

Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärk on **arendada elanikkonnakaitset**.

Praeguse seisuga ei ole reguleeritud ei varjumise korraldust, nõudeid varjendile ega varjumiskoha kohandamise põhimõtteid. Kuna julgeolekuolukord on Venemaa Ukraina-vastase sõja tõttu muutunud, tuleb parandada varjumise senist korraldust ning rajada varjendeid ja kohandada varjumiskohti, et kaitsta vahetu kõrgendatud ohu korral ohustatud alal viibivate isikute elu ja tervist. Varjendite rajamine võtab aastaid. Seepärast tuleb sellega alustada võimalikult kiiresti. Varjumise korraldus on vajalik kogu Eestis.

Toimiv ja efektiivne ohuteavitus on varjumise eelduseks, aga Eesti õigusruumis on senini reguleerimata riiklik ohuteavituse süsteem EE-ALARM (edaspidi *EE-ALARM*), mille üks osa on sireeniseadmete süsteem. Sireeniseadmete paigaldamine ja kasutuselevõtt on õiguslikult reguleerimata ning sellega seotud õigused ja vastutus määratlemata. Tegemist on riigi võetava kohustusega, millel peab olema õiguslikult selge omanik ning vastutaja.

Nii ohuteavituse kui ka varjumise parima võimaliku toimimise eelduseks on aga inimeste teadlikkus ning käitumisoskused, mistõttu tuleks koolitada võimalikult palju inimesi.

Hädaolukorra seaduses (edaspidi HOS):

- määratletakse **terminid viivitamatu ohuteade, riiklik ohuteavituse süsteem EE-ALARM, sireeniseade, varjumine, varjend, varjumiskoht ja varjumisplaan;**
- **kohustatakse** massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat, avalikus ruumis paikneva elektroonilise teabeekraani valdajat ja riikliku mobiilirakenduse valdajat (edaspidi *edastaja*) **liituma EE-ALARM-iga;**
- määratakse asutuste ja isikute ring, kellel on õigus otsustada viivitamatu ohuteate edastamiseks EE-ALARM-i kasutamine;
- Päästeametile antakse ülesanne koordineerida viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist;
- Häirekeskusele antakse ülesanne vahendada edastajale viivitamatu ohuteade EE-ALARM-i kaudu;
- sätestatakse asutused ja isikud, kellel on õigus otsustada sireeniseadme käivitamine;
- kehtestatakse **nõue rajada avalik varjend**, kui püstitatakse hoone, mida külastavad rahvahulgad ja mille suletud netopind on vähemalt 10 000 m²;
- kehtestatakse **nõue 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, või tööstus- ja laohoone, mille suletud netopind on vähemalt 1500 m²;
- kehtestatakse **nõue võimalusel kohandada avalik varjumiskoht** juba olemasolevas hoones, mida külastavad rahvahulgad ja mille suletud netopind on vähemalt 10 000 m²;
- kehtestatakse **nõue võimalusel kohandada mitteavalik varjumiskoht** juba olemasolevas elamus, majutus- või toitlustushoones, büroohoones, kaubandus- või teenindushoones või meelelahutus-, haridus-, tervishoiu- või muus avalikus hoones või

erihoones, mille suletud netopind on vähemalt 1200 m², või tööstus- ja laohoones, mille suletud netopind on vähemalt 1500 m²;

- antakse **Päästeametile ülesanne korraldada varjumist**, mis hõlmab varjumiseks valmistumist, avalikkuse teadlikkuse suurendamist ja teavitamist;
- avaliku sektori asutuse ametnikele ja töötajatele ning elutähtsa teenuse osutaja töötajale kehtestatakse elanikkonnakaitse **koolituse läbimise kohustus**;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat **ministrit kehtestama määrusega** Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel, **Vabariigi Valitsust kehtestama määrusega** nõuded varjendile, varjendi rajamise kohustusega hoonete täpsema loetelu hoone kasutamise otstarbe ja vajadusel tööstushoone tavapärase kasutajate arvu järgi, varjumiskoha kohandamise põhimõtted ning varjumisplaani koostamise nõuded ja korra;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat **ministrit kehtestama määrusega** viivitamatu ohuteate edastamise ja selleks valmistumise tingimused ja korra, sireeniseadmele esitatavad nõuded, sireeniseadmetega kaetavad alad, sireeniseadme haldamise ja testimise tingimused ja korra;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat **ministrit kehtestama määrusega** nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolitajale;
- antakse **Päästeametile ning Politsei- ja Piirivalveametile** (edaspidi *PPA*) **õigus kohaldada** varjumise tagamiseks teatud korrakaitseseaduse (edaspidi *KorS*) **riikliku järelevalve erimeetmeid**.

Asjaõigusseaduses (edaspidi *AÕS*) täiendatakse avalikes huvides ehitatud tehnovõrgu või -rajatise käsitlust sireeniseadmega.

Atmosfääriõhu kaitse seaduses (edaspidi *AÕKS*) täiendatakse välisõhu müra hulka mittekuuluvate tegevuste loetelu sireeniseadme tekitatud müraga.

Ehitusseadustikus (edaspidi *EhS*):

- täiendatakse **ehitisele esitatavate nõuete loetelu varjendi rajamisega**, et anda õiguskindel õigus arvestada ehitamisel asjakohasel juhul varjendile esitatavate nõuetega;
- antakse **Päästeametile õigus teha riiklikku järelevalvet** varjendile esitatavate nõuete täitmise üle.

Elektroonilise side seaduses (edaspidi *ESS*):

- täiendatakse aluseid, millal võib kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoniteenuse kliendile ja rändlusteenuse kasutajale edastada ohuteavitust, ning lisatakse **Päästeameti õigus** edastada ohuteavitus kõige rohkem kord aastas EE-ALARM-i **tervikestimiseks**;
- korrigeeritakse **lühinumbri mõiste määratlust** vastavalt elektroonilise side seadustikus kasutatavatele mõistetele, asendades sõna „hädaabiteenistus“ sõnaga „häirekeskus“.

Viivitamatu ohuteate edastamise regulatsiooniga sekkutakse kohustatud isikute äritegevusse ning seda saavate inimeste eraellu, kuid see regulatsioon on vajalik inimeste elu ja tervise kaitseks. Antud juhul kaalub inimeste elu ja tervise kaitse üles viivitamatu ohuteate edastamisega kaasneva õiguste riive. Viivitamatu ohuteate edastamiseks sireeniseadmete süsteemi rajamine peab põhinema võimalikult ökonoomsel asukohtade valikul, mistõttu tuleb tagada sobiliku hoone või rajatise kasutamine sireeniseadme paigaldamiseks. Samuti põhjustab sireeniseadme kasutamine peale sündmuste müra tekitamise ka sireeniseadmete testimise müra, mis võib lühiajaliselt häirida inimeste igapäevategevusi.

Varjendi rajamise nõue võib tuua kaasa ehitushinna tõusu, kuid aitab kaitsta inimeste elu ja tervist kriisi, sealhulgas relvakonflikti korral. Ehitushinna tõus mõjutab nii era- kui ka avalikku sektorit, kes peavad teatud hoone püstitamise korral arvestama varjendi rajamise nõudega. Päästetud elud kaaluvad üles varjendi rajamise kulud.

Elanikkonnakaitse koolituse läbimise kohustuse seadmisega suurendatakse inimeste individuaalset kriisivalmidust ja oskust kriisides toime tulla. Tegemist on küll lisakohustusega avaliku sektori asutuste ametnikele ja töötajatele ning elutähtsa teenuse osutaja töötajatele, kuid kokkuvõttes on sel pigem positiivne mõju nii koolituse läbinutele kui ka nende tööandjatele, kuna see suurendab inimeste valmisolekut kriisides iseseisvalt hakkama saada ja seeläbi olla paremini valmis kriisi korral töökohal panustama. Koolituse läbimine on tehtud kohustatud isikutele võimalikult mugavaks ja paindlikuks.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunikud Priit Laaniste (teenistussuhe lõppenud), Kadi Luht-Kallas (kadi.luht-kallas@siseministeerium.ee) ja Mari Tikan (mari.tikan@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Kaidi Kulp (teenistussuhe lõppenud).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tölkebüroo eesti keele toimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse:

- 1) HOS-i avaldamismärkega RT I, 30.12.2024, 11;
- 2) AÕS-i avaldamismärkega RT I, 17.03.2023, 58;
- 3) AÕKS-i avaldamismärkega RT I, 11.06.2024, 2;
- 4) EhS-i avaldamismärkega RT I, 02.01.2025, 22;
- 5) ESS-i avaldamismärkega RT I, 30.12.2024, 10.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu aitab kaasa Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi aluspõhimõttele tugevdada elanikkonnakaitse ja ulatusliku evakuatsiooni võimekust.

Osaliselt on eelnõus kajastatud küsimusi käsitletud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu väljatöötamise ning koostamise käigus.

