



SISEMINISTEERIUM

# Hädaolukorra seaduse käsiraamat

Kersti Maurer  
Marion Ross  
Tuuli Rääm  
Priit Saar



SISEKAITSEKADEEMIA  
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES

Tallinn 2014

Autorid:

Kersti Maurer, Siseministeerium

Marion Ross, Siseministeerium

Tuuli Rääm, Siseministeerium

Priit Saar, Politsei- ja Piirivalveamet

Keeletoimetaja: Helin Kask

Korrektor: Siiri Soidro

Kujundus: OÜ Flagella

© Sisekaitseakadeemia, 2014

Käsiraamat ilmub Sisekaitseakadeemia teadus-, arendus- ja loometegevuse (TAL) siseturvalisuse teabeanalüüsi finantstoel.

Trükikoda: Paar OÜ

ISBN 978-9985-67-237-2 (trükis)

ISBN 978-9985-67-238-9 (epub)

ISBN 978-9985-67-239-6 (pdf)

## Sisukord

<b>Hea lugeja!</b>	<b>5</b>
<b>EESSÕNA</b>	<b>7</b>
<b>1. PEATÜKK. ÜLDSÄTTED</b>	<b>13</b>
§ 1. Seaduse reguleerimisala . . . . .	15
§ 2. Hädaolukord ja kriisireguleerimine. . . . .	20
§ 3. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon. . . . .	32
§ 4. Regionaalne kriisikomisjon . . . . .	35
§ 5. Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon . . . . .	39
<b>2. PEATÜKK. HÄDAOLUKORRAKS VALMISTUMISE KORRALDUS</b>	<b>43</b>
§ 6. Hädaolukorra riskianalüüs. . . . .	47
§ 7. Hädaolukorra lahendamise plaan. . . . .	54
§ 8. Õppused . . . . .	61
<b>3. PEATÜKK. HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE KORRALDUS</b>	<b>67</b>
§ 9. Hädaolukorrast teavitamine . . . . .	70
§ 10. Massiteabevahendi valdaja kohustused hädaolukorrast teavitamisel . . . . .	76
§ 11. Psühholoogilise kaitse korraldus . . . . .	77
§ 12. Hädaolukorra lahendamise juhtimine . . . . .	79
§ 13. Eriolukorra väljakuulutamise alus ja tingimused . . . . .	85
§ 14. Eriolukorra väljakuulutamise kord . . . . .	89
§ 15. Vabariigi Valitsuse korraldus eriolukorra väljakuulutamise kohta. . . . .	91
§ 16. Eriolukorra tingimuste muutmise kord . . . . .	94
§ 17. Eriolukorra lõpetamise kord. . . . .	95
§ 18. Eriolukorra juht. . . . .	96
§ 19. Eriolukorra tööd ja eriolukorra tööde juht. . . . .	98
§ 20. Eriolukorra lahendamise finantseerimine . . . . .	100
§ 21. Töökohustus. . . . .	103
§ 22. Vallasaja sundvõõrandamine . . . . .	106
§ 23. Asja sundkasutus . . . . .	109
§ 24. Asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise kord . . . . .	111
§ 25. Valdusesse sisenemine . . . . .	112
§ 26. Viibimiskeeld ja muud liikumisvabaduse piirangud . . . . .	115
§ 27. Avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud . . . . .	117
§ 28. Nakkushaigete isoleerimine ja ravi eriolukorra ajal . . . . .	119
§ 29. Loomatauditõrje eriolukorra ajal . . . . .	120
§ 30. Politsei kohustused eriolukorra ajal kehtestatud meetmete tagamisel. . . . .	121
§ 31. Kaitseväge või Kaitseliidu kasutamine hädaolukorra lahendamisel, päästetööl ja turvalisuse tagamisel . . . . .	122
§ 32. Otsuse sisu. . . . .	134
§ 33. Kaitseväge või Kaitseliidu kasutamise kord . . . . .	135

<b>4.</b>	<b>PEATÜKK.</b>	
	<b>ELUTÄHTSATE TEENUSTE TOIMEPIDEVUSE KORRALDUS</b>	<b>141</b>
§ 34.	Elutähtis teenus, selle toimepidevus ja toimepidevuse korraldaja . . . . .	143
§ 35.	Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse või isiku kohustused . . . . .	148
§ 36.	Siseministeeriumi kohustused elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise koordineerimisel . . . . .	151
§ 37.	Elutähtsa teenuse osutaja . . . . .	154
§ 38.	Toimepidevuse riskianalüüs . . . . .	157
§ 39.	Toimepidevuse plaan . . . . .	159
§ 40.	Elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse tagamine . . . . .	161
§ 41.	Suure rünnakuriskiga objekt. . . . .	164
§ 42.	Riigi tegevusvaru . . . . .	166
§ 42 <sup>1</sup> .	Katkematu side . . . . .	171
<b>5.</b>	<b>PEATÜKK.</b>	
	<b>KULUDE HÜVITAMINE JA ISIKU SOTSIAALSSED TAGATISED</b>	<b>173</b>
§ 43.	Eriolukorra ajal tekkinud kahju hüvitamise tingimused . . . . .	175
§ 44.	Eriolukorra ajal rakendatud füüsilise isiku tasustamine . . . . .	178
§ 45.	Eriolukorra ajal rakendatud füüsilise isiku sotsiaalsed tagatised. . . . .	180
<b>6.</b>	<b>PEATÜKK.</b>	
	<b>JÄRELEVALVE</b>	<b>183</b>
§ 47.	Järelevalvepädevus . . . . .	185
§ 47 <sup>1</sup> .	Riiklik järelevalve . . . . .	188
§ 49.	Ettekirjutus ja sunniraha . . . . .	190
<b>7.</b>	<b>PEATÜKK.</b>	
	<b>VASTUTUS</b>	<b>193</b>
§ 50.	Hädaolukorraks valmistumise nõuete rikkumine . . . . .	197
§ 51.	Elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine . . . . .	198
§ 52.	Elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse nõuete rikkumine . . . . .	199
§ 53.	Suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumine . . . . .	200
§ 54.	Riigi tegevusvaru ebaseaduslik kasutamine . . . . .	201
§ 55.	Eriolukorra ajal kehtestatud nõuete rikkumine . . . . .	202
§ 55 <sup>1</sup> .	Katkematu side nõuete rikkumine . . . . .	203
§ 56.	Menetlus . . . . .	204

# Hea lugeja!

Käesolev Siseministeeriumi ja Sisekaitseakadeemia koostöös välja antud „Hädaolukorra seaduse käsiraamat“ jätkab riigi ja elanike kaitse seisukohalt oluliste teemade laiema lugejaskonnani viimise traditsiooni.

Hädaolukordade ennetamine ja hädasolijate abistamine on riigi keskne kohustus, kuid *riik* ei ole seejuures midagi kauget või abstraktset. Käesolev väljaanne selgitabki põhjalikult, kuidas riik ja ühiskond hädaolukordadeks valmistub, kuidas on jagatud vastava ennetustöö ning kriisireguleerimise ülesanded, kohustused, õigused ja vastutus.

Suuremale auditooriumile uudsemate teemadena käsitletakse elutähtsate teenuste toimepidevust ning Kaitseväge või Kaitseliidu hädaolukordades kasutamise õiguslikke aspekte. Lugeja leiab siit samuti spetsialistide põhjalikud selgitused hädaolukorra riskianalüüsi, hädaolukorra lahendamise plaanide ja eriolukorra regulatsioonide kohta.

Juriidilisi ja füüsilisi isikuid peaks eriti huvitama töökohustuse, sundvõõrandamise ning sundkasutuse problemaatika, kuid samal ajal muidugi ka kulude ja tekkinud kahjude hüvitamise regulatsioonid ning isikute sotsiaalsed tagatised.

Lisaks riigi ja kohalike omavalitsuste tegevusele sõltub turvalisus meist igäihe teadmistest, oskustest, hoiakutest ning igapäevasest käitumisest. Loodetavasti annab Teie ees avanev käsiraamat selleks kasulikke lisateadmisi ja mõtlemisainet, et häda- ja kriisiolukordi vältida ning nende esinemisel õigesti ja teineteist toetavalt käituda.

*Head lugemist*

*Ramon Loik*

*Sisekaitseakadeemia teadus- ja arendusprorektor*



# EESSÕNA

Iga riik peab olema valmis olukordadeks, kus mingi sündmus areneb oma ohtudelt ja tagajärgedelt hädaolukorraks. Rahvusvahelise kriiside andmebaasi<sup>1</sup> andmetel registreeriti ainuüksi 2012. aastal maailmas 357 loodusõnnetust, milles hukkus kokku 9655 inimest ja mis mõjutas u 123 miljonit inimest ning põhjustas majanduslikku kahju umbes 115 miljardi euro väärtuses. Eestis on selliseid raskete tagajärgedega sündmusi toimunud harva, samas on ka meil traagilisi näiteid, näiteks parvlaev Estonia katastroof 1994. aastal Läänemeres, Kurkse tragöödia kaitsevaelastega 1997. aastal või Haapsalu lastekodu põleng 2011. aastal. Seega on ka Eesti, nagu kõikide teiste arenenud riikide eesmärk luua kriisireguleerimissüsteem, mis võimaldaks vältida hädaolukordade teket, aitaks hädaolukordadeks valmistuda ja neid lahendada, leevendaks hädaolukorrast tekkinud tagajärgi ning tagaks elutähtsate teenuste toimepidevuse.

Hädaolukordi lahendatakse sageli piiriülese koostöös. Näiteks on Euroopa Liit loonud liiduülese elanikkonnakaitse meh-

---

<sup>1</sup> *The International Disaster Database* ([www.em-dat.net](http://www.em-dat.net)).

hanismi, mis võimaldab liikmesriikidel suuremateks hädaolukordadeks ühiselt valmistuda, nendele reageerida ja nende tagajärgi leevendada. NATO hädaolukorraks valmisoleku planeerimise komitee (CEPC) toetab liitlasi tsiviilekspertiisi ja -võimekustega humanitaar- ja elanikkonnakaitsealastele kriisidele reageerimise ja kriitilise taristu kaitse otstarbel ning juhib Euro-Atlandi katastroofiabi koordineerimiskeskuse (EADRCC) tegevusi nii NATO partnerriikides kui ka neis maades, kus NATO sõjalisi operatsioone läbi viib. Kriisireguleerimisega seotud asutused tegelevad eri riikides erinevate probleemidega ja seetõttu erineb riigiti ka kriisireguleerimisvaldkonna ülesehitus, samas on Eesti hädaolukorra seadusega analoogsed seadused olemas igas riigis.

Hädaolukorra seaduse eesmärk on anda õiguslikud raamid riigi kriisireguleerimissüsteemi ülesehitusele ja korraldusele. Kriisireguleerimissüsteemis on olulised neli põhimõtet:

- a) detsentraliseeritus, mille kohaselt vastutab iga ministeerium oma valitsemisala kriisireguleerimisalaste tegevuste elluviimise eest;
- b) ametkondadeülene koostöö, mis on vajalik hädaolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel;
- c) ülesannete jäävuse põhimõte, mis tähendab, et kõik asutused ja isikud täidavad oma ülesandeid ka kriisiolukordades;
- d) subsidiaarsus ehk lähimuse põhimõte, mille kohaselt toimub kriisireguleerimisalaste tegevuste elluviimine madalaimal võimalikul tasemel.

Riigi käitumist kriisiolukordade korral reguleerivad Eestis mitu seadust: kommenteeritav hädaolukorra seadus, erakorralise seisukorra seadus ja riigikaitse seadused. Põhiseaduse preambu-



las seatakse riigile kohustus kaitsta sisemist ja välist rahu. Välise rahu kaitse tähendab riigi kohustust reageerida riigivälisele ohule, näiteks teise riigi sõjalisele ründele. Sisemise rahu kaitse kohustus tähistab ohte, mis tulevad riigi seest. Need võivad olla tulekahjud või kuritegevus, loodusõnnetused või katastroofid, aga ka terrorism või pikaajaline massiline korratus.

Välise ohu puhul käitub riik vastavalt rahuaja riigikaitse seadusele ja sõjaaja riigikaitse seadusele.<sup>2</sup> Riigi käitumine sisemist rahu olulisemalt ohustavate sündmuste puhul on sätestatud hädaolukorra seaduses ja erakorralise seisukorra seaduses. Erakorralise seisukorra seadus reguleerib riigi käitumist põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral. Põhiseaduslikku korda ei ole seadustes sõnaselgelt defineeritud, kuid kõige üldisemalt tähistab see olukorda, kus riigivõim toimib ning inimestele on tagatud olulisimate põhiõiguste ja -vabaduste tunnustamine. Põhiseaduslikku korda võivad ohustada näiteks terrorism või Eesti piirkonna vägivaldne isoleerimine. Sel juhul võib välja kuulutada erakorralise seisukorra. Hädaolukorra seadus sätestab riigi käitumise hädaolukordades ja eriolukordades, mis ohustavad küll sisemist rahu, kuid ei ohusta põhiseaduslikku korda. Hädaolukorra ja erakorralise seisukorra mõistete eristamine on vajalik seetõttu, et erakorralises seisukorras võib isikute põhiõigusi ja -vabadusi palju ulatuslikumalt piirata. Õigusriigis peavad kõik need piirangud olema proportsionaalsed tõrjutava ohuga, et vältida võimalike kuritarvituste ohtu. Seetõttu eristatakse Eesti põhiseaduses erakorralise seisukorra ja eriolukorra instituuti. Kuna põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral on ohus Eesti riigi püsimine, on ka ulatuslikumad põhiõiguste riived põhjendatud. Eriolukorras, mis on väljakuulutatud loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks, on oht väiksem ja seetõttu ka riigile lubatud käitumine piiratam.

---

2 Nimetatud seadused on lähitulevikus kavas asendada ühe riigikaitseadusega.

Sisemise ja välise rahu kaitse eristamine on oluline demokraatia ja võimude lahususe põhimõtetest tulenevalt: sõjalistele ohtudele reageerivad kaitsejõud, tsiviilkriisidele siseturvalisuse tagamise eest vastutavad asutused. See põhimõte ei ole 21. sajandi muutunud julgeolekukeskkonnas enam nii absoluutne, sest tihti on keeruline rahvusvahelist ja sisekonflikti eristada. Kuna sõjapidamiseks ei kasutata ainult konventsionaalseid sõjapidamisviise, võib paljudes riikides kaitsejõude kaasata ka selliste olukordade lahendamisse, kus tegemist pole klassikalises mõttes sõjalise ohuga.

Hädaolukorra seadus võeti vastu 2009. aastal ning selle koostamise üks eesmärk oli korrastada tolleaegset kriisireguleerimissüsteemi, mis tugines muu hulgas hädaolukorraks valmisoleku seadusel (jõustus 2001), eriolukorra seadusel ja erakorralise seisukorra seadusel (jõustusid 1996). Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ning laiemalt kogu kriisireguleerimissüsteemi muutmise vajaduse analüüsimine algatati 2006. aastal ning muudatuste põhisuunad kinnitati Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 2007. aasta 14. veebruari istungil. Muudatuste üks eesmärk oli integreerida tervikult hädaolukorraks valmisoleku seadus kui hädaolukordade lahendamist reguleeriv seadus ja eriolukorra seadus. Seaduse väljatöötamiseks moodustatud töörühma hinnangul võimaldas kahe seaduse integreerimine parandada eriolukordadeks mõeldud õiguslike regulatsioonide haakuvust üldiste kriisireguleerimispõhimõtete ja -normidega. Töörühm ei pidanud sel ajal aga võimalikuks integreerida erakorralise seisukorra seadust kui põhiseaduslikku seadust hädaolukorra seadusesse.

Muudatustega sätestati senisest täpsemalt asutustevaheline koostöö ja pädevuste jaotus, sätestati nõue koostada alamaktid, mille alusel määratakse nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta tuleb koostada hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan, ning pädevad ministriumid, kes vastutavad nende koostamise eest. Muudeti kriisikomisjonide süsteemi (maa-

kondade kriisikomisjonide asemele moodustati kohalike päästeasutuste tegevuspiirkonnas tegutsevad regionaalsed kriisikomisjonid), määrati senisest selgemalt kindlaks kriisikomisjonide roll – need on eelkõige koostööd, teabevahetust ja nõustamist tagavad kogud, millel puuduvad otsesed juhtimispädevused hädaolukordade lahendamisel. Täpsustati Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamise võimalusi, kohaliku omavalitsuse üksuse kriisireguleerimisülesandeid ning vaadati kriitiliselt üle eriolukorra lahendamise korraldus ja täiendati seda. Suurema muudatusena täiendati elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise korraldust.

Käesoleva hädaolukorra seaduse käsiraamatu koostamise eesmärk on tagada parem õigusselgus seaduses sätestatud kohustuste mõistmiseks ja täitmiseks ning aidata kaasa seaduse paremale rakendamisele. Kirjutamisel on tuginetud peamiselt hädaolukorra seadusele, selle seletuskirjale ja seaduse alusel välja antud rakendusaktidele ning hädaolukorra seaduse rakendamisel saadud kogemustele. Esitatud on olulisimad seosed teiste seaduste ja muude õigusaktidega ning arvestatud on praktikas esilekerkinud probleemidega.

Loodame, et see käsiraamat on praktiline õppevahend või abimaterjal nii praegustele kui ka tulevastele riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnikele ning kõigile teistele kriisireguleerimisega kokkupuutuvatele ettevõtjatele ja muidu teemast huvitatutele.

Autorid



**1. PEATÜKK.**

**ÜLDSÄTTED**



## § 1. Seaduse reguleerimisala

- (1) *Käesolev seadus sätestab kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused. Käesolev seadus reguleerib ka eriolukorra väljakuulutamist, lahendamist ja lõpetamist ning Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamist hädaolukorra lahendamisel, päästetöö tegemisel ja turvalisuse tagamisel.*
- (2) *Käesolevat seadust kohaldatakse erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal niivõrd, kuivõrd erakorralise seisukorra seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus ei sätesta teisiti.*
- (3) *Käesolev seadus ei reguleeri sõjalisest ohust tingitud hädaolukorraks valmistumist ja hädaolukorra lahendamist.*
- (4) *Teistes õigusaktides sätestatud riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste (edaspidi asutus) ja isikute pädevused ja volitused kehtivad ka hädaolukorraks valmistumisel ja hädaolukorra lahendamisel, kui käesolev seadus ei sätesta teisiti.*

1. Lõige 1 ütleb, et hädaolukorra seadus sätestab kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise ja hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused. Sätte järgi jaguneb seaduse reguleerimisala kaheks: hädaolukordadeks valmistumine ja nende lahendamine ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamine. Seaduse kaks üldist suunda on omavahel sidustatud hädaolukorra ning elutähtsa teenuse termini kaudu.

Hädaolukorra seadus ei reguleeri iga päev aset leidvate sündmuste ennetamist, nendeks valmistumist ja nende lahendamist, vaid see keskendub suuremõõtmelistele ja raskemate tagajärgedega sündmustele ehk hädaolukordadele. Niisamuti ei reguleeri hädaolukorra seadus kõigi riigi ja eraõiguslike isikute osutavate teenuste toimepidevust, vaid ainult hädaolukorra seaduses riigi mõistes elutähtsaks teenuseks nimetatud teenuste toimepidevuse tagamise korraldust. Hädaolukorra lahendamisel tuginetakse hädaolukorra lahendamise plaanidele ja eriseadustele. Suuremastaabilise ja raskemate tagajärgedega hädaolukorra puhul nähakse Vabariigi Valitsusele ette võimalus kuulutada ühes piirkonnas või terves riigis välja eriolukord.

Lisaks reguleerib seadus ka Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamist hädaolukordade lahendamisel, päästetöö tegemisel ja turvalisuse tagamisel. Hädaolukorra seaduse alusel saab Kaitseväge ja Kaitseliitu kasutada ka väljaspool hädaolukorda, näiteks ulatuslikumal päästesündmusel. Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamisel peab järgima hädaolukorra seaduses ja selle alusel kehtestatud rakendusaktis sätestatud korda.

2. Lõige 2 sätestab, et hädaolukorra seadust kohaldatakse erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal niivõrd, kui võrd erakorralise seisukorra seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus ei sätesta teisiti. Sisuliselt tähendab see seda, et hädaolukorra seaduse alusel tehtavad tegevused (näiteks hädaolukorra lahendamise plaanide rakendamine) toimivad ka erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal, samuti võib erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal vastu võetavate otsuste tõttu muuta ka hädaolukorra seadusest tulenevaid tegevusi.

Võrreldes tavaolukorra, hädaolukorra ja eriolukorraga on nii erakorralises seisukorras kui ka sõjaseisukorras, mille kuulutab Riigikogu välja vastavalt põhiseadusliku korra ohu või sõjalise



ründe või selle ohu korral, juhtivatel ametkondadel ja isikutel suuremad õigused sündmuse lahendamise juhtimisel. Näiteks on erakorralise seisukorra seaduses ja sõjaseisukorra seaduses loetletud põhiõigused<sup>3</sup>, mida on võimalik olukorra lahendamiseks piirata.

Samas peavad näiteks elutähtsad teenused toimima ka erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras ning säilib kriisikomisjonide ülesanne koordineerida kriisireguleerimistegevusi oma vastutusalas.

3. Lõike 3 järgi ei reguleeri hädaolukorra seadus sõjalistest ohtudest tingitud hädaolukordadeks valmistumist ja hädaolukordade lahendamist. Sõjalistest ohtudest tingitud hädaolukordadeks valmistumist ja hädaolukordade lahendamist reguleerivad Eestis rahuaaja riigikaitse seadus, sõjaaja riigikaitse seadus ja teised õigusaktid. Erisus sõjalisest riigikaitsest seisneb selles, et kriisireguleerimistegevused (riskianalüüside ja plaanide koostamine, õppuste korraldamine jne) ei võta arvesse sõjalisi ohtusid ning lähtuvad vaid rahuaegsetest ohtudest. Sõjalistele ohtudele reageerimist reguleerivad Eestis rahuaaja riigikaitse seadus ning sõjaaja riigikaitse seadus, millest esimene reguleerib valmistumist sõjaolukorraks ning teine riigi tegevusi, sealhulgas riigi juhtimist sõjaseisukorras. Hädaolukorra seaduse ja kahe riigikaitse seaduse kokkupuutekohaks on laiapõhjalised riigikaitse strateegiadokumendid (Eesti julgeolekupoliitika alused, riigikaitse strateegia).

---

3 Näiteks õigus vabalt liikuda ja elukohta valida, õigus sõnumite saladusele, õigus kodu puutumatusel, õigus oma ideid vabalt levitada ning õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Samas peavad ka erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras olema tagatud teatud põhiõigused, nagu õigus mõtte- ja usuvabadusele ning õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Riigil on keelatud kelleltki meelevaldselt elu võtta ning kedagi piinata või väärkust alandavalt kohelda.

Riigi reageerimist riigisisestele ohtudele reguleerib ka erakorralise seisukorra seadus, mis sätestab riigi käitumise põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral. Kui hädaolukorra seaduse põhi-fookus on võimalikeks hädaolukordadeks ja elutähtsate teenuste katkestusteks valmistumine, siis erakorralise seisukorra seadus ei reguleeri seda, kuidas põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks valmistuda. Selleks et seaduse tasandil oleks tagatud kõigiks kriisiolukordadeks valmistumine, on hädaolukorra seaduse reguleerimisalas ka sellised hädaolukorrad, mille eskaleerumisel võib kõne alla tulla erakorralise seisukorra väljakuulutamise. Selline hädaolukord on näiteks massiline korratus. Kui massiline korratus kestab pikka aega ja selle käigus kasutatakse vägivalda, võib see kujutada ohtu põhiseaduslikule korrale ja tingida erakorralise seisukorra väljakuulutamise. Kuna massiline korratus on hädaolukord hädaolukorra seaduse mõttes, siis peab selle kohta koostama riskianalüüsi ja hädaolukorra lahendamise plaani. Erakorralise seisukorra seaduses pole riskianalüüsi ja lahendamise plaani koostamise kohustust ette nähtud.

Siiski on eriolukord ja erakorraline seisukord põhiseaduse järgi erineva eesmärgiga: eriolukord kuulutatakse välja loodusõnnetuse või katastroofi lahendamiseks või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, erakorraline seisukord põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks. Eriolukord kuulutatakse tavaliselt välja õnnetusjuhtumite lahendamiseks, see tähendab olukordades, mis ei ole tahtlikult tekitatud. Erakorraline seisukord aga eeldab kindlate isikute või isikugruppide tahtlikku tegevust, mis ohustab põhiseadusliku korra püsimist. Seetõttu võib erakorralises seisukorras isikute põhiõigusi ja -vabadusi ka ulatuslikumalt piirata. Kui erakorralise seisukorra ja eriolukorra regulatsioon kehtestada ühes seaduses, ei pruugi põhiõiguste riive olla inimestele piisaval määral ettenähtav ja ilmne. Ühiskonnas peab olema selge arusaam, mis juhtudel võib riik välja kuulutada eriolukorra, kus riigi sekkumine on piiratum, ja mis juhtudel erakorralise seisukorra,

kus riik võib põhiõiguste ja -vabaduste teostamist palju intensiivsemalt piirata.

4. Lõige 4 sätestab, et teistes õigusaktides sätestatud riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste ja isikute pädevused ja volitused kehtivad ka hädaolukorra lahendamisel, kui hädaolukorra seaduses ei sätestata teisiti. Nimetatud säte viitab otseselt sellele, et kõikide asutuste ja isikute pädevused, mis on sätestatud eriseadustes (Vabariigi Valitsuse seadus, korrakaitseseadus, päästeseadus, politsei- ja piirivalveseadus, loomatauditõrje seadus, kiirgusseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus jne), kehtivad ka hädaolukorras ning erisused võivad tekkida ainult hädaolukorra seaduses otsesõnu sätestatud juhtudel. Käsiraamatu koostamise ajal kehtivas hädaolukorra seaduse redaktsioonis ei ole ühelgi juhul sätestatud, et asutuste ja isikute tavapärased pädevused ja volitused ei kehti.

Nimetatud säte on väga oluline hädaolukorra lahendamise korraldamisel. Hädaolukorra lahendamiseks koostatakse hädaolukorra lahendamise plaan, kus muu hulgas kirjeldatakse hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri ning selle lahendamisel osalevate isikute ja asutuste ülesandeid. Hädaolukorra lahendamise plaanis ei saa asutustele ja isikutele anda selliseid pädevusi ja volitusi, mida neil tavapäraselt ei ole – kõik ülesanded tulenevad valdkondlikus seaduses sätestatud pädevusest ja volitustest. Siiski annab hädaolukorra seadus hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele õiguse saada teistelt täidesaatva riigivõimu asutustelt ja ametiisikutelt hädaolukorra lahendamiseks abi hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatud alustel ja korras.

## § 2. Hädaolukord ja kriisireguleerimine

- (1) Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus.
- (2) Kriisireguleerimine on meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist.

1. Lõige 1 sätestab hädaolukorra termini. Hädaolukorraks loetakse sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist (näiteks kümned vigastatud) või põhjustab suure varalise kahju (näiteks kahju ületab miljon eurot), suure keskkonnakahju (see tähendab, et on vajalik inimese sekkumine looduskeskkonna eelneva seisundi taastamiseks) või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses. Seega on hädaolukorral neli tagajärgi kirjeldavat tunnust. Hädaolukorraks loetakse sündmus või sündmuste ahel nii siis, kui täidetud on üks tunnus, kui ka siis, kui täidetud on kõik neli tunnust.

Hädaolukorra seaduses ei ole defineeritud, kui palju on „palju inimesi“, kui palju on „suur varaline kahju“ ja „suur keskkonnakahju“. Hädaolukordade nimekirjas on esitatud iga hädaolu-

korra üldine kirjeldus<sup>4</sup>, mille kohta tuleb riskianalüüs ja plaan koostada. Iga konkreetse hädaolukorra riskianalüüsi tegemisel analüüsitakse, millised võivad olla hädaolukorra võimalikud tagajärjed. Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhendi lisas 2 on kirjeldatud hädaolukorra tagajärgede hindamise raskusastmed. Tegemist on arvnäitajatega, mis aitavad hädaolukorra riskianalüüsi koostamisel määrata, kui raskeks võivad kujuneda konkreetse hädaolukorra tagajärjed hädaolukorra aset leidmisel. Näiteks mõistetakse „palju inimesi“ all vähemalt kümnet inimest, suureks varaliseks kahjuks saab nimetada kahju, mis ulatub sada- desse tuhandetesse eurodesse, ning suureks keskkonnakahjuks saab nimetada kahju, kus reostuse lokaliseerimiseks ja likvideerimiseks ning eluslooduse (loomad ja linnud) päästmiseks on vajalik inimese sekkumine, sealhulgas on lõppeesmärk keskkonna eelneva seisundi taastamine.

Hädaolukorra tagajärjed võivad avalduda ka häiretena elutähtsa teenuse toimepidevuses. Tõsised ja ulatuslikud häired elutähtsa teenuse toimepidevuses, näiteks elektriga varustamise katkemine, sideteenuste katkemine, võivad põhjustada suurt ohtu ja raskeid tagajärgi inimeste elule ja tervisele, varale ja keskkonnale, teisisõnu võib teenuse katkemisega kaasneda hädaolukord.

Tõsine ja ulatuslik häire elutähtsa teenuse toimepidevuses on defineeritud iga elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsis ja plaanis erinevalt, kuid üks oluline kriteerium on see, et tegemist on teenuseosutaja tavavõimekuse langusega (näiteks mahus, reageerimise kiiruses või on teenusega kaetud väiksem territoorium). Teenuse häire võib edasi areneda teenuse katkestuseks või

---

4 Näiteks hädaolukorra „raskete tagajärgedega torm“ üldine kirjeldus on: torm, millega sõltuvalt aastaajast võivad esineda koos teised ilmastikunähtused (muu hulgas vihmasadu, äike, tromb, lumesadu, tuisk) ning mis põhjustab suure varalise kahju või tõsised ja ulatuslikud häired elutähtsa teenuse toimepidevuses (muu hulgas häired elektrivarustuse toimimises, sideteenuste toimimises, hädaabiteadete menetlemise toimimises) või suure keskkonnakahju või ohustab paljude inimeste elu või tervist.

katkemiseks. Nii teenuse häire, katkestuse kui ka katkemise korral ei toimi teenus soovitud mahus ning teenuseosutajal on vaja rakendada meetmeid häire, katkestuse või katkemise likvideerimiseks ning teenuse toimepidevuse taastamiseks.

Hädaolukorra riskianalüüside koostamisel võetakse aluseks põhimõte, et hädaolukorraks loetakse sündmus, mis on kas raskete, väga raskete või katastroofiliste tagajärgedega. Kõik kergemate tagajärgedega sündmused on tavaõnnetused või asutuse või ettevõtte tegevushäired.

Seega eristub hädaolukorra tingimustele vastav sündmus tava-pärasest korrarikumisest sellepolest, et sündmus on:

- a) ulatuselt ja kestuselt ulatuslikum ja pikemaajalisem ning ohtudelt ja tagajärgedelt raskem ja keerulisem, kui tavapärase sündmus;
- b) sündmuse lahendamisele kaasatakse tavapärasest rohkem ressursse, sealhulgas vajaduse korral üle riigi ja ka välisriikidest ning rahvusvahelistest organisatsioonidest, ning
- c) sündmuse lahendamiseks on vajalik asutuste ja isikute laiapõhjaline ja kiire koostöö, sealhulgas vajaduse korral hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri moodustamine mitmel tasandil.

Kui võrrelda hädaolukorra terminit teistes õigusaktides defineeritud sündmuste terminitega, näiteks päästesündmus<sup>5</sup> pääste-

---

5 Päästesündmus on ootamatu olukord, mis ohustab vahetult füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral.

seaduses, korrarikkumine<sup>6</sup> korrakaitseseaduses või loomataud<sup>7</sup> loomatauditõrjeseaduses, siis oma olemuselt, mastaabilt ja tagajärgedelt on hädaolukorra puhul tegemist suuremahulise päästesündmuse, korrarikkumise või loomataudiga, see tähendab, et sündmuse ohud ja kahjud on vastavalt suuremad ning raskemad ja ulatuslikumad, kui tavapärase päästesündmuse, korrarikkumise või loomataudi korral.

Hoolimata eespool nimetatust ja riskianalüüsi juhendis sätestatud arvulistest piiridest, teeb lõpliku otsuse selle kohta, kas ja millal on tegemist hädaolukorraga, hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus. See tähendab, et hädaolukorraga võib olla tegemist ka juhul, kui sündmus ei ületa juhendis sätestatud kahjude määrasid, kuid olukorra lahendamist juhtiv asutus otsustab, et tegemist on hädaolukorraga, ning kaasab olukorra lahendamisse teised asutused ja isikud hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatud alustel ja korras.

Üks hädaolukorra tunnus on, et olukorra lahendamiseks ei piisa vaid ühe asutuse ressurssidest või tegevusest. Seetõttu on ka hädaolukorra terminisse lisatud tingimus, et hädaolukorraks saab lugeda sellise sündmuse, kus on vajalik asutuste ja isikute kiire kooskõlastatud tegevus. Hädaolukorra terminis ei ole otsest viidet hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuurile, küll aga eeldab asutuste ja isikute kiire kooskõlastatud tegevus täiendava juhtimisstruktuuri loomist. Juhtimisstruktuuri eesmärk on tagada hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutuste ja isikute juhtimine, nende omavaheline töö- ja vastutuse jaotus ning muude hädaolukorra lahendamise juhtimise seisukohast oluliste tegevuste elluviimine. Üldiselt kasutatakse hädaolukorra lahendamise

---

6 Korrarikkumine on avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine.

7 Loomataud on looma haigus, mida põhjustavad bioloogilised haigusetekitajad, mis võivad kas otseselt või keskkonna vahendusel kanduda ühelt loomalt teisele, loomalt inimesele ja vastupidi, või ka selline looma haigus, mida põhjustaval teguril puudub omadus üle kanduda.

juhtimisstruktuuri nimetusena terminit „staap“ (Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet), kuid kasutusel on ka terminid „kriisireguleerimismeeskond“ ja „kriisimeeskond“, aga näiteks ka „komisjon“ (loomatauditõrje komisjon, nakkustõrje komisjon). Hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuurid võidakse moodustada kolmel tasandil, s.o sündmuskoha, regionaalsel ja üleriigilisel tasandil. Täpsemalt vaata hädaolukorra juhtimise peatükist.

Hädaolukorrale on iseloomulik, et hädaolukorda ei saa käsitleda selgelt eristuva olukorrana raskusastmelt tavaolukorra ja eriolukorra vahel, kuna hädaolukorda ei kuulutata välja ega lõpetata ning seetõttu puudub hädaolukorral selge algus ja lõpp. Nagu eespool nimetatud, otsustab olukorda lahendav asutus, kas tegemist on hädaolukorraga ning mis hetkest hädaolukord algab ja lõpeb. Hädaolukorra algusest alates on hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel hädaolukorra seaduse § 12 lõike 2 alusel õigus saada teistelt riigiasutustelt ja ametiisikutelt abi hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatud alustel ja korras. Seejuures on oluline, et hädaolukorra lahendamisel on asutusel õigus kohaldada riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid samadel alustel nagu tavaolukor-raski ning hädaolukorra lahendamise plaanid ei anna asutustele lisapädevusi ega -volitusi. Täpsemalt vaata hädaolukorra juhtimise peatükist.

Kui hädaolukord on suuremate ohtude ning raskemate ja ulatuslikemate tagajärgedega sündmus kui tavasündmus, siis hädaolukorrast omakorda suuremate ohtude ning veel raskemate ja ulatuslikemate tagajärgede korral kuulutatakse olukorra lahendamiseks välja eriolukord või erakorraline seisukord. Eriolukorra kuulutab Vabariigi Valitsus välja loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguste levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks (vaata täpsemalt eriolukorra peatükist) ning erakorralise seisukorra kuulutab välja Riigikogu põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral (vaata täpsemalt erakorralise seisukorra seadusest).



