



EESTI VABARIIK

KRIISIREGULEERIMIS- POLIITIKA ÜLEVAADE 2021

KRIISIREGULEERIMIS- POLIITIKA ÜLEVAADE 2021

Väljaandja: **Siseministeerium**
Pikk 61, 15065 Tallinn

Kujundus: **Martin Mileiko** (Profimeedia OÜ)
Illustratsioonid: **Linda Vainomäe** (Profimeedia OÜ)

Hea Lugeja!

Eesti on olnud geograafilise asukoha tõttu suuremate looduskatastroofide eest kaitstud. Maavärinad, hiidlained, vulkaanid ja ulatuslikud üleujutused, mis toovad kaasa kaose ja millest taastumine võtab aega aastakümneid, on meile võõrad ja seetõttu suhtume sageli kriiside valmistumisse kerge eelarvamusega. Enne koroonakriisi ei olnud suur osa Eesti elanikest kogenud ega valimistunud kriisiks, mis meid väga kiiresti tabas. Ettevõtted ja ka mõned riigiasutused ei olnud teadlikud hädaolukorra seaduse sisust, eriolukorra meetmetest ega enda rollist selles. See on ka mõistetav, kuna inimeste teadlik käitumine ja hoiakud kriisiolukorras on väga tihedas seoses isiklike kogemuste ja läbielamistega. Seetõttu jäävad tihti kriisideks valmisoleku küsimused arutelude tasandile ja tõsisel sammul kriisideks valmisolekusse investeerimiseks tehakse alles siis, kui kriis on juba aset leidnud ja kahju sündinud.

Siseministerium on alates 2001. aastast kujundanud kriisireguleerimispoliitikat selleks, et riigiasutused, omavalitsused, ettevõtted ja elanikud oleksid teadlikumad ning paremini valmis õnnetusteks ja suuremateks hädaolukordadeks. Selle aja jooksul on kriisireguleerimise valdkond läbi teinud suured muutused, mida on mõjutanud nii toimunud sündmused kui riiklikud reformid. Tänapäevaseks saavutatud valmisolek põhineb paljuski 2017. aastal vastu võetud hädaolukorra seadusel, mis sillutas tee uudsete kriisireguleerimise põhimõtete ja lähenemiste rakendamiseks.

Käesolevaks hetkeks on Eestis suures pildis saavutatud olukord, kus kõik 2017. aastal kehtima hakanud ja toona võimatu tundunud kohustused asutustele, ettevõtetele ja kohalikele omavalitsustele on täidetud. Meil on kinnitatud nõuetekohased riskianalüüsid, hädaolukorra lahendamise plaanid, elutähtsatele teenustele on kehtestatud toimepidevustõud. Neid plaane on testitud läbi õppuste, kohaliku omavalitsused on loonud toimivad kriisikomisjonid ja teinud läbi suure arenguhüppe kriisideks valmisoleku teemal.

Siseministeriumi peamiseks rolliks on olnud luua kriisireguleerimise valdkonda toetav õiguslik raamistik ja töötada välja Eesti oludesse kõige sobivamad lahendused ning meetodid, mis aitaksid rakendada tegevuste elluviimisel. Kuid nendest üksi ei piisa. Võrrandi „teine pool“ on ühiskonna vastuvõtlikkus ja koostöövõime, ilma milleta on väga keeruline riigiasutuste, omavalitsuste, ettevõtete ja elanike teadlikkust

ja hoiakuid kriisideks valmistumisel mõjutada. Järgneva kümnenääd kõige olulisemad suunad, turvalisema heaoluühiskonna poole liikudes, on kindlasti koostöö kõigi osapoolte vahel ja igapäevane panus.

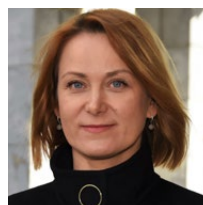
Nagu Marshall Goldsmith on oma tsitaadis öelnud: *“What got you here won’t get you there.”* Selle tarkuseteraga anname teatapulga üle Riigikantseleile, eesmärgiga ühendada tervikuks tsiviilkriisideks ja riigikaitseks kriisideks valmistumine, mis aitab napp ressursse mõistlikumalt kasutada ja olla paremini valmis tänapäevasteks ohustenaariumiteks.

Kindlasti oleme edaspidi heaks partneriks ja kriisiteemade eestvedajaks, kuna endiselt on poolte kriiside lahendamisel Siseministeriumi vastutusala asutustel juhtroll ja kõigi teiste asutuste juhitavates hädaolukordades oleme lahendamisse jõu ja nõuga kaasatud.

Loodan, et käesolev ülevaade on hea vahekokkuvõte seni tehtust, annab selgust ja arusaamist kõigile kriisireguleerimise valdkonna ametnikele ja teistele poliitika otsustusprotsessi või valdkonnaga muul moel seotud isikutele.

Täna kõiki, kes Eesti taasiseseisvumise ajal on seisnud selle eest, et meil oleksid võimalused ja võimekused kriiside korral tegutseda ja koos hakkama saada.

Head lugemist!



VIOLA MURD

Siseministeriumi päädte,
hädaabi ja kriisivalmiduse
asekantsler



LAURI LUGNA

Siseministeriumi kantsler

SISUKORD

EESSÕNA	3
SISUKOKKUVÕTE	6
1. KRIISIREGULEERIMISPOLIITIKA	8
1.1. Kriisireguleerimise üldine korraldus	8
1.2. Kriisireguleerimispoliitika kujundamine	9
1.3. Kriisireguleerimisülesannete täitmise üle järelevalve korraldamine	10
1.4. Väliskoostöö korraldus kriisireguleerimisvaldkonnas	11
1.5. Kriisireguleerimistegevuste rahastamine	13
1.6. Kriisireguleerimispoliitika kujundamisega seotud muudatused õigusloomes	15
1.7. Kriisireguleerimispoliitikaga seotud arendused	15
2. ÕIGUSLOOME	16
3. KRIISIKOMISJONIDE TEGEVUSE KORRALDAMINE	19
3.1. Kriisikomisjonide tegevust reguleerivad õigusaktid	19
3.2. Kriisikomisjonide üldine korraldamine	19
3.3. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni tegevus	19
3.4. Regionaalse kriisikomisjoni tegevus	20
3.5. Kohaliku omavalitsuse üksuste kriisikomisjonide tegevus	21
3.6. Kitsaskohad kriisikomisjonide tegevuse korraldamisel	21
3.7. Kriisikomisjonide töö korraldamisega seotud muudatused õigusloomes	22
4. HÄDAOLUKORRA RISKIDE HINDAMINE	23
4.1. Hädaolukorra riskianalüüside koostamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid	23
4.2. Riskianalüüside koostamine	23
4.3. Võrgustiku koostöö ja rahvusvahelised tegevused	24
4.4. Asutuste ülesannete täitmise seire	25
4.5. Olulisemad kitsaskohad riskide hindamisel ja analüüside koostamisel	25
4.6. Riskianalüüsidesega seotud muudatused õigusloomes	26
4.7. Riskianalüüsidesega seotud arendused	26
5. HÄDAOLUKORDADE JUHTIMINE	27
5.1. Hädaolukorra lahendamist ja juhtimist reguleerivad õigusaktid	27
5.2. Hädaolukordade juhtimise eest vastutatavad asutused ja isikud	27
5.3. Hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ülesanded	28
5.4. Eriolukorra rakendamine ja juhtimine	28
5.5. Häda- ja eriolukorrad Eestis 2000.–2021. aastal	29
5.6. Olulisemad kitsaskohad häda- ja eriolukorra juhtimisel	30
5.7. Hädaolukorra juhtimisega seotud arendused	31
6. HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE PLAAN	33
6.1. Hädaolukorra lahendamise plaanide koostamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid	33
6.2. Hädaolukorra lahendamise plaanide kirjeldamine	33
6.3. Hädaolukorra lahendamise plaane koostavad asutused	33
6.4. Võrgustiku koostöö	35
6.5. Asutuste ülesannete täitmise seire	35
6.6. Olulisemad kitsaskohad plaanide koostamisel	36
6.7. Plaanidega seotud muudatused õigusloomes	36
7. RISKIKOMMUNIKATSIOON	37
7.1. Riskikommunikatsiooni korraldamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid	37
7.2. Riskikommunikatsiooni korraldamine	37
7.3. Riskikommunikatsiooni korraldavad asutused	38

7.4. Võrgustiku koostöö ja toetused	39
7.5. Riskikommunikatsiooni ülesannete täitmise seire	39
7.6. Kitsaskohad riskikommunikatsiooni korraldamisel	39
7.7. Riskikommunikatsiooni korraldamisega seotud muudatused õigusloomes	39
7.8. Riskikommunikatsiooni korraldamisega seotud edasised arendused	40
8. KRIISIREGULEERIMISÕPPUSED	41
8.1. Kriisireguleerimisõppuste korraldamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid	41
8.2. Kriisireguleerimisõppus	41
8.3. Õppuseid korraldavad asutused	41
8.4. Õppuste tegevussuunad ja kava	42
8.5. Võrgustiku koostöö ja rahvusvahelised tegevused	42
8.6. Õppuste korraldamisega seotud ülesannete täitmine	44
8.7. Kitsaskohad õppuste korraldamisel	44
8.8. Õppuste korraldamisega seotud muudatused õigusloomes	44
8.9. Õppuste korraldamisega seotud edasised arendused ja tegevused	45
9. KRIISIREGULEERIMISKOOLITUSED	46
9.1. Kriisireguleerimiskoolituste korraldamine	46
9.2. Kriisireguleerimiskoolituste kontseptsioon	46
9.3. Kriisireguleerimise täiendusõpe	47
9.4. Kriisireguleerimise täiendusõppe koolitused	47
9.5. Kokkuvõtte kriisireguleerimise täiendusõppe korraldamisest 2018–2020	47
9.6. Sisekaitseakadeemia ettepanekud kriisireguleerimise täiendusõppe jätkamiseks	48
9.7. Elanike ja kohaliku omavalitsuse üksuste koolitused ja juhendamised	49
10. RIIGI TEGEVUSVARU	50
10.1. Riigi tegevusvaru moodustamist reguleerivad õigusaktid	50
10.2. Riigi tegevusvaru korraldamine	50
10.3. Kitsaskohad riigi tegevusvarude moodustamisel	50
10.4. Riigi tegevusvarudega seotud muudatused õigusloomes	51
10.5. Riigi tegevusvaruga seotud edasised arendused	52
11. ULATUSLIK EVAKUATSIOON	53
11.1. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid	53
11.2. Ulatuslik evakuatsiooni korraldus	53
11.3. Ulatuslikku evakuatsiooni korraldavad asutused ja isikud	53
11.4. Riiklik evakuatsiooniplaan	54
11.5. Evakuatsioonikohtade korraldamine	55
11.6. Kitsaskohad ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel	55
11.7. Evakuatsiooni korraldamisega seotud muudatused õigusloomes	56
11.8. Evakuatsiooniga seotud arendused „Siseturvalisuse arengukavas 2020–2030“	56
12. ELUTÄHTSATE TEENUSTE KORRALDUS	57
12.1. Elutähtsate teenuste korraldamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid	57
12.2. Elutähtsate teenuste korraldamine ja vastutavad asutused	57
12.3. Elutähtsat teenust osutavad ettevõtted (ETO)	59
12.4. Elutähtsate teenuste seire	61
12.5. Võrgustiku koostöö ja rahvusvahelised tegevused	62
12.6. Olulisemad kitsaskohad elutähtsate teenuste korraldamisel	63
12.7. Elutähtsate teenustega seotud arendused	63
13. ASUTUSTE VALMISOLEK	64
13.1. Asutuste valmisoleku loomine	64
13.2. Asutuste valmiduse saavutamise juhend	64
13.3. Kitsaskohad asutuste valmiduse saavutamisel	65
13.4. Asutuste valmiduse loomisega seotud arendused	65
PARTNERITE RAHULOLU UURING (2021)	66
LISA 1. Eestis aastatel 2000–2020 juhtunud suuremad sündmused	68
LISA 2. Hädaolukorra seaduse rakendusaktid ja juhendmaterjalid	71
LISA 3. Kriisireguleerimisega seotud uuringud	72
KASUTATUD LÜHENDID	73

SISUKOKKUVÕTE

Järjest enam leiab ümbritsevas maailmas aset uusi ebatavalisi ja kordumatu sündmuseid, mille puhul on esmapilgul keeruline aru saada, mis on selle põhjus, kes vastutab selle lahendamise eest või mis võivad olla selle tagajärjed. Üha enam hägustub ka piir riigikaitseks, julgeoleku- ja tsiviilkriisideks valmistumise vahel. 2018. aastal läbiviidud Riigikontrolli auditis „Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel“ võrreldi esimest korda riigikaitseks kriisideks ja hädaolukordadeks valmistumise protsesse ning leiti, et sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmisolekut ei tagata riigis süsteemselt. Paralleelsetele tegevustele (nt riskide analüüsimine ja planeerimine) kulutatakse palju aega ning sarnaste tuvastatud riskide maandamiseks arendatakse erinevate eesmärkidega võimeid.

Olukorra lahendamiseks hakkasid Siseministerium ja Riigikantselei otsima koostöös lahendusi, kuidas paremini ühildada kahe asutuse sarnaseid protsesse ning suurendada tsiviilkriisideks valmistumise teadlikkust nii valitsuse tasandil kui ka laiemalt riigisektoris. 2019. aastal võttis Riigikogu menetlusse riigikaitse seaduse eelnõu, mille kohaselt oli kavandatud muu hulgas ka viia kriisireguleerimispoliitika üle Vabariigi Valitsuse ja Riigikantselei juurde. Paraku jäi eelnõu erimeelsuste tõttu seisma ning võeti 2021. aastal menetlusest tagasi. Kuna hädaolukorra seaduses oli vaja teha kiireloomulised muudatused, alustati 2021. aastal hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisega, sinna lisati ka kriisireguleerimispoliitika üleviimise sätted. Seadus võeti vastu 2. juunil 2021. aastal. Seadus jõustus 1. juulil 2021. aastal, sellega anti Siseministeriumi pädevused, volitused ja ülesanded kriisireguleerimispoliitika koordineerimisel üle Vabariigi Valitsusele ning Riigikantseleile.

Siinse dokumendi eesmärk on kirjeldada kriisireguleerimispoliitika korraldust ja anda vaheülevaade selle rakendamise

seisust 2021. aastal, et toetada poliitika jätkusuutlikku arendamist ja rakendamist Vabariigi Valitsuse koordineerimisel. Ülevaade on mõeldud avalikuks kasutamiseks eelkõige kriisireguleerimisega kokkupuutuvatele ametnikele, kelle jaoks on oluline mõista kriisireguleerimise tervikpilti ja teada, misugune on praegu poliitika kujundamise ja rakendamise olukord. Ülevaade koosneb 13 peatükist ja partnerite rahulolu uuringust. Iga peatükk käsitleb ühte kriisireguleerimise teemavaldkonda. Igas peatükis on esitatud ülevaade regulatsioonidest ja juhendmaterjalidest, üldine kirjeldus teemavaldkonna olukorrast, ülevaade asutuste ülesannete täitmise seisust, teemavaldkonna kitsaskohad ja arendused.

Nagu enamikus poliitikavaldkondades, on ka kriisireguleerimise valdkonnas aastate jooksul ette tulnud nii kitsaskohti kui ka õnnestumisi. Need on olnud heaks vundamendiks uuete arendustele. Kui kümme aastat tagasi oli kriisireguleerimine veel üksikute ekspertide pärusmaa ja eksisteeris paljuski vaid paberil, siis praeguseks on hüppeliselt paranenud nii õigusloome ja poliitika rakendamise kvaliteet kui ka teadlikkuse kasv. Asutuste toimepidevuse tagamine kriisilukorras teenuste tagamiseks ei ole enam kitsalt elutähtsate teenuste osutajate vajadus, vaid selle mõttelaadi on omaks võtnud ka paljud teised edumeelsed ettevõtted, kohalikud omavalitsused ja riigiasutused, kes on aru saanud, et kriisikahjude ja tagajärgede parimaks vältimiseks on vajalik nende ennetamine ning nendeks valmistumine. Maailmapank avalikustas 2021. aastal raporti kataastroofide riskijuhtimisse investeringute kohta Euroopas. Selle kohaselt võib väita, et iga kriisiennetusse või valmisolekusse investeeritud euro hoiab hilisemate kahjude pealt kokku keskmiselt 2–10 eurot, teatud juhtudel võib kokkuhoid olla isegi kuni 20 eurot.

Siseministerium ja Päästeamet on alates 2017. aastast viinud läbi järjepidevat haldusjärelevalvet hädaolukorra

seaduses nimetatud ülesannete täitmise üle. Sellest nähtub, et väikeste eranditega on suur osa kavandatud tegevustest praeguseks ellu rakendatud. 1. juuli 2021. aasta seisuga on kõik hädaolukorra seaduse alusel määratud asutused koostanud ja korraliselt uuendanud nii hädaolukorra riskianalüüsid kui ka nende lahendamise plaanid ning viinud läbi õppused. Olulisemate tegevuste hulgast võib esile tuua ka elutähtsate teenuste (kokku 14 teenust) toimepidevuse tagamise. Ainsana on taastusravi haiglatele toimepidevuse nõuete kehtestamisega viivitanud Sotsiaalministeerium, kuid ülejäänud valdkondades (sh kohalike omavalitsuste teenused) on nõuded kehtestatud. Mõnevõrra rohkem võtab aega elutähtsate teenuste nõuete täitmine ettevõtete hulgas, nt toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide koostamine ning uuendamine. 149-st elutähtsa teenuse osutajast oli 1. jaanuari 2021. aasta seisuga toimepidevuse riskianalüüsid uuendanud ligikaudu 90% teenuseosutajatest, ülejäänud 10%-l oli uuendamine pooleli. Toimepidevuse plaanid olid uuendatud ligikaudu 80% teenuseosutajatest, ülejäänud 20%-l oli uuendamine pooleli.

Samas annab haldusjärelevalve dokumentide (nt määrused, riskianalüüsid, plaanid) täitmise üle ainult ühekülgse ülevaate valmisoleku seisust. Teiselt poolt on oluline nende dokumentide sisuline rakendamine, mida on praegu väga keeruline mõõta ja kontrollida. Üks kontrollimisvõimalus on õppuste korraldamine, see annab hea tagasiside asutuse valmisoleku ja võimete kohta. Õppusi korraldatakse aga liiga harva, liiga kitsa teema kohta või piiratud ulatuses. Selleks et teada, millises seisus on asutuste, ettevõtete ja tervikuna ühiskonna valmisolek kriisideks, on vaja süsteemsemat lahendust, nt indekssmöödikute laiemat rakendamist. Esimesed sammud selles suunas on juba tehtud. 2016. aastal töötas Päästeamet välja elanike kriisideks valmisoleku indekssmöödikud, mille põhjal on praeguseks läbi viidud mit-

med uuringud. Uuringu tulemused on andnud oluliselt parema teadmise inimeste teadlikkuse, hoiakute ja käitumise kohta kriisilukordades ning aidanud paremini sihistada kampaaniaid. Samamoodi elanike indekssmöödikutega töötati koostöös Rahandusministeeriumiga 2019. aastal välja kohaliku omavalitsuse üksuste kriisideks valmisoleku smöödikud, see võimaldab võrrelda nii kohalikke omavalitsusi kui ka nende erinevaid tegevusi. Riigiasutuste ja elutähtsate teenuste osutajate üldine valmisoleku tase ning võime kriisidega toime tulla on hinnanguliselt kohaliku omavalitsuse üksuste ja elanikega võrreldes paremal tasemel. Siiski puudub praegu võimalus hinnata nende valmisolekut sarnasel põhimõttel. Seetõttu kavandatakse „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava kohaselt ka tegevusi, mis võimaldavad lähiaastatel saada tervikpildi ümbritsevatest ohtudest ning võimekuse seirata elutähtsate teenuste ja riigi funktsioonide kriisiaegset toimimist.

Kokkuvõttes saab julgelt kinnitada, et Eesti on õigel teel ja senine töö, mida on kümnete aastate jooksul kriisireguleerimispoliitika valdkonnas tehtud, on hakanud vilja kandma. Eesti kriisireguleerimisvaldkonna areng on paistnud ka väljapoole ja on hea eeskuju teistele riikidele. Eesti edulugu näitlikustab kõige paremini 2019. aastal Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ja Euroopa Teadusuuringute keskuse (JCR) avalikustatud uuring „Good Governance for Critical Infrastructure Resilience“, kus võrreldi riikide valmisolekut ja lähenemisi elutähtsate teenuste ning kriitiliste taristute vastupanuvõime korraldamisel. Uuringus lähtuti seitsmest olulisest kriteeriumist, kus muu hulgas hinnati sektorite omavahelist koostööd ja infojagamist, olukorrateadlikkust teenuste ristsõltuvustest ja haavatavustest, seire korraldamist ja muud olulist. **Selle alusel on Eesti elutähtsate teenuste korraldamisel maailma kõige kõrgema reitinguga riik.** Eestile järgnevad edetabelis Norra, Šveits, Prantsusmaa, Ameerika Ühendriigid ja Soome. ■

1. KRIISI- REGULEERIMIS- POLIITIKA

1.1. Kriisireguleerimise üldine korraldus

Kriisireguleerimise mõiste võeti Eesti õigusruumis esimest korda kasutusele 2001. aastal jõustunud hädaolukorraks valmisoleku seaduses. Kehtiva hädaolukorra seaduse tähenduses hõlmab kriisireguleerimine:

- hädaolukorra ennetamist,
- hädaolukorraks valmistumist ja
- hädaolukorra lahendamist.

Hädaolukorra ennetamine sisaldab tegevusi, mille eesmärk on kas vältida hädaolukorra teket või leevendada selle tagajärgi, takistades sündmuse laienemist hädaolukorraks, nt riskikommunikatsioon, ehituslike nõuete kehtestamine ülejutuse piirkonnas, tuletegemise keelamine metsas tuleohtlikul ajal, jääle mineku keelamine, koolitused, elanikkonna teavitustöö ning juhiste jagamine. Hädaolukorra ennetamisse peaksid olema kaasatud nii riigiasutused kui ka eraõiguslikud juriidilised isikud. Ennetustöös on väga tähtis elanike teavitamine, et elanike teadlikkuse parandamise ja käitumise muutmise kaudu oleks võimalik vältida nende sattumist hädaolukorda või õpetada neid hädaolukorras hakkama saama.

Valmistumise all mõeldakse tegevusi, mille eesmärk on asutuste ning elanikkonna ettevalmistamine hädaolukorra lahendamiseks või nendega toimetulemiseks. toimepidevaks. Hädaolukorraks valmistumise aluseks on hädaolukorra riskianalüüsid, mille koostamise käigus hinnatakse hädaolukorra ohte, tekkimise tõenäosust, ulatust ja tagajärgede raskust ning kavandatakse tegevust riskide vähendamiseks. Lisaks riskianalüüsile hõlmab valmistumine ka hädaolukorra lahendamise plaanide koostamist, elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamist, varude moodustamist, kriisireguleerimiskoolituste ja -õppuste korraldamist, hädaolukorra lahendamise seotud regulatsioonide ja juhendite koostamist ning hädaolukorra lahendamiseks vajaliku tehnilise võimekuse (nt sõidukid, isikkoosseisu varustus, sidesüsteemid, staabitöökeskkonnad) arendamist.

Hädaolukorra lahendamisenäe mõistetakse olukorda, kus hädaolukord on juba tekkinud ning asutuste tegevus on suunatud selle tagajärgede likvideerimisele. Hädaolukorra lahendamisel on alati esmatähtis ohus olevate inimeste elu ja tervis. Seepärast on oluline asutuste kiire ja kooskõlastatud tegevus,

Joonis1. Rahvusvaheliselt kasutatavad kriisireguleerimise tsüklid



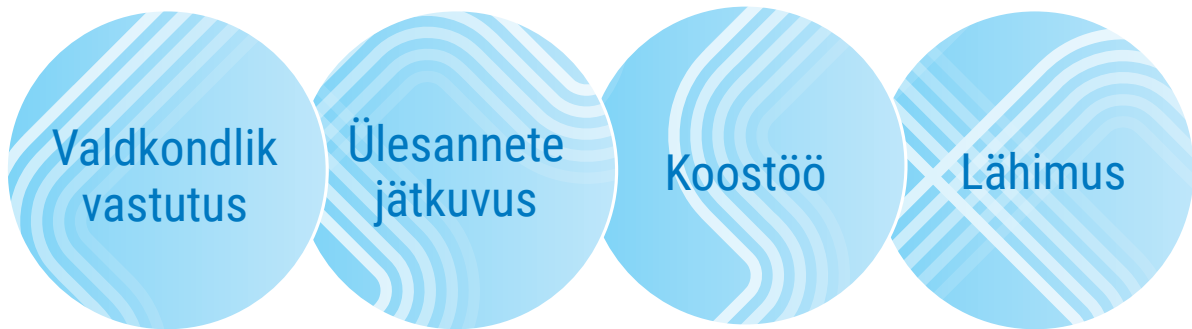
et oleks välistatud sündmuse laienemine ulatuslikuks, kogu ühiskonda mõjutavaks hädaolukorraks.

KRIISIREGULEERIMISE PÕHIMÕTTED

Kriisireguleerimise põhimõtted tagavad selle, et kriisideks valmistatakse ja neid lahendatakse ühtsel alustel. Varem olid need põhimõtted soovituslikud. 2017. aastal kehtestati need hädaolukorra seaduses, et tagada suurem õigusselgus. See aitab seaduses või seaduse alusel sätestatud kohustusi paremini mõista ja rakendada. Kriisireguleerimise põhimõtted on:

- detsentraliseeritus riiklikul tasandil, mille kohaselt vastutab iga ministeerium ise oma valitsemisalaga seotud kriisireguleerimistegevuste elluviimise eest;
- ametkondade koostöö korraldamine, mis on vajalik hädaolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel;
- subsidiaarsus ehk lähimuse põhimõte, mille kohaselt

Joonis 2. Kriisireguleerimise põhimõtted (hädaolukorra seadus)



viiakse tegevused ellu nii madalal tasandil kui võimalik ja nii kõrgel tasandil kui vajalik;

- ülesannete jäävuse põhimõte, mis tähendab, et kõik asutused ja isikud täidavad oma ülesandeid ka kriisilukorra ajal.

Põhimõtteid on arvesse võetud ka regulatsioonide kujundamisel ja juhendite koostamisel ning nendest tuleb kriisireguleerimistegevuste korraldamisel lähtuda.

Detsentraliseerituse põhimõtte järgi vastutab iga asutus ja ministeerium oma valdkonnas kriisiks valmistumise ning lahendamise eest, nt tervisevaldkonnas toimuvate kriiside lahendamise eest vastutavad Terviseamet ja Sotsiaalministeerium, kübervaldkonna intsidentide lahendamise eest vastutavad Riigi Infosüsteemi Amet ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Koostööpõhimõtet on rõhutatud hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel, kus hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus ja kaasatud asutused lepivad kokku hädaolukorra lahendamise korralduse. Koostöövajadus suureneb sageli kriisi eskaleerudes, kus vastutaval asutusel endal puuduvad vajalikud võimekused või need on olukorra lahendamiseks ebapiisavad, nt metsatulekahju kustutamistöödele kaasatakse Kaitseväge tegev- või ajateenistuses olevaid isikuid või Politsei- ja Piirivalveameti helikopter.

Subsidiaarsuspõhimõtet silmas pidades on pandud intsidentide ja sündmuste lahendamise kohustus kõige madalamal ja asjakohasemal tasandil tegutsevale riigiasutusele või ettevõttele, kes oma igapäevatoos nende ohtudega vahetult kokku puutub ning kellel on pädevus ja võimekus sündmus lahendada. Sündmuse arenedes ulatuslikumaks kriisiks liigub vastutus järgmisele kõrgemale valdkondlikule tasandile, nt elutähtsa teenuse osutaja (vee-ettevõtte) lahendab intsidente, mis on vahetult seotud ettevõtte vastutusel oleva teenuse osutamise ja rikete kõrvaldamisega. Kui olukord eskaleerub ulatuslikumaks elutähtsa teenuse katkestuseks, võtab selle lahendamise üle kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil on sündmus aset leidnud. Kui elutähtsa teenuse katkestus hõlmab mitut kohaliku omavalitsuse üksust, võib kriisi lahendamise juhtimise võtta üle Päästeamet, et koordineerida omavalitsusüksuste üleselt korraldatavaid tegevusi ja elanike abistamist.

Ülesannete jäävuse põhimõttest lähtuvalt kehtivad asutuste tavapärased ülesanded ja volitused ka hädaolukorra ajal. Näiteks lepatakse hädaolukorra lahendamise plaanides kokku asutuse ülesanded, mida asutus täidab ka tavaolukorras ja mille puhul on asutusel võimekus teha seda ka hädaolukorra lahendamisel, nt kiirabibrigaade kaasatakse alati meditsiini-

se abi osutamise eesmärgil, politseiüksuseid kaasatakse korraldada ülesannete täitmise ning päästeüksuseid kaasatakse inimeste päästmiseks ja abistamiseks.

HÄDAOLUKORD JA SELLE OHT

Hädaolukord legaalseaduse definitsioonina võeti kasutusele koos kriisireguleerimise mõistega ja sätestati Eesti õiguses esimest korda 2001. aastal, kui jõustus hädaolukorraks valmisoleku seadus. Enne 2001. aastat reguleeriti õiguslikult vaid eriolukorda. Alates 2017. aastast määratletakse hädaolukorda seaduse tähenduses kui sündmust, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses. Selleks et hädaolukorda lahendada, on vajalik mitme asutuse koostöö, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem ressursse. Täpsem hädaolukorra määratlus ehk milliste tunnuste ilmnemisel on tegemist hädaolukorraga, koostab iga hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse asjakohases hädaolukorra riskianalüüsis.

Hädaolukorra ohtu määratlus on õigusruumis kasutusele võetud selleks, et asutustele oleks tagatud vajalikud õigused rakendada erinevaid meetmeid ka olukorras, kus sündmus ei ole veel ulatuslik. Hädaolukorra seaduse tähenduses on hädaolukorra oht olukord, kus ilmnenu asjaolude põhjal võib pidada tõenäoliseks, et sündmus võib lähitulevikus laieneda hädaolukorraks. Hädaolukorra ohte võib olla väga mitmeid, nt kui Skandinaavias on tormitsüklon tekitanud suuri purustusi ja ulatuslikke elektrikatkestusi ning liigub Eesti suunas või kui lähirugi tuumajaamas on juhtunud õnnetus, mille tagajärjel liigub radioaktiivne pilv järgmiste tundide jooksul Eesti kohale.

1.2. Kriisireguleerimispoliitika kujundamine

Lihtsustatult käsitleb kriisireguleerimispoliitika kujundamine selliste riiklikult oluliste tegevuste koordineerimist, mis on sätestatud hädaolukorra seaduses või selle alusel.

Alates 1. juulist 2021. aastal korraldab kriisireguleerimispoliitika väljatöötamist ja elluviimist Vabariigi Valitsus. Kuni 30. juunini 2021. aastal kujundati VVS-i ja hädaolukorra seaduse kohaselt kriisireguleerimispoliitikat Siseministeeriumi koordineerimisel. Kui VVS-is oli sätestatud Siseministeeriumi üldine ülesanne, siis hädaolukorra seadus täpsustas kriisireguleerimisülesannete ulatust ning sätestas muu hulgas järgmised kohustused (mõlema seaduse sätted on alates 1. juulist

1. Kriisireguleerimispoliitika

2021. aastal kehtetud):

- riigi kriisireguleerimispoliitika väljatöötamine ja selle elluviimise kavandamine;
 - asutuste nõustamine ja nende tegevuste suunamine kriisireguleerimise korraldamisel;
 - seadusega asutustele pandud ülesannete täitmise üle järelevalve teostamine ja Vabariigi Valitsusele ülevaadete esitamine ülesannete täitmise seisust;
 - Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni töö korraldamine.
- Siseministeeriumis vastutas kriisireguleerimispoliitika väljatöötamise eest pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond, kus vahetult kriisireguleerimisega tegeles 4–6 ametnikku. Osakonna koosseisu tööülesanded ja -jaotus on esitatud tabelis 1.

Kriisireguleerimise kujundamisel on lisaks koordineerivale asutusele väga oluline roll kõigil ministeeriumitel ja kriisikomisjonidel. Iga ministeeriumi üldine ülesanne on korraldada kriisireguleerimist oma valitsemisalas, sh jälgida, et valitsemisala asutused rakendavad ellu vajalikud tegevused. See tähendab, et iga minister peab tagama, et ministeerium ja tema valitsemisalas asuvad asutused on hädaolukorraks valmis. Minister hindab võimalike hädaolukordade mõjusid oma valitsemisalale ning valmistub selleks, et ta saaks hädaolukorra ajal oma põhiülesandeid täita. Ministri ülesanne on teostada järelevalvet kriisireguleerimisülesannete täitmise üle oma valitsemisalas, tagada ülesannete täitmise jaoks vajalikud vahendid ning otsustada eelarvevahendite otstarbeka kasutamise üle. Ühtlasi vastutab ministeerium enda valitsemisala põhifunktsioonide täitmise järjepideva toimimise, sh enda ja allasutuste osutatavate olulisemate teenuste toimepidevuse ja kiire taastamise eest. Siinkohal ei mõelda kõiki teenuseid, vaid üksnes neid, mille puhul ministeeriumid ja tema allasutused on riskihindamise tulemusena leidnud, et nende järjepidev toimimine ja kiire taastamine on valitsemisala põhifunktsioonide täitmiseks oluline.

Kriisikomisjonide eesmärk on olnud koordineerida erinevatel riigihaldustasanditel koostööd riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste ja ettevõtjate vahel, võimaldades neil tundma õppida üksteise eripärasid ja arvestada nende prioriteetidega.

Praegu on kriisikomisjonide töö suurim väärtus kriisialase teadlikkuse parandamine riigi tipp- ja keskastmejuhtide, omavalitsusüksuste juhtide ja ettevõtjate hulgas. Kriisikomisjonide täpsem ülevaade on esitatud 3. peatükis.

1.3. Kriisireguleerimisülesannete täitmise üle järelevalve korraldamine

Peamised hädaolukorra seadusest tulenevad ülesanded, mille üle järelevalvet teostatakse on:

- elutähtsa teenuse korraldava asutuse ülesannete täitmine (nt toimepidevuse nõuete kehtestamine, riskianalüüside ja plaanide kinnitamine);
- elutähtsa teenuse osutaja ülesannete täitmine (nt toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide koostamine, toimepidevuse õppuste korraldamine);
- hädaolukorra riskianalüüside koostamine ja uuendamine;
- hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine ja uuendamine;
- riskikommunikatsiooni korraldamine;
- riigi tegevusvaru moodustamine;
- evakatsioonikohtade määramine ja evakuatsiooniplaani koostamine;
- kriisireguleerimisõppuste korraldamine;
- KOV-i kriisikomisjonide moodustamine ja sellega seotud dokumentide kinnitamine;
- muude seaduses või selle alusel kehtestatud tegevuste korraldamine.

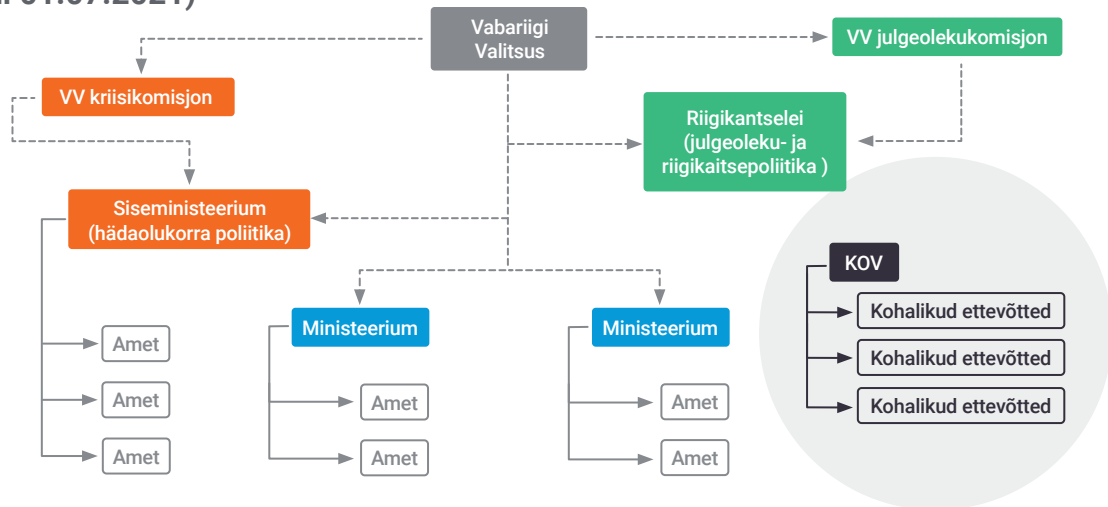
Kriisireguleerimisülesannete täitmise üle on võimalik teha nii haldus-, teenistuslikku kui ka riiklikku järelevalvet. Hädaolukorra seadusega sätestatakse haldus- ja riikliku järelevalve korraldamine ning VVS-iga teenistusliku järelevalve kord.

Haldusjärelevalve on avaliku halduse sisene järelevalve, mida teostab üks haldusorgan teise haldusorgani üle. Näiteks kuni 30. juunini 2021. aastal tegi Siseministeerium haldusjäreleval-

Tabel 1. Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna kriisireguleerimisvaldkonna ametnikud 1. augusti 2019. aasta seisuga

Ametikoht	Poliitika kujundamise ülesanded
Osakonnajuhataja	Üldine osakonna esindamine ja tegevuste koordineerimine
Osakonnajuhataja asetäitja kriisireguleerimise alal	Kriisireguleerimispoliitika vahetu korraldamine ja sellega seotud nõunike töö juhtimine Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni töö korraldamine
Elutähtsate teenuste nõunik	Elutähtsate teenuste poliitika kujundamine
Riskikommunikatsiooni ja väliskoostöö nõunik	Riskikommunikatsiooni poliitika kujundamine Väliskoostöö korraldamine
Riskide hindamise ja analüüsimise nõunik	Riskijuhtimise poliitika kujundamine Varude poliitika kujundamine
Kriisireguleerimisõppuste ja -koolituste nõunik	Kriisireguleerimisõppuste poliitika kujundamine Kriisireguleerimiskoolituste poliitika kujundamine
Hädaolukorra juhtimise ja lahendamise plaanide nõunik	Hädaolukorra juhtimise poliitika kujundamine Hädaolukorra lahendamise plaanide poliitika kujundamine Evakuatsiooni ja varjumise poliitika kujundamine

Joonis 3. Julgeoleku-, riigikaitse- ja kriisireguleerimispoliitikate kujundamine (kuni 01.07.2021)



vet Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas kuuluv Terviseameti kriisireguleerimisülesannete täitmise üle. Haldusjärelevalvet riigi haldusorgani üle tehakse juhul, kui see haldusorgan ei ole järelevalve teostaja alluvuses. Haldusjärelevalve teostaja võib seaduse alusel kontrollida nii sellise haldusorgani tegevust, mis asub teise ministeeriumi valitsemisalas, kui ka sellise haldusorgani tegevust, kes on temast kõrgemalseisev. Kehtiva korra alusel saab haldusjärelevalvet teostada Päästeamet, elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus, Riigi Infosüsteemi Amet ja Finantsinspeksioon. Siseministeeriumi haldusjärelevalvepädevus tunnistati alates 1. juulist 2021. aastal kehtetuks.

