

Mis muutub tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega sise- ja elanikkonnakaitse valdkonnas?

Uue seadusega tunnistatakse hädaolukorra seadus (edaspidi HOS), erakorralise seisukorra seadus (edaspidi ErSS) ja riigikaitse seadus (edaspidi RiKS) kehtetuks ning nende reguleerimisalad ühtlustatakse ja koondatakse ühte õigusakti. Seaduse vastuvõtmisel tekib ühtne ja selge õiguslik raam ja kriisikäsitus.

Mis muutub planeerimises?



Senised hädaolukorrad, riigikaitseülesanded ja elutähtsa teenuse regulatsioon koondatakse tervikliku vaatega kriisiülesanneteks. Kriisiülesannete täitmine on vajalik igasuguse kriisi lahendamiseks ja/või kriisi mõjude leevendamiseks. Kriisiülesannete abil saab paika kriisideks valmistumise ja nende lahendamise struktuur. Elutähtsad teenused hakkavad olema osa kriisiülesannetest – täpsustub ootus, et elutähtsad teenused tuleb tagada ka riigikaitsealises kriisiolukorras, sh sõja ajal. Täpsustuvad ka kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) kriisiülesanded.



Kasutusele võetakse uus tsiviil- ja riigikaitsekriise ühendav valmidusaste kriisiolukord¹, mille kehtestab Vabariigi Valitsus (edaspidi VV) ja mille lahendamise **üldjuht on peaminister**. Kaob hädaolukord², mis asendatakse kriisiplaanide, toimepidevushoovete ja riigiasutuste puhul ühtsete valmidustasemetega. Alles jäävad kõik põhiseaduses nimetatud erikorrad (eriolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord), aga nende ennetamiseks, valmistumiseks, juhtimiseks ja lahendamiseks kohaldatavad meetmed tuuakse kokku ühte seadusesse.



Kriisiolukordadeks valmistumiseks tekib **ühtne planeerimissüsteem**. 18.10.2024 jõustunud HOS muudatustega tekib terviklik ning kõiki riske ja laia riigikaitse osalisi hõlmav riskide hindamise süsteem. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisel tekib ka ühetaoline ja kõiki sündmusi³

1. Kriisiolukorra kehtestab valitsus, kui on vajalik lahendada suure mõjuga tsiviilkriisi või tagada riigikaitset ning seda ei saa teha ilma mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsuse ja koordineeritusega ning selle lahendamine ei ole võimalik valitsuse- ja peaministri-keskset juhtimiskorraldust ja isiku põhiõigusi ning -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata ning tavapärasest rohkem võimeid, vahendeid ja varusid kaasamata.

2. Euroopa Liidu direktiividega kooskõla tagamiseks jääb terminoloogiliselt alles massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukord.

3. Seejuures arvestatakse, et hädaolukord võib aset leida ka erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal või ühe plaani alusel lahendatav olukord võib eskaleeruda ulatuslikumaks kriisiolukorraks.

arvestav planeerimissüsteem – kõigil on edaspidi võimalik koostada üks plaan nii kriisiolukorraks kui ka väiksemateks sündmusteks. Hakatakse koostama ka uut planeerimisdokumenti – VV kriisiplaani. Uue kriisiplaani koostamise alus on senine riigi kaitsetegevuse kava protsess, aga see hakkab hõlmama kõikideks kriisiolukordadeks valmistumist. Ministeeriumid ning ministeeriumide valitsemisalas olevad asutused, nt Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA), Päästeamet, Kaitsepolitseiamet (edaspidi KAPO) koostavad oma plaanid VV kriisiplaanist lähtudes. Planeerimise üheks osaks on kaitsevaldkonna sisend oma riigikaitseliste vajaduste kohta (sh ootused elutähtsatele teenustele).



Julgeolekupoliitika alused, üleriigiline riskianalüüs, VV kriisiplaan, asutuse riskianalüüs ja kriisiplaan ning õppused moodustavad ühtse omavahel loogiliselt kokku seotud terviku. Ühtsest planeerimisest tuleb terviklik sisend ka arengukavadesse, mis omakorda annab senisest süsteemsema aluse otsustada, milliseid olemasolevaid võimeid edasi arendada või arendamine lõpetada ning milliseid uusi võimeid luua.



Kõikide kriisiülesandega asutuste kohustus on tagada asutuse toimepidevus – see tähendab asutuse sisemise töökorralduse läbimõtlemist selliselt, et erinevate ootamatuste ilmnedes suudetakse kriisiülesannete täitmisega jätkata. Mh tähendab see kriisiaegse töökorralduse läbimõtlemist – kuidas on kriisiolukorras korraldatud töö ja juhtimine, kuidas on tagatud töökeskkonna turvalisus, turvaline teabevahetus ja side, ülesannete täitmiseks vajalike vahendite kasutamine jne. Ka valitsusasutuste valmidustasemed ja objektikaitse regulatsioon on osa toimepidevusest.