Eelnõu on seotud:

Riigikogu 22. veebruari 2023. aasta otsusega¹ heakskiidetud „Eesti julgeoleku poliitika aluste“ ja järgmiste arengukavadega:

- 1) siseturvalisuse arengukava 2020–2030²;
- 2) riigikaitse arengukava 2022–2031³.

¹ Riigikogu 22. veebruari 2023. aasta otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine“. – [RT III, 28.02.2023, 1](#).

² Siseministeerium. [Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#).

³ Riigikantselei 2021. [Riigikaitse arengukava 2022–2031](#).

Nendes dokumentides on nimetatud olulise eesmärgina arendada siseturvalisust, sealhulgas elanikkonnakaitset, mis hõlmab nii elanikkonna valmisolekut kriisis iseseisvalt toime tulla kui ka riigi ja ühiskonna valmisolekut ohuteavituseks ja varjumiseks. Samuti on käsitletud konkreetseid tegevusi, sealhulgas varjendite ja varjumiskohtade rajamist, sireeniseadmete paigaldamist ning Päästeameti ülesandeid.

Selleks, et eelnõu seadusena vastu võtta, on vaja Riigikogu poolthäälte enamust, sest sellega ei muudeta seadusi, mille vastuvõtmiseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 104 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajadus, eesmärk ja põhilahendused

Eelnõu eesmärk on **arendada elanikkonnakaitset**. Selleks:

- võetakse kasutusele terminid *viivitamatu ohuteade*, *riiklik ohuteavituse süsteem EE-ALARM*, *sireeniseade*, *varjumine*, *varjend*, *varjumiskoht* ja *varjumisplaan*;
- kehtestatakse viivitamatu ohuteate edastajale kohustus liituda EE-ALARM-iga;
- täpsustatakse Häirekeskuse rolli viivitamatu ohuteate edastamisel;
- määratletakse asutus, kes koordineerib viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist ja korraldab sireeniseadmete kasutuselevõttu;
- kehtestatakse **varjendi rajamise** ning võimalusel **varjumiskoha kohandamise ja varjumisplaani koostamise nõue**;
- **määratakse asutus**, kes korraldab varjumist ja teeb **riiklikku järelevalvet** varjendi nõuete täitmise üle, ning
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel, Vabariigi Valitsust kehtestama nõuded varjendile, varjendi rajamise kohustusega hoonete täpsema loetelu hoone kasutamise otstarbe ja vajadusel tööstushoone tavapärase kasutajate arvu järgi, varjumiskoha kohandamise põhimõtted ning varjumisplaani koostamise nõuded ja korra;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega viivitamatu ohuteate edastamise ja selleks valmistumise tingimused ja korra, sireeniseadmele esitatavad nõuded, sireeniseadmetega kaetavad alad, sireeniseadmete haldamise ja testimise tingimused ja korra.

Eelnõu on vajalik, et luua järk-järgult elanikele ohuolukorras varjumise võimalus, reguleerida viivitamatu ohuteate edastamist, sh sireeniseadmete kasutamist, ning suurendada elanikkonna valmisolekut kriisideks, muutes elanikkonnakaitse koolituse kohustuslikuks avaliku sektori ametnikele ja töötajatele ning elutähtsa teenuse osutaja töötajatele.

2.2. Senine ja hetkeolukord

2.2.1. Viivitamatu ohuteate edastamine

Tuginedes Vabariigi Valitsuse 15. veebruaril 2018 heaks kiidetud elanikkonnakaitse kontseptsioonile, moodustati 7. veebruaril 2019 ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 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) järgmiselt⁴:

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 vastutusosalad 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 ülekاتمise osas ilma selle audiovisuaalmeedia teenuse osutaja selge nõusolekuta.

2022. aasta lõpus tehti enne ohualapõhise lühisõnumi kasutusele võtmist uuring⁵, mille tulemuste alusel on ellu kutsutud lühisõnumiga ohuteavituse edastamise süsteemi lisaarendus edastada ohuteavitust vastavalt numbrilise 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

⁴ Euroopa Komisjon 2023. [Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades](#).

⁵ Siseministeerium 2022. [Ohuteavituse SMSi märgatavuse ja arusaadavuse hindamise uuring](#).

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 uuringu⁶ 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“⁷.

Ohuteavituseks kasutatavad vahendid ja kanalid on seotud ohuteavitust iseloomustavate tegevuste ning peamise eesmärgiga, milleks on peamiselt tähelepanu haaramine/alarmeerimine ja/või hoiatussõnumi tekstiline edastamine⁸.

Häire või sõnum ise on ainult üks osa hoiatamise süsteemist, lühidalt kokku võttes läbitakse teavitamise ajal järgmised etapid⁹:

- 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 raportis¹⁰ 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 kasutamine ohuteate edastamiseks ei ole piisav ega võimalda ohualas viibivaid inimesi iga kord kiirelt teavitada.

2.2.2. Varjumine

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 tõstatasid Eestis küsimuse elanikkonnakaitse võimelünkade, sh varjumise kohta. Seetõttu koostati 2018. aastal Riigikantselei ja Siseministeeriumi koostöös **elanikkonnakaitse kontseptsioon**¹¹, milles toodi

⁶ Siseministeerium 2023. [CREVEX 2023 ohuteavituse tagasiside uuring](#).

⁷ Siseministeerium 2024. [Riikliku avalikkuse hoiatamise süsteem ja ohuteavitus Eestis](#).

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Niinistö, Sauli 2024. [Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness](#).

¹¹ Riigikantselei, Siseministeerium 2018. [Elanikkonnakaitse kontseptsioon](#).

välja varjumise olulisus ning selle eelduseks olev õigeaegne ohuteavitus 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 Siseministerile ülesanne töötada välja õigusaktide eelnõud, millega kehtestada Päästeametile õigused ja kohustused avalike varjumiskohtadega tegelemiseks.

Siseminister esitas 2019. aastal Rahandusministerile **varjumisvõime arendamiseks vajaliku raha taotluse** Vabariigi Valitsuse otsuses märgitud mahus, kuid seda raha ei eraldatud. Siseminister analüüsis kehtivat õigust, et hinnata Päästeametile õiguste ja kohustuste kehtestamist avalike varjumiskohtadega tegelemiseks, ning analüüsist nähtus, et takistusi selleks ei ole ja kehtiv õigus võimaldab kokkuleppel ehitise omanikuga varjumist teatud määral korraldada.

Siseminister töötas analüüsi põhjal välja HOS-i muutmise seaduse **eelnõu väljatöötamise kavatsuse**¹². Eelnõu ei koostatud, sest poolte kokkuleppel otsustati küsimus lahendada väljatöötatavas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

Pärast täiemahulise sõja algust Ukraina vastu esitas Siseminister Riigikantseleile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministerile **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 kohta¹³).

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 Siseminister **töörühma**, kuhu kuulusid Siseministeri, Päästeameti, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeri ning Riigikantselei esindajad. Ohuhinnangu, riskipiirkondade ja pikaajalise prognoosi üle peeti nõu Kaitseväge ja Kaitseministeri esindajatega. Ruumilise planeerimise üle peeti nõu Rahandusministeri esindajatega.

Siseminister tutvustas **töörühma ettepanekuid**, sealhulgas varjumise reguleerimist seaduses, Vabariigi Valitsuse 2. veebruari 2023. aasta kabinetinõupidamisel. Info võeti teadmiseks.

¹² [Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus](#).

¹³ Päästeamet. [Varjumine](#).

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 varjumiskohtade nimekiri on kättesaadav Maa-ameti kaardirakenduses¹⁴, 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 plahvatuses kaasnava lööklaine ja lendavate esemete eest. Avalik varjumiskoht tähistatakse rahvusvahelise tsiviilkaitsetunnusmärgiga kooskõlas 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokollis rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta¹⁵ artikliga 66.

2.2.3. Elanikkonnakaitse koolitus

Päästeameti tellitud ja Kantar Emori 2023. aastal tehtud indeksumõõt 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. Hädalukorras 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 pere hulk, kellel on hädalukorras olemas kõik vajalikud vahendid ja varud. Selliseid peresid on endiselt vaid 15%.¹⁶ 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, tegutsemise elektri- või veekatkestuse korral jne). Esiti oli kaalumisel kontaktkoolituste kohustuse kehtestamine, kuid kuna selle süsteemi loomine on äärmiselt aja- ja ressursimahukas (sealhulgas koolitavatele), 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.

¹⁴ [Maa-ameti kaardirakendus](#). Vaadatud 06.11.2023.

¹⁵ [RT II 1999, 21, 121](#).

¹⁶ Päästeamet 2023. [Värske uuring: Eesti elanikkonna valmisolek kriisideks on sama kehv nagu neli aastat tagasi](#).