Teenistuslik järelevalve põhineb alluvussuhtel, kus järelevalvata-va on selle teostaja alluvuses, nt teeb Siseministeerium teenistuslikku järelevalvet enda valitsemisala asutuste üle (nt Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Häirekeskus jne), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teeb järelevalvet Transpordiameti, Riigi Infosüsteemi Ameti ning Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Ameti üle. Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet VVS-i alusel, nt Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumi ja Riigikantselei tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle ning ministeerium valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikutega. Riiklik järelevalve on omakorda haldusmenetluse eriliik, mida tehakse haldusest väljaspool asuva isiku üle, et ennetada või tõrjuda ohtu või kõrvaldada korrarikkumine. Hädaolukorra seaduse alusel saavad riiklikku järelevalvet teostada elutähtsat teenust korraldavad asutused, Riigi Infosüsteemi Amet, Finantsinspeksioon ning Politsei- ja Piirivalveamet (üldkorra- kaitseorganina). Tabelis 2 on esitatud asutuste järelevalvepädevuste võrdlused enne ja pärast 1. juulist 2021. aastal.

1.4. Väliskoostöö korraldus kriisireguleerimisvaldkonnas

Kriisireguleerimispoliitikat kujundas ja sellega seotud väliskoostööd korraldas kuni 30. juunini 2021. aastal Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond. Peamiste tööülesannete hulka kuulusid Eesti seisukohtade väljatöötamine ja kaitsmine Euroopa Liidu, ÜRO, NATO ja OECD elanikkonnakaitse poliitika kujundamises.

mine ja kaitsmine Euroopa Liidu, ÜRO, NATO ja OECD elanikkonnakaitse poliitika kujundamises.

Euroopa Liidu tasandil toimus koostöö peamiselt Euroopa Nõukogu elanikkonnakaitse töörühma (PROCIV), Euroopa Komisjoni elanikkonnakaitse komitee (CPC) ja selle alatöörühmade kaudu, milles osalesid nii Siseministeeriumi, allasutuste (nt Päästeamet, Häirekeskus) kui ka Eesti alalise esinduse esindajad.

- PROCIV – Euroopa Nõukogu töörühm, mis käsitleb Euroopa Liidu elanikkonnakaitse koostööd, et tõhustada inimeste, neid ümbritseva keskkonna, vara ning kultuuripärandi kaitset loodus- ja inimtegevusest põhjustatud suurõnnetuste suhtes nii Euroopa Liidus kui ka väljaspool. Töörühm on liikmesriikide poliitiline koostööareen enne EL-i alaliste esindajate komitee (Coreper 2) ning Justiits- ja siseküsimuste nõukogu (JHA) koostöökogusid. Töörühma kohtumised toimuvad keskmiselt kord kuus, v.a augustis.
- CPC – Euroopa elanikkonnakaitse komitee on komisjoni korraldatav eksperdirühm, mis töötab välja PROCIV-ist saadud mandaadi alusel elanikkonnakaitse poliitika rakendusakte, kinnitab aastaseid tööprogramme (eelarve koos tegevustega) ning koordineerib kõikide alaliste elanikkonnakaitse eksperdirühmade tööd. Töörühma kohtumistel osalevad ka mitteliikmesriigid, kuid otsuste üle hääletavad üksnes liikmesriigid. Töörühma kohtumised toimuvad neli kuni kuus korda aastas.
- Euroopa Komisjoni muud eksperdi- ja rakkerühmad – neid koordineeritakse CPC ja PROCIV-i kaudu, nt katastroofide ennetamise ja riskijuhtimise eksperdirühm, koolituskoordinaatorite töörühm, Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi RescEU ühisvõimekuste arendamise rakkerühmad (AFF, CBRN, *medical capacities*) jne.
- Hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskus (ERCC) – keskus koordineerib elanikkonnakaitse abi andmist kriisides kannatanud riikidele. Keskus töötab ööpäev ringi ja võib riiklike ametiasutuste või ÜRO taotlusel aidata kõiki suurõnnetuses kannatada saanud riike nii Euroopa Liidus kui ka väljaspool. Siseministeerium on Eesti ametlik kontaktpunkt, kelle kaudu edastatakse rahvusvaheliste hädaolukordadega seotud ning muud vajalikku teavet.

1. Kriisireguleerimispoliitika

Tabel 2. Järelevalvet korraldavad asutused ja nende pädevused

Kriisireguleerimis- ülesande täitja	Seisuga kuni 30.06.2021		Seisuga alates 01.07.2021	
	Järelevalve teostaja	Järelevalve pädevus	Järelevalve teostaja	Järelevalve pädevus
Ministeerium	Siseministeerium	Haldusjärelevalve	Vabariigi Valitsus	Teenistuslik
Ministeeriumi valitsemisala asutus	Siseministeerium	Haldusjärelevalve	Valdkondlik ministeerium	Teenistuslik
Eesti Pank	Siseministeerium	Haldusjärelevalve	Eesti Panga Nõukogu	Teenistuslik
KOV	Siseministeerium*	Haldusjärelevalve	Päästeamet	Haldusjärelevalve
Elutähtsa teenuse osutaja (ettevõtte)	Elutähtsat teenust korraldav asutus	Haldus- ja riiklik järelevalve	Elutähtsat teenust korraldav asutus	Haldus- ja riiklik järelevalve
Finantsjärelevalvega seotud subjektid	Finantsinspeksioon	Haldus- ja riiklik järelevalve	Finantsinspeksioon	Haldus- ja riiklik järelevalve
Küberturvalisuse nõuete täitmisega seotud subjektid	Riigi Infosüsteemi Amet	Haldus- ja riiklik järelevalve	Riigi Infosüsteemi Amet	Haldus- ja riiklik järelevalve
Kõik kriisireguleerimise kohustustega seotud subjektid	Politsei- ja Piirivalveamet	Riiklik järelevalve	Politsei- ja Piirivalveamet	Riiklik järelevalve

* Siseministeerium delegeris haldusjärelevalve pädevuse käskkirjaga Päästeametile.

Eesti on ühinenud ka ÜRO katastroofiohu vähendamise Sendai raamistikuga. 2015. aastal sõlmiti Sendai partnerriikide vahel arengukava esimene suurem kokkulepe, mis pakub konkreetseid meetmeid, et kaitsta riikide arengut katastroofiohu eest. Sendai raamistik töötab koos muude 2030. aasta tegevuskava lepingutega, sh Pariisi kliimamuutuste kokkuleppega, Addis Abeba arengukava rahastamise tegevuskavaga, uue linna tegevuskavaga (*the New Urban Agenda*) ja säästva arengu eesmärkidega. Siseministeerium on esindanud Sendai raamistikus nii Eesti seisukohti kui ka panustanud Euroopa Liidu kaudu, sh on osalenud Sendai raamistiku Euroopa foorumil (UNDRR) keskmiselt kord aastas ning panustanud temaatilistesse küsitluste ja uuringute vastamisse.

Lisaks Euroopa Liidu ja ÜRO koostöövõrgustikele osaleb Siseministeerium ka OECD tegevuses. OECD avaldab võrdlevaid ülevaateid liikmes- ja partnerriikide riskijuhtimise olukorrast, sh avaldatakse regulaarselt statistilisi andmeid, kogumikke, analüüse ja soovitusi riskijuhtimisvaldkonna poliitika kujundamiseks. Koostöö OECD-ga riskijuhtimisvaldkonnas on seotud peamiselt Eestit puudutavate uuringutele vastamisega ja kord aastas toimuva riskijuhtimise foorumil (*High Level Risk Forum*) osalemisega.

Siseministeerium aitab oma vastutusalas kaasa ka alliansi üldiste strateegiliste eesmärkide saavutamisele. Riiklike julgeolekupoliitiliste eesmärkide kohaselt esindab Siseministeerium koostöös Riigikantseleiga Eestit NATO kodanikukaitse rühmas (CPG), mis on kõrgemalseisva tsiviilõnnetuste hädaolukorra lahendamise planeerimise komitee (CEPC) ala-töörühm. CEPC-i kohtumistel esindab Eestit Riigikantselei.

Siseministeeriumist osaleb rahvusvahelistes institutsioonides ja agentuurides (Belgias, Hollandis ja Poolas) kokku kuus riiklikku ekspert ja sideohvitseri, sh Eesti Euroopa Liidu alalise

esinduse juures üks ekspert (nõunik), kes tegi tihedat koostööd Siseministeeriumiga ning esindas Eesti huve elanikkonnakaitse ja kriisireguleerimisvaldkonnas.

REGULAARSED TEGEVUSED VÄLISKOOSTÖÖ KORRALDAMISEL

- Euroopa elanikkonnakaitse töörühma (PROCIV) kohtumiste ettevalmistamine, kohtumistel osalemine, koostöö atašee ja teiste liikmesriikide esindajatega eelnõude väljatöötamisel, läbirääkimised eelnõude puhul samameelsetega, et oma seisukohti paremini kaitsta jne, ning kohtumistest ülevaadete kirjutamine, jagamine pooltega. Kohtumised toimuvad 11 korda aastas.
- Euroopa Liidu elanikkonnakaitse komitee (CPC) kohtumiste ettevalmistamine, kohtumistel osalemine ja igapäevane koostöö korraldamine teiste asutustega. Kohtumised toimuvad vähemalt neli korda aastas.
- Eesistuja elanikkonnakaitse tööseminaridel (*PRES workshop*) osalemine. Seminarid toimuvad kaks korda aastas iga eesistuja ajal.
- Euroopa Liidu elanikkonnakaitse peadirektori kohtumiste ettevalmistamine ja kohtumistel osalemine (Päästeameti peadirektori tasemel). Kohtumised toimuvad üks kord aastas.
- Igapäevane elanikkonnakaitsega seotud asutuste ekspertide toetamine elanikkonnakaitse küsimustes, mis tekivad seoses Euroopa Liiduga kas kohtumistel osalemise või muu teema tõttu.
- Eelnõude kooskõlastamine, seisukohtade kujundamine nii riigisiselt kui ka Euroopa Liidu, ÜRO ja OECD tasandil.
- Sisendi andmine kriisireguleerimist puudutavates kahe- või mitmepoolsetes küsimustes, mis tõstatuvad Balti Assamblee, Baltiriikide koostöölepe (3B) või Eesti-Läti valitsuskomisjoni tasandil.
- Ebapaberite (*non-paper*) koostamine rahvusvahelistes

partnerite nügimiseks erinevates elanikkonnakaitse küsimustes.

- Sisendite andmine Coreper 2, IPCR-i ja JHA nõunikele, sh ministrite kohtumiseks.
- Väliskoostööga seotud kohtumiste ja visiitide ettevalmistamine, kui need puudutavad kriisireguleerimist.
- Sendai raamistiku Euroopa foorumi ettevalmistamine ja seal osalemine üks kord aastas.
- Euroopa Liidu elanikkonnakaitse teadmusvõrgustiku (EU CPKN) liikmesriikidele pandud ülesannete koordineerimine koostöös teiste riigiasutustega.
- Koolituspoliitika töörühma (TPW) esindamine, materjalide ettevalmistamine ja sellega seoses koostöö Päästeametiga. Kohtumised toimuvad keskmiselt neli korda aastas.
- COVID-19-ga seotud täiendavad väliskoostöö tegevused, nt koostöö naaberriikidega, EL-i teotuste kasutamine transpordi ja logistika kompenseerimiseks, meetodika väljatöötamises osalemine RescEU varude jagamiseks, Välisministeeriumi nõustamine seoses konsulaarlendudega, koostöö seoses humanitaarabiga jne.
- Elanikkonnakaitse rakkerühmade (RescEU) hetkeseisu ja arengute jälgimine ning suunamine.

VÄLSKOOSTÖÖ KITSASKOHAD, MIDA TULEB EDASPIDI ARENDADA

- EL-i tasandil tuleb aktiivsemalt läheneda kriisideks valmistumisele riigi kui terviku huvidest lähtuvalt. Seetõttu tuleks planeerida Euroopa Komisjoni DG ECHO eelarvavahendite taotlemist, mis suunata selliste kriiside ennetamise ja nendeks valmisoleku tagamise, mille puhul on praegu puudujääke. Üksnes 2020. aasta tööplaanis on DG ECHO-I liikmesriikide jaoks kavandatud otsetoetusi enam kui 115 miljoni euro ulatuses. Vahendite alakasutusele on komisjon korduvalt tähelepanu pööranud. 2019. aastal loodud „Track 1“ projektid on suunatud konkreetselt liikmesriikide ennetus- ja valmisolekumeetmete tõustamiseks, omafinantseering on kõigest 5%.
- Nii OECD kui ka ÜRO tasandil on vaja analüüsida kriisireguleerimisvaldkonnas koostöövõimaluste laiendamist. Nad on kriisireguleerimises olulised teenäitajad, seda nii analüüsides koostamisel kui ka poliitikasoovituste väljapakkimisel, neid on jõudumööda poliitikalikujundamises ka järgitud (nt OECD poliitika-soovitused ja ÜRO Sendai raamistik).
- Koostöö Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi (EU CPM) raames on üks võimalik suund, milles saab Eesti kaasa lüüa ja millesse panustada. Praegu kasutatakse vaid väikest osa võimalustest, mida saab väliskoostöö kaudu arendada. Üks suur kasvupotentsiaal teha rahvusvaheliselt elanikkonnakaitse teemadel koostööd on OECD, kus Eesti saadiku kõrval istuvad prantsusekeelse tähestiku järgi nii USA kui ka Prantsuse saadikud. See on väga hea koht Eesti seiskohtade ja teemade tõstatamiseks, samuti koostöö tegemiseks.

1.5. Kriisireguleerimis-tegevuste rahastamine

Kriisireguleerimisega seotud kulud jagunevad kaheks:

- 1) kriisideks valmistumise kulud (nt koolitused, tegevused ja

investeeringud, mida tehakse kriisi tagajärgede leevendamiseks ja ärahoidmiseks ehk enne kriiside tekkimist) ja

- 2) kriiside lahendamise või tagajärgedega seotud kulud (nt ulatusliku metsatulekahju, reostuste likvideerimise, elutähtsate teenuste katkestuste likvideerimise, COVID-19 pandeemia lahendamise kulud, mida tehakse kriisi ajal või selle järel).

Maailmas on tehtud palju uuringuid, mis kinnitavad kriisideks valmistumise kasumlikkust nii raha kui ka aja mõttes. Maailmapank avalikustas 2021. aastal raporti katastroofide riskijuhtimisse investeeringute kohta Euroopas, selle käigus hinnati üle 100 ennetusele ja valmisolekule suunatud investeeringu. Raporti tulemused näitavad, et valmisolekusse investeeritud vahendid annavad märgatava kokkuhoiu hiljem tagajärgedega kuludelt. Keskmiselt jääb kokkuhoid vahemikku 2–10 korda, teatud juhtudel võib kokkuhoid olla isegi üle 20-kordne. Kõige suurema kasuteguriga investeeringuteks peetakse koolitusi ja taristu arendusi.

Eestis ei ole üldjuhul tekkinud probleeme kriiside lahendamise või selle tagajärgedega likvideerimise kulude hüvitamisega. Kriisilukorras reservide rakendamiseks on loodud õiguslikud mehhanismid, mida on võimalik rakendada Vabariigi Valitsuse või Riigikogu otsusega. Selleks et kriiside tagajärgedega likvideerimisega seotud kulusid edaspidi rohkem kokku hoida, peab kriisideks valmistumisse rohkem investeerima ja seda järjepidevalt pikema perioodi jooksul. Vajadust luua suurem valmisolek kriisideks loomiseks ja valmisolekut parandada on nimetanud ka hädaolukorra riskianalüüsid ning erinevad kriisireguleerimise kontseptsioonid (elanikkonnakaitse, kriisiinfo-telefon, varjumine jne). Siseministeeriumi andmetel on alates 2018. aastast esitatud riigi eelarvestrateegiasse (RES 2019–2023) kriisideks valmisoleku suurendamiseks kokku lisataotlusi 156,7 miljoni euro ulatuses, kuid rahastamisotsus on tehtud seni ainult 6,8 miljoni euro kohta.¹ Senised lisataotlused on seotud hädaolukorra riskianalüüsides tuvastatud võimalike elanikkonnakaitse kontseptsioonide nimetatud arendusvajaduste, asutuste toimepidevuse tõstmise ning abipolitseinikest kriisireservi loomisega.

HÄDAOLUKORRA RISKIANALÜÜSIDES TUVASTATUD VÕIMELÜNGAD

2018. aasta esimesel poolaastal kinnitatud hädaolukorra riskianalüüsides tuvastasid umbes 450 võimaliku, millest 51 olid kriitilised. Mitmed võimalikud katusid erinevate asutuste riskianalüüsides. Paljud võimalikud sisaldasid korralduslike küsimusi, mille likvideerimine vajas plaanide uuendamist või mõne kokkuleppe sõlmimist ja mis oli lahendatav igapäevaseid ressursse kasutades. Umbes pooled võimalikest eeldasid täiendavaid eelarvelisi vahendeid või varu loomist. Hädaolukorra riskianalüüsides põhjal on esitatud RES 2019–2022 lisataotlusi kokku summas 20,3 miljonit eurot, millest on rahastus saadud 5,1 miljonit eurot. RES 2020–2023 lisataotlusi on kokku summas 48,5 miljonit eurot, kuid rahastust ei ole saadud. Osaliselt kattuvad taotlused elanikkonnakaitse kontseptsiooni omadega.

ELANIKKONNAKAITSE KONTSEPTSIOONI ARENDUSVAJADUSED

2018. aastal kiideti heaks elanikkonnakaitse kontseptsioon, mille eesmärk on tagada inimeste elu ja tervise kaitse kriisi-

¹ Andmed on esitatud 2020. aasta aprilli seisuga.

1. Kriisireguleerimispoliitika

Tabel 3. STAK-i tegevuskavas loetletud kriisireguleerimistegevused

Stak-i võimekus	Tegevuse kirjeldus	Vastutav asutus	Tähtaeg
Ohtude tuvastamine ja riskide maandamine	Koostatud on terviklik ohu- ja riskipilt ning selle koostamise metoodika ja korraldus	Riigikantselei	2023
	Koostatud on elutähtsate teenuste ristsõltuvuste ja haavatavuste ülevaade ning selle koostamise metoodika ja korraldus	Riigikantselei	2024
	Ajakohastatud on elutähtsate teenuste loetelu ja selle uuendamise korraldus	Riigikantselei	2025
	Täiendatud on hädaolukorra riskide maandamis- ja leevendusmeetmete otsustusprotsessi ning on rakendatud meetmeid, et andmepõhiselt planeerida investeringuid ja tegevusi või võtta kaalutletud riske	Riigikantselei	2024
Kriisideks valmistumine	Loodud on võimekus seirata ja prognoosida elutähtsate teenuste ning riigi kriitiliste funktsioonide kriisiaegset toimimist	Riigikantselei	2025
	Ühtlustatud on KOV-i üksuste ülesanded elutähtsate teenuste korraldamisel	Riigikantselei	2022
	Rakendatud on meetmeid elutähtsate teenuste osutajate ja avaliku sektori vahelise infovahetuse ning koostöö kindlustamiseks	Täpsustub	Pidev
	Rakendatud on meetmeid esmatähtsate kaupade varustuskindluse ja oluliste teenuste toimepidevuse kindlustamiseks	Täpsustub	Pidev
	Suurendatud on avaliku sektori toimepidevust	Täpsustub	Pidev
	Koostatud on riigi kriisideks valmisoleku aruanne (sh kriisivõimekuste ülevaade) ning selle koostamise metoodika ja korraldus	Riigikantselei	2025
	Ühtlustatud on hädaolukordadeks ja riigikaitse kriisideks valmistumise ning kriisiaegse juhtimise ja koostöö korraldus	Riigikantselei	2023
	Suurendatud on asutuste valmisolekut kriiside lahendamiseks	täpsustub	pidev
	Suurendatud on varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni elluviimise ning evakuatsioonikohtades elanike majutamise võimekust	Päästeamet	2024
	Suurendatud on võimekust kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemisel	Siseministeerium	2024
	Korraldatud on üleriigiline kriisireguleerimisõppus	Riigikantselei	2023
	Suurendatud on psühhosotsiaalse kriisiabi võimekust ning sätestatud selle korraldus	Sotsiaalministeerium	2024
Kriisijärgne taastamine	Koostatud on kriisijärgsetetaastamistegevuste põhimõtted ja korraldus	Riigikantselei	2023
	Koostatud on kriisikahjude hindamise metoodika ja korraldus	Riigikantselei	2023
	Loodud on kriisiolukordades peavarjuta jäänud suure hulga inimeste abistamise võimekus	Sotsiaalministeerium	2025

de korral. Kontseptsioon sisaldab kokku 40 tegevust ja 35 soovitus riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuse üksustele, poolte tegevuste puhul on vaja lisaraha, mida ei ole esialgsel hinnangul võimalik katta ministeeriumide valitsemisalade eelarvest. Elanikkonnakaitse tegevuste arendamiseks on esitatud RES 2019–2022 lisataotlusi kokku summas 11,9 miljonit eurot, millest on rahastus saadud 2,8 miljonit eurot. RES 2020–2023 lisataotlusi on kokku summas 40,2 miljonit eurot, kuid rahastust ei ole saadud. Osaliselt kattuvad taotlused hädaolukorra riskianalüüside alusel esitatud taotlustega (nt riiklik toiduvaru, kriisiinfotelefon).

ASUTUSTE TOIMEPIDEVUSE TÕSTMINE

Ulatuslike elektrikatkestuste tõttu on Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti toimepidevuse tõstmiseks vaja suurendada hoone arvu, kus oleks tagatud alternatiivsed võimekused elektri tootmiseks (nt elektrigeneraatorid, akud, UPS-id) ja ööpäevaringse füüsilise turbe meetmete rakendamiseks. Lisaks nähakse ette mobiilse konteineritankla soetamist (vedelkütuse katkestuste korral) ning Politsei- ja Piirivalveameti keskse videohaldussüsteemi loomist. Samamoodi Siseministeeriumi valitsemisalaga soovivad 72 tunnise valmisoleku loomist ka haiglad ja kiirabipidajad.

Asutuste toimepidevuse tõstmiseks on RES 2019–2022 lisataotlusi esitatud kokku summas 5,3 miljonit eurot, kuid rahastust ei ole saadud. RES 2020–2023 lisataotlusi on esitatud 27,4 miljoni euro ulatuses, kuid ükski lisataotlustest rahastust ei saanud.

ABIPOLITSEINIKEST KRIISIRESERVI LOOMINE

Riigikaitseplaneerimise käigus on tuvastatud, et Politsei- ja Piirivalveameti isikkoosseis ei ole kriitiliste riigikaitseülesannete täitmiseks pikaajalise ja ulatusliku kriisi korral piisav. Kriitiliste riigikaitseülesannete all peetakse silmas piiride ja objektide valvamist ja kaitset ning avaliku korra kaitsmist (sh masside ohjamist), oma olemuselt on need kõik korrakaitse- lised tegevused. Abipolitseinikest reservi loomise eesmärk on laiendada piiride ja objektide valvamise ja kaitsmise ning avaliku korra kaitsmise (sh masside ohjamise) võimekust ning luua nendes valdkondades jätkusuutlik võimekus. Samas tuleb arvestada vajadusega valvata ja kaitsta enda asutuse objekte (nt piirivalvekordonid või radaripositsioonid) rünnaku eest julgeolekuolukorras.

Abipolitseinikest kriisireservi loomiseks on RES 2020–2023 lisataotlusi esitatud kokku summas 19,7 miljonit eurot, kuid rahastust ei ole saadud (Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist eraldati 0,89 miljonit eurot). RES 2021–2024 lisataotlus on tehtud summas 60,8 miljonit eurot. 2021. aastaks eraldati riigieelarve seadusega Siseministeeriumi valitsemisalale 2 miljonit eurot eesmärgiga „kriisideks valmisolek“, peamiselt kasutatakse seda abipolitseinikest kriisireservi võimekuse loomiseks.

Kuigi kriisireguleerimise arendused ja investeeringud on peamiselt riikide endi vastutusel, siis rahvusvaheliselt on võimalusi välisvahendite kaasamiseks nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Alates 2019. aastast on Euroopa Liidu vahenditest (täpsemalt DG ECHO otsetoetustest) võimalik liikmesriikidel raha taotleda ka üksi, kaasamata projektidesse teisi liikmesriike. Välisvahendite planeerimine ennetus- ja valmisolekumeetmete tõhustamiseks kriisideks valmisolekul vajab süsteemset lähenemist, kus on ülioluline ka partnerasutuste kaasamine, sh teabe edastamine vahendite olemasolust, rahastamise võimalikkusest ja protsessist. Euroopa Komisjon on osundanud, et perioodil 2014–2020 on liikmesriigid kasutanud ennetus- ja valmisolekumeetmeteks eraldatud vahendeid planeeritud oluliselt vähem. Kui seni võis olla takistuseks teiste liikmesriikide huvi puudus, siis alates 2019. aastast on võimalik taotleda rahastust ka riigisisestele projektidele, nt kohaliku omavalitsuse üksuste, haiglate ja vanadekodude valmisoleku suurendamiseks elektrikatkestuse korral.

1.6. Kriisireguleerimispoliitika kujundamisega seotud muudatused õigusloomes

Hädaolukorra seaduse muutmise seadus (Riigikogus vastu võetud 2. juunil 2021. aastal, kriisireguleerimispoliitika kujundamisega seotud muudatused jõustusid 1. juulil 2021. aastal)

Siseministeeriumi keskne roll kriisireguleerimisvaldkonna koordineeriva asutusena tunnistati kehtetuks. Alates 1. juulist 2021. aastal juhib kriisireguleerimispoliitika väljatöötamist ja selle elluviimist Vabariigi Valitsus. Seetõttu hakkas Siseministeeriumi asemel kriisireguleerimispoliitika väljatöötamise ja selle elluviimise koordineerimise eest vastutama Riigikantselei. Riigikantselei ülesanded jäid samaks, nagu olid varem Siseministeeriumi vastavast ülesanded. See tähendab, et Riigikantselei suunab asutuste tegevust riigi tasandil, ministeerium aga teeb seda täpsemalt oma valitsemisalas ning vastutab selle eest, et vajalikud kriisireguleerimisülesanded oleksid täidetud.

1.7. Kriisireguleerimispoliitikaga seotud arendused

„SISETURVALISUSE ARENGUKAVA 2020–2030“

„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ (STAK) alameede on kriisideks valmisolek ja nende lahendamise, mille eesmärk on tulla paremini toime erinevate kriisidega. Arengukava tegevuskavas nimetatud kriisireguleerimispoliitika tegevused on esitatud tabelis 3.

KRIISIREGULEERIMISPOLIITIKA ÕLEVIIMINE RIIGIKANTSELEISSE

Kriisireguleerimispoliitika koordineerimise viidi Riigikantseleisse üle alates 1. juulist 2021. aastal. Riigile sellega lisakulusid ei kaasnud. Poliitika ümberkorraldamise kulutused kaeti Siseministeeriumi ja Riigikantselei eelarvest. Muudatusega viidi Siseministeeriumi kriisireguleerimise koordineerimisega seotud ametikohad üle Riigikantseleisse. Muudatuse järel jäid Siseministeeriumile edasi erinevad valitsemisala ja kohaliku omavalitsusega seotud kriisireguleerimise korraldamise ülesanded.

Siseministeerium:

- korraldab kriisireguleerimist oma valitsemisalas, sh teeb teenistuslikku järelevalvet valitsemisala asutuste kriisireguleerimisülesannete täitmise üle;
- suunab regionaalse ja kohaliku tasandi kriisireguleerimise korraldust. Peamine vajadus on toetada Päästeametit regionaalse tasandi ja kohaliku omavalitsuse üksustega seotud tegevustes, lisaks suunata kohalike omavalitsuste rolli kujundamist hädaolukordade ennetamisel, hädaolukordadeks valmistumisel ja hädaolukordade lahendamisel;
- seirab STAK-i tegevusi ja uuendab selle tegevuskava;
- korraldab kohalike omavalitsuste ja elanikkonna hädaolukorras valmisoleku hindamist ja seiret. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- **Siseministeerium** 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 350 SE.
- Siseministri 22.09.2020 aasta käskkiri nr 1-5/108 „Siseministeeriumi osakondade põhimääruste kinnitamine“.
- Siseministeeriumi memo väliskoostöö korraldamise kohta, 3. märts 2020. aastal.
- Siseministeeriumi memo kriisideks valmisoleku tagamise ja selle rahastamise kohta, 28. aprill 2020. aastal.
- **Maailmapank** 2021. *Investment in Disaster Risk Management in Europe Makes Economic Sense*. Raport.
- **Siseministeerium** 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

2. ÕIGUSLOOME

Kriisireguleerimispoliitika ja selle õigusloome vajab pidevat kujundamist ning ajaga kaasas käimist. 2017. aasta juulis vastu võetud hädaolukorra seaduse tekstist tõi kriisireguleerimisvaldkonda palju uusi põhimõtteid ja muutuseid. Vaatamata üldise õigusloome olukorra paranemisele on nii seaduse rakendamisel kui ka kriiside lahendamisel tõusnud esile kitsaskohad, mis vajavad paremat reguleerimist ja korraldamist. 2017.–2021. aastal on ette valmistatud järgmised olulisemad hädaolukorra seaduse muutmisega seotud eelnõud:

- hädaolukorra seaduse muutmine riigikaitse seaduse eelnõu raames (Riigikogu menetlus algatati 2. detsembril 2019. aastal ja tagasi võeti 29. aprillil 2021. aastal);
- hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (kooskõlastatud eelnõude infosüsteemis EIS 10. veebruarist kuni 11. märtsini 2021. aastal, eelnõu koostamist ei järgnenud);
- hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogus vastu võetud 2. juunil 2021. aastal, kriisireguleerimispoliitika kujundamisega seotud muudatused jõustusid 1. juulil 2021. aastal);
- valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (Riigikantselei koordineerimisel, eeldatav seaduseelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele 2022. aasta sügisel ja eeldatav jõustumisaeg on 2023. aasta sügisel).

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMINE RIIGIKAITSESEADUSE EELNÕU RAAMES (2019)

Justiitsministeerium algatas 2015. aastal riigikaitseõiguse revisjoni, mille käigus analüüsiiti teemasid, mis tõusetusid riigikaitse laia käsituse rakendamisel, nt seoses vajadusega kii-

relt ja paindlikult erinevatele ohtudele reageerida. Kuna praegune riigikaitse hõlmab paljusid valdkondasid, mis on omavahel ristsõltuvuses, siis on muutunud ka riigikaitse olemus. Riigikaitseks ja hädaolukordadeks valmistumise selgemaks omavaheliseks seostamiseks kavandati RiKS-i eelnõu menetluse käigus ka hädaolukorra seaduse muutmist. Peamised hädaolukorra seaduse muudatusettepanekud olid järgmised.

- Kriisireguleerimispoliitika koordineerimise muutmine – muudatusega sooviti korrastada ja täpsustada kriisireguleerimise korraldust riigis. Muudatusega sooviti koondada erinevad kriisideks valmistumisega seotud poliitikakujundamise ja koordineerimise tegevused Vabariigi Valitsuse juurde, see võimaldaks ühtlustada nii riigikaitseks kui ka tsiviilkriisideks valmistumist.
- Eriolukorra juhtimiskorralduse muutmine – muudatusega kavandati hädaolukorra lahendamiseks väljakuulutatud eriolukorra juhtimiskorralduse muutmist ning loobuda ministri tasandi juhtimisest. Muudatusega sooviti panna eriolukorra juhtimine samuti hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele ning jätta ministri pädevusse toetada juhtivat asutust kriisi lahendamisel ja korraldada temale alluva ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Muudatusega oleks olnud tagatud sujuv üleminek hädaolukorra lahendamisel eriolukorra väljakuulutamiseni.
- Eriolukorra väljakuulutamise tingimuste täpsustamine – muudatusega nähti ette, et loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks võib välja kuulutada eriolukorra ka siis, kui on vaja rakendada täiendavaid

finantsjuhtimise abinõusid. Täiendavate finantsjuhtimise abinõude rakendamine võib olla vajalik selleks, et jätta ettevõtete suhtes rakendamata Euroopa Liidu õigusest tulenevaid karistusmeetmeid erinevate toetustingimuste täitmata jätmisel. Lisaks saab eriolukorra väljakuulutamisel esitada Euroopa Komisjonile palve lubada otsetoetuste ettemaksed varem välja maksta.

- Riiklike järelevalve meetmete täiendamine ja füüsiliste isikute avaliku korra kaitseks kaasamine – muudatusega sooviti täiendada KorS-i järgmiste riikliku järelevalve erimeetmetega: liikumiskiirang, asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine. Eelnõu kohaselt oleks tunnistatud kehtetuks eriseadustes asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsioonid ning sätestatud KorS-is ühtsed tingimused ja kord.

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS (2021)

Siseministerium kogus 2020. aastal ministeriumitelt ja asutustelt eriolukorrajärgseid õpituvastusi hädaolukorra lahendamist takistavate asjaolude kohta, sh puuduseid õigusaktides ja nende rakendamises, mis takistasid olukorra lahendamist. Kogutud sisendid võeti aluseks hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse koostamisel. Väljatöötamiskavatsuse peamised muudatus ettepanekud olid järgmised.

- Suurendada õigusselgust asutuste kriisireguleerimise ülesannetes ja täpsustada ülesandeid reguleerivad norme – kavas oli sõnastada selgemalt asutuste kriisireguleerimise ülesanded, mis võimaldaks asutustel paremini keskenduda konkreetsete kohustuste täitmisele. On vaja sätestada ülesanded, mis on kriisireguleerimise korraldamisel vältimatud ja mille puhul õiguslik regulatsioon puudub või ei ole piisav.
- Kujundada kriisikomisjonidest asutuste koostööd tugevdav võrgustik, mis aitab kaasa asutuste ülesannete täitmisele – kavas oli muuta kriisikomisjonid koordineerimisülesannet täitvate asutuste jaoks vajalikuks koostööformaadiks. Kriisikomisjonide tegevusse hõlmatakse kriisireguleerimise korraldamisega seotud osalist nii riigi, regiooni kui ka kohalikul tasandil. See võimaldaks asutuste koostööd hädaolukordade ennetamisel, hädaolukorraks valmistumisel ja hädaolukorra lahendamisel.
- Rakendada kriisiaegset juhtimiskorraldust ühetaolistel alustel – luua riigis terviklik kriiside lahendamise juhtimise korraldus, mis on kasutatav kõikide kriiside puhul ning mis rajaneb riigi ülesehitusel ja ühetaolistel alustel. Samuti kavandati täpsustada hädaolukorda lahendava asutuse praegust keskset kriisiaegset juhtimiskorraldust nii kriisi lahendamise juhtimisel kui ka koostöö korraldamisel.
- Ühtlustada KOV-i üksuste ülesanded elutähtsate teenuste korraldamisel – sooviti kohaldada elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse regulatsiooni kõigile kohaliku omavalitsuse üksustele, olenemata elanike arvust. See võimaldaks neil ühetaoliselt oma territooriumil vee- ja kanalisatsiooni ning kaugküttetee-nuste osutamist korraldada ja kohalike teede sõidetavus tagada.

- Täpsustada varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldus – siduda varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldus, sh määrata korraldavaks asutuseks Pääs-teamet, täpsustada asjakohased tegevused ning loetleda seotud poolte vastutus ja pädevused.
- Reguleerida kriisides riikliku sotsiaalhoolekande korraldust – reguleerida kriisiaegse sotsiaalhoolekande korraldus selliselt, et riigil oleks lahendused, valmisolek ja võimekus toetada kohaliku omavalitsuse üksuseid hoolekandekohustuse täitmisel. Lisaks näha ette ülesande täitmiseks vajalikud tegevused, seotud osaliste vastutus ja pädevused.
- Reguleerida, kuidas tegutseda kriisides massiliselt hukkunutega – määrata üldvastutavaks asutuseks Politsei- ja Piirivalveamet, kelle ülesanne on korraldada kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemine. Lisaks sätestada ülesande täitmiseks vajalikud tegevused, seotud osaliste vastutus ja pädevused.
- Määrata Päästeametile keskne roll inimeste kriisideks ettevalmistamisel – kriisideks parema valmisoleku saavutamiseks on vaja määrata asutus, kes vastutab hädaolukorra riskikommunikatsiooni korraldamise ning sellega seotud kanalite arendamise ja haldamise eest. Ettepanek on anda see roll Päästeametile, kellel on pikaajaline kogemus ennetustöö elluviimisel ja koostöö tegemises elutähtsate teenuste korraldajatega.
- Korraldada elanikega seotud kriisialane ennetustöö nii, et see arvestaks kõikide ohtudega – hädaolukordade ennetamise töö, mida riigiasutused teevad, on seni keskendunud kitsale teemaringile, kuid elanikke on oluline informeerida kõigist ohtudest, mis võivad mõjutada nende elukeskkonda. Kõikvõimalike riskide teadvustamine aitab suurendada elanikkonna valmisolekut ootamatuteks kriisideks.

Kriisireguleerimispoliitika üleviimise tõttu Riigikantseleisse on väljatöötamiskavatsuse alusel uue hädaolukorra seaduse eelnõu koostamine peatatud. Kavandatud muudatusettepanekud ja kooskõlastusringilt saabunud tagasiside võetakse arvesse Riigikantselei poolt valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel, mis koostatakse „Vabariigi Valitsuse 2021–2023 tegevusprogrammi“ kohaselt 2022. aasta septembriks.

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUS (2021)

Seaduse eesmärk oli luua ühtne ja terviklik kriisiolukordadeks valmistumise ja lahendamise raamistik, mis toetaks riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamist. See peaks vähendama kriisireguleerimise ja riigikaitsega seotud asutustele sarnaste tegevustega kaasnevat dubleerimist. Samuti oli eesmärk luua õiguslikud alused varude agentuuri moodustamiseks. Seaduses sätestatud kriisireguleerimispoliitika väljatöötamist ja selle elluviimist puudutavad muudatused läbisid ministeriumide kooskõlastusringi 2019. aastal riigikaitse-seaduse eelnõu menetlemise raames. Hädaolukorra seaduse muutmise seadus võeti vastu 2. juunil 2021. aastal, mis sisaldas järgmisi olulisi muudatusi:

- anti Siseministeriumi pädevused, volitused ja ülesanded kriisireguleerimise koordineerimisel üle Vabariigi Valitsusele ja Riigikantseleile;

2. Õigusloome

- sätestati Riigikantselei ülesanne töötada välja õigusaktid valitsemisaladeülese valdkonna koordineerimisel;
- loodi valmisolek keskse varu moodustamiseks ja hoiustamiseks, et tagada elanikkonna varustuskindlus AS-i Eesti Varude Keskuse loomise kaudu;
- täpsustati regionaalsel tasandil kriisireguleerimise koordineerimist, sh sätestati Päästeametile ülesanne tagada regionaalsel tasandil täidesaatva riigivõimu asutuste ja kohaliku omavalitsuste üksuste vaheline koostöö kriisireguleerimise korraldamisel;
- määrati Päästeametile vastutus ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel.

