele esitatavate nõuete osas tegemist ehituslike nõuetega, mistõttu vastavad rakendusaktid kehtestatakse nii tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse kui ka EhS-i alusel. Kuivõrd eelnõu kohaselt volitatakse määrused kehtestama Vabariigi Valitsus, on vajalik vastavad muudatused sisse viia ka EhS-i sätestatud volitusnormi. Eelnõu kohaselt kehtestab EhS § 11 lõike 4 alusel ehitisele esitatavad nõuded, mis ei ole seotud varjendi rajamisega, vastava valdkonna minister. EhS § 11 lõike 5 alusel kehtestab varjendi rajamisega seotud nõuded Vabariigi Valitsus. Seega kehtestab määruse „Nõuded varjendile, varjendi rajamise kohustusega hoonete täpsem loetelu hoone kasutamise otstarbe ja tööstus- ja laohoone tavapärase kasutajate arvu järgi ning varjumiskoha kohandamise põhimõtted“ Vabariigi Valitsus.

Punktidega 5 ja 6 tehtav muudatus on esmalt seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse seaduse § 97 lõigetes 7 ja 8 viidetega eelnõu vastavatele paragrahvidele. Lisaks täpsustatakse § 97 lõikes 8, et kohalikke teid korrashoidev ettevõtja on eelnõu § 73 lõike 3 punktis 9 nimetatud elutähtsa teenuse osutaja, kui kohaliku omavalitsuse üksus on ta haldusaktiga elutähtsa teenuse osutajaks määranud.

Punktiga 7 sätestatakse, et teede korrashoidja püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid eelnõu § 74 lõike 6 alusel. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erisusi erinevate kriisiolukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõigi kriisiolukordade ajal osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. Näiteks teehoolduse puhul ei pruugi olla võimalik tagada, et teed hoitakse vabad tavapärase kvaliteediga sõjaolukorras ning seda samal tasemel tiheasustusalal ja hajaasustusalal, sest ettevõtetel võib nappida personali ja vahendeid, et teenust samal tasemel edasi osutada (kuigi ideaalis on ettevõtja siiski oma ressursi nii planeerinud, et ka kriisi ajal on võimalik teenuse taset hoida). Võib ette kujutada, et selleks, et tagada võimalikult paljude teede võimalikult hea korrashoid, võib olla vaja teha mööndusi teehoolduse kvaliteedis. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad peavad iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erisusi on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Punktis 8 on terminoloogiline muudatus. Kuna HOS tunnistatakse kehtetuks, siis asendatakse termin „hädalukord“ terminiga „kriisiolukord“.

Punktis 9 kavandatud muudatus on seotud punktiga 2. EhS-i § 130 lõiget 10 täiendatakse õigusega teha riiklikku järelevalvet varjendile esitatavate nõuete täitmise üle. EhS-i § 130 lõike 10 kohaselt teeb Päästeamet riiklikku järelevalvet ehitise tuleohutusnõuete täitmise üle. Täiendus on vajalik, sest eelnõu § 1 antakse Päästeametile ülesanne korraldada varjumist. Et

ülesannet oleks võimalik täita, on tarvilik anda Päästeametile õigus lisaks ehitise tuleohutusnõuetele teha riiklikku järelevalvet ka varjendile esitatavate nõuete täitmise üle.

Punktis 10 sätestatakse, et riiklikku järelevalvet kriisiülesandeks valmisoleku nõuete ja selle täitmise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Üldjuhul sätestatakse järelevalve selles seaduses, kus sätestatakse nõuded, mille üle järelevalvet tehakse. Kuigi ETO kriisiülesanded määratakse valdkondlikes seadustes (nt EhSis), kehtestatakse kriisiülesannete täitmise täpsemad nõuded tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel määruses kõikide ETOde puhul. Seetõttu on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses kõikidele ETOdele kehtestatud ühesugused kriisiülesannete täitmise järelevalve reeglid. Selline lahendus tagab õigusselguse, sest kõik elutähtsa teenuse osutamise nõuded ja nende üle järelevalve tegemine on sätestatud ühes õigusaktis.

§ 189. Elektriturseaduse muutmine

Paragrahviga 189 muudetakse elektriturseadust.

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele.

Punktis 2 täiendatakse § 21¹ lõikega 2 ja sätestatakse lõikes 1 nimetatud ettevõtjatele püsiv kriisiülesanne. Lõikes 1 nimetatud ettevõtjate püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust eelnõus ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. ETKA täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid eelnõu § 74 lõike 6 alusel. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestab ETKA nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erisusi erinevate kriisilukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõigi kriisilukordade ajal osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. ETKAd peavad iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erisusi on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Punktis 3 tehakse terminoloogiline muudatus. RiKSi kehtetuks tunnistamisega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin, edaspidi kasutatakse terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

Punktiga 4 täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja üle tehtavat järelevalvet. Eelnõu jõustumisega tehakse järelevalvet elutähtsa teenuste osutajate üle eelnõus toodu kohaselt.

§ 190. Elektroonilise side seaduse muutmine

Punktiga 1 asendatakse ESSi § 2 punktis 29 sõna „hädaabiteenistuse“ sõnaga „häirekeskuse“. ESS § 2 punktis 29 on „lühinumbri“ mõiste defineerimisel elektroonilise side seaduse § 2 punktis 29 järgmiselt: lühinumber on kolme- kuni kuuekohaline kümnendnumber, mida võib kasutada üldkasutatava elektroonilise side teenuse osutamiseks või sideettevõtja või muude adressaatide, sealhulgas hädaabiteenistuse lihtsustatud valimiseks. Vastavalt Euroopa sidedirektiivile on avatud mõiste „hädaabiteenistus“ 120 – teenistus, mida liikmesriik sellisena tunnustab ning mis annab kooskõlas siseriikliku õigusega viivitamatut ja kiiret abi olukordades, kus on eelkõige vahetu oht inimeste elule või tervisele, rahvatervisele või avalikule ohutusele,

¹²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1972, 11. detsember 2018, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). Artikkel 2 punkt 39 - [ELT L 321, 17.12.2018, p. 36–214](#)

era- või riigivarale või keskkonnale. Mõiste „häirekeskus“¹²¹ – füüsiline koht, kus ametiasutuse või liikmesriigi poolt tunnustatud eraorganisatsiooni vastutusel hädaolukorra side esimesena vastu võetakse.

Eeltoodust lähtuvalt on ESSi § 2 punktis 29 silmas peetud füüsilist kohta, kus hädaolukorra side vastu võetakse, mitte viivitamatut ja kiiret abi osutavat teenistust üldisemalt.

Punktiga 2 sõnastatakse ringhäälinguvõrgu teenuse tähendus.

Sideettevõtjale, kes osutab ringhäälinguvõrgu teenust, seatakse §-ga 90³ püsiv kriisiülesanne, mis annab parema võimaluse kriisideks valmistumisel ning laiemad tegutsemisvõimalused kriisi korral. Täpsemalt on ringhäälinguvõrgu teenust osutava sideettevõtja kriisiülesande üheks osaks vähemalt ühe eestikeelse ja ühe venekeelse raadio- ja televisiooniprogrammi ööpäevaringne edastamine üle riigi. Samuti sõnastatakse kriisiülesande alustingimused ning täpsustamise kord.

Punktidega 3 ja 4 muudetakse ESSi termineid. Käesoleva eelnõu jõustumisest ei ole enam kasutusel kõrgendatud kaitsevalmiduse termin ning erakorralise ja sõjaseisukorra saab võtta kokku termini alla „riigikaitse kriisiolukord“.

Punktidega 5 ja 6 muudetakse ESSi ja asendatakse viide HOSile viitega eelnõule, samuti luuakse viide ESSis sätestatud elutähtsa teenuse osutaja ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud elutähtsa teenuse regulatsiooni vahel, kuna viimati nimetatud seadusega määratakse ka elutähtsa teenuse osutamine kriisiülesandeks. Telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse toimimist tagavate isikute ETOdeks kvalifitseerumise kriteeriume võrreldes kehtiva seadusega ei muudeta.

Punktiga 7 täiendatakse seadust riigisisese rändlusteenuse regulatsiooniga.

ESSi § 88¹ lõikes 2 sätestatakse, et riigisisese rändlusteenuse pakkumise kohustus kehtib mobiilsideettevõtjast ETOdele HOSi mõistes ehk praegu kolmele Eesti mobiiltelefoniteenuse osutajale.

Riigisisese rändlusteenuse kasutusele võtmine on ette nähtud ainult kahte tüüpi kriisi – erakorralise või sõjaseisukorra – ajal, seega on otsustusmehhanism teenuse kasutusele võtuks samuti seotud vastavate kriiside juhtimismudeliga ehk riigisisese rändlusteenuse võib võtta kasutusele peaministri või tema volitatud ministri korraldusel üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui on tekkinud mobiilsidevõrgu taristu pikaajaline, raskete tagajärgedega või muu suure mõjuga katkestus elutähtsa mobiiltelefoniteenuse osutamisel (näiteks mobiilsidevõrgu taristu purustamine).

Riigisisese rändlusteenuse kasutusele võtmise eelduseks on ka tingimus, et mobiiltelefonivõrgu taristul on näiteks purustused, mis on põhjustanud pikaajalise, raskete tagajärgedega või muu suure mõjuga katkestuse. See mõiste on defineeritud ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 19. veebruari 2021. a määruses nr 8 „Elutähtsa telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“. Riigisisese rändlusteenuse rakendamise otsus peab põhinema hinnangul, et taristu ja sideühenduse taastamiseks vajalik ajavahemik on eeldatavalt

¹²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1972, 11. detsember 2018, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). Artikkel 2 punkt 36 - [ELT L 321, 17.12.2018, p. 36–214](#)

oluliselt pikem kui riigisisese rändlusteenuse aktiveerimiseks kuluv aeg. ESSi § 88¹ lõikes 3 sätestatakse rändlusteenuse lõpetamise kord, mille otsustusmehhanism on sama mis kasutuselevõtu puhul. ESSi § 88¹ lõikes 4 sätestatakse rändlusteenuse tehniline raamistik. Mobiiltelefoniteenuse osutaja mobiiltelefonivõrguvõrgu teenindusmaht on projekteeritud teenindama oma klientide hulka. Rändluse võimaldamise korral hakkavad mobiiltelefonivõrku kasutama ka teiste mobiiltelefoniteenuse osutajate kliendid. See tähendab, et kasutajate hulk võib hetkega kolmekordistuda. Seega mobiiltelefonivõrgu ressursi ei pruugi kõigile jätkuda, mis omakorda võib viia mobiiltelefoniteenuse kvaliteedi (kõnede õnnestumine, andmesidekiirus) alla või halvimal juhul tekib mobiiltelefonivõrgus katkestus.

Paragrahvi 88¹ lõige 1. Juurdepääs tagatakse kliendile minimaalselt vajalikus ulatuses. See tähendab, et kõik rändlust kasutavad kliendid ei pruugi saada mobiiltelefoniteenust tavapärase kvaliteediga. Tegu on sidepidamiseks vajaliku minimaalse tasemega teenusega. Eelkõige seetõttu, et mobiiltelefonivõrgu ressurss on piiratud ja mobiiltelefoniteenuse osutaja võib mobiiltelefonivõrgu toimepidevuse säilitamiseks kasutada ka proaktiivseid mobiiltelefonivõrgu ja sideliikluse haldamise meetmeid. Vajaduse korral on riigisisene rändlus võimalik avada kogu riigi territooriumil.

Paragrahvi 88¹ lõige 2. Mobiiltelefoniteenuse osutajale antakse õigus vajaduse korral rakendada kõne- ja andmesideliikluse või mobiiltelefonivõrgu haldamise meetmeid, mis on vajalikud mobiiltelefoniteenuse toimepidevuse võimaldamiseks. See tähendab, et mobiiltelefoniteenuse osutaja võib võtta tarvitusele piiravaid meetmeid, et vältida mobiiltelefonivõrgu nn kokku kukkumist ülekoormuse tõttu. Vastavalt koormuse olukorrale võidakse piirata näiteks andmesidekiirust, kõnede pikkust vms. Sideliikluse ja võrgu haldamise meetmeid rakendab mobiiltelefoniteenuse osutaja oma tavapärase tehnilise võimekuse piires ja ei pea täiendavaid meetmeid juurde looma ega investeerima. Andmesidekiiruse piiramise võimaluse olemasolu on mobiiltelefoniteenuse osutajale väga oluline, kuna riigisisese rändlusteenuse rakendamisel võib mobiiltelefoniteenuse osutaja võrku lisanduda väga suur hulk täiendavaid sideteenuse kasutajaid, kes võivad mobiiltelefonivõrgu üle koormata, mille tulemusel võrk lakkab töötamast. Seetõttu ei ole andmeside kiirusele riigisisese rändluse puhul seatud ülem- ega alampiiri, vaid see sõltub olemasolevast kasutusest ja võrgu võimekusest konkreetsetes olukorras.

Paragrahvi 88¹ lõige 4 sätestab riigisisese rändlusteenuse kasutamisel minimaalse teenuste hulga. See on vähemalt 4G võrgus toimiv mobiilne kõne, lühisõnumteenus SMS ja mobiilne andmesideteenus. Näiteks Ukrainas on rändlusklientidele võimaldatud kõne, SMS ja mobiilne internet kuni 0,5 Mbit/s. See on piisav kiirus sõnumiäppide tööks, vähem mahukamateks e-teenusteks ja uudiste lugemiseks. Nii välditakse ülekoormusest tekkivaid võrgu rikkeid.

Selle sätte sõnastus ei välista 2G, 3G või 5G kasutamist rändluse pakkumisel, kuid ei kohusta ühtegi neist tehnoloogiatest rändlusteenuse osutamisel ühelgi juhul rakendama ega võimaldama. Baasteenuseks on siiski 4G, mille vahendusel toimuvad ka kõned (VoLTE tehnoloogia), SMSid ja mobiilne internet. Rändlusteenus toimib telefoniga, millel on vähemalt 4G ja VoLTE kõnede võimekus.

Mobiiltelefoniteenuse osutajate eksperthinnangul ei saa rändluse baasteenuse hulka kuuluda 2G (GSM) mobiilne kõne, kuna see (90ndate algusest pärinev) tehnoloogia ei tuleks toime kõnede teenindamisega tänapäevale vajalikus mahus ja see võib ohustada mobiiltelefonivõrkude toimepidevust. 3G tehnoloogia on aga oma elukaare lõpus ning mobiiltelefoniteenuse osutajad on hakanud sellel tehnoloogial töötavaid mobiiltelefonivõrke järk-järgult sulgema või on juba

sulgenud.

Eelnõus toodud haldamismeetmed ei reguleeri sisu piiramist.

Paragrahvi 88¹ lõikes 5 sätestatakse, et rändlusteenuse kasutamisel ei lisandu kliendile sideteenuste arvel täiendavaid kulusid. Riigisisene rändlusteenus on rändluses osalevate mobiiltelefoniteenuse osutajate klientidele vastastikku tasuta. Tasuda tuleb vaid oma lepingulise mobiiltelefoniteenuse osutaja teenuste eest.

Paragrahvi 88¹ lõikes 6 sätestatakse kulude hüvitamine. Arvestada on vajalik asjaoluga, et riigisisese rändlusteenuse pakkumisel tekivad mobiiltelefoniteenust osutavale sideettevõtjale täiendavad kulud. Riigisisene rändlusteenus on käsitletav ühekordse kriisiülesandena käesoleva eelnõu § 33 tähenduses ja selle osutamise eest saab nõuda õiglast hüvitist vastavalt käesoleva eelnõu §-le 154.

Paragrahvi 88¹ lõigetes 7 ja 8 käsitletakse elutähtsa mobiiltelefoniteenuse osutajale riigisisese rändlusteenuse osutamise valmisoleku loomise riist- ja tarkvara maksumuse ning nende hoolduskulude hüvitamist. Eelnõu kohaselt tehakse seda riigieelarvest Justiits- ja Digiministeeriumi eelarve kaudu. Riist- ja tarkvara soetamise või väljavahetamise vajadus, soetamise viis ning soetamise ja hoolduskulude maksumus kooskõlastatakse Justiits- ja Digiministeeriumiga enne riist- või tarkvara soetamist või väljavahetamist. Nimetatud kulud hüvitatakse vastavalt Justiits- ja Digiministeeriumi ning sideettevõtja vahel sõlmitud lepingule. Lõige 8 on volitusnorm. Kõnealuste kulude hüvitamise tingimused, ulatuse ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Punktis 8 toodud muudatus on tehniline. Viide HOSile asendatakse viitega eelnõu vastavale sättele.

Punktiga 9 täiendatakse ESSi § 98 lõikega 10, milles sätestatakse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti õigus ettekirjutusega nõuda, et sideettevõtja piiraks sideteenuse osutamist lõppkasutajale või juurdepääsu sidevõrgule, kui see kahjustab avalikku korda ähvardava olulise ohu väljaselgitamist või tõrjumist. Erinevalt kehtivast ESSi § 98 lõikest 9, mille järgi on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus sideettevõtjalt nõuda, et ta piiraks kliendi juurdepääsu sideteenusele või kõne valimise võimalust numbrile, kui see on põhjendatud pettuse või väärkasutuse tõttu, antakse praeguse muudatusega ESSi § 98 lisatava lõikega 10 Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile õigus nõuda sideteenuse osutamise piiramist ka selleks, et välja selgitada või tõrjuda olulist ohtu (vt KorSi § 5 lõige 3).

Kõnealust ettekirjutust ei saaks sideettevõtja suhtes teha KorSi § 28 alusel, sest sideettevõtja puhul ei pruugi olla tegemist avaliku korra eest vastutava isikuga KorSi § 15 tähenduses. Kui nt sidevõrgu või sideteenuste kaudu edastatakse teavet, mis kahjustab avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu väljaselgitamist või tõrjumist, on avaliku korra eest vastutav isik eelkõige teenuse lõppkasutaja. ESSi lisatavas § 98 lõikes 10 sätestatu on seega KorSi §-s 28 nimetatud ettekirjutuse tegemise kui üldmeetme eriregulatsioon, mille alusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib teha ettekirjutuse muu kui avaliku korra eest vastutava isiku suhtes.

Kui sideettevõtja ei peaks suutma või saama õigel ajal sideteenuse osutamist lõppkasutajale piirata ning see kahjustab jätkuvalt avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu tõrjumist, võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet kui pädev korrakaitseorgan KorSi § 29 lõike 1 järgi ise piirata sideteenuse osutamist lõppkasutajatele või juurdepääsu sidevõrgule. Kuna tegemist

on kaalutusõiguse alusel tehtava otsusega, on enne asjassepuutuva ettekirjutuse tegemist tarvis veenduda, et muu hulgas võetakse arvesse kõiki otsuse tegemise seisukohast olulisi asjaolusid ja meetme rakendamine on vältimatult vajalik, et välja selgitada või tõrjuda avalikku korda ähvardavat kõrgendatud ohtu.

Punktiga 10 täiendatakse ESSi riigiside teenuste osutamiseks ja nende toimepidevuse tagamiseks asutatud riigi sihtasutuse, mille asutajaõigusi teostab Justiits- ja Digiministeerium, püsiva kriisiülesandega. Eelnõu koostamise hetkel on nimetatud sihtasutuseks Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus.

Eelnõuga nähakse ette, et kriitilise side, mereraadioside ja operatiivraadioside toimimise tagamine on Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse püsivaks kriisiülesandeks.

Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse kriisiülesanne on tagada kriitilise taristu riigi andmekeskustele, turvalise kõneside, kriisiaegse varuside, mereraadioside ja operatiivraadioside toimimine vastavalt ESSi §-des 100³–100⁵ sätestatud nõuetele ja teenuse osutamise lepinguga võetud kohustustele. Kriitilise side mõiste võib muutuda vastavalt tehnika ja tehnoloogia kasutuselevõtule.

Andmekeskuste teenus on mõeldud riigieelarvest finantseeritavatele asutustele, institutsioonidele, juriidilistele isikutele ja esindustele, samuti elutähtsa teenuse osutajatele ning teistele infokommunikatsiooniteenuste pakkujatele. Teenuse katkemise korral on ulatuslik mõju riigi pakutavate IT-teenuste toimimisele, kuni selleni, et osa teenuseid ei ole enam kättesaadavad. Mõju täpne ulatus sõltub konkreetsest asutusest ja tema kasutatavatest lahendustest.

Turvaline kõneside on riigi osutatav teenus, mida kasutavad Eesti Vabariigi ametiasutused, kes peavad omavahel vahetama tundlikku informatsiooni. Teenus on mõeldud riigi seisukohalt delikaatse teabe töötlemiseks iga päev ning olenevalt teabe tasemest (asutusesiseseks kasutamiseks, salastatud teave) olema nõutud turvatasemega. Turvalise kõneside teenus peab vastama riigi kehtestatud turbenõuetele ning turbenõuete täitmise üle teeb järelevalvet selleks pädev asutus. Turvalise kõneside teenuse turbe ja käideldavuse nõuded kehtestatakse asjaomase õigusaktiga.

Satelliitside teenus on riigi toimimiseks olulistele asutustele kriitilise tähtsusega side toimepidevuse suurendamiseks kriisiaegse varusidena. Teenus võimaldab säilitada minimaalses vajalikus mahus kõne- ja andmeside võimekust eelkõige riigikaitse ülesandeid täitvatele asutustele ja neid toetavatele teenustele, kuid ka teistele avaliku sektori asutustele, sh ministeeriumid ja nende allasutused.

Mereraadioside on Eesti merepääste vastutusallas ja laevatatavatel siseveekogudel ülemaailmse merehädä ja -ohutuse süsteemi (GMDSS) nõuetele vastav mereside, mille tagamise on Eesti Vabariik endale 19.11.1991. a valitsuse protokollilise otsusega kohustuseks võtnud rahvusvahelise SOLAS konventsiooniga ühinemisel. Sidetaristut haldab ja hooldab Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus ning see hõlmab mereraadioside (VHF/MF/HF) ja Navtex süsteeme, tagades merehädä-, kiir- ja ohutusteadete ning muude kõrgema prioriteediga teadete edastamise, sh navigatsioonilise ja meteoroloogilise teabe. Raadioühendusega tagatakse ametkondliku ja erakorrespondentsi vahendamine mere ja kalda vahel.

Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus pakub operatiivraadioside ESTER võrgu tehnilise opereerimise teenust, lõppkasutajatele pakutavat operatiivraadioside ESTER teenust pakub Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus. Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus valmistab ette üleminekut operatiivraadioside uue tehnoloogia kasutuselevõtuks koostöös ja sünkroniseeritult teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega ning on määratud teenuse juhtasutuseks.

Ohuteavitus (EE-Alarm) on Eestis kasutusele võetud ohuteavituse süsteem, mille kaudu on võimalik saata elu, tervist või riigi julgeolekut ohustavate sündmuste puhul (näiteks tulekahju, massiline korratus või ohtlik toit) ohualal viibivate inimeste mobiiltelefonidele ohuteavituse lühisõnumit EE-ALARM. Riigisiselt saab ohuala määrata geograafilise piirkonnana asumi, küla, valla, maakonna jms täpsusega, välismaale saab saata riigi täpsusega. Teenuse omanik on Häirekeskus ja tehnilist platvormi haldab Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus. Elektroonilise side võrgu kaudu toimiva ohuteavituse süsteemi toimimise ja kasutamise Eestis on Vabariigi Valitsus 15.02.2018 elanikkonnakaitse kontseptsiooni osana heaks kiitnud.

Punktiga 11 tehakse muudatused ESSi § 105¹ lõikes 1, mis reguleerib ohualapõhise kiire ohuteavituse edastamist. Lõike 1 tekst viiakse kooskõlla eelnõuga (sh selles kasutatud terminoloogiaga) ning teiste rakendussätetega (eelnõuga tunnistatakse nt kehtetuks RiKS, HOS ja ErSS). Samuti lisatakse Päästeameti õigus edastada viivitamatu ohuteade mitte rohkem kui üks kord aastas teavituse edastamise testimiseks.

Kehtiva ESSi § 105¹ lõige 1 sätestab, millal võib kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoniteenuse kliendile ja rändlusteenuse kasutajale edastada ohutuks tegutsemiseks juhised. Nendeks on järgnevad juhud:

- 1) valitsusasutuse, eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi otsusel, kui mobiiltelefoniteenuse kliendi ja rändlusteenuse kasutaja elule või tervisele esineb oht või sellise ohu lõppemise korral, arvestades, et oht elule või tervisele on eelkõige paljusid inimesi ohustav vahetult eelseisev või juba toimuv päästesündmus, katastroof või muu ootamatu olukord;
- 2) kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal valitsusasutuse, eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või peaministri otsusel riigi julgeolekut ohustava sündmuse või selle lõppemise korral;
- 3) Vabariigi Valitsuse või tema määratud valitsusasutuse otsusel HOSi § 18 lõikes 3 nimetatud õppuse ning mitte rohkem kui kord aastas Kaitseväe otsusel kaitseväeteenistuse seaduse § 69 lõigetes 3 ja 3¹ nimetatud sõjaväelise väljaõppe läbiviimisel.

Ohuteavituse süsteemi loomisel on rahvusvaheliselt välja toodud mitme kanali kasutamise olulisus, nt Niinistö (2024) raportis on rõhutatud, et edukas kriisikommunikatsioon vajab muu hulgas mitme kanali kasutamist, et jõuda võimalikult paljude inimesteni ja vähendada ühe rikketest tulenevat ohtu. Samuti on Niinistö raportis välja toodud süsteemi regulaarse testimise olulisus ning elanikkonna teavitamine hoiatussüsteemidest ja ohutust käitumisest hoiatuste saamisel. Ohuteavituse süsteemi testimine on riigiti lahendatud erinevalt ning samuti on testimiste lahendused ja regulaarsus otseselt seotud kasutatava kanali tööpõhimõtete ja testimise eesmärgiga.

Näiteks sireenisüsteeme testitakse:

- kord kuus (nt Soome, Sloveenia, Prantsusmaa);
- kord kvartalis (nt Rootsi);
- kaks korda aastas (nt Läti, Norra);
- üks kord aastas (nt Austria, Belgia, Leedu, Taani).

Samas on mitmed riigid seoses mobiilipõhiste teavitustele üleminekule sireenidest loobunud või loobumas (nt Rumeenia).

Sagedased testimised on peamiselt süsteemi tehnilised testimised, sest tegemist on vanade seadmetega ja testimiseks kasutatakse eraldi helisignaali. Kord aastas toimuvad testimised on üldiselt ka elanikkonna harimise eesmärgiga ja sellesse on kaasatud muu hulgas teiste teavitusviiside samaaegne testimine. Väga lühiajalist tehnilist testimist tehakse sagedamini näiteks Austrias (v.a Viin), kus sireenid käivitatakse kord nädalas 15 sekundiks.

Mobiiltelefoni puhul on testimiste sageduses oluline välja tuua erinevus võrgupõhise teavituse (cell-broadcast) ja lühisõnumi (LB-SMS) põhise lahenduse tehniliste testimiste võimalustes. Võrgupõhise ohuteavituse puhul on standardist tulenevalt võimalik kasutada erinevaid teavitustasemeid. Testimisel ja õppustel kasutatakse madalamaid tasemeid, mis eeldavad lõppkasutajalt spetsiaalselt funktsionaalsuse sisselülitamist, mistõttu tehnilised testimised ei häiri kõiki lõppkasutajaid. Võrgupõhiste teavituste testimine on seega oluliselt vähem häiriv ja väiksema riivega ning neid testitakse tavaliselt sireenidega riikides koos sireenidega. Lühisõnumi põhise lahenduste korral saab testimiseks edastada teavitusi süsteemis konkreetsetele eelnevalt sisestatud mobiiltelefoninumbritele või edastada nn varjatud lühisõnumeid (silent SMS), mida reaalselt ei kuvata lõppkasutaja seadmes, et tehnilised testimised ei tekitaks lõppkasutajale ebamugavust. Selliste testimiste sagedus on näiteks kord nädalas.

Ohualapõhist lühisõnumit ohuteavituseks kasutatavates riikides tehakse testimised kord kvartalis (nt Belgia) või kord aastas (nt Ungari). Islandil on seda süsteemi küll kõige kauem kasutatud, kuid testitud on seda vaid kord (kuna see on väga sagedases kasutuses seoses reaalse sündmustega), ning ka Portugal ei ole näinud vajadust testimiseks, kuna kasutab seda piisavalt sageli. Eestis on ohualapõhist lühisõnumit saadetud 2023. aastal seoses nelja sündmuse ja ühe õppusega ning 2024. aastal seoses kolme sündmuse ja ühe õppusega.

Eestis tehakse 2025. aasta esimeses kvartalis ohuteavituse lühisõnumi edastamise süsteemi uuendus, mis võimaldab ohuteavituse edastamisel viia läbi lisasortimise, edastades ohuteavituse lühisõnumi numbri kasutaja eelistatud keeles. Sellist lahendust ei ole üheski teises riigis seni kasutatud. Eri riikides (sh Eestis) seni kasutuses olev süsteem võimaldab saata lühisõnumeid eri riikide SIM-kaartidele eri keeltes, aga ei võimalda sortida oma riigi SIM-kaarte. Belgias saadetakse eri keeltes vastavalt piirkonnale või eelregistreerimisega listide alusel. Eestis loodava lahenduse testimine keele-eelistuse kontrollimise eesmärgil eeldab füüsiliselt lõppkasutajale lühisõnumi edastamist, et veenduda sortimise korrektsuses ja anda lõppkasutajale võimalus määrata eelistatud keel ilma reaalselt ohtliku olukorrata.

Praegune regulatsioon ei võimalda ohuteavituse süsteemi terviklikku testimist, et valmistuda paremini Eesti inimeste elu ja tervist või riigi julgeolekut ohustavate sündmuste lahendamiseks. Seetõttu täiendatakse ESS-i § 105¹ lõiget 1 ja lisatakse sellesse Päästeameti õigus edastada ohuteavitust ohuteavituse süsteemi terviklikuks testimiseks. Testimise õigus antakse Päästeametile seoses käesoleva eelnõuga. Mitmete riikide kogemuse põhjal on eelnõu eesmärk testida ohuteavituse terviklahendust kuni üks kord aastas ja EL-i elanikkonnakaitse eesmärkide järgi võiks see aset leida oktoobris, mis on rahvusvaheline suurõnnetusteks valmisoleku kuu.

Täiendava aluse reguleerimine seaduse tasandil on vajalik isikuandmete kaitse tagamiseks, kuna viivitamatu ohuteate edastamisel lühisõnumiga töödeldakse ka ohualas olevate isikute isikuandmeid. Seetõttu tuleb selgelt määratleda kõik juhud, mille puhul on olemas õiguslik alus

ohuteavituse saatmiseks. Ohuteavituse süsteemi tervikliku testimise aluse lisamisega ei muudeta regulatsiooni sisuliselt, vaid täiendav alus võimaldab elu ja tervist või riigi julgeolekut ohustavate sündmuste lahendamiseks paremini valmistuda. Ohuteavituse süsteemi terviklikkuse testimisel ohuteavituse kasutamise eesmärk on teavitada avalikkust ja testida kriisikommunikatsiooni tegevusvõimet. Sellele eelneb alati aktiivne avalik kommunikatsioon, et tegemist ei ole tegelikult aset leidva sündmusega. Täiendava aluse loomine on vajalik, et testida kriisikommunikatsiooni tegevusvõimet sõjaliste ja elanikkonnakaitseliste kriiside ettevalmistamisel nii organisatsiooni kui ka elanike vajaduste vaates.

Osa ohuteavituse süsteemist on sireeniseadmed, mille eripära on see, et need ei anna iseseisvalt edasi infot ohu kohta ega detailseid käitumisjuhiseid. Sireeniseadmed käivitatakse viimasel võimalusel. See tähendab, et sireeniheli kuulmisel peavad inimesed kohe a) saama aru, millega on tegu, ning mis veel olulisem, b) käituma õigesti (varjuma ja alles siis otsima infot). Peamiseks infoallikaks ohu kohta on ette nähtud sireenide käivitamisega alati kaasnev ohualapõhise lühisõnumi saatmine, sireeniseadme kasutamisel on alati tegemist ohuteate edastamise kanalite kombinatsiooniga.

Praegu pole Eesti elanikel praktilist kogemust, kuidas ja mida sireenide käivitumine tähendab ning kuidas sellisel juhul käituda ja kust infot saada. Ohuteavituse süsteemi terviku testides kasutatakse samu kanaleid kui päris sündmuse puhul, seega ei oleks asjakohane kasutada ühe komplektina töötavaid ohuteavituse edastamise viise ilma teisi kasutamata, st sireeni helisignaaliga kaasneb teavitus lühisõnumiga ja info ERR-i kanalites. Lühisõnumi saatmine on kriitiline, et tagada teavitus ka kõige haavatavamatele ja sotsiaal-demograafiliselt keerulisematele sihtrühmadele, kes ei pruugi olla igapäevases meediaruumis. Otseteavitus on samuti kriitiline, et maandada infomanipulatsioonide riske ja luua elanikele realistlik viivitamatu ohuteavituse olukord.

Punktiga 12 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesande täitmise üle tehakse eelnõus sätestatud alustel ja korras.

§ 191. Erakorralise seisukorra seaduse kehtetuks tunnistamine

Paragrahviga 191 tunnistatakse kehtetuks ErSS. Eesti õigussüsteemis on mitu seadust, mis reguleerivad riigikaitsega (nii sõjalise riigikaitsega kui ka mittesõjalise riigikaitsega) seonduvat, ent mis ei ole seni piisavalt selgelt omavahel seostatud. Riigikaitseõiguse õigusliku regulatsiooni killustamise vältimiseks ja süsteemsuse tagamiseks koondatakse riigi sõjalise kaitse ja muud riigi julgeolekut puudutavad regulatsioonid võimalikult vähestesse loogiliselt süstematiseeritud õigusaktidesse, et vältida õigusliku regulatsiooni dubleerimist ning üksteisele vastukäivaid õigusnorme. ErsS tunnistatakse kehtetuks ning erakorralise seisukorra regulatsioon viiakse eelnõusse. Täpsemalt riigikaitseõiguse revisjoni analüüsides.¹²²

§ 192. Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse muutmise

Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduses (edaspidi *ETS*) tehakse terminoloogiline muudatus, kuna HOS tunnistatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisega kehtetuks. ETSi § 15 reguleerib laenude tagamise isetasuvuse nõudeid, mille kohaselt tuleb tagada laenude tagamisega seotud tulude ja kulude tasakaal. Samuti sätestab nimetatud seadus, et tagatistasu peab katma võimaliku kahju pikema perioodi vältel. ETS näeb

¹²² https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikaitseõiguse_muudatuste_kontseptsioon.pdf

ette, et neid nõudeid ei pea tagama, kui laenude tagamise alane tegevus on ümber korraldatud HOSi alusel. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisega kajastub edaspidi vastav regulatsioon nimetatud seaduses.

§ 193. Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmine

Euroopa Liidu kodaniku seaduses asendatakse viide RiKSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, kuna edaspidi sisalduvad vastavad sätted selles seaduses.

§ 194. Finantsinspeksiooni seaduse muutmine

Paragrahviga 194 täiendatakse FISi § 6 lõikega 1⁵, millega täpsustatakse Finantsinspeksiooni ülesandeid seoses tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusest tulenevate kohustuste täitmisega. Selle ettepaneku eesmärk on luua seadusel põhinev selge viide käesoleva seaduse ja FISi vahel Finantsinspeksiooni ülesannete kaudu. Muudatuse ettepaneku kohaselt on Finantsinspeksiooni ülesandeks täita talle tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega pandud kohustusi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja FISis sätestatud korras. Juhul kui kehtestatakse kriisilukord, siis Finantsinspeksioon on asutus, mille kriisilukorra vahetu lahendamise eest vastutav asutus või isik kaasab vajaduse korral kriisilahendusse. Näiteks kriisilukorra juhi või Eesti Panga kui elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja antud korralduste alusel kaasatakse Finantsinspeksioon tema pädevuse piirides kriisiülesannete täitmisesse ja kriisilukorra lahendamisele kaasaaitamisse. Kriisilukorra ajal tuleks Finantsinspeksiooni käsitada kui finantssektoris rakendatavate meetmete elluviijat ja täitjat. Samuti on Finantsinspeksiooni ülesandeks riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve tegemine tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses määratud ulatuses.

Punktiga 2 täiendatakse FISi § 18 uue lõikega, et Finantsinspeksiooni juhatusel oleks üldse pädevus võtta vastu otsuseid käesoleva eelnõu alusel antud korraldusest lähtuvalt. FISi § 18 lõige 2¹ määrab üheselt, et käesoleva eelnõu alusel antud korralduse täitmise otsustuspädevus on Finantsinspeksiooni juhatusel. Kehtivas FISis selline õiguslik alus puudub ning muudatusega see vastav õigus ka antakse.

Punktidega 3 ja 5 välistatakse nii Finantsinspeksiooni kui ka Finantsinspeksiooni juhatuse vastutus korraldust puudutavas, st korralduse ja sellest tuleneva kahju eest vastutab korralduse andja (FIS § 29 lg 5 ja § 58 lg 3). Kriisilukorras korralduse saamisel on Finantsinspeksioon korralduse täitja rollis. Arvestades, et kriisilukorras ei täideta Finantsinspeksioon oma tavapäraseid ülesandeid, vaid täidab korraldusega etteantud juhiseid, st sisuliselt annab korraldusele vajaliku õigusjõu, siis ei ole põhjendatud vastutuse asetamine Finantsinspeksioonile, vaid korralduse andjale. Kui Finantsinspeksioon täidab korralduse seadusvastaselt nt rikub menetlus- või muid norme, siis rakendub tavapärane vastutuskord ning sellise tegevuse eest vastutab Finantsinspeksioon.

Punkt 4 FISi § 54 lõike 4⁷ muudatus on tehniline. Viide hädaolukorra seadusele asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

§ 195. Hädaolukorra seaduse kehtetuks tunnistamine

Eelnõu §-ga 195 tunnistatakse kehtetuks HOS.

Praegu toimub tsiviilkriiside lahendamine ja eriolukorra väljakuulutamine HOSi alusel. Mittesõjalise või sõjalise riigikaitse kriisi lahendamine, sh kõrgendatud kaitsevalmiduse või erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamine toimub RiKSi või ErSSi alusel. Sellest lähtuvalt valmistatakse kriisideks ja lahendatakse neid eri meetodikaga ning eri õiguslikel alustel. See põhjustab suure mõjuga kriisi lahendamiseks vajalikus juhtimiskorralduses segadust ja tarbetut ajakulu. Lahenduseks on viia kõikide suure mõjuga kriiside lahendamise ja nendeks valmistumise korraldus ühtsetele alustele ja koondada see ühte seadusesse.

Strateegilisel tasandil pole praegu võimalik hinnata riskide ja ohtude tõenäosust ning mõju terviklikult ja ühel alusel. HOSi ja RiKSi põhjal toimuv ohtude ning riskide hindamine on kaks eraldi protsessi. Samuti on erinevad kahest seadusest lähtuvad planeerimisprotsessid. RiKSist lähtuvad riigi kaitsetegevuse kava (RKTK) ja selle alamkavad (RKTK alamkavad) on plaanid riigikaitsealisteks olukordadeks, HOSist lähtuvad hädaolukorra lahendamise plaanid (HOLP) on üldisel tasemel koostöökokkulepped tsiviilkriiside lahendamiseks. 01.07.2021 jõustunud HOSi muudatuste kohaselt vastutab Riigikantselei nii a) RiKSi alusel koostatava RKTK ja RKTK alamkavade koordineerimise kui ka b) HOLPide koostamise koordineerimise eest (varem vastutas Riigikantselei ainult RKTK ja selle alamkavade koostamise koordineerimise eest). Riigikantseleist kahe eraldi protsessi koordineerimine lihtsustab tsiviilkriisideks ning mittedõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsealisteks kriisideks valmistumise planeerimist, kuid riskide ja ohtude tõenäosuse ning mõju terviklikuks hindamiseks ja terviklikuks valmistumiseks on vajalik kogu planeerimine viia ühtsetele alustele ning ühte seadusesse, et vältida n-ö halle alasid ja olla riigina tervikuna valmis kõikideks kriisideks.

Ka RiKSi kontseptsioonis tõdetakse, et riigikaitseõiguse regulatsiooni iseloomustab killustatus erinevate õigusaktide vahel, samuti õigusliku regulatsiooni ebaselgus nii sätete sisu kui ka erinevate õigusaktide koostoime suhtes.¹²³ COVID-19 kriis näitas, et sama kehtib ka tsiviilkriise puudutavate õigusaktide kohta: 2020. aasta kevadel COVID-19 kriisi õppetundide alusel tehtud HOSi ning nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (edaspidi *NETS*) muudatused on seda riski küll vähendanud, kuid piiratud ulatuses ning ainult tervisekriisi kontekstis. See tingib vajaduse kõiki kriise puudutavate seaduste ühtse ja omavahel seotud ajakohastamise järele, nii et terviklik vaade tekiks võimalikult väikese hulga ja omavahel loogiliselt süstematiseeritud õigusaktide alusel. Käesoleva eelnõu jõustumisel saab sellest üks terviklik seadus, kuhu koonduvad kõikideks suure mõjuga kriisideks valmistumine, nende ennetamine ja lahendamine. Samuti koondab eelnõu erikordasid ja nende omavahelist seost puudutava regulatsiooni, nende lahendamise ning juhtimise. Nimetatud eelnõu on riigikaitseõiguse ja kriisireguleerimise poliitika üldseadus, millele toetuvad teised valdkondadega seotud eriseadused. Sellega seoses tunnistatakse HOS kehtetuks.

§ 196. Isikuandmete kaitse seaduse muutmise

Paragrahviga 196 muudetakse isikuandmete kaitse seadust (edaspidi *IKS*). Muudatused on analoogsed Eesti Panga seaduse muutmise, mis on kavandatud eelnõu §-s 186. Ka IKS-i puhul ei ole selge, miks on seadusandja andnud VVJK-le ülesande otsustada, millal võib pikendada Andmekaitse Inspektsiooni juhi kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega, kui eelmise juhi volitused on lõppenud ennetähtaegselt. Eelnõu järgi otsustab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise üle julgeolekukontrolli tegeva asutuse ehk Kaitsepolitsei ameti juht. Nagu Eesti Panga presidendi ja nõukogu esimehe puhul, pikendatakse ka Andmekaitse Inspektsiooni juhi puhul julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolmeni. Erinevalt aga Eesti Panga seaduse

¹²³ https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikaitseõiguse_muudatuste_kontseptsioon.pdf, lk 7.

muutmisest peab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamisest teavitama lisaks Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonile Vabariigi Valitsust ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni. Seda seetõttu, et Andmekaitse Inspektsiooni juhi nimetab ametisse Vabariigi Valitsus (ja mitte president, nagu Eesti Panga puhul), kuulates ära Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Selle kaudu on tagatud, et kõik ametisse nimetamisega seotud isikud on teadlikud, et julgeolekukontroll võtab tavapärasest kauem aega.

§ 197. Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmine

Paragrahviga 197 asendatakse viited RiKSile ja HOSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, kuna nimetatud seaduse jõustumisel reguleerib see edaspidi elutähtsa teenuse osutamist.

Punktiga 3 täpsustatakse, et elutähtsa teenuse tagamine on püsiv kriisiülesanne ja sellele kohaldub tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse elutähtsa teenuse osutamise regulatsioon. Autentimist ja digitaalset allkirjastamist tagava isiku ETOks kvalifitseerumise kriteeriume võrreldes kehtiva seadusega ei muudeta.

Lisaks sätestatakse, et järelevalvet tehakse samuti tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Selline lahendus nähakse ette kõikide ETOde puhul.

§ 198. Julgeolekuasutuste seaduse muutmine

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks JASi § 10. JASi §-s 10 sätestatakse praegu VVJK ülesanded. Neid on JASi § 10 lõigete 1 ja 2 järgi:

- 1) julgeolekuasutuste tegevuse koordineerimine;
- 2) riigi julgeolekuolukorra analüüsimine ja hindamine;
- 3) riigi julgeolekualase teabe vajaduste kindlaksmääramine;
- 4) VVJK-le edastatud riigikaitsealase teabe edastamine teistele riigiasutustele;
- 5) RiKS-i ja teiste seadustega ning Vabariigi Valitsuse antud ülesannete täitmine.

Kõik nimetatud ülesanded on sellised, mida ei pea kehtestama seadusandja ning need võib sätestada määruses. Eelnõuga soovitakse anda Vabariigi Valitsusele VVJK töö korraldamisel võimalikult palju vabadust. See tähendab, et kõik VVJK ülesanded, mida ei pea otsustama seadusandja, sätestatakse edaspidi määruses. JASi § 10 lõikes 1 sätestatud ülesanded on kavas edaspidi sätestada VVJK põhimääruses. VVJK põhimääruses nähakse ette ka JASi § 10 lõikes 2 sätestatud põhimõte, et vajaduse korral peab VVJK edastama talle esitatud teavet Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele. VVJK põhimääruse kavand on seletuskirjale lisatud.

Punktiga 2 muudetakse JASi § 21 lõike 2 esimest lauset ning sätestatakse selgelt Kaitsepolitsei ameti politseiametniku volitus kuriteo tõkestamiseks kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid ning vahetut sundi KorSis sätestatud alustel ja korras. Kuritegude tõkestamine JASi tähenduses on KorSi § 1 lõike 5 kohaselt osa korrakaitseülesande täitmisest, millele tuleb kohaldada ka KorSis sätestatud. Teiselt poolt peab julgeolekuasutuste tegevuses olema võimalik eristada kuritegude tõkestamist muude ülesannete täitmisest (kriminaalmenetluse läbiviimise kõrval eelkõige nn teabehankelisest tegevusest), millele KorS ei laiene. Ka õiguskantsler on leidnud, et JASi § 21 lõikest 2 praegu tulenevast selgemat

sätestamist vajavad julgeolekuasutustele lubatud korrakaitseliste meetmete hulk ja kohaldamise alused.¹²⁴

Kehtiv JASi § 21 lõige 2 ei täpsusta, milliste ülesannete täitmiseks on Kaitsepolitseiametil õigus meetmeid ja vahetut sundi kohaldada. Lisaks ei ole sätte sõnastusest üheselt arusaadav, kas Kaitsepolitseiamet on üldkorrakaitseorgan või mitte. KorSi kohaselt on ainult üldkorrakaitseorganil ehk politseil ilma erimeetmetele konkreetselt viitamata kõigi meetmete kohaldamise õigus ja nende täitmise tagamiseks õigus kohaldada vahetut sundi. Kaitsepolitseiamet ei ole ega ei peaks olema KorSi alusel üldkorrakaitseorgan, vaid erikorrakaitseorgan. KorSi § 1 punkti 5 kohaselt ei kohaldata seda seadust julgeolekuasutuste tegevusele julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmisel, välja arvatud kuriteo tõkestamine. KorSi § 6 lõike 1 kohaselt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. KorSi § 2 lõike 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrariikkumine. Seega ei muutu Kaitsepolitseiamet kui amet ega Kaitsepolitseiameti politseiametnik üldkorrakaitseorganiks. Kuna erikorrakaitseorgani pädevused ja volitused peavad olema eriseadusest tulenevad, siis tuleb see selgelt sätestada julgeolekuasutuste seaduses.

Punktides 3 ja 4 tehakse JASi muudatused seonduvalt eelnõu §-dega 68 ja 69, millega sätestatakse alused erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatus õiguse piiramiseks. Nimetatud piiravaid meetmeid võib kohaldada julgeolekuasutus ja Vabariigi Valitsuse volitusel ka Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsevägi (vt seletuskirjas §-de 68 ja 69 kohta antud selgitusi). Eelnõu §-s 68 ja samuti §-s 69 sätestatu eesmärk on tagada paindlikum ja erinevate asutuste käsutuses olevate vahendite efektiivne kasutamine sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal.

Julgeolekuasutused ei vaja eelnõu §-des 68 ja 69 sätestatud piiravate meetmete kohaldamiseks erinevalt PPA-st või Kaitseväest Vabariigi Valitsuse volitust. Eelnõu §-des 68 ja 69 sätestatud piirava meetme kohaldamise alus ja eesmärk erineb aga JASi §-des 25 ja 26 sätestatud meetme alusest ja eesmärgist, millega peab julgeolekuasutus erakorralise või sõjaseisukorra ajal toimingute tegemisel (samuti toiminguks halduskohtu loa taotlemisel) arvestama.

§ 199. Kaitseliidu seaduse muutmine

Paragrahviga 199 muudetakse Kaitseliidu seadust (edaspidi *KaLS*).

Punktiga 1 täpsustatakse Kaitseliidu valveülesannet, kus senise riigikaitseobjektide valve sõnastatakse ümber alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti valveks. Muudatuse eesmärk on viia Kaitseliidu seaduse terminid kooskõlla eelnõus tooduga.

Punktidega 2, 3, 7–10, 12, 13 ja 15–27 tehakse KaLSis muudatused seoses Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist puudutava regulatsiooniga. Korrakaitseorgani nende ülesannete loetelu, mille täitmisse kaasamine on lubatud, viiakse üle KorSi 6. peatükki, mistõttu säilitatakse KaLSi § 4 lõikes 2 üksnes viide, mille järgi võib Kaitseliitu kaasata riiklikku järelevalvesse KorSis sätestatud tingimustel ja korras. Samuti tunnistatakse kehtetuks KaLSi § 4 lõikes 3 sätestatud volitusnorm Vabariigi Valitsuse määruse „Kaitseliidu kaasamise tingimused ja kord

¹²⁴ Õiguskantsleri 24.07.2015 kiri nr 18-2/150881/1503270. Kättesaadav https://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Giguskantsleri_arvamus_julgeolekuasutuste_seaduse_ning_politsei_ja_piirivalve_seaduse_muutmise_seaduse_eelnou_valjatootamise_kavatus.pdf

küberturvalisuse tagamisel“ andmiseks, sest ka seda teemat reguleeritakse edaspidi KorSi alusel antud ühtses määruses. Ühtlasi sätestatakse KaLSi § 40 lisatavas lõikes 2¹, et KaLSi § 4 lõike 2 alusel riiklikku järelevalvesse kaasamisel võib kasutada kaasava korrakaitseorgani erivahendeid KorSis sätestatud tingimustel ja korras.

Ülalkirjeldatud muudatuste tõttu muudetakse tagatise reguleerivas KaLSi 7. peatükis läbivalt viiteid KaLSi § 4 lõikele 2. KaLSi §-des 58–61 ja 64 eristatakse erakorralise seisukorra ajal kaasamist ning muud korrakaitseorgani ülesannete täitmisel kaasamist. Seetõttu muudetakse tagatiste sätetes viiteid KaLSi § 4 lõikele 2 ning rõhutatakse edaspidi seda, kas korrakaitseorgani ülesannete täitmisel kaasamine (ja selle raames mis tahes riikliku järelevalve ülesande õiguspärane täitmine) toimub erakorralise seisukorra ajal või mitte. Selle käigus ei muudeta kehtivaid põhimõtteid ning säilitatakse senine tagatiste ulatus.

Kehtiva KaLSi § 26 lõike 3 järgi võib toetajaliiget kaasata KaLSi § 4 lõike 1 punktides 1–6 sätestatud Kaitseliidu ülesannete täitmisel ning ilma vahetu sunni kohaldamise volitusega lõike 2 punktides 1 ja 2 nimetatud korrakaitseorgani ülesannete täitmisel. Eelnõus on muudetud sätteid, mis piiravad toetajaliikmel võimalust panustada kriiside lahendamisse. Avaliku korra kaitsel ja kriisiolukordade lahendamisel on oluline, et kaasamise korral saab Kaitseliit kasutada ülesannete täitmisel kõiki oma liikmeid. Peamine erinevus tegevliikme ja toetajaliikme vahel on selles, et toetajaliige ei osale aktiivselt sõjaväelises väljaõppes ega ole määratud sõjaaja ametikohale. Paljudes malevates on toetajaliikmed aktiivsed eri tegevustesse panustajad ning osalevad seadusega lubatud piirides ka avaliku korra kaitses. Kuna riikliku järelevalve meetme tõhus kohaldamine eeldab sageli ka vahetu sunni volitust, siis on mõistlik kehtivas õiguses sisalduvast piirangust loobuda. Kaitseliit peab tagama oma liikmetele nende ülesannetele vastava vajaliku väljaõppe.

Punktiga 6 muudetakse terminoloogiat ning viiakse see eelnõuga kooskõlla.

Punktis 11 täiendatakse KaLSi § 40 lõikega 2¹ järgmises sõnastuses: „(2¹) Käesoleva seaduse § 4 lõike 2 alusel riiklikku järelevalvesse kaasamisel võib kasutada kaasava korrakaitseorgani erivahendeid korrakaitseseaduses sätestatud tingimustel ja korras.“. Kaasamise korral tegutseb Kaitseliit kaasava korrakaitseorgani osana – talle lähevad üle nii ülesanded (pädevus), meetmed (volitused) kui ka vahendid nende meetmete kohaldamisel. Seega, kui kaasatud Kaitseliit asub kõrvuti nt politseiga täitma avaliku korra kaitsmise ülesandeid, siis ta saab kasutada samu erivahendeid, mida saab selles olukorras kasutada ka politsei. Säte tagab selguse, et kaitseliitlastel on kaasamise korral volitus erivahendite kasutamiseks. See, kuidas politsei või muu korrakaitseorgan Kaitseliidu kaasab, kas ja millised erivahendid antakse, otsustatakse lähtuvalt konkreetse juhtumi lahendamise vajadustest. Volituse andmisel tuleb arvestada, kas kaitseliitlasele on olemas vastav väljaõpe. Väljaõpe tagatakse KorSi § 82⁵ alusel kehtestatava määrusega kindlaksmääratud korras.

Punkt 5. Vormiriietuse kandmise õigus on antud praegu üksnes tegevliikmele, kuigi see vajadus on ka toetaja- ja auliikmel. Peamine erinevus tegevliikme ja toetajaliikme vahel on selles, et ainult tegevliikmed saavad kuuluda Kaitseliidu organitesse ja hääletada malevate sisestes kollektiivsetes organites. Kaitseliidu kaasamine erinevatesse kriisiolukorra lahendamise ning riikliku järelevalve ülesannetesse toob kaasa vajaduse üha enam täita ülesandeid lisaks tegevliikmele ka aktiivsetel toetajaliikmetel. Selleks, et ka toetajaliikmed saaksid kanda KaLSi § 4 lõike 1 punktides 1–6 ja lõike 2 punktides 1 ja 2 sätestatud ülesannete täitmisel sarnaselt tegevliikmetega vormi, tuleb KaLSi §-s 8 muuta neid sätteid, mis näevad vormi kandmise ette üksnes tegevliikmetele. Vormi ei väljastata ning selle kandmise õigust ei

ole kõigil toetajaliikmetel, vaid selle täpsemad tingimused ja kord määratakse kindlaks kaitseministri määruse ja Kaitseliidu ülema käskkirjaga vastavalt KaLSi § 8 lõigete 2 ja 4 volitused.

Punktis 7 kavandatud muudatusega määratakse Kaitseliidu kui avalik-õigusliku juriidilise isiku kriisiülesanded. Need on KaLSi § 4 lõike 1 punktides 2–4 ja punktis 7 sätestatud järgmised ülesanded: sõjalise kaitse võime ettevalmistamine; Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises osalemine; tegevliikmetele sõjaväelise väljaõppe andmine kaitseväeteenistuse seaduse (edaspidi KVTS) § 6 lõike 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras ning kriisiülesannete täitmiseks kaitstava objekti ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara valve. Kriisiülesandeid täidetakse kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks. Kriisiolukorra tingib üldjuhul oht Eesti riigi iseseisvusele ja sõltumatusele, territoriaalsele terviklikkusele, põhiseaduslikule korrale või kogu ühiskonna elukorraldusele ning teatud juhul tuleb selle lahendamiseks välja kuulutada erakorraline või sõjaseisukord, mille lahendamine eeldab kogu riigi pühendunud panustamist. Sellest tulenevalt peavad kriisiülesannetega asutused ja isikud kriisiolukorra ajal kõrvale jätma või väiksemas matus täima kriisi lahendamise seisukohalt vähem tähtsaid ülesandeid ning keskenduma kõige kriitilisematele. Seetõttu sätestatakse eelnõus Kaitseliidu kriisiülesannetena üksnes neli kõige olulisemat KaLSi § 4 lõikes 1 loetletud ülesannet. Kriisiülesannetena ei määrata Eesti kodanike isamaaliste ja rahvuslike tunnete tugevdamisel, kaitsetahte säilitamisel ja kasvatamisel osalemist, muu väljaõppe ja koolituse andmist ning kehakultuuri ja spordi väärtustamist elanikkonna hulgas. Kaitseliidu neljast kriisiülesandest kaks toetavad Kaitseväe riigi sõjalise kaitsega seotud ülesandeid, sest neid täites valmistab Kaitseliit ette sõjalise kaitse võimet ja nõutud väljaõppe saanud isikuid selleks, et Kaitseväge saaks asuda riiki sõjaliselt kaitsma. Kolmas, Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises osalemine on palju laiem ülesanne ning katab nii riigi sisemise kui ka välise rahu kaitsmises osalemist, millest üks või teine on olulisem sõltuvalt kriisiolukorra ja selle tinginud ohu eripärast. Neljas, kriisiülesannete täitmiseks kaitstava objekti ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara valve, toetab nii riigi sõjalist kaitsmist kui ka kogu Kaitseministeeriumi valitsemisala toimimist, sest KaLSi § 69 lõike 2 alusel kehtestatud määruse järgi kuuluvad Kaitseliidu alaliselt valvatavate objektide hulka erinevate funktsioonide ja valdajatega hooned ja territooriumid ning Kaitseväe ajutised julgeolekualad.

Punktis 14 muudetakse KaLSi § 58 lõiget 4 ja sõnastatakse see järgmiselt: „(4) Kaitseliidu liikmele, kes Kaitseliidu koosseisus on kaasatud käesoleva seaduse § 4 lõike 2 alusel riiklikku järelevalvesse, mis toimub erakorralise seisukorra ajal selle lahendamise eesmärgil, või § 4 lõike 3¹ alusel käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatata Kaitseväe ülesande täitmise, kohaldatakse kaitseväeteenistuse seaduse §-des 193–196 sätestatud tagatise.“. Kaitseväeteenistuse seaduse §-des 193–196 reguleeritakse kaitseväelase ja asendusteenistuja täiendavaid tagatise seoses haigestumise või vigastusega teenistusülesannete täitmisel. Kuna kaasamise korral tegutseb kaitseliitlane sarnases olukorras kaitseväelasega, siis tuleb võrdse kohtlemise tagamiseks anda ka temale samad täiendavad tagatised.

§ 200. Kaitseväe korralduse seaduse muutmine

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud eelnõu §-s 26 tehtava muudatusega (VVS-i muutmine). Edaspidi vastutab Kaitseministeerium üksnes riigi sõjalise kaitse valdkonna eest.

Punktis 2 asendatakse viide RiKSile viitega käesolevale eelnõule, kuna rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemine reguleeritakse käesoleva eelnõu peatükis 10.

Punktidega 3, 4, 23 ja 24 tehakse muudatused KKSis §-s 3 seoses Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist puudutava regulatsiooni korrastamisega. Asjaomased sätted viiakse üle KorSi 6. peatükki, mistõttu tunnistatakse KKSis § 3 lõiked 1²–3 kehtetuks (sellega seoses muutuvad kehtetuks nende sätete all antud määrused), ning säilitatakse KKSis § 3 lõikes 1¹ üksnes viide, mille järgi võib Kaitseväge kaasata riiklikku järelevalvesse KorSis sätestatud tingimustel ja korras.

Punktide 5–14 ja 16–18 muudatused on seotud eelnõu §-dega 68 ja 69, millega sätestatakse alused ja vastavad toimingud erakorralise ja sõjaseisukorra ajal sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramiseks. Nimetatud piiravaid meetmeid ja toiminguid võib kohaldada julgeolekuasutus ja Vabariigi Valitsuse volitusel ka Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitseväge (vt seletuskirjas §-de 68 ja 69 kohta antud selgitusi). Eelnõu §-s 68 ja samuti §-s 69 sätestatu eesmärk on tagada paindlikum ja erinevate asutuste käsutuses olevate vahendite efektiivne kasutamine sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal.

Kui Vabariigi Valitsus volitab erakorralise või sõjaseisukorra ajal Kaitseväge nimetatud piiravat meetet kohaldama, siis kohaldatakse eelnõu § 68 lõike 5 ja § 69 lõike 4 järgi teabe kogumisel Kaitseväge tegevusele Kaitseväge korralduse seaduse §-des 37–39 sätestatud. Sarnaselt reguleeritakse eelnõuga ka julgeolekuasutuse ja PPA volitused teabe kogumisel (vt eelnõu § 68 lõiked 4 ja 6, § 69 lõiked 3 ja 5). Arvestama peab eelnõu §-dest 70 ja 71 tulenevaid erisusi, mis reguleerivad vastava meetme kohaldamiseks vajalike lubade taotlemist ja samuti nende isikute teavitamist, kelle suhtes toiming tehti. Selle eesmärk on tagada, et sama meetet kohaldavad asutused lähtuvad põhiõigusi riivava toimingu tegemiseks vajaliku kohtu loa taotlemisel ka ühetaolisest korrast. Punktidega 5–14 ja 16–18 täpsustatakse seonduvalt eelnõu §-dega 68 ja 69 Kaitseväge volitusi rakendada tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alusel teabe kogumisele samu meetodeid, vahendeid ja teabe kogumise korda. Muudatus tagab riigi sõjalisel kaitsmisel või põhiseadusliku korra kaitsmisel võimaluse kasutada vastavat kompetentsi ja vahendeid omavate asutuste võimeid.

Punktiga 15 asendatakse viide RiKSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

Punktiga 19 täpsustatakse jõu kasutamise mõistet ning defineeritakse jõu kasutamisenä ainult Kaitseväge ja kaitsevägeelaste poolt riigi sõjaliseks kaitsmiseks kasutatavat sõjalist jõudu ning rahvusvahelises sõjalises koostöös kasutatavat sõjalist jõudu. Tegevused, mis mahuvad jõu kasutamise mõiste alla KKSis, kuid ei ole rahvusvahelise õiguse mõistes jõu kasutamine, ei vaja eraldi otsustamist KKSis § 46 mõistes, vaid on Kaitseväge põhiülesanded ja juba seadusandja poolt *by default* otsustatud. Vahetu sunni selge eristamine muust jõu kasutamisest suurendab õigusselgust, kuna õiguslikud alused vahetu sunni kasutamiseks on erinevad riigi sõjaliseks kaitsmiseks ning rahvusvahelises sõjalises koostöös kasutatava jõu kasutamise õiguslikest alustest. Kui vahetu sunni puhul on tegemist seadusandja poolt erinevatele haldusorganitele seadusega antud jõu kasutamise volitusega, siis riigi sõjalise kaitsmise puhul on tegemist ÜRO põhikirja artiklis 51 sätestatud riigi enesekaitse- või kollektiivse enesekaitse õiguse rakendamisega relvajõudude poolt. Muudatuse teine eesmärk on laiendada jõu kasutamise mõistet viisil, mis hõlmaks ka selliseid Kaitseväge sõjalisi võimeid, mis ei ole otseselt seostatavad kineetiliste tagajärgede tekitamisega. Selliste võimete kasutamisenä võib vaadelda näiteks erineva ohtlikkuse astmega sõjalaevade manöövreid teiste aluste suhtes ning ka Kaitseväge kasutuses olevate kübervõimete kasutamist.

Punktiga 20 muudetakse KKSis § 48 lõiget 1 ning asendatakse viited RiKSile viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõule. Sätet ei muudeta sisuliselt.

Eelnõu järgi võib jätkuvalt rahvusvahelises sõjalises koostöös jõudu kasutada:

- 1) enda või teise inimese vastu suunatud ründe tõrjumiseks;
- 2) Kaitseväge või koos Kaitseväega rahvusvahelises sõjalises koostöös osalevate relvajõudude valduses olevate objektide vastu suunatud ründe tõrjumiseks;
- 3) rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks või muude Kaitseväele antud ülesannete täitmiseks.

KKSi § 48 lõike 1 punkti 3 on lisatud täpsustus, et jõudu on lubatud kasutada ka muude Kaitseväele antud ülesannete täitmiseks. Rahvusvahelises sõjalises koostöös võib Kaitsevägi täita operatsioonilisi ülesandeid, mis ei ole otseselt seotud rahu ja julgeoleku tagamisega. Selliste ülesannetena on käsitatavad näiteks kollektiivkaitse raames kaitseplaanide ettevalmistamise või kõrgendatud heidutushoiaku elluviimisega seonduvad Kaitseväge operatsioonilised tegevused.

Punktiga 21 lisatakse KKSis § 48 lõike 1 punkti 3 täpsustus, et Kaitseväel on õigus kasutada rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemisel jõudu ka muude Kaitseväele antud ülesannete täitmiseks. Seni kehtinud sõnastus võib osutada rahvusvahelise sõjalise operatsiooni spetsiifikast ja ootamatustest tulenevalt jõu kasutamisel liialt piiravaks. Lisaks võib rahvusvahelises sõjalises koostöös Kaitsevägi täita operatsioonilisi ülesandeid, mis ei ole otseselt seotud rahu ja julgeoleku tagamisega. Selliste ülesannetena on käsitatavad näiteks kollektiivkaitse raames kaitseplaanide ettevalmistamise või kõrgendatud heidutushoiaku elluviimisega seonduvad Kaitseväge operatsioonilised tegevused. KKSis § 48 täiendatakse lõikega 11, mis sätestab erisuse lõikes 1 reguleeritud rahvusvahelises sõjalises koostöös osaledes Kaitseväge poolt jõu kasutamisest. Kollektiivse enesekaitse operatsiooni eesmärkide saavutamiseks võivad lõikes 1 sätestatud tingimused jõu kasutamiseks osutada praktikas liialt piiravaks. Lõige 11 näeb ette, et kollektiivse enesekaitse operatsioonil osaledes, mis võib toimuda Eesti Vabariigi territooriumil või välisriigis, lähtub Kaitsevägi jõu kasutamisel välislepingutest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ja normidest, kaitseministri, rahvusvahelise organisatsiooni ja asjaomase välisriigi kehtestatud jõu kasutamise korrast ning Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse antud õigustest ning seatud piirangutest.

Punktiga 22 antakse Kaitseväele volitus kasutada demineerimistöodel füüsilist jõudu ja erivahendeid. Selline volitus tuleneb kehtiva Kaitseväge korralduse seaduse §-st 48¹ ning eelnõus seda avaliku võimu volitust sisuliselt ei muudeta. Eelnõus parandatakse terminoloogia ja asendatakse termin „abivahend“ PäästeSis kasutatava terminiga „füüsiline jõud ja erivahendid“. Lisatavast sättest lähtuvalt on Kaitseväel demineerimistööde tegemisel volitus kohaldada viibimiskeeldu, st määrata kindlaks ala, kuhu keegi ei või siseneda, ning selle ala tagamiseks kasutada füüsilist jõudu (nt kinnihoidmist) ja erivahendeid (nt käeraudu). Viibimiskeelu kehtestamise volitus on Kaitseväel demineerimistööde tegemiseks ka kehtiva riigikaitse seaduse järgi.

§ 201. Kaitseväeteenistuse seaduse muutmine

Paragrahviga 201 muudetakse kaitseväeteenistuse seadust.

Punktiga 1 täiendatakse KVTSis § 14 lõiget 1 ning sätestatakse sõnaselgelt, et Kaitseministeeriumil, Kaitseressursside Ametil ja Kaitseväel on KVTSis sätestatud ülesannete täitmiseks õigus saada haldusakti andmiseks ning toimingute tegemiseks muu hulgas andmeid ja tõendeid kaitseväekohustuslase kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega ameti- või

töökoha kohta. See on vajalik, et edaspidi vahetada teavet, tuvastada vastuolusid ja lahendada vaidlusi, mis puudutavad isikuid, kes on määratud samal ajal kriisiülesandega ameti- või töökohale ning sõjaaja ametikohale.

Punktidega 2–7, 12–15, 19–23 ja 26 muudetakse terminoloogiat. Edaspidi saab kasutada kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni ja sõjaseisukorra asemel „riigikaitsealine kriisiolukord“. Juhtudel, kui mõni erikord vajab sätte mõtte edasiandmiseks eraldi esile toomist, on seda tehtud.

Punktiga 8 tehakse muudatus sätetes, mis viitavad RiKSi § 46 lõikes 1 sätestatud riigikaitsealise töökohustusega ameti- või töökohale, ning asendatakse see samaväärse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 100 lõikes 3 sätestatud kriisiülesandega ameti- ja töökohale.

Punktiga 9 sätestatakse, et lisaõppekogunemisele ei kutsuta muu hulgas reservis olevat isikut, kelle töökohustuse täitmist ei ole tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 101 lõike 4 alusel ja sama paragrahvi lõike 8 alusel antud määrusega kehtestatud tingimustest lähtudes tähtajaliselt piiratud. See erineb senisest sõnastusest, mille kohaselt oli lisaõppekogunemisele kutsumist välistav asjaolu riigikaitsealisel ameti- või töökohal olemine.

Punktidega 10 ja 11 tehakse terminoloogiline muudatus, kuna eelnõu ei kasuta enam terminit „riigikaitsealine töö- ja ametikoht“, siis tuleb KVTSis olev termin viia kooskõlla eelnõuga ning kasutada edaspidi selle asemel „kriisiülesandega töö- ja ametikoht“.

Punkt 16 sätestab, et reservasendusteenistuses osalemise kohustusest vabastatakse isik, kes töötab kriisiülesandega töö- või ametikohal ning kelle töökohustuse täitmist ei ole tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 101 lõike 6 alusel ja sama paragrahvi lõike 8 alusel antud määrusega kehtestatud tingimustest lähtudes tähtajaliselt piiratud.

Punktidega 17 ja 18 viiakse KVTS kooskõlla käesoleva eelnõuga. Eelnõu § 106 sätestab tööaja erisused ning reguleerib töö- ja puhkeaega eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Seetõttu ei ole vajalik KVTSis enam reguleerida vastavaid valdkondi töö- ja puhkeaaja erisuste osas. Eelnõu jõustumisega tunnistatakse HOS kehtetuks. Töö- ja puhkeaaja piirangud eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal on edaspidi käsitletud käesolevas eelnõus.

Punktiga 24 muudetakse KVTSis kasutatavaid viiteid seadustele, edaspidi on mobilisatsioon reguleeritud käesolevas eelnõus, mitte riigikaitse seaduses.

Punkt 25. KVTSi kohaselt ei kutsuta lisaõppekogunemisele isikuid, kes on kriisiülesandega ameti- või töökohal. Muudatuse järel kasutatakse mobilisatsioonikutsete edastamisel analoogset lähenemist lisaõppekogunemisele kutsumisega. Kriisiülesandega ameti- või töökohal töötamist loetakse KVTSi mõistes kogunemiskohta ilmumata jätmist põhjendavaks takistuseks, kui isiku töökohustuse täitmist ei ole eelnõu § 101 lõike 8 alusel määrusega kehtestatud tingimustest lähtudes tähtajaliselt piiratud. See tähendab, et kui Vabariigi Valitsus on määranud ette näinud võimaluse piirata töökohustuse täitmist tähtajaliselt (st määranusest lähtudes kindlaks määratud ajaks) nii, et sõjaaja ametikohale nimetatud isik peab ka kriisiülesandega ameti- või töökohal olles asuma mobilisatsiooni ajal täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid, sh ilmuma kogunemiskohta, ei ole see ka ilmumata jätmist põhjendav takistus.

Teave mõne põhjendatud takistuse olemasolu kohta on Kaitsevägele kättesaadav. Lisaks välistab see täiendava ebamõistliku asjaajamise olukorras, kus isik on asunud täitma ülesandeid

kriisiülesandega ameti- või töökohal, kuid unustanud Kaitseväge teavitada oma ilmutata jätmisest.

§ 202. Karistusregistri seaduse muutmine

Paragrahviga 203 tehakse karistusregistri seaduses muudatus seonduvalt HOSi kehtetuks tunnistamisega, kuna viide HOSile asendub viitega käesolevale eelnõule.

§ 203. Karistusseadustiku muutmine

Paragrahviga 202 muudetakse karistusseadustikku.

Punktiga 1 lisatakse karistusseadustikku täiendav väärteo aegumise peatumise alus erakorralise ja sõjaseisukorra puhuks. Koostoimes KarSi § 81 lõikega 8 tähendab muudatus seda, et erakorralise ja sõjaseisukorra puhul pikeneb väärteo aegumistähtaeg erakorralise või sõjaseisukorra kehtivuse aja võrra, kuid mitte kauem kui ühe aasta võrra. Regulatsioon lähtub tõdemusest, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal on kogu riigi pingutus suunatud erikorra lahendamisele ning väärtegude kui vähemtähtsate süütegude menetlemiseks tõenäoliselt ressursi ei jätku, mistõttu on põhjendatud nendega tegelemiseks riigile rohkem aega anda. Sellele vaatamata on aga väärteod siiski sedavõrd vähetähtsad süüteod, et nende aegumise tähtaja pikendamist ilma lõpptähtaega kindlaks määramata ei saa pidada põhjendatuks. Seda nii riigi ressursi otstarbeka kasutamise kui ka väärtegude suhteliselt vähese etteheidetavuse tõttu. Süüteo aegumine väljendab muu hulgas seda, et ajaga muutub süütegu järjest vähem oluliseks ja selles sisalduv ebaõiglus järjest vähem akuutseks, kuni lõpuks hääbub tasemele, kus süüteo eest karistamine ise on juba ebaõiglane. Seetõttu ei olegi põhjendatud, et pärast erikorra lõppu peaks kohtuvälised menetlejad või kohus hakkama toime pandud väärteguksid lahendama rohkem kui aasta pärast aegumistähtaja lõppu.

Punktiga 2 sätestatakse, et väärteootsuse täitmise aegumine peatub erakorralise või sõjaseisukorra ajaks, kuid mitte kauem kui üheks aastaks. See regulatsioon lähtub tõsiasjast, et seoses erikorraga on riigil vähem ressursse väärteokaristuste täideviimiseks, mistõttu karistuste täideviimine võib viibida. Ehkki karistuse vältimatus on oluline karistuse üldpreventiivse toime seisukohast, ei pruugi karistuse täideviimine liiga pikka aega pärast süüteo toimepanemist ikkagi karistuse eesmärke teenida. Esiteks ei ole teada, kui kaua eriolukord võib kesta. Venemaa algatatud sõda Ukrainas on vahet pidamata kestnud käesoleva eelnõu koostamise ajaks juba rohkem kui kolm aastat. Otsuse täideviimise aegumistähtaja pikendamine aasta võrra annab kohtuvälisele menetlejale ja karistuse täideviimisega seotud isikutele erikorrast tulenevate raskuste ületamiseks ühe aasta lisaaega, ent sunnib ka karistuste täideviimisel ressurside nappuse olukorras prioriteete seadma. Neis asjus, kus seaduses ette nähtud aasta ja lisanduva aasta jooksul ei ole suudetud väärteokaristust täide viia, pole karistuse täideviimine järelikult eripreventiivsest seisukohast sedavõrd oluline, et selle peale riigi ressursse kulutada. Pealegi väheneb iga süüteo, iseäranis aga väärteo kui vähetähtsa süüteo karistusväärtus ajas. Olukorras, kus kahe aasta jooksul karistuse mõistmisest ei ole suudetud seda täide viia põhjusel, mis ei ole seotud karistusest kõrvalehoidumise või isiku viibimisega välismaal, oleks karistuse täideviimine potentsiaalselt nii õigluse kui ka riigi ressurside kasutuse seisukohast ebasoovitav.

Punktiga 3 tehtavad muudatused on seotud juba 1. septembril 2022. a jõustunud RiKSi muudatustega, kus koormiste termini asemel võeti kasutusele termin „asja sundkasutus ja sundvõõrandamine“. Karistusseadustikus jäid vastavad muudatused tegemata. Seega, kuna

õiguskorda ei tunne enam terminit „koormis“, siis asendatakse see „asja sundkasutamise ja sundvõõrandamise“ terminiga. Muudetakse ka kehtivaid karistumäärasid, kuna need on liiga madalad. Tähele tuleb panna, et RiKSi § 95¹ näeb ette väärteokaristuse, kui isik on takistanud asja sundkasutusse võtmist või sundvõõrandamist. Väärteokoosseis nähakse ette eelnõu §-des 169 ja 170. Sanktsioonimäärad on samad mis kehtivas õiguses (rahatrahv kuni 300 trahviühikut ning juriidilise isiku puhul kuni 400 000 eurot). KarSi muudatus viiakse kooskõlla juba kehtiva RiKSiga ning nähakse ette rangemad karistused (kuritegu), kui isik erakorralise või sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni korral jätab talle määratud kohustused täitmata või takistab nende täitmist. Kriisiolukorra ajal on tegu väärteoga ning erikordade ja mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal kuriteoga, mis on rangemalt karistatav, kuna olukorras, kus riigi eksistents on kaalul, on rangemalt karistatav oma panuse andmata jätmine. Seetõttu tõstetakse ka karistumäärasid, senise 100 trahviühiku või juriidilise isiku puhul 2000 euro asemel on karistuseks rahaline karistus või vangistus viis aastat. Senised karistumäärad on liiga madalad, et motiveeriks isikuid eraomandist riigikaitse tagamiseks loobuma.

§ 204. Kaugkütteseaduse muutmine

Paragrahviga 204 viiakse KKütS eelnõuga kooskõlla.

Punktiga 1 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele.

Punktiga 2 muudetakse reservkütuse nõuet ning sätestatakse, et reservkütuse kasutamise võimaluse võib tagada nii piisava kütusevaru soetamisega kui ka vajalike alternatiivsete reservvõimsuse kasutamisega. Muudatus on oluline, sest reservkütuse kasutamise võimaluse loomine ei pruugi olla ainus ega parim viis toimepidevuse tagamiseks. Toimepidevust võib olla võimalik tagada ka näiteks soojussalvestitega või elektroodkateldega, mis ei ole käsitletavad reservkütusena, kuid võivad olla konkreetses käitises optimaalseks lahenduseks. Seepärast jäetakse eelnõuga soojusettevõtjale laiem otsustusvabadus, milliste meetmetega soojusvarustuse toimepidevus tagada.

Punktiga 3 sätestatakse, et soojusettevõtja püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel. Nimetatud sätte alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. Üldjuhul on ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust iga kriisiolukorra ajal ja seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktis 4 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesande täitmiseks valmisoleku nõuete ja selle täitmise üle tehakse eelnõus sätestatud alustel ja korras. Üldjuhul sätestatakse järelevalve selles seaduses, kus sätestatakse nõuded, mille üle järelevalvet tehakse. Kuigi ETOde kriisiülesanded määratakse valdkondlikes seadustes (nt KKütSis), kehtestatakse kriisiülesannete täitmise täpsemad nõuded tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel määruses kõikide ETOde puhul. Seetõttu on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses kõikidele ETOdele kehtestatud ühesugused kriisiülesannete täitmise järelevalve reeglid. Selline lahendus tagab õigusselguse, sest kõik elutähtsa teenuse osutamise nõuded ja nende üle järelevalve tegemine on sätestatud ühes õigusaktis.

§ 205. Kemikaaliseaduse muutmine

KemSi § 24 lõige 2 vajab muutmist, kuna riiklikult on olemas tõhusam süsteem avalikkuse teavitamiseks, mida on asjakohane kasutada, st riik paigaldab suurematesse asulatesse viivitamatu ohuteate edastamiseks sireenisüsteemi ning avalikkuse teavitamiseks saab kasutada ka teisi riikliku ohuteavituse süsteemi EE-ALARMi võimalusi, nt saata ohualas olevatele inimestele tekstisõnumeid (SMS-teavitus).

Ohtlike ettevõtete ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete (edaspidi *ettevõtete*) sireenisüsteemid ja muud teavitamise viisid on samal põhjusel juba kasutusel – sisuliselt tekib nendes piirkondades olukord, kus on kasutusel mitu paralleelset süsteemi (riiklik ja ettevõtete oma). Muudatuse eesmärk on kooskõlas eelnõuga täpsustada ettevõtte käitaja praegu kehtivat kohustust õnnetusest teavitada: käitaja kohustus on korraldada viivitamata nende isikute teavitamine, kes jäävad õnnetuse mõjupiirkonda. Muudatuse kohaselt ettevõtete olemasolevad sireenisüsteemid jääksid vajaduse korral riiklikega paralleelselt kasutusele piirkondades, kus riik omakorda sireenid paigaldab (seal tuleb Päästeametiga kokku leppida täpsem korraldus, kuidas ohu korral teavitamine hakkab toimuma). Samas osas ettevõtetes ei ole kasutusel sireene (kasutatakse muid teavituse viise, nt telefoni teel, SMS jms), kuid sinna piirkonda on planeeritud riiklikud sireenisüsteemid. Seetõttu nähakse KemSis ette praeguse otsese teavitamiskohustuse asemel teavitamise korraldamise kohustus. See tähendab, et kui teavitus on vaja edastada näiteks helisignaalina, siis saab see toimuda nii ettevõtte sireenisüsteemi kui ka riigi poolt kasutusele võetava sireenisüsteemi kaudu, mis on samuti mõeldud viivitamatu ohuteate edastamiseks.

Ettevõtted, kelle lähedale või kelle territooriumile riik sireenid paigaldab, saavad tulevikus neid õnnetuse korral kasutada inimeste teavitamiseks. Oluline on siirjuures märkida, et riiklike sireene ei saa ettevõtte ise käivitada ning EE-ALARM sõnumit välja saata, vaid saab korralda ohuteavituse käivitamise, st sõlmides vastavad kokkulepped Päästeameti ja Häirekeskusega. Õnnetuse korral peab ettevõtte olema suuteline kiirelt reageerima sündmusele, tagama territooriumil olevate inimeste ja Häirekeskuse teavitamise. Ettevõtte edastatava info alusel teeb reageeriv asutus lähtuvalt ohuhinnangust otsuse avalikkuse teavitamiseks ning valib õnnetuse mõju piirkonda jäävate isikute teavitamise viisi, milleks võib olla näiteks riikliku sireeni käivitamine ja/või EE-ALARMi sõnumi saatmine. Juhul, kui ettevõtte ei jää riiklike sireenidega kaetud piirkonda, siis jääb ettevõtte kohustuseks korraldada ohustatud isikute teavitamise lahendus (kaasa arvatud vajaduse korral sireenide paigaldamine), kuid üheks lahenduseks võib olla ka EE-ALARMi sõnumi saatmine Häirekeskuse ja/või Päästeameti poolt. Samas peab ettevõtte käitaja suutma korraldada esmast ohuteavitust oma territooriumil ning samuti ei saa ettevõtte eeldada, et riik tagab riiklikud sireenid ka nende piirkonda. Ettepaneku kohaselt vähendatakse ettevõtjate koormust, kuid oluline on, et igas sellises ettevõttes oleks võimaliku õnnetuse mõju piirkonda jäävate isikute teavitamise korraldus läbi mõeldud, kokku lepitud ja vajaduse korral toimiks tõrgeteta ning koostöös riikliku teavitussüsteemiga. Täpsemad võimalused teavituse korraldamiseks, sh ettevõtte kohustus õnnetuse korral teavitada Häirekeskust, sätestatakse KemSi § 24 lõike 6 alusel antavas valdkonna eest vastutava ministri määruses.

KemSi § 22 lõike 5 kohaselt on suurõnnetuse ohuga ettevõtet käitaval isikul kohustus vähemalt kord kolme aasta jooksul korraldada õppus hädaolukorra lahendamise plaani katsetamiseks. Sellise õppuse käigus tuleks testida ka ettevõtte võimekust korraldada avalikkuse teavitamist (sh seda, kui ettevõttes on kasutusel näiteks enda sireenisüsteem), kuid sõltuvalt sellest, mis stsenaarium õppuse käigus läbi mängitakse (st alati ei pruugi õppusel läbimängitav stsenaarium vajada avalikkuse teavitamist või kontrollitakse muude ülesannetega hakkama saamist).

§ 206. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmine

Seaduses tehakse terminoloogiline muudatus seoses HOSi kehtetuks tunnistamisega. Edaspidi võib keskkonnamõju jätta hindamata, kui kavandatakse tegevust, mille ainus eesmärk on riigi julgeoleku tagamine või kriisiolukorra lahendamine.

§ 207. Kiirgusseaduse muutmine

Punktis 1 tehakse muudatus ja viidatakse edaspidi HOSi asemel tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, kuna nimetatud seaduse jõustumisel valmistatakse suure mõjuga sündmusteks tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel.

Punktis 2 tehakse muudatus Keskkonnaametile kasutada olevates KorSi meetmetes. Käesoleva eelnõuga lisatakse üks uus KorSi meede: § 44 viibimiskeeld. Keskkonnaamet vajab viibimiskeelu kehtestamise õigust võimaliku kiirgusallika tuvastamiseks. Juhul kui piirkonnas tuvastatakse kiirgusallikas, võib ohutuse ja turvalisuse tagamiseks olla vajalik kehtestada seal viibimiskeeld.

Eelnevalt nimetatud õigusi rakendab Keskkonnaamet vajaduse korral koostöös partneritega. Nimetatud õigused on olulised riigisisese kiirgussündmuse lahendamisel, kuid neid võib rakendada ka ilma erikorda või kriisiolukorda välja kuulutamata.

§ 208. Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse muutmine

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib kohaliku omavalitsuse volikogu volitada kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse antud ülesannete täitmise valla- või linnavalitsusele, kohaldamata KOKSi § 22 lõike 1 punktides 3, 5, 8 ja 8¹ sätestatud volikogu ainupädevuse piiranguid. Tegemist on kas maksusoodustuste kohaldamise, laenukohustuste võtmise või toetuste andmise tingimuste ja korra üle otsustamisega. Erisused hõlmavad volikogu õigust delegeerida valitsusele tavapäraselt vaid volikogu ainupädevuses olevaid otsustusküsimusi. Need erisused ei ole rakendatavad mis tahes muu kriisiolukorra ajal, kuivõrd on väga oluliselt kohalike omavalitsuste volikogude mandaati kitsendavad. Samas tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse §-s 52¹ sätestatud (eelnõuga lisatav muudatus) ehk volikogu saab lubada valla- või linnavalitsusel muuta volikogus kinnitatud valla- või linnaeelarves väljaminekute liigendust kuni 25% ulatuses aasta eelarves ette nähtud väljaminekute kogusummast. Samuti võib valla- või linnavalitsusele rahavoogude juhtimise eesmärgil anda õiguse laenu võtta volikogu otsuseta või lubada laenu võtmisel valla- või linnavalitsusele eelarveaastaks ette antud eelarvepiirmäära ületada.

Eelnõuga kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadusesse lisatava § 52¹ lõigetes 1 ja 2 sätestatakse volikogule õigus lubada valla- või linnavalitsusel muuta volikogus kinnitatud valla- või linnaeelarves väljaminekute liigendust kuni 25% ulatuses aasta eelarves ette nähtud väljaminekute kogusummast. Samuti võib valla- või linnavalitsusele rahavoogude juhtimise eesmärgil anda õiguse laenu võtta volikogu otsuseta või lubada laenu võtmisel valla- või linnavalitsusele eelarveaastaks ette antud eelarvepiirmäära ületada.

Eelnõuga kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadusesse lisatav § 52² sätestab eri maksete peatamise võimalused okupeeritud aladel. Säte kehtib vaid siis, kui võib oodata teatud KOVide haldusterritooriumide osalist või täielikku okupeerimist agressiivse välisriigi poolt. Sellisel

juhul on oluline tagada, et nii okupeeritud omavalitsusel endal kui ka rahandusministril riigieelarve tasandil oleks võimalus peatada seniste maksete tegemine ja korraldada maksevahendite kasutamine ümber. Näiteks toetada vahendite arvelt hoopis omavalitsust, kuhu okupeeritud ala omavalitsuse elanikud on okupatsiooni eest paigutatud, ning vältida vahendite kulutamist okupatsiooni alla langenud aladele, kus puudub kindlus nende vahendite otstarbekohase kasutamise suhtes. Peatamine ei tähenda maksete kohustuse lõppemist ega ära langemist, vaid üksnes maksekohustuse edasilükkamist ajani, kuni okupatsioon territooriumil või selle osal lõpeb. Rahandusminister võib uue § 52² lõike 1 kohaselt peatada kohaliku omavalitsuse üksusele edasiantavate maksude, tasandusfondi ja toetusfondi vahendite ülekanded, vältimaks nende kontrollimatut sattumist okupatsioonialadele (ja seeläbi võõrvõimu kätte), ning suunata need näiteks evakueerituid vastu võtva omavalitsuse tasandus- või toetusfondi. Samuti võib täieliku või osalise okupatsiooni alla sattunud kohaliku omavalitsuse üksus uue § 52² lõike 2 järgi otsustada peatada okupeeritud aladele oma eelarvest tasutavate maksete ja toetusfondide vahendite ülekanded. Kohaliku tasandi maksete peatamise küsimuse otsustab volikogu, kes võib selle otsustamise delegeerida valla- või linnavalitsusele.

§ 209. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmine

Paragrahviga 209 muudetakse kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (edaspidi *KOKS*).

Punktidega 1 ja 3 tehtavad muudatused on seotud KOKSi § 6 lõike 2¹ kehtetuks tunnistamisega, kus on seni sätestatud KOVi riigikaitseülesanded. KOKS reguleerib omavalitsuste tavapärasest sisemist korraldust ehk seda, kuidas KOVe tavaolukorras juhitakse, kuidas on korraldatud KOVi organite töö, millised on omavalitsusteenistuse erisused jne. Edaspidi sätestatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses, millised on KOVide kriisiülesanded, kuidas kriisideks valmistutakse ja kriiside ajal ülesandeid täidetakse, sh reguleeritakse sisemist korraldust omavalitsuste kriisivalmiduse tagamiseks.

Punktiga 2 täiendatakse seadust KOVide kriisideks valmisoleku ülesandega, et siduda paremini KOKS ja eelnõu. KOVide ülesanne on vastavalt eelnõule korraldada kriisideks valmisolek, sh täita nimetatud seaduses toodud ülesandeid.

Punktiga 4 tehtavad muudatused sätestavad kohaliku omavalitsuse ülesannete volitamise, volikogu kokkukutsumisega ja hääletamisega seotud erisused erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Erisused hõlmavad volikogu õigust delegeerida valitsusele tavapäraselt vaid volikogu ainupädevuses olevaid otsustusküsimusi. Need erisused ei ole rakendatavad mis tahes muu kriisiolukorra ajal, kuivõrd on väga oluliselt kohalike omavalitsuste volikogude mandaati kitsendavad. Küll aga võib kahes põhiseaduse vaatest raske kriisiolukorra ajal olla vajalik volikogul volitada küsimuse otsustamine valitsusele, kui see on KOVi juhtimise operatiivsuse tagamise seisukohalt vajalik.

Eelnõuga KOKSi lisatava § 53⁶ lõikega 1 sätestatakse, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib kohaliku omavalitsuse volikogu volitada kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse antud ülesannete täitmise valla- või linnavalitsusele kohaldamata KOKSi § 22 lõike 1 punktides 3, 5, 8 ja 8¹ sätestatud volikogu ainupädevuse piiranguid, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse §-s 52¹ sätestatut. Tegemist on kas maksusoodustuste kohaldamise, laenukohustuste võtmise või toetuste andmise tingimuste ja korra üle otsustamisega. Samas tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse §-s 52¹ sätestatuga ehk volikogu saab lubada valla- või linnavalitsusel muuta volikogus kinnitatud valla- või linnaeelarves väljaminekute liigendust kuni 25% ulatuses aasta eelarves ette nähtud

väljaminekute kogusummast. Samuti võib valla- või linnavalitsusele rahavoogude juhtimise eesmärgil anda õiguse laenu võtta volikogu otsuseta või lubada laenu võtmisel valla- või linnavalitsusele eelarveaastaks ette antud eelarvepiirmäära ületada.

Eelnõuga KOKSi lisatava § 53⁶ lõikega 2 võimaldatakse erakorralise ja sõjaseisukorra ajal põhjendatud juhtudel jätta volikogu kokkukutsumisel kohaldamata KOKSi § 43 lõikes 3 sätestatud nõuded. Kehtiva seaduse järgi tuleb volikogu kokkukutsumisel kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid. Eelnõuga kavandatava muudatusega võib kohaldamata jätta seega nõude istungi etteteatamise aja kohta ning samuti ei pea eelnevalt teatavaks tegema istungi materjale, kuna kriitilistes oludes ei ole see kiireloomuliste küsimuste lahendamiseks ilmselt võimalik ega ka otstarbekas. Põhjendatud juhul tähendab, et samas kutses tuleb siiski esitada lühipõhjendus, miks ei saa KOKSi § 43 lõike 3 nõudeid järgida. Samuti tuleb tagada, et kutse teatavaks tegemise ja istungi toimumise vahele jääks siiski mõistlik aeg, mis võimaldab volikogu liikmetel volikogu istungi kutse kätte saada, sellega tutvuda ja istungile koguneda. Ka kõige raskemates kriisioludes ei tohi volikogu oma tööd peatada, volikogu kokkukutsumine ei saa osutuda tavaolukorraks kehtestatud nõuete tõttu kriisiolukorra ajal võimatuks, vaid mandaadi tegelik teostamine peab olema tagatud kõigile volikogu liikmetele, kes on selleks võimelised.

Eelnõuga KOKSi lisatava § 53⁶ lõikega 3 antakse volikogule õigus erakorralise ja sõjaseisukorra ajal küsimuste otsustamisel loobuda KOKSi § 45 lõikes 5 sätestatud koosseisu häälteenamuse nõude järgimisest. Loobumine otsustatakse volikogu istungil eraldi otsusega.

§ 210. Kohtute seaduse muutmine

Paragrahviga 210 muudetakse kohtute seadust, milles on sätestatud samasugune regulatsioon nagu Eesti Panga seaduses, mida muudetakse eelnõu §-ga 18. Kohtute seaduses on sätestatud, et kui Riigikohtu esimehe volitused lõpevad ennetähtaegselt, võib kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega pikendada VVJK loal. Ka kohtute seaduse puhul, nagu ka Eesti Panga seaduse puhul, ei ole selge, miks peaks selle otsuse tegema VVJK. Eelnõu järgi otsustab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise üle julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitsei ameti juht. Samuti pikendatakse julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolmeni, sest ühe kuuga ei ole võimalik praktikas põhjalikku julgeolekukontrolli teha. Pikendada võib seda tähtaega ühe kuu võrra. Pikendamisest teavitatakse Vabariigi Presidenti, asjaomaseid valitsuskomisjone ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni. Selle kaudu on kõik ametisse nimetamise (Riigikohtu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul) ja järelevalvega seotud isikud teadlikud julgeolekukontrolli tähtaja pikendamisest.

§ 211. Konsulaarseaduse muutmine

Konsulaarseaduses asendatakse viide RiKSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

§ 212. Korrakaitse seaduse muutmine

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks KorSi §-d 16¹ ja 16². Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise normid on kehtivas õiguses killustatud mitme eriseaduse vahel (ErSS, HOS, KaLS, KKS, PäästeS, PPS, RiKS). Seetõttu tunnistatakse vastavad paragrahvid kehtetuks ja edaspidi on Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine reguleeritud ühtselt KorSi §-des 82¹–82⁴ (vt selgitust alt).

Samuti tunnistatakse kehtetuks KorSi § 61, mis reguleerib koosoleku korraldamist ja pidamist eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal (vt selgitust alt).

Punktid 2 ja 3 (ning seonduvalt punkt 1) on seotud eelnõu §-ga 49, milles sätestatakse piirava meetmena avaliku kogunemise korraldamise ja koosoleku pidamise keelamine eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Sellest tulenevalt täiendatakse KorSi § 62 punktiga 5 ja tunnistatakse kehtetuks KorSi § 61. Eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib avaliku kogunemise keelata lisaks KorSis sätestatule tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alusel. Samuti täiendatakse selguse huvides §-i 62, milles on sätestatud keelatud koosolek.

Eelnõu § 49 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud täidesaatva riigivõimu asutus eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata avaliku koosoleku või avaliku ürituse korraldamise või pidamise, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Eelnõu § 42 lõike 3 kohaselt võib Vabariigi Valitsus volitada piiravat meetet kohaldama täidesaatva riigivõimu asutuse. Lisaks võib Vabariigi Valitsus määrusega volitada haldusorgani täitma riikliku järelevalve ülesannet piirava meetme täitmise üle ja kohaldama KorSis nimetatud riikliku järelevalve erimeedet KorSis sätestatud alusel ja korras (vt eelnõu §-d 157 ja 163).

Punktiga 3 lisatakse KorSi § 63 punkt 1¹, milles sätestatakse uus alus koosoleku pidamise keelamiseks. Olemuslikult on sel alusel võimalik diskretsiooniotsuse põhjal koosolekut keelata või kohustada muutma selle pidamise aega või kohta ka kehtiva KorSi § 69 lõike 1 punkti 2 ja § 72 lõike 1 punkti 2 alusel. Praeguse muudatusega keelatakse aga imperatiivselt erakorralise ja sõjaseisukorra ajal koosoleku pidamine riigikaitseobjektile ja riigikaitsele ehitisele lähemal kui 500 meetrit. See alus täiendab KorSi § 63 punktides 1–4 sätestatud juhte, mil on eos keelatud pidada koosolekut: eriti ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku alal, piiripunktis ja Euroopa Liidu välispiirile lähemal kui 100 meetrit, üle 1000-voldise nimipingega elektripaigaldise kaitsevööndis või muus kohas, kus see on seadusega keelatud.

Muudatusega piiratakse PSi §-s 47 sätestatud igaüheõigust eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Tegemist on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega, sest seda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. KorSi § 63 punktis 1¹ sätestatud meetet saab kohaldada üksnes riigi julgeoleku tagamiseks ja vältimaks kahju põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumisele.

Meede on eelnimetatud legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest aitab riigi julgeoleku tagamisele kaasa. Meetme vajalikkus ja mõõdukus johtuvad sellest, et tegemist on võrdlemisi väheintensiivse koosolekuvabaduse piiranguga, arvestades, et lähedus kriisiülesannete täitmiseks kaitstavale objektile ja riigikaitsele ehitisele on määratud meetri täpsusega (mitte nt määratlemata õigusmõistena) ja kaugust 500 meetrit tuleks pidada optimaalseks tasakaaluks ühelt poolt koosolekuvabaduse teostamise ja teiselt poolt potentsiaalselt põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumise ja riigi julgeoleku tagamise vahel.

Erinevalt ülejäänud KorSi §-s 63 sätestatud keelatud koosoleku alustest kohaldub see piirang üksnes erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. See piirang võimaldab ka välistada võimaluse, et provokaatorite tegevuse tulemusel rahumeelne kogunemine eskaleerub ja tekib oht niihästi riigikaitsele ehitisele või kriisiülesannete täitmiseks kaitstavale objektile kui ka potentsiaalselt kogunemisest osavõtvate isikute elule ja tervisele.

Punktiga 4 (ning seonduvalt punktiga 1) muudetakse KorSi sätteid, mis reguleerivad Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist avaliku korra kaitsesse.¹²⁵ Eelnõu üks eesmärg on korrastada Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist puudutavat regulatsiooni. Seni leidub kaasamist puudutavaid sätteid lisaks KorSile ka ErSSis, HOSis, KaLSis, KKSis, PäästeSis, PPVSis ning RiKSis. Muudatuste eesmärk on koondada võimalikult suur osa sätteid KorSi tulenevalt sellest, et praegu on regulatsioon killustunud mitme seaduse vahel ning HOS, ErSS ja RiKS tunnistatakse kehtetuks.

Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamisel on riigi üldine eesmärk võimaldada relvajõudude (sealhulgas Kaitseliidu kui vabatahtlikkuseel põhineva riigikaitseorganisatsiooni) võimalikult kiiret ja paindlikku osalemist avaliku korra ja põhiseadusliku korra kaitses juhul, kui avalikku korda või põhiseaduslikku korda tagava asutuse ressursid on ammendunud, need puuduvad või asutus ei saa ise õigel ajal reageerida. Tuleb arvesse võtta, et PS ei sätesta, kas ja millal võib Kaitseliitu ja Kaitseväge riigisisese rahu tagamiseks kasutada ning kes sellise otsuse peaks langetama. See on andnud seadusandjale kõnealuse regulatsiooni kehtestamisel suhteliselt suure vabaduse. Eelnõus on arvestatud varem teada olnud praktikas ilmnenud probleeme, riigikaitseõiguse revisjoni raames koostatud analüüsis tehtud tähelepanekuid, õiguskantsleri 2009. ja 2014. aastal tehtud märkusi ja antud suuniseid ning eelnõule eelnenud kontseptsiooni kooskõlastamisel ministeeriumide esitatud seisukohti. Muudatuste üldine eesmärk on võimaldada Kaitseväge ja Kaitseliidu paindlikku kaasamist korrakaitseorganite ülesannete täitmisse viisil, mis ei takista nende põhiülesannete täitmist ning väldiks ka kuritarvitusi.

Ühtlasi on seatud eesmärgiks, et sarnaselt kehtiva õigusega peab Kaitseväge ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise regulatsioon toetama järgmistele ohtudele reageerimist: terrorioht, massiline sissēränne ja ulatuslikku evakuatsiooni tingivad ohud. Samuti peetakse vajalikuks kindlustada, et riiklikus järelevalves osalevad Kaitseväge ja Kaitseliit saaksid osaleda oluliste objektide ja isikute ning piiri kaitses, samuti massiliste korratuste ärahoidmises ja kõrvaldamises.

Kehtivas KorSis reguleerivad Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist §-d 16¹ ja 16². Eelnõu punkti 1 järgi tunnistatakse need kehtetuks ning punktiga 5 sätestatakse Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise alused ning kord KorSi 6. peatüki 1. jaos esitatud §-des 82²–82⁵.

Punktiga 5 lisatakse KorSi 6. peatükki muu hulgas Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist reguleerivad §-d 82¹–82⁴, mis põhinevad senistel KorSi §-del 16¹ ja 16² ning korrakaitseorganite ning Kaitseväge ja Kaitseliidu tegevust reguleerivate seaduste asjaomastel sätetel. Eelnõuga koondatakse sätted võimalikult suurel määral KorSi, lähtudes põhimõttest, et KorS on avaliku korra kaitses reguleeriv üldseadus, millele tuginevad eriseadused. Muudatusega kaotatakse samasisuliste sätete killustatus ning tagatakse seeläbi suurem õigusselgus, mis on kõnealuste normide operatiivsel rakendamisel hädavajalik.

KorSi § 82¹. Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine riiklikku järelevalvesse

Lõike 1 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata riiklikku järelevalvesse juhul ja nii kaua, kui korrakaitseorgan ei saa ise ega vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult olulist või kõrgendatud ohtu ennetada, välja selgitada, tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada.

¹²⁵ Eelnõu sätete koostamisel on lähtutud muu hulgas Justiitsministeeriumi tellitud analüüsist „Kaitseväge ja Kaitseliidu osalemine avaliku korra kaitses“, 2017. Peeter Papstel. Analüüs tervikuna on piiratud juurdepääsuga, ligipääsuks tuleb pöörduda Justiitsministeeriumi poole.

Selles sättes on ühendatud neli olulist kaasamise tingimust.

Esiteks kasutatakse eelnõus läbivalt sõnastust, mille järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata riiklikku järelevalvesse. See erineb kehtivast õigusest, mille järgi kaasatakse Kaitseväge ja Kaitseliit avaliku korra kaitseks. KorSi järgi on avaliku korra kaitse eelkõige avaliku korra eest vastutava isiku ülesanne. Avaliku korra eest vastutav isik on see, kes on põhjustanud ohukahtluse või ohu, rikub avalikku korda või on põhjustanud sellise olukorra tekkimise võimaluse, mille realiseerumisel tekib oht või ohukahtlus. Alles seejärel, kui vastutavat isikut ei ole või kui tema tegevus korrakaitseülesande täitmisel ei ole piisav või muul põhjusel eesmärgipärane, on korrakaitse pädeva korrakaitseorgani ülesanne. See, milles osalevad korrakaitseorgani võimetuse korral Kaitseväge ja Kaitseliit, on riiklik järelevalve ehk korrakaitseorgani tegevus, mille sisu ja eesmärk on ennetada ohtu, selgitada oht välja, tõrjuda oht või kõrvaldada ohust tingitud avaliku korra rikkumine. Seega sätestatakse eelnõus selgelt, et Kaitseväge ja Kaitseliitu ei kaasata mitte avaliku korra eest vastutava isiku ülesandeid täitma, vaid kindla korrakaitseorgani alluvusse riiklikku järelevalvet toetama.

Teiseks säilitatakse muudetud sõnastuses KorSi § 16¹ lõike 5 *ultima ratio* põhimõte, mille järgi on kaasamine lubatud viimase võimalusena, st üksnes juhul, kui asjaomane asutus ei saa õigel ajal või üldse mitte seda ülesannet täita ja puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks. Kaasamise korral tuleb alati arvestada, et relvajõudude peamine ülesanne on riigi sõjaline kaitse ning vajaduste kattuvuse korral tuleb eelistada selle ülesande täitmist. Samuti tuleb silmas pidada, et relvajõudude kasutamine kõnealustel juhtudel on lubatud ainult *ultima ratio* olukorras, seega üksnes juhul, kui korrakaitseorgan on võtnud kasutusele kõik oma käsutuses olevad isikud, sealhulgas kaasatavad vabatahtlikud (eeskätt abipolitseinikud ja vabatahtlikud päästjad), ja vahendid (sealhulgas riigivara ning eraõiguslike isikute vara, mida on võimalik võtta ajutiselt kasutusse) ning nendega ei ole ikkagi võimalik piisava tulemuslikkusega olukorda lahendada. Tuleb arvestada, et käesoleva lõike tingimustele ei vasta juhtumid, kui korrakaitseorgani ülesannete täitmiseks on teadlikult jäetud piisav hulk isikuid ja vahendeid planeerimata.

Kolmandaks sätestatakse samas lauses, et Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine on lubatud ainult nii kaua, kui korrakaitseorgani võimetus püsib. Seega määratakse lisaks kaasamise tingimusele kindlaks ka kaasamise lõpetamise tingimus. Seega sätestatakse, et kaasamine tuleb enne tähtaega lõpetada niipea, kui korrakaitseorgani võimetus on ära langenud (näiteks väheneb oht niivõrd, et seda saab taas oma jõududega tõrjuda, või lisandub vajalikke vahendeid või puhanud vabatahtlikke).

Neljandaks nähakse ette, et riikliku järelevalve ülesanne, millesse võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata, võib seisneda avalikku korda ähvardava ohu ennetamises, väljaselgitamises, tõrjumises või korrariikkumise kõrvaldamises. Kõik nimetatud tegevused võivad olla korrakaitseorgani ülesanded ning mitmed lõikes 2 loetletud ülesannetest ei piirdu üksnes ohu tõrjumise või korrariikkumise kõrvaldamisega. Kõige laiem neist on ohu ennetamine, st KorSi § 5 lõike 7 järgi see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamise aluseks on ohuprognoos. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Seda, et ohu ennetamisse kaasamine võiks muutuda liiga ulatuslikuks, võimaldavad vältida kõnesoleva lõike teised tingimused ning lõikes 2 esitatud korrakaitseülesannete loetelu.

Nimetatud tingimused aitavad piirata Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise juhtumeid nendega, mis vajavad ohu tõttu ka tegelikult aktiivset lisajõu kaasamist, ning vältida seda, et kaasamist taotletaks või otsustataks liiga kergekäeliselt.

Kaitseväge kaasamise ajal võivad riiklikus järelevalves osaleda kaitseväelased (s.t tegevväelased, reservväelased ja ajateenijad) ning Kaitseliidu kaasamise ajal võivad riiklikus järelevalves osaleda Kaitseliidus sõjaväelise auastmega rahuaja ametikohal olevad tegevväelased ning Kaitseliidu tegevliikmed ja toetajaliikmed. Kaasatud isikud saavad kasutada Kaitseväge või Kaitseliidu valduses olevaid vahendeid (nt tööriistad, sõidukid, ärakasutavad asjad), mille valitsemist ei anta üle ning mida ei anta kaasavale korrakaitseorganile kasutamiseks riigivarasena või Kaitseliidu seaduse alusel.