2. Lõige 2 sätestab kriisireguleerimise termini. Kriisireguleerimise all mõeldakse meetmete süsteemi, mis hõlmab hädaolukordade ennetamist, hädaolukordadeks valmistumist, hädaolukordade lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist. Termin defineerimisel on Siseministerium koostöös teiste, asjassepuutuvate asutuste ja isikutega lähtunud rahvusvaheliselt kasutuses olevatest definitsioonidest (inglise keeles *crisis management*, *emergency management*, *disaster management*). Nelja kriisireguleerimise meetmete ploki selgitused on järgmised.

- a. Ennetamine hõlmab tegevusi, mille eesmärk on kas vältida hädaolukordade teket või vältida sündmuste eskaleerumist hädaolukordadeks. Tegevused võivad olla füüsilised, näiteks tehniliste tõkete rajamine üleujutuse ohu vähendamiseks; õiguslikud, näiteks tuletõkestamise keeld metsas või jäälemineku piiramine; või muud, sealhulgas koolitused, elanikkonna teavitamine. Ennetustöösse peaksid olema kaasatud nii kõik riigiasutused kui ka eraõiguslikud juriidilised isikud. Oluline on siinkohal elanikkonna teavitamine (riskikommunikatsioon<sup>8</sup>), et elanikkonna teadlikkuse tõstmise ja käitumise muutmise kaudu oleks võimalik vältida elanike sattumist hädaolukorda või õpetada neid hädaolukorras hakkama saama.
- b. Valmistumise all mõeldakse tegevusi, mille eesmärk on pädevate asutuste ja isikute ning laiemalt elanikkonna ettevalmistamine hädaolukorra kiireks ja tulemuslikuks lahendamiseks. Valmistumise aluseks on hädaolukorra

---

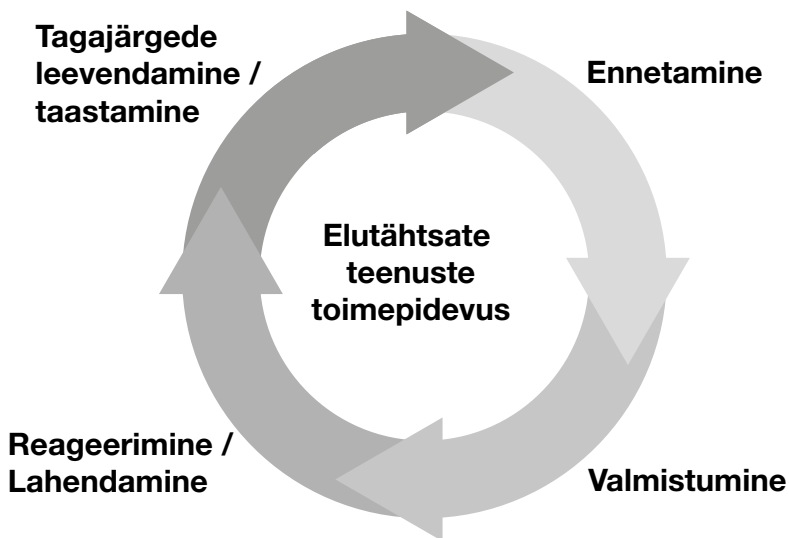
8 Riskikommunikatsioon on meede, mille abil tagatakse elanikkonna, sealhulgas eri asutuste ja ettevõtete teavitamine nende elu- ja tegevuspiirkonna ohtudest ja nende realiseerumist põhjustavatest riskidest ning antakse elanikele edasi juhised hädaolukorras hakkama saamiseks, sealhulgas kuidas vältida ohtu inimeste elule, tervisele, varale ja keskkonnale.

riskianalüüsid, mille koostamise käigus hinnatakse võimalikke ohte ja hädaolukordade tekkimise tõenäosust, hädaolukorra võimalikku ulatust ja tagajärgede raskust ning kavandatakse vajalikud tegevused riskide vähendamiseks. Riskianalüüsid on aluseks ennetavate tegevuste planeerimiseks. Riskianalüüside kõrval on oluliseks valmistumiselaseks tegevuseks hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine ja õppuste korraldamine. Hädaolukorra lahendamise plaanides sätestatakse konkreetsed tegevused (näiteks millised asutused reageerivad, kuidas toimub asutuste koostöö, kuidas teavitatakse juhtunust avalikkust), mida on vaja rakendada hädaolukorra lahendamiseks. Õppuste korraldamise eesmärk on harjutada ja kontrollida hädaolukorra lahendamise protseduure ja võimekust reaalse sündmuse puhul sarnastes tingimustes. Valmistumise hulka loetakse ka toetavaid tegevusi, näiteks hädaolukorra lahendamise regulatsioonide ja juhendmaterjalide koostamine, aga ka valmisoleku suurendamisele suunatud tegevusi, näiteks koolituste läbiviimine, hädaolukorra lahendamise tehnilise võimekuse (sõidukid, isikkoosseisu varustus, sidesüsteemid, staabitöökeskkonnad jne) arendamine.

- c. Lahendamine all mõeldakse olukorda, kus hädaolukord või selle vahetu oht on juba tekkinud ning eri asutuste tegevus on suunatud hädaolukorra põhjuste ja tagajärgede likvideerimisele. Hädaolukorra lahendamisel on alati esmane prioriteet ohus olevate inimeste elu ja tervis. Seejuures on oluline asutuste ja isikute kiire ja kooskõlastatud tegevus, et oleks välistatud sündmuse eskaleerumine eriolukorraks või erakorraliseks seisukorraks.

- d. Hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamise eesmärk on pehmenada hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede mõju elanikkonnale ja keskkonnale. Näiteks tagatakse evakueeritud või muul põhjusel kodust ilma jäänud elanikele ajutine elukoht, toit ja muu eluks vajalik. Tagajärgede leevendamise meetmete hulka arvatakse ka taastamistööde korraldamine ja tegevused, mis on seotud ühiskonna tagasitoomisega hädaolukorraeelsesse olukorda. Samuti on olulisel kohal hädaolukordadest õppimine ja õppetundidega arvestamine edasistes tegevustes.

Tagajärgede leevendamine tähendab ka hädaolukorraeelse olukorra taastamist, mis võib seisneda näiteks selles, et rongiõnnetuse järel vabastatakse raudteeliikluseks. Taastavad tegevused võivad aga olla pikemaajalised ja kesta aastaid, näiteks looduskeskkonna taastamine ja taastumine ulatusliku naftareostuse või põlengu tagajärjel.



*Joonis 1. Kriisireguleerimise meetmete süsteem*

## Kriisikomisjonid

Hädaolukorra seaduse §-d 3, 4 ja 5 näevad ette kriisikomisjonide moodustamise kolmel tasandil, s.o üleriigilisel (Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon), regionaalsel (neli regionaalset kriisikomisjoni) ja kohalikul tasandil (kohaliku omavalitsuse kriisikomisjonid). Regionaalne kriisikomisjon võib maakonna piires moodustada ka territoriaalse kriisikomisjoni.

Kriisikomisjonide peamine ülesanne on koordineerida asutuste tegevusi hädaolukordade ennetamisel ja nendeks valmistumisel ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel vastavalt kohalikus omavalitsuses, maakonnas, regioonis või üle riigi. Kriisikomisjonide korralistel istungitel annavad kriisireguleerimisse puutuvad asutused ja isikud (kriisikomisjoni liikmestaatuses asutused või kriisikomisjoni istungile kaasatud asutused ja isikud) ülevaate tegevustest, mida on rakendatud hädaolukordade ennetamisel ja nendeks valmistumisel ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks, või kirjeldavad probleeme, mille tõstatamine kriisikomisjonis on vajalik. Kriisikomisjonis kiidetakse heaks erinevaid kriisireguleerimisdokumente.

Vajaduse korral moodustavad kriisikomisjonid probleemidele lahenduste leidmiseks ajutisi töögrupe või tõstatavad probleeme kõrgemal tasandil olevates kriisikomisjonides, näiteks kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon edastab teema regionaalsele kriisikomisjonile arutamiseks. Kriisikomisjonid võivad moodustada ka alalisi valdkonna eriala eksperte koondavaid valdkondlikke töögrupe. Näiteks on Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon ja regionaalsed kriisikomisjonid moodustanud kriisikommunikatsiooni alalised töögrupid.

Ükski kolme tasandi kriisikomisjon ei juhi sündmuste lahendamist, vaid toetab vajaduse korral hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel. Toetamine seisneb selles, et kuulates pädevate

asutuste ülevaateid sellest, mida on tehtud või plaanitakse teha olukorra lahendamiseks:

- a) antakse asutustele lisasuuniseid või vajaduse korral lahendatakse erimeelsused asutuste vastutuse ja töö jaotuses ning;
- b) tehakse otsus tõstatada probleeme ja teha ettepanekuid Vabariigi Valitsuse tasandil, kui küsimuse lahendamiseks on vaja Vabariigi Valitsuse otsust.

Avalikkuse teavitamist hädaolukorras juhib hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus. Vajaduse korral abistavad hädaolukorra lahendamist juhtivat asutust Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni ja regionaalsete kriisikomisjonide kriisikommunikatsiooni töörühmad. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni tegevusest ja otsustest teavitab avalikkust Siseministeerium, regionaalse kriisikomisjoni puhul Päästeamet ning kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni tegevusest teavitab avalikkust linna- või vallavalitsus. Avalikkuse teavitamise korraldamisel nõustab asutusi ja juriidilisi isikuid Riigikantselei, kes koostab ka avalikkuse teavitamise juhendid.

Kindlasti on kriisikomisjonidel oluline roll hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse osaliste või täielike katkestuste likvideerimise järelduste arutamisel ning ettepanekute tegemisel analoogsete olukordade tõhusama ennetamise, nendeks valmistumise ja nende lahendamise kohta.

Kriisikomisjon on otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa vähemalt pool kriisikomisjoni koosseisust. Otsused võetakse vastu kohalolijate lihthäälteenamusega. Häälte võrdse jagunemise korral otsustab kriisikomisjoni esimehe või tema äraolekul kriisikomisjoni esimehe asetäitja või aseesimehe hääl.

Kriisikomisjonide töö teenindamise, sealhulgas istungite ettevalmistamise ja protokollimise tagab:

- a) Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni istungite puhul Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond, tehnilist tuge osutab Päästeameti kriisireguleerimise osakond;
- b) regionaalsete kriisikomisjonide istungite puhul Päästeameti regionaalse päästkeskuse kriisireguleerimise büroo;
- c) territoriaalse kriisikomisjoni istungite puhul maavalitsus ning
- d) kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni istungite puhul kohaliku omavalitsuse üksus.

Eri tasandite kriisikomisjonid on omavahel seotud esindajate ja aruandluse kaudu. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonil lasub kohustus anda Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonile vähemalt üks kord aastas ülevaade kriisikomisjoni tööst ning samuti on kriisikomisjoni esimees (siseminister) julgeolekukomisjoni liige. Samuti on regionaalsetel kriisikomisjonidel kohustus anda vähemalt üks kord aastas Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ülevaade regionaalse kriisikomisjoni tööst. Regionaalsete kriisikomisjonide esimehed on kaasatud kõikidele Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni korralistele istungitele. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonil on õigus teha regionaalsetele kriisikomisjonidele ettepanekuid hädaolukordade ennetamiseks ja hädaolukordadeks valmistumiseks ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks, aga ka hädaolukordade lahendamisega seotud küsimustes.

Igasse regionaalsesse kriisikomisjoni on kaasatud vastava regiooni maavanemad, see omakorda seob regionaalsed kriisikomisjonid territoriaalsete kriisikomisjonidega, kui viimased on loodud. Regionaalse ja territoriaalse kriisikomisjoniga seob koha-

liku omavalitsuse kriisikomisjone õigus teha esimesena nimetatud komisjonidele ettepanekuid hädaolukordade ennetamise ja hädaolukordadeks valmistumiseks ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks, aga ka hädaolukordade lahendamisega seotud küsimustes.

### **§ 3. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon**

(1) *Vabariigi Valitsus moodustab alaliselt tegutseva Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni.*

(2) *Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon:*

- 1) *jälgib ja analüüsib üleriigilise kriisireguleerimise korraldust, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise toimimist;*
- 2) *analüüsib hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja teeb Vabariigi Valitsusele ning pädevatele asutustele ettepanekuid hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise kohta;*
- 3) *abistab vajaduse korral üleriigilise mõjuga või eriti rasket hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel;*
- 4) *abistab vajaduse korral eriolukorra juhti eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise koordineerimisel ja teabevahetuse korraldamisel ning täidab muid eriolukorra juhi antud ülesandeid;*
- 5) *annab arvamuse hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhendi kohta;*



- 6) *annab arvamuse toimepidevuse riskianalüüsi koostamise juhendi kohta;*
  - 7) *annab arvamuse hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhendi kohta;*
  - 8) *annab arvamuse toimepidevuse plaani koostamise juhendi kohta;*
  - 9) *kiidab heaks hädaolukordade riskianalüüside kokkuvõtte;*
  - 10) *annab Vabariigi Valitsusele arvamuse eriolukorra väljakuulutamise või lõpetamise vajaduse kohta;*
  - 11) *teeb vajaduse korral Vabariigi Valitsusele ja eriolukorra juhile ettepaneku õigusaktides sätestatud meetmete rakendamiseks eriolukorra ajal;*
  - 12) *teeb vajaduse korral Vabariigi Valitsusele ettepaneku taotleda hädaolukorra lahendamiseks rahvusvahelist abi;*
  - 13) *teavitab avalikkust hädaolukorrast Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud alustel ja korras;*
  - 14) *täidab muid seadusest ja põhimäärusest tulenevaid ülesandeid.*
- (3) *Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimees on siseminister.*
  - (4) *Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse kehtestab ja koosseisu kinnitab Vabariigi Valitsus.*

Paragrahv sätestab Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni moodustamise alused, ülesanded ja juhtimise korralduse. Oma olemuselt on

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon üleriigiline kriisireguleerimise koostöökoda, kus koordineeritakse eri asutuste tegevusi hädaolukordadeks valmistumisel ning elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon teeb vajaduse korral Vabariigi Valitsusele ja pädevatele asutustele ettepanekuid hädaolukordadeks valmistumiseks, hädaolukordade lahendamiseks ning elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel ning hädaolukordade ja eriolukordade lahendamisel. Kriisikomisjoni ettepanekud ei ole Vabariigi Valitsusele siduvad. Hädaolukordade lahendamisel abistab Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon üleriigilise mõjuga hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel.

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni tööd juhib siseminister, kriisikomisjoni esimehe asetäitja on Siseministeeriumi kantsler. Kriisikomisjoni kuuluvad kriisireguleerimise mõistes oluliste asutuste kõrged ametiisikud. Ministeeriume esindavad kantslerid, ameteid peadirektorid.<sup>9</sup> Olulise osa liikmeskonnast moodustavad ka Riigikantselei kõrgemad riigiametnikud, sealhulgas riigisekretär. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni juhi ja koosseisu määramisel on Siseministeerium koostöös teiste asutustega lähtunud põhimõttest, et esindatud oleks kõik kriisireguleerimise seisukohast olulised asutused. Siseminister on määratud juhiks seetõttu, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 lõike 1 alusel on Siseministeeriumi ülesanne riigi kriisireguleerimise asjade korraldamine.

---

9 Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni kuuluvad siseminister, riigisekretär, Riigikantselei julgeoleku koordinatsioonidirektor ja valitsuskommunikatsiooni direktor, Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Keskonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Välisministeeriumi kantsler, Siseministeeriumi päästepoliitika asekancler, Kaitseväge Peastaabi ülem, peaministri nimetatud nõunik ning Päästeameti, Politsei- ja Piirivalveameti ja Häirekeskuse peadirektor.

## **§ 4. Regionaalne kriisikomisjon**

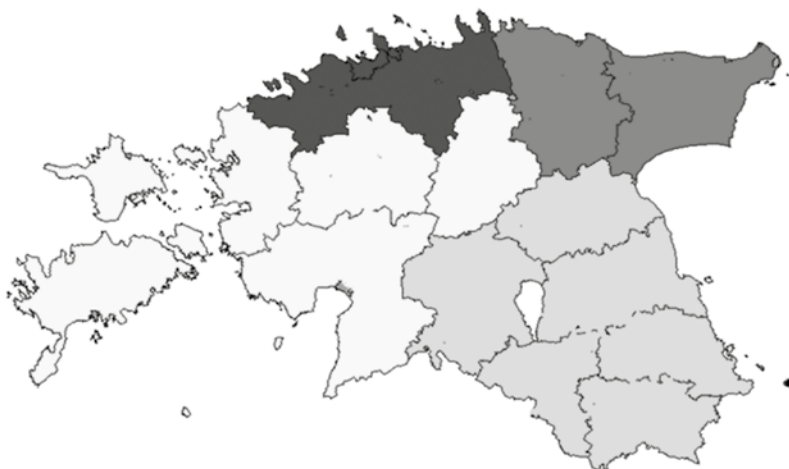
- (1) *Siseminister moodustab neli alaliselt tegutsevat regionaalset kriisikomisjoni.*
- (2) *Regionaalne kriisikomisjon:*
  - 1) *jälgib ja analüüsib kriisireguleerimise korraldust, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise toimimist regioonis;*
  - 2) *analüüsib hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja teeb Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ning pädevatele asutustele ettepanekuid hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elanikkonna turvalisuse tagamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise kohta regioonis;*
  - 3) *vaatab läbi kriisikomisjoni tegevuspiirkonda puudutava hädaolukorra riskianalüüsi osa;*
  - 4) *abistab vajaduse korral eriolukorra juhti eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise koordineerimisel ja teabevahetuse korraldamisel ning täidab muid eriolukorra juhi antud ülesandeid;*
  - 5) *abistab vajaduse korral üleregioonilise mõjuga hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel;*
  - 6) *otsustab regionaalse kriisireguleerimisõppuse korraldamise;*

- 7) *teavitab avalikkust hädaolukorrast Vabariigi Valitsuse kehtestatud alustel ja korras;*
  - 8) *moodustab vajaduse korral territoriaalse kriisikomisjoni, määrates selle esimehe, kehtestades põhimääruse ja kinnitades koosseisu;*
  - 9) *täidab muid seadusest ja põhimäärusest tulenevaid ülesandeid.*
- (3) *Regionaalset kriisikomisjoni juhib Päästeameti päästekeskuse juht.*
- (4) *Regionaalse kriisikomisjoni põhimääruse kehtestab ja koosseisu kinnitab siseminister.*

Paragrahv sätestab regionaalsete kriisikomisjonide loomise alused, ülesanded ja juhtimise korralduse. Regionaalsete kriisikomisjonide loomise tingis mitmete oluliste kriisireguleerimisasutuste (näiteks pääste ja politsei) regionaalne ülesehitus, mistõttu oli otstarbekas läheneda ka hädaolukordadeks valmistumisele ja hädaolukordade lahendamisele maakondadeüleselt. Samuti on ka hädaolukordi põhjustavad ohud ja riskid tihti maakonnaülesed, mistõttu on hädaolukordadeks valmistumisel vajalik laiem regionaalne koostöö. Samamoodi Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoniga on regionaalse kriisikomisjoni puhul tegemist kriisireguleerimise koostöökojaga, kuid komisjoni tegevus keskendub ühele konkreetsele Eesti Vabariigi piirkonnale, mis hõlmab ühte või enamat maakonda.

Regiooni kindlaksmääramisel võtsid hädaolukorra seaduse koostajad aluseks Päästeameti päästekeskuste tööpiirkonnad, mis kattuvad Politsei- ja Piirivalveameti prefektuuride regioonide piiridega. Samuti mõjutas kriisikomisjoni tegevuspiirkonna valikut see, et päästel on kõige suurem roll hädaolukordadeks valmistu-

misel ja nende lahendamisel ning neil on aastate jooksul välja kujunenud laiem kriisireguleerimisalane koostöö maavalitsuste ning kohaliku omavalitsuse üksustega.



*Joonis 2. Regionaalsete kriisikomisjonide tööpiirkonnad*

Regionaalse kriisikomisjoni esimeheks on regiooni päästekeskuse direktor ning aseesimeheks Politsei- ja Piirivalveameti prefekt. Politsei- ja Piirivalveameti piirkondliku struktuuriüksuste juht ehk prefekt on määratud regionaalse kriisikomisjoni aseesimeheks seetõttu, et Päästeameti kõrval on politsei teine oluline sisejulgeoleku- ja kriisireguleerimisasutus. Lisaks Päästeametile vastutab Politsei- ja Piirivalveamet märkimisväärse hulga hädaolukordade ennetamise, nendeks valmistumise ja nende lahendamise eest.

Regionaalse kriisikomisjoni muu koosseisu määramisel on lähtutud põhimõttest, et esindatud oleks kõik regionaalse tasandi kriisireguleerimise ehk hädaolukordade ennetamise, nendeks valmistumise ja lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise seisukohast olulised riigiasutused. Regionaalsesse

kriisikomisjoni kuuluvad lisaks pääste ja politsei esindajatele olulisemate riigiasutuste esindajad<sup>10</sup> ning loomulikult päästekeskuse tegevuspiirkonda jäävate maavalitsuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad. Kohaliku omavalitsuse üksuste kaasamisel võetakse kriisikomisjoni suurema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad või selliste omavalitsusüksuste esindajad, kus on hädaolukorra toimumise tõenäosus suurem. Teisi kohaliku omavalitsuse üksusi esindavad omavalitsusliidud. Samas on alati võimalik kriisikomisjoni istungitele erandkorras kaasata eri asutusi ning isikuid. Regionaalse kriisikomisjoni täpsema liikmeskonna ning põhimääruse kehtestab siseminister.

Vajaduse korral võib regionaalne kriisikomisjon moodustada territoriaalse kriisikomisjoni, mis hõlmab väiksemat territooriumi, näiteks maakonda või mitut kohaliku omavalitsuse üksust. Territoriaalne kriisikomisjon on moodustatud näiteks Saaremaal, mis on mandrist füüsiliselt eraldatud ja vajab kriisireguleerimise paremaks korraldamiseks kohapealset koostööd. Territoriaalset kriisikomisjoni juhib maavanem, kes määrab piirkonna eripära arvestades komisjoni koosseisu, kaasates muu hulgas sisejulgeolekuasutuste (Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet jt) kohapealsete struktuuriüksuste esindajad, näiteks politseijaoskonna või kordoni juht, päästepiirkonna juht.

Samamoodi Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoniga ei tegele regionaalne kriisikomisjon hädaolukorra lahendamise, vaid annab vajaduse korral nõu ja toetab teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel. Hädaolukorra lahendamist juhivad hädaolukorra lahendamise plaanides määratud juhtasutused, kelle ülesanne on moodustada vajaduse korral juhtimisstruktuur hädaolukorra lahendamise korraldamiseks. Näiteks massilise mürgistuse ja epideemia korral on juhtasutus Terviseamet, ulatusliku küberintsidendi korral Riigi Infosüsteemi Amet, ulatusliku metsatulekahju korral Päästeamet.

10 Iga regionaalse kriisikomisjoni koosseisu kuuluvad Häirekeskuse, Kaitseliidu, Kaitsepolitsei ameti, Kaitseväge, Keskkonnaameti, Keskkonnainspektsiooni, Maanteeameti, Terviseameti ning Veterinaar- ja Toiduameti esindajad.

## § 5. Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon

- (1) *Valla- või linnavalitsus moodustab kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil alaliselt tegutseva kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni.*
- (2) *Kohaliku omavalitsuse üksus, milles elab alla 40 000 elaniku, võib moodustada ühise kriisikomisjoni ühe või mitme kohaliku omavalitsuse üksusega.*
- (3) *Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon:*
  - 1) *jälgib ja analüüsib kriisireguleerimise korraldust, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise ning hädaolukorras kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 6 sätestatud ülesannete ja pädevuste toimimist omavalitsusüksuses;*
  - 2) *analüüsib hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja teeb Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile, regionaalsele kriisikomisjonile ning pädevatele asutustele ettepanekuid hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elanikkonna turvalisuse tagamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise kohta omavalitsusüksuses;*
  - 3) *vaatab läbi kriisikomisjoni tegevuspiirkonda puudutava hädaolukorra riskianalüüsi osa;*

- 4) *abistab vajaduse korral eriolukorra juhti eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamise koordineerimisel ja teabevahetuse korraldamisel ning täidab muid eriolukorra juhi antud ülesandeid;*
  - 5) *abistab vajaduse korral hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel;*
  - 6) *otsustab kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimisõppuse korraldamise;*
  - 7) *teavitab avalikkust hädaolukorrast Vabariigi Valitsuse kehtestatud alustel ja korras;*
  - 8) *täidab muid seadusest ja põhimäärusest tulenevaid ülesandeid.*
- (4) *Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni esimees on vallavanem või linnapea.*
- (5) *Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni põhimääruse kehtestab ja koosseisu kinnitab valla- või linnavalitsus. Põhimääruse eelnõu ja kriisikomisjoni koosseis kooskõlastatakse Päästeametiga.*

Paragrahv sätestab kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni moodustamise alused, ülesanded ja juhtimise alused. Kohaliku omavalitsuse üksused on Eestis väga erineva suuruse ja võimekusega ning seetõttu on omavalitsusüksustele, kus on vähem kui 40 000 elanikku, antud võimalus moodustada kriisikomisjon koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega (kuigi Eesti omavalitsusüksused ei ole seda võimalust kasutanud). Eesti rohkem kui 200 omavalitsusüksuses on rohkem kui 40 000 elanikku vaid Tallinnas, Tartus, Narvas ja Pärnus.



Samamoodi Vabariigi Valitsuse ning regionaalse kriisikomisjoniga on kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni puhul tegemist kriisireguleerimise koostöökojaga, kuid see komisjon keskendub vaid ühele konkreetsele kohaliku omavalitsuse üksusele (ühiskomisjonis mitu omavalitsusüksust). Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni juhib linnapea või vallavanem, kriisikomisjoni põhimääruse kehtestab valla- või linnavalitsus. Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni põhimääruse eelnõu tuleb kooskõlastada Päästeameti kohaliku päästeasutusega.

Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni kuuluvad peale vastava kohaliku omavalitsuse üksuse esindajate ka teised selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil asuvad asjaomaste riigiasutuste esindajad. Üldjuhul kuuluvad kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti kohapealsete struktuuriüksuste esindajad (konstaablijaoskonna või kordoni juht, päästekomando juht jne).

Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni ülesanne on korraldada kriisireguleerimist omavalitsusüksuse territooriumil, samas kui kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist kesket kriisireguleerimise rolli täidab regionaalne kriisikomisjon. Kui hädaolukordadeks valmistumisel on regionaalse lähenemise kõrval oluline ka kohaliku omavalitsuse tasandi planeerimine, siis hädaolukordade lahendamine on valdavalt regioonipõhine. Seda peamiselt seetõttu, et suur osa hädaolukorra lahendamist juhtivatest või selle lahendamisel osalevatest asutustest, näiteks pääste, politsei, Keskkonnaamet ning Veterinaar- ja Toiduamet, on üles ehitatud regiooni- või maakonnapõhiselt.

Siiski võib kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse jääva elutähtsa teenuse toimepidevuse osalise või täieliku katkestuse korral kuuluda katkestuse likvideerimise ning sellest tekkinud tagajärgede leevendamise juhtimisstruktuuri. Suurtes omavalitsusüksustes on võimalik, et kriisikomisjon moodustab elutähtsa teenuse häirete lahendami-

seks eraldi juhtimisstruktuuri. Samuti peab kohaliku omavalitsuse üksus ka hädaolukorras täitma oma ülesandeid, et vältida häireid või katkestusi elutähtsa teenuse toimepidevuses või leevendada katkestuse tagajärgi. Näiteks peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama veeavarii tagajärgede likvideerimise või teede puhastamise lumest. Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjonidel on hädaolukorras ka oluline roll elanikkonna abistamisel ning teavitamisel, hädaolukorrajärgsete taastamistööde koordineerimisel ning kahjude ja kulude arvutamisel.

Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon ei pea keskendumata vaid hädaolukordadele ja elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisele, vaid ta tegeleb sageli ka laiemalt elanikkonna turvalisuse tagamisega. Teemadering on olenevalt kohaliku omavalitsuse üksusest väga lai, kuid on ka sarnaseid teemasid, näiteks tänavate valgustamine, operatiivteenistuste kohapealne võimekus, vabatahtlike tegevuse toetamine (vabatahtlikud päästjad, abipolitseinikud), planeeringute menetlemine (sealhulgas arvestamine hädaolukorra riskianalüüsides), suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtetega seotud ohud jne.

## **2. PEATÜKK.**

# **HÄDAOLUKORRAKS VALMISTUMISE KORRALDUS**



Hädaolukorraks valmistumise aluseks on riskianalüüsid ja hädaolukorra lahendamise plaanid. Riskianalüüsi koostamise eesmärk on välja selgitada ja analüüsida esineda võivaid hädaolukordi ja neid põhjustavaid ohtusid, nende toimumise tõenäosust ning võimalikke tagajärgi inimeste elule ja tervisele ning keskkonna- ja majanduslikku kahju. Hädaolukorra lahendamise plaanis kirjeldatakse hädaolukordade lahendamist: milline on hädaolukorra lahendamise struktuur, kuidas kaasata ja kasutada hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse, kuidas korraldada avalikkuse teavitamine nii, et oleks tagatud elanikkonna turvalisus ja elutähtsate valdkondade toimimine kriisiolukorras jne.

<b>T Õ N Ä O S U S</b>	VÄGA SUUR 5				Sündmus välisriigis	
	SUUR 4		Kuum ilm Sisseränne	Metsatulekahju	Merereostus Rannikureostus Laevaõnnetus Epidemia Massiline mürgistus	
	KESK- MINE 3			Torm Üleujutus Maanteeõnnetus Massiline korratus Loomataud Küberintsident Korratus vanglas Äkkrünnak	Sisemaa- reostus	
	VÄIKE 2		Külm ilm	Jääõnnetus Kiirgusõnnetus	Kemikaali- õnnetus Tulekahju/ plahvatus/ varing	
	VÄGA VÄIKE 1			Raudteeõnnetus	Tuuma- õnnetus	Lennu- õnnetus
		VÄHE- TÄHTIS A	KERGE B	RASKE C	VÄGA RASKE D	KATAS- TROOFI- LINE E
<b>TAGAJÄRJED</b>						

Joonis 3. 2013. aasta riskimaatriks

Hädaolukorra seadus näeb ette olukorrapõhiste asutusteülest hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise. Nende hädaolukordade nimekirja, mille kohta tuleb koostada hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan, kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega. Vabariigi Valitsuse korralduses määratakse pädevad asutused ja ministeeriumid, kes vastutavad nimetatud dokumentide koostamise eest.

## § 6. Hädaolukorra riskianalüüs

- (1) Hädaolukorra riskianalüüs on dokument, milles kirjeldatakse üleriigilisel ning vajaduse korral regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil:
- 1) hädaolukorda;
  - 2) hädaolukorda põhjustavaid ohtusid;
  - 3) hädaolukorra tõenäosust;
  - 4) hädaolukorra tagajärgi;
  - 5) muud olulist hädaolukorraga seotud teavet;
  - 6) viiteid mudelitele, allikmaterjalidele ja muule sellisele teabele, millest tulenevalt on riskianalüüs tehtud.
- (2) Vabariigi Valitsus kehtestab korraldusega nende hädaolukordade nimekirja, mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning määrab hädaolukorra riskianalüüsi koostamiseks pädevad täidesaatva riigivõimu asutused. Vabariigi Valitsus hindab vähemalt üks kord kahe aasta jooksul vajadust muuta nende hädaolukordade nimekirja, mille kohta on vaja koostada riskianalüüs.
- (3) Pädeval asutusel on õigus saada muudelt asutustelt ja isikutelt hädaolukorra riskianalüüsi koostamiseks vajalikku teavet.
- (4) Hädaolukorra riskianalüüsi kinnitab selle koostamist juhtinud asutuse juht käskkirjaga.

- (5) Riskianalüüsi koostamist juhtinud asutus esitab hädaolukorra riskianalüüsi Siseministeeriumile.
- (6) Hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtinud asutus hindab vähemalt üks kord kahe aasta jooksul hädaolukorra riskianalüüsi ajakohasust ning teeb vajaduse korral muudatused. Muudatused kooskõlastatakse Siseministeeriumiga.
- (7) Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhendi kehtestab siseminister määrusega.
- (8) Hädaolukorra riskianalüüsi arvestatakse asjassepuutuvate asutuste arengukavade koostamisel.

Hädaolukorra seaduse §-s 6 sätestatakse hädaolukorra riskianalüüsi koostamise alused.

1. Lõikes 1 nimetatakse hädaolukorra riskianalüüsi kohustuslikud osad, jättes võimaluse kajastada riskianalüüsis ka muud hädaolukorraga seotud olulist teavet. Oluline on, et hädaolukorra riskianalüüsis kirjeldataks analüüsitava hädaolukorda, seda põhjustavaid ohtusid, hädaolukorra tõenäosust ning hädaolukorra tagajärgi. Hädaolukorra riskianalüüsis kirjeldatakse ka hädaolukorda ennetavaid ja selle tagajärgi leevendavaid meetmeid ning vajaduse korral nende rakendamist.

Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise korraldust on täpsemalt kirjeldatud siseministri 18. veebruari 2010. a määrusega nr 5 kehtestatud hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhendis, olulisimad pidepunktid on järgmised.

- a. Analüüsitava hädaolukorra aluseks on Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud hädaolukordade nimekiri. Riski-



analüüsi koostamisel lähtutakse korralduses esitatud hädaolukorra määratlusest, kuid riskianalüüsis kirjeldatakse hädaolukorda ja selle ulatust täpsemalt, sealhulgas ajaloolist statistikat ja muud vajalikku. Hädaolukorra määratlust laiendada ei ole lubatud.

- b. Riskianalüüsis antakse ülevaade kõigist võimalikest ohtudest, mis võivad hädaolukorra põhjustada. Ohtude kirjeldamise aluseks on hädaolukorra määratlus, toimunud sündmustest laekunud andmed, uuringud või muu saadaolev teave.
- c. Hädaolukorra tõenäosusele antavas hinnangus lähtutakse statistilistest andmetest ja muudest dokumenteeritud arvestuslikest, analüütilistest või muul viisil tõestatud andmetest.
- d. Hädaolukorra tagajärgedele hinnangu andmiseks tuleb eraldi kirjeldada ja analüüsida hädaolukorra kõiki võimalikke tagajärgi. Sealhulgas hinnatakse eraldi mõju inimeste elule ja tervisele, varale, looduskeskkonnale ja elutähtsate teenuste toimepidevusele. Samas antakse hinnang kõigile nimetatud valdkondadele vaid siis, kui see on võimalik.
- e. Riskianalüüsis võib kajastada ka muud olulist teavet, sealhulgas viiteid mudelitele, allikmaterjalidele ja muule sellisele teabele, millest lähtuvalt on riskianalüüs koostatud.

Lõike 2 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus oma korraldusega need hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada hädaolukorra riskianalüüs, ning määrab analüüsi koostamiseks pädevad asutused. Pädevate asutustena nimetab korraldus nii hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhtasutused kui ka kaasatavad asutused. Nimekirja koostamisel on aluseks võetud Eestis ja mujal maailmas aset leidnud sündmused, samuti on arvestatud teiste riikide kogemusi

hädaolukordadeks valmistumisel. Iga hädaolukord ületab ühe asutuse pädevuse piire ning seetõttu on hädaolukordadeks valmistumisel vajalik asutustevaheline koostöö. Kuna kõiki hädaolukordi ei ole võimalik ette näha, ei ole nimekiri ammendav ning vastavalt hädaolukorra seadusele hindab Vabariigi Valitsus vähemalt üks kord kahe aasta jooksul vajadust nimekirja muuta. Tegelikult jälgib hädaolukordade nimekirja muutmise vajadust Siseministeerium ning koostöös teiste ministeeriumide ja asutustega tehakse vajaduse korral ettepanekuid hädaolukordade nimekirja täiendamiseks.