Poliitikamuudatuste tõttu kehtestati mitmed senised sisemistri määrused Vabariigi Valitsuse määrustena. Lisaks vormilistele muudatustele tehti rakendusaktides ka sisulisi täiendusi lähtuvalt Riigikantselei ülesannetest ja vajadusest ühendada riigikaitse ning kriisireguleerimise planeerimisprotsessid. Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse alusel muudeti järgmised rakendusaktid:

- 1) Vabariigi Valitsuse määrus „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused ning riskianalüüsi koostamise nõuded ja kord“ (kaks määrust on ühendatud);
- 2) Vabariigi Valitsuse määrus „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, hädaolukorra plaani koostamist juhtivad asutused ning hädaolukorra lahendamise plaani nõuded ja koostamise kord“ (kaks määrust on ühendatud);
- 3) Vabariigi Valitsuse määrus „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“;
- 4) Vabariigi Valitsuse määrus „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“;
- 5) Vabariigi Valitsuse määrus „Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkamise, surma või osalise või puuduva tööväime korral makstava hüvitise ja kulude arvutamise ning hüvitise määramise ja maksmise kord“;
- 6) Vabariigi Valitsuse määrus „Regionaalsete kriisikomisjonide moodustamine, nende koosseis ja töökord“;

- 7) Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. aasta määruse nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ muutmise;
- 8) Vabariigi Valitsuse 16. juuni 2011. aasta määruse nr 77 „Alarm- ja jälitussõidukite loetelu, nende tähistamise ja liiklemise kord“ muutmise;
- 9) Vabariigi Valitsuse 31. mai 2012. aasta määruse nr 39 „Siseministeeriumi põhimäärus“ muutmise.

VALMISOLEKU SEADUSE VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS (2021)

Vabariigi Valitsus seadis oma tegevusprogrammis (2021–2023) eesmärgiks viia laia riigikaitse arendamine uuele tasemele ning koondada nii riigikaitse kui ka kriisireguleerimispoliitika kujundamine Vabariigi Valitsusse ja Riigikantseleisse. Õigusliku selguse suurendamiseks pandi Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis riigisekretärile ülesanne koostada kriisideks valmisoleku seaduse väljatöötamise kavatsus, mis kirjeldaks, kuidas koondada hädaolukorra seadus, riigikaitse seadus ja erakorralise seisukorra seadus üheks seaduseks. Seaduse väljatöötamise kavatsuse raames:

- koondatakse ühte seadusesse nii tsiviilkriisideks, julgeolekukriisideks kui ka riigikaitseks kriisideks valmistumine, et lihtsustada ja ühtlustada juhtimiskorraldust erinevates kriisides;
 - koondatakse ühte seadusesse põhiseaduses nimetatud erikorrad ja nende meetmed;
 - täpsustatakse strateegilise tasandi vastutust kriisi lahendamisel, et tagada kõikide kriisi lahendavate tasandite tegevuse terviklikkus ning omavaheline sidustus;
 - pannakse Riigikantseleile kohustus toetada vajaduse korral kriisi lahendamisel peaministrit ja valitsust, moodustades riigi kriisistaabi;
 - hinnatakse ja vajaduse korral täpsustatakse kohalike omavalitsuste üksuste rolli kriisideks valmistumisel ning nende lahendamisel;
 - hinnatakse ja vajaduse korral täpsustatakse elutähtsate teenuste toimepidevuse ning varustuskindluse korraldust.
- Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg on 2022. aasta mais. Eeldatav seaduseelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise aeg on 2022. aasta septembris ning kavandatav jõustumisaeg 2023. aasta sügisel. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Riigikaitse seaduse eelnõu 112 SE.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 350 SE.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- Valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- **Riigikantselei** 2021. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni memo hädaolukorra seaduse muutmise ja valmisoleku seaduse väljatöötamise kohta.

3. KRIISI-KOMISJONIDE TEGEVUSE KORRALDAMINE

3.1. Kriisikomisjonide tegevust reguleerivad õigusaktid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2021. aasta määrus nr 72 „Regionaalsete kriisikomisjonide moodustamine, nende koosseis ja töökord“. RT I, 23.07.2021, 6.

3.2. Kriisikomisjonide üldine korraldamine

Kriisikomisjonide peamine eesmärk on olnud koordineerida koostööd riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste ja ettevõtjate vahel, võimaldades neil arvestada üksteise eripärade ja prioriteetidega. Aastatel 1993–2009 oli kriisikomisjonidel keskne roll kriiside lahendamisel või nende lahendamise toetamisel. Ent kuna kriisireguleerimisse hakasid juurduma detsentraliseerimise põhimõtted ning asutused on saavutanud võime suurte kriiside lahendamiseks, siis on tasapisi kadumas ka vajadus lahendada kriise kriisikomisjonide juhtimisel või toel. Praegu on kriisikomisjonide töö suurim väärtus kriisialase teadlikkuse parandamine

tipp- ja keskastmejuhtide, sh kohaliku omavalitsuse üksuste juhtide hulgas.

Kriisireguleerimispoliitika institutsionaalses korralduses käsitletakse kolmetasandilist komisjonisüsteemi, mille tegevus on sätestatud hädaolukorra seaduses:

- 1) Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon (alates 1. juulist 2021. aastal Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni alanõukogu) – koordineerib riiklikul tasandil täidesaatva riigivõimu asutuste kriisireguleerimisülesannete täitmist;
- 2) regionaalne kriisikomisjon (alates 1. juulist 2021. aastal Päästeameti ülesanded) – koordineerib regionaalsel tasandil täidesaatva riigivõimu asutuste piirkondlike struktuuriüksuste ja osaliselt kohaliku omavalitsuse üksuste kriisireguleerimisülesannete täitmist;
- 3) kohaliku omavalitsuse üksuse kriisikomisjon – koordineerib kriisireguleerimisülesannete täitmist kohalikul tasandil.

3.3. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni tegevus

Kuni 30. juunini 2021. aastal tegutsenud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon oli valitsuskomisjon, mille eesmärk oli koordineerida riigiasutuste tegevust ja suurendada riigi vastupanu-

3. Kriisikomisjonide tegevuse korraldamine

võimet võimalikeks hädaolukordadeks. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon ülesanne ei olnud hädaolukorra ega eriolukorra lahendamise juhtimine. Kriisikomisjoni üldisem ülesanne oli asutuste teadlikkuse tõstmine ning koostöö edendamine hädaolukordade ennetamise ja nendeks valmistumise etappides. Hädaolukorra seaduse alusel olid Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile pandud järgmised ülesanded:

- 1) koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste kriisireguleerimisülesannete täitmist;
- 2) panna täidesaatva riigivõimu asutustele vajaduse korral ülesandeid hädaolukordade ennetamiseks ja nendeks valmistumiseks ning jälgida nende täitmist;
- 3) täita muid õigusaktidest ja tema põhimäärusest tulenevaid ülesandeid.

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni korralised istungid toimusid iga-aastase tööplaani alusel, kuid vähemalt üks kord kvartalis. Vajaduse korral rakendati istungite läbiviimiseks e-istungeid või kutsuti kokku erakorraline istung. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimees oli siseminister, kes:

- esindas komisjoni (näiteks andis ülevaate komisjoni tööst valitsuskabineti nõupidamisel või vajaduse korral Riigikogus);
- kutsus kokku komisjoni istungid;
- kirjutas alla dokumentidele;
- kutsus vajaduse korral komisjoni tööst osa võtma isikuid, kes ei kuulunud komisjoni;
- teavitas vähemalt üks kord aastas komisjoni tööst

Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni. See ülesanne oli vajalik selleks, et tagada eri tasandite komisjonide omavaheline seotus, kuna siseminister oli ka julgeolekukomisjoni liige. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehe ja koosseisu määramisel lähtuti põhimõttest, et esindatud oleksid kõik kriisireguleerimise seisukohast olulised asutused. Põhimääruse järgi kuulusid selle koosseisu:

- siseminister;
- Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Maaeluministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Välisministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi kantserid;
- Päästeameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Häirekeskuse, Kaitsepolitsei ameti, Terviseameti ning Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektorid;
- Kaitseväe Peastaabi ülem;
- Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektor;
- riigisekretär, peaministri nimetatud nõunik ning Siseministeeriumi päästepoliitika asekancler, et koordineerida Vabariigi Valitsusega töökorraldust ja kommunikatsiooni.

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni istungid valmistas ette Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond, kelle ülesanne oli muu hulgas istungite päevakorra koostamine ja kooskõlastamine, esinejatega kokku leppimine ja lähteülesannete esitamine, memode tagasisidestamine ja suunamine, teadete ja materjalide saatmine, tehniline töö, komisjoni esimehe nõustamine enne istungit, küsimus-

te ettevalmistamine, protokoll koostamine, komisjoni otsuste üle seire korraldamine.

3.4. Regionaalse kriisikomisjoni tegevus

Regionaalne kriisikomisjon on kriisireguleerimise regionaalne koostööareen, kus koordineeritakse ja suunatakse kriisireguleerimisega seotud piirkondlike tegevusi. Regionaalset kriisikomisjoni juhib Päästeamet, kelle ülesanne on koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste piirkondlike struktuuriüksuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste kriisireguleerimistegevust regioonis. Regionaalne kriisikomisjon ei juhi sündmuste lahendamist, kuid teatud juhtudel toetab kriisi lahendamist juhtivat asutust kriisi ajal olukorrateadlikkuse suurendamisel. Regionaalse kriisikomisjoni peamine lisandväärtus on asutuste teadlikkuse tõstmine ja koostöö edendamine hädaolukordade ennetamise ja nendeks valmistumise etappides.

Eestis on Päästeameti päästekeskuste tegevuspiirkondades moodustatud neli alalist regionaalset kriisikomisjoni:

- Ida-Eesti regionaalne kriisikomisjon Ida päästekeskuse tegevuspiirkonnas (Ida- Viru ja Lääne-Viru maakond);
- Lõuna-Eesti regionaalne kriisikomisjon Lõuna päästekeskuse tegevuspiirkonnas (Tartu, Võru, Valga, Viljandi, Põlva ja Jõgeva maakond);
- Lääne-Eesti regionaalne kriisikomisjon Lääne päästekeskuse tegevuspiirkonnas (Hiiu, Järva, Lääne, Pärnu, Rapla ja Saare maakond) ning
- Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon Põhja päästekeskuse tegevuspiirkonnas (Harju maakond).

Regionaalse kriisikomisjoni korralised istungid toimuvad iga-aastase tööplaani alusel, kuid vähemalt üks kord kvartalis. Vajaduse korral rakendatakse istungite läbiviimiseks e-istungeid või kutsutakse kokku erakorraline istung. Regionaalse kriisikomisjoni esimees on tegevuspiirkonna päästekeskuse juht, kes täitis kuni 30. juunini 2021. aastal järgmisi ülesandeid:

- esindas komisjoni riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes;
- kutsus kokku komisjoni istungid;
- kutsus vajaduse korral võtma komisjoni tööst osa isikuid, kes ei kuulunud komisjoni koosseisu;
- esitas vähemalt üks kord aastas komisjoni töö kohta aruande Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile.

Komisjoni koosseisu määramisel lähtuti põhimõttest, et esindatud oleks kõik piirkonna kriisireguleerimise ehk hädaolukordade ennetamise, valmistumise, lahendamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise seisukohast olulised riigiasutused ning kohaliku omavalitsuse üksused. Komisjoni koosseisu kuulusid põhimääruse järgi:

- vastava tegevuspiirkonna päästekeskuse juht (komisjoni esimees);
- prefektuuri prefekt (komisjoni aseesimees);
- Häirekeskuse keskuse juhataja;
- Kaitseleidu, Kaitseväe, Kaitsepolitsei ameti,

3. Kriisikomisjonide tegevuse korraldamine

Tabel 4. Kohaliku omavalitsuse üksuste kriisikomisjonide ülesannete täitmise olukord 1. jaanuari 2021. aasta seisuga

Vastutav asutus	Järelevalve märkused	Sagedus
Kohalikud omavalitsused (79)	Kõigil omavalitsusüksustel on KOV-i kriisikomisjoni põhimäärused kehtestatud ja kooskõlastatud Päästeametiga.	Pidev kohustus hoida põhimäärus uuendatud. Järelevalve toimub keskmiselt iga kahe aasta tagant (järgmine suurem ülevaatamine on 2021. aastal)
Kohalikud omavalitsused (79)	Kõigil omavalitsusüksustel on kriisikomisjoni iga-aastane tööplaan ja kokkuvõtte esitatud regionaalsele kriisikomisjonile.	Iga-aastane kohustus

Keskonnaameti, Keskkonnainspektsiooni, Transpordiameti, Terviseameti ning Põllumajandus- ja Toiduameti esindajad;

- komisjoni koosseisu tegevuspiirkonna päästkeskuse valmisoleku büroo juhataja;
- suurema elanike arvuga KOV-ide esindajad või selliste KOV-ide esindajad, kes on ETKA-d, ning
- erandkorras muud asutused ja isikud.

Komisjoni tööd teenindas Päästeameti tegevuspiirkonna päästkeskus, kelle ülesanne oli korraldada komisjoni asjaajamist, valmistada ette komisjoni istungid, protokollida komisjoni istungid, säilitada komisjoni istungite protokolle ning seirata komisjoni otsuste täitmist.

3.5. Kohaliku omavalitsuse üksuste kriisikomisjonide tegevus

Kohaliku omavalitsuse üksuste ülesanne on korraldada kohaliku elu küsimusi, seda ka kriisireguleerimisvaldkonnas. Iga kohaliku omavalitsuse üksus peab olema kriisiolukorras valmis hoolitsemata oma elanike eest ja tagama tema korraldatavate elutähtsate teenuste toimimise. Seda ka siis, kui omavalitsusüksus ei ole elutähtsat teenust korraldav asutus. Seetõttu sätestatakse omavalitsusüksusele kriisireguleerimisega seotud ülesannete täitmiseks kohustus moodustada kriisikomisjon. Omavalitsusüksus võib moodustada ühise kriisikomisjoni ühe või mitme omavalitsusega. Ühise kriisikomisjonide moodustamisel tuleb silmas pidada, et iga omavalitsusüksuse eriomased probleemid saaksid lahenduse. Kriisikomisjoni esimees on vallavanem või linnapea. Kui omavalitsusüksused moodustavad ühise kriisikomisjoni, lepivad nad kokku, milline vallavanem või linnapea on kriisikomisjoni esimees. Esimees valitakse esimesel koosolekul poolthääle enamusega komisjoni töös osalevate omavalitsusüksuste juhtide seast.

Omavalitsusüksuse kriisikomisjoni põhiülesanne on koordineerida kriisireguleerimistegevust kohalikul tasandil. Hädaolukorra seadus ei ütle selgelt, millised need on, st iga omavalitsusüksus otsustab ise, mis täpselt on kriisikomisjoni pädevuses ning kui suur on kriisikomisjoni roll kriisideks

valmistumisel, nende lahendamisel ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel. Kriisikomisjonil on pigem toetav ja nõustav roll, näiteks suuremas hädaolukorras kriisi lahendamist juhtiva asutuse abistamine. Kriisikomisjon saab osaleda ka kriisi lahendamisel või juhtimisel, kui tegemist on kohaliku omavalitsuse vastutusel oleva sündmusega. Näiteks võivad omavalitsusüksused otsustada, et kriisikomisjon on elutähtsa teenuse katkestusest (kaugkütte, veevarustus- ja kanalisatsiooniteenuste või kohaliku tee sõidetavuse tagamise katkestusest) põhjustatud hädaolukorra lahendamist juhtiv struktuur.

Selleks et regioonides oleks parem ülevaade omavalitsusüksuste kriisikomisjonide tegevusest ning kriisireguleerimise üldisest seisust, on hädaolukorra seaduses sätestatud omavalitsusüksuse kriisikomisjoni kohustus esitada regionaalsele kriisikomisjonile aasta tööplaan ja kokkuvõtte kriisikomisjoni iga-aastasest tegevusest. Regionaalsel kriisikomisjonil on seda teavet vaja, et suunata regiooni kriisireguleerimistegevust. Üksikasjad, mis peaksid tööplaanis ja tegevuse kokkuvõttes sisalduma, lepatakse kokku regionaalsete ja omavalitsusüksuste kriisikomisjonide vahel.

Omavalitsusüksuste kriisikomisjoni korralised istungid toimuvad iga-aastase tööplaani alusel, keskmiselt üks kuni kaks korda aastas. Kriisiolukorras võidakse kokku kutsuda ka erakorraline istung, seda tehakse komisjoni põhimääruses sätestatud töökorra kohaselt.

Omavalitsusüksuste kriisikomisjone nõustab ja nende üle teeb haldusjärelevalvet Päästeamet.

3.6. Kitsaskohad kriisikomisjonide tegevuse korraldamisel

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS

- Kriisikomisjonide ülesandeid reguleerivate sätete sõnastust saab mitmeti tõlgendada ja mõnedes sätetes on asutuste ülesanded dubleeritud.
- Kriisikomisjonide töö korraldamise ja toimimise regulatsioon ei toeta üheselt kriisireguleerimise ülesannete

3. Kriisikomisjonide tegevuse korraldamine

täitmist. Kriisikomisjonid täidavad kõigil kolmel tasandil koordineerivat rolli, mille sisu on ebaselge. Hädaolukorra seadus võimaldab tõlgendada, et kriisireguleerimise korraldamisel kannavad põhivastutust kriisikomisjonid, hägustades sellega asutuste endi vastutust ja pädevust. Praktikas ongi kriisikomisjonidest kujunenud nii riigi, regiooni kui ka kohaliku tasandi koostöökohad. Kriisireguleerimise ülesandeid täitvate asutuste pädevus ja vastutus kriisikomisjonide tegevuse korraldamisel ei vasta praktikas ilmnenu vajadustele. Komisjoni töö alalhoidmine kui kriisireguleerimise üheks ülesandeks kujunenud tegevus lisab halduskoormust, olles asutustele pigem koormav kohustus kui toetav vahend.

- Nende omavalitsusüksuste puhul, kes ei ole elutähtsat teenust korraldavad asutused, on ainus kriisireguleerimise ülesanne tagada kriisikomisjoni töös hoidmine. Muude kriisireguleerimise ülesannete puudumisel osutub see aga sisutühjaks. Lisaks tekitab see põhjendamatu halduskoormust, arvestades, et peale kriisikomisjoni moodustamise tuleb kehtestada selle põhimäärus, mis tuleb kooskõlastada Päästeametiga, koostada iga-aastane kriisikomisjoni tööplan ja anda aru kriisikomisjoni tegevusest. Kriisikomisjonide toimimise regulatsioon on tarbetult üksikasjalik ja kohustus tagada kriisikomisjoni töö toimimine on omavalitsusüksustele koormav.

Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust kasutatakse ühe sisendina uue valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel.

3.7. Kriisikomisjonide töö korraldamisega seotud muudatused õigusloomes

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUS

- Siseministeeriumi keskne roll kriisireguleerimisvaldkonna koordineeriva asutusena tunnistati kehtetuks. Alates 1. juulist 2021. aastal juhib kriisireguleerimispoliitika väljatöötamist ja selle elluviimist Vabariigi Valitsus. Seetõttu hakkas Siseministeeriumi asemel kriisireguleeri-

mispoliitika väljatöötamise ja selle elluviimise koordineerimise eest vastutama Riigikantselei. Riigikantselei ülesanded jäid sarnaseks varem Siseministeeriumile pandud ülesannetega. See tähendab, et Riigikantselei suunab asutuste tegevust riigi tasandil, ministeerium aga teeb seda oma valitsemisalas ning vastutab selle eest, et vajalikud kriisireguleerimisülesanded oleksid täidetud. Vabariigi Valitsusele jäeti vabadus otsustada, milliseid koostöökogusid (nt nõukogu, komisjon) on kriisireguleerimisvaldkonna koordineerimiseks vaja moodustada. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 111 „Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus“ tunnistati kehtetuks. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni rolli võtab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni juurde moodustatav alanõukogu.

- Hädaolukorra seadusest jäeti välja sätted, mille kohaselt moodustab kriisireguleerimise koordineerimise eest vastutav minister regionaalsed kriisikomisjonid ning kehtestab regionaalse kriisikomisjoni põhimääruses nende koosseisu, juhtimise, ülesanded ja töökorra. Samuti jäeti hädaolukorra seadusest välja sätted, kus sätestatakse regionaalse kriisikomisjoni ülesanded. Regionaalsed kriisikomisjonid moodustab, nende koosseisu ja töökorra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Kriisireguleerimise ülesannete täitmine jäeti asutuste, mitte kriisikomisjonide vastutada. Regionaalsel tasandil määrati seadusega Päästeameti ülesanded kriisireguleerimise korraldamisel. Päästeametile on määratud ülesanne korraldada regionaalsel tasandil täidesaatva riigivõimu asutuste ja omavalitsusüksuste vahelist koostööd hädaolukordadeks valmistumisel ning toetada hädaolukorra lahendamist juhtivat asutust teabevahetuse, olukorrateadlikkuse ja koostöö korraldamisel hädaolukorras. Selle täitmiseks moodustatakse Vabariigi Valitsuse määrusega neli alaliselt tegutsevat regionaalset kriisikomisjoni ning kinnitatakse nende koosseis ja kehtestatakse komisjonide töökord.
- Päästeameti järelevalvepädevus, sh KOV kriisikomisjonide tegevuse üle, sätestati üheselt seaduses, kuna järelevalvepädevust ei saa enam määrata Siseministeerium. Samas ei ole Päästeameti jaoks tegemist uue ülesandega, kuna Päästeamet täidab neid ülesandeid siseministri käskkirja alusel juba praegu. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Siseministri 9. juuni 2017. aasta määrus nr 23 „Regionaalsete kriisikomisjonide põhimäärus“. RT I, 09.06.2017, 8. (Alates 1. juulist 2021. aastal kehtetu.)
- Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 111 „Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus“. RT I, 28.06.2017, 38. (Alates 1. juulist 2021. aastal kehtetu.)
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse seletuskiri.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Siseministeerium 2017. Kriisireguleerimise haldusjärelevalve aruanne. Tallinn.

4. HÄDAOLUKORRA RISKIDE HINDAMINE

4.1. Hädaolukorra riski- analüüside koostamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Vabariigi Valitsuse 29. juuni 2021. aasta määrus nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“. RT I, 31.07.2021, 4.

JUHENDMATERJALID

- Siseministeerium 2018. Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend. Tallinn.

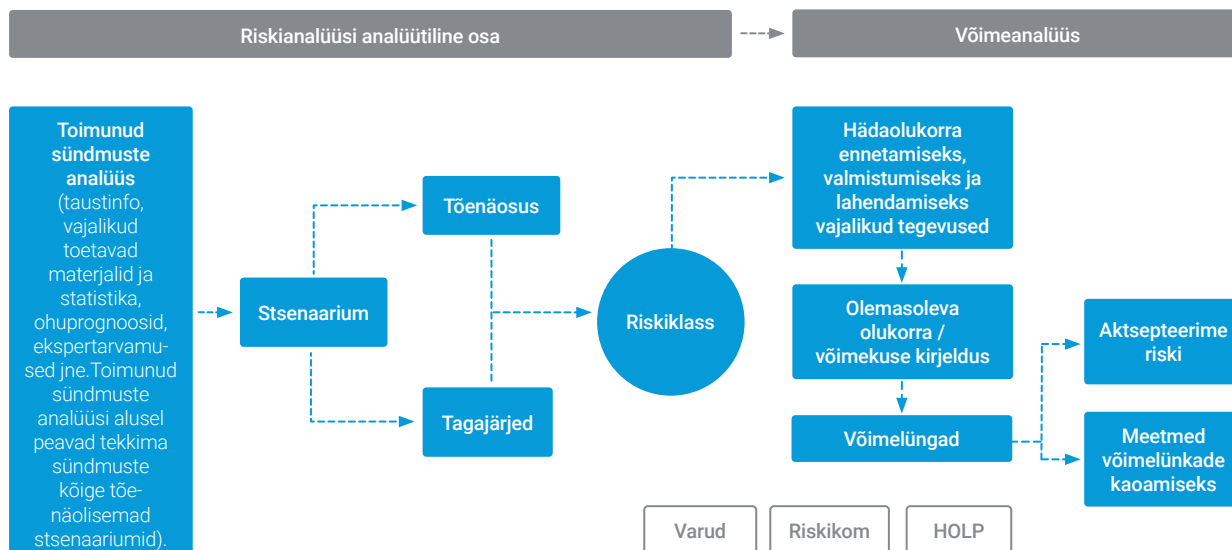
4.2. Riskianalüüside koostamine

1. juuni 2021. aasta seisuga on Eestis koostatud seitse valdkondlikku hädaolukorra riskianalüüsi.

Hädaolukorra riskianalüüs on dokument, milles hinnatakse hädaolukorra tekkimise tõenäosust ja hädaolukorra tagajärgi ning esitatakse ettepanekud hädaolukorra ennetamiseks. Hädaolukorra riskianalüüs on hädaolukorra seaduse rakendamise protsessi võtmelüli, millest saavad alguse seaduse rakendamise järgmised etapid:

- hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine;
- riskikommunikatsiooni korraldamine;
- hädaolukorra ennetamine;
- hädaolukorraks valmistumine ja lahendamiseks meetmete planeerimine;
- asutuste ja riigi tegevusvaru moodustamine.

Joonis 4. Riskianalüüsi analüütilise osa ja võimeanalüüsi koostamise protsess



4. Hädaolukorra riskide hindamine

Tabel 5. Hädaolukorra riskianalüüside täitmise olukord 1. juuli 2021. aasta seisuga

Analüüsitava sündmus	Sündmuse kirjeldus	Riskianalüüsi koostaja
Päästesündmus	Tulekahjust, plahvatusest, varingust, transpordiõnnetusest, keskkonnareostusest, looduslikest põhjustest või muust sarnasest sündmusest tekkinud olukord maismaal või siseveekogul, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda	Päästeamet
Politseisündmus	Massilisest korratusest, põgenike massilisest sisserändest, massilisest piiririkumisest, rünnakust objektile, objekti hõivamisest või muust politsei pädevusse kuuluvast sündmusest tekkinud olukord maismaal, merel või piiriveekogul, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda	Politsei- ja Piirivalveamet
Küberintsident	Arvutivõrgus toimuv turvaintsident, mis põhjustab kõrvalekaldeid küberruumi ettenähtud toimimisest või elutähtsate teenuste toimepidevusest või mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda	Riigi Infosüsteemi Amet
Kiirgus- või tuumaõnnetus	Kiirgus- või tuumaavarii tagajärjel kujunenud avariikiirituse olukord, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda	Keskkonnaamet
Tervishoiusündmus	Sündmus, mis on põhjustanud või võib põhjustada paljude inimeste eluohtliku haigestumise, vigastuse või mürgistuse	Terviseamet
Loomataud	Bioloogilise haigustekitaja põhjustatud loomahaigus, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda	Põllu majandus- ja Toiduamet
Keemilise, bioloogilise, radioloogilise, tuuma- või lõhkeaine sündmus	Keemilise, bioloogilise, radioloogilise, tuuma- või lõhkeaine kuritahtlikust või terroristlikust kasutamisest põhjustatud või muu ainete kuritahtlikust või terroristlikust kasutamisest põhjustatud sündmus, mis ohustab inimeste elu, tervist, vara või keskkonda	Kaitsepolitsei

2017. aastal võeti kasutusele uuendatud hädaolukorra riskide hindamise meetodika, kus võrreldes varasema meetodikaga on lisandunud uued sisuelemendid: stsenaariumite ja võimeanalüüsi koostamine. Viimase põhjal tehakse kindlaks hädaolukorra ennetamiseks, valmistumiseks ja lahendamiseks vajalikud tegevused ning asutuste võimelüngad, mis võimaldavad meetmeid paremini planeerida. Nii traditsioonilised kui ka lisandunud elemendid moodustavad uue meetodika alusel loogilise ülesehitusega analüüsiteekonna alates hädaolukorra määratlemisest kuni seda ennetavate ja leevendavate meetmete kavandamiseni. Riskianalüüsi peamised sisuosad on:

- üldosa – juhtiv asutus, koostajad, kooskõlastamise ja kinnitamise üldandmed;
- analüüsiosa – stsenaariumite koostamine, halvima tõenäolisema stsenaariumi või stsenaariumite selgitamine ja riskiklassi määramine;
- võimeanalüüs – hädaolukorra ennetamise, selleks valmistumise ja selle lahendamise tegevused, võimed, võimelüngad ja võimelünkade likvideerimise meetmed;
- järeldused – kokkuvõttev ning avalikkusele suunatud osa.

Riigivõimu asutustele pannakse seaduse alusel riskianalüüsi koostamise kohustus. Selle aluseks on võetud Eestis aset leidnud suuremad kriisid, varasemad riskianalüüsid ning valdkonna ekspertide hinnangud. Kuni uue määruse jõustumiseni oli Vabariigi Valitsuse määrusega (RT I, 28.06.2017, 33, alates 1. juulist 2021. aastal kehtetu) kehtestatud loetelu üldistest valdkondlikest sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra.

4.3. Võrgustiku koostöö ja rahvusvahelised tegevused

Kuni 30. juunini 2021. aastal kaasati hädaolukorra riskianalüüside koostamisega seotud asutuste eksperdid Siseministeeriumi koordineeritavasse töörühma, mille tegevust korraldas pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond. Ministeeriumi töörühma kohtumised toimusid vastavalt vajadusele ja ülesannete tähtaegadele. Üldjuhul lepidi kohtumiste regulaarsus kokku perioodidel, kui hakkasid lähenema riskianalüüside uuendamise tähtajad. Töörühmad keskendusid peamiselt asutuste riskianalüüsiga seotud ekspertide juhendamisele, omavahelisel teabevahetusele ja vaheülevaadete tegemisele protsesside seisust, mh kesken-duti riskianalüüside meetodika ajakohastamisele, stsenaariumi-te loomisele ja muudele valdkondlikele arendusvajadustele.

Rahvusvahelisel tasandil osales Siseministeerium järgmistes võrgustikes.

- Disaster Prevention Expert Group (DPEG) – need on rahvusvahelised töörühma kohtumised, kus kogutakse valdkonnaga seotud andmeid ja vastatakse küsimustele. Samuti küsitakse riigi kohta lisaandmeid ja tehakse uuringuid jne. Kohtumised toimuvad kaks korda aastas.
- European Forum for Disaster Risk Reduction (UNDRR) – eesmärk on ÜRO Sendai raamistiku Euroopa foorumi ettevalmistamine ja seal osalemine. See toimub üks kord aastas.

Rahvusvaheliste võrgustikega seoses täideti Siseministeeriumis ka järgmisi lisaülesandeid.

4. Hädaolukorra riskide hindamine

- Euroopa Komisjonile esitati iga kolme aasta järel Eesti riskijuhtimissuutlikkuse ja riskianalüüside raport. Viimane raport esitati 2020. aastal, järgmisena on vaja esitada on 2023. ja 2026. aastal jne.
- Täideti Sendai raamistiku monitooringusüsteemi – Eestis toimunud kriiside kohta sisestati andmed (nt andmed hukkunute, vigastatute, majandusliku kulu kohta) vastavasse andmebaasi, selle alusel koostab ÜRO statistilisi ülevaateid ülemaailmsest kriiside olukorrast ja kahjustest. Eesti võttis kohustuse andmebaasi täita 2015. aastal, kui ühineti Sendai katastroofiohu vähendamise raamistikuga.

4.4. Asutuste ülesannete täitmise seire

Siseministeerium tegi kuni 30. juunini 2021. aastal iga-aastase regulaarsusega haldusjärelevalvet asutuste üle, kellele on pandud riskianalüüsi koostamise ja uuendamise kohustus. Hädaolukorra riskianalüüside ajakohasust hinnatakse ja vajaduse korral neid uuendatakse järgmise regulaarsusega:

- vähemalt kolme aasta jooksul pärast viimast kinnitamist (kolmeaastane samm on seotud Euroopa Komisjonile esitatava raportiga) või
- kohe, kui muutuvad riskianalüüsi olulised lähte-eeldused (nt uus oluline teave sündmuste ja kriiside kohta).

Järgmine regulaarne hädaolukorra riskianalüüside uuendamine toimub hiljemalt 2023. aasta lõpus, see kattub Euroopa Komisjonile esitatava raporti tähtajaga.

4.5. Olulisemad kitsaskohad riskide hindamisel ja analüüside koostamisel

RIIGIKONTROLI 2018. AASTA AUDIT „RIIGI TEGEVUS SISEJULGEOLEKUT OHUSTAVATEKS HÄDAOLUKORDADEKS VALMISTUMISEL“

Sisejulgeolekut ohustavate riskide analüüsimiseks kulutatakse palju tööaega, aga selle tulemusi ei kasutata riskide maandamiseks tõhusalt. Riskianalüüs toimub kahe paralleelse protsessina: a) riigikaitse arengukava sisendiks koostatakse riigikaitse ning julgeolekuasutuste seaduse alusel riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ohustavate riskide hinnang ning b) hädaolukorra seaduse alusel tehakse sisejulgeolekut ohustavate hädaolukordade riskide analüüs. Kahe eraldiseisva riskianalüüsiga tuvastatud riskid on sarnased, kuid nende maandamiseks seatud võimete arendamise eesmärgid on erinevad ning hädaolukorra seaduse alusel koostatud riskianalüüsides ei ole need alati seostatavad kriitiliste võimelünkadega. Kokkuvõttes kulutatakse sarnaste riskide väljaselgitamiseks kahekordne tööaeg, kuid neist ühe tulemusi ei kasutata olulise sisendina asutuste tegevuste planeerimisel. Hädaolukordi lahendavad asutused ei tea, kas ja mil määral on teistes asutustes või ka asutuses endas astunud samme riskianalüüsides tuvastatud riskide maandamiseks. Hädaolukorra lahendamist juhtivatel ja sellesse kaasatud asutustel

Tabel 6. Hädaolukorra riskianalüüside täitmise olukord 1. juuli 2021. aasta seisuga

Riskianalüüsi koostaja	Järelevalve märkused	Tähtaeg
Päästeamet	Kinnitatud 21.12.2020.	Riskianalüüside viimase uuendamise tähtaeg oli 31. detsembril 2020. aastal.
Politsei- ja Piirivalveamet	Kinnitatud 17.03.2021	
Keskonnaamet	Kinnitatud 29.01.2021	
Riigi Infosüsteemi Amet	Kinnitatud 06.01.2021	Järgmise uuendamise tähtaeg on 2023. aasta lõpus.
Põllumajandus- ja Toiduamet	Kinnitatud 29.01.2021	
Terviseamet	Kinnitatud 04.05.2021	
Kaitsepolitsei	Kinnitatud 11.02.2021	

puudub terviklik ülevaade riskianalüüsides loetletud hädaolukordi ennetavate ja tagajärgi leevendavate meetmete täitmise kohta. Seetõttu on oht, et asutused ei oska oma töö planeerimisel ning hädaolukorra lahendamisel terviklikult arvestada aktuaalsete võimete või võimelünkadega.

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS

Hädaolukorra seaduse rakendamisel on asutused tõstatanud vajaduse teha elanike seas laiemat ennetustööd. Elanikke on vaja kriisideks ette valmistada nii, et nad oskaksid toime tulla mis tahes ohtudega. Elanike kriisideks ettevalmistamist toetaks tervikliku ohu- ja riskipildi olemasolu Eesti kohta ning riskianalüüsides tulemuste levitamine.

Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust kasutatakse ühe sisendina uue valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel. Vabariigi Valitsuse 2021–2023 tegevusprogrammi kohaselt koostatakse see 2022. aasta septembriks.

RAHVUSVAHELISE RISIKIJUHTIMISE EKSPERDIRÜHMA ARUANNE (PEER REVIEW RISK MANAGEMENT CAPABILITIES)

2016. aastal hindas rahvusvaheline eksperdirühm Eesti hädaolukorra riskijuhtimise suutlikkust. Peer review eksperdihiinang on täiendavaks juhtimisvahendiks riigile valdkonna arendamisel. Hindamise käigus hinnati riigi riskijuhtimise toimimist ja anti mittesiduvaid soovitusi olukorra parandamiseks. Esimesed sarnased pilootuuringud viidi läbi Ühendkuningriigis (2012) ja Soomes (2013) koostöös OECD ja ÜRO-ga. Allpool on esitatud olulisemad soovitusel Eestile, kuidas parandada hädaolukorraks valmistumist ja riskide hindamist.

- Tugevdada riskijuhtimise parandamiseks ministeeriumite ja asutuste vahelist koordineerimist ja planeerimist, sh selgitada rohkem vastastikuse sõltuvuse aspekte ja nõustada süstemaatilisemalt teisi asjakohaseid asutusi.
- Suurendada koostööd nii horisontaalselt (valitsuse ja ministeeriumite tasandil) kui ka vertikaalselt (riiklike, piirkondlike ja kohaliku omavalitsuse tasandil).
- Luua sobilikud IT-platvormid riskihindamise teabe ja teadmiste vahendamiseks (sh kaaluda uudse tehnolo-

4. Hädaolukorra riskide hindamine

loogia, IT-platvormide ja -modelite kasutamist), et vähendada ministeeriumite omavahelist sõltuvust.

- Kaasata hädaolukorra riskide tuvastamise, analüüsimise ja stsenaariumi arendamisesse asutuseüleseid eksperdirühmasid, et suurendada omavahelist integratsiooni ja tuvastada erinevaid riske, mis võivad olla seotud valdkondadevaheliste mõjudega.
- Kohandada riski hindamise metoodikat lihtsamaks, et integreerida ja kasutada riski hindamise metoodikat laialdasemalt nii kriisijuhtimisel, hädaolukordade lahendamisel kui ka seaduseelnõude väljatöötamisel.
- Kaasata rohkem akadeemilist sektorit ja muude oluliste valdkondade eksperte riski hindamise protsessi arendamisse.
- Arendada riskihindamise koolituste programme (nt riski tuvastamine, hindamine, vähendamine), et suurendada suutlikkust ja teadmisi oluliste sidusrühmade seas.
- Ministeeriumid peaksid järjepidevalt hindama, kas nende ekspertidel on vajalikud teadmised valdkonnast, et hädaolukorra riske hinnata. Vajaduse korral tuleb planeerida asjakohase sisuga ja vajalikke pädevusi arendavad koolitused.

4.6. Riskianalüüsidesega seotud muudatused õigusloomes

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUS

- Seadusega muudeti rakendusaktide kehtestajat ja vähendati rakendusaktide volitusnorme. Kuna muudatuse tulemusel kehtestatakse edaspidi siseministri määrused Vabariigi Valitsuse määrustena, siis on otstarbekas riskianalüüsides koostamise põhimõtted, koostajad ja sündmused, mille kohta riskianalüüs koostatakse, kehtestada ühes Vabariigi Valitsuse määruks. See tähendab, et Vabariigi Valitsuse määrus „Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused“ ning kuni 30. juunini 2021. aastal kehtinud siseministri määrus „Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord“ kehtestatakse ühe Vabariigi Valitsuse määruksena.