2.3. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Eelnõu koostamisele eelnes HOS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, mille Siseministeerium esitas eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastusringile 9. veebruaril 2021. Välisministeerium kooskõlastas selle märkusteta. Märkusi esitasid Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit. HOS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus hõlmas peale varjumise ja inimeste kriisivalmiduse suurendamise ka teisi teemasid, esitatud **märkused varjumist ja inimeste kriisivalmiduse suurendamist enamjaolt ei puudutanud.**

Eelnõus on varjumise osas lähtutud väljatöötamiskavatsuses käsitletud regulatiivsetest lahendustest. Elanike kriisivalmiduse suurendamist ja teavitamist puudutav osa oli väljatöötamiskavatsuses eelnõus planeeritud üldisem. Viivitamatu ohuteate edastamist väljatöötamiskavatsuses sellisel kujul ei käsitletud. Eelnõus reguleeritakse elanike kriisivalmiduse suurendamist ja viivitamatu ohuteate edastamist, kuna mõlemad on varjumisega väga tihedalt seotud – varjumise eelduseks on õigel ajal edastatud viivitamatu ohuteate ning eelnevalt omandatud teadmised, kuidas viivitamatu ohuteate saamisel käituda.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb **kuuest paragrahvist**:

- 1) §-ga 1 täiendatakse HOS-i;
- 2) §-ga 2 täiendatakse AÕS-i;
- 3) §-ga 3 täiendatakse AÕKS-i;
- 4) §-ga 4 täiendatakse EhS-i;
- 5) §-ga 5 muudetakse ESS-i;
- 6) §-ga 6 sätestatakse eelnõu jõustumisaeg.

Eelnõu §-ga 1 täiendatakse HOS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse HOS-i §-ga 13¹, millega reguleeritakse viivitamatu ohuteate edastamist.

Lõikega 1 sätestatakse viivitamatu ohuteate määratlus. Kui esineb paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustav sündmus, edastatakse elanikkonnale viivitamatu ohuteate, millega antakse juhised ohutuks tegutsemiseks, sealhulgas varjumiseks või ulatuslikuks evakuatsiooniks. 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 evakuatsioon 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 ohuteate edastatakse eelkõige meediateenuse ja elektroonilise side teenuse kasutamise teel või helisignaalina sireeniseadmete kaudu. Viivitamatu ohuteate 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 ohuteate edastatakse üldjuhul riikliku ohuteavituse süsteemi EE-ALARM kaudu, et tagada ohuteate kiire edastamine ühetaoliselt ükskõik millise sündmust 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, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal peale eelnevate ka peaminister. Sündmuse lahendamist juhtiv isik või asutus valmistab ette ohuteate sisu koos käitumisjuhistega ja määratleb ohupiirkonna. Edasi edastatakse ohuteate 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 juhis 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 määramises 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 soovitus¹⁷, milles on välja toodud soovitus asjaomaste asutuste ja teenistuste vahelise koordineerimise edendamiseks ning teabevoogude ja vastutusalade selgelt kindlaks määramine. Rahvusvahelises ISO standardis¹⁸ 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.

¹⁷ Euroopa Komisjon 2023. [Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades](#).

¹⁸ ISO 22322:2022 „Security and resilience — Emergency management — Guidelines for public warning“.

Euroopa Komisjoni¹⁹ soovitusel 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 raportis²⁰, 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, sotsiaalmeedia jne) ja nende kasutamise üldpõhimõtete kohta. Samuti on Päästeameti ülesanne tagada, et ohuteavituse kasutamise kriteeriumid on haldusalade üleselt kokku lepitud.

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 viivimatut 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 meediateenususe edastaja, multipleksimisteenuse osutaja vms vahendusel ilma massiteabevahendi valdaja igakordse nõusolekuta ning sõltumata sellest, millist meediumit lõpptarbijale 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 Emori²¹ regulaarne teleauditooriumi mõõdikuring, mille järgi on telekanalite vaatamises 2024. aasta esimese kümne kuu keskmise

¹⁹ Euroopa Komisjon 2023. [Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades.](#)

²⁰ Niinistö, Sauli 2024. [Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.](#)

²¹ Kantar Emor. [Teleauditooriumi ülevaade.](#)

arvestuses suurima osakaaluga „muu vaatamine“ (39,4%), sellele järgneb 14,9%-ga ETV kanali 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 ohuteate 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 osutajatenä määratud Levira ja ERR²², 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 HOS-i §-s 13 sätestatud teadetest piiratum (nt ei ole viivitamatu ohuteate 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.

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 sätestatud 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 valitsusasutus²³, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ja kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal ka peaminister.

Otsustusõiguse määratlemisel on lähtutud ESS-i §105¹-ga sarnasest pädevusest, mis põhineb kohustuste jäävuse printsiibil ning lähtub päästeseaduses, HOS-is, erakorralise seisukorra seaduses ja riigikaitse seaduses sätestatud pädevustest. Valitsusasutuse õigus edastada viivitamatu ohuteate säilib ka eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra 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 lepatakse 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.

²² 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.

²³ 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.

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 sätestatud. 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).²⁴

Lõikega 8 sätestatakse pädevad asutused, kes võivad otsustada ja aktiveerida viivitamatu ohuteate edastamise sireeniseadme kaudu (Päästeamet, Kaitsevägi, Kaitsepolitsei, Politsei- ja Piirivalveamet, Keskkonnaamet, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ning kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal ka peaminister). 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 eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal.

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 kinnitustahendeid 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 ehitist 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

²⁴ [RT I, 20.12.2022, 2.](#)

§-ga 2 tehtava muudatuse järgi 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.

Eelnõu §-ga 2 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 määрусega 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 määрусega kehtestatakse nõuded helisignaalile, 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).

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse HOS-i §-ga 16¹, millega reguleeritakse HOS-is varjumist ja selle korraldust.

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 (vt lisaks § 16² lõike 7 selgitust) korral elanikkonna teavitamise, 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 sama paragrahvi lõike 5 alusel kehtestatava ministri määрусega 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 määruses.

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 ehitist 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 HOS-i § 16³ 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 igaühe 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 tiheasustusalal 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 vahetat sündi 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 vajavad 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 suurendada 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 pärast HOS-i § 16² lõikes 7 nimetatud ja § 16³ lõikes 3 viidatud Vabariigi Valitsuse otsust varjumiseks 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 osutada 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 juhib vahetult sündmuse lahendamist.

HOS-i § 3 lõikes 3 on sätestatud, et kriisireguleerimisülesandeid täidetakse lähimuse põhimõtte kohaselt võimalikult madalal vajalikul tasandil. Lisaks on hädaolukorra üks peamisi tunnuseid see, et selle lahendamiseks on vaja mitme asutuse kiiret kooskõlastatud tegevust (HOS-i § 2 lõige 1). Hädaolukord on oma olemuselt kiire arengu ja kulgemisega sündmus, mis nõuab lahendamise seisukohast kiiret reageerimist. Seega, arvestades hädaolukorra olemust ja

lähimuse põhimõtet, on hädaolukorra lahendamisel väga tähtis kiirelt tegutseda. 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 puutumatus. Seetõttu on vaja tagada, et riive, mis isiku läbivaatusega kaasneb, oleks minimaalne ja läbivaatus piirduks eelkõige riidetuse 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 tavapärase 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 eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel. Määrusega täpsustatakse Päästeameti sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülesandeid.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse HOS-i §-dega 16²-16⁴, millega sätestatakse varjendi rajamise, varjumiskoha kohandamise ja varjumisplaani koostamise põhimõtted ning kohustus.

HOS-i §-ga 16² sätestatakse varjendi rajamise nõue.

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;
2. kaitse lööklaine eest – vastupidavus survele, 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 jõustumistähtaegsid.

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 igäühele 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.

Terminid *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 konkreetset kasutusotstarbed täpsustatakse lõike 8 alusel kehtestatavas määruses.

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 määrmises, mis kasutusotstarbega hoonesse peab varjendi rajama. Seega ei kehti nõue kõigi sama üldise kasutusotstarbega hoonete kohta.

Mitteavaliku varjendi rajamist korraldab hoone omanik, lähtudes HOS-ist 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 soovitused²⁵. 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 määrmisega 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.

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

²⁵ Päästeamet. [Varjumine](#).

varjend hoone loomulik osa. Hoone omanikul on muidugi võimalus hoida varjendit kinni ja puutumatusena, 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.

HOS §-is 16³ sätestatakse varjumiskoha kohandamisega seotud nõuded.

Lõike 1 kohaselt on varjumiskoht ehitise või selle osa, mis on kohandatud varjumiseks ja mille konstruktsioon kaitseb inimest vähemalt plahvatusesega kaasneva laialipaiskumise 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 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.

Eelnõukohase HOS-i § 53 lõike 23 kohaselt kohandatakse varjumiskoht võimalusel varjendi rajamise kohustusega hoonesse, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks on esitatud enne 2026. aasta 1. juulit. Vt lisaks eelnõu § 1 punkti 8 selgitusi.

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. Selle sätte puhul kehtivad samad põhimõtted, mis on toodud § 16² lõike 6 selgitustes.