Nimekirjas on kehtestatud:

- a) hädaolukorra üldine kirjeldus;
- b) hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad ja koostamise kaasavad asutused;
- c) hädaolukorra lahendamise plaani koostamist juhtivad ja koostamise kaasavad asutused.

Hädaolukordade nimekirja kehtestamine ja sellest tulenevad kohustused hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel loovad riigile kindluse, et kõige tõenäolisemalt aset leidvate hädaolukordade kohta on riigil olemas riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan.

2. Lõige 3 annab riskianalüüsi koostavale asutusele õiguse saada muudelt asutustelt ja isikutelt riskianalüüsi koostamiseks vajalikku teavet. Nimetatud õiguse sätestamine on oluline, et tagada riskianalüüsi koostavale asutusele vajalikud alusandmed riskide õigeks hindamiseks.

3. Lõigetes 4, 5 ja 6 on sätestatud hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtiva asutuse kohustused riskianalüüsi koostamisel. Hädaolukorra riskianalüüs kinnitatakse selle koostanud asutuse juhi käskkirjaga ning esitatakse Siseministeeriumile. Enne riskianalüüsi kinnitamist ja esitamist peab dokumendi sisu kooskõlastama asjassepuutuvate asutustega, sealhulgas kõigi Vabariigi Valitsuse korralduses nimetatud asutustega. Hädaolukorra riskianalüüs vaadatakse üle üks kord kahe aasta jooksul ning vajaduse korral uuendatakse. Kaks aastat on valitud seetõttu, et see tagab ühest küljest riskianalüüsi regulaarse ülevaatamise ning on teisest küljest piisav hädaolukorra tõenäosuse ja tagajärgede hindamiseks. Siseministeeriumil on kohustus koostada hädaolukordade riskianalüüside alusel kokkuvõtte ning esitada see Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile heakskiitmiseks. Tavaks on saanud, et siseminister tutvustab seda ka Vabariigi Valitsusele. Riskianalüüsi kokkuvõtte kaudu on võimalik saada terviklik ülevaade Eestis hädaolukordi põhjustavatest ohtudest ja võimalikest aset leidvatest hädaolukordadest. See on avalik dokument, mis peaks osaliselt täitma ka elanikkonnale suunatud riskikommunikatsiooni funktsiooni.

4. Lõige 7 sätestab siseministrile kohustuse kehtestada oma määrusega hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend. Riskianalüüsi koostamisel on aluseks riskianalüüsi koostamise juhendis sätestatu, millega täpsustatakse seaduse regulatsiooni. Riskianalüüsi koostamise metoodikat on mingil määral kirjeldatud juhendi lisades, millega kehtestatakse näiteks hädaolukordade tagajärgede hindamise raskusastmed ning riskimaatriks ja riskide määratlus. Lõige 8 sätestab, et asjassepuutuvad asutused peavad oma arengukavade koostamisel arvestama riskianalüüsis kirjeldatud riske vähendavate meetmetega. Riskianalüüsi koostamise järel peab kavandama ja rakendama riskide maandamiseks vajalikke tegevusi ja meetmeid. Hädaolukorra riskianalüüs annab aluse:

- a) hädaolukorda ennetavate ja selle tagajärgi leevendavate meetmete planeerimisele ja rakendamisele;
- b) hädaolukorraks valmisoleku tagamiseks vajalike õppuste ja koolituste korraldamisele;
- c) hädaolukorra lahendamise võimekuste arendamisele.

Samuti on Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile esitatav riskianalüüside kokkuvõte oluline sisend riigieelarvestrateegia koostamisel, sest kokkuvõte hõlmab hädaolukordi ennetavate ja tagajärgi leevendavate meetmete kava, mis peab omakorda olema seotud asutuste tegevuskavade ja riigieelarvega.

Käsiraamatu koostamise ajal on koostatud 27 hädaolukorra riskianalüüsi.

- a. Siseministerium ja tema valitsemisalasse kuuluvad asutused (Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet) koostavad riskianalüüsi 11 hädaolukorra kohta: ulatuslik metsavõi maastikutulekahju, suurõnnetus ohtlikke kemikaale käitlevas ettevõttes või muus tööstus- või laohoones, raskete tagajärgedega torm, üleujutus tiheasustuslal, ulatuslik merereostus, paljude kannatanutega õnnetus jää lagunemisel, massiline korratus, pantvangi võtmine, äkkrünnak, erakordselt külm ilm ning tulekahju, plahvatus või varing, mille tagajärjel saab vigastada palju inimesi.
- b. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium juhib viie riskianalüüsi koostamist: raskete tagajärgedega õnnetus maanteel, raskete tagajärgedega õnnetus raudteel, raskete tagajärgedega laevaõnnetus, raskete tagajärgedega õhusõidukiõnnetus ning ulatuslik küberintsident.

- c. Keskkonnaministeerium ja tema valitsemisala asutused koostavad riskianalüüsi nelja hädaolukorra kohta: ulatuslik keskkonnareostus sisemaal, ulatuslik rannikureostus, riigisisese tekkepõhjusega kiirgusõnnetus ning ülepiirilise levikuga tuumaõnnetus.
- d. Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused koostavad riskianalüüsi nelja hädaolukorra kohta: epideemia, massiline mürgistus, põgenike massiline sisseränne riiki ning erakordselt kuum ilm.
- e. Põllumajandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Veterinaar- ja Toiduamet koostab hädaolukorra riskianalüüsi eriti ohtliku loomataudi kohta.
- f. Justiitsministeerium koostab riskianalüüsi ulatusliku korratuse kohta vanglas.
- g. Välisministeerium koostab hädaolukorra riskianalüüsi paljude Eesti elanike elu ja tervist ohustava sündmuse kohta välisriigis.

## **§ 7. Hädaolukorra lahendamise plaan**

- (1) *Hädaolukorra lahendamise plaan on dokument, milles kirjeldatakse üleriigilisel ning vajaduse korral regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil:*
- 1) *hädaolukorra lahendamise korraldust;*
  - 2) *hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri;*
  - 3) *hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste või isikute ülesandeid;*
  - 4) *hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste või isikute teabevahetuse korraldust;*
  - 5) *avalikkuse hädaolukorrast teavitamise korraldust;*
  - 6) *rahvusvahelise koostöö korraldust hädaolukorra lahendamisel;*
  - 7) *muid olulisi hädaolukorra lahendamisega seotud küsimusi.*
- (2) *Vabariigi Valitsus kehtestab korraldusega nende hädaolukordade nimekirja, mille kohta koostatakse lahendamise plaan, ning määrab hädaolukordade lahendamise plaani koostamiseks pädevad täidesaatva riigivõimu asutused. Vabariigi Valitsus hindab vähemalt üks kord kahe aasta jooksul vajadust muuta nende hädaolukordade nimekirja, mille kohta on vaja koostada hädaolukorra lahendamise plaan.*

- (3) *Pädeval asutusel on õigus saada muudelt asutustelt ja isikutelt hädaolukorra lahendamise plaani koostamiseks vajalikku teavet.*
- (4) *Hädaolukorra lahendamise plaani kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega.*
- (5) *Hädaolukorra lahendamise plaani koostamist juhtinud asutus hindab vähemalt üks kord aastas hädaolukorra lahendamise plaani ajakohasust ning teeb vajaduse korral Vabariigi Valitsusele ettepaneku plaani muuta.*
- (6) *Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhendi kehtestab siseminister määrusega.*

Paragrahv sätestab hädaolukorra lahendamise plaani koostamise alused. Hädaolukorra lahendamise plaan ei loo uut õigust, vaid koondab ühte dokumenti eri õigusaktides sätestatu. Samas on hädaolukorra lahendamise plaanis võimalik sätestada, milline asutus või isik millist ülesannet täidab, ning selle kaudu kehtivat õigust täpsustada.

1. Lõikes 1 sätestatakse hädaolukorra lahendamise plaani struktuur. Kuna plaanis võib kajastada ka muid olulisi hädaolukorra lahendamisega seotud küsimusi, ei pea plaani koostamisel ilmtingimata järgima hädaolukorra seaduses sätestatud ülesehitust. Oluline on, et hädaolukorra lahendamise plaanis kirjeldataks hädaolukorra lahendamise korraldust ja juhtimisstruktuuri. Plaanis tuleb kirjeldada ka hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste või isikute ülesandeid ning nende teabevahetuse korraldust, samuti elanikkonna hädaolukorrast teavitamise ja rahvusvahelise koostöö korraldust. Järgmisena kirjeldatakse plaani olulisemate osade sisu täpsemalt.

- a. Hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuur – kirjeldatakse, mitmel tasandil moodustatakse staabid ja mis asutused staapide koosseisu kaasatakse.
- b. Hädaolukorra lahendamisel osalevate olulisemate asutuste ülesanded hädaolukorra lahendamisel – ülesannete kirjeldamisel tuginetakse eri seadustele ja nende alamaktidele, kuid hädaolukorra lahendamise plaanis on võimalik nimetatud õigusaktidest üle võetud sätteid selgemalt ja täpsemalt lahti kirjutada.
- c. Teabevahetuse korraldus hädaolukorra lahendamisel – kirjeldatakse, kuidas liigub hädaolukorra lahendamiseks oluline teave hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste vahel.
- d. Avalikkuse teavitamise korraldus – plaanis peab viitama asjakohastele avalikkuse teavitamist täpsemalt käsitlevatele protseduuridele. Hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus peab Riigikantselei kommunikatsioonibüroo meetodika alusel koostama avalikkuse teavitamise korraldamise teavituskava koos teavituskaartidega. Nimetatud kava peab koostama iga hädaolukorra kohta eraldi. Viimati nimetatud dokumendid on olulised töövahendid, mis annavad kriisikommunikatsiooni läbiviimisele suuna ja raami.

Hädaolukorra lahendamise plaanis peab vastavalt siseministri kehtestatud hädaolukorra lahendamise plaani juhendile kajastama ka muid olulisi küsimusi, näiteks rahvusvahelise koostöö või evakueerimise korraldus. Plaanis võib kirjeldada ka muid olulisi küsimusi, mida ei ole juhendis ega seaduses otsesõnu nimetatud. Näiteks võib plaanis täpsemalt kirjeldada Kaitseväge või Kaitseliidu



kasutamise korda või sätestada hädaolukorra lahendamise juhtimise eesmärgid.

Hädaolukorra lahendamise plaani abil on võimalik saada hädaolukorra lahendamise korraldusest terviklik ülevaade.

2. Lõike 2 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega nende hädaolukordade nimekirja, mille kohta tuleb koostada hädaolukorra lahendamise plaan. Vabariigi Valitsus nimetab oma korralduses ka plaani koostamiseks pädevad asutused. Praegu on Vabariigi Valitsus ühe korraldusega kehtestanud hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nii riskianalüüs kui hädaolukorra lahendamise plaan, ja pädevad asutused, kes peavad need dokumendid koostama.

Kõiki hädaolukordi, mille kohta peaks koostama hädaolukorra lahendamise plaani, ei ole võimalik ette näha. Kui ilmneb vajadus koostada hädaolukorra lahendamise plaan sellise hädaolukorra kohta, mida Vabariigi Valitsuse kehtestatud nimekirjas ei ole, võib plaani koostada asjaomaste asutuste kokkuleppel või tuginedes Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni otsusele. Hiljem on võimalik nimetatud hädaolukord Vabariigi Valitsuse kehtestatud hädaolukordade nimekirja lisada.

3. Lõiked 3–6 sätestavad hädaolukorra lahendamise plaani koostamise, kehtestamise ja ülevaatamise või uuendamise alused. Hädaolukorra lahendamise plaani kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega. Enne plaani kehtestamist kooskõlastatakse plaani kavand Siseministeeriumi ning teiste asjaomaste ministeeriumidega ja omavalitsusliitudega. Hädaolukorra lahendamise plaani täiendavad asjassepuutuvate asutuste, eelkõige juhtasutuse hädaolukorra lahendamise protseduurid. Näiteks on Politsei ja Piirivalveametil kehtestatud asutusesisesed protseduurid selleks, kuidas äkkrünnaku või pantvangi võtmise hädaolukorras

käituda. Hädaolukorra lahendamise plaani struktuur on paindlik ja võimaldab seal kajastada asutustevahelisi kokkuleppeid. Samas peaks hädaolukorra lahendamise plaanides ning asutuste dokumentides kasutama samu termineid ja võimalikult sarnast ülesehitust, et tagada hädaolukorra lahendamisel selgus kõigile asjassepuutuvatele ametiisikutele.

Lõike 5 alusel vaadatakse hädaolukorra lahendamise plaan üle vähemalt üks kord aastas. Hädaolukorra lahendamise plaani ajakohasust peab hindama sagedamini kui riskianalüüsi puhul, sest plaan peab olema tulemuslikult rakendatav ning vastama keh tivale õigusele ning asutuste struktuurides toimunud ja muudele muutustele.

Lõike 6 alusel kehtestab hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhendi siseminister määrusega (hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhend on kehtestatud siseministri 8. juuni 2010. a määrusega nr 15). Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhendis täpsustatakse hädaolukorra lahendamise plaani koostamise korda.

Käsiraamatu koostamise ajal on kehtestatud 22 hädaolukorra lahendamise plaani. Siseministeeriumi juhtimisel on neist koostatud 15:

- a) ulatuslikust metsa- või maastikutulekahjust põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- b) tulekahjust, plahvatusest või varingust, mille tagajärjel saab vigastada palju inimesi, põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- c) suurõnnetusest ohtlikke kemikaale käitlevas ettevõttes või muus tööstus- või laohoones põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;

- d) riigisisese tekkepõhjusega kiirgusõnnetusest või ülepiirilise levikuga tuumaõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- e) raskete tagajärgedega tormist põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- f) üleujutusest tiheasustusalal põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- g) ulatuslikust mere- või rannikureostusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- h) raskete tagajärgedega õnnetusest maanteel põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- i) raskete tagajärgedega õnnetusest raudteel põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- j) raskete tagajärgedega laevaõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- k) raskete tagajärgedega õhusõidukiõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- l) paljude kannatanutega õnnetusest jää lagunemisel põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- m) massilisest korratusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- n) pantvangi võtmisest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan ning

- o) äkkrünnakust põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan.

Ministeeriumid, kes vastutavad hädaolukordade riskianalüüside koostamise eest, peavad juhtima ka vastavate hädaolukordade lahendamise plaanide koostamist (vt § 7 kommentaarid).

Kui tekib sündmus, mille kohta ei ole hädaolukorra lahendamise plaani koostatud, lepitakse sündmuse lahendamise juhtimine kokku asjassepuutuvate asutuste vahel, tuginedes vastutuse määramisel valdkondlikele seadustele. Olukorra lahendamist juhtiva asutuse määrab Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon. Vajaduse korral võib otsuse tegemiseks kokku kutsuda kriisikomisjoni erakorralise istungi. Ettepaneku juhtiva asutuse määramiseks teeb kriisikomisjonile Siseministeerium või muu asutus. Kriisikomisjoni esimees (siseminister) esitab otsuse Vabariigi Valitsuse korralisele või erakorralisele istungile, kus olukorra lahendamist juhtiva asutuse määramine vormistatakse Vabariigi Valitsuse korraldusena. Kui kriisikomisjonis ei jõuta juhtasutuse määramisel kokkuleppele, teeb lõpliku otsuse Vabariigi Valitsus.

## § 8. Õppused

- (1) *Õppus käesoleva seaduse mõistes on ühe või enama hädaolukorra lahendamise protseduuride ja võimekuse kontrolli eesmärgil korraldatud kõiki pädevaid asutusi hõlmav kriisireguleerimisõppus, mis koosneb:*
  - 1) *staabi- ja välikomponendist;*
  - 2) *staabikomponendist või*
  - 3) *välikomponendist.*
- (2) *Üleriigiline hädaolukorra lahendamise õppus korraldatakse vähemalt üks kord nelja aasta jooksul.*
- (3) *Üleriigilise hädaolukorra lahendamise õppuse aja, korraldaja ning hädaolukorrad, mille lahendamise protseduure ja võimekusi kontrollitakse, kinnitab Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon kooskõlastatult õppuse korraldajaks kavandatud asutusega.*
- (4) *Regionaalse hädaolukorra lahendamise õppuse aja, korraldaja ning hädaolukorrad, mille lahendamise protseduure ja võimekusi kontrollitakse, kinnitab regionaalne kriisikomisjon kooskõlastatult õppuse korraldajaks kavandatud asutusega.*
- (5) *Kohaliku omavalitsuse hädaolukorra lahendamise õppuse aja, korraldaja ning hädaolukorrad, mille lahendamise protseduure ja võimekusi kontrollitakse, kinnitab kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon kooskõlastatult õppuse korraldajaks kavandatud asutusega.*

- (6) *Siseminister kehtestab määrusega õppuse läbiviimisele ning regionaalse ja kohaliku omavalitsuse õppuse korraldamise sagedusele esitatavad nõuded.*
- (7) *Õppuse korraldamisega seotud kulud kaetakse õppust korraldava asutuse eelarvest.*
- (8) *Õppusele kaasatud asutuste õppusel osalemise kulud kaetakse nende omavahenditest.*

Hädaolukordadeks valmistumisel on väga oluliseks tegevuseks kriisireguleerimisõppuste korraldamine. Kriisireguleerimisõppuste eesmärk on tagada pädevate asutuste ja isikute valmisolek hädaolukorra lahendamiseks ning selle kaudu elanikkonna, loodus- ja majanduskeskkonna kaitse ning elutähtsa teenuse toimimine hädaolukorras. Paragrahv 8 sätestab hädaolukorra lahendamise õppuste korraldamise korra.

1. Lõike 1 alusel on õppuse ühe või enam hädaolukorralahendamise protseduuride ja võimekuse kontrolli eesmärgil korraldatud kõiki pädevaid asutusi hõlmav kriisireguleerimisõppus, mis koosneb staabi-<sup>11</sup> või välikomponendist<sup>12</sup> või mõlemast. Viimasel juhul nimetatakse õppust kompleksõppuseks.

---

11 Staabiõppus on õppus, mis korraldatakse hädaolukorra lahendamise juhtimise eest vastutavatele ametnikele ning hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuridele ehk staapidele. Õppusel ette mängitud sündmusele reageerivad ja situatsiooniülesanded lahendavad ametnikud staabitöökeskonnaks kohandatud siseruumides ning sündmuskohale reageerivad asutused ja isikud on mängijatele ette mängitud ehk simuleeritud.

12 Väliõppus on õppus, kus osalevad hädaolukorra lahendamise seotud asutused ja isikud välitingimustes reaalseste ressurssidega. Sündmuskoht on õppuse korraldajate lavastatud maksimaalselt tegelikkust jälgendavates välitingimustes situatsiooniülesannete lahendamiseks.

Kriisireguleerimisõppuste korraldamise laiem eesmärk on tagada valmisolek hädaolukord kiirelt ja tulemuslikult lahendada. Kriisireguleerimisõppusi korraldatakse ühe või enama hädaolukorra lahendamise protseduuride ja võimekuse kontrollimiseks reaalsele hädaolukorrale lähedastes tingimustes ning selle käigus võib harjutada ka hädaolukorra reaalset lahendamist. Õppused hõlmavad kõiki vastava hädaolukorra lahendamisega seotud asutusi ja isikuid. Protseduuride ja võimekuste kontrollimise kaudu saab hinnata protseduuride toimimist ja võimalikke võimelünkasid. Vajaduse korral tuleb pärast õppusi protseduuregleid muuta või riigi võimekust kindlas suunas arendada.

Klassikalised kompleksõppused on olnud riiklikud ja regionaalsed kriisireguleerimisõppused, kus samal ajal on toimunud väliõppus ning staabiõppus (aktiveeritud on regionaalne ja/või üleriigiline staap). Ka mitmed merepäästeõppused on olnud kompleksõppused, kus samal ajal on toimunud väliõppus merealal ning staabiõppus Politsei- ja Piirivalveameti mere- ja lennupääste koordinaatsioonikeskuse tööruumides. Paljusid kriisireguleerimisõppusi korraldatakse kas ainult väliõppusena või staabiõppusena.

2. Lõiked 2 ja 3 sätestavad üleriigilise hädaolukorra lahendamise õppuse korraldamise korra. Üleriigiline hädaolukorra lahendamise õppus korraldatakse üks kord nelja aasta tagant. Üleriigilise õppuse aja, korraldaja ning hädaolukorrad, mille lahendamise protseduure ja võimekusi kontrollitakse, kinnitab Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon.

Oma olemuselt on üleriigiline õppus suuremastaabiline, pädevaid asutusi ja isikuid hõlmav õppus, millega harjutatakse üleriigilise mõjuga ühe või enama hädaolukorra lahendamist. Üleriigiline õppus peaks võimaluse korral toimuma mitmes kohas Eestis ning hõlmama kõiki hädaolukorra lahendamise tasandeid

(ka Vabariigi Valitsust ja Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni). Üleriigiline õppus on kompleksõppus, kuigi osa õppusest on võimalik viia läbi ka simulatsioonitarkvara kasutades. Õppuse planeerimise lahutamatu osa on koolituste korraldamine.

Üleriigilisi õppusi on Eestis korraldatud mitu: 2002. aastal harjutati tegutsemist tormi korral (õppus VARES – Valga Rescue), 2006. aastal toimus linnugripi ja gripipandeemia õppus Pandora ning 2011. aastal peamiselt keemia- ja kiirgusõnnetuste likvideerimisele suunatud õppus CREMEX.

3. Lõiked 4 ja 5 näevad lisaks üleriigilisele hädaolukorra lahendamise õppusele ette ka regionaalse ja kohaliku omavalitsuse hädaolukorra lahendamise õppuse korraldamise.

Regionaalse ja kohaliku omavalitsuse õppuse nõuded ja nende korraldamise sagedus määratakse kindlaks siseministri määru-sega. Regionaalne hädaolukorra lahendamise õppus korraldatakse igas regioonis vähemalt üks kord aastas. Üks kord aastas peab kriisireguleerimisõppuse korraldama ka kohaliku omavalitsuse üksus, kus elab üle 40 000 elaniku. Väiksemate kohaliku omavalit-suse üksuste hädaolukorra lahendamise õppustele ei ole nõudeid korraldamise sagedusele ette nähtud. Regionaalse ja kohaliku omavalitsuse õppuse aja, korraldaja ning hädaolukorrad, mille lahendamise protseduure ja võimekusi kontrollitakse, kinnitavad vastavalt regionaalne või kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon.

Lisaks ülanimetatud üleriigilistele, regionaalsetele ja kohaliku omavalitsuse õppustele viiakse iga aasta läbi ka eri mastaabis ametkondadevahelisi koostööõppusi ja kahe- või mitmepoolseid riikidevahelisi koostööõppusi, millest osa vastab Eestis korralda-tavate kriisireguleerimisõppuste tingimustele:

- a) korraldatakse ühe või enama hädaolukorra lahendamise protseduuride ja võimekuse kontrollimise eesmärgil;



- b) hõlmavad hädaolukorra lahendamise mõistes asjassepuutuvaid asutusi ja isikuid ning
- c) hõlmavad erinevaid hädaolukorra lahendamise tasandeid.

Nimetatud õppuste korraldamist kajastatakse asutuste tegevuskavades ning nendevahelistes koostöölepetes.

4. Lõikes 6 antakse siseministrile volitus kehtestada nõuded õppuste läbiviimisele ning regionaalse ja kohaliku omavalitsuse õppuse korraldamise sagedusele. Siseminister on määrusega kehtestanud õppuste läbiviimise korra, millest tuleb iga õppuse korraldamisel lähtuda. Nimetatud määrus on õppuse korraldajale ja seal osalejale ka metoodiliseks abimaterjaliks. Õppuste korraldamisel tuginetakse lisaks siseministri määrusega kehtestatud korrale ka erinevatele rahvusvahelistele ja riigisisestele regulatsioonidele ja juhenditele. Rahvusvahelisel tasandil on näiteks Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon ehk NATO kehtestanud juhised, millest tuleb NATO õppuste korraldamisel lähtuda.

5. Lõigetega 7 ja 8 sätestatakse õppustega seotud kulude katmise kord. Hädaolukorra seaduse alusel kaetakse õppuse korraldamisega seotud kulud õppust korraldava asutuse eelarvest. Õppusele kaasatud asutuste osalemise kulud kaetakse nende omavahenditest. Õppuse korraldusega seotud kulud on näiteks planeerimisürituste läbiviimise kulud (seminariteenus), õppuse osalejate märgistuse ja meenetega seotud kulud, logistikaga seotud kulud (toit, vesi, transport, majutus jm) ja personalikulud (lisatasud korraldusmeeskonna liikmetele).



### **3. PEATÜKK.**

# **HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE KORRALDUS**



Hädaolukorra või selle vahetu ohu äratundmine ei ole kerge ning alati on võimalik üle- või alareageerida. Hädaolukorra lahendamise plaani kasutusele võtmiseks ei ole vaja ära oodata sündmuse eskaleerumist hädaolukorraks, st hädaolukorra lahendamise juhtasutus võib plaani kasutusse võtta juba hädaolukorra vahetu ohu korral. Asutuste ja isikute pädevused ja volitused hädaolukorra lahendamisel tulenevad valdkondlikest seadustest, samuti on eri sündmuste lahendamiseks kehtestatud asutustesisesed korrad ja juhendid. Kolmas peatükk „Hädaolukordade lahendamise korraldus“ sätestab hädaolukordade lahendamise protseduurid, sealhulgas eriolukorra väljakuulutamise korra ning eriolukorras rakendatavad meetmed.

## § 9. Hädaolukorrast teavitamine

- (1) *Füüsiline isik on kohustatud viivitamata teatama ühtsele hädaabinumbrile 112 talle teatavaks saanud hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, kui ei ole alust arvata, et hädaolukorra lahendamiseks pädevat asutust on juba teavitatud.*
- (2) *Asutus või juriidiline isik on kohustatud viivitamata teatama Siseministeeriumile oma ülesannete täitmisel või tegevusalal tekkinud hädaolukorrast või sellise hädaolukorra tekkimise vahetust ohust.*
- (3) *Avalikkust tuleb viivitamata teavitada hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja selle lahendamisest, kui teavitamata jätmine võib ohustada inimeste elu või tervist, tekitada suure varalise kahju või häirida muul viisil oluliselt tavapärast elukorraldust.*
- (4) *Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud kohustuste täitmise korra, nõuded edastatavale teabele ning hädaolukorda lahendavate asutuste ja isikute teabevahetuse korralduse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*
- (5) *Käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud kohustuse täitmise korra ja nõuded edastatavale teabele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*

Hädaolukorrast teavitamine on lahutamatu osa hädaolukordade lahendamisest, sellega tagab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus asjassepuutuvate asutuste ja ametiisikute ning laiema avalikkuse ja hädaolukorrast ohustatud inimeste võima-

likult kiire teavitamise. Mida tõhusamalt toimib hädaolukorrast teavitamine, seda tulemuslikum on hädaolukorra lahendamine – suureneb võimalus vältida sündmuse ja sündmuste ahela eskaleerumist ning ohu teket paljude või väga paljude inimeste elule ja tervisele ning muid võimalikke tagajärgi. Hädaolukorrast teavitamise korraldus ehk kriisikommunikatsioon hõlmab nii sise- kui ka väliskommunikatsiooni – esimese all mõeldakse asutusesisest ja asutustevahelist teabevahetust, teise all avalikkuse teavitamist.

1. Lõige 1 sätestab füüsilise isiku kohustuse teatada viivitamata hädaabinumbril 112 talle teatavaks saanud hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, kui ei ole alust arvata, et hädaolukorra lahendamiseks on pädevat asutust juba teavitatud. Ühtse hädaabinumbri 112 kaudu teavitamine on oluline seetõttu, sest siis jõuab teave kõige operatiivsemalt hädaolukorrale reageerivate asutusteni.

Samas on selge, et kodanikud teavitavad hädaabinumbril ka väiksematest ohtudest, mis nõuavad näiteks vaid ühe politsei patrulli, päästemeeskonna või kiirabibrigaadi reageerimist. Hädaabiteadete menetlemise kord on täpsemalt reguleeritud Vabariigi Valitsuse 23. veebruari 2012. a määruses nr 18 „Hädaabiteadete menetlemise kord ja hädaabiteadete menetlemiseks vajalikele vahenditele esitatavad nõuded“. Alates 2014. aasta novembrist kehtib Eestis kõigi hädaabiteadete vastuvõtmiseks ühtne hädaabinumber 112.

2. Lõige 2 sätestab asutuse või juriidilise isiku kohustuse teavitada Siseministeeriumit oma ülesannete täitmisel või tegevusalal tekkinud hädaolukorrast või sellise hädaolukorra tekkimise vahetust ohust. Nimetatud lõige on seotud sama paragrahvi lõikega 4, mille alusel kehtestab Vabariigi Valitsus

määrusega nõuded edastatavale teabele ning hädaolukorda lahendavate asutuste ja isikute teabevahetuse korraldusele. Vabariigi Valitsus on nimetatud nõuded kehtestanud 10. mai 2010. a määrusega nr 57 „Hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust Siseministeeriumi teavitamise kord“. Sisult reguleeritakse teabe liikumist sündmuskohalt kuni riigi strateegilise juhtimistasandini välja, et oleks tagatud kiire teabevahetus hädaolukorrast ja selle lahendamisest asjassepuutuvate asutuste vahel. Keskne teabe vastuvõtja ja edastaja on Siseministeeriumi teabeseireosakond (mis toimib ööpäev ringi ja seitse päeva nädalas), mistõttu on sätestatud ka asutuste ja juriidiliste isikute kohustus teavitada hädaolukorrast Siseministeeriumi.

3. Lõige 3 sätestab avalikkuse teavitamise üldise korra. Avalikkust tuleb teavitada hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja selle lahendamisest viivitamata, kui teavitamata jätmine võib ohustada inimeste elu või tervist, tekitada suure varalise kahju või häirida muul viisil oluliselt tavapärasest elukorraldust. Lõige on seotud sama paragrahvi lõikega 5, mille alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega avalikkuse teavitamise korra ja nõuded edastatavale teabele. Kehtiva korra ja nõuded on Vabariigi Valitsus kehtestanud 1. juuli 2010. a määrusega nr 92. Nimetatud määrusega on kehtestatud nii elanikkonna varajase hoiatamise kui ka kriisikommunikatsiooni regulatsioon.

4. Lõike 4 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega nõuded Siseministeeriumile edastatavale teabele ja Siseministeeriumi kohustused teabe edastamisel. Vabariigi Valitsuse määruks on sätestatud loetelu hädaolukordadest ja asutustest, kes peavad konkreetse hädaolukorra või selle vahetu ohu puhul Siseministeeriumit teavitama. Sellega on loodud kindlus,



et Siseministeerium valdab teavet kõikidest võimalikest hädaolukordadest või hädaolukordade tekkimise vahetust ohust ning et ta teavitab sellest omakorda asjassepuutuvaid asutusi ja isikuid. Asjassepuutuvad asutused ja isikud, keda Siseministeerium teavitab, on:

- a) Siseministeeriumi valitsemisala vastutavad ametiisikud;
- b) Riigikantselei vastutavad ametiisikuid;
- c) Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni liikmed;
- d) hädaolukorra lahendamise plaani alusel konkreetse hädaolukorra lahendamist juhtivad asutused;
- e) ministeeriumid, kelle valitsemisalas hädaolukord või selle vahetu oht tekkis või kes on Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras vastutav hädaolukorra lahendamise plaani koostamise eest, ning
- f) muud asutused ja isikud, kellega Siseministeerium on sõlminud teabevahetuse kokkuleppe.

Asutuste ja isikute vahelist teabevahetust hädaolukorra lahendamisel kirjeldavad ka hädaolukorra lahendamise plaanid ning täpsemalt hädaolukorra lahendamise juhtasutuste kehtestatud protseduurid ja juhendmaterjalid (näiteks operatiivinfo liikumise ja raadioside korraldamise regulatsioonid, staabitöö protseduurid).

5. Lõike 5 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega avalikkuse teavitamise nõuded. Avalikkuse võimalikult kiire ja tõhus teavitamine on väga vajalik ja lahutamatu tegevus

hädaolukorra lahendamisel, sest sellega võib vältida ohtu paljude inimeste elule ja tervisele või nende varale ja muid tagajärgi. Määrus sätestab:

- a) asutused, kes on kohustatud teavitama avalikkust erinevatest hädaolukorra tekkimise vahetutest ohtudest, hädaolukordadest või hädaolukorra lahendamistest;
- b) hädaolukorra lahendamise juhtasutuse kohustused avalikkuse teavitamisel;
- c) olulisemad avalikkuse teavitamise nõuded;
- d) peamised teavituskanalid avalikkuse teavitamisel.

Määruses loetletakse hädaolukorrad ja asutused, kes vastutavad iga konkreetse hädaolukorra puhul avalikkuse teavitamise eest. See nimekiri ei ole ammendav loetelu kõikvõimalikest Eestis juhtuda võivatest hädaolukordadest või hädaolukorra tekkimise vahetut ohtu põhjustavatest sündmusest. Seetõttu on määruses sätestatud, et asutus või juriidiline isik teavitab viivitamata avalikkust ka muust hädaolukorrast või selle tekkimise vahetust ohust ning ka sellest, kui vahetu oht ei osutu põhjendatuks.

Avalikkuse teavitamise korraldus hädaolukorra lahendamisel on kajastatud ka hädaolukorra lahendamise plaanides ning veel täpsemalt hädaolukorra lahendamise juhtasutuste koostatud teavituskavades.

Avalikkuse teavitamise eest vastutavad pädevates asutustes kommunikatsiooni ja avalikkuse teavitamise struktuuriüksused. Asustevahelise kommunikatsiooni ja avalikkuse teavitamise ehk kriisikommunikatsiooni koostöö tõhustamiseks on regionaalsete kriisikomisjonide ja Vabariigi Valitsuse krii-

sikomisjoni juurde loodud alalised kriisikommunikatsiooni töörühmad. Regionaalsete kriisikomisjonide kriisikommunikatsiooni töörühmi juhivad päästekeskused, Vabariigi Valitsuse kriisikommunikatsiooni töörühma Riigikantselei valitsuskommunikatsioonibüroo, kes juhib kogu riigi kommunikatsiooni valdkonda, vastutades muu hulgas ka hädaolukorrast avalikkuse teavitamise juhendmaterjalide koostamise ja vastavate koolituste korraldamise eest.

## § 10. Massiteabevahendi valdaja kohustused hädaolukorrast teavitamisel

*Massiteabevahendi valdaja avaldab muutmata kujul ja tasuta Vabariigi Valitsuse, kriisikomisjoni, eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi ja ministeeriumi või muu hädaolukorda lahendava asutuse teated hädaolukorra tekkimise vahetu ohu, hädaolukorra ja selle lahendamise kohta, sealhulgas teated eriolukorra väljakuulutamise, muutmise või lõpetamise kohta. Teade avaldatakse viivitamata või teate esitaja määratud ajal.*

Avalikkuse teavitamisel hädaolukorrast on kriitilise tähtsusega massiteabevahendajate<sup>13</sup> roll. Massiteabevahendajate kaudu on võimalik operatiivselt esitada vajalik teave kogu elanikkonnale või selle osale. Seetõttu on sätestatud massiteabevahendi valdaja kohustus avaldada muutmata kujul ja tasuta paragrahvis nimetatud asutuste ja isikute teateid hädaolukorra tekkimise vahetu ohu, hädaolukorra ja selle lahendamise kohta, sealhulgas teated eriolukorra väljakuulutamise, muutmise või lõpetamise kohta. Teate peab avaldama viivitamata või teate esitaja määratud ajal. See tähendab, et hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutustel on õigus kasutada vajaduse korral massiteabevahendeid kohe kiirete teadete edastamiseks. Massiteabevahendi valdaja on kohustatud asutuste teateid avaldama. Lisaks seaduses sätestatud on kindlasti vaja arendada igapäevast koostööd pädevate asutuste ja meediaväljaannete vahel, et avalikkuse teavitamisel oleks tagatud olulisemate nõuete täitmine.