Lõike 2 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata järgmiste riikliku järelevalve ülesannete täitmisel:

- 1) päästesündmuse lahendamine, otsingutööde tegemine maismaal lennuõnnetuse korral ning demineerimistöö (PäästeSi § 31¹, PPVSi § 3 lõike 1 punkt 5, KKSis § 3 lõike 2¹ punkt 1);
- 2) kriisilukorra lahendamine (praegu HOSi § 34 lõike 1 punkt 1, KKSis § 3 lõike 1¹ punkt 2 ja lõike 1² punkt 1, ErSSi § 15);
- 3) liikluse korraldamine ja reguleerimine, kaasa arvatud kriisilukorra ajal (hetkel HOSi § 34 lõike 1 punkt 2 ja KKSis § 3 lõike 1¹ punkt 3 ja § 3 lõike 1² punkt 1);
- 4) riigipiiri valvamine (KKSis § 3 lõike 1² punkt 3 ja PPVSi § 3 lõike 1 punkt 6, KorSi § 16¹ lõike 1 punkt 3);
- 5) PPVSi ja selle alusel määratud isikute kaitsmine ja objektide valvamine (PPVSi § 3 lõike 1 punkt 8);
- 6) tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel määratud kaitstava objekti kaitsmine (KKSis § 3 lõike 1¹ punkt 1, KorSi § 16¹ lõike 1 punkt 2);
- 7) ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide kaitsmine;
- 8) riigivastaste, avaliku rahu vastaste ning üldohtlike süütegude toimepanemise ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja korraldumise kõrvaldamine (PPVSi § 3 lõike 1 punkt 1);
- 9) ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine ja varjumise korraldamine (HOSi § 16 lõike 3).

Eelnevalt koostatud analüüsis jõuti järeldusele, et kõik ülesanded, millesse kaasamine on vajalik ja võimalik, on riikliku järelevalve ülesanded. Käesolevas eelnõus on ülesandeid täpsustatud, nende sõnastusi vajaduse korral laiendades või kitsendades, ilma et kaoks fookus tegelikelt vajadustelt. Järgnevalt selgitatakse lõike 2 punkte üksikult.

Päästesündmuse lahendamine, otsingutööde tegemine maismaal lennuõnnetuse korral ning demineerimistöö. Päästesündmuse lahendamise ning demineerimistööde kaasamine on võimalik ka kehtiva õiguse järgi. PäästeSi § 31¹ lõike 1 ja KKSis § 3 lõike 1² punkti 2 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata päästesündmuse lahendamise. Sellega on hõlmatud nii päästesündmused kui ka demineerimistöö. Päästesündmus aga on PäästeSi § 3 lõike 1 järgi ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral. Päästetöö PäästeSi tähenduses on PäästeSi § 3 lõike 1 järgi päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata rakendatavad, vältimatud ja edasilükkamatud tegevused. Demineerimistöö PäästeSi tähenduses PäästeSi § 3 lõike 1² järgi on pommiohu, lahingumoonu ohu ja plahvatusohu tõrjumisega seotud tegevus. KKSis § 3 lõike

1² punkti 3 järgi kaasatakse Kaitsevägi vajaduse korral muu hulgas PPVSi § 3 lõike 1 punktides 5 ja 6 sätestatud politsei ülesannete täitmisel. Need ülesanded on otsingutööde tegemine maismaal lennuõnnetuse korral ning piirivalve valdkonna asjade korraldamine. Kaasavad korrakaitseorganid on Päästeamet ja PPA.

Kriisiolukorra lahendamine ja liikluse reguleerimine kriisiolukorra ajal

HOSi § 34 lõike 1 punkti 1, KKS-i § 3 lõike 12 punkti 1 ja KaLS-i § 4 lõike 2 punkti 2 järgi kaasatakse Kaitsevägi ja Kaitseliit vajaduse korral eriolukorra tööde tegemisse. Eriolukorra tööd on HOSi § 25 lõike 1 järgi tööd eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks, sealhulgas tööd kannatanutele ja abivajajatele abi osutamiseks ning tööd ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks. Samuti sätestab ErSS-i § 15 lõige 1, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata erakorralise seisukorra ajal erakorralise seisukorra lahendamise, eelkõige järgmistesse ülesannetesse:

- 1) avaliku võimu organi ja riigikaitseobjekti vastu suunatud ründe ärahoidmine ja tõkestamine;
- 2) vägivallega seotud kollektiivsest surveaktsioonist või vägivallega seotud ulatuslikust isikugruppide vahelisest konfliktist tuleneva ebaseadusliku tegevuse tõkestamine;
- 3) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldse isoleerimisega seotud ebaseadusliku tegevuse tõkestamine;
- 4) vägivallega seotud massilise korratuse tõkestamine.

Käesoleva eelnõuga on edaspidi eriolukorra ja erakorralise seisukorra lahendamine hõlmatud kriisiolukorraga ning ulatusliku evakuatsiooni ja varjumise korraldamise ülesanne on esile toodud eraldi § 82¹ lõike 2 punktis 1, kuna varjumist ja evakuatsiooni saab läbi viia ka ilma kriisiolukorra otsuseta.

HOSi § 34 lõike 1 punkti 2, KKS-i § 3 lõike 11 punkti 3 ja KaLS-i § 4 lõike 2 punkti 2 järgi kaasatakse Kaitsevägi ja Kaitseliit vajaduse korral liikluse korraldamise ja turvalisuse tagamiseks eriolukorra piirkonnas. Seda ülesannet täpsustatakse, tuues liikluse korraldamise juurde ka liikluse reguleerimise ning eriolukorra termini asemel kasutatakse terminit „kriisiolukord“. Turvalisuse tagamine on kaetud aga teiste selles lõikes loetletud ülesannetega. LSi § 6 lõike 1 järgi on liikluse korraldamise eesmärk tagada häireteta, sujuv, võimalikult kiire, ohutu ja keskkonda minimaalselt kahjustav liiklus. Seega ei hõlma see liikluse reguleerimist. LSi § 8 lõike 1 järgi reguleerib reguleerija (LSi § 2 punkti 67 järgi liiklust suunav või peatav isik) liiklust juhul, kui seda on vaja teha liikluskorraldusvahendite märguannetest erineval viisil või kui olemasolevad liikluskorraldusvahendid ei taga teatud ajavahemikul liikluse normaalset kulgu, liiklustakistuste või -ummikute korral, samuti muudel juhtudel, kui liiklus on häiritud. Seega juhul, kui liikluskorraldusvahendid ei anna soovitud tulemust, võib pädev isik asuda liiklust reguleerima. LSi § 8 lõike 3 järgi reguleerib liiklust politseiametnik või abipolitseinik, kes on saanud sellekohase väljaõppe. Lisatud on loetelu isikutest, kes võivad pärast väljaõppe läbimist ja omandatud pädevuse piires samuti liiklust reguleerida. Muu hulgas on selliseks isikuks Kaitseväge ja Kaitseliidu reguleerija Kaitseväge ja Kaitseliidu sõidukite kolonni liikluses osalemise korral. Sellest võib järeldada, et eriolukorra ajal ei ole liikluse korraldamises osaleval kaitseväelasel või Kaitseliidu liikmel õigust osaleda liikluse reguleerimises muul juhul. Osaliselt võiks seda võimaldada LSi § 8 lõike 3 punkt 2, mille järgi võib liiklust reguleerida ka päästetöösse kaasatud isik, aga ainult juhul, kui eriolukorra ajal osalevad Kaitsevägi ja Kaitseliit päästetöös ning seega ka üksnes päästesündmuse piirkonnas. Samuti tuleb arvestada, et eriolukorra lahendamine sisaldab ka muid tegevusi peale päästetöö.

Kehtiva õiguse teine puudujääk on asjaolu, et vajadus kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu liikluse korraldamisse ja reguleerimisse ei teki niivõrd eriolukorra (või ka erakorralise seisukorra) ajal, vaid juba varem, ohu suurenedes. Seetõttu sätestatakse, et kaasamine on võimalik ka enne kriisiolukorra otsust. Muudatusega kooskõlas täiendatakse LSi § 8 lõiget 3 uue punktiga, millega lisatakse kaitseväelane ja Kaitseliidu liige nende isikute loetellu, kes võivad asjaomase väljaõppe korral omandatud pädevuse piires liiklust reguleerida. Kaasav korrakaitseorgan sõltub olukorra, sh kriisiolukorra olemusest.

Riigipiiri valvamine. KorSi § 16¹ lõike 1 punkti 3 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata riigipiiri või ajutise kontrolljoone ebaseadusliku ületamise ennetamisse ja tõkestamisse, sealhulgas juhtudel, kui Vabariigi Valitsus või valdkonna eest vastutav minister on otsustanud: 1) riigipiiri seaduse (edaspidi *RiPS*) §-s 17 nimetatud juhul ajutiselt piirata riigipiiri ületamist või see peatada; 2) RiPSi §-s 11³ nimetatud juhul kehtestada piirikontrolli ja riigipiiri valvamise sisepiiril.

RiPSi §-des 11³ ja 17 nimetatud otsuseid võib teha avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks või rahva tervist ohustada võiva olukorra ennetamiseks või lahendamiseks. Riigipiiri ületamist võib ajutiselt piirata või peatada ka välisriigi palvel. Samas viitab KorSi kõnealuse sätte sõnastuses kasutatud sõna „sealhulgas“, et Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise eeldus ei ole üksnes riigipiiri ületamise piiramine või peatamine või sisepiiril piirikontrolli ja riigipiiri valvamise kehtestamine. Arvestades, et siin on esitatud sisuliselt näidisloetelu kõige kriitilisematest juhtudest, kui politsei koormus suureneb hüppeliselt ning tekivad reaalsed eeldused relvajõudude kaasamise kui äärmise abinõu rakendamiseks, on viited RiPSile pigem üleliigsed. Eelnevat arvestades võib avaliku korra kaitse eesmärgil kaasamise otsustada ka juhul, kui kumbagi eelnimetatud olukorda ei ole. Sel juhul piirab otsust üksnes tingimus, et asjaomane asutus ei ole võimeline kas õigel ajal või üldse mitte seda ülesannet täitma ja selleks puuduvad ka muud vahendid. RiPSi § 9 lõike 1 järgi on riigipiiri valvamine politsei patrull- ja vaatlustegevus maismaal, merel ja piiriveekogudel eesmärgiga ennetada, selgitada välja ja tõkestada selleks mitte ettenähtud kohas ja ajal toimuvat piiriületust ning piiriülest kuritegevust, sealhulgas isikute ja kauba ühendusevälisest riigist Eestisse ja Eestist ühendusevälisesse riiki ebaseaduslikku toimetamist territoriaal- ja sisemerel ning piiriveekogudel, ja riigis viibimise õiguslikke aluseid kontrollida. RiPSi § 22 lõike 2 järgi laienevad riigipiiri valvamise, kaitsmise ja ületamise tingimused ning kord, piirirežiim ja vastutus piirirežiimi rikkumise eest ka ajutisele kontrolljoonele. Ajutine kontrolljoon on sama paragrahvi lõike 1 järgi katkematu mõtteline joon ja seda mööda kulgev vertikaaltasapind, mis eraldab Eesti jurisdiktsioonile alluvat Eesti territooriumi sellele mittealluvast Eesti osast. PPVSi § 3 lõike 1 punkti 6 järgi on üks politsei ülesandeid piirivalve valdkonna asjade korraldamine (sisuliselt ning ka PPA põhimääruse järgi: piirihaldus).

Riigipiiri või ajutise kontrolljoone ebaseadusliku ületamise ennetamine ja tõkestamine moodustab kogu piirivalve valdkonna korraldamisest üksnes väga kitsa osa, mis paigutub mõtteliselt riigipiiri ja ajutise kontrolljoonega seotud korrakaitse alla. Võib eeldada, et kõnealuse süüteo ennetamiseks ja tõkestamiseks on Kaitseväel ja Kaitseliidul õigus osaleda riigipiiri (ja ajutise kontrolljoone) valvamisest, st nii patrull- ja vaatlustegevuses kui ka riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimises eesmärgiga ennetada ja tõkestada ebaseaduslikku piiri- või kontrolljoone ületust. Samuti võib sõnastusest järeldada, et säte ei anna õigust kaasata Kaitseväge ja Kaitseliitu piirikontrolli tegemisse, milleks neil ilmselt puudub ka vajalik kvalifikatsioon. RiPSi § 11 lõike 2 järgi kontrollib politsei piirikontrollis riigipiiri ületamise kontrollimisel isikuid ja tuvastab, kas isikule võib anda loa riigipiiri ületamiseks. Isikute kontroll hõlmab isiku dokumentide, viibimisaluste, pagasi ja transpordivahendi kontrolli.

Samas tuleb tunnistada, et osalevate isikute ülesanded ja nende piirid ei ole KorSi § 16¹ lõike 1 punktist 3 üheselt arusaadavad. Seega on kaasatud Kaitseväge ja Kaitseliidu volituste ulatuse täpsemaks määramiseks otstarbekam kasutada RiPSi terminit „riigipiiri valvamine“. Kehtivas õiguses muudab riigipiiriga seotud ülesannetes osalemise õiguse ulatuse tuvastamise eriti keerukaks see, et KKSis § 3 lõike 1² punkti 3 ja selles viidatud PPVSis § 3 lõike 1 punkti 6 järgi võib Kaitseväge kaasata vajaduse korral ilma vahetu sunni kohaldamise õigusega piirivalve valdkonna asjade korraldamisse. Selle ülesandega PPVSis on kokku võetud kõik PPA ülesanded, mis seonduvad riigipiiri ja piirirežiimiga. Kaitseväge ja Kaitseliidu mis tahes sedalaadi ülesannetesse kaasamine ei ole tegelikult mõistlik ega võimalik.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata riigipiiri valvamisega. Kaasav korrakaitseorgan on PPA.

PPVSis ja selle alusel määratud isikute kaitsmine ja objektide valvamine ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel määratud kaitstava objekti kaitsmine

KKSis § 3 lõike 1² punkti 3, KaLSi § 4 lõike 2 punkti 6 ja nendes viidatud PPVSis § 3 lõike 1 punkti 8 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata teatud politsei kaitstavate isikute kaitsmisega ja valvatavate objektide valvamisega. Politsei kaitstavad isikud on Vabariigi President ja tema perekond, samuti seaduses sätestatud juhul ametist lahkunud president, peaminister, välisriigi riigipead, valitsusjuhid ja välisministrid. Lisaks neile saab PPA peadirektor määrata PPVSis § 3 lõike 3 alusel käskkirjaga ajutiselt kaitstavad isikud. Politsei valvatavate objektide nimistu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. PPVSis § 3 lõike 4² alusel võib PPA peadirektor kehtestada käskkirjaga lisaks määruses nimetatud objektidele ajutiselt valvatavate objektide loetelu. Üldjuhul on PPA peadirektori käskkirja alusel kaitstavate isikute loetelus kõrged väliskülalised, hinnanguliselt 80–100 isikut aastas.

See ülesanne seondub suurel määral teiste ülesannetega, millesse saab Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata KorSi § 16¹ lõike 1 punktide 1 ja 2 alusel. Need on KarSi §-des 237, 246 ja 266 nimetatud kuritegude ehk rahvusvaheliselt kaitstud isiku elu ja tervise vastu suunatud ründe, omavolilise sissetungi ja terrorikuriteo ennetamine ja tõkestamine ning riigikaitseobjektivastase ründe ennetamine ja tõkestamine.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata PPVSis ja selle alusel määratud isikute kaitsmisega ja objektide valvamisega ning olulise tähtsusega objektide kaitsmisega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses. Kaasav korrakaitseorgan on PPA.

Ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide kaitsmine

KaLSi § 4 lõike 2 punkti 4 järgi kaasatakse Kaitseliit vajaduse korral küberturvalisuse tagamisele pädeva ametiasutuse juhtimisel. Sama paragrahvi lõike 3 alusel on Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud Kaitseliidu kaasamise tingimused ja kord küberturvalisuse tagamisel. Määruse § 1 lõigete 2 ja 4 järgi on küberturvalisuse tagamine selle määruse tähenduses riigi toimimise või elutähtsa teenuse jaoks vajaliku info- ja kommunikatsioonitehnoloogia taristu toimepidevuse tagamiseks või toimepidevust ohustavate ohtude tõrjumiseks aktiivsete või passiivsete meetmete võtmine, milleks võib muu hulgas olla:

- 1) info- ja kommunikatsioonitehnoloogia lahenduste turvatestimine;
- 2) digitaalse informatsiooni monitoorimine ja analüüsimine;
- 3) nuhkvara, pahavara ja arvutiviiruse analüüsimine.

Samas on ilmne, et määruses esitatud avatud loetelu ei kirjelda kõiki ohu tõrjumiseks vajalikke meetmeid, eriti aktiivseid meetmeid. Lisaks tuleb arvestada teiste õigusaktidega, eeskätt 2018. aastal jõustunud küberturvalisuse seadusega (KüTS), milles küberturvalisust ei ole soovitud defineerida, kuid mille § 1 lõikes 1 sätestatud reguleerimisala hõlmab ühiskonna toimimise seisukohast oluliste ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse võrgu- ja infosüsteemide pidamise nõudeid, vastutust ja järelevalvet ning küberintsidentide ennetamise ja lahendamise aluseid. KüTSi § 14 lõike 1 järgi teeb KüTSis ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle riiklikku ja haldusjärelevalvet Riigi Infosüsteemi Amet, kes on kõnealuses kontekstis korrakaitseorgan.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide kaitsmisel. Kaasav korrakaitseorgan on Riigi Infosüsteemi Amet.

Riigivastaste, avaliku rahu vastaste ning üldohtlike süütegude toimepanemise ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja korrarikkumise kõrvaldamine

KorSi § 16¹ lõike 1 punkti 1 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata KarSi §-des 237, 246 ja 266 nimetatud kuritegude ennetamisse või tõkestamisse. KarSi struktuuris jagunevad viidatud kuriteod erinevatesse peatükkidesse, see tähendab üldistatult, et kuriteoga kahjustatakse erinevaid õigushüvesid. Jaotus on järgmine:

- § 237 (terrorikuritegu) – süüteod riigivõimu vastu (15. peatüki 3. jagu);
- § 246 (rünne rahvusvaheliselt kaitstud isiku elule ja tervisele) – süüteod välisriigi ja rahvusvahelise organisatsiooni vastu (15. peatüki 4. jagu);
- § 266 (omavoliline sissetung ja lahkumisenõude täitmata jätmine) – avaliku korra vastased süüteod (16. peatüki 2. jagu).

Varem on loetelusse kuulunud ka KarSi §-d 240 (riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiruumi tungimine) ja 248 (diplomaatilist puutumatus omavale maa-alale, hoonesse ja ruumi tungimine), mis on nn karistusõiguse revisjoni tagajärjel alates 1. jaanuarist 2015 kehtetud ning ühendatud §-ga 266. Kuriteo ennetamine ja tõkestamine hõlmab nii kuriteo toimepanemisele eelnevat faasi kui ka juba käimasoleva kuriteosündmuse tõkestamist. Sellise ülesannete kirjeldusega kaasnevad erinevad probleemid, mida on pikemalt käsitletud eelnõu aluseks olevas analüüsis. Analüüsis leiti, et konkreetsetele KarSi kuriteokoosseisudele viitamine ei võimalda mõistlikult hinnata kaasamise vajadust ning võib piirata osaleva Kaitseväge ja Kaitseliidu sooritust, suurendades riski, et neile antud võimuvolitusi korrakaitstes osaledes tahtmatult ületatakse. Sättest lähtuv eeldus, et kaasamist otsustades on teada, milliseid kuritegusid avalikku korda rikkudes toime panema hakatakse, võib teatud juhtudel täituda. Samas võib situatsioonikirjeldus olla sisult piisavalt kaalukas, et otsustada kiire kaasamine (nt kirjeldatakse piisavalt täpselt potentsiaalselt kahjustavat õigushüve või tõenäoliste õigusrikkujate suurt hulka, vahendeid jne), kuid mitte piisavalt täpne potentsiaalselt toimepandavate süütegude koosseisude kirjeldamisel. Konkreetne KarSis sätestatud kuriteokoosseis selgub aga alles kriminaalmenetluse käigus, mille oluline osa on tõendamine. Kuriteokoosseis on üks tõendamiseseme asjaolusid. Tõendamise käigus kujuneb kohtul veendumus, et tõendamiseseme asjaolud on olemas või puuduvad. Kõiki neid probleeme ei saa ennetada ka sündmuspaigal viibiv, situatsiooniteadlik ja osalejatele korraldusi andev ametiisik, kellel on tõenäoliselt ülevaade teatud õigushüvede kahjustamisest, kuid mitte sellest, millist konkreetset süütegu potentsiaalselt toime pannakse. Samuti on võimalik, et avaliku korra vastane tegu, mida püüti ennetada ja tõkestada, kvalifitseeritakse selliseks väärteoks, mis on sätestatud mõnes muus KarSi paragrahvis või muus seaduses. Ühtlasi jõuti järelduseni, et eesmärgipärasem on

kirjeldada õigushüvesid, mida ähvardavat ohtu ennetatakse, välja selgitatakse või tõrjutakse, või nimetada teatud süütegusid KarSi peatükkide täpsusega.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata riigivastaste (KarSi 15. peatükk), avaliku rahu vastaste (KarSi 16. peatükk) ning üldohtlike (KarSi 22. peatükk) süütegude toimepanemise ohu ennetamisse, väljaselgitamisse, tõrjumisse ja korraldumise kõrvaldamisse. Kaasav korrakaitseorgan on üldjuhul PPA, kuid teatud süütegude puhul võib see olla ka Kaitsepolitseiamet.

Lõike 3 järgi on riiklikku järelevalvesse kaasatav kaitseväelane ja Kaitseliidu liige allutatud käsuõigusega ülemale või juhile, kes saab korraldusi korrakaitseorganilt. Teatud juhtudel on operatiivsuse eesmärgil või ülesande täitmise eripära tõttu põhjendatud, et kaasatud kaitseväelased või Kaitseliidu liikmed alluksid hoopis vahetult korrakaitseorganile ilma, et käsuliinis oleks nende vahel veel eraldi ülem või juht.

Säte on kooskõlas HKTSi § 20¹ lõikega 4, mille järgi allub kaasatav haldusorgan kaasavale haldusorganile, kes võib anda tema tegevuse suunamiseks ja korraldamiseks korraldusi ja juhiseid. Sellega säilitatakse senine alluvuse ja korralduste saamise põhimõte, mis väljendub muu hulgas Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määruse nr 144 „Kaitseväge ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamise ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord“ § 5 lõigetes 1 ja 2 ning KorSi § 16¹ lõike 6 punktis 5.

Lõike 4 järgi võib riiklikku järelevalvesse kaasatav Kaitseväge või Kaitseliit kohaldada riikliku järelevalve meetmeid ja vahetut sundi juhul, kui ta on kaasatud KorSi § 82⁴ lõike 2 punkti 3 alusel riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volitusega. Sellega säilitatakse senine põhimõte, mille järgi eristatakse Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist vahetu sunni kohaldamise volitusega ja ilma selleta. Võrreldes kehtiva õigusega täpsustatakse põhimõtet, et nii riikliku järelevalve erimeetmed kui ka nende tagamiseks vajalik vahetu sund eeldavad sellekohast volitust.

Lõike 5 järgi võib, kui eelnõukohase KorSi § 82⁴ lõike 1 punktis 3 nimetatud otsuses ei ole määratud teisiti, riikliku järelevalve meetmete kohaldamise volitusega kaasatud kaitseväelane ja Kaitseliidu tegevliige KorSi § 82² lõikes 2 nimetatud ülesande täitmisel kohaldada KorSi §-des 28 ja 30, § 32 lõigetes 1–4, §-des 38, 41, 42 ja 44, § 44¹, § 45 lõigetes 1 ja 5 ning §-des 46, 47, 48, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud erimeetmeid.

Kehtivas õiguses ei ole kaasatava Kaitseväge ja Kaitseliidu riikliku järelevalve meetmete volituste ulatust määratud. See tähendab, et kaitseväelane või Kaitseliidu tegevliige võib kohaldada vahetut sundi korrakaitseametniku korraldusel ning abistada korrakaitseametnikku vahetu sunni kohaldamisel, kuid tal ei ole volitust kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid (sealhulgas tavapärased meetmed nagu küsitlemine, valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus, isikusamasuse tuvastamine). Näiteks ei ole koos politseiametnikuga patrullitegevuses osaleval kaitseväelasel või Kaitseliidu liikmel volitusi isikusamasuse tuvastamiseks. Seevastu on sama ülesannet täitvatele vabatahtlikele (näiteks abipolitseinikud, vabatahtlikud päästjad) vajalikus ulatuses volitused antud. Kuna puuduvad volitused meetmeid rakendada, ei ole võimalik Kaitseväge ja Kaitseliitu avaliku korra kaitsel võimalikult tõhusalt kasutada, sest nendega koos peavad tegevuses osalema korrakaitseorgani ametnikud, kellel on erimeetme kohaldamise volitus. Näiteks kui kaitseväelast või Kaitseliidu liiget soovitakse kasutada teatud ala perimeetri kontrollimiseks, sealhulgas sisenejate läbivaatuseks ja nende dokumentide kontrollimiseks, ei saa ta seda teha, vaid selleks peab siiski kohal olema ka

korrakaitseorgani ametnik. Kui aga meetme rakendamiseks on vaja kohaldada vahetut sundi, on kaasatud kaitseväelase või Kaitseliidu liikmel selle kohaldamise volitus olemas. Selline ülesannete jaotus toob kaasa ressursikulu ning takistab avalikku korda ähvardava ohu operatiivset ennetamist või tõrjumist.

Eelnõus on arvesse võetud, et PPA saab oma ülesannete täitmisel kasutada abipolitseinikke ja vabatahtlikke merepäästjaid ning päästeasutus (eeskätt Päästeamet) oma ülesannete täitmisel vabatahtlikke päästjaid, kelle ammendumisel peaks kaasama Kaitseväge ja Kaitseliitu. Kõik grupid on sellised, kelle igapäevatöösse riikliku järelevalve erimeetmete rakendamine ei kuulu, kuid kellel on läbitud nende piiratud mahus rakendamiseks vajalik väljaõpe ning kellele antud seda arvesse võttes ka piiratud ulatuses erimeetmete kohaldamise volitus. Seetõttu on käesolevas eelnõus tuginetud PPVSi §-le 108⁴, abipolitseiniku seaduse §-le 16 ja PäästeSi §-le 38.

Lõige 6 sätestab, et KorSi § 45 lõikes 5 sätestatud meedet võib kaitseväelane ja Kaitseliidu tegevliige kohaldada ainult eriolukorra või erakorralise seisukorra ajal. KorSi § 45 lõige 2 sätestab:

„Kui isik ei täida sõiduki peatamise märguannet, võib sõiduki sundpeatada, korraldades teesulu või kasutades sõiduki sundpeatamise vahendit või relva või muud erivahendit käesoleva seaduse 5. peatükis sätestatud korras. Ilma eelneva peatamise märguandeta võib sõiduki sundpeatada, kui see on vältimatult vajalik vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks või vahetult pärast kuriteo toimepanemist põgeneva kahtlustatava või põgeneva tagaotsitava isiku kinnipidamiseks.“

Nii intensiivne meede ei ole kasutatav tavaolukorras.

Lõike 7 järgi on vahetu sunni kohaldamise volitusega kaasatud Kaitseväel ja Kaitseliidul õigus kanda ja kasutada kaasava korrakaitseorgani erivahendit ning sõjaväerelva, sealhulgas sõjarelv, ja lahingumoon.

See tähendab, et lubatud erivahendid tulenevad korrakaitseorganile seadusega antud erivahendite loetelust, mis sõltub konkreetse riikliku järelevalve ülesande vajadusest. Kaitseväge ja Kaitseliidu põhiülesannete täitmiseks KKS-i ja KaLSiga lubatud erivahendid on piiratud ning ei võimalda kõigil juhtudel tulemuslikult riikliku järelevalve ülesande täitmisse kaasatud olla.

Samuti võib eelnõu järgi vajaduse korral kasutada ametirelva, st nii teenistusrelva (relva, mis on ette nähtud avalikku võimu teostavatele valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse organitele ja asutustele ning kohtutele teenistusülesannete täitmiseks ning sisekaitselisele rakenduskõrgkoolile õppetöös ja teenistusülesande täitmiseks) kui ka sõjaväerelva (relvaseaduse (edaspidi *RelvS*) § 3 lõike 2 kohaselt relva, mis on ette nähtud Kaitseministeeriumi valitsemisala asutustele teenistusülesannete või teenistuskohustuste täitmiseks – järelikult Kaitsevägele omast relva, millega on tehtud sõjaväelist väljaõpet). Selge alus ametirelva kasutamiseks võimaldab kaasatud kaitseväelastel ja Kaitseliidu liikmetel saavutada kaasamise eesmärgi paremini, sest nad saavad kasutada relva, mille käsitlemisega nad on harjunud. Samuti võib ilmned avalikku korda ähvardav oht, mille proportsionaalseks tõrjumiseks on vaja suurema tulejõuga või muul moel eriotstarbelisi relvi, mis on olemas Kaitseväel, kuid mitte korrakaitseorganil. Sättega antakse kaasamise otsustajatele võimalus määrata (või jätta määramata) relvad ja erivahendid sõltuvalt ohust ja kaasatavate oskustest.

Sõjarelv on RelvS § 3 lõike 3 kohaselt sõjalisel otstarbel kasutatav või sõjalisel otstarbel kasutamiseks konstrueeritud, valmistatud, määratud või kohandatud relv või relvasüsteemi üks

oluline osa. Lahingumoon on RelvS § 83³ lõike 2 järgi lõhkeainet, pürotehnilist ainet, süüteainet või muud süttimis- või plahvatusvõimelist keemilist ainet sisaldav sõjalise otstarbega vahend ja materjal, mida saab kasutada või kohandada vastase elavjõu ja lahingutehnika kahjustamiseks või hävitamiseks, lahinguvälja valgustamiseks, suitsukatte tegemiseks või signaliseerimiseks. Seega ei ole kogu lahingumoon mõeldud üksnes füüsiliseks mõjutamiseks. Sõjarelv ja lahingumoon kasutamine peab olema proportsionaalne, kuid kaasamise olemus ning avalduv oht võib tingida selle, et see kasutamine on igati sobiv, hädavajalik ja mõõdukas. Vabariigi Valitsus võib kaasamise otsuse tegemisel piirata Kaitseväge ja Kaitseliidu erivahendite, relvade, laskemoona ja lahingumooni kandmise ja kasutamise volitusi.

Säte on sarnane KorSi § 16² lõikega 5, kuid sõnastust on laiendatud ja õigusselguse mõttes täpsustatud.

KorSi § 82². Kaitseväge ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise tingimused

Lõike 1 järgi võib riiklikku järelevalvesse kaasata kaitseväelast ja Kaitseliidu liiget, kes on läbinud korrakaitseorgani korraldatud kaitsevälase ja Kaitseliidu liikme riiklikku järelevalvesse kaasamise väljaõppe ja omandanud selle tulemusena asjaomase ülesande täitmiseks ning selle raames riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamiseks vajalikud teadmised, oskused ja hoiakud (edaspidi *õpiväljundid*).

KorSi § 16² lõike 6, HOSi § 35 lõike 5 ja ErSSi § 15¹ lõike 5 järgi võib vahetu sunni kohaldamise õigusega kaasata vaid selle konkreetse ülesande täitmiseks vajaliku väljaõppe läbinud kaitsevälase või Kaitseliidu tegevliikme. Seaduses ei ole sätestatud täpsemaid väljaõppenõudeid või volitusnormi kehtestada need määrusega, seega ei pruugi osalevate kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmete kvalifikatsioon olla ülesandele ja volitustele vastav ega ka kontrollitav. Samas on siseministri määrustega kehtestatud väljaõppenõuded vabatahtlikele korrakaitstes osalejatele (abipolitseinikud, vabatahtlikud päästjad ja merepäästjad), kes samamoodi kaasatud kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmetega ei ole teenistuses. Väljaõppenõuete ebaselgus võib tuua kaasa selle, et vahetut sundi kohaldab isik, kellel puudub selge arusaam selle proportsionaalsusnõudest või selleks lubatud vahenditest. Tuleb arvestada, et sõjalise väljaõppe käigus õpitud reeglid sõjalise jõu kasutamisest ei ole samaväärsed korrakaitseorgani vahetu sunni kohaldamise reeglitega, seetõttu on hädavajalik, et kaasatud isik oskaks neid eristada. Rakendades vahetut sundi piiratud teadmiste ja oskustega, võib kaitsevälane või Kaitseliidu liige teha isikule või asjale lubamatut kahju. Nii võib ta panna toime süüteo ning ka kaasamise eesmärk võib jääda saavutamata.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse eelnõus, et ülesande täitmisse kaasataval isikul peavad olema omandatud kindlad teadmised, oskused ja hoiakud, mis sätestatakse täpsemalt KorSi § 82⁵ alusel kehtestatavas määruses.

Kaitsevälase ja Kaitseliidu liikme riiklikku järelevalvesse kaasamise väljaõpet korraldab korrakaitseorgan, st korrakaitseorgan võib väljaõpet ise teha või kasutada selleks teisi väljaõppeasutusi. Väljaõppe korraldusega seotud küsimused reguleeritakse eraldi määrusega.

Lõike 2 järgi peab riiklikku järelevalvesse kaasatav kaitsevälane ja Kaitseliidu liige kandma vormiriietust koos eritunnusega. Riiklikus järelevalves kasutatav Kaitseväge või Kaitseliidu sõiduk tähistatakse eritunnusega.

KorSi § 16² lõike 3 järgi peab korrakaitseülesande täitmisel osalev kaitseväelane ja Kaitseliidu tegevliige kandma vormiriietust koos ohutusvestiga. Ohutusvestil ning kasutataval Kaitseväe ja Kaitseliidu sõidukil peab olema selgelt nähtav tähistus. Valdkonna eest vastutav minister võib teha vormiriietuse ja ohutusvesti kandmisest ja sõiduki tähistamisest erandeid, kui see on vajalik kaasatud isiku ohutuse tagamiseks. Sama paragrahvi lõike 4 järgi on valdkonna eest vastutav minister (siseminister) kehtestanud määrusega ohutusvesti ja tähistuse kirjelduse, kasutamise nõuded ning vormiriietuse ja ohutusvesti kandmise erandid. Selle lõike 1 järgi on ohutusvest isikukaitsevahendile kehtestatud nõuetele vastav kollast või oranži värvi ning helkurpaelttega märguriietus, millele on lõikes 2 nimetatud tingimustele vastavalt kantud sõna „KORRAKAITSE“. Sellise ohutusvesti kandmise mõte on eelkõige suurendada isiku märgatavust. See aga ei pruugi olla igas situatsioonis oluline. Küll aga peab olema võimalik tuvastada, millised isikud osalevad korrakaitseorgani ülesannete täitmisel. Vormiriietuse kandmise nõue on vajalik selleks, et oleks võimalik aru saada, millised osalejad pärinevad relvajõududest ehk Kaitseväest ja Kaitseliidust. Seetõttu tasub hinnata siseturvalisuse valdkonna õigusakte ning leida neist analoogsed nõuded, millest eeskuju võttes saaks muuta osalevate kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmete ning nende sõidukite tähistamise nõuded rohkem praktilistele vajadustele vastavaks. Sellised eritunnused on abipolitseinikel ning vabatahtlikel päästjatel ja merepäästjatel. Seetõttu loobutakse kõnealuses lõikes tähistuse nõudest, kuid määratakse, et vormiriietust kantakse koos eritunnusega.

Lõike 3 järgi võib ülesande iseloomust tuleneval erandjuhul korrakaitseorgani loal loobuda vormiriietuse kandmisest ja eritunnuse kasutamisest. Sellega säilitatakse üldjoontes senine siseministri 11. jaanuari 2016. a määruse nr 3 „Avaliku korra kaitstes osaleva kaitseväelase ja Kaitseliidu tegevliikme ohutusvesti ning kasutatava Kaitseväe ja Kaitseliidu sõiduki tähistuse kirjeldus, kasutamise nõuded ning vormiriietuse ja ohutusvesti kandmise ja sõiduki tähistamise erandid“ §-s 3 sätestatud põhimõtte, mille järgi võib tähistamise erandeid teha juhul, kui see on vajalik kaasatud isiku ohutuse tagamiseks.

KorSi § 82³. Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise otsustamine ja lõpetamine

Lõike 1 järgi otsustab Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise:

- 1) Kaitseväe juhataja või tema volitatud ülem juhul, kui Kaitseväge kaasatakse ilma korrakaitseorgani riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volitusega;
- 2) Kaitseliidu ülem või tema volitatud isik juhul, kui Kaitseliit kaasatakse ilma korrakaitseorgani riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volitusega;
- 3) Vabariigi Valitsus korraldusega juhul, kui Kaitseväge või Kaitseliit kaasatakse korrakaitseorgani riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volitusega. Seejuures on vajalik eelnev Vabariigi Presidendi nõusolek.

Enne Vabariigi Valitsuse otsuse tegemist tuleb saada ka Vabariigi Presidendilt nõusolek. Vabariigi Presidendi nõusolek on vajalik ka kehtiva õiguse kohaselt.

Ka kehtivates seadustes lähtutakse sarnasest põhimõttest, mille järgi eristatakse Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist vahetu sunni kohaldamise volitusega ja ilma selleta. Seetõttu erineb ka kaasamise otsustamise kord. Vahetu sunni kohaldamise volitusega kaasamise otsus tehakse ametkondlikul tasandil. Sellise kaasamise otsustab Kaitseväe juhataja või Kaitseliidu ülem või nende volitatud isik korrakaitseorgani taotlusel. Vahetu sunni kohaldamise, sealhulgas füüsilise jõu, relva ja erivahendi kasutamise volitusega kaasamise otsus tehakse poliitilisel tasandil. Asjaomase ettepaneku teeb Vabariigi Valitsusele avaliku korra kaitsmise valdkonna eest

vastutav minister, kes kooskõlastab selle enne riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutava ministriga. Sellise kaasamise otsustab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi nõusolekul korraldusega. Ühelegi ministrile ei ole aga relvajõudude kaasamise otsustusõigust antud. Vahetu sunni kohaldamise õigusega kaasamiseks on võimalik teha üksnes kollektiivne otsus, mille eeldus on Vabariigi Valitsuse otsustusvõimelise koosseisu kogunemine. Seejuures peab kaitseminister olema valitsuse otsuse ettevalmistamisse kaasatud ning saada anda oma arvamuse. Siiski ei ole põhjust reguleerida seda seaduses ning eelnõuga jäetakse välja senine KorSi § 16¹ lõige 3, mille järgi teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu (vahetu sunni kohaldamise volitusega) avaliku korra kaitsmise valdkonna eest vastutav minister, st siseminister, ning mille järgi kooskõlastatakse ettepanek eelnevalt riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutava ministriga, st kaitseministriga. Selle reguleerimine jääb täidesaatva riigivõimu sisemiseks asjaks. Eelkõige lahendab selle küsimuse Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“, mille § 6 lõike 1 järgi tuleb enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu või muu küsimuse Vabariigi Valitsusele esitamist see kooskõlastada teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid.

Kehtivas õiguses on Kaitseväge ja Kaitseliidu vahetu sunni volitusega kaasamise taotlemist reguleeritud Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määruse nr 144 „Kaitseväge ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmisse, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord“ §-s 3. Selles on määratud korrakaitseorganid, kes taotluse esitavad, ning taotluse sisunõuded. Täpsem taotlemise kord jääb ka edaspidi määruse sisuks. Taotluse esitamine võimaldab paremini hinnata kaasamise vajadust, mis vajab põhjendamist isegi kiireloomulistel juhtudel, sest selle tagajärjeks on Kaitseministeeriumi valitsemisalas kuuluvate isikute ja vahendite koormamine.

Eelnõus sätestatakse Kaitseväge juhataja võimalus volitada enda eest otsust tegema talle otseselt või vahetult alluvat ülemat ning Kaitseliidu ülema võimalus volitada otsust tegema muud isikut (nt Kaitseliidu liiget, Kaitseliidus rahuaja ametikohal olevat tegevväelast või Kaitseliidus töölepingu alusel töötavat isikut).

Erinevalt kehtivast seadusest sätestatakse sõnaselgelt, et lisaks vahetu sunni kohaldamise volitustele saavad Kaitseväge ja Kaitseliit ka riikliku järelevalve meetmete kohaldamise volituse üksnes Vabariigi Valitsuse otsuse alusel.

Lõike 2 järgi teavitatakse Vabariigi Valitsuse kaasamise otsusest viivitamata Riigikogu juhatust ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest. Riigikogu teavitamise kohustus on sätestatud ka kehtiva KorSi § 16² lõikes 2.

Lõike 3 järgi määratakse Kaitseväge ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise otsustamisel muu hulgas:

- 1) kaasatavate kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmete koguarv või selle ülempiir;
- 2) kaasamise tähtaeg;
- 3) vajaduse korral lubatud riikliku järelevalve meetmed, relvad ja erivahendid, kui need erinevad käesoleva seaduse § 82¹ lõigetes 5 ja 7 sätestatust.

KorSi § 16¹ lõike 6 järgi märgitakse Vabariigi Valitsuse korralduses muu hulgas:

- 1) ülesanne, mille täitmisse Kaitseväge või Kaitseliitu kaasatakse;

- 2) ülesande täitmisel osalevate kaitseväelaste või Kaitseliidu tegevliikmete arv või arvu ülempiir;
- 3) Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamise tähtaeg;
- 4) territoorium, kus Kaitseväge või Kaitseliit oma ülesannet täidab;
- 5) ametiisik või -isikud, kellele ülesande täitmisel osalevad kaitseväelased või Kaitseliidu tegevliikmed allutatakse.

Nendest säilitatakse kaasatavate arvu, tähtaja ning meetmete, relvade ja erivahendite määramise nõue. Territooriumi ning ametiisiku määramine on osutunud praktikas ebavajalikuks ning isegi piiravaks. Täpne alluvus on kaasava korrakaitseorgani sisese korralduse küsimus.

Eelnõuga seatakse eesmärgiks, et kaasatavate kaitseväelaste või Kaitseliidu liikmete arv määratakse kaasamise otsuses nii, et see oleks üheselt arusaadav (kaasatavate koguarv või ülempiir või igal ajal olemasolevate kaasatavate arv). See on praktikas tekitanud arusaamatusi, sest osalejate arv ei pruugi tähendada igal ajal korrakaitseorgani käsutuses olevate isikute arvu (pidades silmas, et osalevad kaitseväelased ja Kaitseliidu liikmed vajavad puhkust ja roteerumist ning võimalused Kaitseliidu kui vabatahtlikkuseel põhineva organisatsiooni liikmeskonna kohustamiseks on piiratud). Kindlasti tuleb arvestada, et Vabariigi Valitsuse korraldusega ei kohustata Kaitseministeeriumi võimaldama kindlat arvu isikuid, vaid vastupidi, määratakse nende isikute maksimumarv, keda korrakaitseülesande täitmisel võib (korraga) kasutada.

Lõikega 4 sätestatakse kaasamise tähtaeg. Sätet ei ole muudetud võrreldes kehtiva KorSi § 16¹ lõikega 4. Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata kuni 30 päevaks otsuse tegemise päevast arvates. Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist võib pikendada kuni 30 päeva kaupa.

Lõike 5 järgi võib kaasamise otsustanud organ (st Kaitseväge juhataja, Kaitseliidu ülem, Vabariigi Valitsus) kaasamise enne tähtaega lõpetada juhul, kui Kaitseväge või Kaitseliidu jätkuv kaasamine takistaks märkimisväärselt Kaitseväge või Kaitseliidu põhiülesannete täitmist, teavitades sellest enne korrakaitseorganit.

Kaasamise üldine tingimus on asjaomase asutuse (korrakaitseorgani) võimetus ülesannet õigel ajal või üldse mitte täita, samuti see, et ülesande täitmiseks puuduvad muud vahendid (*ultima ratio*). Võib eeldada, et selle tingimuse äralangemine on ka üks kaasamise lõppemise aluseid. Samuti lõpeb kaasamine otsuses määratud tähtaja lõppemisel. Kehtivas õiguses ei ole täpsustatud, kuidas toimub osalemise ennetähtaegne lõpetamine või lõppemine juhul, kui osalemine hakkab takistama Kaitseväge või Kaitseliidu (sõjalise kaitse ja selle ettevalmistamisega vahetult seotud) põhiülesannete täitmist, sealhulgas juhul, kui Kaitseväge asub kasutama jõudu riigi sõjaliseks kaitsmiseks KKS-i §-des 45–46 sätestatu kohaselt. Vaatamata sellele, et Kaitseväge on kaasatud avaliku korra kaitseks, säilib Kaitseväel kohustus tagada riigi sõjaline kaitse. Kui Kaitseväge asuks ootamatult täitma oma põhiülesannet, jääks saavutamata kaasamise eesmärk ning võib (taas) suureneda oht, mille ennetamiseks või tõrjumiseks Kaitseväge või Kaitseliit kaasati. Selge kord Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise ennetähtaegseks lõpetamiseks võimaldab oma vahendeid ja tegevusi paremini planeerida nii korrakaitseorganitel kui ka Kaitseväel ja Kaitseliidul ning saavutada seega paremini riigikaitse eesmärki.

Eelnõuga nähakse ette, et ennetähtaegsest lõpetamisest tuleb enne teavitada kaasavat korrakaitseorganit. See võimaldab korrakaitseorganil oma tegevust ümber korraldada nii, et ülesande täitmine ei saaks liigselt kahjustatud.

KorSi § 82⁴. Kaitseväge ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise kord

Kaitseväge ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Kaitseväge ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise tingimustes ja korras sätestatakse:

- 1) riiklikku järelevalvesse kaasamise taotlemise ja otsustamise täpsem kord;
- 2) riiklikku järelevalvesse kaasatavate kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmete alluvuse küsimused;
- 3) nõuded ja kord kaitsevälase ja Kaitseliidu liikme riiklikku järelevalvesse kaasamise väljaõppele;
- 4) eritunnuse kirjeldus ja kasutamise nõuded;
- 5) riiklikku järelevalvesse kaasamisega kaasneva kulu hüvitamise kord.

Kehtivas õiguses reguleeritakse kaasamise tehnilisemaid küsimusi Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määrusega nr 144 „Kaitseväge ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamise ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord“. See puudutab aga üksnes ilma vahetu sunni kohaldamise volituseta kaasamist. Seoses sellega, et eelnõu järgi koondatakse kõik olulised kaasamist puudutavad sätted ühtlustatud kujul KorSi, sätestatakse sealsamas ka volitusnorm ühtse Vabariigi Valitsuse määruse andmiseks ning määratakse selle peamised sisunõuded, sealhulgas kaasamise taotlemise ja otsustamise täpsem kord, alluvuse küsimused, väljaõppenõuded ja korraldus, eritunnuse kirjeldus ja kasutamise nõuded (mis praegu on eraldi siseministri määruses) ning kulu hüvitamise kord. Punktis 1 sätestatud „riiklikku järelevalvesse kaasamise taotlemise ja otsustamise täpsemad tingimused ja kord“ hõlmab ka volitust määrata kindlaks, millised küsimused lahendatakse kaasamise otsuses (sisuline ja territoriaalne pädevus, volitused meetmete kohaldamiseks, vahendid ülesannete täitmiseks, kaasatav koosseis ja neile esitatavad täpsemad tingimused jms). Väljaõppenõuete koostamisel tuleb eeskujuks võtta vabatahtlikele kehtestatud väljaõppenõuded, kuid arvestada Kaitseväge ja Kaitseliidu põhiülesannete ning kaasamisel täidetavate ülesannete eripäraga, samuti tegeliku vajadusega.

§ 213. Krediidiasutuste seaduse muutmine

Punktiga 1 täpsustatakse KASi § 3 lõike 2 sõnastust.

Muudatusega laiendatakse elutähtsa teenuse osutaja määratlust. Edaspidi loetakse elutähtsa teenuse osutajaks makseteenuste või sularaharingluse puhul Eestis asutatud krediidiasutus või välisriigi krediidiasutuse Eestis asutatud filiaal, välja arvatud juhul, kui tema Eestis tehtud maksete või sularaha väljamaksete osakaalu näitaja on väiksem kui üks protsent Eesti krediidiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste vastavast kogunäitajast ja Eesti Panga hinnangul pole tal Eestis maksete toimimisele olulist mõju. Hinnangu andmisel arvestab Eesti Pank lisaks ka maksekontot omavate klientide arvu ja kaasatud hoiuste mahtu. Eestis tehtud maksed tähendab makseteenuste direktiivi (PSD) kohaste makseteenuste puhul iga üksiku makseteenuse kaupa Eestis osutatud teenuse osakaalu sellesama teenuse koondnäitajast ehk kogunäitajas. Koondnäitaja moodustub krediidiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste, sh asjakohaste välisriigi makseteenuse pakkujate Eestis osutatud teenuse mahtude summeerimisel. PSD kohased makseteenused, mis hakkavad olema elutähtsad makseteenused, määratleb Eesti Pank oma määruses.

Kehtiva KASi § 3 lõike 2 sõnastuse kohaselt on krediidasutus või välisriigi krediidasutuse filiaal vähemalt ühe seaduses sätestatud kriteeriumi täitmisel nii makseteenuse kui ka sularaharingluse elutähtsa teenuse osutaja (HOSi § 36 lõike 3 punktides 1 ja 2 nimetatud elutähtsa teenuse osutaja). Kavandatavate muudatuste tulemusel arvatakse praegu sularaharinglusena käsitatavad teenused (sularaha sisse- ja väljamakse) makseteenuste hulka. Sularaharingluse kui elutähtsa teenuse terminit kavatakse aga Eesti Pank muuta ning käsitada sellena teenuseid, mis võimaldavad sularahal elutähtsa teenuse pakkujateni jõuda ja sularahas makseteenuseid osutada. Nendeks teenusteks on sularaha vedu, sortimine, lugemine, pakendamine, sularahaautomaatide hooldus ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenus, kui teenusepakkuja tegutseb ühe või mitme maksekaardi väljastaja nimel, olemata sularaha väljavõtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osaliseks (nn ATM teenus).

KASi § 3 lõike 2 muudatus, mis asendab elutähtsate teenuste vahel oleva sõna „ja“ sõnaga „või“, võimaldab tulevikus ETO määramisel teha vahet, kas ta osutab makseteenust või sularaharingluse elutähtsat teenust või mõlemat.

Muudatus on põhjendatud õiguskindluse ja -selguse vajadusega, arvestades makseteenuste, sh sularaha kättesaadavuse olulisust Eesti elanikkonnale. Praegu sätestab HOS, et makseteenused ja sularaharinglus on elutähtsad, samas ei ole seaduses piisavalt selge, kes ja mis tingimustel on elutähtsa teenuse osutajad.

Kehtiva KAS sätestab § 3 lõike 2 punktis 3 ainult ühe arvulise kriteeriumi, milleks on kümme protsenti krediidasutuste kaasatud hoiuste kogumahust. Muud kriteeriumid (krediidasutuse osutatava teenuse katkemise või lõpetamise mõju ja klientide arv) on kindlaks määratud sõna „märkimisväärne“ kaudu, mida on selgitanud Eesti Panga juhatus. Suurema õiguskindluse tagamiseks sätestatakse arvulised kriteeriumid seaduses ning antakse neile sisu selliselt, et elutähtsa makseteenuse osutamine ja laiem kättesaadavus oleks Eestis tagatud.

Elutähtsa teenuse osutaja määramisel lähtutakse makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse (edaspidi *MERAS*) § 3 lõikes 1 kirjeldatud makseteenustest. Seetõttu hõlmab KASi § 3 lõike 2 viide § 68 lõike 3 punktile 1 makseteenusena ka sularaha väljavõtmist maksekontolt, mida võib teha nt pangakontorist, maksekaardiga ATMidest või kaardimakseterminalidest poodides. Sularaharinglus ehk viide tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses § 73 lõike 3 punktile 2 sisaldab toetava taristu haldamist, sh sularaha käitlemist pangakontorites ja ATM võrgustikus, mis tagab sularaha kättesaadavuse tagamiseks vajalike kanalite olemasolu ja toimimise. Makseteenuste ja sularaharingluse ETOd võivad, aga ei pruugi kattuda.

Paragrahvi 3 lõike 2 muutmise tulemusena laieneb elutähtsate teenuste osutajate ring. Praeguste andmete põhjal on makseteenuste pakkumises oluline roll olemasoleval viiel ETOl. Pangad, kelle ärimudel on keskendunud hoiuse kaasamisele ja laenu andmisele, ei ole makseteenuse pakkumisel olulised, aga kui kõnealune pank pakub aktiivselt makseinstrumendina pangakaarti (turuosa üle 1%), tuleb staatus ümber hinnata ning lähtuda sarnastest tingimustest, mis kehtivad ETO pankadele kaardimaksete pakkumisel ja sularaha väljavõtmise võimaldamisel. Täpse ETOde loetelu kinnitab Eesti Pank määrusega.

Punktis 2 täpsustatakse, et eelmises punktis nimetatud ülesanded on elutähtsa teenuse osutaja püsivad kriisiülesanded. Eesti Pank lähtub sellest, mis teenuseid ja kuidas ETO pangad pakuvad tavaolukorras, ning võtab eesmärgiks, et mõistlik teenustase säiliks kriisiolukorra ajal, ehk kriisiolukorra ajal ei pea pank hakkama osutama teenust või ehitama taristut, mida ta

tavaolukorras ei paku. See printsiip kehtib ka sularaha kui olulise maksevahendi kättesaadavuse tagamisel.

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks säte, millega Eesti Pank kinnitab elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Pidades silmas, et tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt annab elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus haldusakti isiku elutähtsa teenuse osutajaks määramise kohta, ei ole eriseaduses vaja täiendavaid sätteid elutähtsa teenuse osutajate loetelu kinnitamiseks või elutähtsate teenuse osutajate nimetamiseks. Eesti Pank hakkab elutähtsa teenuse osutajaid määrama tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 75 lõikes 3 sätestatud korras.

Punktiga 4 täiendatakse seaduse § 3 lõikega 4. Lõikes 4 sätestatud Eesti Panga volitusnorm ETOde loetelu koostamise täpsemate tingimuste ja korra määramiseks võimaldab vajaduse korral täpsustada nõudeid ETO määramise protseduuri aluseks olevatele andmetele ja kriteeriumidele, samuti otsustusprotsessi tähtaegu.

Punktiga 5 täiendatakse seaduse § 3 lõikega 5. Lõikes 5 viidatakse krediitiasutuste ja filiaalide kohustusele pakkuda kriisiolukorra ajal teenuseid vähemalt ulatuses, mis vastavad Eesti Panga presidendi määrusega ette nähtud teenusele ettenähtud tingimustele ning ühtlasi pannakse elutähtsa teenuse osutajatele kohustus säilitada sularaha väljastamise võimekus sularahaautomaatide nn riskasutuse kaudu ka kriisiolukorra ajal. Säte tagab, et kriisiolukorra ajal ei või pangad piirata sularaha väljastamist nende hallatavate sularahaautomaatide kaudu üksnes krediitiasutuse enda klientidele. See tähendab, et ühe panga väljastatud maksekaardiga saavad kliendid sularaha välja võtta ka mõne teise panga sularahaautomaadi kaudu nagu tavapäraselt. Kuivõrd sularahaautomaatide arvu on pangad aasta-aastalt vähendanud, ei tohiks lubada kriisiolukorra ajal sularaha kättesaadavust piirata ja kliente eelistada. Kui kriisiolukorra ajal nähakse ette ka sularaha summaline piiramine, tuleb seda rakendada samuti kõikide krediitiasutuste klientide suhtes, kes sularahaautomaatide kaudu sularaha välja võtavad.

Punktidega 6 ja 8 parandatakse paragrahvi 82⁴ lõiget 3 kustutades viite HOSile, ja § 92⁴ lõiget 2, asendades viited HOSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

Punktiga 7 viiakse KASi § 87¹ lõige 1 terminid eelnõuga kooskõlla. Ka edaspidi tuleb tagada krediitiasutusel kui elutähtsa teenuse osutajal võrguühenduseta kaardimakseid kriisiolukorras, kui elutähtsa teenuse toimepidevus on häiritud.

§ 214. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

Punkt 1 (kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 3 lõike 4 muutmine). KrMSi § 3 lõike 4 kohaselt kohaldatakse erakorralise seisukorra ajal kriminaalmenetluse seadustikku, arvestades erakorralise seisukorra seaduses sätestatud erandeid. Kuivõrd ErSS tunnistatakse käesoleva seaduse jõustumisel kehtetuks ja eelnõu koostamise lähtekohaks on see, et kriminaalmenetluse erandid erakorralise ja sõjaseisukorra ajal sätestatakse KrMSis, siis vajab kõnealune säte muutmist. Sellest tulenevalt muudetakse ja sõnastatakse KrMSi § 3 lõige 4 selliselt, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kohaldatakse KrMSi, arvestades KrMSi 14². peatükis sätestatud erandeid. Sisuliselt tähendab see seda, et erikorra ajal toimub kriminaalasjade menetlus kehtivat menetluskorda järgides, arvestades erikorra ajaks kehtestatud erandeid.

Punkt 2 (KrMSi § 63 lõike 1¹ muutmine). Muudatus on seotud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu §-dega 68 ja 69, millega sätestatakse alused erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal

sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramiseks. Nimetatud piiravaid meetmeid võib kohaldada julgeolekuasutus ja Vabariigi Valitsuse volitusel ka Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitseväge (vt seletuskirjas §-de 68 ja 69 kohta antud selgitusi). Muudatusega sätestatakse sarnaselt julgeolekuasutuste seaduse alusel kogutud teabega, et ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kogutud teabe tõendina esitamise kriminaalmenetluses otsustab riigi peaprokurör.

Punkt 3 (KrMSi § 126² lõike 10 muutmise). Muudatus on sarnaselt eelmise punktiga seotud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu §-dega 68 ja 69, millega sätestatakse alused erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramiseks.

Punkt 4 (KrMSi täiendamine 14². peatükiga). KrMSi lisatakse peatükk, mis sätestab kriminaalmenetluse erandid erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks. Põhimõtteliselt oleks võimalik erikorra jaoks ettenähtud erandid sätestada ka nende paragrahvide juures, mis teatud küsimust tavaolukorras reguleerivad. Kuid õiguse rakendajate ja ka menetlusele allutatud isikute seisukohalt ei oleks selline lahendus parim, kuna muudaks regulatsiooni raskesti jälgitavaks. Seega otstarbekuse ja õigusselguse huvides lisatakse erikorra erandid kriminaalmenetluse seadustikku eraldi peatükina.

KrMSi täiendamine §-ga 382¹¹ (Isiku kahtlustatavana kinnipidamine)

ErSSI § 29 näeb ette erandid kuriteos kahtlustatavana kinnipidamise kohta. Selle kohaselt võib erakorralise seisukorra ajal kuriteos kahtlustatavat kohtu loata kinni pidada kuni süüdistusakti koostamiseni või kokkuleppemenetluse läbivõtmise alguseni, kuid mitte üle seitsme ööpäeva (lõige 1). Kahtlustatava kinnipidamise kohta erakorralise seisukorra ajal koostab uurimisasutus määruse ning teatab sellest 48 tunni jooksul prokurörile ning määruse sisu tehakse kahtlustatavale teatavaks allkirja vastu (lõige 2). Kahtlustatav kuulatakse erakorralise seisukorra ajal üle kolme ööpäeva jooksul alates kinnipidamise ajast (lõige 3). Tegemist on erandiga KrMSi §-st 217, mille järgi kahtlustatavana kinnipidamine seisneb isikult kuni 48 tunniks vabaduse võtmises (KrMSi § 217 lõige 1). Kui prokuratuur veendub vahistamise vajaduses, koostab ta vahistamisaotluse ja korraldab kinnipeetu toimetamise selle taotluse lahendamiseks eeluurimiskohtuniku juurde tema kahtlustatavana kinnipidamisest alates 48 tunni jooksul (KrMSi § 217 lõige 8). KrMSi § 217 lõike 7 kohaselt kuulab uurimisasutuse ametnik kahtlustatavana kinnipeetu viivitamata üle KrMSi §-s 75 sätestatud korras. Seega kehtib praegu erakorralise seisukorra ajal erand, et kuriteos kahtlustatavat võib kohtu loata kinni pidada kuni seitse ööpäeva.

Eelnõuga lühendatakse isiku kohtu loata kahtlustatavana kinnipidamise tähtaega ning lisatakse KrMSi erikorra tarbeks kuriteos kahtlustatava kinnipidamise erand:

erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib kuriteos kahtlustatavat kohtu loata kinni pidada kuni tema kohtu alla andmiseni, kuid mitte üle 96 tunni (KrMSi § 382¹¹ lõige 1);

kahtlustatava kinnipidamise kohta erakorralise või sõjaseisukorra ajal koostab uurimisasutus kinnipidamisprotokolli ning teatab sellest esimesel võimalusel prokuratuurile. Protokolli sisu tehakse kahtlustatavale teatavaks (KrMSi § 382¹¹ lõige 2, sisuliselt jääb kehtima praegune ErSSI regulatsioon).

Muus osas rakendub kinnipidamisele KrMSi § 217 regulatsioon, st kahtlustatav kuulatakse erakorralise või sõjaseisukorra ajal üle viivitamata ja ka erikorra ajal peab uurimisasutuse ametnik kahtlustatavana kinnipeetule selgitama tema õigusi ja kohustusi ning ülekuulamisel

juhinduma KrMSi §-st 75. Kui prokuratuur veendub erakorralise või sõjaseisukorra ajal vahistamise vajaduses, koostab ta vahistamistaotluse ja korraldab, et kinnipeetule oleks tagatud kohtuga kontakt tema kahtlustatavana kinnipidamisest alates 96 tunni jooksul.

Muudatus seni kehtinud ErSSiga võrreldes on tingitud sellest, et kinnipidamine enne vahistamist on üksnes selline menetlusetapp, mille eesmärgiks on teha esmased menetlustoimingud ja otsustada, kas isik tuleb vahistada või mitte, st kas on olemas põhjendatud kuriteokahtlus ja mõni vahistamise alus (põhjendatud alus arvata, et isik hakkab menetlusest kõrvale hoiduma või uusi kuritegusid toime panema). Ehkki kinnipidamine on oma olemuselt esialgne vabadust piirav menetlustoiming, ei tohi ka isiku kinnipidamist rakendada kergekäeliselt ning kui otsustatakse isik kinni pidada, peab selleks juba olema seadusest tulenev alus, mistõttu ka vahistamise aluse olemasolu või puudumise selgitamine ei võta sellel hetkel enamasti eriti kaua aega, vaid on juba teada. Seetõttu ei ole põhjendatud anda uurimisasutusele blankovolitus isikuid kinni pidada 7 ööpäeva ilma, et erapooletu õigusemõistja peaks kontrollima, et inimeselt vabaduse võtmine ikka tõesti möödapääsamatult vajalik on. Erikorra ajal võiks see kergesti kaasa tuua hoolimatut suhtumist ja inimeste isikuvabaduse kergekäelist piiramist.

Samas on ErSSi praeguses sõnastuses kinnipidamise lõpp määratletud süüdistusakti koostamise ja kokkuleppemenetluse läbirääkimiste algusega. See määratlus ei ole mõistlik ning põhjustaks asjatut ressursikulu ja bürokraatiat. Näiteks olukorras, kus kriminaalasjas kohtueelne menetlus on lõpule viidud, tuleks kohtult põgenemisriski või retsidiivsusriskiga isiku vahistamist taotleda ka siis, kui tema kinnipidamisest 96 tunni jooksul oleks võimalik ta kohtu alla anda – süüdistusakti koostamine tähendaks ju automaatselt, et kahtlustatav tuleb vabastada, kui kohtu vahistamismäärust ei ole. Samuti tähendaks kokkuleppeläbirääkimiste alustamine seda, et isikut enam kinni pidada ei tohi ning sellises olukorras saaks ka ohtlik kahtlustatav kergesti saavutada enda vabastamise, kui vaid suudab prokuröri kokkuleppeläbirääkimistele meelitada ja läbirääkimised siis kohe katkestab. Sestap sätestataksegi, et isikut võib kinni pidada kohtu loata kuni isiku kohtu alla andmiseni, kuid mitte kauem kui 96 tundi. Kohtu alla andmist otsustades saab kohus muu hulgas hinnata vajadust isiku suhtes tõkendit kohaldada ning sellise regulatsiooniga välditakse vajadust vahistamise taotlust esitada, kui kahtlustatava kinnipidamisest kuni kohtu alla andmiseni kulub vähem kui 96 tundi. Kui kriminaalmenetlus lõpetatakse ilma isikut kohtu alla andmata, tuleb isik niikuinii vabastada, kuna tema kinnipidamise alus langeb ära.

KrMSi täiendamine §-ga 382¹² (Vahistamine)

Erikorra puhuks on seoses vahistamisega tehtud järgmised erandid:

põhjendustega vahistamismääruse vormistamiseks on tavapärase 48 tunni asemel aega 7 päeva; olenemata kuriteo raskusastmest, võib täisealise kahtlustatava kohtueelses menetluses erikorra ajal vahistada korraga kuni 6 kuuks ja kokku kuni aastaks.

Vahistamistaotluse läbivaatamine peab küll võimaldama kohtunikul kahtlustatavat küsitleda ja kahtlustataval oma seisukohta vahetult kohtunikule avaldada, ent seadus jätab prokuratuurile vabad käed, kuidas seda korraldada.

Vahistamise regulatsioon võtab arvesse, et erikorra ajal võib olla raskendatud kohtuistungite pidamine tavapärasel viisil ning ka kohtunikest võib puudus olla. Seetõttu ei pruugi olla teostatav tavaolukorra puhuks seaduses ette nähtud menetluskord, kus kohus annab vahistamiseks loa kahe kuu kaupa ja kokku 1. astme kuriteo puhul kuni 6 kuuks. Prognoositav on, et personali nappuse ja üleüldiselt keerulise olukorra tõttu võtab ka kohtueelne kriminaalmenetlus tavapärasest palju kauem aega. Seetõttu on ka pikendatud lubatud vahi all

pidamise aja maksimaalset kestust. Üldiselt keerukas aeg võiks muidu kergesti tähendada seda, et ohtlikke kuritegusid toime pannud isikud tuleb suures osas vahi alt vabastada enne, kui nende suhtes on menetlus lõpule viidud, ja nad saaksid kergesti menetlusest kõrvale hoiduda või uusi kuritegusid toime panema asuda. Uus regulatsioon kasutab vahistamise menetluse kirjeldamisel sihilikult ebamäära terminoloogiat, kuivõrd ei ole võimalik ennustada, millised võimalused menetluse läbiviimiseks erikorra ajal on kättesaadavad. Võimalik on näiteks, et füüsiliselt kohtuistungeid pidada ei saa, kas siis seetõttu, et isikute transportimine on liiga riskantne, või seetõttu, et lähim kohtumaja ja kohtunik on lihtsalt liiga kaugel. Oluline vahistamise menetluse juures on, et kahtlustataval oleks võimalik oma seisukohti avaldada ja kohtunikul teda küsitleda. Ilma võimaluseta vahetult suhelda kohtunikuga, näiteks muutes vahistamise menetluse tagaselja menetluseks, ei järgitaks õiglase kohtumenetluse põhimõtet. Võimalus vahetult kohtunikuga suhelda võib siinjuures tähendada nii seda, et kahtlustatav isiklikult tuuakse kohtuniku ette, kui ka näiteks seda, et kahtlustataval on võimalik kohtunikuga suhelda video või ka näiteks telefoni vahendusel. Tähtis on, et kahtlustatav saaks olla kindel, et tema seisukohti ei moonutata ja et need jõuavad kohtunikuni. Seetõttu ei ole ilmselt piisav vahetu suhtluse tagamiseks näiteks võimalus esitada vahistamisele kirjalikke vastuväiteid. Ka erikorra ajal peab õigusemõistmine kõikidele protsessis osalejatele aus välja paistma.

KrMSi täiendamine §-ga 382¹³ (Kaitsja osavõtt)

Erikorra ajal võib olla keeruline kriminaalmenetluses tagada isikule kvaliteetset õigusabi, mh seetõttu, et advokaadid on riigist lahkunud, ei soovi kutsetöoga tegeleda või täidavad ülesandeid tegevvällastena. Kummatigi on kaitse osavõtt õiglase kriminaalmenetluse hädavajalik tagatis, mistõttu erikorra puhuks näeb eelnõu ette kaitseõiguse tagamise miinimumtaseme. Üldjuhul on kahtlustataval jätkuvalt õigus kaitsja osavõtule kõikidest tema suhtes tehtavatest menetlustoimingutest. . KrMS § 43 kohaselt on kahtlustataval võimalik endale ise kaitsja valida või, kui ta kaitsjat valinud ei ole, siis talle määratakse kaitsja riigi õigusabi korras, kui ta kaitsja osavõttu soovib või kaitsja on kohustuslik. Riigi õigusabi määramiseks teeb menetleja määruse advokatuurile teatavaks ning advokatuur nimetab kahtlustatavale kaitsja. Kui peaks tekkima olukord, kus valitud kaitsja ei saa 12 tunni jooksul arvates isiku kinnipidamisest kaitseülesandeid täitma asuda, saab tema asemele määrata asenduskaitsja. Eelnõukohane säte teeb erisuse puhuks, kui Advokatuur ei suuda kaitsjat tagada.

Kahtlustatava osalusel menetlustoimingute tegemisel tuleb jätkuvalt esmalt tuvastada, kas kahtlustataval on valitud kaitsja. Kui on, siis kehtib jätkuvalt KrMS § 441 lg-s 1 sätestatud 12-tunnine tähtaeg, mille jooksul peab kaitsja oma ülesannete täitmisele asuma ning kui see pole võimalik, saab menetleja määrata asenduskaitsja. Kui advokatuur kaitsjat määruse saamisest 6 tunni jooksul ei nimeta, on selge, et kaitsjat leida ei ole antud olukorras realistlik ning menetlustoimingu võib teha kaitsja osavõtuta. Kui kaitsja nimetatakse, peab ta saama 48 tunni jooksul menetleja kutsest ilmuda menetlustoimingule. Kui see ei ole võimalik, saab kaitsja jätkuvalt nimetada enda asemel asenduskaitsja vastavalt KrMS §-le 44. Kui aga asenduskaitsjat ei ole nimetatud ja määratud kaitsja 48 tunni sees oma ülesandeid täitma asuda ei saa, siis saab menetlustoimingu teha kaitsja osavõtuta.

Kaitsja osavõtuta menetlustoimingu tegemine ei tähenda, et kahtlustatav oleks oma õigusest kaitsjale loobunud ning kui kaitsja osavõtt on võimalik tagada järgmisel menetlustoimingul, siis tuleb seda teha. Samuti on menetlejal jätkuvalt kohustus tagada kahtlustatava õiguste kaitse – olukorras, kus kahtlustatava kaitsja küll ei saa ette nähtud ajaraamis menetlustoimingule tulla, kuid kahtlustatav on kaitsjat soovinud ja viivitus kaitsja ilmumises tegelikult menetluses probleeme ei põhjusta, tuleks menetlejal menetlustoiming planeerida ajale, mil kaitsja saab

osaleda. Seaduses sätestatud erisuse eesmärgiks pole põhiõigusi piirata, vaid tagada kohtueelse menetluse läbiviimise tõhusus olukorras, kus sõjast või eriolukorrast tingituna ei ole menetluse läbiviimine tavapäraste reeglite järgi võimalik.

Lõige 2 näeb ette, et kahtlustatavale kriminaaltoimiku tutvustamisel peab olema tagatud talle professionaalne õigusabi. See on vajalik selleks, et kahtlustatav saaks toimikuga tutvudes teha teadliku otsuse menetluse edasise käigu kohta, sealhulgas valida sobiva menetlusliigi. Kriminaaltoimikuga tutvumine kohtueelse menetluse lõpul on keskse tähendusega sündmus, mistõttu siin on kahtlustataval õigusabi olemasolu menetluse õigluse ja adekvaatse funktsioneerimise seisukohast mõõdapääsmatult vajalik.

Lõige 3 sätestab, millistel juhtudel on kaitse vastavalt kohtumenetluses kohustuslik. Siin on võrreldes tavaolukorraga erandiks see, et nii lühimenetluses kui teise astme kuriteo üldmenetluses on süüdistataval võimalik kaitsjast loobuda, kui kohtu hinnangul süüdistatav ka üksinda enda kaitsmisega hakkama saab. Kokkuleppemenetluse puhul peab süüdistataval kaitsja olema kas kokkuleppemenetluse läbirääkimiste juures või kokkuleppe arutamiseks kokku kutsutud kohtuistungil. Teisisõnu, erinevalt tavaolukorrast on erikorra ajal süüdistataval võimalik kokkuleppemenetluse läbirääkimisi pidada ka ilma kaitsja osavõtuta, kuid sellisel juhul peab kaitsja osalema kokkuleppemenetluse kohtuistungil ja seal omalt poolt kinnitama kohtule, et ka tema arvates on kokkuleppe seaduslik ja et kokkuleppe sõlmimisel ei ole rikutud tema kaitsealuse õiguseid. Apellatsioonimenetluses ei ole kaitsjat kohustuslikuks peetud seetõttu, et ka tavaolukorras on süüdistataval endal lubatud esitada appellatsioonkaebus ning sageli on appellatsioonimenetlus kirjalik. Kassatsioonimenetlus on ka kirjalik, kuid kuna kassatsioonimenetluses käsitletakse vaid õigusküsimusi, ei ole siin põhjust tavaolukorraga võrreldes erandit teha ja advokaadikohustust kaotada.

KrMSi täiendamine §-ga 382¹⁴ (Kuriteoteatele vastamine)

Kuriteoteatele vastamise kohta tehakse sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra puhuks muudatused lähtuvalt eeldusest, et kohtueelse uurimise asutusel on erikorra ajal ressursipuudus ning vastamine võtab kauem aega.

Lõige 1 sätestab, et kui tavaolukorras nõutakse kuriteoteatele vastamist 20 päeva jooksul, siis järjekorra puhul pikendatakse seda tähtaega 10 päeva võrra 30 päevani.

Lõike 2 kohaselt tuleb füüsilisest isikust kannatanule 30 päeva jooksul kuriteoteate kätte saamisest arvates saata taasesitatavas vormis kinnitus teate kättesaamise kohta. Kui sama tähtaja jooksul teatatakse kannatanule kriminaalmenetluse alustamata jätmisest või kannatanu kutsutakse menetlustoimingule, näiteks ülekuulamisele, siis ei ole kuriteoteate kättesaamise kohta eraldi kinnituse saatmine vajalik, sest kriminaalmenetluse alustamata jätmise teade või kutse menetlustoimingule ise annab kannatanule kinnituse selle kohta, et tema kuriteoteade on kätte saadud, samuti on neil dokumentidel näha kriminaalasja number, mille järgi on kannatanul hiljem võimalik kriminaalasja menetlemise kohta esitada taotlusi või järelepärimisi.

KrMSi täiendamine §-ga 382¹⁵ (Jälitustoiminguks loa andmise vormistamine)

KrMSi § 126⁴ sätestab jälitustoiminguks loa andmise ning seab jälitustegevuseks kas prokuratuuri või kohtu loa eelduse. Kehtiv ErSS selles erandeid ette ei näe ja ka erikorra ajal kohaldub KrMS üldine regulatsioon.

KrMSi § 126⁴ lõike 1 kohaselt võib jälitustoimingu teha prokuratuuri või eeluurimiskohtuniku kirjalikul loal. Eeluurimiskohtunik otsustab loa andmise määрусega prokuratuuri põhjendatud taotluse alusel. Eeluurimiskohtunik vaatab prokuratuuri põhjendatud taotluse läbi viivitamata ja annab määрусega jälitustoiminguks loa või keeldub selle andmisest. Teatud juhtudel võib vastav määрус olla ka taasesitamist võimaldavas vormis. Jälitustegevuse *ultima ratio* olemusest¹²⁶ tingituna on jälitustegevus põhjendatud siis, kui muid toiminguid teha ei saa või need ei oleks tulemuslikud. KrMSi § 126⁴ lõike 2 kohaselt võib edasilükkamatul juhul prokuratuuri luba nõudva jälitustoimingu teha prokuratuuri loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil. Kirjalik luba vormistatakse 24 tunni jooksul jälitustoimingu alustamisest arvates. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt võib, kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule, kehalisele puutumatusse, füüsilisele vabadusele või suure väärtusega varalisele hüvele ning loa taotlemine või vormistamine ei ole õigel ajal võimalik, kohtu luba nõudva jälitustoimingu teha edasilükkamatul juhul kohtu loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil. Viimati nimetatud juhul vormistatakse kirjalik taotlus ning luba vormistatakse 24 tunni jooksul jälitustoimingu alustamisest arvates.

Eelnõuga täiendatakse KrMSi selliselt, et erikorra ajal on võimalik jälitustoiminguks taasesitataval viisil antud luba kirjalikult vormistada 48 tunni jooksul tavapärase 24 tunni asemel. Sellest tulenevalt kehtestatakse erikorra tarbeks erand KrMSi § 126⁴ lõigetes 2 ja 3 sätestatud üldisest korrast ja KrMSi lisatakse § 382¹⁵ järgmises sõnastuses: „Erakorralise või sõjaseisukorra ajal vormistatakse käesoleva seadustiku § 126⁴ lõigetes 2 ja 3 nimetatud kirjalik luba 48 tunni jooksul jälitustoimingu alustamisest arvates.“. Kirjaliku loa vormistamiseks ettenähtud ajaraami pikendamine on tingitud sellest, et erikorra ajal võib luba andvatel ametiasutustel (kohus ja prokuratuur) olla tööjõupuudus ning probleeme võib olla ka tavaolukorras lihtsasti kättesaadava kontoritehnika, mistõttu kirjalike dokumentide vormistamine võtab rohkem aega. Kuivõrd loa andmise volitusega ametiisik on niikuinii juba otsustanud jälitustoimingu lubamise, siis teenib kirjalik luba, mis tagantjärele vormistatakse, üksnes loa ja selle tingimuste usaldusväärse talletamise funktsiooni ega mõjuta iseenesest ametiisiku otsustusprotsessi või selle seaduspärasust.

KrMSi täiendamine §-ga 382¹⁶ (Jälitustoimingust teavitamine)

KrMSi § 126¹³ sätestab jälitustoimingust teavitamise. Kehtiva seaduse kohaselt teavitab jälitustoimingu tegemise loa tähtaja lõppemise korral ning mitme ajaliselt vähemalt osaliselt kattuva jälitustoimingu tegemise korral neist viimase loa tähtaja lõppemise korral jälitusasutus viivitamata isikut, kelle suhtes jälitustoimingut tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud. Isikut teavitatakse tema suhtes tehtud jälitustoimingu tegemise ajast ja liigist (KrMSi § 126¹³ lõige 1). KrMSi § 126¹³ lõikest 2 tulenevad alused, mille korral jälitusasutus võib prokuratuuri loal jätta jälitustoimingust teavitamata,¹²⁷ ja KrMSi § 126¹³ lõigetest 3–5 teavitamata jätmise aluse jätkuva olemasolu kontrollimine ja teavitamise tähtaja pikendamine. Juhul kui teavitamata jätmise loa tähtaeg lõpeb või selle pikendamisest keeldutakse, tuleb isikut jälitustoimingust viivitamata teavitada ja selgitada edasikaebamise korda (KrMSi § 126¹³ lõiked 6 ja 7).

¹²⁶ Vt RKKKo lahendit 3-1-1-23-17.

¹²⁷ Kui teavitamine võib kahjustada oluliselt kriminaalmenetlust, kahjustada oluliselt teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi või seada teise isiku ohtu või seada ohtu jälitusasutuse meetodid, taktika, jälitustoimingu tegemisel kasutatava vahendi või politseiagendi, variisiku või salajasele koostööle kaasatud isiku koostöö salajasuse.

Eelnõuga lisatakse KrMSi erikorra tarbeks jälitustoimingust teavitamise erand KrMSi § 126¹³ lõigetes 1 ja 6 sätestatud üldisest korrast:

kui jälitustoimingu tegemise loa tähtaeg lõpeb või mitme ajaliselt vähemalt osaliselt kattuva jälitustoimingu tegemisel neist viimase loa tähtaeg lõpeb erakorralise või sõjaseisukorra ajal, teavitab jälitusasutus isikut, kelle suhtes jälitustoiming tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud, nelja kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist, kuid hiljemalt viis aastat pärast jälitustoimingu loa tähtaja lõppemist (KrMSi § 382¹⁶ lõige 1);

KrMSi § 126¹³ lõikes 6 nimetatud teavitamata jätmise loa tähtaja lõppemise või selle pikendamisest keeldumise korral teavitatakse isikut jälitustoimingust nelja kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist, kuid hiljemalt viis aastat pärast jälitustoimingu loa tähtaja lõppemist (KrMSi § 382¹⁶ lõige 2).

KrMSi täiendamine §-ga 382¹⁷ (Tõlkimine)

Kehtivas õiguses on kriminaalmenetluses tõlgi tagamise kohustusega ja dokumentide tõlkimisele esitatavate nõuetega seonduv reguleeritud KrMSi §-des 10 ja 144 ja selles ErSS erandeid ei sätesta.

KrMSi § 144 kohaselt koostatakse menetluskokkuvõtteid eesti keeles ja juhul kui menetluskokkuvõtte on koostatud mõnes muus keeles, lisatakse selle eestikeelne tõlge (lõige 1). Uurimisasutuse ja prokuratuuri lõpetatud kriminaalasjades muus keeles koostatud menetluskokkuvõtte eestikeelne tõlge lisatakse prokuratuuri korraldusel või menetlusosalise taotlusel (lõige 2).

KrMSi § 10 lõikest 1 tulenevalt on kriminaalmenetluse keeleks eesti keel. Kriminaalmenetlus võib menetleja, menetlusosaliste ja kohtumenetluse poolte nõusolekul toimuda ka muus keeles, kui nad seda valdavad. KrMSi § 10 lõike 3 kohaselt peavad kõik kriminaalmenetluse materjalid olema eesti keeles, st kõik dokumendid, mille lisamist kriminaal- ja kohtutoimikusse taotletakse, peavad olema eestikeelsed või tõlgitud eesti keelde.¹²⁸ Uurimisasutuse ja prokuratuuri lõpetatud kriminaalasjades olevad muus keeles koostatud dokumendid tõlgitakse eesti keelde prokuratuuri korraldusel või menetlusosalise taotlusel.¹²⁹ Praktikas on poolte nõusolekul loobunud nt levinud võõrkeeles esitatud tehniliste dokumentide ja nende üldlevinud osade (arved, e-kirjade pealdised) tõlkest.

Alates KrMSi jõustumisest on kriminaalmenetluses tõlgi ja tõlgete tagamisega seonduv regulatsioon teinud läbi mõnetise arengu. Viimased muudatused jõustusid seoses ohvrite direktiivi 2015. aastal Eesti õigusesse ülevõtmisega¹³⁰.

Õigusteoorias on KrMSi § 10 lõikes 2 sätestatu algallikaks peetud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 6 lõike 3 punktis e sisalduvat süüdistatava (ja kahtlustatava) õigust kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt, millele lisaks on Eesti seadusandja sätestanud, et lisaks kahtlustatavale ja süüdistatavale saavad tõlgi abi ka teised menetlusosalised.¹³¹ Konkreetselt vabaduse võtmisega kui kahtlustatava või süüdistatava jaoks kahtlemata intensiivseima võimaliku vabaduspiiranguga seonduv

¹²⁸ Vt: sissejuhatavalt ka direktiivi 2010/64/EL art-st 3 tulenev õigus oluliste dokumentide tõlkele.

¹²⁹ Vt ka: RKKKo 3-1-1-62-15.

¹³⁰ Vt ka: Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, juurde.

¹³¹ KrMSi komm vln, § 10, komm p 5.

informeerimiskohustus on lisaks KrMSile sätestatud ka põhiseaduslikul tasandil – nimelt näeb PSi § 21 lõike 1 esimene lause sarnaselt EIÕK artikli 5 lõikega 2 ette, et isikule, kellel on võetud vabadus, teatatakse viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused. Kannatanu puhul võiks tõlgi tagamata jätmine märkimisväärselt riivata tema PSi §-st 25 tulenevat õigust õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele, mille piiramine ei ole PSi § 130 kontekstis lubatud isegi erakorralise või sõjaseisukorra kaalutlustest lähtuvalt.

KrMSi muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, seletuskirjas on 16.01.2016 jõustunud KrMSi § 10 muudatuste põhjendamisel viidatud ohvrite direktiivi artiklile 7, mis kohustab liikmesriike tagama, et kannatanule tõlgitakse taotluse korral teave, mis on oluline tema õiguste kaitseks, kuid minimaalselt kriminaalmenetluse lõpetamise otsus või kohtuotsus. Eelnõu seletuskirjas asutakse seisukohale, et just eelviidatu tõttu näebki eelnõu ette regulatsiooni, mille kohaselt kannatanu taotluse korral tagatakse talle kirjalik tõlge kriminaalmenetluse lõpetamise määrusest või kohtuotsusest, samas kui teistest toimiku materjalidest on kannatanul õigus tõlget nõuda ainult juhul, kui need on olulised tema menetlusõiguste kaitseks. Samuti võib teistest olulistest dokumentidest teha vajaduse korral ka suulise kokkuvõtte, kui see ei kahjusta menetluse õiglust.¹³²

Sarnaselt kannatanule dokumentide tõlkimise tagamise regulatsiooniga näeb 16.01.2016 jõustunud KrMSi § 10 lõige 5 ette loetelu menetluskirjast, mille kahtlustatavale või süüdistatavale tõlkimine on kohustuslik. Nimetatud sätte kohaselt tõlgitakse, kui kahtlustatav või süüdistatav ei valda eesti keelt, isiku kahtlustatavana kinnipidamise protokoll, vahistamismäärus, Euroopa vahistamismäärus, süüdistusakt ja kohtuotsuse tekst tema emakeelde või keelde, mida ta valdab, vähemalt osas, mis on oluline kahtlustuse või süüdistuse sisust arusaamise või menetluse õigluse tagamise seisukohast. Ehkki PSi § 130 võimaldab erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ning korras põhimõtteliselt piirata muu hulgas isegi isiku õigust olla informeeritud temalt vabaduse võtmise põhjustest (ehk PSi § 21 lõike 1 esimeses lauses sätestatud põhiõigust), peab selline piirang PSi §-ga 10 koherentse tõlgenduse järgi olema vajalik ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Süüdistuse sisust arusaamise või menetluse õigluse tagamise seisukohast oluliste dokumentide tõlkimises järeleandmistega tegemisega riivatakse süüdistatava või kahtlustatava kaitseõigust ja tema õigust olla talle inkrimineeritava tegevuse sisust informeeritud ja neid õigusi riivatakse sellisel määral, et see läheks elulisse vastuollu õigusriigi toimimise aluspõhimõtetega ega saa olla vajalik ega põhjendatud isegi siis, kui välja on kuulutatud erikord.

Ehkki KrMSi § 10 lõige 2 sedastab vajaduse korral tõlgi abi tagamise, on erakorralise või sõjaseisukorra ajal menetlusosaliste (eeldõige kannatanu ja kahtlustatava või süüdistatava) õiguste tagamiseks asjakohaste dokumentide kirjalik tõlkimine ressursimahukas ning sobiv tõlk ei pruugi alati olla kättesaadav. Eelnõuga kavandatava muudatuse puhul on silmas peetud eeldõige inglise- ja venekeelsete tõendite tõlkimisest loobumist, kuna eelduslikult on tegemist keeltega, mida menetlusosalised ja menetlejad laiemalt valdavad, aga eelnõuga pakutav sõnastus ei välista põhimõtteliselt ka muud keelt, kui kõik osalised seda valdavad.

Eelnõuga lisatakse KrMSi erikorra tarbeks järgmised erandid:

¹³² Vt seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, juurde, lk 6-7.

erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib tõlgi ülesannet täita ka kriminaalmenetluse muu subjekt.

Siinkohal on silmas peetud muu hulgas uurimisasutuse ametnikke, kes küll vajalikke keeli valdavad, ent ei ole tõlgi ametikohal;

menetleja võib otsustada, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal jäetakse dokumendid, mis ei ole eestikeelsed, eesti keelde tõlkimata (KrMSi § 382¹⁴ lõige 1);

juhul kui prokuratuur või kohus peab vajalikuks eelnimetatud dokumendi tõlkimist, laseb ta dokumendi suuliselt või kirjalikult eesti keelde tõlkida (KrMSi § 382¹⁴ lõige 2).

Tulenevalt vääртеomenetluse seadustiku (edaspidi VTMS) §-st 2 laieneb kõnealune regulatsioon ka vääртеomenetluses koostatavatele menetlusedokumentidele ja muudele dokumentidele, mille lisamist taotletakse vääртеotoimikusse. Kohtuvälises menetluses otsustab dokumentide tõlkimata jätmise kohtuväline menetleja. Juhul kui vääртеoasja arutatakse kohtus ja kohus peab vajalikuks muus keeles koostatud dokumendile eestikeelse tõlke lisamist, laseb ta dokumendi suuliselt või kirjalikult tõlkida.

KrMSi täiendamine §-ga 382¹⁸ (Muul eesmärgil kogutud daktüloskopeerimisel, näokujutise ja häälenäidise võtmisel ja DNA-proovi analüüsil saadud andmete ning arhiivi kantud andmete kasutamine kriminaalmenetluses kohtuekspertiisi tagamiseks)

Isikuandmete kogumise ja kaitse üheks oluliseks põhimõtteks on see, et isik, kelle andmeid kogutakse, peab olema informeeritud eesmärgist, milleks neid andmeid kogutakse ja kasutama hakatakse. Sellest lähtub ka KrMSi § 99², mille kohaselt on kriminaalmenetluses kohtuekspertiisi tegemiseks vaja andmed koguda eelkõige kriminaalmenetluse reegleid järgides ning ainult piiratud juhtumitel on kriminaalmenetluses ekspertiisi tegemisel lubatud kasutada biomeetrilisi andmeid (DNA, sõrmejäljed, näokujutis, häälenäidis), mis on kogutud muul eesmärgil (näiteks isikut tõendavate dokumentide väljaandmisel). KrMSi § 99² lõige 1 loetleb erinevad registrid, millesse kantud biomeetrilisi andmeid on lubatud kriminaalmenetluse eesmärkidel kasutada, ning sätestab, et muudel eesmärkidel kogutud biomeetrilisi andmeid on lubatud kasutada üksnes siis, kui kriminaalmenetluses menetlustoiminguga neid andmeid koguda ei saa või on oluliselt raskendatud või see võib kahjustada kriminaalmenetluse huve. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on selliste muul eesmärgil kogutud biomeetriliste andmete kriminaalmenetluses kasutamise eelduseks, et teavet kogutakse 1. astme kuriteo või tahtliku teise astme kuriteo kohta, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni 3 aastat vangistust, ning andmete kasutamiseks on vajalik kohtu luba.

Erakorralise või sõjaseisukorra puhuks tehakse tavaolukorras kehtivast regulatsioonist kaks erandit.

Lõige 1 sätestab, et erikorra puhul ei kohaldata KrMSi § 99² lõiget 2. See tähendab, et erikorra kehtimise ajal võib ka muid kui KrMSi § 99² lõikes 1 nimetatud eesmärkidel ja registrites sisalduvaid biomeetrilisi andmeid kasutada kriminaalmenetluseks kõikide (nii esimese kui ka teise astme) kuritegude uurimisel sõltumata sellest, milline karistus selle kuriteo eest ette on nähtud.

Lõige 2 näeb ette, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib loa muul eesmärgil kogutud biomeetriliste andmete kasutamiseks lisaks kohtule anda ka prokuratuur. Seda seetõttu, et sõjaseisukorra ajal võib vajadus kasutada muul kui kriminaalmenetlusega külgnevatel eesmärkidel kogutud biomeetrilisi andmeid oluliselt suureneda ning see tõenäoliselt koormaks kohtud üle.

KrMSi täiendamine §-ga 382¹⁹ (Kriminaalasja arutamise peatamine maakohtus ja ringkonnakohtus)

Eelnõuga täiendatakse KrMSi selliselt, et kohus saab erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada kohtusse saadetud kriminaalasja kohtuliku arutamise või kriminaalasja apellatsiooni korras arutamise, kui asja arutamine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu. Asja arutamise peatamise vormistab kohus KrMSi § 145 sätteid järgides määrusega.

Kriminaalasja arutamise peatamise määrus on vaidlustatav määruskaebuse lahendamise menetluses (KrMSi 15. peatükk).

Tulenevalt VTMSi §-st 2 laieneb kõnealune regulatsioon ka vääртеasjadele, arvestades vääртеomenetluse erisusi. Kohus võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada kohtu menetluses oleva vääртеasja arutamise, kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse arutamise või apellatsiooni arutamise, kui asja arutamine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu.

Kõnealune täiendus võimaldab peatada asja arutamise nii maakohtus (VTMSi 11. peatükk – vääртеasja arutamine maakohtus, VTMSi 12. peatükk – kaebemenetlus maakohtus) kui ka ringkonnakohtus (VTMSi 13. peatükk – apellatsioonimenetlus) ning seda kõikides menetluse etappides. Vääртеasja kohtus menetlemise peatamise vajadus võib selguda nii vääртеasja arutamise ettevalmistamisel eelmenetluse käigus (VTMSi §-d 85, 117 ja 141) kui ka vääртеasja arutamise, kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse arutamise või apellatsiooni arutamise ajal.

Vääртеasja arutamine peatatakse selle kohtuniku määrusega, kelle menetluses on vääртеasi. Vääртеasja arutamise peatamise määrus on vaidlustatav määruskaebusega VTMSi 16. peatükis ettenähtud korras.

KrMSi täiendamine §-ga 382²⁰ (Kriminaalasja kassatsiooni korras läbivaatamise peatamine)

Eelnõuga lisatakse KrMSi regulatsioon kriminaalasja kassatsiooni korras läbivaatamise peatamise kohta sarnaselt kriminaalasja arutamise peatamisega maakohtus ja ringkonnakohtus. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib Riigikohus menetlusse võetud kriminaalasja läbivaatamise peatada, kui asja läbivaatamine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu. Kriminaalasja läbivaatamise peatamise vormistab Riigikohus KrMSi § 145 sätteid järgides määrusega. Kriminaalasja läbivaatamise peatamise korral katkeb KrMSi § 363 lõikes 7 sätestatud menetlustähtaja kulgemine ja menetluse uuendamisel algab tähtaja kulgemine uuesti.

Tulenevalt VTMSi §-st 2 laieneb kõnealune regulatsioon ka vääртеasjadele, arvestades vääртеomenetluse erisusi. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib Riigikohus menetlusse võetud vääртеasja läbivaatamise peatada, kui asja läbivaatamine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu. Vääртеasja läbivaatamine peatatakse Riigikohtu määrusega. VTMSi § 176 lõike 5 kohaselt peab Riigikohtu otsus olema Riigikohtu kantseleis kättesaadav hiljemalt 30 päeva möödumisel Riigikohtu istungist või kohtumenetluse pooltele seisukohtade esitamiseks antud tähtpäevast kirjalikus

menetluses. Vajaduse korral võib seda tähtaega määrusega pikendada kuni 60 päevani. Väärteoasja läbivaatamise peatamise korral katkeb VTMSi § 176 lõikes 5 sätestatud menetlustähtaja kulgemine ja menetluse uuendamisel algab tähtaja kulgemine uuesti.

KrMSi täiendamine §-ga 382²¹ (Kohtuotsuse ja -määruse täitmisele pööramise tähtaeg)

Eelnõuga lisatakse KrMSi § 412 lõike 2 kohta erand, mille kohaselt erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib prokuratuur taotleda kohtult süüdimõistva kohtuotsuse või kohtumääruse viivitamata täitmisele pööramist, kui kohtulahendi hilisem täitmine on raskendatud või võimatu või viivitamatu täitmine on vajalik riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu kiireks tõrjumiseks. Taotluse lahendab kohtunik määrusega ning määrust saab vaidlustada üksnes süüdimõistva otsuse peale edasi kaevates.

§ 215. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmine

Tegemist on terminoloogilise muudatusega. Seaduses asendatakse tekstiosa „kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal“ tekstiosaga „riigikaitse kriisiolukorra ajal“.

§ 216. Käibemaksuseaduse muutmine

Tehtav muudatus on seotud eelnõu §-s 265 tehtava muudatusega (VVS-i muutmise). Kaitseministeerium vastutab üksnes riigi sõjalise kaitse valdkonna eest.

§ 217. Küberturvalisuse seaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse KüTSi § 3 lõike 1 punktis 1 viide HOSile ning see asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele. Muudatuse põhjuseks on asjaolu, et edaspidi määratakse elutähtsa teenuse osutajad tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

Punktiga 2 lisatakse KüTSi § 3 lõikesse 4 punkt 11¹, mille tulemusena kohaldatakse KüTSi mõistes teenuse osutaja kohta sätestatud ka riigi tegevusvaru haldajale. Eelnõu § 93 lõike 3 esimese lause kohaselt on riigi tegevusvaru haldajaks riigi äriühing, kelle põhikirjalise tegevuse eesmärk on varu moodustamine, haldamine ja kasutuselevõtt. Nimetatud äriühinguks on AS Eesti Varude Keskus, kes ei muutu eelnõuga elutähtsa teenuse osutajaks. Riigi tegevusvaru haldaja lisamine KüTSi nõuete täitjate hulka on vajalik, arvestades selle riigi äriühingu loomise eesmärke ning selle äriühingu tegevuse olulisust kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel, elanikkonnakaitse ning ühiskonna toimimise tagamiseks vajalike toodete varude tagamisel. Oma tegevuse käigus kasutab AS Eesti Varude Keskus ka võrgu- ja infosüsteeme, mille kaitsmiseks on vajalik, et nende pidamisel lähtutakse KüTSi nõuetest.

§ 218. Lastekaitse seaduse muutmine

Punktiga 1 täiendatakse LasteKSi § 20 lõigetega 3¹ ja 3². Paragrahvi 20 lõige 3¹ kehtestab erandi lapsega tööle asuva isiku karistatuse kontrollimisele kriisiolukorra ajal. LasteKSi § 20 lõike 3 kohaselt on tavaolukorras lapsega töötamist võimaldav isik või vastava tegevusloa väljastaja kohustatud kontrollima § 20 lõigetes 1–2 sätestatud piirangutest kinnipidamist (st lapsega töötamist alustavat isikut ei ole sättes viidatud kuritegude eest karistatud või sundravile määratud) isiku töölevõtmisel või tegevusloa väljastamisel. Selleks tuleb teha päring karistusregistrisse enne isiku tööle lubamist. Lisatavas lõikes 3¹ sätestatakse, et kui kriisiolukorra tõttu on lapsega töötamist võimaldaval isikul või vastava tegevusloa väljastajal

lapsega töötamise piirangutest kinnipidamise kontrollimine enne isiku töölevõtmist või tegevusloa väljastamist takistatud ning isiku töölevõtmisega või tegevusloa väljastamisega viivitamine takistaks otseselt kriisiolukorra lahendamist või inimeste elu ja tervise kaitsmist vahetu ohu korral, võib isiku tööle võtta või tegevusloa väljastada, kui isik on andnud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kinnituse selle kohta, et tal puuduvad seaduses nimetatud piirangud lastega töötamiseks. Sellisel juhul on lapsega töötamist võimaldav isik või vastava tegevusloa väljastaja kohustatud kontrollima § 20 lõigetes 1–2 sätestatud piirangutest kinnipidamist viivitamata pärast seda takistanud asjaolude äralangemist või vahetu ohu tõrjumist. Teisisõnu võimaldab muudatus kriisiolukorra ajal võtta isiku tööle lapsega töötava isikuna või väljastada isikule või tema tööandjale vastava tegevusloa ka ilma isiku karistatust eelnevalt kontrollimata, juhul kui kontrollimine on nt ajutiselt tehniliselt võimatu elektri- või IT-süsteemide häirete tõttu (karistusregister on elektrooniline andmekogu), samas kui isiku viivitamatu tööle asumine – sisuliselt tundide jooksul – on vajalik, et tõrjuda vahetut ohtu inimeste (sh võib-olla ka laste) elule ja tervisele. Nimetatud erand võimaldab tööandjal erakorralistes oludes isiku tööle lubada ka enne taustakontrolli päringu tegemist ja selle vastuse saamist, mis tavaolukorras on lubamatu ja karistatav väärtelena karistusseadustiku § 179¹ alusel. Oluline on rõhutada, et erand ei kohaldu mitte kõigis kriisiolukordades, vaid üksnes väga piiratud juhtudel. Riskide leevendamiseks on sätestatud kohustus tööle asuval isikul anda kinnitus selle kohta, et teda ei ole karistatud seaduses sätestatud kuritegude eest, mis keelaksid tal lastega töötada, samuti tuleb tööandjal või tegevusloa väljastajal teha piirangute kontroll viivitamata pärast seda takistavate asjaolude äralangemist või vahetu ohu tõrjumist.

Sarnast erandit ei ole kehtestatud SHSis täiskasvanutele osutatavate sotsiaalteenuste puhul. Ka nimetatud juhul peab tööandja tagama tööle võetava isiku vastavuse seaduses kehtestatud nõuetele, milleks võib olla keeld teatud kuritegusid toime pannud isikutel teenuseid vahetult osutada, aga nõuete täitmiseks vajalikud toimingud otsustab tööandja. Üldjuhul peab töötaja ise kinnitama, et teda ei ole karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, mis võib ohtu seada teenust saava inimese elu, tervise ja vara. Seetõttu ei ole selles osas muudatused kriisiolukorra puhuks vajalikud.

Paragrahvi 20 lõikes 3² sätestatakse, et kriisiolukorraks LasteKSi tähenduses on kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses.

Punktiga 2 täiendatakse LasteKSi § 28 lõikega 4, mis reguleerib lapse abivajaduse hindamist KOVi lastekaitsetööd mõjutava kriisiolukorra ajal. LasteKSi § 28 lõike 2 kohaselt on lastekaitsetöötajal kohustus hinnata lapse abivajadust väga laiapõhjaselt kõigis lapse heaolu ja arengut mõjutavates valdkondades, samuti last kasvatava isiku vanemlikke oskusi. Lisatav lõige võimaldab lastekaitsetöötajal kriisiolukorra ajal, mis oluliselt mõjutab lastekaitsetööd selles KOVis, hinnata lapse abivajadust kitsamalt, lähtudes nendest meetmetest, mida kriisiolukorraga kaasnevaid asjaolusid arvestades on võimalik lapse abistamiseks kohaldada. See tagab kriisiolukorra ajal vajaliku paindlikkuse lastekaitsetöös, mis võib olla erinevat laadi kriisiolukordadest vähem või rohkem mõjutatud. KOV saab erandit rakendada kriisiolukorra ajal, mis on kehtestatud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus ette nähtud korras kas üle riigi või piirkondlikult KOVi piirkonnas, ning kui kriisiolukord mõjutab oluliselt ka lastekaitsetööd KOVis, eelkõige kui kriisist tulenevalt suureneb KOVis abivajavate laste ja perede hulk. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse kohaselt kuulub abivajavate ja hädaohus olevate laste, sealhulgas perekonnast eraldatud või kriisiolukorra tõttu perekonnast lahutatud laste abistamine KOVi püsivate kriisiülesannete hulka. See on ühtlasi lahutamatu seotud mitme teise KOVile ettenähtava püsiva kriisiülesandega (eelkõige turvakoduteenuse ja asendushooldusteenuse osutamine, aga ka evakuatsioonile kaasaaitamine). Ka sellega seoses on oluline tagada KOVile

paindlikkus abivajavate laste hindamise ja abistamise protsessis, võimaldades arvestada kriisiolukorraga kaasnevaid muutunud asjaolusid ja ressursse KOVis või riigis tervikuna. Mõne tõsisema kriisiolukorra ajal võib näiteks olla vajalik ja praktiliselt võimalik keskenduda üksnes laste esmatähtsate vajaduste katmisele, füüsilise ja vaimse tervise kaitsele, jättes tagaplaanile muud § 28 lõikes 2 nimetatud valdkonnad, milles lapse ja lapsevanemate toetamine sellel hetkel võimalik ei ole. Abivajava lapse suhtes tuleb siiski algtada juhtumikorraldus LasteKSi §-s 29 sätestatud korras ning koostada juhtumiplaan abimeetmete pakkumiseks vastavalt hinnatud abivajadusele. Kui kriisiolukorra ajal hinnati lapse abivajadust kitsamas ulatuses vastavalt kõnealuses lõikes kehtestatud erandile, tuleb pärast kriisiolukorra lõppemist lapse abivajadust uuesti hinnata § 28 lõikes 2 määratud ulatuses ning vajaduse korral juhtumiplaani täiendada.

§ 219. Lennundusseaduse muutmise

Paragrahviga 219 muudetakse lennundusseadust (LennS), et sätestada lennunduse ETOde kvalifitseerumise tingimused ning määrata sektoris tegutsevatele isikutele püsivad kriisiülesanded.

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud eelnõu §-s 265 tehtava muudatusega (VVS-i muutmise). Kaitseministeerium vastutab üksnes riigi sõjalise kaitse valdkonna eest.

Punktides 2, 3 ja 5 tehtavad muudatused on seotud terminite muutusega – hädaolukorra terminit HOS-i kehtetuks tunnistamisega enam ei kasutata, vaid kasutusele võetakse termin „kriisiolukord“. Samuti on edaspidi kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline ja sõjaseisukord hõlmatud mõistega riigikaitseoline kriisiolukord.

Punktiga 4 määratakse püsiv kriisiülesanne lennujulgestusteenuse osutajale, kes tagab lennujulgestusmeetmete kohaldamise elutähtsat teenust osutava lennuvälja käitlejaga sõlmitud lepingu alusel, ning sealjuures tuleb teenuseosutajal arvestades ka ETOst lennuvälja käitajale kehtestatud toimepidevuse nõudeid.

Praktikas on selleks AS G4S Eesti, kes pakub julgestuskontrolli teenust Tallinna lennujaamas, ning Viking Security AS Pärnu lennujaamas. Julgestuskontroll hõlmab nii reisijate kontrolli kui ka pagasi läbivalgustust vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 300/2008 kehtestatud nõuetele¹³³. Julgestuskontrolli tegemine on kohustuslik, et kaitsta tsiviillennundust ebaseadusliku sekkumise eest ning tagada seeläbi nii reisijate kui ka pagasi/lasti ohutu vedu. Seega on oluline, et ettevõtte täidaks oma ülesandeid ka kriisiolukorra ajal. Ettevõttele pandud kriisiülesanne ei erine üldjuhul tavapärasest julgestuskontrolli teenusest, siiski on antud valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada erandid juhul, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks.

Punktis 6 määratakse püsiv kriisiülesanne maapealsele teenindajale, kes osutab nõukogu direktiivi 96/67/EÜ¹³⁴ lisas loetletud maapealse käitluse teenuseid, välja arvatud toitlustusteenust, elutähtsat teenust osutavale lennuvälja käitlejale.

LennSi kohaselt loetakse maapealseks teenindajaks isikut, kes osutab kolmandale isikule (nt lennufirmadele) üht või mitut liiki maapealse teeninduse teenust, mis on loetletud eespool nimetatud direktiivi lisas. Sellisteks teenusteks on:

- maapealne juhtimine ja järelevalve;

¹³³ Leitav: [EUR-Lex - 32008R0300 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹³⁴ Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A31996L0067>

- reisijate käitlus, mis hõlmab igat liiki abi saabuvatele, lahkuvatele, ümberistuvatele või transiitreisijatele, sh piletite ja reisidokumentide kontrolli, pagasi registreerimist ja selle toimetamist sorteerimispaika;
- pagasikäitlus, mis sisaldab pagasi käitlust sorteerimispaigas, selle sorteerimist, ettevalmistust ärasaatmiseks, laadimist ettenähtud veovahendeile ning nendelt mahalaadimist pagasi vedamiseks õhusõidukist sorteerimispaika ja vastupidi, samuti pagasi transporti sorteerimispaigast väljastamispaika;
- kauba ja posti käitlus;
- perrooni käitlus, mis sisaldab nt õhusõiduki maapealset juhendamist saabumisel ja väljumisel, õhusõiduki laadimist ja tühjaks laadimist, mootori käivitamist jms;
- kütuse- ja õlikäitlus;
- õhusõiduki hooldus;
- lennutegevus ja meeskonna juhtimine;
- maapealne transport, mis hõlmab meeskonna, reisijate, pagasi, kauba ja posti veo korraldamist ning vedamist.

Muudatus on vajalik, kuna lennujaama käitleja tagab tervikuna küll lennuvälja toimimise, kuid otseselt maapealseid teenuseid ise ühelegi kliendile ei osuta, seega on oluline tagada lennujaama kui terviku toimimine. Maapealsele teenindajale pandud kriisiülesanne ei erine üldjuhul tavapärasest maapealsest teenusest, st tuleb võtta arvesse LennSis sätestatud ja lennuvälja käitlejaga sõlmitud lepinguid, kuid siiski on antud valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada erandid juhul, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Maapealseid teenindajaid on Tallinna lennujaamas praegu 13, neile lisandub 8 omakäitlejat.

Punktis 7 tehtav muudatus on seotud terminite muudatusega – termin „riigikaitseülesanne“ asendatakse terminiga „kriisiülesanne“. Samuti antakse §-s 58⁸ alus lennunduse ETODE kvalifitseerumise tingimuste sätestamiseks.