Lõikega 3 sätestatakse, et varjumiskoha eesmärgipärane kasutuselevõtt toimub varjendiga samadel põhimõtetel ehk selle otsustab Vabariigi Valitsus. Vt ka § 16² lõike 7 selgitusi.

Lõikega 4 volitatakse Vabariigi Valitsust kehtestama määrusega varjumiskoha kohandamise põhimõtted.

HOS-i §-ga 16⁴ sätestatakse varjumisplaani koostamisega seotud nõuded.

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 ehitusteatris püstitamiseks on esitatud enne 2026. aasta 1. juulit ning mis vastavad käesoleva seaduse paragrahvi 16² lõikele 3 või 4 (vt ka § 53 lõike 23 selgitust).

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.

Lõikega 2 antakse varjumisplaanile sisu. Varjumisplaanis hinnatakse esmalt hoones varjumise võimalusi, kirjeldatakse varjumiseks valmistumist, varjumise läbiviimist ja varjumiskindluse suurendamist.

Varjumisplaani 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.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse HOS-i §-ga 17¹, millega reguleeritakse elanikkonnakaitse koolitusega seonduvat.

Lõigetega 1 ja 2 sätestatakse elanikkonnakaitse koolituse eesmärk, sihtrühm ning koolituse regulaarse läbimise kohustus. Elanikkonnakaitse koolituse eesmärk on suurendada inimese valmisolekut kriisis iseseisvalt toime tulla.

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 toetada inimesi kriisis, sealhulgas sõjaolukorras, ning suurendada nende valmisolekut kriisides iseseisvalt toime tulla. Elanikkonnakaitse kriisiajal tähendab riigi ja ühiskonna valmisolekut ohuteavituseks, päästetöödeks, evakatsiooniks, varjumiseks, esmaabiks ja katastroofimeditsiiniks, vältimatuks sotsiaalabiks, psühhosotsiaalseks kriisiabiks ning muuks elanikele hädavajalikuks abiks.²⁶

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 jaotuse²⁷ 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 kaup 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.

²⁶ Riigikogu 22. veebruari 2023. aasta otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine“. – [RT III, 28.02.2023, 1](#).

²⁷ Rahandusministeerium. [Avaliku sektori statistika](#). Vaadatud 28.10.2024.

Veebikoolitus koosneb õpetlikest videotest, iseseisvast lugemisest ja interaktiivsetest harjutustest ning lõpeb valikvastustega testiga, mida on võimalik läbida piiramatul arvul 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 erisulisi 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 HOS-i järelevalve mehhanismi ei muudeta ehk see jääb endiseks. Ministeeriumid teevad järelevalvet oma allasutuste üle ja Päästeamet HOS-i § 45 lõike 1 punkti 5 kohaselt 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).

Lõikega 3 antakse sisejulgeoleku tagamise eest vastutavale ministrile õigus kehtestada määrusega nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolitajale. Määrusega täpsustatakse koolituse õpiväljundid ning nõudeid koolitajatele.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse paragrahvi 38 lõike 3 punkti 7³ sõnastust ning täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja juba kehtivat koolituskohustust. Punkti sõnastusse lisatakse kohustus

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).

Vt lisaks § 17¹ selgitust.

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 HOS-i § 39 lõike 1 järgi toimepidevuse riskianalüüsi, kus ta selgitab iga kriitilise tegevuse kohta välja selle toimimiseks vältimatult vajalikud personaliressursid ning selle, millised oskused ja teadmised peavad personalil olema, tuginedes muu hulgas HOS-i § 39 lõike 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusele. Selle tegevuse käigus määrab elutähtsa teenuse osutaja need töötajad, kellel on kohustus läbida elanikkonnakaitse koolitus.

Riskianalüüsi ajakohasust hinnatakse vähemalt üks kord kahe aasta jooksul või siis, kui elutähtsa teenuse osutamist mõjutavad olulised asjaolud muutuvad, ning selle tegevuse käigus saab ka hinnata, milline oleks mõistlik regulaarsus, millega töötajad elanikkonnakaitsealaseid teadmisi uuendavad. Eelnõu koostajad soovitavad 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.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse HOS-i § 45 lõiget 1 punktiga 6. Päästeamet määratakse tegema riiklikku järelevalvet avaliku ja mitteavaliku varjendi rajamise, varjumiskoha kohandamise ning varjumisplaani koostamise kohustuse täitmise üle.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse HOS-i § 53 lõikega 21, millega kehtestatakse üleminekuperiood EE-ALARM-iga liitumise osas. Viivitamatu ohuteate edastajate EE-ALARM-iga liitmine eeldab täiendavate tehniliste lahenduste loomist. Edastajad, kellel on vastavad tehnoloogialahendused juba olemas, saab kohe liidestada EE-ALARM-iga, kuid teistele jäetakse piisav üleminekuperiood vajalike tehnoloogialahenduste väljatöötamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse HOS-i § 53 lõigetega 22–24.

Lõike 22 kohaselt ei kohaldata käesoleva eelnõu kohase HOS-i § 16² lõikes 3 sätestatud varjendi rajamise nõuet hoonele, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks on esitatud enne 2026. aasta 1. juulit. See tähendab, et kui soovitakse püstitada nt uut kaubanduskeskust, siis peab sellisel hoonel olema rajatud varjend, kui ehitusloa esitatakse peale 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 ehitise, mis on ehitatud ehitusloa saanud projekti kohaselt, vastab nõuetele ja riik ei esita selle kohta tagasiulatuvalt lisanõudeid.

Lõike 23 kohaselt ei kohaldata § 16² 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 22 muudatuse juures.

Lõike 24 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 23 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.

Varjumisplaani regulatsiooni kohta vt § 16⁴ selgitust.

Hoonele ei kohaldata samaaegselt nii varjendi kui ka varjumiskoha kohandamise kohustust. Eelnõukohasele HOS-i § 16² lõigete 3 tunnustele vastavale hoonele kohaldatakse kas varjendi või varjumiskoha kohandamise kohustust olenevalt sellest, millal on hoone püstitatud või millal on esitatud ehitusloa taotlus või ehitusteatis püstitamiseks.

Hoonetes, kuhu on võimalik varjumiskoht kohandada, tuleb seda teha 2028. aasta 1. juuliks. Seega tuleb esmalt koostada varjumisplaan, 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.

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse AÕS-i. Eelnõuga täiendatakse AÕS-i § 158¹ lõike 1¹ kolmandat lauset ja sätestatakse, et avalikes huvides ehitatud tehnovõrk või -rajatis on ka HOS-is sätestatud Päästeameti sireeniseade. HOS-is 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 talumiskohustus, mis on sireeniseadme paigaldamiseks ja sireeniseadmete süsteemi kasutuselevõtuks vajalik. AÕS-i § 158¹ lõike 1 kohaselt tekib avalikes huvides ehitatud tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus 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.

Vt ka eelnõukohase HOS-i § 13¹ lõike 8 selgitust.

Esialgu eelistatakse sireeniseadmete paigaldamiseks olemasolevaid kõrgrajatise (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 analüüsiga²⁸ 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 talumiskohustust 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 lisaühenduste loomise teel.

²⁸ Akustiline analüüs on tehtud 2024. aastal paigaldatud sireeniseadmete asukohtade määramiseks ja sama tehakse ka alade laiendamisel.

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.

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse AÕKS-i. 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 riigikaitselise tegevusega tekitatud müra.

Eelnõuga täiendatakse AÕKS-i § 55 lõiget 3 punktiga 5 ja lisatakse HOS-is sätestatud sireeniseadme tekitatud müra juba olemasolevate erandite nimekirja. Sireeniseadmete kasutamise peamine eesmärk on selgelt taustmürast eristuva helisignaaliga 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.

Eelnõu §-ga 4 täiendatakse EhS-i.

Eelnõu § 4 punktiga 1 täiendatakse EhS-i § 11 lõiget 2 punktiga 2¹.

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 305/2011²⁹ 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, plahvatusel põhjustatud vigastus ja sisse-murdmine. 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 ehitis 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 määrmuses EhS-i § 11 lõike 5 alusel.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ. – [ELT L 88, 04.04.2011, lk 5–43](#).

Eelnõu § 4 punktidega 2 ja 3 muudetakse olemasolevat volitusnormi ja sätestatakse täiendav volitusnorm. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 3, mille kohaselt täiendatakse HOS-i varjumisega seotud volitusnormidega (HOS § 16² lõige 8, § 16³ lõige 4 ja § 16⁴ lõige 3) ning eelnõu § 4 punktiga 1, 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 HOS-i kui ka EhS-i alusel. Kuivõrd eelnõu kohaselt volitatakse HOS § 16² lõike 8, § 16³ lõike 4 ja § 16⁴ lõike 3 alusel 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.

Eelnõu § 4 punktiga 4 täiendatakse EhS-i § 130 lõiget 10 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 §-ga 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.