13 Massiteabevahend on kõige laiemale tarbijakonnale mõeldud teavet levitav infokandja koos sellega seotud tehniliste vahenditega. Massiteabevahendajad vahendavad peamiselt uudiseid ja avalikku arvamust kujundavaid kommentaare, reklaami ning ajaviidet. Massiteabevahendajad hõlmavad trükiajakirjandust (eelkõige päevalehed), raadiot, televisiooni, veebipõhist meediat ja sotsiaalmeediat ehk suhtlusvõrgustikke.

## § 11. Psühholoogilise kaitse korraldus

- (1) *Psühholoogilise kaitkena käesoleva seaduse tähenduses mõistetakse riigi tegevusi eesmärgiga tagada hädaolukorrast või hädaolukorra ohust tingitud ebaõige teabe ja paanikat tekitavate meeleolude levimise ärahoidmine.*
- (2) *Psühholoogilise kaitse kava töötab välja Riigikantselei ja kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega.*

Paragrahv sätestab psühholoogilise kaitse korralduse õiguslikud alused. Psühholoogilise kaitse eesmärk on vältida paanika ja ebakindluse tekkimist ning levikut elanikkonnas ja takistada muu hulgas väärteabe teket ja levikut.

Psühholoogilise kaitse korraldus nii hädaolukorras kui ka tavaolukorras ning pärast hädaolukorra lahendamist kirjutatakse täpsemalt lahti psühholoogilise kaitse kavas, mille koostamise ja uuendamise eest vastutab Riigikantselei. Psühholoogilise kaitse kava sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet, mistõttu ei ole need materjalid avalikkusele kättesaadavad.

Varasem hädaolukorraks valmisoleku seadus sätestas psühholoogilise kaitse korralduse kehtestamise Riigikantselei kriisireguleerimisplaanis. Riigikogu 2008. aasta otsus „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ näeb ühe poliitikasuunana ette elanikkonna psühholoogilise kaitse korralduse edendamise, et tagada emotsionaalne turvalisus suuremahulise õnnetuse, häda- ja eriolukorra ning erakorralise seisukorra ajal ning riigi ja elanikkonna usalduslik suhe ja paanika vältimine. Nimetatud eesmärkide täitmiseks on vaja edendada psühholoogilist kaitset

ka tavaolukorras. Kuna psühholoogilise kaitse valdkond hõlmab eri ministeeriumide tegevusalasid, ei ole otstarbekas reguleerida seda valdkonda ühe asutuse kriisireguleerimisplaanis, seetõttu sätestati psühholoogilise kaitse regulatsioon 2009. aastal hädaolukorra seaduses.

## § 12. Hädaolukorra lahendamise juhtimine

- (1) *Hädaolukorra lahendamist juhib hädaolukorra lahendamise plaanis määratud täidesaatva riigivõimu asutus või ametiisik.*
- (2) *Hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel või isikul on õigus saada muudelt täidesaatva riigivõimu asutustelt ja ametiisikutelt abi hädaolukorra lahendamiseks hädaolukorra lahendamise plaanis määratud alustel ja korras.*

1. Lõige 1 sätestab hädaolukorra lahendamise juhi, kelleks on hädaolukorra lahendamise plaanis määratud täidesaatva riigivõimu asutus või isik. Täidesaatva riigivõimu asutused on valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, näiteks ministriumid, ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Kuigi hädaolukorra lahendamist võib juhtida ka ametiisik, ei ole hädaolukorra lahendamise plaanides ühtegi ametiisikut hädaolukorra lahendamise juhtijana praegu nimetatud.

Nagu eespool öeldud, on praegu koostatud 22 hädaolukorra lahendamise plaani. Üldjuhul juhib hädaolukorra lahendamist üks asutus, kuid esineb ka hädaolukordi, mille lahendamist juhivad eri faasides eri asutused. Näiteks on põgenike massilisest riiki sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamisel kaks juhtasutust. Põgenike sisserändel juhib hädaolukorra lahendamist Politsei- ja Piirivalveamet, kes lahendab põgenike vastuvõtmise ja registreerimisega seotud küsimused, põgenike paigutamisel põgenike vastuvõtukeskustesse läheb aga hädaolukorra lahendamise juhtimine üle Sotsiaalministeeriumile, kes tagab põgenike

majutamise, toitlustamise ja muud teenused. Hädaolukord kestab seni, kuni on viidud läbi rahvusvahelise kaitse menetlustoimingud, mida teostab Politsei- ja Piirivalveamet.

Mitu juhtasutust võib olla järgmistel põhjustel.

- a. Hädaolukorra lahendamise juhtasutuse määramisel võib osutada oluliseks hädaolukorra asukoht (meri, maismaa, siseveekogu, piiriveekogu, erisused seoses kindla territooriumiga jne). Näiteks lennuõnnetuse lahendamist juhib merealal ja piiriveekogudel Politsei- ja Piirivalveamet, maismaal ja siseveekogudel Päästeamet. Merereostuse korral juhib reostuse lokaliseerimist ja likvideerimist merealal Politsei- ja Piirivalveamet ning rannaalal Päästeamet.
- b. Hädaolukorra lahendamise juhtasutuse määramisel võivad osutada oluliseks ka hädaolukorra tingimused, mille tõttu kuulub sündmuse lahendamine teise asutuse pädevusse. Näiteks pantvangiolukorras võib hädaolukorra lahendamist juhtida Politsei- ja Piirivalveamet. Kui aga pantvangi võtmisega kaasneb laeva või lennuki kaaperdamine või pantvangi võtmine toimub suure rünnakuriskiga objektil võib olukorra lahendamist juhtida Kaitsepolitsei amet. Massilisest korratusest tingitud hädaolukorra lahendamist juhib üldjuhul Politsei- ja Piirivalveamet, kuid massilise korratuse lahendamist vanglas juhib Justiitsministeerium.
- c. Nagu eespool öeldud, võib hädaolukorra lahendamise juhtasutus muutuda ka hädaolukorra lahendamise kestel, kui hädaolukorra lahendamist juhib esimeses faasis üks ja teises faasis teine asutus.



Hädaolukorra lahendamise juhtimise juures on olulised hädaolukorra lahendamise juhtimise tasandid ja juhtimisstruktuurid. Valdavalt kasutatakse kõigi hädaolukordade puhul kolme juhtimistasandit: sündmuskoha, regionaalne ja üleriigiline tasand.

Sündmuskoha tasandil juhitakse hädaolukorda vahetult sündmuskohal. Regionaalne tasand hõlmab juhtiva asutuse regionaalse tööpiirkonna ressursside ja selle piiridesse jäävate teiste asutuste ja isikute juhtimist. Regionaalne juhtimine võib toimuda sündmuskoha vahetus läheduses, aga ei pruugi. Üleriigiline tasand hõlmab asutuste ja isikute juhtimist kogu riigi ulatuses.

Erinevad hädaolukorra lahendamise asutused on andnud juhtimisstruktuurile erinevaid nimetusi. Üldjuhul kasutatakse terminit „staap“, aga juhtimisorgan võib hädaolukorras olla tähistatud ka järgmiste terminitega: „juhtimisgrupp“, „kriisireguleerimismeeskond“, „komisjon“ jne.

2. Lõige 2 sätestab hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse õiguse saada teistelt riigiasutustelt abi hädaolukorra lahendamise plaanis määratud alusel ja korras. Hädaolukorra seadus ei anna juhtivasutusele käsuõigust teiste osalevate asutuste suhtes, vaid viitab hädaolukorra lahendamise plaanidele. Siiski on siin oluline märkida, et hädaolukorra seaduse § 1 lõike 4 alusel kehtivad teistest õigusaktidest tulenevad pädevused ja volitused ka hädaolukorra lahendamisel. See tähendab, et juhul, kui asutusel on oma valdkondliku eriseaduse alusel õigus anda teistele asutustele ja isikutele korraldusi, kehtib selline käsuõigus ka hädaolukorra lahendamisel. Näiteks on selge käsuliin hädaolukorra lahendamisel sätestatud vangistusseaduses, mille järgi alluvad vanglas hädaolukorra lahendamisse kaasatud politseiametnikud, päästeametnikud ja tervishoiuteenuse osutajad hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse, s.o vangla või Justiitsministeeriumi õiguspärasele korraldustele. Päästesündmuse lahendamisel loob selge käsuliini päästeseadus – päästetööde või demineerimistöode

juhile alluvad kõik päästesündmusel osalevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutused ning eraõiguslikud juriidilised isikud.

Seega on praegu mõnes eriseaduses sätestatud selge käsu-liin sündmuse lahendamisel osalevate asutuste ning sündmuse lahendamist juhtiva asutuse vahel. Samas ei ole igas eriseaduses sellist alluvussuhet reguleerivaid norme sätestatud, mistõttu ei ole hädaolukorra lahendamise juhtimise korraldus erinevate hädaolukordade puhul ühetaoline. Juhul, kui eriseadus ei sätesta juhtivasutusele õigust anda kaasatud asutustele korraldusi, on juhtivasutusel õigus saada abi hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatud alustel ja korras.

Lisaks eriseadustes sätestatule reguleerivad hädaolukorra lahendamise juhtimist täpsemalt eri seaduste alamaktid. Hea näide on pääteseaduse alusel kehtestatud kord päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kohta, mis sätestab päästesündmuste lahendamise juhtimise korra ning päästesündmusel osalevate asutuste ja isikute ülesanded. Näitena võib veel tuua politsei ja piirivalve seaduse alusel koostatud otsingu- ja päästetööde, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise korra, mis sätestab muu hulgas otsingu- ja päästetööde juhtimise korralduse merealal ja piiriveekogudel aset leidvate sündmuste korral. Nagu päästesündmusegi puhul, kohaldub ka viimati nimetatud kord Politsei- ja Piirivalveameti pädevusse jäävate hädaolukordade (raskete tagajärgedega laevaõnnetus ja ulatuslik merereostus) lahendamise juhtimisel.

Eespool nimetatud erinevuste tõttu tõstatatakse sageli küsimus, kas hädaolukorra seaduses peaks olema sätestatud nii-öelda universaalne käsuõigus, mis annaks juhtivasutusele hädaolukorras õiguse anda korraldusi teistele kaasatud asutustele. Seadusandja tahe ei olnud tekitada olukord, kus tavaolukorras ja hädaolukor-

ras on erinev juhtimismudel, mistõttu ongi kommenteeritavate lõigete eesmärk sätestada, et hädaolukord lahendatakse eelkõige eri asutuste koostöös. Kui hädaolukorra plaanis sätestatud koostööpõhimõtted ja asutuste valdkondlikest seadustest tulenevad pädevused ja volitused ei ole olukorra lahendamiseks piisavad, võib välja kuulutada eriolukorra.

## Eriolukord

Eriolukorra väljakuulutamise õiguslikud alused on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 87 punktis 8. Põhiseaduse järgi kuulutab Vabariigi Valitsus loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas. Eriolukorra väljakuulutamise ja lõpetamise korraldus on täpsemalt reguleeritud hädaolukorra seaduse §-des 13–17.

## **§ 13. Eriolukorra väljakuulutamise alus ja tingimused**

- (1) *Vabariigi Valitsus võib loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks kuulutada välja eriolukorra, kui hädaolukorra lahendamine ei ole võimalik ilma käesolevas jaos sätestatud juhtimiskorralduse või meetmete rakendamiseta.*
- (2) *Katastroofina käesoleva seaduse tähenduses mõistetakse suuremõõtmelist õnnetust või avariid, eelkõige:*
  - 1) *keskkonna ulatuslikku keemilist, bioloogilist või radioaktiivset saastumist;*
  - 2) *ulatuslikku tulekahju või plahvatust;*
  - 3) *raskete tagajärgedega laeva-, lennuki-, rongi- või muu transpordivahendi õnnetust;*
  - 4) *käesoleva seaduse § 34 lõike 2 punktides 1–3 ja 11–14, lõike 3 punktides 3 ja 6, lõike 4 punktides 2 ja 4, lõike 8 punktis 2 ning lõike 9 punktides 1–3 nimetatud elutähtsa teenuse toimepidevuse raskete tagajärgedega ja pikaajalist katkemist.*
- (3) *Nakkushaigusena käesoleva seaduse tähenduses mõistetakse nakkushaigust nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse tähenduses ning loomataudi loomatauditõrje seaduse tähenduses.*

Paragrahv 13 sätestab eriolukorra väljakuulutamise alused ja tingimused.

1. Eriolukorra väljakuulutamise alused (loodusõnnetus, katastroof või nakkushaigus) ning eriolukorra väljakuulutamiseks pädev organ (Vabariigi Valitsus) on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 87 punktis 8 ning hädaolukorra seaduses. Siiski täpsustab hädaolukorra seadus eriolukorra väljakuulutamise regulatsiooni ning sätestab, et eriolukord kuulutatakse välja hädaolukorra lahendamiseks. Teisisõnu lahendatakse eriolukorra raames selle väljakuulutamise aluseks olnud hädaolukorda.

Hädaolukorra seadus kehtestab eriolukorra väljakuulutamisele lisatingimused. Eriolukorra võib välja kuulutada, kui hädaolukord ei ole lahendatav ilma eriolukorra juhtimiskorralduse ning meetmete rakendamiseta. Seega peab eriolukorra väljakuulutamiseks olema täidetud kolm tingimust:

- 1) tegemist on loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorraga;
- 2) hädaolukord ei ole lahendatav ilma eriolukorra juhtimiskorralduseta ning
- 3) hädaolukorra lahendamiseks on vaja rakendada eriolukorra meetmeid.

Eriolukorra väljakuulutamine on tõsisemate tagajärgedega ning ulatuslikema hädaolukordade korral lisameede, millega saab tõhustada hädaolukorra lahendamist, koondades kogu sündmuse või sündmuste ahela juhtimise ühtse juhtimise alla (määrates eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhid) ning rakendades eriseadustega võrreldes olukorra lahendamiseks ulatuslikumaid meetmeid.

2. Lõiked 2 ja 3 täpsustavad katastroofi ja nakkushaiguste terminite sisu. Katastroofi termin on avatud näitliku loetelu kaudu, kuid üldistatult saab katastroofiks nimetada sündmust, mis on otseselt seotud inimtegevuse tagajärgedega, kuid mida inimene ei ole tahtlikult põhjustanud (on tegemist õnnetusega). Lisaks kuuluvad katastroofi termini alla ka olulisimate elutähtsate teenuste toimepidevuse rasked ja pikaajalised katkemised. Sellega on antud võimalus kuulutada elutähtsate teenuste toimepidevuse katkemisest põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks välja eriolukord.

Nakkushaiguse termini sisustamisel on aluseks nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus ning loomatauditõrje seadus, mahutades ühe termini alla nii inimeselt inimesele ja loomalt inimesele levivad nakkushaigused kui ka loomalt loomale levivad nakkushaigused.

Nakkushaigus on nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 2 alusel haigus, mis on põhjustatud nakkustekitaja sattumisest organismi ja mis levib või mille puhul on alust oletada levikut inimeselt inimesele või loomalt inimesele otseselt või kaudselt. Eriti ohtlikuks loetakse nakkushaiguse levik olukorras, kus see on suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. Eriti ohtlikud nakkushaigused on seaduse järgi katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloos.

Nakkushaigus ehk loomataud on loomatauditõrjeseaduse § 3 alusel looma haigus, mille on põhjustanud bioloogilised haigusetektajad, mis võivad kas otseselt või keskkonna vahendusel kanduda ühelt loomalt teisele, loomalt inimesele ja vastupidi. Loomatauditõrjeseaduse järgi on loomataud ka selline loomade massiline haigestumine, mida põhjustaval teguril puudub omadus üle kanduda. Loomataud loetakse loomatauditõrjeseaduse alusel eriti ohtlikuks, kui selle tekitajal on omadus kiiresti levida looma-

populatsioonis, põhjustada ulatuslikku haigestumist ja suurt suremust ning millega võib kaasneda suur majanduslik kahju, samuti kui loomataud kujutab tõsist ohtu inimese elule ja tervisele.

Seadusandja ei ole hädaolukorra seaduses sätestanud loodusõnnetuse terminit, mistõttu tuleb termini avamisel lähtuda sättes kasutatud sõnade tavapärasest tähendusest üldkeeles. Loodusõnnetus on loodusliku ohu, nagu üleujutuse, keeristormi, kuumalaine, metsatulekahju vms tagajärjel tekkinud õnnetus, mis põhjustab majanduslikku või keskkonnakahju või vahetat ohtu paljude inimeste elule ja tervisele. Loodusõnnetuse tekkimine ei ole otseselt seotud inimtegevusega.

2009. aastal kehtetuks tunnistatud eriolukorra seaduses defineeriti loodusõnnetus kui loodusjõudude tegevusest põhjustatud hävingulise toimega sündmus, sealhulgas äkilise hävingulise toimega sündmus, mis seab ohtu elu, tervise, loodus- või tootmis-keskkonna.



## § 14. Eriolukorra väljakuulutamise kord

- (1) *Eriolukorra väljakuulutamise otsustamiseks kutsub peaminister või tema äraolekul teda asendav minister viivitamata kokku Vabariigi Valitsuse istungi, kus kuulatakse ära Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni arvamus eriolukorra väljakuulutamise vajaduse kohta.*
- (2) *Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu eriolukorra väljakuulutamise kohta esitab Vabariigi Valitsusele otsustamiseks peaminister või tema äraolekul teda asendav minister.*
- (3) *Vabariigi Valitsus kuulutab eriolukorra välja kogu riigis, ühe või mitme maakonna või kohaliku omavalitsuse territooriumil (edaspidi eriolukorra piirkond).*

1. Lõige 1 sätestab, et eriolukorra väljakuulutamiseks kutsutakse kokku Vabariigi Valitsuse liikmed ja kuulatakse ära Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni arvamus. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon on nõuandev organ, tema arvamus ei ole valitsusele siduv.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele on Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa peale peaministri vähemalt pool valitsuse koosseisust (käsiraamatu koostamise ajal on valitsuses koos peaministriga 14 liiget). Ka Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni istungist peab osa võtma vähemalt pool komisjoni koosseisust, et komisjon oleks otsustusvõimeline (komisjonis on käsiraamatu koostamise ajal 19 liiget).

Kuna hädaolukorra puhul on vajalik asjassepuutuvate asutuste kiire reageerimine, siis on liikmete võimekus vajaduse korral kiiresti ja olenemata kellaajast erakorralisele istungile koguneda kriitilise tähtsusega. Eri õppustel on seda võimekust ka harjutatud ja katsetatud.

2. Lõige 2 sätestab eriolukorra väljakuulutamise korralduse eelnõu esitamise korra ning lõige 3 sätestab, et eriolukorra võib välja kuulutada kas terves riigis või selle osas. Eriolukorra piirkonna suurus oleneb hädaolukorra geograafilisest ulatusest, mis võib hõlmata mitut kohaliku omavalitsuse üksust, tervet maakonda, ulatuda üle maakondade piiride või mõjutada tervet riiki. Oluline on, et eriolukorda ei kuulutataks välja suuremal alal kui on vaja. Samuti kehtib põhimõte, et eriolukorra piirkonna piiritlemisel lähtutakse kohaliku omavalitsuse üksuste piiridest ning omavalitsusüksusi eriolukorra piirkonna piiritlemisel ei poolitata.

## **§ 15. Vabariigi Valitsuse korraldus eriolukorra väljakuulutamise kohta**

(1) *Vabariigi Valitsuse korralduses eriolukorra väljakuulutamise kohta sätestatakse:*

- 1) *eriolukorra väljakuulutamine;*
- 2) *eriolukorra väljakuulutamise põhjus;*
- 3) *eriolukorra piirkond;*
- 4) *eriolukorra juht;*
- 5) *asutused ning avaliku halduse ülesandeid täitvad isikud, kes on kohustatud rakendama meetmeid eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks ning juhinduma eriolukorra juhi korraldustest;*
- 6) *muud Vabariigi Valitsuse poolt kasutusele võetavad meetmed eriolukorra väljakuulutamist põhjustava hädaolukorra lahendamiseks;*
- 7) *massiteabevahendite valdajate kohustus avaldada korraldus viivitamata ja muutmata kujul.*

(2) *Vabariigi Valitsuse korraldus eriolukorra väljakuulutamise kohta jõustub selle allakirjutamisel, kui korralduses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtaega. Korraldus avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites.*

1. Lõikes 1 määratakse, mida peab Vabariigi Valitsuse korralduses kajastama. Vabariigi Valitsuse korralduses võib sätestada ka muud, lõikes 1 loetlemata meetmed, mis on vajalikud hädaolukorra lahendamiseks. Eriolukorra väljakuulutamise põhjuse kohta märgitakse, miks on vaja välja kuulutada eriolukord ehk miks ei ole hädaolukorra lahendamine võimalik ilma eriolukorra välja kuulutamata.

Eriolukorra piirkonna määramisel võetakse arvesse hädaolukorra mõjuala, et vältida eriolukorras rakendavate kitsendavate meetmete rakendumist aladel, kuhu hädaolukorra mõjud ei ulatu.

Vabariigi Valitsusel on õigus valida minister, kes eriolukorra juhiks määratakse. Eriolukorra juhi määramisel kõrvutatakse ministriumide vastutusalasid ning üldjuhul määrab valitsus eriolukorra juhiks ministri, kelle vastutusalaga on hädaolukorra lahendamine kõige rohkem seotud.

Asutuste ja isikute määramise otsus peab olema põhjalik, et kõik hädaolukorra lahendamisse puutuvad asutused ja isikud oleks korralduses nimetatud, sest eriolukorra juhil ei ole õigust anda korraldusi asutustele ja isikutele, keda Vabariigi Valitsuse korralduses nimetatud ei ole.

Kommenteeritava lõike järgi peab korralduses sätestama ka massiteabevaldajate kohustuse korraldus viivitamata avaldada. Sisult sama korraldus sätestatakse lõikes 2 – korraldus avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites. Vabariigi Valitsuse korraldused avaldatakse üldjuhul Riigi Teatajas. Eriolukorra väljakuulutamise otsuse puhul tuleb korraldus avaldada ka massiteabevahendites. Sätte eesmärk on tagada, et eriolukorra väljakuulutamise otsus ja selle tingimused jõuaksid viivitamata olukorrast puudutatud elanikkonnani.

2. Lõige 2 sätestab eriolukorra korralduse jõustumise tingimused. Sisult korratakse siin Vabariigi Valitsuse seaduse § 30 lõikes 5 sätestatut, mille järgi jõustub Vabariigi Valitsuse korraldus selle allakirjutamisel. Eriolukorra korraldus avalikustatakse viivitamata. Kuna eriolukorras on võimalik isikute põhiõigusi piirata, on oluline, et inimesed oleksid teadlikud eriolukorra väljakuulutamisest ja selle tingimustest.

## § 16. Eriolukorra tingimuste muutmise kord

- (1) *Vabariigi Valitsus võib otsustada korraldusega muuta käesoleva seaduse § 15 lõike 1 punktides 3–7 sätestatud eriolukorra tingimusi. Eriolukorra tingimuste muutmist ei loeta uue eriolukorra väljakuulutamiseks.*
- (2) *Vabariigi Valitsuse korraldus eriolukorra tingimuste muutmise kohta jõustub selle allakirjutamisel, kui korralduses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtaega. Korraldus eriolukorra piirkonna muutmise või isikute põhiõigusi piiravate meetmete kasutamise kohta avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites.*

Paragrahv sätestab kehtiva eriolukorra korralduse muutmise tingimused. Eriolukorra tingimuste muutmine võib eriolukorra lahendamise jooksul olla vajalik, et reageerida varem teadmata olnud ohtudele ning tagada võimalikult paindlik ja otstarbekas olukorra lahendamise korraldus. Eriolukorra tingimuste muutmist ei saa lugeda uue eriolukorra väljakuulutamiseks, tingimuste muutmisega on võimalik muuta vaid eriolukorra piirkonda (seda kitsendades või laiendades), määrata uus eriolukorra juht, lisada nimekirja uusi asutusi ja isikuid või neid eemaldada või täpsustada muid Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud meetmeid. Eriolukorra väljakuulutamise korraldusega ei ole võimalik muuta eriolukorra väljakuulutamise põhjuseid. Eriolukorra tingimuste muutmise korralduse jõustumise ja avalikustamise kord on sama nagu eriolukorra väljakuulutamise korralduse puhul.

## § 17. Eriolukorra lõpetamise kord

- (1) *Vabariigi Valitsus otsustab eriolukorra lõpetamise pärast eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamist, kuulates eelnevalt ära Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni arvamuse.*
- (2) *Vabariigi Valitsuse korraldus eriolukorra lõpetamise kohta jõustub selle allakirjutamisel, kui korralduses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtaega. Korraldus avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites.*

Paragrahv sätestab, et eriolukorra lõpetamise otsustab Vabariigi Valitsus. Samamoodi eriolukorra väljakuulutamisega on Vabariigi Valitsuse otsuse eelduseks Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni arvamuse ärakuulamine. Samuti jõustub eriolukorra lõpetamise korraldus selle allakirjutamisel ning see tuleb viivitamata avalikustada.

## § 18. Eriolukorra juht

- (1) *Eriolukorra väljakuulutamisel määrab Vabariigi Valitsus ühe ministri juhtima ja koordineerima eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks oleva hädaolukorra lahendamist (edaspidi eriolukorra juht).*
- (2) *Eriolukorra juhil on õigus anda korraldusi eriolukorra väljakuulutamise tinginud sündmusest tuleneva hädaolukorra lahendamiseks eriolukorra tööde juhile ja Vabariigi Valitsuse määratud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi.*
- (3) *Eriolukorra juht allub Vabariigi Valitsusele ning on Vabariigi Valitsuse ees aruandekohustuslik. Eriolukorra juht teeb Vabariigi Valitsusele ettepanekuid nende eriolukorra lahendamisega seotud ülesannete täitmiseks ja meetmete rakendamiseks, mis ei kuulu tema pädevusse.*
- (4) *Eriolukorra juht annab oma pädevuse piires haldusaktidena korraldusi.*
- (5) *Kui eriolukord on välja kuulutatud erakorralise seisukorra ajal, allub eriolukorra juht erakorralise seisukorra juhile.*

Paragrahv käsitleb eriolukorra juhi määramist, tema õigusi, alluvust ja aruandluse kohustust. Seaduses määratakse, et Vabariigi Valitsus määrab eriolukorra juhiks ühe ministritest ning et eriolukorra juht annab oma tegevusest aru Vabariigi Valitsusele. Kahe olukorra (eriolukorra ja erakorralise seisukorra) samaaegsel



kehtimisel allub eriolukorra juht erakorralise seisukorra juhile. Sama põhimõte on sätestatud ka erakorralise seisukorra seaduses.

Eriolukorra juhi valimisel lähtutakse sellest, kelle vastutus-  
alasse eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra  
lahendamine kõige otsesemalt kuulub. Näiteks kui eriolukorra  
väljakuulutamise on põhjutanud epideemia või loomataud, mää-  
ratakse eriolukorra juhiks vastavalt sotsiaalminister või põllu-  
majandusminister.

Eriolukorra juhil on õigus anda korraldusi eriolukorra välja-  
kuulutamise korralduses märgitud asutustele. Lisaks on eriolu-  
korra juhil tavapärase õigus anda korraldusi oma valitsemisala  
asutustele. Vabariigi Valitsuse korralduses mittenumetatud asutus-  
tele ja isikutele eriolukorra juht korraldusi anda ei saa. Samuti ei  
saa eriolukorra juht anda korraldusi neile isikutele, kes ei täida  
avaliku halduse ülesandeid (näiteks eraõiguslikud juriidilised  
isikud). Eriolukorra juhi pädevused haldusväliste isikute suhtes  
meetmete rakendamiseks on sätestatud hädaolukorra seaduse  
3. jaotises „Eriolukorra ajal rakendatavad meetmed“.

## **§ 19. Eriolukorra tööd ja eriolukorra tööde juht**

(1) *Eriolukorra tööd on:*

- 1) *avarii-, pääste- ja taastamistööd loodusõnnetuse ja kataastroofi korral;*
- 2) *tööd nakkushaiguste leviku tõkestamiseks;*
- 3) *tööd kannatanutele abi osutamisel loodusõnnetuse ja kataastroofi korral ning nakkushaiguste leviku tõkestamisel.*

(2) *Eriolukorra juht määrab ühe või mitu eriolukorra tööde juhti, kes juhivad eriolukorra tööde tegemist eriolukorra piirkonnas, koordineerivad avaliku korra ja liiklusohutuse tagamist ning täidavad muid eriolukorra juhi antud ülesandeid.*

(3) *Eriolukorra tööde juht allub oma ülesannete täitmisel eriolukorra juhile.*

(4) *Eriolukorra tööde juht annab oma pädevuse piires haldusaktidena korraldusi.*

(5) *Eriolukorra tööde juht vastutab eriolukorra lahendamiseks tema juhtimisel tehtava töö läbiviimise ohutuse eest ning tagab võimaluse korral abinõude rakendamise looduse ja muinsuskaitseobjektide säilitamiseks ning kaitseks.*

Paragrahv sätestab loeteluna peamised tööd eriolukorra ajal. Samuti sätestatakse, kes on eriolukorra tööde juht, mis on tema ülesanded ja kellele ta allub.

Eriolukorra tööd on põhimõtteliselt kõik tööd, mis on vaja teha eriolukorra põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Täpse tegevuste nimekirja, mida eriolukorra tööde käigus ellu viiakse, määrab eriolukorra juht ja eriolukorra tööde juht.

Eriolukorra tööde juhi (või juhid) määrab eriolukorra juht. Nimetatud isikud juhivad eriolukorra piirkonnas eriolukorra tööde elluviimist, kuid koordineerivad ka eriolukorra piirkonnas avaliku korra ja liiklusohutuse tagamist ning täidavad muid eriolukorra juhi antud ülesandeid. Eriolukorra tööde juhid on isikud, kes viivad vahetult ellu eriolukorra juhi korraldusi hädaolukorra lahendamisel ning annavad samuti vahetut tagasisidet eriolukorra juhile hädaolukorra lahendamise kohta.

Kui eriolukorra juhiks määratakse üks ministritest, siis eriolukorra tööde juhiks määratakse mõne ameti (näiteks Terviseamet, Politsei- ja Piirivalveamet) peadirektor või vajaduse korral ka ameti piirkondliku struktuuriüksuse juht, kohaliku omavalitsuse üksuse juht või muu ametiisik. Eriolukorra tööde juhi või juhtide määramisel lähtutakse põhimõttest, et enne eriolukorra väljakuulutamist kujunenud hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri muudetakse võimalikult vähe ning et toimuks võimalikult sujuv üleminek hädaolukorra lahendamise juhtimiselt eriolukorra lahendamise juhtimisele. Näiteks kui loodusõnnetuse (torm, üleujutus) tõttu on aktiveeritud ulatuslike päästetööde tegemiseks päästetööde regionaalsed staabid ja päästetööde üleriigiline staap, siis eriolukorra väljakuulutamisel jätkavad staabid tegevust eriolukorra tingimustes ja eriolukorra juhi vahetus alluvuses.

## **§ 20. Eriolukorra lahendamise finantseerimine**

*Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise finantseerimise alused ja korra.*

Vabariigi Valitsus on finantseerimise alused ja korra kehtestanud 13. oktoobri 2013. a määrusega nr 134 „Eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise finantseerimise alused ja kord“. Eriolukorra lahendamise finantseerimise aluste väljatöötamisel lähtuti põhimõttest, et eriolukorra lahendamise kulude kogumahtu on enne eriolukorra lahendamise lõppemist raske, kui mitte võimatu prognoosida. Ka ei ole teada, kui suures ulatuses on vaja vahendeid hädaolukorraeelse seisundi taastamiseks või kas riigil üldse on kulude katmiseks piisavalt vahendeid. Samas on eriolukorra juhil ja olukorra lahendamises osalevatel asutustel oluline teada, kuidas nende tehtud kulud kaetakse.

Seetõttu on määruses sätestatud, et eriolukorra väljakuulutamisel langetab Vabariigi Valitsus esialgse otsuse eriolukorraga seotud kulude katmise kohta. Selleks kuulab Vabariigi Valitsus ära eriolukorra juhiks määratava ministri esialgse arvamuse eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise eeldatavate kulude kohta, samuti rahandusministri arvamuse võimalike kulude katmise allikate kohta.

Esialgses otsuses näidatakse ära eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamises osalevate asutuste ning avaliku halduse ülesandeid täitvate isikute eelarvetest kaetavad kulud või Vabariigi Valitsuse reservist kaetavad kulud ning nende maht. Eriolukorra juht koondab eriolukorra lõppemisel eriolukorra lahendamisse kaasatud asutuste ja isikute kulud. Põh-

jendatud juhul esitab eriolukorra juht Rahandusministeeriumile taotluse eriolukorra väljakuulutamise põhjendanud hädaolukorra lahendamiseks seotud kulude rahastamiseks Vabariigi Valitsuse reservist vastavalt kehtivale korrale.

Riigieelarve vahendite kasutamise põhimõtted on sätestatud riigieelarve seaduses (nii-öelda riigieelarve baasseadus). Riigiasutused saavad oma seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks igal aastal kindla summa raha, mille maht sõltub täidetavate ülesannete mahust ja riigi rahalistest võimalustest. Riigiasutuste eelarve määratakse jooksva aasta eelarve seadusega. Ettenägematute kulude katteks on loodud Vabariigi Valitsuse reserv (riigieelarve seaduse § 58), mille maht määratakse samuti jooksva aasta eelarve seaduses (näiteks 2014. aasta riigieelarve seaduses planeeriti Vabariigi Valitsuse reservi mahuks 1 834 348 eurot). Reservist eraldatakse vahendeid ettenägematute kulude katteks, kusjuures „ettenägematu kulu“ on riigieelarve seaduse tähenduses kulu, mis on ettenägematu jooksva aasta eelarve mõistes (näiteks eelarve koostamisel ei olnud võimalik prognoosida kohtuvaidluse kaotamist) ning kulu katteks ei olnud eelarvesse vahendeid planeeritud. Ettenägematu on kulu ka siis, kui see tuleneb ettenägematust sündmusest (näiteks õnnetusest).

Reservist vahendite eraldamise ja kasutamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega, kus sätestatakse, kuidas toimub kuludokumentide koondamine, taotluste menetlemine ja koondtaotluse esitamine Rahandusministeeriumile ning Vabariigi Valitsusele otsustamiseks. See tähendab, et üldjuhul kaetakse kulud kuludokumentide alusel tagantjärele, mitte ei anta asutustele vahendeid enne kulu tegemist. Samuti on Vabariigi Valitsusele jäetud õigus kulu katmist mitte toetada, kui Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole taotlus põhjendatud või kui Vabariigi Valitsuse reservis ei ole piisavalt vahendeid. Lähtudes reservi suuruselt, saab Vabariigi Valitsuse reservist katta väiksemaid üksikuid kulusid.