4.7. Riskianalüüsidesega seotud arendused

„SISETURVALISUSE ARENGUKAVA 2020–2030“

„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ alameede on kriisideks valmisolek ja nende lahendamine, mille üks eesmärk on tulla paremini toime erinevate kriisidega. STAK-i tegevuskava kohaselt on hädaolukorra riskide hindamisega seotud järgmised tegevused.

- Koostatakse terviklik ohu- ja riskipilt ning selle

koostamise metoodika ja korraldus. Ülesande täitmise eest on vastutav asutus Riigikantselei ning selle tähtaeg on 2023. aastal.

- Täiendatakse hädaolukorra riskide maandamis- ja leevendusmeetmete otsustusprotsessi ja rakendatakse meetmeid andmepõhiste investeeringute ja tegevuste planeerimiseks või kaalutletud riskide võtmiseks. Ülesande täitmise eest on vastutav asutus Riigikantselei ning selle tähtaeg on 2024. aastal.

TEHNILISE TOE INSTRUMENTI PROJEKT

Euroopa Komisjon valib regulaarselt välja fookuses olevad tehnilise toe instrumendi (TSI) projektid. Erinevatest poliitikavaldkondadest ja riikidest pärit projektid valitakse nende rakendamise tõhususe, kohapealsete tulemuste ja nende potentsiaali alusel, pidades silmas, et neid saaks võtta kasutusele ka teistes EL-i riikides. Kriisireguleerimispoliitika teemade arendamisel on TSI projekti kaudu võetud fookusesse kaks teemat:

- Eesti ohupildi koostamine – mida erinevad pooled (riigiasutused, ettevõtted, kohaliku omavalitsuse üksused jne) saaksid kriisideks valmistumisel ja muude ülesannete täitmisel arvesse võtta;
- kriisijärgsete kahjude hindamine – ülevaade kriiside kogukahjustest, mis on üks alus võimearenduste, riskide maandamise, kahjude hüvitamise ja tagajärgedest taastumise planeerimiseks.

Eesti tervikliku ohupildi koostamine on esimene samm hädaolukorra riskide hindamise protsessis. Projekti oodatav tulemus on ohupildi koostamise metoodika väljatöötamine, ohupildi koostamise tööriista soovimine, ohupildi koostamise vastutusjaotuse määratlemine ja ohupildi koostamine. Kriisikahjude hindamispõhimõtete väljatöötamise oodatav tulemus on kriisikahjude hindamise metoodika, kahjude hindamise tööriista pakkumine ja kahjude hindamise vastutusjaotuse määramine.

TSI projekt algab 2021. aasta sügisel ja kestab 1,5 aastat. Projekti poolteks on Riigikantselei, DG REFORM ja OECD, ühe lepingupartneri leidmiseks on korraldatud hange. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 108 „Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused“. RT I, 06.11.2020, 9.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 350 SE.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- **Siseministeerium** 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- **Siseministeerium** 2017. Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend. Tallinn.
- **Siseministeerium** 2021. Kriisireguleerimise haldusjärelevalve aruanne. Tallinn.
- **Riigikontroll** 2018. Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel. Kontrollaudit. Tallinn.
- Riskijuhtimise aruanne (*Peer review risk management capabilities of Estonia*). Koostanud rahvusvaheline töörihm, 2016.
- Tehnilise toe instrument (TSI).
- **Siseministeerium** 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

* Tehnilise toe instrument on EL-i programm, mis annab EL-i liikmesriikidele kohandatud tehnilist oskusteavet, et reforme kavandada ja rakendada. Tehnilist tuge antakse paljudes poliitikavaldkondades, sh saab taotleda tuge riiklike taaste- ja vastupidavuskavade ettevalmistamiseks jne.

5. HÄDAOLU- KORDADE JUHTIMINE

5.1. Hädaolukorra lahendamist ja juhtimist reguleerivad õigusaktid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 78 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“. RT I, 31.07.2021, 5.
- Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse

teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“. RT I, 28.06.2017, 39.

- Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2005. aasta määrus nr 144 „Kaitseväge ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmisel, päästesündmuse lahendamise ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord“. RT I, 28.06.2017, 50.

5.2. Hädaolukordade juhtimise eest vastutavad asutused ja isikud

Hädaolukorra lahendamisel ja juhtimisel kehtivad järgmised põhimõtted:

- kõik asutused vastutavad oma valdkonna kriisiks valmistumise ja selle lahendamise eest;
- kriise lahendatakse võimalikult madalal vajaliku pädevusega tasandil;

Tabel 7. Hädaolukorra juhtivad asutused ja hädaolukordadeks valmistumise stsenaariumid

Vastutav asutus või isik	Riskianalüüsi valdkond	Hädaolukorra täpsustatud stsenaariumid
Päästeamet	Päästesündmused	Üleujutus tiheasustusalal, ulatuslik tööstusõnnetus
Politsei- ja Piirivalveamet	Korrakaitse ja merepääste sündmused	Massiline sissērāne, massiline korratus, äkkrūnnak, ulatuslik merepäästesündmus
Terviseamet	Tervishoiusündmused	Epideemia, ulatuslik mürgistus
Keskonnaamet	Kiirgus- ja tuumaõnnetused	Kiirgusõnnetus naaberriigis, riigisisene kiirgusõnnetus
Riigi Infosüsteemi Amet	Küberintsidendid	Ulatuslik küberintsident
Põllumajandus- ja Toiduamet	Loomataudid	Ulatuslik loomataud
Kaitsepolitseiamet	CBRN-i sündmused	Keemilise, bioloogilise, radioloogilise, tuuma- või lõhkeaine kuritahtlikust või terroristlikust kasutamisest põhjustatud hädaolukord

5. Hädaolukorra juhtimine

Tabel 7. Hädaolukorra juhtivad asutused ja hädaolukordadeks valmistumise stsenaariumid

Vastutav asutus või isik	Elutähtsad teenused
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Ulatuslik elektrikatkestus, ulatuslik maagaasi katkestus, ulatuslik vedelkütuse katkestus, ulatuslik sidekatkestus (telefonid, andmeside), ulatuslik riigiteede läbitavuse katkemine*, ulatuslik eID katkestus*, ulatuslik digiallkirja teenuse katkestus*
Sotsiaalministeerium	Ulatuslik tervishoiu vältimatu abi teenuse katkemine*
Eesti Pank	Ulatuslik makseteenuse katkestus, ulatuslik sularahateenuse katkestus
Kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku	Ulatuslik kaugkütte katkestus, ulatuslik vee ja kanalisatsiooni katkestus, ulatuslik kohalike teede läbitavuse katkestus

- kriiside lahendamisel teevad asutused koostööd ja pakuvad üksteisele abi.

Nimetatud põhimõtetest johtuvalt peavad kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused olema valmis oma vastutusalas toimuvate väiksemate sündmuste või intsidentide lahendamiseks. Sealjuures peavad nad suutma täita oma põhitegevustega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal. Asutuste üldine valmisolek kriisideks on esmane kaitsekilp, mis aitab hoida ära sündmuse arenemist suuremaks hädaolukorraks. Kui sündmus võtab suuremad mõõtmed ja eskaleerub hädaolukorraks, on hädaolukorra seaduse alusel määratud täidesaatva riigivõimu asutused ja elutähtsat teenust korraldavad asutused, kellel on õigus juhtida hädaolukorda ja rakendada selle lahendamiseks tavapärasest erinevaid õiguslikke meetmeid, mh anda korraldusi teistele asutustele ja isikutele. Tinglikult võib seda nimetada teiseks kaitsekilbiks. Hädaolukordi juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused on määratud valitsuse määrusega, mille lähtealuseks on võetud hädaolukorra riskianalüüside tulemused.

Lisaks valitsuse määratud täidesaatva riigivõimu asutustele sätestab hädaolukorra seadus täiendavad hädaolukorra ennetamise, selleks valmistumise ja selle lahendamise ülesanded ka elutähtsat teenust korraldavale asutusele, kelle vastutusalas osutatakse elutähtsaid teenuseid (esitatud tabelis 8.)

5.3. Hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ülesanded

Hädaolukorra lahendamist juhtivatele asutustele on seaduse alusel sätestatud erinevad ülesanded, mis on seotud hädaolukordade ennetamise, nende valmistumise ja nende lahendamisega. Tabelis 9 on esitatud loetelu juhtiva asutuse peamistest kohustustest.

5.4. Eriolukorra rakendamine ja juhtimine

Selleks et hädaolukordasid paremini lahendada ja rakendada kõiki asjakohaseid kaitsemeetmeid, on hädaolukorra seadusega sätestatud täiendav võimalus kuulutada hädaolukorra lahendamiseks välja eriolukord. Eriolukord on nn kolmas kaitsekilp hädaolukorrast tekkiva ohu eest kaitsmisel. Eriolukord on üks kolmest riigi erioiguslikust seisundist, mis on sätestatud ka Eesti Vabariigi põhiseaduses ning mis kuulutatakse välja loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks kogu riigis või selle osas (PS-i § 87 punkt 8). Hädaolukorra seadus täpsustab põhiseaduses sätestatud selliselt, et Vabariigi Valitsus võib hädaolukorra lahendamiseks kuulutada välja eriolukorra, kui hädaolukorra lahendamine ei ole võimalik ilma juhtimiskor-

Tabel 8. Elutähtsat teenused ja valdkonda korraldavad asutused

Vastutav asutus või isik	Elutähtsad teenused
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Ulatuslik elektrikatkestus, ulatuslik maagaasi katkestus, ulatuslik vedelkütuse katkestus, ulatuslik sidekatkestus (telefonid, andmeside), ulatuslik riigiteede läbitavuse katkemine*, ulatuslik eID katkestus*, ulatuslik digiallkirja teenuse katkestus*
Sotsiaalministeerium	Ulatuslik tervishoiu vältimatu abi teenuse katkemine*
Eesti Pank	Ulatuslik makseteenuse katkestus, ulatuslik sularahateenuse katkestus
Kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku	Ulatuslik kaugkütte katkestus, ulatuslik vee ja kanalisatsiooni katkestus, ulatuslik kohalike teede läbitavuse katkestus

* Ülesanne on delegeeritud valitsemisala asutusele.

Tabel 9. Hädaolukorda juhtiva asutuse ülesanded

Kriisireguleerimistegevused	Juhtiva asutuse ülesanded
Hädaolukorra ennetamine (HOS-i §-d 9–10 ja 37)	- Hädaolukorra riskianalüüside koostamine (v.a ETKA-d) - Riskikommunikatsiooni korraldamine (koolitused, ohutuskampaaniad, käitumisjuhiste levitamine jne) - Kriisikomisjonide töös osalemine - Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi kinnitamine* - Elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuete kehtestamine* - Elutähtsa teenuse toimepidevuse üle järelevalve tegemine*
Hädaolukorras valmistumine (HOS-i §-d 15, 18 ja 37)	- Hädaolukorra lahendamise plaani koostamine - Hädaolukorra õppuste korraldamine - Elutähtsate teenuste toimepidevuse plaanide kinnitamine* - Riigi tegevusvaru moodustamine³
Hädaolukorra lahendamine (Vabariigi Valitsuse 2017. aasta määrus nr 112)	- Teeb otsuse hädaolukorra lahendamise alustamiseks - Juhib hädaolukorra lahendamist, määrab hädaolukorra juhi ja moodustab hädaolukorra lahendamise staabi - Määrab asutuse kontaktpunkti (24/7) - Kaasab hädaolukorra lahendamiseks vajalikud asutused ja korraldab asutuste vahelist koostööd, sh rahvusvahelisel tasandil - Teavitab avalikkust ja jagab suuniseid - Vahendab teavet hädaolukorra lahendamisel osalevate ning hädaolukorras mõjutatud asutuste vahel - Vajaduse korral teeb valdkonna eest vastutavale ministriile ettepaneku taotleda Vabariigi Valitsuselt eriolukorra väljakuulutamist - Teeb otsuse hädaolukorra lahendamise lõpetamise kohta

* Ülesanne on ainult ETKA-l.

ralduse või lisameetmete rakendamiseta. See tähendab, et eriolukorra väljakuulutamiseks peavad olema täidetud järgmised tingimused:

- tegemist on loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorraga ning
- hädaolukord ei ole lahendatav ilma eriolukorra juhtimis-korralduseta või
- hädaolukorra lahendamiseks on vaja rakendada eriolukorra meetmeid.

Lisaks eriolukorrale on põhiseaduses sätestatud ka erakorraline seisukord ja sõjaseisukord. Nimetatud eriõiguslikud korrad on mõeldud erinevatele ohtudele reageerimiseks – erakorraline seisukord põhiseaduslikku korda ähvardavatele ohtudele ning sõjaseisukord sõjalistele ohtudele.

Eriolukorra juhi määramise täpsem kord ja kohustused on sätestatud hädaolukorra seaduses. Eriolukorra väljakuulutamisel määrab valitsus ühe ministritest eriolukorra juhiks. Üldjuhul lähtutakse eriolukorra juhi määramisel põhimõttest, kelle vastutusalasse eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamine kõige otsesemalt kuulub. Kogu ühiskonda ja riigi erinevaid sektoreid hõlmava hädaolukorra puhul on Vabariigi Valitsusel võimalus määrata eriolukorra juhiks ka peaminister. Tabelis 11 on esitatud erinevad valdkondlikud ministrid, kes võidakse olenevalt hädaolukorra stsenaariumist eriolukorra juhiks määrata.

5.5. Häda- ja eriolukorrad Eestis 2000.–2021. aastal

Alates iseseisvumise taastamisest kuni 2020. aastani ei ole Eesti Vabariigis ametlikult teavitatud hädaolukorras ega kuulutatud välja eriolukorda. Senini on ainus hädaolukord olnud Covid-19 pandeemia, mille kinnitas peaminister ja mille järel kuulutas Vabariigi Valitsus 12. märtsil 2020. aastal välja eriolukorra. Eriolukord kestis üle kahe kuu, mis lõpetati 17. mail 2020. aastal. Olukorra tegi õiguslikult keeruliseks asjaolu, et NETS-i regulatsiooni tõttu ei käsitlenud Terviseameti juhid ise ulatuslikult levima hakanud Covid-19 pandeemiat hädaolukorrana.

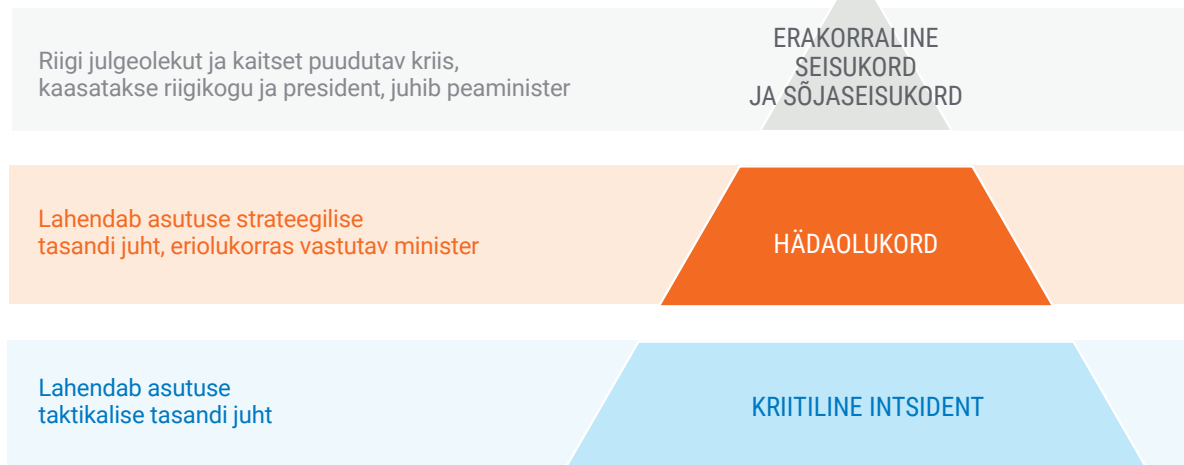
Kuigi peale Covid-19 pandeemia ei ole asutused varem ametlikult hädaolukorra seisundit avalikult kinnitanud, toimus Eestis 2000.–2021. aastal suur hulk sündmuseid, mis on ületanud riskianalüüsides määratud hädaolukorra lävendi või olnud sellele lähedal. Viimase 20 aasta jooksul toimunud sündmuste ja intsidentide põhjal võib loetleda kõige sagedamini toimuvad sündmused:

- hoonete suurtulekahjud (kaubanduskeskus, tööstusettevõtted, hooldekodud jne);
- tormid;
- ulatuslikud elektrikatkestused;
- ulatuslikud metsatulekahjud;
- lennuõnnetused.

³ Ülesanne ei laiene kõikidele juhtivate asutustele, riigi tegevusvaru moodustatakse riskianalüüsides hinnangute alusel.

5. Hädaolukorra juhtimine

Joonis 5. Kriiside tasandid riigis ja nende juhtimine



Lisaks nendele sündmustele saab esile tuua ka harvemini esinevaid sündmuseid, neid on alates Eesti iseseisvumise taastamisest aset leidnud rohkem kui ühel korral: massiline korratatus, terroristlikud tegevused, mere- ja kaldareostused ning erinevad elutähtsa teenuse katkestused (nt digitaalse isikuvastamise turvaintsident, riigimaantee läbitavuse katkemine jne). Täpsem ülevaade suurematest Eestis toimunud kriisidest on esitatud lisas 1.

5.6. Olulisemad kitsaskohad häda- ja eriolukorra juhtimisel

„ÕIGUSKANTSLERI AASTAÜLEVADE 2019/2020“
Eriolukorraga seotud õiguslikke aspekte ning inimeste põhiõiguseid ja vabadusi piiravaid otsuseid on analüüsinud ka õiguskantsler oma 2019.–2020. aasta ülevaates. Järgnevalt on esitatud olulisemad tähelepanekud, mida õiguskantsler ülevaates esile tõi.

- Terviklikku ja loogilist kriiside lahendamise käiku kavandades tasuks esmalt mõelda, mida on vaja teha kriisi lahendamiseks ja alles siis sõnastada normid. Normid tuleks panna kirja lihtsalt, lühidalt, selges ja heas eesti keeles.
- Koroonapandeemia ohjamiseks mõeldud reeglid ja piirangud vormistati ja avaldati ilma nõutava põhjendava ja seletava osata. Kohati takistas see õiguskuulekat käitumist.
- Oluline on ka kommunikatsioon, nt kui inimesed suunatakse lubatu ja keelatu kohta teavet otsima veebilehele www.kriis.ee, peaks uus korraldus jõudma sinna samal ajal üleriigilises massimeedias avaldamisega. Tuleb vältida niigi keerulises olukorras infomüra tekitamist ja eksitavate signaalide väljastamist. Haldusmenetluse üldine loogika nõuab, et akt (reeglid) on selle täitjale teada enne, kui ta seda täitma asuma peab.
- Kui kriiside lahendamise kord on välja mõeldud ja seadusesse vajalikus osas kirja pandud, tuleks õppustel asjad läbi proovida ja õpitu ka ellu viia. Ka tsiviilvaldkonna õppusele peaks järgnema konkreetne tegevusplaan ja

vigade parandamine, sh õiguskorras.

- Eriolukorra ja ulatuslike kahjudeni jõuti muu hulgas selle tõttu, et seadustes ei olnud ette nähtud selgeid ja põhiõigusi austavaid meetmeid nakkuse leviku kiireks pidurdamiseks.

Riigikaitse seaduse eelnõu koos hädaolukorra seaduse muutmisega (võeti Riigikogu menetlusse 3. detsembril 2019. aastal, tagasi võetud 29. aprillil 2021. aastal)

- Kõigil hädaolukordi lahendavatel juhtivasutustel ei ole hädaolukorraks vajalikke volitusi anda korraldusi. Mõnede asutuste volitus anda korraldusi tuleneb eriseadustest. Hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel on vaja volitust enamate meetmete kasutamiseks kui need, mis on sätestatud KoRS-i §-des 30–32, 49 ja 50–53.
- Kõigil hädaolukordi lahendavatel juhtivasutustel ei ole eriseadusest tulenevat riikliku järelevalve pädevust kõigi vajalike meetmetega.
- Hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel, sh elutähtsa teenuse toimepidevust korraldaval asutusel, on liiga ulatuslik roll ja vastutus. Hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse koordineerimise all peab iga asutus ise jätkama oma valdkonna ülesannete täitmist. Hädaolukorda juhtiv asutus ei saa üle võtta teiste asutuste kohtusi ja pädevusi. Riik ei ole kriiside lahendamisel edukas, kui iga asutus ei asu hädaolukorra ajal ise oma valdkonna piires tegutsema, ei ole valmistanud rakendama kriisiaegset juhtimist ega täitma oma ülesandeid kriisi ajal ka siis, kui on vaja tegeleda teiste asutuste valdkondadest tuleneva mõjuga.

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS

- Kriisid võivad tekkida doominoefektina üksteise järel (nt elutähtsa teenuse katkestuse mõju teistele sektoritele) või leida aset samal ajal, kuid praegu ei ole terviklikku lahendust, kuidas selliste olukordadega edukalt toime tulla. Hädaolukorra seaduse sätted on hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse kesksed, need ei arvesta kriisi võimaliku laiema ulatusega teistes sektorites ei

Tabel 10. Erikordade väljakuulutamine ning juhtimine (autor Margit Gross)

Erikorra nimetus	Kuulutab välja	Juhib	Põhjus
Eriolukord	Vabariigi Valitsus	Vastutav minister või peaminister	Hädaolukorraga kaasnev suurem oht, mille lahendamiseks ei piisa tavapärastest meetmetest
Erakorraline seisukord	Riigikogu	Peaminister	Oht põhiseaduslikule korrale ehk mõjutatakse riigi isesivat otsustusõigust ja iseolemist
Kõrgendatud kaitsevalmidus	Riigikogu või Vabariigi President	Peaminister	Sõjaline oht, mille tõttu on vaja hakata rakendama tegevusi enne, kui sõda on käes
Sõjaseisukord	Riigikogu või Vabariigi President	Peaminister	Teise riigi rünnak või sõjaline agressioon, mis nõuab sõjategevuse toetamiseks väga ulatuslike meetmete rakendamist

juhtimisel ega koostöö korraldamisel.

- Ebapiisavad on sätted kriisiaegse juhtimise korraldamiseks mitme samaaegse kriisi lahendamisel, sh asutustevaheline koostöö ja tööjaotus (nt Kagu-Eesti torm). Kehtiv õigusraamistik ei toeta asutustevahelist horisontaalset koostööd, kokku on leppimata ühtsed juhtimistasandid, kus eri osalised kriiside lahendamisel koostööd teevad (kohalik, regionaalne ja üleriigiline tasand).
- Hädaolukorda ei kuulutata välja kehtiva hädaolukorra seaduse kohaselt. Kuna hädaolukorras on selle lahendamist juhtival asutusel võimalik anda hädaolukorra seadusest ja eriseadustest tulenevaid korraldusi, on oluline, et hädaolukorra algus oleks konkreetselt määratud. Fikseerides hädaolukorra vastavasisulise haldusaktiga, on üheselt selge ja arusaadav, et tegu ei ole pelgalt hädaolukorra ohuga, vaid hädaolukorraga.

Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust kasutatakse ühe sisendina uue valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel. Nimetatud eelnõu koostatakse Vabariigi Valitsuse 2021–2023 tegevusprogrammi kohaselt 2022. aasta septembriks.

5.7. Hädaolukorra juhtimisega seotud arendused

„SISETURVALISUSE ARENGUKAVA 2020–2030“ TEGEVUSED

STAK-i alameede on kriisideks valmisolek ja nende lahendamine, üks eesmärk on tulla paremini toime erinevate kriisidega. STAK-i tegevuskava kohaselt on hädaolukorra juhtimise parendamisega seotud järgmised tegevused.

1. Ühtlustatakse hädaolukordadeks ja riigikaitse kriisideks valmistumise ning kriisiaegse juhtimise ja koostöö korraldust. Ülesande eest vastutav asutus on Riigikantselei ning selle tähtaeg on 2023. aastal.
2. Suurendatud on asutuste valmisolekut kriisi lahendada. Vastutavad asutused on kõik ministriumid ning ülesannet täidetakse pidevalt.

KRIISIINFOTELEFONI ARENDAMINE

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 16. oktoobri 2015. aasta istungil otsustati, et on vaja luua üle-eestiline kriisiinfotelefoni teenus (KRIT). Samal istungil anti Häirekeskusele ülesanne töötada välja üleriigilise kriisiinfotelefoni rakendamise mudel. Häirekeskus esitas mudeli lõppdokumendi 23. novembril 2016. aastal Riigikantseleile ja Siseministeeriumile. Kriisiinfotelefon töötab kriisilukordades kriisiinfo jagamiseks alates 16. märtsist 2020. aastal ning seda teenust osutab Häirekeskus telefoninumbri 1247. Kriisiinfo teenuse osutamisel vahendatakse kriisialast infot elanike ja kriisi lahendamist juhtiva asutuse vahel, sh antakse käitumisjuhiseid ning edastatakse elanikelt saadud teavet kriisi lahendamisele. Poliit- ja Piirivalveameti, Päästeameti, Terviseameti või Kaitsepolitseiameti vastava otsuse korral jagatakse lähedastele teavet ka arvatavate kannatanute kohta.

Selleks et kriisiinfotelefoni korraldamisel oleks olemas ka õiguslik alus, on asjakohane säte sätestatud 15. juulil 2020. aastal jõustunud päästeseaduse redaktsioonis, selle kohaselt on pandud Häirekeskusele ülesanne abi- ja infoteadete menetlemine. Häirekeskus osutab kriisiinfo teenust koostöökokkuleppe alusel. Praegu on Häirekeskus sõlminud kriisiinfo teenuse osutamise kokkuleppe kuue asutusega. Eesmärk on tõsta 2021. aasta lõpuks koostööpartnerite arvu vähemalt kümneni, neist kaks on kohaliku omavalitsuse üksused.

Vahemikus 16. märtsist 2020. aastal kuni 30. maini 2021. aastal vastati numbril 1247 kokku 212 000 kõnele. Kriisiinfotelefoni arendamiseks ja tööhoidmiseks vajalikud kulud on kaetud riigieelarvest.

OHUALAPÕHISE KIIRE OHUTEAVITUSE SÜSTEEMI (AKOS) ARENDAMINE

Kriisilukordades ohualal viibivate inimeste hoiatamiseks arendatakse praegu välja kiiret ohuteavituse süsteemi, mis põhineb lühisõnumite ehk SMS-ide saatmisel. Süsteemi eesmärk on, et kriisi lahendajad edastavad õigel ajal erakorraliste sündmustega seotud kiireloomulist teavet ohupiirkonda jäävatele ja sinna sisenevatele inimestele. Samuti võimaldab see inimestele asjakohaste käitumisjuhiste andmist.

5. Hädaolukorra juhtimine

Tabel 11. Eriolukorra juhtide määramine lähtuvalt hädaolukorra stsenaariumitest

Eriolukorra juht	Hädaolukorra stsenaarium
Siseminister	Üleujutus tiheasustusalal, ulatuslik tööstusõnnetus, massiline sissēränne, massiline korratus, äkkrünnak, ulatuslik merepäästesündmus, keemilise, bioloogilise, radioloogilise, tuuma- või lõhkeaine kuritahtlikust või terroristlikust kasutamisest põhjustatud rünnak
Töö- ja terviseminister	Epideemia, ulatuslik mürgistus, ulatuslik tervishoiu vältimatu abi teenuse katkemine
Keskonnaminister	Kiirusõnnetus naaberriigis, riigisisene kiirusõnnetus, ulatuslik vee ja kanalisatsiooni katkestus
Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister	Riigi toimimiseks oluliste andmete tervikluse rikkumine, elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise teenuse katkemine, ulatuslikke elektrikatkestusi põhjustav küberrünnak, riigivõrgu ja/või andmesideteenuse katkestused, ulatuslik teenuse-tõkestusrünnak
Majandus- ja taristuminister	Ulatuslik elektrikatkestus, ulatuslik maagaasi katkestus, ulatuslik vedelkütuse katkestus, ulatuslik sidekatkestus, ulatuslik riigiteede läbitavuse katkemine, ulatuslik kohalike teede läbitavuse katkestus, ulatuslik kaugkütte katkestus
Rahandusminister	Ulatuslik makseteenuse katkestus, ulatuslik sularahateenuse katkestus
Maaeluminister	Ulatuslik loomataud

Kiire ohuteavituse süsteemi aluseks on elanikkonnakaitse kontseptsioon, mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks 2018. aastal. Ettevalmistamisel oleva seaduseelnõu kohaselt saab kiire ohuteavituse süsteemi teenuse omanikuks Häirekeskus, kelle roll on vahendada kriisi lahendamist juhtivalt asutuselt saadud ohuteavet elanikkonnale. Süsteemi kasutajad on kriiside lahendamist juhtivad asutused (nt Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Keskonnaamet) ning selle tehnilise lahendu-

se arendamise eesvedaja on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Kiire ohuteavituse süsteem on kavandatud kasutusele võtta 2022. aasta keskpaigas. Süsteemi tehnilise platvormi arenduskulud kaetakse Euroopa Liidu struktuurifondist ja halduskulud riigieelarvest. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu 350 SE.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- Riigikaitse seaduse eelnõu.
- **Siseministeerium** 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Vabariigi Valitsuse 26. juuli 2018. aasta määrus nr 63 „Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused“. RT I, 06.11.2020, 3.
- Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“. RT I, 28.06.2017, 39.
- **Õiguskantsleri kantselei** 2020. Õigusriik eriolukorras. Õiguskantsleri aastaülevaade 2019/2020. Tallinn.
- **Gross, Margit** 2019. Riigikaitseõiguse revisjoni ettekanne.
- **Siseministeerium** 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

6. HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE PLAAN

6.1. Hädaolukorra lahendamise plaanide koostamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 78 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“. RT I, 31.07.2021, 5.

JUHENDMATERJALID

- Siseministerium 2018. Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhend. Tallinn.

6.2. Hädaolukorra lahendamise plaanide kirjeldamine

Hädaolukorra lahendamise plaan on vajalik selleks, et tagada reageerivate asutuste ja isikute ühine tegutsemine olukorras, kus tavapärane juhtimise korraldus ja tegevus enam ei toimi. Plaanis kirjeldatakse asutuste võimeid hädaolukorra lahendamiseks ja juhiseid, kuidas hädaolukorra või selle ohu korral paremini tegutseda, sh määratakse:

- millised asutused ja isikud kaasatakse;
- millise pädevusega inimesed määratakse staapi;
- millist asutuse juhtimis- ja töökorraldust rakendatakse;

- millised tehnika ja varustus hädaolukorra lahendamisse kaasatakse;
- millised on hädaolukorra lahendamiseks kasutusele võetavad varud ja kuidas korraldatakse nende kasutamist;
- milline on kommunikatsiooniplaan avalikkuse teavitamiseks jne.

Elutähtsa teenuse pikaajalise või raskete tagajärgedega katkestuse lahendamise plaanis kirjeldatakse, kuidas tagatakse teenuse toimimine, kui üks või teine teenuseosutaja ei ole suuteline elutähtsa teenuse osutamist jätkama, kuidas jaotatakse teenuse osutamine toimivate teenuseosutajate vahel, kuidas lahendatakse hädaolukord, kui see puudutab tervet Eestit või üksnes teatud piirkonda jne.

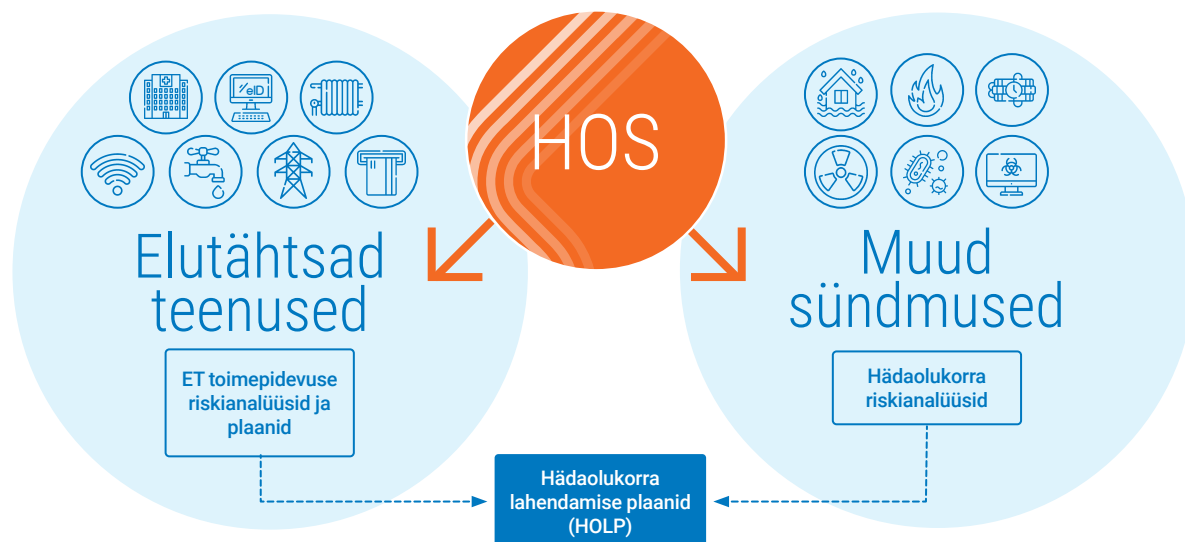
2017. aastal jõustunud hädaolukorra seadus määras plaanide koostamisele uue arengueesmärgi, andes selge suuna minna varasemast märksa üksikasjalikumaks ja konkreetsemaks ning ühtlustada olulised põhialused. Hädaolukorrad võivad tekkida väga erinevates valdkondades, olles kordumatud ning ootamatute tagajärgedega ja mõjuga. Seetõttu ei ole mõeldav koostada plaan kõikideks olukordadeks. Plaanide rakendatavus hädaolukorras või selle ohu korral ei sõltu seadusest ega rakendusaktidest, vaid põhineb suuresti asutuse soovist koostada enda vajadustele vastav plaan, kuhu on koondatud parimad praktikad, kogemused, innovaatilised lahendused ja muu vajalik.

6.3. Hädaolukorra lahendamise plaane koostavad asutused

1. juuni 2021. aasta seisuga on Eestis koostatud hädaolukorra lahendamise plaane 29 hädaolukorra stsenaariumi lahendamiseks, kokku on koostajaid 42 asutust või isikut (sh 33 kohaliku omavalitsuse üksust).

6. Hädaolukorra lahendamise plaan

Joonis 6. Hädaolukorra lahendamise plaanide aluseks olevad dokumendid



Tabel 12. Vastutavad asutused ja stsenaariumid, mille kohta tuleb koostada hädaolukorra lahendamise plaan, korraldada riskikommunikatsioon ja kriisireguleerimisõppused

Hädaolukorra stsenaariumid		Vastutav asutus või isik
Üleujutus tiheasustusalal	Ulatuslik tööstusõnnetus	Päästeamet
Massiline sissērāne Massiline korratus	Ulatuslik merepāastesündmus Äkkrūnnak	Politsei- ja Piirivalveamet
Epidemia	Ulatuslik mūrgistus	Terviseamet
Kiirgusõnnetus naaberriigis	Riigisisene kiirgusõnnetus	Keskkonnaamet
Ulatuslik küberintsident		Riigi Infosüsteemi Amet
Ulatuslik loomataud		Põllumajandus- ja Toiduamet
Keemilise, bioloogilise, radioloogilise, tuuma- või l õhkeaine kuritahtlikust või terroristlikust kasutamisest põhjustatud rünnak		Kaitsepolitseiamet
Ulatuslik elektrikatkestus Ulatuslik maagaasi katkestus Ulatuslik vedelkütuse katkestus Ulatuslik sidekatkestus (telefonid, andmeside) Ulatuslik riigiteede läbitavuse katkemine* Ulatuslikke elektrikatkestusi põhjustav küberrūnnak*	Elektroonilise isikuvastamise ja digitaalse allkirjastamise teenuse katkemine* Riigi toimimiseks oluliste andmete tervikluse rikkumine* Riigivõrgu ja/või andmeside teenuse katkestused* Ulatuslik teenusetõkestusrūnnak*	Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium
Ulatuslik tervishoiu vältimatu abi teenuse katkemine*		Sotsiaalministeerium
Ulatuslik makseteenuse katkestus	Ulatuslik sularahateenuse katkestus	Eesti Pank
Ulatuslik kaugkütte katkestus Ulatuslik vee ja kanalisatsiooni katkestus	Ulatuslik kohalike teede läbitavuse katkestus	Kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku

* Ülesanne on delegeeritud valitsemisala asutusele.

Tabel 13. Hädaolukorra lahendamise plaanide kinnitamine ja uuendamine 1. juuni 2021. aasta seisuga

Plaani koostaja	Järelevalve märkused	Tähtaeg
Päästeamet	Kinnitatud 2020. aastal, uuendamise vajadust hinnatakse hiljemalt 2022. aasta märtsis	HOLP-ide kinnitamise eelmine tähtaeg oli 1. juulil 2019. aastal.
Politsei- ja Piirivalveamet	Kinnitatud 2021. aastal, uuendamise vajadust hinnatakse hiljemalt 2023. aasta jaanuaris	
Keskkonnaamet	Kinnitatud 2020. aastal, uuendamise vajadust hinnatakse hiljemalt 2022. aasta jaanuaris	
Riigi Infosüsteemi Amet	Kinnitatud 2020. aastal, uuendamise vajadust hinnatakse hiljemalt 2022. aasta juunis	
Põllumajandus- ja Toiduamet	Kinnitatud 2019. aastal, uuendamise vajadust hinnatakse hiljemalt 2021. aasta augustis	Järgmine korraline uuendamine toimub 2021. aasta teisel poolaastal.
Terviseamet	Kinnitamisel (1. juuli 2021. aasta seisuga), SIM kooskõlastas 2021. aastal	
Eesti Pank	Kinnitatud 2021. aastal, uuendamise vajadust hinnatakse hiljemalt 2023. aasta juunis	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Kinnitatud 2021. aastal, uuendamise vajadust hinnatakse hiljemalt 2023. aasta veebruaris	
Kaitsepolitseiamet	Uus ülesanne, valmimise tähtaeg 2021. aasta detsembris	
Kohaliku omavalitsuse üksus (ETKA, elanike arv üle 10 000) (kokku 33 KOV-i)	Kõik KOV-id on kinnitanud HOLP-id	

Kui riigiasutuste puhul määratakse, kellele pannakse plaani koostamise kohustus, võetakse aluseks valdkondlike ekspertide hinnangud ja hädaolukorra riskianalüüsid, kus analüüsitakse erinevate sündmuste tekkimise tõenäosust ja nende tagajärgi. Vabariigi Valitsuse määrusega on määratud sündmused, mille puhul on riskianalüüsides tuvastatud suurem oht hädaolukorra tekkimiseks ja mille lahendamiseks on vajalik juhtiva asutuse määramine. Tabelis 12 on esitatud hädaolukorra stsenaariumid, mille kohta tuleb koostada hädaolukorra lahendamise plaan.

6.4. Võrgustiku koostöö

Hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisega seotud asutuste eksperdid kaasatakse ministeeriumi koordineeritavasse töörühma, mille koostööd korraldas kuni 30. juunini 2021. aastal Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond. Töörühma tegevusse oli kaasatud ka suuremate kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad (nt Tallinn, Tartu). Kohalike omavalitsuste suure arvu tõttu ei kaasatud kõiki omavalitsusüksusi aktiivsesse koostöösse. Siseministeerium ja Päästeamet korraldasid kohaliku omavalitsuse üksustele eraldi infopäevi ja koolitusi, kus nad said plaanide koostamiseks vajalikud suunised ja kus viidi läbi väiksemas formaadis arutelusid.

Ministeeriumi tasandi töörühma kohtumised toimusid vastavalt vajadusele ja ülesannete tähtaegadele. Regulaarsed

kohtumised lepidi kokku perioodidel, kui hakkasid lähenema plaanide uuendamise tähtajad. Töörühmade peamine fookus oli suunatud asutuste ekspertide juhendamisele, omavahelisel infovahetusele ja vaheülevaadete tegemisele protsesside seisust.

6.5. Asutuste ülesannete täitmise seire

Siseministeerium tegi koostöös Päästeametiga igal aastal regulaarselt haldusjärelevalvet nende asutuste ja isikute üle, kellele on pandud plaanide koostamise ja uuendamise kohustus. Kuni 30. juunini 2021. aastal andis siseminister Päästeametile käskkirjaga pädevuse teostada haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse tegevuse üle (sh plaanide koostamise ja uuendamise üle). Plaanide ajakohasust hinnatakse ja vajaduse korral neid uuendatakse järgmise regulaarsusega:

- vähemalt kahe aasta jooksul pärast viimast kinnitamist (korraline uuendamine);
- pärast plaani kasutamist;
- pärast hädaolukorra riskianalüüsi uuendamist või
- kui esineb ebatäpsusi või ilmneb asjaolu, mis viitab vajadusele plaani uuendada.

6. Hädaolukorra lahendamise plaan

6.6. Olulisemad kitsaskohad plaanide koostamisel

RIIGIKAITSESEADUSE EELNÕU KOOS HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISEGA

- HOLP-id ei anna hädaolukorra lahendamiseks piisavalt volitusi. Mõnede asutuste korralduste andmise volitus tuleneb eriseadustest.
- Mõnedel kohaliku omavalitsuse üksustel (Keila linn, Saku vald ja Põltsamaa vald) kõigub rahvaarv 10 000 piiri lähedal, seetõttu ollakse kehtiva õiguse järgi ühel aastal hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus, kuid järgmisel aastal mitte.

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS

- On tekkinud väärarusaam, et hädaolukorra lahendamise plaanide kaudu määratakse asutuse kriisiaegne juhtimis- ja töökorraldus. Plaanid peaksid sisaldama ennekõike tegevusi ja meetmeid kriiside lahendamiseks, mitte kirjeldama niivõrd asutuse kriisiaegset töökorraldust. Hädaolukorra lahendamisel on plaanid üheks abistavaks dokumendiks asutuse enda kriisiaegset töökorda reguleeriva dokumendi kõrval.

Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust kasutatakse ühe sisendina uue valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel. Vabariigi Valitsuse 2021–2023 tegevusprogrammi kohaselt koostatakse see 2022. aasta septembriks.

6.7. Plaanidega seotud muudatused õigusloomes

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUS

- Enne 1. juulit 2021. aastal kehtinud hädaolukorra seaduse kohaselt kooskõlastati hädaolukorra lahendamise plaan asjassepuutuva ministeeriumi ja Siseministeeriumiga. Muudatuse tulemusel kooskõlastatakse edaspidi plaan asjassepuutuva ministeeriumi ja Riigikantseleiga. Kohaliku omavalitsuse üksus kooskõlastab hädaolukorra lahendamise plaani jätkuvalt Päästeametiga. Samuti on nimetatud asutustel õigus jätta plaan kooskõlastamata, kui plaan ei vasta nõuetele, ei ole kooskõlas tegelike asjaoludega või ei võimalda hädaolukorda piisavalt kiiresti ja tulemuslikult lahendada.

20. juuli 2021. aasta seisuga on eelnõude infosüsteemis (EIS) kooskõlastamisel Vabariigi Valitsuse määruse „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtiva täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“ eelnõu. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 350 SE.
- Riigikaitse seaduse eelnõu.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- Vabariigi Valitsuse 26. juuli 2018. aasta määrus nr 63 „Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused“. RT I, 06.11.2020, 3.
- Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Siseministeerium 2018. Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhend. Tallinn.
- Siseministeerium 2021. Kriisireguleerimise haldusjärelevalve aruanne. Tallinn.
- Siseministeerium 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

7. RISIKI-KOMMUNIKATSIOON

7.1. Riskikommunikatsiooni korraldamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 78 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“. RT I, 31.07.2021, 5.

JUHENDMATERJALID

- Siseministeerium. Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjal asutustele.
- Käitumisjuhised kriisiolukordadeks. 2018. aastal koostati käsiraamat, kuhu on koondatud eesti, vene ja inglise keeles juhised, kuidas tulla toime erinevate kriisiolukordadega. Trükist on levitatud posti teel, veebilehel www.olevalmis.ee, mobiilirakenduses Ole Valmis! ning raamatukogudes ja koolides.
- „Ole valmis!“ käitumisjuhised. 2019. aastal koostati uuendatud versioon Siseministeeriumi käsiraamatust, kuhu on koondatud eesti, vene ja inglise keeles juhised, kuidas toime tulla erinevate kriisiolukordadega. 2020. aastal jõudsid käitumisjuhised posti teel kõikide Eesti leibkondadeni

VEEBILEHEKÜLJED JA MOBIILIRAKENDUSED

- Käitumisjuhised kriisiolukordadeks veebilehel www.olevalmis.ee.
- Käitumisjuhised kriisiolukordadeks mobiilirakenduses

Ole Valmis!. Rakendust on võimalik alla laadida App Store'ist või Google Play'ist.

7.2. Riskikommunikatsiooni korraldamine

Hädaolukorra seaduse kohaselt on riskikommunikatsioon avalikkuse teavitamine hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning käitumisjuhiste andmine elanikkonnale, et suurendada teadlikkust hädaolukordadest ja nendeks valmisolekut.

Riskikommunikatsioon on avalikkuse ennetav teavitamine hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest. See tähendab, et riskikommunikatsiooni tehakse vaid hädaolukorra (näiteks ohtliku nakkushaiguse või keemiaõnnetuse) ennetamiseks ja selleks valmistumiseks. Kui asutuse kommunikatsioonitegevus ei ole seotud hädaolukorras valmistumise või selle vältimisega, siis ei ole tegemist hädaolukorra riskikommunikatsiooniga.

Riskikommunikatsioon on avalikkuse teavitamine eesmärgiga suurendada teadlikkust ja hädaolukordadeks valmisolekut. Avalikkuse teavitamisel on neli peamist ülesannet:

- a) teadlikkuse kujundamine – eesmärk on teavitada elanikkonda hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning selgitada, kuidas nendega toime tulla;
- b) oskuste ja käitumise kujundamine – eesmärk on õpetada elanikke hädaolukorras hakkama saama ja mõjutada käitumist kriiside ajal;
- c) hoiakute kujundamine – huvirühmade ja avalikkuse kaasamine riskide ja hädaolukorra lahendamise seotud otsustesse aitab muuta otsused kvaliteetsemaks ning hoida ära huvirühmade ja avalikkuse vastandumist tehtud otsustele. Samuti on eesmärk panna inimesed mõistma oma rolli hädaolukorra ärahoidmisel ja

7. Riskikommunikatsioon

Tabel 14. Riskikommunikatsiooni korraldamise olukord 1. juuni 2021. aasta seisuga

Riskikommunikatsiooni korraldav asutus	Järelevalve märkused	Tähtaeg
Päästeamet	Kodulehel on teave hädaolukordade kohta, juhised käitumiseks, sh teave olevalmis.ee ja mobiilirakenduse Ole Valmis! kohta. Uuendatud riskianalüüsi järel on avalikustatud veebis ka riskiankeet.	Kohustus on korraldada igal aastal
Politsei- ja Piirivalveamet	Kodulehel on teave hädaolukordade kohta, juhised käitumiseks, sh info olevalmis.ee ja mobiilirakenduse Ole Valmis! kohta. Uuendatud riskianalüüsi järel on avalikustatud veebis ka riskiankeet.	
Keskkonnaamet	Kodulehel on teave hädaolukordade kohta, juhised käitumiseks, sh info olevalmis.ee ja mobiilirakenduse Ole Valmis! kohta. Uuendatud riskianalüüsi järel on avalikustatud veebis ka riskiankeet.	
Riigi Infosüsteemi Amet	Kodulehel on teave hädaolukordade kohta, juhised käitumiseks, sh info olevalmis.ee ja mobiilirakenduse Ole Valmis! kohta. Uuendatud riskianalüüsi järel on avalikustatud veebis ka riskiankeet.	
Põllumajandus- ja Toiduamet	Kodulehel on teave hädaolukordade kohta, juhised käitumiseks, sh info olevalmis.ee ja mobiilirakenduse Ole Valmis! kohta. Uuendatud riskianalüüsi järel on avalikustatud veebis ka riskiankeet.	
Terviseamet	Kodulehel on teave hädaolukordade kohta, juhised käitumiseks, sh info olevalmis.ee ja mobiilirakenduse Ole Valmis! kohta. Uuendatud riskianalüüsi järel on avalikustatud veebis ka riskiankeet. Lisaks on kodulehel väga põhjalikud juhised COVID-19-st tingitud pandeemiaga toimetulemiseks, neid täiendatakse jooksvalt.	
Eesti Pank	Kodulehel on teave hädaolukordade kohta, juhised käitumiseks (maksed ja sularaha), sh info olevalmis.ee ja mobiilirakenduse Ole Valmis! kohta.	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Veebilehel olevalmis.ee ja mobiilirakenduses Ole Valmis! on juhised käitumiseks elektri-, sideteenuste jt teenuste katkestuste korral. Kodulehel on teave kriisireguleerimise korraldamise kohta, sh kes teenuste toimepidevuse eest vastutavad.	
Kaitsepolitseiamet	Riskikommunikatsiooni tegevusi planeeritakse.	
Kohaliku omavalitsuse üksus (ETKA, elanike arv üle 10 000) (kokku 33 KOV-i)	Kõik KOV-id on täitnud ülesande ja avalikustanud oma kodulehel käitumisjuhised.	

hädaolukorras hakkama saamisel;
d) usalduse tekitamine institutsioonide riskianalüüsides ja juhtimise vastu – eesmärk on tekitada inimestes kindlustunnet, et olemasolevad ametkonnad ja struktuurid suudavad võimalikke hädaolukordi tõhusalt, õiglaselt ja parimal võimalikul viisil lahendada. Usalduse olemasolu aitab ära hoida paanika tekkimist või vähendada selle tekkimise tõenäosust hädaolukorras.

Riskikommunikatsiooni termin aetakse sageli segamini kriisikommunikatsiooniga. Termineid eristab asjaolu, et riskikommunikatsiooni viiakse läbi ainult enne hädaolukorra tekkimist eesmärgiga ära hoida või leevendada hädaolukorra tagajärgi. Kriisikommunikatsioon toimub hädaolukorra vahetu ohu korral ja hädaolukorra ajal ning selle eesmärk on teavitada avalikkust olukorra lahendamise käigust ning anda elanikele ja asutustele juhiseid konkreetsetes olukorras

käitumiseks. Riskikommunikatsiooni ja kriisikommunikatsiooni sõnumid võivad kattuda hädaolukorra ajaks antavate käitumisjuhistega.

7.3. Riskikommunikatsiooni korraldavad asutused

1. juuni 2021. aasta seisuga korraldavad Eestis hädaolukorra riskikommunikatsiooni 42 asutust või isikut, kelle hulgas on 33 kohaliku omavalitsuse üksust. Riskikommunikatsiooni peavad korraldama kõik Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud asutused ja elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutused.

Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatakse need asutused, kes korraldavad riskikommunikatsiooni valdkondlike hädaolu-

kordade puhul (nt kiirgus- ja keemiaõnnetus, epideemia, äkkrünnak, merereostus). Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutus korraldab riskikommunikatsiooni elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajalisest katkestusest põhjustatud hädaolukorra puhul. Elutähtsate teenuste toimepidevust korraldavad asutused on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank ja kohaliku omavalitsuse üksused, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku ning kelle korraldatavat teenust osutab elutähtsa teenuse osutaja. Tabelis 12 on esitatud vastutavad asutused ja hädaolukorra stsenaariumid, mille kohta tuleb korraldada hädaolukorra riskikommunikatsiooni.

7.4. Võrgustiku koostöö ja toetused

Riskikommunikatsiooni korraldamisega seotud asutuste eksperdid kaasati ministeeriumi koordineeritavasse riskikommunikatsiooni ümarlauda, milles osalesid riskikommunikatsiooni korraldamisega seotud asutuste esindajad, sh suuremate kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad (Tallinn, Tartu). Ministeeriumi tasandi ümarlaua kohtumised toimusid keskmiselt kaks korda aastas (kevad ja sügisel). Ümarlaua kohtumised olid sageli korraldatud seminari vormis, kus jagati parimaid praktikaid, koolitati või vahendati muud teemakohast teavet kampaaniate ja muude tegevuste kohta.

Ülejäänud kohaliku omavalitsuse üksustele korraldati vastavalt vajadusele erinevaid info- ja koolituspäevi ning neid kaasati üleriigilistesse kampaaniasse. Lisaks arutati regulaarselt riskikommunikatsiooni puudutavaid teemasid ka maakondlike turvalisusnõukogude esindajatega. Täiendava meetmena jagab Siseministeerium koostöös maakonna turvalisusnõukogude ja omavalitsusliitudega 2021.–2024. aastal kogukondadele 100 000 eurot sihtotstarbelist toetust elanike kriisideks valmisoleku suurendamiseks. Selle eesmärk on aidata kaasa kogukondade kriisilukordadeks vastupanuvõime suurendamisele, toetades kogukondade võimet kriisilukordades abi saabumiseni iseisvalt hakkama saada jne.

7.5. Riskikommunikatsiooni ülesannete täitmise seire

Kuni 30. juunini 2021. aastal tegi Siseministeerium koostöös Päästeametiga igal aastal regulaarselt haldusjärelevalvet nende asutuste ja isikute üle, kellele on pandud riskikommunikatsiooni korraldamise kohustus. Nimetatud kuupäevani andis siseminister Päästeametile käskkirjaga pädevuse teostada haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse tegevuse, sh riskikommunikatsiooni korraldamise üle. Riskikommunikatsiooni korraldamist hinnatakse igal aastal ning sealjuures jälgitakse, et asutuste veebilehekülgedel oleks kajastatud ja uuendatud järgmine teave:

- kodulehel on teave elutähtsate teenuste katkestuse kohta ja soovitusel sellistes olukordades käitumiseks;
- kodulehel on loetletud kriisilukorraga seotud olulised numbrid ja kontaktisikud;

- kodulehel on kasutajasõbralik lähenemine, st teave on kiirelt ja mugavalt leitav ühest alarubriigist, kus elanikel on võimalik saada teavet piirkonna turvalisust puudutava kohta, sh olulised telefoninumbriid, käitumisjuhised elektrikatkestuse korral jne;
- kodulehel on viide muudele olulistele käitumisjuhistele, nt 2019. ja 2021. aastal valminud käitumisjuhistele kriisilukordades, sh veebilehed www.kriis.ee ja www.olevalmis.ee, Ole Valmis! mobiilirakendus, käitumisjuhiste trükised piirkonnas asuvates raamatukogudes jne.

7.6. Kitsaskohad riskikommunikatsiooni korraldamisel

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS

- Suur osa elanikele eri asutuste jagatavast teabest, väljatöötatud juhistest ja tehtavast teavitustööst kattub. Hädaolukorra seaduses kehtestatud riskikommunikatsiooni korraldus ja selle järel valminud elanikkonnakaitse kontseptsioon on hägustanud asutuste vastutust elanike ettevalmistamisel kriisideks. Puudub selge piir valdkonnapõhise riskikommunikatsiooni ja elanike laiema kriisideks vastupanuvõime suurendamise vahel.
- Hädaolukorra seaduse alusel on paljudel asutustel ülesanne korraldada avalikkuse teadlikkuse ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamiseks riskikommunikatsiooni. Ülesanne erineb olenevalt ohtudest, millega asutus oma vastutusalas peab tegelema, kuid kattub suuresti elanike ettevalmistamisega kriisideks. Tulenevalt on asutuste tegevuse killustatus, sellest tulenev tööülesannete dubleerimine ja ebaselgus vastutuse jagunemises.

Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust kasutatakse ühe sisendina uue valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel. See koostatakse Vabariigi Valitsuse 2021–2023 tegevusprogrammi kohaselt 2022. aasta septembriks.

7.7. Riskikommunikatsiooni korraldamisega seotud muudatused õigusloomes

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU SELETUSKIRI

- Muudeti hädaolukorra seaduse rakendusaktide kehtestajat (siseministri määruse asemel kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega) ja vähendati rakendusaktide volitusnorme.
- Tunnistati kehtetuks üldine järelevalvepädevus (sh riskikommunikatsiooni korraldamise üle), mis seni oli Siseministeeriumil. Ülesande liikumisel Riigikantseleisse muutub Siseministeeriumit puudutav säte kehtetuks.
- Päästeameti pädevus teha järelevalvet kohaliku omavalit-

7. Riskikommunikatsioon

suse üksuste üle sätestati seaduses, kuna järelevalvepädevust ei saa enam määrata Siseministeerium. Päästeameti jaoks ei ole tegemist uue ülesandega, kuna juba praegu täidab Päästeamet neid ülesandeid (sh riskikommunikatsiooni korraldamine) siseministri käskkirja alusel.

20. juuli 2021. aasta seisuga on eelnõude infosüsteemis (EIS) kooskõlastamisel Vabariigi Valitsuse määruse „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtiva täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“ eelnõu.

7.8. Riskikommunikatsiooni korraldamisega seotud edasised arendused

„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ alameede on kriisideks valmisolek ja nende lahendamine, selle üks eesmärk on

tulla paremini toime erinevate kriisidega. STAK-i tegevuskava kohaselt on hädaolukorra riskikommunikatsiooniga seotud tervikliku ohu- ja riskipildi koostamine koos metoodika ja korraldusega. Ülesande vastutav asutus on Riigikantselei ning ülesande tähtaeg on 2023. aastal.

Siseministeerium tellis 2020. aasta septembris rakendusuuringu, et selgitada välja keskse riski- ja kriisikommunikatsiooni teavituspõlvormi sihtrühmade infovajadused ning selle hankimise ja kasutamise praktikad. Uuring kestab ühe aasta ning lõpeb 2021. aasta augustis. Selle tulemusel selgitatakse välja mobiilirakendus Ole Valmis! kasutaja eelistused ja käitumismustrid ning esitatakse ettepanekud veebilehe ja mobiilirakenduse sisu ning ülesehituse parandamiseks. Eesmärk on parandada elanike valmisolekut hädaolukordade eel ja nende ajal. Seda projekti kaasrahastatakse Euroopa Komisjoni elanikkonnakaitse ja humanitaarabi peadirektoraadi (DG ECHO) otsetoetuse meetmest „Single Country Grants for Disaster Risk Management (“Track 1”)“. Lisaks valmis 2021. aasta kevadel Tartu Ülikooli neuroturunduse labori uuringu platvormi olevalmis.ee kasutusmugavuse kohta. Uuringus nimetati selle veebikeskkonna probleemseid kohad ja esitati arendusettepanekud. Nii Riigikantselei kui ka Päästeamet saavad mõlema uuringu tulemusi riski- ja kriisikommunikatsiooni keskkondade edasisel arendamisel aluseks võtta. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 350 SE.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Vabariigi Valitsuse 26. juuli 2018. aasta määrus nr 63 „Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused“. RT I, 06.11.2020, 3.
- Siseministeerium 2018. Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjal asutustele. Tallinn.
- Siseministeerium 2021. Kriisireguleerimise haldusjärelvalve aruanne. Tallinn.
- Siseministeerium 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

8. KRIISI- REGULEERIMIS- ÕPPUSED

8.1. Kriisireguleerimisõppuste korraldamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 76 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“. RT I, 31.07.2021, 3.
- Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 78 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“. RT I, 31.07.2021, 5.

JUHENDMATERJALID

- Siseministeerium 2017. Kriisireguleerimisõppuse korraldamine. Juhend. Tallinn.

8.2. Kriisireguleerimisõppus

Kõik õppused, mida kriisideks valmistuvad asutused korraldavad, ei ole tingimata kriisireguleerimisõppused hädaolukorra-seaduse tähenduses. Õppus on kriisireguleerimisõppus juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:

- õppus korraldatakse hädaolukorra lahendamise võime kontrollimiseks või harjutamiseks;
- õppusel osalevad üldjuhul hädaolukorra lahendamisega seotud asutused.

Hädaolukorra lahendamise võime all mõeldakse inimesi, oskuseid, väljaõpet, varustust, juhtimist ja protseduure, sidet,

varusid ja muid plaanides kajastatud komponente.

Eristatakse kolme tasandi õppust.

- Üleriigiline õppus – ministeeriumi, tema valitsemisala asutuse, muu riigiasutuse või Eesti Panga korraldatav õppus, mille käigus mängitakse läbi üleriigilise mõjuga hädaolukord või selle episood. Üleriigilisi õppuseid korraldatakse Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni kinnitatud õppuste iga-aastase kava kohaselt.
- Regionaalne õppus – ministeeriumi valitsemisala asutuse või selle allüksuse korraldatav õppus, mille käigus mängitakse läbi hädaolukord või selle osa, lähtudes piirkondlikest iseärasusest või riskidest. Regionaalseid õppuseid korraldatakse regionaalse kriisikomisjoni kinnitatud õppuste kava kohaselt. Regionaalsete õppuste korraldamist jälgivad ja koordineerivad regionaalsed kriisikomisjonid, mis on moodustatud Põhja, Lääne, Lõuna ja Ida päästkeskuste paiknemise järgi.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse õppus – kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav õppus. Neid õppuseid korraldatakse regionaalse kriisikomisjoni kinnitatud õppuste kava kohaselt. Hädaolukorra seaduse alusel saab kohaliku omavalitsuse üksus korraldada kuni kolme elutähtsa teenusega (nt kaugküttega varustamise ulatuslik katkestus, kohaliku tee sõidetavuse tagamise ulatuslik katkestus tiheasustusalal, veega varustamise ja kanalisatsiooni ulatuslik katkestus) seotud hädaolukorra lahendamise õppust.

8.3. Õppuseid korraldavad asutused

1. juuni 2021. aasta seisuga korraldavad Eestis kriisireguleerimisõppuseid 42 asutust ja isikut, kelle hulgas on 33 kohaliku omavalitsuse üksust. Kriisireguleerimisõppust peab korraldama hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus, kes on kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega, ja elutähtsa teenuse toimepi-

8. Kriisireguleerimisõppused

Tabel 15. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni kinnitatud õppuste tegevussuunad ja perioodid

Periood	Õppuste tegevussuunad
2018–2021 2019–2022	Vastupanuvõime suurendamine hädaolukordade lahendamisel elutähtsa teenuse katkestuse tingimustes, sh: 1) andmeside- ja sideteenuse katkestuse korral; 2) elektrikatkestuse ajal; 3) elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise katkestuse korral; 4) vedelkütuse varustamise kriisi korral Pikaajalise mõju ja muutuste saavutamiseks kinnitas VVKK 2018–2021 õppuste tegevussuunad ka perioodiks 2019–2022.
2020–2023 2021–2024	1) Hädaolukorra lahendamine elektrivarustuse ja/või andme- ja sideteenuse katkestuse tingimustes 2) KOV-ide suurem kaasamine – ulatusliku evakatsioonile kaasa aitamine, vältimatu sotsiaalabi ja muud KOV-ide ülesanded hädaolukordade lahendamise toetamiseks 3) Kriisikommunikatsioon – avalikkuse teavitamine, sh kriisiinfotelefoni ja ohuteavituse korraldamine side- ja andmeside katkestuse korral, käitumisjuhiste tõhusam rakendamine ja elanikkonna teadlikkuse tõstmine kriisilukorras käitumiseks Pikaajalise mõju ja muutuste saavutamiseks kinnitas VVKK 2020–2023 õppuste tegevussuunad ka perioodiks 2021–2024.

davust korraldavad asutused. Tabelis 12 on esitatud vastutavad asutused ja hädaolukorra stsenaariumid, mille kohta tuleb korraldada hädaolukorra riskikommunikatsiooni ja viia läbi kriisireguleerimisõppused.

Lisaks eespool nimetatud asutustele ja isikutele oli kuni 30. juunini 2021. aastal kohustatud õppust korraldama ka Siseministeerium, kes oli poliitikat kujundav asutus ja kelle õppuse fookus oli suunatud kahe või enama hädaolukorra või eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud üleriigilise hädaolukorra lahendamisele. Edaspidi korraldab selliseid õppuseid Vabariigi Valitsus. Suuremad riiklikud õppused kinnitati Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni õppuste kavaga.

8.4. Õppuste tegevussuunad ja kava

Kuni 30. juunini 2021. aastal koordineeris õppuste tegevussuundade määramist Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon. Tegevussuunad on sisult kokkulepe, kus hädaolukordade lahendamiseks seotud ministeeriumid ja asutused leppisid kokku prioriteetsed valdkonnad ja -suunad, et suurendada hädaolukordadeks valmisolekut. Neljaks aastaks planeeritud tegevussuundade uuendati igal aastal, hiljemalt neljandaks kvartaliks.

Õppuste kava on kriisireguleerimisõppuste tegevussuundade rakendusdokument, mis koostati samuti üheks aastaks ning mis andis ülevaate konkreetset aastal toimuvatest õppustest. Kriisireguleerimisõppuste kava koostati riiklikul ja regionaalsel tasandil, selle kinnitas vastavalt kas Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon või regionaalne kriisikomisjon, kusjuures regionaalsel tasandil kajastati ka kohaliku omavalitsuse üksuste korraldatavaid õppusi. Üleriigilise õppuste kava koostas kuni

30. juunini 2021. aastal Siseministeerium, regionaalsete ja kohaliku omavalitsuse üksuste õppuste kava koostas Päästeameti päästekeskus koostöös teiste asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksustega.

8.5. Võrgustiku koostöö ja rahvusvahelised tegevused

Õppuste korraldamisega seotud asutuste eksperdid kaasati ministeeriumi koordineeritavasse ümarlauda, mis kogunes keskmiselt üks kord kvartalis (kokku neli korda aastas). Ümarlauda kaasatud esindajad erinesid teistest Siseministeeriumi hädaolukorras valmistumise töörühmadest, kuna formaadis osalesid ka riigiasutused, kellel ei ole otsest kohustust kriisireguleerimisõppusi korraldada (nt Ravimiamet, Välisluureamet). Kokku osales ümarlaua tegevuses üle 30 asutuse ja institutsiooni. Ümarlaua peamine eesmärk oli anda asutuste ülevaateid õppuste korraldamisel, vahetada teavet, arutada võimalikke õppetunde, tõsta asutuste teadlikkust ja kavandada vajaduse korral muudatusi. Üleriigilise ümarlaua tegevuse ei kaasatud kohaliku omavalitsuse üksuste esindajaid, kuna nende tegevusi koordineeriti peamiselt regionaalsete kriisikomisjonide kaudu (Põhja-Eesti, Lõuna-Eesti, Ida-Eesti ja Lääne-Eesti regionaalsed kriisikomisjonid).

Rahvusvahelisel tasandil osales Siseministeerium järgmistes töörühmades.

- Elanikkonnakaitse koolituspoliitika töörühm (TPG)
 - Euroopa Komisjoni (DG ECHO) korraldatav alaline koolituskoordinaatorite töörühm, kus arutatakse elanikkonnakaitse mehhanismi koolitusstrateegiat, õppuste ja koolituste korraldamist, koolitustel osalemise kvoote ja muid koolitusega puutumuses olevaid teemasid. Kohtumised toimuvad keskmiselt neli korda

Tabel 16. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni kinnitatud õppused ja korraldavad asutused 2018–2021

Periood	Õppus	Õppuse korraldaja
2018	Tervishoiualane kriisireguleerimisõppus (Tervex 18)	Sotsiaalministeerium ja Terviseamet
	Üleriigiline toiduga varustamise õppus (Stokex 18)	Maaeluministeerium ja Siseministeerium
	Infosüsteemide rakendamine õppus Justiitsministeeriumi valitsusalas (Jumex 18)	Justiitsministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
2019	Pankadevahelise arveldussüsteemi õppus (Makse 2019)	Eesti Pank
	Küberrünnakutele reageerimise õppus (Kübertorm 2019)	Riigi Infosüsteemi Amet
	CBRN ründe lahendamise õppus (KBRT 2019)	Kaitsepolitsei amet
	112 teenuse asenduspinna kasutusele võtu õppus (2019)	Häirekeskus
	Massilise sissērände lahendamise õppus (HOTSPOT 2019)	Politsei- ja Piirivalveamet
	Üleriigiline kriisireguleerimise kobarõppus (CONEX 2019) – õppuse käigus toimus neli eraldiseisvat osaõppust: • sideteenuste toimepidevuse osaõppus elutähtsa teenuse katkestuse või küberrünnaku tingimustes; • vedelkütuse toimepidevuse osaõppus elutähtsa teenuse ja tarneahela katkestuse tingimustes; • toidukaupade toime- ja varustuskindluse osaõppus elutähtsa teenuse ja tarneahela katkestuse tingimustes; • ravimite toime- ja varustuskindluse osaõppus elutähtsa teenuse ja tarneahela katkestuse tingimustes.	Siseministeerium koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Sotsiaalministeeriumiga ja Maaeluministeeriumiga
2020	Kaks pangandusõppust (Kevad Sula ja Sügis Sula 2020)	Eesti Pank
	Rahvusvahelise tuumaõnnetuse õppus (NUCLEX 2020)	Keskonnaamet
	Tauditõrje õppus (Sõrg 2020)	Veterinaar- ja Toiduamet
	Tervishoiualane õppus (2020)	Terviseamet
	A.J.U. 2020 (staabiõppus)	Päästeamet
2021	Sularaha väljastamise punktide teenindamine hädaolukorras	Eesti Pank
	Küberkaitsealane õppus (Kübertorm 2021)	Riigi Infosüsteemi Amet
	Tauditõrje õppus Sõrg (2021)	Põllumajandus- ja Toiduamet
	Üleujutus ja elutähtsate teenuste katkestus	Päästeamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
	Rahvusvahelise tuumaõnnetuse õppus NUCLEX2021	Keskonnaamet
	Sularaha väljastamise õppus	Eesti Pank
	Tervishoiualane õppus	Terviseamet

aastas. Lisaks Siseministeeriumile osaleb töörühma tegevuses aktiivselt ka Päästeameti esindaja.

- Teadmusvõrgustiku töörühm (KNPWG) – Euroopa Komisjoni (DG ECHO) kokku kutsutud ajutine teadmusvõrgustiku töörühm, mis peab esitama elanikkonnakaitse komiteele (CPC) ettepanekud võrgustiku struktuuri,

juhtimispõhimõtete ja eesmärgi kohta.

Kohtumised toimuvad regulaarsusega üks kord kuus. Siseministeerium on osalemise mandaadi delegeerinud Sisekaitseakadeemiale. Töörühm alustas tööd 2021. aasta jaanuaris ja lõpetab 2021. aasta detsembris.

1. Peatüki nimi

Tabel 17. Riiklikul tasandil korraldatud ja planeeritud hädaolukorra õppused 1. jaanuari 2021. aasta seisuga

Õppust korraldav asutus	Järelevalve märkused	Sagedus
Päästeamet	2020. aasta õppus lükati pandeemia tõttu edasi 2021. aastasse.	Igal asutusel on kohustus korraldada üks õppus kahe aasta jooksul. Kohustus on korraldada aastas vähemalt üks regionaalse tasandi õppus. Siseministeeriumil on kohustus korraldada üleriigiline õppus iga nelja aasta tagant.
Politsei- ja Piirivalveamet	Vajadus puudub. Järgmine õppus toimub 2021. aastal.	
Kesklinnaamet	2020. aasta õppus lükati pandeemia tõttu edasi 2021. aastasse.	
Riigi Infosüsteemi Amet	Vajadus puudub. Järgmine õppus toimub 2021. aastal.	
Põllumajandus- ja Toiduamet	2020. aasta õppus lükati pandeemia tõttu edasi 2021. aastasse.	
Terviseamet	2020. aasta õppus lükati pandeemia tõttu edasi 2021. aastasse.	
Eesti Pank	Täidetud.	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Vajadus puudub. Järgmine õppus toimub 2021. aastal.	
Kaitsepolitsei	Täidetud.	
Kohaliku omavalitsuse üksus (ETKA, elanike arv üle 10 000) (kokku 33 KOV-i)	Neli KOV-i korraldasid õppuse 2020. aastal, üks KOV ei ole õppust korraldanud, 28 KOV-i korraldavad õppuse 2021. aastal.	
Siseministeerium	Viimased üleriigilised õppused toimusid 2011. aastal (CREMEX), 2015. aastal (CONEX 15) ja 2019. aastal (Conex 19). Järgmine üleriigiline õppus tuleb korraldada 2023. aastal.	

8.6. Õppuste korraldamisega seotud ülesannete täitmine

Siseministeerium tegi koostöös Päästeametiga igal aastal haldusjärelevalvet asutuste ja isikute üle, kellele on pandud kriisireguleerimisõppuste korraldamise kohustus. Kuni 30. juunini 2021. aastal andis siseminister Päästeametile käskkirjaga pädevuse teostada haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse tegevuse, sh õppuste korraldamise üle. Kriisireguleerimisõppuseid korraldatakse järgmise regulaarsusega:

- hädaolukorra lahendamise plaani õppused – korraldavad kõik hädaolukordi juhtivad asutused vähemalt kahe aasta jooksul pärast viimast õppust;
- üleriigiline õppus – korraldab Siseministeerium vähemalt nelja aasta jooksul pärast viimast õppust.

8.7 Kitsaskohad õppuste korraldamisel

RIIGIKONTROLI 2018. AASTA AUDIT „RIIGI TEGEVUS SISEJULGEOLEKUT OHUSTAVATEKS HÄDAOLUKORDADEKS VALMISTUMISEL“

Kriisiõppuste korraldus ei taga, et õppuste käigus tehtud järeldustest õpitakse. Õppuste korraldamisel esineb puudusi tulemuste dokumenteerimisel ja analüüsimisel ning seetõttu

ei ole tihti tagantjärele võimalik tuvastada, mida õppuste käigus õpiti ja mida sellega peale hakati. Politsei- ja Piirivalveametis ning Terviseametis puudub õppuse käigus tuvastatud probleemide lahendamise korraldus. Õppuste materjale ei talletata süsteemselt, seetõttu puudub ka ülevaade õppuste käigus ilmnunud probleemidest, nende lahendamise ettepanekutest ning lahenduse seisust. Seetõttu ei ole Politsei- ja Piirivalveametis ega Terviseametis võimalik tagada õppustel selgunud probleemide süsteemset lahendamist. Kõikidel auditi valimis olnud mitme asutuse koostööõppustel esines korduvalt probleeme, mis on seotud väljaõppega ning informeeritusega enda ja teiste asutuse rollidest, tööjaotusest ja juhtimisest.

8.8. Õppuste korraldamisega seotud muudatused õigusloomes

Hädaolukorra seaduse muutmise seadus

- Muudeti rakendusaktide kehtestajat (siseministri määruse asemel kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega).
- Tunnistati kehtetuks üldine järelevalvepädevus (sh õppuste korraldamise üle), mis seni oli Siseministeeriumil. Funktsiooni liikumisel Riigikantseleisse muutub Siseministeeriumit puudutav säte kehtetuks.

- Päästeameti järelevalvepädevus kohaliku omavalitsuse üksuste üle sätestati seaduse tasemel, kuna järelevalvepädevust ei saa enam määrata Siseministeerium. Päästeameti jaoks ei ole tegemist uue ülesandega, kuna juba praegu täidab Päästeamet neid ülesandeid (sh õppuste korraldamine) siseministri käskkirja alusel.
- Kohustus korraldada üleriigiline kriisireguleerimisõppus, mida korraldatakse vähemalt üks kord nelja aasta jooksul, läks üle Vabariigi Valitsusele, täpsemalt valitsuse tööd toetavale Riigikantseleile. Riigikantselei on seni korraldanud igal aastal valitsusele riigikaitseõppusi, näiteks NATO kriisiõppuse käigus, kus osalesid mitmed ministeeriumid oma valitsemisala asutustega, lisaks Kaitseministeeriumile ka Siseministeerium, Välisministeerium, Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium jt.

8.9. Õppuste korraldamisega seotud edasised arendused ja tegevused

„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ kriisideks valmisoleku ja nende lahendamise alameetme all on esitatud tegevuskava punkt, mille kohaselt korraldatakse järgmine üleriigiline kriisireguleerimisõppus 2023. aastal. Selle vastutava asutusena on määratud Riigikantselei.

Üldisemad õppuste poliitika koordineerimisega seotud ülesanded, mida poliitikat kujundav asutus peab tagama, on järgmised:

- kriisireguleerimisõppuste juhendi koostamine riigiasutustele ja kohalikele omavalitsustele (vastutav asutus on Sisekaitseakadeemia, tähtaeg on 31. jaanuaril 2022. aastal).
- kriisireguleerimisõppuste poliitika kujundamine (õigusloome korraldamine ja arengukavade sisustamine);
- riiklike õppuste haldamine, koordineerimine, nõustamine ja suunamine (õppuste kavandid, läbiviimine, hindamine, õppusejärgsed tegevused, nende elluviimise seiramine jne);
- riiklike kriisireguleerimisõppuste kava ettevalmistamine, kinnitamine ja haldamine (kriisireguleerimisõppuste kava on seni kinnitanud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, riiklike õppuste seire ja ülevaade on esitatud kriisikomisjonile);
- kriisireguleerimisõppuste tegevussuundade ettevalmistamine, kinnitamine ja seire (kriisireguleerimisõppuste tegevussuunad on seni kinnitanud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon);
- õppuseid korraldavate asutuste võrgustiku tegevuse koordineerimine (ümarlaua töökoosolekud ja seminarid toimuvad neli korda aastas);
- üleriigilise kriisireguleerimisõppuse korraldamine (iga nelja aasta tagant);
- õppuste korraldamisega seotud asutuste tegevuste seiramine. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 350 SE.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- Siseministri 6. juuni 2017. aasta määrus nr 22 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“. RT I, 09.06.2017, 6.
- Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Siseministeerium 2017. Kriisireguleerimisõppuse korraldamine. Juhend. Tallinn.
- Siseministeerium 2021. Kriisireguleerimise haldusjärelevalve aruanne. Tallinn.
- Riigikontroll 2018. Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel. Kontrollaudit. Tallinn.
- Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni protokollid, 2017–2020.
- Siseministeerium 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

9. KRIISI- REGULEERIMIS- KOOLITUSED

9.1. Kriisireguleerimis- koolituste korraldamine

Kriisireguleerimiskoolituste korraldamist ei ole otsesõnu seaduses ega rakendusaktides reguleeritud.

Ulatuslikule ümberkorraldusele kriisireguleerimisvaldkonnas pani aluse 1. juulil 2017. aastal jõustunud uus hädaolukorra seadus. Kontseptuaalsed uuendused ja seaduse rakendamine muutsid põhjalikult seniseid juhendeid ja meetodikaid, mitmed kriisireguleerimisvaldkonna ülesanded sätestati esimest korda. Võrreldes varasema hädaolukorra seaduse sätetega lisandus hädaolukorra mõiste hulka ka pikaajaline või raskete tagajärgedega elutähtsa teenuse katkestus hädaolukord, mille lahendamist juhib elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus. Seetõttu sisenesid hädaolukordadeks valmistumise maastikule uued toimijad (sihtrühmad), näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank ja kohaliku omavalitsuse üksused, kelle territooriumil elab vähemalt 10 000 elanikku ja kes osutab kaugküttele, vee- ja kanalisatsiooni ning kohalike teede korrashoiu teenust. Selliseid kohaliku omavalitsuse üksusi on 33.

Lisaks kehtestati 2017. aastal jõustunud hädaolukorra seaduse alusel juhtivasutustele uusi ülesandeid, näiteks riskikommunikatsiooni korraldamine, uuenenud meetodikal riskianalüüside ja plaanide koostamine, elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine, ulatusliku evakuatsiooni korraldamine. Hädaolukorra seaduse paremaks jõustamiseks viis Siseministeerium 2017. aastal läbi erinevaid infopäevi ja koolitusi.

- Koostöös Tervise Arengu Instituudi, maavalitsuste ja omavalitsusliitudega korraldas Siseministeerium turvalisusega seotud infopäevad, milles tutvustati maavanematele, kohaliku omavalitsuse üksuste juhtidele ning maakonna turvalisusnõukogu liikmetele hädaolukorra seadusega kaasnevaid ülesandeid ja tegevusi. Kokku toimus 15 infopäeva, kus osales ligikaudu 300 inimest.
- Regionaalsetes kriisikomisjonides tutvustas Siseministeerium uut hädaolukorra seadust ja kavandatavaid

muudatusi piirkondlike asutuste ja suuremate kohaliku omavalitsuse üksuste juhtidele. Kokku toimus neli istungit, kus osales ligikaudu 50 inimest.

- Siseministeeriumis viidi läbi avalikud kriisireguleerimisega seotud infopäevad, kus osalesid KOV-ide esindajad, elutähtsate teenuste osutajad ja korraldajad, riigiasutuste esindajad jne. Kokku viidi läbi kuus infopäeva, kus osales enam kui 200 inimest.

9.2. Kriisireguleerimis- koolituste kontseptsioon

Suurenenud kriisireguleerimiskoolituste ja teemade arv ning sihtrühma suurus tingis vajaduse tervikliku ja pikemaajalise kriisireguleerimise täiendusõppe süsteemi loomiseks. Kuni 2017. aastani terviklikku lähenemist kriisireguleerimise täiendusõppe puhul ei olnud. Seetõttu koostas Sisekaitseakadeemia kriisireguleerimiskoolituste kontseptsiooni, mille sai võtta aluseks uue jätkusuutliku koolitussüsteemi loomisel ja mis aitaks kaasa asjatundlike töötajate arendamisele kriisireguleerimisvaldkonnas.

2017. aastal valminud kriisireguleerimiskoolituste kontseptsioon koostati tulenevalt täienduskoolituse eesmärkidest, koolitustellimuse vajadustest ning varasematel koolitustel osalenute tagasisidest. Kontseptsiooni koosneb järgmistest osadest:

- kriisireguleerimise koolituste üldised põhimõtted;
- täiendusõppe korraldamise tutvustamine;
- koolituse korraldamine (ettevalmistamine, läbiviimine, hindamine jne);
- kriisireguleerimise baaskoolituse e-kursuse, põhi- ja jätkukoolituste kirjeldamine;
- kriisireguleerimise täiendusõppe lisa- ja tellimuskoolituste kirjeldamine;
- kriisireguleerimise koolituste läbiviimise kava 2018–2020.

„Kriisireguleerimise täiendusõppe kontseptsioon 2018–2020“ on leitav Siseministeeriumi kodulehelt.

Tabel 18. Perioodil 2018–2020 kriisireguleerimise täiendusõppe kursustel osalenud asutuste ja osalejate arv

Täiendusõppe kursuse liik	Kursustel osalenud asutuste arv	Kursuste osalejate arv
Kriisireguleerimise e-õppe baaskursus	163	291
Kriisireguleerimise põhikoolitused		1401
Kriisireguleerimise jätkukoolitused		0
Kriisireguleerimise lisakoolitused (tellimusel)		372
KOKKU	163	2064

Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonnaga. Nimetatud koolitused on seotud hädaolukorra seaduse rakendamisega ja sellest tulenevate ülesannete täitmisega. Põhikoolituste teemaplokk sisaldab üheksat koolitust:

- 1) hädaolukorra riskianalüüsi koostamise koolitus;
- 2) riskikommunikatsiooni koolitus;
- 3) elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamise koolitus;
- 4) hädaolukorra lahendamise plaani koostamise koolitus;
- 5) hädaolukorra lahendamise struktuuri juhtivkoosseisu koolitus;
- 6) hädaolukorras valmistumise ja lahendamise koolitus;
- 7) ulatusliku evakuatsiooni korraldamise koolitus;
- 8) kriisireguleerimisõppuste korraldamise koolitus;
- 9) kriisikommunikatsiooni koolitus.

9.3. Kriisireguleerimise täiendusõpe

Kriisireguleerimise täiendusõpet viiakse läbi kriisireguleerimiskoolituste kontseptsiooni alusel, seda korraldab riiklikult Sisekaitseakadeemia. Kriisireguleerimise täiendusõppe eesmärk on pakkuda asutustele ja isikutele kriisireguleerimise ülesannete täitmiseks vajalikku koolitust ning luua eeldus hädaolukorra seaduse rakendamiseks, kriisireguleerimisvaldkonna jätkusuutlikuks arenguks ja kriisireguleerimisalase teadlikkuse laiendamiseks tõstmiseks.

Kriisireguleerimiskoolituste kontseptsioonis oli Siseministeeriumiga kokku lepitud, et koolitused viiakse läbi täiendusõppe õppekavade alusel, mis lähtuvad sihtrühma vajadustest ja tellija soovidest, arvestades nii tänapäevaste aktiivset õppimist edendavate meetoditega, täiskasvanu õppimise eripärade kui ka muutunud õpikäsitusega. Kriisireguleerimise täiendusõpe on jaotatud järgmiselt:

- kriisireguleerimise baaskoolituse e-kursus;
- kriisireguleerimise põhikoolitused;
- kriisireguleerimise jätkukoolitused;
- kriisireguleerimise lisakoolitused (eritellimusel).

9.4. Kriisireguleerimise täiendusõppe koolitused

Kriisireguleerimise baaskoolituse e-kursus on Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse (HITSA) hallatava õppeotstarbelise digitaalse tarkvara Moodle abil loodud kriisireguleerimise õpematerjal, mis on mõeldud esmaste kriisireguleerimisalaste teadmiste andmiseks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnikele ning erasektori töötajatele, kellel on tööalane puutumus mõne kriisireguleerimise kitsama valdkonnaga.

Põhi- ja jätkukoolituste vajadus on selgitatud välja koostöös

Jätkukoolitused on mõeldud neile, kes on läbinud juba vajalikud põhikoolitused. Peamised jätkukoolitused on suunatud ennekõike staabi ja kriisimeeskonna juhtivkoosseisu koolitamiseks. Jätkukoolitustena olid kavandatud järgmised teemad:

- 1) hädaolukorra juhtide koolitus;
- 2) hädaolukorra lahendamise koostöökoolitus;
- 3) rahvusvahelise abi vastuvõtmise koolitus;
- 4) erikordade rakendamise koolitus.

Hädaolukorra juhtide koolitus, erikordade rakendamise koolitus ning rahvusvahelise abi vastuvõtmise koolitus on isikupõhised ning mõeldud juhtivkoosseisu koolituse läbinud juhtidele või ekspertidele. Hädaolukorra lahendamise koostöökoolitus on mõeldud juhtivkoosseisu koolituse läbinud asutusele ja sinna kaasatakse asutuse laiendatud staabikoosseis ning olulisemad koostööpartnerid.

Kriisireguleerimise täiendusõppe teavet, sh koolituste plaani, koolitustele registreerumist ja kriisireguleerimise baaskoolituse e-kursust pakub Sisekaitseakadeemia veebileht. Kriisireguleerimiskoolituste korraldusega saab lähemalt tutvuda kriisireguleerimise täiendusõppe voldikust.

9.5. Kokkuvõtte kriisireguleerimise täiendusõppe korraldamisest 2018–2020

Perioodil 2018–2020 osales Sisekaitseakadeemia korraldatud kriisireguleerimise täiendusõppe kursustel kokku 163 asutust ja ettevõtet, sh ettevõtted, asutused ja väiksemad kohaliku omavalitsuse üksused, kellele ei ole hädaolukorra seaduse alusel ülesandeid pandud. Kriisireguleerimise täiendusõppes osales ühtekokku 2064 inimest.

Kriisireguleerimise baasõppe e-kursusel (Moodle'i veebiraenduses), mille läbimine oli individuaalne, osales perioodil

9. Kriisireguleerimiskoolitused

Tabel 19. Läbiviidud kriisireguleerimise põhikoolitused 2018.–2020. aastal

Nr	Koolituse nimetus	Osalejaid	Koolituse arv
1	Hädaolukorra lahendamise struktuuri juhtivkoosseisu koolitus	378	17
2	Hädaolukorraks valmistumise ja lahendamise koolitus	243	5
3	Kriisikommunikatsiooni koolitus	65	4
4	HNS-i koolitus	40	2
5	Päästeameti kriisiaja toimepidevus	233	12
6	Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise koolitus	48	3
7	Hädaolukorra lahendamise struktuuri juhtivkoosseisu koolitus ja õppus Viplala	117	1
8	Hädaolukorra lahendamise struktuuri koolitus	57	2
9	Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamise koolitus	23	2
10	Erikordade rakendamise koolitus	21	1
11	Kriisireguleerimine lennuliikluses (valmistumine ja hädaolukorra lahendamine)	8	1
12	Kriisireguleerimisõppuse (TTX) korraldamise koolitus	17	1
13	Kriisireguleerimisõppuse korraldamise koolitus	58	3
14	Riskikommunikatsiooni koolitus	28	2
15	Õppuse CONEX ettevalmistavad koolitused	41	1
16	Äkkrünnaku koolitus ja õppus	24	1
	KOKKU	1401	58

2018–2020 kokku 291 isikut, kellest enamik läbis kursuse 2018. aastal.

Kriisireguleerimiskoolituste kontseptsiooni kohaselt kavandati perioodile 2018–2020 kokku 107 põhikoolitust. Läbiviidud põhikoolituste arv samal perioodil oli kokku 58 (kokku 1401 inimesele). Planeeritud oluliselt väiksem koolituste arv oli mõjutatud Covid-19 pandeemiast ja eriolukorra väljakuulutamisest.

Perioodil 2018–2020 viidi lisaks läbi 13 kriisireguleerimise tellimuskoolitust ja õppust, mille sisu ja ülesehitus olid kujundatud tellija soovi kohaselt. Kokku osales tellimuskoolitustel 372 inimest.

9.6. Sisekaitseakadeemia ettepanekud kriisireguleerimise täiendusõppe jätkamiseks

Sisekaitseakadeemia jätkab 2021. aastal kriisireguleerimise põhi- ja tellimuskoolituste ning õppuste pakkumist senise kontseptsiooni alusel. Koolituste arv ja maht sõltuvad paljuski Covid-19 pandeemia olukorrast ja sihtrühma huvist. Sihtrühma huvi sõltub omakorda kriisireguleerimispoliitika muutustest ja selle kujundaja soovidest.

Kuna 2017. aastal jõustunud hädaolukorra seadust on rakendatud juba neli aastat, siis on osa kontseptsioonis nimetatud koolitustest oma aktuaalsuse kaotanud (nt riskianalüüsid ja hädaolukorra lahendamise plaanid). Seetõttu oleks vaja kriisireguleerimise täiendusõppe tellimused ja lähituleviku ambitsioonid koostöös poliitika kujundajaga üle vaadata ning planeerida uus, vähemalt kolmeaastane perspektiiv kriisireguleerimise koolituste ja -õppuste osas.

Lisaks on tähtis arvestada kavandatavate muudatustega, mis on seotud kriisireguleerimis- ja riigikaitsepoliitikate ühendamise ja üleviimisega Riigikantseleisse. Lisaks on vaja kokku leppida, kas ja milline on edaspidi Siseministri- ja Riigikantselei roll koolituste korraldamisel ning kuidas see suhestub erinevate valdkondlike õppeasutuste tegevustega (nt Sisekaitseakadeemia ja Kaitseväge Akadeemia) laiemalt.

Sisekaitseakadeemia päästekolledži kõrgharidusõppekava arendamise käigus läbiviidud uuringu ja intervjuude tulemusel kavandatakse lähiaastatel üheaastast kriisijuhtimise magistriõppe programmi, mis hõlmab erinevaid kriisireguleerimisvaldkonnaga puutumust omavaid teemasid (sh elanikkonnakaitse, kriisireguleerimine, ulatuslik evakuatsioon jms) ning moodustab terviku. Eesmärk on pakkuda paindlikku ja terviklikku lahendust, mis annab osalemiseks loogilise järjestuse ja võimaldab teemasid omandada paindlikult ning seda nii

täienduskoolituse, rakendusliku kõrghariduse kui ka magist-rantuuri tasemel. Praegu sellist võimalust ei ole.

9.7. Elanike ja kohaliku omavalitsuse üksuste koolitused ja juhendamised

Päästeamet on kavandanud ja läbi viinud koolitusi ning muid tegevusi, et suurendada kogukondade ja elanike hädaolukor-raks valmisolekut, sh:

- on läbi viidud info- ja ohutuspäevad, mis käsitlesid ühe osana elanike hädaolukoraks valmisoleku teemasid (2019. aastal 68 ja 2020. aastal 45, arv vähenes koroonapandeemia tõttu);
- on koostatud korteriühistute koolitusteks materjalid ning viidud läbi 6 esmast koolitust (2020. aastal osales 60 inimest);
- on tehtud 19 760 kodunõustamist (2020. aastal), kus räägiti elanike hädaolukoraks valmisoleku teemadel (piirkonna riskidest ja kodustest varudest);
- on koostatud juhendmaterjalid KOV-idele kriisi-komisjoni, elutähtsa teenuse ja riskikommunikatsiooni korraldamiseks;
- on jagatud informatsiooni SKA kriisireguleerimis-koolituste kohta (teadaolevalt on SKA koolitustel osalenud üle 30 KOV-i esindaja);
- on läbi viidud 4 regionaalset Covid-19 kriisijärelmite seminari „Kriisireguleerimise kunst“ KOV-ide juhtidele (2020. aastal);
- on esitatud Euroopa Komisjonile projekt kõrgema elanikkonnakaitse kursuste korraldamiseks ja saadud projektile rahastus (2020. aastal), kursused algavad 2022. aastal;
- on välja töötamisel koolituste ja õppuste veebikeskkond, mis on abistav tööriist KOV idele koolituste ja õppuste korraldamisel (hange on välja kuulutatud). ■

Tabel 20. Kriisireguleerimise tellimuskoolitused perioodil 2018–2020

Nr	Koolituse/õppuse nimetus	Tellijaja	Osalejaid
1	Hädaolukoraks valmistumise ja selle lahendamise koolitus	AS Tallinna Lennujaam	18
2	Hädaolukoraks valmistumise ja selle lahendamise koolitus	SoM, MKM, JuM, RaM	128
3	Kriisireguleerimisõppuse korraldamise koolitus	MKM, JuM, SoM, RaM	17
4	Äkkrünnaku koolitus ja õppus	Raasiku Põhikool	24
5	Erikordade rakendamise koolitus	Maaeluministeerium	21
6	“Manticus Apollo” sõjamängu ettevalmistamine ja läbiviimine	KVA koostööprojekt	36
7	Hädaolukorra lahendamise koolitus juhtivkoosseisule (sh lauaõppus)	Sotsiaalkindlustusamet	16
8	Hädaolukorra lahendamise koolitus juhtivkoosseisule (sh lauaõppus)	Häirekeskus	20
9	Hädaolukorra lahendamise koolitus juhtivkoosseisule (sh lauaõppus)	TalTech	17
10	Hädaolukorra lahendamise koolitus juhtivkoosseisule (sh lauaõppus)	MKM, JuM, SoM, RaM	21
11	Hädaolukoraks valmistumine ja lahendamine lennuliiklusteeninduses	Lennuakadeemia	8
12	Hädaolukorra lahendamise struktuuri juhtivkoosseisu koolitus	Luu Metsakool	28
13	Hädaolukorra lahendamise struktuuri juhtivkoosseisu koolitus	Väike-Maarja Gümnaasium	18
	KOKKU		372

Peatükis kasutatud allikad

- **Sisekaitseakadeemia** 2021. Kriisireguleerimiskoolituste aruanne. Tallinn.
- **Päästeamet** 2021. Memo Päästeameti tegevuste kohta elanikkonnakaitse asutusena.
- **Sisekaitseakadeemia** 2018. Kriisireguleerimiskoolituste kontseptsioon. Tallinn.

10. RIIGI TEGEVUSVARU

10.1. Riigi tegevusvaru moodustamist reguleerivad õigusaktid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. RT I, 18.06.2021, 8.

10.2. Riigi tegevusvaru korraldamine

Riigi tegevusvaru seaduse tähenduses on riigi omandis olev või lepingutega tagatud ressurss hädaolukorra lahendamiseks. See tähendab, et varu võib olla riigi omandisse ostetud ja riik korraldab varu hoidmise või riik on ettevõttega sõlminud lepingu, mille järgi hoiab ettevõtte suuremat laovarut ning peab selle hädaolukorra ajal riigile võõrandama. Riigi tegevusvaru saab kasutusele võtta hädaolukorra lahendamiseks, sh ulatuslikust elutähtsa teenuse katkestusest põhjustatud hädaolukorra puhul.

Riigi tegevusvaru moodustamise õigusliku raamistiku annab hädaolukorra seadus. Enne 2017. aastat sätestati hädaolukorra seaduses, millised tegevusvarud tuleb riigis moodustada ja milline ministerium vastutab moodustamise eest, nt:

- tervishoiuvaru moodustab Sotsiaalministeriium või valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga määratud Sotsiaalministeriiumi valitsemisala asutus;
- toiduvaru moodustab Maaeluministeriium või valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga määratud Maaeluministeriiumi valitsemisala asutus.
- muu tegevusvaru moodustab Vabariigi Valitsuse korraldusega määratud riigiasutus.

Alates 1. juulist 2017. aastal rakendus koos hädaolukorra seaduse muudatusega riigi tegevusvaru korraldamisel uus põhimõte. Selleks et tegevusvaru oleks moodustatud eesmärgipäraselt, sobiks oma nomenklatuuri ja koguse poolest hädaolukorra stsenaariumite lahendamiseks, analüüsitakse

ja hinnatakse tegevusvaru kasutuselevõtu vajadusi hädaolukorra riskianalüüsides ja hädaolukorra lahendamise plaanides. Muudatuse eesmärk oli siduda tegevusvaru moodustamine otseselt riskide hindamise ja hädaolukorra lahendamise planeerimisega. See tähendab, et varu liigid, mida peab hädaolukordadeks valmisoleku tagamiseks moodustama, võivad aja jookul lähtuvalt riskidest ja hädaolukorra lahendamiseks vajalikest ressurssidest muutuda.

2018. aastal viis Siseministeriium valminud hädaolukorra riskianalüüsides põhjal läbi järeelhindamise, mille üks eesmärk oli välja selgitada hädaolukorra tegevusvarude vajadused. Hindamise käigus hinnati, kas hädaolukorra riskianalüüsi kohaselt on vaja säilitada või täiendada varem moodustatud tegevusvarusid (nt tervishoiu- ja toiduvaru). Riskianalüüsides hindamise tulemusel kinnitati vajadust tervishoiu tegevusvaru järele, kuid analüüsi koostanud asutused ei olnud pädevad hindama varu täpset nomenklatuuri ja kogust. Toiduvaru vajaduse tõi riskianalüüsis välja Veterinaar- ja Toiduamet⁴ zoonoosse⁵ hädaolukorra lahendamiseks. Toiduvaru vajaduse peamine argument oli liha- ja piimatoodete kättesaadavuse vähenemine või katkemine. Riskianalüüsi koostanud asutuste varude ettepanekud on esitatud tabelis 21.

Eelkirjeldatud hindamise põhjal tegi Siseministeriium 2018. aastal Sotsiaalministeriiumile ja Maaeluministeriiumile ametliku pöördumise, milles soovitas varuga seonduvat põhjalikumalt analüüsida ja teha vajalik eeltöö varu moodustamiseks Vabariigi Valitsuse korraldusega.

Lisaks hädaolukorra tegevusvarudele on riigis kehtestatud ka muud riiklikud varud, mille eesmärgid põhinevad kitsamatel valdkondlikel vajadustel, kuid mida saab täiendavalt rakendada üleriigilise mõjuga kriiside lahendamisel. Varude ülevaade on esitatud tabelis 22.

10.3. Kitsaskohad riigi tegevusvarude moodustamisel

2018. aastal tellis Siseministeriium Advokaadibüroolt Nove OÜ varude õigusliku analüüsi, mille eesmärk oli teha kind-

⁴ Alates 1. jaanuarist 2021. aastal on asutuse uus nimetus Põllumajandus- ja Toiduamet.

⁵ Zoonoos – mets- ja koduloomade nakkushaigus, mis võib edasi kanduda inimesele. Samuti võivad inimesed nakatada loomi.

Tabel 21. Kehtivates hädaolukorra riskianalüüsides nimetatud tegevusvaru ettepanekud

Riskianalüüsi valdkond	2017. aasta riskianalüüsis tuvastatud riikliku varu vajadus	2020. aasta riskianalüüsis tuvastatud riikliku varu vajadus	Tegevusvaru moodustamisega seotud valitsemisala
Päästesündmuse riskianalüüs	Tervishoiuvaru	Tervishoiuvaru, kütusevaru, evakuatsiooniks vajalike vahendite varu	Sotsiaalministeerium, Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium
Politseisündmuse riskianalüüs	Tervishoiuvaru	Tervishoiuvaru	Sotsiaalministeerium
Küberintsidendi riskianalüüs	Puudub	Puudus	-
Kiirgus- või tuumaõnnetuse riskianalüüs	Puudub – välja on toodud looduslike joogivee ressursside saastumine ja sellest tingitud puudus	Esmatarbekaupade ja toiduvaru	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maaeluministeerium
Tervishoiusündmuse riskianalüüs	Tervishoiuvaru	Tervishoiuvaru	Sotsiaalministeerium
Loomataudi riskianalüüs	Toiduvaru	Toiduvaru	Maaeluministeerium
Keemilise, bioloogilise, radioloogilise, tuuma- või lõhkeaine sündmuse riskianalüüs	Puudus	Tervishoiuvaru	Sotsiaalministeerium

laks Eesti riigi varusid käsitlev õiguslik raamistik ning anda hinnang selle otstarbekusele, ajakohasusele ja terviklikkusele ning teha ettepanekuid olemasoleva süsteemi ja reeglite parandamiseks. Analüüsis nimetati varude tagamise regulatsiooni kohta järgmised olulisemad järeldused.

- Puudub varude tagamise eest keskselt vastutav ministeerium n-ö juhtministeeriumina. See tekitab märkimisväärse vastutuse hajumise ning ohu, et tegelikkuses ei ole varusid piisavalt.
- Varud tagatakse eraldiseisvate ning omavahel mitte-integreeritud süsteemide kaudu (HOS – riigi tegevusvarud, tervishoiuteenuse korraldamise seadus – tervishoiuvarud, riigikaitse seadus – riigikaitsevarud, vedelkütusevaru seadus – vedelkütuse varu).
- Seaduste tasemel olev regulatsioon (HOS ja RiKS) on puudulik.
- Õigusliku regulatsiooniga ei ole tagatud, et varude tagamise eest vastutavad ametkonnad saaksid piisaval määral teavet selle kohta, kui palju varusid on riigis olemas ilma riigi sekkumisega n-ö turu toimimise tulemusena. Samuti on äärmiselt puudulik varude tagamise meetmete regulatsioon.
- Õigusaktide tasemel ei ole reguleeritud seda, mida peavad sätestama lepingud, kui varud moodustatakse lepingulisel alusel.
- Õigusliku regulatsiooni tasemel on vedelkütusevaru seaduses sisalduvate mehhanismidega vedelkütusevaru loomine, uuendamine, säilimine ja kasutuselevõtmine tagatud heal tasemel. Sisulises mõttes saaks VKVS-i regulatsioone kasutada eeskujuna võimaliku tervikliku seaduse tasemel varude regulatsiooni loomisel.

10.4. Riigi tegevusvarudega seotud muudatused õigusloomes

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUS

- Alates 1. juulist 2021. aastal on loodud alused Eesti Varude Keskuse (riigi äriühing) moodustamiseks, see vastutab riikliku varu moodustamise, haldamise ja varu kasutusele võtmise korraldamise eest. Ühe asutuse alla tegevuste toomine on vajalik, et lõpetada varu moodustamise vastutuse ja kohustuste hajumine ja jagunemine mitme poole vahel. Juriidiliselt ei looda uut riigi äriühingut, vaid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalas tegutseva Eesti Vedelkütusevaru Agentuur (Estonian Oil Stockpiling Agency, OSPA) ülesandeid laiendatakse ning ettevõtte nimi viiakse vastavusse tema tegevusalaga, nimetades selle ümber Eesti Varude Keskuseks.
- Täpsustatud on riigi tegevusvaru mõistet. Varuna saab käsitada tooteid (nii pakendatud lõpptooted kui ka toorained), mis võivad olla varu haldaja omandis või on tagatud selle kauba eelisväljaostu õigus.
- Loetletud on varu moodustamise alused. Varu moodustamise otsustamisel juhindub varu haldaja edaspidi hädaolukorra riskianalüüsides ja riigi kaitsetegevuse kava järeldustest. Lisaks arvestatakse õppuste ja kriiside kogemuste ning varude keskuse moodustatud valdkondlike töörühmade ettepanekute ja eelarveste võimalustega.
- Vedelkütusevaru on edaspidi osa riigi tegevusvarust, kuid seda jääb reguleerima eriseadus, mis järgib Euroopa

10. Riigi tegevusvaru

Tabel 22. Riiklikud varud ja nende moodustajad 1. juuni 2021. aasta seisuga

Varu nimetus	Varude moodustaja	Õiguslik alus
Vedelkütuse varu	Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	Vedelkütusevaru seadus
Tervishoiuvaru	Sotsiaalministeerium	Tervishoiuteenuse korraldamise seadus
Tervishoiuteenuse osutaja varu	Sotsiaalministeerium	Tervishoiuteenuse korraldamise seadus
Antidootide varu	Sotsiaalministeerium	Tervishoiuteenuse korraldamise seadus

Nõukogu direktiivi 2009/119/EÜ. Vedelkütusevaru moodustamisel viidatakse vedelkütusevaru seadusele, mis sätestab eraldi vedelkütusevaru moodustamise, hoidmise, kasutusele võtmise ja uuendamise tingimused.

- Tervishoiuvaldkonna varu on osa riigi tegevusvarust, kuid seda reguleerib eriseadus. Tervishoiuvaru moodustamisel viidatakse Tervishoiuteenuse korraldamise seadusele, mis sätestab eraldi tervishoiuvaru moodustamise, hoidmise, kasutusele võtmise ja uuendamise tingimused. Tervishoiuvaruna ei käsitata käsimüügiravimite (sh retseptiravimite) ja -meditsiinitarvikute varusid. Eesti Varude Keskus hakkab tegelema tervishoiuvarust eraldiseisvalt elanikkonnale jaemüügina mõeldud käsimüügiravimite (sh retseptiravimite) ja -meditsiinitarvikute varu moodustamisega, haldamise ja kasutuselevõtu korraldamisega.
- Sätestatud on delegeritud varu moodustamise mõiste. Delegeritud varu lepingu alusel on Eesti Varude Keskusel eelisostuõigus kokkulepitud kaupade omandamisel. Lisaks peab delegeritud varu leping andma kindluse, et igal ajal oleks võimalik kiire varu omandamine ning varu vastaks nõuetele (nt ei tohi olla riknenud ega aegunud).
- Riiklike varude kasutusele võtmise otsustab edaspidi Vabariigi Valitsus, kellel on üldjuhul tekkinud olukorrast keskseim ülevaade, kui on ilmnenud suurem ja pikemaajalisem kaupade tarnetaskus, elutähtsate teenuste katkestus, halvenenud oluliselt elanike julgeolek või siseturvalisus. Kui olukord vajab kiiret tegutsemist, on võimalik otsustada varu kasutusele võtmine varu haldamise eest vastutaval ministril ning otsuse võib teha ka ilma, et oleks välja kuulutatud hädaolukord või erikord.
- Sätestatud on, et varu kasutusele võtmise otsuses esitatakse, miks varu kasutusele võetakse, milline varu ja mis ulatuses ning kuidas varu kasutusele võtmine korraldatakse.

■ Sätestatud on võimalus, et riigi tegevusvaru haldamise eest vastutav minister võib kehtestada määruse, kus täpsemalt seatakse valdkonniti tingimused varu kasutusele võtmisel.

■ Sätestatud on, et Eesti Varude Keskusel peab olema varu kohta igal ajal ülevaade. Muu hulgas tuleb varu eest vastutavale ministrile esitada kaks korda aastas kokkuvõtlikke ülevaateid varu koosseisu kohta.

■ Tunnistati kehtetuks üldine järelevalvepädevus, mis seni oli Siseministeeriumil. Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet ning seda tehakse alluvuse korras Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teeb äriühingute, sh Eesti Varude Keskuse üle järelevalvet äriseadustiku kohaselt. Lisaks osalevad ministeeriumi esindajad nii äriühingu nõukogu töös kui ka valdkondlikes töörühmades, nii tagatakse järjepidev ülevaade olukorrast.

10.5. Riigi tegevusvaruga seotud edasised arendused

„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ alameede on kriisideks valmisolek ja nende lahendamine, mille üks eesmärk on tulla paremini toime erinevate kriisidega. STAK-i tegevuskava kohaselt on riigi tegevusvarude ja toimekindlusega seotud järgmine tegevus.

- Rakendatud on meetmeid esmatähtsate kaupade varustuskindluse ja oluliste teenuste toimepidevuse kindlustamiseks. Vastutav asutus on määramata, ülesande tähtaega täpsustatakse 2021. aastal.

EESTI VARUDE KESKUSE LOOMINE

Alates 1. juulist 2021. aastal on hädaolukorra seaduses sätestatud õiguslikud alused moodustada Eesti Varude Keskus, mis vastutab riikliku varu moodustamise, haldamise ja varu kasutusele võtmise korraldamise eest. Ühe asutuse alla tegevuste toomine on vajalik, et lõpetada varu moodustamise vastutuse ja kohustuste hajumine ja jagunemine mitme poole vahel.

Vabariigi Valitsuse 30. juuli 2020. aasta kabinetiõupidamise otsuse kohaselt hakkab Eesti Varude Keskus moodustama elanikkonna varustuskindluse tagamiseks isikukaitsevahendite, ravimite, meditsiinitarvikute, antidootide, veterinaar-ravimite, toidu ja esmatarbe kaupade varu. Sotsiaalministeeriumi ja Terviseameti hinnangul on mõistlik jätkata antidootide varu moodustamist ja rahastamist tervishoiuteenuse korraldamise seaduse kohaselt, kuna antidoodid peavad olema ka edaspidi igapäevaselt operatiivselt haiglavõrgustikule kättesaadavad. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 350 SE.
- Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Advokaadibüroo Nove OÜ 2018. Varude õiguslik analüüs.
- Hädaolukorra riskianalüüs 2017–2021.
- Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni memo varude keskuse moodustamise kohta, 2020.
- Siseministeerium 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

11. ULATUSLIK EVAKUATSIOON

11.1. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Korrakaitse seadus. RT I, 03.03.2021, 5.
- Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“. RT I, 28.06.2017, 39.

JUHENDMATERJALID

- Siseministeerium 2017. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise õiguslikud alused. Tallinn.
- Siseministeerium 2018. Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon. Tallinn.
- Politsei- ja Piirivalveamet 2019. Riiklik evakuatsiooniplaan (mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks).

11.2. Ulatuslik evakuatsiooni korraldus

Üldises tähenduses on evakuatsioon inimeste ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta, et kaitsta nende elu ja tervist. Sagedamini puututakse kokku objektipõhise evakuatsiooniga, mille korraldamise eest on vastutavad objekti valdajad ja mis võivad olla seotud näiteks tulekahju, äkkrünnaku või mõne muu sarnase olukorraga.

Lisaks objektipõhisele evakuatsioonile võivad juhtuda ka suuremad õnnetused, näiteks üleujutus või naaberriigis toimunud tuumaõnnetus, mille korral võib olla vältimatult vajalik ulatuslik elanike evakueerimine turvalisse kohta. Ulatuslik evakuatsioon hädaolukorra seaduse tähenduses on hädaolukorra või selle ohu korral elanikkonna ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta. Ulatusliku evakuatsiooniga on tegemist juhul, kui on täidetud kõik neli tingimust:

- evakuatsioon viiakse läbi hädaolukorra või hädaolukorra ohu korral;

- paigutatakse ümber elanikkonda;
- ümberpaigutamine toimub pädeva asutuse või isiku otsustamisel;
- evakuatsiooni läbiviimiseks antakse elanikele soovitus ohualast lahkuda;
- rakendatakse viibimiskeeldu.

Peale inimeste väljasaamise ohustatud alalt hõlmab ulatuslik evakuatsioon vajaduse korral evakueeritute transporti, majutust, toidlustust ja muu eluks esmavajaliku tagamist, eeldusel et elanikel ei ole olukorrast tingitult võimalik ise endale hädavajalikke teenuseid tagada. Kui objektipõhine evakuatsioon on eelkõige objekti valdaja tagada, siis ulatusliku evakuatsiooni korraldamise eest vastutavad riik, sh kohaliku omavalitsuse üksused. 2018. aastal valminud hädaolukorra riskianalüüside stsenaariumites joonistusid välja kolme valdkonna sündmused, millega võib kaasneda vajadus evakueerida. Ülevaade evakuatsiooniga seotud sündmustest, võimalikust evakueeritavate arvust, evakuatsiooni kestusest ja sündmuse juhtumise tõenäosus on esitatud tabelis 23.

Enimlevinumate hädaolukorra stsenaariumite kõrval võib tekkida vajadus ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks ka elutähtsa teenuse pikaajalise katkestuse tõttu, mis muudab mingi ala või suuremal hulgal objekte elamiskõlbmatuks, näiteks katkestus kaugküttega varustamises talvisel ajal, kanalisatsioonisüsteemi katkestus tiheasustusalal jne. Kuigi nende katkestuste korral on ulatusliku evakuatsiooni korraldamine vähetõenäoline, ei saa seda täielikult välistada.

11.3. Ulatuslikku evakuatsiooni korraldavad asutused ja isikud

Hädaolukorra seaduse järgi otsustavad ulatusliku evakuatsiooni korraldamise need asutused, kes juhivad hädaolukorra või selle ohu lahendamist, kuid otsustamisel on seatud ka piirang. Nimelt saavad asutused otsustada ulatusliku evakuatsiooni korraldamise viisi sõltuvalt oma pädevusest ehk soovituslikuna või sunniviisilisena. Ulatusliku evakuatsiooni otsustamisõigus soovituslikuna on hädaolukorra või selle ohu lahendamisel järgmistel asutustel:

- Vabariigi Valitsuse poolt hädaolukorra lahendamist juhtima määratud täidesaatva riigivõimu asutused: Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Keskkonnaamet, Terviseamet, Põllumajandus- ja Toiduamet, Riigi

11. Ulatuslik evakuatsioon

Tabel 23. Hädaolukorra stsenaariumid, mille korral võib tekkida vajadus ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks

Stsenaariumid	Vajadus korraldada evakueerimine	Evakueerimist vajavate inimeste arv	Evakueerimise kestus päevades	Vajadus majutuskohade järele	Sündmuse juhtumise tõenäosus
Päästesündmuse stsenaariumid					
Üleujutus Pärnus 48 t pärast	viivitusega	10 000	üle 7 päeva	jah	20–50 a
Kõrghoone tulekahju masskannatanutega	kohe	500	üle 1 päeva	jah	5–20 a
Doominoefektiga õnnetus Muuga sadamas, suurõnnetuse ohuga ettevõttes	kohe	4500	üle 7 päeva	jah	100+ a
Politseisündmuse stsenaariumid					
Äkkrünnak rahvarohkes kohas	kohe	90 000	1 päev	ei	5–20 a
Äkkrünnak reisilaeval	kohe	1 200	1 päev	jah	5–20 a
Massiline korratud asümmeetrilise tegevusena	kohe	10 000	üle 7 päeva	jah	20–50 a
Tulekahju reisilaeval	kohe	2 000	1 päev	jah	5–20 a
Reisilaeva ja naftatankeri kokkupõrge merel	kohe	2 000	1 päev	jah	20–50 a
Kiirgus- või tuumaõnnetuse stsenaariumid					
Piiriülene tuumaõnnetus, radioaktiivne pilv naaberriikide tuumaelektrijaamast levib Eestisse mõne tunniga	viivitusega	50 000	üle 7 päeva	jah	50– 100 a
Riigisisese tekkepõhjusega juhusliku radioaktiivse aine konteineri leid	kohe	500	üle 7 päeva	jah	5–20 a

Infosüsteemi Amet, Kaitsepolitseiamet;

- elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus, kui hädaolukord on põhjustatud elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajalisest katkestusest.

Õigus viibimiskeeldu rakendada, ühtlasi ka õigus otsustada ulatuslik evakuatsioon läbi viia sunniviisiliselt, on Politsei- ja Piirivalveametil, Kaitsepolitseiametil, Päästeametil, Vabariigi Valitsusel eriolukorra väljakuulutamisel, eriolukorra juhul, eriolukorra tööde juhul ja eriolukorra juhi määratud ametiisikul. Hädaolukorra seaduse kohaselt korraldab kuni 31. detsembrini 2021. aastal ulatusliku evakuatsiooni läbiviimist Politsei- ja Piirivalveamet, alates 1. jaanuarist 2022. aastal on korraldav asutus Päästeamet. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamine peab tagama valmisoleku viia evakuatsioon läbi väga erinevates tingimustes ja mahus, sh tagama järgmise:

- 1) evakuatsiooni juhtimine;
- 2) teavitamine;
- 3) evakueerimine;
- 4) kogunemispunktide töö;
- 5) liikluskorraldus;
- 6) evakueeritute transport;
- 7) evakuatsioonikohtade töö.

11.4. Riiklik evakuatsiooniplaan

Riikliku evakuatsiooniplaani on koostanud Politsei- ja Piirivalveamet ning see kinnitati 26. veebruaril 2020. aastal.

Riiklik evakuatsiooniplaan on kokkulepe, milles kajastatud asutused ja organisatsioonid lepivad kokku ülesanded, mida evakuatsiooni olukorras koostöös täidetakse. Plaani eesmärk on tagada valmisolek ja võime suunata ilma eelhoiatusega ohustatud alalt välja vähemalt 10 000 inimest ning tagada neile vajaduse korral transport, majutus, toit ja muu esmavajalik. Erandjuhtudel võimaldab plaan tagada piiratud kujul evakuatsiooni kuni 30 000 inimesele.

Riiklikku evakuatsiooniplaani on võimalik kohaldada ka julgeolekut või põhiseaduslikku korda ohustavate sündmuste korral, kui seda otsustab sündmuse lahendamist juhtiv asutus. Samuti rakendatakse evakuatsiooniplaanis nimetatud tegevusi muudel sündmustel, kui olukorra lahendamiseks on vaja täita plaanis kirjeldatud ülesandeid (nt kogunemispunktide töö, perimeeter jne).

Tabel 24. Riikliku evakuatsiooniplaani sisustruktuur

Plaani peatükk	Alateemad
Üldinfo	Riikliku evakuatsiooniplaani eesmärk, rakendamise tingimused ja strateegilised valikud, evakuatsiooni läbiviimisele kaasatud asutused ja organisatsioonid ning nende ülesanded plaani rakendamiseks
Evakuatsioonivajaduse otsustamine	Evakuatsiooni puudutava teate vastuvõtmine ja hindamine, evakuatsiooni läbiviimise otsustamine
Evakuatsiooni juhtimine	Evakuatsioonijuhi määramine ja ülesanded, evakuatsioonistaabi töö
Evakuatsiooni läbiviimine	Kommunikatsiooni korraldamine, evakuatsiooniala perimeetri ja selle valve korraldamine, inimeste ja objektide evakueerimine, liikluse korraldamine, transpordi korraldamine, kogunemispunktide töö korraldamine, evakuatsioonikohtade töö korraldamine, esmaabi korraldamine, psühhosotsiaalse kriisiabi korraldamine
Ressurss ja varud	Evakuatsiooni ressurss, evakuatsioonivaru
Evakuatsiooni lõpetamine	Evakuatsiooni lõpetamine, kulude hüvitamine

11.5. Evakuatsioonikohtade korraldamine

Evakuatsioonikoht on kohaliku omavalitsuse üksuse valitud hoone, kuhu saab inimesi evakueerida kuni üheks nädalaks ning kus tagatakse inimeste viibimiseks esmavajalikud tingimused.

Kohaliku omavalitsuse üksused loovad oma territooriumil evakuatsioonikohad, kuhu on võimalik paigutada vähemalt 2% omavalitsuse territooriumile elavatest elanikest. Suuremates omavalitsusüksustes on evakuatsioonikohti rohkem. Iga evakuatsioonikoha kohta koostatakse eraldi evakuatsioonikoha plaan, kus kirjeldatakse üldist evakuatsiooni korraldust ja tingimusi. Evakuatsioonikohas tuleb tagada:

- esmased olme- ja hügieenitingimused;
- esmavajalik toidustamine ja joogivesi;
- esmaabi andmine;
- füüsiline turvalisus.

Evakuatsioonikohtade moodustamise ja plaanide koostamise üle peab kuni 31. detsembrini 2021. aastal arvestust Politsei- ja Piirivalveamet, alates 1. jaanuarist 2022. aastal Päästeamet. Politsei- ja Piirivalveameti andmetel on evakuatsioonikohti Eestis kokku 632, see võimaldab lühiajaliselt majutada ligikaudu 14% kogu elanikkonnast.

11.6. Kitsaskohad ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS

- Teatud liiki hädaolukordade puhul (nt keemiaõnnetus, kiirgusõnnetus, üleujutus, metsatulekahju) esineb lisaks evakuatsioonile vajadus ka kiireks varjumiseks. Praegu puudub regulatsioon varjumise korraldamiseks. Varjumist kui evakuatsiooni alternatiivset meetet on riigil vaja inimeste elu ja tervise kaitsmiseks väliskeskkonna ohtude eest. Lisaks võib olla vajadus varjuda ka terrorismiakti, äkkrünnaku ja relvakonflikti, sh sõja korral. Varjumine pakub vajalikku kaitset üksnes siis, kui

kasutatakse piisava kaitsetasemega ehitisi. Nii nagu on vaja valmistuda kasutama ulatuslikku evakuatsiooni, eeldab ka varjumise meetme rakendamine selleks valmistumist, sh asjakohaseid pädevusi. Samuti on vaja kindlaks määrata seda rakendavate asutuste vastutus. See ei toimi iseenesest ja vajab põhjalikku ettevalmistamist. Eestis ei ole näiteks avalike varjumiskohtade võrgustikku, seega on vaja kindlaks määrata avalikud varjumiskohad. Kuna nii ulatuslik evakuatsioon kui ka praegu reguleerimata varjumine on sama kaaluga meetmed, olles tihedalt seotud nii rakendamise kui ka korraldamise poolest, siis on otstarbekas need omavahel siduda.

- Praegu puudub kindlus riigi valmiduses, suutlikkuses ja võimes tagada kriisilukordades sotsiaalhoolekanne suure hulga abivajajate (nt evakueeritavate) korral. Tegemist on riigi võimekuse kriitilise lüngaga, mis tuleb lahendada. Eri kriiside korral võib liikuma või põgenema hakata suur hulk inimesi nii riigi sees kui ka riikide vahel, ületades riigipiire. Riigil peab olema võimekus sellist olukorda hallata, vastasel juhul halvab see riigi toimimist. Riigi suutlikkus tegeleda korraga paljude inimestega on otseselt seotud ulatusliku evakuatsiooni, massilise sissetungi ja kriisiaegse sotsiaalhoolekandega. Kui mõni ala muutub elamiskõlbmatuks, näiteks kiirgushädaolukorra, üleujutuse, plahvatuse või mistahes kriisi tõttu, ja suur hulk inimesi jääb pikemaks ajaks peavarjuta, ei piisa ulatusliku evakuatsiooni plaaniga kavandatust. See pakub küll kiiret, kuid ajutist ja lühiajalist lahendust (kuni üks nädal). Edasine lahendus saab olla peavarjuta jäänud inimeste ümberpaigutamine ajutisse majutuskoha (ajutine eluruum) või lausa nende alaline ümberasustamine (uus elukoht). Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on eluruumi ja muude sotsiaalhoolekandeteenuste tagamine KOV-i üksuste korraldada. Ainuüksi KOV-i üksuste tegutsemine ei taga suurele hulgale peavarjuta jäänud inimestele õigel ajal vajalikku abi, sest abivajajate hulk ületab KOV-i üksuste ja tavapärase sotsiaalhoolekande võimalused abi pakkuda.

Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust kasutatakse ühe sisendina uue valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel. Vabariigi Valitsuse 2021–

11. Ulatuslik evakuatsioon

Tabel 25. Evakuatsioonikohtade moodustamise olukord 1. juuni 2021. aasta seisuga

Vastutav asutus	Järelevalve märkused	Sagedus
Kohaliku omavalitsuse üksused (79)	Kõigil kohalikel omavalitsustel on moodustatud evakuatsioonikohad vähemalt 2% omavalitsuse territooriumil elavatele inimestele.	Pidev kohustus hoida uuendatud ja korras (alates 1. juulist 2017. aastal)
	Kõigil kohalikel omavalitsustel on koostatud koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga (alates 1. jaanuarist 2022. aastal koostöös Päästeametiga) evakuatsioonikohtade plaanid .	Uuendamine toimub keskmiselt iga kahe aasta tagant (järgmine ülevaatamine 2022. aastal)

2023 tegevusprogrammi kohaselt on selle koostamise tähtaeg 2022. aasta septembris.

11.7. Evakuatsiooni korraldamisega seotud muudatused õigusloomes

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUS

- Kehtiva hädaolukorra seaduse kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega hädaolukorra lahendamise juhtimise, selle lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutuste vahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja korra. Muudatuse kohaselt täpsustatakse volitusnormi selliselt, et määrusega ei kehtestata mitte ainult ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded, vaid ka selleks valmistumise nõudeid. Tegemist on sõnastuse täpsustusega, et oleks selge, et määrus reguleerib ka vakuatsiooniks valmistumist.
- Alates 1. jaanuarist 2022. aastal korraldab ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumist ja selle läbiviimist Päästeamet. Politsei- ja Piirivalveameti ülesandeks jääb evakuatsiooni läbiviimisel osalemine. Ulatusliku evakuatsiooni võimeanalüüsi ja riikliku evakuatsiooniplaani koostamise käigus on Politsei- ja Piirivalveamet tuvastanud olulised tegurid, mis mõjutavad ulatusliku evakuatsiooni korraldamise võimet ja millest tulenevalt tuleb evakuatsiooni korraldamise ülesanne anda Päästeametile.

- Sätestati täpsemalt Päästeameti ja Politsei- ja Piirivalveameti erimeetmete kohaldamise õigused ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks. Ulatusliku evakuatsiooni ülesande üleandmisega Politsei- ja Piirivalveametilt Päästeametile ei muutu ulatusliku evakuatsiooni sisulised tegevused. Seetõttu tuleb selle ülesande täitmiseks anda või säilitada erimeetmete kohaldamise õigus nii Päästeametile kui evakuatsiooni läbiviimise eest vastutavale asutusele kui ka Politsei- ja Piirivalveametile. Ulatuslik evakuatsioon on suuremahuline operatsioon, mida ükski Eesti ametiasutus ei ole suuteline üksi ja ainult oma teenistujatega täies mahus läbi viima. Kuna ulatusliku evakuatsiooni ülesande täitmist jääb jätkuvalt toetama Politsei- ja Piirivalveamet, siis on oluline, et ka Politsei- ja Piirivalveametile kui erikorrakaitseorganile säiliks erimeetmete kohaldamise õigus.

11.8. Evakuatsiooniga seotud arendused „Siseturvalisuse arengukavas 2020–2030“

„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ alameede on kriisideks valmisolek ja nende lahendamine, mille üks eesmärk on tulla paremini toime erinevate kriisidega. STAK-i tegevuskava kohaselt on ulatusliku evakuatsiooni korraldamisega seotud järgmine tegevus.

Suurendatud on varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni elluviimise ning evakuatsioonikohtades elanike majutamise võimekust. Vastutavaks asutuseks on määratud Päästeamet ning ülesande täitmise tähtaeg on 2024. aastal. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 350 SE.
- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Siseministeerium 2017. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise õiguslikud alused. Tallinn.
- Siseministeerium 2018. Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon. Tallinn.
- Politsei- ja Piirivalveamet 2020. Riiklik evakuatsiooniplaan. Tallinn.
- Siseministeerium 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

12. ELUTÄHTSATE TEENUSTE KORRALDUS

12.1. Elutähtsate teenuste korraldamist reguleerivad õigusaktid ja juhendmaterjalid

ÕIGUSAKTID

- Hädaolukorra seadus. RT I, 18.06.2021, 3.
- Majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. aasta määrus nr 35 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded vedelkütusega varustamisel”. RT I, 25.05.2021, 2.
- Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 19. veebruari 2021. aasta määrus nr 8 „Elutähtsa telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded”. RT I, 26.02.2021, 11.
- Tervise- ja tööministri 21. märtsi 2018. aasta määrus nr 17 „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste kirjeldus ja toimepidevuse nõuded”. RT I, 26.11.2020, 3.
- Eesti Panga Presidendi 13. juuli 2018. aasta määrus nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded”. RT I, 05.03.2019, 21.
- Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 11. jaanuari 2019. aasta määrus nr 4 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise tagamisel”. RT I, 15.01.2019, 11.
- Majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. aasta määrus nr 37 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektriga varustamisel”. RT I, 03.07.2018, 20.
- Majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. aasta määrus nr 36 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded maagaasiga varustamisel”. RT I, 03.07.2018, 19.
- Majandus- ja taristuministri 9. jaanuari 2018. aasta määrus nr 2 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel”. RT I, 12.01.2018, 6.
- Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 75 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord”. RT I, 31.07.2021, 2.
- Kohaliku omavalitsuse üksuste määrused (kokku kehtestatud 33 omavalitsuses).

JUHENDMATERJALID

- Siseministeerium. Enesehindamise küsimustik asutusele. Tallinn.
- Siseministeerium. Enesehindamise küsimustik ettevõttele. Tallinn.
- Siseministeerium. Toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamise juhend elutähtsa teenuse osutajale. Tallinn.
- Siseministeerium. Juhend kohalikule omavalitsusele ja vee-ettevõtjale. Tallinn.
- Siseministeerium. Elutähtsa teenuse kirjelduse ja toimepidevuse nõuete kehtestamise juhend. Tallinn.

12.2. Elutähtsate teenuste korraldamine ja vastutavad asutused

Elutähtsate teenuste toimepidevuse regulatsioon võimaldab riigil suunata eelkõige eraõiguslikke juriidilisi isikuid tegutsema vajalikul määral ka avalikes huvides, sh panustama osutava teenuse toimepidevusse, et teenus oleks tarbijatele kättesaadav ka kriisi ajal.

Elutähtsate teenuste valdkonnas toimus suurem muudatus 2017. aastal, kui jõustus uus hädaolukorra seaduse terviktekst. Elutähtsate teenuste välja selgitamiseks koostas Siseministeerium uued lähtealused ja põhimõtted, mis võimaldasid objektiivselt ja metoodiliselt hinnata teenuste erinevaid aspekte ja olulisust. Selle väljatöötamisel võeti aluseks Taani metoodika, mida täiendati ja kohandati Eesti oludele vastavaks. Teenuste elutähtsuse hindamisel on aluseks võetud seitse kategooriat:

- 1) teenuse kasutajate arv – kui palju inimesi kasutab teenust aasta jooksul või on selle teenuse kasusaajad, nt merereostusseire ja -tõrje puhul saab hinnata ainult kasusaajate arvu, mitte kasutajate arvu;
- 2) kasutamise sagedus – kui sageli kasutavad teenust eraisikud või ettevõtted, nt iga päev, regulaarselt, juhuslikult, kindla sihtrühma poolt;
- 3) teenuse asendatavus – kas teenus on asendatav või

12. Elutähtsate teenuste korraldus

Tabel 26. Elutähtsate teenused ja nende toimepidevust korraldavad asutused

Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus	Elutähtsate teenused
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	1) Elektriga varustamine 2) Maagaasiga varustamine 3) Vedelkütusega varustamine 4) Riigitee sõidetavuse tagamine 5) Telefoniteenus 6) Mobiiltelefoniteenus 7) Andmesideteenus 8) Elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine
Sotsiaalministeerium	9) Vältimatu abi tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses
Eesti Pank	10) Makseteenus 11) Sularaharinglus
Kohaliku omavalitsuse üksus, kelle korraldatavat teenust osutab elutähtsa teenuse osutaja ja kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku	12) Kaugküttega varustamine 13) Kohaliku tee sõidetavuse tagamine 14) Veega varustamine ja kanalisatsioon

mitte, sh asendatavuse kiirus

ja alternatiivse teenuse samaväärsus;

- 4)** teenuse mõju teistele teenustele – kui paljudele teenustele avaldub hinnatava teenuse katkemine mõju ning missugust mõju katkestus avaldab;
- 5)** kas teenus ise on alternatiiviks – kas teenust ennast saab kasutada alternatiivse teenusena muu teenuse katkestuse korral, nt elektrit saab kasutada majapidamistes alternatiivina soojuste saamiseks;
- 6)** tagajärgede saabumise kiirus – kui kiiresti avalduvad teenuse katkestuse tagajärjed teenuse kasutajatele või selle teenusega seotud teenustele;
- 7)** mõju inimeste elu ja tervisele – kas teenuse katkestusega kaasnevad üksnes elukorralduslikud ebamugavused või on katkestus lõppkasutajale surmav.

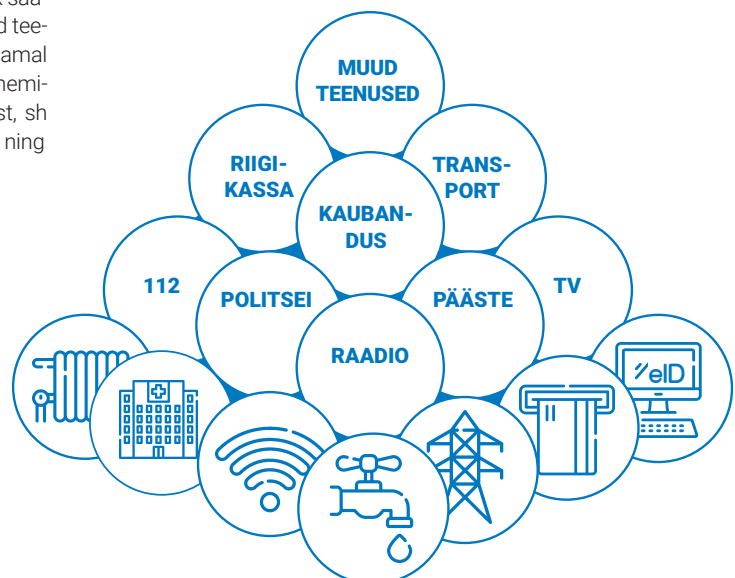
Hindamise läbiviimisel annab iga kategooria punkte vahemikus -3 kuni +3. Kõikides kategooriates kokku on võimalik saada vahemikus +21 kuni -21 punkti. Elutähtsaks loeti need teenused, mis said kokku vähemalt 7 punkti ning mis said samal ajal 4. või 7. kategoorias vähemalt 1 punkti. Selline lähenemine võimaldas hinnata teenuseid erinevatest aspektidest, sh mõju inimeste elu ja tervisele, mõju teistele teenustele, ning esitada hinnang numbriliselt mõõdetavas väärtuses.

Uue metoodika tõttu vähenes märkimisväärselt elutähtsate teenuste arv. Kui 2009. aastal jõustunud hädalukorra seaduse järgi oli elutähtsaid teenuseid 46, siis alates 2017. aastast on neid 14. Kehtiva seadusel alusel on teenus elutähtis, kui sellel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ning selle katkemine ohustab vahepealset inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist. Need on teenused, mida saab nimetada ka alusteenusteks ehk teenusteks, mille toimimise korral on väiksem tõenäosus, et teiste teenuste osutamine

on häiritud, ja mis on hädavajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks kriisi ajal.

Elutähtsate teenuste vähendamisel kerkis küsimus, kas olulised teenused, mis jäävad seaduse reguleerimisalast välja, ei ole tulevikus enam olulised ja kas nende osutamist ei pea reguleerima. On väga tähtis mõista, et enamik varasematest elutähtsatest teenustest on praegu edasi üldhuviteenused ja nende teenuste osutajad täidavad seetõttu kohustusi, mis on sätestatud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses (MsÜS). Riigi enda osutavate teenuste, nt hädabiteadete menetlemise või päästetöö toimimise puhul määravad riigiasutused ja ministeeriumid ise, millisel tasemel tuleb riigi teenust osutada. Sageli on riigiasutuste endi nõudmised ja standardid

Joonis 7. Kujundlik teenuste püramiid



Tabel 27. Elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuete kehtestamine 1. märtsi 2021. aasta seisuga

Elutähtis teenus	Elutähtsat teenust korraldav asutus	Nõuete kehtestamise seis
Vältimatu abi	Sotsiaalministeerium	Osaliselt kehtestamata. Puudu on toimepidevuse nõuded taastusravihaiglale, kes on seaduse alusel määratud ETO-ks.
Elekter	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Nõuded kehtestatud.
Maagaas	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Nõuded kehtestatud.
Vedelkütus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Nõuded kehtestatud.
Riigitee sõidetavus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Nõuded kehtestatud.
Telefoniteenus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Nõuded kehtestatud.
Mobiiltelefoniteenus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Nõuded kehtestatud.
Andmesideteenus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Nõuded kehtestatud.
Elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Nõuded kehtestatud.
Makseteenus	Eesti Pank	Nõuded kehtestatud.
Sularaharinglus	Eesti Pank	Nõuded kehtestatud.
Kohalike teede sõidetavus	Kokku 33 kohaliku omavalitsuse üksust	Nõuded kehtestatud.
Vesi ja kanalisatsioon	Kokku 17 kohaliku omavalitsuse üksust	Nõuded kehtestatud.
Kaugküte	Kokku 11 kohaliku omavalitsuse üksust	Nõuded kehtestatud.

nii kõrged, et nende tegevuste juhtimine seaduse alusel on pigem kitsendav ja ei anna vajalikku lisandväärtust. Hädalo- korra seadusest välja jäänud teenustele kehtivad edasi paljud muud eriregulatsioonid ja nõuded, mis tagavad nende teenus- te osutamise kvaliteedi ja kättesaadavuse.

Elutähtsad teenused ja nende toimepidevust korraldavad asu- tused ehk ETKA-d määratakse hädalokorra seaduse alusel (esitatud tabelis 26). Elutähtsa teenuse korraldamise eest vastutavate asutuste ülesanne on nõustada nende korraldus- alasse kuuluvaid elutähtsa teenuse osutajaid ehk ETO sid, kehtestada nõuded elutähtsa teenuse toimepidevuse tagami- seks ja teha teenuse toimepidevuse tagamise üle järelevalvet.

Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse ülesanne on koordineerida oma sektoris elutähtsa teenuse toimepidevu- se tagamist, sh arvestada teenuste omavaheliste ristsõltuvus- tega, anda üldiseid suunised valdkonna arenguks, kehtestada nõuded teenuse toimepidevusele ning langetada strateegilisi ja poliitilisi otsuseid elutähtsa teenuse toimepidevuse tagami- seks. Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse ko- hustused on hädalokorra seaduse alusel järgmised:

- 1) koordineerib elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist, arvestades elutähtsate teenuste ristsõltuvust;
- 2) nõustab elutähtsate teenuste osutajaid;
- 3) teeb järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise, sealhulgas elutähtsa teenuse katkestusi

ennetatavate meetmete rakendamise üle;

- 4) kinnitab elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani seaduses sätestatu kohaselt;
- 5) juhhib hädalokorra lahendamist, koostab hädalokorra lahendamise plaani ning korraldab riski- kommunikatsiooni ja kriisireguleerimisõppusi seaduses sätestatu kohaselt.

12.3. Elutähtsat teenust osutavad ettevõtted (ETO)

Elutähtsa teenuse osutaja on juriidiline või füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) näol ka füüsiline isik, kes osutab hädalokorra seaduses nimetatud elutähtsat teenust. Elutähtsa teenuse osutaja võib olla ka riigiasutus, kelle pädevuses on elutähtsa teenuse osutamine, kuid valdavalt osutavad elutähtsat tee- nust siiski eraõiguslikud isikud ehk ettevõtted ja FIE-d ning üksikud avalikõiguslikud isikud KOV-ide näol. Hädalokorra seaduse mõistes ei ole elutähtsa teenuse osutajaks ilmtingi- mata kõik asutused ja isikud, kes elutähtsat teenust osuta- vad. Elutähtsa teenuse osutajaks loetakse üksnes need ette- võttjad, kelle mõju ja osakaal teenuse osutamisel on märkimisväärne. Kriteeriumid, mille põhjal otsustus langeta- takse, tulenevad eriseadustest (nt elektrituruseadus, kaugküt- teseadus, maagaasiseadus, tervishoiuteenuse korraldamise seadus).

12. Elutähtsate teenuste korraldus

Tabel 28. Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüside koostamine 1. jaanuari 2021. aasta seisuga

Korraldav asutus	Valdkond	Selgitused
Sotsiaal-ministeerium	Haiglad	Enamik riskianalüüsid on kinnitatud. Riskianalüüs on esitamata Haapsalu Neuroloogilise Rehabilitatsiooni-keskusel, kuna ei ole kehtestatud toimepidevuse nõudeid taastusravi haiglale.
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Elektriettevõtted	Riskianalüüsid on kinnitatud.
	Maagaasiettevõtted	Riskianalüüsid on kinnitatud.
	Vedelkütuse ettevõtted	Teostamisel. Neljal ettevõttel on kehtivad riskianalüüsid kinnitatud, kuid uuendatud riskianalüüsi ei ole esitatud (Circle K Eesti AS, AS Krooning, AS Olerex, Alexela Oil). Neli ettevõtet ei ole riskianalüüsi üldse esitanud (Sevenoil EST OÜ, Neste Eesti AS, AS Jetoil, AS Tartu Terminal). Märjukiri uuendamise vajaduse kohta saadeti 18. juunil 2020. aastal.
	Riigitee sõidetavuse tagamise ettevõtted	Riskianalüüsid on kinnitatud.
	Telefoniteenuse ettevõtted	Riskianalüüsid on kinnitatud.
	Mobiiltelefoniteenuse ettevõtted	Riskianalüüsid on kinnitatud.
	Andmesideteenuse ettevõtted	Riskianalüüsid on kinnitatud.
	Elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise ettevõtted	Riskianalüüsid on kinnitatud.
Eesti Pank	Makseteenusega seotud ettevõtted	Teostamisel. Kõik ETO-d on riskianalüüsid esitanud, kuid ei ole veel kinnitatud.
	Sularaharinglusega seotud ettevõtted	Teostamisel. Kõik ETO-d on riskianalüüsid esitanud, kuid ei ole veel kinnitatud.
Kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku (kokku 33 KOV-i)	Kohalike teede sõidetavuse tagamise ettevõtted	Enamik riskianalüüsidesid on kinnitatud. OÜ Ülenurme Teed ja AS TREF 2 on toimepidevuse riskianalüüsid KOV-ile esitanud, kuid need ei ole kinnitatud.
	Vee ja kanalisatsiooni ettevõtted	Riskianalüüsid on kinnitatud.
	Kaugkütte ettevõtted	Enamik riskianalüüsidesid on kinnitatud. AS Fortum Tartu on toimepidevuse riskianalüüsi esitanud KOV-ile kavandina, dokument ei ole kinnitatud.

Kuna elutähtsa teenuse osutajate hulk muutub pidevalt, eelkõige riigi- ja kohalike teede korrashoidu tegevate ettevõtjate tõttu (regulaarsed riigihankeid riigi- ja kohalike teede korrashoiuks jne), siis varieerub teenuse osutajate hulk vahemikus 130–150.

Elutähtsa teenuse osutaja põhiülesanne on tagada elutähtsa teenuse järjepidev töö ja kiire taastamisvõime hädaolukorra, teiste elutähtsate teenuste katkestuse ja tarneraskuste korral või muus sarnases olukorras. Ettevõtte peab tegema kõik endast oleneva selleks, et tema teenus oleks kättesaadav elanikkonnale ka kriisi ajal. Hädaolukorra seaduse alusel on elutähtsa teenuse osutaja kohustatud:

- 1) koostama enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani;
- 2) rakendama elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid, sealhulgas vähendama sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, olulisematest lepingupartneritest, tarnijatest ning infosüsteemidest;

- 3) tagama hädaolukorra või muu sarnase olukorra ajal, sealhulgas tehnilise rikke ning tarne ja teise elutähtsa teenuse katkestuse korral, enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime;
- 4) teavitama viivitamata elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavat asutust elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust;
- 5) osalema hädaolukorra lahendamises hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt;
- 6) andma elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
- 7) korraldama enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;
- 8) täitma muid õigusaktides elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustusi.

Tabel 29. Elutähtsa teenuse toimepidevuse plaanide koostamise olukord 1. jaanuari 2021. aasta seisuga

Korraldav asutus	Valdkond	Selgitused
Sotsiaal-ministeerium	Haiglad	14 haigla plaanid on kinnitatud, 8 haigla plaanid esitatud, kuid veel kinnitamata (Lääne-Tallinna Keskhaigla, Hiiumaa Haigla, Läänemaa Haigla, Järvamaa Haigla, Valga Haigla, Viljandi Haigla, Narva Haigla ja Tartu Kiirabi). 1 haigla plaan on esitamata (Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus).
Majandus- ja Kommuni-katsiooni-ministeerium	Elektriettevõtted	Kõikidel ettevõtetel on plaanid kinnitatud. 2 ettevõtte on plaanid uuendatud, 2 ettevõtte on uuendatud plaanid kinnitamata (Elering AS, VKG Elektrivõrgud OÜ), 1 ettevõtte ei ole kehtivat plaani uuendanud (Enefit Energiateootmise AS).
	Maagaasiettevõtted	1 ettevõtte on uuendatud plaan kinnitatud (AS Gaasivõrk), 1 ettevõtte on uuendatud plaan esitatud, kuid ei ole veel kinnitatud (Elering AS).
	Vedelkütuse ettevõtted	Plaanid on uuendatud, kuid kinnitamata 4 ettevõtte (Circle K Eesti AS, AS Krooning, AS Olerex, Alexela Oil). Kehtivaid plaane ei ole uuendanud 4 ettevõtet (Sevenoil EST OÜ, Neste Eesti AS, AS Jetoil, AS Tartu Terminal).
	Riigitee sõidetavuse tagamise ettevõtted	Toimepidevuse plaanid on kinnitatud.
	Telefoniteenuse ettevõtted	Toimepidevuse plaanid on kinnitatud.
	Mobiiltelefoniteenuse ettevõtted	Toimepidevuse plaanid on kinnitatud.
	Andmesideteenuse ettevõtted	Toimepidevuse plaanid on kinnitatud.
	Elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise ettevõtted	Toimepidevuse plaanid on kinnitatud.
Eesti Pank	Makseteenusega seotud ettevõtted	Kõik ettevõtete plaanid on uuendatud, kuid ei ole veel kinnitatud.
	Sularaharinglusega seotud ettevõtted	Ettevõtete plaanide uuendamine käib (vajavad veel täiendusi ja on kokku lepitud, et need saadetakse 2021. aasta I kvartalis).
Kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku (kokku 33 KOV-i)	Kohalike teede sõidetavuse tagamise ettevõtted	Enamik plaanidest on koostatud. OÜ Ülenurme Teed ja AS TREF 2 on toimepidevuse plaanid KOV-ile esitanud, kuid need ei ole kinnitatud.
	Vee ja kanalisatsiooni ettevõtted	Toimepidevuse plaanid on kinnitatud.
	Kaugkütte ettevõtted	Enamik plaanidest on koostatud. AS Fortum Tartu on toimepidevuse plaani esitanud KOV-ile kavandina, dokument on kinnitamata.

12.4. Elutähtsate teenuste seire

Siseministeerium tegi igal aastal regulaarselt haldusjärelevalvet nende asutuste üle, kellele on pandud elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamise kohustus. Kuni 30. juunini 2021. aastal andis siseminister Päästeametile käskkirjaga pädevuse teostada haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse tegevuse üle. Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamist hinnatakse järgmiselt:

- elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded (määrus)

kehtestatakse vastavalt vajadusele (nt poliitika muudatused);

- elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani ajakohasust hinnatakse vähemalt iga kahe aasta tagant pärast selle viimast kinnitamist;
- elutähtsa teenuse kriisireguleerimisõppus viiakse läbi vähemalt iga kahe aasta tagant.

ELUTÄHTSA TEENUSE TOIMEPIDEVUSE NÕUETE KEHTESTAMINE

Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutused peavad määrusega kehtestama elutähtsa teenuse kirjelduse ja toimepidevuse nõuded, sh sätestatakse nõuded teenuse ta-

12. Elutähtsate teenuste korraldus

Tabel 30. Elutähtsa teenuse toimepidevuse õppuste korraldamise olukord 1. jaanuari 2021. aasta seisuga.

Korraldav asutus	Valdkond	Selgitused
Sotsiaalministeerium	Haiglad	Pandeemia tõttu edasi lükatud, toimuvad 2021. aastal.
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Elektriettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
	Maagaasiettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
	Vedelkütuse ettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
	Riigitee sõidetavuse tagamise ettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
	Telefoniteenuse ettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
	Mobiiltelefoniteenuse ettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
	Andmesideteenuse ettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
	Elektroonilise isikuvastamise ja digitaalse allkirjastamise ettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
Eesti Pank	Makseteenusega seotud ettevõtted	Toimuvad 2021. aastal.
	Sularaharinglusega seotud ettevõtted	Õppus korraldati 2020. aastal.
Kohaliku omavalitsuse üksus, kelle korraldatavat teenust osutab elutähtsa teenuse osutaja ja kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku (kokku 33 KOV-i)	Kohalike teede sõidetavuse ettevõtted	5 KOV-is toimus õppus 2020. aastal. Ülejäänud 28 KOV-is toimuvad õppused 2021.–2022. aastal.
	Vee ja kanalisatsiooni ettevõtted	
	Kaugkütte ettevõtted	

semele, protsessidele, ehitistele, seadmetele, personalile, varule jne, et teenuse osutamine oleks tagatud igas olukorras. Nõuete kehtestamise olukord on esitatud tabelis 27.

ELUTÄHTSA TEENUSE TOIMEPIDEVUSE RISKIANALÜÜSIDE KINNITAMINE

Elutähtsa teenuse osutajad (ettevõtted) peavad koostama teenuse toimepidevuse riskianalüüsi. Elutähtsat teenust korraldav asutus peab järelevalvet teostades kontrollima riskianalüüsis planeeritud meetmete rakendamist ning jälgima süsteemselt tuvastatud puudujääkide kõrvaldamist. Selleks et korraldav asutus saaks järelevalvet teostada, on asutusele seadusega sätestatud kohustus kinnitada toimepidevuse riskianalüüs. Toimepidevuse riskianalüüside koostamise olukord on esitatud tabelis 28.

ELUTÄHTSA TEENUSE TOIMEPIDEVUSE PLAANIDE KINNITAMINE

Elutähtsa teenuse osutajad (ettevõtted) peavad koostama teenuse toimepidevuse tagamiseks plaanid. Elutähtsat teenust korraldav asutus peab järelevalvet teostades kontrollima plaanis kavandatud meetmete rakendamist, sh ristsõltuvusi vähendavaid meetmeid teiste elutähtsate teenuste või tarbete katkestuste korral. Selleks et korraldav asutus saaks järelevalvet teostada, on asutusele seadusega sätestatud kohustus kinnitada toimepidevuse plaan. Toimepidevuse plaanide koostamise olukord on esitatud tabelis 29.

ELUTÄHTSA TEENUSE TOIMEPIDEVUSE ÕPPUSTE KORRALDAMINE

Selleks et elutähtsaid teenuseid korraldavad asutused oleksid hädaolukordade lahendamiseks paremini valmis, peavad nad korraldama kriisireguleerimisõppuse, mis võib olla nii lauaõppus kui ka väliõppus. Korraldav asutus saab otsustada, kas õppuse käigus kontrollitakse ühe või mitme tema korraldata-va elutähtsa teenuse toimepidevust. Elutähtsate teenuste kriisireguleerimisõppuste korraldamise olukord on esitatud tabelis 30.

12.5. Võrgustiku koostöö ja rahvusvahelised tegevused

Elutähtsa teenuse korraldamisega seotud asutuste eksperdid kaasati jooksvalt erinevatesse Siseministeeriumi juhitavatesse koostööformaatidesse, mille tegevust koraldas pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond. Laiemas formaadis kohtumised toimusid harvemini, enamasti vastavalt vajadusele ja ülesannetele. Väga sageli toimus koostöö kahepoolsest, st otse asutuse või kohaliku omavalitsuse üksusega.

Selleks et elutähtsat teenust korraldavad asutused ja teenuse osutajad oleksid teadlikud teiste valdkondade teenuste olukor-
rast ja ristsõltuvuse võimalustest, koraldas Siseministeerium keskmiselt kaks korda aastas elutähtsate teenuste nn ärihom-

12. Elutähtsate teenuste korraldus

mikuid. Peamiselt keskenduti kohtumistel erinevate sektorite tutvustamisele, teenuse olukorra kirjeldamisele ja vabale arutelule (nt haiglad vs mobiil- ja andmesideteenused, vedelkütuse vs elektrienergiateenused). Igal ärihommikul olid esindatud erinevad elutähtsa teenuse valdkonnad ja pooled.

Lisaks arutati elutähtsate teenuste toimepidevuse teemasid ka regionaalsetel ja Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonide istungitel. Sageli olid arutelud seotud erinevate teenuste katkestustega.

Rahvusvahelisel tasandil osales Siseministeerium järgmistes võrgustikes.

- Kriitilise infrastruktuuri kaitse kontaktpunktide töörühm (CIP) – rahvusvahelised kontaktpunkti kohtumised toimuvad vähemalt kaks korda aastas. Praegu on peamine teema CER-i⁶ direktiivi läbirääkimised liikmesriikidega.
- Kriitilise tähtsusega üksuste direktiivi alatöörühm (PROCIV _CER) – seoses CER-i direktiivi koostamisega toimusid liikmesriikidega läbirääkimised keskmiselt 1–2 korda kuus. Aktiivne läbirääkimiste periood lõppes 2021. aasta juulis.

12.6. Olulisemad kitsaskohad elutähtsate teenuste korraldamisel

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS

- Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel peavad kõik omavalitsusüksused tagama oma territooriumil vee- ja kanalisatsiooniteenust, kaugkütteteenust ning kohalike teede sõidetavuse, olenemata olukorrast, sh kriisi ajal. Kõigist 79 omavalitsusüksusest täidavad praegu elutähtsat teenust korraldava asutuse ülesandeid 33 omavalitsusüksust, kelle territooriumil elab üle 10 000 elaniku. Teistel, alla 10 000 elanikuga omavalitsusüksustel on see jäetud enese korraldada. Selline enesekorralduse õigus ei ole praktikas paraku realiseerunud, sest kriisideks valmistumisega on tegelenud omavalitsusüksused, kellele see kriisireguleerimise ülesanne kohaldub või kes on ise kriisilukorda kogenud. Ülejäänud omavalitsusüksused ei ole seni piisavalt keskendunud sellele, kuidas kriisi ajal oma teenuste toimepidevuse tagada. Seda kinnitab ka 2019. aasta oktoobri lõpus Kagu-Eestis tormi tõttu aset leidnud ulatuslik elektrikatkestus, mille tõttu katkesid mitme omavalitsusüksuse territooriumil muud elektrist sõltuvad elutähtsad teenused.

Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust kasutatakse ühe sisendina uue valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel. Vabariigi Valitsuse 2021–2023 tegevusprogrammi kohaselt koostatakse see 2022. aasta septembriks.

12.7. Elutähtsate teenustega seotud arendused

„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ alameede on kriisideks valmisolek ja nende lahendamine, selle üks eesmärk on tulla paremini toime erinevate kriisidega. STAK-i tegevuskava kohaselt on elutähtsate teenuste korraldamisega seotud järgmised tegevused.

- Koostatakse terviklik ohu- ja riskipilt ning selle koostamise metoodika ja korraldus. Vastutav asutus on Riigikantselei ning selle valmimise tähtaeg on 2023. aastal.
- Koostatakse elutähtsate teenuste ristsõltuvuste ja haavatavuste ülevaade ning selle koostamise metoodika ja korraldus. Vastutav asutus on Riigikantselei ning selle valmimise tähtaeg on 2024. aastal.
- Ajakohastatakse elutähtsate teenuste loetelu ja selle uuendamise korraldust. Vastutav asutus on Riigikantselei ning selle valmimise tähtaeg on 2025. aastal.

Praegu, 2021. aastal toimuvad EL-i liikmesriikidega uue CER-i direktiivi läbirääkimised. Kui CER-i direktiiv praegusel kujul vastu võetakse, siis lisanduvad liikmesriikidele, sh Eestile, järgmised lisaülesanded:

- 1) viia Eesti õigusruum 18 kuu jooksul pärast direktiivi jõustumist sellega vastavusse;
- 2) kohendada seniseid strateegiaid ja koostada riiklik valdkondadeülene riskianalüüs, milles on hinnatud mõju 10-le CER-i valdkonnale kolme aasta jooksul;
- 3) määrata riskianalüüsist lähtudes kriitilise tähtsusega teenuse osutajad ehk elutähtsa teenuse osutajad kolme aasta ja kolme kuu jooksul;
- 4) seirata, kuidas elutähtsa teenuse osutajad oma toimepidevuse meetmeid rakendavad;
- 5) määrata riiklikud pädevad (korraldavad) asutused ja kontaktpunkt;
- 6) esitada Euroopa Komisjonile ülevaateid strateegiast ja riskianalüüsi tulemustest (nende koostamisel ja uuendamisel) ning toimunud intsidentidest (igal aastal). ■

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.
- Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
- Siseministeerium 2021. Kriisireguleerimise haldusjärelvalve aruanne. Tallinn.
- Siseministeerium 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

⁶ Lähitulevikus muutub CIP direktiivi nimetus Euroopa kriitiliste üksuste toimepidevuse direktiiviks (ingl The Critical Entities Resilience, CER).

13. ASUTUSTE VALMISOLEK

13.1. Asutuste valmisoleku loomine

Hädaolukorra seadus reguleerib peamiselt kriiside lahendamiseks valmistumist ja kriisidele reageerimist, kuid väga vähesel määral asutuste endi valmisoleku korraldamist, välja arvatud elutähtsa teenuse korraldamine. Siseturvalisuse tagamisel ja kriiside lahendamisel ei ole kõik riigiasutused rakendanud kriisiaegse töökorralduse põhimõtteid. Seni on olnud asutuste aktiveerimine ja kriisiolukorras tegutsemisvõime saavutamine suuresti iga asutuse enda teha. See omakorda on loonud erinevaid arusaamu, termineid ja töökorraldust, mis kokkuvõttes ei taga kindlust, et kõik valitsussektori asutused on tervikuna kriisideks valmis ja on võimelised koostööd tegema (nt elutähtsate teenuste katkestuse olukorras).

Vabariigi Valitsus arutas 29. märtsil 2018. aastal toimunud valitsuskabineti nõupidamisel kriisiõppuste korraldamise õpetunde. Seal otsustati, et ministeeriumite valitsemisalad ja Riigikantselei peavad looma 2019. aasta juuniks valmisoleku kriisiaegse töökorralduse rakendamiseks ning esitama hiljemalt 30. septembriks 2019. aastal valitsuskabineti nõupidamisele ülevaate nende ülesannete täitmisest. Nimetatud otsuse järgi on Siseministeerium ja Riigikantselei seadnud eesmärgiks võtta valitsussektoriüleselt kasutusele ühtne ja terviklik raamistik, mis toetaks nii kriisireguleerimise kui ka riigikaitse korraldamist.

13.2. Asutuste valmiduse saavutamise juhend

Siseministeerium koostas 2019. aastal asutuse valmiduse saavutamise juhendi kriisiolukordade lahendamiseks. See on mõeldud kasutamiseks kõigile valitsussektori asutustele. Juhend sisaldab järgmisi tegevusi.

1. Asutuse valmiduse kavandamine – peatükis on esitatud järgmised tegevused ja meetmed, millest lähtudes saavad asutused valmidust kavandada:
 - asutuse esmatähtsate kriisiaegsete ülesannete määramine;
 - kriisi ajal rakendatavate töö- ja ametikohtade määramine;
 - isikkoosseisu kriisirollide väljatöötamine;
 - isikkoosseisule kriisirollide määramine;
 - asutuse kriisiaegse tegutsemise korralduse määramine;
 - asutuse kriisiaegse ülesehituse kujundamine;
 - isikkoosseisu teavitamise korralduse määramine;
 - isikkoosseisule sõnumite ja tegutsemisjuhiste koostamine;
 - asutuse toimekindluse suurendamine;
 - objektiivse korralduse ja meetmete määramine.
2. Asutuste valmiduse määramine – peatükis on esitatud järgmised tegevused ja meetmed, millest lähtudes

saavad asutused määrata valmiduse ja selleks vajaliku korralduse:

- neljaastmelise valmiduse saavutamise süsteemi kasutuselevõtmine (Alfa, Bravo, Charlie, Delta);
- asutuse valmiduse saavutamise korralduse määramine;
- asutuse valmiduse saavutamise tegevusjuhiste koostamine.

3. Objektkaitse korraldamine ja selle korraldamise meetmed (lisa) – lisa on esitatud näited, mille alusel saavad asutused määrata siseturvalisuse tagamisega seotud objektide füüsilise kaitse miinimummeetmed ja objektkaitse lisaturvameetmed:

- objekti ohutase on roheline – oht objektile on madal;
- objekti ohutase on kollane – oht objektile on tõenäoline;
- objekti ohutase on oranž – oht objektile on kõrge;
- objekti ohutase on punane – oht objektile on vahetu.

PS! Asutuse valmiduse saavutamise juhend kriisilukordade lahendamiseks on kättesaadav kõigile valitsussektori asutustele (Siseministeeriumi või Riigikantselei kaudu). Kolmandatele isikutele kehtib juhendi kasutamisel asutusesisene juurdepääsupiirang.

13.3. Kitsaskohad asutuste valmiduse saavutamisel

HÄDAOLUKORRA SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS

- Ministeeriumite kriisireguleerimise ülesannete korraldamise kohustus oma valitsemisalas ei ole piisavalt selge. Ministeeriumitele jääb arusaamatuks sätte sisu, milles seisneb kriisireguleerimise korraldamine seoses hädaolukordade ennetamise, hädaolukordadeks valmistumise ja hädaolukordade lahendamise. Seetõttu ei ole kõik ministeeriumid valmistunud kriisiaegsele töökorraldusele üleminekuks ning neil ei ole võimet koordineerida valitsemisala asutuste tegevust.
- Ministeeriumite valitsemisalade asutused ei ole mõistnud laiemalt kriisireguleerimise ülesannete sisu ega oska neid siduda oma teenuste ja kohustustega. Hädaolukorra seaduses nimetatud asutused on kriisideks hästi valmistunud, kuid enamikul teistel asutustel puudub valmisolek kriisilukorras tegutsemiseks ja kriisiaegse töökorralduse rakendamiseks (nt

elutähtsa teenuse katkestuse korral). Seetõttu on vaja täpsustada kriisireguleerimise ülesandeid ja määrata kindlaks asutused, kellele pannakse täiendavalt asjakohane kohustus.

- KOV-idele pandud kriisireguleerimisülesanded ei ole piisavad ega vasta tegelikule vajadusele. Kehtiva regulatsiooni järgi on KOV-ide kriisireguleerimisülesannete fookus elutähtsa teenuse toimimisel, ulatusliku evakuatsiooni toetamisel ja kohaliku tasandi kriisikomisjoni toimimisel. KOV-i üksuste tegelik roll riskide maandamisel, kriisideks valmistumisel ja lahendamisel ning kriisilukorra tagajärgede leevendamisel on märkimisväärselt laiem. KOV-i üksuste roll kriiside lahendamisel peaks hõlmama ka oma põhiülesannete täitmist kriisi ajal ning sellega kaasnevate mõjudega tegelemist oma haldusterritooriumil. Praegune regulatsioon ei anna piisavat kindlust, et KOV-id on valmistunud ja suudavad kriiside ajal otsustavalt tegutseda.
- Hädaolukorra seaduses on detailselt reguleeritud hädaolukorra lahendamise seotud asutuse ülesanded, kuid ei ole sätestatud ülesandeid asutusesisese töö kriisiaegseks korraldamiseks (nt kuidas Päästeamet täitab ulatusliku metsatulekahju kustutamisel muid asutuse põhimäärusega pandud olulisi ülesandeid ja teenuseid).

Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust kasutatakse ühe sisendina uue valmisoleku seaduse eelnõu väljatöötamisel. Vabariigi Valitsuse 2021–2023 tegevusprogrammi kohaselt on selle koostamise tähtaeg 2022. aasta septembris.

13.4. Asutuste valmiduse loomisega seotud arendused

„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ alameede on kriisideks valmisolek ja nende lahendamine, selle üks eesmärk on suurendada avaliku sektori toimepidevust. Vastutavat asutust ei ole määratud, ülesande vastutav täitja ja tähtaeg täpsustatakse 2021. aastal.

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 9. detsembri 2020. aasta otsusega tagavad ministeeriumid oma valitsemisalas neljaastmelise valmiduse saavutamise süsteemi kasutusele võtmise 2022. aasta lõpuks. ■

Peatükis kasutatud allikad

- Siseministeerium 2019. Asutuste valmiduse saavutamise juhend. Tallinn.
- Siseministeerium 2020. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 9. detsembri 2020. aasta koosoleku protokoll.
- Siseministeerium 2019. „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevuskava. Tallinn.

PARTNERITE RAHULOLU UURING (2021)

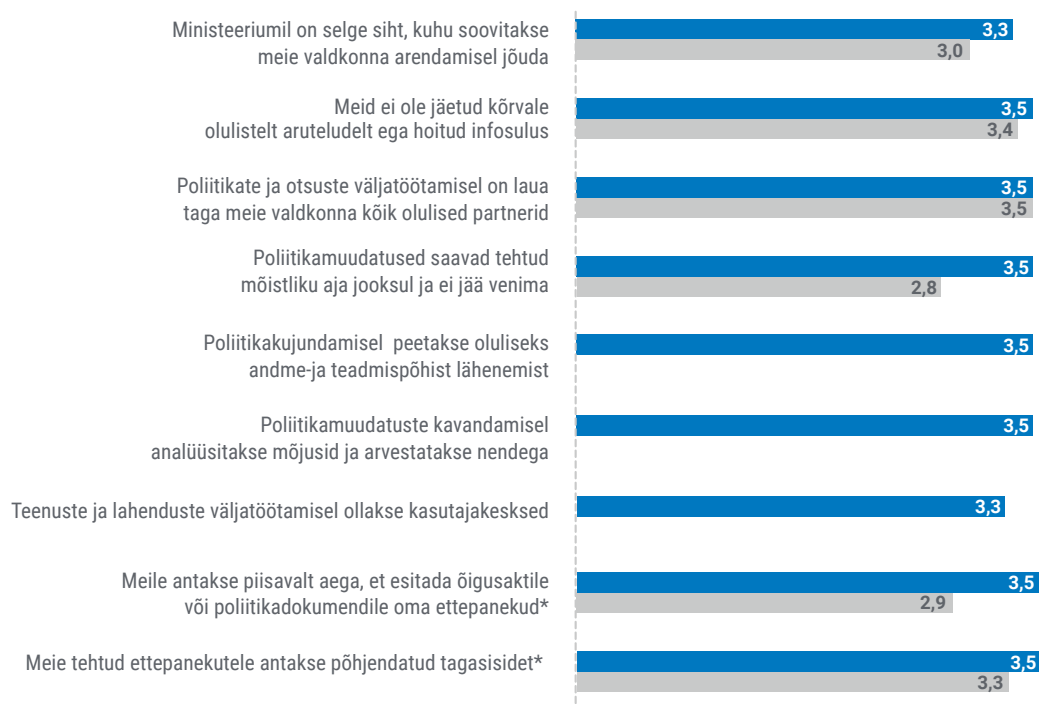
Keskmiselt kord iga kahe aasta jooksul viib Siseministeerium läbi koostööpartnerite rahulolu uuringu, mille eesmärk on koguda tagasisidet partnerorganisatsioonide esindajatelt Siseministeeriumi poliitika-osakondade tegevuste ning koostöö kohta.

Siseministeeriumi strateegia- ja arendusosakond viis perioodil 19. maist kuni 2. juunini 2021. aastal läbi veebiuuringu

pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna koostööpartnerite hulgas. Selles osales kokku 72 koostööpartnerit (vastasmäär oli 40%). Vastajatest 72% on osakonnaga koostööd teinud kriisireguleerimisvaldkonnas, 28% pääste- ja hädaabi valdkonnas. Hinnangud on antud viie palli süsteemis. Viimane sarnane rahuloluuuring viidi läbi 2019. aastal. (Partnerite rahulolu uuring, 2021) ■

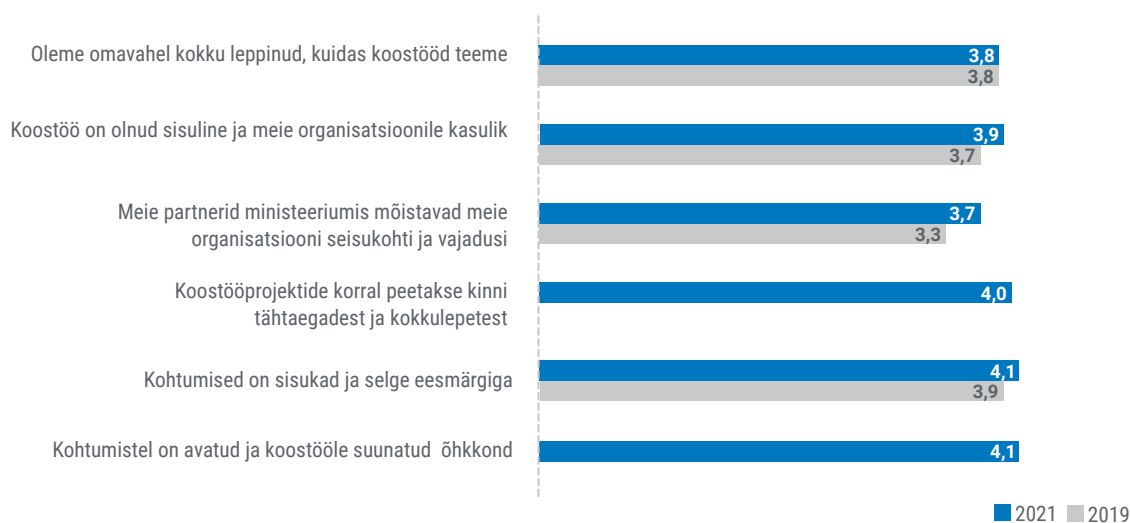
Partnerite kaasamine ja poliitika kujundamine

Joonis 1. Partnerite kaasamine kriisireguleerimispoliitika kujundamisse võrreldes 2019. aastaga (allikas: Partnerite rahulolu uuring)



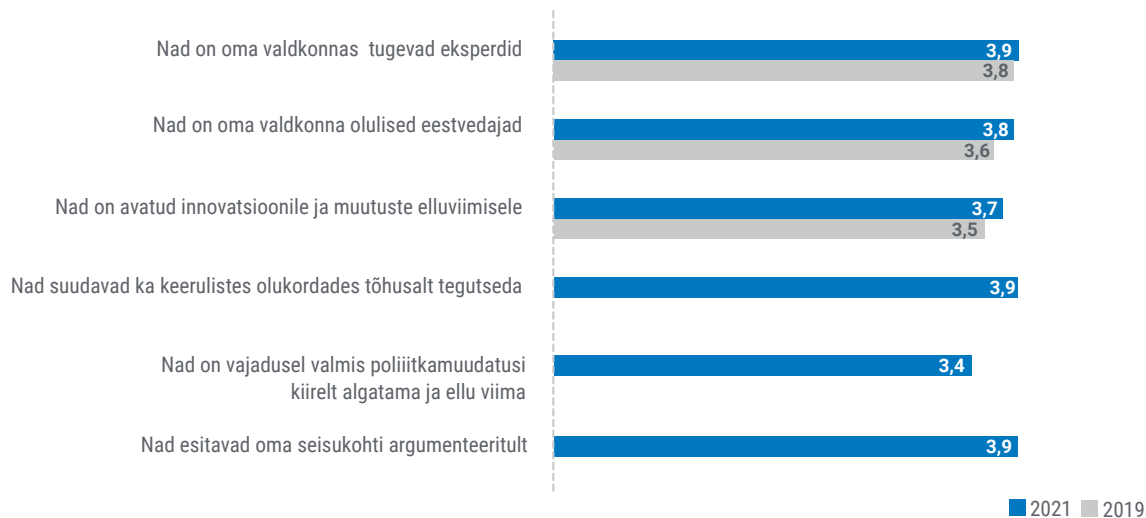
Koostöö ja infovahetus

Joonis 2. Partnerite koostöö ja infovahetus osakonnaga võrreldes 2019. aastaga (Partnerite rahulolu uuring, 2021)



Osakonna teenistujate professionaalsus

Joonis 3. Osakonna teenistujate professionaalsus võrreldes 2019. aastaga (Partnerite rahulolu uuring, 2021)



Peatükis kasutatud allikad

• Partnerite rahulolu uuring. Veebiküsitluse koostas ja viis läbi Siseministeerium 2021. aastal.

LISA 1. Eestis aastatel 2000–2020 juhtunud suuremad sündmused

Sündmuse liigitus	Sündmuse tagajärjed	Juhtivasutus
Terroristlik rünnak	19.05.2000 toimusid pommiplahvatused Stockmanni kaubanduskeskuses. Hukkunud ei olnud, üks inimene sai vigastada. Pommipanija nõudis raha.	Kaitse- politseamet
Mere- ja rannikureostus	16.09.2000 põhjustas tanker Alambra naftareostuse Muuga sadamas. Naftareostus ulatus ligikaudu 50 meetrit piki kallast ning kokku korjati ca 4 tonni naftajääke.	Päästeamet
Torm (sh ulatuslik elektrikatkestus)	15.07.2000 oli keeristorm Rakveres. Torm purustas 110 maja, 120 garaažiboksi jm. Hukkus 1 ja vigastada sai 1 inimene.	Päästeamet
Ulatuslik mürgistus	09.09.2001 toimus 167 ohvriga metanoolimürgistus Pärnus. Õnnetuse põhjustas mustale turule müüki pandud 6000 liitrit metanooli. Hukkus 68 inimest.	Politsei- ja Piirivalveamet
Lennuõnnetus	23.11.2001 tegi reisilennuk hädamaandumise Kärkla lähistel ja takerdus puulatvadesse. Hukkus 2 ja viga sai 9 inimest.	Päästeamet
Tulekahju	29.05.2002 toimus Tallinna Püha Vaimu kiriku põleng. Pöles kirikutorn, hävis 1433. aastast pärinenud kirikukell.	Päästeamet
Liiklusõnnetus	16.08.2002 juhtus Tallinnas Raua tänaval bussiõnnetus, kui ekskavaator sõitis liinibussi. Õnnetuse tagajärjel hukkus 2 ja sai kannatada 14 inimest.	Päästeamet
Lennuõnnetus	10.02.2003 toimus kaubalennuki õnnetus Tallinnas. Õhkutõusmisel kukkus Tallinna lennuväljal alla Enimex kaubalennuk AN28. Kolmest pardal olnud meeskonnaliikmest 2 hukkusid, 1 sai vigastada. Õnnetuse põhjustas mootoririke.	Päästeamet
Massiline korratus	30.03.2003 toimus Iraagi sõja vastane ebaseaduslik meeleavaldus Tallinnas Kentmanni tänaval USA saatkonna juures. Rüüstatati USA saatkonna sõidukeid, loobiti ümbritsevate majade ja saatkonna aknaid toiduainetega jmt. Meeleavaldusel osales hinnanguliselt 300 inimest.	Politsei- ja Piirivalveamet
Terroristlik rünnak	11.05.2003 toimus Tallinnas aadressil Pae 23 asuvas kortermajas pommiplahvatus. Viiekorruselise elumaja rusudest päästeti 3 inimest, kellest üks suri. Peavarjuta jäi ca 100 inimest. Pommipanija Märt Ringmaa tabati 2005. aastal.	Kaitse- politseamet
Lennuõnnetus	11.05.2004 kukkus alla P. Ventseli helikopter. Kopteri rusud koos piloodi surnukehaga leiti 17. mail Lõuna-Eestist.	Politsei- ja Piirivalveamet
Lennuõnnetus	10.08.2005 kukkus Naissaare lähedal umbes 1,8 meremiili kaugusel Viimsi poolsaarest alla Tallinnast Helsingisse teel olnud Soome Copterline OY helikopter Sikorsky S76C. Pardal olnud 2 meeskonnaliiget ja 12 reisijat hukkusid. Õnnetuse põhjustas kopteri pearootori esiservo rike.	Politsei- ja Piirivalveamet
Torm (sh üleujutus tiheasustusalal ja ulatuslik elektrikatkestus)	07.–08.01.2005 tabas torm Gudrun Eesti läänerrannikut. Tallinnas, Haapsalus ja Pärnus kuni 31 m/s puhunud tuul tõstis Pärnus veetaset 295 cm-ni ja Tallinnas 152 cm-ni üle Kroonlinna nulli. Evakueeriti 300 inimest ja üleujutus-tes sai kannatada 775 maja. Hukkus 1 ja kannatada sai 11 inimest.	Pärnu maakonna kriisikomisjon
Mere- ja rannikureostus	2006. aasta jaanuari lõpus toimus Loode-Eesti naftareostus, mille tõttu hukkus 20 000 – 30 000 lindu, rannale uhuti 10 tonni õli, mis levis 35 km rannikualale.	Päästeamet
Merepääste sündmus	23.03.2006 uppus Vaindloo saare lähistel Dominikaani lipu all sõitnud alus Runner 4.	Politsei- ja Piirivalveamet

Sündmuse liigitus	Sündmuse tagajärjed	Juhtivasutus
Metsatulekahju	14.–25.06.2006 toimus Kuusalu-Mähuste metsapõleng. Tules hävis 587 ha metsa.	Päästeamet
Metsatulekahju	12.06.–01.08.2006 toimus metsapõleng Ida-Virumaal Illuka vallas Agusalus, kus põlengu pindalaks hinnati ca 1235 ha. Sündmuse lahendamiseks esitati abipalved Soome ja Läti päästeteenistustele. Kokku osales põlengu kustutamisel 150 päästjat.	Päästeamet
Tulekahju	20.12.2006 põles Tarmeli porolooni- ja madratsivabrikus 3300 ruutmeetrit tootmispinda. Põlengus hukkus 2 inimest.	Päästeamet
Massiline korratus	26.–28.04.2007 toimusid massirahutused Tallinnas ja Jõhvis, 27 korralikkumistes osales ca 3000–4000 isikut.	Politsei- ja Piirivalveamet
Metsatulekahju	24.05.2008 toimus metsapõleng Harjumaal Padise vallas Vihterpalus. Põlengu-ala suurus oli 850 hektarit. Samal ajal oli Eestis 67 eri suurusega metsa- ja maastikupõlengut.	Päästeamet
Tulekahju	14.03.2009 toimus põleng ja mahuti plahvatus Kohtla-Järvel Viru Keemia Grupi territooriumil. Plahvatus tagajärjel varises kokku neljakorruselise tootmishoone katus ja ülemine korrus. Hukkunuid ja vigastatuid ei olnud.	Päästeamet
Tulekahju	05.03.2009 toimus põleng Tallinnas Mustika ostukeskuses. Põles 1000 ruutmeetrit kaubanduspinda.	Päästeamet
Lennuõnnetus	18.03.2010 tegi Ülemiste järve jääle hädamaandumise Poola transpordilennuk. Õnnetuse hetkel viibis lennukis 6 inimest, kes kõik pääsesid kergemate vigastustega. Hädamaandumise tagajärjel purunesid lennuki kütusemahutid ja tekkis kütuseleke.	Päästeamet
Torm (sh ulatuslik elektrikatkestus)	9.–10.08.2010 puhunud tugev tuul lõhkus üle Eesti maju ja vigastada sai mitu inimest. Arvatavasti oli tegemist küllaltki harva esineva nn derecho tüüpi äikesetormiga.	Päästeamet
Torm (sh ulatuslik riigi- ja kohalike teede läbitavuse katkemine)	9.–10.12.2010 tabas Eestit lumetorm Monika. Lund sadas juurde 35 cm, see tegi lume paksuseks mõnes piirkonnas kohati kuni 60 cm. Päästekeskustele edastati kokku ligi 200 lumetormiga seotud väljasõidukorraldust. Kõige kriitilisemaks kujunes olukord 9. detsembri õhtul Ida-Eesti Päästkeskuse tegevuspiirkonnas, kus Padaorus oli 8 km pikkusel teelõigul lumes kinni ligi 200 sõidukit 600 inimesega.	Päästeamet, Maanteeamet
Tulekahju	20.02.2011 põles Haapsalus puuetega laste lastekodu, põlengus hukkus 10 last.	Päästeamet
Elutähtsa teenuse katkestuse oht	21.10.2014 tuvastati vajumine Tallinnas Tihase reovee kollektoril, mis teenindab Tallinna Mustamäe ja Kristiine linnaosa (elanikke üle 100 000). Piirkonnas olid ka Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Lääne-Tallinna keskhaigla, Meremeeste polikliinik jne. Kardeti toru konstruktsiooni murdumist, halvimal juhul oleks see võinud mõjutada ka teist läheduses asuvat kollektorit. See omakorda oleks kaasa toonud Haabersti, Nõmme ja osalt ka Tabasalu reovee äravoolu katkemise.	Tallinna linn
Merepääste sündmus	05.04.2014 juhtus paadiõnnetus Saaremaal. Pae sadama lähistel triivis merele paat 6-aastase poisiga. Lähipiirkonnas puudus merepäästevõimekus, mistõttu poiss hukkus. Sündmus põhjustas terava arutelu ajakirjanduses.	Päästeamet
Tulekahju	12.08.2014 toimus Kangadžungli põleng Tallinnas. Põles kangaste ladu ja kauplus, mürgise suitsu tõttu sai kannatada 10 päästjat.	Päästeamet
Tulekahju	09.06.2015 hävis tules Molycorp Silmet AS-i tööstushoone Sillamäel. Põlengust levis mürgist suitsu Sillamäele, kustutustöödel sai viga 6 päästjat.	Päästeamet

Sündmuse liigitus	Sündmuse tagajärjed	Juhtivasutus
Loomataud	2015. aastal levis Eestis kodusigadele sigade Aafrika katk (SAK), mille tõrjumiseks ja lokaliseerimiseks kulus Eestis 2015.–2017. aastal hinnanguliselt üle 34 miljoni euro. Kolme aastaga vähenes seafarmide arv 920-lt 144-ni ja sigade arv vähenes ligikaudu 84 000 sea võrra.	Veterinaar- ja Toiduamet
Tulekahju	16.05, 31.07 ja 12.09.2016 toimusid põlengud Piirissaarel. Eri põlengutes hävis 6 elumaja ja palvemaja.	Päästeamet
Elutähtsa teenuse katkestus (ID-tuvas-tamine)	03.11.2017 hilisõhtul peatati ligi 740 000 ID-kaardi sertifikaadid, kuna tarkvaras avastati oluline turvarisk. ID-kaardi viga hõlmas kõiki sama tootja kiipe kasutavaid kaarte ja arvutisüsteeme üle maailma.	Politsei- ja Piirivalveamet, Riigi Info-süsteemi Amet
Metsatulekahju	10.–21.06.2018 toimus metsapõleng Vikipalus. Tule kustutamisel osales üle 1000 inimese, hävis ligikaudu 200 ha metsa.	Päästeamet
Elutähtsa teenuse katkemine (elekter)	09.01.2019 leidis Kuressaare elektrivõrgus aset rike, mille tulemusel lülitusid välja Sikassaare ja Nasva alajaamad. Vooluta jäi 13 000 klienti Kuressaares ja selle ümbruses. Rikke põhjustas Sikassaare ja Nasva vahelise 35-kilovoldi-se kõrgepinge õhuliini katkemine, mis omakorda põhjustas rikke alajaamas.	Elutähtsa teenuse osutaja (Elering AS, Elektrilevi OÜ)
Torm (sh elutähtsa teenuse katkemine – elekter, side, tankla)	27.10.2019 tabasid Eestit tormituuled, mis põhjustas ulatuslikud elektri-, vee- ja sidekatkestused nii Kagu-Eestis kui ka Tartu- ja Viljandimaal. Vooluta jäi üle 65 000 kliendi. Hukkus 1 inimene, kes jäi murdunud puu alla.	Päästeamet, KOV, elutähtsa teenuse osutaja (Elektrilevi OÜ)
Epideemia	12.03.–17.05.2019 kuulutas valitsus välja eriolukorra SARS-CoV-2 tekitatud haiguse puhangu tõkestamiseks Eestis. Haigus sai alguse 2019. aasta sügisel Hiinas Wuhanis ning Maailma Terviseorganisatsioon liigitas selle 11. märtsil 2020. aastal pandeemiaks. Vahemikus 27.02.2020–06.06.2021 on Eestis koroonapandeemia käigus nakatunud 130 119 ja surnud 1263 koroonat põdenud inimest. Ametlikult kinnitatud surmajuhtumite arv maailmas on üle 3,7 miljoni, nakatunute arv küündib üle 174 miljoni.	Terviseamet, peaminister (eriolukorras)

Peatükis kasutatud allikad

• Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.

LISA 2. Hädaolukorra seaduse rakendusaktid ja juhendmaterjalid

HÄDAOLUKORRA SEADUSE RAKENDUSAKTID

1. Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2005. aasta määrus nr 144 „Kaitseväe ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamise ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord“. RT I, 28.06.2017, 50.
2. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“. RT I, 28.06.2017, 39.
3. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 109 „Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord“. RT I, 28.06.2017, 36.
4. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määrus nr 110 „Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksamise ulatus ja kord“. RT I, 28.06.2017, 37.
5. Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2021. aasta määrus nr 72 „Regionaalsete kriisikomisjonide moodustamine, nende koosseis ja töökord“. RT I, 23.07.2021, 6.
6. Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2021. aasta määrus nr 73 „Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkamise või surma, osalise või puuduva töövõime korral makstava hüvitise, matuse korraldamise kulude ning ravi- ja ravimikulude hüvitise arvutamise, määramise ja maksamise kord“. RT I, 23.07.2021, 7.
7. Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 75 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“. RT I, 31.07.2021, 2.
8. Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 76 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“. RT I, 31.07.2021, 3.
9. Vabariigi Valitsuse 29. juuni 2021. aasta määrus nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“. RT I, 31.07.2021, 4.
10. Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. aasta määrus nr 78 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“. RT I, 31.07.2021, 5. Majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. aasta määrus nr 35 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded vedelkütusega varustamisel“. RT I, 25.05.2021, 2.
11. Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 19. veebruari 2021.

aasta määrus nr 8 „Elutähtsa telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“. RT I, 26.02.2021, 11.

12. Tervise- ja tööministri 21. märtsi 2018. aasta määrus nr 17 „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“. RT I, 26.11.2020, 3.
13. Eesti Panga Presidendi 13. juuli 2018. aasta määrus nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“. RT I, 05.03.2019, 21.
14. Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 11. jaanuari 2019. aasta määrus nr 4 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektroonilise isikuvastamise ja digitaalse allkirjastamise tagamisel“. RT I, 15.01.2019, 11.
15. Majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. aasta määrus nr 36 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded maagaasiga varustamisel“. RT I, 03.07.2018, 19.
16. Majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. aasta määrus nr 37 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektriga varustamisel“. RT I, 03.07.2018, 20.
17. Majandus- ja taristuministri 9. jaanuari 2018. aasta määrus nr 2 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“. RT I, 12.01.2018, 6.

HÄDAOLUKORRA SEADUSEGA SEOTUD JUHENDMATERJALID

1. Siseministeerium. Enesehindamise küsimustik asutusele. Tallinn.
2. Siseministeerium. Enesehindamise küsimustik ettevõttele. Tallinn.
3. Siseministeerium. Toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamise juhend elutähtsa teenuse osutajale. Tallinn.
4. Siseministeerium 2017. Kriisireguleerimisõppuse korraldamine. Juhend. Tallinn.
5. Siseministeerium. Juhend kohalikule omavalitsusele ja vee-ettevõtjale. Tallinn.
6. Siseministeerium. Elutähtsa teenuse kirjelduse ja toimepidevuse nõuete kehtestamise juhend. Tallinn.
7. Siseministeerium 2017. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise õiguslikud alused. Tallinn.
8. Siseministeerium 2018. Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon. Tallinn.
9. Siseministeerium 2018. Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjal asutustele. Tallinn.
10. Siseministeerium 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn.
11. Siseministeerium 2018. Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend. Tallinn.
12. Siseministeerium 2018. Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhend. Tallinn.
13. Käsiraamat „Käitumisjuhised kriisiolukordadeks“.

Peatükis kasutatud allikad

- Riigi Teataja veebileht, www.riigiteataja.ee.
- Siseministeeriumi koduleht, www.siseministeerium.ee.

LISA 3. Kriisireguleerimisega seotud uuringud

1. **Altraja, Martin** 2020. Kriisiohje praktikad riigiasutustest: planeerijate vaade 2019. Magistritöö. Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituut. Tartu. Magistritöö on asutusesiseseks kasutamiseks.
2. **Ivanov, Vadim** 2016. Üleujutusriskide riski-kommunikatsiooni korraldamine Eestis. Magistritöö. Sisekaitseakadeemia, sisejulgeoleku instituut. Tallinn.
3. **Kantar Emor** 2017. Elanikkonna hädaolukorraks valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring.
4. **Kantor Emor** 2019. Elanikkonna hädaolukorraks valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring.
5. **Keskküla, Rasmus** 2019. Elutähtsa teenuse osutajaks mittekvalifitseeruvate kaugkütteteenuse-pakkujate valmisolek teenuse toimepidevuse tagamiseks. Magistritöö. Sisekaitseakadeemia, sisejulgeoleku instituut. Tallinn.
6. **Lambing, Martin** 2020. Päästeameti pädevus ja ülesanded ohuolukorras varjumise korraldamisel elanike kaitseks. Magistritöö. Tartu Ülikool, õigusteaduskond. Tartu.
7. **Nove OÜ** 2018. Varude õiguslik analüüs. Tallinn.
8. **OECD** 2016. Trends in Risk Communication Policies and Practices. OECD Reviews on Risk Management Policies. Paris: OECD Publishing.
9. **Otsla, Jaanis** 2019. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni arengu mehhanismid. Magistritöö. Tallinna Ülikool, ühiskonnateaduste instituut. Magistritöö on asutusesiseseks kasutamiseks.
10. **Riigikantselei** 2019. Avalike varjumiskohtade analüüs ja ettepanekud poliitikavalikuteks. Materjal on asutusesiseseks kasutamiseks.
11. **Sildnik, Mihkel** 2018. Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisiolukorrast tulenevat haavatavust elutähtsate teenuste pakkumise, evakuatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu. Magistritöö. Sisekaitseakadeemia, sisejulgeoleku instituut. Tallinn.
12. **Sorainen AS** 2013. Kriisireguleerimise valdkonna juriidiline analüüs. Tallinn.
13. **Sorainen AS** 2014. Hädaolukorra ja eriolukorra erinevused ning eristamise vajalikkus. Tallinn.
14. **Tammepõld, Edit** 2018. Ohtliku ettevõtte riskikommunikatsioon ja piirkonna elanike ohuteadlikkus Rakvere lihakombinaadi näitel. Lõputöö. Sisekaitseakadeemia, päästekolledž. Tallinn.

Peatükis kasutatud allikad

- Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Kooskõlastatud EIS-is 10.02.–11.03.2021.

Kasutatud lühendid

HOS	hädaolukorra seadus	ERCC	Hädaolukordadele Reageerimise Koordineerimiskeskus (The Emergency Response Coordination Centre)
HOLP	hädaolukorra lahendamise plaan		
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus	RescEU	Euroopa elanikkonnakaitse mehhanismi ühisevõimekus (European reserve of Resources)
KorS	korraaitseadus		
NETS	nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus	UNDRR	ÜRO Katastroofohtude Vähendamise Büroo (United Nations Office for Disaster Risk Reduction)
PäästeS	päästeseadus		
RiKS	riigikaitseadus	OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (Organisation for Economic Cooperation and Development)
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus		
JAS	julgeolekuasutuste seadus	JCR	Euroopa Teadusuuringute Keskus (The Joint Research Centre)
VKVS	vedelkütusevaru seadus		
MSÜS	majandustegevuse seadustiku üldosa seadus	IPCR	integreeritud kord poliitiliseks reageerimiseks kriisidele (The Integrated Political Crisis Response)
ETO	elutähtsa teenuse osutaja (ettevõtte)		
ETKA	elutähtsat teenust korraldav asutus (riigipoolne valdkonna vastutav esindaja)	UCPM	Euroopa Liidu Elanikkonnakaitse Mehhanism (Union Civil Protection Mechanism)
KOV	kohaliku omavalitsuse üksus	TSI	Euroopa Komisjoni tehnilise toe rahastusvahend (The European Commission Technical Support Instrument)
HITSA	Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutus		
KRIT	kriisiinfotelefon	EU TPW	Euroopa Liidu Elanikkonnakaitse Mehhanismi Koolituspoliitika Töörühm (Training Policy Workgroup)
VVKK	Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon		
STAK	Siseturvalisuse arengukava	CIP	kriitilise infrastruktuuri kaitse (Critical Infrastructure Protection)
FIE	füüsilisest isikust ettevõtja		
SiM	Siseministeerium	CER	kriitiliste üksuste toimepidevus (Critical Entities Resilience)
SoM	Sotsiaalministeerium		
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	KNPWG	Euroopa Liidu elanikkonnakaitse teadmusvõrgustiku töörühm (Knowledge Network Preparatory Working Group)
JuM	Justiitsministeerium		
RaM	Rahandusministeerium	EU CPKN	Euroopa Liidu elanikkonnakaitse teadmusvõrgustik (Union Civil Protection Knowledge Network)
SKA	Sisekaitseakadeemia		
KVA	Kaitseväe Akadeemia	NATO CPG	NATO kodanikukaitse rühm (NATO Civil Protection Group)
PROCIV	Euroopa Nõukogu elanikkonnakaitse töörühm (Working Party on Civil Protection)		
CPC	Euroopa Komisjoni elanikkonnakaitse komitee (Union Civil Protection Committee)	NATO CEPC	NATO tsiviilõnnetuste hädaolukorra lahendamise planeerimise komitee (NATO Civil Emergency Planning Committee)
JHA	Justiits- ja siseküsimuste nõukogu (Justice and Home Affairs Council)	DG REFORM	Euroopa Komisjoni struktuurireformide toe peadirektoraat (The European Commission Directorate-General for Structural Reform Support)
AFF	metsatulekahjude kustutamine lennuvahendite abil (ingl <i>aerial forest firefighting</i>)		
CBRN	keemilised, bioloogilised, radioloogilised ja tuumaained (ingl <i>chemical, biological, radiological, nuclear</i>)	DG ECHO	Euroopa Komisjoni elanikkonnakaitse ja humanitaarabi peadirektoraat (The European Commission Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)