Eelnõu § 5 punktiga 1 asendatakse ESS-i § 2 punktis 29 sõna „hädaabiteenistuse“ sõnaga „häirekeskuse“. ESS-i § 2 punktis 29 on mõiste „lühinumber“ määratletud 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 sisedirektiivile on avatud mõiste „hädaabiteenistus“³⁰ 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, era- või riigivarale või keskkonnale. Mõiste „häirekeskus“³¹ on füüsiline koht, kus ametiasutuse või liikmesriigi poolt tunnustatud eraorganisatsiooni vastutusel hädaolukorra side esimesena vastu võetakse.

Eeltoodust lähtudes on ESS-i § 2 punktis 29 silmas peetud füüsilist kohta, kus hädaolukorra side vastu võetakse, mitte viivitamatut ja kiiret abi osutavat teenistust üldisemalt.

Eelnõu § 5 punktiga 2 täiendatakse ESS-i § 105¹ lõike 1 punktiga 4. ESS-i § 105¹ lõikes 1 sätestatakse, 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;

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1972, 11. detsember 2018, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). Artikli 2 punkt 39 – [ELT L 321, 17.12.2018, p. 36–214](#).

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1972, 11. detsember 2018, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik (uuesti sõnastatud) (EMPs kohaldatav tekst). Artikli 2 punkt 36 – [ELT L 321, 17.12.2018, p. 36–214](#).

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 HOS-i § 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 Niinistö³² (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 mobiilipõhistele 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 põhiste 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

³² Niinistö, Sauli 2024. [Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness](#).

piisavalt sageli³³. Eestis on ohualapõhist lühisõnumit saadetud 2023. aastal seoses nelja sündmuse³⁴ ja ühe õppusega ning 2024. aastal seoses kolme sündmuse³⁵ 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 uue punktiga ja lisatakse sellesse Päästeameti õigus edastada ohuteavitus ohuteavituse süsteemi terviklikuks testimiseks. Testimise õigus antakse Päästeametile seoses käesoleva eelnõuga HOS-i §13¹ lõikes 3 seatava ohuteate edastamiseks koordineeriva rolli täitmiseks vajalike ülesannete täitmisega. Mitmete riikide kogemuse põhjal on eelnõu eesmärk testida ohuteavituse terviklahendust kuni üks kord aastas ja EL-i elanikkonnakaitse eesmärkide³⁶ 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.

³³ Islandil tavaliselt 10–20 korda aastas, aga 2023. aastal oluliselt rohkem. Portugalis viimastel aastatel edastatud u 10 korda aastas.

³⁴ Jõe tn gaasiavarii, Maardu angaari tulekahju, Suur-Sõjamäe jäätmejaama põleng, Kuressaare joogivee reostus ning CREVEX23 õppus.

³⁵ Tallinna ringtee avarii, Uikala tulekahju, Põhja-Tallinna mahuti plahvatus ning Kevadtormi õppusel Pärnus koos sireenide käivitamisega ja Valga-Uulu maantee sulgemisega.

³⁶ Euroopa Komisjon 2023. [Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades](#).

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 helisignaali 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.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse, et eelnõu § 1 punktid 3, 5, 6 ja 8 ning §-d 4 jõustuvad 2026. aasta 1. juulil. Jõustumise aja kohta vt seletuskirja punkti 9.

3.2. Eelnõu kooskõla PS-iga

3.2.1. Ohuteavitus

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 veebilehel³⁷.

Viivitamatu ohuteate edastamine meediateenuste vahendusel ja helisignaalina sireeniseadme kaudu **riiab järgmiste isikute õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusse** (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 puutumatusse riive seisneb lühidalt järgmises. Nii ohustatud kui ka mitteohustatud inimesed saavad televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio ja elektroonilise teabekraani 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 puutumatusse 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 teabekraani 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

³⁷ TalTech Legal Lab 2024. [Õigusanalüüs automaatse ohuteavituse kohta](#).

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 eesmärki, 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 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 **riiav 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 teabekraanil 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 teabekraani 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 analüüsides 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 põhiselt. Ei ole olemas selliseid kanaleid, mis lisaks mobiiltelefonile saaksid televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio ja elektroonilise teabekraani 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 teabekraane. 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 teabekraani omanik on otsustanud kuvada teatud sisuga pilti, videot ja/või teksti. Ettevõtjad on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetsel viisil. Massiteabevahendi valdaja ja elektroonilise teabekraani omanik ei ole sealjuures otsustanud sellel ajahetkel avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab saate ajal, elektroonilisel teabekraanil 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 teabekraanil ohuteavituse teksti. Inimene saab sellisest massiteabevahendist planeeritust erineva sisu. Kuna ohuteavitus kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Elektroonilise teabekraani puhul võib ohuteavitus katta kogu teabekraani ja sel juhul on visuaalne mõju suurem, kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt või teabekraanilt hajuda. Ohuteavitus võib osutuda võrreldes samal ajal käiva saattega või teabekraani sisuga domineerivaks. Ohuteavitus võib motiveerida inimest saate vaatamist või kuulamist lõpetama.

Väljendusvabaduse riive seisneb lühidalt järgmises. Massiteabevahendi valdaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teabekraani omanik on otsustanud kuvada teatud pilti, videot ja/või teksti. Massiteabevahendi valdaja ja elektroonilise teabekraani omanik ei ole otsustanud avaldada ohuteavitus. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate ja elektroonilisel teabekraanil avaldatavat sisu. Riik riivab massiteabevahendi valdajate ja teabekraani 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 teabekraani 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.

3.2.2. Sireeniseadme 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.³⁸

³⁸ 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

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).³⁹

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 põhiõiguste 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.

3.2.3. 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.

³⁹ Sealsamas, komm 15.

- 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 käivitamisel 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 hirne 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 juhiste 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 tõsesusesse, 4) hoiatuse isikustamine, 5) hoiatuse kinnitamine ja 6) kaitsemeetmete kasutuselevõtt.⁴⁰ Otseteavitust on kriitiliselt tähtis, sest maandab infomanipulatsioonide riske ning loob elanikele realistliku viivitamatu ohuteavituse olukorra, et inimesed saaksid reaalsetel 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.

3.2.4. Varjumine

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 (RKHKo 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.⁴¹

[---]

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

⁴⁰ Bean, H., Sutton, J., Liu, B. F., Madden, S., Wood M. M., Mileti, D. S. 2015. The Study of Mobile Public Warning Messages: A Research Review and Agenda - Review of Communication, Volume 15, Issue 1.

⁴¹ 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.

halvendatakse varem kehtinud õigusraamistikku (vt RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13).⁴²

PS-i § 32 kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandipõhiõigus on samuti lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mida võib seadusega piirata.

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 kohandamise 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

⁴² Sealsamas, komm 23.

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**.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse HOS-is kasutusele järgmised terminid.

- 1) **Varjumine** on vahetu kõrgendatud ohu korral ohustatud alal viibiva isiku ajutine ümberpaiknemine sobivasse ruumi või ehitisse või seal püsimine isiku elu või tervise kaitseks.
- 2) **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 igaühele ligipääs varjumiseks.
 - **Mitteavalik varjend** on varjumiskoht, mis on ette nähtud eelkõige konkreetse hoone kasutajale.
- 3) **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 igaühele ligipääs varjumiseks.
 - **Mitteavalik varjumiskoht** on varjumiskoht, mis on ette nähtud konkreetse hoone kasutajale.
- 4) **Varjumisplaanis** hinnatakse hoones varjumise võimalusi ning kirjeldatakse varjumiseks valmistumist, varjumise läbiviimist ja varjumiskindluse suurendamise võimalusi.
- 5) **Viivitamatu ohuteade** edastatakse elanikkonnale paljude inimeste elu või tervist vahetult ohustava sündmuse esinemise korral, sellega antakse juhis ohutuks tegutsemiseks, sealhulgas varjumiseks või ulatuslikuks evakatsiooniks. Viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutatakse üldjuhul EE-ALARM-i.
- 6) **Riikliku ohuteavituse süsteem EE-ALARM** on protokollide, protsesside ja tehnoloogiate kogum elanikkonnale viivitamatu ohuteate edastamiseks.
- 7) **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.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole Euroopa Liidu õigusega otsest puutumust.

6. Seaduse mõjud

6.1. Viivitamatu ohuteate edastamine

6.1.1. Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: Eestis viibivad inimesed.

Sihtrühm on **suur**, sest kaudselt mõjutab eelnõu kõiki Eesti elanikke⁴³ 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**.

6.1.2. 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

⁴³ 2024. aasta seisuga elab Eestis 1 374 687 inimest. Statistikaamet 2024. [Rahvaarv](#). Vaadatud 08.01.2025.

- 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 viivitamatut 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 viivitamatu ohuteate edastamise IT-lahenduse/-protokolli väljatöötamise kulu. Teiseks edastatakse viivitamatu 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 statistikale⁴⁴ 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.