Riigieelarve seaduse § 71 alusel on loodud ka stabiliseerimisreserv, mille vahendeid saab muu hulgas kasutada eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või muu erakorralise olukorra või olulise mõjuga kriisi lahendamiseks. Stabiliseerimisreservi vahendite kasutusele võtmise otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul ning reservi haldamist korraldab Rahandusministeerium. Stabiliseerimisreservi maht oli 30. juunil 2014. aastal 368 miljonit eurot. Reservi kasutatakse vaid erandjuhtudel. Aastatel 1998–1999 võeti reservist kasutusele 17 miljonit eurot Eesti Maapanga (pankrotis) klientide loovutatud nõuete katteks. 2009. aastal võeti stabiliseerimisreservist kasutusele 224 miljonit eurot majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks.

Riigi ootamatuid kulusid on võimalik katta ka jooksva aasta riigieelarve seadust muutes. See tähendab, et vähendatakse teistele, olukorra lahendamisega mitte seotud asutustele eraldatavaid vahendeid ja antakse need olukorra lahendamisega seotud asutustele. Muudatuse peab heaks kiitma Riigikogu.

Kokkuvõtlikult on riigil eriolukorraga seotud kulude katmiseks kolm võimalust – Vabariigi Valitsuse reserv, jooksva aasta riigieelarve muutmine või stabiliseerimisreservi vahendite kasutuselevõtt. Ettepaneku, milline meetod valida, teeb Rahandusministeerium. Seega kui Vabariigi Valitsus arutab eriolukorra väljakuulutamist, esitab eriolukorra juhiks määratav minister võimalike kaasnevate kulude prognoosi ning rahandusminister esitab oma hinnangu, millises ulatuses on riigil võimalik kulusid katta ning millisest allikast raha kasutusele võetakse.

## § 21. Töökohustus

- (1) *Eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või muu eriolukorra juhi määratud ametiisik võib eriolukorra ajal kohustada füüsilist isikut eriolukorra tööd tegema, kui pädevad asutused või nende poolt vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda õigeaegselt teha.*
- (2) *Isikule võib töökohustuse panna juhul, kui ta on vähemalt 18-aastane ning selle töö tegemiseks oma teadmistelt, oskustelt ja tervises seisundilt võimeline.*
- (3) *Töökohustus lõpeb eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või muu eriolukorra juhi määratud ametiisiku määratud ajal, kuid mitte hiljem kui eriolukorra lõpetamisel. Isikut ei või töökohustuse täitmisele rakendada järjest kauemaks kui 30 päevaks.*
- (4) *Eriolukorra tööle ei kohustata:*
  - 1) *keskmise, raske või sügava puudega isikut ja tema hooldajat;*
  - 2) *rasedat ja kuni kolmeaastase lapse ema;*
  - 3) *isikut, kes kasvatab keskmise, raske või sügava puudega last;*
  - 4) *üht alla 12-aastase lapse vanemat või hooldajat;*
  - 5) *alla 30-aastast naissoost isikut, kui tööd teostatakse ioniseeriva kiirgusohu piirkonnas;*
  - 6) *kaitseväelast.*

(5) *Vabariigi Valitsus võib kehtestada määrusega eriolukorra ajal füüsiliste isikute suhtes töökohustuse rakendamise täpsema korra.*

Paragrahv reguleerib eriolukorra ajal füüsilistele isikutele töökohustuse seadmist. Seaduses sätestatakse nende isikute ring, keda võib töökohustusega koormata, ning määratakse maksimumaalne lubatud aeg, mille jooksul võib inimesele töökohustuse panna. Samuti luuakse alus töökohustuse rakendamise täpsema korra loomiseks. Käsiraamatu koostamise ajal ei ole korda veel kehtestatud, kuid eriolukorra ajal võib selle määruse koostamine ja kehtestamine olla vajalik.

Eriolukorra ajal rakendatav töökohustus on meede, mis võimaldab eriolukorra juhul, eriolukorra tööde juhul või muul eriolukorra juhi määratud ametiisikul kaasata füüsilisi isikuid eriolukorra töödele. Töökohustuse rakendamisega riivab selleks pädev ametiisik Eesti Vabariigi põhiseaduse § 29 lõikes 2 sätestatud põhiõigust, mille järgi ei tohi kedagi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse. Siiski lubab põhiseadus nimetatud õigust rikkuda, kui isikut sunnitakse tegema tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse või katastroofi korral. Seega lubab põhiseadus sõnaselgelt isikut tööle sundida, kui välja kuulutatud on eriolukord.

Töökohustust tohib rakendada siis, kui pädevad asutused või nende kaasatud vabatahtlikud ei saa seda teha või ei saa seda teha õigel ajal. Samuti peab isik olema võimeline tööd tegema. Lõikes 2 on sätestatud isikud, keda võib eriolukorra töödele kaasata, ning lõikes 4, keda ei tohi kaasata. Tegemist on oluliste sätetega, mis välistavad eriolukorra töödele selliste isikute kaasamise, kes ei ole suutelised eriolukorra tööd tegema või kes tuleb välistada eriolukorra töö tegemisest nende erilise seisundi tõttu (tervis, füüsiline võime, väikelapse kasvatamine jne).



Kõnesolev säte ei piira teiste isikute õigust panna oma pädevuse piires isikutele töökohustust, näiteks päästetööde juhil säilib õigus kaasata asutusi ja isikuid päästetöödele päästeseaduse alusel. Samas võivad eriolukorra tööd olla palju laiaulatuslikumad kui päästetööd ning hõlmata tegevusi, mis päästetöö alla ei mahu. Päästetöö on seotud päästesündmuse lahendamise ja ohu tõrjumise ja korrariikkumise kõrvaldamise või päästesündmuse tagajärgede leevendamisega. Seega saab päästetööd teha kuni ohu tõrjumiseni või korrariikkumise kõrvaldamiseni. Selliseks tööks, mis ei mahu päästeseaduse päästetöö termini alla, võib olla näiteks katastroofi tagajärgede likvideerimine.

## § 22. Vallasasja sundvõõrandamine

- (1) *Eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht võib otsustada kütteaine, toiduaine, ravimi või muu äratarvitatava vallasasja sundvõõrandamise riigi omandisse, kui asi on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks saamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.*
- (2) *Käesolevas paragrahvis sätestatud korras ei sundvõõrandata raha ega isikule kuuluvat vara, millele ei saa pöörata sissenõuet täitemenetluses.*

Paragrahviga sätestatakse äratarvitatavate vallasasjade sundvõõrandamise õigus eriolukorra ajal eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi otsusel. Säte on loodud juhuks, kui riigi tegevusvarud on ebapiisavad või kui võõrandamine osutub vajalikuks muudel hädaolukorra lahendamiseks seotud juhtudel.

Äratarvitatav vallasasi on see, mis otstarbekohasel kasutamisel lakkab olemast või võõrandatakse. Äratarvitatavad vallasasjad on näiteks hädaolukorra seaduses nimetatud kütteaine või toit. Eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht võib asja sundvõõrandada, kui asi on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning muud võimalused asja saamiseks oleksid ebamõistlikud. Näiteks kui riigi tervishoiuvarus on vajaminev ravim ning tegevusvaru on võimalik õigel ajal kasutusele võtta, ei tohi riik sundvõõrandada eraisikule kuuluvat ravimit.

Sundvõõrandada ei tohi raha ega isikule kuuluvat vara, millele ei saa pöörata sissenõuet täitemenetluses. Vara, millele ei saa sissenõuet pöörata, on sätestatud täitemenetluse seadustikus. Nimetatud seadustiku järgi ei saa üldjuhul sissenõuet pöörata erinevatele sissetulekutele, nagu riiklik peretoetus või puudega inimese

sotsiaaltoetus, aga ka vallasasjadele. Vallasasjad, mida kohtutäitur ei saa arestida ega täitemenetluses müüa, on sätestatud täitemenetluse seadustiku §-s 66. Sellised vallasjad on näiteks isiklikud asjad, nagu riided või pesu, aga ka prillid või raamatud, mida isik kasutab õppetööks või kultustoiminguteks. Mittearestitavad asjad on ka näiteks sellised vallasasjad, mida isik vajab elementaarseks toimetulekuks, nagu üheks kuuks vajalikud toiduained ja elu-ruumi kütmiseks üheks kütteperioodiks vajaminev küte. Isikule peab ka eriolukorras jääma ellujäämist ja hädavajalikkude toimetulekut võimaldav vara.

Sundvõõrandamisega riivatakse põhiseaduse §-s 32 sätestatud põhiõigust, mille järgi on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omanikul on õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Põhiseadus lubab omandit omaniku nõusolekuta võõrandada, kuid selline võimalus peab olema sätestatud seaduses, sundvõõrandamine peab teenima üldisi huve ning selle eest peab olema ette nähtud õiglane ja kohene hüvitis. Hädaolukorra seaduses on sätestatud sundvõõrandamise seaduslik alus ning vara võib sundvõõrandada vaid eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede leevendamiseks (ehk üldistes huvides). Sundvõõrandatud vara hüvitatakse hädaolukorra seaduse § 43 alusel, täpsem hüvitamise kord on ette nähtud Vabariigi Valitsuse määruses.

Iseenesest sisaldub sarnane õigus ka päästeseaduses. Päästeseaduse alusel võib pääste- või demineerimistöe juht kasutada päästetööde tegemiseks teisele isikule kuuluvat vett, liiva, kruusa jms. Päästeseadus ei nimetata seda sundvõõrandamiseks, vaid sundkasutuseks. See tähendab, et riik ei võta vallasasju enda omandisse, vaid kasutab neid. Hädaolukorra seaduse alusel läheb aga riigile üle asja omand. Samuti on hädaolukorra seaduse alusel võimalik eriolukorras sundvõõrandada laiemat ringi asju kui päästeseaduse alusel. Päästeseaduses on näitliku loeteluna nimetatud otseselt päästetööga seotud asjad – vesi, liiv ja kruus. Päästeseaduse alusel on seega võimalik kasutada asju, mida kasutatakse

otseselt päästetöö tegemiseks. Hädaolukorra seaduse alusel võib aga sundvõõrandada ka näiteks toitu ja ravimeid – nende asjade abil ei lahendata olukorda, vaid neid kasutatakse tagajärgede kõrvaldamiseks. Lisaks on sundvõõrandamise õigus päästeseaduses seotud päästetöö terminiga. See tähendab, et kui päästesündmus (ja sellega ka päästetöö) on lõppenud, ei ole päästetöö juhil enam sundvõõrandamise õigust. Hädaolukorra seadus aga lubab sundvõõrandamist ka tagajärgede kõrvaldamiseks – siis, kui vahetu oht on juba möödunud või korrarikkumine kõrvaldatud.

## § 23. Asja sundkasutus

- (1) *Eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht võib otsustada kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina, seadme või muu käesoleva seaduse §-s 22 nimetatata vallasasja ajutisse sundkasutusse võtmise, kui asja kasutamine on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks kasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.*
- (2) *Asja sundkasutus lõpeb eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud ajal, kuid mitte hiljem kui eriolukorra lõpetamisel.*

Paragrahv näeb ette, et eriolukorra juhil või eriolukorra tööde juhil on võimalus nii kinnis- kui ka vallasasju sundkasutusse võtta. Nimetatud meetme alusel on võimalik paindlikult kasutada eraisikutele kuuluvaid transpordivahendeid, kinnisasju, ettevõtete sisseseadet ja muid asju avalikes huvides eriolukorra põhjustanud sündmuse lahendamiseks. Sundkasutusse ei saa võtta äratarvitata- vaid vallasasju, sest äratarvitata- v vallasasi lakkab otstarbekohasel kasutamisel olemast.

Asja võib sundkasutusse võtta, kui:

- a) asja kasutamine on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning
- b) muud võimalused asja õigeaegseks kasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.

See tähendab, et asja võib sundkasutusse võtta vaid ülalnimeta- tud tingimuste täitmisel. Praktikas on erinevate päästesündmuste

lahendamiseks teistele ametkondadele või ettevõtetele kuuluvat tehnikat kaasatud korduvalt. Näiteks võeti 2010. aastal Ülemiste järvel toimunud lennuõnnetuse lahendamiseks (lennuki järvejäält maale tõmbamiseks) kasutusele Kaitseväele kuuluv rasketehnika. Samuti kasutati Kaitseväe rasketehnikat 2010. aastal Padaorus lumetormi Monika põhjustatud sündmuse lahendamiseks. Eraomanikelt on kasutusse võetud paate või pumpasid, kohaliku omavalitsuse üksused on aidanud hättasattunute majutamisega jne. Üldjuhul on tehnika või pinna kasutusele võtmine toimunud vastastikusel kokkuleppel ning vara kasutusse võtmist omaniku loata ei ole rakendatud.

Kinnis- või vallasasja sundkasutus riivab, nagu sundvõõrandaminegi, põhiseaduse §-s 32 sätestatud omaniku õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Põhiseadus lubab omandiõigust seadusega kitsendada – seda on seadusandja hädaolukorra seaduses teinud, lubades teatud tingimustel isikute omandipõhiõigust piirata.

Nagu eelmise paragrahvi kommentaarides märgitud, on päästetöö juhil õigus päästeseaduse alusel kasutusele võtta vett, liiva, kruusa ja muid sarnaseid vallasasju. Eriolukorras sundkasutusele võetavate asjade ring on laiem, hõlmates ka kinnisasju. Samuti võib eriolukorras asju sundkasutusele võtta olukorra tagajärgede leevendamiseks – päästeseaduse alusel on sundkasutus lubatud pääste- ja demineerimistöo tegemiseks. Seega on eriolukorra sundkasutuse meede ulatuslikum kui päästeseaduses sätestatud meede.

## **§ 24. Asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise kord**

- (1) *Asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise viib läbi eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud ametiisik.*
- (2) *Eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või asja sundvõõrandamist läbi viiv ametiisik võib kohustada sundvõõrandatava või sundkasutusse võetava asja omanikku või valdajat toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta.*
- (3) *Asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise kohta koostatakse protokoll kahes eksemplaris. Üks eksemplar protokollist antakse asja omanikule või valdajale.*
- (4) *Vabariigi Valitsus võib kehtestada määrusega eriolukorra ajal asjade sundvõõrandamise ja sundkasutusse võtmise täpsema korra.*

Paragrahv reguleerib asjade sundvõõrandamist ja sundkasutust ning täpsustab, kes võib asju sundvõõrandada või -kasutusse võtta ning kuidas asja võõrandamine fikseeritakse. Samuti on loodud volitusnorm sundvõõrandamise ja sundkasutusse võtmise täpsemaks korraldamiseks. Käsiraamatu koostamise ajal ei ole Vabariigi Valitsus sundvõõrandamise ja -kasutuse täpsemat korda kehtestanud.

## § 25. Valdusesse sisenemine

- (1) *Eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või muu eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud isik võib siseneda eriolukorra piirkonnas valdaja nõusolekuta tema valduses olevale kinnisasjale, ehitisse või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks oleva hädaolukorra lahendamiseks.*
- (2) *Eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht võib otsustada eriolukorra piirkonnas valdaja nõusolekuta tema kinnisasjal, ehitises või ruumis eriolukorra tööde tegemise, sealhulgas teha lammutustöid, maha raiuda puid ja tõkestada veekogusid.*
- (3) *Kui valdaja isik on tuvastatav, tuleb teda esimesel võimalusel teavitada piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse või ruumi sisenemisest või valduses eriolukorra tööde tegemisest.*
- (4) *Piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse või ruumi sisenemise kohta, kui sellega kaasnes valduses oleva vara kahjustamine, samuti valduses eriolukorra tööde tegemise kohta koostatakse protokoll.*

Paragrahv reguleerib eriolukorra piirkonnas valdusesse sisenemist. Nimelt võib eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või muu eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud isik siseneda eriolukorra piirkonnas valdaja nõusolekuta tema valduses olevale kinnisasjale, ehitisse või ruumi, kui see on vajalik olukorra lahendamiseks. Vajaduse korral võib valduses teha lammutustöid, eemaldada sisenemist takistavaid tõkkeid või teha muid hädavajalikke toiminguid. Seadus sätestab, et valdusesse sisenemisel tuleb



sellest võimaluse korral valdajat teavitada ning valdusesse sisene- mine tuleb protokollida.

Valdusesse sisenemise meede riivab kõige otsesemalt kodu puutumatus põhiõigust. Põhiseaduse § 33 järgi on kodu puutu- matu ning ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida. Põhiseadus lubab nimetatud põhiõigust piirata seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, ter- vise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkes- tamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks krimi- naalmenetluses. Kuna valdusesse tohib siseneda vaid eriolukorra põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks, on kodu puutumatus riive põhjendatud teiste inimeste põhiõiguste ja -vabaduste ning avaliku korra ja tervise kaitsega. Kui eriolukorra põhjustanud hädaolukorda ei lahendata piisavalt kiiresti ja tulemuslikult, võib sündmus eskaleeruda ning ohustada suurema hulga inimeste elu ja tervist. Samuti on hädaolukorra lahendamine üldiselt avalikes huvides, et tagada riigis sisemine rahu.

Valdaja juuresviibimiseta tohib kinnisasjale, ehitisse, elu- ruumi või ruumi siseneda vaid erandjuhul – kui valdaja isik on tuvastatav, tuleb teda valdusesse sisenemisest teavitada. Sätte ees- märk on tagada, et isik oleks enda põhiõiguste riivist teadlik ja tal oleks võimalik kasutada asjassepuutuvaid õiguskaitsevahendeid. Samuti on haldusorganil (kelleks on eriolukorras ka eriolukorra juht ja eriolukorratööde juht) kohustus anda isikule võimalus arvamuse ja vastuväidete esitamiseks enne isiku suhtes sellise toi- mingu sooritamist, mis võib tema õigusi kahjustada. See tähendab, et üldjuhul peab avalik võim enne, kui ta isiku põhiõigusi riivab, teda sellest teavitama, et isikul oleks võimalik oma õigusi kaitsta.

Valdusesse sisenemise meede on sätestatud ka korrakaitse- seaduses. Nii korrakaitse seaduses kui ka hädaolukorra seaduses sätestatud valdusesse sisenemise meetmed ei erine põhiõiguse riive ulatuselt ja intensiivsusest kuigi palju. Korrakaitse seaduse regulatsioon on siiski mõnevõrra täpsem ning sätestab näiteks

kindlad eesmärgid, mille saavutamiseks võib meetet kohaldada, ning meetme kohaldamise täpsemad tingimused, näiteks ajavahe- miku ja eluruumi sisenemise korra valdaja teavitamiseta. Kuigi ka hädaolukorra seaduse alusel võib valdusesse siseneda vaid kind- latel tingimustel, on eriolukorras valdusesse sisenemise meetmel laiem eesmärk ning seda on võimalik kohaldada kogu eriolukorra piirkonnas.

## **§ 26. Viibimiskeeld ja muud liikumisvabaduse piirangud**

- (1) *Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või eriolukorra juhi määratud ametiisik võib kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibimise, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks (viibimiskeeld). Võimaluse korral tuleb säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile.*
- (2) *Kui viibimiskeeld kehtestatakse määratlemata arvu isikute suhtes (üldkorraldusena), tagab viibimiskeelu kohaldamise otsustaja viibimiskeelu koha tähistamise arusaadaval viisil. Teave määratlemata arvu isikute suhtes kehtestatud viibimiskeelu kohta, mis hõlmab suuremat ala kui 1 km<sup>2</sup>, avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites.*
- (3) *Vabariigi Valitsus või eriolukorra juht võib kehtestada korraldusega käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetamata piiranguid vabale liikumisele eriolukorra piirkonnas, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks. Korraldus avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites.*
- (4) *Vabariigi Valitsuse korraldus viibimiskeelu või muu liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta jõustub selle allkirjutamisest, kui korralduses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtaega.*

- (5) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 3 nimetatud viibimiskeeld või muu liikumisvabaduse piirang kehtib kuni selle kohaldaja poolt määratud ajani, kuid mitte kauem kui eriolukorra lõpetamiseni.

Paragrahv käsitleb viibimiskeelu ja muude liikumisvabaduste piirangute kehtestamist eriolukorra ajal. Seadus sätestab, et Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht või viimati nimetatud määratud ametiisik võib piirata inimeste liikumist eriolukorra piirkonnas, kui see on vajalik hädaolukorra lahendamiseks. Samuti määratakse detailsemad nõuded viibimis- või muu liikumisvabaduse kehtestamisele, keeluala tähistamisele, avalikustamisele ja piirangu lõpetamisele.

Viibimiskeelu kehtestamine riivab põhiseaduse §-s 34 sätestatud õigust vabalt liikuda ja elukohta valida. Põhiseadus lubab nimetatud õigust piirata muu hulgas loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Seega on riive võimalus eriolukorras otsesõnu ette nähtud põhiseaduses.

Viibimiskeeld on riikliku järelevalve meetmena kehtestatud ka korrakaitseaduse §-s 44. Korrakaitseaduse alusel on võimalik kehtestada viibimiskeeld konkreetse isiku läheduses või konkreetse koha suhtes. Eriolukorras saab viibimiskeeldu kohaldada kogu eriolukorra piirkonnas. Seega võib eriolukorras viibimiskeeldu kohaldada suurema ulatusega kui korrakaitseaduse alusel. Kuna eriolukorras saab kohaldada viibimiskeeldu ka üldkorraldusena, see tähendab vaid üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikute suhtes, ei ole isikute ring, kelle põhiõigusi viibimiskeeluga piiratakse, meetme kohaldamise ajal täpselt kindlaks määratav. Tavaolukorras on viibimiskeeld seotud konkreetse ohu, isiku või sündmusega, näiteks keelatakse inimestel läheneda põlevale majale, viibida kuriteopaigas. Kuigi ka tavaolukorras võib vajaduse korral kehtestada viibimiskeelu laiemas ulatuses, näiteks suure metsa- ja maastikutulekahju puhul, on eriolukorras õigus isikute liikumisvabadust veel intensiivsemalt riivata.

## § 27. Avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud

- (1) *Vabariigi Valitsus või eriolukorra juht võib korraldusega piirata avalike ürituste ja koosolekute pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata avalike ürituste ja koosolekute pidamise eriolukorra piirkonnas, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks.*
- (2) *Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud korraldus jõustub selle allakirjutamisel, kui korralduses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtaega. Korraldus avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites.*
- (3) *Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud korraldus kehtib selles ettenähtud ajani, kuid mitte kauem kui eriolukorra lõpetamiseni.*

Paragrahv käsitleb avalike koosolekute pidamist eriolukorra ajal ning sätestab võimaluse keelata koosolekute ja avalike ürituste pidamine, kui see on vajalik eriolukorra lahendamiseks.

Korralduse §-s 61 on sätestatud, et koosoleku korraldamine ja pidamine eriolukorra ajal toimub korralduse sätestatud korras hädaolukorra seaduses nimetatud erisustega. See tähendab, et koosolekute piirangute kehtestamise ajal peab Vabariigi Valitsus või eriolukorra juht lähtuma lisaks hädaolukorra seadusele ka korraldusest. Korralduses sätestatakse koosoleku korraldamise ja pidamise nõuded ning sellega seotud meetmed, hädaolukorra seadus võimaldab eriolukorras koosolekute pidamist täiendavalt piirata.

Avalike koosolekute ja ürituste pidamise piiramine riivab põhiseaduse §-s 47 sätestatud kogunemisvabadust, mille järgi on kõigil õigus ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Kogunemisvabadust võib põhiseaduse järgi seadusega piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Ainsana eriolukorra väljakuulutamise alustest on põhiseaduses nimetatud otsesõnu nakkushaigust ning selles ei ole viidatud katastroofile ega loodusõnnetusele. Nakkushaigust on eraldi nimetatud seetõttu, et inimeste omavahelise läbikäimise ja kohtumise tõkestamine on nakkushaiguse leviku peatamisel esimene oluline samm.

Katastroofist või loodusõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamisel võib kogunemisvabadust piirata näiteks siis, kui on põhjust arvata, et eriolukorra piirkonnas kavandatav koosolek või üritus ohustab avalikku korda. Põhimõtteliselt võib liikumisvabadust piirata ka riigi julgeoleku eesmärgil. Võib ette kujutada situatsiooni, kus eriolukord on kuulutatud välja näiteks katastroofi lahendamiseks, kuid samal ajal tekib olukord, mis on ohuks riigi julgeolekule, näiteks vägivaldsed massirahutused. Sellises olukorras on siiski ilmselt põhjendatud erakorralise seisukorra väljakuulutamine.

## § 28. Nakkushaigete isoleerimine ja ravi eriolukorra ajal

- (1) *Nakkushaigete isoleerimine ja ravi, sealhulgas tahtest olenematu ravi eriolukorra piirkonnas, toimub nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses sätestatud alustel ja korras.*
- (2) *Vabariigi Valitsus võib lõikes 1 sätestatud korra täpsustamiseks kehtestada määrusega nakkushaigete sundhospitaliseerimise ja isoleerimise korra eriolukorra ajal.*

Paragrahv sätestab, et eriolukorra ajal toimub nakkushaigete isoleerimine ja ravi, sealhulgas ka tahtest olenematu ravi nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses kehtestatud alustel ja korras.

Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus sätestab nakkushaiguse leviku tõkestamise põhimõtted, korralduse, nakkustõrjekomisjoni moodustamise ja muud olulised küsimused nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Eriti ohtlike nakkushaiguste leviku tõkestamiseks võib nakkushaige nõusolekuta kohaldada talle haiglaravi, kui nakkushaige on teistele ohtlik ja ta on keeldunud ravist või rikkunud ravirežiimi. Seaduses on sätestatud ka tahtest olenematu ravi kohaldamise tingimused ja kord. Muu hulgas nähakse ette karantiini kehtestamine. Karantiin on inimeste, kaupade ja sõidukite liikumise ning teenuste osutamise piirang, mille kohaldamise eesmärk on vältida eriti ohtliku nakkushaiguse levikut haiguskoldest väljapoole. Karantiini kehtestab maavanem Terviseameti ettepanekul.

Vabariigi Valitsus võib kehtestada määrusega eriolukordade puhuks täpsustava korra. Kuna nakkushaigete isoleerimine ja tahtest olenematu ravi riivab mitut põhiõigust, peab põhiõiguste piiramise kord olema sätestatud seaduses ning olema kooskõlas põhiseadusega. Seega ei tohi Vabariigi Valitsuse määrusega sätestada seadusega võrreldes täiendavaid põhiõiguste piiranguid.

## **§ 29. Loomatauditõrje eriolukorra ajal**

*Loomatauditõrjeks eriolukorra piirkonnas rakendatakse lisaks käesolevas seaduses sätestatud meetmetele ka loomatauditõrje seaduses sätestatud meetmeid.*

Paragrahv täpsustab, et eriolukorra ajal võib lisaks eriolukorras rakendatavatele meetmetele rakendada ka loomatauditõrje seaduses sätestatud meetmeid. Näiteks võib loomatauditõrje seaduse alusel kehtestada taudipunktis karantiini, piirata loomade liikumist või rakendada nakatunud loomade hukkamist ning hävitamist.



## **§ 30. Politsei kohustused eriolukorra ajal kehtestatud meetmete tagamisel**

*Politsei annab eriolukorra juhile, eriolukorra tööde juhile või muule pädevale ametiisikule käesolevas jaos sätestatud meetmete tagamiseks halduskoostöö seaduses sätestatud korras ametiabi sunni rakendamise.*

Hädaolukorra seaduse § 30 sätestab politsei kohustuse abistada eriolukorra juhti, eriolukorra tööde juhti ja muud pädevat ametiisikut eriolukorra meetmete rakendamisel. Politsei abi võib olla vajalik olukorras, kus isikud hakkavad vastu ning keelduvad meetmete rakendamisele allumast. Ametiabi andmisel on aluseks halduskoostöö seaduse 3. peatükk, mis sätestab ametiabi andmise ja taotlemise, sealhulgas ametiabi andmisest keeldumise õiguslikud alused.

## **§ 31. Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamine hädaolukorra lahendamisel, päästetööl ja turvalisuse tagamisel**

(1) *Kaitseväge või Kaitseliitu võib kasutada järgmiste ülesannete täitmiseks:*

- 1) *päästetööde ja eriolukorra tööde tegemine;*
- 2) *liikluse korraldamine eriolukorra ajal ja turvalisuse tagamine eriolukorra piirkonnas;*
- 3) *karistusseadustiku §-des 237 (terrorikuritegu), 240 (riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiruumi tungimine), 246 (rahvusvaheliselt kaitstud isiku elule ja tervisele suunatud rünne) ja 248 (diplomaatiliselt puutumatust omavale maa-alale, hoonesse ja ruumi tungimine) nimetatud kuritegude ennetamine või tõkestamine;*
- 4) *suure rünnakuriskiga objekti kahjustamise ärahoidmine või tõkestamine;*
- 5) *riigipiiri ületamise ajutine piiramine või peatamine riigipiiri seaduse §-s 17 nimetatud juhul.*

(2) *Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamise korra käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud ülesannete täitmiseks kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*

- (3) *Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamise käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2–5 nimetatud ülesannete täitmiseks otsustab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi nõusolekul korraldusega.*
- (4) *Ettepaneku kasutada Kaitseväge või Kaitseliitu käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2–5 nimetatud ülesannete täitmiseks teeb Vabariigi Valitsusele siseminister. Ettepanek kooskõlastatakse eelnevalt kaitseministriga.*
- (5) *Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 nimetatud ülesande täitmiseks võib Vabariigi Valitsus otsustada kasutada Kaitseväge või Kaitseliitu kuni eriolukorra lõpetamiseni.*
- (6) *Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 3–5 nimetatud juhtudel ei või Vabariigi Valitsus otsustada Kaitseväge või Kaitseliitu kasutada kauem kui 30 päeva alates otsuse tegemise päevast. Vabariigi Valitsus ei või käesolevas lõikes sätestatud juhtudel otsustada Kaitseväe või Kaitseliidu uut kasutamist sama juhtumi lahendamiseks.*
- (7) *Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamine käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2–5 nimetatud ülesannete täitmiseks on lubatud üksnes juhul, kui pädev asutus ei saa või ei saa õigeaegselt seda ülesannet täita ning puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks.*

Paragrahv sätestab Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamise hädaolukorra lahendamisel, päästetööl ja turvalisuse tagamisel. Kaitseväe või Kaitseliidu kaasamise eeldus on, et pädev asutus ei ole võimeline ülesannet täitma või ei saa seda teha õigel ajal ning puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks. Nimetatud sätte mõte seisneb selles, et Kaitseväe ja Kaitseliidu peamine ülesanne on olla valmis riigi sõjaliseks kaitseks ning sisejulgeolekusündmuste

lahendamisse kaasatakse Kaitsevägi ja Kaitseliit vaid äärmise vajaduse korral. Käsiraamatu koostamise ajal on Kaitseväge lisaks hädaolukorra seadusele võimalik kaasata ka Kaitseväe korralduse seaduse alusel. Kaitseväe korralduse seaduse järgi võib Kaitsevägi teatud tingimustel abistada politseid tema ülesannete täitmisel. Näiteks võib politsei paluda Kaitsevält abi avaliku korra kaitsmiseks juhul, kui politseil puuduvad muud võimalused ülesande täitmiseks. Kaitseväl ei ole sel juhul jõu kasutamise õigust. Kaitseväe kaasamise kord Kaitseväe korralduse seaduse alusel on analoogne hädaolukorra seaduse alusel kaitsejõudude pääste- ja eriolukorra töödele kaasamise regulatsiooniga. Lisaks hädaolukorra seaduses sätestatule võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kasutada erakorralises seisukorras ka erakorralise seisukorra seaduse § 15 alusel.

1. Kaitseväe ja Kaitseliidu pädevus on seega üldiselt piiratud riigikaitstes osalemisega. Kaitseväe peamised ülesanded on Kaitseväe korralduse seaduse § 3 lõike 1 järgi Eesti riigi sõjaline kaitse, selleks valmistumine ning osalemine sõjalises koostöös ja kollektiivses enesekaitstes. Kaitseliit on Kaitseliidu seaduse § 2 lõike 1 järgi Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutsev vabatahtlik, sõjaväeliselt korraldatud, relvi valdav ja sõjaväeliste harjutustega tegelev riigikaitseorganisatsioon. Kaitseliidu pädevus on siiski Kaitseväe omast veidi laiem – Kaitseliidu seaduse § 4 lõike 1 punkti 3 järgi on Kaitseliidu ülesanneteks ka näiteks Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises osalemine. Juhul, kui Kaitseväge ja Kaitseliitu kasutatakse väljaspool riigikaitset, eelkõige tsiviilkriisidele reageerimisel, tegutsevad nad väljaspool enda tavapärast pädevust. Kui muidu on riigiasutuste omavaheline koostöö ja ametiabi andmine võimalik halduskoostöö seaduse alusel, ei saa seda igas olukorras kohaldada relvajõudude kaasamisele. Halduskoostöö seaduse § 17 lõike 1 järgi on ametiabi olukord, kus haldusorgan annab akti või sooritab toimingu oma pädevuse piires teise haldusorgani taotlusel selle haldusorgani

ülesande täitmise toetamiseks. Seega saab haldusorgan ametiabi anda vaid oma pädevuse, s.o oma tavapäraste ülesannete piires. Kaitseväge ja Kaitseliitu ei saa üldjuhul kaasata ametiabi korras halduskoostöö seaduse alusel, nende kasutamiseks peab olema konkreetne seaduslik alus. Selline tõlgendus on ka kooskõlas põhiseaduse § 126 lõikega 2, mille järgi sätestab Eesti Kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse seadus. Kokkuvõttes peavad ülesanded, mille täitmiseks on võimalik Kaitseväge ja Kaitseliitu kasutada ning mis jäävad väljapoole nende tavapärast pädevust, olema sätestatud seaduses.<sup>14</sup>

Selline lahendus, kus seaduses sätestatakse kindlad alused ja piirid relvajõudude kasutamiseks riigi sees, on kooskõlas demokraatia ja sellest tuleneva võimude lahususe põhimõttega. Demokraatlikus riigis tuleb vältida võimalike võimu kuritarvituste ohtu, mis võib kaasneda relvajõudude ulatusliku kasutamisega. Klassikaliselt on riigi relvajõudude põhiülesanne tagada reageerimine sõjalistele ohtudele, siseturvalisuse tagavad muud pädevad asutused, näiteks pääste või politsei. Seetõttu on demokraatlikes riikides riigikaitseorganisatsioonide kasutamine muudeks ülesanneteks küllalt piiratud. Siiski ei ole rahvusvahelises ega ka Eesti riigisisises õiguses üldist keeldu, mille järgi ei tohiks neid kasutada ka muude ülesannete täitmiseks. Vastupidi, nii Kaitseväge korralduse seadus kui Kaitseliidu seadus lubavad Kaitseväel ja Kaitseliidul täita ka muid seaduses sätestatud ülesandeid. Seega eeldusel, et Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamiseks on Eestis olemas seaduslik alus, nende kasutamisel järgitakse seaduses sätestatud piire ning neid ei kasutata äärmise vajaduseta, võib neid kasutada ka siseturvalisuse tagamiseks.

---

14 Samal põhjusel täiendati 2012. aasta lõpus Kaitseväge korralduse seaduse § 4 lõikega 2, mille järgi võib Kaitseväge teatud ülesannete täitmisel politseid abistada. Ilma vastava aluseta ei saaks Kaitseväge politseid tema ülesannete täitmisel abistada.

2. Lõike 1 punkt 1 võimaldab Kaitseväge ja Kaitseliitu kasutada päästetööde ja eriolukorra tööde tegemisel. Eriolukorra tööde all mõeldakse hädaolukorra seaduse § 19 lõikes 1 nimetatud töid. Hädaolukorra seaduse vastuvõtmise ajal oli ka termin „päästetöö“ õiguslikult defineeritud 1994. aastal vastu võetud päästeseaduse (algselt tuletõrje- ja päästeseadus) redaktsioonis. Päästetööd olid sel ajal kehtinud päästeseaduse järgi inimeste ja vara päästmiseks ning keskkonna kaitseks tehtavad tööd tulekahjude, loodusõnnetuste, katastroofide, avariide, plahvatuste, liiklusõnnetuste ja muude õnnetuste korral, samuti õnnetustega kaasnevate ohtude likvideerimiseks tehtavad tööd.