2017. a jõustunud HOSiga jäeti elutähtsate teenuste loetelust välja nii lennuväljade kui ka aeronavigatsiooniteenuse toimimine, kuna tollel ajal oli teadmine, et tsiviilkriiside puhul jääb alati alternatiiviks mõni muu logistikakanal, nt sadamad, raudtee või maantee. Samas tõestas COVID-19 epideemia, et ka tsiviilkriis võib mõjutada märkimisväärselt korraga kogu transpordisektorit ja seeläbi häirida nii inimeste liikumist kui ka laiemalt varustuskindluse tagamist, aga ka rahvusvahelise abi kaasamist riigikaitse tagamiseks, seega on oluline, et kriitilised transpordisektori ettevõtted mõtleksid siiski läbi kõik võimalikud teenust ohustavad riskid ning planeeriks nende ennetamiseks ja maandamiseks meetmeid.

Punktides 8 ja 9 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele.

Punktis 10 sätestatakse § 58⁹ lõigetes 1 ja 2 nimetatud ETODE püsiv kriisiülesanne. Nende ettevõtete püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erandeid erinevate kriisiolukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõigi kriisiolukordade ajal osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad peavad

iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erandeid on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Punktiga 11 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesande täitmise üle (hõlmab ka järelevalvet elutähtsa teenuse osutamise üle) tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alusetel ja korras. Selline lahendus nähakse ette kõikide ETOde ja kriisiülesandega isikute puhul.

§ 220. Liiklusseaduse muutmise

Punktiga 1 muudetakse LSi seoses Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist puudutava regulatsiooni korrastamisega. Muu hulgas sätestatakse KorSis, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata liikluse korraldamisse ja reguleerimisse kriisiolukorra ajal. Sellega kooskõlas täiendatakse LSi § 8 lõiget 3 punktiga 1¹, mille järgi võib teiste seas liiklust reguleerida korrakaitseorgani poolt riiklikku järelevalvesse kaasatud Kaitseväge või Kaitseliidu reguleerija. Selle tingimus on omandatud pädevus ja asjaomane väljaõpe. Uue sätte sõnastamisel on tuginetud LSi § 8 lõike 3 punkti 1 sõnastusele.

Punktiga 2 tehakse LSi § 99 lõikes 2 normitehniline muudatus seoses seaduse pealkirja muutumisega.

Lisaks muudetakse **punktiga 3** LSi § 190⁶ lõike 2 punkti 4 (teekasutustasu tagastamise alused) selliselt, et senine punkti 4 tekstiosa „veoautoga on täidetud riigikaitse sundkoormise kohustust“ asendatakse tekstiosaga „veoautoga on täidetud kriisiülesannet või kodanikukohustust“. Nimetatud muudatus tuleneb terminite muutusest – riigikaitseülesannete asemel on kriisiülesanded ning töökohustuse asemel võetakse kasutusele termin „kodanikukohustus“.

Veoautoga võidakse eelnõu kohaselt kriisiolukorra ajal täita kas kriisiülesannet või kodanikukohustust. Nimetatud juhtudel peab säilima võimalus taotleda teekasutustasu tagastamist.

§ 221. Maagaasiseaduse muutmise

Paragrahviga 221 muudetakse maagaasiseadust (edaspidi *MGS*).

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega eelnõu vastavatele paragrahvidele.

Punktiga 2 sätestatakse maagaasi võrguettevõtjatest ETOde püsiv kriisiülesanne osutada elutähtsat teenust igas olukorras, sh kriisiolukorra ajal. Seda peavad nad tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada. Lisaks määratakse sarnaselt elektrivaldkonnaga ka maagaasivaldkonnas täiendavalt kriisiülesanne ka nendele isikutele, kes osutavad ETOdele kuuluva võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust (vt selgitusi § 189 elektrituruseaduse muudatus).

Punktis 3 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega eelnõu vastavatele paragrahvidele.

Punktiga 4 täiendatakse MGSi ETOdest maagaasiettevõtjate püsiva kriisiülesandega. Nende ettevõtete püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust eelnõus ja selle alusel kehtestatud

nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erandeid erinevate kriisiolukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõigi kriisiolukordade ajal osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad peavad iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erandeid on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Punktiga 5 määratakse püsiv kriisiülesanne nendele isikutele, kes osutavad elutähtsa teenuse osutajatele kuuluva võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust. Tegemist on kriitilise osaga elutähtsa teenuse toimepidevusest, kuna see hõlmab nt ka reaalarajas gaasivõrgu toimimise seiret, avariide ja häirete tuvastamist ning nende likvideerimist jms. Seega on seaduse täiendamise eesmärk tagada teenuse terviklik toimepidevus, mistõttu tuleb võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust tagavatel isikutel oma tegevuses järgida samuti ETKA kehtestatud toimepidevuse nõudeid sarnaselt elutähtsa teenuse osutajatega.

Punktiga 6 jäetakse MGSist välja viited Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile (edaspidi VVKK). Muudatused on seotud sellega, et VVKK moodustamine jäetakse täielikult Vabariigi Valitsuse otsustada. See tähendab, et seaduses ei saa enam VVKK-le ühtki kohustust või ülesannet ette näha. Kehtivas MGSis on aga kolmes sättes VVKK-le roll antud:

- 1) Kliimaministeerium teavitab VVKKd Euroopa Komisjoni otsusest, millega rakendatakse meetmeid varustuskindluse tagamiseks, ja kavandatavatest meetmetest (MGSi § 26² lõige 2¹);
- 2) Kliimaministeerium teavitab VVKKd, kui varustuskindlus on taastatud (MGSi § 26² lõige 4¹);
- 3) valdkonna eest vastutav minister esitab ennetava tegevuskava gaasi varustuskindlust mõjutavate riskide vähendamiseks ning tarnehäirega toimetuleku kava VVKK-le teadmiseks (MGSi § 26³ lõige 2).

Nagu näha, reguleeritakse MGSi kõnealustes sätetes VVKK teavitamist. See tähendab, et nende sätete eesmärk on tagada, et VVKKs esindatud asutused oleksid teadlikud ELi meetmetest, varustuskindluse taastamise olukorrast ja erinevatest varustuskindluse tagamise kavadest. Sellist teavitamist võib korraldada asutuste või muude komisjonide kaudu, kui seda on otstarbekas nii korraldada, kuid seda ei pea nii tegema ega seaduses nii täpselt kindlaks määrama. Kliimaministeerium peaks ise otsustama, kuidas mingis olukorras on kõige parem teavitamist korraldada ning keda teavitama peab. Seega nähakse kõikides ülalviidatud sätetes ette, et VVKK asemel teavitatakse asjaomaseid asutusi.

Punktis 7 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele ETOdele ja isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 222. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmine

Punktiga 1 täiendatakse seaduse § 4 punktiga 15, tuues täiendava erandina esile pangatähtede käitluse seadmete haldamise.

Punktis 2 määratletakse pangatähtede ja müntide töötlemine § 4 lõike 1 punkti 3 tähenduses ning pangatähtede käitluse seadmete haldamine § 4 lõike 1 punkti 15 tähenduses.

Punktiga 3 muudetakse § 4¹ pealkirja, kuna paragrahvi uute lõigete lisamise tulemusena ei piirdu selle sisu enam teabe edastamise kohustusega.

Punktiga 4 täiendatakse makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse § 4¹ lõigetega 5–8.

Lõikes 5 sätestatakse, keda sularaha käitlemist pakkuvatest isikutest loetakse sularaharingluse teenuse puhul ETOdeks. ETOks on iga isik, kes tegeleb sularaha vedamise, lugemise, sortimise, pakendamise ja arvestuse pidamise, sularahaautomaatide kassettide täitmise ning muude teenuste osutamisega, mis võimaldavad sularaha- või makseautomaadist sularaha väljavõtmist, kui see töötab ühe või mitme kaardi väljastaja huvides, kes ei ole kontolt raha välja võtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osaline. Samuti on ETOks isik, kes haldab pangatähtede käitluse seadmeid, omab Euroopa Keskpanga kinnitatud sularaha käitlemise registris olevaid seadmeid, monitoorib neid, tagab riistvaralise ja tarkvaralise toimekindluse ning korraldab sularahaautomaatide kassettide sularahaautomaatidesse paigaldamist. Sularaha veo ettevõtte on ETO, kui ta osutab sularaha transpordi teenust teisele elutähtsa teenuse osutajale ning Eesti Panga hinnangul on tal oluline mõju sularaha ringluse toimimisele. Eestis on praegu kaks suuremat ETO pankadele ja jaekaubandusele sularaha transpordi teenust pakkuvat ettevõtet – Brink's Estonia OÜ ja Viking Security AS. Seaduse täiendamise tulemusel laieneb ETOks nimetatud ettevõtetele kohustus esitada riskianalüüsid ja toimepidevuse plaanid, anda informatsiooni sularaha veo teenuse katkestuste ohu või katkestuste kohta ning korraldada teenuse toimepidevuse õppusi või osaleda neil.

Lõikes 6 sätestatakse makseteenuste osutamise tehnilist tugiteenust osutava isiku määramine elutähtsa teenuse osutajaks. Praegu on Eesti Panga presidendi 13. juuli 2018. a määruse nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ kohaselt elutähtsateks makseteenusteks elutähtsa teenuse osutaja (ETO) osutatavad pangasisesed maksed, ETOde vahelised maksed ja ETO osutatavad kaardimaksed. Lisaks nõuab Eesti Pank oma määrusega ETOdelt teenuse kriitiliste tegevuste toimimiseks vajalike oluliste infosüsteemide ja seadmete toimepidevuse tagamise meetmete võtmist. Need meetmed on olulised kõikide elutähtsate makseteenuste toimepidevuse saavutamiseks, aga need aitavad eelkõige pangasiseste ja pankadevaheliste maksete kontekstis. Kaardimaksete toimimiseks on turuosalise enda infosüsteemidele ja seadmetele lisaks määrava tähtsusega ka kolmandate isikute osutatavate tugiteenuste toimimine ning selleks nõuab Eesti Pank ETOdelt kolmandate isikutega koostöö tegemist. Senise HOSi nõuete täitmise kontrollimise käigus saadud kogemus on näidanud, et ainult koostööst kaardimaksete toimimise tagamiseks ei piisa, eriti *force majeure* olukordades, kus lepingulised suhted enam ei kehti. Ka makseteenused, mis võimaldavad pangakaardiga maksekontolt sularaha välja võtta või maksekontole sissemakseid teha, sõltuvad samuti tugiteenuste osutajatest.

Makseteenuse osutamise tehnilise tugiteenuse kirjelduse sätestab Eesti Pank määrusega. Praegu peetakse makseteenuse toimimiseks vajalikuks tehniliseks tugiteenuseks kaarditehingute töötlemise teenust, mis sisaldab kaarditehingute autoriseerimise päringute edastamist, info koondamist ja arvelduspositsioonide kindlaksmääramist. Eesti Pank hindab ETOks nimetamist igal üksikul juhtumil ja võtab arvesse nii tema teenusest sõltuvaid isikuid ja nende pakutavaid elutähtsaid teenuseid kui ka avalduva mõju ulatust makseteenuste toimimisele potentsiaalse intsidendi või muu häire korral. Makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste osutajate ETOks määramise kriteeriumid tulenevad makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse § 4¹ täiendusest lõikega 6.

Praegu on Eesti maksekeskkonnas kaardimaksete ja muude kaarditehingute tegemisel roll Nets Estonia ASil, kes pakub kaardimaksete tegemisel tehnilisi tugiteenuseid ETO staatust omavatele LHV Pank Asile, Coop Pank ASile ja AS SEB Pangale ning sularaha väljavõtmise tehingute tegemisel Swedbank ASile. Seega on Nets Estonia ASil oluline praeguse ETO pankade makseteenuste või sularaharingluse ahelas.

Oluline on märkida, et lõikes 6 sätestatud elutähtsa teenuse osutajad ei kuulu Finantsinspeksiooni järelevalve alla ning Finantsinspeksioon ei ole kohustatud teostama järelevalvet lõikes 6 sätestatud elutähtsa teenuse osutajate üle, kuna nad ei ole järelevalve subjektid FIS § 2 lõike 2 tähenduses.

Lõike 7 kohaselt võib Eesti Pank kehtestada elutähtsa teenuse osutajate määramise täpsemad tingimused ja korra.

Sularaha käitlemist pakkuvate isikute rollil elutähtsate teenuste toimepidevuse ahelas on maksete toimimisele oluline mõju, mõjutades omakorda kogu sularaharingluse toimimise ahelat. Hetkel on kehtestatud kriteeriumidele vastavaid teenusepakkujaid Eesti turul tegutsemas 3 ettevõtet (Hansab AS, Brink's Estonia OÜ ja Wordline Payments Estonia OÜ), kes osutavad teenuseid teistele sularaharingluse ETOdele. Sularaha käitlemise teenuse osutajate nimetamine ETOks suurendab tervikuna riigi valmisolekut võimalikeks kriisiolukordadeks, kuid see on vajalik ka kehtiva süsteemi parandamiseks, kus nõuete kehtestamine teenuste sisseostmisele ei ole lepingulistes suhetes piisavaks meetmeks (nt *force majeure* olukord), tagamaks teenuste osutamise toimepidevust ja jätkuvust kriisiolukorra ajal. Otseselt parandab see nii pankade kui ka teenuse osutajate võimalust kriiside ennetamise kavandamiseks toimepidevuse riskianalüüside, plaanide ja erinevate meetmete kavandamisega elutähtsa teenuse üleselt, mis võtab arvesse ja katab kogu sularaharingluse toimimise ahelat. On vajalik, et olulist mõju omavad sularaha käitluse teenust pakkuvad isikud oleksid samal koostööplatvormil teiste sularaharingluse ETOdega ning neile kohalduks sama baasregulatsioon.

Lõikega 8 täpsustatakse, et eelnevalt nimetatud ETOde püsiv kriisiülesanne on ei midagi muud kui osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Eesti Pank täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel.

Punktiga 5 täiendatakse seadust §-ga 7¹.

Lõikes 1 laiendatakse elutähtsate makseteenuste osutajate ringi makseasutuste ja e-raha asutustega. Eesti Pank võib kanda makseasutuse või e-raha asutuse ETOde nimekirja, kui tema tegevus on makseteenuste turu mõjutamiseks piisavalt oluline ehk kui tema Eestis tehtud maksete või sularaha väljamaksete osakaalu näitaja on suurem kui üks protsent Eesti krediitdiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste vastavast kogunäitajast ja Eesti Panga hinnangul on tal Eestis maksete toimimisele oluline mõju. Hinnangu andmisel arvestab Eesti Pank ka makse- või e-raha asutuses maksekontot omavate klientide arvu. See tähendab, et Eesti Pangal on õigus määrata makseasutus või e-raha asutus ETOks, kui vähemalt ühe loetletud näitaja poolest on tema turuosa üle ühe protsendi, kaaludes mõju maksete toimimisele üldiselt. Eesti Pank hindab makseasutuste ja e-raha asutuste kriteeriumidele vastavust igal aastal.

Muudatus tagab võrdsed konkurentsitingimused elutähtsate makseteenuste osutamisel pankade, makseasutuste ja e-raha asutuste vahel. Samamoodi suurendab see elanike ja ettevõtete turvatunnet seoses võimalusega jätkata makseteenuste kasutamist ka kriisiolukorra ajal ning seeläbi aitab vältida paanika teket ja selle laienemist. Makseteenuste toimepidevuse tagamise

vaatenurgast on suurema tähelepanu all makseasutused ja e-raha asutused, kelle kaudu täidetakse kõige suurem osa Eestis tehtud maksetest, sh e-kaubanduses, kuid muudatus võimaldab tulevikus ETOks määrata ka makseteenuste osutamise ahelas osalevaid makseasutusi ning e-raha asutusi, kellest sõltub näiteks kaardimaksete vastuvõtmise teenuse toimimine poes või (välk)maksete vastuvõtmise teenuse toimimine e-kaubanduses, ja välisriigi makseasutuste või välisriigi e-raha asutuste välisriigi krediitiasutuste filiaale. Seeläbi on võimalik makseteenuste toimepidevust tõhusamalt korraldada.

Makseasutuste ja e-raha asutuste makseteenuste mahud on võrreldes pankadega siiani olnud tagasihoidlikud, kuid viimastel andmetel on ühe Eesti makseasutuse (Maksekeskus AS) maksetehingute osakaal ületanud ühe protsendi Eesti krediitiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste vastavast kogunäitajast. Juhul kui Maksekeskus ASil on Eesti Panga hinnangul oluline mõju ka maksete toimimisele, siis on Eesti Pank valmis ta elutähtsa makseteenuse osutajaks nimetama.

Lõikega 2 sätestatakse, et ETOde määramise täpsemad tingimused ja korra võib kehtestada Eesti Pank, kes võib oma määrusega täpsustada nõudeid ETO määramise protseduuri aluseks olevatele andmetele ja kriteeriumidele, samuti otsustusprotsessi tähtaegu.

Sarnaselt kõikides teistes eelnõuga muudetavates eriseadustes määratakse **lõikega 3** elutähtsa teenuse osutaja püsiv kriisiülesanne tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses ja elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja õigus täpsustada kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel.

Punktiga 6 täiendatakse paragrahvi 63⁶ lõikega 9, mille kohasel loetakse käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatu kohaselt esitatud teavitusega täidetuks tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 75 lõike 11 punktis 2 sätestatud elutähtsa teenuse osutaja kohustus teavitada tõsisest info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaga seotud intsidendist. Kui tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 9 punkt 5 nimetatud sündmus ei liigitu tõsiseks info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaga seotud intsidendiks, kohaldatakse sündmusest teavitamisele nimetatud seaduses ja selle alusel antud õigusaktis sätestatud nõudeid.

Punktiga 7 täiendatakse sarnaselt teistes eriseadustes tehtud muudatusega ka MERASi § 89 lõikega 5, millega täpsustatakse, et järelevalvet käesoleva seaduse § 4¹ lõikes 8 ja § 7¹ lõikes 3 sätestatud elutähtsa teenuse nõuete täitmise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras.

§ 223. Maksukorralduse seaduse muutmine

Paragrahviga 223 muudetakse maksukorralduse seadust (edaspidi *MKS*).

Punktiga 1 tehtav muudatus on tehniline. Viide HOSile asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavale sättele.

Punktiga 2 muudetakse MKSi maksusaladuse erandeid reguleeriva § 29 punkte 53–55. Tegemist on terminoloogiliste muudatustega.

Punktiga 3 lisatakse MKSi sätte, mille kohaselt tekib Välisministeeriumil õigus saada Maksu- ja Tolliametilt (edaspidi *MTA*) teavet töötamise registris kajastuvate välisriikide esindustes töötavate isikute töötamise andmete kohta. Välisministeeriumi pädevusse kuulub VäSSi

kohaselt välisriikide esindustega suhtlemise korraldamine ning välisriikide esinduste Eestis tegutsemisega seotud küsimuste lahendamine. Võimalus saada andmeid töötamise registrist on Välisministeeriumile vajalik oma ülesannete täitmiseks (punkt 67). Asjaomasele sättele tuginedes küsitakse teavet taotluse alusel ja pigem harva. Selle taotluse alusel soovitakse teavet töölepingu või töövõtulepingu olemasolu või töösuhte lõpetamise kohta.

§ 224. Meditsiiniseadme seaduse muutmise

Paragrahviga 224 täiendatakse meditsiiniseadme seaduse (MSS) § 16 lõikega 7.

MSSi § 16 lõikega 7 sätestatakse Ravimiametile õigus inimeste elu ja tervist vahetult ohustavas olukorras, sealhulgas loodusõnnetus, katastroof, nakkushaiguse epideemia, tervishoiu toimepidevust ohustav olukord tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses või kriisiolukord, ajutiselt lubada erandeid meditsiiniseadme Eesti turul kättesaadavaks tegemise, meditsiiniseadme kliiniliste uuringute nõuete, meditsiiniseadme ohutuslase teabe esitamise nõuete ja teabe edastamise nõuete täitmisest. Viidatud ajutisi erandeid on võimalik teha vaid siis, kui a) tegemist on vahetult inimeste elu ja tervist ohustava olukorraga (loodusõnnetus, katastroof, nakkushaigus, tervishoiu toimepidevust ohustav olukord tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses, kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses); b) kõigi kehtestatud nõuete täitmine ei võimaldaks tagada elanikkonna ja raviastutuste katkematut varustatust meditsiiniseadmetega. Samuti võib Ravimiamet nimetatud olukorras, kui see on vajalik inimeste elu ja tervise kaitseks, piirata meditsiiniseadme reklaami.

Nimetatud säte on vajalik inimeste elu ja tervise kaitse eesmärgil. Tulenevalt põhiseaduse §-s 16 sätestatud põhiõigusest elule ja § 28 esimeses lauses sätestatud tervisekaitse põhiõigusest on riigil vastutus oma inimeste elu ja tervise eest ning seega on vajalik luua ka regulatsioon elu ja tervise kaitse põhiõiguste tagamisel. Käesoleval juhul võib olla riivatud ettevõtlusvabadus. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu antud määratluse järgi kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 43). Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse, teisalt ka õiguse teatud positiivsete meetmete võtmisele.

Kavandatud säte võimaldab seada täiendavad piirangud ja nõuded ja ühtlasi võimaldada kehtestatud nõuete suhtes teha leevendusi (nt kui USA, Hiina, Austraalia, Jaapani vm kolmandate riikide standardid on täidetud, aga ei ole täidetud Euroopas kehtivad standardid). Erandite tegemisel tuleb sageli ka seada täiendavaid piiranguid erandialuse meditsiiniseadme levitamisele / kasutusele võtmisele (nt Saksamaal kohustati COVID-19 pandeemia ajal erandialust pakendit ümber märgistama). Iga konkreetset juhtu tuleb vaadelda eraldi ja erandite võimaldamine on seotud alati konkreetse juhtumi asjaoludega. Olukordades, kus esmaülesandeks on tagada meditsiiniseadmete kättesaadavus, on põhjendatud piirata otsepostitusi ja muul viisil meditsiiniseadme reklaami. Kui riik soovib, et ettevõtja kriisiolukorra ajal ei osutaks teatud teenuseid või peataks ajutiselt oma toodete reklaami, piirab see ettevõtja ettevõtlusvabadust. Sellise piirangu kehtestamiseks peab seetõttu olema seaduslik alus.

Käesolevas eelnõus sätestatud meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas eesmärgi suhtes.

Sobiv on iga abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi

saavutamist. Piisab, kui tegemist on sammuga õiges suunas, vahendiga, mis seatud eesmärgi saavutamisele kaasa aitab, seda edendab. Praegusel juhul on piirangu näol tegemist sobiva meetmega, kuna viidatud ajutisi erandeid on võimalik teha vaid siis, kui a) tegemist on vahetult inimeste elu ja tervist ohustava olukorraga (loodusõnnetus, katastroof, nakkushaigus, tervishoiu toimepidevust ohustav olukord tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses, kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses); b) kõigi kehtestatud nõuete täitmine ei võimaldaks tagada elanikkonna ja raviastutuste katkematut varustatust meditsiiniseadmetega. Eesmärk on võimaldada erandeid selliselt, et meditsiiniseadmete kättesaadavus oleks tagatud, ja vajaduse korral seatakse täiendavaid tingimusi, milleks võivad olla nõuded (nt märgistusele, täidetud standarditele) või piirangud (nt kättesaadavaks tegemisele ainult tervishoiuteenuse osutamiseks). Meede võib riivata PSi §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, sest meetmega on võimalik seada piiranguid ettevõtlusele. Kõnealuse meetmega ei keela riik asjassepuutuval isikul täielikult ettevõtlusega tegelemist, vaid piiratakse ajutiselt ettevõtlusvabadust sel teel, et piiratakse ettevõtja majandustegevust üksnes mõnel tema tegevusalal (jaemuük). Inimeste elu ja tervist vahetult ohustava olukorra ajal piiratakse ettevõtlusvabadust tervishoiusüsteemi toimepidevuse kaitseks, et tagada raviastutuste katkematut varustatust meditsiiniseadmetega. Täpsemat loetelu ei ole võimalik kehtestada, kuna see sõltub eelkõige olukorra põhjustest, ulatusest, sellega kaasnevatest ja sellele järgnevatest mõjudest. Erandite võimaldamine peab olema eesmärgipärane ja proportsionaalne saavutatava eesmärgi suhtes, tagamaks rahvatervise kaitse. Meditsiiniseadmete kättesaadavusel on oluline osa tervishoiusüsteemi toimimiseks ja selle tagamiseks.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Eelduseks on, et leebem vahend on ilma kahtluseta eesmärgi saavutamiseks sama kohane ega rõhu lisaks kolmandaid isikuid ega üldsust. SoM on kaalunud alternatiivina piiramata jätmist, kuid see ei taga inimeste elu ja tervise kaitse eesmärki sellisel määral, mis oleks võrreldav käesoleva keeluga.

Abinõu on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on soovitud eesmärgiga proportsionaalsed. Siinjuures tuleb ühelt poolt kaaluda põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Kaalumisel kehtib reegel, mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks kaaluti ühelt poolt vabadusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust. Tegemist on ajutise meetmega kriisiolukordade ja muude selliste olukordade ajaks, mis võivad vahetult ohustada paljude inimeste elu ja tervist. See tähendab, et regulatsioon ei ole kohaldatav tavaolukordades. Kavandatud säte võimaldab seada küll täiendavad piirangud ja nõuded, kuid samas võimaldab kehtestatud nõuete suhtes teha ka leevendusi.

Kavandatud muudatus võib ettevõtetele olla ajutiselt negatiivse mõjuga, kuid lõpptulemusena on mõju positiivne, kuna võimaldab inimeste elu ja tervist ohustavat olukorda kiiremini lahendada. Inimeste elu ja tervist ohustava olukorra kiire lahendamine, mis mh taastab majanduse ja ühiskonna tavapärase toimimise, on ka ettevõtte huvides ning kaalub abstraktselt hinnatuna üles piirangutest tulenevad kitsendused, õigustades ettevõtlusvabaduse piiramist.

§ 225. Meediateenuste seaduse muutmine

Paragrahviga 225 täiendatakse meediateenuste seaduse (MeeTS) § 21 kohustusega säilitada erakorralise või sõjaseisukorra ajal edastatud programmi salvestisi nimetatud olukordade lõppemiseni. Radio- ja teleaadetel on erakorralise ja sõjaseisukorra ajal oluline mõju ühiskonnas meeleolude kujundamisel. Meediakanalite tegevuse monitoorimine on otseselt

seotud riigi inforuumi kaitse ning ühiskonna stabiilsuse hoidmisega. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on oluline seirata Eesti tegevusloaga meediakanalite programmi sisu ja omada sellest ülevaadet vähemalt kuni olukorra lõppemiseni. Saadud teave võimaldab vajaduse korral kiiresti reageerida vaenulikule mõjutustegevusele ning tuvastada õigusrikkumisi. Erikord võib kesta pikemalt kui 20 päeva (nt erakorralise seisukorra võib välja kuulutada kuni kolmeks kuuks), mistõttu on oluline sätestada meediateenuste seaduses erand, mis kohustab programmi salvestisi säilitama tavapärase 20 päeva asemel (MeeTSi § 21 lõige 2) kuni erakorralise või sõjaseisukorra lõppemiseni. Kuivõrd televisiooni- ja raadioteenuse osutajad salvestavad ka kehtiva MeetSi alusel programmi, siis ei nõua salvestiste pikemaajalisem säilitamine olulisi lisainvesteeringuid.

Võrdluseks, näiteks Lätis on pandud meediateenuse osutajatele kohustus salvestada kogu edastatav programm, v.a taasedastatavad programmid, sellise kvaliteediga, mis lubab selgelt ja ühemõtteliselt kindlaks teha iga programmi sisu. Salvestisi tuleb säilitada vähemalt kolm kuud alates programmi edastamisest. Eraldi on sätestatud, et saated, mida edastatakse valimiskampaania ajal või enne rahvahääletust, seaduse algatuse kampaania või parlamendi laialisaatmise kampaania ajal, tuleb säilitada kogu vastava perioodi ajal ja mitte vähem kui kolm kuud pärast nimetatud perioodi. Salvestiste koopiad tuleb esitada Läti meediaregulaatorile (riikliku elektroonilise massimeedia nõukogu), kohtule, prokuratuurile, teistele uurimisasutustele ja pädevatele täidesaatva riigivõimu asutustele nende nõudmisel tasuta.¹³⁵ Tavapärane 20-päevane programmi salvestiste säilitamise kohustus erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei ole piisav, et tuvastada hiljem rikkumise asjaolud.

§ 226. Meresõiduohutuse seaduse muutmine

Paragrahviga 226 muudetakse meresõiduohutuse seadust (MSOS) seoses püsiva kriisiülesande määramisega jäämurdeteenuse ja lootsiteenuse osutajatele.

Punktiga 1 määratakse püsiv kriisiülesanne jäämurdeteenuse osutajale, kellel tuleb tagada ka kriisiolukorra ajal jäämurdeperioodil jäämurdmine enda teeninduspiirkonnas vastavalt sõlmitud lepingule. Muudatus on vajalik, kuna ilma jäämurdmiseta ei ole võimalik jää korral laevadel sadamasse sisse sõita ega ka sadamast väljuda. Kuigi Transpordiamet korraldab jäämurdmist jäämurdja Tarmo ja mitmeotstarbelise laeva EVA-316-ga (jäämurdetöid teeb alates 01.07.2023 Riigilaevastik), siis põhilisi rahvusvahelisi laevu teenindavates sadamates (Muuga sadam, Tallinna ja Kopli lahe sadamad, Paldiski Lõunasadam, Kunda ja Sillamäe sadamad) osutab jäämurdeteenust jäämurdja Botnica, mis kuulub TS Shipping OÜle. Kuna jäämurdmine on hooajaline teenus, mis sõltub ka talvehooajal ilmastiku- ja jääoludest, st igal aastal ei pruugi vajadust jäämurdmiseks alati tekkida, siis teenust elutähtsaks teenuseks ei määrata, küll aga on vajalik tagada selle toimimine kriisiolukorra ajal, kui selleks peaks vajadus tekkima. Juhul, kui kriisiolukorra lahendamiseks on vajalik jäämurdeteenust osutada tavapärastest tingimustest erinevalt, võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada selleks ka vastavad erandid.

Punktis 2 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

¹³⁵ Elektroonilise massimeedia seadus, artikkel 29.

Kättesaadav:

<http://neplpadome.lv/en/assets/documents/anglu/Electronic%20Mass%20Media%20Law%202012.2014.pdf>

§ 227. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmine

Paragrahvis 227 nähakse ette muudatused nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses (NETS).

Punktis 1 asendatakse sõnad „eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra“ sõnaga „kriisiolukorra“, kuna tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus koondab erinevad kriise põhjustavad olukorrad ühe katusmõiste alla. Seega edaspidi võib kõikides kriisiolukordades, kui on takistatud tervisekontrolli tegemine ja selle kohta tervisetõendi väljastamine, rakendada tervisetõendite väljastamise asemel erikorda – tööandja saab sel ajal nõuda tööle asujalt või töötajalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kinnitust selle kohta, et isikul ei ole tuvastatud nakkushaigust, talle teadaolevalt ta ei põe nakkushaigust ja tal ei ole nakkushaiguse sümptomeid, ning tööandja peab tagama, et tööle asuja või töötaja esitaks nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta kirjaliku tervisetõendi hiljemalt 90 kalendripäeva möödumisel kriisiolukorra lõppemisest arvates.

Punktiga 2 tehakse viide tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, kuna HOS tunnistatakse kehtetuks ja seda asendab osaliselt tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus.

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks viide HOSile, mis on tarbetu kordamine, kuna § 26 juba sätestab, et kohaldatakse ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seadust.

Punktiga 4 tehakse terminoloogiline muudatus tulenevalt HOSi kehtetuks tunnistamisest. Edaspidi kasutakse terminit „tervishoiu toimepidevust ohustavas olukorras või kriisiolukorra ajal“. Tervishoiu toimepidevust ohustavat olukorda mõistetakse tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses, kriisiolukord on defineeritud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses.

§ 228. Ohvriabi seaduse muutmine

Paragrahviga 228 täiendatakse OASi § 14 lõikega 4. Paragrahvi 14 lõike 4 kohaselt võib SKA eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal ohvriabiteenuste korraldamisel ajutiselt teha erandeid teenuste sisus, kui see on eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal teenuste osutamiseks vältimatult vajalik.

Ohvriabiteenused koosnevad erinevatest komponentidest ning sätte eesmärk on luua õiguslik alus selleks, kui eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei ole võimalik üht või teist teenuse komponenti pakkuda ning teenuse sisus tuleb teha erandeid. Oluline on rõhutada, et teenuste sisu puhul tohib erandeid teha vaid juhul, kui see on vältimatult vajalik ja teenuse komponenti ei ole võimalik pakkuda kriisist tulenevate erandlike asjaolude tõttu. Näiteks ei ole võimalik naiste tugikeskuses pakkuda ohvrile psühholoogilist nõustamist, kuna nõustajal ei ole füüsiliselt võimalik teenusekohta kohale minna ning teenuse pakkumine on raskendatud ka veebi vahendusel.

Selged nõuded – kuidas teenuseosutaja hindab riske teenuse toimimisele, mil moel riske maandada ja kuidas vajalikud tööprotsessid üles ehitada – tuleb SKA-l koos teenuseosutajatega kokku leppida ning lepingutes või tööjuhistes fikseerida.

§ 229. Pereküvitiste seaduse muutmine

Paragrahviga 229 täiendatakse perehüvitise seadust (edaspidi *PHS*) §-ga 14¹, mille eesmärk on reguleerida erakorralise ja sõjaseisukorra ajal perehüvitiste taotlemise, määramise ja maksmise erandeid. Peamiselt on erandid seotud õigusega taotleda ja saada toetusi, kuivõrd võib tekkida olukordi, kus lapsi võtavad ajutiselt oma hoole alla teised inimesed (nt laste sugulased, aga ka naabrid või muidu perega tihedalt seotud inimesed), ja võib tekkida vajadus suunata toetused lapsi tegelikult kasvatavatele inimestele. *PHS* eristab õigust toetusele õigusest toetust taotleda, kuivõrd paljude toetuste puhul on õigus toetusele lapsel, kes ise toetust taotleda ei saa.

Paragrahvi 14¹ lõikes 1 sätestatakse erakorralise või sõjaseisukorra ajal erand teise vanema nõusoleku esitamiseks perehüvitise saaja vahetamisel. Säte käsitleb juhtumeid, mille puhul on vanemad enne erakorralise või sõjaseisukorra kehtestamist kasutanud õigust perehüvitistele kordamööda. Tavaolukorras peab vanem esitama uue taotluse perehüvitise saamiseks ja teine vanem, kes seni perehüvitist sai, annab nõusoleku saaja vahetamiseks. Saaja vahetamise põhimõtte on praktikas rakendatav ka vanemaga võrdsustatud isikute (nt eestkostja, hoolduspere vanem) puhul. Sõjaseisukorra ajal võib perehüvitise senine saaja olla mobiliseeritud ega pruugi saada nõusolekut saaja vahetamiseks anda, mistõttu sätestatakse, et teise vanema nõusolekut ei ole vaja, kui seda ei ole tavapäraseid viise kasutades võimalik saada (inimest ei saa kätte, ta asukoht on teadmata).

Paragrahvi 14¹ lõikega 2 laiendatakse erakorralise või sõjaseisukorra ajal perehüvitist saama õigustatud isikute ringi. Tekkida võib vajadus kaasata lapse mõlemad vanemad riigikaitse ülesannetesse ja laps jäetakse näiteks vanaema hoolde. Samuti võib tegemist olla olukorraga, kus vanemad on surnud või ei ole võimalik mingil muul põhjusel vanemapuhkust kasutada. *TLSi* § 65 lõige 2 annab lapse tegelikule hooldajale õiguse saada vanemapuhkust juhul, kui lapse vanem puhkust ei kasuta. Vanemahüvitisele ega ka muudele peretoetustele kehtiva seaduse järgi last tegelikult kasvataval isikul automaatselt õigust ei ole, mistõttu on mõistlik erakorralise või sõjaseisukorra ajal laiendada õigustatud isikute ringi. Seda, kas isik on võtnud lapse oma hoole alla, peab *SKA* hüvitise andjana kontrollima. Esimese võimalusena tuleb kasutada kõige lihtsamaid viise nagu lapse vanemate või seni toetusi saanud isiku kinnitus selle kohta, et laps on antud ajutiselt teise isiku hoolde. Kui lapsevanema(te) kinnitust ei õnnestu saada, kuna vanemaid ei saa erinevaid kanaleid kasutades kätte, saab *SKA* pöörduda lapse elukohajärgse *KOV*i poole, et selgitada välja, kas perehüvitise taotleja elab lapsega koos ja hoolitseb tema eest. *KOV*i töötaja saab juba kehtivat praktikat rakendades teha koduvisiidi ja anda selle alusel *SKA*-le kinnituse, et laps elab koos hüvitist taotleva isikuga.

Paragrahvi 14¹ lõikega 3 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada elatisabi kõigile võrdses suuruses juhul, kui täitemenetlus või pankrotimenetlus on erakorralise või sõjaseisukorra tõttu peatatud. Tavaolukorras võib elatisabi suurus olla erinev, kuna riik maksab elatisabi summas, mis on elatisabi suuruse ja võlgniku makstud elatise vahe. Kuna erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib täitemenetluse ja pankrotimenetluse peatada, ei ole Sotsiaalkindlustusametil enam võlgniku makstud elatisest ülevaadet. Sellisel juhul on mõistlik, et valitsus kehtestab kindla summa, mis elatisabina välja makstakse. Vabariigi Valitsusel on õigus vähendada hüvitisi ka tulenevalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu §-st 72, kuid eelnimetatud volitusnorm võimaldab vähendada isikule makstava hüvitise summat teatud protsendi ulatuses, kuid ei võimalda muuta toetuse ülesehitust ega kehtestada kõigile uut toetuse suurust. Seega võib Vabariigi Valitsus soovi korral vähendada muude toetuste suurust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel ja kehtestada elatisabi kõigile võrdses suuruses *PHSi* alusel. Isik uut elatisabi taotlust tegema ei pea, kui ta seda juba kord on taotlenud, aga

erakorralise või sõjaseisukorra tõttu on täitemenetlus või pankrotimenetlus peatatud. Sellisel juhul on elatisabi maksmise aluseks isiku varem esitatud taotlus.

§ 230. Planeerimisseaduse muutmine

Planeerimisseaduses asendatakse termin „hädaolukord“ terminiga „kriisiolukord“.

§ 231. Politsei ja piirivalve seaduse muutmine

Punktiga 1 täiendatakse PPVSi §-ga 3¹ ning sätestatakse vanglateenistuse ametnike kaasamine politsei tegevusse.

PPVSi § 3¹ lõige 1 sätestab, et Politsei- ja Piirivalveamet võib avaliku korra kaitsesse kaasata vanglateenistuse ametnikke. Kaasamine on lubatud, kui PPA ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu ennetada, välja selgitada, tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada. Nimetatud piirang lähtub põhimõttest, et iga asutus peab eelkõige täitma neid põhiülesandeid, milleks ta on loodud. Näiteks, kui PPA-l puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks, on kaasamise eeltingimus täidetud. Kaasamine on lubatud üksnes niikaua, kui nimetatud asjaolud esinevad. Tegemist ei ole uue volitusega. Kehtiva vangistusseaduse (edaspidi *VangS*) § 109 lõike 4 järgi võib relvastatud üksust või vanglateenistuse ametnikku kasutada ametiabi korras vastavalt halduskoostöö seadusele avaliku korra tagamiseks. Kuivõrd vanglateenistuse ametnikke kaasatakse PPA ülesannete täitmisse, siis on kaasamine sätestatud VangSi asemel PPVSis. PPVSi § 3 lõike 1 punkti 1 järgi on politsei ülesanne avaliku korra kaitse KorSis sätestatud alusel ja korras. Vanglateenistuse ametnike kaasamine on lubatud ohu ennetamiseks, ohu väljaselgitamiseks, ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks ehk avaliku korra kaitseks. Vanglateenistuse ametnikke saab kaasata, kui kaasamise tulemusena ei kannata vangla põhiülesannete täitmine, kuna vanglateenistuse ametnike esmane ülesanne on täita neile pandud teenistusülesandeid.

Eraldi ei ole eelnõus enam nimetatud relvastatud üksust, sest relvastatud üksus koosnebki vanglateenistuse vanglaametnikest, erinevus on ainult nende väljaõppes: relvastatud üksuse liikmed on saanud spetsiaalse väljaõppe ja treenitud tegutsema keerukamates ja spetsiifilisi oskusi nõudvates olukordades võrreldes tavalise vanglateenistuse ametnikuga. Samuti ei ole kõigi vanglateenistuse ametnike väljaõppe ühesugune.

PPVSi § 3¹ lõike 2 järgi on vanglateenistuse vanglaametnikul riiklikku järelevalvesse kaasamisel politseiametniku volitused. Volituste ulatus võrreldes kehtiva õigusega ei muutu. Volituste rakendamiseks tuleb tagada vanglateenistuse ametnikele ka vajalik väljaõpe ning täpsustada volituste rakendamise korda. Politsei- ja Piirivalveameti täpsemad ülesanded, mille täitmisse võib vanglateenistuse ametnikke kaasata, ning kaasamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisas.

PPVSi § 3¹ lõige 4 on seotud Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist puudutava regulatsiooni korrastamisega (vt täpsemad selgitused KorSi muutmise paragrahvi juures). Lõike 4 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata politsei ülesannete täitmisse ja selle raames riiklikku järelevalvesse KorSis sätestatud tingimustel ja korras. Muudatus tehakse õigusselguse eesmärgil. Samasugune viide KorSile lisatakse teiste kaasavate korrakaitseorganite ülesandeid reguleerivatesse seadustesse (nt PäästeS).

Punktiga 2 jäetakse välja hädaolukorra õppused, vaid käsitletakse kõiki õppuseid koos.

§ 232. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehtav muudatus on seotud terminite muutusega – hädaolukorra terminit HOSi kehtetuks tunnistamisega enam ei kasutata, vaid kasutusele võetakse termin „kriisiolukord“.

§ 233. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmine

Paragrahviga 233 muudetakse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust (PSJKS).

Punktiga 1 täiendatakse PSJKSi § 3 uue lõikega ning sätestatakse, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal otsustab erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevuse peatamise põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Kui eelnimetatud ühingu või selle liidu või erakonna tegevus ohustab riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda, hindab kolleegium Vabariigi Valitsuse taotluse üle otsustamisel mh seda, kas selle tegevuse peatamine sobib riigi julgeoleku kaitse eesmärgiga ning kas ei esine teisi abinõusid, mis oleksid eesmärgi saavutamise seisukohast sama tõhusad, kuid piiraksid erakonna või töötajate või tööandjate ühingu või selle liidu põhiõigusi ja -vabadusi vähem.

Kohtumenetlust reguleerivates seadustes puuduvad normid, mis reguleeriksid seda, kuidas lahendatakse taotlusi erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevuse peatamiseks erakorralise või sõjaseisukorra lõppemiseni. Kuigi õigus analoogilise taotluse esitamiseks on peaministrile kui erakorralise seisukorra juhile antud ka kehtiva ErSSi § 19 lõike 1 alusel, on jäänud selgusetuks, kas eelnimetatud taotlust lahendab Riigikohtu halduskolleegium või põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium.

Kuna rahuajal on erakonna tegevuse lõpetamise taotluse lahendamine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi pädevuses, on otstarbekas sätestada kolleegiumi õigus lahendada erakonna tegevuse peatamise taotlus ka erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Tegemist ei ole erakonna lõpetamise taotlusega, mille lahendamine on PSJKSi § 3 lõike 4 järgi ainult Riigikohtu üldkogu pädevuses. Erakonna tegevuse peatamise taotluse lahendamine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poolt ei ole vastuolus PSJKSi § 3 lõikega 4, sest kolleegium ei otsusta mitte erakonna lõpetamise, vaid erakonna tegevuse peatamise üle erakorralise või sõjaseisukorra lõppemiseni, mis on vähem piiravam meede.

Erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevuse sõja- või erakorralise seisukorra ajaks peatamise taotluse lahendamine on kiireloomuline. Kehtiva ErSSi § 19 lõige 2 annab Riigikohtule taotluse lahendamiseks kolme päeva pikkuse tähtaja. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis vaadatakse erakonna peatamise taotlus läbi viieliikmelises koosseisus (PSJKSi § 3 lõige 2), mis võimaldab sellist taotlust lahendada erakorralise või sõjaseisukorra tingimustest lähtuvalt viivitamata. Samuti on erakorralise või sõjaseisukorra ajal vaja viivitamata lahendada ka töötajate ning tööandjate ühingu tegevuse peatamise taotlusi. Sellest johtuvalt ei nähta eelnõus ette konkreetset taotluse lahendamise tähtaega, vaid sätestatakse, et Riigikohus lahendab erakonna tegevuse peatamise või lõpetamise või töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevuse peatamise taotluse viivitamata pärast nõuetekohase taotluse saamist.

Sõja- või erakorralise seisukorra lõppemisel on Riigikohtu üldkogul võimalik Vabariigi Valitsuse vastava taotluse esitamise korral põhjalikumalt kaaluda kehtiva PSJKSi 5. peatükis sätestatud õigusraamistiku alusel, kas on põhjendatud ja vajalik lõpetada erakonna tegevus, mis oli eelnevalt peatatud. Üldkogu vaatab PSJKSi § 3 lõike 5 järgi asja läbi vähemalt üheteistkümneliikmelises koosseisus.

Kehtiva PSJKSi 5. peatükk (§-d 23–36) reguleerib vaid erakonna tegevuse lõpetamist. PSJKSi muudatuse **punktidega 16–21** täiendatakse PSJKSi 5. peatükki osas, millega reguleeritakse ka erakonna ja töötajate ning tööandjate ühingute või nende liitude tegevuse peatamist. Paragrahvi 32¹ antakse Vabariigi Valitsusele õigus esitada erakorralise või sõjaseisukorra ajal Riigikohtule taotlus peatada erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevus, kui see on vajalik erikorra lahendamiseks. Sellega seoses muudetakse ka PSJKSi § 33–36, mis käsitlevad menetlusosalisi sellises põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, selle asja lahendamise tähtaega, menetluse uuendamist ja Riigikohtu volitusi asja lahendamisel.

PSJKSi muudatuse **punktid 2 ja 4–15** on seotud PSJKSi § 2 lõikes 11 Riigikohtu pädevusega teha põhiseaduslikkuse järelevalve korras erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse üle järelevalvet. Samuti käsitleb see järelevalvet Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra otsuste üle. Kehtiva PSJKSi 3. peatükk (§-d 16–24) reguleerib vaid kaebuste esitamist Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale. PSJKSi muudatuste punktidega 5–13 täiendatakse PSJKSi 3. peatükki osas, millega nähakse ette ka õiguskantsleri ja kohtute õigus taotleda Riigikohtult Riigikogu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamise või lõpetamise otsuse, Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse ning Vabariigi Presidendi sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise otsuse põhiseaduslikkuse kontrolli ja selle otsuse tühistamist. PSJKSi §-s 19 esitatud 10-päevane kaebuse esitamise tähtaeg jääb kehtima ka nimetatud taotluste kohta. Samamoodi täiendatakse õiguskantsleri ja kohtu poolt Riigikogu või Vabariigi Presidendi vastava otsuse tühistamise taotluse esitamise võimalusega ka PSJKSi § 20 („Kaebuse ja taotluse sisu- ja vorminõuded“), § 20¹ („Puuduste kõrvaldamine ning kaebuse ja taotluse tagastamine läbivaatamatult“), § 21 („Menetlusosalised“), § 23 („Menetluse uuendamine“) ja § 24 („Riigikohtu volitused“). PSJKSi §-s 22 nähakse ette, et Riigikohus lahendab kaebuse Riigikogu, Riigikogu juhatuse või Vabariigi Presidendi otsuse peale ja taotluse Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsuse tühistamiseks viivitamata pärast nõuetekohase kaebuse või taotluse saamist.

§ 234. Päästeseaduse muutmine

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks PäästeSi § 1 lõige 3. Kehtiv PäästeSi § 1 lõige 3 sätestab, et päästeasutuse tegevuse korralduse erisused on esitatud ErSSis ja HOSis. Muudatus on ajendatud sellest, et ErSS ja HOS tunnistatakse kehtetuks ning nimetatud valdkondi hakkab reguleerima tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus. Samas ei sätesta kehtiv ErSS ja HOS päästeasutusele konkreetseid ülesandeid. Erikorra ajal kehtib ülesannete jätkuvuse põhimõte, mille kohaselt asutused täidavad üldjuhul oma tavapäraseid ülesandeid. Samuti sätestab PäästeSi § 5 lõike 1 punkt 9 ja § 11 punkt 2, et päästeasutuse ülesanne on ka muude seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine. Seega oma sisult ei ole PäästeSi § 1 lõige 3 regulatiivset tähendust omav säte ning selle esitamine PäästeSis ei ole vajalik.

Punktiga 2 laiendatakse Päästeameti õigust sõlmida juriidilise isikuga tsiviilõiguslikke lepinguid vabatahtlike kaasamiseks elanikkonnakaitse ülesande täitmisele. Päästeametile pannakse eelnõuga elanikkonnakaitse ülesanne, mille sisu on pikemalt avatud käesoleva paragrahvi punktis 3.

Praegu kehtiva PäästeSi § 2 lõike 5 kohaselt on Päästeametil õigus kõnesolevaid lepinguid sõlmida päästetööle, ennetustööle ja abidemineerijana kaasatute tegevuse korraldamiseks. Muudatuse kohaselt sätestatakse üldisemalt, et Päästeamet võib sõlmida juriidilise isikuga tsiviilõiguslikke lepinguid Päästeameti tegevuses osaleva vabatahtliku tegevuse korraldamiseks. PäästeSi § 2 lõikega 4 on määratud, et Päästeameti tegevuses vabatahtlike osalemist reguleerib täpsemalt seaduse 7. peatükk. Kokkuvõttes lisandub muudatuse kohaselt täiendav ülesanne – elanikkonnakaitse –, mille täitmiseks on juriidiliste isikutega tsiviilõiguslike lepingute sõlmimine lubatud, muus osas lepingute sõlmimise õigust ei laiendata. Eelkõige hõlmab säte selliseid juriidilisi isikud, kes on vabatahtlikke ühendavad organisatsioonid ja kellega on Päästeametil vaja tsiviilõiguslikke lepinguid sõlmida, et vabatahtlike tegevust efektiivselt hallata.

Punktidega 3–5 viiakse PäästeSi kooskõlla eelnõuga. Nende sätetega määratakse Päästeameti ülesanded: regionaalsel tasandil koostöö korraldamine kriisiolukorraks valmistumisel (koostöös teiste asutustega vastavalt nende valdkondlikele ekspertteadmistele) ja selle lahendamisel (eelnõu § 9 ja § 32 lõige 2), elanikkonnale ja avalikkusele üldiste käitumisjuhiste ja sündmustest teabe andmise koordineerimine (§ 86), viivitamatu ohuteate edastamine (§ 87), elanike varjumiseks ning ulatuslikuks evakuatsiooniks ettevalmistuste tegemine ja evakuatsiooni läbiviimine (§-d 88 ja 9), elanikkonnakaitse tegevuste tagamine, kui ilma selleta oleks ohus inimeste elu ja tervis. Sellest tulenevalt muudetakse PäästeSi § 5 lõike 1 punkti 6 sõnastust ning sätestatakse, et Päästeameti ülesanne on kriisiolukorraks valmistumine ja selle lahendamine tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel. Nagu juba mainitud, on Päästeameti vastutusvaldkonnad päästetööd, ulatuslik evakuatsioon ja varjumine.

Praegu kehtiva PäästeSi § 5 lõike 1 punkti 6 kohaselt on reguleeritud Päästeameti ülesanded seoses hädaolukorraga: hädaolukorraks valmistumine ja selle lahendamise tagamine HOSi alusel. Eelnõu jõustumisega tunnistatakse HOS kehtetuks, mistõttu ei ole viide enam asjakohane. Lisaks, võrreldes praegu kehtiva HOSiga tehakse eelnõuga ulatuslikud muudatused nii kriisireguleerimises tervikuna kui ka laiendatakse Päästeameti rolli kriisiolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel.

Eelnõuga võetakse kasutusele elanikkonnakaitse termin, mille sisu on reguleeritud eelnõu §-s 85. Paragrahvi lõike 1 kohaselt on elanikkonnakaitse tegevused, mis tagavad inimeste valmisoleku kriisiolukordade ajal ise toime tulla, kaitsevad inimesi kriisiolukordadest tulenevate ohtude eest ning aitavad tagajärgedega toimetulekul. Elanikkonnakaitse meetmeteks loetakse seejuures ennekõike ohuteavitust, pääste- ja ka demineerimistöid, ulatuslikku evakuatsiooni, varjumist, esmaabi ja katastroofimeditsiini, vältimatut sotsiaalabi ja psühhosotsiaalset abi kriisides. Elanikkonnakaitsega on tihedas puutumuses aga ka muu elanikele hädavajalik abi, nt on elanikkonnakaitse oluliseks osaks inimeste ja kohalike omavalitsuse üksuste kriisivalmidus, elutähtsate teenuste toimimine, rahvusvahelise abi koordineerimine, elanikkonna varustuskindlus jt ülesanded. Samas nt elutähtsate teenuste toimimine on oluline eeldus ka sise- ja sõjalise kaitse toimimiseks, mistõttu ei saa seda lugeda elanikkonnakaitse meetmeks. Elanikkonnakaitse tagamine eeldab erinevate osaliste ühist pingutust – st kõige aluseks on iga üksiku inimese valmisolek. Esmane vastutus enda ja oma

pere toimetuleku ja turvalisuse tagamisel on inimesel endal. Oluline on valmisolek ka kogukondades ja üksteise abistamine, sh vabatahtliku töö näol. Kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigiasutuste korraldada on elanikkonnakaitse meetmed, ent abi saabumiseni tuleb ise või kogukondades toime tulla, mis tähendab, et kriisideks valmistuma peavad kõik osalised.

Päästeameti roll elanikkonnakaitstes on tagada regionaalsel tasandil nii kriisiolukorras valmistumine ja kriisiolukordade lahendamine, elanike varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine kui ka elanike teavitamine. Kriisiolukorra ajal kasutatakse vajaduse korral elanike teavitamiseks ka sireenisüsteemi, mille ülesseadmise ja haldamise roll on Päästeametil. Lisaks toetab Päästeamet kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisel.

Eelnõuga saab Päästeamet ülesande hoida elanikkonnakaitse n-ö üldpilti ehk koordineerida elanikkonnakaitse tegevuste õigeaegset rakendamist. Elanikkonnakaitse tegevused on eelkõige ohuteavitus, päästetööd, ulatuslik evakuatsioon, varjumine, esmaabi ja katastroofimeditsiin, vältimatu sotsiaalabi, psühhosotsiaalne abi kriisides ning muu elanikele hädavajalik abi. Päästeamet ei vastuta kõikide elanikkonnakaitse tegevuste eest (üksnes varjumise, evakuatsiooni, pääste- ja demineerimistööde eest). Elanikkonnakaitse moodustub mitmest omavahel seotud tegevusest ja võimest. Seejuures lähtub kogu lai riigikaitse ülesannete jäävuse põhimõttest, mis tähendab, et iga alategevuse toimimise eest vastutab nii kriisi ajal kui ka tavaolukorras sama osaline. Nii näiteks vastutab esmaabi ja katastroofimeditsiini eest tervishoiusektor, vältimatu sotsiaalabi tagatakse KOVi ja Sotsiaalministeeriumi valdkonna koostöös jne.

Et Päästeamet saaks oma ülesannet edukalt täita, nähakse seaduses ette, et Päästeametil on õigus saada oma ülesande täitmiseks vajaminevat teavet ja seda nii juriidilistelt kui ka füüsilistelt isikutelt. Näiteks Saaremaa elektrikatkestuse olukorras oleks vaja olnud, et Päästeamet oleks saanud operatiivselt teavet veel elektrita ja hädas/ükski elevate inimeste kohta (vastavalt Elektrilevilt ja KOVilt). Näiteks on Päästeametil vajalik saada teavet elektriliinide taastamise järjekorra kohta, Elektrilevi rakendatud ja planeeritavate ressursside kohta, Elektrilevi võimelünkade kohta elektrivarustuse taastamisel.

Päästeamet on elanikkonnakaitse puhul üldkoordineerija ning tema roll on tagada, et elanikele oleks vajalikud teenused tagatud ja et vastutavad asutused reageeriksid õigel ajal. Nii näiteks Saaremaa tormi ja veereostuse korral oleks olnud Päästeamet see, kes oleks koordineerinud üldpilti ja hoidnud kriisis üksikisiku vaadet. Elektri taastamisel on elutähtsa teenuse osutajal fookuses elektriliinide taastamine ning ta ei jälgi, kas tarbimiskohtades on inimeste elu ja tervis ohus, on seal vajalik viia läbi evakuatsioon või näiteks mõne teise sündmuse korral korraldada varjumine. Elektrivarustuse taastamisel näeb Elektrilevi seejuures, et elektrivarustus on taastatud liitumispunktis, aga ühe liitumispunkti taga võib olla mitu majapidamist, kortermaja mitme korteriga ja Elektrilevi ei oska seetõttu öelda, kui paljudel inimesel on elektrivarustus kadunud, või ei oska anda kinnitust, kas liitumispunkti taga asuvate hoonete, majapidamiste elektrivarustus on taastatud. Nimelt võib olla tekkinud rike liitumispunktist edasi või hoones. Konkreetselt selline järeldus tekkis Saaremaa kriisi lahendamisel, kui selgus, et ei Elektrilevi ega KOV ei teadnud, kellel veel elektrit ei ole ning see sundis Päästeametit teatud piirkondades majapidamisi läbi helistama ja ka füüsiliselt majapidamisi läbi käima.

Kuna Kaitseliidu ja Kaitseväge kaasamine on edaspidi KorSis, siis tehakse seetõttu ka muudatus punktidega 5 (lõige 5) ja 6.

Punktiga 7 täiendatakse PäästeSi § 32 lõikes 1 reguleeritud vabatahtliku päästja terminit. Vabatahtlik päästja on kehtiva sätte kohaselt isik, kes vabatahtlikult osaleb päästetööl või ennetustööl seaduses sätestatud alustel ja korras. Muudatuse kohaselt osaleb vabatahtlik päästja ka elanikkonnakaitstes. Sisuliselt täiendatakse võimalusi, kuidas vabatahtlik saab osaleda Päästeameti tegevuses – päästetööl ja ennetustööl osalemisele lisandub õigus osaleda ka elanikkonnakaitse tegevustes. Vabatahtliku päästja osalemist elanikkonnakaitstes on täpsemalt avatud käesoleva paragrahvi punkti 8 selgitustes.

Punktiga 8 täpsustatakse PäästeSi § 34 lõike 1 punktis 4 sätestatud piirangut isiku kohta, keda on keelatud võtta vabatahtlikuks päästjaks. Praegu kehtiva sõnastuse kohaselt on keelatud vabatahtlikuks päästjaks võtta isikut, kellel on selline füüsiline puue, mis takistab tal vabatahtliku päästja ülesannete täitmist, välja arvatud ennetustööl osalevad isikud. Muudatuse kohaselt loobutakse erandist, mis on tehtud ennetustööl osalevate isikute suhtes. Päästeamet saab oma ülesannete täitmisse kaasata isikuid, kes on võimelised neid ülesandeid ohutult täitma. Isiku vabatahtlikuks võtmisel tuleb Päästeametil iga kord hinnata, kas isiku puue on sellist laadi, mis võimaldab tal ülesandeid täita. Seetõttu on selgemalt sõnastatud, et vabatahtlikuks päästjaks on keelatud võtta isikut, kelle füüsiline puue takistab tal vabatahtliku päästja ülesannete täitmist. Ka ennetustöö tegemist võivad teatud puuded takistada – näiteks selline kõnepuue, mille korral isikul ei ole võimalik teistega arusaadaval viisil suhelda. Seetõttu ei ole põhjendatud kõnesolevat erandit säilitada.

Punktiga 9 nähakse täpsemalt ette vabatahtliku päästja elanikkonnakaitstes osalemiseks vajalik väljaõpe, osalemise tingimused ja kohaldatavad meetmed. Selleks täiendatakse PäästeSi § 38 ning seni päästetööl ja ennetustööl osalemist reguleeriv sätte sõnastatakse tervikuna uuesti.

Päästeseaduse § 38 muudatusega nähakse täpsemalt ette vabatahtliku päästja elanikkonnakaitstes osalemiseks vajalik väljaõpe, osalemise tingimused ja kohaldatavad meetmed. Kui seni reguleeris PäästeSi § 38 päästetööl ja ennetustööl osalemist, siis eelnõus on see paragrahv sõnastatud tervikuna uuesti.

Vabatahtliku päästja väljaõpe jaguneb päästetöö väljaõppeks ja elanikkonnakaitse väljaõppeks. Elanikkonnakaitstes osaleva vabatahtliku päästja väljaõpe on kaheastmeline, sarnaselt päästetöödel osalevate vabatahtlike päästjatega. Esimese astme õppe (kestusega vähemalt 16 tundi) läbinud vabatahtlik päästja võib päästeametniku korraldusel ja koos temaga osaleda elanikkonnakaitstes kriisiolukorras valmistumisel ja selle lahendamisel. Teise astme elanikkonnakaitse õppe (kestusega vähemalt 16 tundi) läbinud vabatahtlik päästja võib iseseisvalt päästeametniku korraldusel osaleda elanikkonnakaitstes kriisiolukorras valmistumisel ja selle lahendamisel. Sarnaselt päästetööga on vabatahtliku päästja teise astme elanikkonnakaitse õppe eelduseks esimese astme õppe edukas läbimine.

Eelnõuga kaotatakse väljaõpete mahud, kuna siseministri 10.11.2010 määrus nr 57 „Vabatahtliku päästja ja abidemineerija kutsesobivuse nõuded isikuomaduste, füüsilise ettevalmistuse, väljaõppe ja tervises seisundi kohta ning nende vastavuse kontrollimise tingimused ja kord ning väljaõppe ja arvestuse läbiviimise kord“ käsitleb juba kehtivate vabatahtlike päästjate väljaõpete minimaalseid tundide arve. Teise astme elanikkonnakaitse õppe maht (vähemalt 16 tundi) sätestatakse samas määruses. Selle muudatusega kaotatakse seaduse tasandil kordus ning reguleeritakse kõigi Päästeameti kaasatud vabatahtlike väljaõppemahud siseministri 10.11.2010 määruses nr 57.

PäästeSi § 38 lõikes 5 reguleeritakse vabatahtliku päästja õigused elanikkonnakaitses. Päästeameti ülesandeid elanikkonnakaitses on selgitatud käesoleva paragrahvi punktis 3. Muudatuse kohaselt on vabatahtlikul päästjal elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel toetav (abistav) roll. Päästeamet moodustab suursündmuste lahendamise juhtimiseks staabi, mida omakorda juhib päästeametnik. Kriisiolukorra lahendamist juhitakse staabi kaudu juhul, kui on vaja iga päev ja ulatuslikult täita täiendavaid aja poolest kriitilisi ülesandeid ning sündmuse lahendamine eeldab ulatuslikku koostööd teiste asutuste ja isikutega. Päästeameti staap koosneb erinevatest gruppidest, kes täidavad erinevaid ülesandeid, ning igal grupil on päästeametnikust juht, kes määrab tööde jaotuse, prioriseerib need ja annab töökorraldused ning kontrollib regulaarselt nende täitmist. Seega on oluline rõhutada, et vabatahtlikule päästjale ei anta elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel volituste kohaldamiseks iseseisvat pädevust ning õiguste realiseerimine on allutatud riiklikule kontrollile. Kõikidele tegevustele sündmuskohal peab eelnema päästeametniku korraldus. Lisaks tuleb silmas pidada, et kriisiolukord on oma olemuselt kiireloomuline olukord, mis nõuab kiiret tegutsemist ning tulenevalt sellest on vajalik võimalikult paljude inimeste kaasabi, keda on selleks ka eelnevalt koolitatud. Samuti toodi 2021. aastal, kui ulatusliku evakuatsiooni ülesanne anti Politsei- ja Piirivalveametilt üle Päästeametile, selle muudatuse olulise tegurina esile, et PPA ülesanded ja ressursid asutuste hädaolukordade lahendamise plaanides ning riigikaitselistes tegevustes on hõivatud. Ulatuslik evakuatsioon ja varjumine on suuremahulised operatsioonid, mida ükski Eesti ametiasutus ei ole suuteline üksi ja ainult oma teenistujatega täies mahus läbi viima. Nii kehtiva seaduse kui ka käesoleva eelnõu kohaselt osaleb PPA ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel, kuid tulenevalt ressursi hõivatusest lasub põhivastutus nende ülesannete täitmisel Päästeametil. Seega on väga oluline kaasata elanikkonnakaitses tegevustesse vabatahtlikke päästjaid ning anda nendele kontrollitud õigused, et vahetult kaitsta inimeste elu ja tervist kriisiolukordades.

Oluline on siinjuures esile tuua, et ka tavapäraselt on vabatahtlikud päästjad kaasatud päästesündmuste lahendamisele ning juba praegu on palju komplekssündmusi (sh toimub väiksemaid evakuatsioone), kus Päästeamet teeb PPAGA koostööd. Seetõttu ei ole ka selliste volituste kohaldamine vabatahtlike päästjatele jaoks midagi uut.

Eelnõuga vabatahtlikule päästjale antavad õigused elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel on sarnased Päästeameti õigustega varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni puhul, kuid olemuselt siiski piiratumad, kus erinevate õiguste andmisel on lähtutud konkreetse tegevuse eesmärgist. **Lõike 5 punkti 1** kohaselt on vabatahtlikul päästjal õigus KorSis sätestatud alusel ja korras siseneda valdusesse ja vaadata valdus läbi, et tagada isiku varjumine või evakuatsioon ohustatud alalt ohutusse kohta. Kriisiolukorra puhul on võimalik, et hoonetes võib viibida inimesi, kes on abitus seisundis ega saa ise hoonest väljuda. Kuna kriisiolukord võib oma mastaabilt olla väga ulatuslik, siis ei piisa üksnes ametnike ressursist, kes käiks läbi kodusid, et aidata inimestel evakueeruda või varjuda, ning seetõttu on oluline meetme kohaldamise õiguse andmine selleks koolitatud vabatahtlikule päästjale. Meetme kohaldamisele peab eelnema päästeametniku korraldus. Vabatahtlikel päästjatel on ka kehtiva päästeseaduse kohaselt õigus siseneda päästetööks valdusesse ja vaadata valdus läbi KorSis ettenähtud alusel ja korras. Seega oma olemuselt ei ole vabatahtliku päästja jaoks tegemist uue volitusega.

Lõike 5 punkti 2 kohaselt on vabatahtlikul päästjal õigus elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel peatada KorSis sätestatud alusel ja korras sõiduk, et tagada isiku varjumine või evakuatsioon ohustatud alalt ohutusse kohta. Sõiduki peatamise vajadus võib tekkida seetõttu, et sõidukitega ohualal viibivad inimesed on vaja evakueerida. Selline vajadus võib tekkida

näiteks olukorras, kui sõiduk sõidab vales suunas (ei sõida ohualast välja, vaid ohu suunas). Tegemist ei ole iseseisvalt sõiduki peatamisega, vaid sõiduki peatamisel on kindel eesmärk – suunata isik ohustatud alalt ohutusse kohta. Kriisiolukorra ajal tuleb arvestada tavapärasemast ärevama olukorraga, kus inimesed vajavad lisaselgitusi ja suunamist.

Lõike 5 punkt 3 sätestab, et vabatahtlikul päästjal on õigus elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel tuvastada KorSis sätestatud alusel ja korras varjumiskohta või evakuatsioonikohta sisenemisel ja sealt väljumisel isiku samasus. Kriisiolukorra ajal on vajalik tuvastada, kes on konkreetsetes varjumis- või evakuatsioonikohas, et oleks võimalik tuvastada, kas näiteks ohualalt on kõik inimesed saanud evakueeritud, ning anda informatsiooni lähedastele, kus asuvad näiteks nende pereliikmed.

Lõike 5 punkt 4 sätestab, et vabatahtlikul päästjal on õigus elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel kontrollida KorSis sätestatud alusel ja korras varjumiskohta või evakuatsioonikohta sisenemisel isikut ja tema riietust vaatlemise ja kompimise teel või tehnilise vahendi või väljaõppe saanud teenistuskohaga abil, et kindlaks teha, kas isiku valduses ei ole eset või ainet, millega ta võib varjumiskohas või evakuatsioonikohas ohustada ennast või teisi isikuid või mille omamine varjumiskohas või evakuatsioonikohas on keelatud. Tegemist on KorSi §-s 47 sätestatud turvakontrolliga. Selle õiguse andmine on vajalik, et tagada kriisiolukorra ajal evakuatsiooni- või varjumiskohas isikute ohutus. Kriisiolukorra ajal koguneb varjumis- või evakuatsioonikohtadesse suur hulk inimesi (nt lapsed, vanurid, kriminaalkorras karistatud isikud jne), kus tulenevalt ärevast olukorrast võib tekkida suur oht tülide tekkimiseks, korrariikumisteks jne. Samal eesmärgil antakse vabatahtlikule päästjale õigus kontrollida varjumiskohta või evakuatsioonikohta sisenemisel isikuga kaasas olevat asja vaatlemise või tehnilise vahendi või väljaõppe saanud teenistuskohaga abil, et kindlaks teha, kas isiku valduses ei ole eset või ainet, millega ta võib varjumiskohas või evakuatsioonikohas ohustada ennast või teisi isikuid või mille omamine on keelatud (**punkt 5**). Samuti on turvalisuse tagamiseks vajadus võtta hoiule vallasasjad, mis võivad teiste evakueeritud inimeste jaoks olla ohtlikud (nt terariistad, kergesti süttivad vedelikud vms).

Lõike 5 punkt 6 sätestab, et vabatahtlikul päästjal on õigus elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel kinni pidada isik vahetult eesseisva kuriteo toimepanemise ärahoidmiseks või elu või kehalist puutumatust ähvardava vahetu ohu tõrjumiseks. Kinnipeetud isik antakse viivitamata üle PPAle. Lisaks annab käesoleva paragrahvi lõike 4 punkt 3 vabatahtlikule päästjale õiguse isiku kinnipidamisel (eel nõuga lisatav § 38 lõike 4¹ punkt 4) kasutada füüsilist jõudu KorSis sätestatud alusel ja korras, kui isiku kinnipidamine ning isiku tegevuse tõkestamine vabatahtliku päästja suulise korraldusega ei ole võimalik või õigel ajal võimalik.

KorSi § 74 lõike 1 kohaselt on vahetu sund füüsilise isiku, looma või asja mõjutamine füüsilise jõu, erivahendi või relvaga. Vahetu sunniga saab viia täide haldusakti, mis on mõeldud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt on vahetu sund *ultima ratio* haldussunnivahend, mida saab kasutada üksnes siis, kui muud võimalikud vahendid on oma mõju ammendanud või neid ei ole võimalik kasutada. Kuna vahetu sund riivab tugevalt põhiõigusi, on eriti oluline arvestada KorSi §-ga 7 „Proportsionaalsuse põhimõte“, §-ga 8 „Otstarbekuse põhimõte“ ning §-ga 9 „Õiguste kaitse ja inimväärikuse tagamine“. Vahetut sundi rakendatakse vaid nii kaua, kuni selle eesmärk on saavutatud või on selge, et seda ei ole võimalik saavutada. Vabatahtlikud päästjad tohivad vahetu sunni raames kohaldada vaid füüsilist jõudu. Füüsiline jõud võib seisneda näiteks isiku kinnihoidmises, kõrvalelükkamises või ärakandmises, looma tagasitõrjumises või ukse maha löömisel. Kuigi füüsilise jõu kasutamine on vahetu sunni esimene ehk vähim kahju tekitav aste,

on oluline arvestada ka selle kohaldamise proportsionaalsust. Füüsilise jõu kasutamine võib tulla kõne alla, kui isik seab ohtu enda või kellegi teise elu või tervise ning ei täida korraldust lahkuda. Seejuures tuleb rõhutada, et ka füüsilist jõudu on lubatud kohaldada vaid koos päästeametnikuga tema korraldusel ja see peab olema vältimatult vajalik. Vabatahtlikel päästjatel on ka kehtiva päästeseaduse kohaselt õigus kasutada päästesündmuse käigus füüsilist jõudu KorSis sätestatud alusel ja korras.

Punktiga 10 muudetakse PäästeSi § 39 lõiget 2. Muudatuse kohaselt peab vabatahtlik päästja elanikkonnakaitses osalemisel esitama isikule tema nõudmisel vabatahtliku päästja tunnistuse. Tegemist ei ole uue nõudega – kehtiva sätte kohaselt nõutakse tunnistuse esitamise valmisolekut ka päästetööl ja ennetustööl osalevalt vabatahtlikult päästjalt. Kuna vabatahtliku päästja tegevusega võib kaasneda riive teiste isikute õigustele, siis peab ta vajaduse korral tunnistusega tõendama oma isikut ja õigust vastavaid meetmeid kohaldada.

Punktides 11–13 tehtavad muudatused on seotud terminite muutmisega. Käesoleva seaduse jõustumisel asendatakse hädaolukorra termin kriisiolukorraga ning riigikaitseliste ameti- ja töökohtade termini asemel võetakse kasutusele kriisiülesandega ameti- ja töökoha termin.

Punktiga 14 muudetakse PäästeSi § 45 ja 46 – mõlemad paragrahvid sõnastatakse tervikuna uuesti. Muudatuse kohaselt hüvitatakse kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitses osalevale juriidilisele isikule, vabatahtlikule päästjale, abidemineerijale ja § 19 alusel päästetööle rakendatud füüsilisele isikule tekitatud kulud, välja arvatud saamata jäänud tulu. Vastavad hüvitamise alused on sätestatud riigieelarve seaduse § 58 lõike 3 alusel kehtestatud määruses. Kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitses seotud kulude hüvitamise ulatus ja kord nähakse ette Vabariigi Valitsuse 9. septembri 2010. a määruses nr 134 „Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistööga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksmise ulatus ja kord“, mis vajab samuti muutmist. Tasu makstakse vabatahtlikule päästjale, abidemineerijale ja PäästeSi § 19 alusel päästetööle rakendatud füüsilisele isikule kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitses osaletud aja eest. Vastav kord nähakse ette eelnimetatud määruses.

Punktiga 15 tunnistatakse kehtetuks PäästeSi § 49, kuna muudatuse järel kaob vajadus PäästeSi § 49 järele. Väljaõppe korraldust reguleerib siseministri 10. novembri 2010. a määrus nr 57 (§ 8).

§ 235. Päästeteenistuse seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehtav muudatus on seotud terminite muutusega – hädaolukorra terminit HOSi kehtetuks tunnistamisega enam ei kasutata, vaid kasutusele võetakse termin „kriisiolukord“.

§ 236. Rahvastikuregistri seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehakse terminoloogiline muudatus – hädaolukorra, eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra saab eelnõu jõustumisel kokku võtta terminiga „kriisiolukord“.

§ 237. Raudteeseaduse muutmine

Paragrahviga 237 muudetakse raudteeseadust selleks, et sätestada raudteesektoris ETOdele ja valdkonnas tegutsevatele isikutele püsivad kriisiülesanded.

Punktiga 1 lisatakse õigusselguse eesmärgil kohustus, et lisaks seadusele peab avalikku reisijatevedu tegev raudtee-ettevõtja lähtuma ka seaduse alusel antud õigusaktidest.

Punktiga 2 määratakse avalikku reisijatevedu teostavale raudtee-ettevõtjale püsiv kriisiülesanne, mille kohaselt on kohustus korraldada reisijatevedu igaühele vastavalt avalikustatud veoeskirjale ja seaduses sätestatud korras. Alates 2017. aastast teostab avalikku reisijatevedu AS Eesti Liinirongid (Elron), kellel on riigiga sõlmitud 10-aastane avaliku teenindamise leping. Tegemist on praegu ainsana turul tegutseva ettevõttega. Muudatus on vajalik, kuna iga päev rongiga reisivate inimeste hulk on märkimisväärne, nt eelistas Statistikaameti andmetel aastal 2021 rongi liikumiseks kokku ligi 6,1 mln reisijat. Kuna lisaks raudteele on inimestel siiski võimalik liikuda alternatiivina nt ka mööda teid, siis avalikku reisijatevedu otseselt elutähtsaks teenuseks ei määrata. Juhul, kui kriisiolukorra lahendamiseks on vajalik avalikku reisijatevedu teostada tavapärastest tingimustest erinevalt, võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada selleks ka vastavad erandid.

Punktiga 3 asendatakse viited HOSile viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele. Samuti määratakse ETOst ettevõtjatele püsiv kriisiülesanne. Nende ettevõtete püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erandeid erinevate kriisiolukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõigi kriisiolukordade ajal osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad peavad iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erandeid on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Punktiga 4 täiendatakse raudteeseadust §-ga 81¹, millega nähakse ette võimalus kehtestada raudtee kasutamisele piiranguid ajal, mil oht põhiseaduslikule korrale ja riigi julgeolekule on suurenenud, nt vaenlane koondab vägesid piiri taha, luureinfo näitab vaenlase vägede liikumist meile ohtlikesse positsioonidesse jne. Sellises olukorras on oluline, et liitlaste relvajõud (isikud ja vahendid) saaksid võimalikult kiiresti Eestisse. Samuti ei ole suurenenud ohu korral tähtis ainult liitlaste saabumine, vaid ka eluks vajalikud teenused ja kaubad, näiteks toit, vedelkütus, humanitaarabi. Seetõttu nähakse uue paragrahvi lõike 1 sõnastuses ette, et Vabariigi Valitsus võib piirata avaliku raudtee kasutamist, kui seda on vaja põhiseaduslikku korda, riigi julgeolekut või inimeste elu ja tervist ähvardava suurenenud ohu ajal kriisiülesande täitmiseks või selleks valmistumiseks. Vabariigi Valitsus teeb asjakohase otsuse korraldusega. Laia riigikaitse kontseptsioonist tulenevalt ei ole kriisiülesanded ainult Kaitseväel (riigi sõjaline kaitsmine), vaid paljudel asutustel, ettevõtetel ja ka KOVIDel ning nende ülesannete täitmiseks vajalik ressursid võidakse tuua Eestisse ka raudtee kaudu. Sellisel juhul peab liikluse avalikul raudteel korraldama ümber selliselt, et kriisiolukorra lahendamiseks vajalikud teenused ja ressursid jõuaksid esmajärjekorras riiki.

Uue paragrahvi lõikes 2 esitatakse tegevused, mida raudtee kasutamise piirangud võivad hõlmata. Sätte järgi võib ajutiselt piirata raudteeveoettevõtjate juurdepääsu raudteefrastruktuurile ehk avalikule raudteele (seda kajastab täpsemalt § 81), piirata oluliselt raudteeliiklust või selle ajutiselt sulgeda (muudel suurema ohuga juhtudel kajastab seda § 44) ja nõuda (raudteeveoettevõtjatele jaotatud läbilaskevõimeosasid kajastava) liiklusgraafiku muutmist (andes selles osa läbilaskevõimeosasid kiireloomulisele rongiliiklusele). See on

lubatud ulatuses, mis on vajalik kriisiülesande täitmiseks või selleks valmistumiseks. Kõigil nimetatud juhtudel on üks ühine eesmärk – tagada, et kriisiülesande täitmiseks või selleks valmistumiseks kasutatav raudteeveerem saaks võimalikult kiiresti ja takistusteta liikuda ning ühtlasi oleks võimalikult suures ulatuses säilitatud muude rongide liiklus.

Piirangute tõttu tekkinud kahju kannab ja saamata jäänud tulu hüvitab piirangu kehtestaja.

Kui piirangud võivad mõjutada piiriülest raudteeliiklust (näiteks Eesti ja Läti vahelist rongiliiklust), teavitab raudteeinfrastruktuuriettevõtja teisi raudteeinfrastruktuuriettevõtjaid, kelle raudteevõrgustikku ja -liiklust see häire võib mõjutada, ning teisi asjassepuutuvate riikide läbilaskevõime jaotamise organeid (ehk Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti analooge), kellega tehakse raudteeseaduse alusel koostööd rahvusvaheliste rongiliinide korraldamiseks.

Samaväärne ning sama eesmärki teeniv uus § 36¹ „Sadama kasutamise piirangud“ lisatakse ka sadamaseadusesse.

Punktis 5 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätteid sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 238. Ravikindlustuse seaduse muutmine (RaKS).

Paragrahviga 238 täiendatakse RaKSi §-ga 62¹, milles sätestatakse ajutise töövõimetuse hüvitise maksmise erandid kriisiolukorra ajal.

Paragrahvi 62¹ lõikes 1 sätestatakse võimalus esitada töövõimetusleht Tervisekassale paberil, kui kriisiolukorra tõttu ei ole võimalik teha seda elektroonselt. Tööandja või füüsilisest isikust ettevõtja kohustub toimetama paberil töövõimetuslehe Tervisekassale 14 kalendripäeva jooksul selle saamise päevast arvates.

Paragrahvi 62¹ lõikes 2 sätestatakse, et kriisiolukorraks RaKSi § 62¹ tähenduses on kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses.

Paragrahvi 62¹ lõike 3 kohaselt jäetakse erakorralise või sõjaseisukorra ajal kohaldamata tähtaeg, mille jooksul peab töövõimetusleht koos vajalike lisadokumentidega olema jõudnud Tervisekassasse selleks, et säiliks õigus ajutise töövõimetuse hüvitisele. Tavaolukorras peab töövõimetusleht olema Tervisekassasse esitatud 90 päeva jooksul pärast seda, kui isik on tööle naasnud. Eelnõuga kehtestatud tähtaja kohaldamata jätmise erand kohaldub ainult erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kuna siis on tõenäoline, et isikul ei ole sõja või mobilisatsiooni tõttu võimalik tõendit esitada.

§ 239. Ravimiseaduse muutmine

Ravimiseaduse (RavS) muudatused on vajalikud ravimitega varustamise kindluse tagamiseks. Elanikkonnale vajalike ravimite olemasolu tagamiseks käsitatakse edaspidi ravimite hulgi- ja jaemüüki elutähtsa teenusena ning on loodud AS Eesti Varude Keskuse juurde elanikkonna ravimivaru. Varem ei ole ravimite hulgi- ega jaemüüki käsitatud elutähtsa teenusena. Antav püsiv kriisiülesanne toob elutähtsat teenust osutava ravimite hulgimüügi tegevusloa omajate ja üldapteekide jaoks kaasa muutused töökorralduses, uute kordade väljatöötamise ja juurutamise, toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide koostamise, toimepidevuse meetmete rakendamise

ja õppuste korraldamise. Kriisiülesannete täitmise ja selleks valmistumise üle järelevalvet tegeva Ravimiameti jaoks on see samuti uus ülesanne, mis vajab vastavate pädevuste loomist.

Punktiga 1 muudetakse ja sõnastatakse RavSi § 15 lõige 8 nii, et senine lauseosa „Hädaolukorras, eriolukorras, erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras, kui see on vajalik inimeste elu ja tervise kaitseks“ asendatakse tulenevalt terminikasutuse muutustest lauseosaga „paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavas olukorras, sealhulgas loodusõnnetus, katastroof, nakkushaiguse epideemia, tervishoiu toimepidevust ohustav olukord tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses või kriisiolukord“.

Lisaks laiendatakse samas punktis Ravimiameti ajutist võimalust sellises olukorras lubada erandeid ka ravimi väljakirjutamise nõuetest. See on tarvilik olukordades, kus tekivad tõrked retseptikeskuse töös ja/või nõuetekohaste retseptiplankidega varustatuses. Edaspidi on oluline kirjeldada ka inimeste elu ja tervist vahetult ohustavas olukorras aktsepteeritavaid miinimumnõudeid retseptiplankidele.

Nimetatud säte on vajalik inimeste elu ja tervise kaitse eesmärgil. Tulenevalt põhiseaduse §-s 16 sätestatud põhiõigusest elule ja § 28 esimeses lauses sätestatud tervisekaitse põhiõigusest on riigil vastutus oma inimeste elu ja tervise eest ning seega on vajalik luua ka regulatsioon elu ja tervise kaitse põhiõiguste tagamisel. Käesoleval juhul võib olla riivatud ettevõtlusvabadus. Ettevõtlusvabaduse esimene kaitseala hõlmab Riigikohtu antud määratluse järgi kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 43). Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse, teisalt ka õiguse teatud positiivsete meetmete võtmisele.

Kõnealuse meetmega ei keela riik asjassepuutuval isikul täielikult ettevõtlusega tegelemist, vaid piiratakse ajutiselt ettevõtlusvabadust sel teel, et piiratakse ettevõtja majandustegevust üksnes mõnel tema tegevusalal (jaemüük). Inimeste elu ja tervist vahetult ohustava olukorra ajal piiratakse ettevõtlusvabadust tervishoiusüsteemi toimepidevuse kaitseks, et tagada elanikkonna katkematut varustatust ravimitega.

Käesolevas eelnõus sätestatud meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas eesmärgi suhtes.

Sobiv on iga abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Piisab, kui tegemist on sammuga õiges suunas, vahendiga, mis seatud eesmärgi saavutamisele kaasa aitab, seda edendab. Käesoleval juhul on piirangu näol tegemist sobiva meetmega, kuna viidatud ajutisi erandeid on võimalik teha vaid siis, kui a) tegemist on vahetult inimeste elu ja tervist ohustava olukorraga (loodusõnnetus, katastroof, nakkushaigus, kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses); b) kõigi kehtestatud nõuete täitmine ei võimaldaks tagada elanikkonna ja raviasutuste katkematut varustatust ravimitega.

Täpsemat loetelu meetmetest või ravimitest ei ole võimalik kehtestada, kuna see sõltub eelkõige olukorra põhjustest, ulatusest, sellega kaasnevatest ja sellele järgnevatest mõjudest. Erandite võimaldamine peab olema eesmärgipärane ja proportsionaalne saavutatava eesmärgi suhtes, tagamaks rahvatervise kaitse. Ravimite kättesaadavusel on oluline osa tervishoiusüsteemi toimimiseks ja selle tagamiseks. Ravimitega varustamisega seotud probleemid võivad tervishoiusüsteemi ja elanikkonna raviteekonda mõjutada juba enne riikliku kriisiolukorra väljakujunemist ning seetõttu on selle ennetamiseks vajalik võimalus teha ennetavaid erandeid.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Eelduseks on, et leebem vahend on ilma kahtluseta eesmärgi saavutamiseks sama kohane ega rõhu lisaks kolmandaid isikuid ega üldsust. SoM on kaalunud alternatiivina piiramata jätmist, kuid see ei taga inimeste elu ja tervise kaitse eesmärki sellisel määral, mis oleks võrreldav käesoleva keeluga.

Abinõu on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on soovitud eesmärgiga proportsionaalsed. Siinjuures tuleb ühelt poolt kaaluda põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Kaalumisel kehtib reegel, mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks kaaluti ühelt poolt vabadusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust. Tegemist on ajutise meetmega kriisiolukordade ja selliste olukordade ajaks, mis võivad vahetult ohustada paljude inimeste elu ja tervist, ehk regulatsioon ei ole kohaldatav tavaolukordades. Kavandatud säte võimaldab seada küll täiendavad piirangud ja nõuded, kuid samas võimaldab kehtestatud nõuete suhtes teha ka leevendusi.

Kavandatav muudatus võib ettevõtetele olla ajutiselt negatiivse mõjuga, kuid lõpptulemusena on mõju positiivne, kuna võimaldab inimeste elu ja tervist ohustavat olukorda kiiremini lahendada. Inimeste elu ja tervist ohustava olukorra kiire lahendamine, mis mh taastab majanduse ja ühiskonna tavapärase toimimise, on ettevõtte huvides ning kaalub abstraktselt hinnatuna üles piirangutest tulenevad kitsendused, õigustades ettevõtlusvabaduse piiramist.

Punktiga 2 tehtav sõnastusmuudatus RavSi § 21 lõike 8 punktis 1 on seotud HOSi kehtetuks tunnistamisega.

Punktidega 3–6 asendatakse viited HOSile viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele. Samuti muudetakse termineid, kuna kõrgendatud kaitsevalmidust enam õigusaktides ei kasutata ning senised kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord on koondatud ühe mõiste – riigikaitse kriisiolukord – alla. Samuti määratakse ETO-le püsiv kriisiülesanne. Nende ettevõtete püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erandeid erinevate kriisiolukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõigi kriisiolukordade ajal osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad peavad iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erandeid on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Punktiga 7 täiendatakse seadust §-ga 102¹, millega sätestatakse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajale (Ravimiametile) ülesanne teha käesoleva seaduse alusel järelevalvet ravimite hulгимүүги tegevusloa omajate ja üldapteekide kriisiülesannete täitmise ja selleks valmistumise üle. Ravimiametile on see uus ülesanne, mille võime nii inimressursi kui ka spetsiifilise pädevuse näol on vajalik luua. Ravimiametile antakse ülesanne vastava elutähtsa teenuse toimepidevust korraldada kooskõlas tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega.

§ 240. Relvaseaduse muutmine

Tehtav muudatus on seotud eelnõu §-s 265 tehtava muudatusega (VVS-i muutmine). Kaitseministeerium vastutab riigi sõjalise kaitse valdkonna eest.

§ 241. Riigieelarve seaduse muutmine

Punktiga 1 täiendatakse RES-i § 20 uue lõikega, mille kohaselt riigisaladust sisaldavat valdkonna arengukava ei esitata Riigikogule arutamiseks. Enne sellise arengukava või selle muutmise eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele esitatakse eelnõu arvamuse avaldamiseks vastavale Riigikogu komisjonile. Näiteks riigikaitse arengukava esitatakse arvamuse avaldamiseks Riigikogu riigikaitsekomisjonile.

Kehtivas RiKS-is on samasisuline säte kehtestatud üksnes riigisaladust sisaldava riigikaitsevaldkonna arengukava kohta (RiKS-i § 7 lõige 1¹). Riigikaitse arengukava 2017–2026 sisaldab osasid, mis on salastatud riigisaladusena või välisteabena (nt NATO salastatud dokumendid), mistõttu kehtiva RiKS-i § 7 lõige 1¹ alusel ei esitatud seda Riigikogule arutamiseks. Enne riigikaitse arengukava esitamist Vabariigi Valitsusele esitati see arvamuse andmiseks Riigikogu riigikaitsekomisjonile. Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19 lõige 4 kohaselt läbivad riigikaitsekomisjoni liikmed julgeolekukontrolli, et saada igapäevaseks tööks vajalik NATO saladusele juurdepääsu õigus. Kuivõrd salastatud teavet võib sisalduda ka teistes arengukavades, mitte ainult riigikaitse arengukavas, on salastatud teavet sisaldavate riigi strateegiliste dokumentide menetlemise erand sätestatud RES-is kui seda valdkonda reguleerivas üldseaduses.

Tulenevalt terminitest „kõrgendatud kaitsevalmidus“ ja „hädaolukord“ loobumisest ning uue katustermini „kriisiolukord“ kasutusele võtmisest muudetakse **punktidega 2–6** RES-i selliselt, et RES-i §-des 45 ja 64 enam ei viidata kõrgendatud kaitsevalmidusele – eelnõu kohaselt asendab kõrgendatud kaitsevalmidust edaspidi riigikaitse kriisiolukord. Kuna kriisiolukord on katustermin ka eriolukorrale, siis seetõttu on vastavates paragrahvides toodud kriisiolukorra ajal kehtestatavad erikorrad eraldi esile, et vältida eriolukorra ajal riigieelarve kasutamise erandite kasutamist (RES-i § 45 lõiked 1 ja 3 ning § 64 lõige 7).

RES-i § 45 lõige 2 punktis 3 nähakse ette kehtiva regulatsiooni asendamine terminiga „kriisiolukord“, kuna see peab nimetatud punktis hõlmama ka eriolukorra. Kollektiivse enesekaitse lepinguga ettenähtud kohustuste täitmise võimalus tuleb eraldi ette näha, kuna see ei pruugi automaatselt kaasa tuua kriisiolukorda.

Punktidega 5 ja 6 täpsustatakse riigieelarve väljamaksete tingimuste kehtestamist. Kehtiva seaduse kohaselt on erandid ette nähtud hädaolukorras ja kõrgendatud kaitsevalmiduses. Kehtivas RES-is on sätestatud prioriteedid riigikassast väljamaksete tegemiseks, kui on aset leidnud ulatuslik või kiire majanduslangus, finantskriis, tulude kavandatud väiksem laekumine või on tegemist ulatuslike häiretega arveldussüsteemides. Riigi jaoks on sellisel juhul prioriteetsed maksed, mis tagavad riigi toimimise kriisides; võlakohustuste täitmine; pensionide ja toetuste väljamaksmine; KOVidele, Tervisekassale ja Eesti Töötukassale edasiantava maksu väljamaksmine ja väljamaksed põhiseaduslikele institutsioonidele. Lisaks on prioriteetne riigikassas oma raha hoidvate sihtasutuste, Tervisekassa ja Eesti Töötukassa väljamaksete tegemine.

Samas kriisiolukorra, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra või erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei pruugi eespool nimetatud väljamaksete prioriteetsus olla kohane, kui riigil on piiratud koguses raha oma kohustuste täitmiseks ning hüvitisi ja toetusi vähendatakse või

nende väljamaksed peatatakse ajutiselt. Riigi toimimise tagamiseks sellises komplitseeritud olukorras võib osutuda vajalikuks kehtivat prioriteetsete maksete nimekirja täpsustada ning seada lisatingimusi. Eelnõuga nähakse ette, et vajaduse korral võib Vabariigi Valitsus määrata tingimused riigikassast kõigi (sh oma raha riigikassas hoidvate isikute) väljamaksete tegemiseks tsiviilkriisi lahendamiseks selliselt, et oleks tagatud riigi toimimine ja isikutele minimaalse sissetuleku või vajaduste katmine.

Punktiga 7 täiendatakse riigieelarve seadust sätetega, mis võimaldab kriisiolukorras Rahandusministeeriumil kaasata riigi rahavoo juhtimisse (sh finantsreservide haldamine, võlakohustuste võtmine, finantsriskide juhtimine) ja stabiliseerimisreservi haldamiseks Eesti Panga finantsspetsialiste. Avalikus sektoris on üksnes Eesti Panga finantsturgude osakonnal spetsiifiline kompetents ja kogemused (v.a võlajuhtimine), mis on vajalik riigi rahavoo juhtimiseks ja finantsreservide haldamiseks. Näiteks ühinevad üks või kaks Eesti Panga spetsialisti ajutiselt riigikassa osakonnaga või juhib Eesti Panga finantsturgude osakond ajutiselt riigi rahavoogu ja finantsreserve lähtudes Rahandusministeeriumi juhustest

Punktiga 8 antakse Vabariigi Valitsusele õigus volitada ministrit kehtestama riigi rahavoo juhtimise põhimõtteid ja stabiliseerimisreservi haldamise ja sellega seonduvate finantsriskide juhtimise põhimõtteid. Eelkõige võib olla vajalik anda vastavad volitused rahandusministrile erakorralise või sõjaseisukorra ajaks. Rahuajaks kehtestatud riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted ei pruugi olla asja- ja ajakohased kriisis ning võivad vajada operatiivset muutmist (nt suured muutused Eesti pankade krediidiireitingutes, vajadus hoiustada raha suures ulatuses Eesti Pangas, Euroopa Keskpangas või mujal jms). Vabariigi Valitsuse antud volitused lähtuvad põhimõttest, et Vabariigi Valitsus võib seadusega tema pädevusse antud küsimuse otsustamise delegeerida peaministrile, ministrile või Vabariigi Valitsuse moodustatud kollegiaalorganile.

Punktiga 9 täiendatakse riigieelarve seadust sätetega, mis võimaldab kriisiolukorra ajal Rahandusministeeriumil kaasata stabiliseerimisreservi haldamiseks Eesti Panga finantsspetsialiste. Avalikus sektoris on üksnes Eesti Panga finantsturgude osakonnal spetsiifiline kompetents ja kogemused (v.a võlajuhtimine), mis on vajalik riigi rahavoo juhtimiseks ja finantsreservide haldamiseks.

§ 242. Riigihangete seaduse muutmine

Punktis 1 nähakse ette riigihangete läbiviimise erand kriisiolukorra ajal. Akuutse kriisi puhul on vaja selle lahendamise jaoks hakata tegelema kiirelt, iga viivitus võib kaasa tuua suure kahju. Kriisi lahendamisel võib vajalikuks osutuda kiireloomuline teenuse või ehitustööde tellimine või asjade ostmine, samas puudub piisav aeg riigihangete seaduse (RHS) §-des 93 ja 94 sätestatud menetlustähtaegade järgimiseks. Selle tõttu nähakse avaliku sektori ja võrgustikusektori hankijale ette võimalus kohaldada kriisiolukorra lahendamise seotud hankelepingu sõlmimisel, mille eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid jääb allapoole rahvusvahelist piirmäära, riigihangete seaduse 3. peatüki 1. jaos sätestatud korda. Seega tuleb erandi rakendamisel arvestada järgmist: 1) kehtestatud peab olema kriisiolukord; 2) hankelepingu sõlmimine peab olema seotud kriisiolukorra lahendamisega; 3) hankelepingu eeldatav maksumus peab jääma alla rahvusvahelise piirmäära.

Kui hankijal lasub kohustus korraldada riigihange, kuid ei ole aega järgida selleks riigihangete seaduse 3. peatüki 1. jaos sätestatud korda, siis tuleb hankijal analüüsida, kas on täidetud RHSi § 49 lõike 1 punkti 3, § 156 lõike 1 punkti 4 või § 173 lõike 1 punkti 5 alusel väljakuulutamiseta

läbirääkimistega hankemenetluse korraldamise eeldused. Paragrahvi 49 lõike 1 punkti 3, § 156 lõike 1 punkti 4 või § 173 lõike 1 punkti 5 alusel väljakuulutamisetähtaajade hankemenetluse korraldamisele ei pea eelnema eelnõu § 15 lõikes 10¹ sätestatud hankemenetluse korraldamine. Nimetatud väljakuulutamisetähtaajade hankemenetluse korraldamise puhul peab olema põhjendatud hankelepingu sõlmimise kiireloomulisus ja ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmine vajadus. Hankelepingu eeldatav maksumus sellisel juhul ei pea jääma alla rahvusvahelist määra.

Juhul kui on täidetud RHSi § 11 lõike 1 punktis 20 või § 170 lõike 1 punktis 3 sätestatud eeldused ehk tegemist on erandiga RHSi tähenduses, saab hankija jätta RHSi kohaldamata. Lepingu vastavust RHSi § 11 lõike 1 punktis 20 või § 170 lõike 1 punktis 3 sätestatud eeldustele tuleb iga üksikjuhtumi puhul hinnata õigusliku analüüsi tulemusel. Erandeid tuleb alati tõlgendada kitsendavalt ning juhul kui analüüsi tulemusel pole eeldused erandi kasutamiseks täidetud, siis tuleb erand jätta kohaldamata ja korraldada riigihange.

Punkt 2. Eelnõuga täpsustatakse kolmanda riigi mõistet. RHS § 134 punkti 1 erand tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/23/EL (kontsessioonilepingute sõlmimise kohta) artikli 10 lõikest 5, milles omakorda viidatakse kaitse- ja julgeolekualasele riigihangete direktiivile 2009/81/EL (millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ).

Punkt 3. RHSi § 170 lõike 1 punkti 1 erand tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EÜ artikli 12 punktist a. Eelmärgitud direktiivi tähenduses käsitatakse kolmanda riigina mitteliikmesriiki ning RHS-is reguleeritud erandi eesmärk peaks olema välistada EL-i riigihankereeglite kohaldamine projektides, kus osalevad muuhulgas riigid, kes ei kuulu EL-i ja kellega lepingu sõlmimiseks on loodud rahvusvahelised reeglid, nt mõned NATO erimenetlused. Samas RHSi § 4 punkti 11 määratluse kohaselt loetakse kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriik, Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) lepinguriik ega Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) riigihankelepinguga ühinenud riik. Sellise „kolmanda riigi“ mõistega välistatakse kehtiva RHSi § 134 punkti 1 ja § 170 lõike 1 punkti 1 kohaldamisalast lisaks EMP riikidele (Norra, Island, Liechtenstein ja Šveits) ka muud WTO riigihankelepinguga (GPA) ühinenud riigid, näiteks Jaapan, Ukraina ja USA. Viimane ei olnud tõenäoliselt EL-i seadusandja mõtte, sest direktiivis on ilmselt silmas peetud rahvusvahelisi kokkuleppeid ka nende EL-i väliste riikidega, kes on WTO GPA-ga ühinenud, mistõttu peaks erandit saama kohaldada ka nii Jaapani, Ukraina kui ka USA-ga. Eelnevast tulenevalt on vajalik RHSi § 170 lõike 1 punkti 1 muuta ning laiendada riikide hulka, mille puhul saab kooskõlas kaitse- ja julgeolekualastele riigihangete direktiiviga 2009/81/EÜ erandit kasutada. Sarnane muudatus eelkirjeldatud põhjusel on vajalik teha ka RHS § 134 punktis 1 ning laiendada erandi sõnastust kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas kontsessioonilepingu sõlmimisel.

§ 243. Riigikaitseseaduse kehtetuks tunnistamine

Paragrahviga 243 tunnistatakse kehtetuks riigikaitseseadus. Edaspidi kohaldub tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus.

§ 244. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmine

Paragrahviga 244 tehakse eelnõu rakendamiseks vajalikud muudatused Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses (RKKTs). Eelkõige on muudatused tingitud kõrgendatud kaitsevalmiduse

termini kasutamisest loobumisest ning kriisiolukorra termini kasutusele võtmisest ning ErSSi kehtetuks tunnistamisest.

Punktiga 1 lisatakse RKKTSi § 49 lõige, mis sätestab Riigikogu täiendava istungi viivitamatu kokkukutsumise korralise istungjärgu ajal, kui Vabariigi Valitsus või Vabariigi President on esitanud Riigikogule ettepaneku kuulutada välja erakorraline seisukord või pikendada seda või kui Vabariigi President on esitanud Riigikogule ettepaneku kuulutada välja sõjaseisukord, mobilisatsioon või demobilisatsioon. Kehtivas õiguses reguleerib ErSSi § 13 lõige 3 Riigikogu kokkukutsumist, kui esitatakse ettepanek erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Riigikogu töökorda puudutavad küsimused, sh erandid, peaksid õigusselguse huvides olema koondatud RKKTSi.

Punktiga 2 lisatakse RKKTSi § 56 lõike 1 punkti 5 täiendus, mille kohaselt Riigikogu täiskogu töönädala või täiendava istungi päevakorda võib täiendada pärast selle kinnitamist ka siis, kui arutada on vaja erakorralise seisukorra pikendamise ettepanekut. Muudatus on seotud eelnõu § 12 lõikega 3, mis sätestab erakorralise seisukorra pikendamise võimaluse.

Punktiga 3 muudetakse RKKTSi § 56 lõike 1 punkti 6. RKKTSis ei ole vaja sätestada võimalust täiendada Riigikogu täiskogu töönädala või täiendava istungi päevakorda pärast selle kinnitamist seoses kaitsevalmiduse kõrgendamisega, kuivõrd eelnõuga loobutakse kõrgendatud kaitsevalmiduse terminist.

Punktiga 4 täiendatakse RKKTSi § 56 lõikega 6¹, mille kohaselt Riigikogu täiskogu töönädala või täiendava istungi päevakorda võib täiendada pärast selle kinnitamist ka siis, kui tegemist on otsuse eelnõuga, mis on seotud Eesti Vabariigi või muu riigi territooriumil korraldataval sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa andmisega. Küsimus võetakse arutamisele esimesel võimalusel. Välisriigi relvajõudude Eesti territooriumil viibimine on loapõhine. Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide puhul on loa väljastajaks Vabariigi Valitsus, kuid teiste võimalike liitlaste puhul on vajalik Riigikogu otsus. Riigikogu otsuse vastuvõtmiseks erakorralisel istungil või täiendaval istungil on vajalik vähemalt 51 Riigikogu liikme kohalolek. Otsuste menetlemise kiirendamiseks nähakse ette analoogselt erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise kinnitatud päevakorra täiendamise võimalus, kusjuures vastavad küsimused võetakse arutamisele esimesel võimalusel. Samuti täiendatakse §-i 56 punktiga 6² ning nähakse ette, et isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolituse alusel otsustatud piirava meetme kehtetuks tunnistamise või muutmise otsuse eelnõu võetakse arutamisele esimesel võimalusel, kuna tegu on kiiret otsustamist vajava küsimusega, millest sõltub kriisi õiguspärane lahendamine.

Punktiga 5 nähakse ette põhiõiguste ja -vabaduste piiramisega seotud Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise erandid. Eelnõu § 58 näeb ette võimaluse üldvolituse alusel Vabariigi Valitsusel sõjaseisukorra ajal otsustada piiravaid meetmeid, kui seadus ei ole konkreetset piiravat meetet ette näinud. Üldvolituse kohaldamine on lubatud üksnes nii kaua, kui see on vältimatult vajalik ning selle kohaldamise legitiimne eesmärk on riigi julgeoleku ja avaliku korra, sh põhiseadusliku korra kaitse. Oluline on, et üldvolituse alusel otsustatud meetmeid arutaks viivitamata Riigikogu, kes võib enda otsusega kas kiita Vabariigi Valitsuse otsuse heaks või tunnistada see osaliselt või täies ulatuses kehtetuks. Selleks, et Riigikogu saaks viivitama sellist otsuse eelnõu arutada ja selle kohta seisukoha kujundada, nähakse RKKTSis ette erimenetlus. Lisatava paragrahvi alusel arutatakse nimetatud otsuse eelnõu ühel lugemisel ning päevakorda võetakse see kas juhatuse algatusel või siis esimehe ettepanekul ja seda esimesel võimalusel. Juhtivkomisjoni ei määrata ning selleks võib moodustada Riigikogus nt erikomisjoni. Oluline

on, et kas peaminister või mõni teine minister selgitaks Riigikogule otsuse põhjendusi, fraktsioonide esindajad saavad vajaduse korral esineda ettekandega. Teema pakilisusest tulenevalt muudatusettepanekuid ei esitata ning pärast läbirääkimisi toimub lõpphääletus.

Punktiga 6 muudetakse RKKTSi § 118 pealkirja ja lõiget 1 selliselt, et Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmist menetletakse samadel alustel nagu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva otsuse eelnõu. Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise vajadus võib olla riiki ähvardavatest ohtudest tulenevalt kiireloomuline, mistõttu on vaja otsuse eelnõu menetleda kiireloomuliselt: ühel lugemisel ja ilma juhtivkomisjoni määramata.

RKKTSi § 118 pealkirja ja lõiget 1 on täpsustatud selliselt, et säte oleks kohaldatav ka näiteks erakorralise seisukorra või demobilisatsiooni kestuse pikendamise korral.

Mitmes ELi riigis on ette nähtud erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks kiirem eelnõude menetlemise kord. Muudatusettepanekud on ajendatud vajadusest tagada erikordade (eelkõige erakorralise ja sõjaseisukorra) ajal kiirem seadusloome ning õigeaegne Riigikogu otsuste vastuvõtmine. Muudatusettepanekutega soovitakse jääda ka erakorralise ja sõjaseisukorra ajal tavapärase seadusloome menetluse raamidesse, kuid tagada menetluslike eranditega, et neid eelnõusid, mis vajavad kiiret vastuvõtmist (nt riigieelarvega seotud muudatused, maksudega seotud muudatused, teenuse vähendamine või peatamine), menetletaks kiirendatud korras.

Samuti tasuks kaaluda, kas ja kuidas muuta RKKTSi neid sätteid, mis käsitlevad valitsuse moodustamist, juhaks, kui Riigikogu ei saa kokku tulla julgeolekuolukorra tõttu. Nt sätestab RKKTSi § 131 lõige 3: „Peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustab Riigikogu poolthäälteenamusega.“. Näiteks peaministri kandidaadile saab volituse valitsuse moodustamiseks anda üksnes Riigikogu poolthäälteenamusega ja seda igas olukorras (ka nt sõjaseisukorras). Mõlemad protseduurid võivad toimuda olukorras, kus Eesti riigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda ähvardab oht.

Lisaks tuleks Riigikogul välja töötada erandid kriisiaegsete eelnõude menetlemiseks, et oleks võimalik parlamentaarne kontroll ja tagatud otsustusprotsess ka kõige tõsisemate kriiside ajal, nt sõjaseisukorras. Kui Riigikogu ei ole suuteline nt erakorralise või sõjaseisukorra ajal kiirelt kogunema ja otsustama, siis on võimalik teatud otsused vastu võtta ka Vabariigi Presidendi seadlustega, kuid seadlustega ei saa muuta PSi §-s 104 nimetatud seadusi, sh tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse riigikaitse korraldust puudutavat. Kui kriisiolukorra ajal peaks olema vaja muuta ka PSi §-s 104 nimetatud seadusi ja neid väga väikeses ajaraamis, on vaja töötada välja põhimõttedk, kuidas seda RKKTKSi järgi teha (komisjonidesse määramine, kolm lugemist, muudatusettepanekute esitamine, saalis sõnavõttud, ettekanded jne). See tähendab, et tsiviilkriisi puhul on võimalik ka presidendi seadlustega norme luua.