Kriisiülesandega töö- ja ametikohtade süsteem muutub terviklikumaks, planeerimise aluseks saavad kriisiülesanded. Ühtse planeerimisprotsessi käigus määratakse kindlaks kriisiülesannete täitmiseks vajalikud inimesed (sh KOVides, kus praegu on riigikaitseliste ametikohtade määramine väga piiratud). Rakendusakti tasemel luuakse võimalus hinnata, kas inimene on oma väljaõppest ja erialastest teadmistest lähtuvalt kriisiolukorra ajal vajalikum Kaitseväge sõjaaja ametikohal või oma tsiviilametikohal, ning võtta seda arvesse tema rolli planeerimisel. Siseministeeriumi (SIM) valitsemisalale sätestatakse Kaitseväge teenistuse seaduses erand, et sõjaaja ametikohale ei nimetata politseiametnikku ega päästeteenistujat. Muudele SIM valitsemisala inimestele, kes on samal ajal kriisiülesandega ameti- ja töökohal ning sõjaaja ametikohal, rakendub üldine dekonfliktimise süsteem.

Mis muutub kriisiolukordade lahendamises?



Suure mõjuga kriise hakatakse lahendama ühetaoliselt, seejuures on juhtimissüsteem sarnane nii kriisi ajal kui ka tavaolukorras.



Peaministri ja VV juhtiv roll tähendab kriisiolukordades ennekõike täiendavate meetmete ja ressursside kasutusele võtmise otsuseid.

Kriisiolukorra vahetut lahendamist juhib jätkuvalt selle eest vastutav asutus (Kaitsevägi, Päästeamet, KAPO, Riigi Infosüsteemi Amet jt).

Elutähtsa teenuse suuremahulise katkestuse korral on juhtivaks elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ehk ETKA (KOVid, Eesti Pank, Regionaal- ja Põllu-majandusministeerium jt). Kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad ja vastutajat toetavad riigiasutused määratakse VV kriisiplaanis ülesannete jäävuse põhimõttel.



Et tagada juhtimiskorralduse selgus ja ühetaolisus erinevates kriisides, kaotatakse eriolukorra tööde juhtide ja sisekaitseüleva funktsioonid.

Eelnõu annab kriisiolukorra lahendamisega seotud asutustele **piisavad meetmed, et sündmustele reageerida**. Nt saab Päästeamet meetmed,

et viia ellu ulatuslikku evakuatsiooni (nt asjade sundkasutusse võtmise õigus), varjumist ja viivitamatu ohuteate edastamist. Seejuures saab Päästeamet asjade sundkasutusse võtmiseks õiguse teha ka eelotsuseid. Mh võimaldab see planeerimise käigus välistada, et Päästeamet ja Kaitsevägi arvestavad oma plaanides samade ressurssidega. Lisaks julgeolekuasutustele saab VV volitusel ka PPA õiguse piirata sõnumisaladust ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatust.



PPA **töö** muutub **erakorralise ja sõjaseisukorra ajal** palju paindlikumaks. Kriminaalmenetluses nähakse ette erisused inimeste kinnipidamisel, vahistamisel, jälitustoimingute lubade vormistamisel jt toimingutes.



Kriisiolukorra lahendamise eest vastutav **asutus** (nt PPA, KAPO, Päästeamet) saab õiguse anda olukorra lahendamise huvides riigiasutustele ja KOVidele **korraldusi**. Praegu on selline õigus ainult sisekaitseüleva erakorralises seisukorras. Kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus saab juriidilistele isikutele ja KOVidele anda täiendavaid **ühelikordseid kriisiülesandeid** ning kaasata eraisikuid kodanikukohustuse raames (töökohaväline kohustus, n-ö inimese tänavalt kaasamine).



VV saab Siseministeeriumi valitsemisala asutustele volitada järgmiste **piirangute kohaldamise**:

- majandustegevuse piiramine,
- meediateenuste osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramine,
- infoühiskonna teenuste piiramine,
- teabe levitamise keelamine,
- teabele juurdepääsu piiramine,
- sidevahendite kasutamise piiramine,
- dokumendi kaasaskandmise kohustus,
- sideteenuse ja sidevõrgule juurdepääsu piiramine,
- liikumise piiramine,
- avaliku koosoleku pidamise ja ürituse korraldamise keelamine,
- sõnumisaladuse õiguse piiramine (ainult PPA),
- kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramine (ainult PPA).



Need volitused on võimalik anda juba planeerimise faasis – selle eelduseks on, et piirangute kasutamise põhjendatud vajadus kriisiolukorra ajal on kriisiplaani koostamise käigus selgunud.



Eriolukord on võimalik välja kuulutada **ilma eelneva hädaolukorrata** – lahendus kiirendab ootamatu kriisi korral (nt suur kiirgusõnnetus) otsustusprotsessi ning võimaldab kasutada eriolukorra meetmeid.