Kehtivas õiguses ei ole enam päästetöö terminit otsesõnu defineeritud. Päästetöö termini tähendus esitatakse küll päästeseaduse § 5 lõike 1 punktis 1, kuid sellest definitsioonist tuleb sõnaselgelt lähtuda vaid päästeseaduse ja mitte teiste õigusaktide tõlgendamisel. Eelöeldust hoolimata on terminil „päästetöö“ tavakeeles üldlevinud tähendus. „Eesti keele seletav sõnaraamat“ selgitab päästetöö tähendust järgmiselt: „toiming, tegevus ohuolukorras inimeste päästmiseks ja kaitsmiseks ning õnnetuste ja avariide tagajärgede likvideerimiseks“. Seega võib ka hädaolukorra seaduses sätestatud Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamise regulatsiooni tõlgendamisel lähtuda termini „päästetöö“ tavapärasest tähendusest.

Kui Kaitseväge või Kaitseliitu kasutatakse pääste- ja eriolukorra tööde tegemiseks, ei ole neil jõu kasutamise õigust.

3. Lõike 1 punktid 2–5 käsitlevad Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamist eriolukorra piirkonnas liikluse korraldamiseks või turvalisuse tagamiseks, karistusseadustiku §-des 237 (terrorikuritegu), 240 (riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiruumi tungimine), 246 (rahvusvaheliselt kaitstud isiku elule ja tervisele suunatud rünne) ja 248 (diplomaatilist puutumatust omavale maa-alale, hoonesse ja ruumi tungimine) nimetatud

kuritegude ennetamiseks või tõkestamiseks, suure rünnakuriskiga objekti kahjustamise ärahoidmiseks või rünnaku tõkestamiseks ning riigipiiri kaitseks. Nimetatud tegevustesse võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata vahetu sunni kasutamise õigusega (vaata täpsemalt § 33 kommentaare).

Enne hädaolukorra seaduse jõustumist 2009. aastal kehtinud eriolukorra seaduse § 16 järgi võis Vabariigi President Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma otsusega anda Vabariigi Valitsusele loa kasutada eriolukorra ajal Kaitseväge ja Kaitseliitu eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud sündmusest tuleneva ohu kõrvaldamiseks ja selle sündmuse tagajärgede likvideerimiseks. Tol ajal kehtinud rahuaja riigikaitse seaduse järgi võis Kaitseväge osaleda ka pääste- ja hädaabitöödel – inimese või vara päästmises või keskkonna kaitsmises õnnetuse korral, õnnetuse ennetamiseks või õnnetuse järel elutähtsate valdkondade toimimise taastamiseks tehtavas töös. Kaitsejõududele ei olnud eriolukorras ega pääste- ja hädaabitöös ette nähtud jõu kasutamise õigust. Seega oli enne hädaolukorra seaduse jõustumist võimalik kaitsejõude kasutada ilma jõu kasutamise õigusega.

Viitamine karistusseadustiku paragrahvidele hädaolukorra seaduse § 31 lõike 1 punktis 3 võimaldab kaitsejõudude kaasamise siduda kindlate süüteo koosseisuga ning määrata täpsemalt kindlaks kaitsejõudude kasutamise aluse. Kaitsejõudude kasutamise eelduseks on piisavad andmed, mis lubavad oletada sellise kuriteo ettevalmistamist või toimepanemist lähitulevikus. Ohuhinnangu andmisel lähtutakse ainult nendest andmetest, mis Vabariigi Valitsusel on olemas kaitsejõudude kasutamise otsustamise ajal. Kaitsejõudude kasutamine on lubatud kuriteo ennetamiseks või tõkestamiseks, see tähendab nii kuriteole eelnevas faasis selle ärahoidmiseks kui ka juba toimuva kuriteosündmuse tõkestamiseks.

Hädaolukorra seaduse § 31 lõike 1 punkti 3 puhul on oluline eristada süüteo- ja riikliku järelevalve menetlust. Kuigi Kaitseväge

ja Kaitseliidu kaasamise õigus on sätestatud, viidates konkreetsetele kuriteokoosseisudele, kaasatakse kaitsejõud korrakaitseesse, mitte kriminaalmenetluse läbiviimisse. Riiklik järelevalve on korrakaitseseaduse § 2 lõike 4 järgi korrakaitseorgani tegevus ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Igasugune tegevus, mida korrakaitseorgan (näiteks Päästeamet või Politsei- ja Piirivalveamet) teeb eesmärgiga ohu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada, on sisult riiklik järelevalve korrakaitseseaduse mõttes. Kui aga seesama organ tegutseb eesmärgiga kedagi süüteo eest karistada, on tegemist süüteomenetlusega. Üks tegu või sündmus võib tingida nii riikliku järelevalve kui ka süüteomenetluse, kuid menetlustel on väga erinevad eesmärgid – süüteomenetluse eesmärk on isikut karistada, riikliku järelevalve menetluse eesmärk oht tõrjuda või korrarikkumine kõrvaldada. Kaitsejõudude kaasamise vaatepunktist on siin oluline vahe – Kaitseväge ja Kaitseliitu ei tohi kasutada selleks, et saavutada kriminaalmenetluse eesmärke, kaitsejõudude kasutamise eesmärk saab olla vaid ohu tõrjumine ehk avaliku korra kaitse.

Näiteks rahvusvaheliselt kaitstud isikutena peetakse silmas riikidevahelise organisatsiooni või üldtunnustatud valitsusvälise rahvusvahelise organisatsiooni esindajat või välisriigi kõrget riigitegelast või nimetatud isiku perekonnaliiget. Rahvusvaheliselt kaitstud isiku julgestamine on ennetatav tegevus ning seda peab olema võimalik teha ka juhul, kui puuduvad andmed konkreetsete ohtude olemasolu kohta. Samuti on kõrge rünnakuriskiga objekti ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks vaja kaitsejõudude kasutamine otsustada ilma konkreetse ohukahtluse või ohu olemasoluta, olukorra abstraktsele ohtlikkuse hinnangule tuginedes. Seetõttu on ka hädaolukorra seaduse § 31 lõike 1 punktis 3 sätestatud, et Kaitseväge ja Kaitseliitu on võimalik kaasata ka kuritegude ennetamiseks, mitte ainult juba asetleidva korrarikkumise kõrvaldamiseks.



Samuti on riigipiiri ületamise ajutiseks piiramiseks või peatamiseks riigipiiri seaduse § 17 kohaselt võimalik kasutada Kaitseväge või Kaitseliidu abi riigipiiri valvamise tugevdamiseks nii välispiiril kui ka Euroopa Liidu sisepiiril.

Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamist sisejulgeoleku tagamiseks reguleerib ka erakorralise seisukorra seadus (§ 15), mille alusel võib Kaitseväge ja Kaitseliitu rakendada:

- a) Vabariigi Presidendi, seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu, muude riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste ning riigile elutähtsate objektide vastu suunatud ründe ärahoidmisel ja tõkestamisel;
- b) vägivallega seotud kollektiivsest surveaktsioonist või vägivallega seotud ulatuslikust, isikugruppidevahelisest konfliktist tuleneva ebaseadusliku tegevuse tõkestamisel;
- c) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldse isoleerimisega seotud ebaseadusliku tegevuse tõkestamisel ning
- d) vägivallega seotud massilise korratuse tõkestamisel.

Erakorralise seisukorra ajal on Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamise eelduseks erakorralise seisukorra väljakuulutamine Riigikogu poolt (vaata täpsemalt erakorralise seisukorra seadusest).

4. Paragrahvi lõike 2 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamise korra pääste- ja eriolukorra töödel. Käsiraamatu koostamise ajal on Vabariigi Valitsus ülnimetatud korra kehtestanud oma 26. novembri 2009. a määrusega nr 177 „Päätetööde ja eriolukorra tööde tegemisel Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamise kord“. Nimetatud korras on sätestatud, kuidas Kaitseväge või Kaitseliidu kasutamist taotletakse,

kes kasutamise üle otsustab, kellele kaasatud kaitseväelased ja Kaitseliidu liikmed allutatakse ning kuidas taotleda hüvitist kasutamisest tekkinud kulude eest.

Nimetatud korra § 2 lõike 1 järgi peab Päästeamet esitama Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamiseks päästetöödel ametiabi taotluse, kus põhjendatakse, kas ja miks puudub ilma nimetatud asutusi kaasamata võimalus päästetööde tegemiseks. Viivitamatut sekkumist vajavate sündmuste korral võib taotluse esitada ka muul viisil, kuid taotlus vormistatakse kirjalikult esimesel võimalusel (korra § 2 lg 3). Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamine tähendab Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise korra § 1 lõigete 2 ja 3 järgi nende vara kaasamist.

Kaitseväe kasutamise otsustab Kaitseväe struktuuriüksuse ülem või temast kõrgem ülem tema alluvuses olevate kaitseväelaste või tema käsutuses olevate vahendite suhtes. Eraldi sätestatakse kõnesoleva korra § 4 lõikes 2, et Kaitseväe kasutamise üle otsustab vastava väeliigi ülem siis, kui Kaitseväe kasutamine ei võimalda operatiivülesande täitmist või väljaõppe eesmärkide saavutamist. Kaitseväe juhataja otsustab Kaitseväe kasutamise sõjalise valmisoleku tõstmisel, erakorralise seisukorra ajal, pärast mobilisatsiooni väljakuulutamist või sõjaseisukorra ajal. Kaitseliidu kasutamise otsustab Kaitseliidu ülem või struktuuriüksuse pealik (korra § 5 lg 1).

Kaitseliidu kasutamise otsusest tuleb teavitada Kaitseministeeriumi (korra § 5 lg 3), Kaitseväe kasutamise otsusest kaitseministrit (korra § 4 lg 4). Kaitseministril on Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise korra § 4 lõike 5 ja § 5 lõike 4 alusel õigus otsustada kõigil juhtudel Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamise üle või muuta nende kasutamise kohta tehtud otsust.

Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamise korra § 6 lõike 1 järgi allub päästetöödel osalev kaitseväelane päästetööl osalevale ülemale, kes päästetöid puudutavates küsimustes allub omakorda päästetööde

juhile. Kaitseliidu puhul moodustavad päästetöödel osalevad Kaitseliidu liikmed tervikgrupi, mille ülema määrab Kaitseliidu kasutamise otsuse teinud isik. Päästetöödel osaleval kaitseväelasel või Kaitseliidu liikmel on õigus keelduda täitmast päästetööde juhi korraldusi, kui korralduse täitmine võib seada põhjendamatusse ohtu kaitseväelase või Kaitseliidu liikme või tema alluvate elu või tervise, Kaitseväe või Kaitseliidu vara või korralduse andmisel ei ole arvestatud kaitseväelase või Kaitseliidu liikme teadmiste, oskuste, tervisliku seisundi või füüsiliste võimetega.

5. Paragrahvi lõiked 3 ja 4 sätestavad Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamise otsustamiseks pädeva organi. Kaitseväe kasutamise hädaolukorra seaduse § 31 lõike 1 punktides 2–5 nimetatud ülesannete täitmiseks otsustab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi nõusolekul. Sellega tagatakse otsuse tegemine täitevvõimu kõrgeimal tasandil ja poliitiline vastutus otsusest tulenevate võimalike tagajärgede eest. Eelöeldu on eriti oluline, võttes arvesse seda, et nimetatud ülesannete täitmiseks võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kasutada vahetu sunni kohaldamise õigusega.

Vabariigi Valitsusele teeb vastava ettepaneku siseminister, sest kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punktides 2–5 loetletud kaitsejõudude kasutamise aluste puhul on tegemist Siseministeeriumi vastutusalas olevate küsimustega, mille lahendamisse kaasatakse Kaitseväge või Kaitseliit vaid abijõuna. Seetõttu on põhjendatud, et kaitsejõudude kaasamise initsiatiiv lähtub sisejulgeoleku eest vastutavalt ministrit. Kaitseministri roll on hinnata ettepaneku puhul eelkõige seda, kuidas osutub kaitsejõudude riigisisisel kasutamisel võimalikuks Kaitseväe ja Kaitseliidu põhiülesande täitmine – riigi sõjaline kaitsmine ja rahvusvaheliste sõjaliste kohustuste täitmine. Kaitsejõudude kasutamine siseturvalisuse

tagamise eesmärkidel ei tohi seada ohtu kaitsejõudude põhiülesannete täitmist.

6. Lõigetes 5 ja 6 seatakse täiendavad piirangud Kaitseväge või Kaitsealiidu kasutamisele. Kaitsejõudude kasutamine riigisiseste ülesannete täitmiseks koos jõu kasutamise õigusega on erandlik olukord, kus kaitsejõude kasutatakse sisejulgeoleku tagamiseks ning kus on võimalik piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Seetõttu peab sellise küsimuse otsustamine olema üldjuhul seadusandja pädevuses. Vältimaks võimalikke täitevvõimu kuritarvitusi on nendes lõigetes ette nähtud konkreetne ajaline piirang kaitsejõudude kasutamiseks. Juhul, kui osutub vajalikuks kasutada kaitsejõudusid kauem, peab selle otsuse tegema seadusandja erakorralise seisukorra väljakuulutamiseega. Lisaks nähakse Vabariigi Valitsusele ette keeld otsustada kasutada Kaitseväge või Kaitsealiitu korduvalt samade asjaolude tõttu. Selle sätte eesmärk on vältida ajalisest piirangust kõrvalehiilimist kaitsejõudude kasutamise otsuse pikendamise teel. Eriolukorras võib Kaitseväge ja Kaitsealiitu liikluse korraldamiseks ja turvalisuse tagamiseks kasutada kuni eriolukorra lõpuni ja vaid eriolukorra piirkonnas.

7. Lõige 7 määrab kindlaks põhimõtte, et kaitsejõudude kasutamine riigisiseste ohuolukordade lahendamiseks peab olema erandlik ning seotud sellise ohu tõrjumiseks tegelikku ja esmast pädevust omava organi (politsei, kaitsepolitsei jne) võimetusega oma ülesannet efektiivselt täita. Põhimõtte sätestamine väldib seda, et Kaitseväge või Kaitsealiidu kasutamine otsustatakse kergekäeliselt, ning sisejulgeoleku tagamise militariseerimist. Teisalt tagatakse sellega, et Kaitseväge ja Kaitsealiitu ei koormata nende põhiülesannete täitmist takistavate tegevustega. Kuigi kommenteeritavas lõikes sätestatakse kõnealune põhimõte vaid hädaolukorra seaduse § 31 lõike 1 punktides 2–5 nimetatud

ülesannete puhul, peab sarnasest põhimõttest lähtuma ka kaitsevõimude kasutamisel pääste- ja eriolukorra töodel. Vabariigi Valitsus 26. novembri 2009. a määruse nr 177 „Päästetööde ja eriolukorra tööde tegemisel Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamise kord“ § 2 lõike 2 järgi peab Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamiseks esitatavas taotluses põhjendama, kas ja miks puudub võimalus teha päästetöid ja eriolukorra töid Kaitseväge või Kaitseliitu kasutamata. Selline säte viitab üldreeglile, mille järgi ei saa relvajõude kaasata ilma äärmise vajaduseta. Kuna pääste- ja eriolukorra töödele kaasatakse Kaitseväge ja Kaitseliit ilma jõu kasutamise õigusega, siis ei ole relvajõudude kasutamine nii piiratud nagu teiste hädaolukorra seaduse § 31 lõikes 1 nimetatud ülesannete puhul. Mida intensiivsemalt riivatakse Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamisel isikute põhiõigusi, seda enam peab relvajõudude kasutamine olema põhjendatud.

## § 32. Otsuse sisu

*Paragrahvi 31 lõikes 3 nimetatud korralduses märgitakse:*

- 1) ülesanne, mille täitmiseks Kaitseväge või Kaitseliitu kasutatakse;*
- 2) kasutatavate kaitseväelaste või Kaitseliidu tegevliikmete arv või arvu ülempiir;*
- 3) Kaitseväge või Kaitseliidu kasutamise tähtaeg;*
- 4) territoorium, millel Kaitseväge või Kaitseliit oma ülesannet täidab;*
- 5) ametiisik või -isikud, kellele kasutatavad kaitseväelased või Kaitseliidu tegevliikmed allutatakse;*
- 6) vajaduse korral muud tingimused.*

Paragrahvis määratakse kindlaks Vabariigi Valitsuse otsuses sisu. Otsusega lahendatavate küsimuste loetelu on lahtine ning võimaldab valitsusel vajaduse korral kaitsejõudude kasutamise tingimusi täpsustada (näiteks määrata lisaks kaasatavate kaitseväelaste arvule ka konkreetne struktuuriüksus, mida kasutatakse).

## **§ 33. Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamise kord**

- (1) Käesoleva seaduse § 31 lõikes 3 nimetatud korraldus esitatakse viivitamata Kaitseväe juhatajale või Kaitseliidu ülemale, kes allutab Kaitseväe või Kaitseliidu üksuse lõikes 1 nimetatud ülesande täitmist puudutavates küsimustes üksuse ülema kaudu Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikule.
- (2) Käesoleva seaduse § 31 lõikes 3 nimetatud korraldusest teavitatakse viivitamata Riigikogu juhatust ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest.
- (3) Kaitseliidu tegevliige või kaitseväelane peab § 31 lõike 1 punktides 2–5 nimetatud ülesannete täitmise ajal kandma vormiriietust koos ohutusvestiga, millel on hästi nähtav tähistus „KORRAKAITSE”. Ülesannete täitmiseks kasutatav Kaitseväe või Kaitseliidu sõiduk peab olema tähistatud kleebisega „KORRAKAITSE”. Ohutusvesti ja kleebise kirjelduse kehtestab kaitseminister määrusega.
- (4) Kaitseväelane ja Kaitseliidu tegevliige võib § 31 lõike 1 punktides 2–5 nimetatud ülesannete täitmisel kasutada jõudu politsei ja piirivalve seaduse 4. peatükis politseiametnikule sunni rakendamiseks ettenähtud alustel ja korras.
- (5) Käesoleva seaduse § 31 lõike 1 punktides 2–5 nimetatud ülesandeid täidavad kaitseväelased ja Kaitseliidu tegevliikmed, kes on läbinud sellekohase väljaõppe.

Paragrahv täpsustab Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise korda, jõu kasutamise õigust, alluvussuhteid ning kaasatud kaitseväelaste ja kaitseliitlaste erimärgistust sisejulgeoleku ülesannete täitmisel. Samuti sätestatakse, et Vabariigi Valitsuse korraldus Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise kohta esitatakse viivitamata Kaitseväe juhatajale või Kaitseliidu ülemale, korraldusest teavitatakse Riigikogu juhatus ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest.

1. Lõige 1 määrab kindlaks Kaitseväe või Kaitseliidu üksuse alluvusmehhanismi sisejulgeoleku ülesande täitmisel. Korrakaitseorganite ametnike korraldused kaitseväelastele ei ole käsud kaitseväeteenistuskasutajate mõttes, kuid korralduse täitmine on kaitseväelastele kohustuslik Kaitseväe ülema antud käsu tõttu. Näiteks vastutab kasutatava üksuse ülem tsiviilisiku antud õiguspärase korralduse täitmata jätmise korral tegelikult Kaitseväe juhataja käsu täitmata jätmise eest. Samasuguseid reegleid on võimalik rakendada ka kaitseliitlaste puhul. Samuti tuleneb lõikest selgelt, et kaitseväelane või kaitseliitlane allub tsiviilametnikule üksuse ülema kaudu. Kaitseväe või Kaitseliidu kasutamist juhtival ametnikul ei ole võimalik muuta üksusesiseseid alluvussuhteid või juhatada üksusesse kuuluvaid kaitseväelasi või kaitseliitlasi üksuse ülemast mööda minnes.

2. Lõige 3 määrab kindlaks kaitseväelase ja kaitseliitlase kohustuse kanda ülesande täitmisel erimärgistust. Kaitseväelane ja kaitseliitlane peavad vahetu sunni kasutamise õigusega ülesannete täitmisel kandma vormiriietust koos ohutusvestiga, millel on hästi nähtav tähistus „KORRAKAITSE”. Samuti peab vastavate ülesannete täitmiseks kasutatav Kaitseväe või Kaitseliidu sõiduk olema tähistatud kleebisega „KORRAKAITSE”. Kaitseväelase ja Kaitseliidu tegevliikme ohutusvesti ning Kaitseväe ja Kaitseliidu sõiduki kleebise kirjeldus on täpsemalt reguleeritud hädaolukorra seaduse § 33 lõike 3 alusel kehtestatud kaitseministri 19. augusti



2009. a määruses nr 29 „Kaitsevälase ja Kaitseliidu tegevliikme ohutusvesti ning kaitseväe ja Kaitseliidu sõiduki kleebise kirjeldus“. Nimetatud määrus laieneb Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamisele ka erakorralise seisukorra ajal. Erimärgistusega tagatakse sisejulgeoleku ülesannet täitva kaitsevälase või kaitseliitlase selge eristamine. Sellise erimärgistuse olemasolu korral on isikul tel alus eeldada, et kaitsevälasel või kaitseliitlasel on õigus rakendada riikliku järelevalve meetmeid.

Päästetöödel või eriolukorra töodel ei pea kaitsevälane või kaitseliitlane ülenimetatud ohutusvesti kandma ning Kaitseväe ja Kaitseliidu sõidukid ei pea olema tähistatud ülalnimetatud kleebisega.

3. Lõigete 4 ja 5 alusel võib kaitsevälane ja Kaitseliidu tegevliige kasutada jõudu seaduses sätestatud alustel ja korras. Sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmiseks võib olla vaja teatud juhtudel rakendada vahetut sundi. Kaitsevägi ja Kaitseliit kaasatakse hädaolukorra seaduse alusel korrakaitsetegevusse, see tähendab, et kaasatud relvajõud peavad oma tegevuses lähtuma korrakaitseseadusest. Korrakaitse seaduse järgi saab muu korrakaitseorgan peale politsei riikliku järelevalve erimeetmeid kohaldada vaid juhul, kui selleks on vastav volitus seaduses. Kuna vahetu sunni kohaldamine on samuti riikliku järelevalve erimeede, siis on see õigus kaitsevälastele ja Kaitseliidu tegevliikmetele antud hädaolukorra seadusega. Vahetu sund on korrakaitse seaduse § 74 lõike 1 järgi füüsilise isiku, looma või asja mõjutamine füüsilise jõu, erivahendi või relvaga. Relv on tulirelv või muu relv relvaseaduse tähenduses. Erivahend on loom või asi, mis on ette nähtud isiku, looma või asja füüsiliseks mõjutamiseks ja mis ei ole relv.

Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamisel on oluline see, et hädaolukorra seaduses ei ole relvajõududele antud iseseisvat õigust kohaldada teisi riikliku järelevalve meetmeid peale vahetu sunni kohaldamise. See tähendab, et kaitseväelane või kaitseliitlane ei saa iseseisvalt kehtestada viibimiskeeldu, isikuid läbi vaadata või valdusesse siseneda. Riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamise pädevus on politseil kui üldkorrakaitseorganil korrakaitseaduse alusel või erikorrakaitseorganil oma valdkondliku seaduse alusel (näiteks Päästeametil päästeseaduse alusel). On vaieldav, kas relvajõududel võiks siiski olla iseseisev pädevus kohaldada hädaolukorra seaduses sätestatud eriolukorra meetmeid. Nimelt on mitme eriolukorra meetme, näiteks töökohustuse, valdusesse sisenemise ja viibimiskeelu puhul meetme kohaldamise õigus ka eriolukorra juhi määratud ametiisikul. Kuna kaitseväelased ja Kaitseliidu tegevliikmed on ametiisikud, võib eriolukorra juht anda ka neile õiguse vastavaid meetmeid kohaldada. Selline lahendus võib aga olla vastuolus põhiseadusega – relvajõude võib küll tsiviilkriiside lahendamiseks kasutada, kuid neile ei tohiks anda iseseisvat õigust olukorra lahendamist juhtida. Meetmete kohaldamise üle otsustamine on aga hädaolukorra lahendamise juhtimine, vähemalt teatud ulatuses.

Näiteks võib tuua olukorra, kus eriolukord kuulutatakse välja ulatusliku ja katastroofiliste tagajärgedega tormi tõttu. Torm on muutnud mitmed teed ja sillad kasutamiskõlbmatuks ja varisemisohtlikuks. Riigi ülesanne on tagada, et inimesed ei paneks oma elu ohtu ja ei sõidaks sillale, mis on varisemisohklik (riigil on ülesanne tekkinud oht tõrjuda). Selleks on riigil õigus teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid. Sellisel juhul võib politsei või Päästeamet vastavalt korrakaitseadusele või päästeseadusele kohaldada viibimiskeeldu ehk kohustada inimesi teatud kohtadest eemale hoidma. Kui tormi tagajärgede likvideerimiseks on kõik politseiametnikud ja päästjad, samuti abipolitseinikud ja vabatahtlikud päästjad hõivatud, pole muud

võimalust, kui kasutada ohu tõrjumiseks Kaitseväge või Kaitseliitu. Relvajõude saab hädaolukorra seaduse alusel kasutada liikluse korraldamiseks ehk selleks, et takistada inimestel sõitmast ohtlikele teedele ja sildadele. Inimeste takistamiseks võib olla vajalik kasutada jõudu – ka see õigus on Kaitseväel ja Kaitseliidul hädaolukorra seaduse alusel olemas. Samas ei saa Kaitsevägi või Kaitseliit iseseisvalt kohaldada viibimiskeeldu, seda peab tegema kas Politsei- ja Piirivalveamet või Päästeamet. Relvajõud saavad vaid abistada ning tagada, et inimesed viibimiskeeldu ei riku.

Kuna kaitseväelased ja kaitseliitlased ei saa oma baasväljaõppes koolitust vahetu sunni kasutamiseks, on hädaolukorra seaduses (§ 33 lõige 5) sätestatud, et vahetu sunni kasutamist eeldavate ülesannete täitmisele saab rakendada vaid sellekohase lisaväljaõppe läbinud kaitsevaelasi ja kaitseliitlasi. Jõu kasutamisel on oluline vahe, kas seda tehakse korrakaitse sisejulgeoleku tagamise eesmärgil või sõjalises kaitstes Eesti riigi kaitseks. Riigikaitse puhul tegutsevad kaitsejõud rahvusvahelise õiguse reeglite järgi ning jõu kasutamisel ei kehti nii ranged reeglid nagu jõu kasutamisel sisejulgeoleku tagamiseks.<sup>15</sup> Sõjategevuses on teise poole sõjaväelaste tapmine üldiselt õigustatud, sisejulgeoleku tagamisel on relva kasutamine lubatud vaid äärmusliku meetmena. Sõjapidamise reeglid ning riigisisene ohutõrjeõigus on oma küllalt erinevad. Seega on oluline, et kui relvajõude kasutatakse tsiviilkriiside lahendamiseks, lähtuvad nad vahetu sunni kohaldamisel korrakaitse põhimõtetest, mitte rahvusvahelistest lahingureeglitest. Erakorralise seisukorra ajal Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamisel vastavat piirangut erakorralise seisukorra seaduses sätestatud ei ole.

Kuni korrakaitse seaduse jõustumiseni võis kaitsevaelane või kaitseliitlane hädaolukorra seaduse § 33 lõike 4 alusel kasutada vahetut sundi hädaolukorra lahendamisel ja turvalisuse tagamisel

15 Ka sõjategevuses peab järgima kindlaid lahingutegevuse reegleid. Nii on näiteks keelatud tappa teise poole sõjaväelast, kui ta on alla andnud. Sel juhul tuleb teda kohelda vastavalt sõjavangidele kohalduvatele reeglitele.

politsei ja piirivalve seaduses sätestatud korras (4. peatükk). Sama põhimõte on sätestatud erakorralise seisukorra seaduses (erakorralise seisukorra seaduse § 15 lõige 9). Politsei ja piirivalve seaduse 4. peatükk muutus korrakaitse seaduse jõustumisega kehtetuks. Käsiraamatu koostamise ajal on ettevalmistamisel hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega kavandatakse muu hulgas muuta kõnealust viidet ja kehtestada asjakohane viide korrakaitse seadusele.

## **4. PEATÜKK.**

# **ELUTÄHTSATE TEENUSTE TOIMEPIDEVUSE KORRALDUS**



## **§ 34. Elutähtis teenus, selle toimepidevus ja toimepidevuse korraldaja**

- (1) *Elutähtsa teenuse toimepidevus on elutähtsa teenuse osutaja järjepideva toimimise suutlikkus ja järjepideva toimimise taastamise võime pärast katkestust.*
- (1<sup>1</sup>) *Justiitsministeerium korraldab vangistuse täideviimise kui elutähtsa teenuse toimepidevust.*
- (2) *Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi korraldab järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust:*
- 1) *elektrivarustuse toimimine;*
  - 2) *gaasivarustuse toimimine;*
  - 3) *vedelkütusega varustamise toimimine;*
  - 4) *lennuväljade toimimine;*
  - 5) *aeronavigatsiooniteenuse toimimine;*
  - 6) *avaliku raudtee majandamise toimimine;*
  - 7) *raudteeveoteenuse, sh avaliku reisijateveoteenuse toimimine;*
  - 8) *jäämurdetööde toimimine;*
  - 9) *sadamate toimimine;*

- 10) *laevaliikluse korraldamise süsteemi toimimine;*
  - 11) *riigi põhi- ja tugimaanteede hoiu toimimine;*
  - 12) *telefonivõrgu toimimine;*
  - 13) *mobiiltelefonivõrgu toimimine;*
  - 14) *andmesidevõrgu toimimine;*
  - 15) *mereraadiosidevõrgu toimimine;*
  - 16) *kaabelvõrgu toimimine;*
  - 17) *ringhäälinguvõrgu toimimine;*
  - 18) *postivõrgu toimimine;*
  - 19) *katkematu side toimimine.*
- (3) *Siseministerium korraldab järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust:*
- 1) *avaliku korra tagamise toimimine;*
  - 2) *päästetöö toimimine;*
  - 3) *hädabi õnnetusteadete menetlemise toimimine;*
  - 4) *lennu- ja merepääste toimimine;*
  - 5) *merereostusseire ja -tõrje toimimine;*



- 6) *operatiivraadiosidevõrgu toimimine;*
  - 7) *Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Vabariigi Presidendi töö toimimise tagamine.*
- (4) *Sotsiaalministeerium korraldab järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust:*
- 1) *statsionaarse eriarstiabi toimimine;*
  - 2) *kiirabi toimimine;*
  - 3) *joogiveeohutuse kontrolli toimimine;*
  - 4) *vereteenistuse toimimine.*
- (5) *Keskonnaministeerium korraldab järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust:*
- 1) *õhuseire ja varajase hoiatamise toimimine;*
  - 2) *hüdroloogilise ja meteoroloogilise seire ja varajase hoiatamise toimimine;*
  - 3) *kiirgusohust varajase hoiatamise süsteemi toimimine.*
- (6) *Põllumajandusministeerium korraldab toiduohutuse kontrolli toimimise kui elutähtsa teenuse toimepidevust.*
- (7) *Rahandusministeerium korraldab maksete ja arvelduste toimimise, sealhulgas riigimaksete toimimise kui elutähtsa teenuse toimepidevust.*

(8) *Eesti Pank korraldab järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust:*

1) *makseteenused;*

2) *sularaha ringlus.*

(9) *Kohalik omavalitsusüksus korraldab oma haldusterritooriumil järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust:*

1) *kaugküttesüsteemi ja -võrgu toimimine;*

2) *valla teede ja linnatänavate korrashoiu toimimine;*

3) *veevarustuse ja kanalisatsiooni, sealhulgas reoveepuhastite toimimine;*

4) *jäätmehoolduse toimimine;*

5) *valla- või linnasisese ühistranspordi toimimine.*

Paragrahv sisustab elutähtsa teenuse toimepidevuse ning nimetab elutähtsad teenused ja neid korraldavad asutused.

1. Elutähtsa teenuse termin ei ole hädaolukorra seaduses avatud. Seadus defineerib teenuse elutähtsuse toimepidevuse kaudu, kuna elutähtsate teenuste toimepidevus on lahutamatu osa riigi kriisireguleerimissüsteemist. Elutähtsa teenuse regulatsiooni kehtestamisel on lähtutud põhimõttest, et elutähtis on teenus, mille toimepidevus on kriitilise tähtsusega, vältimaks sündmuse eskaleerumist hädaolukorraks, või on elutähtsa teenuse toimepidevus vajalik hädaolukorra kiireks lahendamiseks ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamiseks.

Termin „elutähtis teenus“ on avatud Vabariigi Valitsuse 8. juuni 2010. aasta määruses nr 16 „Toimepidevuse riskianalüüsi koostamise juhend“. Nimetatud dokumendi alusel saab elutähtsaks nimetada teenust, mis on hädavajalik eluliselt tähtsate ühiskondlike toimingute, tervishoiu, turvalisuse, julgeoleku ning inimeste majandusliku ja sotsiaalse heaolu korraldamiseks.

2. Lõigetes 1<sup>1</sup>–9 on nimetatud elutähtsad teenused ja neid korraldavad asutused. Elutähtsate teenuste nimekirja koostamisel võeti arvesse paljude riikide ning Euroopa Liidu ja NATO vastavaid käsitlusi ja dokumente. Elutähtsate teenuste nimekirja on alates hädaolukorra seaduse jõustumisest korduvalt muudetud.

Valdavalt on teenuste korraldajad asutused, kes korraldavad nimetatud teenuseid oma põhimääruse ning vastavate valdkondlike eriseaduste alusel. Erand on lõike 3 punktis 7 nimetatud kolm teenust (Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Vabariigi Presidendi töö toimimine), mille teenuse toimepidevuse korraldamise eest vastutab hädaolukorra seaduse järgi Siseministerium kui riigi üldist siseturvalisust korraldav asutus. Riigikogu Kantselei, Riigikantselei ning Vabariigi Presidendi Kantselei ei kuulu Siseministeriumi valitsemisalasse ning nende töö korraldamine laiemas tähenduses kui hädaolukorra seaduse mõistes ei ole Siseministeriumi kohustus.

Nimetatud on ka need elutähtsad teenused, mille korraldamise eest vastutab kohaliku omavalitsuse üksus. Omavalitsusüksustel on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel vastutus palju laiema ringi erinevate teenuste toimepidevuse eest, näiteks sotsiaalhoolekanne, kohalikud haridusasutused. Hädaolukorra seaduse mõistes on aga elutähtsaks loetud viis teenust ning neile laienevad elutähtsa teenuse korraldaja ja osutaja hädaolukorra seaduses sätestatud kohustused.

## **§ 35. Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse või isiku kohustused**

*Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või isik:*

- 1) koordineerib elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist ja nõustab elutähtsate teenuste osutajaid;*
- 2) teostab ise või määrab oma allasutuse teostama järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;*
- 3) esitab üks kord iga kahe aasta jooksul Siseministeriumile ülevaate elutähtsa teenuse toimepidevuse korralduse seisust. Kui elutähtsa teenuse osutajaid on ühe teenuse lõikes rohkem kui kaks, siis peab ülevaade sisaldama teenuse kui terviku osalise või täieliku katkestuse tagajärgede leevendamise ja teenuse toimepidevuse taastamise meetmete kirjeldust;*
- 4) vajaduse korral kehtestab määrusega elutähtsa teenuse kirjelduse;*
- 5) kehtestab määrusega elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded.*

Paragrahv sätestab elutähtsat teenust korraldava asutuse kohustused. Nimetatud sätte alusel juhib ja koordineerib asutus elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist, teostab ise või volitab oma allasutust teostama järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle ning esitab üks kord iga kahe aasta jooksul Siseministeriumile ülevaate elutähtsa teenuse toimepidevuse korralduse seisust. Elutähtsat teenust korraldavateks asutusteks

on seitse ministeeriumit, kohalikud omavalitsused ja Eesti Pank. Näiteks on Sotsiaalministeeriumi pädevuses korraldada stationaarse eriarstiabi, vereteenistuse, kiirabi ja joogiveeohutuse kontrollimise teenuste toimimist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevuses on elektrivarustuse, gaasivarustuse, side, vedelkütusega varustamise jne (kokku 19 teenuse) toimimise tagamine.

Elutähtsa teenuse korraldaja kõige olulisem ülesanne on korraldada teenuse katkematu toimimine. Selleks elutähtsa teenuse korraldaja:

- a) nõustab elutähtsa teenuse osutajat toimepidevuse tagamisel;
- b) teostab järelevalvet elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise üle;
- c) omab ja koostab ülevaate elutähtsa teenuse toimepidevuse korralduse seisust;
- d) kehtestab elutähtsa teenuse osutajale elutähtsa teenuse toimepidevuse paremaks tagamiseks elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded.

Kui elutähtsa teenuse osutaja peamine ülesanne on tagada tema poolt osutatava teenuse toimepidevus, siis elutähtsa teenuse korraldaja jaoks on oluline omada ülevaadet elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise seisust kui tervikust ning seda ka tingimustes, kus teenust osutab mitu teenuseosutajat. Seda selleks, et ühe teenuse osutaja häire või teenuse osutamise katkestuse korral ei katkeks teenuse osutamine riigis või piirkonnas tervikuna. Seega ei saa elutähtsa teenuse korraldaja oma valdkonna teenuste toimepidevuse korraldamisel tugineda üksnes ühe teenuseosutaja toimepidevuse riskianalüüsidele ja plaanidele, kuna nendele

tuginemine annab ülevaate vaid selle teenuseosutaja nõrkustest ja tugevustest. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja peab teenuse toimimist vaatama tervikuna kõigi teenuse osutajate loikes ja koostoimes. Elutähtsate teenuste korraldajate panustamine toimepidevuse tagamisse on väga oluline, et olla valmis elutähtsate teenuste võimalikuks ulatuslikuks katkestuseks. Oluline on rõhutada, et elutähtsa teenuse korraldaja vastutab oma pädevuses olevate elutähtsate teenuste toimepidevuse, arendamise ja jätkusuutlikkuse eest.

Elutähtsa teenuse toimepidevusele võivad nõuded olla kehtestatud valdkondlikus seaduses või selle alusel. Siiski on kommenteeritava paragrahvi punkti 5 järgi elutähtsa teenuse korraldajal kohustus kehtestada iga oma korraldatava teenuse kohta teenuse toimepidevuse nõuded. Seadusandja eesmärk oli anda elutähtsa teenuse korraldajale võimalus lisatingimuste kehtestamiseks, mis võimaldaksid paremini korraldada konkreetse elutähtsa teenuse osutamist. Seadus ei sea toimepidevuse nõuete sisule piiranguid. Nõuete kehtestamisega saab elutähtsa teenuse korraldaja piiritleda lubatud teenuse osutamise häire või katkestuse ulatuse, seada nõudmisi oluliste süsteemikomponentide dubleerimisele või sätestada muid teenuse toimepidevuse tagamiseks hädavajalikke tingimusi. Samuti on toimepidevuse nõuded orientiiriks teenuseosutajale ja teenuse korraldajale teenuse arendamise planeerimisel.

## **§ 36. Siseministeriumi kohustused elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise koordineerimisel**

*Siseministerium lisaks käesoleva seaduse § 34 lõikes 3 nimetatud elutähtsate teenuste korraldaja kohustuste täitmisele:*

- 1) koordineerib käesoleva seaduse §-s 34 sätestatud kohustuste täitmist elutähtsate teenuste toimepidevust korraldavate asutuste poolt;*
- 2) töötab välja elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitika;*
- 3) nõustab asutusi elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel;*
- 4) esitab üks kord iga kahe aasta jooksul Vabariigi Valitsusele ja Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ülevaate elutähtsate teenuste toimepidevuse korralduse seisust.*

Paragrahv sätestab Siseministeriumi kohustuse juhtida ja koordineerida elutähtsate teenuste toimepidevust korraldavate asutuste kohustuste täitmist, töötada välja elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitika, nõustada asutusi elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel ning tagada elutähtsate teenuste toimepidevuse korralduse seisu ülevaate esitamine.

Selle paragrahvi tõlgendamisel tuleb meeles pidada, et elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise eest vastutavad eeskätt

elutähtsate teenuste osutajad ja elutähtsat teenust korraldavad asutused. Seejuures lasub elutähtsat teenust korraldaval asutusel kohustus hinnata ja korraldada oma valitsemisala teenuse toimepidevust nii kindlas piirkonnas kui ka terviklikult üle kogu Eesti, sidustada oma valitsemisala elutähtsa teenuse toimepidevust teiste elutähtsate teenustega ja vajaduse korral töötada välja meetmed elutähtsa teenuse toimimiskindluse suurendamiseks. Selline pädevuste ja vastutuse jagamine (iga ministeerium vastutab oma vastutusalas olevate valdkondade korraldamise ja asutuste tegevuse eest) tuleneb Vabariigi Valitsuse seadusest ning ministeeriumite põhimäärustest. See tähendab, et ei ole vahet, kas elutähtsa teenuse korraldaja on ministeerium või on ministeerium tegevuse delegeerinud oma valitsemisalas olevale asutusele, teenuse toimimise eest valitsemisalas vastutab ikkagi pädev ministeerium. Näiteks energetika, transpordi ja side valdkonna elutähtsate teenuste puhul on peamine kompetents ja vastutus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil. Tervishoiu valdkonnas vastutab teenuse toimepidevuse eest Sotsiaalministeerium. Siseministeeriumil ei ole õigust korraldada teiste ministeeriumide ja nende valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide tööd. Küll aga annab käesolev paragrahv Siseministeeriumile õiguse ja kohustuse töötada välja elutähtsate teenuste toimimise üldine raamistik ning suunata asjaomaste asutuste tegevust strateegiadokumentide, poliitikate, arengukavade, juhendmaterjalide või muude selgitavate materjalide abil ning õppuste ja koolituste korraldamise kaudu.

Käsiraamatu koostamise ajal ei ole kehtestatud eraldiseisvat avalikku dokumenti kriisireguleerimispoliitika kohta, kriisireguleerimist on käsitletud eri strateegilistes dokumentides (näiteks „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015”, „Eesti julgeolekupoliitika alused”, „Riigikaitse arengukava”). Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamiseks on siseminister kehtestanud toimepidevuse riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani koostamise juhendid. Samuti on väljatöötamisel kriisireguleerimisõppuste



korraldamise alused. Siseministerium seisab ka selle eest, et elutähtsate teenuste toimepidevuse valdkonda puudutavad küsimused, probleemid ja kitsaskohad oleksid vajaduse korral tõstatatud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni ja Vabariigi Valitsuse tasandil.

Lõikes neli nimetatud ülevaade elutähtsate teenuste toimepidevuse korralduse seisust on dokument, milles kord kahe aasta jooksul võetakse kokku elutähtsate teenuste hetkeseis ja tulevikuarengud. Siseministerium koostab selle dokumendi elutähtsate teenuste toimepidevust korraldavate asutustelt saadud teabe alusel. Sarnast dokumenti (inglise keeles *National Critical Infrastructure Protection Program*) koostavad ka mitmed teised riigid, kus elutähtsate teenuste või kriitilise infrastruktuuri kaitse valdkonna kujundamisega on tegeletud aastaid (näiteks USA, Kanada, Rootsi, Suurbritannia, Holland, Saksamaa).

Kuna elutähtsa teenuse riskianalüüsid ja toimepidevuse plaanid sisaldavad tundlikku teavet (detaile ettevõtete kohta, mida võib käsitada ärisaladusena, samuti fakte, mida ei saa avalikustada julgeolekukaalutlusest lähtuvalt), siis ei ole ülevaade avalikkusele kättesaadav.

## § 37. Elutähtsa teenuse osutaja

- (1) *Elutähtsa teenuse osutaja on riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või juriidiline isik, kelle pädevusse kuulub käesoleva seaduse §-s 34 elutähtsa teenusena määratletud avaliku halduse ülesande täitmine või käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhul elutähtsat teenust osutav ettevõtjana tegutsev isik.*
- (2) *Seadusega määratakse kindlaks tingimused, mille täitmise korral loetakse ettevõtjana tegutsev isik elutähtsa teenuse osutajaks ning sätestatakse ettevõtja kohustused elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel.*
- (3) *Elutähtsa teenuse osutaja on kohustatud:*
  - 1) *koostama tema poolt osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi (edaspidi toimepidevuse riskianalüüs);*
  - 2) *koostama tema poolt osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise plaani (edaspidi toimepidevuse plaan);*
  - 3) *teavitama viivitamata elutähtsat teenust korraldavat asutust või tema määratud asutust elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust;*
  - 4) *andma elutähtsat teenust korraldavale asutusele või asutusele, kelle ta on määranud elutähtsa teenuse toimepidevuse üle järelevalvet teostama, tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;*

5) *täitma muid õigusaktidega talle elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks pandud kohustusi.*

Paragrahvis sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja termin ja kohustused, millest olulisimad on kohustus koostada tema osutava elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ning elutähtsa teenuse toimepidevuse plaan. Riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani koostamise eesmärk on tagada elutähtsa teenuse toimimine. Kõik elutähtsa teenuse osutaja, samuti korraldava asutuse ja Siseministeeriumi kohustused on kehtestatud selle sama eesmärgi saavutamiseks – tagada riigis igal ajal kindlate, seaduses loetletud teenuste toimimine.

Lõige 2 viitab seadustele, kus määratakse kindlaks tingimused, mille täitmise korral loetakse ettevõtjana tegutsev isik elutähtsa teenuse osutajaks, ning sätestatakse ettevõtja kohustused elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel. See tähendab seda, et teenuste puhul, mida osutavad ettevõtted, sätestatakse eriseadustes kriteeriumid, mille alusel määratakse kindlaks, milline ettevõtte on elutähtsa teenuse osutaja. Kriteeriumid on välja töötatud koostöös valdkondade ekspertidega ning arvesse on võetud eriseaduste kehtivaid regulatsioone. Kriteeriumite kindlaks määramisel on lähtutud põhimõttest, et tagatud oleks kõige olulisemate teenuste osutajate määratlemine elutähtsa teenuse osutajatena.

Mõnel elutähtsal teenusel on vaid üks teenuseosutaja, teine elutähtis teenus on jaotatud mitme teenuseosutaja vahel. Näiteks hädaolukorra seaduse ja elektrituruseaduse alusel on elutähtsa teenuse, kõnesoleval juhul elektrivarustuse toimimise osutaja:

- a) tootja, kelle elektriijaama netovõimsus on suurem kui 200 MW;
- b) liinivaldaja, kelle riigipiiri ületava elektriliini ülekandevõimsus on suurem kui 100 MW;

- c) põhivõrguettevõtja;
- d) jaotusvõrguettevõtja, kes osutab võrguteenust 10 000 elanikuga või suuremas omavalitsusüksuses.

Hädaolukorra seaduse ja tervishoiuteenuste korralduse seaduse alusel on elutähtsa teenuse osutajad piirkondliku haigla ja keskhaigla pidajad. Muude haiglate, nagu üldhaigla, kohaliku haigla, erihaigla ja taastusravihaigla pidajad elutähtsa teenuse osutajad ei ole.

Mõne eriseaduse alusel võivad aga kõik vastava teenuse osutajad olla elutähtsa teenuse osutajad. Näiteks on kõik kiirabiteenust osutavad kiirabibrigaadi pidajad elutähtsa teenuse osutajad. Samuti on võimalik hädaolukorra seaduse ja teeseaduse alusel jõuda järeldusele, et kõik riigi põhi- ja tugimaanteede teehoidu teostavad ettevõtjad on elutähtsa teenuse osutajad.

Mitme elutähtsa teenuse osutajad on riigiasutused. Näiteks osutab avaliku korra tagamist Politsei- ja Piirivalveamet, päästetööde teenust Päästamet, operatiivraadiosidevõrgu toimimise tagab Siseministeriumi infotehnoloogia ja arenduskeskus.

Mitme teenuseosutaja puhul ei pruugi ühe teenuseosutaja probleemid teenuse osutamisel tähendada kohe kogu teenuse toimepidevuse häiret. Kõik oleneb sellest, kui suurt osa teenusest vastav teenuseosutaja katab ning kuidas ühe teenuseosutaja probleemid mõjutavad teisi teenuseosutajaid.

## **§ 38. Toimepidevuse riskianalüüs**

- (1) *Toimepidevuse riskianalüüs on dokument, milles kirjeldatakse:*
  - 1) *elutähtsa teenuse osutamise osalist või täielikku katkestust põhjustavaid ohtusid;*
  - 2) *elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse tõenäosust;*
  - 3) *elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse võimalikke tagajärgi;*
  - 4) *muud olulist teavet.*
- (2) *Toimepidevuse riskianalüüsi kinnitab elutähtsat teenust osutava asutuse juht või juriidilise isiku puhul juhatus või seda asendav organ.*
- (3) *Riskianalüüsi koostanud asutus või isik esitab riskianalüüsi elutähtsat teenust korraldavale asutusele või elutähtsat teenust korraldava asutuse määratud allasutusele. Elutähtsat teenust korraldav asutus hoiab saladuses temale edastatud teavet, mida edastades on isik teatanud, et tegemist on ärisaladusega.*
- (4) *Toimepidevuse riskianalüüsi koostanud asutus või isik hindab vähemalt üks kord kahe aasta jooksul riskianalüüsi ajakohasust ning teeb vajaduse korral muudatused. Muudatuste tegemisel järgitakse käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud.*
- (5) *Toimepidevuse riskianalüüsi koostamise juhendi kehtestab siseminister määrusega.*

Paragrahv sätestab toimepidevuse riskianalüüsi koostamise alused. Toimepidevuse riskianalüüsis kirjeldatakse elutähtsa teenuse osutamise osalist või täielikku katkestust põhjustavaid ohtusid, elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse tõenäosust ning elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse võimalikke tagajärgi. Toimepidevuse riskianalüüsi koostamise protsessi oluline põhimõte on see, et teenuse osutaja koostab riskianalüüsi vaid oma teenuselõigu ulatuses ehk teisisõnu, kui ühel teenusel on mitu teenuseosutajat, siis koostatakse teenuseosutajate arvule vastav arv toimepidevuse riskianalüüse.

Toimepidevuse riskianalüüsi koostamine annab teenuseosutajale võimaluse analüüsida teenuse osutamise nõrku ja tugevaid kohti ning muuta teenuse osutamise toimepidevus oluliselt tugevamaks ja jätkusuutlikumaks. Siseminister on 8. juuni 2010. aasta määrusega nr 16 kinnitanud toimepidevuse riskianalüüsi koostamise juhendi. Juhendi eesmärk on anda juhised ja olla abivahendiks elutähtsa teenuse osutajale riskianalüüsi koostamisel. Kuigi elutähtsa teenuse osutaja peab toimepidevuse riskianalüüsi koostamisel juhinduma kõnesolevast juhendist, võib vajaduse korral kasutada ka muid rahvusvaheliselt kasutusel olevaid riskianalüüsi koostamise juhendeid. Hoolimata kasutatavast meetoodikast, peab riskianalüüsi koostamisel läbi tegema siseministri kehtestatud juhendis sätestatud riskianalüüsi koostamise etapid, mis annavad võimaluse riskianalüüse ja nende sisu omavahel paremini kõrvutada. Kuna elutähtsa teenuse korraldaja peab koostama ülevaate iga elutähtsa teenuse toimepidevuse kohta, peavad riskianalüüsid vähemalt teatud osas olema kõrvutatavad. Liiga erinevate riskianalüüside korral võib ülevaate koostamine osutada raskendatuks.

Toimepidevuse riskianalüüsi koostanud asutus või isik hindab vähemalt üks kord kahe aasta jooksul riskianalüüsi ajakohasust ning teeb vajaduse korral muudatused.

## § 39. Toimepidevuse plaan

- (1) *Toimepidevuse plaan on dokument, milles kirjeldatakse:*
- 1) *meetmeid, mida on tarvis rakendada elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse ennetamiseks;*
  - 2) *meetmeid, mida on tarvis rakendada elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse tagajärgede leevendamiseks;*
  - 3) *meetmeid, mida on tarvis rakendada elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse korral elutähtsa teenuse toimepidevuse taastamiseks;*
  - 4) *muid olulisi küsimusi.*
- (2) *Toimepidevuse plaani kinnitab sellekohast teenust osutava asutuse juht, või juriidilise isiku puhul juhatus või seda asendav organ.*
- (3) *Toimepidevuse plaani koostanud asutus või isik esitab toimepidevuse plaani elutähtsat teenust korraldavale asutusele või elutähtsat teenust korraldava asutuse määratud allasutusele. Elutähtsat teenust korraldav asutus hoiab saladuses temale edastatud teavet, mida edastades on isik teatanud, et tegemist on ärisaladusega.*
- (4) *Toimepidevuse plaani koostanud asutus või isik hindab vähemalt üks kord kahe aasta jooksul toimepidevuse plaani ajakohasust ning teeb vajaduse korral muudatused. Muudatuste tegemisel järgitakse käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatut.*

*(5) Toimepidevuse plaani koostamise juhendi kehtestab siseminister määrusega.*

Paragrahv sätestab elutähtsa teenuse toimepidevuse plaani koostamise alused. Toimepidevuse plaanis kirjeldatakse meetmeid, mida on tarvis rakendada elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse ennetamiseks, tagajärgede leevendamiseks ning teenuse täieliku toimepidevuse taastamiseks. Toimepidevuse plaan koostatakse samamoodi toimepidevuse riskianalüüsiga. Nagu ka riskianalüüsi koostamisel, koostab teenuseosutaja ka toimepidevuse plaani vaid oma teenuselõigu ulatuses.

Nõuded toimepidevuse plaani sisule on üldjoontes sätestatud kommenteeritava paragrahvi lõikes 1, kuid toimepidevuse plaani koostamisel on abiks toimepidevuse plaani koostamise juhend, mis on kehtestatud siseministri 8. juuni 2010. aasta määrusega nr 17. Toimepidevuse plaani koostab teenuseosutaja, tuginedes riskianalüüsile, ning ta töötab välja meetmed, mis aitavad tagada teenuse toimepidevust.

Sätestatud on ka elutähtsat teenust korraldava asutuse või tema allasutuse kohustus hoida talle edastatud ärisaladust sisaldavat teavet saladuses. Nimelt ei tohi teave võimalikest ohtudest või muudest teenuse osutamisega seotud küsimustest jõuda konkureeriva ettevõtte või kõrvaliste isikute kätte.



## **§ 40. Elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse tagamine**

- (1) *Elutähtsa teenuse osutaja on kohustatud tagama elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavate infosüsteemide ning nendega seotud infovarade turvameetmete alalise rakendamise.*
- (1<sup>1</sup>) *Kui elutähtsa teenuse toimimist tagavad infosüsteemid asuvad välisriigis, peab elutähtsa teenuse osutaja tagama elutähtsa teenuse toimepidevuse ka viisil ja vahenditega, mis ei ole sõltuvuses välisriikides paiknevatest infosüsteemidest.*
- (2) *Elutähtsa teenuse infosüsteemide ning nendega seotud infovarade turvameetmed kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*

Paragrahv sätestab elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse alused. Nimetatud regulatsiooni alusel on elutähtsa teenuse osutaja kohustatud tagama elutähtsa teenuse infosüsteemide ning nendega seotud infovarade turvameetmete alalise rakendamise.

1. Vabariigi Valitsuse 14. märtsi 2013. aasta määrusega nr 43 on kehtestatud „Elutähtsa teenuse infosüsteemide ning nendega seotud infovarade turvameetmed“.

Elutähtsate teenuste toimepidevus sõltub paljudest faktoritest, sealhulgas infosüsteemide toimimisest. Infosüsteemi mittetoimimine või häire võib halvata kogu elutähtsa teenuse toimimise. Seetõttu on infosüsteemide toimimine elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks kriitilise tähtsusega. Näiteks ei võimalda

hädaabiteadete menetlemisel häired infosüsteemide toimimises hädaabiteateid töödelda (näiteks teateid registreerida) ning ei ole võimalik saada operatiivset ülevaadet ressursside asukohast või hõivatuses.

Infosüsteemide järjepideva toimimise tagamise eesmärgil on elutähtsa teenuse osutaja ülalnimetatud määruse alusel kohustatud:

- a) määrama isiku, kes vastutab elutähtsa teenuse infosüsteemide turvameetmete rakendamise eest;
- b) määrama kontaktisiku, kes teavitab viivitamata Riigi Infosüsteemi Ametit olulise mõjuga infosüsteemi turva-  
intsidendist;
- c) koostama infosüsteemi riskianalüüsi;
- d) looma oma põhitegevusi ja riske arvestades infoturbe haldus-  
süsteemi;
- e) järgima infoturbe halduse süsteemi rakendamisel erinevaid  
riigisiseseid ja rahvusvahelisi nõudeid;
- f) tegema muid tegevusi, mida teenuse osutaja peab vajalikuks.

Elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse tagamise üle teostab järelevalvet ning annab asjassepuutuvatele asutustele ja isikutele juhiseid ja soovitusi turvameetmete paremaks rakendamiseks Riigi Infosüsteemi Amet, mis asub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1<sup>1</sup> sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustus tagada elutähtsa teenuse toimepidevus ka viisil ja vahenditega, mis ei ole sõltuvuses välisriikides paiknevatest infosüsteemidest. Nimetatud kohustus puudutab eelkõige finants-

ja sidesektorit, sest seal tegutsevad elutähtsate teenuste pakkujad on mitmel juhul välisriikide korporatsioonide tütarettevõtted.

Kui elutähtsa teenuse toimimist tagavad infosüsteemid asuvad välisriigis, sõltub paljude elutähtsate teenuste toimepidevus otseselt välisriikides asuvate infosüsteemide toimimisest või elektroonilise side teenuse toimimisest välisriikidega. Elektroonilise side katkestusi võivad põhjustada küberrünnakud, kaablite purunemine õnnetuste käigus ja muud inimlikest, looduslikest või tehnilistest põhjustest tingitud asjaolud. Rikete kõrvaldamine ning seadmete asendamine või töökorda seadmine võib kesta mitu päeva. Samuti võib riik ulatusliku küberrünnaku tõrjumisel sattuda olukorda, kus halvatakse teadlikult mõne sideühendusest sõltuva elutähtsa teenuse toimimine. Sellise stsenaariumi tõenäosust on hädaolukordade riskianalüüsi kohaselt hinnatud suureks. Kui elektroonilise side teenus välisriikidega on katkenud ning kriitilisi andmekogusid haldavad infosüsteemid on Eestist välja viidud, tekib olukord, kus elutähtsa teenuse katkemise korral pikeneb oluliselt teenuse taastamiseks kuluv aeg ja teenuse taastamist ei ole võimalik tagada Eestis riigisiseste meetmetega.

Kui näiteks ööpäevaks katkeks Eesti mõne suurema turuosaga panga kesksete infosüsteemide töö ja selle tagajärjel ei töötaks kaardimaksud, internetipank ega sularahaautomaadid, mõjutaks teenusekatkestus lisaks pangateenuste tarbimisele ka otseselt inimeste heaolu ja turvalisust. Inimestel ei pruugi olla sularaha ning seetõttu ei ole neil võimalik osta toitu, ühistranspordipileteid, autokütust ja muid esmatarbekaupu oma kiireloomuliste vajaduste rahuldamiseks. Sama tõsised mõjud võivad olla ka näiteks andmeside katkemisel, sest sellest sõltub teiste teenuste toimimine Eestis. Kui teenus on ühiskonnale elutähtis, ei saa riik lubada, et teenuse toimepidevus on tagatud vaid välisriikides asuvate ressurssidega ning sõltub otseselt elektroonilise side teenuse toimimisest välisriikidega.

## § 41. Suure rünnakuriskiga objekt

- (1) *Suure rünnakuriskiga objekt on elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatav territoorium, ehitis või seade, mille füüsiline kahjustamine või hävitamine häirib oluliselt kogu elutähtsa teenuse toimepidevust ning mille ründamiseks on seetõttu suur tõenäosus.*
- (2) *Suure rünnakuriskiga objektide loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega.*
- (3) *Suure rünnakuriskiga objekti valdaja on kohustatud:*
  - 1) *tagama füüsilise kaitse meetmete alalise rakendamise objektil;*
  - 2) *kajastama toimepidevuse riskianalüüsis objekti füüsilise rünnaku ohtu;*
  - 3) *arvestama toimepidevuse plaanis objekti füüsilise kaitse meetmetega;*
  - 4) *teavitama politseid viivitamata asjaoludest objektil või selle lähikümbruses, mis võivad viidata füüsilise rünnaku ohule.*
- (4) *Suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmed kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*

Paragrahv sätestab suure rünnakuriskiga objekti termini ja selle valdaja kohustused. Suure rünnakuriskiga objekt on elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatava maa-ala, ehitis või seade, mille füüsiline kahjustamine või hävitamine häirib oluliselt kogu elutähtsa teenuse toimimist ning mille ründamiseks on seetõttu suur

tõenäosus. Kuna riiklikult olulise objekti ründamise tõenäosus on suur, tuleb sellele tagada suurem kaitse.

Suure rünnakuriskiga objektide kaitse reguleerimise seaduse tasandil tingis vajadus tagada riiklikult oluliste objektide tõhus kaitse. Suure rünnakuriskiga objektide loetelu on hädaolukorra seaduse § 41 lõike 2 alusel kehtestanud Vabariigi Valitsus korraldusega. See korraldus on piiratud tasemega riigisaladus, mistõttu ei ole nimekirja sisu võimalik täpsemalt kirjeldada.

Suure rünnakuriskiga objekti valdaja kohustused on sätestatud kõnesoleva paragrahvi lõikes 3 ja Vabariigi Valitsuse 19. aprilli 2012. aasta määruses nr 33 „Suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmed“. Samas võib iga objekti valdaja koostöös politsei, turvaettevõtete, kaitsepolitsei või turvaekspertidega alati rakendada täiendavaid füüsilise kaitse meetmeid, juhindudes riigisisestest ja rahvusvahelistest praktikatest või metoodikatest.

Suure rünnakuriskiga objektide kaitse tagamise üle teostab järelevalvet Kaitsepolitseiamet, kes ka nõustab objekti valdajaid objektide kaitse korraldamisel. Kaitsepolitseiamenti oluline koostööpartner on Politsei- ja Piirivalveamet, kes valvab Vabariigi Valitsuse määratud objekte, millest osa on ühtlasi suure rünnakuriskiga objektid.

## § 42. Riigi tegevusvaru

- (1) *Riigi tegevusvaru on hädaolukorras kasutusele võetav füüsiline või lepingutega tagatud ressurss hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks või elutähtsa teenuse toimepidevuse katkestuse tagajärgede leevendamiseks.*
- (2) *Hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks moodustatakse:*
  - 1) *riigi tervishoiuvaru;*
  - 2) *riigi toiduvaru.*
- (3) *Vabariigi Valitsus võib otsustada käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatata riigi tegevusvaru moodustamise elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks või hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks.*
- (4) *Riigi tervishoiuvaru moodustab Sotsiaalministeerium või sotsiaalministri käskkirjaga määratud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus. Riigi toiduvaru moodustab Põllumajandusministeerium või põllumajandusministri käskkirjaga määratud Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutus. Muu tegevusvaru moodustab Vabariigi Valitsuse korraldusega määratud riigiasutus. Riigi tegevusvaru moodustaja vastutab varu hoidmise, kasutamise, kontrollimise, uuendamise ja aruandluse korraldamise eest.*
- (5) *Riigi tegevusvaru moodustatakse füüsilise või lepinguga tagatud ressursina. Riigi tegevusvaru moodustatakse füüsilise ressursina, kui varu õigeaegne ja tõrgeteta kasutuselevõtmine lepinguga tagatud ressursina ei oleks hädaolukorra riskianalüüsi*

*ja lahendamise plaani arvestades võimalik. Lepingu ressursi tagamiseks sõlmib riigi tegevusvaru moodustav asutus.*

- (6) Riigi tegevusvarusse kuuluvate ressursside nomenklatuuri ja kogused määrab riigi tegevusvaru moodustava asutuse juht kooskõlastatult Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoniga.*
- (7) Riigi tegevusvaru hoidmise, kasutamise, kontrollimise, uuendamise ja aruandluse korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*

Paragrahv sätestab riigi tegevusvaru moodustamise, hoidmise, kasutamise, kontrollimise ja aruandluse õiguslikud alused. Riigi tegevusvaru puhul on tegemist hädaolukorras kasutusele võetava füüsilise või lepingutega tagatud ressurssiga hädaolukorra või elutähtsa teenuse toimepidevuse katkestuse tagajärgede leevendamiseks.

1. Lõike 2 alusel moodustatakse hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks riigi tervishoiuvaru ja riigi toiduvaru. Vabariigi Valitsus võib elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks või hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks moodustada ka paragrahvis nimetatata riigi tegevusvaru (lõige 3). Näiteks võib Vabariigi Valitsus moodustada riigi vedelkütusevaru või isikukaitsevahendite varu ning määrata nende eest vastutava asutuse.

2. Lõike 4 alusel moodustab riigi tervishoiuvaru Sotsiaalministeerium ja riigi toiduvaru Põllumajandusministeerium või nende määratud valitsemisala asutused. Riigi tegevusvaru moodustaja vastutab varu hoidmise, kasutamise, kontrollimise, uuendamise ja aruandluse korraldamise eest. Põllumajandusministeerium lähtub riigi toiduvaru nomenklatuuri ja koguste arvestamisel ning ettevõtjatega lepingute sõlmimisel

lisaks hädaolukorra seaduses sätestatule rahuaja riigikaitse seaduse § 22 lõikest 2, mille alusel on Põllumajandusministeeriumil ka kohustus toiduvaru moodustada. Toiduvaru moodustamisel on Põllumajandusministeerium lähtunud Eesti Toitumisteaduste Seltsi uuringus „Toiduvajadus kriisi- ja hädaolukordades” esitatud soovitustest. Selles uuringus on nimetatud esmased vajalikud toidukaupade kogused, mis on arvestatud elanikkonna vajaduste katmiseks kriisiolukorras seitsmeks päevaks. Soovituslikud toidukogused on keskmised kogused ühe elaniku kohta, mis ei arvesta soost ega vanusest tingitud erisusi.

Riigi toiduvaru hoidjateks on eraõiguslikud juriidilised isikud, kellega Põllumajandusministeerium on sõlminud lepingud. Riigi toiduvaru on hajutatud üle Eesti ning nende hoiustamine ja uuendamise on varu hoidjate kohustus. Toiduvaru moodustamisel on oluline, et riik on need varud broneerinud, need on lepingulisel alusel riigi kontrolli all ning asuvad füüsiliselt ettevõtete ladudes ja tootmishoonetes.

Riigi tervishoiuvaru, mis sisaldab ravimeid ning meditsiini- vahendeid, moodustab Sotsiaalministeerium või sotsiaalministri käskkirjaga määratud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus. Sotsiaalministri 21. oktoobri 2011. aasta käskkirjaga nr 119 on alates 1. jaanuarist 2012. a riigi tervishoiuvaru moodustajaks määratud Terviseamet.

Tervishoiuvaru hoitakse füüsiliselt Tartu Ülikooli Kliinikumi vastavaks otstarbeks kohandatud laoruumides.

3. Lõike 5 alusel moodustatakse riigi tegevusvaru füüsilise või lepinguga tagatud ressursina. Riigi tegevusvaru moodustatakse füüsilise ressursina, kui varu õigeaegne ja tõrgeteta kasutusele võtmine lepinguga tagatud ressursina ei oleks hädaolukorra riskianalüüsi ja lahendamise plaani arvestades võimalik. Ressursi tagamiseks vajaliku lepingu sõlmib riigi tegevusvaru moodustav



asutus. Füüsilise varu hoidmise eelis on selle varu olemasolu igal ajal. Samas peab füüsilist varu pidevalt uuendama ning kandma muid varu hoidmisega seotud kulusid. Lepingutega tagatud varu puhul on eelis see, et varu haldamine ja hoidmine delegeeritakse lepingupartnerile, puuduseks on lepingu ebakindlus hädaolukorras.

4. Riigi tegevusvarusse kuuluvate ressursside nomenklatuuri ja kogused määrab riigi tegevusvaru moodustava asutuse juht kooskõlastatult Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoniga (lõige 6). Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni kooskõlastus on vajalik selleks, et tagada laiem ülevaade riigi tegevusvarust – mis seal sisaldub ja kui suures koguses.

5. Riigi tegevusvaru hoidmise, kasutamise, kontrollimise, uuendamise ja aruandluse korraldus on täpsemalt reguleeritud Vabariigi Valitsuse 15. oktoobri 2009. a määruses nr 160, kus sätestatakse:

- a) füüsilise ressursi hoidmise nõuded;
- b) lepinguga tagatud ressursi hoidmise nõuded;
- c) varu kasutusele võtmise korraldus;
- d) varu kontrollimise korraldus;
- e) varu uuendamise nõuded;
- f) varu aruandluse korraldus.

Kui riigi tegevusvaru on vaja kasutusele võtta, annab varu hoidja varu üle varu moodustaja korraldusel ja korralduses

märgitud isikutele. Kuna varu moodustaja on ministeerium või tema valitsemisala asutus, ei pruugi igal juhul olla korralduse andjaks ministeerium. Näiteks tervishoiuvaru puhul on varu moodustajaks Terviseamet kui Sotsiaalministeeriumi määratud asutus. Seega peaks tervishoiuvaru puhul TÜ Kliinikumile korralduse andma Terviseamet. Enne üleandmist võib olla vajalik varu välja valida, sorteerida ja komplekteerida – seda teeb varu hoidja, tervishoiuvaru puhul TÜ Kliinikum. Olukorras, kus riigi tegevusvaru on vaja kasutusele võtta, on oluline, et varu jõuaks abivajajateni võimalikult kiiresti. Selle tagamiseks peab varu moodustaja koostama logistikaplaani, mis sisaldab varu väljaandmise ja kättetoimetamise korraldust. Iga aasta 1. veebruariks peab varu moodustaja esitama Siseministeeriumile aruande varu hoidmise, kasutamise, uuendamise ja kontrollimise kohta.

6. Tervishoiuvaru kasutusele võtmise võib tingida näiteks suure hulga kannatanutega sündmus või nakkushaiguste ulatuslik levik, mille tagajärjel on suurenenud vajadus ravimite ja meditsiinivahendite järele. Tegevusvaru kasutamine tuleb erakorralise seisukorra ajal kõne alla juhul, kui selle põhjused on ühtlasi käsitatavad hädaolukorrana hädaolukorra seaduse tähenduses. Kuna erakorraline seisukord kuulutatakse välja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul, siis ei pruugi see alati nii olla.

## § 42<sup>1</sup>. Katkematu side

- (1) *Katkematu side on elektroonilise side teenus Riigikogule, Vabariigi Presidendile, Riigikantseleile, Justiitsministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Siseministeeriumile, Välisministeeriumile, Politsei- ja Piirivalveametile, päästeasutustele, vanglatele ning \*Vabariigi Valitsuse määratud asutustele ja isikutele elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks vajalike sõnumite katkematuks ja töökindlaks edastamiseks.*
- (2) *Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määratavate asutuste ja isikute loetelu ning kõigi lõikes 1 nimetatud asutuste ja isikute objektide täpse loetelu ning turvaklassi kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega. Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asutused ja isikud ning käesoleva lõike alusel määratud asutused ja isikud peavad täitma katkematu side nõudeid.*
- (3) *Katkematu side nõuded ja katkematu side tagamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*

Paragrahvis sätestatakse katkematu side termin, määratakse asutused, kellele on selle kasutamine kohustuslik ning antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada katkematu side nõuded ja selle tagamise kord.

Katkematu side on elektroonilise side teenus lõikes 1 nimetatud asutustele elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks vajalike sõnumite (näiteks raadioside, andmeside, lühisõnum või häälkõne) katkematuks ja töökindlaks edastamiseks. Katkematu side kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldab Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeerium. Erinevalt tavaliste elutähtsate teenuste korraldamisest ei kehtesta teenuse toimepidevuse nõudeid mitte Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, vaid Vabariigi Valitsus, kuna katkematu side toimimine puudutab mitut ministeeriumi ja nende valitsemisala asutusi ning riigi toimimist üldiselt.

## **5. PEATÜKK.**

# **KULUDE HÜVITAMINE JA ISIKU SOTSIAALSED TAGATISED**



## § 43. Eriolukorra ajal tekkinud kahju hüvitamise tingimused

- (1) Riik hüvitab isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulud.
- (2) Riik ei hüvita:
  - 1) loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse leviku toimest põhjustatud kahju;
  - 2) eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud sündmuses süüdi oleva omaniku või valdaja kulusid;
  - 3) omanikule kuulunud ainete ja materjalide väärtust, kui neid aineid ja materjale kasutati tema omandis oleva vara päästmiseks;
  - 4) käesoleva seaduse § 25 lõikes 2 nimetatud töödega tekitatud kahju.
- (3) Isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Paragrahv sätestab, millised eriolukorra ajal tekkinud kulud isikutele hüvitatakse. Oluline on põhimõte, et isikule ei hüvitata eriolukorra põhjustanud õnnetusest tulenevaid kulusid.<sup>16</sup> See

<sup>16</sup> Põhimõte, et riik ei hüvita loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguste leviku toimest põhjustatud kahju, kuna selle kahju hüvitamine on võimalik vabatahtliku kindlustuse abil, sätestati 1996. aasta eriolukorra seaduses. Hädaolukorra seaduse vastuvõtmisel 2009. aastal rahastamise üldpõhimõtteid ei muudetud.

tähendab, et riik ei hüvita kulusid, mille on otseselt põhjustanud eriolukorra väljakuulutamise tinginud sündmus. Hüvitatakse vaid vara sundvõõrandamisega seotud kulud (kütteaine, toiduaine, ravimi või muu äratarvitatava vallasasja kulu) või sundkasutamisest (kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina, seadme) tekkinud kulud. Näiteks võib siin tuua eriolukorra, mis on välja kuulutatud ulatusliku üleujutuse tõttu. Mitmed tuhanded inimesed on sunnitud kodust põgenema ning riigi toiduvaru on ammendunud. Inimeste päästmiseks peab riik sundkasutusse võtma ettevõtete toiduaineid ja joogivett, et seda hädasolijatele jagada. Pärast eriolukorra lõppemist on nendel ettevõtetel õigus riigilt nõuda hüvitist äratarvitatud toiduainete eest. Samas ei ole riigil kohustust hüvitada inimestele kulusid, mida peab kandma üleujutusest kahjustatud kodude taastamiseks.

Isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise täpsem kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 31. märtsi 2011. a määrusega nr 44 „Isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise kord ning eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatus ja kord“.

Riik hüvitab asja ajutisse sundkasutusse võtmisega tekkinud otsesed kulud õiglases ulatuses. Kui sundkasutusse võetud asi on eriolukorra tõöl muutunud kasutamiskõlbmatuks, asendatakse see samaväärse asjaga või hüvitatakse omanikule asja harilik väärtus selle asja kohaliku keskmise müügihinna (turuhinna) alusel. Nimetatud turuhinna arvutamise põhimõte tuleneb otseselt tsiviilseadustiku üldosa seaduse §-st 65, kus on sätestatud, et eseme harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind (turuhind). Asja sundvõõrandamisest tekkinud kulud hüvitatakse analoogselt asja sundkasutamisega tekitatud kuludega. Kui asja on odavam asendada samaväärse asjaga, siis rahalist hüvitist ei maksta. Hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles isik oleks siis, kui tema asi ei oleks sundkasutusse võetud ega sundvõõrandatud.



Hüvitise saamise õigusest peab isikut teavitama ametiisik, kes sundvõõrandamise või sundkasutuse meedet kohaldas. Isik esitab hüvitise saamiseks taotluse asutusele, kelle kaudu ametiisik tegutses. Sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulud hüvitab isikule asutus, kelle nimel ametiisik asja sundvõõrandamist või sundkasutust rakendas. Juhul kui asutusel ei ole vahendeid kulude hüvitamiseks või tasu maksmiseks, esitab asutus eriolukorra juhile taotluse raha eraldamiseks Vabariigi Valitsuse reservist vastavalt kehtivale korrale.

## **§ 44. Eriolukorra ajal rakendatud füüsilise isiku tasustamine**

- (1) Vabatahtlikult või kohustuslikus korras eriolukorra tööle rakendatud füüsilisele isikule (edaspidi eriolukorra tööle rakendatud isik) maksab riik töötatud aja eest töötasu.*
- (2) Eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatuse ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*
- (3) Käesoleva paragrahvi lõikeid 1 ja 2 ei rakendata, kui tööandja säilitab töötajale töökohustuse täitmise ajal tema senise töötasu.*

Paragrahv sätestab eriolukorra ajal rakendatud isikute tasustamise õiguslikud alused. Olulisema põhimõttena sätestatakse riigi kohustus maksta eriolukorra tööle rakendatud isikutele töötasu. Töökohustust täitnud füüsilisele isikule töötasu maksmise ulatus ja kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 31. märtsi 2011. a määrusega nr 44 „Isikule eriolukorra ajal tema vara sundvõõrandamisest või sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise kord ning eriolukorra tööle rakendatud isikule töötasu maksmise ulatus ja kord“.

Eriolukorra tööle rakendatud isikule makstakse töötasu töötatud aja eest. Määruse kohaselt makstakse lisatasu töötamise eest tööajavälisel ajal, ületunnitöö eest ning töötamise eest ööajal ja riigipühadel. Töötasu ei maksta, kui tööandja säilitab töötajale tema sissetuleku. Töötasu ei maksta ka aja eest, mis kulub isikul eriolukorra töö kohale sõitmiseks või sealt lahkumiseks.

Töötasu suuruse määramisel püütakse luua olukord, kus isik oleks siis, kui teda ei oleks eriolukorra tööle rakendatud. See

tähendab, et isikule makstakse eriolukorra tööl töötamise ajal tema senist keskmist töötasu, mida arvestatakse vastavalt töölepingu seaduse § 29 lõike 8 alusel kehtestatud korrale. Isikule, kes ei tööta töölepingu alusel ega ole avalik teenistuja, on töötasu maksmise aluseks töölepingu seaduse § 29 lõikes 5 sätestatud töötasu alammäär.

Töötasu saamise õigusest teavitatakse, töötasu taotletakse ja tasu makstakse samamoodi nagu sundkasutusest või sundvõõrandamisest tekitatud kulude hüvitamise puhul.

## **§ 45. Eriolukorra ajal rakendatud füüsilise isiku sotsiaalsed tagatised**

- (1) *Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkumise või eriolukorra tööl saadud vigastuse tagajärjel saabunud surma korral maksab riik tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele ühekordset toetust isiku kümne aasta palga ulatuses.*
- (2) *Eriolukorra tööle rakendamise tõttu hukkunud või eriolukorra tööl saadud vigastuse tagajärjel surnud isiku matuse korraldamiseks maksab riik isiku perekonnaliikmetele ning perekonnaseaduses ettenähtud alustel ja korras tema ülalpidamisel olnud isikutele toetust.*
- (3) *Eriolukorra tööle rakendatud isiku töövõimetuks tunnistamise korral makstakse isikule ühekordset toetust:*
  - 1) *töövõime osalise kaotuse korral – tema kahe aasta palga ulatuses;*
  - 2) *töövõime täieliku kaotuse korral – tema seitsme aasta palga ulatuses.*
- (4) *Toetuste maksmisel võetakse ühe kuu palga arvutamise aluseks palgaseaduse alusel arvutatud keskmine palk. Aastapalga arvutamisel korrutatakse kuupalk 12-ga.*
- (5) *Eriolukorra tööle rakendatud isiku toetuse suuruse arvutamisel võetakse aluseks toetuse määramise ajal kehtiv palga alammäär, kui isik ei töötanud toetuse määramisele eelneval perioodil.*

- (6) *Toetus makstakse saajale välja võrdsete osadena kuni kolme aasta jooksul.*
- (7) *Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkamise ning püsivalt ja osaliselt töövõimetuks tunnistamise korral makstavate toetuste taotlemisel ja määramisel kohaldatakse riigieelarve seaduse §-s 58 sätestatud.*
- (8) *Kui eriolukorra tööle rakendatud isik on saanud vigastada või on haigestunud, kannab tema ravi- ja ravimikulud riik.*
- (9) *Käesolevas paragrahvis ettenähtud toetuste ja kulude arvutamise, määramise ja maksmise korra kehtestab siseminister määrusega.*
- (10) *Käesoleva paragrahvi lõigetes 1–9 sätestatud ei kohaldata, kui eriolukorra tööle rakendatud füüsiline isik põhjustas oma hukkamise või tervisekahjustuse:*
- 1) alkoholi-, narko- või psühhotroopse joobega;*
  - 2) enesetapu või enesetapukatsega;*
  - 3) tahtliku enesevigastusega, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga.*

Paragrahv sätestab eriolukorra ajal töökohustuse täitmisele rakendatud füüsiliste isikute sotsiaalsete tagatiste õiguslikud alused, mida rakendatakse olukorras, kus eriolukorra tööle rakendatud isik on eriolukorra tööde käigus hukkunud või saanud vigastada, sealhulgas tunnistatud vigastuste tõttu töövõimetuks.

Riik maksab eriolukorra tööl hukkunud või saanud vigastuse tagajärjel surnud isiku ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele

ühekordset toetust isiku kümne aasta palga ulatuses. Matuse korraldamise kulud kaetakse nii surnud isiku ülalpidamisel olnud isikutele kui ka perekonnaliikmetele, viimaste puhul olenemata sellest, kas nad olid hukkunu ülalpidamisel.

Töövõime osalise kaotuse korral makstakse ühekordset toetust tema kahe aasta palga ulatuses ning töövõime täieliku kaotuse korral tema seitsme aasta palga ulatuses. Samuti on riik endale võtnud kohustuse katta vigastada saanu ravi- ja ravimikulud. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 4 viidatakse ekslikult palgaseadusele, mis on aga praegu kehtetu – normi kavandatakse muuta esimesel võimalusel. Siiski võib ka praegu keskmise palga arvutamisele analoogia korras kohaldada töölepingu seadust ning arvutada keskmine palk kehtiva seaduse alusel.

Sotsiaalseid tagatise ei kohaldata, kui eriolukorra tööle rakendatud füüsiline isik põhjustas ise oma hukkamise või tervisekahjustuse. Erilist tähelepanu tasub pöörata kommenteeritava paragrahvi lõike 10 punktile 3, mille järgi puudub sotsiaalsete tagatiste nõudeõigus siis, kui isik põhjustas oma hukkamise või tervisekahjustuse tahtliku enesevigastusega, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga. See tähendab, et teatud juhtudel võivad sotsiaalsed tagatised olla tagatud ka isikule, kes tekitas vigastuse endale ise – sel juhul peab vigastus olema põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga. Näiteks võib selline olukord tekkida siis, kui isikul tekib eriolukorra töö tagajärjel psüühiline haigus, mille tõttu ta enesevigastuse tekitab. Sel juhul on isikul siiski õigus kommenteeritavas paragrahvis sätestatud hüvedele, sest vigastus tekkis eriolukorra töö tagajärjel saadud haiguse mõjul.

**6. PEATÜKK.**

**JÄRELEVALVE**





## § 47. Järelevalvepädevus

- (1) *Teenistuslik järelevalve käesoleva seaduse ja selle alusel antud õigusaktide täitmise üle toimub Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste õigusaktidega sätestatud korras.*
- (2) *Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatule teostatakse käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle haldus- või riiklikku järelevalvet järgmiselt:*
  - 1) *haldus- või riiklikku järelevalvet §-de 37–39 ja nende alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle teostab elutähtsat teenust korraldav asutus või tema allasutus. Finantsjärelevalve subjektide suhtes teostab haldus- või riiklikku järelevalvet §-de 37–39 ja nende alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle Finantsinspeksioon;*
  - 2) *haldus- või riiklikku järelevalvet § 40 ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle teostab Riigi Infosüsteemi Amet;*
  - 3) *haldus- või riiklikku järelevalvet § 41 ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle teostab Kaitsepolitseiamet.*

Paragrahv sätestab pädevad asutused, kellele on antud järelevalvepädevus hädaolukorra seaduses nimetatud ülesannete täitmise üle.

Lõige 1 sätestab, et teenistuslik järelevalve hädaolukorra seaduse ja selle alusel antud õigusaktide täitmise üle toimub Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste õigusaktidega sätestatud korras. See tähendab seda, et iga riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus teostab järelevalvet oma valitsemisala asutuste ja isikute hädaolukorra seadusest tulenevate kohustuste täitmise üle. Vabariigi Valitsus valvab

ministeeriumi ja Riigikantselei tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle, minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Ministeeriumi ameti ja inspeksiooni peadirektor teostavad teenistuslikku järelevalvet ameti ja inspeksiooni kohalike asutuste ja nende ametiisikute tegevuse üle. Riigisekretär teostab teenistuslikku järelevalvet Riigikantselei ametiisikute aktide ning toimingute üle.

Lõikes 2 sätestatakse haldus- ja riikliku järelevalve teostajad. Haldusjärelevalve on avaliku halduse sisene järelevalve, see tähendab järelevalve, mida teostab üks haldusorgan teise haldusorgani üle. Siiski ei ole haldusjärelevalve sama, mis teenistuslik järelevalve. Teenistusliku järelevalve puhul kontrollib asutus alluvusvahekorras enda all asuva organi või üksuse tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust. Haldusjärelevalvet riigi haldusorgani üle teostatakse juhul, kui see haldusorgan ei ole järelevalve teostaja alluvuses. Haldusjärelevalve teostaja võib seaduse alusel kontrollida haldusorgani tegevust, mis asub teise ministeeriumi valitsemisalas, kui ka haldusorganit, mis on tema kõrgemalseisev. Näiteks on haldusjärelevalve Riigikontrolli teostatav majanduskontroll – Riigikontroll ei ole kontrollitavate asutustega alluvusvahekorras. Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Korrakaitseorgan on haldusorgan, kellel on valdkondliku seaduse alusel õigus teostada riiklikku järelevalvet ehk kellele on antud õigused ohtudele või korrarikkumistele reageerida ja kohaldada selleks seaduses sätestatud meetmeid. Seega on haldusjärelevalve avaliku halduse sisene järelevalve, kus järelevalvatav ei ole järelevalve teostaja alluvuses, riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus ohu ennetamisel, ohukahtlusele, ohule ja korrarikkumisele reageerimisel. Haldusjärelevalve teostamist reguleerib Vabariigi Valitsuse seadus, riikliku järelevalve teosta-

mist korrakaitseadust. Volitus nii haldus- kui ka riikliku järelevalve teostamiseks peab tulema valdkondlikust seadusest (nagu hädaolukorra seaduse kommenteeritavas paragrahvis).

Elutähtsate teenuste osutajate kohustuste täitmise üle teostab haldus- ja riiklikku järelevalvet elutähtsa teenuse korraldaja. Krediitiasutuste kui makseteenuste ja sularaha ringluse eest vastutavate elutähtsate teenuste osutajate üle teostab järelevalvet Finantsinspeksioon. Elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse tagamise üle teostab järelevalvet Riigi Infosüsteemide Amet ning suure rünnakuriskiga objekti valdaja kohustuste üle teostab järelevalvet Kaitsepolitsei amet.

## § 47<sup>1</sup>. Riiklik järelevalve

*Korralaitseorgan võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korralaitseaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51, 52 ja 53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korralaitseaduses sätestatud alusel ja korras.*

2014. aasta juulis jõustus korralaitseadus, mille peamine eesmärk oli kujundada kogu riikliku järelevalve süsteem ühtseks korralaitseõiguse süsteemiks. See tähendab, et ühes seaduses – korralaitseaduses – on sätestatud olulisimad terminid (nagu „avalik kord“ ja „korralaitse“), riikliku järelevalve põhimõtted (nagu proportsionaalsuse põhimõte ja inimvääriskuse tagamine) ning kõige sagedamini kasutatavad riikliku järelevalve meetmed. Riikliku järelevalve meetmed jagunevad üld- ja erimeetmeteks. Riikliku järelevalve üldmeetmeid võib kohaldada iga korralaitseorgan vastavalt oma pädevusele. Riikliku järelevalve üldmeetmed on näiteks avalikkuse või isiku teavitamine ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korralikkumisest (teadaanded, soovitusel, hoiatused). Riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamiseks on vaja anda korralaitseorganile vastav volitus eriseaduses. Näiteks võib korralaitseorgan isikut küsitleda vaid siis, kui tal on konkreetse eriseaduse alusel õigus seda meedet kohaldada. Seetõttu on alates 2014. aasta 1. juulist ka hädaolukorra seaduses loetletud riikliku järelevalve erimeetmed, mida võivad hädaolukorra seaduse §-s 47 loetletud korralaitseorganid riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada.<sup>17</sup>

---

17 Eriseaduses võib olla volitus kohaldada ka selliseid meetmeid, mida korralaitseaduses sätestatud ei ole. Hädaolukorra seaduses on sellisteks meetmeteks 3. peatüki 3. jaotises loetletud eriolukorra meetmed. Siiski peab ka nende kohaldamisel järgima korralaitseaduses sätestatud üldisi riikliku järelevalve teostamise põhimõtteid.

Hädaolukorra seadus võimaldab korrakaitseorganil riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada küsitlemist ja nõuda dokumentide esitamist (korrakaitseaduse § 30), kutsuda isik ametiruumi või kohaldada sundtoomist (§ 31) ja kontrollida isiku andmete vastavust (isikusamasuse tuvastamine, § 32), kui on alust arvata, et isikul on andmeid, mis on vajalikud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks. Näiteks võib tuua Riigi Infosüsteemi Ameti, kes teostab järelevalvet elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse tagamise üle. Kui Riigi Infosüsteemi Ametil tekib põhjendatud kahtlus, et näiteks mõni finantsasutus ei ole taganud infosüsteemidele nõuetekohaseid turvameetmeid, võib olla vaja kutsuda selle asutuse esindajad ametiruumi ja neid küsitleda. Kuna finantsasutus on eraõiguslik juriidiline isik, peab nende esindajate küsitlemiseks olema seaduses vastav volitus – kõnesoleval juhul kommenteeritavas paragrahvis sätestatud viited korrakaitseaduse §-dele 30 ja 31.

Samuti võib korrakaitseorgan valdaja nõusolekuta kontrollida vallasasja (§ 49), siseneda valdusesse (§ 50) ja ehitise või ruumi läbi vaadata (§ 51), sealhulgas on lubatud avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi. Korrakaitseorganil on õigus võtta vallasasi hoiule (§ 52) või see hävitada (§ 53), kui see on vajalik vahetu ohu tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks või kui vallasasi võib ohustada isikut ennast või teisi isikuid. Näiteks võib Riigi Infosüsteemi Ametil olla elutähtsa teenuse katkemisel vaja infosüsteemi töö kontrollimiseks siseneda serveriruumi, kontrollida sellele ja infosüsteemile ligipääsu. Selleks võib neil olla vaja valdusesse siseneda ning vallasasi ja ruum läbi vaadata. Seejuures on oluline, et korrakaitseorgan võib neid meetmeid kohaldada vaid kindlatel, korrakaitseaduses sätestatud tingimustel.

## § 49. Ettekirjutus ja sunniraha

- (1) *Käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud nõuete rikkumise või järelevalve teostamise takistamise korral on järelevalveametnikul õigus teha elutähtsat teenust osutavale asutusele või isikule ettekirjutus rikkumise kõrvaldamiseks või järelevalve teostamise takistamise lõpetamiseks.*
- (2) *Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib järelevalveasutus rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha kohaldamise igakordne ülemmäär on 2000 eurot.*

Paragrahv sätestab ettekirjutuse ja sunniraha rakendamise regulatsioonid. Järelevalvet teostaval ametnikul on hädaolukorra seaduse ja selle alusel kehtestatud nõuete rikkumise või järelevalve teostamise takistamise korral õigus teha elutähtsat teenust osutavale asutusele või isikule ettekirjutus rikkumise kõrvaldamiseks või järelevalve teostamise takistamise lõpetamiseks.

Ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks võib riiklikku järelevalvet teostav ametnik esitada ettekirjutuse nõude rikkumise kõrvaldamiseks või kohustada elutähtsa teenuse osutajat tegema vajalikke toiminguid. See tähendab, et ettekirjutuste andmisel on õnnetuse tekkimist ennetav eesmärk (ühelt poolt kõrvaldatakse rikkumine ja teiselt poolt viiakse ellu täiendavaid tegevusi ohutuse tagamiseks). Elutähtsa teenuse osutaja jätkab teenuse osutamist, kuid teda kohustatakse seda tegema nõuete kohaselt.

Kuna ettekirjutus on haldusakt, siis tuleb selle tegemisel arvestada haldusakti andmiseks kehtestatud üldisi nõudeid, mis on sätestatud haldusmenetluse seaduses. Ettekirjutuse vorminõuded tulenevad haldusmenetluse seaduse §-st 55 ning selle järgi peab

ettekirjutus olema selge ja üheselt mõistetav. See tähendab, et peab olema arusaadav, millise teo tegemiseks või tegemata jätmiseks isikut kohustatakse. Ettekirjutus esitatakse kirjalikult, kiiret lahendust nõudval juhul võib edasilükkamatuid korraldusi anda muus vormis (näiteks suuliselt), kuid sellisel juhul tuleb ettekirjutus vormistada kirjalikult esimesel võimalusel. Ettekirjutus hakkab kehtima (ehk muutub õiguslikult siduvaks) hetkest, milal selle sisu adressaadile teatavaks tehti või kätte toimetati (või haldusaktis sätestatud hilisemast tähtajast arvates). Ettekirjutuses peab olema märgitud aeg, mille jooksul peab puudus või rikkumine olema kõrvaldatud.

Ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib järelevalveasutus rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha kohaldamise igakordne ülemmäär on 2000 eurot. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 2 lõike 1 järgi rakendatakse sunnivahendit, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse ettekirjutuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Sisuliselt sama kordab sunnivahendite rakendamise kohta ka korra-kaitseseaduse § 28 lõige 1. Sunniraha määramine tähendab, et ettekirjutuse saajat kohustatakse ettekirjutuse täitmata jätmisel maksma ettekirjutuses nimetatud rahasumma. Sunnivahendit võib kuni eesmärgi saavutamiseni rakendada korduvalt. Sunnivahendi rakendamist ei käsitata karistusena (selleks on ette nähtud eraldi karistusnormid, vaata kommentaare §-de 50–55<sup>1</sup> kohta).





**7. PEATÜKK.**

**VASTUTUS**



Hädaolukorra seaduse §-d 50–56 sätestavad hädaolukorra seaduse alusel karistatavad süüteoüksused ning nende menetlemise. Süüteod jagunevad väär- ja kuritegudeks. Kuritegu on karistusseadustikus sätestatud süütegu, mille eest on füüsilisele isikule põhikaristusena ette nähtud rahaline karistus või vangistus ja juriidilisele isikule rahaline karistus või sundlõpetamine. Väärtegu on karistusseadustikus või muus seaduses sätestatud süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahatrahv või arest. Hädaolukorra seaduses sätestatud süüteod on seega kõik väärteod.

Paragrahvides on sätestatud vastutus hädaolukorra seaduse nõuete rikkumise eest eraldi füüsilistele ja juriidilistele isikutele, seda seetõttu, et karistusseadustiku § 14 lõike 1 järgi saab juriidilist isikut karistada üksnes siis, kui see on normis eraldi ette nähtud. Arvestada tuleb ka teiste karistusseadustiku põhimõtetega, näiteks sellega, et juriidilise isiku vastutusele võtmine ei välista süüteo toime pannud füüsilise isiku vastutusele võtmist või et juriidiline isik vastutab seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mille on toime pannud tema organ, selle liige, juhtivtöötaja või pädev esindaja juriidilise isiku huvides. Samuti tuleb arvestada ka näiteks sellega, et avalik-õiguslikku juriidilist isikut ei saa väärteomenetluse korral vastutusele võtta. See tähendab, et kui näiteks elutähtsa teenuse osutaja on avalik-õiguslik juriidiline isik, ei saa teda vastutusele võtta hädaolukorra seaduse § 51 alusel. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul peab riik kohustuste rikkumisele reageerima teenistusliku või haldusjärelvalve käigus.

Karistusseadustiku § 47 järgi võib väärteo eest kohaldada rahatrahvi 3–300 trahviühikut. Üks trahviühik on neli eurot. See tähendab, et kui karistusena on võimalik määrata rahatrahv näiteks 200 trahviühikut, tuleb selle karistuse määramisel tasuda 800 eurot. Juriidilisele isikule võib kohaldada rahatrahvi 32 – 32 000 eurot. Kõikide sätestatud rahatrahvide puhul on sätestatud trahvi ülempiir, mis tähendab, et menetlejale on antud võimalus lähtuda

karistuse mõistmisel üksikjuhtumi eripärast ning määrata vajaduse korral sätestatud piirist väiksem määr.

Käsiraamatu koostamise ajal ei ole hädaolukorra seaduse alusel alustatud ühtki väärteomenetlust. Väärteomenetluse alustamine on äärmuslik meede, mida enne selle algatamist tõsiselt kaalutakse. Seni on kohustuste mittetäitmise või rikkumise korral lahendused leitud asutuste koostöö käigus.

## **§ 50. Hädaolukorraks valmistumise nõuete rikkumine**

*Hädaolukorra riskianalüüsi või hädaolukorra lahendamise plaani koostamise, õppuste korraldamise või elutähtsa teenuse korraldamisega seotud kohustuste täitmata jätmise eest pädeva asutuse töötaja või teenistuja poolt – karistatakse rahaträhviga kuni 100 trahviühikut.*

Paragrahv sätestab vastutuse hädaolukorraks valmistumise nõuete rikkumise eest. Karistatav on hädaolukorra lahendamise plaani või riskianalüüsi koostamata jätmise, õppuste mittekorraldamine või elutähtsa teenuse korraldamisega seotud kohustuste täitmata jätmise. Tegemist on kohustava normiga, mille järgi on karistatav tegevusetus. Karistusseadustiku § 13 lõike 1 järgi vastutab isik tegevusetuse eest, kui ta oli õiguslikult kohustatud seaduses kirjeldatud tagajärge ära hoidma. Seega peab isik väärtemenetluse vältimiseks midagi tegema – koostama nõutud dokumendid, korraldama õppuse või täitma elutähtsa teenuse korraldamisega seotud kohustused.

## **§ 51. Elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine**

- (1) Elutähtsa teenuse osutajale käesoleva seaduse § 37 lõike 3 punktides 1–4 kehtestatud kohustuste rikkumise eest elutähtsa teenuse osutaja töötaja või teenistuja poolt – karistatakse rahatrahviga kuni 100 trahviühikut.*
- (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 6400 eurot.*

Paragrahv sätestab vastutuse elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumise eest. Karistatav on elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi või toimepidevuse tagamise plaani koostamata jätmine, samuti see, kui elutähtsa teenuse osutaja ei teavita elutähtsa teenuse korraldajat elutähtsa teenuse toimepidevuse häirest või selle ohust ega anna elutähtsa teenuse korraldajale või järelevalvet teostavale asutusele nõutud teavet. Nagu ka eelmise väärteokoosseisu puhul, karistatakse ka § 51 alusel tegevusetuse eest.

## **§ 52. Elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse nõuete rikkumine**

- (1) Elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse nõuete rikkumise eest elutähtsa teenuse osutaja töötaja või teenistuja poolt – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.*
- (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 20 000 eurot.*

Paragrahv sätestab vastutuse elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse nõuete rikkumise eest. Elutähtsa teenuse osutaja peab turvameetmete rakendamisel muu hulgas tagama, et ligipääs kriitilisele infosüsteemile oleks vaid selleks õigustatud isikutel ning et oleks tagatud kontrolljälgede ja turvaraportite olemasolu ja elutähtsa teenuse osutamiseks vajalike andmete koopia säilitamine. Samuti peab elutähtsa teenuse osutaja määrama isiku, kes jälgib turvanõuete täitmist. Väärteo subjektiks ehk teo toimepanijaks on üldjuhul elutähtsa teenuse osutaja, kelle ülesanne on tagada nõuete täitmine (näiteks on jäetud määramata turvanõuete täitmise eest vastutav isik). Teatud juhtudel võib värteo subjektiks olla ka muu isik, näiteks töötaja, kes hooletusest jätab nõutud koopiad tegemata.

## **§ 53. Suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumine**

- (1) Suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumise eest elutähtsa teenuse osutaja töötaja või teenistuja poolt – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.*
- (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 6400 eurot.*

Paragrahv sätestab vastutuse suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumise eest elutähtsa teenuse osutaja enda (juriidiline isik) või seal töötava isiku poolt. Elutähtsa teenuse osutaja peab tagama objekti füüsilise kaitse viisil, mis tagab isikute ja sõidukite objektile sisenemise ja sealt lahkumise vaid ettenähtud kohtade kaudu ja nende registreerimise ning välistama kõrvaliste isikute pääsemise objektile. Süüteo koosseis on väga lai ja võib seisneda nii tegevuses kui ka tegevusetuses. Väärteokoosseis võib olla täidetud näiteks olukorras, kus elutähtsa teenuse osutamiseks kasutusel olevasse hoonesse sissepääs ei ole nõuetekohaselt suletud ning seetõttu on kõrvalistele isikutele tagatud vaba pääs hoonesse. Siinjuures on oluline enne välja selgitada sündmuse asjaolud, kas tegemist on nõuetekohaste tõkete puudumisega või on keegi omavoliliselt jätnud tõkke avatuks. Seejärel on võimalik tuvastada teo toimepanija ning see, kas tegemist on juriidilise isiku või füüsilise isiku vastutusega.



## **§ 54. Riigi tegevusvaru ebaseaduslik kasutamine**

- (1) Riigi tegevusvaru ebaseadusliku kasutamise eest riigi tegevusvaru hoidja töötaja või teenistuja poolt – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.*
- (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 20 000 eurot.*

Paragrahv sätestab karistuse riigi tegevusvaru ebaseadusliku kasutamise puhul. Hädaolukorra seaduse § 42 järgi võib riigi tegevusvaru kasutusse võtta vaid hädaolukorras selle tagajärgede leevendamiseks või elutähtsa teenuse toimepidevuse katkestuse tagajärgede leevendamiseks. Kui riigi tegevusvaru kasutatakse muudel kui nimetatud eesmärkidel, võib olla väärteokoosseis täidetud. Karistatav tegu võib seisneda näiteks selles, et varus olev ravim võetakse kasutusse, kuna haiglas on vastav ravim otsa saanud. Vastutusele võib võtta ka juriidilise isiku, kes peab lepinguga tagama riigi toiduvaru olemasolu oma laos. Näiteks võib väärteomenetluse alustada ettevõtte suhtes, kes saadab mingi osa varust jaemüüki, kuna ettevõtja tarnija ei ole vajaminevat kaupa nõutud ajaks ettevõtjani toimetanud.

## **§ 55. Eriolukorra ajal kehtestatud nõuete rikkumine**

- (1) *Eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või eriolukorra juhi määratud isiku seadusliku korralduse eiramise või eriolukorra piirkonnas käesoleva seaduse §-de 21–25 alusel kehtestatud kohustuse või nakkushaiguste tõrje või loomatauditõrje nõuete rikkumise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.*
- (2) *Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 20 000 eurot.*

Paragrahvis sätestatakse vastutus eriolukorra ajal kehtestatud nõuete rikkumise eest. Vastutuse sätte puhul tuleb arvestada, et karistatav tegu – eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või eriolukorra juhi määratud isiku seadusliku korralduse eiramine – on konkreetne tegevus. Rikkumise võib toime panna füüsiline isik, kes näiteks eirab töökohustust või siseneb keelualasse. Juriidilise isiku vastutus võib seisneda näiteks selles, et asutuse juhtivtöötaja annab käsu takistada tema valduses oleval kinnistul liikumist ning takistab sellega eriolukorra tööde tegemist. Kommenteeritava paragrahvi puhul on oluline see, et vastutusele saab isikut võtta vaid seadusliku korralduse eiramise eest. Kui korralduse andnud isik ületab korraldust andes oma pädevust, ei ole tegemist seadusliku korraldusega ning selle mittetäitmise eest karistada ei saa.

Nakkushaiguste tõrje või loomatauditõrje nõuded on eelkõige kohustavad normid, mille kohaselt eeldatakse isikult mingisugust käitumist või tegutsemist, ning nende rikkumiseks on olukord, kus isik käitub passiivselt. Näiteks võib karistatav tegu olla see, et isik ei järgi liikumispiiranguid karantiinipiirkonnas, jätab transpordivahendi desinfitseerimata, ei täida bioohutusmeetmeid.

## **§ 55<sup>1</sup>. Katkematu side nõuete rikkumine**

- (1) Katkematu side nõuete rikkumise eest katkematu side nõudeid täitma kohustatud isiku töötaja või teenistuja poolt – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.*
- (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 6400 eurot.*

Seadusandja on näinud ette võimaluse karistada väärteokorras katkematu side nõudeid rikkuvaid isikuid. Käsiraamatu koostamise ajaks ei ole katkematu side nõudeid kehtestatud, mistõttu ei ole kommenteeritava paragrahvi alusel väärteomenetluse alustamine praegu võimalik.

## § 56. Menetlus

- (1) Käesoleva seaduse §-des 50–55<sup>1</sup> sätestatud väärtegedele kohaldatakse karistusseadustiku üldosa ja väärteomenetluse seadustiku sätteid.
- (2) Käesoleva seaduse §-des 50, 51, 54 ja 55 sätestatud väärtegede kohtuväline menetleja on Politsei- ja Piirivalveamet.
- (3) Käesoleva seaduse §-s 53 sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on Kaitsepolitseiamet.
- (4) Käesoleva seaduse §-s 55<sup>1</sup> sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on Tehnilise Järelevalve Amet.
- (5) Käesoleva seaduse §-s 52 sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on Riigi Infosüsteemi Amet.

Hädaolukorra seaduse § 56 sätestab väärtegede menetlemise reeglid. Hädaolukorra seaduses sätestatud väärtegede menetlemisele kohaldatakse karistusseadustiku üldosa ja väärteomenetluse seadustiku sätteid. Samuti nimetatakse seaduses väärtegede kohtuvälised menetlejad.

Väärteomenetluse seadustiku § 9 sätestab, et kohtuväline menetleja on seadusega sätestatud juhul täidesaatva riigivõimu volitustega asutus. Hädaolukorraks valmistumise nõuete rikkumise, elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumise, riigi tegevusvaru ebaseadusliku kasutamise ning eriolukorra ajal kehtestatud nõuete rikkumiste menetlemine on Politsei- ja Piirivalveameti pädevuses. Suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumisi menetleb Kaitsepolitseiamet, katkematu side nõuete rikkumisi Tehnilise Järelevalve Amet ning elutähtsa teenuse osutamise elektroonilise turvalisuse nõuete rikkumist menetleb Riigi Infosüsteemi Amet.