Järgnevaid näiteid saab tuua teistest riigikordadest:

Sõjaohu puhul või sõjaolukorras ning tingimusel, et Rootsi Riksdagi ei ole võimalik kokku kutsuda, läheb seadusandluse õigus Rootsis üle vähendatud parlamendi koosseisule (sarnaselt Saksamaa regulatsioonidega). Kui vähendatud koosseisul ei ole võimalik kokku tulla, lähevad seadusandlikud pädevused üle valitsusele. Valitsusel ei ole aga pädevust kehtestada, muuta või tühistada põhiõigusakte, parlamendi- ega parlamendi valimise seadust. Taanis võib valitsus

anda välja tähtjalisi seadusi, kui parlamendil ei ole võimalik kokku tulla ning otsustamist vajavad asjaolud on erakordselt kiireloomulised. Sellised seadusaktid vajavad esimesel võimalusel parlamendi heakskiitu või kehtetuks tunnistamist. Austrias on president juhul, kui parlamendil ei ole õigel ajal võimalik koguneda, valitsuse heakskiidul volitatud vastu võtma ajutisi õigusakte, mis nõuavad parlamendi kinnitamist või tühistamist nelja nädala jooksul. Kaitseolukorra puhul rakenduvad Saksamaal teatud seadusandlusmenetlust lihtsustavad regulatsioonid, et tagada vajalike seadusmuudatuste kiirem kehtestamine. Lihtsustatud menetluskorras vastu võetud seadustele antakse nende kehtimise ajaks (ehk kaitseolukorras) ülimuslikkus teiste, vasturääkivate õigusaktide üle.

§ 245. Riigikontrolli seaduse muutmine

Paragrahviga 245 muudetakse Riigikontrolli seadust, milles on sätestatud samasugune regulatsioon nagu Eesti Panga seaduses, mida muudetakse eelnõu §-ga 186. Riigikontrolli seaduses on sätestatud, et kui riigikontrolöri volitused lõpevad ennetähtaegselt, võib kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega pikendada VVJK loal. Ka sellel juhul, nagu ka Eesti Panga seaduse, IKSi ja kohtute seaduse puhul, ei ole selge, miks peaks selle otsuse tegema VVJK. Eelnõu järgi otsustab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise üle julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitseiameti juht. Samuti pikendatakse julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolmeni, sest ühe kuuga ei ole võimalik praktikas põhjalikku julgeolekukontrolli teha. Pikendada võib seda tähtaega ühe kuu võrra. Pikendamisest teavitatakse Vabariigi Presidenti, asjaomaseid valitsuskomisjone ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni. Selle kaudu on kõik ametisse nimetamise (riigikontrolöri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul) ja järelevalvega seotud isikud teadlikud julgeolekukontrolli tähtaja pikendamisest.

§ 246. Riigipiiri seaduse muutmine

Paragrahviga 246 muudetakse riigipiiri seadust (RiPS) ning viiakse see kooskõlla eelnõu ja KorSi muudatustega.

Punktiga 1 muudetakse RiPSi § 9⁶ lõiget 2. Kehtiva RiPSi § 9⁶ lõike 2 järgi on PPA peadirektori määratud politseiametnikul õigus ohtlike ilmastikuolude tõttu ajutiselt keelata isikute minek piiriveekogudele ja sisemerele või nende jääle navigatsiooniks või liikluseks. Jalakäijate liikumine ei toimu samas navigatsiooni eesmärgil. LSi § 2 punkti 28 järgi on liiklus „jalakäija või sõiduki liikumine ja paiknemine teel ning liikluseks loetakse ka kariloomade ajamist ja ratsutamist“. Seega ei ole isiku liikumine jääl osa liiklusest, v.a kui isik viibib jääteel. Kehtival kujul ei nähtu seega RiPSi § 9⁶ lõikest 2 selgelt, kas selle alusel saab PPA keelata lisaks sõidukitele ka jalakäijate viibimise jääl.

RiPSi § 9⁶ lõike 2 muutmisega sätestatakse selgelt viibimiskeelu piirangu eesmärk. Nimelt on üks selle abinõu eesmärk sama PäästeSi § 13² lõike 1 alusel kohaldatava viibimiskeeluga, s.o vältida päästesündmust. Piiriveekogul, sisemerel või selle jääl toimuva päästesündmuse puhul on selle lahendamine PPVSi § 3 lõike 1 punkti 4 järgi PPA ülesanne. Erinevalt PäästeSi § 13² lõikest 1 on samas RiPSi § 9⁶ lõike 2 teine oluline eesmärk vältida ohtlike ilmastikuolude korral piiriveekogule või selle jääle sattumise korral tahtmatult kaasneda võivat ebaseaduslikku piiri- või ajutise kontrolljoone ületust. Eeltoodu tõttu sätestatakse selles PPA õigus kohaldada viibimiskeeldu piiriveekogul, sisemerel või selle jääl isiku elu või tervist ähvardava ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või piirirežiimi rikkumise ennetamiseks.

Isiku viibimise piiriveekogul, sisemerel või selle jääl võib tema elu või tervise kaitsmise ning piirirežiimi rikkumise vältimise eesmärgil ajutiselt keelata muu hulgas ohu ennetamiseks, seega juhul, kui seda ohtu veel ei eksisteeri, kuid ohuprognoosi kohaselt ei saa välistada, et see oht realiseerub. Näiteks kevadise jääsulamise ja tuuliste ilmastikuolude korral võib olla põhjendatud piirata isikute juurdepääsu veekogule või jääle, lähtudes ohuprognoosist. Ohuprognoosi raames hinnatakse tulevase ilmastikuolusid ning nendega seotud võimalikke ohte, kasutades varasemaid kogemusi ja mudeldatud stsenaariume. See ei tähenda siiski, et tegemist oleks ohukahtlusega KorSi tähenduses, sest konkreetne oht ei ole veel selgelt tuvastatav ega otseselt realiseerunud. Seetõttu ei ole tegemist ka ohu väljaselgitamisega. Ohuprognoosi põhjal ohu ennetamise eesmärk on vältida võimaliku ohu avaldumist tulevikus, lähtudes sellest, et oht võib teatud ilmastikolude korral realiseeruda ning tuua kaasa kahju isiku elule või tervisele (ning sellele lisaks ebamõistliku koormuse korrakaitseorganile), kuigi see pole keelamise hetkel aktuaalne ega nõua seetõttu kohest sekkumist. Eelkõige peetakse siin silmas võimalust, et jää purunemise või veesõiduki ümberminemise tõttu võivad isikud sattuda vette. Samuti võivad isikud jääda murdunud jäätükkidele. Viimasel juhul on võimalik nii isikute elu ja tervise kahjustumine (külmumine, jää edasisel lagunemisel vette sattumine) kui ka vabalt triivival jäätükil tahtmatu piirirežiimi rikkumine. Sama võib juhtuda tuisuse ilмага.

Punktiga 2 jäetaks välja tarbetu täiend „riigikaitseseaduse tähenduses“. Eelnõu jõustumisel tunnistatakse RiKS kehtetuks, kuid nimetatud sätte mõte on edasi antud ka ilma viitega seadusele, lisaks tagatakse riigi julgeolekut ka teiste seaduste, nt JASi alusel.

Punktidega 3 ja 4 sätestatakse, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra regulatsioon kohaldub ka kriisiolukorra ajal, kui kriisiolukorra on põhjustanud massiline sisseränne.

Punktiga 5 muudetakse RiPSi § 11 lõiget 8. Kehtiva RiPSi § 11 lõike 8 kohaselt on kõrgendatud kaitsevalmiduse ja mobilisatsiooni korral, erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui kaitseväekohustuslase suhtes on kehtestatud Eestist lahkumise keeld, politsei pädevuses kontrollida, kas Eestist lahkuva kodaniku suhtes on kehtestatud lahkumise keeld või piirang. Politsei kohaldab keeldu või piirangut kaitseväekohustuslaste registri andmete alusel.

Eelnõu kohaselt on võimalik kehtestada isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirava meetmena Eestist lahkumise piirang kahel juhul:

1) Vabariigi Valitsus võib toimuva mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise piirangu vähemalt 18-aastasele kaitseväekohustuslasele ning sõjaaja ametikohale nimetatud isikule, kui see on vajalik mobilisatsiooni korraldamiseks (vt eelnõu § 54 ja selle seletuskirja);

2) Vabariigi Valitsus võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal kehtestada Eestist lahkumise keelu kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isikule, kui tema Eestis viibimine on vältimatult vajalik riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks või selle ettevalmistamiseks (vt eelnõu § 55 ja selle seletuskirja).

Eelnõu § 158 lõike 2 kohaselt teeb nimetatud meetme täitmise üle riiklikku järelevalvet Politsei- ja Piirivalveamet riigipiiri seaduses sätestatud alusel ja korras. Piirikontrollis on PPA-l õigus nimetatud piiravate meetmete täitmise kontrollimiseks teha päring nt kaitseväekohustuslaste registrisse, millesse kantud andmetele on juurdepääsuõigus reguleeritud registri

põhimääruses¹³⁶. Piirirežiimi tagamisega, sealhulgas riigipiiri valvamisega, ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve tegemisel lubatud riikliku järelevalve erimeetmete kasutamine on sätestatud RiPSi §-s 11⁴.

Punktiga 6 asendatakse viide RiKSile viitega käesolevale eelnõule.

§ 247. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmine

Paragrahviga 247 muudetakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust (edaspidi RSVS). Tulenevalt RiKSi, HOSi ja ErSSi kehtetuks tunnistamisest ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõust on vajalik muuta ka RSVSis sätestatud riigisaladusena kaitstava teabe aluseid. Lisaks tehakse RSVSis muudatused seonduvalt VVJKi ülesannete seadustest väljajätmisega. Eelnõu koostamisel vaadati üle kõik VVJKi seadustes sätestatud kohustused ning analüüsi, milliseid neid VVJK tegelikult täidab või peaks täitma ning mis ülesanded peaks olema sätestatud seaduse asemel määruses. Seda selleks, et anda valitsusele võimalus paindlikult oma tööd korraldada ning ise otsustada, kuidas ta soovib valitsuskomisjone kasutada.

Punktiga 1 kavandatud muudatused lähtuvad RiKSi, HOSi ja ErSSi kehtetuks tunnistamisest ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu regulatsioonist.

RSVSi § 11 lõike 1 kohaselt kehtestab RSVSi § 7 lõikes 1 sätestatud riigisaladuseks oleva teabe alaliigid, teabe alaliigi salastamistaseme ja -tähtaja Vabariigi Valitsus määrusega.¹³⁷ Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse rakendamiseks on vajalik teha muudatused RSVSis, et sätestada RSVSi § 11 lõike 1 alusel antavas määruses uued riigisaladuse alaliigid ning täpsustada kehtivaid alaliikide sõnastusi kriisiolukorraks valmistumist ja selle lahendamist puudutava teabe töötlemiseks riigisaladusena. Seletuskirjale lisatud Vabariigi Valitsuse määruse kavandi kohaselt sätestatakse uued riigisaladuse alaliigid ning selle salastamistasemed ja -tähtjad üleriigilises riskianalüüsis ja Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis ning püsiva kriisiülesandega valitsusasutuse riskianalüüsis ja kriisiplaanis sisalduva sellise teabe kaitseks, mille avalikuks tulek kahjustab Eesti Vabariigi julgeolekut.

Punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks RSVSi § 8 punkt 8. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus sätestab uued alused kriisiolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise plaanide koostamiseks. Eelnõuga sätestatakse uued riigisaladuse alaliigid ning selle salastamistasemed ja -tähtjad ka Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis sisalduva sellise teabe kaitseks, mille avalikuks tulek kahjustab Eesti Vabariigi julgeolekut.

Punktiga 3 asendatakse RSVSi § 9 punktis 3 sõna „hädaolukord“ sõnaga „kriisiolukord“. Muudatus on tingitud HOSi kehtetuks tunnistamisest, millega kaotab kehtivuse ka hädaolukorra termin. Eelnõuga asendatakse termin „hädaolukord“ tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses kasutatava terminiga „kriisiolukord“.

Punktiga 4 tehakse muudatus RSVSi § 10 punktis 1¹. Muudatus on seotud RiKSi kehtetuks tunnistamisega, millega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin. Edaspidi kasutatakse terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

¹³⁶ Vabariigi Valitsuse 28. märtsi 2013. a määrus nr 54 „Kaitseväekohustuslaste registri põhimäärus“ (RT I, 27.03.2024, 11) § 22. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130082022003?leiaKehtiv>

¹³⁷ Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2017. a määrus nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ (RT I, 24.09.2024, 9). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122023012?leiaKehtiv>

Punktiga 5 muudetakse RSVSi § 22 lõike 2 punkti 4, § 23 lõike 3 punkti 4 ning § 52 lõike 1 punkti 7. Viidatud punktides sätestatakse Kaitsepolitsei ameti, luurekeskuse (ehk Kaitseväge põhimääruses määratud struktuuriüksus, nagu see on RSVSis nimetatud), Välisluure ameti ja riigi julgeoleku volitatud esindaja kohustus teha VVJK-le ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks ja õigusrikkumiste vältimiseks. Selline regulatsioon ei ole päris täpne, sest VVJK kui valitsuskomisjon ei menetle selliseid ettepanekuid; seda teeb siiski vastav ministeerium või Riigikantselei. Seetõttu peaks ka ettepanekud esitama just neile ja mitte VVJK-le. Riigikantselei või ministeerium saavad ettepanekud viia VVJK istungile, kui VVJK peaks neid arutama. Seetõttu asendatakse kõnealustes RSVSi sätetes VVJK ministeeriumi ja Riigikantseleiga.

Punktiga 6 tunnistatakse kehtetuks RSVSi § 24, kus on reguleeritud VVJKi pädevus riigisaladuse kaitse korraldamisel. RSVSi § 24 järgi on neid ülesandeid neli:

1. VVJK nõustab Vabariigi Valitsust riigisaladuse kaitse korraldamisel (RSVSi § 24 punkt 1);
2. VVJK vaatab läbi avaldusi ja kaebusi ministri poolt RSVS ja selle alusel antud õigusaktide ebaseadusliku kohaldamise või kohaldamata jätmise kohta ning informeerib Vabariigi Valitsust läbivaatamise tulemustest (RSVSi § 24 punkt 2);
3. VVJK annab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral arvamuse riigisaladust käsitleva õigusakti ja välislepingu eelnõu kohta (RSVSi § 24 punkt 3);
4. VVJK annab arvamusi riigisaladuse salastatuse ennetähtaegsel kustutamisel, salastamistähtaja pikendamisel ning salastamisaluse, -taseme ja -tähtaja muutmisel (RSVSi § 24 punkt 4).

Kõik ülesanded on praegu kavas sätestada VVJK põhimääruses, sest ükski neist ülesannetest pole selline, mille üle peab otsustama seadusandja. Siiski tuleb põhimääruse muutmise eelnõu koostamisel ja menetlemisel täiendavalt hinnata, kas VVJK neid ülesandeid sellisel kujul täitma peaks. Näiteks tuleks hinnata, kas konkreetsete kaebuste ja avalduste läbivaatamine peaks olema VVJK ülesanne. VVJK peaks ennekoike tegelema üldiste, strateegiliste teemadega ning mitte konkreetseid kaasusi puudutavate küsimustega. Kui mingil detailsemal küsimusel on laiem mõju või selle lahendamine nõuab põhimõttelisi otsuseid riigisaladuse kaitse korralduse kohta, võib selle küsimuse VVJK-le arutamiseks esitada, kuid VVJK ei peaks tõenäoliselt arutama iga õigusakti ebaseaduslikku kohaldamist või kohaldamata jätmist. Samuti tuleks VVJK põhimääruse muutmise eelnõu koostamisel ja menetlemisel täiendavalt hinnata, kas osa praegu RSVSis sätestatud ülesandeid tuleks sätestada mitte VVJK põhimääruses, vaid hoopis RSVSi alusel kehtestatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korras, mis on samuti Vabariigi Valitsuse määrus. Praegu on selguse huvides kõik VVJK ülesanded plaanis lisada VVJK põhimäärusesse, aga ei saa välistada, et peab muutma ka viidatud kaitse korda.

Punktidega 7 ja 8 tehakse RiKSi kehtetuks tunnistamisest tulenevalt terminoloogilised muudatused. Eelnõu kohaselt saab edaspidi kasutada kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni ja sõjaseisukorra asemel „riigikaitse kriisiolukord“.

Punktiga 9 muudetakse RSVSi § 38 lõike 3 punkti 2, mille järgi peab teavitama teabekandja loonud töötlevat üksust, Kaitsepolitsei ametit ning VVJKd, kui hävitatakse salastatud teabekandja ootamatult tekkinud olukorras, kus teabekandjat ei ole võimalik kaitsta juurdepääsuõigusega isiku juurdepääsu eest ühelgi muul viisil ning kui sellele juurdepääsuga kaasneks tõenäoliselt oluline kahju Eesti Vabariigi julgeolekule. Ei ole põhjust, miks oleks vaja lisaks Kaitsepolitsei ametile ning teabekandja loonud töötlevale üksusele teavitada ka VVJKd.

Kaitsepolitseiamet on vajaliku pädevusega asutus, kes peaks tegelema kõikide riigisaladusega seotud vahejuhtumitega. Kui Kaitsepolitseiamet leiab juhtumit menetledes, et sellest peaksid olema teadlikud ka poliitikud, on tal võimalik VVJKd teavitada. Seetõttu jäetakse sättest välja viide VVJK-le.

Punktiga 10 lisatakse seadusesse tulenevalt punktides 2 ja 3 toodud muudatustest üleminekusäte, mille kohaselt jääb enne käesoleva seaduse jõustumist (ehk enne 2026. aasta 1. jaanuari) RSVSi § 8 punkti 8 ja § 9 punkti 3 alusel salastatud teave jätkuvalt riigisaladuseks vastavalt salastamise ajal kehtinud nõuetele. Rakendussäte on vajalik selleks, et RSVSi § 9 punkti 3 sõnastuse muutmise ja § 8 punkti 8 kehtetuks tunnistamisega ei kaasneks olukorda, kus asutused peaksid nimetatud alustel kogu senise teabe ümber hindama. Siiski tuleb juhinduda RSVSi §-s 12 sätestatust, mille kohaselt kustub riigisaladuse salastatus salastamistähtaaja möödumisel, kindlaksmääratud sündmuse saabumisel või salastatuse ennetähtaegsel kustutamisel.

§ 248. Riigi Teataja seaduse muutmine

Paragrahviga 248 muudetakse Riigi Teataja seaduse § 9 lõikes 2¹ sätestatud nende õigusaktide loetelu, mis tuleb esitada viivitamata Riigi Teatajas avaldamiseks. Loetelu on muudetud lähtuvalt eelnõuga tehtavatest terminoloogilistest muudatustest, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra ja selle lõpetamise otsus, Riigikogu erakorralise ja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsus, Vabariigi Presidendi sõjaseisukorra ning mobilisatsiooni väljakuulutamise otsus ja kriisiolukorra lahendamise korraldamiseks antud haldusakt, kui see on haldusaktiga ette nähtud, avaldatakse muutmata kujul hiljemalt selle avaldamiseks esitamisele järgneval päeval Riigi Teatajas.

§ 249. Riigivaraseaduse muutmine

Paragrahviga 249 muudetakse riigivaraseadust ja tehakse seal terminoloogilised muudatused. Kuna eelnõu jõustumisel ei kasutata enam termineid „hädaolukord“ ja „kõrgendatud kaitsevalmidus“, vaid uus katustermin on „kriisiolukord“. Tegu on normtehniliste muudatustega. Lisaks lisatakse sättesse ka „paljude inimeste elu või tervist ohustav olukord“, mis annab täpsema aluse ja suunise, millal võib vara kasutada, kui „muu avalik eesmärk“.

§ 250. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehakse terminoloogilised muudatused ja „hädaolukord“ asendatakse „kriisiolukorraga“, kuna käesoleva seaduse jõustumisel ei ole enam kasutusel hädaolukorra termin.

Seadust täiendatakse §-ga 48¹, milles reguleeritakse kriisiolukorra ajal pensionide määramise ja maksmise erandeid. Erandid puudutavad laste kasvatamise eest antava pensionilisa kasutamisega seonduvat. Nimelt makstakse last vähemalt kaheksa aastat kasvatanud isikutele (nt vanemad, eestkostja, hoolduspere vanem) pensionilisa. Pensionilisa terviksummana saab siiski kasutada üks inimene. Tavaolukorras peavad õigustatud isikud selles kokku leppima ja kokkulepet tõendatakse kirjaliku nõusolekuga. See tähendab, et üks isik loobub teise või teiste isikute kasuks oma osast (tavaliselt last kasvatavate vanemate vaheline otsus). Kui kokkulepet ei saavutata, jaotatakse pensionilisana makstav summa kõigi õigustatud isikute vahel võrdset. Kui näiteks lapse isa jõuab pensioniikka varem, võib ema loobuda oma osast, ja isa hakkab saama pensionilisa pensionile jäämisest alates täies ulatuses. Kui kokkulepet ei esitata, maksab

SKA isale välja pool pensionilisa summast ja ema pensioniikka jõudmisel makstakse teine pool summast välja emale. Kui siis tehakse kokkulepe hiljem, maksab SKA edaspidi välja pensionilisa ainult ühele vanematest.

Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei pruugi kirjalikku nõusolekut aga võimalik olla anda (nt mobilisatsiooni tõttu), mistõttu jääb ühe vanema osa teisel vanemal saamata. Seetõttu antakse isikutele õigus esitada kokkulepe kuus kuud pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppu ja SKA kohustub õigustatud isiku pensionisuuruse ümber arvutama tagasiulatuvalt. Näide: abikaasadel tekib laste kasvatamise tõttu õigus pensionilisale. Kuulutatakse välja sõjaseisukord ja mees, kes ei ole veel vanaduspensionieas, mobiliseeritakse. Naine jõuab sõjaseisukorra ajal vanaduspensioniiikka ja taotleb pensioni. Kuna mehel ei ole nõusolekut võimalik esitada, maksab SKA naisele välja pool nende ühisest õigusest pensionilisale. Sõjaseisukord lõpeb, mees on nõus loovutama naisele oma poole õigusest pensionilisale. Tavaolukorras sellisel juhul naisele tagasiulatuvalt midagi ei makstaks, küll aga saaks pensioni edasiulatuvalt ümber arvutada. Kuna mehe nõusolek viibis mobilisatsiooni tõttu, on õiglane tagada naisele pensionilisa täies suurus, mis oleks tal olnud siis, kui mees oleks saanud nõusoleku esitada.

§ 251. Sadamaseaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse § 1 lõike 2 punkti 5 sõnastust. Muudatus on seotud RiKSi kehtetuks tunnistamisega, millega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin. Edaspidi kasutatakse terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

Punktidega 2–5 asendatakse viited HOSile viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele. Samuti määratakse ETO-le ja seotud isikutele püsiv kriisiülesanne. ETOde püsiv kriisiülesanne on mh osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erandeid erinevate kriisiolukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõigi kriisiolukordade ajal osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad peavad iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erandeid on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Püsiv kriisiülesanne määratakse ka sadamaoperaatorile, kes lastib ja lossib elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavas sadamas konteiner- ja veeremkaupu. Sellise operaatori püsiv kriisiülesanne on tagada teenuse osutamine vastavalt sadamaseaduses sätestatule ja elutähtsat teenust osutava sadama pidajaga sõlmitud lepingule. Seejuures valdkonna eest vastutav minister võib määrusega kehtestada kriisiülesande täitmiseks erandid, kui see on vajalik kriisiolukorra, sealhulgas selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Punktiga 6 tunnistatakse kehtetuks seaduse § 33 lõige 4 ning esitatakse säte uuel kujul uuesti lisatavas §-s 36¹. Vt täpsemat selgitust järgmises punktis.

Punkt 7. Sadamaseaduse 6. peatükk käsitleb riigikaitse ülesannetega sadama regulatsiooni. Nimetatud sadama all mõeldakse sadamat, mis on suletud kaubanduslikuks meresõiduks ning on kasutatav Kaitseväe vajadusteks. Praegu on selliseks sadamaks määratud miinisadam.

Sadamaseaduse § 33 lõige 4 annab Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada ka muudes sadamates (neid, kus muidu toimub kaubanduslik meresõit, nt Tallinna Sadam) piiranguid n-ö tavalisluksuks ning näha ette, et sadam teenindab eelisjärjekorras riigikaitse ülesandeid täitvaid laevu. Kuna nimetatud säte ei käsitle kitsalt igapäevaselt riigikaitse ülesannetega sama regulatsiooni, vaid on piirangute seadmine tavaadamale, siis tunnistatakse § 33 lõige 4 kehtetuks ning esitatakse regulatsiooni mõte seadusesse lisatavas §-s 36¹.

Samuti muudetakse sätte sõnastus selgemaks. Sätte eesmärk ei ole reguleerida tavaaega, kus sadam ja sadamas teenust osutavad ettevõtted toimivad turukonkurentsil ja toimib ettevõtlusvabadus. Kui tavaolukorras on vajalik Kaitseväl võtta vastu Eestisse õppusele tulnud liitlaste laevu, siis teeb Kaitsevägi sadamapidajaga ja seal teenust osutavate ettevõtetega lepingud ja kokkulepped ning hüvitab ka kaasnevad kulud. Säte reguleerib olukorda, kui oht põhiseaduslikule korrale ja riigi julgeolekule on suurenenud, nt vaenlane koondab vägesid piiri taha, luureinfo näitab vaenlase vägede liikumist meile ohtlikesse positsioonidesse jne. Sellises olukorras on oluline, et liitlaste relvajõud (isikud ja vahendid) saabuksid võimalikult kiiresti Eestisse. Samuti ei ole suurenenud ohu korral tähtis ainult liitlaste saabumine, vaid ka eluks vajalikud teenused ja kaubad, näiteks toit, vedelkütus, humanitaarabi. Seetõttu nähakse sätte sõnastuses ette, et Vabariigi Valitsus võib piirata sadama tavapärast toimimist, kui on vajalik hakata tegema ettevalmistusi kriisiülesannete täitmiseks või neid juba ka täita. Laia riigikaitse kontseptsioonist tulenevalt ei ole kriisiülesanded ainult Kaitseväl (riigi sõjaline kaitsmine), vaid paljudel asutustel, ettevõtetel ja ka KOVidel ning nende ülesannete täitmiseks vaja ressursse võidakse tuua Eestisse ka sadamate kaudu. Sellisel juhul peab sadamas teenuste osutamise ja liikluse korraldama ümber selliselt, et kriisilukorra lahendamiseks vajalikud teenused ja ressursid jõuaksid esmajärjekorras riiki.

Piirangute tõttu tekkinud kahju kannab ja saamata jäänud tulu hüvitab piirangu kehtestaja.

Punktis 8 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 252. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmine

Paragrahvi 1 punktiga 1 muudetakse SHSi § 13¹, milles reguleeritakse erandeid sotsiaalteenuste osutamisel eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Käesoleva muudatuse puhul on võetud suund luua teenusenõuete leevendused just erakorraliseks ja sõjaseisukorraks, sest varem ei ole selliste olukordade puhul teenuse ja toetuste korraldamise nõudeid sätestatud. Erakorraline seisukord on üldjuhul Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht (Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse, terroristlik tegevus, vägivaldaga seotud kollektiivne surveaktsioon, ulatuslik vägivaldaga seotud isikute ja gruppide vaheline konflikt ja Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldne isoleerimine). Põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu presidendi või valitsuse ettepanekul välja kuulutada erakorralise seisukorra. Lisaks võib valitsus erakorralise seisukorra ajal Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada piiranguid, näiteks keelata rahvakogunemised või kehtestada liikumispiiranguid, millel võib olla suur mõju sotsiaalteenuste korraldamisele. Eespool nimetatud olukorra lõppedes peaks olema võimalik korraldada sotsiaalteenuseid tavaolukorra reeglite kohaselt.

Juhul kui erakorralisele seisukorrale järgneb sõjaseisukord, rakenduvad pärast sõjaseisukorra lõppemist eelnõus sätestatud erisused, sest sõjaolukorraga kaasnev mõju sotsiaalteenuste

korraldamisele ja teenusesaajatele on hulga laiaulatuslikum, mistõttu on § 13¹ lõigetes 1 ja 2 esitatud nõuete täitmise puhul antud ka üleminekuaeg.

Paragrahvi 13¹ lõikes 1 sätestatakse KOVi sotsiaaltöötajale esitatavate nõuete leevendamine ehk miinimumtasandi nõuded, mida erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist on vaja rakendada sotsiaaltöötaja ametisse nimetamisel, et tagada püsivate kriisiülesannete pidev täitmine. Õigus on võtta avalikku teenistusse sotsiaaltöötajana isik, kes vastab vaid avaliku teenistuse seaduse § 14 lõikes 1 sätestatud nõuetele. Seega võib sotsiaaltöötajana teenistusse võtta vähemalt keskharidusega täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist ei pea isik vastama SHSi §-s 16¹ sätestatud nõudele ehk tal ei pea olema kutseseaduse alusel välja antud sotsiaaltöötaja kutset või riiklikult tunnustatud kõrgharidust sotsiaaltöös või sellele vastavat kvalifikatsiooni. Ametisse nimetatava sotsiaaltöötaja juhendamise tagab KOV vastavalt ametnikul täita tuleva töö iseloomule. Sõjaseisukorra lõppedes on KOVil sellistel alustel ametisse nimetatud sotsiaaltöötajat võimalik rakendada kuni kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist. Sõjaseisukorra lõppemisel ei saa eeldada, et KOVil on võimalik leida kohe vajaliku ettevalmistusega sotsiaaltöötajaid, kuna nii sõjaolukorras kui ka veel selle järel võib olla logistiliste, võrgu- ja muude probleemide tõttu raskendatud igasuguste koolituste läbimine, kuid oluline on jätkata KOVi ülesannete täitmist. Seetõttu on sõjaolukorra järel pikendatud leevendust sotsiaaltöötaja ettevalmistusnõuetes veel kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist, mis võiks olla piisav aeg kriisiolukorrale eelnenud tavapärase olukorra taastumiseks. Eriolukorra lõppemise järel sellist erandit ei rakendata. Pärast üleminekuaja lõppemist rakenduvad SHSi §-s 16¹ sätestatud nõuded sotsiaaltöötaja ametisse nimetamise korral täies ulatuses.

Paragrahvi 13¹ lõikes 2 leevendatakse nõudeid hooldustöötajale, kes osutab väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist. Tööle võib võtta isiku, kes on täisealine ja teovõimeline ning kellel ei ole § 22 lõikes 4 sätestatud ettevalmistusnõuded täidetud. Üldhooldusteenuse osutajal tuleb sellise isiku hooldustöötajana tööle võtmisel tagada, et töötajat juhendab § 22 lõikes 4 sätestatud nõuetele vastav hooldustöötaja. Tegemist on SHSis sätestatud nõuete leevendamisega. Teenuseosutajal on õigus jätkata eespool nimetatud isiku kasutamist hooldustöötajana kuni kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist. Sõjaseisukorra lõppemisel ei saa eeldada, et teenuseosutajal on võimalik leida kohe vajaliku ettevalmistusega hooldustöötajaid, kuna nii sõjaolukorras kui ka veel selle järel võib olla logistiliste, võrgu- ja muude probleemide tõttu raskendatud igasuguste koolituste läbimine, kuid oluline on jätkata üldhooldusteenuse osutamist. Seetõttu on sõjaolukorra järel pikendatud leevendust hooldustöötaja ettevalmistusnõuetes veel kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist, mis võiks olla piisav aeg kriisiolukorrale eelnenud tavapärase olukorra taastumiseks. Eriolukorra lõppemise järel sellist erandit ei rakendata. Pärast üleminekuaja lõppemist rakenduvad SHSi § 22 lõikes 4 sätestatud nõuded hooldustöötajale tööle võtmisel ja juba tööle võetuile täies ulatuses.

Kuna erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei rakendata SHSi §-s 152 sätestatud tegevusloa nõuet, ei tule eespool nimetud kriisiolukordade ajal üldhooldusteenuse osutajal esitada SKA-le infot tööle võetud hooldustöötajate haridusnõuete vastavuse kohta. Küll aga taastub vastava info edastamise kohustus SHSis sätestatud nõuetele vastavate või erisätte alusel ajutiselt täidetud hooldustöötaja töökohal töötavate isikute kohta pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist.

Üldhooldusteenuse osutaja kohustuseks jääb erakorralise või sõjaseisukorra ajal tööle võetava isiku suhtes NETSi § 13 lõikes 8 sätestatu rakendamine ehk teenuseosutaja peab nõudma tööle asujalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kinnitust selle kohta, et tal ei ole tuvastatud nakkushaigust, talle teadaolevalt ei põe ta nakkushaigust ja tal ei ole nakkushaiguse sümptomeid, samuti peab teenuseosutaja tagama, et tööle asuja või töötaja esitab nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta kirjaliku tervisetõendi hiljemalt 90 kalendripäeva möödumisel eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lõppemisest arvates.

Paragrahvi 13¹ lõikes 3 täpsustatakse kehtivat sõnastust, mis võimaldab eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada SHSi § 64 lõikes 5 sätestatud tähtaja kulgemise. Tegemist on kehtiva sättega, mille vajadus tekkis koroonaviiruse leviku tõttu kehtestatud eriolukorras ja millest on võrreldes varasemaga välja jäetud erihoolekannet puudutav osa, mis on reguleeritud uues §-s 13². Tähtaegade kulgemise peatumine puudutab maksimaalset aega, mille jooksul peab inimene pöörduma sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse osutaja poole selleks, et kehtiks SKA-poolne tasu maksmise kohustuse ülevõtmise otsus. Tavaolukorras on maksimaalseks ajaks SHSi § 64 lõike 5 kohaselt 60 kalendripäeva alates SKA tasu maksmise kohustuse ülevõtmise otsusest või järjekorra teatest, kuid eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on põhjendatud tähtaegade kulgemise peatumine. Nii saab inimene teenuseosutaja poole pöörduda pärast kehtestatud olukorra lõppemist ning ta ei kaota õigust teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmisele.

Paragrahvi 13¹ lõikes 4 täpsustatakse kehtiva seaduse sõnastust, mis võimaldab eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul pikendada sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmise tähtaega kuni eriolukorrast, erakorralisest või sõjaseisukorrast tingitud ümberkorralduse vajaduse äralangemiseni. Tegemist on kehtiva sättega, mille vajadus tekkis koroonaviiruse leviku tõttu kehtestatud eriolukorras ja millest on võrreldes varasemaga välja jäetud erihoolekannet puudutav osa, mis on reguleeritud uues §-s 13². Sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmise otsuses määratakse muu hulgas aeg, mille jooksul riik isiku eest tasu maksmise kohustuse üle võtab. Eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib tekkida olukord, kus isikul ei ole võimalik rehabilitatsiooniteenust saada temast sõltumatute asjaolude tõttu. Seetõttu on asjakohane võimaldada SKA-l pikendada sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmise tähtaega, et tagada õigustatud isiku teenuste saamist seni, kui teenuse saamist takistavad asjaolud on ära langenud.

Tegemist on võimalusega pikendada haldusorgani algatusel eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal haldusorgani enda poolt haldusaktiga tuvastatud seisundi kestust, mis annab isikule õiguse saada toetust või teenust ning tagab sellega isiku sotsiaalse kaitse. Eelnõu kohaselt on SKA-l õigus pikendada sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmise või erihoolekandeteenuse osutamise tähtaega. Pikendamise otsus tehakse valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul, mis tuleks üldjuhul esitada kirjalikult koos ettepanekuga tähtaja kohta. Ettepaneku tegemisel võib valdkonna eest vastutav minister lähtuda omakorda rakendusasutuse vastavasisulisest ettepanekust, sest pikendamise vajadus võib esmalt ilmnedas rakendusasutusel. Valdkonna eest vastutava ministri ettepaneku tegemise eesmärk on ühtlustada Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutuste tehtavate otsuste sisu, et tagada sarnaste otsuste puhul nende lõpptähtaja pikendamise ühetaolisus.

Paragrahvi 1 punktiga 2 täiendatakse SHSi §-dega 13²–13⁴, milles reguleeritakse kriisiolukorra ajal sotsiaalteenuste osutamise ja toimetulekutoetuse määramise ja maksmise erandeid.

Paragrahvis 13² sätestatakse erandid erihoolekandeteenuste osutamisele eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.

Paragrahvi 13² lõikes 1 sätestatakse, et eriolukorra ajal, kui see on vältimatult vajalik erihoolekandeteenuse osutamise jätkamiseks, võib lisaks SHSi § 86 lõikes 1 nimetatud isikutele erihoolekandeteenust vahetult osutada ka füüsiline isik, kes on teovõimeline, kellel on vähemalt põhiharidus ja kellele § 86 lõikes 1 sätestatud nõuetele vastava isik on taganud juhendamise. Kui tavaolukorras nõutakse tegevusjuhendajalt, et omandatud oleks vähemalt keskharidus, ja vajalik on erialane ettevalmistus või sobiv kutse- või kõrgharidus erihoolekandeteenuse osutamiseks, siis eriolukorra ajal võib teenuseosutamise jätkamiseks olla vajalik tööle võtta madalama haridustasemega inimesi, kes saavad juhendamise korral täita tegevusjuhendaja tööülesandeid. Kuna ettevalmistusnõuete alandamine kehtib eriolukorra ajal, peaks eriolukorra ajal tööle võetud isiku tööleping olema tähtajaline ja lõppema eriolukorra lõppemisega. Sellisel juhul tuleb töötajat ka selgelt teavitada sellest, et tegemist on tähtajalise lepinguga ja eriolukorra lõppemisega lõpeb ka tema tööleping. TLSi kommentaarides (§ 9 kommentaar, punkt 6) on selgitatud, et töölepingu tähtajalisus võib olla määratud konkreetse kuupäevaga või teatud kindla sündmuse saabumisega.

Paragrahvi 13² lõikes 2 sätestatakse, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja kahe aasta jooksul sõjaseisukorra lõppemisest, kui see on vältimatult vajalik erihoolekandeteenuse osutamise jätkamiseks, võib lisaks SHSi § 86 lõikes 1 nimetatud isikutele erihoolekandeteenust vahetult osutada ka füüsiline isik, kes on täisealine ja teovõimeline, keda ei ole karistatud tahtlikult toime pandud kuriteo eest ja kellele § 86 lõikes 1 sätestatud nõuetele vastav isik on taganud juhendamise. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei saa erihoolekandeteenuse osutaja ilmselt valida, millise haridusega inimesi ta tegevusjuhendajana tööle võtab. Iga abikäsi on teretulnud olukorras, kus paljud tegevusjuhendajad võivad töölt eemal olla. Inimeste eest hoolitsemise puhul on siiski oluline, et abistaja oleks teovõimeline ega oleks karistatud tahtlikult toime pandud kuriteo eest. Ettevalmistusnõuete alandamine kehtib erakorralise seisukorra ajal, mistõttu sõlmitakse erakorralise seisukorra ajal tööle võetud isikutega tähtajaline tööleping – tööleping lõpeb erakorralise seisukorra lõppemisega.

Sõjaseisukorra lõppemisel ei saa eeldada, et teenuseosutajal on võimalik leida vajaliku ettevalmistusega tegevusjuhendajaid, mistõttu kehtib tegevusjuhendajate ajutine ettevalmistusnõue veel kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist. Erihoolekandeteenuseid võib tavaolukorras osutada isik, kellel on vähemalt keskharidus ja vajalik erialane ettevalmistus või sobiv kutse- või kõrgharidus erihoolekandeteenuse osutamiseks. Tavaolukorras võib erihoolekandeteenuseid juhendamisel osutama hakata ka keskharidusega isik, kes on läbinud tegevusjuhendaja koolituse sissejuhatava osa. Sissejuhatava osa läbimiseks on loodud e-koolitus. Sõjaolukorra järel võib olla logistiliste ja võrguprobleemide tõttu raskendatud isegi e-koolituse läbimine, mistõttu on sõjaseisukorra järel pikendatud leevendust tegevusjuhendaja ettevalmistusnõuetes veel kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist, mis võiks olla piisav aeg kriisiolukorrale eelnenu tavapärase olukorra taastumiseks. Erihoolekandeteenuste sihtrühmaga tegelemise puhul on väga oluline, et vajaliku ettevalmistuseta inimesi juhendaks nende töös nõuetele vastav isik.

Paragrahvi 13² lõikes 3 sätestatakse, et sõjaseisukorra ajal võib majutusega erihoolekandeteenuse kasutaja teenusekohta kaotamata teenuse kasutamata jätta tavapärase kahe kuu asemel kuni 14 päeva. Majutusega erihoolekandeteenused võivad olla toetatud elamise teenus, kogukonnas elamise teenus ja ööpäevaringne erihooldusteenus. Sõjaseisukorra ajal, kui abivajajate hulk võib hüppeliselt kasvada, ei saa lubada, et teenusekohta, mida kellelgi teisel võib väga vaja olla, ei kasutata enam kui 14 päeva. Erandina on isikul lubatud eespool sätestatud tähtajast kauem teenus kasutamata jätta vaid talle statsionaarse tervishoiuteenuse osutamise korral.

Paragrahvi 13² lõikes 4 sätestatakse eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal SHSi § 71 lõigetes 6 ja 7 sätestatud tähtaegade pikenemine 14 päevani. Tavaolukorras peab erihoolekandeteenust saama suunatud isik pöörduma erihoolekandeteenuse osutaja poole suunamisotsuses märgitud teenuse osutamiseks kokku lepitud tähtpäeval, kuid igapäevaelu toetamise teenuse, töötamise toetamise teenuse ja toetatud elamise teenuse puhul hiljemalt kolme päeva jooksul, kogukonnas elamise teenuse ja ööpäevaringse erihooldusteenuse puhul seitsme päeva jooksul ja sundravilt või tahtevastaselt ravilt vabanev ja kohtumäärusega erihoolekandeteenust saama suunatud isik hiljemalt kümne päeva jooksul kokkulepitud tähtpäevast arvates. Kriisiolukorra ajal võib teenuse saamise alustamisel olla takistusi, mistõttu pikendatakse teenuse saamise alustamise tähtaega ja isik peab hakkama teenust saama 14 päeva jooksul kokkulepitud tähtpäevast arvates.

Paragrahvi 13² lõikes 5 sätestatakse, et eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib Sotsiaalkindlustusamet valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul pikendada erihoolekandeteenuse osutamise suunamisotsuse tähtaega kuni eriolukorrast, erakorralisest või sõjaseisukorrast tingitud ümberkorralduse vajaduse äralangemiseni. Tegemist on samasuguse meetmega, mida on kirjeldatud § 13¹ lõike 4 selgituste juures. Kriisiolukorra ajal, mis mõjutab erihoolekandeteenuse osutamist, võib tekkida olukord, kus inimese suunamine teenust saama lõpeb ning teenuseosutajal ja Sotsiaalkindlustusametil ei ole võimalik õigel ajal teha vajalikke toiminguid, et teenuse osutamine jätkuks. Näiteks ei pruugi teenuseosutajal olla võimalik hinnata vastavalt § 83 lõike 1 punktis 11 sätestatule kolm kuud enne inimese suunamisotsuses märgitud teenuse osutamise lõpetamise kuupäeva saabumist inimesele osutatud teenuse eesmärkide saavutamist või saavutamata jäämist ja isikule teenuse osutamise jätkamise vajadust ning esitada Sotsiaalkindlustusametile kirjalikku hinnangut teenuse eesmärkide saavutamise või saavutamata jäämise ja isikule teenuse osutamise jätkamise vajaduse kohta. Samuti ei pruugi eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal olla otstarbekas kasutada Sotsiaalkindlustusameti ressursi, et tegeleda suunamisotsuste pikendamisega. Kriisiolukorra ajal on oluline, et teenuse osutamine inimesele, kes tavaolukorras on hinnatud toetust vajavaks, jätkuks kuni ümberkorralduste vajaduse äralangemiseni, misjärel hinnatakse tavaolukorra taastudes vajadust jätkata inimesele teenuse osutamist ning vajaduse olemasolu korral jätkatakse teenuse osutamist. See säte on tulenevalt COVID-19 kriisi vajadusest juba SHSis olemas, kuid eelnõuga luuakse erihoolekandeteenuste osutamiseks eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal eraldi paragrahv ning sätestatakse, et erihoolekandeteenuse osutamise tähtaega pikendatakse siis, kui eriolukord, erakorraline või sõjaseisukord mõjutab erihoolekandeteenuse osutamist ja valdkonna eest vastutav minister on Sotsiaalkindlustusametile sellesisulise ettepaneku teinud.

Paragrahvi 13² lõigetes 6–8 sätestatakse erihoolekandeteenuse osutaja kohustused erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Mainitud olukordades on teenuseosutaja kohustus teha kõik endast olenev, et teenuse toimimine jätkuks. Selleks tuleb kõikide erihoolekandeteenuste puhul lähtuvalt teenust kasutava isiku vajadustest tagada isiku turvalisus ja abistada teda enese eest

hoolitsemisel. Kogukonnas elamise teenuse ja ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kohustus on lisaks eespool nimetatule tagada isikule majutus ja toitlustamine ning ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kohustus on järgida tervishoiuteenuse osutaja poolt isikule määratud raviskeemi ja omada ülevaadet ööpäevaringset erihooldust saava täisealise isiku viibimiskohast. Eelmainitud nõuete puhul eeldatakse, et teenuseosutaja tegutseb teenusesaaja huvides parimal võimalikul moel, oma elu ja tervist ohtu seadmata. Kõik kohustused, mille suhtes leevendusi ette nähtud ei ole, jäävad kõigi kriisiolukordade ajal kehtima.

Paragrahvi 13² lõikes 9 sätestatakse, et eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei kohaldata § 99 lõikes 3 ja § 102 lõike 1 punktis 4 sätestatud, kui see on vältimatult vajalik. Kriisiolukorra ajal võib teenuse toimimise jätkumiseks olla vajalik ja mõõdapääsmatu, et kogukonnas elamise teenuse puhul osutatakse intellektipuudega ja psüühikahäirega inimestele teenust samades ruumides ja samamoodi, kui osutatakse ööpäevaringseid erihooldekandeteenuseid samades ruumides teiste ööpäevaringsete hooldusteenustega.

Paragrahvi 13² lõikes 10 sätestatakse, et eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei kehti ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajale kohustus saada teenust saava isiku seaduslikult esindajalt nõusolek, kui teenuseosutaja peab viima teenusesaaja tegevusloal märgitud kohast väljapoole. Küll aga tuleb seaduslikku esindajat sellest esimesel võimalusel teavitada.

Paragrahvis 13³ sätestatakse erandid lapsele kriisiolukorra ajal turvakodu-, suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu ja asendushooldusteenuse osutamisele.

Paragrahvi 13³ lõikes 1 sätestatakse nõuded, mida kriisiolukorra ajal tuleb arvestada turvakoduteenust vahetult osutavate isikute puhul. Sellises olukorras tuleb tagada vähemalt SHSi § 36 lõikes 1 sätestatud nõuete järgimine, see tähendab, et teenust tohib vahetult osutada isik, kelle hooldusõigust lapse suhtes ei ole piiratud või täielikult ära võetud, keda ei ole kõrvaldatud eestkostja, hooldaja või hoolduspere vanema kohustuste täitmisest ja kellel ei ole sõltuvust alkoholist, narkootilistest või psühhotropsetest ainetest. Kehtima jäävad ka üldised lastega töötamise piirangud, mis tulenevad LasteKSi §-st 20 (kuigi erandlikel asjaoludel on võimalik isik lastega seotud tööle võtta või vastav tegevusluba väljastada ka ilma eelnevat taustakontrolli tegemata, vt eelnõuga tehtavad LasteKSi muudatused). Kriisiolukorra ajal, mis mõjutab oluliselt turvakoduteenuse osutamist, võib seega loobuda tavaolukorra haridusnõudest ja täienduskoolitusnõudest (SHSi § 36 lõige 2). Erandid kriisiolukorra ajal teenust vahetult osutavale isikule on vajalikud, kuna olenevalt kriisiolukorra iseloomust võib olla vaja kaasata palju uusi isikuid teenuse osutamisse. Selline olukord võib tekkida teenusevajaduse märkimisväärse kasvu või seniste töötajate asendamise vajaduse tõttu. Ka ajutise või leevendatud nõuetele vastavate inimeste tööle võtmise eest vastutab eelkõige teenuseosutaja, kes hindab isikute sobivust ja tagab esmase vajaliku juhendamise ka neile, kel tööks varasemat ettevalmistust ei ole. Kas tegemist on olulist mõju omava kriisiolukorraga teenuse osutaja jaoks, otsustab teenuseosutaja, sest kriisiolukord ja lastele teenuse tagamine eeldab üldjuhul kiiret reageerimist seal, kus on teenuse toimepidevuse probleem tekkinud. Teenuseosutaja teavitab olulise mõjuga kriisiolukorrast ning nõuete leevendamise vajadusest tegevusloa väljaandjat (Sotsiaalkindlustusametit) MSÜSi § 30 lõike 2 alusel. Sõjaseisukorra kui kõige tõsisema kriisiolukorra puhul ei pruugi kohe olla võimalik kriisiolukorrale eelnenud tavapärast olukorda taastada. Seetõttu nähakse ette võimalus, et tavapärastele nõuetele vastavus tuleb taastada kahe aasta jooksul pärast sõjaseisukorra lõppemist. Sõjaseisukorra lõppemisel ei saa eeldada, et teenuseosutajal on võimalik leida kohe vajaliku ettevalmistusega turvakodu töötajaid, kuna nii sõjaolukorras kui ka veel selle järel võib olla logistiliste, võrgu- ja muude probleemide tõttu

raskendatud igasuguste koolituste läbimine, kuid oluline on jätkata turvakoduteenuse osutamist. Seetõttu on sõjaolukorra järel pikendatud leevendust turvakoduteenust vahetult osutavate isikute ettevalmistusnõuetes veel kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist, mis võiks olla piisav aeg kriisiolukorrale eelnenud tavapärase olukorra taastumiseks.

Paragrahvi 13³ lõikes 2 sätestatakse, et kriisiolukorraks SHSi tähenduses on kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses.

Paragrahvi 13³ lõigetes 3 ja 4 sätestatakse erisused suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenusele (edaspidi hoiuteenus). Lõikes 3 nähakse ette, et eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui see on hoiuteenuse osutamise jätkamiseks vältimatult vajalik, jäetakse kohaldamata SHSi § 453 lõikes 2 sätestatud nõue, mis reguleerib laste arvu hoiukohas. Nõuete leevendamine võimaldab teenusevajaduse ootamatu või ajutise kasvu puhul või ka evakuatsiooniolukorras jätkata hoiuteenuse pakkumist laiendatud kujul eelkõige olemasolevate teenuseosutajate juures, kel eelduslikult juba on teadmised ja kompetents teenuse osutamiseks. Lõikes 4 sätestatakse, et kriisiolukorra ajal, mis mõjutab oluliselt hoiuteenuse osutamist, ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist peab lapsehoidja vastama vähemalt SHSi § 454 lõike 1 punktis 2 sätestatud nõudele ning lisaks peavad tal olema tööks sobivad isikuomadused. Seega võib võrreldes tavapärase olukorraga neil juhtudel kaasata teenuse osutamisse isikuid, kelle puhul ei ole täidetud kõik SHSi § 454 lõikes 1 sätestatud nõuded, st loobuda võib kutsenõude, haridusnõude ja esmaabikoolituse nõude täitmisest. Selline vajadus võib tekkida teenusevajaduse märkimisväärse kasvu või seniste töötajate kriisiolukorra ajal asendamise vajaduse tõttu (nt pandeemia olukorras, kus toimub töötajate masshaigestumine vms). Ka ajutise või leevendatud nõuetele vastavate inimeste tööle võtmise eest vastutab eelkõige teenuseosutaja, kes hindab isikute sobivust ning tagab esmase vajaliku juhendamise ka neile, kellel selleks varasemat ettevalmistust ei ole. Kas tegemist on olulist mõju omava kriisiolukorraga teenuse osutaja jaoks, otsustab teenuseosutaja ise, sest kriisiolukord ja lastele teenuse tagamine eeldab üldjuhul kiiret reageerimist seal, kus on teenuse toimepidevuse probleem tekkinud. Teenuseosutaja teavitab olulise mõjuga kriisiolukorrast ning nõuete leevendamise vajadusest tegevusloa väljaandjat (Sotsiaalkindlustusametit) MSÜSi § 30 lõike 2 alusel. Sõjaseisukorra kui kõige tõsisema kriisiolukorra puhul ei pruugi kohe olla võimalik kriisiolukorrale eelnenud tavapärast olukorda taastada. Seetõttu nähakse ette võimalus, et tavapärastele nõuetele vastavus tuleb taastada kahe aasta jooksul pärast sõjaseisukorra lõppemist. Sõjaseisukorra lõppemisel ei saa eeldada, et on võimalik leida kohe vajaliku ettevalmistusega lapsehoidjaid, kuna nii sõjaolukorras kui ka veel selle järel võib olla logistiliste, võrgu- ja muude probleemide tõttu raskendatud igasuguste koolituste läbimine, kuid oluline on jätkata hoiuteenuse osutamist. Seetõttu on sõjaolukorra järel pikendatud leevendust lapsehoidjate ettevalmistusnõuetes veel kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist, mis võiks olla piisav aeg kriisiolukorrale eelnenud tavapärase olukorra taastumiseks.

Paragrahvi 13³ lõigetes 5–10 sätestatakse kriisiolukorra ajal rakendatavad asendushooldusteenuse osutamise nõuete erandid. **Lõikes 5** nähakse ette võimalus, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib vanema nõusolekul asendushooldusteenust osutada pikemalt, kui SHSi § 45⁵ lõike 3 punktis 2 sätestatud tähtaeg seda tavaolukorras võimaldab. Sellist võimalust võib kasutada juhul, kui see on konkreetsest kriisiolukorrast tulenevatel asjaoludel põhjendatud ja teenust vajava lapse huvides. Sellised olud on väga erakordsed ning võivad perele kaasa tuua olukorra, kus lapse vanemad ei pruugi pikema aja jooksul saada ise oma laste eest hooldust kanda kas tervise või riigikaitseliste töökohustuste tõttu. Eelkõige püütakse sellises olukorras leida lahendusi lapse enda pere ja lähedaste ringist, kuid ei saa välistada, et ka asendushooldusteenuse vajadus võib selle sihtrühma puhul kasvada. **Lõikes 6** nähakse ette

erandid laste arvule asendushooldusteenuse osutamisel asenduskodus, perekodus ja hooldusperes. Kui tavaolukorras on asendus- ja perekodus laste piirarvuks kuus last ja hooldusperes neli last (sh pere enda alla 14-aastased lapsed ja hooldust vajavad isikud), siis eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal neid piirarve järgida ei tule. Kuna selliste erakordsete olukordade ajal ei tule laste asendushooldusele paigutamisel piirarve järgida, puudub vajadus ka SKAga piirarvust suuremate paigutuste kooskõlastamiseks. Piirarvu suurendamine võib vajalikuks osutada siis, kui kriisi iseloomust lähtuvalt suureneb märkimisväärselt teenusevajadus ning teenuse osutamine tuleb tagada operatiivselt paljudele lisanduvatele lastele. Kuna pärast eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist ei pruugi kohe olla võimalik kriisiolukorrale eelnenud tavapärast olukorda taastada, nähakse ette võimalus, et tavapärastele nõuetele vastavus tuleb taastada kahe aasta jooksul pärast eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist. **Lõikes 7** sätestatakse, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal loobutakse SHSi § 45⁵ lõigetes 4 ja 5 sätestatud piirangutest, mille kohaselt ei tohi samades ruumides osutada asendushooldusteenust erinevatele sihtrühmadele ega turvakoduteenust. Koos nõudest loobumisega kaob ka vajadus SKAga kooskõlastamise järele. Selline erand nähakse ette vaid väga erandlikes olukordades erakorralise või sõjaseisukorra ajal, mil tavapärane elukorraldus häirub ning peamiseks muutub lastele turvalise esmase hoolduse pakkumine. **Lõikes 8** täpsustatakse, millistele nõuetele peab vastama asendushooldusteenust vahetult osutav isik sellise kriisiolukorra ajal, mis mõjutab oluliselt asendushooldusteenuse osutamist ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist. Nõuded, mille puhul võrreldes tavaolukorraga sellisel juhul leevendusi võib teha, on perevanema vanusepiirang (25 eluaastat), lapsega töötamise kogemus, haridusnõue, täienduskoolituse läbimise nõue ja nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta tervisetõendi nõue. Selline vajadus võib tekkida teenusevajaduse märkimisväärse kasvu või seniste töötajate kriisiolukorra ajal asendamise vajaduse tõttu. Ka ajutise või leevendatud nõuetele vastavate inimeste tööle võtmise eest vastutab eelkõige teenuseosutaja, kes hindab isikute sobivust ning tagab esmase vajaliku juhendamise ka neile, kel selleks varasemat ettevalmistust ei ole. Kas tegemist on olulist mõju omava kriisiolukorraga teenuse osutaja jaoks, otsustab teenuseosutaja ise, sest kriisiolukord ja lastele teenuse tagamine eeldab üldjuhul kiiret reageerimist seal, kus on teenuse toimepidevuse probleem tekkinud. Teenuseosutaja teavitab olulise mõjuga kriisiolukorrast ning nõuete leevendamise vajadusest tegevusloa väljaandjat (Sotsiaalkindlustusametit) MSÜSi § 30 lõike 2 alusel. Sõjaseisukorra kui kõige tõsisema kriisiolukorra puhul ei pruugi kohe olla võimalik taastada kriisiolukorrale eelnenud tavapärast olukorda. Seetõttu nähakse ette võimalus, et tavapärastele nõuetele vastavus tuleb taastada kahe aasta jooksul pärast sõjaseisukorra lõppemist. Sõjaseisukorra lõppemisel ei saa eeldada, et teenuseosutajal on võimalik leida kohe vajaliku ettevalmistusega töötajaid, kuna nii sõjaolukorras kui ka veel selle järel võib olla logistiliste, võrgu- ja muude probleemide tõttu raskendatud igasuguste koolituste läbimine, kuid oluline on jätkata asendushooldusteenuse osutamist. Seetõttu on sõjaolukorra järel pikendatud leevendust asendushooldusteenust vahetult osutavate isikute ettevalmistusnõuetes veel kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist, mis võiks olla piisav aeg kriisiolukorrale eelnenud tavapärase olukorra taastumiseks. **Lõikes 9** tehakse erand lapsele vahetult teenust osutavate isikutega ühist eluruumi jagavate isikute suhtes (kui asendushooldusteenust osutatakse nende eluruumides) ning kriisiolukorra ajal neilt isikutelt nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta tervisetõendit ei nõuta. Nõudest loobumine on mõistlik, kuna neis olukordades ei pruugi olla võimalik tõendit esitada ning samuti võimaldab see vähendada halduskoormust tõendite menetlemisega seoses, mille arvelt on võimalik täita kriisiolukorra ajal muid pakilisemaid ülesandeid. **Lõige 10** puudutab asendushooldusteenust osutavate perevanemate minimaalset ja maksimaalset tööaega SHSis, mille puhul on lubatud teha erandeid erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui see on vältimatult vajalik asendushooldusteenuse osutamise jätkamiseks. Erandi loomine annab võimaluse nii asendushooldusteenuse osutajatele kui ka

perevanematele jätkata kriisiolukorra ajal paindlikult teenuse osutamist, kui puudub võimalus SHSi sätetatud nõuete järgimiseks. Kui minimaalse ja maksimaalse tööaja piirangu järgimine ei ole võimalik, tuleb teenuseosutajal nii hästi kui võimalik tagada perevanemale puhkamise ja tervise taastamise võimalused.

Paragrahvis 13⁴ sätestatakse erandid toimetulekutoetuse määramisele ja maksmisele kriisiolukorra ajal.

Paragrahvi 13⁴ lõikes 1 sätestatakse erand KOVi territooriumil toimuva ulatusliku evakuatsiooni korral eluasemekulude arvestamise kohta toimetulekutoetuse määramisel. Tavaolukorras võetakse toimetulekutoetuse määramisel eluasemekulusid arvesse selle eluaseme puhul, kus toimetulekutoetuse taotleja alaliselt elab ja mis asub selle KOVi haldusterritooriumil, kust toetust taotletakse. Olukorras, kui on toimunud laiaulatuslik evakuatsioon ja inimesed lahkuvad alalisest elukohast teise KOVi haldusterritooriumile, on võimalus toimetulekutoetust taotleda evakuatsioonikoha KOVilt, kes toetuse määramisel arvestab selle eluaseme eluasemekulusid, kus alaliselt elatakse. Sätte eesmärk on vältida inimeste võlgnevuste tekkimist olukordades, mis võivad tekkida juhul, kui eluasemekulusid ei saa toetuse määramisel arvestada ja seetõttu võivad jääda eluasemekulude arved tasumata. Toimetuleku määramise ja maksmise üldisi põhimõtteid ei muudeta. Kui teatud andmetele puudub ligipääs ja neid ei ole võimalik muul viisil saada, saab küsida inimeste omakäelisi kinnitusi. Taotlusi menetletakse nende andmete põhjal, mis on kättesaadavad. Ka tavaolukorras toimub toimetulekutoetuste menetlemine samade põhimõtete kohaselt – toetusi menetletakse andmete alusel, mis on mõistlikul viisil kättesaadavad. Kui haldusorganil andmetele juurdepääsu ei ole, saab neid küsida inimese enda käest. Kui inimene soovib eluasemekulude hüvitamist, peab ta selleks esitama vajalikud dokumendid.

Paragrahvi 13⁴ lõikes 2 täpsustatakse toimetulekutoetuse määramist ja maksmist sularahas, juhul kui erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal ei ole võimalik maksta toetust isiku arvelduskontole. Toimetulekutoetuse maksmine tavaolukorras on reguleeritud SHSi § 134 lõikes 6, mille alusel maksab KOV arvestatud toimetulekutoetuse summa kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates vastavalt SÜSi § 28 lõikele 3 või posti teel või sularahas, arvestades taotleja eelnevalt väljendatud vastavasisulist soovi. Toetuste suuremahulisel väljamaksmisel sularahas on oluline, et KOVi ametnike töökoormus märgatavalt ei suureneks. Kriisiolukorra ajal toimub sularaha väljastamine ja vedu paberrahades, mistõttu on oluline, et toetuse väljamakse summa on täissummas eurodes, et vältida sentidega arveldamist. Toimetulekutoetust võib sel juhul määrata ja maksta täissummana eurodes, kasutades 0 või 5-ga lõppevaid summasid, ümardades toetuse suuruse inimese kasuks. Kui sularahas ei ole võimalik toetust välja maksta kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemisest, võib toetuse välja maksta sularahas mõistliku aja jooksul. Igal juhul tuleb arvestada haldusmenetluse seaduse § 5 lõikes 4 sätestatud menetluse kiire läbiviimise kohustusega, mis kehtib ka siis, kui seadus näeb menetluse läbiviimiseks ette maksimumtähtaja. Menetlus tuleb alati läbi viia nii kiiresti kui võimalik, iseäranis olukordades, kus taotluse lahendamisest võib sõltuda isiku toimetulek. Toimetulekutoetuse määramine ja maksmine toimub kriisiolukorra ajal nende andmete ja info põhjal, mida on võimalik päringutega saada ja inimesel endal esitada. Toimetulekutoetuse taotlemisel on vaja esitada leibkonna andmed ja sissetulekud. Kui on näiteks teada, et töötasusid ja hüvitisi ei ole kriisiolukorra tõttu tasutud, siis nende andmetega ka menetlemisel arvestatakse. Kui toetuse taotleja soovib, et toetuse määramisel ka eluasemekuludega arvestatakse, siis tuleb taotlusele lisada vastavad dokumendid. Kui taotlejal tekivad eluasemekulud, mida tuleb tasuda, siis on ilmselt esitanud teenuseosutaja ka arved, mida saab taotlusele lisada.

Paragrahvi 1 punktiga 3 täiendatakse SHSi §-ga 155¹, milles sätestatakse tegevusloa andmise erandid ja teavitamiskohustus kriisiolukorra ajal.

Paragrahvi 155¹ lõikes 1 nähakse SHSi §-s 151 sätestatud tegevusloa nõudega hõlmatud sotsiaalteenuste puhul ette SKA õigus lisada tsiviilkriisi lahendamiseks kehtestatud kriisiolukorra ajal tegevusloale kõrvaltingimus tegevusloa tähtaja kohta. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadusest lähtuvalt moodustab tegevusloa regulatsiooni eseme põhiregulatsioon ja kõrvaltingimused. Põhiregulatsioon on loakohustusega tegevusalal ettevõtja majandustegevuse alustamise ja teostamise lubamine. Kui tegevusluba antakse seaduses sätestatud juhul tegutsemiseks konkreetse tegevuspiirkonnas või -kohas, kuulub tegevusloa põhiregulatsiooni ka tegevuspiirkond või -koht. Tegevusloa kõrvaltingimus on mis tahes tingimus või kohustus, mis ei ole põhiregulatsioon, sealhulgas tingimused, mis täiendavad tegevusloa põhiregulatsioonist tuleneva majandustegevuse alustamise või teostamise tingimusi, nähes näiteks ette tegevusloa tähtaja. Käesoleva lõike puhul on SKA-l võimalus anda kriisiolukorra ajal tegutsemiseks teatud tingimustel tähtajaline tegevusluba, et teenuste osutamine saaks kriisiolukorra ajal jätkuda, kuigi teenuseosutaja ei vasta kõigile põhiregulatsiooni tavapärastele tingimustele.

Käesoleva paragrahvi lõikes 4 välistatakse erakorralise või sõjaseisukorra ajaks tegevusloa nõude kohaldamine, mistõttu ei saa SKA neis olukordades lõikes 1 sätestatud kõrvaltingimust rakendada.

Kriisiolukorra võib Vabariigi Valitsus kehtestada ka piirkondlikult ühe või mitme maakonna või KOVi territooriumil. Sel juhul kehtib kriisiolukord üksnes puudutatud piirkonnas tegutsevatele teenuseosutajatele, kelle puhul saab SKA rakenda käesolevas lõikes sätestatud.

Paragrahvi 155¹ lõikes 2 sätestatakse tegevusloa nõudega hõlmatud sotsiaalteenuse osutajatele erandid tsiviilkriisist tingitud kriisiolukordadeks, kui sotsiaalteenuse osutajal on vaja jätkata sotsiaalteenuse osutamist kehtivas tegevusloas märgitud tegevuskohast erinevas tegevuskohas või suuremale arvule isikutele. Käesoleva sätte eesmärk on ennekõike lubada teenuse osutamist kriisiolukorra ajal või massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras ajutiselt uues asukohas või suuremale arvule klientidest kui kehtival tegevusloal märgitud, et tagada pindlikkus teenuse osutamise korral kriisiolukordades, kus on oluline operatiivsus. Kokkuvõtvalt ei ole käesoleva muudatuse juures eelduseks SKA nõusoleku saamine, vaid SKA informeerimine kujunenud olukorrast. Sotsiaalkindlustusamet informeerib vastavalt olukorrale teenuseosutaja edastatud info põhjal teenuseosutajat edasistest sammudest seoses tegevusloa nõuete täitmisega.

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus nähakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses tehtava muudatusega ette erand massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukord viidatud eelnõu tähenduses on olukord, kus ootamatult saabub Eestisse ja viibib Eestis erakordselt palju välismaalasi ning see tekitab ettenägematult suure koormuse haldusasutustele. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamist juhib Politsei- ja Piirivalveamet, kes otsustab ka hädaolukorra alguse ja lõpu.

Paragrahvi 155¹ lõikes 2 sätestatud erandit on õigus kohaldada Politsei- ja Piirivalveameti välja kuulutatud massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra kehtestamise korral SHSi §-s 151 nimetatud teenuste puhul. Eelkõige võib eeldada, et sellises olukorras võib suurenda näiteks

vajadus osutada asendushooldusteenust, mida saatjata alaealisele välismaalasele osutatakse SHSi § 126¹ alusel, või turvakoduteenust, samuti suureneb märgatavalt teenust saavate isikute arv.

Paragrahvi 155¹ lõikes 3 sätestatakse, et sotsiaalteenuse osutamise tegevusloa taotlemisel kriisiolukorra ajal ei kohaldata SHSi § 152 lõikes 4, lõike 5 punktis 2 ja lõikes 7 sätestatud nõudeid tervisekontrolli läbimisele ja tervisetõendi esitamisele. Nimetatud nõuet ei rakendata kriisiolukorras tegevusloa taotlemise korral turvakodu-, hoiu- või asendushooldusteenuse osutamisel teenust vahetult osutavatele isikutele (lapsehoidja, perevanem, kasvataja). Samuti ei kohaldata kriisiolukorra ajal tervisetõendi esitamise nõuet lapsehoidja või perevanemaga ühist eluruumi kasutavale täisealisele isikule. Igapäevaelu toetamise teenuse, töötamise toetamise teenuse, toetatud elamise teenuse, kogukonnas elamise teenuse ja ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise tegevusloa taotlemisel ei nõuta kriisiolukorra ajal tegevusjuhendajalt tervisetõendi esitamist nakkushaiguste kontrolli läbimise kohta.

Vastavalt NETSi § 13 lõikele 1 on tegevusaladel, kus töö iseärasused võivad soodustada nakkushaiguste levikut, pandud tööandajale kohustus nõuda tööle asujalt tervisetõendit nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta. Kui eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra tõttu on tervisekontrolli läbimine ja selle kohta tervisetõendi väljastamine takistatud, näeb NETSi § 13 lõige 8 tööandjale ette erandi. Tööandjal tuleb küsida tööle asujalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kinnitust selle kohta, et tal ei ole tuvastatud nakkushaigust, talle teadaolevalt ei põe ta nakkushaigust ja tal ei ole nakkushaiguse sümptomeid. Samuti pannakse samas sättes tööandjale kohustus tagada see, et tööle asuja või töötaja esitaks nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta kirjaliku tervisetõendi hiljemalt 90 kalendripäeva möödumisel kehtestatud olukorra lõppemisest arvates.

Erakorralise või sõjaseisukorra lõppemise järel tuleb tööle võetud isikute puhul tagada tervisekontrolli läbimist tõendavate tervisetõendite nõude täitmine ja nende esitamine SKA-le 90 kalendripäeva jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist. SHSi §-s 151 nimetatud teenuste osutajatel tuleb pärast erisätete kehtivuse lõppemist lähtuda NETSi § 13 lõigetes 5 ja 6 sätestatust. Tööandjal on õigus nõuda tööle asujalt või töötajalt nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimist ja vastava tõendi esitamist, kui eelmise tõendi väljastamisest on möödunud rohkem kui kaks aastat või tervisekontrolli läbimine ja uue tõendi väljastamine on töö iseärasuste tõttu põhjendatud.

Paragrahvi 155¹ lõike 4 kohaselt ei kohaldata erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja 90 päeva pärast selle lõppemist SHSi §-s 151 nimetatud üheksa sotsiaalteenuse osutamise puhul tegevusloa nõuet. Need teenused on turvakodu-, hoiu- ja asendushooldusteenus (perekodus ja asenduskodus), väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, igapäevaelu toetamise teenus, töötamise toetamise teenus, toetatud elamise teenus, kogukonnas elamise teenus ja ööpäevaringne erihooldusteenus. Eespool nimetud sotsiaalteenuste puhul taastub tegevusloa nõue erakorralise või sõjaseisukorra lõppedes. Samuti tuleb eespool nimetud sotsiaalteenuse osutajal hakata järgima konkreetse sotsiaalteenuse osutamisele kehtivaid nõudeid koos tegevusloaga kaasnevate kõrvaltingimustega. Seejuures tuleb arvestada, et teatud teenuste puhul võivad erandid tavaolukorra nõuetest kehtida ka pärast kriisiolukorra lõppemist. Sellised nõuded on näiteks nõuded teenust vahetult osutavatele isikutele asendushooldusteenuse, turvakoduteenuse, hoiuteenuse ja erihoolekandeteenuste puhul. Juhul kui erakorralise või sõjaseisukorra ajal peab uus teenuseosutaja alustama mõne eespool nimetatud teenuse osutamist, tuleb tal esitada SKA-le teade majandustegevuse alustamise kohta. Pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist tuleb majandustegevuse alustamise teate esitanud

teenuseosutajal alustada tegevusloa taotlemist või lõpetada teenuse osutamine. Tegevusluba taotlevale teenuseosutajale antakse ka 90-päevane üleminekuaeg kehtiva tegevusloata tegutsemiseks ehk ajaks, kuni SKA viib läbi tegevusloa väljastamise menetlust.

§ 253. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse muutmine

Paragrahviga 253 täiendatakse sotsiaalseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *SÜS*) §-ga 30¹, milles sätestatakse sotsiaalkaitsehüvitiste andmise erandid kriisiolukorra ajal.

Paragrahvi 30¹ lõikega 1 antakse haldusorganile õigus otsustada laiendada nende isikute ringi, kellele tuuakse rahalised hüvitised posti teel koju. Tavaolukorras peavad isikud ise taotlema kojukannet ja riigi kulul kojukanne on väga piiratud. Siiski võib teatud juhtudel näiteks pensionide ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmine posti teel olla kõige mõistlikum hüvitiste maksmise viis.

Paragrahvi 30¹ lõike 2 kohaselt loetakse kriisiolukorra tõttu riigist ajutiselt eemal viibiv isik sotsiaalkaitsehüvitiste määramisel Eesti elanikuks. See on oluline, kuna SÜS laieneb ainult Eesti elanikele. Samuti makstakse valdavas osas hüvitisi riigisiseste seaduste alusel ainult Eestis elavatele inimestele (peamine erand on vanaduspensionid, mida makstaks teatud tingimustel ka isikutele, kes elavad välisriigis). Kriisiolukorra ajal võivad inimesed olla sunnitud riigist lahkuma või ei saa kriisiolukorra tõttu riiki tagasi pöörduda. Sellist ajutist lahkumist ei saa lugeda põhjuseks, et hüvitist mitte määrata või hüvitise maksmine lõpetada. Siin ei ole mõeldud olukordi, kus inimesed on elukohta muutnud rahvastikuregistris, vaid selliseid olukordi, kus haldusorgan saab teada, et isik ei viibi pikemalt Eestis kriisiolukorra tõttu, kuid see on ajutine, ja inimesel on endiselt kavatsus kriisi lõppedes Eestisse naasta. Mida pikemaks venib kriis, seda nõrgemaks võib muutuda kavatsus Eestisse naasta. Sõnastus jätab haldusorganile laia kaalutlusruumi, mida saab sisustada või tulevikus täpsustada halduspraktikaga.

Paragrahvi 30¹ lõikes 3 sätestatakse, et kriisiolukorraks SÜSi § 30¹ tähenduses on kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses.

Paragrahvi 30¹ lõikega 4 antakse haldusorganile erakorralise või sõjaseisukorra ajaks õigus teha hüvitise andmise või sellest keeldumise otsus korraga mitme isiku kohta. Selline vajadus võib tekkida näiteks siis, kui valitsus otsustab vähendada ühe või mitme hüvitise suurust. Piiratud ressursside puhul ei ole võimalik iga haldusotsust eraldi menetleda, mistõttu tehakse selle kohta ühine otsus. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõust tulenevalt on KOVile pandud kohustus tagada püsivate kriisiülesannetena sotsiaalteenuste (koduteenused, väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, asendushooldusteenus, turvakoduteenus, hoiuteenus, vältimatu sotsiaalabi tagamine ja toimetulekutoetuse maksmine) korraldamine, mille puhul tuleb KOVil koostöös teenust saava isiku ja teenuseosutajaga koostada alati teenuse osutamisel haldusakt või haldusleping. Muudatusest lähtuvalt tekib ka KOVil võimalus ühe ja sama teenuse osutamiseks mitme isiku puhul vormistada üks otsus. Sellisel juhul peab lähtuma andmekaitse nõuetest, mis tähendab, et haldusakti teatavakstegemisel või inimesele tema kohta andmete väljastamisel tuleb kinni katta või varjata teiste isikute andmed.

§ 254. Tervisekassa seadus

Tervisekassa seaduse § 2 täiendatakse lõigetega 5 ja 6. Tervisekassa püsiv kriisiülesanne tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses on tagada Tervisekassa seaduses sätestatud

ülesannete täitmine. Tervisekassa ülesanne on rahastada ja hoida sellega toimimas tervishoiusüsteemi, mis sõltumata kriisi olemusest on oluline inimeste tugiteenus, ning ka ravikindlustushüvitiste võimaldamine, tervishoiuteenuste eest tasumine, vaktsiinikahjude hüvitamine ning tervishoiuteenuste korraldamisega seotud teiste ülesannete täitmine vastavalt ravikindlustuse seadusele, ravimiseadusele, tervishoiuteenuste korraldamise seadusele ja muudele õigusaktidele ning Tervisekassa eelarves ettenähtud kuludele. Ilma tervishoiuteenuste toimimiseta kaob või on märgatavalt vähenenud ka paljude teiste asutuste tegutsemissuutlikkus, sest haigestunud inimesed ei ole võimelised tegema neile ette nähtud tööd ega vastu võtma parimaid otsuseid, mida nad suudaksid teha tervena. Tervisekassa peab kohanema kriisi olemusega nagu ka ülejäänud riik, ent ka kriisi ajal jäävad tema ülesanded samaks, tehes kõik endast oleneva tervishoiu kättesaadavuse tagamiseks.

Lõikes 6 sätestatakse volitusnorm, mis võimaldab ministril ressursside kasutamiseks ja piirangute proportsionaalseks seadmiseks otsustada, millises mahu ja missuguste eranditega Tervisekassa oma püsivaid kriisiülesandeid täidab. Näiteks võib tervishoiuteenuste korraldamise seaduses näha ette erisused tervishoiusüsteemi rahastamisele ja ümberkorraldamisele, kui see on seotud tervishoiualase hädaolukorra või kriisolukorraga või nendeks valmistumisega ning see mõjutab otseselt ka Tervisekassa ülesandeid.

§ 255. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine

Paragrahviga 255 muudetakse TTKS.

Punktiga 1 muudetakse seaduse § 1 lõiget 2⁴. Termin „hädaolukord“ asendatakse terminiga „kriisiolukord“ ja viide HOSile asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele. Terminoloogilise muudatuse vajadus tuleneb sellest, et tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisel tunnistatakse HOS kehtetuks. Senist HOSi asendab osaliselt tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus.

Punkti 2 kohaselt täiendatakse TTKSi § 4 teksti lõigetega 2 ja 3. Nimetatud lõigetega reguleeritakse tervishoiuteenuse osutajate püsivaid kriisiülesandeid. Eelnõuga antakse ministrile võimalus täpsustada loeteluga konkreetsed tervishoiuteenuse osutajad, kes ei kuulu elutähtsa teenuse osutajate hulka, kuid täidavad püsivaid kriisiülesandeid. Samuti saab minister määruses täpsustada kriisiülesannete sisu, mahu, püsiva kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise nõudeid. Määruse kehtestamisel tuleb arvesse võtta TTKSi §-des 58¹–58³ sätestatud, mis reguleerivad tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra lahendamise juhtimiskorraldust, asutuste ja isikute ülesandeid ja kohustusi. Seega on tervishoius tulevikus määratud elutähtsa teenuse osutajad eelnõu 6. peatüki 2. jao mõttes, püsiva kriisiülesandega isikud ja tervishoiuteenuse osutajad, kellele kriisiks valmistumiseks ülesandeid ei panda. Samas tuleb tähele panna, et eelnõu võimaldab panna kriisiolukorra ajal üksikjuhtumil ka ühekordse kriisiülesande, mis peab olema seotud isiku või asutuse põhitegevusega (§ 33).

Punkti 3 kohaselt täiendatakse seadust uue paragrahviga, mis käsitleb terminit „tervishoiu toimepidevust ohustav olukord“. Muudatus on vajalik, kuna HOS tunnistatakse kehtetuks ja sellega kaob üldine termin „hädaolukord“. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu näeb küll ette kriisiolukorra termini, kuid see ei kattu täiel määral senise hädaolukorra terminiga.

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt hõlmab kriisiolukord kõiki neid sündmusi, mis võivad ohustada riigi julgeolekut, põhiseaduslikku korda, rahva eksistentsi, põhjustavad

tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustavad vahetult paljude isikute elu ja tervist või põhjustavad suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, st need on sündmused, mille mõju on laiaulatuslik (puudutavad kogu ühiskonda) ja kus riigil on vaja asuda tegema ettevalmistusi, et end ähvardavate ohtude või realiseerunud ohtude eest kaitsta. Sellega tekib üks terviklik raamistik, mille kaudu Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel lahendatakse nii tsiviilkriise kui ka mittesõjalisi ja sõjalisi riigikaitse kriise. Kriisiolukorra üle saab Vabariigi Valitsus otsustada asjaomaste asutuste esitatud ohuhinnangust ja muust asjassepuutuvast teabest lähtuvalt.

Kriisiolukord on seega katusmõiste nii Vabariigi Valitsuse kehtestatud kriisiolukorrale (mille lävend on kõrgem kui praegu kehtiv hädaolukord, mis on asutuse juhi otsus), põhiseaduslikele erikordadele (eriolukord, erakorraline ja sõjaseisukord) ning ka mobilisatsioonile ja demobilisatsioonile. Kriisiolukorra võib põhjustada loodusõnnetus, nakkushaigus, katastroof – sellisel juhul on tegu tsiviilkriisiga. Kriisiolukorra võib põhjustada ka oht põhiseaduslikule korrale, teise riigi sõjaline rünnak või oht selliseks rünnakuks – sellisel juhul on tegu riigikaitse kriisiolukorraga.

TTKSis on vajalik näha ette operatiivne tegutsemine ka juhul, kus on olukord või oht olukorra tekkeks, mis põhjustab tõsiseid häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses või ohustab vahetult paljude inimeste elu ja tervist ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ning koordineeritus ja mille lahendamine ei ole võimalik tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust rakendamata või tavapärasest oluliselt rohkem võimeid, isikuid ja vahendeid kasutamata, aga mille lahendamiseks ei ole vajalik rakendada kriisiolukorra meetmeid, piiranguid ja nõudeid. Tervishoiusektor peab koordineeritult tegutsema kiirelt kõikides olukordades, kus on ohus paljude inimeste elu ja tervis, olenemata sellest, kas Vabariigi Valitsus on kehtestanud kriisiolukorra või mitte. Seega on TTKSis toodud tervishoiusektori operatiivse tegutsemise lävend madalamale tasandile, kui seda näeb ette tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus, ning eelnõuga kehtestatakse termin „tervishoiu toimepidevust ohustav olukord“, mille definitsioon on sarnane seni kehtinud HOSis sätestatuga, kuid kohandatud tervishoiusüsteemile. Definitsiooni valikul lähtuti funktsiooni edasikandumisest, sest tervishoiu toimepidevust ohustav olukord täidab sama funktsiooni nagu hädaolukord tervishoiusektoris varem: tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra üle otsustamisel võib Terviseamet rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust, sealhulgas valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud tervishoiu kriisireguleerimise ülesandeid tervishoiusüsteemi toimepidevuse häire vältimiseks või kõrvaldamiseks. Terminit kasutatakse TTKSi §-des 52 ja 58¹–58⁴.

Tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra üle otsustamiseks on vajalik mitme eeltingimuse täitmine:

1. Terviseamet lähtub olukorra üle otsustamisel ohuhinnangust ja muust asjassepuutuvast teabest;
2. olukord nõuab lahenduseks mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsust ning koordineeritust, tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust või tavapärasest oluliselt rohkemate isikute ja vahendite kasutamist;
3. olukord võib põhjustada või põhjustab tõsiseid häireid elutähtsa teenuse osutaja (kiirabi, haiglavõrgu kavas nimetatud haigla, loetelus nimetatud perearstiabi) toimepidevuses või ohustab paljude inimeste elu ja tervist;
4. Vabariigi Valitsus ei ole kohaldanud kriisiolukorra meetmeid, piiranguid ega nõudeid.

Kui Terviseamet on otsustanud, et tegemist on tervishoiu toimepidevust ohustava olukorraga, siis tuleb nii sellest olukorrast kui ka selle lõpetamisest teavitada valdkonna eest vastutavat ministrit ja teisi asjassepuutuvaid asutusi ja isikuid. Samuti on seaduse kohaselt Terviseametil kohustus hinnata nimetatud olukorda põhjustanud asjaolusid järjepidevalt ning kui asjaolud on ära langenud, tuleb tervishoiu toimepidevust ohustav olukord ja sellega kaasnevad meetmed, nõuded ja piirangud tervishoiuteenuse osutajatele lõpetada. Vastavalt olukorra dünaamilisusele tuleb rakendada täpselt hetkeolukorrale ettenähtud meetmeid. Juhul kui Vabariigi Valitsus on otsustanud kehtestada kriisiolukorra, mis on seotud samuti tervishoiusündmusega, siis peaks Terviseamet otsustama tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra lõpetamise üle ning jätkama nende meetmetega, mis on ette nähtud kriisiolukorra lahendamiseks. Samas võib aga olla olukord, kus samal ajal on nii Vabariigi Valitsuse otsustatud kriisiolukord kui ka tervishoiu toimepidevust ohustav olukord. See saab olla juhul, kui Vabariigi Valitsus on otsustanud kriisiolukorra üle, mis ei ole seotud tervishoiusündmusega, aga paralleelselt on vaja rakendada ka tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra meetmeid.

Tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ettenägemine on tervishoiusektoris vajalik, sest elutähtsa teenuse häire korral või paljude inimeste elu ja tervist ohustavas olukorras on vajalik valdkonnaülene koordineeritud tegevus, mis eeldab juhtimist riiklikul tasemel. Praegune tervishoiukorraldus, kus tervishoiuteenuse osutajad on enamjaolt eraõiguslikud juriidilised isikud, toob kaasa olukorra, kus juhtimine ja asutustevaheline koostöö ühise eesmärgi nimel ilma riikliku koordinatsioonita on keeruline, sest iga omanik järgib enda ärilisi huve. Eraõiguslike juriidiliste isikute paljususe tõttu erineb tervishoid oluliselt Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumi haldusalast, mille korraldus soodustab kiiret ja tõhusat juhtimist igal tasemel ka tavaolukorras, hädaolukorda või eriolukorda välja kuulutamata. Tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra kriisireguleerimise meetmed ja ülesanded loovad võimaluse anda otsesed, kuid proportsionaalsed korraldused tervishoiuteenuse osutajatele ning seeläbi vältida olukorra eskaleerumist kriisiks ja pakkuda inimestele parimat võimalikku tervishoiukorraldust ja vajalikku meditsiinilist abi.

Punktidega 4–9 asendatakse viited HOSile viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele. Samuti määratakse ETO-le püsiv kriisiülesanne. Nende ettevõtete püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel. Eelnõu § 74 lõike 6 alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erandeid erinevate kriisiolukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõigi kriisiolukordade ajal osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad peavad iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erandeid on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Punktiga 10 nähakse ette tegevusloa taotlemise ja andmise erandid. Juhul kui tervishoiuteenust on vaja osutada muus tegevuskohas kui kehtivas tegevusloas märgitud, saab Terviseametilt taotleda tähtajalise tegevusloa teises asukohas. Seega näeb eelnõu ette, et tegevusloale võib lisada kõrvaltingimusena tegevusloa tähtajalisuse kriisiolukorra ajaks. Tähtajaline tegevusluba tohib kehtida kuni üks aasta. Juhul kui kriisiolukord kestab kauem kui üks aasta, saab Terviseamet anda välja uue tähtajalise tegevusloa kehtivusega kuni üks aasta. Kriisiolukorra ajaks antud tähtajalise tegevusloa puhul ei kehti kindlustuskohustuse nõue tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse (edaspidi TOKVS) tähenduses. TOKVSi kohaselt ei hüvita kindlustusandja kahju, mis on tekkinud kriisiolukorra või tervishoiu

toimepidevust ohustava olukorra tõttu või seoses terroriakti toimepanemisega, ja seega ei ole vajalik ajutise tegevusloa puhul nõuda kindlustuskaitse olemasolu.

Erandina on ette nähtud olukord, kus tegevusluba ei ole nõutav. See saab olla ainult erakorralise ja sõjaseisukorra ajal, kui tervishoiuteenust ei ole võimalik kehtivas tegevusloas märgitud tegevuskohas jätkata ning Terviseametil ei ole võimalik anda ka tähtajalist tegevusluba. Kui selline olukord tekib, siis tervishoiuteenuse osutaja on kohustatud kehtivas tegevusloas märgitud tegevuskohast erinevas tegevuskohas tervishoiuteenuse osutamise jätkamise vajadusest teavitama Terviseametit ja tegevust võib jätkata üksnes siis, kui Terviseamet on selleks nõusoleku andnud.

Punktiga 11 muudetakse seaduse § 52 punkte 2¹ ja 2². Muudatuse vajadus tuleneb sellest, et käesoleva seaduse jõustumisel tunnistatakse HOS kehtetuks.

Punktide kohaselt muudetakse sõnastus „eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal Vabariigi Valitsuse määruse alusel“ sõnastuseks „tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra või kriisiolukorra ajal käesoleva paragrahvi lõike 1³ alusel kehtestatud tingimuste ja korra kohaselt“. Muudatus on vajalik, kuna tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt on termini „kriisiolukord“ all käsitatavad kõik eelnimetatud olukorrad ning olukorrad, mis kriisiolukorra termini alla enam ei mahu, on edaspidi hõlmatud terminiga „tervishoiu toimepidevust ohustav olukord“. Tervishoiu toimepidevust ohustav olukord on vajalik selleks, et tervise valdkonnas saaks rakendada vajalikke ümberkorraldusi, kui on olukord või oht olukorra tekkeks, mis põhjustab tõsiseid häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses või ohustab vahetult paljude inimeste elu ja tervist ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ning koordineeritus ja mille lahendamine ei ole võimalik tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust rakendamata või tavapärasest oluliselt rohkem võimeid, isikuid ja vahendeid kasutamata. See vajadus võib tekkida enne, kui Vabariigi Valitsusel on võimalik kehtestada kriisiolukord (vt punkti 3 selgitusi).

Punktiga 12 tunnistatakse TTKSi § 52 lõike 1 punkt 2³ kehtetuks. Käesoleva punkti regulatsioon oli ajutise iseloomuga, mis ei ole enam aktuaalne käesoleva seaduse jõustumisel. Nakkushaiguse epideemia korral eritingimustel teenuste eest tasumine on edaspidi hõlmatud § 52 lõike 1 punktiga 2².

Punktiga 13 muudetakse TTKSi § 52 lõike 1 punkti 2⁴ sõnastust, loobudes terminist „hädaolukord“, sest HOS tunnistatakse kehtetuks. Edaspidi on termin „hädaolukord“ kaetud terminiga „tervishoiu toimepidevust ohustav olukord“.

Punktiga 14 muudetakse TTKSi § 52 lõike 1 punkti 7 sõnastust, kasutades käesoleva seaduse uut terminoloogiat. Punkti ei muudeta sisuliselt.

Punktiga 15 muudetakse TTKSi § 52 lõiget 1², kasutades käesoleva seaduse uut terminoloogiat. Sõnastus „mitte kauem kui 60 kalendripäeva“ asendatakse sõnastusega „mitte kauem kui 90 kalendripäeva“. Uus regulatsioon muudab kriisireguleerimise protsessi paindlikumaks.

Punktiga 16 täiendatakse TTKSi § 52 lõikega 3⁴. Täienduse vajadus tuleneb Tervisekassa püsivast kriisiülesandest, mis tekib käesoleva seaduse jõustumisel.

Punktiga 17 muudetakse TTKSi § 57⁴ sõnastust. Sõnastus „Kiirabibrigaadi pidaja ja haiglavõrgu haigla pidaja“ üldistatakse sõnastusega „käesolevas seaduses sätestatud elutähtsa teenuse osutaja“. Termin „elutähtsa teenuse osutaja“ alla kuulub edaspidi ka osaliselt perearstiabi teenuse osutaja TTKSi § 7 tähenduses. Senine lõige 2 tunnistatakse kehtetuks, kuna tervishoiuteenuse osutaja lähtub tegevusvaru moodustamisel edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 75 lõike 6 alusel kehtestatud määrusest.

Punktiga 18 muudetakse TTKSi § 58¹. Paragrahvis asendatakse senine kasutusel olev sõnastus „valmisoleku tasemed“ sõnastusega „tervishoiu rakendatavad meetmed, piirangud ja nõuded (edaspidi koos *kriisimeetmed*).“. Tervishoiu valmisoleku tasemed moodustati COVID-kriisi käigus paremaks kriisireguleerimiseks, kuid nad ei õigustanud ennast, sest ei paku vajalikku paindlikkust. Valdkonna eksperdid on ühisarvamusel, et määrus vajab olulist muutmist ja valmisoleku tasemete kontseptsioonist loobumist. Uus TTKSi regulatsioon võimaldab kehtiva määruse kasutamist ning kontseptsiooni muutmist tulevikus, säilitades ministri volitused kriisimeetmete määramisel.

Lõike 1 kohaselt kehtivad tervishoiu kriisireguleerimise ülesanded nii tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra, kriisiolukorra kui ka nendeks valmistumise jaoks. Põhimõtteliselt jätkub sama olukord, kus meetmed ja ülesanded olid mõeldud hädaolukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajaks, kuid tulenevalt terminikasutuse muutustest TTKSis ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses tuleb ka terminoloogiat muuta. Peamised muudatused võrreldes kehtiva regulatsiooniga:

- 1) Kriisimeetmed saavad kehtida edaspidi kõigile tervishoiuteenuse osutajatele (varem kehtisid eelkõige kiirabile, statsionaarse eriarstiabi ja perearstiabi osutajatele). Kriisimeetmete kehtestamine kõigile tervishoiuteenuse osutajatele on uudne lähenemine – varem arvestati kriisiolukorra ajal eelkõige elutähtsate teenuste osutajatega, kuid eriolukorra ja hädaolukorra õppetunnid näitasid, et ETOks tunnistamata tervishoiuteenuse osutajate töö lõpetamine suurendab veelgi ETOde töökoormust ja ohustab seeläbi toimepidevust. Kriisimeetmete rakendamine kõikide tervishoiuteenuse osutajate puhul võimaldab tervishoiusüsteemi kerksust ja vastupanuvõimet. Vaatamata sätestatule jääb põhiroll kriisiohjes endiselt ETOdele.
- 2) Täiendavalt reguleeritakse määrmuses ka Terviseameti juures tegutseva eriarstiabi, kiirabi ja perearstiabi kriisistaapide moodustamine ja nende ülesanded.

Praegu kehtivate plaanide kohaselt moodustatakse tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra lahendamiseks üleriigiline Terviseameti staap ja selle juhtgrupp, piirkondlikud meditsiini- ja kiirabistaabid ning piirkondlikud ja funktsionaalsed juhtimisgrupid. Tervishoiu (eriarstiabi, kiirabi ja perearstiabi) ühtsema ja korrapärase tegevuse korraldamiseks moodustatakse vajaduse korral piirkondlikud meditsiini- (Põhja Meditsiiniastaap – PÕMS ja Lõuna Meditsiiniastaap – LÕMS) ja kiirabistaabid (Põhja Kiirabistaap – PÕKS ja Lõuna Kiirabistaap – LÕKS). PÕMSi teeninduspiirkonnaks on Harju, Lääne, Hiiu, Pärnu, Lääne-Viru, Järva ja Saare maakond ja LÕMSi teeninduspiirkond Viljandi, Valga, Võru, Põlva, Tartu, Jõgeva ja Ida-Viru maakond. PÕKS ja LÕKS teeninduspiirkonnad moodustuvad nende koosseisu kuuluvate kiirabipidajate teeninduspiirkondadest. Piirkondlikud staabid / juhtimisgrupid alluvad Terviseameti üleriigilisele staabile. Tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra töö korraldamiseks võib määrata eraldi rollina meditsiinijuhi (TTKSi § 58¹ lõige 7). Terviseamet saab anda tervishoiuteenuse osutajatele tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra lahendamiseks või selleks valmistumiseks korraldusi, lähtudes kehtestatud kriisimeetmetest ning rakendades vajaduspõhiseid tegevusi (TTKSi § 58¹ lõige 3).

Lõikes 2 sätestatakse kriisimeetmete sisu, mis kehtivas seaduses sõnaselgelt puudus. Seega sätestab lõige 3, mis meetmeid saab tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra ajal kasutusele võtta. Seega hõlmavad kriisimeetmed vastavalt olukorra kriitilisusele tervishoiu toimepidevust ohustavaks olukorraks või kriisiolukorraks ettevalmistavaid tegevusi, olukorra ajal rakendatavaid tervishoiuteenuste ümberkorraldusi ning tervishoiuteenuste kvaliteedi nõudeid ja kättesaadavuse piiranguid ning tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru kasutusele võtmist.

Lõikes 3 sätestatakse, et Terviseamet rakendab konkreetseid kriisimeetmeid, lähtudes valdkonna eest vastutava ministri etteantud piiridest, ehk määrab haldusaktiga kindlaks, missugune konkreetne kriisimeede teatud ajal kehtib ja mis tervishoiuteenuse osutajatele see kohaldub. Edasilükkamatus olukorras võib anda korralduse ülesande rakendamise kohta koos vajalike tegevuste määramisega suuliselt, kuid see tuleb vormistada haldusaktina esimesel võimalusel.

Lõikes 4 on eraldi rõhutatud, et Terviseamet rakendab ainult sellist kriisimeedet, mis on proportsionaalne, ning pidevalt hindab ka meetme, piirangu või nõude vajalikkust konkreetsetes olukorras. Kui otsustatakse tervishoiu toimepidevust ohustav olukord või kriisiolukord lõpetada, siis lõpetab ka Terviseamet selle olukorra seonduvate meetmete kohaldamise.

Lõikes 5 nähakse ette Terviseametile teavitamise kohustus, kui ta on rakendanud konkreetse kriisimeetme. Terviseametil on esmalt kohustus teavitada tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra otsustamisest (TTKSi § 4⁴ lõige 3) ja seejärel konkreetse ülesande kohaldamisest.

Lõikes 6 kirjeldatakse valdkonna eest vastutava ministri täiendavaid ülesandeid tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra lahendamisel. Valdkonna eest vastutav minister võib nimetatud olukorrast tulenevate ülesannete täitmiseks kehtestada haldusaktiga kõigile tervishoiuteenuse osutajatele ajutised tervishoiuteenuste kvaliteedi nõuded ja kättesaadavuse piirangud ning tervishoiuteenuste osutamise tavapärasest erinevad ajutised nõuded juhul, kui:

- 1) piirangute ja nõuete kehtestamine ei ole ette nähtud määrusega, mis kehtestab tervishoiu kriisireguleerimise ülesanded;
- 2) nõuete ja piirangute kehtestamine on vältimatult vajalik.

Seega on eelnõuga ette nähtud, et valdkonna eest vastutav minister kehtestab eelkõige määrusega need nõuded ja piirangud, mida on võimalik prognoosida (§ 58¹ lõige 1). Juhul kui on vaja reageerida väga kiiresti ja ministri määruses ei ole vajalikke nõudeid ja piiranguid Terviseametile otsustamiseks ette nähtud, siis võib minister ka ise haldusaktiga kehtestada tervishoiuteenuse osutajatele täiendavad nõuded ja piirangud. Meetmed ja ülesanded peavad olema sellisel juhul väga konkreetseid ja ajutise iseloomuga. Selline õigus on ministrile antud ka kehtiva seadusega (§ 59 lõige 4), kuid sätte sõnastust on natuke korrigeeritud. Näiteks võib olla olukord, kus kogu riigis on vere varud vähenemas. Siis on ministril õigus sätestada enda käskkirjaga, et kõigile kodanikele tagatakse vere ülekande vajaduse korral kaks ühikut.

Lõikes 7 sätestatakse tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra meditsiinijuhi nimetamise kord. Meditsiinijuht on tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra ajal või selleks valmistumisel rakendatav funktsioon, mis korraldab juhtiva asutuse ja tervishoiuteenuse osutajate vahelist abistamist ja nõustamist tervishoiu valdkonna kriisi juhtimis-, toimepidevus- ja koostöö korralduslikes küsimustes. Lisaks koondab ja edastab

ta tervishoiuteenuse osutajatelt olulist ja ajakohast teavet Terviseametile ja Terviseameti juures tegutsevale staabile.

Punktiga 19 täiendatakse seadust §-dega 58²–58⁵.

Paragrahvis 58² kirjeldatakse Terviseameti ülesandeid tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra ülesannete täitmisel ning selleks valmistumisel.

Terviseamet tervishoiu toimepidevust ohustava olukorra ja kriisiolukorra ülesannete täitmisel ning selleks valmistumisel:

- 1) kavandab kooskõlas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud piirangutega tervishoiutöötajate ning apteekide töötajate töökohustuse täitmise korraldust. Töökohustuse täitmise üle peetakse arvestust tsiviiltoetuse registris. Tervishoiutöötajate ja apteekide töötajatele saab kohaldada töökohustuse rakendamist ainult kooskõlas tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega (seda reguleerib 7. peatükk);
- 2) annab kooskõlas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud piirangutega töökohustuse täitmiseks asjakohaseid korraldusi;
- 3) kaasab vajaduse korral teisi ministeeriume ning asjassepuutuvaid asutusi ja isikuid muudatuste ettevalmistamiseks tervishoiuteenuste toimepidevuse tagamiseks. Näiteks Kaitseväge kaasamine mittesõjaliste kriiside korral on väärtuslik tänu Kaitseväge meditsiiniteenistuse kriisiaegse töökorralduse eksperditeadmistele ja katastroofimeditsiini võimekusele (isikkoosseisu väljaõpe, spetsiifiliste vahendite varu, töökorraldus), sõjaliste kriiside korral on see vajalik tulenevalt Kaitseväge rollist kriisiohjes;
- 4) annab tervishoiuteenuse osutajatele haldusakte, lähtudes TTKSi § 58¹ lõike 1 alusel kehtestatud kriisimeetmetest, § 58¹ lõike 6 alusel kehtestatud ministri haldusaktidest ja muudest õigusaktidest;
- 5) omab ülevaadet nende tervishoiuteenuse osutajate hõivatuses, kes täidavad kriisiülesannet (nii püsivat kui ka ühekordset), ja koordineerib tervishoiualast infovahetust (Terviseameti koordineeriv roll tervishoiukriisi juhtimisel);
- 6) otsustab tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru ümberjagamise (üldjuhul võetakse kasutusele riigi tervishoiuvaldkonna vajadusteks mõeldud varu, kuid kui see on ammendunud, võib olla vajalik ümber jagada ka tervishoiuteenuse osutajate enda tegevusvaru);
- 7) otsustab riigi tervishoiuvaru kasutamise;
- 8) täidab muid käesolevas seaduses, tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse ning selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud ülesandeid.

Paragrahvis 58³ nähakse ette tervishoiuteenuse osutaja püsivad kriisiülesanded. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 10 lõigete 1 ja 2 kohaselt on püsiv kriisiülesanne kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajalik ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda. Lõike 4 kohaselt määratakse juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja püsiv kriisiülesanne seaduses või seaduse alusel.

Eelnõu kohaselt saab valdkonna eest vastutav minister loetleda määruses tervishoiuteenuse osutajad, kes on püsiva kriisiülesandega, ning teatud osa tervishoiuteenuse osutajatest on seaduse või ministri määruse alusel määratud elutähtsa teenuse osutajateks. Seega kõik püsiva kriisiülesandega tervishoiuteenuse osutajad, sh elutähtsa teenuse osutajad, peavad tervishoiu toimepidevust ohustavas olukorras, kriisiolukorra ajal või selleks valmistumisel järgima

tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse regulatsiooni, TTKSi ja selle alusel antud õigusakte. Ülejäänud tervishoiuteenuse osutajad, kes ei ole ei ETOd ega ka püsiva kriisiülesandega, võivad siiski saada kriisiolukorra ajal ühekordseid kriisiülesandeid (aga nad ei pea kriisiks seaduse kohaselt valmistuma).

Kui isik ei ole elutähtsa teenuse osutaja, vaid ainult püsiva kriisiülesandega, siis erinevus ETOdest seisneb selles, et elutähtis teenus on kõigile hädavajalik alusteenus, mis peab olema tagatud kogu aeg, nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorra ajal. Elutähtsad teenused on seotud ELi direktiividega, neid hinnatakse 10 kriteeriumi ning vastava metoodika alusel.

Peale selle on pandud ETOdele üks lisakohustus. Kui tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 17 kohaselt peab ETO korraldama toimepidevuse kontrollimiseks õppusi, siis see ei kata täielikult kohustust korraldada oma personali kriisialast väljaõpet. Personali kriisialane väljaõpe on järjepidev toiming, mille raames läbitakse kindla perioodi vältel Terviseameti kehtestatud koolituste kava (nt MIMMS; HMIMMS) nii, et kõik püsiva kriisiülesandega, sh ETOdest tervishoiuteenuse osutajad tagavad toimepidevuse korralduse oma ülesannete raames. Personali kriisialase väljaõppe korraldamise kohustus on sätestatud ka kehtiva TTKSi § 59 lõike 3 punktis 2. Samuti on ETO-le pandud kohustus esitada Terviseametile tema nõudmisel tervishoiu toimepidevust ohustavaks olukorraks ja kriisiolukorraks valmisoleku tagamiseks planeeritavate ressursside ja vajalike täiendavate ressursside andmed. Analoogne kohustus on ka kehtiva TTKSi § 59 lõike 3 punktis 4.

Käesolevas paragrahvis loetletakse üldised kohustused, mis rakenduvad kõigile tervishoiuteenuste osutajatele, kellele on määratud püsiv kriisiülesanne. Selleks, et püsiva kriisiülesandega tervishoiuteenuse osutajate kriisideks valmisoleku tagamise nõuded ja kohustused ei oleks ebaproportsionaalsed, on ette nähtud valdkonna eest vastutavale ministrile õigus täpsustada tervishoiuteenuse osutajate kaupa püsivat kriisiülesannet, selle mahtu ning selleks valmistumise ja selle täitmise nõudeid (see võimalus tuleb TTKSi §-st 4).

Paragrahvis 58⁴ sätestatakse haldusmenetluse erandid. Vastavad sätted on ka kehtivas TTKSis (§ 59 lõiked 10 ja 11). Praegu on Eestis 20 haiglat, 10 kiirabiasutust, tulevikus kuni 26 tervisekeskust, ca 50 apteeki ja 2 hulgimüüjat – kokku alla 100.

Paragrahvis 58⁵ sätestatakse Terviseameti ülesanded tervishoiualase humanitaarabi andmisel ja vastuvõtmisel, kuna Terviseamet koordineerib riiklikul tasandil piiriülese tervishoiualase humanitaarabi andmist ja vastuvõtmist.

Terviseamet juhib piiriülese humanitaarabi väljastamist ja saamist sisuliselt, st peab ülevaadet, jagab abi riigisiselt, suhtleb vahetult välispartneritega ja teeb muid toiminguid. Terviseamet osaleb oma haldusala rahvusvaheliste abitaotluste koostamisel koostöös asjaomaste ministeeriumide, asutuste ja isikutega eelnevate koostöökokkulepete olemasolul ning juhindub poliitilistest otsustest nende puudumisel.

Vajaduse korral taotletakse välisabi valdavalt Euroopa Liidu kriisimehhanismide kaudu, mis toetuvad eelnevalt koostatud koostööplaanidele – seega välisabi taotlemise ja korraldamise keskne roll on mõistlik usaldada Terviseametile kui asutusele, mis suudab kiiresti reageerida ootamatult tekkinud vajadustele ning üldjuhul juhib kriisireguleerimist tervisevaldkonnas.

Punktiga 20 tunnistatakse TTKSi § 59 kehtetuks. Tervishoiuteenuste osutamine tervishoiu toimepidevust ohustavas olukorras ja kriisiolukorra ajal on reguleeritud edaspidi §-dega 58¹–58⁴.

Punktiga 21 sätestatakse järelevalve.

§ 256. Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse muutmine

Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduses tehakse kaks muudatust.

Punktis 1 nähakse ette, et kindlustuskohustus ei kehti tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses tähtajalise tegevusloa puhul, mis on antud kriisiolukorra ajaks (vt põhjendusi TTKSi § 42² selgituste juures).

Punktis 2 tehakse terminoloogiline muudatus tulenevalt uuest terminikasutusest TTKSis ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

§ 257. Toiduseaduse muutmine

Paragrahviga 257 muudetakse toiduseadust (edaspidi *ToiduS*).