Viivitamatut ohuteadet edastama kohustatud meediateenuste ja multipleksimisteenuste osutajate õigusi mõjutatakse lühidalt selliselt, et Häirekeskus edastab saate ajal viivitamatu 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**.

6.2. Varjumine

6.2.1. Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: eelkõige Eesti linnalistes piirkondades viibivad inimesed.

Sihtrühm on **suur**, sest eelnõu võib mõjutada kõiki Eesti elanikke⁴⁵ 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.⁴⁶ 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 konkreetsete 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**. Koostoimes ohuteavituse süsteemi arendamise ja evakuaatsiooni ettevalmistamisega aitab eelnõu oluliselt tõhustada elanikkonnakaitset.

⁴⁴ Meedialiit. [Statistika 2024](#).

⁴⁵ 2024. aasta seisuga elab Eestis 1 374 687 inimest. Statistikaamet 2024. [Rahvaarv](#). Vaadatud 08.01.2025.

⁴⁶ Loik, Kristjan Erik 2022. [Linnastumisest, valglinnastumisest ja vastulinnastumisest kolme viimase rahvaloenduse näitel](#). – Statistikaamet. Vaadatud 24.10.2023.

Seega on mõju ulatus Eesti elanikele suur, kuid avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju kaasnemise risk väikesed. Kokkuvõttes on **mõju Eesti elanikele oluline**, kuid **positiivne**.

6.2.2. Mõju majandusele

Sihtrühm I: juriidilised isikud, kes tegelevad ehitus- ja kinnisvaraarendusega.

Mõjutatud juriidiliste isikute arv on võrreldes juriidiliste isikute koguarvuga **väike**. E-äriregistri⁴⁷ 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 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%⁴⁸. 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 maapealsena, 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 tavaolukorraks 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.

⁴⁷ E-äriregister. [Juriidilised isikud põhitegevusala järgi seisuga 1. juuli 2023](#). Vaadatud 24.10.2023.

⁴⁸ Rajajärvi, Pekka 2020. [S1-luokan väestönsuojien rakentamiskustannukset 2020](#).

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.⁴⁹ Eelnõu mõjutab ainult väikest osa edasisest elamumajandusest. Seega on vähetõenäoline, et see pidurdaks uute hoonete püstitamist. Arvestades muutunud julgeolekukorda, 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 ehtisregistris 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 algusest⁵⁰:

	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 mitteiluruumide 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.

⁴⁹ Statistikaamet. [Eluruumid ja eluruumidega hooned](#). Vaadatud 24.10.2023.

⁵⁰ Statistikaamet. [Ehitus- ja kasutusload](#).

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 keldriboksidena kasutatavad või riulitega 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 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 hoones 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 hooneid, 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 piiresse). 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 toestamiseks. Lisaks tuleb nii varjendi rajamise kui ka varjumiskoha kohandamise kohustusega hoonetele koostada varjumisplaani, 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 muinsuskaitse seaduse tähenduses ehitismälestise osas kehtib üldreegel. Ehitismälestis on olemasolev hoone, mille kohta tuleb koostada varjumisplaani 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**.

6.3. Elanikkonnakaitse koolituse kohustus

6.3.1. Mõju majandusele

Sihtrühm: elutähtsa teenuse osutajad.

HOS-i muudatuste⁵¹ tulemusena suurenes 2024. aastal elutähtsa teenuse osutajate arv 315 ettevõtte võrra, st elutähtsa teenuse osutajaid on 422. Kokku tegutses Eestis 2022. aasta seisuga 144 449⁵² ettevõtet. Muudatus puudutab 422 ettevõtet, kes moodustavad 0,3% Eestis tegutsevatest ettevõtetest. Seega, võrreldes kogu ettevõtjate arvuga Eestis on sihtrühm pigem väike.

Käesoleva muudatuse tulemusel täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja töötajatele juba kehtivat koolituskohustust elanikkonnakaitse koolitusega, kusjuures koolituskohustuslased määrab elutähtsa teenuse osutaja ise oma riskianalüüsiga. Koolituskohustus loetakse täidetuks, kui töötaja on läbinud veebikoolituse Digiriigi Akadeemias, kuid soovi korral saab veebikoolituse asemel kasutada ka kontaktkoolitusi. Veebikoolituse läbimise mõju saab mõõta pigem sellele kuluvas ajas, kuid et koolitust saab teha osade kaupa, on kogumõju raske välja tuua. Kogu koolituse läbimisele kulub keskmiselt 4–6 tundi ning see tuleb läbida elutähtsa teenuse osutaja määratud regulaarsusega. Nii on ajakulu võrreldes kogu tööajaga väga väike.

⁵¹ RT I, 08.10.2024, 1.

⁵² Statistikaamet. [Ettevõtete majandusnäitajad](#).

Kontaktkoolituste osas peab arvestama kindlasti ka tööaegade, koolitusruumide, töötajate valmisoleku jm-ga. Päästeamet pakub kontaktkoolitusi tasuta. Erasektori koolitajad võivad küsida koolituste eest tasu. Kui koolitus tellitakse sisse eraturul tegutsevalt koolitajalt, siis võib sellega kaasneda elutähtsa teenuse osutajatele mõningane täiendav rahaline kulu. Koolitus, mis toimub Digiriigi Akadeemia platvormil veebikoolitusena, on kõigile osalejatele tasuta.

Elanikkonnakaitse koolituskohustuse seadmisega kaasnev **negatiivne mõju on** elutähtsa teenuse osutajatele **väheoluline**. Koolituskohustusega kaasneb elutähtsa teenuse osutajale pigem positiivne mõju, kuna kriisiks valmistunud töötaja on paremini valmis töökohal oma ülesandeid täitma. Kokkuvõttes kaasnev mõju on **väheoluline**, kuid pigem **positiivne**.

6.3.2. Mõju riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: avaliku sektori teenistujad.

Avalik sektor jaguneb valitsussektoriks (keskvalitsus, kohalik omavalitsus, sotsiaalkindlustusfondid) ja muuks avalikuks sektoriks. 2023. aasta seisuga oli avaliku sektori töötajaid 137 644⁵³, tööga hõivatuid oli 2023. aasta esimese kvartali seisuga 694 800⁵⁴. Seega moodustavad avaliku sektori teenistujad kõigist tööga hõivatud inimestest ligi 20% ja järelikult võib öelda, et tegemist on pigem keskmise suurusega sihtrühmaga.

Koolituskohustust saab täita veebikoolituse läbimisega, mida saab teha endale valitud ajal ja kohas, mis omakorda lisab kohustuse täitmisele paindlikkust. Kontaktkoolitust, nt esmaabis, saavad praegu juba need, kes asutustes esmaabi eest vastutavad, ja need, kes taotlevad juhiluba – seega on meil juba olemas ka selliste teadmiste ja oskustega inimesed, mis omakorda suurendab meie kogukondade kriisivalmidust. Lisaks, viimastel aastatel on asutused tellinud üha enam erinevaid elanikkonnakaitse teemalisi koolitusi eri koolitajatelt, seega ei saa uue regulatsiooniga harjumine olla keeruline.

Tegemist on küll teenistujatele lisanduva kohustusega, kuid seda on võimalik täita paindlikult vastavalt teenistuja enda ajaplaneerimisele. Samas parandab koolituse läbimine asutuse töötajate valmisolekut eri kriisides toime tulla ning seeläbi on ka asutuse enda ülesannete täitmine kriisiolukorras paremini tagatud.

Mõjutatud isikute ring on küll keskmise suurusega, kuid puuduvad olulised ebasoovitavad mõjud ja elanikkonnakaitse koolituskohustuse seadmisega kaasnev **negatiivne mõju on** avaliku sektori teenistujatele **väheoluline**.

6.3.3. Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: avaliku sektori asutused, elutähtsa teenuse osutajad.

2022. aasta 31. detsembri seisuga on avaliku sektori asutusi 2426 ja alates 2024. aasta oktoobri seisuga on elutähtsa teenuse osutajaid 422. Võib öelda, et tegemist on pigem keskmise suurusega sihtrühmaga.

Elanikkonnakaitse koolituse läbimisega kasvab nende asutuste töötajate valmisolek saada hakkama eri kriisiolukordades, suureneb teadmine võimalikest ohtudest ja nendega toime tulemisest ning paranevad esmaabioskused. Seeläbi kasvab ka asutuste enda valmisolek

⁵³ Rahandusministeerium 2024. [Avaliku sektori töötajate arv](#). Vaadatud 28.10.2024.

⁵⁴ ERR 2023. [Töötute arv ületas teise kvartali lõpus 50 000 inimese piiri](#).

kriisidega paremini toime tulla, kuna nende töötajad on eri kriisideks paremini valmistunud ning võimelised jätkama tööülesannete täitmist ka kriisiolukorras. Sellel on kaudne positiivne mõju kogu ühiskonnale, kuna ühiskonnas on suur hulk inimesi, kellel on oskused kriisiolukorras toime tulla ning vajadusel abistada ka oma lähedasi ja kogukonda.