Erakorralises seisukorras otsustatud **meetmed kehtivad edasi ka sõja-seisukorras**. *(Kehtivas õigusruumis kaotavad kõik erakorralises seisukorras otsustatud meetmed sõjaseisukorra väljakuulutamisega automaatselt kehtivuse.)*



ETKAI tekib õigus anda elutähtsa teenuse osutajatele korraldusi osutada elutähtsat teenust ettenähtud viisil ja ulatuses **ka siis, kui kriisiolukorda ei ole kehtestatud**. Korralduse andmise eeldus on, et see on vajalik elutähtsa teenuse ulatusliku katkestuse ärahoidmiseks või pärast sellist katkestust teenuse taastamiseks. *(Seni on selliste korralduste andmine olnud võimalik vaid erikordade kehtestamisel ja eriolukorra juhi kaudu.)*



Tekib üldine alus kriisi lahendamiseks vajaliku teabe ja andmete saamiseks.

Mis muutub täiendavalt elanikkonnakaitstes?



Elanikkonnakaitse mõiste määratletakse seaduse tasandil, rõhutades seejuures läbivalt elanike elu ja tervise kaitsmise tähtsust nii kriisideks valmistumisel kui ka nende lahendamisel. Elanikkonnakaitse tegevusteks loetakse eelkõige ohuteavitus, päästetööd, ulatuslik evakuatsioon, varjumine, esmaabi ja katastroofimeditsiin, vältimatu sotsiaabi, psühhosotsiaalne abi kriisides ning muu elanikele hädavajalik abi (nt joogivee ja ravimite kättesaadavus).



Paika saab elanikkonnakaitse tegevusliini juhtimisstruktuur.

Erinevad varasemad kriisid on näidanud, et kriisiolukordades on kriisi lahendamisel põhiline fookus kriisi põhjustega tegelemisel (nt elektrikatkestuste korral katkestuste kiire kõrvaldamine, veereostuse puhul reostuse tuvastamine ja kõrvaldamine jne) ning terviklik elanikkonnakaitse vaade võib jääda tähelepanuta.

- **Päästeametist saab elanikkonnakaitse asutus**, kellel on õigus koordineerida elanikkonnakaitse tegevusi nii kriisiolukorras kui ka enne seda. Seejuures on Päästeametil õigus kõikidelt kriisi lahendamise osalistelt infot saada, et veenduda õigeaegsete tegevuste toimumises. Näiteks Saaremaa elektrikatkestuste kordumise korral oleks Päästeametil õigus saada infot elektriliinide taastamise järjekorra ja elektrita ja hädas olevate inimeste kohta. Päästeameti roll igasugustes kriisides on elanikkonna vajaduste nähtavale toomine ning vajaduse korral ülesande eest vastutajate tähelepanu juhtimine probleemkohtadele – seda nii elanikkonnakaitse tegevuste planeerimisel kui ka korraldamisel (nii kriisiolukorras kui ka lävendi alla jäävate väiksemate sündmuste korral).
- Siseministrist sai 01.01.2025 jõustunud Vabariigi Valitsuse seaduse muudatusega n-ö elanikkonnakaitse minister, seeläbi on Siseministeeriumi ülesanne koordineerida lisaks enda valitsemisala meetmetele ka laiema elanikkonnakaitsepoliitika kujundamist. Samas jääb kehtima ülesannete jäävus, st sotsiaal- ja tervishoiuteenuste poliitikat kujundab ka edaspidi Sotsiaalministeerium, kohalikku poliitikat KOVid jne.



KOVide kriisivalmiduse toetamisel on võtmeroll Päästeametil, aga nii kriisiplaanide koostamise kui ka järelevalve protsessis tekivad selged ülesanded oma haldusala kriisiteenuste suhtes ka Sotsiaalkindlustusametile ning Haridus- ja Teadusministeeriumile.



Täpsustub KOVide roll kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. Tekib selge nimekiri kriisiülesannetest, millega jätkamine kriisiolukordades on kõige olulisem, ning luuakse õiguslik alus vähemkriitiliste tegevuste peatamiseks ja prioriteetide seadmiseks. Kriisiülesannete korraldamisel tekivad võimalused kehtestada miinimumstandardid (nt sotsiaalhoolekande seadusesse lisanduvate erisätete alusel). KOVid hakkavad koostama kriisiplaane ja täitma toimepidevuse nõudeid.



Täpsustub regionaalsete kriisikomisjonide (RKK) roll – regionaalsed kriisikomisjonid täidavad edaspidi oma rolli ka riigikaitse kriisi ajal. Formaadi vajalikkust tõestas ka COVID-19 pandeemiast tingitud kriis, kus KOVid said kiiresti muutuvast olukorrast riigiasutustelt palju erinevaid ja kohati dubleerivaid või vastandlikke päringuid ja suuniseid. RKK võttis endale ülesande toimida vahefiltrina, aidates KOVide ja riigiasutuste suhtluses hoida tervikpilti ning vältida dubleerivaid infopäringuid.



Toidu jaekaubanduse tagamine muutub püsivaks kriisiülesandeks, parandades toidu kättesaadavust elanikkonnale kriiside ajal. 18.10.2024 jõustunud HOS muudatustega lisandusid elutähtsate teenuste nimekirja elanikkonnakaitse vaatest oluliste teenustena veel tervishoiuteenuste toimimine (lisaks juba varem nimekirjas olnud vältimatule abile ka perearstiteenus) ning ravimite ja toiduga varustamine (toidu tootmine).