ToiduSi muudatused on vajalikud toiduga varustamise tagamiseks. Toiduga varustamine tagatakse kolme abinõu kaudu: elutähtsa teenuse, toiduvaru ja püsiva kriisiülesande kaudu. Kuni CER direktiivi ülevõtmiseni HOSi muudatusega ei olnud toiduga varustamist elutähtsa teenusena käsitatud. Kuna aga toit on eluks iga päev vajalik ja vajalik ka kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks, siis vastab toiduga varustamine elutähtsa teenuse määratlusele ning seepärast tuleb toiduga varustamist käsitada elutähtsa teenusena. Riik oli seni elanikkonna toiduga seotud esmavajaduste rahuldamise taganud üksnes riigi tegevusvarus oleva toiduvaru kaudu. Riigi toiduvaru suurus on aga piiratud ega taga elanikkonna toiduga seotud esmavajaduse rahuldamist pikema aja jooksul. Samas ei saa riigi toiduvarust ka täielikult loobuda, kuid see peab jääma kasutusele võtmiseks vaid viimase abinõuna.

Toidu jaekaubandusega tegelevatele ettevõtjatele pannakse püsiv kriisiülesanne ning luuakse täiendav meede toiduga varustamise paremaks tagamiseks. Oluline on säilitada toidu jaekaubanduse valdkonna turuosaliste võimalikult võrdne kohtlemine ja konkurentsiolekord nii Eesti kui ka naaberriikide ettevõtjatega.

Punktidega 1, 2 ja 4 tehakse terminoloogilised muudatused, samuti asendatakse viited HOSile viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele.

Punktiga 5 täiendatakse seadust §-dega 46⁶–46⁸.

Eelnõu §-s 46⁶ sätestatakse toidu jaekaubandusega tegeleva ettevõtja püsiva kriisiülesandega seonduv. Tegemist on ühega kolmest toiduga varustamise tagamise abinõust lisaks elutähtsa teenuse osutamisele ja riigi tegevusvarusse kuuluvale toiduvarule.

ToiduSi § 46⁶ lõikes 1 määratletakse püsiva kriisiülesandega isiku termin toidu jaekaubanduse valdkonnas. Lõikes sätestatakse, et püsiva kriisiülesande saab määrata ettevõtjale, kui tema turuosa toidu jaekaubanduse valdkonnas, välja arvatud toitlustamine või hulgikaubandus, moodustab tema toidu jaekaubanduse müügitulu suuruse alusel vähemalt ühe protsendi

suurimate asjakohase müügituluga või asjakohaste ettevõtete arvuga ettevõtjate valimis olevate ettevõtjate müügitulude summast. Kõik sellele nõudele vastavad ettevõtjad ei ole kohe püsiva kriisiülesandega, vaid üksnes juhul kui valdkonna eest vastutav minister on selle ettevõtja ja tema sobiva ettevõtte määranud kaalutlusotsuse alusel haldusaktiga püsiva kriisiülesandega ettevõtjaks.

ToiduSi § 46⁶ lõike 2 kohaselt tehakse ettevõtja vastavus püsiva kriisiülesandega isikuks määramiseks vajalikele nõuetele kindlaks esmalt selle ettevõtja majandusaasta aruande alusel, millest nähtub tema müügitulu tegevusala lõikes (näiteks EMTAKi tegevusalade hulgas on: G472 (toidukaupade, jookide ja tubakatoodete jaemüük spetsialiseerunud kauplustes) või G4711 (jaemüük spetsialiseerimata kauplustes, kus on ülekaalus toidukaubad, joogid ja tubakatooted), ning riigi toidu ja sööda käitlejate registri andmete alusel. Viimasest nähtub ettevõtja tegevusvaldkond.

ToiduSi § 46⁶ lõike 3 kohaselt täpsustatakse, et püsiva kriisiülesandega ettevõtja turuosa kindlakstegemiseks võetakse aluseks määramise aastale vahetult eelnenud kahe majandusaasta andmed.

ToiduSi § 46⁶ lõike 4 järgi vastab toidu jaekaubanduse valdkonna püsiva kriisiülesandega isiku tingimustele enim selline ettevõtja, kes on lisaks lõikes 1 sätestatud tingimuste täitmisele teisi toidu jaekaubanduse valdkonna püsiva kriisiülesandega isikuid või toidu varustuskindluse valdkonna ettevõtjaid arvestades sobivaim, et tagada elanikkonna toiduga varustamine võimalikult terviklikult, laiapindselt ja parimal viisil lähtudes tema ettevõtte asukohast, teistest tegevusvaldkondadest, käideldavatest toidugruppidest, tegevuseks vajaliku lepingulise suhte olemasolust ning võimaluse korral ettevõtja huvidest. Valdkonna eest vastutav minister, kelleks käesoleval ajal on regionaal- ja põllumajandusminister, ei ole kohustatud määrama püsiva kriisiülesandega isikuks kõiki ettevõtjaid, kes asjakohastele nõuetele vastavad. Toidu jaekaubanduse valdkonna püsiva kriisiülesande täitmine tuleb korraldada nii, et minister määrab lõike 5 alusel tehtava otsusega ülesande täitjaks selleks sobivaimad ettevõtjad, et tagada elanikkonna toiduga varustamine võimalikult terviklikult, laiapindselt ja parimal viisil.

ToiduSi § 46⁶ lõike 5 kohaselt määrab ettevõtja püsiva kriisiülesandega isikuks valdkonna eest vastutav minister, kelleks käesoleval ajal on regionaal- ja põllumajandusminister, oma käskkirjaga. Käskkirjas määratakse kindlaks ettevõtja toidu jaekaubanduse ettevõtte, mille kaudu ta püsivat kriisiülesannet täitma peab. Vajaduse korral võib minister määrata ka, millises mahus, milliste toidugruppide osas toidu jaekaubandus selles ettevõttes kriisiolukorras toimima peab.

ToiduSi § 46⁶ lõike 6 kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister, kelleks käesoleval ajal on regionaal- ja põllumajandusminister, oma käskkirjas, millega ta ettevõtja püsiva kriisiülesandega isikuks määrab, anda ettevõtjale ka tähtaja, mille jooksul ettevõtja püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikud nõuded, mis on kavandatud seaduse alusel kehtestatud ministri määruses, täitma peab. Nimelt võib tekkida olukord, kus ettevõtja ei vasta veel kõigile püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikele nõuetele, kuid tema ettevõtte on teisi toidu jaekaubanduse valdkonna püsiva kriisiülesandega isikuid või toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutajaid arvestades sobivaim, et tagada elanikkonna toiduga varustamine võimalikult terviklikult, laiapindselt ja parimal viisil lähtudes ettevõtte asukohast, teistest tegevusvaldkondadest, käideldavatest toidugruppidest, tegevuseks vajaliku lepingulise suhte olemasolust ning võimaluse korral ka ettevõtja huvidest.

ToiduSi § 46⁶ lõike 7 kohaselt tehakse ettevõtja püsiva kriisiülesandega isikuks määramise otsus ettevõtjale teatavaks viie tööpäeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates elektroonilise kättetoimetamisega ehk edastades selle ettevõtja äriregistrisse kantud elektronposti aadressil nagu seda võimaldab haldusmenetluse seaduse § 27 lõike 2 punkt 3. Vabariigi Valitsuse seaduse § 52 lõike 4 kohaselt jõustub ministri käskkiri allakirjutamise päeval, kui käskkirjas eneses ei sätestata hilisemat tähtpäeva ja käskkiri tehakse viivitamata teatavaks asjaosalistele. Teatavakstegemine toimub kättetoimetamisega, mis haldusmenetluse seaduse kohaselt toimub postiga, dokumendi väljastanud haldusorgani poolt või elektrooniliselt. Sama seaduse § 25 lõike 3 kohaselt toimetatakse dokument kätte juhul, kui see on seaduse või määrusega ette nähtud, muudel juhtudel piisab dokumendi teatavakstegemisest vabas vormis. Kõnealuse otsuse puhul on tegemist haldusaktiga, millega pannakse isikule kohustusi ja see võib muul viisil piirata isiku õigusi. Seega ei saa välistada olukorda, et see haldusakt võib kaasa tuua kohtulikku vaidlust. Nii isiku tulemuslikumaks teavitamiseks kui haldusakti vaidlustamise tähtaegade kulgema hakkamise selgeks määramiseks on seetõttu vajalik ja otstarbekas määrata selgesõnaliselt selle teatavakstegemine.

ToiduSi § 46⁶ lõikes 8 määratletakse toidu jaekaubanduse valdkonna ettevõtja püsiv kriisiülesanne. Selleks on tema tegevuse jätkamine määratud ettevõttes ehk konkreetsetes kaupluses või poes, vajaduse korral määratud mahus ja toidugruppide kaupa.

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt võib asja, mis on vajalik teise isiku või asutuse kriisiülesande täitmiseks, sealhulgas elutähtsa teenuse osutamiseks, sundkasutusse võtta või sundvõõrandada üksnes siis, kui muud võimalused riigi sõjalise kaitsevõime säilitamiseks puuduvad.

Selliste asjade hulka kuuluvad toidu jaekaubanduse valdkonnas püsiva kriisiülesandega isiku puhul tema selle ülesande täitmiseks määratud ettevõtte varustamiseks ettenähtud toit või muu selle ülesande täitmiseks määratud ettevõtte vara, mis on vajalik püsiva kriisiülesande täitmiseks.

Toidu jaekaubandusega tegelevaid ettevõtjaid on Eestis mitmeid. Suuremad on Coop Eesti Keskühistu, Selver AS, Maxima Eesti AS, Rimi Eesti Food AS, AS Prisma Peremarket, aga ka AS OG ELEKTRA (Grossi Toidukaubad), RRLeht AS (Meie Toidukaubad), Lidl Eesti OÜ, Osaühing Aldar Eesti (Aldar Market), A1M OÜ (A1000 Market), Wolt Services OÜ (Wolt Market), Supersa OÜ (Barbora), osaühing Karia (KariaMarket) jne. Samuti lisanduvad jaekettidele ettevõtjate üksikud poed, mis enamasti paiknevad maapiirkondades. Näiteks Viljandimaal on viis üksteisest sõltumatult tegutseva ettevõtja maapoodi: Tääksis, Vana-Võidus, Holstres, Mustlas ja Tänassilmas. Samuti tegutseb MTÜ Eesti OTT, kes organiseerib piirkondlikku kaubavahetust tootjate ja tarbijate vahel ilma vahendustasuta (otse tootjalt tarbijale). Seega ettevõtjaid, kes müüvad toitu, on Eestis mitmeid. Toiduga varustamise ohustamiseks peaksid võimalikud katkestused olema pikaajalised ja toimuma ühel ajal paljudes poodides või toidu tarneahela teistes osades. Ettevõtjad on toonud välja, et kuna turuosalisi on palju, on näiteks võimalikud küberründed ennekõike risk ettevõtja enda äritegevusele turul ja selle vältimiseks on jaekaubandusketid ise valinud küberturvalisuse nõuded, mida nad järgivad. See tähendab, et turuosaliste paljususe tõttu küberründed üksikute jaekaubanduskettide vastu toiduga varustamist oluliselt ei mõjutaks, samuti ei mõjutaks toiduga varustamist ka küberründes jaekaubandusketti kuuluva üksiku poe vastu, kuna tarbijal on võimalik valida lihtsalt teine kauplus. Seetõttu piisab toidu jaekaubandusega tegelevale ettevõtjale püsiva kriisiülesande panemisest.

ToiduSi § 46⁶ lõike 9 kohaselt antakse valdkonna eest vastutavale ministrile, kelleks käesoleval ajal on regionaal ja põllumajandusminister, õigus kehtestada määrus, milles kehtestada toidu jaekaubanduse valdkonna ettevõtja püsiva kriisiülesandega isikuks määramise täpsemad tingimused ja kord ning kriisiolukorras püsiva kriisiülesande täitmise täpsemad nõuded, samuti nõuded ettevõtte ja selles kriisiülesande täitmiseks vajalike vahendite ja varustuse kohta.

Toidu jaekaubanduse valdkonna ettevõtja püsiva kriisiülesandega isikuks määramise kord on üldiselt järgmine.

Toidu jaekaubanduse valdkonna ettevõtja püsiva kriisiülesandega isikuks määramine on haldusmenetlus, mis viiakse läbi regionaal- ja põllumajandusministri, kui haldusorgani, initsiatiivil. Seaduse jõustumisel asub Regionaal- ja Põllumajandusministeerium riigi toidu ja sööda käitlejate registri toidu jaekaubanduse valdkonnas tegutsevate ettevõtjate majandusaasta aruannete andmete, täpsemalt toidu jaekaubanduse müügitulu suuruse, alusel välja selgitama nende turuosa toidu jaekaubanduse valdkonnas. Selleks koostatakse valim valdkonna ettevõtjatest, kellel teadaolevalt on suurim müügitulu suurus toidu jaekaubanduse valdkonnas või kellel on kõige rohkem ettevõtteid, mille kaudu ta tegeleb toidu jaekaubandusega (toidukauplusi või -poode). Koostatav valim ei ole väga suur, sellesse on kavandatud hõlmata kuni 10 ettevõtjat.

Majandusaasta aruandest saadakse valimis oleva ettevõtja müügitulu suurus toidu jaekaubanduse tegevusala lõikes. Toidu jaekaubanduse valdkonnas tegutseva ettevõtja kahe püsiva kriisiülesandega isikuks määramise aastale vahetult eelneva majandusaasta aruande toidu jaekaubanduse müügitulu andmete alusel arvutatakse välja iga ettevõtja turuosa suurus. Selleks päritakse riigi toidu ja sööda käitlejate registri toidu jaekaubanduse valdkonnas tegutsevate ettevõtjate¹³⁸ vastavate aastate majandusaasta aruanded Registrite ja Infosüsteemide e-äriregistri portaalist. Nende ettevõtjate toidu jaekaubanduse valdkonna müügitulu andmed võetakse majandusaasta aruande kasumiaruande osast ning nende põhjal arvutatakse välja valimis olevate ettevõtjate asjakohase müügitulu kogumaht ning ettevõtjate turuosade suurused sellest protsentides.

Haldusmenetluse seaduse § 35 lõike 1 punkti 2 kohaselt on tegemist haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlusega. Asjakohase haldusakti andmiseks algatatud haldusmenetlus algab menetlusosalise teavitamisega menetlusest. Seetõttu teavitab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium turuosa nõudele vastavaid toidu jaekaubanduse valdkonnas tegutsevaid ettevõtjaid püsiva kriisiülesandega isikuks määramise menetluse algusest ja selgitab neile sama seaduse § 36 lõikes 1 nimetatud asjaolusid, eelkõige seda, milliseid taotlusi, tõendeid ja muid dokumente tuleb selles haldusmenetluses esitada.

Nendeks ettevõtja esitatavateks andmeteks on andmed logistika toimepidevuse, müügi pinna suuruse, jaekaubanduseks kasutatava hoone või selle osa elektrienergia tagavaratoite kohta, sealhulgas elektrigeneraatori või -energia salvestusseadme kasutusele võtmise valmiduse kohta, samuti valmiduse kohta kasutada internetiühenduseta toimivaid makseteenuseid (teave selleks

138

<https://jvis.agri.ee/jvis/avalik.html#/toitKaitlemisettevotedparing?query=%257B%2522filter%2522%253A%257B%2522pohiKaitlemisvaldkonnad%2522%253A%255B11232%255D%257D%252C%2522sort%2522%253A%257B%2522asc%2522%253Atrue%252C%2522fieldName%2522%253A%2522kaitlejaNimi%252CtegevuskohaNimi%2522%257D%252C%2522pagination%2522%253A%257B%2522page%2522%253A1%252C%2522pageSize%2522%253A50%252C%2522rowCount%2522%253A0%252C%2522ellipsisSize%2522%253A3%257D%257D>

vajalike vahendite ja tarkvara olemasolu kohta). Ehk andmed, mis näitavad ettevõtja ettevõtte vastavust selles kriisiülesande täitmiseks vajalike vahendite ja varustuse kohta. Nende andmete alusel saab kaaluda ettevõtjale käesoleva seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tähtaja ja selle pikkuse (kuni viis aastat) määramise vajalikkust.

Kõigi esitatud andmete alusel valib Regionaal- ja Põllumajandusministeerium püsiva kriisiülesandega isikuks sobivad ettevõtjad, koostab iga ettevõtja kohta tema püsiva kriisiülesandega isikuks määramise käskkirja eelnõu ja saadab selle ettevõtjale tutvumiseks võimaldades tal mõistliku aja jooksul esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis eelnõu kohta oma arvamuse ja vastuväited (haldusmenetluse seaduse § 40 lõige 1).

Pärast isiku ärakuulamist ja võimaluse korral tema arvamuse ja vastuväidetega arvestades kirjutab regionaal- ja põllumajandusminister käskkirja alla, pärast mida toimetatakse see ettevõtjale kätte elektrooniliselt saates selle ettevõtja elektronposti aadressil.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kontrollib ettevõtja vastavust püsiva kriisiülesandega isiku kohta kehtestatud nõuetele üle aasta. Kui isik kontrollimise aastale vahetult eelnenud kahe aasta majandusaasta aruande andmete kohaselt või riigi toidu ja sööda käitlejate registri andmete kohaselt või tema esitatud muude asjakohaste andmete kohaselt ei vasta enam püsiva kriisiülesandega isiku kohta kehtestatud nõuetele või kui ettevõtja ei ole tähtjaks täitnud talle sätestatud püsiva kriisiülesandega isiku kohta kehtestatud nõuete täitmiseks antud kohustusi, algatab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium haldusmenetluse seaduse § 35 lõike 1 punkti 2 kohaselt enda kui haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlusest püsiva kriisiülesandega isikuks määramise käskkirja kehtetuks tunnistamiseks. Seetõttu teavitab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kõnealust ettevõtjat püsiva kriisiülesandega isiku määramise käskkirja kehtetuks tunnistamise menetluse algusest ja selgitab talle sama seaduse § 36 lõikes 1 nimetatud asjaolusid, eelkõige seda, milliseid taotlusi, tõendeid ja muid dokumente tuleb selles haldusmenetluses esitada.

Kõigi asjakohaste andmete alusel koostab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium püsiva kriisiülesandega isikuks määramise käskkirja kehtetuks tunnistamise eelnõu ja saadab selle ettevõtjale tutvumiseks võimaldades tal mõistliku aja jooksul esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis eelnõu kohta oma arvamuse ja vastuväited (haldusmenetluse seaduse § 40 lõige 1).

Pärast isiku ärakuulamist ja võimaluse korral tema arvamuse ja vastuväidetega arvestades kirjutab regionaal- ja põllumajandusminister käskkirja alla, pärast mida toimetatakse see ettevõtjale kätte elektrooniliselt saates selle ettevõtja elektronposti aadressil.

Vajaduse korral alustab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium pärast seda haldusmenetlust uue toidu jaekaubanduse valdkonna ettevõtja püsiva kriisiülesandega isikuks määramiseks.

Toidu jaekaubanduse valdkonna ettevõtja püsiva kriisiülesandega isikuks määramise täpsemad tingimused kehtestatakse ettevõtjale selleks, et ta oleks võimeline täitma talle määratud püsivat kriisiülesannet.

Tingimusteks on oma tegevuse korraldamiseks toimepidev logistika ja piisav müügipind ning kogu toidu jaekaubanduseks kasutatavale hoonele või selle osale välja ehitatud elektrienergia tagavaratoide, sealhulgas valmidus võtta kasutusele elektrigeneraatori või -energia salvestusseade ja valmidus kasutada internetiühenduseta toimivat makseteenust. Vajaduse

korral võib valdkonna eest vastutav minister määrata haldusaktis ettevõtjale käesolevas seaduses sätestatud nõuete täitmise tähtaja, mis ei ole pikem kui viis aastat.

Kriisiolukorras püsiva kriisiülesande täitmise täpsemad nõuded on nõuded toidu jaekaubanduse toimimisele kriisiolukorras valdkonna eest vastutava ministri haldusaktiga määratud piirkonna ettevõttes määratud aja jooksul.

Nõuetena ettevõtte ja selles kriisiülesande täitmiseks vajalike vahendite ja varustuse kohta on kavandatud nõuded müügipinna suuruse, jaekaubanduseks kasutatava hoone või selle osa elektrienergia tagavaratoite kohta, sealhulgas elektrigeneraatori või -energia salvestusseadme kasutusele võtmise valmiduse kohta, samuti valmiduse kohta kasutada internetiühendusega toimivaid makseteenuseid (selleks vajalike vahendite ja tarkvara olemasolu kohta).

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud valitsusasutus erakorralise või sõjaseisukorra ajal vallasasja müüki piirata. Selleks võib muu hulgas kehtestada koguselisi piiranguid, samuti piiranguid müügi aja ja viisi ning üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikute kohta, kellele vallasasja müüa võib, samuti sundhinnad ja muud vajalikud tingimused ning müügi erikorra, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks. Neid piiranguid peavad rakendama kõik toidu jaekaubandusega tegelevad ettevõtjad, mitte üksnes püsiva kriisiülesandega isikuks määratud ettevõtjad ja seega eraldi nõudeid selle ülesande täitmiseks püsiva kriisiülesandega isikule ei ole kavas kehtestada.

ToiduSi §-s 46⁷ reguleeritakse täpsemalt toiduga varustamise tagamist riigi tegevusvarusse kuuluva toiduvaru kaudu.

ToiduSi § 46⁷ lõikes 1 täpsustatakse, et toiduvaru koosneb toidust ning sellesse võib kuuluda ka teravilja ja sellise toote varu, mis on vajalik ettevõtjale tootmissisendina toidu või loomse toidu tootmise eesmärgil peetavate loomade sööda tootmiseks või nende loomade söötmiseks (edaspidi *tooraine varu*). Toiduvaru hulka kuuluv toit on eelkõige selline, mis on sobiv elanike esmavajaduste rahuldamiseks ja neile kergemini tarbitav (nt purgisupp, kuivikud jmt). Tooraine varu olemasolu võib pidada kasulikuks, kuna seda on mitmel moel võimalik toiduga varustamise tagamiseks kasutada (nt teravili). Näiteks võib teravilja kasutada külvamiseks, loomade söötmiseks, inimestele toidu tootmiseks või äärmise vajaduse korral ka inimeste toiduks. Teraviljavaru on samal eesmärgil olemas ka mitmel teisel riigil, näiteks Soomel. Seepärast võiks ka Eesti sellise varu toiduvarus moodustada. Kuna tooraine varu moodustamine, selles oleva teravilja või muu toote kogused ja osakaal toiduvarust sõltub eelarvevahendite olemasolust, on tooraine varu moodustamine nähtud eelnõus ette võimalusena.

ToiduSi § 46⁷ lõikes 2 täpsustatakse, et valdkonna eest vastutav minister, kelleks käesoleval ajal on regionaal ja põllumajandusminister, võib määrusega kehtestada toiduvaru kogused või varu täpsema koosseisu ning ka toiduvaru väljaostmise ja uuendamise alused. Määruse täpsem sisu selgub ministeeriumide vahelise koostöö käigus ning sõltub ka riigi rahaliste vahendite olemasolust. Lõike 1 kohta seletuskirjas olevatest selgitustest nähtub, et sellise rakendusakti andmine on eesmärgi saavutamiseks vajalik võimalus.

ToiduSi § 46⁷ lõikes 3 täpsustatakse, et toiduvaruks vajalikud riigieelarve vahendid taotleb toiduvaru eest vastutav minister ehk regionaal- ja põllumajandusminister. Toiduvaru ülalpidamise kulud katab Eesti Varude Keskus riigieelarvest eraldatud vahendite toel.

ToiduSi § 46⁷ lõikes 4 täpsustatakse, millistes olukordades toiduvaru kasutusele võetakse. Toiduvaru ehk toit või tooraine varu võetakse kasutusele elupäästva varuna, kui toidu puudus ohustab inimeste elu või on oht sellise olukorra tekkeks.

Seega on toiduvaru mõeldud esmavajaduse rahuldamiseks inimeste elu ähvardava nälja-ohu korral, näiteks toiduga varustamise laialdase ja pikaaegse katkemise korral. Olukordades, kus jaekaubandus toimib, sealhulgas ka väiksemate kaubandustõrgete korral, näiteks kui ei ole saada kõiki tavapäraseid kaubagruppe, toiduvaru kasutusele ei võeta. Ka ulatusliku evakuatsiooni korral on toiduvaru kasutuselevõtmise eelduseks laialdased probleemid toiduga varustamises. Seni kuni majandus ja toidukaubandus toimib, riigi toiduvaru kasutusele ei võeta.

Sätte alusel võib ka toiduvaru osaks oleva tooraine varu võtta kasutusele kas elanikkonna toitmiseks (jagades nt otse teravilja) või selleks, et anda see ettevõtjale kasutamiseks tootmissisendina toidu või sööda tootmiseks, sealhulgas külvamiseks, kuna selle eesmärgiks on toidu või söödaks sobiva teravilja tootmine, või ka loomse toidu tootmise eesmärgil peetavate loomade söötmiseks. Tooraine varu võib kasutusele võtta enne näljaohu tekkimist toidu tootmise säilitamiseks. Üldjuhul võib toiduvaru olemust tõlgendada nii, et selles olevat toitu võib kasutada üksnes füüsilistele isikutele toiduna tarbimiseks andmiseks. Kuna tegemist on äärmisel juhul rakendatava abinõuga, ei ole tootmissisendina teravilja saavate ettevõtjate ringi piiratud üksnes elutähtsa teenuse osutajatega, vaid jäetud see ring vabaks, et tootmissisendit saaks anda nendele ettevõtjatele, kes on veel võimelised tootma.

ToiduSi § 46⁷ lõikes 5 sätestatakse, et toiduvaru võetakse kasutusele tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 95 lõikes 1, 2 või 3 sätestatud korras.

ToiduSi § 46⁷ lõikes 6 tehakse täpsustus ka selle kohta, et Vabariigi Valitsus, kellel on õigus tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse kohaselt varu kasutusele võtmine otsustada, võib kehtestada tooraine varu (teraviljavaru) tootmissisendina kasutusele võtmise otsustamisel seda kasutavale ettevõtjale ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 95 lõike 4 punktis 3 sätestatud asjakohased kasutusele võtmise tingimused. Nende kasutusele võtmise tingimustena peetakse silmas piiranguid ettevõtjale varu kasutamiseks. Nende tingimuste kehtestamise eesmärgiks on tagada ettevõtjale üle antud riigi vara ehk tooraine varu eesmärgipärane kasutamine üksnes riigi huvides (elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks), mitte ettevõtja majandustegevuse huvides. Kui varu kasutusele andmiseks sõlmitakse ettevõtjatega lepingud, siis toidu nappusest tingitud majanduslikus olukorras (toidu kõrge hind) ei pruugi lepingus ettenähtud kohustuste rikkumise korral ettenähtud leppetrahv olla ettevõtjale piisav, et ta tagaks tooraine varu eesmärgipärase kasutamise riigi huvides (nt elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks piirhinnaga).

ToiduSi §-ga 46⁸ täpsustatakse, et olukordades, kus Eestis ei turustata elanikkonna esmavajaduste täitmiseks piisavalt toitu (või on oht sellise olukorra tekkeks), võib Vabariigi Valitsus olukorra eskaleerumise ennetamiseks keelata toidu riigist väljaveo osaliselt või täielikult juba enne senise käsitlemise kohaselt erakorralist seisukorda või sõjaolukorda. Erakorralise seisukorra või sõjaolukorra ajaks on kaupade liikumine tõenäoliselt juba tõsiselt häiritud või peatunud, mistõttu varasemate piirangute kehtestamise võimalikkus aitab tagada Eesti inimeste toiduga varustatust. Tegemist ei ole uue piirangu kehtestamisega. Sarnane norm, küll üksnes kitsalt piiritletult sõjaseisukorra ajal kohaldamiseks, oli seni ka riigikaitse seaduses (§ 20 lõige 4), mille kohaselt Vabariigi Valitsus võib kuni sõjaseisukorra lõppemiseni piirata teatud liiki või teatud tunnustele vastavate vallasasjade müüki, keelata nende väljaveo riigist

või teatud piirkonnast, samuti määrata neile sundhindu juhul, kui need vallasasjad on vajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või riigi sõjalise kaitsmise toetamiseks.

Arvestades, et on erinevaid riske, mis elanikkonna toiduga varustamise esmavajaduste katmist ohustada võivad, nagu näiteks laialdased kaubandustõrked, on vaja selle meetme rakendamise võimalusi laiendada.

Punktiga 7 täiendatakse ToiduSi § 47, mis reguleerib ToiduSis kehtestatud nõuete täitmise üle tehtavat riiklikku ja haldusjärelevalvet, uue lõikega. Paragrahvi lisatava lõike 4¹ kohaselt teeb riiklikku järelevalvet toiduga varustamise tagamise nõuete täitmise üle Põllumajandus- ja Toiduamet tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ning käesolevas seaduses sätestatud alustel ja korras.

§ 258. Töölepingu seaduse muutmine

Paragrahviga 258 muudetakse töölepingu seadust.

Punktidega 1 ja 3 tehakse muudatused TLSi § 19 punktis 5 ja § 92 lõike 1 punktis 6. Muudatuse järgi on töötajal õigus keelduda töö tegemisest muu hulgas juhul, kui ta on mobilisatsioonikäsu alusel tegevteenistuses. Samuti ei või tööandja töölepingut üles öelda põhjusel, et töötaja on mobilisatsioonikäsu alusel tegevteenistuses. Seni piirdusid välistavad tingimused mõlemas sättes ajateenistuses, asendusteenistuses või reservteenistuses olemisega. Samas on mobilisatsioonikäsu saanud isikul samaväärne riikliku sunniga tagatud kohustus asuda täitma sõjaaja ametikoha ülesandeid, mis samamoodi välistab temast sõltumata võimaluse jätkata oma tavapäraste tööülesannete täitmist. Muudatused on samaväärsed ATSi §-de 83 ja 100 muudatustega.

Punktiga 2 täiendatakse TLSi § 65 lõiget 2 teise lausega, mille kohaselt ei rakendata vanemapuhkusele jäämisel TLSis ette nähtud etteteatamistähtaega, kui etteteatamist ei saa asjaolusid arvestades mõistlikult eeldada. Vanemapuhkust on õigus kasutada ka lapse tegelikul hooldajal juhul, kui lapse vanem puhkust ei kasuta. Tegelik hooldaja saab olla iga isik, näiteks vanaema või perekonnatuttav, kes hoolitseb lapse eest siis, kui lapse vanemad ei saa seda teha. Kuivõrd tegeliku hooldaja (kes ei ole lapsevanem) vajadus vanemapuhkust kasutada võib ilmnedä ootamatult, võib töötaja ja tööandja vahelisele kokkuleppele jõudmine olla keerulisem ja võtta sellevõrra kauem aega, sest tööandja ei pruugi ootamatut vajadust ette näha. Samas teab tööandja lapsevanemast töötaja puhul arvestada, et töötajal võib tulla ette ootamatusi seoses lapse kasvatamisega, ning töötaja ja tööandja võivad olla läbi rääkinud ja sõlminud kokkuleppeid, kuidas töö- ja eraelu paremini ühitada. Seega on muudatuse eesmärk tagada, et näiteks kriisiolukorra ajal, kui vanematel on vaja täita kriisiolukorraga seotud ülesandeid ning nad ei saa lapsega kodus olla, võib koju jääda lapse vanavanem või muu perele lähedane isik. Selles olukorras ei ole mõistlik nõuda 30-kalendripäevast etteteatamise aega, nagu on sätestatud TLSi § 62 lõikes 3. Kui lapsevanemal endal ilmneb ootamatu vajadus vanemapuhkust (uuesti) kasutada, võimaldab TLSi § 62 lõige 3 töötajal ja tööandjal kokku leppida vähemas kui 30-kalendripäevases etteteatamistähtajas. Näiteks kriisiolukorra ajal saavad mõlemad töösuhte pooled vastavalt oma vajadused ja võimalused läbi rääkida ning leida mõlemaid pooli võimalikult suurel määral rahuldav lahendus.

§ 259. Töövõimetoetuste seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehtav muudatus on seotud terminite muutusega – hädaolukorra terminit HOSi kehtetuks tunnistamisega enam ei kasutata, vaid kasutusele võetakse termin „kriisiolukord“.

§ 260. Tulumaksuseaduse muutmine

Tulumaksuseaduses tehakse normitehnilised täpsustused seoses HOSi ja RiKSi kehtetuks tunnistamisega. Praegu on TuMSi vastavas paragrahvis viidatud HOSi §-le 44, mis käsitleb eriolukorra tööle rakendatud isiku sotsiaalseid tagatisi ning RiKSi §-le 55¹, mis käsitleb ühekordse töökohustusega isiku tagatisi. Eelnõu jõustumisel on nimetatud isikute tagatised hõlmatud neile õiglase hüvitise maksmisega eelnõu § 154 alusel.

§ 261. Tööstusheite seaduse muutmine

Muudatus on seotud HOSi kehtetuks tunnistamisega. Elutähtsa teenuse osutajal lasub kohustus tagada teenuse toimimine. HOSi-s kaetakse hädaolukorra mõistega ka elutähtsa teenuse toimepidevuse katkemine või selle oht. Eelnõus ei ole enam hädaolukorra terminit, on tsiviilkriis, mis katab elutähtsa teenuse toimepidevuse.

§ 262. Tööturumeetmete seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 262 täiendatakse tööturumeetmete seadust §-ga 6¹. Sättega kehtestatakse volitusnorm, mis võimaldab Vabariigi Valitsusel erakorralise või sõjaseisukorra ajal vähendada tööhõiveprogrammis sätestatud tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise ulatust või peatada tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmine. Muudatus on vajalik, kuna Eesti Töötukassa osutatavad tööturuteenused ja makstavad tööturutoetused kehtestatakse TöMSi § lõike 1 alusel tööhõiveprogrammiga ning tööhõiveprogrammi kinnitab vastavalt TöMSi § 6 lõikele 6 Vabariigi Valitsus pärast töötukassa nõukogu heakskiitu. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui objektiivsetel põhjustel on oluliselt takistatud tööturuteenuste osutamine ja tööturutoetuste maksmine või kui on vaja kasutada täiendavaid riigi rahalisi vahendeid riigi kaitsmiseks, sealhulgas riigi eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks, võib olla vajadus kiireteks tööhõiveprogrammi muudatusteks ning ei ole mõistlik ega võimalik, et Eesti Töötukassa nõukogu kiidaks enne heaks Vabariigi Valitsuse määruse muudatused. Nii nagu Vabariigi Valitsus saab sellises olukorra otsustada asendussissetulekute vähendamise ja muude rahaliste toetuste vähendamise või maksmise peatamise üle, siis peab olema vastav õigus ka tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise vähendamise või peatamise üle.

Muudatuse mõju ulatus sõltub tööturuteenuste ja toetuste piiramise vajadusest.

§ 263. Töötuskindlustuse seaduse muutmine

Töötuskindlustuse seaduses sätestatakse Eesti Töötukassale kui avalik-õiguslikule juriidilisele isikule püsiv kriisiülesanne. Töötukassale püsiva kriisiülesande määramisel on lähtutud põhimõttest, et isikule tuleks tagada asendussissetulek töötuse perioodiks, samuti töövõime vähenemise ulatuses. Töötukassa peab tagama, et kriisiolukorra ajal oleks võimalik maksta töötutoetust, töötuskindlustushüvitist, maksejõuetushüvitist ja koondamishüvitist ning töövõimetoetust. Selleks et hüvitisi või toetusi maksta, tuleb tagada töötute, töövõime, töötuskindlustuse seaduse alusel kindlustatute ning töötushüvitiste ja töövõimetoetuste maksmise üle arvestuse pidamine. Lähtutud on põhimõttest, et isikule peab olema tagatud asendussissetulek töötuse perioodiks või ajaks, kus isiku tervisekahju tõttu on tema töövõime

vähenenud. Lisaks peab töötukassa tagama sotsiaalmaksu maksmise vastavalt sotsiaalmaksu seaduses sätestatud tingimustele. Sotsiaalmaksu tasumine mõjutab nii ravikindlustuskaitse kehtivust kui ka näiteks isiku tulevase teisi makseid (nt pension vms). Töötukassale püsiva kriisiülesande määramisega tagatakse isikule sissetulekuallikas, millele tal on olnud õigustatud ootus ning millest ilma jätmine võib seada isiku võrreldes teistega tunduvalt ebasoodsamasse olukorda või tuua kaasa toimetulekuraskusi.

§ 264. Vabariigi Presidendi töökorra seaduse muutmine

Paragrahviga 264 muudetakse Vabariigi Presidendi töökorra seadust ning pikendatakse aega, mille jooksul peab Vabariigi President tegema Riigikohtu esimehe, Eesti Panga Nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamise ettepaneku juhul, kui nimetatud ametiisikute volitused on lõppenud ennetähtaegselt. Seda aega pikendatakse neljalt kuult viiele. Muudatus on seotud teatud ametiisikute suhtes tehtava julgeolekukontrolli pikendamisega ühelt kuult kolmele. See tähendab, et kui nimetatud ametiisikute volitused lõpevad ennetähtaegselt, on Kaitsepolitseiametil eelnõu järgi edaspidi uute kandidaatide tausta kontrollimiseks aega kolm kuud (senise ühe kuu asemel). Seda tähtaega võib Kaitsepolitseiameti juhi loal ühe kuu võrra pikendada, mis tähendab, et kokku võib julgeolekukontrolli tegemine aega võtta kuni neli kuud. Seetõttu ei pruugi Vabariigi Presidendil olla võimalik teha ametissenimetamise ettepanekut nelja kuu jooksul, sest julgeolekukontroll võib samuti kuni neli kuud kesta. Eelnõu järgi antakse presidendile ametissenimetamise ettepaneku tegemiseks viis kuud aega.

§ 265. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine

Paragrahvis 265 nähakse ette VVSi muudatused.

Punktiga 1 sätestatakse vähendatud kvoorumi nõue Eesti riigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu korral.

VVSi § 16 lõike 2 kohaselt on Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa peale peaministri vähemalt pool valitsuse koosseisust, seega kvoorumi võib moodustada kuni kaheksa liiget, kui valitsusse kuulub maksimaalne arv liikmeid (15). VVSi § 16 lõikes 2¹ nähti RiKSi jõustumisel ette erand, mille kohaselt on riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab peale peaministri osa vähemalt kaks ministrit. Vabariigi Valitsus saab seega legitiimseid otsuseid vastu võtta vähendatud koosseisus ehk kolmeliikmelisena. Kuna eelnõuga laiendatakse riigikaitse eesmärki, siis sellest tulenevalt muudetakse ka vähendatud kvoorumi nõuet: eelnõu kohaselt on vähendatud kvoorum võimalik Eesti riigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu korral.

Istungi toimumise viisile ei näe seadus ette piiranguid, ka tavaolukorras on võimalik läbi viia nii füüsilise kohaloluga istungeid kui ka istungeid sidevahendite kaudu. Vähendatud kvoorum on õigustatud olukorras, kus ei ole võimalik ei füüsiliselt ega sidevahendite teel n-ö rahuaja kvoorumi / vajalikku arvu ministreid kätte saada, kuid valitsus peab olema otsustusvõimeline igal ajal. Riigikantseleile tuleb sisend, et ohus on Eesti riigi iseseisvus ning sellest tulenevalt peab valitsus kiiresti kogunema ja otsused langetama, hakkab Riigikantselei ministreid teavitama, et vajalik on viivitamata koguneda. Kui kõik ministrid saavad osaleda, ei minda üle vähendatud kvoorumile. Kui aga ei saada mõne ministriga ühendust, sidelahendused ei tööta, on toimunud äkkrünnak vms, saab vajalikud otsused ära teha ka vähendatud kvoorumiga. See on alati viimane võimalus, kuna eesmärk on, et kõik ministrid osaleksid valitsuse aruteludel ja

otsusetegemisel. Ka tavapäraselt on valitsuse istungeid, kus kõik ministrid ei osale – kes on lähetuses või puhkusel –, siis toimub ministrite asendamine, korraga võib üks minister asendada mitut ministrit. Kui tegu on aga nt äkkrünnakuga, ei ole võimalik vormistada ministritele asendusi ja seega on ainus lahendus valitsuse otsustusvõimelisuse tagamisel ka kriitilistes olukordades otsuseid langetada vähendatud kvoorumiga. Seetõttu ei ole seotud ei kehtivas õiguses ega ka eelnõus vähendatud kvoorum nõuet ühegi väljakuulutatava olukorraga (erakorralise või sõjaseisukorraga), kuna valitsus peab olema otsustusvõimeline igas olukorras ning tegu võib olla ka äkkrünnakuga, mis halvab valitsuse tavapärase kvooruminõude tagamise. Ei ole mõeldav olukord, kus valitsus ei saa kokku tulla, kuid Riigikogu saab koguneda, et otsustada erakorralist või sõjaseisukorda, seetõttu ei muudeta eelnõus kehtiva seaduse põhimõtet, et vähendatud kvoorum nõudele üleminekuks oleks vajalik enne Riigikogu poolt erikorra väljakuulutamist.

Tegu on suures osas kehtiva seaduse sõnastusega (vrd VVS-i § 16 lõige 2¹: Riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral on Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab peale peaministri osa vähemalt kaks ministrit.). Eelnõuga asendatakse riigi julgeolekut ähvardav vahetu oht Eesti riigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohuga

Punktiga 2 viiakse VVS-i § 37 lõige 5 kooskõlla eelnõu § 27 lõikega 2 ja Riigi Teataja seaduse muudatustega (vt eelnõu § 248), mis võimaldavad teatud kriisiolukorra lahendamiseks antud õigusaktide erandkorras jõustumist ja avaldamist.

Punktiga 3 muudetakse VVS-i § 60 lõiget 1 ja asendatakse läbivalt sõna „riigikaitse“ sõnadega „riigi sõjaline kaitse“ vastavas käändes. Muudatus põhineb juba RiKSiga rakendataval ning Eesti julgeolekupoliitika alustes ja riigikaitse arengukavas 2022–2031 käsitletud riigikaitse laial käsitusel, mille järgi rakendatakse riigikaitse eesmärgi saavutamiseks kogu ühiskonda ning riigi vahendeid ja varusid. Seega ei ole riigikaitse ja sõjaline kaitse Eesti õigusaktides enam sünonüümid, mistõttu vajab täpsustamist ka VVS.

Punktiga 4 lisatakse VVS-i Riigikantselei ülesandeks Vabariigi Valitsuse ja peaministri nõustamine. Riigikantselei roll ei ole praktikas ainult Vabariigi Valitsuse ja peaministri tehniline teenindamine ja asjaajamise korraldamine, vaid ka sisuline nõustamine erinevates Riigikantselei valdkonda kuuluvates teemades (arengukavad, eelnõude menetlemine, julgeoleku ja riigikaitsega seotud küsimused jne).

Punktidega 5–7 muudetakse VVS-is sätestatud Riigikantselei ülesandeid. Kehtiv VVS-i § 77 lõike 1 punkt 13 sätestab, et Riigikantselei ülesanne on juhtida riigi julgeolekuolukorra analüüsimist ja hindamist ning riigikaitse planeerimist, koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse arendamisel ja korraldamisel ning korraldada psühholoogilist kaitset. Riigikantselei ülesandeid kriisiolukorras valmistumisel ja selle lahendamisel on käsitletud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses, mille § 7 kohaselt on Riigikantselei ülesanded kriisiolukorras valmistumisel järgmised:

- 1) juhib üleriigilise riskianalüüsi koostamist;
- 2) juhib riigikaitse strateegilise arengudokumendi ja Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamist;
- 3) koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust.

Eelnõu § 32 lõike 1 kohaselt on kriisiolukorra ajal Riigikantselei põhiülesanne koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust kriisiolukorra lahendamisel.

VVSis sätestatakse Riigikantselei ülesanded, mis ei sõltu kriisiolukorrast, vaid Riigikantselei täidab neid igal ajal. Nii näiteks on Riigikantselei ülesanne koguda ja töödelda ühtlustatud riigiülese olukorrateadlikkuse tagamiseks tsiviilkriise ja riigikaitset puudutavat teavet. See on ülesanne, mis on vajalik igal ajal. Eelkõige täidab seda rolli riigi situatsioonikeskus (SITKE), mis paikneb julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroos.

Riigikantseleil on oluline ülesanne tagada peaministri, Vabariigi Valitsuse, VVJK ja selle alakomisjonide liikmetele ühtlustatud riigiülene olukorrateadlikkus. Eesmärgiks on tagada riigi strateegilise tasandi otsustajatele riigiülene ühtne ja terviklik julgeolekuohupilt ning olukorrateadlikkus ööpäev läbi ja seitse päeva nädalas (24/7) põhimõttel toimunud vahejuhtumitest ja sündmusest, millel võib olla puutumus riigi juhtimisega. Nimetatud teenust osutab Riigikantselei 24/7, et olla valmis igal ajal andma ülevaadet (koostama üldistatud, koondatud raporteid, esitlusi, SMS-teavitusi) olulistest sündmustest valdkondade üleselt. Peamine sihtrühm on Vabariigi Valitsuse liikmed, Vabariigi President ning vastavalt vajadusele Riigikogu liikmed ja teised isikud (sh ministeeriumide, asutuste esindajad).

Näiteks selleks, et hoida Vabariigi Valitsust või VVJKd tervikuna informeerituna julgeolekuolukorrast Ukrainas, jälgib Riigikantselei riigi situatsioonikeskus avalikke meedia- ja sotsiaalmeeidia postitusi, sõnavõtte ning koondab teavet erinevatest asutustest ja ministeeriumidest. Andmeid töödeldakse anonüümitult ja üldistatud kujul, kombineerituna teiste andmetega, et hinnata riigikaitse ja julgeoleku olukorda riigiüleselt. Olukorrast tehakse regulaarselt ülevaateid.

SITKE analüüsib tsiviilkriise ja riigikaitset puudutavat teavet jooksvalt, et tuvastada uusi võimalikke ohtusid ja fookusteemasid selleks, et informeerida riigi juhte kiirelt olulisest sündmusest (nt SMS-teavitus USA vägede väljumisest Afganistanist, meelevaaldustest Kasahstanis) või koostada valdkondade üleseid koondraporteid, nt Valgevene hübriidrünnak, COVID-19 mõjude prognoos Eestile tervikuna, Ukraina sõja mõjud Eesti eri valdkondadele.

VVSist jäetakse välja termin „psühholoogiline kaitse“ ja selle asemel võetakse kasutusele termin „strateegiline kommunikatsioon“. Strateegiline kommunikatsioon on riigi strateegiliste sõnumite mõtestamine, planeerimine ja levitamine nii sõnade kui ka tegudega, et tagada Eesti ühiskonna ja liitlaste toetus Eesti põhiseaduslikule ja demokraatlikule korrale. Riigikantseleil on siin juhtiv roll riigiasutuste tegevuse koordineerimisel.

Strateegiline kommunikatsioon ei ole ainult kriisiolukorra spetsiifiline, see on igapäevane tegevus eesmärgiga suurendada rahva vastupanuvõimet välistele mõjutustegevustele.

VVSi § 77 lõike 1 punktist 14 jäetakse välja eraldi Riigikantselei roll kriisireguleerimispoliitika koordineerimisel ja elluviimisel, kuna Riigikantselei roll kriisiolukorraks valmistumisel on sätestatud edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 8 lõikes 2 ning Riigikantselei roll kriisiolukorra ajal sama seaduse § 32 lõikes 1. Samuti ei kasutata pärast käesoleva seaduse jõustumist terminit „kriisireguleerimine“. Eelnõu ühendab nii tsiviilkriiside kui ka riigikaitse valdkonnad ning Riigikantselei töötab eelnõu jõustumisel välja tsiviilkriisipoliitika ja koordineerib selle elluviimist, samuti on Riigikantselei koordineerida laia riigikaitse poliitika elluviimine. Kuna VVSi muudatusega muudetakse ka Kaitseministeeriumi valdkond laia riigikaitsest sõjalise kaitse valdkonnaks, siis Riigikantselei ülesanne on koordineerida riigikaitse poliitikat laia riigikaitse käsituse mõistes ning Kaitseministeeriumi ülesanne on kujundada ja tagada sõjalise riigikaitse poliitika elluviimine.

Edaspidi on seega Riigikantselei ülesanne töötada välja tsiviilkriisipoliitika ning koordineerida laia riigikaitse poliitika elluviimist. Tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika on vajalik eelkõige eesmärgil, et kriisiolukordadeks valmistutaks ja neid lahendataks erinevates valdkondades ühtsetest põhialustest lähtuvalt ning seotud osalised suudaksid üksteist mõista ja koostööd teha. Eelnimetatu saavutamiseks on muu hulgas vaja kujundada ühtne arusaam kasutatavatest terminitest ja tegevuste sisust ning kokku leppida kasutatavad meetodikad ja lahendused ning neid selgitada. Kriisideks valmistumise ja nende lahendamise ülesanded ja üldised põhialused tulenevad küll tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusest, kuid nende ülesannete täitmist peab toetama tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika olemasolu. Nimetatud poliitika suunab ülesannete täitmist, näiteks: 1) koostama kriisiplaane mitte detailsetest stsenaariumidest lähtuvalt, vaid valmistudes ka seni teadmata olukordade lahendamiseks; 2) lähenema ülesannete täitmisele olemasolevate võimete põhiseiselt ja arengukavade koostamisele vajalike võimete põhiseiselt; 3) hindama riske mitte tõenäolisest, vaid negatiivsest stsenaariumist lähtuvalt; 4) olema valmis tegutsema riskide maandamisel sama intensiivselt kui kriisiolukordade lahendamisel jne.

Tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika kujundab eelkõige eri valdkondade ülesed ühtsed põhialused ja raamistiku kriisiolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel, millest eri ministriumid lähtuvad valdkondliku poliitika kujundamisel ja koordineerimisel. Nii hinnatakse tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika kujundamise käigus pidevalt, kas vajalikud osalised on kaasatud kriisiolukordadeks valmistuma, ning lepitakse valdkondliku poliitika kujundajaga koos kokku kaasata näiteks uus elutähtis teenus, seda korraldav asutus ja elutähtsa teenuse osutajad. Näiteks jääb Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kui põllumajanduspoliitika kujundaja suunama toiduga varustamise ning selle elutähtsa teenuse ja püsiva kriisiülesande tagamist. Kokkuvõttes peab tsiviilkriiside ja laia riigikaitse poliitika eestvedamine ning selle koordineeritud elluviimine tagama, et kriisiolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise eri osaliste tegevus toimuks kooskõlas, tulemuslikult ja ühise eesmärgi nimel.

Punktiga 8 lisatakse, et oma ülesannete täitmiseks teeb Riigikantselei koostööd rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikidega. Näiteks koondab Riigikantselei Eesti sisendi ja edastab seisukohad vastavates formaatides ELi tasandil, katab horisontaalset kriisikordinatsiooni (Integrated Political Crisis Response (IPCR) töögrupi, Coreperide ning vastavate ministrite kohtumiste (EPSCO, GAC, jne) ettevalmistamist).

Eelnõus läbivalt ette nähtud Riigikantselei roll ei suurene, tehakse vaid täpsustusi, vt nt allolevast võrdlusest:

Eelnõu	Kehtiv õigus
Riigikantselei <u>juhib üleriigilise riskianalüüsi</u> koostamist (§ 8 lõige 2)	Kehtiv kohustus Riigikantselei koostab sellist dokumenti alates 2023. aastast, tuginedes erinevate asutuste tehtavale tööle (HOSi § 9 lõige 2 ning JASi §-d 10 ja 11) ja lähtudes VVS-i § 77 lõike 1 punktidest 13 ja 14, mille kohaselt juhib Riigikantselei riigi julgeolekuolukorra analüüsimist ja hindamist, samuti on Riigikantselei kohustus töötada välja

	kriisireguleerimispoliitika ning koordineerida selle elluviimist. Riigikantselei teeb üleriigilisest riskianalüüsist ka avaliku kokkuvõtte. Üleriigilise riskianalüüsi koostamise kohustus ja Riigikantselei roll selles on sätestatud ka HOSi § 9¹.
Riigikantselei juhib riigikaitse strateegilise arengudokumendi (RKAK) ja Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamist (§ 8 lõige 2)	Juba kehtiv kohustus: Riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamist koordineerib Riigikantselei, kellel on õigus kontrollida dokumentides määratud eesmärkide saavutamist. (RIKSi § 7 lõige 3)
Riigikantselei koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust kriisiolukorras valmistemisel (§ 8 lõige 2)	Kehtiv kohustus. VVSi § 77 lõike 1 punkt 14: Riigikantselei koordineerib kriisireguleerimispoliitika elluviimist. VVSi § 77 lõike 1 punkt 13: Riigikantselei koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse arendamisel ja korraldamisel.
Riigikantselei koordineerib elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia koostamist (§ 8 lõige 2)	Kehtiv kohustus HOSi § 9³.
Riigikantselei nõudmisel esitavad asutused oma riskianalüüsi Riigikantseleile (§ 13 lõige 4)	Ka praegu täidetav kohustus: VVSi § 77 lõike 1 punkt 14: Riigikantselei koordineerib kriisireguleerimispoliitika elluviimist. VVSi § 77 lõike 1 punkt 13: koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse arendamisel ja korraldamisel. Riigikantselei kontrollib riigikaitse arengukavas ja riigi kaitsetegevuse kavas antud eesmärkide saavutamist. (RIKSi § 7 lõige 3). HOS (§ 9 lõige 1) alusel antud riskianalüüsides määruses on sätestatud, et riskianalüüsi koostamisel lähtutakse Riigikantselei suunistest ja riskianalüüsides koostamist juhtivate asutuste koostööd koordineerib Riigikantselei. Riskianalüüsides saadetakse Riigikantseleile.
Ministeeriumi kriisiplaan kooskõlastatakse Riigikantseleiga (§ 15)	Riigikaitseplaanid: Riigi kaitsetegevuse kava koostamist koordineerib Riigikantselei, kellel on õigus kontrollida dokumentides määratud eesmärkide saavutamist

	(praktikas toimub koostöö ja ühtse plaani koostamine Riigikantselei juhtimisel RKTK ja selle alamkavade protsessis, RiKSi § 7 lõige 3). Tsiviilkriisi plaanid: Hädaolukorra lahendamise plaan kooskõlastatakse asjassepuutuva ministeeriumi ja Riigikantseleiga (HOSi § 15 lõige 5)
Asutuse toimepidevuse eest vastutava isiku <u>kontaktandmed</u> edastatakse Riigikantseleile (§ 18)	Kehtiv kohustus HOSi § 37 lg 1 p 4¹ Kuna Riigikantseleil on juba kehtiva VVSi § 77 lõike 1 punkti 14 kohaselt kohustus töötada välja kriisireguleerimispoliitika ning koordineerida selle elluviimist. Selle ülesande raames on Riigikantseleil juba praegu kogunud põhiliste kontaktisikute andmed, kellega vahetame operatiivselt infot ja kes on Riigikantseleis tegutseva riigi situatsioonikeskuse (SITKE) partnerid, nt SITKE raportite või asutuste valmisolekut puudutava ülevaate „Eesti olukorra ülevaade“ koostajad.
Riigikantseleil on õigus küsida <u>ETODE kontaktandmeid</u> elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajalt ja Päästeametilt (§ 74)	Kehtiv kohustus HOSi § 37 lg 1 p 4 ¹
ETO esitab Riigikantseleile <u>kokkuvõtva aruande</u> elutähtsa teenuse osutajatega seotud <u>sündmustest</u> , sealhulgas teabe sündmuste arvu, laadi ja rakendatud meetmete kohta eelkõige raporteerimiseks Euroopa Liidu Komisjonile (§ 80)	Kehtiv kohustus HOSi § 41 ⁶ lg 6
Riigikantselei <u>koordineerib täidesaatva riigivõimu</u> asutuste tegevust kriisiolukorra <u>lahendamisel</u> (§ 32)	Juba praegu Riigikantselei ülesanne. VVSi § 77 lõike 1 punkti 14 kohaselt kohustus töötada välja kriisireguleerimispoliitika ning koordineerida selle elluviimist. VVSi § 77 lõike 1 punkt 13: Riigikantselei juhib riigi julgeolekuolukorra analüüsimist ja hindamist ning riigikaitse planeerimist, koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse arendamisel ja korraldamisel ning korraldab psühholoogilist kaitset.
Riigikantselei töötab koos asjaomaste ministeeriumidega välja julgeolekupoliitika alused (JPA) (VäSSi muudatus)	Praegu VÄMi ülesanne (VäSSi § 9 lõike 1 punkt 3), kuid praktikas toimiv selliselt nagu eelnõus sätestatud, nt Riigikantselei juhtis 2017. ja 2023. aasta JPA koostamist.

§ 266. Vangistusseaduse muutmine

Paragrahviga 266 muudetakse ja täiendatakse vangistusseadust (VangSi).

Punktiga 1 sätestatakse, et ka arestialustele kohaldatakse nende transportimisel lihtsamaid nõudeid. Vangla julgeolekut ja korda ohustavaks sündmuseks ehk erakorralisteks sündmusteks on näiteks massiline allumatus, rünne vangla vastu, vanglas või selle otseses läheduses toimuv tulekahju, plahvatus või varing, mis seab ohtu vangla julgeoleku ja korra või kinni peetavate elu ja tervise. Selliste olukordadega toimetulekuks on justiitsministri 25.01.2011. a käskkirjaga nr 15 kehtestatud „Vanglate erakorraliste sündmuste lahendamise plaan“. Erakorraliste sündmuste lahendamisel peab vangla lähtuma üldisest vangla julgeolekust ning kinnipeetavate ja ametnike/teenistujate elu ja tervise kaitsest. Erakorraliste sündmuste lahendamisel võib tekkida vajadus kasutada vanglaehitisi (sealhulgas arestialustele mõeldud ruume) selliselt, et seal ei viibiks arestialuseid (arestialuste all mõeldakse siin ja edaspidi VangSi §-s 3 nimetatud arestialuseid ning isikuid, kellele kohaldatakse arestialuse ja aresti täideviimise kohta kehtestatud sätteid). Näiteks tulekahju võib kujutada endast ohtu kõigile vanglas viibivatele isikute, sh arestialuste elule või tervisele. Sellistel puhkudel võimaldab VangSi § 72 lõige 4 lubada arestialused lühiajaliselt vabastada pikemaks kui VangSi § 88 lõikest 1 tulenevalt kolmeks päevaks ning võimaldab VangSi § 88 lõikest 4 tulenevalt lubada nimetatud isikud lühiajalisele väljasõidule.

VangSi § 85 lõike 1 järgi toimub aresti kandmine otsuse teinud kohtu asukohajärgses või arestialuse elukohajärgses prefektuuri arestimajas või täitmiskorraldajajärgses vanglas. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib arestialuse paigutada arestimajja või vanglasse käesoleva paragrahvi lõiget 1 järgimata, kui see on vajalik arestimaja või vangla ülekoormuse tõttu, arestialuse julgeoleku huvides või muudel erandlikel asjaoludel. Justiitsministri 25.01.2002. a määruse nr 11 „Kinnipeetava vanglast vabastamise kord“ § 242 kohaselt arvutab ametnik arestialuse vabastamise tähtpäeva isiku vanglasse saabumise päeval. Praegu näeb seadus ette arestialuse vabastamist aresti ärakandmise järel või erakorralise perekondliku sündmuse puhul (VangSi § 88 lõige 1), mis aga ei anna võimalust vanglast kriisiolukorra ajal arestialusele väljasõidu võimaldamist kriisiolukorra lahenemiseni. Kriisiolukorra ajal võib tekkida olukordi, kus ei ole võimalik kõiki arestialuseid paigutada ümber teistesse vanglatesse, ning tulenevalt vangla julgeolekust ning arestialuse elu ja tervise kaitse huvides on vajalik arestialused lühiajaliselt vabastada rohkem kui VangSi § 88 lõikest 1 tulenevalt kolmeks päevaks. Nimetatud meedet rakendab vangla äärmusliku vajaduse korral, kui ei ole võimalik vanglast olenematutel asjaoludel arestialuseid ümber paigutada. Lühiajalise vabastamise rohkem kui VangSi § 88 lõikest 1 tulenevaks kolmeks päevaks otsustab vangla. Sellisel juhul teavitab vangla vastavat asutust (uurimisasutust, kelleks võib olla nt PPA, KAPO, Maksu- ja Tolliamet, Keskkonnaamet jne, või prokuratuuri, olenevalt, kes on kinnipeetud isiku vanglasse toimetanud ja menetlustoiminguid teevad/juhivad). Täpsem teavitamise kord lepatakse vanglate ja asjaomaste asutuste vahel kokku.

VangSi § 88¹ lõike 6 kohaselt kuni 48 tunniks kinnipeetud isik või sundtoomisele allutatud isik vabastatakse vanglast kinnipidamise aluse lõppemisel, seaduses sätestatud tähtaja möödumisel või uurimisasutuse, prokuratuuri, kohtu või korrakaitseorgani poolt isiku kinnipidamise protokollile tehtud märke alusel, kui isikut ei võeta vahi alla või ei saadeta karistust kandma. Kriisiolukorra ajal võib tekkida olukord, kus uurimisasutused ja prokuratuur on seotud muude tööülesannetega, mille tõttu ei jõuta kiirelt otsustada 48 tunniks kinnipeetud isiku või sundtoomisele allutatud isiku staatus, vaid tuleb näiteks vanglalt nad kiiresti julgeoleku kaalutustel ümber paigutada teistesse vanglatesse. Sel juhul paigutatakse eespool nimetatud 48

tunniks kinnipeetud isikud või sundtoomisele allutatud isikud ümber teistesse vanglatesse. Vanglast olenematutel asjaoludel võib tekkida olukord, kus ümberpaigutamist ei ole võimalik teha ning lähtudes vangla julgeolekust ja 48 tunniks kinnipeetud isiku või sundtoomisele allutatud isiku elu ja tervise kaitsest tuleb isikud lubada lühiajalisele väljasõidule. Nimetatud meedet rakendab vangla äärmusliku vajaduse korral, kui ei ole võimalik vanglast olenematutel asjaoludel isikuid ümber paigutada. Lühiajalisele väljasõidule lubamise otsustab vangla, teavitades vastavat asutust. Täpsem teavitamise kord lepitakse vanglate ja asjaomaste asutuste vahel kokku.

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse 4. peatükk kehtestab kriisiolukorra sõnastuse, eelkirjeldatud kord kehtib nii erakorralise kui ka sõjaseisukorra ajal. VangSi § 72 sätteid kohaldatakse seetõttu ka erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.

Punktiga 2 lisatakse vanglale püsiv kriisiülesanne tagada vangla toimepidevus ja vangistuse täideviimine.

Kehtivas õiguses ei ole seaduse tasandil sätestatud vangla püsivaid kriisiülesandeid. Püsiva kriisiülesande termin tuleneb tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 9 lõikest 2, mille kohaselt püsiv kriisiülesanne on ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 9 lõike 3 järgi määratakse ministrium või muu täidesaatva riigivõimu asutuse püsiv kriisiülesanne seaduses või Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis. Selleks, et tagada vanglas üldine julgeolek ja vangistuse täideviimine, peab kriisiolukorra ajal olema üheselt mõistetav, milliseid ülesandeid peab vangla täitma esmajärjekorras. Vangla julgeoleku all peetakse silmas vanglas viibivate ja seal töötavate isikute elu ja tervise kaitset ning korra tagamist.

VangSi § 72² lõike 1 järgi on vangla püsivaks kriisiülesandeks vangla toimepidevuse ja vangistuse täideviimise tagamine piiratud. Vangla toimepidevus seisneb vanglas kinnipeetavate eluks ja vangla julgeoleku tagamiseks vajalike elutingimuste loomises. Selle alla kuulub näiteks vangla varustamine elektri, vedelkütuse, kaugkütte ja veega; kanalisatsiooni ja tootlustamise toimimine ning turvalisuse ja järelevalve tagamine. Baasvajaduste tagamata jätmine võib kaasa tuua kinnipeetavate vastuhakku ja allumatust korraldustele, mis võib kujuneda massiliseks ning seada ohtu vangla üldise julgeoleku. Seega tuleb vanglal kriisiülesande täitmisel esmajärjekorras tagada eluks vajalikud tingimused ja vangla üldine julgeolek. Kui vangla ei suuda tagada püsivaid kriisiülesandeid, mis on vajalikud vanglas viibivate kinnipeetavate ja vahistatute elu ja tervise kaitseks, või sündmuse lahendamiseks on vaja kasutada vangla ehitisi, lähtub vangla VangSi § 72 lõikest 3 ning kinnipeetavad ja vahistatud lubatakse lühiajalisele väljasõidule, jättes järgimata VangSi §-s 32 sätestatud tingimused. Nimetatud meedet rakendab vangla äärmusliku vajaduse korral, kui ei ole võimalik vanglast olenematutel asjaoludel isikuid ümber paigutada.

Vangistuseseaduse 2. peatükis on esitatud vangistuse täideviimise üldsätted. Vangistuse täideviimise eesmärgiks vastavalt VangSi § 6 lõikele 1 on kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele ja õiguskorra kaitsmine. Kinnipeetavate suunamine õiguskuulekale käitumisele on lai mõiste ning see toimub muu hulgas erinevate taasühiskonnastavate (nt sotsiaalprogrammide, tööhõive) tegevuste kaudu. Kriisiolukorra ajal ei ole vangla peamiseks ülesandeks taasühiskonnastavate / hõivega seotud tegevuste tagamine. Kriisiolukorra ajal on

prioriteediks vangla üldise julgeoleku tagamine (VangSi 2. peatükk 8. jagu, julgeoleku tagamine vanglas) ja korra hoidmine. Taasühiskonnastavate tegevuste võimaldamine võib osutuda võimatuks näiteks olukorras, kus julgeolekukaalutustel on vajalik kõikide kinnipeetavate lukustamine/lukustatud režiimile viimine. Taasühiskonnastavad tegevused toimuvad üldjuhul grupis, mis on kokku pandud erinevate osakondade ja üksuste kinnipeetavatest. Kriisiolukorra ajal võib tekkida selliselt kinnipeetavate gruppide kogunemisel oht vangla julgeolekule massilise allumatuse tõttu.

Kriisiolukorra ajal võib tekkida vajadus kogu vangla koosseisu kokkukutsumiseks. Sellisel juhul tegeleb vangla oma kriisiülesande lahendamisega ning vanglal ei ole võimalik vanglateenistujaid kaasata ametiabi korras Politsei- ja Piirivalveameti ülesannetesse. Esmajärjekorras tuleb vanglateenistusel tagada enda tööülesannete täitmine, st vangla toimepidevuse ja vangistuse täideviimise tagamine.

Punktiga 3 täiendatakse VangSi §-ga 109¹. **VangSi § 109¹** sätestab seadusliku aluse politseiametnike kaasamiseks vangla ülesande täitmise. VangSi § 109¹ lõikega 1 on täpsustatud, milliste tingimuste esinemisel on kaasamine lubatav. Esiteks võib VangSi § 109¹ lõike 1 järgi vangla kaasata kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute saatmiseks politseiametnikke, kui vangla ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult seda ülesannet täita. Tegemist ei ole uue volitusega. Kehtiva VangSi § 109 lõike 5 järgi kaasatakse vajaduse korral kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute saatmiseks politseiametnikke. Teiseks võib vangla kaasata politseiametnikke vangla julgeolekut ja korda ohustava sündmuse lahendamise, kui vangla ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult sündmust lahendada. Vanglateenistusel võib olla vaja kaasata politseiressursse tavapärasest palju ulatuslikumate (suuremat õigusrikkujate hulka hõlmavate, samal ajal mitmes vanglas toimuvate jms) vangla julgeolekut ja korda ohustavate sündmuste lahendamiseks, mille puhul vanglale ette nähtud isikkoosseisust sündmuse efektiivseks lahendamiseks ei piisa, samuti ei ole arvesse võttes selliste sündmuste väga harva esinemist vanglates põhjendatud mõne väga spetsiifilise erioskuse ulatuslik väljaarendamine või kasutaja erioskusi eeldava eritehnika soetamine, kui politseiasutusel on vastav ressurss vajaduspõhiselt välja arendatud (näiteks veekahur massiliste korratuste lahendamisel).

VangSi § 109¹ sätestab, et politseiametnikul on kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute saatmisel vanglaametniku volitused. Volituste ulatus võrreldes kehtiva õigusega ei muutu.

§ 267. Veeseaduse muutmise

Punktidega 1 ja 3 tehtavad muudatused on seotud hädaolukorra terminist loobumisega, edaspidi on kasutusel termin „kriisiolukord“. Käesoleva eelnõu jõustumisel asendavad kriisiplaanid hädaolukorra plaane (HOLPe), seetõttu tuleb muuta veeseaduse § 112 ja § 114 lõiget 2.

Punkt 2. Paragrahvi 114 lõikes 2 tehtav muudatus (Siseministeeriumi väljajätmine sättest) on seotud sellega, et Siseministeerium ei tegele alates 1.07.2021 kriisireguleerimise valdkonna koordineerimisega, sellega tegeleb Riigikantselei. Valmisolek tegeleda üleujutustega tagatakse vastavalt päästeseadusele ja käesolevale seadusele. Eelnõu §-des 11–15 on sätestatud erinevateks olukordadeks planeerimine ja valmisoleku tagamine ning Riigikantselei roll asutuste planeerimisprotsessis ja valmisoleku suurendamises on sätestatud läbivalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

§ 268. Vedelkütuse seaduse muutmine

Paragrahviga 268 muudetakse vedelkütuse seadust.

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Kuna RiKS tunnistatakse kehtetuks, siis kaob õigusaktidest senine termin „riigikaitseülesanne“ ja see asendatakse terminiga „kriisiülesanne“.

Punktis 2 muudetakse sätet, mille kohaselt teatud biokütuse tarbimisse lubamise kohustuse nõudeid ei rakendata selle kütuse puhul, mis lubatakse tarbimisse vedelkütusega varustamisest tingitud eriolukorra ajal. Muudatuse järel on erandeid võimalik teha kriisiolukorra ajal ning eraldi eriolukorda selleks välja kuulutama ei pea. Muudatus on tingitud asjaolust, et kui seni on hädaolukord olnud lahendava asutuse tasemel otsustada (sh ka KOVde tasandil) ning Vabariigi Valitsuse otsustustasand rakendub alles eriolukorra väljakuulutamise hetkel, siis tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega kaotatakse hädaolukorra tasand ning kriisiolukorra väljakuulutamine on Vabariigi Valitsuse otsustada. Kuna kriisiolukorra väljakuulutamise üheks eelduseks on, et olukord põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustab vahetult paljude isikute elu ja tervist või põhjustab suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, siis on asjakohane võimaldada biokütuse erandeid ka kriisiolukorra ajal.

Punktis 3 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele.

Punkti 4 kohaselt on ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka kriisiolukorra ajal. Seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktis 5 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 269. Vedelkütusevaru seaduse muutmine

Paragrahviga 269 muudetakse vedelkütusevaru seadust seoses HOSi kehtetuks tunnistamisega. Kuna seni reguleeris riigi tegevusvaru moodustamise, haldamise ja kasutamise üldprintsipi HOS ning edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus, siis asendatakse senised HOSi viited viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

§ 270. Veterinaarseaduse muutmine

Punktides 1 ja 2 tehtavad muudatused on seotud HOSi kehtetuks tunnistamisega. Edaspidi kohaldatakse loomataudi tõrjele ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seadust. Kuna käesolevas eelnõus on sätestatud regulatsioon, mis tingimustel saab kehtestada kriisiolukorra ja välja kuulutada eriolukorra ka loomataudi korral, siis ei ole vajalik veterinaarseaduse §-s 60 seda enam korrata.

§ 271. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmine

Vt § 273 selgitusi.

§ 272. Välismaalaste seaduse muutmine

Vt § 273 selgitusi.

§ 273. Välissuhtlemisseaduse muutmine

Paragrahviga 274 muudetakse VäSSI sätteid, mis reguleerivad julgeolekupoliitika aluste väljatöötamist.

Punktiga 1 lisatakse õigusselguse huvides, et Riigikogu riigikaitsekomisjon ja väliskomisjon arutavad julgeolekupoliitika aluseid enne nende heakskiitmist Vabariigi Valitsuses. Vabariigi Valitsus kiidab julgeolekupoliitika alused heaks VäSSI § 8 lõike 1 punkti 5 alusel. Julgeolekupoliitika alused on riigieelarve baasseaduse § 20 lõikes 1 sätestatud poliitika põhialused, kuid selle koostamist ja menetlemist reguleerib VäSS. Seega ei kohaldu julgeolekupoliitika põhialustele RESi § 20 lõikes 1 sätestatu, et poliitika põhialused võtab vastu Riigikogu kas omal algatusel või Vabariigi Valitsuse ettepanekul. VäSS näeb ette julgeolekupoliitika aluste kehtestamisel eriregulatsiooni, mille kohaselt on parlamentaarne võim kaasatud julgeolekupoliitika aluste koostamisse kahe valdkondliku komisjoni kaudu – riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni. Nimetatud komisjonid annavad oma sisendi Vabariigi Valitsusele enne, kui Vabariigi Valitsus julgeolekupoliitika alused heaks kiidab. Pärast Vabariigi Valitsuse heakskiitu esitatakse julgeolekupoliitika alused Riigikogule, kes nimetatud dokumendi vastu võtab. VäSSis kehtestatakse julgeolekupoliitika aluste kohta erand RESis sätestatust. Julgeolekupoliitika alused on kord nelja aasta jooksul uuendatav valitsuse strateegia, mille elluviimise eest vastutab valitsus eesotsas peaministriga. Valitsuse ja Riigikogu ühine arusaamine tagatakse Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni kaasamisega julgeolekupoliitika aluste väljatöötamisse. Peaminister teavitab julgeolekupoliitika alustes püstitatud eesmärkide saavutamisest vähemalt ühel korral nelja-aastase tsükli jooksul Riigikogu.

Punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks § 9 lõike 1 punkt 3, mille järgi töötab Välisministeerium välja koos asjaomaste ministeeriumidega julgeolekupoliitika alused.

Punktiga 3 täiendatakse § 10, mille lõikega ¹ pannakse julgeolekupoliitika aluste väljatöötamise kohustus Riigikantseleile. Muudatusega viiakse VäSS kooskõlla tegeliku praktikaga: riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamist koordineerib Riigikantselei. Julgeolekupoliitika alustes vaadatakse tervikuna julgeolekukeskkonda, ohte Eestile ja Eesti tegevusi julgeoleku tagamiseks ning kriisikindluse suurendamiseks. Riigikantselei ülesanne on koondada üleriigiline tervikvaade ohtude ja riskide hindamisel, samuti Eesti tegevuste planeerimisel nii tegevuskavades kui ka strateegilises arengudokumentides. Seetõttu juhtis Riigikantselei kokkuleppel Välisministeeriumi ja teiste ministeeriumidega 2017. aasta ning 2023. aasta julgeolekupoliitika aluste väljatöötamist.

§ 274. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmine

VRKSis, VMSis ja VSSis tehtavad muudatused on seotud Euroopa Liidu direktiivist tuleneva massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamise. Muudatused tuginevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 78 lõikele 3, mis näeb ette, et kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Seega massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra erandid on seotud ELi õigusega, eeskätt direktiivi 2008/115/EÜ artiklis 18, Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 2 punktis 6 (<https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/ET/TXT/?uri=celex%3A32016R0399) ja direktiivi 2013/32/EL artikli 6 lõikes 5 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>) sätestatud nõuetega. Eelnõuga sätestatakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra termini, tuginedes direktiivis 2008/115/EÜ sätestatule. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga määrab Politsei- ja Piirivalveamet massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra algus- ja lõpukuupäeva ning teavitab Euroopa Komisjoni erandite rakendamisest, mis kalduvad kõrvale Euroopa Liidu õigusega kehtestatud üldnõuetest. Kui massilise sisserände hädaolukord võtab kriisilukorra mõõtmed, kohaldatakse kriisilukorra lahendamisele tsiviilkriisi ja riigikaitse seadust.

Lisaks täiendatakse VRKSi § 36⁶ lõikega 11¹, milles täpsustatakse massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras § 36⁶ lõike 11 punktides sätestatud ülesannete täitjaid. Nimetatud täpsustuse tegemine VRKSi tuleneb Ukraina sõjapõgenike kriisi kogemustest.

VRKSi § 32 lõikes 1 on esitatud rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse teenuse korraldamisega seotud teenuste loetelu: 1) majutamine; 2) rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses elava taotleja ja VRKSi § 34 lõike 2 punkti 3 või § 62 lõike 2 punkti 3 alusel väljaspool rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskust elava taotleja varustamine toiduainetega või toitlustamine, varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega; 3) tervisekontrolli ja vajalike tervishoiuteenuste kättesaadavuse tagamine; 4) hädavajalik tõlketeenus ja eesti keele õpetamine; informeerimine tema õigustest ja kohustustest; 5) VRKSi alusel tehtavate menetsustoiuimingu tegeuiseks vajalik transporditeenus ja 6) muud esmavajalikud teenused, mis tuleb majutuskeskuses viibijale tavaolukorras tagada.

Eespool loetletud teenuste osutamise kohustus rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses (edaspidi RVK) lasub tulenevalt VRKSi SKA-l. Seadusest lähtuvalt on SKA-l õigus RVK-s ülesannete täitmine halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel üle anda füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule. Tulenevalt SKA tehtud riigihanke tulemustest korraldab RVK teenust praegu AS Hoolekandeteenused (edaspidi AS HKT). AS HKT korraldab nimetud teenuste osutamist RVK-s viibijatele praegu 100 teenusekoha ulatuses, mida hädaolukorras on võimalik suurendada kuni 150 kohani. RVK puhul on tagatud tervisekontrolli ja vajalike tervishoiuteenuste kättesaadavus AS HKT poolt esmatasandi tervishoiuteenuse osutajaga sõlmitud lepingu kaudu.

VRKS loob § 36⁶ lõikest 11 tulenevalt õiguse vähendada massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra ajal ka RVK teenuse taotlejatele osutatavaid teenuseid. Ukraina sõjapõgenikest tingitud hädaolukorra rakendamisel jõuti tõdemuseni, et SKA-l puudub suutlikkus tagada suurele hulgale rahvusvahelise kaitse taotlejatele VRKSi § 36⁶ lõike 11 punkti 2 kohane tervisekontrolli tegemine ja vältimatu arstiabi andmise korraldamine.

Vältimatu abi raske või eluohtliku terviserikke korral, sh vältimatu hambaravi, on tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (TTKS) §-st 6 lähtuvalt kättesaadav kõigile Eestis viibivatele inimestele, sh RVK teenuse taotlejatele, Ukraina sõjapõgenikele ja Eestis transiidis olevatele isikutele. TTKSi § 6 lõike 4 kohaselt tasutakse ravikindlustusega hõlmatud isikule osutatud vältimatu abi eest riigieelarvest selleks ette nähtud vahenditest Sotsiaalministeeriumi ja Tervisekassa vahel sõlmitud lepingu alusel vastavalt RaKSile.

Ukraina kriisi valguses olid lisaks vältimatule abile Ukraina sõjapõgenikele tagatud COVID-19 testimine ja vaktsineerimine ning rahva tervise kaitsega seotud tervishoiuteenused. Samuti

osutasid perearstikeskused kuni 2023. aasta lõpuni kõigile Ukraina sõjapõgenikele *fee for service* põhimõttel perearstiabi, mis on tagatud Terviseameti ja Tervisekassa koostöös. Perearstikeskused pakkusid meditsiiniabi vastavalt vajadusele ning suunasid patsiendi edasi eriarsti juurde täiendavateks uuringuteks või vajalikeks protseduurideks.

Eestis kehtib ülesannete jäävuse põhimõte, see on sätestatud nii HOSis kui ka RIKSis. VRKSi muudatusega täpsustatakse ülesannete täitmise suhtes erinevate seaduste vahel valitsevat ebamäärasust, et ülesande täitja rollid oleksid selgemini esile toodud. Nii lasuks § 36⁶ lõike 11 punktides 1, 3, 4 ja 6 sätestatud ülesannete (majutamine, toitlustamine, informeerimine õigustest ja kohustustest ning vajaduse korral varustamine esmavajalike riietus- ja tarbeesemete ja isikliku hügieeni vahenditega) täitmise tagamine tehtud muudatuse korral SKA-l ning VRKSi § 36⁶ lõike 11 punktis 2 sätestatud ülesande (vajaduse korral tervisekontrolli tegemine ja vältimatu arstiabi andmine) täitmise tagab Terviseamet. Eespool nimetatud erandit on SKA-l ja Terviseametil võimalik kohaldada kuni üks aasta pärast hädaolukorra lõppemist.

Lisaks on VRKSi täiendatud §-ga 36⁷, laiendades võimalusi rakendada teatud erandeid ka hädaolukorra järel. Muudatuse eesmärk on Sotsiaalkindlustusametile õigusliku aluse loomine teenuste ajutiseks vähendamiseks massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra järel. VRKSi § 36⁶ lõike 11 käsitleb praegu õigust vähendada majutuskeskuses teenuste osutamist vaid hädaolukorra kontekstis. Pärast Ukraina sõjapõgenike massilisest sisserändest kehtestatud hädaolukorda (11.03.-13.05.2022) naasis enamik reageerivaid asutusi oma tavaülesannete juurde. Nii oleks tulnud ka Sotsiaalkindlustusametil pärast hädaolukorra lõppemist asuda rakendama majutuskohades viibijatele VRKSi § 32 lõikes 1 toodud teenuseid. 2022. aasta maikuu viibis Sotsiaalkindlustusameti majutuskohades keskmiselt 3761 Ukraina sõjapõgenikku, kellele erinevate teenuste osutamine tulenevalt sedavõrd suurest isikute arvust § 32 sätestatud tingimustel ei olnud võimalik. Muudatus võimaldaks Sotsiaalkindlustusametil tulevastest sarnastes olukordades kriitilise arvu inimeste puhul kohaldada rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse teenusel viibijatele vähendatud mahus teenuste osutamist kuni kaheks aastaks pärast hädaolukorra lõppemist, võimaldades seni taastada asutuse tavapärane võimekuse teenuste korraldamisel.

Veel täiendatakse VRKSi § 75 lõikega 1³, milles täpsustatakse massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra ajal ja kuni üks aasta pärast hädaolukorra lõppemist tervisekontrolli tegemise ja vältimatu arstiabi andmise rahastamist riigieelarvest Tervisekassa kaudu. Muudatus on seotud punktis 1 nimetatud ülesannete täitmise täpsustusega. Kuna hädaolukorras on korraldatava teenuse mastaap ja selle rahalise katmise vajadus kordades suurem, on vajalik riigieelarvest näha Tervisekassale ette seadusest tulenev alus tervisekontrolli ja vältimatu arstiabiga kaasnevate kulude katmiseks. Tavaolukorras jätkub RVK-s viibivatele isikutele tervisekontrolli tagamine ja ka tervishoiuteenuste rahastamise riigieelarvest SKA eelarve kaudu.

VRKSi § 11 lõike 8 kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotleja tervisekontrolli ja talle osutatavate vajalike tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatus ja kord kehtestatud valdkonna eest vastutav ministri määrusega (sotsiaalministri 13. detsembri 2013. a määrus nr 40 „Rahvusvahelise kaitse taotleja ja väljasaadetava tervisekontrolli ja neile osutatavate tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatus ja kord“). Nimetatud muudatuste ettepanekutele lisaks on ette valmistatud ka ministri määruse muutmise kavand, milles täpsustatakse osaliste rollide jaotust tervishoiuteenuste osutamisel massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra ajal ja kuni üks aasta pärast hädaolukorra lõppemist.

§ 275. Väärteomenetluse seadustiku muutmine

Punkt 1. Kehtiv VTMSi § 3¹ lõige 4 sätestab, et väärtegu ei ole vähetähtis, kui väärteo toimepanemisega on tekitatud kahju või kui väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule, välja arvatud juhul, kui väärteo toimepannud isik on kahju vabatahtlikult hüvitanud või heastanud. Nimetatud sätet erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ei kohaldata, kuna sellises olukorras puudub aeg ning võimalus arutleda selle üle, kas kahju on tekitatud või mitte.

Kohtuväline menetleja hindab kiirelt, kas tegu on vähetähtis, lähtudes VTMSi § 3¹ lõikes 3 sätestatust:

- 1) piisab väärteo toimepannud isiku hoiatamisest;
- 2) väärteo toimepannud isiku väljaselgitamine on ebatõenäoline;
- 3) menetluse läbiviimine oleks väärteo asjaolusid arvestades ebamõistlikult kulukas.

Muudatus lähtub lisaks ressursside piiratusele ka põhimõttelisest tõsiasiast, et süüteomenetluse eesmärgiks ei ole varalise või mittevaralise kahju hindamine ega heastamine, vaid õiguskorra tagamine ning väärtegude avalikku menetlushuvi tuleb sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal hinnata mitte lähtuvalt sellest, milline on konkreetse väärteo eraõiguslik mõõde, vaid lähtuvalt sellest, kui intensiivselt see ründab õiguskorda kui tervikut, riiklikku julgeolekut ja avalikku korda.

Punkt 2. Kehtiv VTMSi § 44 reguleerib isiku kinnipidamist väärteomenetluses ning annab tähtaja, kui kaua võib kinnipidamine kesta. Väärteomenetluses ei ole vahistamist ega teisi kriminaalmenetluse tõkendeid lubatud kohaldada, st kinnipidamine ongi ainuke menetlustoiming, millega saab piirata isiku vabadust selleks, et tagada väärteomenetluse läbiviimine. Isikut, kelle kohta on põhjendatult alust arvata, et ta on toime pannud väärteo, võib VTMSi § 44 kohaselt kuni 48 tundi kinni pidada, kui:

- 1) ta püüab põgeneda;
- 2) ei ole tuvastatud tema isikut;
- 3) ta võib jätkuvalt toime panna väärtegusid;
- 4) ta võib väärteomenetlust takistada või sellest kõrvale hoida.

Eelnõuga lisatakse VTMSi §-le 44 lõige 1¹, mis lubab erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ka väärteomenetluses isikut kinni pidada kuni 96 tundi. Eelnõus nähakse ette ka KrMSi täiendamine §-ga 382¹¹ (isiku kahtlustatavana kinnipidamine). Selle järgi võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal kuriteos kahtlustatavat kohtu loata kinni pidada kuni hetkeni, kui tema suhtes on koostatud süüdistusakt või sõlmitud kokkulepe, kuid mitte üle 96 tunni. VTMSi muudatusega ühtlustatakse lisanduva lõikega 1¹ isiku kinnipidamise tähtaeg KrMSis kavandatava tähtajaga ehk 96 tunniga. See tagab, et kriisiolukorra ajal on menetlejatele tagatud tegutsemiseks võimalikult ühesugused reeglid. See on eriti oluline juhul, kui kinnipeetavaid isikuid on palju ja ei ole kohe üheselt selge, kas isikut on põhjust kahtlustada kuriteos või väärteos.

§ 276. Õiguskantsleri seaduse muutmine

Paragrahviga 276 muudetakse õiguskantsleri seadust (ÕKS) õiguskantsleri järelevalvepädevuse suurendamise ning VVJK ülesannete uuendamise tõttu.

Punktiga 1 täiendatakse ÕKSi § 1 lõikega 12, milles nimetatakse õiguskantsleri pädevusena ka eelnõu §-s 166 sätestatud pädevus teha järelevalvet Riigikogu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning

Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Järelevalve tegemise tingimusi ja korda ÕKSis ei taasesitata.

Punktiga 2 muudetakse õiguskantsleri seadust, milles on sätestatud samasugune regulatsioon nagu Eesti Panga seaduses, mida muudetakse eelnõu §-ga 186. Õiguskantsleri seaduses on sätestatud, et kui õiguskantsleri volitused lõpevad ennetähtaegselt, võib kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega pikendada VVJK loal. Ka sel juhul, nagu ka Eesti Panga seaduse, IKS-i, kohtute seaduse ja Riigikontrolli seaduse puhul, ei ole selge, miks peaks selle otsuse tegema VVJK. Eelnõu järgi otsustab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitseiameti juht. Samuti pikendatakse julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolmeni, sest ühe kuuga ei ole praktikas võimalik põhjalikku julgeolekukontrolli teha. Pikendada võib seda tähtaega ühe kuu võrra. Pikendamisest teavitatakse Vabariigi Presidenti, asjaomaseid valitsuskomisjone ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni. Selle kaudu on kõik ametisse nimetamise (õiguskantsleri nimetab ametisse Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu) ja järelevalvega seotud isikud teadlikud julgeolekukontrolli tähtaja pikendamisest.

§ 277. Ühistranspordiseaduse muutmine

Paragrahviga 277 muudetakse ühistranspordiseadust (ÜTS) seoses püsiva kriisiülesande määramisega Eesti mandri ning Saaremaa, Hiiumaa ja Muhumaa vahelist parvlaevaliinivedu teostavale vedajale.

Punktiga 1 sätestatakse, et Eesti mandri ning Saaremaa, Hiiumaa ja Muhumaa vahelistel parvlaevaliinidel liinivedu teostava vedaja kriisiülesanne on tagada liinivedu vastavalt Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga sõlmitud lepingule. Arvestades, et nii riigi- kui ka kohalike teede sõidetavus on elutähtsad teenused ning nende toimepidevus peab olema tagatud hädavajalikul tasemel igas olukorras, sh kriisiolukorra ajal, siis on selle muudatuse eesmärk tagada kriisiolukorra ajal loogilise jätkuna peamine liikumisvõimalus ka mandri ning Saaremaa, Hiiumaa ja Muhumaa vahel, kuna arvestatavaid alternatiive sellele ei ole. Näiteks veeti Transpordiameti andmetel 2021. aastal mandri ja suursaarte vahel kokku edasi-tagasi ca 1,1 miljonit sõidukit ja 2,2 miljonit reisijat¹³⁹, samal ajal kui mandri ja suursaarte vahelist kommertslenndu kasutas kokku ca 40 000 reisijat¹⁴⁰. Muudatus on oluline, kuna Saaremaal ja Hiiumaal elab kokku üle 40 000 püsielaniku, kes vajavad iga päev toitu, esmatarbekaupu, kütust, ravimeid jm kaupa, mida transporditakse sinna eelkõige parvlaevaga. Ka elutähtsate teenuste toimepidevus (nt vältimatu abi, sularaharinglus, vedelkütusega varustamine jt) sõltuvad suurel määral parvlaevaliiklusest. Kuna statistika kohaselt kasvab suvekuudel sõidukite arv ca 3 korda ja reisijate arv ca 4 korda, siis mõjutaks parvlaevaliikluse katkemine sel perioodil märkimisväärselt nii suursaarte kui ka tervikuna kogu Eesti majandust.

Vastavalt ÜTSile on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ülesanne sõlmida vedajaga avaliku teenindamise lepinguid ja korraldada riigihankeid vedajate leidmiseks avalikule liiniveole. Alates 2016. aastast teostab mandri ja suursaarte vahelisi liinivedusid TS Laevad OÜ. Juhul, kui kriisiolukorra, eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks on vajalik parvlaevaliinivedu teostada tavapärastest tingimustest erinevalt, võib valdkonna eest vastutav minister või liinivedu korraldav pädev asutus avaliku teenindamise lepinguga või haldusaktiga kehtestada selleks ka vastavad erandid.

¹³⁹ Allikas: <https://www.transpordiamet.ee/laevaliinid>

¹⁴⁰ Allikas: <https://www.transpordiamet.ee/lennuliinid>

Punktis 2 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätteid sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 278. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmine

Paragrahviga 278 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele.

Punktiga 2 sätestatakse, et vee-ettevõtja kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel. Nimetatud paragrahvi alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. Üldjuhul on ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras ja seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktis 3 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesande täitmiseks valmisoleku nõuete ja selle täitmise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Üldjuhul sätestatakse järelevalve selles seaduses, kus sätestatakse nõuded, mille üle järelevalvet tehakse. Kuigi ETOde kriisiülesanded määratakse valdkondlikes seadustes (nt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus), kehtestatakse kriisiülesannete täitmise täpsemad nõuded tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel määruses kõikide ETOde puhul. Seetõttu on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses kõikidele ETOdele kehtestatud ühesugused kriisiülesannete täitmise järelevalve reeglid. Selline lahendus tagab õigusselguse, sest kõik elutähtsa teenuse osutamise nõuded ja nende üle järelevalve tegemine on sätestatud ühes õigusaktis.

§ 279. Seaduse jõustumine

Lõige 1. Käesolev seadus jõustub 2026. aasta 1. juulil.

Lõige 2 on seotud SHSi § 140 alusel makstava sotsiaaltoetusega välisriigist Eestisse elama asunud Eesti kodanikule või eesti rahvusest isikule ning tema abikaasale, registreeritud elukaaslaslele, lastele ja vanematele. Nimetatud toetust alates 31.03.2029. a ei maksta.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse järgmisi uusi termineid:

1) Tsiviilkriis on loodusõnnetus, katastroof või nakkushaiguse levik või muu olukord, mis võib põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju.

2) Katastroof on ulatuslike tagajärgedega sündmus, mis on põhjustatud eelkõige inimtegevusest ja millega võivad kaasneda ulatuslikud häired ühiskonna toimimises või suur kahju inimeste elule ja tervisele, isiku varale, majandusele ja keskkonnale, või muu sarnase mõjuga sündmus, mis ei ole tingitud loodusõnnetusest, sabotaažist või terroriaktist.

3) Riigikaitse on Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse, tema maa-ala, territoriaalmere ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkuse ning julgeoleku ja põhiseadusliku korra kindlustamine, tagades seejuures elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise.

4) Püsiv kriisiülesanne on ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda.

5) Üleriigiline riskianalüüs on dokument, milles analüüsitakse kriisiolukorda põhjustada võivaid üleriigilisi ohte ning hinnatakse nende tõenäosust ja tagajärgi.

6) Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs on dokument, milles analüüsitakse kriisiolukorda põhjustada võivaid kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil avalduvaid ohte ning hinnatakse nende tõenäosust ja tagajärgi. See on aluseks üleriigilisele riskianalüüsile.

7) Toimepidevus on püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuse ja elutähtsa teenuse osutaja, ning põhiseadusliku institutsiooni suutlikkus ja valmidus järjepidevalt toimida ning igal ajal oma ülesandeid täita ja teenuseid osutada.

8) Objektikaitse on sellise maa-ala, ehitise või seadme kaitse, mille ründamine, hõivamine, kahjustamine või hävitamine takistab märkimisväärselt võimet või toob kaasa võimetuse täita kriisiülesannet.

9) Kriisiolukord on olukord, mis kehtestatakse juhul, kui esiteks lähimuse põhimõttest tulenevalt pädev asutus või isik ei saa või ei saa õigel ajal kriisi lahendada või ohtu tõrjuda või selleks valmistuda ja vaja on Vabariigi Valitsuse tasandil tagada mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ja koordineeritus, teiseks ei ole olukorda võimalik lahendada käesolevas seaduses sätestatud juhtimiskorraldust rakendamata või isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid kohaldamata ning kolmandaks läheb vaja tavapärasest rohkem võimeid, sealhulgas personali, vahendeid ja varusid ning ühtlasi on vaja lahendada tsiviilkriisi või tõrjuda riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavat ohtu või selleks riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral valmistuda või osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil.

10) Kriisiolukorra juht – peaminister.

11) Ühekordne kriisiülesanne on käesoleva seaduse alusel üksikjuhtumil antud ülesanne, mis peab olema seotud füüsilisest isikust ettevõtja ja juriidilise isiku sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuse põhitegevusega.

12) Keelutund on erakorralise või sõjaseisukorra ajal kehtestatud liikumispiirang kindlaksmääratud ajavahemikus kogu riigis või suures osas kogu riigi territooriumist.

13) Elutähtis teenus on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist või tekitab suure keskkonnakahju ja mille katkemisel on oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

14) Elanikkonnakaitse on riigi ja ühiskonna tegevused, mis tagavad inimeste valmisoleku kriisiolukorra ajal ise toime tulla, kaitsevad inimesi kriisiolukordadest tulenevate ohtude eest ja abistavad nende tagajärgedega toimetulemisel.

15) Viivitamatu ohuteade edastatakse elanikkonnale paljude inimeste elu või tervist vahetult ohustava sündmuse esinemise korral, sellega antakse juhis ohutuks tegutsemiseks, sealhulgas varjumiseks või ulatuslikuks evakuatsiooniks. Viivitamatu ohuteade edastamiseks kasutatakse üldjuhul EE-ALARM-i.

16) Riikliku ohuteavituse süsteem EE-ALARM on protokollide, protsesside ja tehnoloogiate kogum elanikkonnale viivitamatu ohuteade edastamiseks.

17) Sireeniseade on EE-ALARM-i osa, mis koosneb omavahel ühendatud seadmete ja vahendite kogumist ning mille eesmärk on esitada heliga viivitamatu ohuteade. Kogumisse kuuluvad valjuhääldi ning kõik selle paigaldamiskomponendid ja juhtseadmed, sealhulgas juhtimis-, elektri- ja sidevarustuse seadmed.

18) Varjumine on vahetu kõrgendatud ohu korral ohustatud alal viibiva isiku ajutine ümberpaiknemine sobivasse ruumi või ehitisse või seal püsimine isiku elu või tervise kaitseks.

19) Varjend on hoone või selle osa, mis on ehitatud varjumiseks ning mille konstruktsioon kaitseb inimest plahvatuse ja sellega kaasneva lööklaine, laialipaiskuva eseme ning õhusaaste, sealhulgas ioniseeriva kiirguse eest. **Avalik varjend** on varjend, millele tagatakse igatüüpi ligipääs varjumiseks. **Mitteavalik varjend** on varjumiskoht, mis on ette nähtud eelkõige konkreetse hoone kasutajale.

20) Varjumiskoht on hoone või selle osa, mis on kohandatud varjumiseks ning mille konstruktsioon kaitseb inimest vähemalt plahvatusega kaasneva laialipaiskuva eseme eest. **Avalik varjumiskoht** on varjumiskoht, millele tagatakse igatüüpi ligipääs varjumiseks. **Mitteavalik varjumiskoht** on varjumiskoht, mis on nähtud ette eelkõige konkreetse hoone kasutajale.

21) Varjumisplaanis hinnatakse hoones varjumise võimalusi ning kirjeldatakse varjumiseks valmistumist, varjumise läbiviimist ja varjumiskindluse suurendamise võimalusi.

22) Ulatuslik evakuatsioon on inimeste elu või tervist ähvardava ohu korral suure hulga inimeste ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta.

23) Evakuatsioonikoht on ehitis, kuhu saab evakueeritud majutada vähemalt üheks nädalaks ning kus on tagatud inimeste viibimiseks esmavajalikud tingimused.

24) Riigi tegevusvaru on kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel, elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud tooted, mis on tegevusvaru haldaja omandis või mille omandamine või kasutamine on tagatud tegevusvaru haldajaga eelnevalt sõlmitud lepingutega.

25) Püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus on töö- või teenistussuhtest tulenev kohustus, mis on vahetult seotud kriisiülesande täitmise, selle toetamise või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevuse tagamisega.

26) Kodanikukohustus on kriisiolukorra ajal töö- või teenistussuhteväline üksikjuhtumil tehtav vajalik töö. Kodanikukohustust ei või rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellesarnasest suhtest tulenevale tööle. Kodanikukohustuse täitmise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine.

27) Strateegiline kommunikatsioon on riigi strateegiliste sõnumite mõtestamine, planeerimine ja levitamine nii sõnade kui ka tegudega, et tagada Eesti ühiskonna ja liitlaste toetus Eesti põhiseaduslikule ja demokraatlikule korrale.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul on puutumus:

- 1) Euroopa Liidu lepinguga;
- 2) Euroopa Liidu toimimise lepinguga (ELTL);
- 3) Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga;
- 4) Euroopa sotsiaalharta;
- 5) Euroopa inimõiguste konventsiooniga (EIÕK);
- 6) kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga (KPÕK);
- 7) ILO konventsioonidega;
- 8) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/59/EL (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014L0059-20171228&qid=1546429497046&from=ET>);
- 9) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/115/EÜ (artikkel 18) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=ET>);
- 10) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2016/399, 9. märts 2016, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad, artikkel 5 lõige 2 punkt 6) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>);
- 11) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (artikkel 6 lõige 5) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=celex:32013L0032>);
- 12) elutähtsa teenuse regulatsiooni puudutab Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2022/2557, 14. detsember 2022, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L2557>).

Euroopa Liidu lepingu artikli 4 punkti 4 kohaselt austab Euroopa Liit liikmesriikide põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 5 lõikele 2 tegutseb liit kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele. ELTLi artikli 346 järgi võib iga liikmesriik võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks. Seejuures konsulteerivad liikmesriigid 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 sõjaohu kätkeva tõsise rahvusvahelise pinge korral või selleks, et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi (ELTL artikkel 247). ELTL lubab inimeste, kapitali, teenuste ja kaupade vaba liikumist piirata, kui piirangud on õigustatud muu

hulgas avaliku korra või riigi julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks (vt ELTLi artiklit 36, artikli 45 lõiget 3, artikleid 52 ja 62).

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala küsimustes on Euroopa Liidul legislatiivne pädevus, kuid liikmesriikidele on säilitatud täidesaatva võimu pädevus, st austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone (ELTLi art 67). Veelgi enam, ELTLi art 72 järgi ei mõjuta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ELTLi regulatsioon liikmesriikidel nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega. ELTLi art 347 järgi tuleb teavitada ja konsulteerida teiste liikmesriikidega, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoniga, kui kehtestatakse selliseid piiravaid meetmeid, mis toovad kaasa ELi õiguse kitsendamise.

EIÕKi artikli 15 lõike 1 kohaselt võib riik taganeda rahva eluvõimet ähvardavas olukorras konventsiooniga võetud kohustustest ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikud. Artikli 15 kolmanda lõigu kohaselt on lepinguosalistel kohustus teavitada Euroopa Nõukogu hädaolukorrast, selle põhjustest ning selle raames võetud abinõudest (meetmetest), kui olukorra raames taganetakse EIÕKiga võetud kohustustest.

KPÕRPi artikli 4 lõige 1 sätestab sarnaselt EIÕKi artikliga 15 õiguse taganeda paktiga võetud kohustustest, kui olukord on sedavõrd terav, et ähvardab rahva elukäiku. Sama paragrahvi lõige 3 paneb kohustuse, et ÜRO kaudu teavitatakse paktiga liitunud riike rakendatud abinõudest, mis toovad kaasa KPÕRPi kohustuste derogatsioonid.

EIÕKi artiklit 15 ja KPÕRPi artiklit 4 ei kohaldata automaatselt, vaid selle aktiveerimiseks on vaja riigil teha teavitamistoiminguid. ÜRO põhikirja artikli 51 kohaselt tuleb meetmetest, mis organisatsiooni liikmed on võtnud enesekaitseõiguse rakendamiseks, teatada viivitamata ÜRO Julgeolekunõukogule.¹⁴¹ Eelnõu § 28 lõikes 1 sätestatakse, et kui kriisilukorra ajal kaldutakse kõrvale rahvusvahelise lepinguga võetud isikute õiguste ja vabaduste kaitse kohustusest, korraldab Välisministeerium rahvusvahelises lepingus sätestatud isikute teavitamise.

Eelnõu §-d 271–273 tuginevad Euroopa Liidu toimimise lepingu art 78 lõikele 3, mis näeb ette, et kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Seega massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra erandid on seotud ELi õigusega. Eelnõu §-s 35 sätestatud finantssektori erandid on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/59/EL, lähemalt loe eelnõu § 35 juurest.

CER direktiiv võeti Eesti õigusesse üle hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduse muutmise seadusega¹⁴², kuid kuna HOS tunnistatakse käesoleva seaduse jõustumisel kehtetuks, on edaspidi CER direktiivist tulenevad nõuded tagatud käesoleva eelnõuga.

¹⁴¹ ÜRO põhikirja artikkel 51 sätestab: „Relvastatud kallaletungi puhul organisatsiooni liikmele ei piira käesolev põhikiri mingil määral võõrandamatut õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele, kuni Julgeolekunõukogu ei võta rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks vajalikke meetmeid. Meetmetest, mis organisatsiooni liikmed on võtnud enesekaitseõiguse rakendamiseks, tuleb viivitamatult teatada Julgeolekunõukogule ja need ei tohi mingil viisil riivata Julgeolekunõukogule käesolevas põhikirjas ettenähtud volitusi ja vastutust igal ajal selliste aktsioonide ettevõtmiseks, mida ta peab vajalikuks rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks.“

¹⁴² <https://www.riigiteataja.ee/akt/108102024001>

Nn CER direktiiv hõlmab energeetika-, transpordi-, pangandus-, finantsturutaristu- (nt börs), digitaristu-, tervishoiu-, veevarustuse ja kanalisatsiooni, keskvalitsuse, kosmose- ja toidusektorit.

Kesksel kohal on nendes sektorites tegutsevate ettevõtete ja nende pakutavate teenuste toimepidevus ning majandustegevuse säilitamine elutähtsate teenuste takistamatu osutamise kaudu siseturul.

Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduse muutmise seadusega võeti Eesti õigusesse üle:

- 1) elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia;
- 2) üleriigilise riskianalüüsi koostamine, mis sisaldab ka elutähtsate teenuste sektoripõhist vaadet ning mille osaks on kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsid;
- 3) elutähtsate teenuste ja elutähtsa teenuse osutajate ringi laiendamine, lisandusid lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, sadamate, avaliku raudtee ja tervishoiuteenuse toimimine ning ravimitega ja toiduga varustamine;
- 4) elutähtsa teenuse osutaja määramine haldusaktiga ja elutähtsa teenuse osutaja staatuse lõpetamine;
- 5) elutähtsa teenuse osutaja teavitamise kohustus;
- 6) asutustevaheline koostöö;
- 7) elutähtsa teenuse osutaja oluliste ülesannete määramine ja nendel töökohtadel töötajate taustakontrolli tegemine;
- 8) Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja määramine;
- 9) Euroopa Komisjoni nõuandemissiooni läbiviimine;
- 10) auditeerimine ja järelevalve.

5.1. Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamine (eelnõu § 30)

ELi õigust puudutab eelnõu § 30, kus sätestatakse Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamise kord. See säte on eelnõusse lisatud tulenevalt ELTLi artiklitest 347 ja 348. Artikli 347 järgi peavad liikmesriigid omavahel konsulteerima, et takistada siseturu toimimise kahjustamist meetmete tõttu, mida mõni liikmesriik võib olla sunnitud võtma sõja jms olukordade korral. Selliseid konsultatsioone ei peaks pidama mitte riikide vahel eraldi, vaid kasutades ELi institutsioone. Selleks on sobiv institutsioon ELi nõukogu. Lisaks on ELTLi artikli 348 esimeses lauses sätestatud, et kui sellistest meetmetest tulenevalt kahjustatakse konkurentsitingimusi siseturul, uurib komisjon koos asjaomase riigiga, kuidas nimetatud meetmed viia kooskõlla ELi õigusega. Sellest artiklist järeldub, et lisaks ELi nõukogule on vaja teavitada ka Euroopa Komisjoni, sest artikli rakendamise eelduseks on see, et komisjon on asjaoludest teadlik.

Seetõttu sätestatakse eelnõus, et kui kriisiolukorra ajal on vaja rakendada meetmeid, mis võivad kahjustada siseturu toimimist ELTLi artikli 347 tähenduses, teavitatakse Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni sellistest meetmetest.

Nii komisjoni kui ka nõukogu teavitamist korraldab valdkonna eest vastutav minister.

Eelnõus sätestatud teavitamise korda ei kohaldata siis, kui ELi või Eesti õiguses on nõukogu ja komisjoni teavitamist reguleeritud eelnõust erinevalt. Selline välistus on oluline, sest kuigi ELTLi 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. Sel juhul tuleb lähtuda sellest erinormides sätestatud korrast.

5.2. Majandustegevuse piiramine (eelnõu § 61)

ELTLi art 36 näeb ette, et art-te 34 ja 35 sätted ei välista ekspordi, impordi või transiitkaupade suhtes kehtestatud keelde või piiranguid, kui need on õigustatud muu hulgas avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt või inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks. Avaliku julgeolekuga on hõlmatud meetmed, mis on suunatud riigi sisemise ja välimise turvalisuse kaitsele, st meetmed on vajalikud „riigi eksisteerimiseks, kuna mitte üksnes riigi majandus, vaid ka riigi institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimine ja elanike ellujäämine sõltub kaupade kättesaadavusest“. Sellised keelud või piirangud ei või kujutada endast siiski suvalist diskrimineerimisvahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist. ELTLi art 37 kohaselt peavad liikmesriigid riigi poolt otseselt või kaudselt rakendatavate kaupade hankimis- ja turustamistingimuste korral tagama, et tingimused ei tooks kaasa diskrimineerimist eri liikmesriikide isikute vahel. Eesti rakendatavad meetmed ei tohi viia eri liikmesriikidest pärit ettevõtjate põhjendamatu erineva kohtlemiseni, kuid ebavõrdne kohtlemine on lubatud, kui see on vajalik julgeoleku tagamiseks ja inimelude kaitseks. Sundkorras rakendatavaid meetmeid tuleks pigem rakendada üksnes siis, kui turupõhised meetmed ei toimi ning ka nende puhul peavad reeglid kehtima võrdselt kõigi ELi liikmesriikide ettevõtjate kohta, kes soovivad Eesti turul tegutseda. Avaliku julgeoleku tagamiseks on võimalik ette näha ajutise iseloomuga ekspordi- ja impordikeelde. Majandustegevuse piirangute ja kriisiolukorra meetmete kohaldamise regulatsiooni väljatöötamisel on arvestatud ELTLi põhimõtteid.

5.3. Rahaliste hüvitiste ja toetuste maksmise erandid (eelnõu § 72)

Toetuste ja hüvitiste vähendamise on seotud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, mis on Eestile siduv rahvusvaheline leping, mis reguleerib sotsiaalseid õigusi ja sotsiaalkaitse taset. Hüvitiste tasemed on määratud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikkel F sätestab kohustustest taganemise sõja või muu hädaolukorra ajal järgmiselt: „1. Sõja või muu hädaolukorra ajal, mis ähvardab kogu rahvuse olemasolu, võib lepingupool võtta meetmeid, taganedes käesoleva harta järgsetest kohustustest ulatuses, mis on kindlas vastavuses olukorra hädaohtlikkusega tingimusel, et niisugused meetmed ei ole vastuolus lepingupoolte muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. 2. Sellist taganemisõigust kasutanud lepingupool annab mõistliku ajavahemiku jooksul Euroopa Nõukogu peasekretärile täieliku informatsiooni võetud meetmetest ning selle põhjustest. Samuti peab lepingupool peasekretärile teatama, kui niisuguste meetmete toime on lõppenud ning ta täidab vastuvõetud harta sätteid taas täies ulatuses.“ Hüvitiste ja toetuste vähendamise ja maksmise peatamise sätete väljatöötamisel on võetud arvesse Euroopa sotsiaalharta sätteid.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu aluseks on paljuski riigikaitseõiguse revisjon. Revisjoni käigus analüüsiti ka mõjusid, seega käesolevas mõjude analüüsis ei käsitleta neid mõjusid, mida hinnati revisjoni käigus. Samuti ei käsitleta siin CER direktiivi ülevõtmise eelnõuga kajastatud mõjusid.¹⁴³ Mõjude analüüsiga antakse ülevaade seaduse rakendamise seotud üldistest mõjudest.

¹⁴³ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ad7af8cd-617c-45f3-b850-78ad002f6a3a>

Järgnevalt on selgitatud eelnõu peamisi mõjusid. Esitatud on peatükkide kaupa need muudatused, kus mõju avaldumine on tuvastatud.

Eelnõu eesmärk on ajakohastada ja ühtlustada kriisideks valmisolekut puudutavat õigusruumi, võttes arvesse nüüdisaegseid julgeolekuohtusid ja tehnoloogia arengut, et heidutada vaenlast tõhusalt, efektiivselt tõrjuda ohtusid ning kiirelt ja paindlikult reageerida nii sõjalistele kui ka mittesõjalistele rünnetele ning tsiviilkriisidele. Kuivõrd eelnõuga parandatakse riigi valmisolekut kriisidega toimetulekuks, avaldab see positiivset mõju nii sotsiaal-, julgeoleku-, majandus- kui ka looduskeskkonnale. Nimelt võimaldab parem valmisolek kriisideks ja oskus lahendada olukorda kiiresti vähendada kahju inimeste elule, tervisele ja toimetulekule, riigi julgeolekule, ühiskonnale, majandusele ja looduskeskkonnale. Muudatuste puhul, mille sihtrühm on riigiasutused ja KOVid, avaldub mõju loodetud valdkondadele kas otseselt või kaudselt.

Muudatuste puhul, milles luuakse ähvardavate ohtude ulatusest ja kahjustatavate õigushüvede olulisusest lähtuv isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete süsteem ning võimaldatakse kiiret, paindlikku ja tulemuslikku tsiviilsektori ressursside kaasamist kriisiolukorra ajal, avaldub mõju sotsiaal-, julgeoleku-, majandus- ja looduskeskkonnale kriisitingimustes otseselt, samuti riigivallitsemisele.

Eelnõuga luuakse suurem selgus juba kehtivate HOSi § 3 (Kriisireguleerimise põhimõtted¹⁴⁴) ja RiKSi § 43² (Püsiv riigikaitseülesanne¹⁴⁵) ülesannete suhtes, mis näevad ette kõigi asutuste ja isikute kohustuse tagada valmisolek kriisideks ja riigikaitseks. Lisaks kehtib põhimõte, et kõik eriseadused ja neis kirjeldatud ülesanded jätkuvad kriisides ehk hädaolukorra, eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal, kui ei ole ette nähtud erisusi. HOS samas täpsustab, et osal asutustel ja isikutel on spetsiifilisemad kohustused teatud olukordadeks ja teatud teenuste korral, nt kohustus koostada põhjalikumaid riskianalüüse ja kriisiplaane (hädaolukorra lahendamise plaan, toimepidevuse plaan). Kahe seaduse ja nende kohustuste liitmisel kohustused kriisideks valmisolekul ühtlustatakse senisest enam ning kriitilisemale osale riigiasutustest ja juriidilistest isikutest kehtestatakse ühetaolised kohustused kriisideks valmistumisel. Eelnõul on kõigile asutustele ja isikutele lühiajaliselt teatud mõju kriisideks valmisoleku dokumentatsiooni (riskianalüüsid, plaanid) uuendamisel ja uute koostamisel, samas pikaajaliselt mitmete asutuste ja isikute töö hoopis lihtsustub, sest hädaolukordadeks ja riigikaitseks olukordadeks valmistumine muutub ühetaoliseks.

1. Kriisideks valmistumine

1.2 Kavandatav muudatus: Vabariigi Valitsuse kriisiplaan, riigikaitse strateegiline arengudokument, asutuse ja isiku riskianalüüs, toimepidevus, kriisiplaan ja õppus

¹⁴⁴ (1) Iga asutus ja isik vastutab oma valdkonna kriisireguleerimisülesannete täitmise eest.

(2) Iga asutus ja isik täidab oma põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal, kui käesolevas seaduses või teistes õigusaktides ei ole sätestatud teisiti.

¹⁴⁵ (2) Püsiv riigikaitseülesanne on riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalik ülesanne, mis seondub ministeeriumi valitsemisalaga, muu täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga.

(3) Kohaliku omavalitsuse üksuse püsiv riigikaitseülesanne määratakse seaduses.

(5) Käesoleva paragrahvi lõigetes 2–4 nimetatud püsiva riigikaitseülesandega asutus või isik peab valmistuma talle määratud püsiva riigikaitseülesande täitmiseks, sealhulgas tagama, et tal on ülesande täitmiseks ettevalmistatud personal ning vajalikud vahendid ja varud.

Eelnõu sätestab kriisideks valmistumise tegevused ja koostatavad dokumendid, mis on oluliseks lähtealuseks kriisiolukordadeks valmistumisel ning mille tulemusel asutused ja isikud seavad end valmis kriisiülesannete täitmiseks ja kriisiolukordade ajal tegutsemiseks:

- 1) Vabariigi Valitsuse kriisiplaan – dokument, mis sisaldab nii suure mõjuga kriisideks valmistumist kui ka senist riigi kaitsetegevuse kava, laienedes senisest riigikaitsekesksest lähenemisest kõiki kriisiolukordasid hõlmavaks dokumendiks. Senised riigi kaitsetegevuse kava põhikomponendid ei muutu, täienevad teatud dokumendi osad;
- 2) riigikaitse strateegiline arengudokument – senine riigikaitse arengukava, hõlmates edaspidi kõiki kriisiolukordasid ning nendega seotud arendustegevust;
- 3) püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüs – dokument, mille koostamine tähendab riskide mõju hindamist enda ülesannete täitmisele ja toimepidevusele. Samas ka seni on asutused pidanud olema valmis jätkama teenuste pakkumist kriisiolukordade ajal – olgugi, et kehtiv hädaolukorra seadus, riigikaitse seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja erinevad eriseadused ei ole nii laiale ringile asutustele ja isikutele riskianalüüsi koostamise kohustust seadnud, on tegeliku valmisoleku eelduseks valmistumine, mille loomulikuks osaks on ka regulaarne võimalike riskide hindamine. Eelnõu sõnastab täpsemad ootused ja annab valmistumiseks selge õigusliku aluse. Osal Vabariigi Valitsuse määratud asutustel¹⁴⁶ ja elutähtsa teenuse osutajatel on hädaolukorra seaduse alusel ette antud metoodika alusel riskianalüüsi koostamise kohustus juba praegu. Eelnõuga nõue püsiva kriisiülesandega asutuste ja isikute puhul ühtlustub. Elutähtsa teenuse osutajate riskianalüüsi metoodika jääb üldjoontes samaks, lisandub üksnes kohustus käsitleda riskianalüüsis ka riigikaitsealistest kriisidest tulenevaid ohte;
- 4) toimepidevuse tagamine – osa asutuse sisemisest töökorraldusest, suutlikkus järjepidevalt toimida ning igal ajal oma ülesandeid täita ja teenuseid osutada. Täpsustatakse ja ühtlustatakse riigikaitse seaduse ja hädaolukorra seaduse alusel sätestatud kohustusi. Eelnõu võtab aluseks seni kehtinud riigikaitse seaduse sätte¹⁴⁷ ja täpsustab kõigi asutuste ja isikute kohustusi. Eelnõu kohaselt on asutustele ja isikutele määratud püsivad kriisiülesanded, mille täitmise on asutused ja isikud kohustatud tagama. Kriisiülesannete täitmise eelduseks on asutuse suutlikkus ja valmidus järjepidevalt toimida ning igal ajal oma ülesandeid täita ja teenuseid osutada;
- 5) kriisiplaan – dokument, mis asendab senise riigi kaitsetegevuse kava alamkava ja sellega seotud plaanid, hädaolukorra lahendamise plaanid ja elutähtsa teenuse toimepidevuse plaanid, võimaldades edaspidi kavandada vajalik kõiki kriisiolukordasid hõlmavalt. Elutähtsa teenuse osutajate kriisiplaani metoodika jääb üldjoontes samaks, lisandub üksnes kohustus käsitleda plaanides tegevusi ka riigikaitsealistes kriisides;
- 6) õppuse korraldamine – tegevus, mis asendab senise hädaolukorra seaduse alusel korraldatava kriisireguleerimisõppuse korralduse, laienedes senisest hädaolukorra kesksest lähenemisest kõiki kriisiolukordasid hõlmavaks. Asutustele, sh elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajatele ning elutähtsa teenuse osutajatele, kes juba praegu tulenevalt hädaolukorra seadusest peavad korraldama õppusi, olukord ei muutu. Teiste jaoks täpsustub ootus, kuidas kriisiolukordade ajal oma tegevuste jätkamiseks valmisolek tagada.

¹⁴⁶ Vabariigi Valitsuse poolt hädaolukorra seaduse § 9 lõike 1 alusel määratud hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused: 1) Päästeamet; 2) Politsei- ja Piirivalveamet; 3) Riigi Infosüsteemi Amet; 4) Keskkonnaamet; 5) Terviseamet; 6) Põllumajandus- ja Toiduamet; 7) Kaitsepolitsei amet.

¹⁴⁷ § 43². Püsiv riigikaitseülesanne, lõige 5 - asutus või isik peab valmistuma talle määratud püsiva riigikaitseülesande täitmiseks, sealhulgas tagama, et tal on ülesande täitmiseks ettevalmistatud personal ning vajalikud vahendid ja varud.

Eelnõu kohaselt juhib Vabariigi Valitsuse kriisiplaani ja riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamist Riigikantselei, kuid selle koostamisega on seotud asjaomased asutused ja isikud. Eelnõu kohaselt peavad eelloetletud tegevusi täitma kõik püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud, sh elutähtsa teenuse korraldaja, elutähtsa teenuse osutaja ja kohaliku omavalitsuse üksus. Põhiseaduslikel institutsioonidel tuleb koostada riskianalüüs ja tagada toimepidevus. Eesti Pangal tuleb elutähtsat teenust korraldava asutusena täita tegevusi 3–5.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Mõju on positiivne, kuna kriisiolukorraks valmistumise tegevused tagavad, et kriisiülesannetega asutused ja isikud ning põhiseaduslikud institutsioonid on valmistunud kriisiülesannete täitmiseks ja tegutsemiseks kriisiolukordades. Riigil peab olema suutlikkus kriisiolukordade ajal tegutseda ning selleks tuleb valmistuda, vastasel juhul on ohus riigi toimimine. Muudatused suurendavad riigi ja ühiskonna võimet ohtude korral tegutseda, vähendades seeläbi kriisiolukorraga kaasnevat negatiivset mõju elanikkonnale. Muudatused suurendavad kohaliku omavalitsuse üksuste teadlikkust piirkonna riskidest, enda võimekusest tulla toime erinevate kriisidega ning elanike teadlikkust ähvardavatest ohtudest. Kaudse mõjuna suureneb ka elanikkonna seas tehtav teavitustöö. Mõju sagedus on väike, kuna kriisiolukorrad tekivad ebaregulaarselt, sh ennekõike on tegevused ette nähtud kriiside ennetamiseks ning kriiside puhkemisel kahjude vähendamiseks. Samas kriiside puhkemisel on mõju ulatus olenevalt konkreetsest kriisist suur või väga suur. Eelnõus määratletakse esmakordselt seaduse tasandil elanikkonnakaitse termin, aidates suurendada elanikkonnakaitse meetmete olulisust ja parandades rollisulgust. Seejuures tekib Päästeametile uus ülesanne – viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumine ja süsteemide kasutuselevõtt, mille kaudu paranevad inimeste võimalused kriisiolukorra ajal kiirelt ja käitumisjuhiste vastavalt reageerida, sh nt vahetu ohu korral võimaldab õigeaegne ohuteavitus viibimiskohast lahkuda või turvaliselt varjuda. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne nii sihtrühmale kui ka riigi julgeolekule, olles suunatud asutuste ja isikute, põhiseaduslike institutsioonide ja elanike valmistumisele kriisiolukordadeks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju ulatus on keskmine, haarates kõiki püsivate kriisiülesannetega asutusi ja isikud ning põhiseaduslikke institutsioone ning täpsustades nende seniseid kohustusi kriisideks valmistumisel. Eelnõuga täpsustatakse asutuste ja isikute püsivad kriisiülesanded. Eelnõu koostamise hetkeks on teada, et püsivad kriisiülesanded on antud 12 valitsusasutusele (Kaitseministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Justiits- ja Digiministeerium, Siseministeerium, Välisministeerium, Kultuuriministeerium, Rahandusministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kliimaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigikantselei) ja nende allasutustele, seitsmele muule avalik-õiguslikule isikule (Eesti Advokatuur, Finantsinspeksioon, Tervisekassa, Kaitseliit, Eesti Töötukassa, vanglad) ning kõikidele, st 79 KOVile. Muudatused mõjutavad avalikust sektorist eelkõige püsivate kriisiülesannetega riigiasutuste, kõikide kohaliku omavalitsuse üksuste ja põhiseaduslike institutsioonide töökorraldust, suunates nad konkreetsete tegevuste ja koostatavate dokumentide kaudu kriisiolukordadeks süsteemsemalt valmistuma. Asutused ja isikud, kellele konkreetseid kriisiülesandeid eelnõuga ei panda, on samuti mõjutatud, kuna teavad oma tegevusi planeerides nendega arvestada. Samas on nad pidanud ka senimaani

hädaolukorra seaduse ja riigikaitseseaduse alusel kriisideks valmistuma. Muudatus mõjutab ka suhteid sihtrühma kuuluvate osaliste vahel, sh tööjaotust ja koostööd. Näiteks edaspidi hakkavad ohte hindama vaid pädevad asutused, kel senini puudus kohustus seda ise teha. See viiakse kooskõlla tegelike vajaduste ja sihtrühma ootustega. Põhiseaduslikud institutsioonid peavad tagama oma toimepidevuse, neile seadusega püsivat kriisiülesannet ei määrata, kuna nende ülesanded tulenevad juba põhiseadusest (Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler, Riigikohus, maakohtud (4), halduskohtud (2) ja ringkonnakohtud (2)).

Seejuures ei selgu eelnõust sihtrühm tervikuna – ei selgu kõik asutused ja isikud, kes täidavad kriisideks valmistumise tegevusi ja koostavad vastavaid dokumente. Seda seetõttu, et eelnõu kohaselt määratakse täidesaatva riigivõimu asutuste püsivad kriisiülesanded suuresti Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis, sh kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused. Samal põhjusel ei selgu püsivate kriisiülesannetega isikute tegelik arv, kuivõrd need on seotud suuresti täidesaatva riigivõimu asutuse korraldatava püsivate kriisiülesannete täitmisega. Eelnõu koostamisel on teada, et mõjutatud on vähemalt 113 avalik-õiguslikku isikut. Lisanduvate valitsusasutuste allasutuste arv oleneb valitsusasutuste valitsemisala sisemisest tööjaotusest planeerimisdokumentide koostamisel.

Muudatus avaldab sihtrühma osalistele erinevat mõju, sõltudes nii lisanduvate tegevuste ulatusest kui ka sellest, kuidas on seni kriisideks valmistumist korraldatud. Eeldatavasti tekib sihtrühmale siiski ka uusi kohustusi ning muuta tuleb senist töökorraldust, suurendades seeläbi vähemalt üleminekuajal nii töökoormust kui ka kulusid. Ühe täisajaga töötaja palgafondi suurus on hinnanguliselt 50 000 eurot. Olenevalt asutuse suurusest ning muudest teguritest võib vajadus olla 0,2–1 töökoormusega töötaja lisandumiseks. Lisanduvad töökoha ja vajalike vahendite maksumus ning muud kulud, näiteks valmistumise tegevustega seotud konsultatsioonide tellimiseks, koolitustel osalemiseks, õppuse korraldamiseks jms. Lähtudes sellest, et mõjutatud on vähemalt 113 avalik-õiguslikku isikut ning iga asutuse töökoormus suureneb 0,2–1 ametikoha võrra jääb eelarveline mõju 1 130 000 ja 5 650 000 euro vahele aastas.

Kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsi, kriisiplaani ning haldusjärelevalvega seonduvalt laienevad mõneti Päästeameti ülesanded. Nimelt on kehtiva hädaolukorra seaduse kohaselt Päästeameti ülesanne nõustada kohaliku omavalitsuse üksuseid kriisireguleerimise korraldamisel, sealhulgas toetada neid elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja hädaolukorra lahendamise plaani koostamisel ning neid dokumente kooskõlastada. Lisanduvad riigi kaitsetegevuse kavast tulenevad elanikkonnakaitse ülesanded nagu ulatuslik evakuatsioon, varjumine ning ohuteavitus, mille puhul kohaliku omavalitsuse üksuste toetamisel on samuti just Päästeametil juba täna juhtroll. Eelnõuga täpsustatakse kohalike omavalitsuste kriisiülesandeid ning riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise kohustus laieneb kõigile kohaliku omavalitsuse üksustele kui püsiva kriisiülesandega isikutele. Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ja kriisiplaani kooskõlastajaks jääb ka eelnõu kohaselt Päästeamet, kelle töömaht suureneb sellevõrra, et kooskõlastamisele tuleb kaasata ka partnerasutused Sotsiaalkindlustusamet ning Haridus- ja Teadusministeerium. Viimastel tekib eelnõuga lisakohustus vaadata kohaliku omavalitsuse üksuste kriisiplaanides üle sotsiaal- ja haridusvaldkonnaga seotud teemad. Sotsiaalkindlustusameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumi jaoks, kellel seni kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaani kooskõlastamises selget rolli ei ole olnud, tähendab see uusi tööülesandeid. Tuleb arvestada, et valdkonna eest vastutavatena on Haridus- ja Teadusministeeriumil ja Sotsiaalministeeriumil ning nende valitsemisaladel ka seni tulnud valmistuda, et valdkonna teenused kriisiolukorras toimiksid, sh kohalikul tasandil. Eelnõuga täpsustatakse seda, kuidas valmisolekut tagada, sh

antakse ette tööriistad kohalike omavalitsuste suunamiseks ja toetamiseks. Selleks, et kohalike omavalitsuste toetamine saaks toimuda süsteemselt ja asutusi võimalikult vähe koormavalt on Riigikantselei tellimisel loomiselt keskne kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaani metoodika. Haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste kriisivalmiduse nõuete täitmise üle teeb sarnaselt kehtiva hädaolukorra seaduse põhimõttega ka eelnõu järgi Päästeamet.

Muudatused toovad kaasa alalise mõju, kuid nendega kohanemine on ühekordne. **Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on vähetõenäoline (väike)**, kuna muudatused on positiivse toimega, suurendades avaliku sektori teadlikkust ning suutlikkust ülesandeid täita ja kriisiolukordade ajal tegutseda. Riski maandab eelnõuga kaasnev erinevateks kriisiolukordadeks valmistumise ühtne korraldus ja süsteemne lähenemine. Lisaks on muutused kooskõlas tegeliku vajaduse ja sihtrühma ootusega.

Mõju sihtrühm: püsiva kriisiülesandega valitsusasutused

Aprill 2024. aasta aprilli seisuga oli Eestis 2334 avaliku sektori üksust¹⁴⁸, millest 283 moodustab keskvalitsus; 1896 kohaliku omavalitsuse üksused (sh nt koolid, lasteaiad, haiglad ja KOV ametid jm asutused) ning 153 muud avaliku sektori üksused, st riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (nt Eesti Energia, Tallinna Sadam jne). Muu avaliku sektori hulgas on ka Eesti Pank¹⁴⁹. Keskvalitsus, mille hulka kuuluvad ka seaduse eelnõu reguleerimisalasse jäävad valitsusasutused, moodustab hinnanguliselt 12 protsenti kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**. Säilib kõigi valitsusasutuste kohustus kriisideks valmistuda, näiteks tagada enda asutuse ning oluliste funktsioonide toimimine, lähtudes NATO seitsmest kerksuse baasnõudest¹⁵⁰. Baasnõuete täitmist koordineerib Riigikantselei. Valitsusasutuste toimepidevus ja riigikaitseülesannete täitmiseks valmistumise põhimõtted on osa ka kehtivast riigikaitse arengukavast ja riigi kaitsetegevuse kavast, mille kõrval on kehtinud hädaolukordadeks valmistumise regulatsioon. Seaduse eelnõuga ei looda täiesti uut süsteemi, vaid üksnes täpsustatakse, täiendatakse ja ühtlustatakse kriisiolukordadeks valmistumise süsteemi ja põhimõtteid, näiteks lähtutakse edaspidigi NATO kerksuse baasnõuetest. Eelnõust tulenevateks valmistumise tegevusteks vajaliku töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutus täitnud seniseid kohustusi ja kas need on lõimitud valitsusasutuste igapäevatöösse. Kuna enamik valitsusasutustest täidab juba praegu HOSist tulenevaid kriisireguleerimise ülesandeid ning RiKSist tulenevaid riigikaitseülesandeid, siis avaldab muudatus neile **keskmist mõju**, kuna võib osal asutustel ja isikutel muuta senist töökorraldust. Muudatus **on keskmise ulatusega**, kuivõrd kriisideks valmistumise tegevused aitavad täita asutusele pandud ülesandeid.

Negatiivne mõju võib avalduda olukorras, kus valitsusasutus ei täida oma vastutusel olevaid ülesandeid ega suuda kriisiolukorra ajal tõhusalt tegutseda. Kuna eelnõu koostajatel puudub alus väita, et mõni valitsusasutus ei täida praegu oma seadusest tulenevaid ülesandeid, siis on ülesannete täitmisega seotud mahu kasv pigem teoreetiline. **Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on seetõttu samuti väike**. Kuna muudatuse tulemusel ühtlustatakse

¹⁴⁸ Avaliku sektori üksused on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevad juriidilised isikud.

¹⁴⁹ Rahandusministeeriumi avaliku sektori statistika 31.12.2022 seisuga. – <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus#avalik-sektor>.

¹⁵⁰ 2016. a juulis Varssavis toimunud NATO tippkohtumisel kiideti heaks kerksuse seitse baasnõuet (*baseline requirements for national resilience*).

valitsusasutuste toimepidevuse taset, siis kaasneb muudatusega oluline positiivne mõju, sest tugevdatakse riigi valmisolekut võimalikeks kriisiolukordadeks.

Mõju sihtrühm: püsiva kriisiülesandega kohaliku omavalitsuse üksused

Seaduseelnõuga prioriseeritakse KOVide püsivaid kriisiülesandeid. Seni on KOV pidanud tagama kõikide ülesannete täitmise ka kriisiolukorras. Eelnõu kohaselt tuleb kriisiolukorras tagada ennekõike kõige olulisemate ülesannete täitmine.

Kehtiva KOKSi alusel on KOVi riigikaitseülesanded:

- korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.
- korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.
- korraldada kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekannet ning aidata kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele.

Eelnõu koondab kriisideks valmistumise ja kriiside lahendamise põhimõtted ühtsesse tervikusse. Põhimõtteid ja tegevusi ühtlustatakse ja lihtsustatakse, sh antakse kohalikele omavalitsustele ühtne fookus, milliste teenuste püsimine kriisiolukordade ajal on prioriteetsem. Eelnõuga määratakse konkreetset kriisiülesanded KOVidele, mitte ei ole nendeks senised kõik KOVi ülesanded, mis on KOKSis kindlaks määratud.

Kehtiv põhimõte on, et kõik seadustest tulenevad teenused tuleb tagada ka kriisiolukordade ajal. Eelnõuga tekib alus prioriseerimiseks ning kirjeldatakse, kuidas kriisiolukordades valmisolek prioriteetsete teenuste toimepidevuseks tagada (hinnates riske, koostades kriisiplaan, tagades üldise toimepidevuse ning harjutades kriisiolukordade ajal tegutsemist õppustel). Samas COVID-19 pandeemia, Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmine jt ulatuslikud kriisid on kohalikele omavalitsustele andnud hulgaliselt väärtuslikke õppetunde, sh andnud praktilist kogemust oma ülesannete jätkamiseks ulatuslikes kriisides. Ühtse kriisideks valmistumise ja kriiside lahendamise raamistiku loomine on seega viimastest kriisidest taastumise loomulik osa, tagamaks valmisoleku järgmisteks. Toimepidevuse tagamine ja kriisideks valmistumine peab igas kohalikus omavalitsuses olema osa baasülesannetest, sh kajastudes ka omavalitsuse eelarves ja isikkoosseisus.

Eelnõu paneb kohalikele omavalitsustele ülesande koostada kriisiplaan enda püsivate kriisiülesannete täitmiseks, tegutsemaks nii enne kriisiolukordi kui ka kriisiolukordade ajal kõiki ohte hõlmavalt, ning harjutada kriisiplaani õppustel, samuti tagada kohaliku omavalitsuse toimepidevus. Valmistumise tegevused eeldavad kõikidel omavalitsusüksustel mõningaid muutusi senises töökorralduses, uute sisemiste kordade ja täiendavate dokumentide väljatöötamist ning juurutamist, sihikindlat kohanemist muudatustega, seega muudatused toovad kaasa alalise mõju, kuid nendega kohanemine on ühekordne.

Ühe täisajaga töötaja palgafondi suurus on hinnanguliselt 50 000 eurot¹⁵¹. Olenevalt kohaliku omavalitsuse suurusest ning muudest teguritest võib vajadus olla 0,2–1 töökoormusega töötaja lisandumiseks. Lisanduvad töökoha ja vajalike vahendite maksumus ning muud kulud, näiteks valmistumise tegevustega seotud konsultatsioonide tellimiseks, koolitustel osalemiseks, õppuse korraldamiseks jms. Lähtudes sellest, et mõjutatud on kõik 79 kohalikku omavalitsust, kelle töökoormus suureneb 0,2–1 ametikoha võrra, jääb eelarveline mõju 790 000 ja 3 950 000 euro vahele. 2023. aastal oli 70 protsendis KOVides määratud kriisivaldkonna töö koordineerimiseks eraldi teenistuja, seejuures 54 protsendil juhtudest kajastusid vastavad ülesanded ka teenistuja ametijuhendis. Täiendava tööjõu vajadus mõjutab ennekõike neid KOVe, kus kriisivaldkonna töö koordineerimiseks eraldi teenistujat palgatud ei ole. 2025–2027. aastatel on Siseministeeriumile KOVidele kriisivalmiduse tõstmiseks eraldatud täiendavad 2,25 miljonit eurot. Sellest 750 000 eraldati KOVidele ühekordse sihtotstarbelise tegevustoetusena juba 2025. aastal. KOVide koormuse suurenemine sõltub paljuski ka riigiasutuste poolt pakutavast toest. Riigikantselei tellimusel on väljatöötamisel ühtne kohaliku omavalitsuse kriisiplaani metoodika, samuti valmistatakse erinevate riigiasutuste koostöös ette erinevaid juhendmaterjale, viiakse läbi koolitusi ning pakutakse muud vajalikku tuge, vähendades kohalike omavalitsuste koormust. **Mõju ulatus on keskmine.**

Lisaks tuleks kohalike omavalitsuste toimepidevuse parandamiseks teha vajaduse korral ühekordseid investeeringuid, nt kriisi juhtimisruumi generaatorite, SAT-telefonide jt vajalike vahendite soetamiseks – täpsemad vajadused selguvad siin riskianalüüside ja kriisiplaani koostamise ning kriisiõppuse õpituvastuste käigus. Neid kulusid ei ole eelnõu koostamise hetkel võimalik detailselt hinnata, kuna täpsemad meetmed KOVide valmisoleku suurendamiseks selguvad alles seaduse eelnõu rakendamisel. Samas on KOVe toimepidevuse tõstmisel toetatud ka praegu – nt viis 2024. aastal Päästeamet ellu ca 1,2 miljoni euro suuruse toetusvoor riigikaitse kriisivalmiduse suurendamiseks. 2025. avatakse sarnane taotlusvoor 800 000 euro ulatuses. Lisaks avatakse ca 1,2 miljoni suurune toetusvoor korteriühistute toetamiseks, mis aitab vähendada kriisiolukordades potentsiaalsete abivajajate arvu. Ehkki kriisikindluse suurendamine tähendab paljude kohalike omavalitsuste jaoks täiendavaid kulusid ja koormust kas kohaliku omavalitsuse või riigieelarvele, siis nii riik kui KOVid ise on vajalikke investeeringuid toimepidevuse suurendamisesse ka enne eelnõu jõustumist.

Sellegipoolest on muutused kooskõlas tegeliku vajaduse ja sihtrühma ootusega, olles positiivse toimega, suurendades kohaliku tasandi valmisolekut kriisideks ning suutlikkust kriisiolukordades tegutseda, parandades seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisiolukordades. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Eeltoodust tulenevalt on **ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk pigem vähetõenäoline (väike)**. Riski maandab eelnõuga kaasnev erinevateks kriisiolukordadeks valmistumise ühtne korraldus ja süsteemne lähenemine, seejuures erinevad riigiasutused (nt Päästeamet) pakuvad kohalikele omavalitsustele vastavalt vajadusele ka tuge, juhendamist ja koolitusi. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise mõjuga**.

Mõju sihtrühm: põhiseaduslikud institutsioonid

Põhiseaduslikele institutsioonidele on sarnaselt teiste asutustega kehtinud HOSi ja RiKSi nõuded tagada kriisideks ja riigikaitseks valmisolek, mis sisaldab riskide hindamist,

¹⁵¹ Seejuures on palgafondi arvestamisel võetud aluseks ühtne keskmine hinnang, aga kohalikes omavalitsustes on keskmiselt palgatase madalam kui riigisektoris, st eelduslikult on enamikus omavalitsustes tegelik kulu hinnangust madalam.

tegevusplaani koostamist ning kriitilise personali, vahendite ja varude ettevalmistamist, sh õppuste läbiviimist. HOS on lisaks täpsustanud, et Eesti Pank on kahe elutähtsa teenuse (maksed ja sularaha) korraldaja, mis eeldab konkreetset kahe vastava teenuse jaoks hädaolukorra lahendamise plaani koostamist ning ka konkreetset nende teenuste toimepidevuse õppuste korraldamist. Eelnõu korrastab ja määrab selgemalt Eesti Panga kui püsiva kriisiülesandega asutuse ülesanded koostada riskianalüüs ja kriisiplaan, mis asendaks seniseid hädaolukorra lahendamise plaane, ning täpsustab toimepidevuse nõudeid. Toimepidevuse tagamiseks täpsustatakse nõudeid, nagu näiteks enda kriitiliste tegevuste väljaselgitamine; riskide maandamine; isikute kriisirollide määramine; isikute teavitamise ja rakendamise korralduse väljatöötamine; valmiduse saavutamise korralduse väljatöötamine. Nimetatud toimepidevuse tagamise täiendavad nõuded ei ole siiski midagi täiesti uut, olles senini Eesti Panga enese korraldada ja eeldatavasti suuresti ka täidetud ja läbi harjutatud. Seetõttu võib pidada kaasnevat pigem korralduslikeks muudatusteks, mis arvatavasti ei eelda Eesti Pangalt lisakulusid. Kokkuvõtvalt tuleb Eesti Pangal edaspidi koostada riskianalüüs ja kriisiplaan, tagada toimepidevus ja korraldada õppus.

Eelnõu hõlmab täiendavalt 13 põhiseaduslikku institutsiooni, kes hakkavad süsteemselt riskianalüüsi ja toimepidevuse nõudeid kohaldama, senimaani tulenesid need nõuded kaudsemalt HOSist ja RiKSist (vastavalt § 3 ja § 43²). Seejuures ei pane eelnõu neile kriisiplaani koostamise ja õppuse korraldamise nõuet, jättes selle nende enda valikuks. Nimetatud põhiseaduslikeks institutsioonideks on Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler, Riigikohus, maakohutud (4), halduskohtud (2) ja ringkonnakohtud (2). Riskianalüüsi koostamine hõlmab riskide mõju hindamist enda ülesannete täitmisele ja toimepidevusele. Seejuures jääb eelnõus loetletud põhiseaduslike institutsioonide enese otsustada, kuidas ja millal riskianalüüs koostada ja kehtestada. Toimepidevuse tagamisel tulenevad eelnõust sellised üldised nõuded nagu enda kriitiliste tegevuste väljaselgitamine; riskide maandamine; lahenduste väljatöötamine tegutsemiseks toimepidevuse ohtude, häirete ja katkestuste korral ning toimepidevuse taastamiseks; isikute kriisirollide määramine; isikute teavitamise ja rakendamise korralduse väljatöötamine; valmiduse saavutamise korralduse väljatöötamine; toimiva kontaktpunkti määramine; objektiivse baasnõuete täitmine; tegevuste läbiharjutamine jmt. Kokkuvõttes eeldavad riskianalüüsi koostamine ja toimepidevuse tagamine elloetletud põhiseaduslikelt institutsioonidelt teatud ümberkorraldusi ja kohanemist muutustega, aga tegemist ei ole täiesti uute ülesannetega. Mõju ulatus on seega keskmine.

Sellegipoolest on muutused kooskõlas tegeliku vajaduse ja sihtrühma ootusega, olles positiivse toimega, suurendades põhiseaduslike institutsioonide riskiteadlikkust, valmisolekut ning suutlikkust ülesandeid täita ja kriisiolukordades tegutseda. **Eeltoodust tulenevalt ei saa pidada ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski suureks, vaid pigem vähetõenäoliseks (väikeseks).** Risk võib esineda toimepidevuse nõuete kehtestamata jätmises, ebaühtlases rakendamises, nende läbiharjutamata jätmises vms. Riski maandab eelnõuga kaasnev erinevateks kriisiolukordadeks valmistumise ühtne korraldus ja süsteemne lähenemine. Sihtrühma olemust, alalist mõju ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades on tegemist **keskmise mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: püsiva kriisiülesandega ettevõtjad

Seaduse eelnõuga kavandatud muudatus puudutab püsiva kriisiülesandega ettevõtjaid, kellest suurema osa moodustavad elutähtsa teenuse osutajad. Kehtiv hädaolukorra seadus hõlmab ca

400 ettevõtet (21.10.2024 seisuga oli kantud TTRi 108 elutähtsa teenuse osutajat), kes on määratud või määratakse hiljemalt 2026. a veebruar elutähtsa teenuse osutajaks ja kellele kohaldub ka elutähtsa teenuse regulatsioon. Kõikidele nendele ettevõtetele hakkavad laienema ka püsiva kriisiülesandega isikutele kehtivad nõuded, sh toimepidevuse üldpõhimõtete rakendamise nõue. Tegemist on uute nõuetega enamikule elutähtsa teenuse osutajatele. Riigikaitseseaduse riigikaitseülesande funktsioon on eeldanud püsiva riigikaitseülesandega ettevõtetelt riskide hindamist, tegevusplaanide koostamist riigikaitseülesannete täitmiseks ning seaduse alusel kriitilise personali, vahendite ja varude planeerimist. Lisaks on iga ettevõtja baasroll tagada ettevõtte järjepidev toimimine ning paljud ettevõtted on sellel eesmärgil koostanud ka äri toimepidevuse plaane. Statistikaameti andmeil tegutses Eestis 2024. aasta seisuga majanduslikult aktiivseid ettevõtteid 158 378. Püsiva kriisiülesande regulatsioon puudutab umbes 410 ettevõtet, mis moodustavad 0,26% Eestis tegutsevatest ettevõtetest. Vaatamata sellele võib neis töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Nimetatud sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Muudatuste tulemusena lisanduvad elutähtsa teenuse osutajatele umbes 30 püsiva kriisiülesandega ettevõtet. Elutähtsate teenuste ring eelnõuga ei laiene, küll aga luuakse **makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmise kaudu võimalus määrata** ETOdeks ka pangatähtede käsitlemise seadmete haldajad. Muudatus on vajalik selleks, et tagada sularaha ringluse toimepidevus, mis on juba praegu elutähtis teenus. Lisaks ei sisaldu hinnangus tervishoiuteenuse osutajad, kuna hetkel ei ole teada, millised teenuseosutajad saavad elutähtsa teenuse osutajateks (st juba kehtiva õiguse rakendamine) ning millised püsiva kriisiülesandega asutusteks.

Lisaks mainitule lõi hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus aluse ca 76 ettevõtte tunnistamiseks ETOks tervishoiusektoris (eeldatavasti 26 perearstikeskust, 50 jaeapteeki ja 2 ravimite hulgimüüjat), peale selle kolm ettevõtet toidutootmises, lisandusid vee, soojus ja kaugkütteetevõtteid ning avalik-õigusliku meediateenuse toimimine ja selle osutamiseks vajaliku ringhäälingu võrgu tagamine. Samuti on uued sektorid raudtee, aeronavigatsiooni, lennunduse ja sadamate toimimine. Seaduse eelnõu mõju nendele ettevõtetele on praegu prognoosimatu, sest pole teada, millised ettevõtted määratakse ETOks. Avalike andmete põhjal ei ole võimalik kuvada ka täpselt kriisiülesandega asutustes töötavate inimeste arvu või ettevõtete müügitulu.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2024. aastal 698 600¹⁵² ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2023. aastal kokku umbes 94,67 miljardit eurot. ETOde ja muude püsivate kriisiülesandega valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas umbes 13 protsenti kõikidest tööga hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 20 protsenti kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Olemasolevad ja tulevased ETOd moodustavad kokku üksnes 0,7% kõikidest valimisse kaasatud ettevõtetest ja püsiva kriisiülesandega muud ettevõtted 0,02%. Seega on tegemist **väikse sihtrühmaga**.

Nendele tuleb lisaks arvestada pangad ja sertifitseerimisteenuse osutajad, kes on ETOd (aga kelle tegevusalad on EMTAKi liigituse järgi liiga üldised, et neile võiks mingilgi määral tugineda). Nendeks on LHV Pank AS, AS SEB Pank, Swedbank AS, Luminor Bank AS ja SK

¹⁵² Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

ID Solutions AS. 2024. aasta majandusaasta aruannete alusel oli nende töötajate arv 4176 ning nende aastane müügitulu peaaegu 1,12 miljardit eurot.

Olemasolevatele elutähtsa teenuse osutajatele ja püsiva kriisiülesandega ettevõtetele ei tohiks toimepidevuse üldpõhimõtete rakendamine tekitada suuri raskusi, kuna nad täidavad ja järgivad neid juba praegu elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel või riigikaitse ülesande täitmisel.

Uus olukord on ainult nende ettevõtete jaoks, kes varem ei ole olnud elutähtsate teenuste või riigikaitseobjekti regulatsiooniga seotud. Püsiva kriisiülesande saavad selliselt Eesti Varude Keskus, Eesti Keskkonnauuringute Keskus, jäämurdeteenuse osutaja(d), lennujulgustusteenuse osutajad, lennuvälja käitlejatele maapealseid teenuseid osutavad ettevõtted, gaasivõrgu või selle osa arendamise või opereerimise eest vastutavad isikud, avalikku reisijatevedu teostav raudtee-ettevõtja, sadamaoperaatorid, parvlaeva liinivedu reostavad vedajad ja toidu jaekaubanduse ettevõtted, kes elanikkonna toiduga varustamist märkimisväärselt mõjutavad. Konkreetsed ettevõtted määrab vastutav minister haldusaktiga). Eelduslikult saab selliseid ettevõtteid olema umbes 30.

Nendele ettevõtetele lisanduvaid kohustusi võib võtta kokku järgmiselt:

- 1) koostada riskianalüüs ja kriisiplaan;
- 2) korraldada õppusi;
- 3) tagada enda toimepidevus ja püsiva kriisiülesande täitmine, sh määrata 24/7 toimiv kontaktpunkt;
- 4) täita objektikaitse baasnõudeid.

Sellised toimepidevusega seotud tegevused eeldavad nendelt ettevõtetelt ümberkorraldusi ja kohanemist muudatustega. Samas on tegemist ettevõtte äririski maandavate meetmetega ning kuna osale elutähtsa teenuse osutajatest on nõuete täitmine tuttav ning kohanemist ja ümberkorraldust nõuab tänane olukord maailmas kõikidelt, siis saab **mõju ulatust ettevõtetele pidada keskmiseks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub aga sellest, kuidas on ettevõtte toimepidevusega seotud tegevused seni lõimitud ettevõtte igapäevatoösse. Arvestades sellega, et olemasolevad ettevõtjad täidavad juba praegu toimepidevuse nõudeid, siis nendele ei kaasne töökorralduslikku muudatust ja mõju avaldumist ei saa pidada regulaarseks või tihedaks. Samuti peavad nimetatud kohustusi täitma ETOd, keda määratakse kehtiva hädaolukorra seaduse kohaselt hiljemalt 28. veebruariks 2026, kes peavad oma riskianalüüsi ja plaani koostama juba 31. detsembriks 2026. Lisanduvatele ettevõtetele, kes on püsiva kriisiülesandega, tähendab see muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, riskianalüüside ja plaanide koostamist, meetmete rakendamist ja õppuste korraldamist. Samas nimetatud kohanemisvajadus muutub ajas, st suurem koormus kaasneb alguses ning ajapikku see väheneb, kuna muutub ettevõtte rutiinse tööprotsessi osaks. Ülesannete iseloomu arvestades on tegemist regulaarsete tegevustega ja seega saab **mõju sagedust pidada väikseks**. Negatiivne mõju avaldub eelkõige eelnevalt kirjeldatud halduskoormuse kasvus, aga ka lisanduvate kulude näol. Vastavate nõuete rakendamisega kaasnevad lisanduvad tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 25 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida riskianalüüsi ja plaani sisse, võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 2000 – 10 000 eurot. Õppuste läbiviimine ei eelda üldjuhul suuri kulusid. Õppusi saab viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei

ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta üldjuhul tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse tagamisega seotud kulud ei ole käesoleval hetkel võimalik hinnata, kuna vajalike investeeringute maht sõltub paljuski juba täna toimepidevuse tagamiseks tehtud investeeringutest. Täpsemad kulud selguvad riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise käigus. Ettevõtetele kaasnevate kulude puhul mõjutavad investeeringud tõenäoliselt kaudselt ka toodete ja teenuste lõpphinda, ent täpsemaid kulusid on keeruline hinnata enne kui uute kohustustega ettevõtted on oma riskid hinnanud ja vajalikud tegevused planeerinud.

Kokkuvõttes aitab toimepidevuse meetmete rakendamine parandada püsivate kriisiülesannete täitmist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. **Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk** on väike. Ettevõtjatele, kellel pannakse eelnõuga püsiv kriisiülesanne, võivad ülesannete täitmisega kaasneda mõningad riskid, nt riskianalüüsi, plaani või õppuse teenuse tellimine (juhul kui ettevõtja ei täida ise, vaid otsustab osta sisse) võib suunata ettevõtjaid aegsasti broneerima aegu, kuna vastava teenuse pakkujate arv turul on piiratud. Samas on tegemist ületatava takistusega, mis eeldab ettevõtjalt üksnes asjakohast planeerimist. Tuleb arvestada aga sellega, et tegemist on ülesannetega, mille puhul eeldatakse, et seda täidab ettevõtja personal ise, kuna vastasel juhul ei ole võimalik tagada piisavat kvaliteeti. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

1.4. Kavandatav muudatus: kriisiolukorra definitsiooni kasutusele võtmine

Kriisiolukorra terminiga ühendatakse seni eraldiseisvates õigusraamistikes olnud tsiviilkriisid ja riigikaitseks kriisid. Eelnõu ühendab seni eraldi olnud kaks maailma, et edaspidi oleks tagatud ükskõik milliseks kriisiolukorraks ühtne valmistumine (planeerimise kaudu), ühtne ja ülevaatlik ressursihaldus ning ühtne juhtimissüsteem.

Eelnõu loob selge seose kriisiolukorra ja erikordade vahel.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: inimesed, kelle tegevust kriisiolukorra väljakuulutamise otseselt või kaudselt puudutab

Kriisiolukorra määratlemine võimaldab rakendada kõiki õigusriigile kohaseid põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid ja juhtimiskorraldust ning kaasata kõiki vajalikke vahendeid ja varusid, et kindlustada kriisiolukorda põhjustanud sündmuse kiire lahendamine.

Tulenevalt kriisiolukorra määratlemise eesmärkidest on kriisiolukorra määratlemisest mõjutatud kaudselt kogu elanikkond¹⁵³ (olenevalt kriisi ulatusest). Kriisi käigus on võimalik rakendada põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid, kahjustada võib saada inimeste vara, saamata võib jääda ka tulu, kui inimestel ei ole võimalik kriisi tõttu tööle minna, kannatada inimeste tervis ja toimetulek. Kui kriisiolukorra ja ka eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra lahendamiseks vajalikud otsused tehakse õigel ajal ja viivitamata, kulutamata aega mitmete erikordade tõlgendamisele, siis on võimalik kriis kiiremini lahendada ning inimestele tekkiv

¹⁵³ Eestis elas 01.01.2019 seisuga 1 323 820 inimest, vt Statistikaamet. Eesti rahvaarv kasvas eelmisel aastal, 16. 01.2019.

kahju on väiksem. Legaaldefiniitsiooni kehtestamine võimaldab selgemini määratleda kriisiolukorda ja seega paremini tõrjuda ohtu, sh inimeste tervisele ja turvalisusele. Muudatusel on positiivne mõju – kriisiolukorra selge määratlemine ja elanikkonna kaitseks meetmete võtmise lihtsustamine.

Mõju **sagedus on väike**, sest muudatus avaldab mõju vaid kriisi ajal ehk väga harva ning muudatus ei nõua tavaolukorras sihtrühmalt käitumise muutmist. Kriisisituatsioonis aitab selge definitsioon kaasa kriisiolukorra äratundmisele ning meetmete kiiresti rakendamisele.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: Vabariigi Valitsus, Vabariigi President, Riigikogu, ministeeriumid, asutused ja organisatsioonid, kes osalevad kriisiolukorra lahendamisel

Sihtrühma täpne suurus sõltub suurel määral ohust, millele reageeritakse.

Asutuste kiire reageerimine loob eeldused võimaliku kriisi eskaleerumine ära hoida või ohule reageerida. Ühtne terviklik kriisiolukordade (sh nende lahendamiseks välja kuulutatud erikordade) raamistik võimaldab paindlikult võimalikule ohule reageerida. Terviklik erikordade süsteemi regulatsioon teeb võimalikuks tulla toime nüüdisaegsete julgeolekuohtudega ning hübriidohtudega, kus piirid tsiviil- ja riigikaitseliste kriiside vahel on hägustunud, ning võimaldab riigil teostada tõhusat kaitset ja sündmuseid operatiivselt lahendada. Selged, paindlikud ja tõhusalt rakendatavad regulatsioonid on osa heidutusest, mis näitavad valmisolekut ohtudele reageerida.

Legaaldefiniitsioonist tulenevalt võib sündmuse määratleda kriisiolukorraks ka siis, kui sellega kaasneb vajadus osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Kuivõrd NATO liikmesriigina on Eestil kohustus toetada teisi riike sõjaliste vahenditega, aitab regulatsioon selgemini neid kohustusi täita ning suurendab riigi usaldusväarsust välissuhtluses.

Muudatusel on positiivne mõju: ühtne terviklik olukordade raamistik toetab tsiviilkriiside lahendamist, riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamist. Samuti muutuvad selgemaks erikorraga kaasnevad erivolitused ning riigikorraldus.

Mõju **sagedus ja ulatus on väikesed**, kuivõrd muudatus ei nõua sihtrühmalt tavaolukorras oma käitumise muutmist ning mõju avaldub üksnes kriisiolukorra ajal ehk väga harva. Kriisisituatsioonis aitab selge definitsioon kaasa kriisiolukorra äratundmisele ning meetmete kiiresti rakendamisele.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, keda võib kriisiolukord otseselt mõjutada

Eestis on majanduslikult aktiivselt tegutsevaid ettevõtjaid 156 183.¹⁵⁴ Kriisiolukorra täpsustamise kaudu on ettevõtjatele selgem, millistes olukordades on riigil õigus sekkuda näiteks ettevõtlusvabadusse, kehtestada piiravaid meetmeid, koormisi jne.

¹⁵⁴ Statistikaameti andmebaas. ER021: Statistilisse profiili kuuluvad üksused õigusliku vormi ja haldusüksuse järgi, haldusjaotus 24. jaanuari 2019. aasta seisuga.

Tõenäoliselt on kriisiolukorra olemasolust mõjutatud ennekõike need ettevõtjad, kes on seotud kriisiülesannete täitmisega, nende hulgas ka elutähtsat teenust osutavad ettevõtjad. Olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate ja püsiva riigikaitse ülesandega isikute jaoks uus termin „kriisiolukord“ suuri muutusi kaasa ei too. Näiteks kehtiva korra järgi tuleb elutähtsa teenuse osutajatel tagada teenuse toimimine hädaolukorra või muu sarnase olukorra ajal. Seejuures kehtivad hädaolukorra seaduses elutähtsa teenuse osutajatele kehtestatud nõuded ka riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavaks ohuks valmistumisel, kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise või sõjaseisukorra ajal niivõrd, kuivõrd muudes seadustes ei sätestata teisiti (HOSi § 1 lõige 2). Vaatamata sellele on teenuseosutajad tõlgendanud kehtivat hädaolukorra seadust erinevalt ja vähesed teenuseosutajad on riskide hindamisel, plaanide koostamisel arvestanud riigikaitse kriisidega, eelkõige on lähtunud erinevatest tsiviilkriisidest. „Kriisiolukorra“ termin kõrvaldab ettevõtete jaoks ebaselgust selle osas, kas tuleb tagada toimepidevus riigikaitse kriisides. Eelnõu kohaselt tekitab üheselt arusaadav kohustus valmistuda nii tsiviil- kui ka riigikaitse kriisideks.

Lisanduvatele elutähtsa teenuse osutajatele ja püsiva kriisiülesandega ettevõtjatele ei kaasne muutust või kohanemiskust, kuna nende jaoks on terve regulatsioon uus (vaata täpsemalt eelmises punktis).

Lisaks ETOdele ja püsivate kriisiülesannetega ettevõtetele võib muudatus puudutada ka ettevõtjaid, kellele määratakse kriisiolukorra ajal ühekordseid kriisiülesandeid. Kuna aga ühekordsete kriisiülesannete määramine sõltub tekkinud kriisiolukorra vajadustest, ei ole võimalik sihtrühma suurust täpselt kindlaks määrata. Nii näiteks võib ühekordseid kriisiülesanded anda kriisiolukorra juht (peaminister), kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, Kaitsevägi ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus. Ühekordsed kriisiülesanded on mõeldud olukorraks, kus enne kriisi ei ole konkreetset vajadust suudetud tuvastada, kuid kriis ajal tekib *ad hoc* vajadus mingi teenuse järele. Näiteks paneb Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ettevõttele X kohustuse toota betoonplokke. Samuti ei ole võimalik prognoosida nende mõjutatud ettevõtjate hulka, kelle majandustegevus on kriisiolukorra ajal häiritud. Võib eeldada, et väiksemate kriiside korral mõjutab muudatus väiksemat hulka ettevõtjaid ja suurema kriisi korral suuremat osa.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: ministriumid, asutused ja organisatsioonid, kes osalevad kriisiolukorra lahendamisel

Mõju avaldub neile asutustele, kes osalevad kriisiolukorra lahendamisel ning kellele antakse olukorra lahendamiseks eripädevus ja -volitused. Sihtrühmast suurim mõju on nendele asutustele, kelle põhiülesanne on avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine: 2023. aastal oli eriteenistujate koguarv ca 10 000 inimest. Kaitseministeeriumi valitsemisala, Vabariigi Valitsus.

Tsiviilkriiside lahendamisele on hõlmatud Terviseamet, Keskkonnaamet, Päästeamet. Sihtrühma suurus on keskmine, st kuni 50% riigiasutustest ja KOVidest¹⁵⁵.

Kriisiolukorraks valmistumise regulatsiooni puhul lähtutakse samadest põhimõtetest nagu riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks valmistumise ja nende tõrjumise korral. Nii vähendatakse erinevate õigusnormide tõlgendamisele kuluvat aega ja tõhustatakse

¹⁵⁵ Rahandusministeeriumi andmetel töötas avalikus sektoris 2023. aastal 137 644 inimest.

asutuste töökorraldust. Eelnõuga tehtud täpsustused loovad selge raami, millistel tingimustel võib otsustada erikorra – millal ja mis tingimustel eriolukord, erakorraline või sõjaseisukord välja kuulutada ning missugune eripädevus ja missugused erivolitused asutustele ja institutsioonidele tekivad. Seega võimaldab muudatus puudutatud asutustel kiiresti ja tõhusalt ohtudele reageerida. Lisaks tagatakse, et seadustes kehtestatud piirangud kriisiolukorra, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud erikorra ajal võimaldaks riigil kriisiajal piisavalt paindlikult ohte tõrjuda ja rikkumisi kõrvaldada.

Erikordade täpsustamisega kaasnevad väljaõppe kulud asutustele, kelle eripädevust ja -volitusi täpsustatakse. Kuna erikordade täpsustamisega ei kaasne ulatuslikke muudatusi asutuste töökorralduses, on tegemist kuluga, mis mahub asutuste tavapärase täienduskoolituse eelarve raamidesse.

Mõju ulatus on keskmine ja sagedus on väikene, sest muudatus avaldab peamiselt mõju vaid seaduse jõustumise ajal, kui sihtrühmal tuleb uue regulatsiooniga tutvuda ja töökorraldust selle järgi täpsustada.

2. Kriisiolukorra lahendamine

2.1 Kavandatav muudatus: eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamise tingimuste täpsustamine

Eelnõuga täpsustatakse eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimusi ja korraldust. Oluline muudatus võrreldes kehtiva HOSiga on, et eelnõu kohaselt ei pea Vabariigi Valitsuse poolt eriolukorra väljakuulutamiseks eelnema ametkondlikku astet (kehtiva HOSi kohaselt hädaolukord). Erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti põhiseaduslikku korda (riigi aluspõhimõtteid) ähvardava ohu korral. Sõjaseisukord kuulutatakse välja, kui esineb oht Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu – oht riigi eksistentsile ja rahva säilimisele. Lisaks sätestatakse eelnõus erakorralise ja sõjaseisukorra lõpetamise korraldus, mis kehtivas õiguses puudub.

Mõjude avaldumise sagedus on väike, sest kriisiolukord on harv nähtus ja seni on eriolukord välja kuulutatud üksnes COVID-kriisi ajal.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: riigi elanikkond

Kui eriolukord, erakorraline või sõjaseisukord välja kuulutatakse, on nende mõju kodanike igapäevaelule märkimisväärne.

Erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamine võib mõjutada kõiki Eesti elanikke, kuna olukorra väljakuulutamise ja riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides lubatud seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Eriolukord võib olla ka ainult ühes regioonis, seega on eriolukorra mõju väiksem kui erakorralise ja sõjaseisukorra mõju. Sihtrühma täpne suurus sõltub suurel määral ohust, millele reageeritakse, kuid eelduslikult on **sihtrühm suur**.

Kui eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks vajalikud otsused tehakse õigel ajal ja viivitamata, kulutamata aega erinevate erikordade tõlgendamisele, on võimalik kriis

kiiremini lahendada ning kahju on väiksem. Muudatusel on **positiivne mõju**: tagatakse elanikkonna kaitse nii väliste kui ka siseste ohtude tõrjumisel, ühiskonna turvalisus ja elutähtsate teenuste toimepidevus. Mõju **ulatus on suur**. Negatiivse mõjuna võib esile tuua, et olenevalt kriisist võivad piirangud mõjutada eelduslikult suurt osa ühiskonnast, kes peab oma käitumist vastavalt piirangutele muutma.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: Vabariigi Valitsus, Vabariigi President ja Riigikogu ning asutused ja organisatsioonid, kes osalevad eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisel

Erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamine on eeldus mitmete meetmete ning tavapärasest erineva juhtimiskorralduse kohaldamiseks. Kui nt erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimusi täpsustada selliselt, et see võimaldab erinevatele ohtudele kiiresti reageerida, sealhulgas vajalikke abinõusid rakendada, siis suureneb riigi üldine julgeolek.

Sihtrühmast suurim mõju on nendele asutustele, kelle põhiülesanne on avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine ning kellele kaasnevad volitused erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise kohaldada põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid ning juhtimisvolitusi. Sellised asutused on PPA, Kaitsepolitsei, Kaitseministeeriumi valitsemisala asutused jt. Sihtrühma hulgas on ka Vabariigi Valitsus, Vabariigi President ja Riigikogu, kuna kõik need institutsioonid täidavad erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisel kindlaksmääratud ülesandeid (PSi §-d 128 ja 129).

Muudatuse mõju on positiivne, kuna muudatusettepanekuga täpsustatakse seaduses erakorralise ja sõjaseisukorra lõpetamise tingimusi, et põhiõiguste ja -vabaduste piiramine, mis on erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise üks tagajärgi, oleks võimalikult minimaalne ja proportsionaalne. Samuti on positiivne mõju see, et asutuste jaoks muutub selgemaks, missuguse olukorra väljakuulutamise ettepanek ette valmistada ja Riigikogule esitada. See omakorda aitab Riigikogul teha kiiremini otsuseid olukorra väljakuulutamiseks, et võtta vajaduse korral kasutusele vastavad põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed ning juhtimisvolitused.

Eriolukorra puhul on mõju nendele asutustele, kes eriolukorda lahendavad, eelkõige PPA, Terviseamet, Päästeamet, Keskkonnaamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Kaitsepolitsei, Põllumajandus- ja Toiduamet.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, keda eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamine võib mõjutada

Eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamine võib takistada ettevõtjate tegevust, sh Eesti ettevõtjate rahvusvahelist konkurentsivõimet, ning põhjustada neile majanduslikku kahju, kui näiteks ettevõtjatel ei ole võimalik oma teenuseid osutada või tooteid müüa, nende töötajatel ei ole võimalik tööle tulla või on see liiga ohtlik jne. Samuti tekib eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise võimalus seada ettevõtjatele koormisi ja rakendada nende suhtes meetmeid, mis riivavad ettevõtlusvabadust, see võib ettevõtetele olla ajutiselt negatiivse mõjuga, kuid lõpptulemusena on mõju positiivne, kuna võimaldab kriisiolukorra kiiremini lahendada.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: ministeeriumid, asutused ja organisatsioonid, kes on seotud eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisega, ning Välisministeerium, kes hakkab täitma rahvusvahelist teavitamiskohustust

Muudatustega täpsustatakse eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimusi. Muudatusel on positiivne mõju, kuna eeldatavasti annab tingimuste täpsustamine kiiremini võimaluse olukorrad vajaduse korral välja kuulutada ja kriisi lahendada, sest ei kulutata aega erinevate erikordade väljakuulutamise tingimuste tõlgendamisele.

2.2. Kavandatav muudatus: juhtimiskorraldus

Eelnõuga täpsustatakse Vabariigi Valitsuse, peaministri, Riigikantselei ja Päästeameti rolli kriisiolukorra lahendamisel ning suurendatakse kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse volitusi. Viiakse tsiviilkriisideks ja riigikaitsealisteks kriisideks ettenähtud juhtimiskorraldus ühtsetele alustele. Vabariigi Valitsus võib finantssektorit puudutava kriisiolukorra ajal finantsjärelevalve subjektide suhtes kohaldada täiendavaid tingimusi.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Sihtrühma täpset suurust ei ole võimalik hinnata, sest see sõltub suurel määral ohust, millele reageeritakse. Võib eeldada, et suuremate kriiside korral on mõjutatud suurem osa elanikkonnast ning väiksemate kriiside puhul avaldub otsene mõju väiksele sihtrühmale.

Muudatus mõjutab riigi üldist valmisolekut kriisidega toimetulekuks, kuna tõhusa juhtimisega on võimalik kriise ennetada ja ohtusid kiiresti tõrjuda nii tsiviil- kui ka riigikaitsealistes kriisides. Muudatused võimaldavad riigil reageerida kiiresti ja efektiivselt nii sõjalistele kui ka mittesõjalistele rünnetele ja tsiviilkriisidele, tagades sellega paremini elanike turvalisuse ja tavapärase ühiskonnakorralduse.

Meetmete kohaldamise sagedust võib pidada väikeseks, sest asjassepuutuvaid juhtimismeetmeid ei ole alates ErSSi ja RiKSi jõustumisest olnud vaja kohaldada. HOSis ettenähtud eriolukorra juhtimissüsteemi on kohaldatud üks kord – koroonapandeemia ajal. Muudatuste kohaselt lähtutakse korralduste andmisel ülesannete jäävuse põhimõttest ning riiklikus juhtimises ei toimu olemuslikke muudatusi. Sihtrühmal ei ole seega vaja oma käitumist muudatuse tõttu kohandada.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: peaminister, Vabariigi Valitsus, Riigikogu, Kaitseväge juhataja, Riigikantselei, Päästeamet, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, kriisiülesannetega asutus, minister

Muudatusega vähendatakse kattuvaid pädevusi, mis omakorda vähendab asutuste töökoormust, kuna ei kulutata aega kattuvate pädevuste tõlgendamisele, ning muudatus võimaldab riiki ja elanikkonda ohustavates olukordades tõhusalt tegutseda. Muudatuse kohaselt saab selgemaks, kellel ja milliseid meetmeid on õigus kohaldada. Seega kaasneb muudatusega positiivne mõju,

kuna korrastatakse ja ühtlustatakse kõigi kriisiolukordade juhtimiskorraldust ning kõrvaldatakse kattuvatest pädevustest tulenevad vastuolud. Samuti tagatakse juhtimise riiklik koordineeritus, allutades juhtimise kindlale otsustustasandile.

Eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra juhtimispädevuse ühtlustamine ning erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks samade volituste ettenägemine suurendab riigi võimet ja asutuste vastutust ja rolliselgust ohtudele kiiresti reageerida ning neid tõrjuda.

Sihtrühma täpne kindlaksmääramine on keeruline, kuna see sõltub suuresti kriisiolukorra olemusest ja ulatusest. Arvestades, et kattuvaid pädevusi täpsustatakse suurel määral, siis suure tõenäosusega on muudatustest mõjutatud riigiasutuste hulk veel väiksem. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna juhtimismeetmeid kohaldatakse üksnes kriisiolukorra ajal. Konkureerivad korraldused tuleb lahendada kriisiolukorra ajal asutuste koostöös, see võib tekitada mõningast negatiivsete mõjude avaldumise riski, kui ei suudeta saavutada kriisis kiiresti kokkulepet.

Arvestades, et nii tsiviilkriiside kui ka riigikaitseliste kriiside juhtimissüsteemi korrastamisel lähtutakse ülesannete (pädevuse) jäävuse põhimõttest, siis ei toimu riigi juhtimises olulisi muutusi. Kõik asutused ja isikud täidavad oma ülesandeid (omavad vastavat pädevust ja volitusi) ka kriisiolukorra ajal.

Juhtimissüsteemi täpsustamisega kaasneb üksnes kulu väljaõppe tegemiseks. Samas korraldab mõjutatud sihtrühm väljaõpet ja õppusi (sealhulgas täienduskoolitusi) olukorra lahendamise võime kontrollimiseks ka praegu. Seega ei kaasne muudatusega suuri kulusid, mis väljuksid tavapäraste täienduskoolituste kulude eelarvest.

2.3. Kavandatav muudatus: kriisiolukorra ajal kohaldatavad meetmed

Vähendatakse asjassepuutuvast õigusraamistikust dubleerimist. Selleks koondatakse eelnõuga korrakaitse-sündmuste raames kohaldatavad meetmed ja kriisiolukorra meetmed. Kaotatakse eriseadustest dubleerivad meetmed.

Muudatusega kehtestatakse uued piiravad meetmed: infoühiskonna teenuste piiramine, sidevahendite kasutamise piiramine, liikumispiirang. Samuti korrastatakse olemasolevate meetmete koosseise ning paiknemist seadustes. Muudatusega soovitakse tagada, et kiiret reageerimist vajava kriisiolukorra ajal oleks riigiasutustel selge, kellel, millal ja milliseid meetmeid on olukorra lahendamisel võimalik kohaldada.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele, nende kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: Vabariigi Valitsus, kriisiolukorra juht, valitsusasutused, kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutavad asutused

Mõju on neile valitsusasutustele, kes kehtestavad ja kohaldavad meetmeid. Mõju on ka Vabariigi Valitsusele ja kriisiolukorra juhile (peaminister), kes kriisiolukorra ajal saab otsustada piiravate meetmete kohaldamise üle. Sihtrühmast suurim mõju on nendele asutustele, kelle ülesanne on olukorra lahendamine. Näiteks PPA (p 3650 eriteenistajat), Päästeamet (2007

eriteenistujat), Kaitsepolitsei amet (koosseis salastatud),¹⁵⁶ Kaitsevägi (2861 eriteenistujat), Terviseamet, Päästeamet jne. Sihtrühma täpset suurust ei ole võimalik hinnata, kuna asutuste koosseisudes ei ole võimalik eristada, millised avaliku võimu ülesandeid täitvad ametnikud on volitatud kohaldama piiravaid meetmeid.

Mõju ulatus on väike, sest muudatusega korrastatakse piiravate meetmete süsteemi, tagades meetmete õigusliku regulatsiooni süsteemsuse ja terviklikkuse, mitte ei looda uut piiravate meetmete süsteemi. Muudatus mõjutab asutuste töökorraldust vähesel määral, eelkõige kaasneb muudatusega sisemiste protseduuride täpsustamine.

Muudatus avaldab mõju kriisiolukorda lahendavatele valitsusasutustele, kes saavad pärast valitsuse otsust meetmete kehtestamise kohta asuda isikute suhtes piiravaid meetmeid rakendama. Muudatuse sihtrühm on väike.

Mõju avaldamise sagedus on samuti väike, sest eriolukord on Eesti välja kuulutatud üks kord, erakorralist ja sõjaseisukorda seni mitte. Eestis on ulatuslikke kriisiolukordi seni esinenud vähe.¹⁵⁷

Dubleerivate meetmete kaotamine ning meetmete eristamine nende intensiivsuse, ulatuse ja kaitstavate õigushüvede olulisuse alusel võimaldab Vabariigi Valitsusel ja valitsusasutustel paremini tagada meetmete proportsionaalsust. Korrastatud meetmete süsteem loob ka meetmete kehtestajate ja kohaldajate pädevuse jaotuses selguse, seega on muudatusel positiivne mõju. Ebasoovitavate negatiivsete mõjude risk on väike, sest uuendatud regulatsiooni kehtima hakkamisel likvideeritakse kehtivad vastuolud meetmete kehtestamisel ja kohaldamisel. Negatiivsete mõjudena võib esineda, et ei kehtestata piisavalt kiiresti õigeid meetmeid või kehtestatavad meetmed kehtivad liiga kaua või on ebaproportsionaalsed.

Muudatusega täpsustatakse Vabariigi Valitsuse volitusi ja sellega ei kaasne valitsuse tegevuses ümberkorraldusi, kuna ka kehtiva ErSSi § 20 lõike 3 punkti 6 järgi on sisekaitseülemal sarnane volitus olemas. Seega on mõju ulatus väike.

Muudatusega ei loobuta kehtiva julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 27 lõikes 1 kehtestatud kohtuliku kontrolli põhimõttest. Otsused sõnumisaladust piiravate meetmete kohaldamise kohta allutatakse jätkuvalt kohtulikule kontrollile.

Muudatus ei too kaasa mõju riigiasutuste kuludele ja tuludele, kuna vajalikud vahendid on nimetatud asutustel olemas ka praegu ning tegemist ei ole põhimõttelise muudatusega, vaid kehtiva õiguse täpsustamisega. Mõju sagedus on väike, sest Eestis ei ole senini olukorra lahendamiseks ulatuslikke piiranguid kehtestatud ja siiani pole tekkinud vajadust kaitsevalmidust kõrgendada või erakorralist seisukorda või sõjaseisukorda kehtestada.

Muudatuste tagajärjel ei toimu riigiasutuste korralduses ega pädevuste ja volituste jaotuses olemuslikke muutusi, mis võiks kaasa tuua uusi kulusid. Küll aga kaasneb muudatustega meetme kehtestajatele ja kohaldajatele ühekordne koolituskulu regulatsiooni tundmaõppimiseks. Koolitustega seotud kulud kaetakse asutuste eelarvest.

¹⁵⁶ Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ § 7 lõike 6 punkt 1.

¹⁵⁷ Vt Siseministerium. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Eestis aastatel 1992–2016 juhtunud suuremad sündmused. Tallinn, 2018, lk 145–148.

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Mõju sihtrühm: isikud, kelle suhtes piiravaid meetmeid kohaldatakse

Muudatus puudutab üksnes neid isikuid, kelle suhtes tekib vajadus piiravaid meetmeid kohaldada. Olenevalt kriisi ulatusest võivad sihtrühma hulka kuuluda kõik Eestis viibivad isikud, nt liikumispäästete kohaldamise korral. Kriisi ajal on piiravate meetmete kohaldamine vajalik kriisi kiiremaks lahendamiseks ja seega elanikkonna elu, tervise ja heaolu kaitseks. Eelnõus ettenähtud muudatusega on isikutel selgem, kes, millal ja mille alusel võib nende õigusi ja vabadusi piirata.

Mõju ulatust võib pidada väikeseks, sest isikud ei pea oma käitumist muudatuse tõttu kohandama – piiravate meetmete süsteemi selgemaks muutmine ei too kaasa põhimõttelisi muudatusi praegu kehtivas regulatsioonis. Mõju sagedus on väike, kuna muudatus avaldab mõju vaid kriisiolukorra ajal.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, kelle suhtes piiravaid meetmeid kohaldatakse

Majanduslik mõju võib avalduda nendele ettevõtjatele, kelle suhtes on riigil vaja kohaldada piiravaid meetmeid. Näiteks võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata osaliselt või täielikult teatud liiki või teatud tunnustele vastavate teenuste osutamise ning vallasasjade tootmise ja müügi, vallasasjade riiki sisseveo ja väljaveo riigist või teatud piirkonnast, kui see on vajalik olukorra lahendamiseks, sh elanikkonna toimetulekuks. Samuti on võimalik erakorralise abinõuna ettevõtte majandustegevus peatada.

Muudatuse eesmärk on muuta piiravate meetmete kohaldamine selgemaks ja kiiremaks. Meetmete kiirem kohaldamine, sh dubleerivate meetmete välistamine, aitab kriisiolukorra ajal vähendada ettevõtetele tekkivat kahju. Muudatuste sagedust võib pidada väikeseks, kuna piiravate meetmete ulatuslik kohaldamine nähakse ette üksnes erikorra ajal, mille esinemissagedus on äärmiselt väike. Kui kriisiolukord on kehtestatud, siis nende ettevõtete puhul, kellele meetmeid kohaldatakse, on mõju suur. Samuti võib juhtuda, et ettevõtted lõpetavad oma tegevuse riigis asetleidva kriisi tõttu.

2.4. Kavandatav muudatus: ühingu ja sihtasutuse tegevuse peatamine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal

Eelnõu §-ga 61 luuakse õiguslik alus, mis võimaldab Vabariigi Valitsusel erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuse, sh FIE tegevuse, kui see on vajalik olukorra lahendamiseks.

Säte võimaldab erinevalt kehtivast õigusest peatada mitte üksnes mittetulundusühingu või nende liitude, vaid ka äriühingu ja sihtasutuste tegevuse ning mitte üksnes erakorralise, vaid ka sõjaseisukorra ajal. Võrreldes kehtiva õigusega on Vabariigi Valitsusele antud ka volitus peatada erakorralise ja sõjaseisukorra ajal äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevus, v.a erakonna ja töötajate ja tööandjate ühingu tegevus, mille peatamise otsustab eelnõu järgi jätkuvalt Riigikohus. Riigikohus menetleb taotlust, lähtudes PSJKSis sätestatud korrast. Muudatus on vajalik, sest ka äriühingud ja sihtasutused, mitte ainult mittetulundusühingud ja nende liidud, võivad kujutada ohtu riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: elanikkond

Elanikke mõjutab ettevõtete tegevuse peatamine negatiivselt, kuna nad ei saa enam oma harjumuspäraseid teenuseid. Samas ei saa nad oma harjumuspäraseid teenuseid mitte ettevõtete sulgemise ja piiramise tõttu, vaid ikkagi riigis asetleidva kriisi, nt välisriigi sõjalise rünnaku tõttu. Äriühingute tegevuste lõpetamine mõjutab eelduslikult elanikkonda suuresti, samuti on mõju suur nendes töötavatele inimestele.

Mõju sihtrühm: äriühingud ning mittetulundusühingud ja sihtasutused, kelle suhtes meetmeid kohaldatakse

Äriühingute tegevuse peatamise meetme sätestamisel on mõju äriühingutele (158 378). Mittetulundusühingute, sh erakondade ja sihtasutuste tegevuse peatamine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal mõjutab mittetulundusühinguid (44 001), sealhulgas sihtasutusi (714).

Mõju tekkimise eeldus on äriühingu või mittetulundusühingu, sh erakonna või sihtasutuse tegevus, millega ohustatakse või takistatakse riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumist. Muudatusega seotud sihtrühma tegelik suurus on seega väike, sest enamik äriühinguid ei ohusta ega takista ohu tõrjumist. Muudatus puudutab samuti ilmselt vaid üksikuid mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, kelle tegevus takistab ohu tõrjumist või soodustab kriisi süvenemist. Eelnõuga ei kaasne äriühingutele, mittetulundusühingutele ega sihtasutustele vajadust majandustegevuses muudatusi teha. Kui äriühingud järgivad olukorra lahendamiseks antavaid korraldusi ja hoiduvad ohustamast riigi tavapärast toimimist, ei kaasne sihtrühmale muudatuse tõttu vajadust oma käitumist kriisiolukorra ajal muuta.

Ettevõtja majandustegevuse peatamise või keelamise otsustamine lihtsustatud menetluskorda järgides toimuks üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, mistõttu on muudatuse mõju sagedus väike. Erakorralist ja sõjaseisukorda või sellega ligilähedast olukorda ei ole seni Eestis tekkinud ning sellise olukorra tekkimise tõenäosus on väike.

Mõju on eelkirjeldatud väikesele sihtrühmale negatiivne ning mõju ulatus suur, sest olukorra lahendamiseks rakendatavate meetmetega piiratakse äriühingute ettevõtlusvabadust ja mittetulundusühingute ning sihtasutuste ühinemisvabadust. Erinevalt ühingu tegevuse lõpetamisest jääb aga peatamise kui olemuslikult ajutise tegevuskeelu korral ühing õigusliku subjektina alles ning ta saab oma tegevust pärast keelu lõppemist jätkata. Kriisiolukorra kiire lahendamine, mis mh taastab majanduse ja ühiskonna tavapärase toimimise, on äriühingu, mittetulundusühingu ja sihtasutuse huvides ning kaalub abstraktselt hinnatuna üles piirangutest tulenevad kitsendused, õigustades ettevõtlusvabaduse piiramist.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele, riigiasutuste kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: Riigikohus

Muudatus mõjutab Riigikohut, kuna muudatuse kohaselt peab Riigikohus hakkama hindama taotlusi peatada või lõpetada erakonna tegevus või peatada töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevus. Tegemist ei ole samas uue pädevusega, sest kehtiva õiguse kohaselt tulenes

Riigikohtu vastav pädevus ErSSist. Riigikohtul on ka praegu pädevus PSJKSi alusel lahendada taotlusi erakonna tegevuse lõpetamiseks, küll aga mitte peatamiseks.

Muudatuste mõju ulatust võib pidada väikeseks, sest Riigikohtu töökorralduses muutusi ei tehta. Muudatusega ei kaasne Riigikohtule kulusid. Taotluse läbivaatamise menetlus lähtub peaaesjalikult kehtivast õigusest. Muudatus võib teatud määral Riigikohtu töökoormust kriisiolukorra ajal suurendada, kuid on äärmiselt ebatõenäoline, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste peatamise ja lõpetamise taotlusi hakatakse erakorralise ja sõjaseisukorra ajal esitada massiliselt. Mõju esinemise sagedus on väike, sest muudatus avaldab mõju ainult siis, kui kuulutatakse vastavalt välja kas erakorraline või sõjaseisukord.

2.5. Kavandatav muudatus: püsivate kriisiülesannete määramine

Püsiv kriisiülesanne on kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajalik ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorra ajal kui ka enne seda.

Üldjuhul määratakse püsiv kriisiülesanne enne kriisiolukorda, et isikud ja asutused saaksid luua vajaliku valmiduse, kuid ettenägematuteks juhtudeks on sätestatud võimalus määrata ka ühekordseid ülesandeid. Ühekordne kriisiülesanne on seega seaduse alusel üksikjuhtumil antud konkreetne ülesanne.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm (A): elutähtsa teenuse osutajad

Kokku määratakse kehtiva HOSi alusel hiljemalt 28. veebruariks 2026 kuni 400 elutähtsa teenuse osutajat. Enne 18.10.2024 jõustunud HOS muudatust oli TTR-i kantud 108 elutähtsa teenuse osutajat (vaata täpsemalt punktis 1.2).

Olemasolevatele elutähtsa teenuse osutajatele ja riigikaitseliste ülesannetega isikutele suuri muudatusi eelnõuga ei kaasne. Nende elutähtsa teenuse osutajate kriisiülesanne on elutähtsa teenuse osutamine ning juba kehtivad nõuded elutähtsa teenuse osutamise kohta ei muutu. Nõudeid teenusele võib määrata elutähtsa teenuse korraldaja tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatava määruse kohaselt. Seni sätestas eelnevalt nimetatud määrusega elutähtsa teenuse korraldaja nõudeid teenuse osutamise kohta tsiviilkriisis ning riigikaitse kriisiolukorra ajal niivõrd, kuivõrd ei olnud muus seaduses sätestatud teisiti. Seaduse eelnõuga ühtlustatakse tsiviilkriiside ja riigikaitseliste kriisidega seotud regulatsiooni, mille tulemusena tuleb ka elutähtsa teenuse korraldajal selgelt täpsustada elutähtsa teenuse osutamise tingimused riigikaitse kriisiolukorra ajal, kui nähakse vajadust erandite järele. Seejuures on oluline pöörata tähelepanu sellele, et nõuded teenuse osutamise kohta, sh teenusemahu kohta ei pruugi olla riigikaitse kriisiolukorra ajal palju rangemad võrreldes tsiviilkriisi nõuetega, vaid võivad olla hoopis leebemad. Näiteks võib sõjaolukorras teatud teede korrashoiu vajadus langeda ära. Elutähtsa teenuse korraldaja ülesanne ongi oma määrusega täpsustada ootused teenuse osutamisele sellistes olukordades, kui nähakse vajadust teistsuguse teenuse taseme või teenuseosutaja valmisoleku järele. Kuna käesoleva seaduse eelnõu koostamise ajal ei ole teada, kas ja mis ulatuses peetakse vajalikuks erandite tegemist toimepidevuse nõuetes riigikaitselistes olukordades, siis nende muudatuste mõju saab hinnata alles vastava määruse eelnõu

koostamisel, kui on selgunud, mis erandeid ja nõudeid täpsemalt ette nähakse. Eelnõuga kaasnevad pigem korralduslikud muudatused, mis ei mõjuta olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate käitumist ja **mõju ulatus nendele ettevõtetele on väike.**

Muutub olukord ettevõtete jaoks, kes enne käesolevat eelnõud ei ole veel määratud elutähtsa teenuse osutajaks (HOS kohaselt määratakse uued ETOd hiljemalt 28.02.2026) või, kes ei ole jõudnud alustada oma osutatava teenuse toimepidevuse suurendamisega ning seadusest tulenevate kohustuste täitmisega. Nendele ettevõtetele lisanduvaid kohustusi võib võtta kokku järgmiselt:

- 1) koostada riskianalüüs ja kriisiplaan;
- 2) korraldada õppusi;
- 3) tagada enda toimepidevus ja püsiva kriisiülesande täitmine, sh määrata toimiv kontaktpunkt;
- 4) täita objektikaitse baasnõudeid;
- 5) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 6) tagada igas olukorras enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 7) teavitada viivitamata elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajat elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab vajaduse korral korraldaja määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 8) osaleda kriisiolukorra lahendamises elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja kriisiplaani kohaselt;
- 9) anda elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajale tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
- 10) esitada elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajale kord aastas ülevaade intsidentidest ja toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmetest;
- 11) täita KütSist tulevaid küberturvalisuse nõudeid.

Ettevõtetele võivad lisanduda ka toimepidevuse tagamisega seotud kulud, nt generaatorite soetamiseks, ettevõtte varude loomiseks, side dubleerimiseks jne. Täpset kulude suurust on raske prognoosida, kuna see oleneb paljuski ettevõtete riskianalüüsides tulemustest ja elutähtsa teenuse osutajate puhul ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja kehtestatavatest nõuetest. **Mõju ulatus lisanduvatele elutähtsa teenuse osutajatele on keskmine.**

Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub aga sellest, kuidas on ettevõtte toimepidevusega seotud tegevused seni lõimitud ettevõtte igapäevatöösse. Arvestades sellega, et olemasolevad elutähtsa teenuse osutajad täidavad juba praegu elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid, siis nendele ei kaasne olulist töökorralduslikku muudatust ja mõju avaldumist ei saa pidada regulaarseks või tihedaks. Teistele elutähtsa teenuse osutajatele võib see tähendada muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, toimepidevuse riskianalüüsides ja plaanide koostamist, toimepidevuse meetmete rakendamist ja õppuste korraldamist. Arvestades ülesannete iseloomu saab **mõju sagedust pidada väikseks.** Negatiivne mõju avaldub eelkõige halduskoormuse kasvus nendele ettevõtetele. Samuti võivad vastavate nõuete rakendamisega kaasned lisanduvad tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 25 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva riskianalüüsi ja

kriisiplaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 2000–10000 eurot. KÜTSi nõuded puudutavad üksnes elutähtsa teenuse osutajaid. KÜTSist tulenevalt on elutähtsa teenuse osutajatel kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõtte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga ja aasta bilansimahuga või aastakäibega üle 2 miljoni euro elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KÜTSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mis tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb küberturvalisuse seadusest ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

Mõju sihtrühm (B): Päästeamet

Alates 2018. aastast teeb Päästeamet HOSist tulenevalt haldusjärelevalvet 79 omavalitsusüksuse kriisireguleerimisalaste ülesannete täitmise üle, mis sisaldab järgmist:

- kontroll omavalitsusüksuse kriisikomisjoni põhimääruse kehtestamise üle;
- kontroll, kas omavalitsusüksuse kriisikomisjoni tegevusest kokkuvõtte ja järgmise aasta tööplaani on esitatud regionaalsele kriisikomisjonile.

Seoses KOVide elutähtsate teenuste korraldamisega on hõlmatud veel järgmised tegevused:

- elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi ja plaani kinnitamise kontrollimine;
- KOVi kriisiplaani kooskõlastamine;
- kontroll õppuse läbiviimise ja teavituse korraldamise üle.

Eelnimetatud tegevusteks on Päästeameti peadirektori käskkirjaga kinnitatud KOVi haldusjärelevalvet tegevad ja HOSi alusel dokumente kooskõlastavad Päästeameti teenistujad nii peamajas kui regioonides. Hädaolukorra seaduse muudatustega suurenes KOVide toetamisega seotud töökoormus, ent suurenes ka Päästeameti koosseis.

Käesolev seaduse eelnõu lisab Päästeameti senistele ülesannetele kohustuse kooskõlastada KOVi kriisiplaanid ning teha KOV kriisiülesannete täitmise üle järelevalvet.

Muudatus suurendab Päästeameti töökoormust nii omavalitsusüksuste koolitamisel ja nõustamisel kui ka haldusjärelevalve tegemisel. See loob täiendava vajaduse kuni kaheksa ametikoha loomiseks. Kriisiplaanide koostamine ja järelevalve tegemine on küll perioodilised ülesanded, ent kuna toetada tuleb kõiki 79 kohalikku omavalitsust, on tegu siiski olulise täiendava koormusega nimetatud asutustele. Täiendav püsivajadus tegevuste elluviimiseks oleks hinnanguliselt 400 000 eurot aastas. Arvestades, et Päästeametis töötab üle 2000 inimese, on tegu siiski **väikese sihtrühmaga**. Päästeamet on kuni 2027. aastani KOV kriisivalmiduse suurendamiseks ja oma elanikkonnakaitse ülesannete täitmiseks saanud riigieelarvest ajutiselt täiendavaid vahendeid.

Kavandatava muudatusega kaasneva **mõju ulatust saab pidada väikseks ja sagedust võib hinnata keskmiseks**, kuna muudatus eeldab Päästeametilt mõningat kohanemist, töö ümberkorraldamist. Eeskätt nõuab see Päästeametilt põhjalike koolituste ja nõustamiste kavandamist KOVidele ning lisaks ka koolitusi Päästeameti ametnikele, kes oskaksid teha haldusjärelvalve toiminguid. Samas on nende tegevustega alustatud juba eelnõu väljatöötamise ajal.

Eelnevast tulenevalt saab järeldada, et tegemist on **ebaolulise mõjuga**.

Mõju sihtrühm: Püsivate kriisiülesannete määramine asutustele ja ettevõtetele, v.a elutähtsa teenuse osutajad

Sihtrühma kuulub eelnõu alusel 37 asutust ja isikut. Eelnõus tehtud eriseaduste muudatustega kitsendatakse ettevõtete püsivaid kriisiülesandeid. Teiseks kirjeldab eelnõu täpsemalt, kui kehtiva riigikaitseaduse üldisem sõnastus §-s 43², mis on püsiva kriisiülesandega ettevõtte ülesanded kriisideks ja riigikaitseks valmistumisel ning need on järgmised:

- 1) riskianalüüsi koostamine;
- 2) kriisiplaani koostamine;
- 3) toimepidevuse nõuete järgimine ehk määrata kriitilised tegevused, mida on toimepidevuse tagamiseks vaja täita; maandada riske ja otsustada toimepidevuse võime tase; leida lahendused tegutsemiseks toimepidevuse ohtude, häirete ja katkestuste korral, sealhulgas võrgu- ja infosüsteemides ning toimepidevuse taastamiseks; määrata isikute kriisirollid, valmistada isikud ette nende täitmiseks; määrata töökorralduse muutmine, sealhulgas turvaline side ja turvaline töökeskkond ning nende kasutamine; määrata valmiduse saavutamise ja tagamise korraldus; tagada vahendite ja varude olemasolu; määrata vajaduse korral varuasukoht ja sinna ümberpaiknemise korraldus; määrata toimepidevuse tagamiseks vajalikud objektid, nende kaitse ja objektidel varjumise korraldus; määrata käesolevas seaduses ning seaduse alusel sätestatud ülesannete täitmise eest vastutav isik ning ööpäev läbi toimiva kontaktpunkti ning edastada kontaktandmed Riigikantseleile, vastutavale ministeeriumile ja vajaduse korral asjassepuutuvatele osalistele.

Sihiteadlikku kohanemist eeldab muudatus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil, kes saab eelnõuga juurde toidu jaekaubanduse valdkonna püsiva kriisiülesandena. Toiduga varustamine muutus elutähtsaks teenuseks HOSi muutmisega, millega võeti üle CER direktiiv, kuid jaekaubandusettevõtted ei ole varem täitnud ei riigikaitse ega elutähtsa teenuse osutaja ülesandeid.

Püsiva kriisiülesande rakendamine aitab parandada ettevõtte toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Arvestades sellega, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium juba täidab elutähtsa teenuse korraldaja ülesandeid teiste toidusektori ettevõtete suhtes, siis saab **mõju ulatust pidada keskmiseks**. Töökorralduse muudatuse mõju avaldub toidu jaekaubanduse ettevõtetel, kes varem ei ole täitnud ei riigikaitse ega elutähtsa teenuse osutaja ülesandeid, mistõttu saab lugeda ettevõttele mõju **esimesel aastal suureks**. Kuna püsiva kriisiülesande täitmise eest vastutav isik ning ööpäev läbi toimiva kontaktpunkti ning edastada kontaktandmed Riigikantseleile, vastutavale ministeeriumile ja vajaduse korral asjassepuutuvatele osalistele. Arvestades sellega, et tegemist ei ole olemuslikult uue ülesandega Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning püsiva kriisiülesandega asutustele tuleb puutuda muudatustega algselt sagedamini kokku, hiljem aga kord kahe või nelja aasta tagant olenevalt

tegevuse iseloomust (kriisiplaani ja riskianalüüsi kooskõlastamine), siis **hakkab mõju avalduma harva**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise mõjuga**.

2.7. Kavandatav muudatus: elutähtsa teenuse korraldajad ja nende kriisiülesanded

Elutähtsa teenuse korraldajad on eelnõu kohaselt asutused, kes koordineerivad elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist, nõustavad elutähtsate teenuste osutajaid, kehtestavad elutähtsa teenuse osutamise nõuded ning teevad järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise, sealhulgas elutähtsa teenuse katkestusi ennetavate meetmete rakendamise üle.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad

CER direktiivi ülevõtnud hädaolukorra seaduse kohaselt on elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavateks asutuseks Justiits- ja Digiministeerium, Kliimaministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Kultuuriministeerium ja 79 kohaliku omavalitsuse üksust. Kokku on elutähtsa teenuse korraldajaid 85. Eelnõu lisab kogumisse seega ühe elutähtsa teenuse korraldaja, st tegemist on **väikese sihtrühmaga**.

Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ülesanded elutähtsate teenuste puhul ei muutu, st jäävad alles kõik HOSi alusel olevad funktsioonid. Mõnevõrra muutub juhtimine kriisiolukorra ajal, st kriisiolukorra juhiks on peaminister ning seda ka juhul, kui kriisiolukord on põhjustatud elutähtsa teenuse katkestusest. Vaatamata sellele vastutab kriisiolukorra vahetu lahendamise eest teenuse korraldaja ning lahendamine toimub korraldaja kriisiplaani alusel (hädaolukorra lahendamise plaani analoog). Olemasolevate teenuste korraldajate jaoks nõuded elutähtsa teenuse korraldamisel ei muutu. Muudatus eeldab mõningat kohanemist Eesti Pangalt sularahakäitlejate, makseasutuste ja e-raha asutuste ning makseteenuse tehnilise tugiteenuse pakkujate ETOdeks nimetamisel, kuid kuna tegemist on ettevõtjatega, kes osalevad makseteenuse ja sularaharingluse kui elutähtsa teenuse osutamisel, siis ei tohiks kohanemine olla Eesti Pangale raske, kuna sisuliselt korraldab Eesti Pank makseteenuse ja sularaharingluse toimepidevust juba praegu.

Elutähtsa teenuse korraldaja ülesanded on:

- 1) koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist;
- 2) nõustada elutähtsa teenuse osutajat;
- 3) kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded;
- 4) teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;
- 5) korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;
- 6) kinnitada elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüs ja kriisiplaan;
- 7) juhtida elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajalisest katkestusest tingitud olukorra lahendamist ja koostada sellise olukorra lahendamiseks kriisiplaan.

Kõik need tegevused eeldavad korralduslikke muudatusi, nõustamise ja järelevalve põhimõtete ning toimepidevuse nõuete väljatöötamist. Negatiivne mõju avaldub eelkõige korraldavate asutuste töökoormuse kasvus elutähtsa teenuse korraldamisel. Kindlasti kaasnevad asjakohaste nõuete rakendamisega tööjõukulud. Hinnanguliselt võib uute ülesannete täitmiseks kuluda

olenevalt asutusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 25 000–50 000 eurot palgafondiraha aastas. Õppuste korraldamine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse teha ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse asutuse tegevuskulude eelarvest.

Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine aitab parandada elutähtsate teenuste ning korraldavate asutuste endi valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Algul võib olla keeruline kohaneda suurema ülesande ulatusega, kuid Riigikantselei on töötanud välja juhendmaterjalid ning pakub igakülgset nõustamist ja tuge ülesannete elluviimisel, selle tõttu ei saa ka riski pidada suureks. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades on tegemist ebaolulise mõjuga.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule

Mõju sihtrühm: Kaitsevägi

Eelnõu kohaselt määratakse püsivad kriisiülesanded vähemalt 133 asutusele ja isikule. Nendel asutustel ja isikutel on võimalik määrata püsiva kriisiülesandega ameti- ja töökohad kriisiülesande täitmiseks. Seejuures valdaval osal nendest asutustest ja isikutest on juba praegu võimalik määrata riigikaitselisi töökohti RiKSi § 46 lõike 3 alusel kehtestatud määru sätetud piirmäärade ulatuses. Kehtiva regulatsiooniga on hõlmatud ka kõik käesolevas eelnõus nimetatud põhiseaduslikud institutsioonid. **Üksnes nelja avalik-õigusliku isiku** (Eesti Advokatuur, Eesti Tervisekassa, Eesti Töötukassa, Finantsinspeksioon) puhul on tegemist uue võimalusega. Vallavanemate ja linnapeade ametikohad on ka praegu seadusest tulenevalt riigikaitse lised ametikohad. Eelnõu kohaselt on kriisiülesandega ametikohad kõik kohaliku omavalitsuse valitsuse ja volikogu liikmete ametikohad. Eelnõuga antakse kohalikele omavalitsustele võimalus määrata püsiva kriisiülesandega ametikohaks ka mis tahes muid ametikohti, kuid see eeldab, et KOV on kindlaks määranud oma kriisiülesanded, teinud vastavad plaanid ning välja selgitanud ka selleks vajamineva personali.

Oluline on pöörata tähelepanu sellele, et ka praegu on kehtiva RiKSi alusel suuremal osal sihtrühmast võimalik määrata ameti- ja töökohti riigikaitse listeks ameti- ja töökohtadeks. Praktikas aga ei ole paljud asutused ja isikud seda teinud, või kui ka on teinud, siis ei ole teenistujaid teavitatud, et nad on riigikaitse lisel ameti- või töökohal ning millised on ootused neile kriisi ajal, st milliseid ülesandeid nad täitma peavad. Nii nagu ka riigikaitse lise ameti- või töökoha määramine, on kriisiülesandega ameti- või töökohale määramine asutuse ja isiku valik ja võimalus, mitte kohustus, seega ei pea asutuses kõik kriisiülesande täitmisega seotud isikud olema seaduse jõustumisel määratud kriisiülesandega töö- või ametikohtadele, seda saab teha jooksvalt igal ajal, ka pärast seaduse jõustumist. Samuti on muid võimalusi, kuidas asutus või ettevõtte saab kriisi ajal endale sobiva tööjõu tagada – erineva tööaja rakendamine (summeeritud, valveaeg jne), vahetustega töö jne. **Kui asutuse või ettevõtte töötajatest enamik ei ole kaitsevähkohustus lased, siis ei ole nende isikute kriisiülesandega ameti- või töökohale määramisel Kaitseväh sõjaaja koosseisule mõju.**

Nii nagu ka kehtivas RikSis antakse käesoleva eelnõuga Vabariigi Valitsusele õigus kehtestada määrusega kriisiolukorra lahendamise huvides (täiendavaid) ameti- ja töökohti, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks, või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevust tagavatele asutustele ja isikutele täiendavad ameti- ja töökohad (st määrata ameti- või töökohad nende nimetuste loeteluna või erialaselt, näiteks kvalifikatsiooni, valdkonna või struktuuriüksuse kaudu) või nimeliselt nendel töötamise kohustusega isikud (st määrata nõude, et kindel isik, kellel on teatud hädavajalikud oskused või teadmised, töötaks kriisiolukorra lahendamise eesmärgi huvides edasi kindlal ameti- või töökothal) või näha ette nende määramise tingimused (näiteks määrata igale asutusele ja isikule protsendi, mis tähistab maksimaalset osakaalu selle ameti- ja töökohtade koosseisus, mida võib määrata kriisiülesandega ameti- ja töökohtadeks). Sel juhul jätab Vabariigi Valitsus täpsema määramise võimaluse asutusele või isikule. Sõltuvalt kriisiolukorra iseloomust võib Vabariigi Valitsus nimetatud määrust muuta ning otsustada teatud ameti- või töökohtade puhul, et need ei ole kriisi lahendamiseks või lahendamise toetamiseks enam vajalikud ning neid ameti- ja töökohti täitvaid kaitseväekohustuslasi saab rakendada riigi sõjalisel kaitsmisel. Praegu on Vabariigi Valitsus määranud maksimaalsed protsendid, mille raames asutused saavad määrata isikud riigikaitsele töökohtadele. Elutähtsa teenuse osutajate juurde määratakse riigikaitsele töökohad lähtudes teenuseosutaja toimepidevuse riskianalüüsist. Neid põhimõtteid ei ole kavas eelnõuga muuta, küll on aga ette näha, et arvatavasti muutuvad asutuse riiki ülesandega ameti- ja töökohtade osakaalud (protsendid).

Praegu on 88% kõikidest riigikaitsele töökohtadest määratud elutähtsa teenuse osutajatest tervishoiuteenuse osutajate juurde ja üksnes 18% teiste elutähtsa teenuse osutajate juurde. Suurema osa eelnõu tulemusena lisanduvatest ettevõtetest moodustavad vee-ettevõtjad, soojusettevõtjad ning teede korrashoidjad. Tähele tuleb panna, et kõik määratud isikud ei ole kaitseväekohustuslased, st et ei mõjuta Kaitseväe sõjaaja üksuse koosseisu.

Arvestades olemasolevat praktikat riigikaitsele töökohtade moodustamisel, saab nendes sektorites eeldada, et eelnõuga kaasneb püsiva kriisiülesandega töökohtade kasv **umbes 550 võrra**. Nimetatud arv näitab aga üksnes lisanduvate püsiva kriisiülesandega töökohtade arvu erasektoris ja ei tähenda automaatselt, et kõik need isikud on ka kaitseväekohustuslased, kelle määramisel nimetatud töökohale võetakse ressurss Kaitseväelt ära. Püsiva kriisiülesandega töökohale määratakse nii naissoost kui ka meessoost isikuid ning üksnes osa nendest on ka kaitseväekohustuslased. Püsiva kriisiülesandega töökoha peamine eesmärk on tagada olulise personali olemasolu kriisi ajal. Isik, kes on määratud sellisele töökohale, on kohustatud täitma oma tööülesandeid ETO juures ka kriisi korral, vajaduse korral on võimalik katkestada selle isiku puhkust, kui see on vajalik elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks kriisi ajal. Kaitseministeeriumi andmetel on ligikaudu 40% töötajatest, kes on määratud ETOde juurde (v.a tervishoiuteenuse osutajatest ETOde juurde), ka kaitseväekohustuslased. See tähendab seda, et eelnõu muudatuse tulemusena **võib** püsiva kriisiülesandega töökohtadel töötavate **kaitseväekohustuslaste arv suurened maksimaalselt 200 inimese võrra**.

Asutuste puhul on nii täpset prognoosi keerulisem anda, kuna asutustevahelised protsendid muutuvad. Kokku on avalikus sektoris märgitud üle 15 000 riigikaitsele ametikoha. Kui palju ametikohti on jäetud märkimata, pole teada, samuti see, palju määratud isikutest on kaitseväekohustuslased. Eelnõu seisukohast oleneb täpsem püsiva kriisiülesandega ametikohtade arv paljuski sellest, kuidas senised riigikaitsele ametikohad asutuste vahel ringi jaotatakse. Oluline on pöörata tähelepanu sellele, et püsiva kriisiülesandega ametikoht peab olema kindlasti seotud püsiva kriisiülesande täitmisega ning olema selleks sobiv ja vältimatult vajalik. Kõik praeguseks määratud riigikaitsele ametikohad sellised ei ole,

mistõttu tuleb määratud protsendid üle vaadata. Sellest tulenevalt on näha, et püsiva kriisiülesandega ametikohtade arv jääb pigem samaks või suureneb vähe. Sarnane olukord on ka KOVidega. Nende lisanduvate ameti- ja töökohtade arv oleneb paljuski tulevastest rakendusaktidest ja seal seatavatest piirangutest ameti- või töökohtade määramisel, samuti kaitseväekohustuslaste hulgast, kes KOVides praegu ameti- või töökohti täidavad. Asutusi, KOVe ja elutähtsa teenuse osutajaid puudutavate rakendusaktide koostamisel võetakse aluseks riigi vajadused kaitsevalmiduse tagamiseks. Täpsemat mõju saab hinnata alles rakendusaktide koostamisel.

Eelnevast tulenevalt saab kavandatava muudatusega kaasneva **mõju ulatust ja sagedust hinnata väikeseks, ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski keskmiseks** ning **mõju samuti ebaoluliseks**.

Mõju sihtrühm: Kaitseressursside Amet

Muudatus puudutab ühte riigiasutust, kes moodustab alla ühe protsendi kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Eelnõuga suureneb isikute arv, kes saavad määrata endale püsiva kriisiülesandega ameti- või töökohti - lisandub vähemalt seitse avalik-õiguslikku isikut, riigiside teenust tagav SA, Eesti Varude Keskus, Eesti Keskkonnauuringute Keskus, jäämurdeteenuse osutaja(d), lennujulgestusteenuse osutajad, lennuvälja käitlejatele maapealseid teenuseid osutavad ettevõtted, gaasivõrgu või selle osa arendamise või opereerimise eest vastutavad isikud, avalikku reisijatevedu teostav raudtee-ettevõtja, sadamaoperaatorid, parvlaeva liinivedu reostavad vedajad ja toidu jaekaubanduse ettevõtted, kes elanikkonna toiduga varustamist märkimisväärselt mõjutavad. Eelduslikult saab selliseid asutusi olema kokku u 38, aga täpne arv selgub siis kui vastutav minister on need haldusaktiga määranud. Võib suurened ka KOVide edastatavate püsiva kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavate isikute arv, mis suurendab KRA töökoormust andmete kontrollimisel. Selline muudatus vajab ametilt mõningat kohanemist, vajaduse korral 0,5 lisatöökoha loomist, aga võimalik on lisanduv töö korraldada ka ilma lisaametikoha loomiseta. Sellest tulenevalt saab **mõju ulatust pidada väikseks ja sagedust keskmiseks, ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski väikseks** ning mõju ulatust **ebaoluliseks**.

2.8. Kavandatav muudatus: elutähtsa teenuse korraldaja korraldus osutada teenust ettenähtud viisil

Kehtiva HOSi § 33 lõike 1 kohaselt on ainult eriolukorra juhul ja eriolukorra tööde juhul õigus panna elutähtsa teenuse osutajale kohustus osutada teenust erinevalt varem kokkulepitud nõuetest. Eelnõuga antakse see õigus elutähtsa teenuse korraldajale, kellel on kõige parem teadmine nõuetest ning kes peab koos elutähtsa teenuse osutajaga kriisi lahendama. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja võib panna elutähtsa teenuse osutajale kohustuse osutada elutähtsat teenust ettenähtud viisil ja ulatuses erinevalt varem kokkulepitud nõuetest, kui see on vajalik selle teenuse ulatusliku või raskete tagajärgedega katkestuse ärahoidmiseks või pärast teenuse ulatuslikku või raskete tagajärgedega katkestust teenuse taastamiseks, samuti saab sama õiguse Päästeamet elanikkonnakaitse tegevusi tagades inimeste elu ja tervise kaitseks.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: elutähtsa teenuse osutajad

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute isikute hulk oli Statistikaameti andmetel 2024. aastal kokku 698 600 ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2023. aastal kokku umbes 94,67 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötab umbes 13,1% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning nende tulu moodustab umbes 20,4% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOD. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Eelnõu kohaselt võib elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja panna elutähtsa teenuse osutajale kohustuse osutada elutähtsat teenust ettenähtud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik elutähtsa teenuse ulatusliku või raskete tagajärgedega katkestuse ärahoidmiseks või pärast ulatuslikku või raskete tagajärgedega teenuse katkestust teenuse taastamiseks. Sama õigus on ka Päästeametil. Tegemist ei ole olemuslikult uue piiranguga elutähtsa teenuse osutajate suhtes. Kehtiva HOSi § 33 lõike 1 kohaselt on eriolukorra juhul ja eriolukorra tööde juhul õigus panna elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutusega kohustus osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Erinevus seisneb üksnes selles, et käesoleva eelnõuga tekib selline võimalus korraldajal ka muudes olukordades, st mitte üksnes eriolukorras, vaid ka kriisiolukorra ajal ning kriisiolukorra eelsel ajal, kui see on vajalik elutähtsa teenuse ulatusliku või raskete tagajärgedega katkestuse ärahoidmiseks või pärast ulatuslikku või raskete tagajärgedega teenuse katkestust teenuse taastamiseks. Seega elutähtsa teenuse osutaja jaoks olukord ei muutu ja eelnõu **mõju ulatus on väike**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused loimitud korraldavate asutuste igapäevatoösse. Arvestades sellega, et piiravat meedet saab kohaldada elutähtsa teenuse osutajate suhtes üksnes teenuste raskete tagajärgedega katkestuste korral, siis kokkupuute sagedus on väike ja järelikult **mõju sagedust saab pidada väikeseks**. Negatiivne mõju avaldub eelkõige selle kaudu, et elutähtsa teenuse osutajad peavad arvestama, et elutähtsa teenuse korraldaja võib seada teenuse osutamiseks täiendavaid tingimusi võrreldes juba kehtivate tingimustega. Näiteks võib olla vaja määrata, kuidas peab tagama veega varustamise olukorras, kus puhas vesi võib ulatusliku keskkonna ja põhjavee reostumise tõttu lõppeda. Sellisel juhul võib olla vaja seada prioriteete, kui palju ja kellele puhast vett esmajärjekorras tagatakse, kuidas peab vee-ettevõtja teenuse osutamist korraldama jne. Tingimused olenevad olukorrast ning ei ole elutähtsa teenuse osutajale ette teada, sellegipoolest jäävad need teenuseosutaja pädevuse ja tehnilise suutlikkuse piiridesse.

Elutähtsa teenuse osutaja osutab teenust, mis on erilise tähtsusega riigi ja elanikkonna jaoks. Sellel tegevusalal tegutsev ettevõtja peab seega arvestama, et ühiskonna toimimise tagamiseks ning inimeste elu või tervise kaitseks või teise elutähtsa või üldhuviteenuse toimimise tagamiseks on võimalik teenuse osutamisele seada täiendavaid tingimusi. Kui riigis on kriisiolukord, muutuvad ühiskonna toimimiseks hädavajalikud teenused eriti oluliseks. Kriisiolukorra ajal teenuseosutajatele täiendavate tingimuste seadmisega tagatakse inimeste elu ja tervis ning ühiskonna ja riigi toimimine tervikuna. Sellest tulenevalt saab pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski väikeseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

2.9. Kavandatav muudatus: kriisiülesannete määramine KOVidele

KOVidele pannakse püsivad kriisiülesanded korraldada ööpäevaringseid majutusega hoolekandeteenuseid, vältimatut sotsiaalabi, suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenust, alus- ja põhihariduse kättesaadavust, elutähtsate teenuste toimepidevust ning aidata kaasa ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisele. Üldiselt on tegemist ülesannetega, mida KOVid täidavad juba praegu. Enam on muudetud KOVi ülesandeid ja rolli ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel.