Elanikkonnakaitse veebikoolitusega kaasneb sihtrühmale **keskmise**, kuid **positiivne mõju**.

6.4. ESS-i muutmine

6.4.1. Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm I: 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**.

6.4.2. 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 määrmises sätestatu kohaselt.

Kokkuvõttes on mõju ulatus ja avaldumise sagedus sideettevõtjatele **väikesed**. Kokkuvõttes on mõju **väheoluline**.

6.5. Koondmõju kodanike ja ettevõtjate halduskoormusele

Ettevõtjatele kaasnevad riikliku ohuteavituse süsteemiga liitumisel tegevused ja osaliselt ka kulud, kuid need on pigem ühekordsed ning seotud nüüdisaegsete telekommunikatsiooni lahenduste kasutuselevõttuga, st liidestatakse ettevõtted, kellel on nüüdisaegseid

liidestusvõimalusi pakkuvad tehnoloogiad juba olemas või kes liiguvad selles suunas. Liidestamisega võivad vastavuskuludena kaasneda eelkõige ajakulu seoses uute lahenduste kasutuselevõetuga. Liidestamise tehnilise lahenduse loomisega seotud kulud kannab riik.

Eelnõu tõttu ei suurene oluliselt kodanike ega ettevõtjate halduskoormus. Eelnõu varjendi rajamise regulatsiooni ei kohaldata iga kord, kui püstitatakse hoone, vaid juhul, kui püstitatakse hoone, mis eeldab ehitusloa taotlemist või ehitisteatise esitamist ning vastab eelnõus sätestatud parameetritele. Samuti ei rakendata varjendi rajamise nõuet tagasiulatuvalt olemasolevatele hoonetele. Seega ei pea tegema eraldi kulutusi ega tõendama, et hoone vastab eelnõuga kehtestatavatele nõuetele. Hoone vastavust varjendi rajamise nõudele ja varjendile esitatavate nõuete täitmist hinnatakse senistes menetlustes: ehitus- ja kasutusloa menetlustes. Uusi menetlusi või menetlusse kaasatud asutusi ei lisandu. Vastavuskulud, mis kaasnevad varjendi nõude kehtestamisega, on eelkõige rahalised, nende suurust on hinnatud mõjude analüüsis konkreetsete sihtrühmade juures.

Varjumiskoha kohandamise nõudega ei kaasne täiendavat halduskoormust, kuna kohandamiseks vajalikud tööd on üldjuhul võimalik teha ilma ehitusloamenetluseta ning ilma ehitusteatise esitamise kohustuseta. Loamenetluse kohustus võib kaasneda juhul, kui hoones kavandatakse varjumiskindluse suurendamiseks rohkem tegevusi kui ainult olemasoleva ruumi korrastamine. Varjumiskoha kohandamise nõude täitmise üle hakkab järelevalvet tegema Päästeamet. Nõude täitmist kontrollib Päästeamet koos oma muude ülesannete täitmisega.

Peamised vastavuskulud, mis varjumiskoha nõude täitmisega kaasnevad, on ajakulu ja võimalikud rahalised kulud (hinnatud mõjude analüüsis), mis on vajalikud varjumiskoha kohandamiseks.

Lisandub varjumisplaani koostamise kohustus, mille täitmise üle hakkab järelevalvet tegema Päästeamet. Koostatud varjumisplaani esitamise kohustust ei teki. Varjumisplaani olemasolu kontrollib Päästeamet koos oma muude ülesannete täitmisega. Varjumisplaani koostamise peamine vastavuskulu on ajakulu, kuna tegemist on juhendiga, mille koostamiseks ei ole vaja eriteadmisi, ehk seda ei ole vaja eraldi teenusena sisse osta.

Elanikkonnakaitse koolituse kohustuse lisamine halduskoormust oluliselt ei suurenda. Päästeamet hakkab tegema järelevalvet KOV-ide üle, kes iga kord andmeid Päästeametile esitama ei pea. Päästeamet saab esmased vajalikud andmed kätte Digiriigi Akadeemialt. Andmete ja selgituste esitamise vajadus võib tekkida juhul, kui selgub, et koolituse läbimise osas on asutusel olulised puudujäägid. Päästeamet saab juurdepääsu üksnes statistilistele andmetele, mitte koolituse läbinud isikute nimekirjale ja tulemustele.

Samuti ei teki elutähtsa teenuse osutajal kohustust iga kord koolituse läbimise kohta andmeid edastada. Selline vajadus võib tekkida juhul, kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus neid küsib. Siiski tekib vajadus koolituse läbimise kohta andmeid hoida, kuna koolituse korraldamise kohustus on tööandjal ja seega peab ka tööandja ise omama infot koolituse läbimise kohta. Olulisi vastavuskulusid kohustus kaasa ei too, kuna koolituskohustus on võimalik täita tasuta kättesaadava veebikoolitusega, seega on peamine tekkiv kulu sellisel juhul ajakulu. Kui koolituskohustus otsustatakse täita kontaktkoolitustena, siis võib tekkida täiendavaid rahalisi kulusid seoses koolituse korraldamisega.

6.6. Mõju riigiasutuste ja KOV-ide korraldusele

Sihtrühm I: Päästeamet.

Muudatus avaldab kõige suuremat mõju Päästeametile kõigi eelnõus toodud muudatuste osas.

Viivitamatu ohuteate edastamise valmistumise koordineerimiseks on Päästeametil loodud ja täidetud ametikoht, et töötada välja ohuteate kanalite kasutamise üldpõhimõtted ning koostöös partnerasutustega pöörata senisest suuremat tähelepanu avalikkuse ohuteavitusest teadlikkuse suurendamisele. Mõju kogu isikkoosseisule on väike, sest puudutab üksikuid töökohti ning teavituskampaaniate läbiviimise kogemus on Päästeametil olemas. Mõningal määral suureneb Päästeameti töökoormus seoses AÕS-i § 158¹ lõike 1¹ lisatava sireeniseadme talumise kohustuse kehtestamiseks sundvalduse seadmisest tulenevate tegevustega. Kuna suurel osal sireeniseadmetest on olemas kehtivad üürilepingud, siis ei kaasne seaduse muudatusega ootamatult suurt lisatöökoormust ning uute sundvalduste seadmise ja olemasolevate üürilepingute ühtlustamine on võimalik hajutada üürilepingute kehtivuse ajale (viis aastat sõlmimisest).

Varjumise korraldamise ülesande täitmiseks tuleb Päästeametil tagada tööjõud, et töötada välja juhised varjumise korralduse kohta, suurendada avalikkuse teadlikkust varjumise korraldusest ning teha riiklikku järelevalvet varjendile esitatavate nõuete täitmise ja varjumisplaani koostamise üle. Riiklik järelevalve eeldab alaliselt rahastatud ametikohti. Päästeameti töökoormuse kasv on aga kokkuvõttes väike, kuna Päästeamet täidab osaliselt juba praegu varjumise korralduse ülesannet. Praegu on Päästeametis viis varjumise valdkonna ametikohta, mis on võrreldes Päästeameti koosseisuga (2100 teenistujat) väike.

Eelnõu koostamisel ja sellega seotud tegevuste planeerimisel on arvestatud põhimõttega mitte suurendada bürokraatiat ning järelevalvet eelnõus sätestatud nõuete üle tehakse koos tuleohutusnõuete kontrolliga. Hetke nägemuse kohaselt on kavas varjumisplaani koostamise kohustust kontrollida pisteliselt objektil tavapärase tuleohutuskontrolli käigus või e-lahenduste kaudu. Nõustamist on võimalik läbi viia samuti tavapärase ennetustegevuse raames päästemeeskondade poolt. Päästeameti fookus on suunatud pigem varjumise kui uudse valdkonna koordineerimisele ning teadlikkuse tõstmisele.

Ka elanikkonnakaitse koolituste läbimise jõudluse jälgimine toob Päästeametile kaasa ilmselge töökoormuse kasvu. Ehkki teatud ülesandeid saab jagada Sisekaitseakadeemia ja Digiriigi Akadeemiaga, tähendab see siiski igapäevast toimetamist elanike kriisiteadlikkuse ja -valmisoleku suurendamisel. Kontaktkoolitusi viib Päästeamet juba praegu läbi, kuid elanikkonnakaitse koolituste lisandumisega võib ette näha mõningast kontaktkoolituste mahu kasvu.

Sihtrühm II: Häirekeskus.

Viivitamatu ohuteate edastamisega kaasnev Häirekeskuse edastaja roll ei too asutusele senisega võrreldes olulist töökoormuse kasvu, sest KRIT-teenus on juba tegevustesse liidestatud ja rolli täitmine tähendab lisatöökoormust vaid reaalse sündmuse korral ning on arendustegevuste ja õppuste puhul planeeritav.