KOVi ülesanded evakuatsiooni läbiviimisel

Edaspidi täidab KOV järgmisi ülesandeid:

- 1) aitab kaasa KOVi territooriumil viibivate isikute evakueerimisele (see ülesanne on KOVdel ka praegu),
- 2) määrab kindlaks evakuatsioonikohad ning
- 3) korraldab evakuatsioonikohas toitlustamist.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: KOVid

Muudatus avaldab mõju KOVidele, sest KOVidele lisandub ülesandeid, ning muudatus mõjutab kõiki 79 KOVi. Et avalikust sektorist moodustab umbes 86% valitsussektor, siis KOVid moodustavad ligi 3% kõikidest avaliku sektori üksustest. Sellest tulenevalt on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Muudatus avaldab mõju siis, kui KOV peab evakueeritute eest hoolitsema, st juhul, kui viiakse läbi ulatuslik evakuatsioon, võttes arvesse asjaolu, et evakuatsioon hõlmab tõenäoliselt ühest KOVist suuremat territooriumi ja puudutab rohkemaid inimesi kui ühe KOVi elanikud. Eelduslikult on sellised olukorrad harvad. Kriisilukorra stsenaariumid on riigisaladusega kaitstud teave ning seetõttu neid käesolevas analüüsis kasutada ei saa. Võrdluseks võib aga tuua, et selliseid olukordi, mille puhul võib olla vaja inimesi evakueerida, tuleb samuti ette väga harva. Eestis on suuremad evakuatsioonid olnud 2005. aasta jaanuaris Lääne-Eesti üleujutuse ajal Pärnus, kus päästeti üle 300 inimese ja iseseisvalt evakueerus piirkonnast üle 500 inimese, ning „Monika“ lumetormi ajal Padaorus 2010. aastal, kui riigimaanteele jäi lõksu üle 200 sõiduki, kokku päästeti ligikaudu 600 inimest. 2010. aastal sõitis Mustvee linna lähedal kraavi Kingissepa linnast (Venemaa Föderatsioon) Poolasse teel olnud veok, lastiks 19 tonni rõhu all olevat veeldatud maagaasi. Plahvatusohu tõttu evakueeriti ümbruskonna elanikud. 2017. aasta märtsis toimus Sonda kaubajaamas Ida-Virumaal ohtlikke aineid transportiva kaubarongi tsisterni põhjaklappide leke. Tsisternides transporditi solventi, mis on oma olemuselt kergestisüttiv ja aurustuv vedelik. Kokku lekkis üle 52 tonni ohtlikku ainet, mille tõttu tuli evakueerida 400 meetri raadiusest inimesi.

2021. aastal valminud hädaolukorra riskianalüüsides käsitletud stsenaariumide alusel võib esile tuua järgmised sündmused, millega võib kaasneda vajadus evakueerida. Ülevaade evakuatsiooniga seotud sündmustest, evakueeritavate arvust, evakuatsiooni kestusest ja sündmuse juhtumise tõenäosus on esitatud järgmises tabelis.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon. Siseministeerium. 2018, lk 9.

	Vajadus korraldada evakueerimine	Evakueerimist vajavate inimeste arv	Evakueerimise kestus päevades	Vajadus majutuskohade järele	Sündmuse juhtumise tõenäosus
Päästesündmus					
Üleujutus Pärnus 48 t pärast	Plaanitav	Üle 2000	Üle 7*	Jah	1 × 50–100 a
Doominoefektiga õnnetus Muuga sadamas, suurõnnetuse ohuga ettevõttes	Kohe	Üle 2000	Üle 7	Jah	1 × 100+ a
Politseisündmus					
Äkkrünnak reisilaeval	Kohe	51–200	1	Jah	1 × 5–20 a
Massiline korratus asümmeetrilise tegevusena	Kohe	10 000	Üle 7	Jah	1 × 20–50 a
Reisilaeva ja naftatankeri kokkupõrge merel	Kohe	501–2000	1	Jah	1 × 20–50 a
Kiirgus- või tuumaõnnetus					
Piiriülene tuumaõnnetus, radioaktiivne pilv naaberriikide tuumaelektrijaamast levib Eestisse mõne tunniga	Plaanitav	50 000	7	Jah	1 × 50–100 a
Riigisisese tekkepõhjusega – juhuslik radioaktiivse aine konteineri leid	Kohe	10–15	Üle 7	Jah	1 × 5–20 a

Nagu näha, on hädalukorrad, mille ajal on vaja viia läbi ulatuslik evakuatsioon, prognoositavalt Eestis väga harvad ja ebareeglipärased. Veelgi väiksema tõenäosusega esineb relvakonflikt vm sellesarnane sündmus, mille lahendamiseks on vaja välja kuulutada kriisiolukord.

KOVID peavad valmistuma oma ülesannete täitmiseks kriisiolukorra ajal. Eelnevast tulenevalt peavad KOVID kindlaks määrama evakuatsioonikohad ning tagama, et seal oleks võimalik evakueeritutele toitu ja majutust pakkuda. Evakuatsioonikohtade kindlaksmääramine (arvestusega 2% KOVi elanikkonnast) tähendab väiksemates omavalitsustes 1–2 objekti ja suuremates 50–60 objekti väljaselgitamist. Seegi, kuidas tagada evakueeritutele evakuatsioonikohas vajalikud tingimused, ei vaja pidevat planeerimist, vaid piisab sellest, kui

KOV hindab paralleelselt evakuaatsioonikohtade kindlaksmääramisega, milliseid ettevõtjaid saab evakueeritute abistamiseks kaasata, kust saada vajalikke ressursse jne.

Kuna evakuaatsioonikohtade kindlaksmääramine ei ole KOVdele uus ülesanne, võib eeldada, et valdav enamik KOVidest on majutuse ja toitlustuse osa juba läbi mõelnud ehk sisuliselt kohustuse täitnud. Liiatigi on KOVide ülesandeks vältimatu sotsiaalabi andmine, mis on olemuslikult sama kui evakueeritutele toidu ja majutuskoha tagamine. See tähendab, et KOVis on vajalike oskuste ja teadmistega personal juba olemas ning KOV ei pea hakkama täitma täiesti uut ülesannet.

Kokkuvõttes on mõju ulatus väike. Mõju sagedus on samuti väike – mõju avaldub muudatuste jõustumise ajal, kui KOVid määravad kindlaks evakuaatsioonikohad ja plaanivad ressursid evakuaatsioonikohtades vajalike tingimuste tagamiseks.

Negatiivsete mõjude riski võib pidada väikeseks. Õigusliku olukorra täpsustamine aitab KOVidel oma tegevust paremini planeerida. Vähene negatiivne mõju võib avalduda selles, et KOVi töötajad peavad ühekordse tööülesandena kindlaks määrama evakuaatsioonikohad ning läbi mõtlema, kuidas seal vajalikke tingimusi tagada.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: evakueeritud inimesed

Muudatus avaldab mõju nendele inimestele, keda evakueeritakse, sest KOVid saavad pärast muudatuse jõustumist nende abistamiseks paremini valmistuda. Mida paremini on KOV võimeline evakueeritute eest hoolitsema, seda paremini on võimalik ka evakueeritute vaimset ja füüsilist tervist kaitsta.

Muudatuse jõustumisel ei muutu sihtrühma käitumises midagi, mistõttu on mõju ulatus väike. Mõju sagedus on samuti väike, sest mõju avaldub vaid ulatuslike evakuaatsioonide korral ehk harva¹⁵⁹. Mõjutatud sihtrühma suurus sõltub olukorra ulatusest, kaudselt võib olla mõjutatud kogu elanikkond.

2.10. Kavandatav muudatus: KOVi ülesanded seoses sotsiaal- ja haridusteenuste osutamisega

Muudatusega määratakse kindlaks, et kriisiolukorra ajal tagab KOV inimestele korraldatava majutusega (vähemalt) sotsiaalteenuste kättesaadavuse. KOVi kohustus on tagada kriisiolukorra ajal haavatavate isikute gruppidele vähemalt järgmiste sotsiaalteenuste kättesaadavus ja toimimine:

- 1) koduteenus;
- 2) väljaspool kodu üldhooldusteenus;
- 3) asendushooldusteenus;
- 4) turvakoduteenus;
- 5) vältimatu sotsiaalabi;
- 6) abivajavate ja hädaohus olevate laste, sealhulgas perekonnast eraldatud või kriisiolukorra tõttu perekonnast lahutatud laste abistamine;
- 7) toimetulekutoetus;

¹⁵⁹ Vt tabelit ülal, mis kirjeldab evakueerimise vajadust põhjustavate hädaolukordade prognoositavat esinemissagedust.

- 8) suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu hoiuteenus;
- 9) alus-, põhi- ja keskharidus;
- 10) oma territooriumil viibivate isikute ohuolukorrast teavitamine ja käitumisjuhiste andmise tagamine.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: sotsiaalteenuste saajad

Mõju sagedust võib hinnata väikeseks, sest muudatus avaldab mõju ainult kriisiolukorra ajal.

Ebasoovitavate mõjude risk on maandatud sellega, et määratakse kindlaks teenused, mille kättesaadavuse tagamiseks kriisiolukorra ajal tuleb valmistuda juba varem ning mille kättesaadavus on oluline inimese tervise ja elu kaitseks ega jäta inimest ebainimlikku ja abitusse olukorda. **Seega võib mõju sihtrühmale hinnata väikeseks. Mõju sagedust võib hinnata väikeseks**, sest muudatus avaldab mõju ainult kriisiolukorra ajal.

Mõju sihtrühm: suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenuse kasutajad, alus- ja põhihariduse õpilased

Mõju sagedust võib hinnata pigem väikeseks. Eelnõuga soovitakse saavutada, et sõltumata olukorrast teeks KOV pingutusi suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenuse ning alus- ja põhihariduse pakkumise jätkamiseks. Seega võib mõju sihtrühmale hinnata väikeseks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm (A): riigiasutused ja avalik-õiguslikud asutused

Mõju on neile asutustele, kes korraldavad sotsiaalteenuste (KOV, Sotsiaalkindlustusamet) ja haridusteenuste (Haridus- ja Teadusministeerium) osutamist. Kõikide riigiasutustega võrreldes moodustab otseselt mõjutatud asutuste arv väikese osa kogu sihtrühmast.

Mõju ulatus on väike – muudatuste tagajärjel ei muutu asutuste tavapärane töökorraldus, kuid tuleb planeerida teenuste jätkumise korraldus kriisiolukorra ajal. Selleks tuleb planeerida ja näha ette vajalikud ressursid, teha kokkulepped ning tagada personal.

Mõju sagedust võib hinnata väikeseks, sest muudatus avaldab mõju ainult kriisiolukorra ajal.

Mõju sihtrühm (B): KOVid

Mõju avaldub KOVidele (79), kes korraldavad sotsiaalteenuste ja haridusteenuste osutamist. Kehtiv regulatsioon määrab üldsõnaliselt, et riigikaitseülesanne hõlmab kõiki KOVi teenuseid, eelnõu kitsendab riigikaitseülesande fookust, loetledes KOVi ülesanded, mis on kriitilisema tähtsusega, ehk määrab kindlaks need sotsiaalteenused, mida KOV peab osutama, ehk millised on need inimestele elutähtsad KOVi korraldatavad sotsiaalteenused, mille kättesaadavus tuleb tagada ka kriisiolukorra ajal. Eelnõu kohustab kõiki KOVe koostama püsiva kriisiülesande täitmiseks kriisiplaanid, see tähendab olemasolevate võimaluste ja ressursside planeerimist, juhtimiskorralduse läbimõtlemit jne. Samas annab nõutav planeerimisprotsess ka selge aluse erinevate teenuste pakkumisega jätkamise prioriseerimiseks, st kriisiolukorra ajal on võimalik

nende (ka seadusest tulenevate) teenuste pakkumine, mis kriisiülesannete loetellu ei kuulu (nt võlanõustamine, erinevate lubade väljaandmine jm), ressursside ammendumisel saab nende osutamise lõpetada ning keskenduda vaid kriisiülesannetele.

Seega on kaasnev mõju keskmine. Samuti on keskmine mõju esinemise sagedus.

Samas aitab püsivate kriisiülesannete täitmise planeerimine ja selleks valmistumine parandada KOVide üldist valmidust ja võimet kriisides toime tulla, tagada oma elanikele teenuste kättesaadavus olukorrast sõltumata. Seetõttu võib kaasnevate **ebasoovitavate mõjude riski hinnata madalaks.**

Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades on tegemist keskmise mõjuga.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid osutavad ettevõtjad (teenuseosutajad)

Majanduslik mõju võib avalduda nendele ettevõtjatele, kes osutavad sotsiaalteenuseid, mille osutamine kriisiolukorra ajal lõpetatakse, või vastupidi, mille tegevus kriisiolukorra ajal laieneb. Nt kui ei ole võimalik tagada enam koduteenuse või isikliku abistaja teenuse pakkumist, võib suureneda koormus üldhooldusteenuse pakkujatele. 2025. a jaanuari seisuga on näiteks väljaspool kodu üldhooldusteenust osutavaid asutusi kokku 169 (sh osa teenuseosutajatel on mitu tegevuskohta), mis moodustab väikese osa kõikidest aktiivsetest ettevõtjatest (kokku 158 378). Otseselt mõjutatud sihtrühma täpne suurus sõltub kriisiolukorra ulatusest.

Teenuseosutajal on vaja teha muudatusi oma protseduurides, et tagada hoolekandenasutustes vajaliku personali olemasolu ka kriisiolukordades. Lisaks on vaja teenuseosutajal arvestada, et kriisiolukorra ajal võib tekkida vajadus inimeste evakueerimiseks hoolekandenasutustest ning selleks peab olema valmidus inimesi transportida, samuti kokkulepped teiste asutustega inimeste vastuvõtmiseks. Seega kaasneb muudatustega halduskoormus ettevõtjatele, kuna ettevõtjad peavad plaanima ressursid ja koostama tegevuskava võimalikuks kriisiolukorraks.

Mõju sagedust võib hinnata väikeseks, sest muudatus avaldab mõju ainult kriisiolukorra ajal. Mõju ulatus sõltub kriisi ulatusest. Muudatus ei nõua tavaolukorras ettevõtjalt oma tegevuse ümberkorraldamist, mistõttu tavaolukorras ei kasva ettevõtjate halduskoormus.

2.11. Kavandatav muudatus: kriisiolukorra lahendamises osalemine vastavalt Eesti Panga kriisiplaanile

Pangad ja turvaettevõtted peavad edaspidi osalema kriisiolukorra lahendamisel kriisiplaani kohaselt. Sisuliselt on siin tegemist kahe kohustusega: kõigepealt osaleda Eesti Panga kriisiplaani koostamises ning kriisiolukorra korral osaleda selle lahendamisel vastavalt kriisiplaanile.

Mõju sagedus on samuti väike, sest kriisid toimuvad väga harva ning kriisiplaan koostatakse üks kord ja seejärel seda uuendatakse, kui selleks on vajadus. Mõju ulatuse võib lugeda keskmiseks, sest teenuseosutaja käitumises toimuvad siiski sisulised muudatused. Kui toimepidevuse plaan kirjeldab, kuidas käitutakse teenuse katkestuse korral konkreetses

ettevõttes, siis kriisiplaan kirjeldab sedasama riigi tasandil (ja suurema katkestuse puhul). Olemuselt on korraldava asutuse kriisiplaan samasugune nagu toimepidevuse plaan – dokument, milles kirjeldatakse, kuidas tuleb katkestuse korral käituda.

2.12. Kavandatav muudatus: toiduga varustamise tagamine elutähtsa teenuse kaudu toidu valdkonnas

Muudatusega kaasneb mõju majandusele, riigiasutuste töökorraldusele ja siseturvalisusele.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: toiduvaldkonna ettevõtjad, kes määratakse püsiva kriisiülesandega ettevõtteks.

Muudatus mõjutab otseselt neid jaekaubandusettevõtjad, kes tegutsevad toiduga varustamise valdkonnas, kelle majandustegevus vastab eelnõus sätestatud tingimustele ja kellele on pandud püsiv kriisiülesanne.

Nendele ettevõtetele kaasnevad järgmised kohustused:

- 1) koostada riskianalüüs ja kriisiplaan;
- 2) tagada valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud püsiva kriisiülesande toimimise nõudeid.

Püsiv kriisiülesanne aitab parandada ettevõtte toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise olulisusega mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju siseturvalisusele

Muudatus mõjutab Eesti elanikkonda ja otseselt neid ettevõtjad, kes on ministri käskkirjaga määratud püsiva kriisiülesandega isikuks.

Toit on inimese igapäevane alusvajadus ja seetõttu on toidujulgeoleku ning toiduga varustamise tagamise ülesanded seotud laia riigikaitse ja siseturvalisuse poliitika üldeesmärgiga inimeste elu ja tervise kaitsel. Muudatuse eesmärk on maandada erinevate võimalike kriisiolukordade mõju toiduga varustamisele, aga samuti sellise mõjuga kriise ennetada, lahendada ja nendest taastuda. Elanike turvatunne ja seeläbi ka heaolu ning sotsiaalne kaitse peaks muudatuse tulemusena suurenema. Turvatunnet suurendab teadmine, et toiduga varustamise tagamine on riigis hästi läbi mõeldud ja et sellega tegeletakse iga päev. Ministri käskkirjaga elutähtsa teenuse osutajaks määratud ettevõtjad mõjutavad oma püsiva kriisiülesande täitmise kaudu ka teisi ettevõtjaid, kellega nad äriliselt seotud on ja kes seetõttu peavad läbi mõtlema ka enda tegevuse jätkusuutlikkuse kriisiolukorra ajal, näiteks soetama teatud varu, mõtlema läbi logistika jne.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: **ebasoovitavate mõjude risk on eeldatavalt väike**.

Järeldus mõju olulisuse kohta: **mõju on pigem keskmine**.

2.13. Kavandatav muudatus: toiduga varustamise tagamine toiduvaru kaudu

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja siseturvalisusele.

Mõju valdkond: mõju valitsusasutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Põllumajandus- ja Toiduamet ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (AS Eesti Varude Keskus).

Eelnõu kohaselt lisandub ülesanne moodustada riigi toiduvaru täpsemas koosseisus (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (AS Eesti Varude Keskus). Muudatus suurendab Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ning Põllumajandus- ja Toiduameti tööjõunõudlust, kuna suureneb nii Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kui ka Põllumajandus- ja Toiduameti töökoormus, sealhulgas muutub nii ülesannete hulk kui ka iseloom. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium peab kindlaks määrama toiduvarus oleva toidu ja tooraine varu kogused või varu täpsema koosseisu. Kui tooraine varust pärit vili antakse kasutamiseks tootmissisendina toidu või sööda tootmiseks või loomade söötmiseks, lisandub Põllumajandus- ja Toiduametile seda varu kasutades saadud toidu, sööda või sellega söödetud looma kasutamise ja käsutamise õiguse piiramise ja selle üle järelevalve tegemise ülesanne. Tööülesannete arvu tõusu esinemise sagedust ja sellega kaasnevat töökoormust on raske hinnata, kuna see kaasneb tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel tehtava valitsuse otsusega varu kasutusele võtta.

Muudatus ei mõjuta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ega Põllumajandus- ja Toiduameti palgakulu ega personali arvu. Ministeeriumi ega Põllumajandus- ja Toiduameti põhiülesannete täitmisel muudatusi ei toimu.

Mõju valdkond: mõju siseturvalisusele

Toiduga varustamine on seotud siseturvalisusega ja see muudatus mõjutab otseselt neid ettevõtjaid, kes on ministri käskkirjaga määratud püsiva kriisiülesandega isikuks, ja kaudselt kogu Eesti elanikkonda, eelkõige nende turvatunnet.

Muudatuse eesmärk on maandada erinevate võimalike kriisiolukordade mõju toiduga varustamisele, aga samuti sellise mõjuga kriise ennetada, lahendada ja nendest taastuda. Elanike turvatunne peaks muudatuse tulemusena suurenema. Turvatunnet suurendab lisaks riigi toiduvaru olemasolule ka teadmine, et selle koosseis on läbi mõeldud. Sealhulgas on võimalus kasutada osa toiduvarust (teravilja) toidu tootmiseks (toorainena, söödana või seemneviljana).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: ebasoovitavate mõjude risk on eeldatavalt väike.

Järeldus mõju olulisuse kohta: mõju/muutus on võrreldes senise regulatsiooniga pigem keskmine. Eeldame, et osalistel ei esine olulisi kohanemiskulusi uue regulatsiooni täitmisel.

2.14. Kavandatav muudatus: viivitamatu ohuteate edastamine

Mõju valdkond: mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: Eestis viibivad inimesed.

Sihtrühm on suur, sest kaudselt mõjutab eelnõu kõiki Eesti elanikke ja siin viibivaid inimesi. Otsene mõju on nendele inimestele, kes viibivad ohualas ja kellele edastatakse viivitamatu

ohuteade. Kiire info ohu või hädaolukorra kohta võimaldab inimestel ohule kiiremalt reageerida (nt varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne). Kui ohuteate edastamine ei toimi piisavalt kiiresti, siis võib ohuteate viibimine hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas asuvatele inimestele tuua kaasa enamate inimeste tervise kahjustamise või hukkumise. Viivitamatu ohuteate edastamine võimaldab kõige kiiremini teavitada inimesi võimalikust ohust ning anda neile vajalikud käitumisjuhised, et tagada võimalikult paljude inimeste elu ja tervise kaitse.

Kui viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutatakse kanalit, mis ei ole seotud konkreetse geograafilise alaga (nt edastamine teleekraanile), võib sellega kaasneda mõningane ebasobiv mõju (nt raadio- või telekanali vahetus ja ohuteavituse edastamine üldjuhul kuni ühe minuti jooksul) inimestele, kes ise ohualas ei viibi ning kelle elu ja tervis vahetult ohus ei ole. Siiski kaalub ohualas viibivate inimeste elu ja tervise kaitse üles sellise võimaliku ebasobiva mõju.

Pikas plaanis on muudatuse mõju Eesti elanikele oluline, kuid see avaldub harva. Seega on mõju ulatus Eesti elanikele suur, kuid avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju kaasnemise risk väikesed. Kokkuvõttes on mõju Eesti elanikele oluline, kuid positiivne.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm I: ehitise omanikud.

Sihtrühm on väike, sest sireeniseadmete paigaldamisega mõjutatakse esimeses etapis suurusjärgus 122 ehitist ja laiendamise vaates ei ole tõenäoline, et see ületaks 200 ehitist. Seega on võimalik mõjutatud ehitiste arv kokku pisut üle 300. Üldjuhul on eelistatud paigalduskohad riigi või kohaliku omavalitsuse ehitised ja kõrgemad rajatised (nt mastid) ning seega on omanike arv eelduslikult ehitiste hulgast oluliselt väiksem.

Sireeniseadme paigaldamisel hoone või rajatise külge mõjutatakse:

- ehitise välisilmet, sõltuvalt ehitisest võivad sireenid olla nähtavad ka tänavapildis;
- kandekonstruktsioonidele mõjuvat koormust, sõltuvalt ehitisest võib paigaldatav sireeniseade omada kandekonstruktsioonile olulist mõju;
- elektri- ja sideühenduste tõttu võidakse tekitada püsikulusid;
- sireeniseade vajab hooldust, mistõttu on vaja tagada sireeniseadmete süsteemi omaniku esindajale regulaarne ja erakorraline ligipääs;
- sireeniseadme kasutamisel (nii testimisel, õppustel kui ka sündmuse puhul) tekitatakse valju heli, mis samuti mõjutab kuulderaadiuses olevaid inimesi, kelleks võivad olla ka ehitise kliendid, töötajad jne, mistõttu võib olla mõjutatud klientide huvi konkreetse objekti kasutamise osas;
- sõltuvalt ehitisest võib sireeniseadme paigaldamisel tekkida olukord, kus sama või sarnase vajadusega on teisi konkureerivaid rentnikke, nt sidesüsteemidele sobilikud paigalduskohad.

Eelnevalt nimetatud mõjud on negatiivsed, aga pigem väheolulised, sest konkreetse ehitise tuvastamisel tutvutakse objekti ehitus-tehniliste võimalustega ning vajadusel teostatakse tugevusarvutused ja ehitusprojekt ning vajalikud lisatööd. Kui tuvastatakse, et hoone ei ole ehitus-tehniliselt sireeniseadme paigaldamiseks sobiv, otsitakse alternatiivne objekt, mistõttu ehitise koormustaluvusele olulist mõju ei ole. Kõik sireeniseadme paigaldamise, hooldamise ning talumisega seotud kulud kannab riik ja objektil läbi viidavad hooldustegevused kooskõlastatakse eelnevalt objekti esindajaga. Sireeniseadme paigaldamisega kaasneb ehitisele väiksem või suurem esteetiline riive, kuid paigaldamisel püütakse jääda võimalikult

märkamatuks ja arvestatakse maksimaalselt palju objektipoolsete ootustega. Sireeniseade ei ole visuaalselt suur ning seega on negatiivne mõju pigem väike. Sireeniseadme testimised ja õppustel kasutamised planeeritakse pikalt ette ning need toimuvad ajal, mis on eeldatavalt kõige vähem häiriv (nt tööajal). Sireeniseadmete kasutamine reaalsete sündmuste puhul on eeldatavalt väga harv. Talumiskohustusega kaasnevate kulude hüvitamisel lähtutakse kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses sätestatust. EE-ALARM-i kasutamisega tagatakse keskselt hallatav süsteem, mis võimaldab sireene käivitada ainult vastava õigusega isikutel konkreetse ohu olemasolu korral või eelnevalt planeeritud õppusel või terviktestimisel. Sellega minimeeritakse võimalikud süsteemi väärkasutused.

Kokkuvõttes on mõju ulatus ja avaldumise sagedus ehitise omanikele väikesed. Kokkuvõttes on negatiivne mõju väheoluline.

Sihtrühm II: EE-ALARM-iga liituma kohustatud ja viivitatut ohuteadet edastama kohustatud isikud (massiteabevahendi valdajad, elektroonilise side ettevõtjad, multipleksimisteenuse osutajad, avalikus ruumis paiknevate elektroonilise teabeekraani valdajad).

Süsteemi kasutuselevõtt ei ole massiteabevahendi valdajale liigselt koormav, sest riik hüvitab viivitatut ohuteate edastamise IT-lahenduse/-protokolli väljatöötamise kulu. Teiseks edastatakse viivitatut ohuteade üksnes paljude inimeste elu või tervist ohustava, vahetult eelseisva või juba toimunud sündmuse või selle lõppemise korral, mis eelduslikult leiab aset haruharva. Automaatse ohuteavituse tekst ilmub koos massiteabevahendi valdaja saatel või elektroonilisel teabeekraanil üliharva. Lisaks käib üldjuhul televisioonis, audiovisuaalmeedia teenuse ajal ning raadios saade ohuteavituse edastamise ajal taustal edasi. Häirekeskus ei võta nimetatud kanaleid üle, vaid üksnes lisab ohuteavituse teksti saate äärde või raadio ekraanile. Ka suuremate elektrooniliste teabeekraanide puhul ei kata ohuteavitus kogu teatetahvli välja.

Kõik eeltoodud tegevused on lühiajalised. Liitumiskohustus on eelnõus seotud lisatähtajaga, millega tagatakse liitumiseks mõistlik aeg.

Üheks sihtrühmaks on elektroonilise side ettevõtjad, kes edastavad teleteenuseid. TTJA andmete alusel on praegu Eestis neli teenuseosutajat (maapealne digilevi, kaabellevi, internetipõhine teleteenus), kelle teenuse tarbijate hulk on suurem kui 10 000.

Ohuteate edastamiseks digiplatvormidel tuleb lisaks juba lahendatud ERR-i portaalidele kaasata teised meediateenuste platvormid. Tuginedes Meedialiidu avalikule statistikale ja ettevõtete infole, puudutab eelnõuga planeeritav muudatus nelja digiplatvormi.

Avalikus ruumis rohkem kui 10 000 igapäevase kontaktiga paikneva elektroonilise teabeekraani valdajate hulk on samuti suhteliselt väike, sest teenusosutajaid on vähe ja kasutuses olevad süsteemid on üldjuhul ühetaolised. Praegu teadaolevalt puudutab liidestamine vähem kui kümnet teabeekraani valdajat.

Viivitatut ohuteadet edastama kohustatud meediateenuste ja multipleksimisteenuste osutajate õigusi mõjutatakse lühidalt selliselt, et Häirekeskus edastab saate ajal viivitatut ohuteate. Teabeekraanide omanike õigusi mõjutatakse selliselt, et Häirekeskus edastab elektroonilisel teabeekraanil ohuteate. Kui elektrooniline teabeekraan on väikeste mõõtudega, võib ohuteate tekst katta kogu teabeekraani. Riikliku mobiilirakenduse valdaja õigusi

mõjutatakse selliselt, et mobiilirakenduse kasutajatele edastatakse teavitust, mis ei ole otseselt mobiilirakenduse valdaja koostatud.

Kokkuvõttes on mõju ulatus ja avaldumise sagedus viivitamatut ohuteadet edastama kohustatud isikutele väikesed. Kokkuvõttes on negatiivne mõju väheoluline.

2.15. Kavandatav muudatus: Päästeameti poolt asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsioon

Eelnõu § 110 kohaselt lisandub Päästeametile õigus võtta asju sundkasutusse ja sundvõõrandada. Kehtiva PäästeSi alusel on Päästeametil õigus 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. Eelnõuga lisandub Päästeametile õigus sundkasutada ja sundkoormata asju, kui see on vältimatult vajalik ulatusliku evakuatsiooni ja varjumise läbiviimiseks.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele ning sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Teoreetiliselt võib evakuatsiooni ja varjumise läbiviimiseks kohustada peaaegu igaüht riigi elanikest. Tegelikult on mõjutatud sihtrühm sellest palju väiksem ning sõltub varjumise ja evakuatsiooni ulatusest ja kestusest. Väikesemahulise ja lühiajalise kriisi korral on sihtrühm väga väike, piirdudes näiteks üksikute isikutega, kelle vara võidakse koormata. Samas ulatusliku, täiemahulise ja pikaajalise sõja korral on puudutatud sihtrühm suurem ja võib teoreetiliselt puudutada igaüht. Tõenäosus varjumise läbiviimiseks ja evakuatsioonikohtade sundkoormamiseks on väike.

Kui mõju peaks siiski avalduma, toob see isikutele kaasa väiksemaid või suuremaid põhiõiguste riiveid, mis seisneb isikutele kuuluva vara sundkasutamises või sundvõõrandamises. Muudatusel on positiivne mõju – ressursside õigeaegse kasutusele võtmisega on võimalik kriisi kiiremini ja tõhusamalt ohjata, vältides elanike elule ja tervisele suurema kahju tekkimist.

Mõju ulatus sõltub kriisi ulatusest.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele, nende kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: Päästeamet

Muudatustega ei kaasne riigiasutuste või KOVi asutuste ümberkorraldamist või muudatusi nende töökorralduses. Muudatusega kaasneb tavapärane riigiametnike koolituskulu uue regulatsiooni tundmaõppimiseks, mis mahub iga asutuse koolituseelarvesse. Seega on mõju ulatus väike. Samuti on mõju esinemise sagedus väike, kuna mõju esineb ainult regulatsiooni jõustumise ajal.

Mõju valdkond: mõju majandusele või muu otsene või kaudne mõju

Mõju sihtrühm: ettevõtjad ja elanikud

Muudatus võib teoreetiliselt mõjutada kõiki elanikke ning iga 131 650 majanduslikult aktiivset ettevõtjat.¹⁶⁰ Sihtrühma suurus sõltub kriisiolukorra ulatusest, kuid tõenäoliselt ei avaldu mõju kõigile elanikele ja ettevõtjatele, kuna kõigi vara suhtes tõenäoliselt kohustusi ei panda. Samuti on mõju esinemise sagedus väike, kuna muudatus avaldab mõju üksnes olukorras, kus on vaja elanikel varjuda või neid evakueerida.

2.16 Kavandatud muudatus: varjumine ning varjendite ja varjumiskohtade rajamine

Mõju valdkond: mõju siseturvalisusele

Mõju sihtrühm: eelkõige Eesti linnalistes piirkondades viibivad inimesed.

Sihtrühm on suur, sest eelnõu võib mõjutada kõiki Eesti elanikke ja siin viibivaid inimesi. Otsene mõju on neile, kes elavad suuremates korterelamutes, viibivad eelnõus nimetatud hoonetes või külastavad neid ja liiguvad tiheasustusalal piirkonnas, kus avalikus ruumis on rohkem jalakäijaid. 2021. aasta rahvaloenduse andmetel elab Tallinnas ning teistes linnalistes ja väikelinnalistes asustuspiirkondades peaaegu 70% Eesti elanikest. Rahvaarvu aluseks võttes on eelnõul oluline mõju nendes asustuspiirkondades elavale umbes 950 000 inimesele.

Eelnõu mõjul kasvab Eesti elanike elu ja tervise kaitstus, kuna rajatakse nii avalikke kui ka mitteavalikke varjendeid ja varjumiskohti, mis aitavad elada üle ohuolukordi. Eelnõuga kehtestatakse konkreetsed nõuded varjendile, mis tähendab, et varjendid vastavad kindlatele tehnilistele nõuetele ja tagavad Eesti elanikele suurema tõenäosusega turvalise viibimiskoha võimalikus ohuolukorras. Lisaks rajatakse tänu eelnõule juurde avalikke varjendeid sinna, kus liiguvad rahvahulgad.

Lisaks varjenditele tekivad juba olemasolevatesse hoonetesse mitteavalikud varjumiskohad. Koos varjendi ja varjumiskoha rajamisega tuleb koostada ka varjumisplaan, tänu millele on suuremates hoonetes läbi mõeldud, kuidas varjumine hoones läbi viiakse, ning inimesed on võimalikuks ohuolukorraks paremini ettevalmistatud.

Pikas plaanis on mõju Eesti elanikele oluline, kuid see avaldub harva. Eelnõu mõjutab Eesti elanikke valdavalt positiivselt. Koostoides ohuteavituse süsteemi arendamise ja evakuatsiooni ettevalmistamisega aitab eelnõu oluliselt tõhustada elanikkonnakaitset.

Seega on mõju ulatus Eesti elanikele suur, kuid avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju kaasnemise risk väikesed. Kokkuvõttes on mõju Eesti elanikele oluline, kuid positiivne.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm I: juriidilised isikud, kes tegelevad ehitus- ja kinnisvaraarendusega.

Mõjutatud juriidiliste isikute arv on võrreldes juriidiliste isikute koguarvuga väike. E äriregistri kohaselt on 1. juuli 2023. aasta seisuga umbes 4000 juriidilist isikut, kelle põhitegevusala on kinnisvara ost-müük. Suur osa sellistest juriidilistest isikutest on seejuures loodud ühe hoone

¹⁶⁰ Statistikaameti andmebaas. ER007: Statistilisse profiili kuuluvad üksused õigusliku vormi ja haldusüksuse järgi, haldusjaotus 1. jaanuari 2018. aasta seisuga. Kättesaadav: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/10Majandusüksused/08Uldandmed/08Uldandmed.asp>.

või kinnisvaraprojekti jaoks. Ehituse on märkinud oma põhitegevusalaks üle 27 000 juriidilise isiku. Juriidilisi isikuid on 1. juuli 2023. aasta seisuga kokku üle 352 000. Kõigist juriidilistest isikutest on seega mõjutatud alla 9%, sealhulgas umbes 1% on kinnisvaraarendusettevõtjad.

Ehitus- ja kinnisvarasektoris võib eelnõu tõsta mõnevõrra ehitus- ja kinnisvarahinda, kuna projekteerimisel ning ehitamisel tuleb arvestada varjendile esitatavaid nõudeid. Eelnõus arvestatakse õiguskindluse põhimõtet: varjendile esitatavaid nõudeid olemasolevatele ehitistele ei kohaldata. Uusehitistele kehtestatakse mõistlik üleminekuaeg. Eelnõu mõju juriidilistele isikutele on pigem väheoluline, kuna varjendi rajamise nõuet ei kohaldata kõigile hoonetele ja seega ei avaldu mõju iga kord, kui hoone püstitatakse.

Väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtteid mõjutab varjendi rajamise nõue vähesel määral, sest väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted pigem ei kasuta nii suuri hooned (üle 1200 m² suuruseid büroohooneid või üle 1500 m² suuruseid tööstushooneid), millele hakkab kehtima varjendi rajamise nõue.

Varjendi rajamisega seotud lisakulude hindamisel on lähtutud Soomes kehtivatest nõuetest ja Soome analüüsides varjendi maksumuse hindamisel. Soome pikaajalisest kogemusest nähtub, et eluhoone varjendi rajamise kohustus lisab ehitushinnale keskmiselt 1-2% . Varjendinõue tähendab sisuliselt, et kortermaja netopinnast 2% tuleb teha tugevama konstruktsiooniga.

Varjendi konstruktsiooniga ruumi ehitushind sõltub ruumi suurusest, kuid jääb vahemikku 1600 €/m² (135 m² suurusega ruumil) kuni 3200 €/m² (20 m² suurusega ruumil), st mida suurem varjend rajada, seda soodsam on hind ruutmeetri kohta.

Eeltoodud lisanduva maksumuse hinnang on tehtud kortermaja varjendi kohta, mida saab rajada ka maapealseks, st 1. korrusele.

Lisakulu hindamisel on võetud eelduseks, et see jääb üldjuhul 2% piiresse, kui varjendi rajamine ehitisse on planeeritud kohe algusest (st projekte ei pea ümber tegema) ja varjendile on planeeritud tavaolukorras kasutusotstarve (st tegemist ei ole eraldi lisanduva tühja pinnaga, mida ehitatakse muu üldpinna arvelt). Ka juhtudel, kus ilmnevad kõik ebasoodsad tingimused üheaegselt (nt raske pinnas, tunnelid), ei suurene kinnisvaraettevõtete hinnakalkulatsioonide kohaselt ehitusmaksumus üle 5%. Asjaolu, et kinnisvara arenduses tekkiv hinnatõus on pigem väike ja vähetajutav, on kinnitanud eelnõu menetluse käigus ka kinnisvaraettevõtjad.

Maa-ameti 2023. aasta detsembri kinnisvaraturu ülevaates tuuakse välja, et Tallinnas maksis uue korteri ruutmeeter keskmiselt 4141 eurot. Kui arvestada keskmist ruutmeetri hinda 1200 suletud netopinna peale ($1200 \times 4141 = 4\,969\,200$ eurot), siis lisanduv 2% on 99 384 eurot. Seega saab öelda, et kortermajade puhul lisandub maksumusele u 100 000 eurot ja suurtel hoonetel siis vastavalt lisanduvate ruutmeetrite arvule rohkem (2400 m² puhul u 200 000 eurot ja 5000 m² puhul u 414 000 eurot). Varjendi rajamise kulu ei erine Eestis piirkondlikult, küll aga võib kulu erineda konkreetse ehitise ja selle asukoha eripäradest, mis võivad muuta ehitamist keerukamaks.

Statistikaameti andmetel on pärast viimast rahvaloendust alates 2012. aastast lisandunud 17 167 tavaeluruumiga hoonet, millest 82,1% on eramud ning 11,2% kolme ja enama korteriga kortermajad. Eelnõu mõjutab ainult väikest osa edasisest elamumajandusest. Seega on vähetõenäoline, et see pidurdaks uute hoonete püstitamist. Arvestades muutunud

julgeoleku-olukorda, võib varjendi rajamise nõue müüki pigem soodustada kui pärssida, kuna varjendi olemasolu majas parandab elanike toimetulekut ohuolukorras.

Seega on mõju ulatus ja avaldumise sagedus mõjutatud juriidilistele isikutele väikesed. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on samuti väike. Kokkuvõttes on mõju juriidilistele isikutele, kes tegelevad ehitus- ja kinnisvaraarendusega, väheoluline.

Sihtrühm II: kohustusega hõlmatud hoonete omanikud.

Sihtrühm on väike, sest eelnõu ei kohaldata kõigile hoonetele ja seega ei avaldu mõju kõigile hoone omanikele. 2023. aasta augusti seisuga on ehisregistris andmed üle 750 000 hoone kohta, millest alla 67 000 on kasutusotstarbe järgi kolme või enama korteriga elamud, majutus- või toitlustushooned, büroohooned, kaubandus- või teenindushooned, meelelahutus-, haridus- või tervishoiuhooned või tööstushooned ehk mõjutatud sihtrühm. Alates 2022. aastast on püstitatud pisut üle saja sellise hoone, millele tuleb eelnõu järgi rajada mitteavalik varjend, ning pisut üle kümne sellise hoone, millele tuleb rajada avalik varjend. Kuna ühes hoones võib olla mitu omanikku (eriti korterelamutes), siis on hoone omanike arv suurem kui eelnimetatud hoonete arv. Uute varjendite ehitamise nõue mõjutab aastas alla 1000 isiku (hoone omaniku).

Kasutusse lubatud eluruumide arv alates 2022. a algusest¹⁶¹:

	2022 I kv	2022 II kv	2022 III kv	2022 IV kv	2023 I kv	2023 II kv	2023 III kv	2023 IV kv	2024 I kv	2024 II kv	2024 III kv
Eluruumide arv	1247	1882	1563	1829	2225	2113	1599	2487	1764	1221	1088

Kasutusse lubatud mitteeluruumide arv alates 2022. a algusest:

	2022	2023
Hoonete arv	977	1036

Eelnõu tõttu kasvavad hoone püstitamise kulud. Mõju on **pigem väheoluline**, kuna võrreldes ehituse kogumaksumusega on varjendi rajamise lisakulud väikesed. Samuti võib prognoosida, et varjendi olemasolu hoones on positiivne lisategur, mis tõstab korteri või muu hoone turuväärtust.

Lisaks tuleb veelkord rõhutada, et varjendi nõuetele vastav hoone osa ei pea olema igapäevaselt tühi, selle kasutamine sõltub hoone omanike soovist ja projektist. Nii näiteks saab eluhoone maa-alusele korrusele rajatud parkla või hoiupaik vastata varjendile esitatud nõuetele. Ilmestamaks olemasolevates ehitistes olevaid soodsaid või isegi kasumlikke varjumisvõimalusi, saab riskasutuse näidetena välja tuua Solarise parkimismaja, keldripoed või muud -ärid, mängutoad, hoiukohad ratastele või hoidistele. Tavaolukorras keldriboksidenä kasutatavad või riiulitega varustatud pinnad on Soome kogemuse näitel vabastatavad esemetest mõne tunniga ning kasutatavad varjendina.

Seega ei ole varjendi näol automaatselt tegemist hoonesse kõrge maksumusega tühja pinna rajamisega, vaid see on kindla kasutusotstarbega hoone osa, mis lisaks turvatunde loomisele võimaldab tavakasutust vastavalt hoone omanike soovile, mh kasvõi teenida tulu äritegevuse

¹⁶¹ Statistikaamet. [Ehitus- ja kasutusload](#).

või renditeenuse kaudu. Seega varjendi rajamine ei välista üldjuhul selle kasutamist samal ajal äri- või muul eesmärgil.

Nii ehitus- ja kinnisvaraarendusettevõtjatele kui ka hooneomanikele, sealhulgas KOV-idele, kehtestatakse varjendi rajamise nõue ühtlaselt kogu sektoris analoogselt muude ehitus , ohutus , tervisekaitse- ja turvalisusnõuetega, nagu tuleohutus-, müra-, ventilatsiooni-, vibratsiooni-, parkimis- ja haljastusnõuded.

Pangaesindaja andmetel moodustavad kõikidest uutest laenudest energiatõhusaimad varad 30%. Energiatõhusad varad, eriti uued korterid on suures osas ehitatud selliselt, et majade all on maa-alune parka, mis oma olemuselt on hea koht varjumiseks ning uute majade puhul on võimalik see osa ehitada varjendi nõuetele vastavaks. Uued varad saavad ka tavapäraselt soodsama marginaali, kuna energiaklass on ka oluline kestlikkuse mõttes, mis tähendab, et uude majja soetatav korter sõltumata varjendi olemasolust, on panga vaates soodsama marginaaliga ja ostjale nii vähem hinnatundlikum.

Eelnõu menetluse käigus kinnisvaraettevõtjatega konsulteerides on selgunud, et noore pere eelistatav valik kodu soetamiseks on olemasolevates hoonetes asuv kahe magamistoaga korter. Uue hoone puhul võib sõltuvalt asukohast ja laenuitingimustest (sissemakse ja jääkväärtuse summa ning laenuperioodi pikkus) ühe kuu laenumakse suureneda varjendi olemasolul keskmiselt kuni 3,45% (arvutuse aluseks olid 24 m² ja 98 m² varjendi rajamisega seotud kulud ja prognoositav müügihind). Seega võib asuda seisukohale, et varjendi olemasolu hoonetes ei mõjuta oluliselt koduostja laenukohustust.

Varjendile esitatavad tehnilised nõuded kehtestatakse eelnõu kohaselt Vabariigi Valitsuse määrusega, arvestades huvirühmadega peetavaid konsultatsioone. Käesoleva eelnõu juures oleva rakendusakti kavandi väljatöötamise töörühma koosseisus osalesid nii TalTechi kui Arhitektide Liidu esindajad, aga ka AS Nordeconi, AS Riigi Kinnisvara ja Tallinna Linnavalitsuse esindajad. Lisaks olid valdkonnapõhiselt kaasatud asjatundjad tuleohutuse, ventilatsiooni, ligipääsetavuse jm küsimustes.

Rakendusakti väljatöötamisel koostöös huvirühmadega lahendatakse ka varjendi põrandapinna suuruse arvestus ühe inimese kohta. Rahvusvaheliselt on tavapärane nõue, kus varjendis on ruumi arvestatud 0.75 m² inimese kohta. Vastav nõue kehtib nii Soomes kui teistes võrreldavates riikides, v.a Šveits, kus vastav nõue on 1 m² inimese kohta. Varjend oma iseloomult on ajutine viibimiskoht, mille eesmärk ei ole mugavuste huvides täiendava põrandapinna planeerimine.

Käesoleva seletuskirja kirjutamise ajal on naaberriikide võrdluses Lätis ja Leedus varjendite osas nõuete kehtestamise ja mõjude hindamise menetlus väga erinevas staadiumis. Leedus on varjendi nõuded seatud ilma kättesaadava avalikustatud majandusliku kalkulatsioonita, vastav kohustus hakkab kehtima alates 01.01.2026 ja see puudutab uusi, rohkem kui 5-korruselisi, maju ning hooned, kus on rohkem kui 100 kasutajat. Lätis on sarnase sisuga eelnõu lahendamisel parlamendis, kus on arutelul varjendi kohustuse kehtestamine uutes kriitilise infrastruktuuri hoonetes, uutes üle 5-korruselistes eluhoonetes ning haiglates ja avalikes asutustes, mis on suuremad kui 2500 m². Olemasolevates hoonetes on kavas kehtestada varjumiskoha kohandamise nõue.

Eelnõuga tekib olemasolevatele hoonetele varjumisplaani koostamise kohustus. Kui varjumisplaani koostamise käigus selgub, et hoonesse on võimalik kohandada varjumiskoht,

siis tuleks seda teha. Varjumiskoha kohandamine ei eelda hoones ümberehitustööde tegemist, vaid juba hoones olemasolevate võimaluste paremat rakendamist, nagu olemasoleva keldrikorruse korrastamine. Seega ei kaasne sellega suuri kulusid (miinimumnõuete täitmise keskmine kulu võib jääda nulli kuni 5000 euro piirisse). Kohustus rakendub üksnes hoonetes, kus on selliseid ruume, mida on võimalik varjumiseks sobivaks kohandada. Samuti ei rakendu kohustus kõigile olemasolevatele hoonetele.

Varjumiskoha kohandamisega kaasnevad kulud olenevad konkreetsest hoonest ja seal planeeritavatest töödest. Kaasnevad kulud võivad olla näiteks liivakottide soetamine akende katmiseks, prussid või muu materjal lagede toetamiseks. Lisaks tuleb nii varjendi rajamise kui ka varjumiskoha kohandamise kohustusega hoonetele koostada varjumisplaan, kus on läbimõeldud kõik oluline seoses varjumisega antud hoones. Varjumisplaani koostamine on oma olemuselt piisavalt lihtne, et ei eelda eriteadmistega inimese palkamist.

Toome siinkohal välja, et muinsuskaitseaduse tähenduses ehitismälestise osas kehtib üldreegel. Ehitismälestis on olemasolev hoone, mille kohta tuleb koostada varjumisplaan ja võimalusel tuleb seal kohandada varjumiskoht. Täiendavaid kohustusi, mis omaks mõju hoone muinsusväärtusele, ei kehtestata (nt fassaadi muutmine või lisauksed).

Seega on mõju ulatus ja avaldumise sagedus hoone omanikele väikesed. Järelikult on mõju hoone omanikele väheoluline.

2.18 Õiglase hüvitise maksmine makseteenuse osutajale (§ 152)

Eelnõu kohaselt võib Vabariigi Valitsus kriisiolukorra ajal ette näha makseteenuse valdkonna elutähtsa teenus osutajale kohustuse osutada makseteenust ilma kliendi tuvastamiseks tugevat autentimist kasutamata. Kohustuse panemisel võib Vabariigi Valitsus hüvitada tugeva autentimise puudumise tõttu krediidasutusele tekkinud kahju õiglase hüvitise maksmise kaudu. Valitsusel on õigus seada sellisele erandile piiranguid, sealhulgas maksekorralduse suurusele ja arvule teatud ajavahemikus.

Mõju valdkond: Sotsiaalsed mõjud (mõju inimeste heaolule ja sotsiaalsele kaitsele) ja majanduslikud mõjud (mõju elanike ja leibkondade majanduslikule olukorrale)

Mõju sihtrühm – eraisikutest makseteenuse kasutajad

Muudatus mõjutab kõiki elutähtsat teenust osutavate krediidasutuste eraisikust kliente.

Avalduv mõju ja mõju olulisus:

Muudatusega tagatakse eraisikutele elektrooniliste maksetehingute tegemine oma arveldusarvelt olukorras, kus krediidasutusest mitteoleneval põhjusel ei ole võimalik kasutada isiku tuvastamiseks riigi väljastatud isikut tõendavat dokumenti (ID-kaart, mobiil-ID; digitaalne isikutunnistus) ja muud võimalused isiku tugevaks autentimiseks puuduvad. Muudatus toetab kriisiolukorra ajal isikute iseseisvat toimetulekut. Ebasoovitavaid mõjusid ei ole sihtrühmale teada.

Avalduv mõju ja mõju olulisus:

Eraisikule antakse kindlus, et ta saab kasutada temale kuuluvaid rahalisi vahendeid enda ja perekonna toimetulekuks ning see vähendab vajadust riigi või kohaliku omavalitsuse sekkumiseks. Ebasoovitavaid mõjusid ei ole teada.

Järeldus mõju olulisuse kohta: mõju on oluline, sest toetab isikute iseseisvat toimetulekut.

Mõju valdkond: majanduslikud mõjud (krediidi- ja maksevõimelisus, äritegevuse aktiivsus ja ettevõtete jätkusuutlikkus, elanike ja leibkondade majanduslik olukord)

Mõju sihtrühm – eraõiguslikud juriidilised isikud

Muudatus mõjutab kõiki eraõiguslikke juriidilisi isikuid, kes Eesti residendina on makseteenuse kasutajad, ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid (Eestis ja välisriigis), kes tehtud tehingu tulemusel on õigustatud Eesti residendilt tasu saama (nt ostu-müügi tehingud), sealhulgas kaardimakseid.

Avalduv mõju ja mõju olulisus:

Maksetehingute jätkumine võimaldab ettevõtjatel jätkata kriisiolukorra ajal majandustegevuseks vajalike tehingute tegemist, samuti on võimalik saada osutatud teenuste (sh asjade müük) tasu. Küll võivad sihtrühma mõjutada Vabariigi Valitsuse seatavad piirangud (nt maksetehingute suurus ja arv), kuivõrd see piirang võib jääda palju väiksemaks, kui on eeldatav tehing. Samas on asjaomases olukorras pigem tegemist krediidasutuste puuduliku tegevusega alternatiivsete tugevate autentimise võimaluste loomisel juriidiliste isikute suhtes ning mitteelektronsel maksekeskkonnal põhineva alternatiivi loomisel ja hoidmisel.

Mõju sihtrühm – elutähtsat teenust osutavad krediidasutused

Muudatusega võimaldatakse krediidasutustel jätkata makseteenuse osutamist olukorras, kus maksekorralduse tegija isiku tuvastamiseks elektroonses keskkonnas ei ole võimalik tuvastada riigi väljastatud (digitaalselt) isikut tõendavat dokumendi (ID-kaart, mobiil-ID; digitaalne isikutunnistus) kehtivust. Selle tulemusel või olla tehingu teinud selleks mitte õigustatud isik ning võimalik on hüvitistaotlus krediidasutuse vastu. Eelnõuga nähakse ette, et sellise kahju hüvitamise kohustuse tekkimisel olukorras, kus lubatud oli erand tugevast autentimisest, võib riik hüvitada krediidasutusele selliste tehingute tulemusel tekkinud kahju osaliselt või täielikult. Hüvitise maksmise võimalus ei pruugi Eestis tegutsevaid krediidasutusi mõjutada töötada välja mitut paralleelset autentimisvõimalust Eestis kasutamiseks. Krediidasutuste halduskoormus ei muutu, sest oma kahju hüvitamise taotluse saamisel veendub krediidasutus igal juhul nõude põhjendatuses, seega väljamaksest tekkinud kahju hüvitamise taotlemisel vajadus lisategevusteks krediidasutusel puudub.

Järeldus mõju olulisuse kohta: Õiglase hüvitise ettenägemine võimaldab majandustegevuse jätkumist kriisiolukorra ajal, kui pankadel puudub alternatiivne maksetehingu tegija tugeva autentimise võimalus. Seega mõju majandusele on oluline. Samas mõju krediidasutustele on olematu.

Mõju valdkond: riigivalitsemine (mõju riigieelarvele)

Mõju sihtrühm – mõju riigieelarve kuludele

Eelnõu kohaselt makstakse hüvitis riigieelarvest ja selleks ei looda eraldi kriisifondi. Arvestades igapäevaste maksetehingute arvu võib Vabariigi Valitsuse otsuse tulemusel tekkida riigile märkimisväärne hüvitamiskohustus.

Avalduv mõju ja mõju olulisus:

Arvestades, et erandi rakendamine on võimalik kriisiolukorra ajal, kui võib eeldada ka riigieelarve tulude langust, võib hüvitise osakaal moodustada riigieelarvest märkimisväärse summa. Selle tulemusel väheneb riigi võimalus rahastada muid avalikke teenuseid või maksta

(sh tõsta esialgsele tasemele) sotsiaaltoetusi ning pensione. See omakorda pikendab aega elanikkonna iseseisva toimetuleku taastumiseks.

Järeldus mõju olulisuse kohta: Krediidiasutustele õiglase hüvitise maksmise kohustus mõjutab oluliselt riigieelarve kulusid ja jaotust ning vähendab seetõttu muude valdkondade rahastamist ja seeläbi kriisiolukorrast toibumist.

Andmekaitsealane mõjuhinnang

Käesolev mõjuhinnang on koostatud eelnõu § 128 kohta. Mõjuhinnangus ei käsitleta isikuandmete töötlemist, mis on sätestatud eelnõu §-des 130 (isikuandmete töötlemine alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitsel), 131 (isikuandmete töötlemine elutähtsa teenuse osutaja poolt taustakontrolli tegemisel), 132 (tsiviiltoetuse register), 133 (mobilisatsiooniregister), 134 (kaitseplaneerimise infosüsteem). Nimetatud paragrahvides sätestatud isikuandmete töötlemiseks koostavad vastutavad töötlejad andmekaitsealase mõjuhinnangu sisemise dokumendina ning arvestades, et mõju hindamine ei ole ühekordne tegevus. Ohtude muutumisel tuleb neid mõjuhinnanguid uuendada. Ebaoluliste muutuste pärast mõjuhinnangut uuendada siiski ei pea.¹⁶²

Isikuandmete töötlemise eesmärk

Eelnõu § 128 lõike 1 kohaselt võib kriisiolukorra ajal kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus või piiravat meetet kohaldav haldusorgan käesolevas eelnõus sätestatud piirava meetme kohaldamise, järelevalve tegemise ning muude kriisiolukorra lahendamiseks vajalike toimingute eesmärgil töödelda isikuandmeid, sealhulgas eri liiki isikuandmeid. Kehtivas õiguses on isikuandmete töötlemine sarnaselt sätestatud RiKSi §-s 82¹³. Isikuandmeid võib töödelda ulatuses, mis on vajalik piiravate meetmete kohaldamiseks, samuti eelnõus sätestatud töö- või kodanikukohustuse rakendamiseks. Piiravate meetmete kohaldamine, mille raames võib töödelda isikuandmeid, hõlmab haldusmenetluses haldusakti andmist ning toimingute tegemist. Piiravate meetmete täitmise tagamine sisaldab järelevalve tegemist ja haldussunnivahendite kohaldamist. Lisaks võib isikuandmeid töödelda ka muude toimingute tegemisel, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks ja mis ei ole seotud kriisiolukorra meetme kohaldamisega. Käesolevas eelnõus sätestatud ülesannete täitmisel (sh kriisideks valmistumise ülesanded) kohaldub haldusorgani tegevusele ka HMSi § 7 lõige 5, mille kohaselt võib haldusorgan haldusmenetluses haldusakti andmise, toimingu tegemise või halduslepingu sõlmimise eesmärgil töödelda isikuandmeid menetletavas asjas vajalike asjaolude kohta, kui seadusega või selle alusel antud õigusaktidega ei ole ette nähtud teisiti. Samuti on eelnõuga reguleeritud see osa, kuidas toimub isikuandmete töötlemine eelnõus nimetatud registrites (nt tsiviiltoetuse register, mobilisatsiooniregister).

Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt antakse kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele või piiravat meetet kohaldavale haldusorganile oma ülesannete täitmiseks õigus saada kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke andmekogusse kantud isikuandmeid, sealhulgas eri-liiki isikuandmeid ka juhul, kui andmekogu pidamist reguleerivas õigusaktis ei ole nende andmete väljastamise või muul viisil juurdepääsu õigust sätestatud.

¹⁶² Lähemalt: <https://www.aki.ee/5-peatukk-andmekaitsealane-mojuhinnang>

Andmekaitsealase mõjuhinnangu vaates on oluline, et lõike 2 tagab isikuandmete saamise üksnes erandkorras, kus isikuandmete töötlemine on kriisiolukorra lahendamisel vajalik ja eesmärgipärane, kuid nende väljastamise õigust ei ole vastavas õigusaktis reguleeritud, mis võib omakorda seada kriisiolukorra lahendamisele olulisi takistusi.

Eelkõige kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval asutusel ja selles osaleval asutusel peab oma ülesande täitmiseks olema õigus saada selleks vajalikku asjassepuutuvat teavet. **Selles sättes toodud isikuandmete töötlemise eesmärk on vältida ettenägematuid olukordi, kus andmete saamise õiguse puudumise tõttu kannatab kriisi lahendamine.** Regulaatsiooni väljatöötamisel ja samuti antud mõjuhinnangus lähtutakse eeldusest, et **suure tõenäosusega on lõike 2 rakendamise vajadus kriisiolukorras väga väike.**

Eesmärgi vaates on **lõikes 2 sätestatud alus kriisiolukordades aga vajalik** eelkõige seaduslikkuse põhimõtte tagamiseks ettenägematus olukorras. Eestis kehtib ülesannete jäävuse põhimõtte ning sellest juhindudes määratakse ka kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused. Nagu eespool juba märgitud, võib eeskätt ülesannete jäävuse põhimõtet arvestades eeldada, et juba **praegu on Eesti õigusruumis isikuandmete töötlemine reguleeritud iga asutuse ülesannete vaates selleks nõutava ulatuse ja täpsusega.** Eestis on riigi infosüsteemi haldussüsteemi veebilehe andmetel aga kokku 1388 andmekogu ja infosüsteemi¹⁶³ ning kriiside olemust arvestades ei ole võimalik alati rahutingimustes kõike ette näha. Isikuandmete töötlemise vajadus oma ülesannete täitmiseks võivad ilmnedagi mh kriisiplaanide koostamisel, seega saab vajalikke muudatusi seonduvalt isikuandmete töötlemisega kavandada ja kehtestada ka nõ tavaolukorras ja rahutingimustes.

Asjaomase paragrahviga sätestatakse üksnes erandlikeks juhtudeks seaduslik alus ja kord isikuandmete **väljastamiseks** kriisiolukorra ajal. **Selle sättega ei reguleerita asutuse õiguslikku alust püsivaks juurdepääsuks (nt üle x-tee) mõnele registrile või andmekogule.** Tegemist on erandkorras vastutava töötleja käsutuses olevate andmete (sh andmekogust) väljastamist reguleeriva sättega, kui kriisiolukorras on selline ajutine väljastamine asjakohases õigusaktis jäänud reguleerimata, kuid väljastamine on ettenägematut olukorda arvestades põhjendatud ja eesmärgipärane.

Ohtude hindamine ja kaitsemeetmed

Kuna eelnõu § 128 rakendumist kriisiolukorras tuleb hinnata vähetõenäoliseks on ka ohutase isikuandmete väljastamisega kaasnevate ohtude hindamisel pigem **madal**. Ohtude analüüsimine sõltub mitmest asjaolust, nt milliseid andmeid konkreetselt (sh kas ka eri liiki isikuandmeid), millises mahus, millises olukorras (kriisiolukord, eriolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord) asutus vastutavalt töötlejalt pärib. Nt erineb isikuandmete turbemeetmete rakendamine kriisiolukorras sellest, kuidas saab väljastamist kriisiolukorras parajasti üldse toimetada. Juhul, kui kriisis ei ole halvatud andmete edastamine elektroonselt (kasutades nt krüpteerimist vms asjakohaseid turbemeetmeid), tulebki jätkuvalt andmeid väljastada kõikvõimalikke kohaseid turbemeetmeid rakendades. Sõjaseisukorras ja sõltuvalt sel hetkel valitsevatest oludest (nt toimuvad küberründed, mistahes IT-süsteemid ei tööta jne) võib väljastamine toimuda hoopis muul aga hetkeolukorda arvestades siiski asjakohasel viisil, nt paberkanalil. Isikuandmete töötlemisega seonduvate ohtude realiseerumine on sellisel juhul jällegi kõrgem.

¹⁶³ Kättesaadav: https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid?sort=meta.update_timestamp&dir=DESC

Sõltuvalt töödeldavatest isikuandmetest kaasneb erandkorras andmete väljastamisega igal juhul oht PS §-s 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatusele. Ohu realiseerumist tuleb arvestades eespool kirjeldatud hinnata siiski **vähetoenäoliseks**. Eelnõu § 128 lõigetega 3–5 tagatakse erandkorras isikuandmete väljastamiseks ka sõltumatu järelevalve rakendamine (nii enne väljastamist ja ka pärast väljastamist) ehk Andmekaitse Inspektsioon saab ülesande anda isikuandmete väljastamisele alati omapoolne hinnang.

3. Järelevalve

Eelnõu §-dega 166 ja 167 sätestatakse uus menetluskord kohtulikuks kontrolliks. Selle järgi teeb erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise põhiseadusele, seadustele ja välislepingutele vastavuse üle järelevalvet õiguskantsler. Õiguskantsler võib vaidlustada konstitutsioonilise otsuse otse Riigikohtus ning kohustada akti vastu võtnud organit viima otsuse kooskõlla põhiseaduse, seaduse või välislepinguga.

Mõju valdkond: mõjud riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: riigiasutused ja KOVid

Muudatuste rakendamiseks peavad riigiasutused ja KOVid olema vajaduse korral valmis kujundama kiiresti seisukoha õiguskantsleri algatatud normikontrolli aluseks oleva õigusakti ning Riigikogu ja Vabariigi President oma konstitutsioonilise otsuse suhtes. See tähendab vajadust vaadata üle enda tavapärane töökord ja näha selles ette erandid kiireloomuliste muudatuste tegemiseks. Samas tuleb olenemata kõnealustest muudatustest näha kriisiolukorra jaoks ette eraldi töökorraldus asjade kiireks otsustamiseks. Õiguskantsleri seisukohtadele reageerimine ja normikontrolli kohta arvamuse kujundamine on pelgalt osa sellest üldisest töökorraldusest. Kriisiolukorra õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalve erikord tagab põhiseaduslikkuse ja õigusselguse väiksema ressursiga.

Mõju valdkond: muu otsene või kaudne mõju

Sihtrühm: põhiõiguste ja -vabaduste kandjad

Muudatused tagavad selle, et ulatuslikumate ja tõsisemate põhiõigusi ja -vabadusi riivavate meetmete puhul ei jääda ootama seda, et adressaat suudaks enda õigusi tõhusalt mitmes kohtuastmes kaitsta, vaid põhiseaduspärasuse kontroll toimub kiiresti ja võimalikult kõrgel riiklikul tasemel. Kriisiolukorra ajal antud õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalve kord tagab põhiseaduslikkuse ja õigusselguse väiksema ressursiga. Õiguskantsleri algatatud ja vahetult Riigikohtus lahendatav põhiseaduslikkuse kontroll tagab, et teised kohtuastmed kohtumenetluses ning haldusorganid vaide- või muus kohtuvälises menetluses ei pea uuesti hindama või seadma kahtluse alla Riigikohtu kontrollitud õigusaktide põhiseaduspärasust. Samad kaalutlused õigustavad ka Riigikogu ja Vabariigi Presidendi konstitutsiooniliste otsuste järelevalve korda.

Mõju avaldumine sihtrühmale sõltub suurel määral sellest, kui palju on vaja erandlikke menetlusreegleid rakendada ja mil määral erineb nende rakendamise olukord.

4. Vastutus

Vastutuse peatükis on sätestatud väärtekoosseisud ja -karistused eelnõus sätestatud kohustuste täitmata jätmise sanktsioneerimiseks. Võrreldes kehtiva õigusega on tõstetud alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumise rahatrahvide määrasid maksimaalse lubatud piirini.

Muudatus on väheoluline, kuna karistumäärade tõstmine maksimaalse lubatuni ei tähenda automaatselt nende kohaldamist. Igasugune karistuse kohaldamine peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu rahatrahv määratakse vastavalt rikkumise raskusele. Trahvimäärad on seatud maksimaalses ulatuses, mida karistusseadustik lubab (KarSi § 47), sest olulise tähtsusega objektide kaitsemeetmetega sätestatud kohustuste täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine võib kaasa tuua väga suure kahju, ohustada elanikkonda, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda.

5. Rakendussätted

5.1 ESSi muutmine seoses riigisisese rändlusteenuse reguleerimisega ja ohuteavitusega

Rändlusteenus

Muudatuse rakendamisega ei kaasne sotsiaalset ega demograafilist mõju, samuti mõju välissuhetele, regionaalarengule, riigiasutuste ja KOVi korraldusele ega ka elu- ja looduskeskkonnale.

Muudatusega rakendamisega kaasneb **positiivne mõju** riigi julgeolekule, kuna riigisisene rändlus suurendab mobiiltelefoniteenuse kättesaadavust ka juhtudel, kui mõne mobiiltelefoniteenuse osutaja mobiiltelefonivõrk on näiteks purustatud.

Riigisisese rändluse võimaldamiseks valmisoleku loomine miinimummahus ja vaid sõjalise kriisi või erakorralise seisukorra ajaks ei eelda praeguse info põhjal täiendavaid investeeringuid mobiiltelefonivõrkudesse. Mobiiltelefoniteenuse osutajatele kaasnev kulu seisneb inimressursi töötundides, mis on vajalik mobiiltelefonivõrgu seadistamiseks ja mobiiltelefoniteenuse osutajate omavaheliste kokkulepete sõlmimiseks.

Ohuteavitus

Mõju valdkond: mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: Eestis viibivad inimesed.

Ohuteavituse süsteemi terviktestimine võimaldab kõigil Eestis viibivatel inimestel eri kriisideks senisest paremini valmistuda. Sellisel kujul ohuteavituse terviklahendus on Eestis uus, mistõttu on vajalik, et inimesed saaksid teadmised, kuidas eri olukordades käituda. Selliste oskuste ja teadmiste olemasolu tagab, et inimesed teavad reaalses ohuolukorras vajalikke esmaseid käitumisjuhiseid ning seeläbi on tagatud võimalikult suure hulga inimeste elu ja tervise kaitse ohuolukorras. Eelduslikult väheneb abivajavate inimeste hulk ning tekib väiksem surve pääste- ja kiirabiressursile ning vajalik abi jõuab abivajajateni kiiremini.

Ohuteavituse süsteemi terviktestimine toimub kõige rohkem üks kord aastas ja eelduslikult kõige vähem häirival ajal. Ohuteavituse testimisel on väga oluline eelnev avalik

kommunikatsioon ja mitme kanali samaaegne testimine täidab kogu ohuteavituse süsteemile esitatavat eesmärki jõuda maksimaalselt suure isikute kaetuseni (sh erivajadustega inimesed).

Seega on mõju ulatus Eesti elanikele suur, kuid avaldumise sagedus on **väike**. Kokkuvõttes on mõju Eesti elanikele **oluline, kuid positiivne**.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: sideettevõtjad.

Eelnõu mõjutab otseselt mobiiltelefoniteenust osutavaid sideettevõtjaid. Selliseid sideettevõtjaid on Eestis eelnõu ja seletuskirja koostamise ajal kolm: Elisa Eesti AS, Tele2 Eesti AS ning Telia Eesti AS. Sideettevõtjatel lasub kohustus edastada sireenide mõjualas viibiva kliendi ja rändlusteenuse kasutaja mobiilseadmele ohuteavitus SMS-ina, mistõttu suureneb koormus nende sõnumikeskustele. Ohuteavituse SMS-id edastatakse prioriteetsena võrreldes muude SMS-idega, suure hulga ohuteavituse SMS-ide saatmine võib põhjustada lühiajalisi viivitusi ettevõtja teiste SMS-ide edastamisel. Eelnõu ei mõjuta ettevõtete konkurentsi, kuna nimetatud kohustus lasub võrdselt kõigil sideettevõtjatel. SMS-i saatmise kulud hüvitatakse sideettevõtjatele siseministri määruuses sätestatu kohaselt.

Kokkuvõttes on mõju ulatus ja avaldumise sagedus sideettevõtjatele **väikesed**. Kokkuvõttes on mõju **väheoluline**.

5.2 MERASse kavandatav muudatus: sularahakäitlejate, makseteenuse tehnilise tugiteenuse osutajate ning makseasutuste ja e-raha asutuste nimetamine elutähtsa teenuse osutajateks

Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: makseteenuse tehnilise tugiteenuse osutaja

Praegu on Eesti maksekeskkonnas kaardimaksete ja muude kaarditehingute tegemisel roll Nets Estonia ASil, kes pakub kaardimaksete tegemisel tehnilisi tugiteenuseid ETO staatust omavatele LHV Pank Asile, Coop Pank Asile ja AS SEB Pangale ning sularaha väljavõtmise tehingute tegemisel Swedbank ASile. Seega on Nets Estonia ASil oluline roll kolme praeguse ETO-panga makseteenuste või sularaharingluse ahelas.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Nets Estonia ASi ETOKs nimetamisel laienevad talle mitmed nõuded, mis aitavad tagada parema valmisoleku ja võimekuse kriisiolukorras:

- 1) tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 75 lõikes 4 sätestatud kohustused, sealhulgas:
 - a. koostada riskianalüüs ja kriisiplaan,
 - b. korraldada elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi,
 - c. teavitada elutähtsa teenuse sündmustest ja esitada nende kohta üksikasjalik aruanne,
 - d. täita küberturvalisuse seaduses sätestatud nõudeid;
- 2) täita tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel antud määrusega kehtestatud toimepidevuse nõudeid ehk elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja määrusega kehtestatud elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid.

Käesoleva eelnõu tarbeks on hinnatud, millist mõju nende nõuete täitmine makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste osutajale avaldada võib. Hinnang on antud konkreetselt kaarditehingute tegemisel tehnilisi tugiteenuseid osutavat Nets Estonia ASi silmas pidades. Nets Estonia ASil oli ettevõttereistri andmetel 2023. a IV kvartalis 50 töötajat.

Kululiik	Aastane hinnanguline kulu (€)		Kommentaar
	Ettevõtte teeb ise	Ettevõtte ostab teenuse sisse	
Toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamine	25 000	2 250	Tööajakulu 0,5 FTEd (täistööaja ekvivalent) Teenuse sisseostmisel sõltub kulu ettevõtte suuruselt.
Võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs (KüTSi nõue)	N/A	2 000 – 20 000	Sobivad mõlemad alternatiivid. Isetegemise kohta hinnang puudub, teenuse sisseostmisel sõltub kulu ettevõtte suuruselt.
Võrgu- ja infosüsteemide audit (KüTS nõue)	-	4 500 – 20 000	Kohustuslik on teenus sisse osta, kuna Nets Estonia ASis töötab üle 10 töötaja. Kulu sõltub ettevõtte suuruselt.
Õppused	Marginaalne		Olemasoleva tööjõukulu sees.
Teabe jagamine	Marginaalne		Nets Estonia AS edastab juba praegu Eesti Pangale teavet intsidentide kohta ja on 24/7 kättesaadav.

Täiendavalt kehtestab Eesti Pank määrusega elutähtsa teenuse kirjelduse ja elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded. Need nõuded on praegu teadmata, aga kuna Nets Estonia ASile rakendatakse juba praegu hulgaliselt nõudeid (järelevalve nõuded, PCI DSS (Payment Card Industry Data Security Standard) nõuded, rahvusvaheliste kaardiskeemide Visa ja Mastercard reeglid), siis saab väita, et Nets Estonia AS täidab juba praegu kehtivaid elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega seatavate täiendavate nõuete täitmine ei too Nets Estonia ASile kaasa suuri rahalisi kulusid ega investeeringuid, vaid põhjustab eelkõige mõningaid administratiivseid kulusid tulenevalt vajadusest koostada ja esitada dokumente või teavitusi.

ETO staatusega kaasnevalt on Nets Estonia ASil võimalik määrata riigikaitseliku töökohustusega töökohti ja nõuda kriitiliste ülesannete täitmiseks vajaliku personali olemasolu ning seeläbi tagada elutähtsa teenuse toimepidevus erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Samuti kaasneb Nets Estonia ASile ETO staatusega elektrivarustuskindluse paranemine.

Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis.

Ebasoovitavate mõjude risk kaasneb juhul, kui lisanduvad ülesanded osutuvad sihtrühma jaoks koormavaks. Eeltoodust tulenevalt võib **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** pidada väikeseks.

Mõju sihtrühm on väike. Eesti asukohaga on üks ettevõtja, kes osutab ETOdele kaardimaksete tegemisel tehnilisi tugiteenuseid. Muud teenuseosutajad on piiriülesed.

Mõju ulatus on keskmine tulenevalt kaardimaksete kasutamise aktiivsusest. Nets Estonia AS osutab teenuseid kolmele ETO-pangale: LHV Pank, Coop Pank ja Swedbank.

Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on kokkuvõttes tegemist ebaolulise mõjuga.**

Mõju sihtrühm: sularaha ringluse, makseteenuse, sorteerimise, pakendamise ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenuse osutaja.

Eelnõus toodud kriteeriume täidab praegusele viiele ETO-pangale lisaks sularaha käitlemise vallas kolm ettevõtet, kes on seotud sularaha sorteerimise, pakendamise ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise ja sissemakse teenuse osutamisega.

Nende ettevõtete ETOks nimetamisega kaasneksid neile järgmised kohustused:

- 1) tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 76 lõikes 11 sätestatud kohustused, sealhulgas:
 - a. koostada riskianalüüsi ja kriisiplaan,
 - b. korraldada elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi,
 - c. teavitada elutähtsa teenuse korraldajat tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 9 punktis 5 nimetatud sündmusest ja esitada selle kohta üksikasjalik aruanne,
 - d. täita küberturvalisuse seaduses sätestatud nõudeid;
- 2) täita tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel antud määrusega kehtestatud toimepidevuse nõudeid ehk elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja määrusega kehtestatud elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid.

Käesoleva eelnõu raames saab hinnata, kuidas avaldab sularaha käitlejatele mõju kohustus koostada riskianalüüs ja plaan, korraldada õppusi ja osaleda nendel, osaleda kriisiolukorra lahendamisel ning anda elutähtsa teenuse korraldajale teavet. Täiendavalt kehtestab Eesti Pank määrusega elutähtsa teenuse kirjelduse ja elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded, mille mõjusid ei ole seletuskirjas hinnatud.

Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 25 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks keskmiselt 2250 eurot. KüTSist tuleneb kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõtte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KüTSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb KüTSist ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin

seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt saab pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: Eesti makseasutused, välisriikide krediitiasutuste filiaalid

Maksekeskus ASi ETOks nimetamisel laienevad talle mitmed nõuded, mis aitavad tagada parema valmisoleku ja võimekuse kriisiolukorras:

- 1) tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud kohustused, sealhulgas:
 - a. koostada riskianalüüs ja kriisiplaan,
 - b. korraldada elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi,
 - c. teavitada elutähtsa teenuse korraldajat tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 9 punktis 5 nimetatud sündmusest ja esitada selle kohta üksikasjalik aruanne,
 - d. täita küberturvalisuse seaduses sätestatud nõudeid;
- 2) täita tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 6 alusel antud määrusega kehtestatud toimepidevuse nõudeid ehk elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja määrusega kehtestatud elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid.

Käesoleva eelnõu tarbeks on hinnatud, millist mõju nende nõuete täitmine Maksekeskus ASile avaldada võib. Kuna Eesti Panga määrusega kehtestatavad elutähtsa teenuse kirjeldus ja elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded on praegu teadmata, siis neid mõjusid ei ole seletuskirjas hinnatud.

Maksekeskus ASi on makseasutuse tegevusloa saanud aastal 2013 ja tema tegevusloaga piiritletud tegevused on rahasiire, maksetehingute täitmine, kaartide väljastamine, kaardimaksete vastuvõtmine, makse algatamise teenus ja kontoteabe teenus. Maksekeskus ASil oli ettevõttereistri andmetel 2023. a IV kvartalis 16 töötajat.

Kululiik	Aastane hinnanguline kulu (€)		Kommentaar
	Ettevõtte teeb ise	Ettevõtte ostab teenuse sisse	
Toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamine	25 000	2 250	Tööajakulu 0,5 FTed. Teenuse sisseostmisel sõltub kulu ettevõtte suuruselt.
Võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs (KüTS nõue)	N/A	2 000 – 20 000	Sobivad mõlemad alternatiivid. Isetegemise kohta hinnang puudub, teenuse sisseostmisel sõltub kulu ettevõtte suuruselt.
Võrgu- ja infosüsteemide audit (KüTS nõue)	-	4 500 – 20 000	Kohustuslik on teenus sisse osta, kuna Maksekeskus ASis töötab üle

			10 töötaja. Kulu sõltub ettevõtte suurusest.
Õppused	Marginaalne		Olemasoleva tööjõukulu sees.
Teabe jagamine	Marginaalne		Protseduurid praegu puuduvad.

Ebasoovitavate mõjude risk kaasneb juhul, kui lisanduvad ülesanded osutuvad sihtrühma jaoks koormavaks. Kuna Maksekeskus ASile on eelnõus sätestatud kohustused uudsed, siis võib **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** pidada **väikseks**. Seda riski vähendab veidi ETO staatusega kaasnev elektrivarustuskindluse paranemine ja see, et ETO staatusega kaasnevalt oleks Maksekeskus ASil võimalik määrata riigikaitselise töökohustusega töökohti ja nõuda kriitiliste ülesannete täitmiseks vajaliku personali olemasolu ning seeläbi tagada elutähtsa teenuse toimepidevus erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Kokkuvõttes aitaks toimepidevuse meetmete rakendamine parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust.

Mõju sihtrühm on väike. Makseasutused või e-raha asutused, kellel oleks potentsiaali tulevikus ETOKs saada, on Finantsinspektsiooni andmetel kolm e-raha asutuse tegevusluba omavat asutust, 12 makseasutuse tegevusluba omavat asutust ja neli erandi alusel väljastatud makseasutuse tegevusluba omavat asutust ning Eestis tegusevad kaks välisriigi krediitdiasutuste filiaali¹⁶⁴. Praeguse seisuga täidab ETO kriteeriume üks tegevusluba omav makseasutus.

Mõju ulatus on keskmine. Maksekeskus AS osutab teenuseid mitmele suurele kaupmehele nende e-kaubanduse makseahelas.

Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on kokkuvõttes tegemist ebaolulise mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: Eesti Pank

Eelnõu järgi määrab Eesti Pank, kes on need makseasutused või e-raha asutused või välisriigi makseasutuste või välisriigi krediitdiasutuste filiaalid, keda loetakse elutähtsa teenuse osutajateks. See avaldab mõju Eesti Panga tegevusele, sest tema töötajad peavad hindama, millistel makseasutustel on oluline mõju maksete toimimisele, ning vastava akti ette valmistama ja esitama Eesti Panga presidendile kinnitamiseks.

Mõju sihtrühm on väike, sest avaldab mõju vaid ühele riigiasutusele. Mõju sageduse võib lugeda keskmiseks, sest Eesti Pank peab regulaarselt hindama, kas kehtiv loetelu on ajakohane või vahepeal on lisandunud uusi makseasutusi, kelle teenus avaldab maksete toimimisele olulist mõju. Kuna ETOde ring laieneb, siis **mõju ulatus on keskmine**, sest Eesti Panga töö jääb sisus endiseks, aga suureneb töö maht. Lisaks peab Eesti Pank uuendama elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise nõudeid. Need kehtestab ta eraldi aktina. Seetõttu tähendab akti kehtestamine ühekordset tegevust, mis ei nõua ka töötajate koolitamist, uute oskuste õpetamist vms. **Muudatuse negatiivsete mõjude risk on väike**, sest muudatusel on Eesti Panga tööle positiivne mõju. Muudatus võimaldab Eesti Pangal senisest paremini tagada makseteenuse toimepidevust. Seega avaldab muudatus Eesti Panga kui korraldava asutuse ülesannete täitmisele positiivset mõju.

¹⁶⁴ Andmed pärinevad Finantsinspektsiooni kodulehelt seisuga 20.03.2024. Kättesaadav: www.fi.ee.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju ebaoluline.

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Mõju on positiivne, kuna kriisiolukorraks valmistumise tegevused tagavad, et krediidiasutused on valmistunud kriisiülesannete täitmiseks ja tegutsemiseks erinevates kriisiolukordades. Muudatused suurendavad makseteenuste toimekindlust ja elanike turvatunnet, tagades makseteenuse toimimise võimalikult paljudele elanikele, sh neile, kes kasutavad mõne teise riigi teenusepakkuja teenuseid. Elutähtsate makseteenuste kasutamine kriisiolukordades aitab vältida paanika teket, kui välismaine teenusepakkuja on näiteks küberrünnaku all. Ka välisriigi teenusepakkujast elutähtsa teenuse osutaja on sarnaselt Eesti krediidiasutusega sellisel juhul kohustatud tagama teatud ulatuses ja tingimustel kaardimaksete vastuvõtmise võime näiteks mõnes suuremas jaekaubandus- või tanklaketis, et elanikud saaksid tarbida eluks vajalikke teenuseid ja kaupu.

Mõju sagedus on väike, kuna kriisiolukorrad tekivad ebaregulaarselt, sh ennekõike on tegevused mõeldud ennetamiseks ning kriiside puhkemisega kaasnevate kahjude vähendamiseks. Mõju ulatust mõjutab eelkõige elanike sõltuvus pakutavast piiriülese teenusepakkuja makseteenusest. Arvestades aga kriteeriume elutähtsa teenuse osutajaks nimetamisel, võib väita, et elanike sõltuvus teenusepakkujast kas siis otseselt või kaudselt (see sõltub sellest, kas teenust osutatakse elanikele või teistele elutähtsa teenuse osutajatele) on Eesti Panga hinnangul oluline. Kriiside puhkemisel võib **mõju ulatus** sõltuvalt konkreetsest kriisist või kriisist hõlmatud piirkonnast ja kriisi kestusest tingituna olla ka suur, kuid see on pigem teoreetiline ja sõltub asjaolust, mis on selle kriisiolukorra tinginud. Samas võib eeldada, et elanikel on varutud ka sularaha, mis aitab makseteenuste häirete korral negatiivset mõju vähendada.

Kavandatava muudatusega kaasnevaid ebasoovitavaid mõjusid elanikkonnale ei ole tuvastatud. Eeltoodust tulenevalt võib **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** pidada **väikeseks**.

Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on kokkuvõttes tegemist ebaolulise mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: Eesti Pank

Makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste kui elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine, sh teenuse toimepidevuse tagamine oleks Eesti Panga püsivaks kriisiülesandeks. Eelnõu järgi määrab Eesti Pank, kes on need makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste osutajad, keda loetakse elutähtsa teenuse osutajateks. See avaldab mõju Eesti Panga tegevusele, sest tema töötajad peavad hindama, millistel makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste osutajatel on oluline mõju pankade tegevusele, kellele nad teenust osutavad, ning vastava akti ette valmistama ja esitama Eesti Panga presidendile kinnitamiseks.

Eeldusel, et Eesti Pangale jääb alles ka Nets Estonia ASi hallatava kaardimaksete süsteemi järelevaataja roll, minimeerib Eesti Pank nii enda kui Nets Estonia ASi võimaliku halduskoormuse täiendavat kasvamist ja kasutab elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuete

hindamisel maksimaalselt ära Nets Estonia ASilt tema hallatava kaardimaksete süsteemi järelevaatmise raames saadud infot.

Eesti Pank saab Nets Estonia ASi korraldatava maksesüsteemi järelevaatamise käigus anda süsteemi korraldajale soovitusi ja teha ettepanekuid muu hulgas makseteenuste toimekindluse tagamiseks, kuid järelevaatamine ei käsitle otseselt süsteemi korraldaja kohustusi seoses korraldaja elutähtsa teenuse osutajaks olemisega ja elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega.

Mõju sihtrühm on väike, sest mõju avaldub vaid ühele riigiasutusele. Mõju sageduse võib lugeda keskmiseks, sest Eesti Pank peab regulaarselt hindama, kas kehtiv loetelu ajakohane või on vahepeal lisandunud uusi teenuseosutajaid, kelle teenus on makseteenust osutavate pankade jaoks oluline. Kuna ETODE ring laieneb, siis **mõju ulatus on keskmine**, sest Eesti Panga töö jääb sisus endiseks, aga suureneb töö maht. Lisaks peab Eesti Pank uuendama elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise nõudeid ja elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste nõuete koostamine oleks Eesti Panga jaoks esmakordne ja võib seetõttu kaasa tuua vajaduse töötajaid koolitada. Elutähtsa teenuse osutajate määramine oleks kord aastas toimuv ühekordne tegevus, mis töötajate koolitamist ega uute oskuste õpetamist ei nõua. **Muudatuse negatiivsete mõjude risk on väike**, sest muudatusel on Eesti Panga tööle positiivne mõju. Muudatus võimaldab Eesti Pangal senisest paremini tagada makseteenuse toimepidevust. Kuigi ka praegu saab elutähtsa teenuse osutaja (pank) seada enda kolmandatest osalistest partnerile lepinguga kriteeriume ja teenuse osutamise nõudeid, ei pruugi see tagada täielikku vastavust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse nõuetele. Pealegi ei ole Eesti Pangal elutähtsa teenuse korraldajana võimalust panga sisseostetava teenuse osutajat kontrollida. Suurema ulatusega kriisi korral võib partner üldse teenuse osutamisest ja koostööst loobuda. Kui edaspidi peavad ka makseteenuste osutamise tehniliste tugiteenuste osutajad teenuse tagamiseks vajalikke ülesandeid täitma, on võimalik vastutus asjakohaselt ja proportsionaalselt jagada ning elutähtsa teenuse toimepidevus tagada. Seega avaldab muudatus Eesti Panga kui korraldava asutuse ülesannete täitmisele positiivset mõju.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju ebaoluline.

5.4. PäästeSi kavandatav muudatus: Päästeamet saab õiguse kaasata elanikkonnakaitse vabatahtlikke päästjaid

Muudatuse kohaselt täiendatakse Päästeameti tegevuses vabatahtliku osalemise võimalusi – päästetööl ja ennetustööl osalemisele lisandub õigus osaleda ka elanikkonnakaitse. Elanikkonnakaitse võib osaleda vabatahtliku päästja I astme väljaõppe läbinud isik. Päästeametniku korraldusel ja koos temaga saab vabatahtlik päästja osaleda elanikkonnakaitse kriisilukorras valmistumisel ja selle lahendamisel. Iseseisvalt võib vabatahtlik päästja osaleda elanikkonnakaitseks valmistumisel.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju sihtrühm – riigi elanikud

Kaudselt puudutab muudatus kogu Eesti elanikkonda – kokku üle 1,33 miljoni inimese¹⁶⁵. Otseselt mõjutab muudatus vabatahtlikke päästjaid, keda 2022. aasta alguse seisuga oli 2319¹⁶⁶. Seega mõju otsene sihtrühm on küll väike, kuid kaudne mõju avaldub suurele sihtrühmale.

¹⁶⁵ [Statistikaamet – statistika põhinäitajad.](#)

¹⁶⁶ [Päästeamet.](#)

Avalduv mõju ja mõju olulisus

Vabatahtlikele päästjatele pakub muudatus rohkem tegutsemisvõimalusi. Kui seni sai Päästeamet vabatahtlikke päästjaid kaasata päästetöö ja ennetustöö tegemisse, siis muudatuse kohaselt on võimalik vabatahtlikke kaasata elanikkonnakaitse ja seeläbi ka kriisiolukordade lahendamisse. Mõju avaldumise ulatuse ja sageduse võib hinnata keskmiseks. Kriisiolukordi eeldatavasti ei esine sageli, küll aga on nendeks valmistumise vajadus pidev. Vabatahtlikele päästjatele antav ettevalmistus aitab paremini kriisiolukordadeks valmis olla. Mida rohkem on põhjaliku ettevalmistusega inimesi, seda paremini on kogu elanikkond kriisideks valmis. Inimesed, kes oskavad kriisiolukorra ajal ise toime tulla, satuvad väiksema tõenäosusega hädta ja saavad ka teistele vajalikku abi pakkuda. Sel viisil väheneb kriisiolukorda lahendavate asutuste koormus. Muudatusega kaasnev mõju on seega selgelt positiivne, ebasoovitavaid mõjusid eelduslikult ei kaasne.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel on nii otsesele kui ka kaudsele sihtrühmale selgelt positiivne, kuid väheulatuslik sotsiaalne mõju. Mõju saab seega hinnata väheoluliseks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste töökorraldusele

Mõju sihtrühm – Päästeamet

Erineval määral mõjutab muudatus kõiki Päästeameti teenistujaid, kokku kuni 2331 inimest¹⁶⁷. Võrreldes avaliku sektori ametnike ja töötajate koguarvuga on sihtrühma suurus siiski pigem väike.

Avalduv mõju ja mõju olulisus

Vabatahtlike päästjate laialdasema kaasamisega on Päästeametil võimalik paremini täita talle pandud elanikkonnakaitse ülesannet nii kriisiolukordadeks valmistumisel kui ka nende lahendamisel. Kriisiolukordades on Päästeametil abijõu kaasamise vajadus suurem, kuna korraga võib abi vajada väga suur hulk inimesi. Sellistes olukordades ei pruugi Päästeamet suuta oma koosseisuga tagada seda, et kõigile abivajajatele vajalikku abi osutatakse või oleks tagatud teise kriisiolukorda lahendava asutuse abistamine. Vabatahtlikele tuleb anda asjakohane ettevalmistus, mis on planeeritud eelkõige vabatahtliku päästja I astme väljaõppe raames. I astme õpet annab Päästeamet vabatahtlikele päästjatele ka praegu, seega ei ole tegemist uue ülesandega.

Mõju ulatus on siiski keskmine, kuivõrd vabatahtlikke päästjaid tuleb õpetada välja elanikkonnakaitse kriisiolukorra lahendamisel osalemiseks. Eelnõuga tehtavad muudatused mõjutavad Päästeameti töökorraldust laiemalt, kuivõrd saadakse ülesanne korraldada elanikkonnakaitse raames varjumist ja evakuatsiooni ning kaasata vabatahtlikke päästjaid elanikkonnakaitse tegevustesse, millega omakorda kaasnevad tegevused nagu väljaõpe. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna juba praegu esineb kompleksündmusi, mille raames viiakse läbi väiksemaid evakuatsioone. Samas arvestades lisanduvaid õigusi, siis varjumise ja evakuatsiooni ülesande täitmisel osalemine eeldab siiski vabatahtlike päästjate väljaõpet. Ebasoovitava mõju risk on väike, sest negatiivne mõju puudub või on vähene. Kuigi vabatahtlike päästjate kaasamisega tuleb teha muudatusi Päästeameti töökorralduses, on lisaressurss vajalik, et tõhusalt lahendada kriisiolukordi.

¹⁶⁷ Siseministri 23. mai 2014. a määruse nr 17 „Päästeameti teenistukohtade koosseis“ § 1 lõike 1 kohaselt on Päästeameti teenistukohtade koosseisu piirarv 2331, millest 950 on päästeametniku ametikohad ja 1381 päästetöötaja töökohad.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kokkuvõttes on vabatahtlike päästjate kaasamisel elanikkonnakaitssesse Päästeametile vaieldamatult positiivne toime, kuid asutuse töökorraldusele ei avaldu sellega olulist mõju. Tervikuna on mõju seetõttu hinnatud väheoluliseks.

5.5. Kavandatav muudatus: vabatahtlikule päästjale kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitse ülesannete täitmisega seotud kulud hüvitatakse ja makstakse osalemise tasu

Muudatuse kohaselt hüvitatakse sarnaselt ulatuslikul või pikaajalisel päästetööl või demineerimistööl osalemisega ka kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitsses vabatahtlikule päästjale tekkinud kulud. Ka kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitsses osalemise eest hakatakse maksma tasu. Vastav ulatus ja kord reguleeritakse Vabariigi Valitsuse määrusega¹⁶⁸, mille volitusnormi käesoleva eelnõuga täiendatakse. Seni reguleerib määrus ulatusliku või pikaajalise päästetöö ja demineerimistööga seotud kulude hüvitamist ja tasu maksmist. Vabatahtlike päästjate kaasamise laiendamisel elanikkonnakaitse ülesannete täitmisse on oluline võrdne kohtlemine, et ka sel puhul hüvitatakse kulud samadel alustel ja makstakse tasu.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju sihtrühm – vabatahtlikud päästjad

Otseselt mõjutab muudatus vabatahtlikke päästjaid, kes osalevad elanikkonnakaitsses. Kokku oli vabatahtlikke päästjaid 2022. aasta alguse seisuga 2319. Seega mõju otsene sihtrühm on väike.

Avalduv mõju ja mõju olulisus:

Vabatahtlikule päästjale antakse kindlustunne, et kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitsses osalemisel kompenseerib Päästeamet kulud ja maksab tasu ettenähtud ulatuses. Vabatahtlikele päästjatele tasu maksmisel lähtutakse päästeteenistuja madalaimast palgamäärast ja tasu makstakse elanikkonnakaitse tegevustes osaletud aja eest. Täpne mõju sõltub kriisiolukorra olemusest ja ulatusest. Mõju avaldumise ulatus ja sagedus on väikesed, kuna eelduslikult ei esine sageli selliseid kriisiolukordi, mille puhul on vajadus elanikkonnakaitsses osalemise kulusid kompenseerida või selle eest tasu maksta. Ebasoovitavaid mõjusid ei ole teada.

Järeldus mõju olulisuse kohta: mõju on pigem väheoluline, kuna vajadust kulusid hüvitada ja tasu maksta ei esine tõenäoliselt sageli.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste töökorraldusele

Mõju sihtrühm – Päästeamet

Eelduslikult puudutab muudatus enim neid teenistujaid, kes on Päästeametis seotud vabatahtlike päästjate kaasamisega ja tööaja arvestusega, näiteks vabatahtlike koordinaatorid. Regionaalseid koordinaatoreid on Päästeametis neli, kuid muudatus võib avaldada mõju ka teistele teenistujatele. Muudatuse sihtrühm on siiski väike.

Avalduv mõju ja mõju olulisus:

¹⁶⁸ Vabariigi Valitsuse 9. septembri 2010. a määrus nr 134 „Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistööga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksmise ulatus ja kord“

Muudatusega luuakse vabatahtliku päästja elanikkonnakaitses osalemisele võrdsed alused muude Päästeameti tegevuses osalemisega seotud kulude hüvitamisega ja tasu maksmisega. Vabatahtlikele päästjatele tasu maksmisel lähtutakse päästeteenistuja madalaimast palgamäärast ja tasu makstakse elanikkonnakaitses tegevustes osaletud aja eest. Täpne mõju sõltub kriisiolukorra olemusest ja ulatusest. Mõju avaldumise ulatus ja sagedus on väikesed, kuna tõenäoliselt ei esine sageli selliseid kriisiolukordi, mille puhul on vajadus elanikkonnakaitses osalemise kulusid kompenseerida või selle eest tasu maksta. Ebasoovitavaid mõjusid eelduslikult ei ole.

Järeldus mõju olulisuse kohta: ka Päästeameti töökorraldusele on mõju pigem väheoluline, kuna vajadus kulusid hüvitada ja tasu maksta ei esine tõenäoliselt sageli.

5.6. SHSi, LasteKSi, OASi, PHSi, RaKSi, RPKSi, SÜSi, TLSi, VRKSi muudatused

Muudatuste eesmärk on suurendada Eesti sotsiaalteenuste ja -toetuste korralduse valmisolekut kriisideks. Esitatud on muudatused, mis hakkavad kehtima kriisi- ja eriolukorra ning erakorralise ja sõjaseisukorra ajal, et tagada vajalik paindlikkus võimalikult säilenõtkelt sotsiaalsüsteemi toimimise jätkamiseks vähemal või rohkemal määral ühiskonnas ettetulevates kriitilistes olukordades (kriisi- ja eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal).

Mõjude olulisuse tuvastamisel on hinnatud mõjutatava sihtrühma suurust, muudatuse ulatust ja mõju avaldumise sagedust ning seda, kas muudatusega kaasneb ebasoovitavaid mõjusid. Lähtutud on nii tavaolukorrast kui ka võimaluste piires kriisides ilmnevast. Seadusemuudatuste mõju ei ole kriisiolukorra, eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra avaldumisel otseselt hinnatav, kuivõrd need kriitilised olukorrad ja nende avaldumine, sh nende kestus ja sagedus, avaldumine korraga, järjestikku või kombinatsioonis pole ennustatav ning seetõttu ei saa ka hinnata, milline on muudatuste täpsem mõju neis kriitilistes olukordades. Hinnatud ei ole ka regionaalarengut puudutavad mõjusid, kuna neid on keeruline ennustada. Mitu muudatust on seotud kriisiolukorraga ning kriisiolukorra võib Vabariigi Valitsus kehtestada nii kogu riigis kui ka piirkondlikult ühe või mitme maakonna või KOVi territooriumil ning sel juhul võivad kaasneda ka regionaalarengut puudutavad mõjud (kui muudatused rakenduks kriisiolukorra ajal vaid osas piirkondadest).

Mõjude analüüsiga antakse ülevaade seaduse rakendamise seotud üldistest mõjudest. Mõju esinemist leiti järgmistes valdkondades: mõju siseturvalisusele, mõju inimeste heaolule ja sotsiaalsele kaitsele ning mõju riigivalitsemisele, sh keskvalitsuse ja KOVi korraldusele.

Alljärgnevalt on selgitatud eelnõu peamisi mõjusid koondina mõjuvaldkondade kaupa. Seejärel on peamiste muudatuste kaupa esitatud täpsemalt iga muudatuse sihtrühmad, kus mõju avaldumine on tuvastatud.

Mõju siseturvalisusele

Muudatustel on mõju siseturvalisusele seeläbi, et otseselt parandatakse valmisolekut kriisideks ja sellega kaasnevalt suurendatakse elanikkonna, sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldajate, teenuseosutajate ja teenusesaajate turvatunnet. Mõju on ka avaliku, era- ja kolmanda sektori võimele erinevate ohtude korral riske maandada, kriise ennetada, lahendada ja nendest taastuda. Ulatuslike kriiside tingimustes ilmnevad paratamatult ebasoovitavad mõjud ehk elanikkonna turvatunne võib neis olukordades väheneda ning teenuste kvaliteet ja kättesaadavus halveneda, samas aitavad tehtavad muudatused vähendada nende ebasoovitavate mõjude ulatust.

Kokkuvõtvalt võib muudatuste mõju siseturvalisusele pidada positiivseks ja oluliseks. Kuigi muudatused rakenduvad kriiside ilmnemisel ega rakendu tavaolukorras, täidavad nad ikkagi kriisiks valmistuvat funktsiooni ja mõjutavad seeläbi ka siseturvalisust ajal, mil kriisi ei ole. Kaasneda võivaid ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Sotsiaalne mõju

Eelnõu muudatustel on sotsiaalne mõju, sh mõju inimeste heaolule ja sotsiaalsele kaitsele mitmes alavaldkonnas: sotsiaalhoolekanne, sotsiaalkindlustushüvitiste ja -toetuste kättesaadavus, ohvrite abistamine ja inimeste heaolu.

Erinevate muudatuste kaudu nähakse eelnõus läbivalt ette, et kriisiolukorra, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on vajalik teha teatud lõdvendusi, mis võivad halvendada sotsiaalteenuste kvaliteeti teenusesaajate jaoks või muuta ka sotsiaaltoetuste kättesaadavust inimeste jaoks, kuid samal ajal annavad muudatused võimaluse erandlikes olukordades teenuste pakkumist tagada ja jätkata ning hüvitisi võimaluste piires inimesteni viia.

Kokkuvõtvalt loovad muudatused võimaluse, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist ei pea KOVi sotsiaaltöötajal, üldhooldusteenust osutaval hooldustöötajal ega erihoolekandeteenust vahetult osutaval töötajal (tegevusjuhendaja) olema täidetud kõik kvalifikatsiooni- või erialased nõuded, mis on seatud tavaolukorras. Teatud nõuded töötajate kvalifikatsioonile ja tervisekaitsele ei kehti ka eriolukorra ajal ning teatud teenuste puhul ka alates kriisiolukorrast ja kaks aastat pärast seda. Need lõdvendused rakenduvad tingimusel, et kriis mõjutab oluliselt konkreetse teenuse osutamist, s.o asendushooldusteenus (töötajatest perevanem, kasvataja, perevanema ja kasvataja abi, hoolduspere vanem), turvakoduteenus (lapsele teenust osutav töötaja) ja suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenus (lapsehoidja). Ka lastega vahetult töötavate isikute puhul on loodud võimalus nad tööle võtta või väljastada vastav tegevusluba juhul, kui kriisiolukorra ajal ei ole tehniliste takistuste tõttu (nt elektrikaitkestus või registreeritud tõe) võimalik kontrollida LasteKSis ette nähtud piirangutest kinnipidamist ehk isiku karistatuse puudumist. Viimati nimetatut peab tööle võtja või tegevusloa väljastaja viivitamata pärast tõrke kadumist riskide maandamiseks kontrollima.

Läbiva põhimõttena ei nõuta nende sotsiaalteenuste tagamiseks vajalike isikute tööle võtmisel vältimatult erialaseid kutseoskusi / vastavat haridust, kutset või sellele vastavat kvalifikatsiooni vm tingimust. Küll aga peab teenusekorraldaja või teenuseosutaja tagama asjakohase juhendamise ning sõltuvalt teenusest peavad olema täidetud ka muud seatud tingimused. Kuivõrd kutse- ja erialanõuded on seatud teenuse kvaliteedi ja teenusesaajate heaolu tagamiseks, toob nende nõuete lõdvendamine teenusesaajate jaoks kaasa riski, et teenuse kvaliteet ei pruugi olla tagatud samal tasemel.

Samuti mõjutavad teenuse sisu ja kvaliteeti muudatused, mis võimaldavad teenust pakkuda ilma tegevusloata (erakorralise ja sõjaseisukorra ajal üheksa teenuse puhul) või tavapärasel olukorras teenusele kehtivatest nõuetest erinevalt, esitades sellekohase teate SKA-le. Nii näiteks nähakse ette, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ei kohaldata tegevusloa nõuet, lisaks neile olukordadele lubatakse ka eriolukorra ajal näiteks ohvriabiteenuste korraldamisel teenuste sisus ajutisi erandeid, kui see on ohvriabiteenuste osutamiseks kriisiolukorra ajal vältimatult vajalik. Kriisiolukorra või massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra ajal lubatakse sotsiaalteenuse osutamist tegevusloas märgitud tegevuskohast erinevas kohas või suuremale

arvule isikutele. Leevendatakse ka sotsiaalteenuste tervisekaitsenõuete sisu kriisiolukorra ajal ja nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta tervisetõendi esitamise nõuet teenusesaajatega kokkupuutuvate isikute puhul.

Mõju teenuste kättesaadavusele teenusesaaja jaoks on erihoolekandetasutusse saabumise ja sealt eemal viibimise tähtaegade muudatustel, samuti võimalusel sõjaseisukorra ajal teenusenõudlusele kiiremini ja paindlikumalt reageerida (tühja koha hoidmine kahe kuu asemel 14 päeva). Ühtlasi luuakse võimalus valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul pikendada erihoolekandeteenuse osutamise tähtaega kuni vajaduse lõppemiseni. Sarnaselt on ka sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse puhul ette nähtud võimalus eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal pikendada inimesele sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest SKA poolt tasu maksmise kohustuse ülevõtmist ning tühistatakse ka tähtajaline piirang (60 kalendripäeva), mille jooksul peab inimene sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse osutaja poole pöörduma. Nende muudatuste eesmärk on, et abivajajatel oleks teenused jätkuvalt ja hõlpsamalt kättesaadavad, lisamata teenusesaajatele ja nende lähedastele menetlemise koormust, ning muudatusel on seega sihtrühmale positiivne sotsiaalne mõju.

Kuigi teenusetingimustes ette nähtud leevendused sisaldavad endas ka riski teenusekvaliteeti halvendada, on need ette nähtud eesmärgiga, et teenuseosutamist oleks võimalik jätkata ka siis, kui teenusevajadus hüppeliselt suureneb ning teenuse tagamiseks on oluline kaasata täiendavat tööjõudu ja hõlbustada teenuse saamist ja pakkumist. Praktikas rakenduksid sätted vaid erandlikes olukordades teenusepakkumise tagamise vajaduse korral, seega annab see paindlikkuse kriisiolukorra ajal, teisalt aga võimaldab tagada teenust, mistõttu saab hinnata, et teenusekvaliteedi halvenemise riski kaalub üles teenuse püsima jäämise võime vastavates olukordades (kriisiolukorra, eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal).

Eelnõuga kaasnevat sotsiaalset mõju sihtrühmadele võib hinnata oluliseks, mõjutatavaid sihtrühmi on alljärgnevalt kirjeldatud peamiste muudatuste juures, kuid tuleb arvestada, et sihtrühmade suurus võib kriisiolukorra iseloomust olenevalt muutuda ja puudutada ka laiemat elanikkonda. Mõju avaldumise sagedus ja ulatus sõltuvad samuti kriisi olemusest või kombinatsioonist, kuid eeldatavasti ilmnevad kriisid ühiskonnas ikkagi harva ning seetõttu võib mõju avaldumise sagedust hinnata väikseks. Tavaolukorras muudatused enne kriisi sihtrühmadele sotsiaalset mõju kaasa ei too.

Mõju riigivalitsemisele

Mõju keskvalitsuse ja KOVi korraldusele

Eelnõu muudatustel on mõju riigivalitsemisele, sh mõju hallatavatele riigiasutustele (SKA, Tervisekassa), avalike teenuste pakkumisele (sh teenuste kvaliteedile, menetluste kestusele, nii riiklike kui ka KOVi toetuste ja hüvitiste maksmisele) ning KOVi korraldusele ja ülesannetele, sh on arvestatud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ette nähtud KOVi kriisiülesannete raames sotsiaalteenuste korraldamise toetamisega.

Erinevate muudatuste kaudu nähakse eelnõus ette, et kriisiolukorra, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on vaja teha teatud lõdvendusi, mis toetaksid riigiasutusi ja KOVe sotsiaalse abi, sotsiaalteenuste ja hüvitiste korraldamisel erandlikes olukordades.

Nii annavad sotsiaaltöötajate ja ka teisi KOVi korraldatavaid sotsiaalteenuseid (üldhooldus-, asendushooldus-, turvakodu- ja suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenus) osutavate töötajate puhul kvalifikatsiooni- või erialanõuete leevendamist lubavad muudatused erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppu või eriolukorra ajal paindlikuma võimaluse KOVil kriitilistes olukordades vajalikku tööjõudu värvata. Paindlikumat töökorraldust võimaldavad ka teenuste korraldust puudutavad leevendused tegevusloaga teenustele kehtivates nõuetes alates kriisiolukorrast ning erakorralise ja sõjaseisukorra ajal tegevusloa nõudest loobumine üheksa teenuse puhul. Toimetulekutoetuse väljamaksmisel alalise elukoha kulude arvestamine ja sularahas arveldamisel ümardatud toetuse väljamaksmine võib KOVide jaoks toetuse maksmist vähesel määral lihtsustada (samal ajal suurendavad sularaha väljamaksed ise KOVi koormust ja toetuse saajate hulk võib hüppeliselt kasvada, kuid need on kriisist sõltuvad olukorrad, mitte muudatuste mõjud). Muudatused võivad siiski tekitada KOVile väikest lisakoormust. Näiteks on ette nähtud, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal perehüvitiste maksmisel last tegelikult kasvatavale isikule ilma vanema(te) nõusolekuta tuleks KOVile ülesanne selgitada välja, kas taotleja on last tegelikult kasvatav isik – see võib kasvatada KOVi koormust.

Kokkuvõtvalt võib lähtuvalt kriisi olemusest ja tõsidusest tekkida KOVil suur koormus sotsiaalabi osutamiseks ja teenuste tagamiseks. Praktikas rakenduksid sätted vaid erandlikes olukordades teenuse pakkumise tagamise vajaduse korral ning tehtavad muudatused ise KOVi koormust ei suurenda, vaid pakuvad justnimelt lõdvendusi, mis peaksid kaasa aitama, et ka kriitilistes olukordades toime tulla.

Mõju riigiasutustele

Mitmel muudatusel on mõju ka SKA töökorraldusele ja -koormusele. Läbivalt on tegu võimalusega vähendada otsuste ja menetluste koormust SKA jaoks. Kui näiteks eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal võimaldatakse inimesele sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse saamist ja selle eest tasumist tavapäraste ajaliste kehtivuspiiranguteta, ei kaasne SKA-le vastavate otsuste ülevaatamise või uuesti menetlemise koormust, kui teenuse saamine on tingituna neist erandlikest olukordadest peatunud või edasi lükkunud. Niisamuti aitab SKA otsuste tegemisele kuluvat ressursi säästa võimalus SKA-l valdkonna ministri ettepanekul pikendada erihoolekandeteenuse osutamise tähtaega kuni vajaduse lõppemiseni. Tegevuslubade puhul tingimustele vastavuse kontrolli leevendused ja tegevusloa nõudest loobumine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võimaldavad SKA-l hoida ressursse ja suunata need kriitilises olukorras kriiside lahendamisse. Muudatustega ette nähtud rahaliste hüvitiste kojukannete laiendamine näiteks pensionäridele ja puudega inimestele võib kaasa tuua ka koormuse kasvu SKA-le.

Seega on muudatustel positiivne mõju SKAle selles ulatuses, mis need võimaldavad SKA-l paindlikumalt ressursse kasutada ja suunata. Samal ajal võib eeldada, et kriisiolukorra ajal kaasneb ka koormuse kasv SKA-le.

Ajutise töövõimetuse lehe pabervormil esitamise võimaluse ettenägemine kriisiolukorra ajaks võib suurenda Tervisekassa töökoormust. Kuna ajutise töövõimetuse leht muutub elektroonilisest paberversiooniks, võtab lehe edastamine ning sellel olevate andmete töötlemine ja kontrollimine tavapärasest rohkem aega. Muudatus rakenduks siiski vaid erandkorras, kui elektrooniliselt ei ole võimalik töövõimetuslehte esitada. Siiski on risk ebasoovitava mõju ilmnemise näol, kui kaasneb Tervisekassa suur töökoormus.

Eelnõuga kaasneb mõju riigiasutustele (SKA, Tervisekassa), avalike teenuste pakkumisele, toetuste ja hüvitiste maksmisele ning KOVi korraldusele ja ülesannetele. Mõju on kirjeldatud muudatuste kaupa alljärgnevas mõju osas. Mõju avaldumise sagedus ja mõju ulatus sõltuvad kriisi olemusest või kombinatsioonist, kuid eeldatavasti ilmnevad kriisid harva ning seetõttu võib mõju avaldumise sagedust hinnata väikseks. Tavaolukorras muudatused enne kriisi mõjusid kaasa ei too.

Mõju majandusele

Eelnõu muudatustel on mõju ka ettevõtetele, MTÜdele ja sihtasutustele, mis osutavad hoolekandeteenuseid (suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenus, asendushooldusteenus perekodus ja asenduskodus, turvakoduteenus, väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, igapäevaelu toetamise teenus, töötamise toetamise teenus, toetatud elamise teenus, kogukonnas elamise teenus ja ööpäevaringne erihooldusteenus) ja rehabilitatsiooniteenuseid.

Teenuseid osutavatele asutustele on muudatuste kaudu ette nähtud leevendusi nii teenust osutavate töötajate kvalifikatsiooni ja erialase ettevalmistuse kui ka teenuse osutamise kohta, teenusesaajate arvu ja muude tingimuste, näiteks tervisekaitsenõuete puhul. Need muudatused võimaldavad asutustel paindlikumalt ja säästlikumalt ka kriisiolukorra ajal tegevust jätkata ning tagada inimestele neile vajaminevad teenused.

Oluline mõju võib ilmneda kriisiolukorra ajal tööandjatele, kui töövõimetuslehte ei ole võimalik elektroonilisel kujul esitada ja see tuleb Tervisekassale esitada paberil. See võib kaasa tuua koormuse kasvu, kuna lehe edastamine ning sellel olevate andmete töötlemine ja kontrollimine võib võtta tavapärasest rohkem aega.

Eelnõuga kaasneb majanduslik mõju hoolekandeteenuste osutamisega tegelevatele ettevõtetele ja asutustele. Mõjusid erinevate muudatuste kaupa on kirjeldatud alljärgnevas mõju osas. Mõju olulisus, avaldumise sagedus ja ulatus sõltuvad kriisi olemusest või kombinatsioonist, kuid eeldatavasti ilmnevad kriisid harva ning seetõttu võib mõju avaldumise sagedust hinnata väikseks, mõju ulatus ja olulisus ei ole hinnatav. Tavaolukorras muudatused enne kriisi mõjusid kaasa ei too.

Mõjutatavaid sihtrühmi on kirjeldatud alljärgnevalt peamiste tehtavate muudatuste juures.

Sotsiaaltöötajate kvalifikatsiooniga seotud muudatused kriisiolukorra ajal

Muudatusega loobutakse KOVis töötava sotsiaaltöötaja kvalifikatsiooni nõudest erakorralise või sõjaseisukorra ajal ning kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist. SHSi § 16¹ kohaselt võib KOVi sotsiaaltöötajana ametisse nimetada isiku, kellele on kutseseaduse alusel välja antud sotsiaaltöötaja kutse või kellel on riiklikult tunnustatud kõrgharidus sotsiaaltöös või sellele vastav kvalifikatsioon. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal või sõjaseisukorra lõppedes võib tekkida vajadus sotsiaaltöötajate asendamise või lisatööjõu järele. Samal ajal võib tekkida olukord, kus katkevad või on takistatud sotsiaaltöö eriala õpingud või võimalus tagada sotsiaaltöötajate vajalik koolitus- ja täiendõpe või anda välja kutsetunnistus. Sotsiaaltöö eriala kõrghariduse omandamise nominaalne õppeaeg on kolm aastat ja kutsetunnistuse taotlemise protsess võtab aega umbes kaks kuud.

2016. aastal tehtud OSKA sotsiaaltöö valdkonna uuringu kohaselt oli Eestis sotsiaaltöötajate ja nõustajate kategooria alla kuuluvaid KOVi sotsiaaltöötajaid umbes 1000 ning sotsiaaltöötajaid ja nõustajaid 750. Kõrgharidusega sotsiaaltöötajatest enamik (90%) oli erialase kõrgharidusega. 2021. aastal tehtud OSKA sotsiaaltöö valdkonna uuringu kohaselt kuulus Eestis sotsiaaltöötajate ja nõustajate kategooriasse kokku 2000 inimest ja 500 sotsiaaltöö juhti. 2020. aasta jaanuaris tehtud KOVide küsitlusest selgus, et 46-st vastanud KOVi sotsiaaltöötajast umbes 68%-l oli sotsiaaltöö erialane kõrgharidus ning umbes 12%-l sotsiaaltööle lähedane erialane haridus. Umbes 3%-l on erialane kõrgharidus omandamisel ning 17% sotsiaaltöötajatest on erialase hariduseta. Rahandusministeeriumi andmetel oli 01.04.2023 seisuga KOVides avalikus teenistuses hõivatud 334 töötajat, kelle ametikoha nimetuseks oli sotsiaaltöötaja, sotsiaalnõunik, sotsiaaltööspetsialist või sotsiaalosakonna juhataja, samuti teised sotsiaaltööga seotud ametikohad.

Muudatus ei mõjuta otseselt praeguseid sotsiaaltöötajaid ega KOVe kui kohaliku sotsiaaltöö korraldajaid. Kaudselt on mõju see, et erakorralise või sõjaseisukorra tekkimisel on sättega tagatud paindlikkus, mis võimaldab paremini toetada sotsiaaltöö tegemise korraldamist neis erandlikes olukordades ja seeläbi annab ka praegustele või potentsiaalselt erakorralise või sõjaseisukorra ajal sotsiaaltöötajana jätkavatele töötajatele parema kindlustunde. Niisamuti tagab muudatus KOVile parema kindlustunde laiendatud võimalusega uusi sotsiaaltöötajaid tööle palgata ning seeläbi ka võimaliku ressursiga paremini tööd korraldada. Seega on sel muudatusel väike positiivne mõju KOVi korraldusele avalduvate kriiside korral, tavaolukorras muudatus mõjusid kaasa ei too.

Muudatus, mis võimaldab sotsiaaltöötajana võtta tööle madalama kvalifikatsioonitasemega isiku erakorralise või sõjaseisukorra ajal, mõjutab teenusesaajaid ehk potentsiaalselt kõiki Eesti elanikke. Ühelt poolt toetavad kvalifikatsiooninõuded teenuste paremat kvaliteeti, mistõttu sisaldab kvalifikatsiooninõuete leevendamine riski, et teenuste kvaliteet võib halveneda ehk teenusesaajate jaoks on olemas negatiivse sotsiaalse mõju risk. Teiselt poolt võib eeldada, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal vajadus sotsiaaltöötaja toe järele pigem kasvab ja muudatus võimaldab paremini tagada sotsiaaltöötaja abi ja toe elanikele, kuivõrd annab võimaluse värvata vajaduse korral ka kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid isikuid. Kriisiolukorra ajal sotsiaaltöötajaga kokkupuutuva mõjutatud sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt hinnata.

Sotsiaaltöötajate kvalifikatsiooninõuete lõdvendus on kokkuvõttes positiivne, kuivõrd võimaldab neis erandlikes olukordades paremini tagada sotsiaaltöötaja abi ja toe elanikele ehk võib eeldada pigem positiivset sotsiaalset mõju inimeste heaolule ja sotsiaalhoolekandele. Muudatusega võib kaasneda väike ebasoovitav sotsiaalne mõju, mis seisneb teenuste kvaliteedi halvenemise riskis (sh ebakompetentse abi saamise risk kasvab ja sellest võib teenusesaajatele kaasneda ebasoovitav mõju).

Väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse muudatused kriisiolukorra ajal

Eelnõu kohaselt võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust osutada hooldustöötajana isik, kelle ettevalmistus ei vasta SHSis sätestatud hooldustöötajale esitatud ettevalmistusnõudele, kuid kes on täisealine ja teovõimeline ning keda juhendab hooldustöötaja, kes vastab hooldustöötajale esitatud ettevalmistusnõudele. Hooldustöötajale esitatud nõuded, millele nimetatud olukordades hooldustöötaja vastama ei pea, on järgmised: läbitud on hooldustöötaja kutsestandardis kirjeldatud õpiväljundite saavutamisele suunatud kutseõppe tasemeõppe

õppekava; läbitud on hooldustöötaja kutsestandardis kirjeldatud õpiväljundite saavutamisele suunatud täienduskoolituse õppekava; isikul on kutseseaduse alusel antud hooldustöötaja kutse.

Muudatus võimaldab tuua üldhooldusteenuse osutamisse paindlikkust, et tagada ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajatele vajalik abi. Muudatustest on mõjutatud ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajad ja ööpäevaringse üldhooldusteenuse osutajad. Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika kohaselt sai 2021. aasta jooksul ööpäevaringset üldhooldusteenust 13 968 isikut, aasta lõpus sai teenust 9100 isikut. Teenust saavate inimeste arv on aastatega suurenenud, viie aasta jooksul (2017–2021) ligikaudu 18% (2094 kasutaja võrra). 2021. aasta lõpus oli SKA väljastanud 161 üldhooldusteenuse osutamise tegevusluba 214 tegevuskohas (asutuses/majas) ning Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika kohaselt oli 2021. aasta lõpus kokku 10 478 ööpäevaringse üldhooldusteenuse teenusekohta. Mõjutatud sihtrühma suurus on väike, kuna ööpäevaringset üldhooldusteenust osutavate asutuste arv moodustab majanduslikult aktiivsetest üksustest ligikaudu 0,1%.

Kuigi hooldustöötajate kvalifikatsiooni nõuetest loobumine sisaldab riski, et teenuste kvaliteet võib halveneda, on oluline, et ka erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ja lõppedes oleks üldhooldusteenuse osutamine tagatud. Asjakohase ettevalmistusega isikute leidmine võib sel ajal olla raskendatud, samuti võivad sel ajal mõjuvatel põhjustel katkeda õpingud ja koolitused ning kaduda võimalus saada kutsetunnistust.

Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ja selle järel SHSis sätestatud hooldustöötaja ettevalmistusnõuetele mittevastavate isikute tööle võtmise võimaluse sätestamine on kokkuvõttes positiivne, kuivõrd võimaldab neis erandlikes olukordades paremini tagada hooldustöötajate kaadri, samuti teenuse jätkumise. Muudatusega võib kaasneda väike ebasoovitav mõju, mis seisneb teenuste kvaliteedi halvenemises (sh ebakompetentse abi saamise risk kasvab ja sellest võib teenusesaajatele kaasneda ebasoovitav mõju).

Rehabilitatsiooniteenuse osutamise muudatused kriisiolukorra ajal

Eelnõu muudatused sätestavad erandid tavapärasest rehabilitatsiooniteenuse saamise ja teenuse eest tasumise korralduses. Eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võimaldatakse valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul pikendada inimesele sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest SKA poolt tasu maksmise kohustuse ülevõtmist ning tühistatakse tähtajaline piirang (60 kalendripäeva), mille jooksul peab inimene pöörduma sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse osutaja poole, et SKA otsus inimese teenuse eest maksmisel kehtiks. Need piirangud on eemaldatud, et inimene ei peaks teenust uuesti taotlema ja SKA seda menetlema olukorras, kus teenuse saamine on eriolukorrast, erakorralisest või sõjaseisukorrast tingituna takistatud. Nii saab inimene teenuseosutaja poole pöörduda pärast kehtestatud olukorra lõppemist ning ei kaota õigust teenust saada viisil, et SKA selle eest tasu maksab.

Sotsiaalse rehabilitatsiooni teenust sai 2022. aastal 10 688 isikut (keskmiselt 56,9 tundi aastas isiku kohta), sh ligi 7000 last ning 18-aastaseid ja vanemaid isikuid ligi 4000.

Muudatusel on positiivne sotsiaalne mõju teenusesaajatele, kes ei kaota õigust saada teenust ega ka õigust riigipoolsele teenuse eest tasumisele. Muudatusel on ka positiivne mõju SKA-le, kes ei pea kulutama ressursse sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse otsuste ülevaatamisele olukorras, kus teenuse saamine on olnud erandliku olukorra tõttu takistatud.

Erihoolekandeteenuste osutamise muudatused kriisiolukorra ajal

Eelnõu muudatused sätestavad erandid erihoolekandeteenuste osutamisele kriisiolukorra ajal. Vajaduse korral erihoolekandeteenuse osutajate tegevusjuhendajate haridustaseme ja ettevalmistuse nõude vähendamine võimaldab laiendada nende inimeste ringi, kes saaksid eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ja kahe aasta jooksul pärast seda osutada erihoolekandeteenust. Seaduseelnõu kohane muudatus, mille kohaselt pikeneb eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal erihoolekandeteenuse kasutamata jätmise tähtaeg kahelt kuult 14 päevale, puudutab kõiki praegu ja tulevikus erihoolekandeteenuse saajaid. Eriolukorra ajal võimaldab muudatus paindlikkust juhul, kui teenusesaaja viibib eriolukorra tõttu teenuselt eemal, ja annab teenusesaajale võimaluse olla kauem koos lähedastega. Sõjaseisukorra ajal lühendatakse teenuselt eemal viibimise tähtaega kahe kuu asemel 14 päevale, sest teenuste nõudlus võib kasvada ning tuleb võimaldada operatiivsem ja kiirem teenusekohtade pakkumine, mistõttu ei saa teenusekohti kaks kuud tühjana hoida. Lisaks pikendatakse eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal teenuse saamise alustamise aega 14 päevale kokkulepitud tähtajast alates. Kuna kriisiolukorra ajal võib teenuse saamise alustamine olla raskendatud, tagab tähtaegade pikendamine teenuse kättesaadavuse. Eelnõu muudatus, millega sätestatakse, et kriisiolukorra ajal võib SKA valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul pikendada erihoolekandeteenuse osutamise tähtaega kuni vajaduse lõppemiseni, tagab, et abivajajatele teenuste osutamine jätkuks ning et teenusosutajate ja SKA ressursid ei läheks suunamisotsuste tähtaegade ja pikendamiste ülevaatamisele, mis võib kriisiolukorra ajal olla raskendatud. Teenuste toimepidevust toetab muudatus, mille alusel hüvitab SKA teenuseosutajale 95% ulatuses teenusekoha maksumuse ka juhul, kui teenusekohta ajutiselt ei kasutata. Ka tavaolukorras hüvitatakse teenusekoha kasutamata jätmise korral 95% teenusekoha maksumusest, mis tähendab, et selle muudatusega ei kaasne kohanemiskulusi. Muudatus, millega sätestatakse, et teenuseosutajal on kriisiolukorra ajal kohustus teha kõik endast olenev erihoolekandeteenuse toimimise jätkumiseks, tagada isiku turvalisus ja abistada teda enese eest hoolitsemisel, mõjutab kõiki erihoolekandeteenuse osutajaid.

Muudatustest mõjutatud sihtrühm on kõik erihoolekandeteenuse osutajad ja nii praegu kui ka tulevikus teenust saavad inimesed. 2022. aasta jooksul osutas erihoolekandeteenuseid 219 erihoolekandetasutust (arvestatud on kõiki teenuseosutamise asukohti). Kõikidest Eesti ettevõtetest moodustab sihtrühm väikese osa. Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika andmetel osutati erihoolekandeteenuseid 2022. aasta lõpu seisuga 6029 inimesele ja järjekorras (sealhulgas eelis- ja tavajärjekord) oldi SKA andmetel 2022. aasta lõpu seisuga 1933 teenusekohale. Võrreldes kogu elanikkonnaga on muudatusest mõjutatud sihtrühm väike (0,4%), kuigi kriisiolukorra ajal võib teenust vajavate inimeste sihtrühm ettearvatult kasvada või kahaneda.

Erihoolekandeteenustega seotud muudatused, mis puudutavad kogukonnas elamise teenust ja ööpäevaringset erihooledusteenust, sätestavad, et teenuseosutaja kohustus on tagada kriisiolukorra ajal majutus ja toitlustamine kogukonnas elamise teenuse saajatele ning järgida ööpäevaringse teenuse saajate raviskeemi ja olla teadlik teenusesaaja viibimiskohast. Muudatustega lubatakse osutada kogukonnas elamise teenust samades ruumides intellektipuudega ja psüühikahäirega inimestele ning ööpäevaringseid teenuseid samades ruumides teiste ööpäevaringsete hooledusteenustega, mis vähendab ebasoovitavat mõju, tagades teenuse jätkumine võimaliku kriisiolukorra ajal. Lisaks sätestatakse eelnõu muudatuses, et kriisiolukorra ajal ei kehti ööpäevaringse erihooledusteenuse osutajale kohustus saada esindajalt nõusolek teenusesaaja tegevuskohast väljapoole viimiseks, vaid tuleb seaduslikku esindajat esimesel võimalusel teavitada. Kriisiolukorra ajal võib olla möödapääsmatu, et teenusesaajad tuleb turvalisuse huvides viia viivitamata teise asukohta. Erihoolekandeteenustega seotud

muudatused, mis puudutavad kogukonnas elamise teenust ja ööpäevaringset erihooldusteenust, mõjutavad kogukonnas elamise teenust ja ööpäevaringset erihooldusteenust pakkuvaid teenuseosutajaid ja teenusesaajaid. SKA andmetel pakkus kogukonnas elamise teenust 2022. aasta jooksul 24 asutust ja ööpäevaringseid erihooldusteenuseid 29 asutust. Kõikidest Eesti ettevõtetest moodustab sihtrühm väikese osa. Ööpäevaringseid teenuseid sai 31.12.2022 seisuga 2268 inimest ja kogukonnas elamise teenust 659 inimest.

Kokkuvõttes on erihooldekandeteenuste kriisiolukorra ajal osutamise muudatustel sotsiaalne mõju ja mõju riigivalitsemisele, sh avalikele teenustele. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest muudatused kehtestatakse vaid eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Muudatustest mõjutatud sihtrühm on võrreldes Eesti elanikkonnaga väike. Mõju ulatus on eeldatavalt väike, kuna muudatused ei mõjuta erihooldekandeteenuste pakkumist tavaolukorras. Ebasoovitavate mõjude risk kriisi korral on tõenäoline, kuid teenuste tagamise võimekuse säilitamine kaalub selle üles, sest kuigi haridustasemenõude leevendamine ja erihooldekandeteenuse osutamine samades ruumides teiste (eri)hooldusteenustega võib negatiivselt mõjutada osutatava teenuse kvaliteeti kriisiolukorra ajal, võimaldavad muudatused tagada erihooldekandeteenuste püsima jäämise eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.

Lapsele turvakoduteenuse, suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenuse (edaspidi hoiuteenus) ja asendushooldusteenuse osutamise erandid kriisiolukorra ajal

Turvakoduteenuse, hoiuteenuse ja asendushooldusteenuse puhul on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt tegemist KOVi kriisiülesandega, mis tähendab, et teenuste osutamist tuleb jätkata kõigi kriisiolukordade ajal. Nende teenuste puhul on tehtud muudatused, arvestades, et teenused on vaja tagada erandlikes olukordades, vajadus teenuste järele võib hüppeliselt kasvada ja teenuse tagamiseks võib olla vajalik kaasata täiendavat tööjõudu.

Kriisiolukorra ajal hoiuteenuse osutamise erandid hõlmavad laste piirarvu piirangute rakendamata jätmist hoiukohtades. Lisaks luuakse võimalus mitte nõuda lapsehoidjat tööle võttes lapsehoidja kutse või kvalifikatsiooni ning esmaabikoolituse nõuete täitmist kriisiolukorra ajal (ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist), mis oluliselt mõjutab hoiuteenust.

Nõuete leevendamine võimaldab teenusevajaduse ootamatu või ajutise kasvu puhul või ka evakuatsiooniolukorras teenuse pakkumist jätkata ja tagada.

Lõdvendustel, mis puudutavad laste arvu hoiukohtades, lapsehoidja haridusnõudeid ja esmaabikoolitust, võib olla negatiivne mõju teenuste kvaliteedile ja seega võib kaasneda ebasoovitav mõju teenust saavate laste heaolule. Samas võimaldavad muudatused paremini tagada teenuste püsima jäämise erandlikus olukorras, mis annab teenusekorraldajast KOVile ja teenuseosutajale paremad võimalused teenust tagada ja seeläbi on sel ka positiivne mõju teenust saavatele lastele ja nende peredele.

Seaduseelnõuga kehtestatakse, et kriisiolukorra ajal, mis mõjutab oluliselt turvakoduteenuse osutamist, peab turvakoduteenust saavat last vahetult kasvatav isik vastama SHSi § 36 lõikes 1 sätestatud nõuetele ning kaasnevalt lubab loobuda kriisiolukorra ajal muidu töötajale kehtivast hariduse või täiendkoolituse nõudest. Teenuse osutamise tagamiseks kriisiolukorra ajal kehtivad töötajale jätkuvalt nõuded, mis piiravad lastega töötamist sellistel isikutel, kes võivad ohustada laste turvalisust (teenust ei saa osutada isik, kellel on hooldusõigus lapse suhtes piiratud või täielikult ära võetud, kes on kõrvaldatud eestkostja, hooldaja või hoolduspere

vanema kohustuste täitmisest ja kellel on sõltuvus alkoholist, narkootilistest või psühhotroopsetest ainetest).

Muudatusel võib olla mõju teenusesaajatele, s.o turvakodusse saabuvatele lastele, kes saavad teenust saama üksi (ilma vanema, eestkostja või muu täisealise pereliikmeta). Turvakoduteenust saanud laste arv on viimastel aastatel kõikunud 660–850 vahel (2022. aastal sai turvakoduteenust 721 last ja nendest 546 saabusid turvakodusse ilma vanema, eestkostja või muu täisealise leibkonnaliikmeta). Haridusnõuetest loobumisega võib kaasneda teenuse kvaliteedi halvenemise risk, kuivõrd ebakompetentse abi saamise risk kasvab ja sellega võib kaasneda ebasoovitav mõju teenust saavate laste heaolule. Säte on ette nähtud rakenduma kriisiolukorra ajal, mis mõjutab oluliselt turvakoduteenuse osutamist. Tegemist võib olla olukorraga, kus teenusevajadus võib olla kasvanud või on tekkinud ootamatu seniste töötajate asendamise vajadus (pandeemia või sõjaolukord) või on tekkinud muu olukord (nt pikaajaline kriis), kus töötaja ei saa või ei jõua ajaliselt nõutavat täiendkoolitust läbida. Turvakoduteenuse korraldamine on KOVi vastutusala ning kriisiolukorra ajal töötajate värbamise paindlikkuse lisamine aitab teenust erandlikes olukordades paremini tagada ehk mõjutatud osaliseks saab lugeda ka teenust korraldavaid KOVe ja teenust osutavaid asutusi ehk turvakodusid. Praegu osutavad turvakoduteenust 11 asutust mitmes KOVis, mis tähendab, et muudatuse sihtrühm on väike, kuid kriisiolukord võib omakorda nõuda enamaid turvakodusid ehk olukord ei pruugi kajastada kriisiolukorra ajal kokkupuutuvat sihtrühma.

Laste turvakoduteenuse osutamine on hädavajalik olukorras, mis ohustab lapse elu, tervist, arengut või heaolu. Kuigi hariduse või täiendkoolituse nõudest loobumisega võib kaasneda teenuse kvaliteedi halvenemise risk ja ebasoovitav mõju teenusesaajale, kaalub teenuse osutamise tagamise võime kriisiolukorra ajal siinkohal selle üles ning muudatust võib kokkuvõttes hinnata positiivseks nii teenusekorraldajatele, teenuseosutajatele kui ka teenusesaajatele.

Seaduseelnõu lubab erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal osutada samades ruumides erinevatele sihtrühmadele asendushooldusteenust ja turvakoduteenust, tavaolukorras tuleb neid teenuseid osutada eraldi ruumides ehk need erinevatesse sihtrühmadesse kuuluvad ja erineva teenuse kestusega lapsed ei saa koos teenust, kuivõrd stabiilne laste kooslus tagab paremini nende heaolu. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal saab aga esmatahtsaks lastele turvalise esmase hoolduse pakkumine, mistõttu pakub selle muidu laste heaolu toetava piirangu kaotamine neis olukordades parema ja paindlikuma võimaluse esmase turvalise hoolduse tagamiseks lastele, kes teenust vajavad.

2022. aastal osutas asendushooldusteenust 38 asutust (koos SOS Lasteküla toimlatega), turvakoduteenust lastele osutas 11 asutust, neist 7 asutust osutasid mõlemat teenust. 2022. aasta lõpus laste turvakoduteenuse osutamiseks ette nähtud 138 kohast 72 kohta (52,1%) asusid asutustes, kes osutasid ka asendushooldusteenust. Turvakoduteenust saanud 721 lapsest 236 (ligi 33%) said teenust asutuses, millel oli luba osutada nii asendushooldusteenust kui ka turvakoduteenust. Tavaolukorras saab asendushooldusteenust vanema nõusolekul alla 4% lastest (2022. aasta jooksul 1101 lapsest 40 last). Erakorralise või sõjaseisukorra ajal aga võib vajadus olla vanema nõusolekul asutusse paigutamiseks palju suurem, mistõttu on oluline võimaldada asutustel paindlikult erinevatele sihtrühmadele teenust pakkuda. Erandlikes olukordades teenusevajajatele operatiivselt ja paindlikult teenuse pakkumise võimaldamine avaldab teenusesaajatele positiivset sotsiaalset mõju, kuid toetab ka teenusekorraldajast KOVe oma ülesannete täitmisel ja pakub kindlust teenuseosutajatele erandlikes olukordades toime tulla.

Kriisiolukorra ajal rakenduvad asendushooldusteenuse osutamise nõuete puhul veel leevendused, mille kohaselt nähakse ette võimalus, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib vajaduse korral ja lapse huvidest lähtuvalt vanema nõusolekul asendushooldusteenust lühikest aega osutada pikemalt kui tavaolukorras kehtiv kuni 90 päeva (katkematult). Samuti ei nõuta laste piirarvu järgimist asendushooldusteenuse osutamisel asenduskodus, perekodus või hooldusperes eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal ning sellega kaasnevalt kaob sel juhul ka vajadus SKAga piirarvust suuremate paigutuste kooskõlastamiseks (erandkorras on tavaolukorras võimalik piirarve ületada vastava kooskõlastusega). Kui tavaolukorras on asendus- ja perekodus laste piirarvuks ühes peres kuus last ja hooldusperes neli last (sh pere enda alla 14-aastased lapsed ja hooldust vajavad isikud), on keskmiselt ühes asendushooldusperes asendus- ja perekodus 4,5 last ja hooldusperes 1,4 last. Seega ei pruugi piirarvu ületamine olla vajalik, kuid võib sõltuvalt kriisist ja kasvavast teenusevajadusest osutada vajalikuks.

Kriisiolukorra ajal, mis mõjutab oluliselt asendushooldusteenuse osutamist, ja kaks aastat pärast sõjaseisukorra lõppemist lõdvendatakse ka osa nõudeid, mis kehtivad asendushooldusteenust vahetult osutavatele isikutele: perevanematele, kasvatajatele, nende abidele ja hoolduspere vanematele. Asendushooldusteenust vahetult osutavalt isikult ei nõuta vanusepiiri täitmist (vähemalt 25 eluaastat), lapsega töötamise kogemust, keskharidust, täienduskoolituse läbimist ega nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimist.

Asendushooldusel pere- ja asenduskodus viibis 2022. aasta lõpu seisuga 765 last, last vahetult kasvatavaid isikuid oli 2021. aasta lõpu seisuga asutustes 495 (perevanemaid 244, kasvatajaid 215 ja nende abid 36). Hooldusperesid (sh perekonnas hooldajad) oli 2022. aasta lõpu seisuga 111 ja neis peredes kasvas 151 last. Tegemist on tavaolukorras väikse sihtrühmaga (lastest 0,3%), kuid kriisiolukorra ajal võivad teenusevajadus ja sihtrühm kasvada.

Muudatused võimaldavad teenusevajajatele paremini tagada asendushooldusteenuse ja turvakoduteenuse osutamise erandlikes olukordades, see annab teenusekorraldajast KOVile ja teenuseosutajatele paremad võimalused teenus tagada ja seeläbi on sel ka positiivne sotsiaalne mõju teenust saavatele lastele ja nende peredele. Kaasneda võib teenuse kvaliteedi halvenemise risk ja seeläbi ka ebasoovitav mõju teenusesaajate heaolule, kuid teenuse tagamine kriisiolukorra ajal on eelduslikult positiivsema mõjuga laste heaolule kui teenuse tagamata jätmine.

Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise erandid kriisiolukorra ajal

Seaduseelnõuga täiendatakse SHSi §-ga 13⁴, mis sätestab toimetulekutoetuse määramise ja maksmise erandi. Esimene muudatus puudutab toimetulekutoetuse arvestamise alust evakuatsiooni korral. Eelnõus sätestatakse, et evakuatsiooni korral võetakse toimetulekutoetuse määramisel arvesse eluasemekulud selle eluaseme puhul, kus toimetulekutoetuse taotleja alaliselt elab, sõltumata sellest, kas see asub evakuatsioonikohaga sama KOVi haldusterritooriumil või mitte.

Muudatus mõjutab neid toimetulekutoetust taotlevaid leibkondi ja üksikisikuid, kellel on eluasemekulud, mis on seotud nende tegeliku elukohaga. 2022. aastal rahuldatud toimetulekutoetuse taotlustest oli eluasemekuludega seotud 75 969 taotlust (2021. aastal 52 126) ehk ca 71% rahuldatud taotluste koguarvust (2021. aastal 86%). Keskmiselt oli neid kuus 6330 (2021. aastal 4344). Kriisiolukorra või sõjaseisukorra ajal, mis nõuab evakuatsiooni,

võib esineda juhtumeid, kus evakuatsioonikohas viibivatel toimetulekutoetuse taotlejatel on jäänud kohustus endiselt maksta kinni oma tegeliku elukohaga seotud eluasemekulud kas täises mahus või osaliselt.

Seaduseelnõu muudatuse mõju leibkondadele ja inimestele on positiivne, kuna arvesse võetakse kõik eluasemekulud, mida nad peavad kinni maksta. Muudatus aitab vältida võlgnevuste tekkimist. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus avaldab mõju riigieelarvele ja selle riigisisesele jaotusele, kuna toetust maksab evakuatsioonijärgne KOV. Täpset lisakulude summat ei ole võimalik arvutada. See hakkab sõltuma sellest, millal, kui pikalt ja mis piirkondadest evakuatsioon toimub.

Eelnõuga tehakse toimetulekutoetuse maksmisel muudatused, mis annavad KOVile võimaluse erakorralise või sõjaseisukorra ajal maksta toimetulekutoetust ainult sularahas, määrata toetust täissummas eurodes, kasutades 0 ja 5-ga lõppevaid summasid, ümardades toetuse suuruse inimese kasuks, ja maksta toetust sularahas mõistliku aja jooksul, st esimesel võimalusel, kui olukord seda vähegi võimaldab.

Kehtiva SHSi § 134 lõike 2 kohaselt määratakse toimetulekutoetus viie tööpäeva jooksul pärast kõikide dokumentide esitamist ning lõike 6 kohaselt maksab KOV arvestatud toimetulekutoetuse summa kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates vastavalt SÜSi § 28 lõikele 3 või posti teel või sularahas, arvestades taotleja eelnevalt väljendatud vastavasisulist soovi. Üldiselt saab toimetulekutoetust mingitel põhjustel sularahas alla 5% toetuse saajatest. Kuid erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib vajadus maksta toimetulekutoetust sularahas märkimisväärselt kasvada. Selleks, et lihtsustada ja kiirendada toetuse väljamaksmist, tehakse eelnõuga muudatus, mis lubaks KOVidel toimetulekutoetuse sularahas väljamaksmisel ümardada väljamakstava toetuse suuruse ülespoole summani, mis lõpeb 0 või 5-ga. Kuna mõjuvatel põhjustel võib tekkida olukord, kus ei ole võimalik maksta toetust kindla aja piires, loobutakse sellest nõudest ning selle asemel lubatakse maksta toetust mõistliku aja jooksul kohe, kui olukord seda vähegi võimaldab.

Muudatus mõjutab toimetulekutoetust saavaid leibkondi ja üksikuid toetuse saajaid. 2023. aasta esimese nelja kuuga maksti toimetulekutoetust 14 738 leibkonnale, mille koosseisus oli 28 958 liiget (neist ajutise kaitse saaja leibkondi oli 6008, kus oli 12 432 liiget). Keskmiselt sai toetust ligi 10,7 tuhat leibkonda kuus (2022. aastal sai toimetulekutoetust 25 016 leibkonda, mille koosseisus oli 48 731 liiget, ning ühes kuus sai toetust keskmiselt 8,9 tuhat leibkonda). See on alla 5% leibkondade koguarvust, kuid erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib toetuse saajate arv oluliselt kasvada. Hinnanguliselt ca 85–90% määratud toetuste summadest võisid vajada ümardamist.

Hinnanguline lisakulu ühe toimetulekutoetuse taotluse kohta oleks 1,5–2 eurot. Kui lähtuda 2022. aasta toimetulekutoetuse maksmise andmetest, mille järgi oli toetuse keskmine suurus ühe taotluse kohta 373,38 eurot, kasvaks keskmine toetuse suurus, kui kulud tervikuna kasvaks, 0,4–0,5%. Muudatuse positiivne mõju inimestele seisneb eeskätt selles, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal saaksid inimesed toetused kätte võimalikult kiiresti. Mõju ulatus ja mõju avaldumise sagedus on väike.

Täpse väljamaksmise kuupäeva nõudest loobumine võib negatiivselt mõjutada inimeste toimetulekut. Kuid olukorras, kus KOVil ei ole mõjuvatel põhjustel võimalik toetust välja

maksta, peavad nad osutama abivajajatele vältimatut sotsiaalabi, mis tagab vähemalt toidu, riietuse ja ajutise majutuse.

Muudatus võib avaldada mõju kõikidele KOVidele. Muudatuse mõju on positiivne, kuna see vähendab või pidurdab töökoormuse kasvu toimetulekutoetuse väljamaksmisel olukorras, kus arveldamine hakkab käima ainult sularahas, lihtsustades arveldamist toetuse väljamaksmisel ja andes paindlikkust toetuse maksmisel.

Tegevusloa andmise erandid ja teavitamiskohustus kriisiolukorra ajal

Eelnõus sätestatud muudatuse mõjul võib SKA kriisiolukorra ajal väljastada tähtajalise tegevusloa ka sel juhul, kui teenuseosutaja ei vasta kõigile põhiregulatsiooni tingimustele, kuid teenuse jätkamine on oluline. Seejuures ei nõuta erakorralise ja sõjaseisukorra ajal tegevusloba hoiuteenuse, perekodus ja asenduskodus asendushooldusteenuse, turvakoduteenuse, väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse, igapäevaelu toetamise teenuse, töötamise toetamise teenuse, toetatud elamise teenuse, kogukonnas elamise teenuse ja ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajatelt. Need asutused peavad SKAd teenuseosutamisest teavitama ning peale erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist tuleb neil taotleda tegevusloba. Lisaks tuleb SKAd teavitada, kui kriisiolukorra ajal või massilise sisserände tõttu tuleb sotsiaalteenust osutada tegevusloal märgitud tegevuskohast erinevas kohas või rohkematele inimestele.

Muudatusega ei nõuta kriisiolukorra ajal tegevusloa taotlemisel turvakodu-, hoiu- või asendushooldusteenuse osutajatelt tervisekontrolli läbimist ega tervisetõendit, samuti ei nõuta tervisetõendit erihoolekandeteenust osutavalt tegevusjuhendajalt. Selle asemel nõutakse tööle asujalt kirjalikku kinnitust nakkushaiguse mittepõdemise kohta ning tervisetõendi esitamist 90 kalendripäeva jooksul olukorra lõppemisest.

Mõju avaldub sotsiaalse, regionaalse ja riigivalitsemise, sh avalike teenuste mõjuna. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad on hoiuteenuse, asendushooldusteenuse, turvakoduteenuse, väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse ja erihoolekandeteenuse osutajad. 2022. aastal osutas erihoolekandeteenuseid 219 asutust, väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust 177 asutust, turvakoduteenust 11 asutust ja asendushooldusteenust 38 asutust. Kriisiolukorra ajal võib vastavaid teenuseid pakkuvate asutuste arv oluliselt muutuda, näiteks massilise sisserände korral võib suurenedasendushooldusteenuse osutamise vajadus, mistõttu ei ole täpsemat mõju võimalik analüüsida. Muudatustest on mõjutatud ka SKA, kelle halduskoormus võib kriisiolukorrast tulenevate muutuvate olude tõttu suurenedas. Ebasoovitavate mõjude risk võib esineda teenuse kvaliteedi halvenemisel, kui tegevusloba antakse kõiki tingimusi täitmata ega täideta kõiki tervisekaitsenõudeid, mistõttu on muudatusest kaudselt mõjutatud ka tulevased teenusesaajad nendel eritingimustel teenust osutavates asutustes, kuivõrd tervisekaitsenõuete täitmata jätmine võib kaasa tuua negatiivse mõju teenusesaajate tervisele ja heaolule. Positiivse mõjuna võib välja tuua teenuste toimepidevuse tagamise kriisiolukorra ajal muudatuste kaudu. Mõju avaldumise sagedus on harv, kuna muudatused puudutavad vaid kriisiolukordi, mille esinemine on eeldatavasti harv ja raskesti prognoositav.

LasteKSi muudatused kriisiolukorra ajal

LasteKSi muudatused annavad kriisiolukorra ajal lisapaindlikkuse abivajavate ja hädaohus laste abivajaduse hindamiseks. KOVi lastekaitsetöötaja peab lapse abivajadust küll hindama ja abimeetmeid pakkuma, kuid lähtuma nendest meetmetest, mida kriisiolukorraga kaasnevaid asjaolusid arvestades on võimalik lapsele kohaldada.

Eestis on igas KOVis lastekaitsetöötajaid (2022. aasta lõpu seisuga 296), kes tegelevad aastas ligi 15 000 lapsega juhtumimenetluse raames (laste arv, kellega seotult menetleti lastekaitsealaseid juhtumeid, oli 2022. aastal 14 962), kriisiolukorra ajal võib sihtrühm nii kasvada kui ka kahaneda ning seda ennustada ei ole võimalik, ometi on oluline tagada kriisiolukorra ajal võimalik paindlikkus, kuivõrd abivajaduse hindamine ja meetmete pakkumine võib olla samuti kriisist tulenevalt muutunud, sh kitsenenud. Muudatusega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskursi, kuna see ei mõjuta otseselt lastele abi pakkumist praeguses olukorras, ja kuigi kriisi ilmnemisel võib hindamiste ja meetmete võimalikkus muutuda ja sel juhul on ka abivajavad lapsed sellest mõjutatud, ei tulene see eeldatavasti mitte muudatusest, vaid justnimelt kriisiolukorrast endast. Paindlikkuse lisamine annab pigem parema garantii, et ka kriisiolukorra ajal saavad lastekaitsetöötajad võimaluste piires lastele abi ja meetmeid pakkuda.

Lisaks sätestatakse, et kui kriisiolukorra ajal või sellega seotud asjaolude tõttu ei ole lapsega töötamist võimaldaval isikul või vastava tegevusloa väljastajal võimalik lastega töötamise piirangutest kinnipidamist ehk isiku karistatust eelnevalt kontrollida (nt ajutiselt tehniliselt võimatu elektri- või IT-süsteemide häirete tõttu), võib isiku tööle võtta või loa väljastada, tuginedes isiku enda kirjalikule kinnitusele töötamise piirangu puudumise kohta. Lapsega töötamise piirangutest kinnipidamist tuleb tööandjal või loa väljastajal viivitamata kontrollida, kui takistavad asjaolud on ära langenud.

Selle muudatuse eesmärk on tagada paindlikult lapsele abi ja teenused. See kaalub üles võimaliku ebasoovitava riski, et lapse heaolu võib saada ohustatud, kui lapsega töötamist võimaldaval isikul on halvad kavatsused ja petmise huvi, ja see on maandatud järelkontrolli viivitamatu nõudega takistuste äralangemisel, mistõttu võib kaasnevat riski pidada pigem ebatõenäoliseks. Eelkõige on sotsiaalne mõju positiivne, luues soodsama olukorra lapsele vajaliku teenuse osutamiseks, ja riski maandamine on siinjuures ka kohe ette nähtud.

OASi muutmine

Eelnõu kohaselt võib SKA teha eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra ajal ohvriabiteenuste korraldamisel ajutiselt teenuste sisu puudutavaid erandeid, kui see on ohvriabiteenuste osutamiseks kriisiolukorra ajal vältimatult vajalik. Muudatusest on mõjutatud nii ohvriabiteenuse saajad kui ka ohvriabiteenuse osutajad. SKA andmetel pöördus 2022. aastal ohvriabisse 4636 uut kannatanut, alaealisi kannatanuid oli 695. Uusi juhtumeid oli 3719, neist ligikaudu 54% olid seotud perevägivallaga. Psühholoogilist abi osutati ohvriabiteenuste raames 1975 inimesele. 2022. aastal pöördus naiste tugikeskustesse nõustamisele 1917 naist, majutust vajas 347 naist ja 301 last. Seksuaalvägivalla kriisiabikeskustesse pöördus 2022. aastal 201 inimest. Ohvriabiteenuse osutajate sihtrühma suurus ulatub 300 inimeseni. SKAs töötas 2023. aasta märtsi alguse seisuga 24 ohvriabitöötajat, lisaks on SKA-l mitu lepingupartnerit. Näiteks on süüteohvritele psühholoogilist abi osutavaid spetsialiste ca 185, naiste tugikeskuse töötajaid 70 ja seksuaalabikeskuse töötajaid umbes 30.

Ohvriabiteenuste sisu puudutavate erandite tegemine võib tähendada, et mõni ohvriabiteenuse komponent jääb osutamata ehk sellest tulenevalt ei pruugi ohvrile osutatav abi olla nii kvaliteetne kui tavaolukorras. Seega võib muudatusega kaasneda ebasoovitav mõju teenuse kvaliteedi halvenemise tõttu. Teisalt on eelnõu kohaselt siiski ka eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kavas jätkata ohvriabiteenuste osutamist ning erandite tegemine on lubatud vaid juhul, kui see on vältimatult vajalik.

PHSi muudatused kriisiolukorra ajal

Vajaduse korral perehüvitisi saama õigustatud isikute ringi laiendamine ning võimalus mitte küsida teise vanema või vanemate nõusolekut perehüvitiste maksmiseks puudutab laste õigust inimväärsele elatusasemele ja õigust saada osa sotsiaalkindlustuse hüvedest ka erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui toetuse saajat on vaja muuta. Muudatus võib mõjutada potentsiaalselt kõiki Eesti perehüvitisi saavaid lapsi. SKA andmetel sai 2023. aasta jaanuarikuu seisuga perehüvitisi 162 000 lastega peret, kus kasvas ca 271 000 last. Lapsed moodustavad Eesti elanikest viiendiku, seega on tegu keskmise suurusega sihtrühmaga. Samas puudutab vajadus erakorralise või sõjaseisukorra ajal perehüvitiste maksmist muuta eeldatavasti väiksemat osa lastega peredest, kuid sihtrühma suurus sõltub siiski kriisi olemusest, kestusest ja mõjust lapsevanematele. Muudatusega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskursusi, kuna see ei eelda praegu hüvitise saajatelt mingeid ettevalmistavaid tegevusi ning annab pigem kindlustunde, et ka erakorralise või sõjaseisukorra ajal on hüvitised last tegelikult kasvatavale isikule tagatud.

Volitus kehtestada kõigile võrdne elatisabi suurus täitemenetluse või pankrotimenetluse peatumise korral puudutab elatisabi saajaid. SKA andmetel maksis riik 2022. aasta jooksul täitemenetlusaegset elatisabi 4049 perele 5715 lapse eest ja pankrotimenetlusaegset elatisabi 17 perele 21 lapse eest. Võrreldes kõikide Eesti elanike ja ka lastega on tegu väikese sihtrühmaga. Muudatusega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskursusi, kuna see ei eelda praegu hüvitise saajatelt mingeid ettevalmistavaid tegevusi ja annab pigem kindlustunde, et ka erakorralise või sõjaseisukorra ajal on elatisabi tagatud.

Võimalus maksta kõigile võrdses suures elatisabi mõjutab SKA suutlikkust maksta kriisiolukorra ajal elatisabi, kuna SKA-l ei pruugi olla kriisiolukorra ajal ülevaadet võlgniku makstud elatisest. Mõju ulatus ja avaldamise sagedus on siiski SKA-le väikesed, sest elatisabi saajate ring on võrreldes kõikide lastega peredega väike ning tegu on ühekordse protseduurilise muudatusega. Vajaduse korral perehüvitisi saama õigustatud isikute ringi laiendamine ning võimalus mitte küsida teise vanema nõusolekut perehüvitiste maksmiseks mõjutab samuti SKA tööprotsesse vaid vähesel määral, sest SKA teeb ka praegu hüvitise saaja vahetamise toiminguid.

RaKSi muutmine – ajutise töövõimetuse hüvitise määramise ja maksmise erandid kriisiolukorra ajal

Sotsiaalne mõju avaldub ajutise töövõimetuselehe võtjatele. 2022. aastal oli Tervisekassa andmetel 753 234 töövõimetusjuhtumit 360 674 inimesega. Haiguslehti oli sealjuures 588 762 ja neid kasutas 333 863 inimest ning 164 472 hoolduslehte vajas 65 432 inimest. Mõju sihtrühma võib pidada suureks. Ajutise töövõimetuse hüvitise väljamakse pikendamine mõjutab töövõimetuslehte võtvat isikut ja ajutiselt tema toimetulekut. Kuna aga makseid kriisiolukorra ajal siiski tehakse, on mõju väike. Sihtrühma senine toimimine kriisiolukorra ajal mingil määral muutuks, kuna praegune elektrooniline ajutise töövõimetuse leht asendub paberversiooniga ning hüvitise väljamakse aeg pikeneb. Tavaolukorras muudatusel mõju ei ole. Ebasoovitavate mõjude risk kaasneb juhul, kui sihtrühma toimetulek halveneb hüvitise väljamakse pikenemise tõttu kriisiolukorra ajal. Positiivne on aga see, et muudatus toob paindlikkuse ja parema võimaluse väljamaksete jätkumiseks ka kriisiolukorra ajal ning töö- ja teenistuskohustuse täitmisest vabastamisel ei kaota inimene sissetulekut. Eelnevat arvestades on tegemist olulise mõjuga.

Muudatusest on mõjutatud kõik tööandjad ja Tervisekassa. 2022. aastal oli Eestis 148 684 ettevõtet. Sihtrühma võib pidada suureks. Töökoormus võib suurene da nii tööandja kui ka Tervisekassa jaoks. Kuna ajutise töövõimetuse leht muutub elektroonilisest paberversiooniks, võtab lehe edastamine ning sellel olevate andmete töötlemine ja kontrollimine tavapärasest rohkem aega. Sihtrühma käitumine mingil määral muutub ning võib tekkida ka vajadus muudatustega kohaneda. Küll aga on mõju avaldumise sagedust keeruline hinnata, kuna see sõltub kriisiolukorra ajal esitatavatest ajutise töövõimetuse lehtede arvust. Ebasoovitavate mõjude risk kaasneb juhul, kui tööandjate ja Tervisekassa töökoormus muutub märgatavalt ning seda on tarvis leevendada lisatööjõu palkamisega.

Posti teel rahaliste hüvitiste kojukannete muudatused kriisiolukorra ajal

Seaduseelnõu muudatus võimaldab laiendada nende isikute ringi, kellele rahalised hüvitised posti teel koju tuuakse, näiteks pensionärid ja puudega inimesed. SKA andmetel maksti 2022. aastal pensioni 324 589 isikule, keskmine igakuine pension oli 614 eurot. 2022. aastal oli 10,89% pensionäridest üle 85-aastased. Üksi elava pensionäri toetust sai 28% pensionäridest (ca 95 tuhat pensionäri). Eestis on ligi 50 tuhat inimest vanuses 65 aastast ja vanemat raske või sügava puudega, sealhulgas ca 14 tuhat 85-aastast ja vanemat. Seega võivad need sihtgrupid vajada erakorralise või sõjaseisukorra ajal pensioni kojukannet. Kojukannete korralduslik pool kasvatab sel juhul ka SKA koormust.

Pensioni maksmise erandid erakorralise või sõjaseisukorra ajal

Eelnõu muudatus mõjutab kõiki uusi vanaduspensionari saajaid, kellel on õigus lastelisaale. Tavaolukorras peavad õigustatud isikud omavahel kokku leppima, kes saab lastelisa, ja tõendama kokkulepet kirjaliku nõusolekuga. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei pruugi aga olla võimalik kirjalikku nõusolekut anda (näiteks mobilisatsiooni tõttu), mistõttu jääb ühe vanema osa teisel vanemal saamata. Seetõttu antakse isikutele õigus esitada kokkulepe kuus kuud pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppu ning SKA kohustub õigustatud isiku pensionisumma tagasiulatuvalt ümber arvutama.

Lastelisa maksti 2022. aastal 205 640 pensionäriale, sealhulgas uued määramised 2919 pensionäriale, keskmine määratud lastelisa oli 23,81 eurot. Uute vanaduspensionäride majanduslikku toimetulekut mõjutab seaduseelnõu muudatus hinnanguliselt vähesel määral, kuna keskmine määratud lastelisa moodustab 3,9% keskmisest pensionist. Samas võib väga madala pensioniga inimese majanduslik olukord lastelisast ilmajäämise tõttu mõnevõrra halveneda.

Hüvitise andmine kriisiolukorra ajal

Eelnõu muudatusega antakse haldusorganile õigus pikendada hüvitiste määramise tähtaega 15 tööpäeva võrra, kui kriisiolukorrast tulenevalt ei ole hüvitise määramist ja maksmist reguleerivas seaduses sätestatud tähtaja jooksul võimalik hüvitisi määrata.

Aastas uuendatakse ligi 29 tuhat puudeotsust, näiteks 2022. aastal oli korduvate puudeotsuste arv 29 424. Kriisiolukorra ajal pikendatakse neid tulevikus automaatselt.

TLSi muutmine – vanemapuhkus

Eelnõu muudatusega ei rakendata vanemapuhkusele jäämisel ette nähtud etteteatamistähtaega (30 kalendripäeva), kui etteteatamist ei saa asjaolusid arvestades mõistlikult eeldada. See juhtub tõenäoliselt kriisiolukorra ajal, kui vanematel on vaja täita kriisiolukorraga seotud ülesandeid ning kiired muudatused vanemapuhkuse kasutamisel võivad olla nii lapse heaolu kui ka perekorralduse seisukohast hädavajalikud. Muudatus puudutab alla 3-aastaste lastega tööturul hõivatud lapsevanemaid, keda Eesti tööjõu-uuringu 2023. aasta I kvartali seisuga oli 53 800 (ca 7,7% kõikidest hõivatutest), samuti isikuid, kes hakkavad lapsevanema asemel vanemapuhkust kasutama. Mõjutatud sihtrühma suurus on seega keskmine. Muudatus ei eelda lapsevanematelt kohanemist ning on pigem protseduuriline ja ühekordne sündmus, mistõttu on mõju ulatus ja avaldumise sagedus peredele väikesed. Muudatus puudutab ka nende tööandjaid, sest töötaja vanemapuhkuse alustamise etteteatamistähtaaja lühenedes peavad tööandjad tegema tavapäraselt operatiivsemaid muudatusi tööprotsessides, näiteks kiiremini leidma vanemapuhkusele minejale asendaja või töö ümber korraldama. Mõju ulatus tööandjale võib olla keskmine, sest eeldab tööandjalt sihiteadlikku kohanemist, samas ei kaasne muudatustega eeldatavasti kohanemiskulusi. Tööandjatele mõju avaldumise sagedus on siiski väike, sest töötaja vanemapuhkusele minek on suhteliselt harv ja ühekordne sündmus ka tavapäraselt. Mõjutatud sihtrühm tööandjate seas on siiski väike, arvestades töötavate alla 3-aastaste lastega perede arvu ja tegelikku isikute arvu, kellel selline vajadus kiireks vanemapuhkuse vormistamiseks tekib.

Sotsiaalministri 3. aprilli 2002. a määruse nr 58 „Täiskasvanute hoolekandetasutuse tervisekaitsenõuded“ muutmise mõjud

Erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisel peatub turvakoduteenuse ja väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse puhul tervisekaitsenõuete rakendamine ning kõrvaltingimuste kontrolli ei tehta. Kui turvakoduteenuse ja väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse osutamiseks on vältimatult vajalik, võib loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud eriolukorra ajal tervisekaitsenõuded kohaldamata jätta. Teenuste osutamisel tuleb siiski tagada vastavalt võimalustele ohutu, tervist toetav ja hügieeniline keskkond ning tervise seisundile vastav toitumine ja nõuetele vastav joogivesi. Tervisekaitsenõuete peatamine eelnimetatud olukordades on tähtis, et teenusesaajatele oleks teenus kättesaadav ka erakorralise või sõjaseisukorra ja eriolukorra ajal, mil vastavate nõuete täitmine võib olla raskendatud.

Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika kohaselt osutas 2022. aastal turvakoduteenust 14 asutust ning sama aasta jooksul sai teenust 869 inimest, sh 721 last. 2021. aasta lõpu seisuga osutas väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust Eestis 177 asutust, kuid tegelik asutuste arv oli väiksem, sest see arv hõlmab osa asutuste puhul mitut tegevuskohta. 2021. aasta lõpu seisuga sai teenust 9100 inimest. Sihtrühma suurus võib hinnata väikeseks.

Muudatusega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi, kuna see ei eelda praegustelt teenuseosutajatelt ega teenusesaajatelt mingeid ettevalmistavaid tegevusi ja annab pigem kindlustunde, et ka erakorralise või sõjaseisukorra ja eriolukorra ajal on teenused neid vajavatele inimestele tagatud. Kuigi teenuste kvaliteet võib mingil määral tervisekaitsenõuete rakendamise peatamisel halveneda, on tegemist ikkagi positiivse mõjuga, kuna muudatus võimaldab paindlikult jätkata teenuste osutamist abivajajatele ka erakorralise, sõjaseisukorra või eriolukorra ajal ning muudatusega kaasneb turvatunne teenusesaajatele.

6. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Ettevõtjate halduskoormus: kokkuvõtlikult võib eelnõu kohta tuua esile, et olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate (kokku 429 ettevõtet) koormus jääb sisuliselt samaks. Eelnõu alusel saavad endale täiesti uue püsiv kriisiülesande u 30 ettevõtet, kelle jaoks muutub kriisideks ja riigikaitseks valmistumine süsteemsemaks. Eelnõu annab selge suunise koostada riskianalüüs ja kriisiplaan ning kirjeldab täpsemalt toimepidevuse planeerimise tegevusi. See kõik võib tuua kaasa vajaduse vaadata üle ettevõtjate sisemised ressursid ja töökorraldus. Lisaks konkretiseerib eelnõu asutuste kohustused kriisideks ja riigikaitseks valmistumisel, andes suunad, mis teenuste puhul tuleb riske hinnata, kriisiplaan koostada, toimepidevus ning võimed planeerida. Samuti on kriisideks valmisolek loomulik osa iga ettevõtte ärilisest tegevusest ning paljude ettevõtete jaoks on tavapärane tegevus koostada äritegevuse järjepidevuse plaan (*business continuity plan*).

Ettevõtjate kulud: Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 25 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb eelnõust tuleneva riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 2000 – 10 000 eurot.

Avaliku sektori töökoormus: avaliku sektori, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuste töökoormuses on mõjud erinevad. Asutustel, kes on pidanud koostama hädaolukorra seaduse alusel riskianalüüsi, hädaolukorra lahendamise plaani ja toimepidevuse plaani ning on täitnud riigikaitseseaduse alusel püsiva riigikaitseülesande kohustusi, olulisi muutusi töökoormuses ei ole. Eelnõu võib isegi nende töökoormust vähendada, sest liidab kokku mitmed kriisideks valmisoleku dokumendid (nt hädaolukorra lahendamise plaan ja riigi kaitsetegevuse alamkava) või asendab seni koostatud dokumendid uutega (toimepidevuse plaanist saab kriisiplaan). Lisaks konkretiseerib eelnõu asutuste kohustused kriisideks ja riigikaitseks valmistumisel, andes suunad, mis teenuste puhul tuleb riske hinnata, kriisiplaan koostada, toimepidevus ning võimed planeerida.

Muudatus avaldab sihtrühma osalistele erinevat mõju, sõltudes nii lisanduvate tegevuste ulatusest kui ka sellest, kuidas on seni kriisideks valmistumist korraldatud. Olgugi et seadusest tulenevaid ülesandeid on ka seni tulnud kriisilukordades täita, ei ole kõikide asutuste jaoks olnud seni selge, mida ülesannete täitmiseks valmistumine hõlmab. Kohustus koostada asutuse ja isiku riskianalüüs, tagada asutuse toimepidevus, koostada kriisiplaan ja viia läbi õppused eeldab seega mitmetelt asutustelt nende igapäevase töö ümberkorraldamist, suurendades mingitel juhtudel ka töökoormust ja kulusid. Ühe täisajaga töötaja palgafondi suurus on hinnanguliselt 50 000 eurot. Olenevalt asutuses suurusest ning muudest teguritest võib vajadus olla 0,2–1 töökoormusega töötaja lisandumiseks. Lisanduvad töökoha ja vajalike vahendite maksumus ning muud kulud, näiteks valmistumise tegevustega seotud konsultatsioonide tellimiseks, koolitustel osalemiseks, õppuse korraldamiseks jms. Lähtudes sellest, et mõjutatud on vähemalt 113 avalik-õiguslikku isikut ning iga asutuse töökoormus suureneb 0,2–1 ametikoha võrra jääb eelarveline mõju 1 130 000 ja 5 650 000 euro vahele aastas.

Kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsi, kriisiplaani ning haldusjärelvalvega seonduvalt laienevad mõneti Päästeameti ülesanded. Nimelt on kehtiva hädaolukorra seaduse kohaselt Päästeameti ülesanne nõustada kohaliku omavalitsuse üksuseid kriisireguleerimise korraldamisel, sealhulgas toetada neid elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja hädaolukorra lahendamise plaani koostamisel ning neid dokumente kooskõlastada. Lisanduvad

riigi kaitsetegevuse kavast tulenevad elanikkonnakaitse ülesanded nagu ulatuslik evakuatsioon, varjumine ning ohuteavitus, mille puhul kohaliku omavalitsuse üksuste toetamisel on samuti just Päästeametil juba täna juhtroll. Eelnõuga täpsustatakse kohalike omavalitsuste kriisiülesandeid ning riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise kohustus laieneb kõigile kohaliku omavalitsuse üksustele kui püsiva kriisiülesandega isikutele. Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ja kriisiplaani kooskõlastajaks jääb ka eelnõu kohaselt Päästeamet, kelle töömaht suureneb sellevõrra, et kooskõlastamisele tuleb kaasata ka partnerasutused Sotsiaalkindlustusamet ning Haridus- ja Teadusministeerium. Viimastel tekib eelnõuga lisakohustus vaadata kohaliku omavalitsuse üksuste kriisiplaanides üle sotsiaal- ja haridusvaldkonnaga seotud teemad. Sotsiaalkindlustusameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumi jaoks, kellel seni kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaani kooskõlastamises selget rolli ei ole olnud, tähendab see uusi tööülesandeid. Tuleb arvestada, et valdkonna eest vastutavatena on Haridus- ja Teadusministeeriumil ja Sotsiaalministeeriumil ning nende valitsemisaladel ka seni tulnud valmistuda, et valdkonna teenused kriisiolukorras toimiksid, sh kohalikul tasandil. Eelnõuga täpsustatakse seda, kuidas valmisolekut tagada, sh antakse ette tööriistad kohalike omavalitsuste suunamiseks ja toetamiseks. Selleks, et kohalike omavalitsuste toetamine saaks toimuda süsteemselt ja asutusi võimalikult vähe koormavalt on Riigikantselei tellimisel loomisel keskne kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaani metoodika. Haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste kriisivalmiduse nõuete täitmise üle teeb sarnaselt kehtiva hädaolukorra seaduse põhimõttega ka eelnõu järgi Päästeamet.

Muus osas ei ole eelnõu kohaselt ette näha uute asutuste ega struktuuriüksuste loomist ega olemasolevate ulatuslikku ümberkorraldamist. Kriisideks ja riigikaitseks valmistumine tuleb muuta lahutamatuks osaks asutuste baasülesannetest. Seda tingib ka muutunud julgeolekukeskkond, mille tõttu kriisideks ja riigikaitseks valmisolek peab olema iga valitsusasutuse prioriteet ja osa baashügieenist. Seejuures aitavad kriisideks valmistumise tegevused täita asutusele pandud igapäevaseid ülesandeid.

Valmisolek oma ülesandeid kriisiolukordades täita peab olema tagatud ka praegu. Eelnõu täpsustab ja ühtlustab, kuidas valmistumine toimuma peab. Ülesannete täitmiseks tuleb avaliku sektori asutustel üle vaadata oma olemasolev eelarve ja lisakulude katmise võimalused ning teha vajalikud töökorralduslikud ja eelarvelised muudatused ülesannete täitmise võimaldamiseks, seda ka Päästeametis, Sotsiaalkindlustusametis ning Haridus- ja Teadusministeeriumis, kellele tekkivad mõjud on kõige ulatuslikumad.

Valitsusasutuste kulud: Seaduse rakendamise seotud valitsusasutuste kulude katmisel tuleb valitsusasutustel vaadata üle oma olemasolev struktuur ja isikkoosseis ning eelarve ja lisakulude katmise võimalused ning puuduolevas osas esitada lisataotlused riigi eelarvestrateegia protsessis. Juhul, kui lisavahendeid ei eraldata, tuleb kulud katta vastava valitsusasutuse eelarvest. Struktuuri ja eelarve ülevaatamisel tuleb seejuures arvestada, et kriisideks valmisolek peab olema loomulik osa asutuse ülesannete täitmisest. Seejuures kõige suurem täiendav koormus tuleb eeldatavasti Päästeametile, Sotsiaalkindlustusametile ning Haridus- ja Teadusministeeriumile. 2023. aasta lõpus otsustas Vabariigi Valitsus anda valitsusasutustele kokku 80 miljonit eurot aastateks 2024–2027 laia riigikaitse võimete arenduseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks – tehtud investeeringud toetavad ka valmisolekut eelnõu seadusena vastuvõtmiseks. Valitsemisalad peavad oma tegevusi planeerima selliselt, et kriisiülesanded oleksid eelarves kaetud, seejuures vajaduse korral olemasolevaid ülesandeid ümber korraldades.

Kohalike omavalitsusüksuste kulud: Eelnõuga kitsendatakse HOSis ja RiKSis sätestatud KOVide ülesandeid kriisides ning KOKSi §-st 6 tulenevate KOVi olemuslike ülesannete korraldust ei muudeta ega anta uusi riiklikke ülesandeid. Sellest tulenevalt kaetakse eelnõuga kaasnevad kulud KOVi omavahenditest.

Elanikkonnakaitse regulatsiooniga seotud kulud (ohuteavitus ja varjumine)

Päästeameti kulud

Päästeametis on loodud ohuteavituse üldkoordinaatori ametikoht, kelle ülesanne on viivitamatu ohuteate edastamise teenuse standardite loomine ning kasutuskordade koordineerimine ohuteavituse terviksüsteemi kasutajatega koostöös. Lisaks tekivad Päästeametile kulud ohuteavituse terviksüsteemi testimisel, mis hüvitatakse Päästeameti eelarvest. Ohuteavituse terviksüsteemi testimisega kaasneb peamiselt SMS-ide saatmise ja avalikkuse teavitamise kulu. Arvestusega, et adressaadile on võimalik saata keele eelistusest tulenevalt üks sobivas keeles SMS ning sõnumeid saadetakse vähemalt kaks korda – üks testimise alguses ja teine lõpus – u-1,3 miljonile saajale üle kogu Eesti. Sõnumite edastamise kulu koos teavituskampaaniaga, mis hõlmaks erinevate infotarbimise harjumustega ühiskonnakihte, on kokku ligikaudu 265 000 eurot. Päästeametile kaasnevad ka kulud seoses sireeniseadme talumiskohustuse seadmisega, mis kaetakse Siseministeeriumi haldusalale ettenähtud eelarveliste vahendite arvelt.

Päästeametis tuleb tagada ka personal, et töötada välja ja avaldada juhised varjumise korralduse kohta, vajadusel nõustada asjaosalisi varjumise korralduse osas ja teha riiklikku järelevalvet varjendile esitatavate nõuete täitmise üle. Päästeametis on juba loodud viis varjumise valdkonna ametikohta. Päästeamet on ka selgitanud välja varjumisvõime arendamise lisavajadused. Eelnõu rakendatakse vajadusel ka lisarahata.

Lisaks peab Päästeamet suurendama oma personali tagamaks elanikkonnakaitse koolituse igakülgne ja sujuv korraldus. Elanikkonnakaitse koolituste korraldamisega seotult on vaja lisaks veel ühte ametikohta, mis lahendatakse laiapiindse riigikaitse 2025.–2027. aasta rahastusest.

SMIT-i kulud

SMIT tegeleb sireeniseadmete paigaldamise ja hooldusega. Sireeniseadmete ülalpidamise, hoolduse ja arendusega seotud tegevusteks on SMIT-is loodud kolm töökohta. Sireeniseadmete ülalpidamisega kaasnevad lisaks tööjõukulule rendi-, elektri-, side- ja hoolduskulu ning kulu keskele IKT-le. Nende osas on saadud rahastus 2028. aastani 610 885 eurot aastas.

PPA kulud

PPA-le kulusid ei kaasne. PPA kaasatakse vajadusel varjumise tagamisse, kus tal on õigus kohaldada KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ja vahetut sundi. PPA tegevus ja meetmed on varjumise läbiviimisel sellised, mille kohaldamise õigus on PPA-l juba praegu. Seega puudub vajadus lisaväljaõppe või -personali järele.

KOV-ide kulud

KOV-i ülesanne on korraldada kohaliku elu küsimusi, kaasa arvatud kriisiolukorras. Eelnõuga täpsustatakse KOV-i rolli seoses varjumise korraldamisel Päästeametiga koostöö tegemisel. KOV-id teevad juba praegu nii kriisireguleerimises kui ka hädaolukorra ennetamisel ja lahendamisel Päästeametiga koostööd. Võivad tekkida lisakulud, kui KOV-il on vaja püstitada eelnõus nimetatud hoone või kohandada olemasolevas hoones varjumiskoht. Arvestades, et varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise lisakulud on võrreldes ehituse

kogumaksumusega väikesed, on mõju KOV-ide ja ka riigiasutuste eelarvele pigem väike. Varjumisplaani koostamine eelduslikult olulisi lisakulusid kaasa ei too. Varjumisplaani koostamise peamine kulu on KOV-i töötaja tööajakulu plaani koostamiseks, kuna varjumisplaani koostamine ei eelda eriteadmisi või plaani koostamise töö sisseostmist.

Digiriigi Akadeemia ja Sisekaitseakadeemia kulud

Elanikkonnakaitse veebikoolitus on põhiosas 2024. aasta oktoobri alguseks valmis ning järkjärgult sihtrühmale avatud. Eelnõu jõustumise ajaks on veebikoolitus juba kogu sihtgrupile kättesaadav. Veebikoolitusega kaasnevad hooldus ning muud püsikulud kaetakse Digiriigi Akadeemia ja Sisekaitseakadeemia eelarvelistest vahenditest.

Toetusmeetmed korteriühistutele ja KOV-idele

Sõltuvalt raha olemasolust ja ühiskondliku kaitse eesmärkidest on võimalik toetada varjumis-kohtade rajamist toetusmeetmetega, näiteks toetused korteriühistutele ja KOV-idele elamute renoveerimiseks, mille käigus rajatakse ka varjumiskoht või suurendatakse hoone varjumiskindlust, või toetused teatud piirkondades varjumiskohtade rajamiseks. Näiteks avas Päästeamet 2023. aasta mais taotlusvooru korteriühistutele keldrite varjumiskindluse parandamiseks.¹⁶⁹ Samuti saab varjumiskohtade kohandamiseks kasutada KredExi hoonete¹⁷⁰ renoveerimistoetust. Lisaks on planeeritud 2025. aastaks toetusmeede nii KOV-idele kui korteriühistutele kriiskindluse suurendamiseks.

Lisaks eraldab Siseministeerium aastatel 2025–2027 kohaliku omavalitsuse üksustele 2,25 miljonit eurot kriisipspecialistide palkamiseks ning 750 000 eurot Päästeametile kriisipspecialistide väljaõppe toetamiseks. Eraldatava toetuse eesmärk on suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste kriisivalmidust.

Viivitamatu ohuteate edastaja EE-ALARM-iga liidestamise kulud

Eelnõuga kaasneb EE-ALARM-iga ühekordne liidestamise kulu edastajatele ja selle katab riik, püsivat halduskulu ette ei nähta. Esialgsete prognooside kohaselt ei kaasne täiendavaid hüvitamist vajavaid kulusid riikliku mobiilirakenduse valdajatele. Samuti ei kaasne eelduslikult kulutusi teenustele, mis on veel arendamisel (nt dab+), kuna need arendatakse eelduslikult juba vastava võimekusega. Meediateenuse ja avalikus ruumis paikneva elektroonilise teabeekraani valdajatele hüvitatavad kulud on prognoositud suurusjärku 200 000 eurot. Suurimad kulutused kaasnevad elektroonilise side ettevõtjatel, kes edastavad teleteenuseid väga erinevate sidevõrkude vahendusel (maapealne digilevi, kaabellevi, internetipõhine teleteenus) ning kasutavad mobiilirakendusi juba olemasolevates lahendustes (kaasnevad kulud olemasoleva lahenduse täiustamiseks). Liidestamiskulude prognoositav vajadus on kuni 1,5 miljonit eurot, mis on planeeritud katta riigieelarves ohuteavitusele eraldatud rahastusega ja kaasates ka välisrahastust (nt EL-i elanikkonnakaitse mehhanism ja Norra fond).

SHSi, LasteKSi, OASi, PHSi, RaKSi, RPKSi, SÜSi, TLSi, VRKSi muudatuste kulu

Seadusemuudatuste rahaline mõju ei ole kriisilukorra, eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra avaldumisel otseselt hinnatav, kuivõrd kriitilised olukorrad ja nende avaldumine, sh nende kestus ja sagedus, avaldumine korraga, järjestikku või kombinatsioonis pole ennustatav. Seetõttu ei saa ka täpsemalt hinnata, millised on kulud neis kriitilistes olukordades. Seadusemuudatused on suures osas seotud teenustele esitatavate nõuete leevendamisega

¹⁶⁹ Taotlusvooru eelarve oli 1 200 000 eurot.

¹⁷⁰ Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus. [Rekonstrueerimistoetus 2022-2027](#).

kriisiolukorra ajal. See annab võimaluse riigil või KOVil olemasolevaid ressursse vastavalt kriisi iseloomule otstarbekamalt kasutada ja ümber suunata. Alljärgnevalt on esile toodud vaid need muudatused, mille puhul on eeldatav lisaressursside vajadus. Seadusemuudatuste jõustumisel on KOVidel vaja jälgida, et nende enda õigusaktid oleksid vajaduse korral õigel ajal muudetud ja seadustega kooskõlas.

SHSi muudatused

Toimetulekutoetuse määramiseks ja maksmiseks kriisiolukorra ajal on eelnõus kavandatud muudatusi, millega võib kaasneda täiendav kulu. Muudatus, millega kriisiolukorra ajal võetakse toetuse arvutamisel arvesse selle eluaseme kulud, kus tegelikult evakuatsiooni ajal ajutiselt ei viibita, võib suurendada riigieelarve kulusid juhul, kui lisandub toetuse taotlejaid, kes evakueerimise järel on kaotanud varasemad sissetulekud. On võimalik, et sõltuvalt kriisi iseloomust, ulatusest, ajast, inimeste sissetulekutest ja muudest asjaoludest kasvab nii toetuse saajate arv kui ka toetuse enda suurus. Lisanduvate kulude suurus ei saa nii suure hulga muutujate tõttu arvestada. Täiendavate taotluste menetlemine suurendab KOVide toimetulekutoetuse menetlemise ja maksmise korraldamise hüvitist.

Muudatus, millega kriisiolukorra ajal lubatakse toetus ümardada 5 euro täpsusega ülespoole, avaldab mõju riigieelarvele. Keskmise toetuse suurus taotluse kohta oli 2022. aastal 373,38 eurot, selle ümardamine 375 euronile suurendanuks kulu 1,62 eurot taotluse kohta, kokku menetleti 117 877 taotlust. Toetuste hulga ja keskmise suuruse samaks jäädes oleks ümardamisega kaasnev täiendav kulu aastas ligi 0,2 mln eurot. Täiendav kulu tekib riigieelarvele, kuna KOVidele hüvitatakse tehtud kulud riigieelarve toetusfondi eraldise kaudu. Lisanduda võivad kulud, mis tekivad sularahaga võimaliku arveldamise vajaduse korral.

PHSi muudatused

PHSi muudatused on seotud hüvitise saajate ringi ajutise laiendamisega kriisiolukorra ajal, hüvitiste suurus ja maht sealjuures ei muutu. Mõningast ajutist kulude ja töökoormuse kasvu võib tekitada hüvitise saajate muutmise menetlemine.

RaKSi muudatused

RaKSi muudatused on seotud töövõimetushüvitise väljamaksmise pikendamisega ja töövõimetulehe paberil esitamiseks (elektroonilise asemel) ajutise õiguse andmisega. Paberil andmete kogumine ja töötlemine suurendab ajutiselt töökoormust ning mõningal määral kulusid.

SÜSi muudatused

SÜSi muudatus, millega on hüvitise andjal õigus kriisiolukorra ajal vältimatu vajaduse korral laiendada isikute ringi, kellele võimaldatakse seaduses sätestatud rahalise hüvitise riigi kulul kojukannet, võib tuua täiendava kulu riigieelarvele. SKA andmetel on 2022. aasta seisuga riigis 5500 inimest, kellele hüvitis, pension või toetus koju viiakse, kojukande hind on 6,70 eurot ning selle tasub toetuse saaja. Liikumistakistusega inimestele ja neile, kes elavad hajaasustusega piirkondades ning kellele pangateenus on raskesti kättesaadav, viiakse pensionid, toetused ja hüvitised koju tasuta. Täiendav kulu riigieelarvele sõltub kriisi iseloomust, ulatusest, ajast ja muudest tingimustest, mistõttu ei ole kulu otsene väljaarvutamine võimalik. Kui kojukandeteenust tuleb osutada kõikidele praegu seda teenust kasutavatele isikutele (sh neile,

kes ise selle eest tasuvad) tasuta, on riigi kulu sellele 36 850 eurot kuus. Kui kriisi iseloomu tõttu vajavad toetuste kojukannet kõik raske ja sügava puudega isikud, sh üle 85-aastased pensionärid (suurusjärg 50 000 inimest), võib kulu kojukandele enam kui kümnekordistuda.

SÜSi teiste muudatustega täiendavat kulu riigi- või KOVi eelarvele ei teki.

VRKSi muudatused

Muudatustega täpsustatakse seaduse tasandil, millised on SKA ja Terviseameti ülesanded kriisiolukorra ajal ning et rahvusvahelise kaitse taotlejate tervisekontrolli tegemist ja vältimatu arstiabi andmist rahastatakse riigieelarvest Tervisekassa kaudu. Seadusemuudatuste rahaline mõju ei ole kriisiolukorra avaldumisel otseselt hinnatav, kuivõrd kriitilised olukorrad ja nende avaldumine, sh nende kestus ja sagedus, avaldumine korraga, järjestikku või kombinatsioonis pole ennustatav. Seetõttu ei saa ka täpsemalt hinnata, millised on kulud neis kriitilistes olukordades. Võttes näitena Ukraina kriisi ajal Eestisse saabunud Ukraina sõjapõgenikele tervishoiuteenuste korraldamise, mida rahastati ajutise kaitse saanutele riigieelarvest Tervisekassa kaudu, kes koostöös Terviseametiga sõlmis lepingud tervishoiuteenuse osutajaga, oli Ukraina sõjapõgenikega seotud tervishoiuteenuste kulu 2022. aastal 12,0 mln eurot ja 2023. aasta I kvartalis 5,0 mln eurot.

7. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks peab kehtestama järgmised uued rakendusaktid või kehtivate rakendusaktide uued terviktekstid:

7.1. Vabariigi Valitsuse määrused:

- 1) „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni ülesanded, töökord, koosseis, julgeolekukomisjoni ülesannete täitmiseks vajalike alakomisjonide ja nõukogude moodustamise kord ning koostöö korraldus teiste osalistega“ eelnõu § 6 lõike 2 alusel;
- 2) „Regionaalse kriiskomisjoni moodustamine, selle koosseisu kinnitamine, ülesannete määramine ja töökorra kinnitamine“ eelnõu § 9 lõike 3 alusel;
- 3) „Üleriigilise riskianalüüsi nõuded ning selle koostamise ja muutmise kord“ eelnõu § 11 lõike 5 alusel;
- 4) „Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi nõuded ning selle koostamise ja muutmise kord“ eelnõu § 12 lõike 3 alusel;
- 5) „Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi nõuded ning selle koostamise ja muutmise kord“ eelnõu § 13 lõike 5 alusel;
- 6) „Vabariigi Valitsuse kriisiplaani ning püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaani nõuded ning nende koostamise ja muutmise kord“ eelnõu § 14 lõike 5, § 15 lõigete 15 ja 16 alusel;
- 7) „Õppuste sagedus, nende korraldamisele ja läbiviimisele esitatavad nõuded, õppusejärgsed tegevused ja õppuse kulude katmise kord“ eelnõu § 17 lõike 3 alusel;
- 8) „Toimepidevuse tagamise ja objektikaitse kord“ eelnõu § 18 lõike 8 ja § 19 lõike 7 alusel;
- 9) „Elutähtsa teenuse osutajate üle arvestuse pidamiseks esitatavate andmete täpsema koosseisu ja nende töötlemise kord“ eelnõu § 75 lõike 8 alusel;
- 10) „Taufakontrolli teenuse nõuded“ eelnõu § 77 lõike 10 alusel;
- 11) „Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia nõuded ning selle koostamise ja muutmise kord“ eelnõu § 81 lõike 3 alusel;

- 12) „Kohaliku omavalitsuse kulude riigieelarvest hüvitamise alused ja arvutusmetoodika“ eelnõu § 84 lõike 4 alusel;
- 13) „Nõuded varjendile, varjendi rajamise kohustusega hoonete täpsem loetelu hoone kasutamise otstarbe ja vajadusel tööstus- ja laohoone tavapärase kasutajate arvu järgi ning varjumiskoha kohandamise põhimõtted“ eelnõu § 89 lõike 8 ja § 90 lõike 4 ja ehitusseadustiku § 11 lõike 5 alusel;
- 14) „Nõuded varjumisplaanile ja selle avalikustamisele ning varjumisplaani koostamise kord“ eelnõu § 91 lõike 3 alusel;
- 15) „Ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise, selle läbiviimise ja kohaliku omavalitsuse üksuse sellele kaasaaitamise nõuded, tingimused ja kord ning nõuded evakuatsioonikohtadele“ eelnõu § 92 lõike 5 alusel;
- 16) „Kriisiülesandega ameti- ja töökohtade määramise ja lõpetamise ning nende üle arvestuse pidamise tingimused ja kord, töökohustuse rakendamise ja täitmise piiramise täpsemad tingimused ning sellega seotud vaidluste lahendamise kord“ eelnõu § 101 lõike 8 alusel;
- 17) „Tsiviiltoetuse registri põhimäärus“ eelnõu § 132 lõike 3 alusel;
- 18) „Välisriigi sõjalaevale Eesti Vabariigi territoriaal- või sisevetesse sisenemise loa ning välisriigi riiklikule õhusõidukile Eesti Vabariigi õhuruumi sisenemise, Eesti Vabariigi territooriumil maandumise või üle territooriumi lendamise loa andmise kord“ eelnõu § 149 lõike 2 alusel;
- 19) „Kahju hüvitamise tingimused, ulatus ja kord“ eelnõu § 153 lõike 4 alusel;
- 20) „Õiglase hüvitise maksmise tingimused, ulatus ja kord“ eelnõu § 154 lõike 9 alusel;
- 21) „Makseteenuse osutajale õiglase hüvitise maksmise tingimused, kord ja ulatus“ eelnõu § 155 lõike 4 alusel;
- 22) „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ eelnõu § 156 lõike 4 alusel;
- 23) „Riigisisese rändlusteenuse osutamise kulude hüvitamise tingimused, ulatus ja kord“ elektroonilise side seaduse § 88¹ lõike 8 alusel;
- 24) „Kaitseväge ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise kord“ korrakaitseaduse § 82⁴ lõike 1 alusel;
- 25) „Politsei- ja Piirivalveameti ülesanded, mille täitmisse võib vanglateenistuse ametnikke kaasata, ning kaasamise tingimused ja kord“ politsei ja piirivalve seaduse § 3¹ lõike 4 alusel;
- 26) „Vabatahtlikule päästjale, abidemineerijale ja päästetööle rakendatud füüsilisele isikule ulatuslikul või pikaajalisel päästetööl osalemisega või demineerimistööga või kriisiolukorra ajal elanikkonnakaitsega seotud kulude hüvitamise ulatus ja kord juriidilisele isikule, vabatahtlikule päästjale, abidemineerijale ja päästetööle rakendatud füüsilisele isikule“ päästeseaduse § 45 lõike 2 ja § 46 lõike 2 alusel;
- 27) „Kriisiolukorra ajal riigivara valitsemise üleandmise ning ajutisse kasutusse võtmise, tagastamise ja kulude hüvitamise kord“ riigivaraseaduse § 12 lõike 8 alusel;
- 28) „Vangla ülesannete täitmisesse politseiametnike kaasamise tingimused ja kord“ vangistusseaduse § 109¹ lõike 3 alusel.

7.2. Eelnõu jõustumisel tuleb muuta järgmisi Vabariigi Valitsuse määruseid:

- 1) Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2018. a määrus nr 119 „Kiirabi, haiglale, pääste- ja politseiasutuste ning Terviseameti kiirabialase koostöö kord“;
- 2) Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrus nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“;

- 3) Vabariigi Valitsuse 1. aprilli 2004. a määrus nr 95 „Riiklikult tagatud elamumajanduslaenude sihtgrupid ja laenutagatiste ülempiirid“;
- 4) Vabariigi Valitsuse 1. detsembri 2016. a määrus nr 138 „Tervise infosüsteemi põhimäärus“;
- 5) Vabariigi Valitsuse 15. septembri 2016. a määrus nr 95 „Sekkumis- ja tegutsemistasemed ning avariikutsekiirituse viitetase kiirgushädaolukorras“;
- 6) Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2012. a määrus nr 26 „Infoturbe juhtimise süsteem“;
- 7) Vabariigi Valitsuse 12. detsembri 2005. a määrus nr 301 „Raadioside piiramise kord“;
- 8) Vabariigi Valitsuse 7. novembri 2011. a määrus nr 140 „Riigikantselei põhimäärus“;
- 9) Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määrus nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“;
- 10) Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 2004. a määrus nr 151 „Kaitseministeeriumi põhimäärus“;
- 11) Vabariigi Valitsuse 28. märtsi 2013. a määrus nr 54 „Kaitseväekohuslaste registri põhimäärus“;
- 12) Vabariigi Valitsuse 15. detsembri 2021. a määrus nr 118 „Pensionilepingute pensionimaksete tegemise täpsemad tingimused ja kord“;
- 13) Vabariigi Valitsuse 30. juuni 2022. a määrust nr 65 „Otsingu- ja päästetööde tegemise kord Eesti päästapiirkonnas ning reostuse avastamise ja likvideerimise kord Eesti merealal ja piiriveekogudel“.

7.3. Kehtestada tuleb järgmised ministri määrused:

- 1) „Nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolitajale“ eelnõu § 86 lõike 5 alusel;
- 2) siseministri määrus „Viivitamatu ohuteate edastamise, selleks valmistumise ja EE-ALARM-iga liitumisega seotud kulude katmise tingimused ja kord ning nõuded sireeniseadmele, sireeniseadmetega kaetavad alad, sireeniseadmete haldamise ja testimise tingimused ja kord“ eelnõu § 87 lõike 11 alusel;
- 3) siseministri määrus „Päästeameti ülesanded varjumise korraldamisel“ eelnõu § 88 lõike 5 alusel.
- 4) siseministri määrus „Välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava riigipiiri ületamisel esitatud dokumenti kantava Eestis viibimise aluse ja aja märke vorm“ eelnõu § 142 lõike 4 alusel;
- 5) kaitseministri määrus „Mobilisatsiooniregistri põhimäärus“ eelnõu § 133 lõike 3 alusel;
- 6) kaitseministri määrus „Kaitseplaneerimise infosüsteemi põhimäärus“ eelnõu § 134 lõike 4 alusel;
- 7) kaitseministri määrus „Välisriigi relvajõudude, välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava piiriületusest ning relvajõudude sõidukite ja kauba üle piiri toimetamisest teavitamise kord“ eelnõu § 142 lõike 5 alusel;
- 8) regionaal- ja põllumajandusministri määrus „Toiduvarus oleva toidu ja tooraine varu koguste osakaal, kogused või varu täpsem koosseis ning toiduvaru väljaostmise ja uuendamise alused“ toiduseaduse § 46⁶ lõike 2 alusel;
- 9) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded vedelkütusega varustamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 10) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektriga varustamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 11) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded maagaasiga varustamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 12) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;

- 13) justiits- ja digiministri määrus „Elutähtsa telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 14) justiits- ja digiministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektroonilise isikutuvastamise, autentimise ja digitaalse allkirjastamise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 15) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded lennuväljade toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 16) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded aeronavigatsiooniteenuse toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 17) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded avaliku raudtee toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 18) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded raudteeveo toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 19) energeetika ja keskkonnaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded sadamate toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 20) sotsiaalministri määrus „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevuse nõuded“ eelnõu § 74 lõike 6 alusel;
- 21) sotsiaalministri määrus „Loetelu perearstiabi osutajatest, ravimite hulgimüügi tegevusloa omajatest ning üldapteekidest, mille kaudu tagatakse elutähtsa teenuse järjepidev toimimine ja kriisiolukorra lahendamine“ tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 7 lõike 5 ning ravimiseaduse § 26 lõike 1³ ja § 29 lõike 1³ alusel;
- 22) sotsiaalministri määrus „Tervishoius rakendatavad kriisimeetmed ning Terviseameti juures tegutseva eriarstiabi, kiirabi ja perearstiabi kriisistaabi moodustamise alused ja ülesanded“ tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 58¹ lõike 1 alusel.

7.4. Muuta tuleb järgmisi ministrite määrusi:

- 1) majandus- ja kommunikatsiooniministri 21. septembri 2005. a määrus nr 109 „Nõuded elektromagnetilisele kiirgusele ja raadioside piiramisele“;
- 2) kaitseministri 19. detsembri 2016. a määrus nr 26 „Kaitseväge ja Kaitseliidu sõitjate ning veose veo kord“;
- 3) kaitseministri 3. juuli 2014. a määrus nr 19 „Välisluureameti põhimäärus“;
- 4) kaitseministri 26. veebruari 2013. a määrus nr 9 „Arstlike komisjonide moodustamise ja koosseisu kinnitamise korra ning komisjonide töökorra, komisjoni liikmete töö tasustamise ulatuse ja korra ning kaitsevägekohustuslase ja kaitsevägekohustust võtta sooviva isiku arstlikule läbivaatusele ja terviseuuringule suunamise ning nende eest tasumise korra kinnitamine“;
- 5) siseministri 29. oktoobri 2014. a määrus nr 46 „Kaitsepolitseiameti põhimäärus“;
- 6) sotsiaalministri 27. detsembri 2022. a määrus nr 96 „Terviseameti põhimäärus“;
- 7) tervise- ja tööministri 18. detsembri 2018. a määrus nr 65 „Kiirabibrigaadi koosseisu ja varustuse nõuded ning tööjuhend“;
- 8) majandus- ja taristuministri 1. märtsi 2016. a määrus nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“;
- 9) sotsiaalministri 3. aprilli 2002. a määrus nr 58 „Täiskasvanute hoolekandeametuse tervisekaitsenõuded“;
- 10) sotsiaalministri 9. jaanuari 2001. a määrus nr 4 „Laste hoolekandeametuse tervisekaitsenõuded“;
- 11) sotsiaalministri 12. märtsi 2007. a määrus nr 28 „Tervisekaitsenõuded lapsehoiuteenusele“;

- 12) sotsiaalministri 20. juuli 2007. a määrus nr 59 „Tervisekaitsenõuded asendushooldusteenusele pere- ja asenduskodus“;
- 13) sotsiaalkaitseministri 21. detsembri 2015. a määrus nr 75 „Tervisekaitsenõuded erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile“;
- 14) sotsiaalministri 6. detsembri 2013. a määrus nr 40 „Rahvusvahelise kaitse taotleja ja väljasaadetava tervisekontrolli ja neile osutatavate tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatus ja kord“;
- 15) sotsiaalministri 19. septembri 2002. a määrus nr 109 „Ajutise töövõimetuse hüvitise määramiseks ja maksmiseks vajalike dokumentide ja andmete koosseis ning hüvitise määramise ja maksmise kord“;
- 16) tervise- ja tööministri 22. juuli 2022. a määrus nr 62 „Töövõimetuslehe vormistamine ja edastamine Tervisekassale“;
- 17) tervise- ja tööministri 20. detsembri 2018. a määrus nr 72 „Kiirabi ja meditsiinilise kaugkonsultatsiooni teenuse eest tasumise tingimused ja kord“;
- 18) tervise- ja tööministri 12. märtsi 2019. a määrus nr 24 „Nakkushaiguste loetelu ja neisse haigestumise andmete edastamine“;
- 19) tervise- ja tööministri 12. märtsi 2019. a määrus nr 25 „Nakkushaiguste registri põhimäärus“;
- 20) tervise- ja tööministri 10. märtsi 2015. a määrus nr 10 „Rakkude, kudede ja elundite hankimise ja käitlemise eeskiri“;
- 21) tervise- ja tööministri 27. detsembri 2022. a määrus nr 96 „Terviseameti põhimäärus“;
- 22) sotsiaalministri 17. detsembri 2001. a määrus nr 127 „Geenidoonori pseudonüümitud koeproovi, DNA kirjelduse ja tervises seisundi kirjelduse säilitamise tingimused“;
- 23) sotsiaalministri 17. veebruari 2005. a määrus nr 27 „Ravimite hulгимүүgi tingimused ja kord“.

Rakendusaktide kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

7.5. Kehtetuks tunnistatavad rakendusaktid

Kuna riigikaitseseadus ja hädaolukorra seadus tunnistatakse kehtetuks, siis muutuvad kehtetuks ka nende alusel antud rakendusaktid. Erakorralise seisukorra seadus tunnistatakse samuti kehtetuks, kuid nimetatud seaduse alusel ei ole kehtestatud ühtegi rakendusakti.

7.5.1. Riigikaitseseaduse alusel antud rakendusaktid, mis muutuvad kehtetuks:

- 1) Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2016. a määrus nr 13 „Välisriigi sõjalaevale territoriaal- või sisevetesse sisenemise loa ning välisriigi riiklikule õhusõidukile õhuruumi sisenemise loa andmise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/121072022012>);
- 2) Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määrus nr 103 „Asutustes täiendavate riigikaitsealise töökohustusega ameti- ja töökohtade määramise tingimused, riigikaitsealise töökohustusega ameti- ja töökohtade loetelu ning nende üle arvestuse pidamise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/105072023023>);
- 3) Vabariigi Valitsuse 13. oktoobri 2016. a määrus nr 12 „Tsiiviiltoetuse registri põhimäärus“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/126082022025>);
- 4) Vabariigi Valitsuse 18. juuli 2022. a määrus nr 69 „Kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal tekitatud kahju hüvitamise täpsemad tingimused ja kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/120072022001>);

- 5) Vabariigi Valitsuse 18. juuli 2022. a määrus nr 70 „Riigikaitse kohustuste täitmisega seotud õiglase hüvitise maksmise tingimused ja kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/105042023018>);
- 6) Vabariigi Valitsuse 11. novembri 2016. a määrus nr 123 „Rahvusvahelises sõjalisel koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning hüvitisest loobumise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/116032022011>);
- 7) Vabariigi Valitsuse 9. augusti 2018. a määrus nr 73 „Elutähtsa teenuse osutaja juures täiendavate riigikaitse töökohtadega töökohtade määramise tingimused ja arvestuse pidamise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/116032022013>);
- 8) Vabariigi Valitsuse 11. detsembri 2015. a määrus nr 129 „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/105072023241>);
- 9) Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määrus nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/112032019033>);
- 10) Vabariigi Valitsuse 19. mai 2016. a määrus nr 56 „Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/120052016011>);
- 11) kaitseministri 15. mai 2022. a määrus nr 9 „Mobilisatsiooniregistri põhimäärus“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/121052022001>);
- 12) kaitseministri 4. jaanuari 2016. a määrus nr 1 „Välisriigi relvajõudude, välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava piiriületusest ning relvajõudude sõidukite ja kauba üle piiri toimetamisest teavitamise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/106062017005>);
- 13) siseministri 11. jaanuari 2016. a määrus nr 1 „Välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava poolt riigipiiri ületamisel esitatud dokumenti kantava Eestis viibimise aluse ja aja märke vorm“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/115012016001>).

7.5.2 Hädaolukorra seaduse alusel antud rakendusaktid, mis muutuvad kehtetuks:

- 1) Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 78 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/121072022007>);
- 2) Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määrus nr 144 „Kaitseväge ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamise ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/121072022002>);
- 3) Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise ja selle läbiviimise nõuded ja kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/129122021069>);
- 4) Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/131072021004>);
- 5) Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 75 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/131072021002>);

- 6) Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 76 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/131072021003>);
- 7) Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2021. a määrus nr 73 „Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkamise või surma, osalise või puuduva töövõime korral makstava hüvitise, matuse korraldamise kulude ning ravi- ja ravimikulude hüvitise arvutamise, määramise ja maksmise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/105042023013>);
- 8) Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2021. a määrus nr 72 „Regionaalsete kriisikomisjonide moodustamine, nende koosseis ja töökord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/123072021006>);
- 9) Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 110 „Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksmise ulatus ja kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/128062017037>);
- 10) Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 109 „Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/128062017036>);
- 11) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 35 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded vedelkütusega varustamisel“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/105072023304>);
- 12) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 37 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektriga varustamisel“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/108122023003>);
- 13) majandus- ja taristuministri 9. jaanuari 2018. a määrus nr 2 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/112012018006>);
- 14) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 36 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded maagaasiga varustamisel“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/105072023305>);
- 15) ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 19. veebruari 2021. a määrus nr 8 „Elutähtsa telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/126022021017>);
- 16) ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 11. jaanuari 2019. a määrus nr 4 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise tagamisel“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/115012019011>);
- 17) tervise- ja tööministri 21. aprilli 2018. a määrus nr 17 „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/126112020003>);
- 18) Eesti Panga Presidendi 13. juuli 2018. a määrus nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/124032023002>).

7.5.3 Muud kehtetuks tunnistatavad rakendusaktid;

- 1) Vabariigi Valitsuse 3. juuli 2014. a määrus nr 108 „Kaitseliidu kaasamise tingimused ja kord küberturvalisuse tagamisel“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/110072014003>);
- 2) Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määrus nr 144 „Kaitseväge ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmisel, päästesündmuse lahendamisel ning eriolukorra tööde tegemisel kaasamise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/121072022002>).

8. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2026. aasta 1. juulil, et asutustel oleks piisav aeg uuele süsteemile üleminemiseks vajalikke ettevalmistusi teha (nt rakendusakte ja planeerimisdokumente kehtestada jne).

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [24-1098/01](#) ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Finantsinspektsioonile, Kaitseliidule, Riigikohtule, Õiguskantsleri Kantseleile, Vabariigi Presidendi Kantseleile, Riigikogu Kantseleile, Riigikontrollile, Eesti Pangale, Tervisekassale, Riigiprokuratuurile, Eesti Advokatuurile, Eesti Töötukassale, Eesti Rahvusringhäälingule, Eesti Pangaliidule, Eesti Turvaettevõtete Liidule, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Arstide Liidule, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Vee-ettevõtete Liidule, Eesti Kiirabi Liidule, Eesti Ravimihulgimüüjate Liidule, Ravimitootjate Liidule, Eesti Proviisorapteekide Liidule, Eesti Apteekrite Liidule ja Eesti Proviisorite Kojale, Eesti Elektritööstuse Liidule, Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingule, Eesti Gaasiliidule, Eesti Õliühingule, Eesti Asfaldiliidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Varude Keskusele, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ning Toiduliidule. **Märkustega arvestamise tagasiside on toodud eelnõu seletuskirja lisas 5.**

Enne eelnõu EISi esitamist esitati 16. juulil 2021. a kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK). Tagasiside VTK-le esitas Eesti Pank, Pangaliit, Riigikohus, Riigikogu Kantselei, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Haiglate Liit ja Eesti Haigekassa.

Eelnõu koostamise protsessis on kohtunud ja arutatud eelnõu kõikide ministriumidega, erinevate ministriumide allasutustega, erasektoriga ning erialaliitudega. Ülevaade huvirühmade kaasamisest ja muudest olulistest eelnõuga seotud kohtumistest (ei ole ammendav loetelu):

09.05.2025 eelnõu arutelu Eesti Töötukassaga
08.05.2025 eelnõu arutelu Eesti Varude Keskusega
06.05.2025 eelnõu arutelu Päästeametiga
05.05.2025 ja 06.05.2025 eelnõu arutelu Justiits- ja Digiministriumiga
30.04.2025 eelnõu tutvustus ja arutelu Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumiga ja selle haldusala asutustega
24.04.2025 eelnõu arutelu Regionaal- ja Põllumajandusministriumiga
16.04.2025 eelnõu arutelu Eesti Infotehnoloogia ja telekommunikatsiooni Liiduga
10.04.2025 eelnõu arutelu kõikide ministriumite ja nende valitsemisala asutuste esindajatega
7.04.2025 eelnõu arutelu Siseministriumiga, Päästeameti, Kaitsepolitsei ja Poliitsei- ja Piirivalveameti juhtidega
2.04.2025 ja 3.04.2025 eelnõu arutelu kaitseministriumiga ja Siseministriumiga
25.03.2025 eelnõu arutelu Kaitseministriumiga
20.03.2025 eelnõu arutelu Siseministriumiga, Kaitseministriumiga ja Kaitseressursside Ametiga
06.03.2025 eelnõu arutelu Kaitseministriumiga
05.03.2025 eelnõu planeerimise osa arutelu Kaitseministriumiga ja Siseministriumiga
15.01.2025 eelnõu tutvustus Vabariigi Presidendi Kantseleile
13.12.2025 eelnõu tutvustus Eesti Varude Keskusele

29.11.2024 eelnõu tutvustus Eesti Reservohvitseride Kogule
 11.11.2024 eelnõu arutelu Eesti Panga ja Finantsinspeksiooniga
 23.10.2024 eelnõu arutelu Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liiduga
 25.09.2024 eelnõu arutelu Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu ja Kiimaministeeriumiga
 16.09.2024 ja 25.09.2024 eelnõu arutelud Eesti Pangaga
 09.09.2024 eelnõu arutelu Siseministeeriumiga
 16.08.2024 eelnõu arutelu Kliimaministeeriumi, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi, Kaitseministeeriumi ja Kaitsevägega
 15.08.2024 eelnõu arutelu Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kliimaministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga
 10.06.2024 eelnõu arutelu Eesti Rahvusringhäälingu ja Levira esindajatega
 06.06.2024 eelnõu arutelu Päästeametiga
 30.05.2024 Riigikogu riigikaitsekomisjonile eelnõu tutvustus
 27.05.2024 Riigikogu elanikkonnakaitse töörühm
 10.05.2024 eelnõu läbimäng Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Kaitseministeeriumiga
 8.05.2024 KOVidega kohtumine ja arutelu
 30.04.2024 riskijuhtimise päev perearstidele
 23.04.2024 Andmekaitse Inspeksiooniga eelnõu arutelu
 28.03.2024 eelnõu arutelu Eesti Pangaga
 19.03.2024 eelnõu arutelu julgeoleku koordinatsiooninõukogus (kõik ministeeriumid ja olulisemad kriisideks valmistumisega seotud riigiasutused)
 13.02.2024 Eesti Linnade ja Valdade Liidu ja Siseministeeriumi siseturvalisuse töörühm
 15.12.2023 Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liiduga kohtumine ja eelnõu arutelu
 5.12.2023 riskijuhtimise päev kriisipoed ja sularahaautomaadid
 21.11.2023 riskijuhtimise päev apteekidele
 7.11.2023 kohtumine ja arutelu Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liiduga
 4.10.2023 eelnõu arutelu Eesti Panga, Finantsinspeksiooni ja Pangaliiduga
 4.10.2023 eelnõu arutelu Konkurentsiametiga
 3.10.2023 riskijuhtimise päev kaugkütteettevõtetele
 21.09.2023 eelnõu arutelu Kaubandus-Tööstuskojaga, HKSCaniga, Coopiga, Kaupmeeste Liiduga
 20.06.2023 eelnõu tutvustus ja arutelu Pärnu Linnavalitsuses
 19.06.2023 eelnõu arutelu Eesti Linnade ja Valdade Liiduga
 9.06.2023 elanikkonnakaitse kärjad, kus mh oli arutelu fookuses eelnõus olev elanikkonnakaitse definitsioon ning eelnõu rakendamise ettevalmistumiseks olulised tegevused (osalejad Siseministeerium, Päästeamet, Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Eesti Varude Keskus, Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, Maaeluministeerium, Päästeliit, Naiskodukaitse, Rakvere Vallavalitsus ja Pärnu Linnavalitsus)
 25.05.2023 eelnõu tutvustus ja arutelu Tartu Linnavalitsusega
 23.05.2023 ettekanne ja arutelu Vee-Ettevõtete Liidule
 15.05.2023 eelnõu arutelu Eesti Pangaga
 3.05.2023 arutelu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja RIAga
 28.04.2023 arutelu Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti ja Tallinna Linnavalitsusega
 26.04.2023 eelnõu tutvustus ja ettekanne Puuetega Inimeste Kojale
 31.03.2023 eelnõu tutvustus ja arutelu Eesti Advokatuuriga
 31.03.2023 eelnõu tutvustus ja arutelu Eesti Varude Keskusega
 29.03.2023 eelnõu tutvustus ja arutelu kohtunikega

29.03.2023 eelnõu arutelu Eesti Linnade ja Valdade Liiduga
 28.03.2023 eelnõu tutvustus ja arutelu Eesti Kaubandus-Tööstuskojaga
 24.03.2023 eelnõu tutvustus ja arutelu Tallinna Linnavalitsusega
 21.03.2023 eelnõu tutvustus Eesti Toiduainetööstuse Liidule
 9.03.2023 eelnõu tutvustus ja arutelu Eesti Linnade ja Valdade Liiduga
 6.03.2023 Kohtumine põhiseaduslike institutsioonidega toimepidevuse teemal
 21.02.2023 ettekanne strateegilise kommunikatsiooni konverentsil
 14.02.2023 ettekanne, Siseministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu töörühm
 14.02.2023 ettekanne, strateegilise kommunikatsiooni seminar
 10.01.2023 kohtumine Riigikogu riigikaitsekomisjoniga (kohalike omavalitsuste kriisivalmidus)
 25.11.2022 ettekanne, linna- ja vallasekretäride infopäev
 21.11.2022 ettekanne, regionaalsete kriisikomisjonide ühisistung
 9.-10.11.2022 ettekanne TSI projekti seminaril „Kriisijuhtimise arendusprogrammi koolitus“ (osalesid Tallinn, Tartu, Lohja, Setomaa, Alutaguse, Pärnu, Rakvere vald)
 03.08.2022 ettekanne, Eesti Linnade ja Valdade Liit
 17.05.2022 ettekanne, Rahandusministeerium ja Eesti Pank
 10.05.2022 ettekanne, Riigikogu riigikaitsekomisjon
 09.02.2022 ettekanne, Vabariigi Presidendi Kantselei
 28.01.2022 ettekanne, regionaalsete kriisikomisjonide ühisistung
 25.01.2022 ettekanne, Riigikogu väliskomisjon
 11.01.2022 ettekanne, Riigikogu riigikaitsekomisjon
 27.09.2021 ettekanne, VOS VTK tagasiside kokkuvõte, VV julgeolekukomisjoni riigikaitse ja kriisireguleerimise alakomisjon

SHSi, LasteKSi, OASi, PHSi, RaKSi, RPKSi, SÜSi, TLSi, VRKSi muudatuste väljatöötamiseks moodustas Sotsiaalministeerium temaatilised töögrupid, millesse kuulusid Sotsiaalministeeriumi, SKA, KOVide, sotsiaalasutuste ja Eesti Panga esindajad. Töögruppide seisukohti arutati ka teiste ministeeriumidega. Eelnõu esitamisele eelnes infopäev KOVidele (osales 138 inimest). Lisaks tutvustati planeeritavaid muudatusi Päästeameti poolt KOVidele korraldatud kriisikunsti seminaridel ja muudel üritustel.

Muudatused esitati kooskõlastamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Tervisekassale ja sotsiaalpartneritele. Eelnõu kohta esitati märkused, millega arvestamise tabel on seletuskirja lisas 6.

Elanikkonnakaitse peatüks sätestatud normide väljatöötamisel (ohuteavitus, varjumine, elanikkonnakaitse koolitused) esitas Siseministeerium eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ka hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.¹⁷¹ Nimetatud eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks Eesti Arhitektide Liidule, Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kinnisvara Korrashoiu Liidule, Eesti Kinnisvarafirmade Liidule, Eesti Korteriühistute Liidule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Omanike Keskliidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Turvaettevõtete Liidule, Eesti Pangale, PPA-le, Päästeametile, Päästeliidule, Sisekaitseakadeemiale ja Õiguskantsleri Kantseleile.

¹⁷¹ Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4>

Arvamuse esitasid Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Proviisorapteekide Liit, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda.¹⁷²

Algatab Vabariigi Valitsus 2. juunil 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik

¹⁷² Märkuste tabel on lisatud nimetatud eelnõu seletuskirjale. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4>