Sihtrühm III: PPA.

Varjumist korraldab Päästeamet, kuid vajadusel osaleb varjumise läbiviimisel ka PPA. Mõju PPA-le on väike, kuna PPA abistab Päästeametit ja sellist vajadust esineb harva. Eelnõu ei mõjuta kogu PPA koosseisu, vaid eelkõige neid PPA teenistujaid, kes osalevad varjumise läbiviimisel. Seega on mõjutatud isikuid võrreldes kogu PPA koosseisuga vähe. 2022. aasta andmetel töötas PPA-s 4838 inimest.

Sihtrühm IV: Sisekaitseakadeemia.

Sisekaitseakadeemia koostöös Digiriigi Akadeemiaga on ühekordse tegevusena loonud elanikkonnakaitse veebikursuse. Hilisem kursuse hooldamine nõuab ilmselt personali poolt väiksemat pingutust, kuid sellega võib kaasneda iga-aastane rahavajadus Sisekaitseakadeemiale. Sisekaitseakadeemia koolitab lisaks elanikkonnakaitse koolitajaid. Tegemist on ülesannetega, mida Sisekaitseakadeemia juba täidab, seega ei kaasne eelnõu jõustumisega Sisekaitseakadeemiale olulist mõju.

Sihtrühm V: Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (edaspidi *SMIT*).

SMIT-i ülesanne on paigaldada sireeniseadmed, koos seadmete paigaldamisega kaasneb SMIT-ile ka sireeniseadmete hooldamise kohustus. Sireeniseadmete paigaldamise ja hooldamisega seotud ülesannete täitmiseks on SMIT-is loodud kolm töökohta. Tegemist on ülesandega, mida SMIT juba praegu täidab ja mille täitmine jätkub eelduslikult ka pärast eelnõu jõustumist. Seega eelnõu SMIT-i töökorraldusele olulist mõju kaasa ei too.

Sihtrühm VI: Digiriigi Akadeemia.

Loodud elanikkonnakaitse veebikursus on majutatud Digiriigi Akadeemia õppeplatvormile, millega kasvab oluliselt koolitavate maht, mis võib omakorda tuua kaasa platvormi tehnilise käitamise ja hooldamisega seotud kulude kasvu. Veebikursuse majutamise järel on Digiriigi Akadeemia platvormiga seotud aastane eelarvevajadus hinnanguliselt kuni 350 000 eurot, mis katab lisaks elanikkonnakaitse veebikursusele teiste avaliku sektori asutuste loodud veebikursuste majutuse platvormil ning tagab koolituste kõrgkäideldavuse ehk võimaluse kõigil koolituskohuslastel kasvõi üheaegselt koolitust läbida.

Sihtrühm VII: KOV-id.

Eelnõu mõjutab kõiki 79 KOV-i ja nende töökoormust, kuid see pole märkimisväärne ega igapäevane. Eelnõuga täpsustatakse eelkõige, kuidas seoses varjumisega korraldada abivajajate toetamist ohuolukorras. Juba praegu teeb Päästeamet KOV-idega koostööd avalike varjumiskohtade planeerimisel ja kasutuselevõtul. Seoses sireeniseadmete paigaldamiseks sundvalduse kehtestamise õiguse lisandumisega võib suureneda sundvalduse seadmise menetluste hulk, mis KAHOS-i kohaselt on KOV-i pädevuses. Hinnanguliselt võib selliseid menetlusi tulla kõigi KOV-ide peale kokku 20–30.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju KOV-ide korraldusele väike.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus võrreldes nende kõigi ülesannetega on riigiasutuste ja KOV-ide töökorraldusele pigem väikesed. Kokkuvõttes on **mõju riigiasutuste ja KOV-ide töökorraldusele väheoluline**.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kehtivas riigi eelarvestrateegias on eelnõu rakendamise kuludega arvestatud kuni aastani 2027. Eelnõu heakskiitmisega kaasnevate kulude rahastamisvõimaluste üle arutletakse järgmises riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsessis Rahandusministeeriumi poolt valitsusele koondatava info alusel.

→ 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 laiapindse 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 varjumiskohtade 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.⁵⁵ Samuti saab varjumiskohtade kohandamiseks kasutada KredExi hoonete⁵⁶ renoveerimistoetust. Lisaks on planeeritud 2025. aastaks toetusmeede nii KOV-idele kui korteriühistutele kriiskindluse suurendamiseks.

Lisaks eraldab Siseministerium 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).

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks kehtestatakse:

1) kaks uut Vabariigi Valitsuse määrust:

- „Nõuded varjendile, varjendi rajamise kohustusega hoonete täpsem loetelu hoone kasutamise otstarbe ja vajadusel tööstus- ja laohoone tavapärase kasutajate arvu järgi ning varjumiskoha kohandamise põhimõtted“;
- „Nõuded varjumisplaanile ja selle avalikustamisele ning varjumisplaani koostamise kord“;

2) kolm uut siseministri määrust:

- „Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel“;
- „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“;
- „Nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolitajale“.

⁵⁵ Taotlusvooru eelarve oli 1 200 000 eurot.

⁵⁶ Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus. [Rekonstrueerimistoetus 2022-2027](#).

Uute määruste kehtestamine on vajalik, sest praegu ei ole reguleeritud ei varjumise korraldust ega nõudeid varjendile, varjumiskohale, varjumisplaanile, viivitamatu ohuteate edastamisele, sireeniseadmetele ega elanikkonnakaitse koolitustele. Tegemist on Eesti õiguses uute valdkondadega. Eelnõu rakendamiseks kehtestatakse kaks Vabariigi Valitsuse määrust ja kolm siseministri määrust.

Määruste eelnõude kavandid on seletuskirja lisas 1. Määruste eelnõude koostamisse kaasatakse eri poolte esindajad, et leida võimalikult paljusid pooli rahuldavad lahendused. Määruste otsest mõju analüüsitakse määruste eelnõude koostamisel.

Eelnõuga ei kaasne vajadust muuta või kehtetuks tunnistada olemasolevaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 1 punktid 3, 5, 6, 8 ning § 4 jõustuvad 2026. aasta 1. juulil, et oleks piisavalt aega uute ministri määruste vastuvõtmiseks ja eelnõu nõuetega kohanemiseks.

Eelnõu § 1 punkt 1, 2, 4 ja 7 jõustuvad üldises korras, sest kavandatud muudatused ei nõua üleminekuaega. Viivitamatu ohuteate edastamise regulatsioon ei vaja tervikuna üleminekuperioodi. Üleminekuperiood kehtestatakse EE-ALARM-iga liitmiseks, kuna vajalike IT-süsteemide arendamine on juba käimas ja kohustatud isikute liitmine EE-ALARM-iga käib järk-järgult ning võimaldab EE-ALARM-i viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutada kohe nende osas, kes on juba liitunud. Lisaks paigaldatakse juba praegu üle Eesti sireeniseadmeid ehitiseomanikega sõlmitud kokkulepete alusel, seega puudub ka nende kasutuselevõtuks üleminekuperioodi vajadus. Sireeniseadmete osas on pigem vajalik regulatsiooni jõustumine esimesel võimalusel, kuna suur osa sireeniseadmeid on praeguseks juba paigaldatud, kuid nende kasutamist reguleerivad õiguslikud alused puuduvad.

Päästeametile ja Häirekeskusele eelnõuga lisanduvad ülesanded ei vaja kohanemiseks täiendavat üleminekuperioodi, kuna tegemist on ülesannetega, mida praktikas juba täidetakse. Eelnõuga luuakse õigusselgus juba täidetavate ülesannete ning kohustuste osas. Päästeamet koordineerib juba praegu viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist ning korraldab varjumist.

Samuti puudub vajadus üleminekuperioodi jaoks avaliku sektori asutustele elanikkonnakaitse koolituse kohustuse rakendamiseks, kuna elanikkonnakaitse koolituse e-kursus on eelnõu jõustumise ajaks juba valmis ning kohustatud isikutele kättesaadav. Eelnõu kohaselt tuleb koolitus läbida kahe aasta jooksul, seega on normi adressaatidele antud piisav aeg uue nõudega kohanemiseks. Elutähtsa teenuse osutajatele antakse eelnõuga koolituskohustuse täitmiseks pikem periood, et võimaldada elutähtsa teenuse osutajatel sujuvat üleminekut, arvestades muu hulgas 2024. aastal lisandunud kohustusi ja uusi elutähtsa teenuse osutajaid.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu 24-1098/01 ning arvamuse avaldamiseks Eesti Arhitektide Liidule, Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kinnisvara Korrashoiu Liidule, Eesti Kinnisvarafirmade Liidule, Eesti Korterühistute Liidule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Omanike Keskliidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Turvaettevõtete Liidule, Eesti Pangale, Päästeliidule, Sisekaitseakadeemiale ja Õiguskantsleri Kantseleile.

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 (vt seletuskirja lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus 2. juunil 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik