28.02.2023

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus....9

1.1 Sisukokkuvõte....10

1.2 Eelnõu ettevalmistajad....15

1.3 Märkused....16

2. Seaduse eesmärk....18

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs....19

1. peatükk Üldsätted....19

§ 1. Seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala....19

§ 2. Tsiviilkriis ja riigikaitse....21

§ 3. Tsiviilkriisiks valmistumise ja selle lahendamise ning riigikaitse tagamise põhimõtted. .21

2. peatükk Riigikaitse Nõukogu ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon....23

§ 4. Riigikaitse Nõukogu....23

§ 5. Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon....24

3. peatükk Kriisiolukorraks valmistumine....27

§ 6. Vabariigi Valitsuse ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel....27

§ 7. Riigikantselei ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel....28

§ 8. Päästeameti ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel regionaalsel tasandil....28

§ 9. Kriisiülesannete määramine....29

§ 10. Üleriigiline riskianalüüs....34

§ 11. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ning põhiseadusliku institutsiooni riskianalüüs 37

§ 12. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan....39

§ 13. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaan....42

§ 14. Finantssektori erisus....47

§ 15. Õppused....47

§ 16. Toimepidevus....48

§ 17. Objektikaitse....53

§ 18. Alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitse kord....54

§ 19. Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisikomisjon....56

4. peatükk Kriisiolukord....57

§ 20. Kriisiolukord....57

§ 21. Kriisiolukorra üle otsustamine....62

§ 22. Eriolukorra väljakuulutamine....63

§ 23. Eriolukorra lõpetamine....64
§ 24. Erakorralise seisukorra väljakuulutamine....64
§ 25. Erakorralise seisukorra lõpetamine....66
§ 26. Sõjaseisukorra väljakuulutamine....67
§ 27. Sõjaseisukorra lõpetamine....69
§ 28. Mobilisatsioon ja selle väljakuulutamine....70
§ 29. Demobilisatsiooni väljakuulutamine....73
§ 30. Kriisiolukorraga seotud otsuste jõustumine ja avaldamine....73
§ 31. Rahvusvaheliste organisatsioonide, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamine....74
§ 32. Kriisiolukorra lahendamise juhtimine....79
§ 33. Kriisolukorra juhi juhtimisvolitused kriisiolukorras....84
§ 34. Kriisiolukorra lahendamiseks antud korralduse täitmine....86
§ 35. Vabariigi Valitsuse juhtimisvolitused erakorralise ja sõjaseisukorra ajal....86
§ 36. Vabariigi Valitsuse juhtimisvolitused kriisiolukorras finantssektoris....87
§ 37. Riigikantselei ja Päästeameti ülesanded kriisiolukorra lahendamisel....92
§ 38. Kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse õigus anda korraldusi....93
§ 39. Erakorralises ja sõjaseisukorra ajal korralduste andmise õigus....93
§ 40. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal antud korralduste täitmine....94
§ 41. Kaitseväe otsustusõigus....94
§ 42. Ülesande täitmata jätmine....97
§ 43. Ühekordne kriisiülesanne....97
§ 44. Teavitamine ja vaidluste lahendamine kriisiolukorras....101
5. peatükk Piiravad meetmed....101
§ 45. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamine....102
§ 46. Proportsionaalsuse põhimõte....105
§ 47. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kehtivus....106
§ 48. Lepinguliste kohustuste rikkumise vabandatavus....107
§ 49. Täitemenetluse peatamine....108
§ 50. Kaitseväekohustuslase Eestist lahkumise piiramine....109
§ 51. Sideteenuse piiramine....110
§ 52. Isikut tõendava dokumendi kaasaskandmine....113
§ 53. Liikumispiirang....114
§ 54. Viibimiskeeld....115
§ 55. Keelutund....115
§ 56. Avaliku ürituse korraldamise ja koosoleku pidamise piiramine....115
§ 57. Teadete ja õigusaktide avaldamise kohustus....116

§ 58. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piirava meetme edasilükkamatu kohaldamine....117
§ 59. Isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolitus....119
§ 60. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isiku Eestist lahkumise piiramine. 120
§ 61. Ühingu ja sihtasutuse tegevuse peatamine....120
§ 62. Majandustegevuse piiramine....122
§ 63. Streikide ja töösulgude keelamine....124
§ 64. Teabe levitamise keelamine....125
§ 65. Meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramine....126
§ 66. Teabele juurdepääsu piiramine....127
§ 67. Sidevahendite kasutamise piiramine....128
§ 68. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramine....129
§ 69. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramise kord. 132
§ 70. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramisest teavitamine....134
§ 71. Valdusesse sisenemine ja selle läbivaatus....136
§ 72. Hüvitiste ja toetuste vähendamine ja maksmise peatamine....136
6. peatükk Kriisiülesanded....140
§ 73. Elutähtis teenus....140
§ 74. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja....143
§ 75. Elutähtsa teenuse osutaja....146
§ 76. Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiülesanded....149
§ 77. Kohaliku omavalitsuse üksusele kriisiülesannete täitmisega tekkinud kulude hüvitamine 153
§ 78. Elanikkonnakaitse....155
§ 79. Viivitamatu ohuteate edastamine....157
§ 80. Varjumine....159
§ 81. Ulatuslik evakuatsioon....160
§ 82. Riigi tegevusvaru moodustamine, haldamine ja kasutamine....161
§ 83. Tegevusaru hoidmine....163
§ 84. Tegevusvaru kasutusele võtmine....164
§ 85. Varuga seotud hanked....165
§ 86. Tegevusvaru andmed ja statistiline kokkuvõte....167
§ 87. Tegevusvaru uuendamine ja vähendamine....167
7. peatükk Kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise kohustused....168
§ 88. Kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus....169
§ 89. Kriisiülesandega ameti- ja töökoht....170
§ 90. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse tekkimine....170

§ 91. Kriisiülesande täitmiseks vajalikust töökohustusest vabastamine....172
§ 92. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse lõppemine....172
§ 93. Täiendavate töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustus....173
§ 94. Palga ja töötasu maksmise erisused kriisiolukorras....177
§ 95. Tööaja erisused....178
§ 96. Kriisiülesandega isiku puhkuse katkestamine....179
§ 97. Kodanikukohustus....180
§ 98. Kodanikukohustuse täitmine....181
§ 99. Kodanikukohustuse täitmisest vabastamine....182
§ 100. Kodanikukohustust täitva isiku õigused....182
§ 101. Kodanikukohustuse täitmise lõppemine....183
§ 102. Asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine....183
§ 103. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise piirangud....186
§ 104. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise eelotsus....188
§ 105. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise menetlus....192
8. peatükk Haldusmenetluse erisused....193
§ 106. Tähtaja peatamine....193
§ 107. Isiku ja asutuse kohustused haldusmenetluse läbiviimisel....193
§ 108. Haldusorgani volitused haldusmenetluse läbiviimisel....194
§ 109. Haldusakti ja muu dokumendi kättetoimetamine....197
§ 110. Menetlusosalise õiguste piiramine....198
§ 111. Haldusakti vormistamine....200
§ 112. Haldusakti teadmiseks edastamine ja avaldamine....201
§ 113. Konkureeriva kohustuse kehtivus kriisiolukorras....202
§ 114. Vaide esitamise ja läbivaatamise tähtaeg....203
9. peatükk Kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel vajaliku teabe töötlemine ja andmekogud....203
§ 115. Teabe töötlemine kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel....204
§ 116. Andmekogust andmete väljastamise üldvolitus kriisiolukorra lahendamisel....204
§ 117. Isikuandmete töötlemine ja andmesubjekti õiguste piiramine kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel....205
§ 118. Isikuandmete töötlemine alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitsel....206
§ 119. Tsiviiltoetuse register....206
§ 120. Mobilisatsiooniregister....207
10. peatükk Rahvusvaheline sõjaline koostöö....208
§ 121. Rahvusvaheline sõjaline koostöö....208
§ 122. Rahvusvaheline sõjaline operatsioon....211

§ 123. Kaitseväe kasutamine kollektiivse enesekaitse operatsioonil.....212

§ 124. Kaitseväe kasutamine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil.....213

§ 125. Väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamisel ning elluviimisel Kaitseväe osalemise otsustamine.....214

§ 126. Väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel Kaitseväe osalemise otsustamine.....214

§ 127. Välisriigi relvajõudude viibimine Eestis.....215

§ 128. Välisriigi relvajõudude Eesti Vabariiki saabumine, Eesti Vabariigis viibimine ja Eesti Vabariigist lahkumine 215

§ 129. Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmine 216

§ 130. Välisriigi relvajõududele Eesti Vabariigi territooriumil viibimise loa andmine muudel juhtudel.....216

§ 131. Välisriigi relvajõudude transiit 216

§ 132. Välisriigi relvajõudude õigus kasutada jõudu.....217

§ 133. Välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava Eesti Vabariigis viibimise seaduslik alus 218

§ 134. Rahvusvahelises sõjalises koostöös osalev muu isik 219

§ 135. Lennu- ja laevaloa väljastamine.....219

11. peatükk Riigivastutuse erisused.....219

§ 136. Riigivastutuse erisused.....220

§ 137. Kahju hüvitamine riigikaitselises kriisiolukorras.....220

§ 138. Hüvitatav kahju riigikaitselises kriisiolukorras.....223

§ 139. Kahju hüvitamise kord riigikaitselises kriisiolukorras.....225

§ 140. Õiglase hüvitise maksmine kriisiolukorras.....226

§ 141. Rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju hüvitamine.....229

12. peatükk Järelevalve.....230

§ 142. Riikliku järelevalve tegemine kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise nõuete täitmise üle.....231

§ 143. Riikliku järelevalve erimeetmed.....231

§ 144. Riikliku järelevalve tegemine piirava meetme täitmise üle.....231

§ 145. Riikliku järelevalve meetme kohaldamise erisused piirava meetme täitmise üle järelevalve tegemisel.....232

§ 146. Ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine.....233

§ 147. Haldusjärelevalve tegemine.....234

§ 148. Haldusjärelevalve tegemine kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva kriisiülesande täitmise üle.....235

§ 149. Järelevalve kriisiolukorras tehtud otsuste üle.....236

§ 150. Järelevalve kriisiolukorras vastuvõetud õigustloovate aktide üle.....237

13. peatükk Vastutus....237
§ 151. Elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine....237
§ 152. Kriisiolukorra lahendamiseks antud haldusakti täitmata jätmine....238
§ 153. Kriisiülesande täitmata jätmine....238
§ 154. Kodanikukohustuse täitmata jätmine....239
§ 155. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmine kriisiülesandega ameti- või töökohal....239
§ 156. Asja sundkasutamisse võtmise ja asja sundvõõrandamise takistamine....240
§ 157. Alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumine....240
§ 158. Menetlus....240
14. peatükk Rakendussätted....242
§ 159. Abipolitseiniku seaduse muutmine....242
§ 160. Advokatuuriseaduse muutmine....242
§ 161. Alkoholiseaduse muutmine....244
§ 162. Asjaõigusseaduse muutmine....244
§ 163. Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmine....245
§ 164. Autoveoseaduse muutmine....246
§ 165. Avaliku teabe seaduse muutmine....246
§ 166. Avaliku teenistuse seaduse muutmine....248
§ 167. Eesti Panga seaduse muutmine....249
§ 168. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmine....250
§ 169. Ehitusseadustiku muutmine....251
§ 170. Elektrituruseaduse muutmine....252
§ 171. Elektroonilise side seaduse muutmine....253
§ 172. Erakorralise seisukorra seaduse kehtetuks tunnistamine....255
§ 173. Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse muutmine....255
§ 174. Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmine....255
§ 175. Finantsinspektsiooni seaduse muutmine....255
§ 176. Halduskoostöö seaduse muutmine....256
§ 177. Hädaolukorra seaduse kehtetuks tunnistamine....262
§ 178. Isikuandmete kaitse seaduse muutmine....263
§ 179. Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmine....263
§ 180. Julgeolekuasutuste seaduse muutmine....263
§ 181. Kaitseliidu seaduse muutmine....264
§ 182. Kaitseväe korralduse seaduse muutmine....266
§ 183. Kaitseväeteenistuse seaduse muutmine....267
§ 184. Karistusseadustiku muutmine....268

§ 185. Kaugkütteseaduse muutmine....268
§ 186. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmine....269
§ 187. Kiirgusseaduse muutmine....269
§ 188. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmine....269
§ 189. Kohtute seaduse muutmine....269
§ 190. Konsulaarseaduse muutmine....270
§ 191. Korrakaitseseaduse muutmine....270
§ 192. Krediidiasutuste seaduse muutmine....294
§ 193. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine....296
§ 194. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmine....303
§ 195. Käibemaksuseaduse muutmine....303
§ 196. Küberturvalisuse seaduse muutmine....303
§ 197. Lennundusseaduse muutmine....304
§ 198. Liiklusseaduse muutmine....306
§ 199. Maagaasiseaduse muutmine....307
§ 200. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmine....308
§ 201. Maksukorralduse seaduse muutmine....310
§ 202. Meditsiiniseadme seaduse muutmine....310
§ 203. Meediateenuste seaduse muutmine....311
§ 204. Meresõiduohutuse seaduse muutmine....311
§ 205. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmine....312
§ 206. Planeerimisseaduse muutmine....312
§ 207. Politsei ja piirivalve seaduse muutmine....312
§ 208. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmine....314
§ 209. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmine....314
§ 210. Päästeseaduse muutmine....316
§ 211. Päästeteenistuse seaduse muutmine....320
§ 212. Rahvastikuregistri seaduse muutmine....320
§ 213. Raudteeseaduse muutmine....320
§ 214. Ravimiseaduse muutmine....321
§ 215. Relvaseaduse muutmine....323
§ 216. Riigieelarve seaduse muutmine....323
§ 217. Riigihangete seaduse muutmine....325
§ 218. Riigikaitseseaduse kehtetuks tunnistamine....325
§ 219. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmine....325
§ 220. Riigikontrolli seaduse muutmine....328
§ 221. Riigipiiri seaduse muutmine....328

§ 222. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmine....329
§ 223. Riigi Teataja seaduse muutmine....331
§ 224. Riigivaraseaduse muutmine....332
§ 225. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmine....332
§ 226. Sadamaseaduse muutmine....332
§ 227. Tervisekassa seadus....333
§ 228. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine....333
§ 229. Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse muutmine....345
§ 230. Toiduseaduse muutmine....345
§ 231. Töövõimetoetuste seaduse muutmine....352
§ 232. Tulumaksuseaduse muutmine....352
§ 233. Turvategevuse seaduse muutmine....352
§ 234. Töölepingu seaduse muutmine....354
§ 235. Tööstusheite seaduse muutmine....354
§ 236. Töötuskindlustuse seaduse muutmine....354
§ 237. Vabariigi Presidendi töökorra seaduse muutmine....354
§ 238. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine....355
§ 239. Vangistusseaduse muutmine....358
§ 240. Veeseaduse muutmine....359
§ 241. Vedelkütuse seaduse muutmine....360
§ 242. Vedelkütusevaru seaduse muutmine....360
§ 243. Veterinaarseaduse muutmine....361
§ 244. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse, § 245. Välismaalaste seaduse ja § 246. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmine....361
§ 247. Välissuhtlemisseaduse muutmine....361
§ 248. Õiguskantsleri seaduse muutmine....362
§ 249. Ühistranspordiseaduse muutmine....363
§ 250. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmine....363
4. Eelnõu terminoloogia....364
5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele....366
6. Seaduse mõjud ning seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud....369
7. Rakendusaktid....421
8. Seaduse jõustumine....426
9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon....426

1. Sissejuhatus

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

Eesti lähtub avarast julgeolekukäsitusest, mis on arusaam julgeolekust kui riigi ja selle rahva võimest kaitsta endale omaseid sisemisi väärtusi ning eesmärke mitmesuguste sisemiste ja väliste poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude, riskide ning nende koosmõjude eest. Lai riigikaitse on osa avarast julgeolekukäsitusest. Laia riigikaitse kohaselt panustavad võimalike mittesõjaliste ja sõjaliste julgeolekuohtudega hakkama saamiseks riigikaitsesse oma pädevuse kohaselt nii sõjalise riigikaitse valdkonna kui ka tsiviilvaldkonna esindajad. 2016. aastal jõustunud riigikaitseseadus lõi eeldused riigikaitse laia käituse rakendamiseks, sätestades riigikaitse juhtimise ja planeerimise alused, mis võimaldavad riiki kaitsta ja juhtida sarnastel põhimõtetel nii rahu- kui ka sõjaajal. Riigikaitseseaduse koostamise käigus ei jõutud analüüsida ja lahendada kõiki teemasid, mis kerkisid üles vajaduse tõttu kiirelt ja paindlikult ohtudele reageerida, mistõttu algatati 2015. aasta sügisel riigikaitseõiguse revisjon (edaspidi *revisjon*)[1]. Revisjoni eesmärk oli täiendavalt analüüsida riigikaitseõiguse kitsaskohti ning töötada välja nüüdisaegse ja muutunud julgeolekuolukorra vajadusi arvestava riigikaitseõiguse regulatsiooni muudatused. Revisjoni tulemusena valmis riigikaitseseaduse eelnõu[2], mille Vabariigi Valitsus võttis aprillis 2021. a Riigikogu menetlusest tagasi. Käimas oli COVID-19 kriis ja Eestis oli esimest korda kehtestatud tsiviilkriisi lahendamiseks eriolukord. Vahetut kriisikogemust oli mõistlik arvestada ka uue seaduse väljatöötamisel. Riigikaitseõiguse revisjoniga analüüsiti mitmeid teemasid, mis on käesoleva eelnõu koostamise keskmes. Käesoleva seaduse eelnõu koostamisel toetuti riigikaitseõiguse revisjoni analüüsidele ja analüüsi tulemusena valminud riigikaitseseaduse eelnõule. Veel on eelnõu koostamisel aluseks võetud Siseministeeriumi koostatud hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus ja COVID-19 kriisi 2020. ja 2021. aasta õppetunnid kriisireguleerimise poliitikale ning Ukraina sõja esialgsed õpituvastused.

Riigikaitsega seotud kriiside puhul ei saa juba mõnda aega eristada rahuaega sõjaajast. Piirid „rahu“ ja „sõja“ vahel on ähmastunud ning seetõttu on oluline luua ühtne raamistik igasuguste kriisidega toimetulemiseks, ja seda PSi etteantud raamides. PSi § 104 p 17 ja § 126 eristavad rahuaega ja sõjaaega, samas hõlmab riigikaitse väga erinevaid valdkondi (nt põhiseadusliku korra kaitse, küber- ja energiajulgeolek, majandusjulgeolek, informatsiooniline julgeolek, keskkonnajulgeolek, tehnoloogiajulgeolek, toidujulgeolek jne), mis on omavahel konvergeerunud ja ristsõltuvuses. Arengu tulemusena on transformeerunud ka riigikaitse

1 https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/varem-loppenud-revisjonid
2 https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitseseadus

olemus. Riigikaitse ei ole enam pelgalt sõjaline kaitse, mis hõlmab relvajõudude tegevust konventsionaalsete rünnete tõrjumiseks.

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

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

1.1 Sisukokkuvõte

Käesolevas eelnõus on ühendatud ja uuendatud seni eraldi seadustena kehtivad ErSS, RiKS ja HOS. Eelnõuga nähakse ette järgmised olulisemad muudatused:

1. Ühtne kriisideks valmistumise ja nende lahendamise raamistik

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

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

- **Kriisiolukorra termini kasutusele võtmine**

Luuakse uus üleriigiline juhtimise ja meetmete kogum „kriisiolukord“.
Kriisiolukorra otsustab Vabariigi Valitsus ja kriisiolukord kehtestatakse nii tsiviilkriisi kui ka riigikaitselise kriisi lahendamiseks. Kriisiolukorra üle otsustamisel lähtub Vabariigi Valitsus asjaomaste asutuste esitatud ohuhinnangust ja muust asjassepuutuvast teabest. Kriisiolukord võib olla ka piirkondlik.

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

Kriisiolukorra kehtestamise eeldus on, et sündmuse lahendamine ei ole võimalik ilma:
1) eelnõus toodud kriisiolukorraks ettenähtud juhtimiskorraldust rakendamata;
2) kriisiolukorras kohaldatavaid meetmeid rakendamata;
3) mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsust ning koordineeritust tagamata;
4) tavapärasest rohkem võimeid, vahendeid ja varusid kaasamata.

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

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

- **Kriisideks valmistumine ja valmistumise planeerimine**

Ühtlustatakse kriisideks valmistumist ja selleks planeerimist. Hakatakse koostama üleriigilist riskianalüüsi, mis hõlmaks nii tsiviilkriisidega seotud riske kui ka riigikaitsega seotud ohte. Samuti hakkavad asutused, kellele on määratud kriisiülesanded, koostama oma asutuse või teenuse põhist riskianalüüsi. Üleriigiline riskianalüüs on aluseks Vabariigi Valitsuse kriisiplaanile ja sellest tehakse avalik kokkuvõte. Üleriigilist riskianalüüsi võtavad arvesse nii kriisiplaanide koostajad kui ka elutähtsa teenuse osutajad oma riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani koostamisel.

Uue plaanide süsteemi puhul lähtutakse kolmetasandilisest lähenemisest. Plaanide koostamiseks tekib üks protsess, nii et kõigil osalistel oleks võimalik koostada üks plaan nii kriisiolukorraks kui ka selle lävendi alla jäävateks väiksemateks sündmusteks.

Hakatakse koostama uut planeerimisdokumenti – Vabariigi Valitsuse kriisiplaani, mis hõlmab valmistumist nii tsiviilkriisideks kui ka riigikaitsekriisideks. Kõik asutused ja juriidilised isikud, kellele on määratud kriisiülesanded (sealhulgas elutähtsa teenuse osutajad), koostavad oma kriisiplaani. Kriisiplaane hakkavad koostama ka kõik kohaliku omavalitsuse üksused.

- **Kriisiolukorra lahendamine**

Koondatakse ühte seadusesse põhiseaduses nimetatud erikorrad ja nende juhtimine ning nende lahendamiseks kohaldatavad meetmed. Sätestatakse, et kriisiolukorra või selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorra lahendamist juhib peaminister. Kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutab eelnevalt määratud valitsusasutus (nt Kaitsevägi, Päästeamet), Finantsinspektsioon või elutähtsa teenuse korraldaja (nt kohaliku omavalitsuse üksus, Eesti Pank).

Lahendavad asutused määratakse ülesannete jäävuse põhimõttel Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis. Kui ilmnenud asjaolude tõttu on vaja välja kuulutada erakorraline seisukord, sõjaseisukord või mobilisatsioon, siis teeb seda PSist lähtuvalt Riigikogu. Erandjuhul võib sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni välja kuulutada ka Vabariigi President. Vabariigi Valitsus võib loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud olukorra lahendamiseks välja kuulutada eriolukorra, kui olukorda ei ole võimalik lahendada ilma

käesolevas seaduses eriolukorra ajaks ette nähtud juhtimisvolitusi, isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid, sealhulgas täiendavaid finantsjuhtimise abinõusid rakendamata. Eriolukorra väljakuulutamise eeltingimuseks ei ole enam asutusepoolne olukorra otsustamine – kehtiva õiguse kohaselt peab eelnema eriolukorra väljakuulutamisele hädaolukord.
Erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti põhiseaduslikku korda (riigi aluspõhimõtteid) ähvardava ohu korral. Sõjaseisukord kuulutatakse välja, kui esineb oht Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu – oht riigi eksistentsile ja rahva säilimisele. Lisaks sätestatakse eelnõus erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lõpetamise korraldus, mis kehtivas õiguses puudub.
Samuti seotakse eelnõuga finantskriiside lahendamine – Vabariigi Valitsusele nähakse ette võimalused kohaldada suure mõjuga kriis korral teatud meetmeid ka finantssektori suhtes.

2. Põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed kriisiolukorras

Eelnõuga täpsustatakse ja täiendatakse kriisiolukorras rakendatavaid põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid. Võrreldes kehtiva õigusega sätestatakse uued piiravad meetmed: liikumispiirang, viibimiskeeld, keelutund, ühingu ja sihtasutuse tegevuse peatamine, teabele juurdepääsu piiramine, sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramine ning valdusesse sisenemine ja selle läbivaatus.

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

3. Kriisiülesanded

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

Eelnõuga nähakse ette kahesugused kriisiülesanded: püsivad ja ühekordsed. Püsivad kriisiülesanded määratakse enne kriisiolukorda seaduse või selle alusel antud õigusaktiga. Ühekordsed kriisiülesanded on ülesanded, mille täitmist riik ei ole ette näinud, kuid mille täitmise vajadus tekib kriisiolukorras. Kriisiülesanded määratakse ka Eesti Advokatuurile, Tervisekassale, Eesti Pangale, Finantsinspektsioonile, Eesti Rahvusringhäälingule, raudtee-ettevõtjale, sadamapidajale jt.

Kriisiülesannetesse hõlmatakse ka praegune elutähtsa teenuse regulatsioon – kõigist elutähtsa teenuse osutajatest saavad püsiva kriisiülesande täitjad. Praegu kehtib HOSi alusel elutähtsa

teenuse katkemisel selle taastamise kohustus ainult tavaolukorras või n-ö rahuajal. Elutähtsa teenuse viimine kriisiülesannete alla loob eeldused teenuste kriisiaegse toimimise sätestamiseks ka riigikaitsekriisi ajal vastavate nõuete kehtestamisega.

Laiendatakse ka elutähtsate teenuste osutajate ringi – eelnõu jõustumisel on elutähtsad teenused ka sularaha käitlemise toimimise tagamine, toiduga varustamine, lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudteeveo ja sadamate toimimine, ravimitega varustamine, turvateenuse tagamine. Seni on Sotsiaalministeeriumi ülesanne tagada üksnes vältimatu abi, kuid eelnõuga laiendatakse seda tervishoiuteenuste toimimisele.

4. Toimepidevus

Kõik asutused ja juriidilised isikud, kellele eelnõu järgi määratakse püsivad kriisiülesanded, ning põhiseaduslikud institutsioonid saavad eelnõuga toimepidevuse tagamise kohustuse. Toimepidevus on n-ö baashügieenina osa asutuste sisemisest töökorraldusest, see on suutlikkus järjepidevalt toimida ja tagada igal ajal valmidus asutusele pandud ülesandeid täita.

5. Kohaliku omavalitsuse üksused

Eelnõu koondab ja sätestab ammendavalt kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiülesanded, mis on järgmised:
1) elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise korraldamine (veevarustus, kanalisatsioon, kaugküte, teede korrashoid), sh koordineerida ja nõustada elutähtsa teenuse osutajaid, teha järelevalvet, kehtestada toimepidevuse nõuded teenuste kohta, korraldada õppusi, teha kommunikatsiooni, koostada kriisiplaan;
2) kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil evakuatsioonikohtade määramine ja kasutusele võtmine, kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil viibivate isikute ulatuslikule evakuatsioonile kaasaaitamine, teise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumilt evakueeritud isikute vastuvõtmisele kaasaaitamine ja evakueeritud isikutele evakuatsioonikohas vähemalt toidu ja joogivee võimaldamine;
3) koduteenuse korraldamine;
4) väljaspool kodu üldhooldusteenuse korraldamine;
5) asendushooldusteenuse korraldamine;
6) turvakoduteenuse korraldamine;
7) vältimatu sotsiaalabi tagamine;
8) toimetulekutoetuse maksmine;
9) lastehoiu, alus- ja põhihariduse kättesaadavuse tagamine;
10) oma territooriumil viibivate isikute teavitamisetagamine kriisiolukorras.

Kõik kohaliku omavalitsuse üksused hakkavad koostama kriisiplaane, et olla valmis neile pandud ülesannete täitmiseks ja nende territooriumil asetleidvate kriiside lahendamiseks. Kehtiva õiguse kohaselt koostavad kriisiplaane üksnes need kohaliku omavalitsuse üksused, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku.

6. Elanikkonnakaitse

Eelnõu sätestab esmakordselt õigusakti tasandil elanikkonnakaitse. Elanikkonnakaitse eesmärk on tagada inimeste elu ja tervise kaitse ja toimetulek kriisiolukorras. Elanikkonnakaitse hõlmab lisaks varjumisele, elanike kiirele teavitusele ja evakuatsioonile nii täidesaatva riigivõimu asutuste kui ka kohaliku omavalitsuse üksuste tegevusi kriisiolukorraks

valmistumisel ja selle lahendamisel, sealhulgas inimeste teavitamist ja nõustamist eesmärgiga suurendada nende valmisolekut kriisiolukorraks ja kriisiolukorras ise toime tulla.

7. Järelevalve ja vastutus

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

8. Haldusorganite vaheline kaasamine

Halduskoostöö seaduses (HKTS) ei ole sätestatud üldist regulatsiooni ega õiguslikke aluseid, kuidas kaasatakse üks haldusorgan teise haldusorgani ülesandeid täitma või antakse haldusülesanded ajutiselt üle. Kaasamise eriregulatsioon on ette nähtud üksnes Kaitseväe ja Kaitseliidu avaliku korra kaitsesse kaasamiseks. Eelnõuga sätestatakse HKTSis haldusesisese kaasamise tingimused ja kord, mis võimaldab riigi ressursside tõhusat ja efektiivset kasutamist nii tavaolukorras kui ka kriisides. Alluvuskorrast väljaspool võib haldusorganite vahelist kaasamist kasutada seaduse alusel või kokkuleppel teise haldusorganiga. Haldusülesande täitmisel on kaasataval haldusorganil kaasava haldusorgani pädevus ja volitused. Seejuures jääb kaasav haldusorgan õiguslikult vastutavaks haldusülesande täitmise eest. Eraldi nähakse ette võimalus haldusülesande ajutiseks üleandmiseks. Ajutine ülesande täitmisse kaasamine või haldusülesande täitmise üleandmine võib olla vajalik kiireloomulistel juhtudel.

9. Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamine avaliku korra kaitsesse

Eelnõuga korrastatakse ja täpsustatakse Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise aluseid ehk korrakaitseorgani ülesandeid, mille täitmisse võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata. Kaitseväele ja Kaitseliidule antakse volitused kohaldada lisaks vahetule sunnile ka riikliku järelevalve erimeetmeid (nt küsitlemine, valdusesse sisenemine, valduse läbivaatus jne) lähtuvalt ülesannetest, mille täitmises osaletakse. Erimeetmete kohaldamise eeldus on eelnevalt läbitud vastav väljaõpe. Kui Kaitseväge või Kaitseliitu soovitakse kaasata erimeetmete ja vahetu sunni kohaldamise volitustega, teeb kaasamise otsuse jätkuvalt Vabariigi Valitsus, nii nagu on ka kehtivas õiguses sätestatud. Uudsena on seaduses täpsustatud, kuidas kaasamine lõpetatakse. Juhul kui jätkuv Kaitseväe või Kaitseliidu kaasamine takistaks oluliselt Kaitseväe või Kaitseliidu põhiülesannete täitmist, võib kaasamise otsustanud organ kaasamise enne tähtaega lõpetada, teavitades sellest enne korrakaitseorganit.

Eelnõuga koondatakse Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise üldised põhimõtted ja alused KorSi ning sätestatakse volitusnorm ühise rakendusakti andmiseks, milles reguleeritakse kaasamise üksikasju. Eriseadustes säilitatakse vaid erandid ja hädavajalikud viited KorSile. Sellega välditakse paralleelseid ja üksteist kordavaid regulatsioone eriseadustes.

10. Täiendavad riikliku järelevalve meetmed ja füüsiliste isikute avaliku korra kaitsesse kaasamine

Eelnõuga täiendatakse KorSi järgmiste riikliku järelevalve erimeetmetega: liikumispiirang, asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine. Liikumispiirang on sätestatud täiendava erimeetmena KorSis, kuivõrd tegemist on meetmega, mida võib hädaolukorra lahendamisel olla vajalik rakendada mitmel korrakaitseorganil. Asja sundkasutusse võtmiseks ja sundvõõrandamiseks meetmete kohaldamine on võimalik eri tingimustel mitme seaduse alusel (nt PäästeS, PPVS, HOS, KorS). Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks eriseadustes asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsioonid ning KorSis sätestatakse ühtsed tingimused ja kord korrakaitse eesmärkidel asja sundkasutusse võtmiseks ja sundvõõrandamiseks. Ühtlasi nähakse KorSis ette asja kasutamise või sundvõõrandamise eest hüvitis ja selle maksmise kord. Ühtsed erimeetmete rakendamise alused ja hüvitamise kord välistavad olukorrad, kus erinevad korrakaitseorganid võtavad asja sundkasutusse või sundvõõrandavad selle erinevatel tingimustel ning isiku omandiõiguse riive kompenseeritakse eri ulatuses ja korras.

KorSi muudatustega sätestatakse ühtsed füüsilise isiku korrakaitseülesannete täitmisse kaasamise tingimused ja kord, kaasatud isikule makstava hüvitise ulatus ja kord ning sotsiaalsed tagatised. KorSi muudatusega tagatakse, et füüsilise isiku kaasamisel korrakaitseülesannete täitmisse koheldakse isikuid ühetaoliselt.

11. Muud muudatused

Sarnaselt HOSiga reguleeritakse eelnõus riigi tegevusvaruga seonduv. RiKSi eeskujul on ka eelnõus võimalus panna isikutele kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustustust, mis saab olla nii ameti- ja töökohapõhine kui ka ühekordne kriisiaegne kohustus kodanikukohustuse näol. RiKSi eeskujul nähakse ette asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsioon, haldusmenetluse erisused ning riigivastutuse eriregulatsioon. Samuti sätestatakse eelnõus rahvusvahelist sõjalist koostööd puudutav. Eelnõuga sätestatakse nii kriisideks valmistumiseks kui ka nende lahendamiseks vajaliku teabe saamise alused, sealhulgas luuakse senisest täpsem reeglistik ka isikuandmete töötlemiseks ja nende andmete kaitseks.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei koostöös teiste asjassepuutuvate ministeeriumide ja asutustega. Eelnõu ja seletuskirja koostamisel on tehtud tihedat koostööd ministeeriumide ja nende allasutustega (Päästeametiga, Politsei- ja Piirivalveametiga, Kaitsepolitseiametiga jne). Eelnõu põhialuseid ja eelnõuga planeeritavaid muudatusi on tutvustatud Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni riigikaitse ja kriisireguleerimise alakomisjonis, Riigikogu riigikaitsekomisjonis ja väliskomisjonis, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, regionaalsete kriisikomisjonide ühisistungil, erinevatele ministeeriumidele, nende allasutustele ja Eesti Pangale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, linna- ja vallasekretäride infopäeval ning Siseministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu töörühmas. Ministeeriumidega on korraldatud stsenaariumipõhine arutelu, et testida eelnõus esitatud lahendusi.
Eelnõu ja seletuskirja peatükkide kaupa on koostajad järgmised:
1.–4. peatükk Riigikantselei õigusosakonna juhataja Kristi Purtsak (kristi.purtsak@riigikantselei.ee) koos Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo ametnikega;
5. peatükk (piiravad meetmed) Riigikantselei õigusosakonna nõunik Eero Svarval (eero.svarval@riigikantselei.ee) ja Kristi Purtsak;

6. peatüki 1. ja 2. jagu (elutähtsad teenused ja KOVi ülesanded) Kristi Purtsak koos Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo ametnikega;
6. peatüki 3. jagu (elanikkonnakaitse) Eero Svarval ja Kristi Purtsak;
6. peatüki 4. jagu (riigi tegevusvaru) Eero Svarval ja Kristi Purtsak koos Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Eesti Varude Keskuse teenistujatega;
7. peatüki 1. ja 2. jagu (töökohustus ning töö- ja teenistussuhete erisused) Kristi Purtsak ja Eero Svarval koos Sotsiaalministeeriumi teenistujatega;
7. peatüki 3. ja 4. jagu ja 8. peatükk Kristi Purtsak;
9. peatükk (teabe töötlemine ja andmekogud) Eero Svarval koos Justiitsministeeriumi ja Kaitseministeeriumi teenistujatega;
10. peatükk (rahvusvaheline sõjaline koostöö) Kristi Purtsak koos Kaitseministeeriumi teenistujatega;
11. peatükk (riigivastutuse erisused) Kristi Purtsak;
12. ja 13. peatükk (järelevalve ja vastutus) Kristi Purtsak ja Eero Svarval;
14. peatükk (rakendussätted) Kristi Purtsak ja Eero Svarval koos Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo ametnikega ja vastavate valdkondade ministeeriumidega.
Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Riigikantselei tugitegevuste osakonna keeletoimetaja Piret Grigorjeva (piret.grigorjeva@riigikantselei.ee).

1.3 Märkused
Eelnõus nähakse ette muudatused järgmistes seadustes (89):

- abipolitseiniku seadus (RT I, 27.05.2022, 29)
- advokatuuriseadus (RT I, 05.05.2022, 5)
- alkoholiseadus (RT I, 04.01.2021, 6)
- asjaõigusseadus (RT I, 23.12.2022, 5)
- atmosfääriõhu kaitse seadus (RT I, 03.02.2023, 4)
- autoveoseadus (RT I, 22.03.2022, 12)
- avaliku teabe seadus (RT I, 06.08.2022, 20)
- avaliku teenistuse seadus (RT I, 04.06.2022, 8)
- Eesti Panga seadus (RT I, 09.12.2021, 12)
- Eesti Rahvusringhäälingu seadus (RT I, 27.02.2022, 2)
- ehitusseadustik (RT I, 09.08.2022, 14)
- elektrituruseadus (RT I, 30.11.2022, 12)
- elektroonilise side seadus (RT I, 20.12.2022, 10)
- ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus (RT I, 21.04.2020, 9)
- Euroopa Liidu kodaniku seadus (RT I, 31.01.2020, 13)
- Finantsinspektsiooni seadus (RT I, 30.11.2022, 14)
- halduskoostöö seadus (RT I, 09.08.2022, 23)
- isikuandmete kaitse seadus (RT I, 04.01.2019, 11)
- isikut tõendavate dokumentide seadus (RT I, 20.06.2022, 57)
- julgeolekuasutuste seadus (RT I, 31.12.2022, 11)
- Kaitseliidu seadus (RT I, 27.01.2023, 2)
- Kaitseväe korralduse seadus (RT I, 27.01.2023, 3)
- kaitseväeteenistuse seadus (RT I, 03.02.2023, 16)
- karistusseadustik (RT I, 06.01.2023, 4)
- kaugkütteseadus (RT I, 09.08.2022, 26)
- keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (RT I, 03.01.2022, 10)
- kiirgusseadus (RT I, 10.07.2020, 52)
- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I, 25.06.2021, 8)

- kohtute seadus (RT I, 20.06.2022, 7)
- konsulaarseadus (RT I, 20.06.2022, 58)
- korrakaitseseadus (RT I, 03.02.2023, 18)
- krediidiasutuste seadus (RT I, 10.02.2023, 15)
- kriminaalmenetluse seadustik (RT I, 10.02.2023, 17)
- kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus (RT I, 28.12.2017, 11)
- käibemaksuseadus (RT I, 04.06.2022, 12)
- küberturvalisuse seadus (RT I, 06.08.2022, 18)
- lennundusseadus (RT I, 29.06.2022, 4)
- liiklusseadus (RT I, 20.06.2022, 70)
- maagaasiseadus (RT I, 09.08.2022, 22)
- makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (RT I, 10.07.2020, 21)
- maksukorralduse seadus (RT I, 10.02.2023, 26)
- meditsiiniseadme seadus RT I, 22.12.2022, 20)
- meediateenuste seadus (RT I, 15.06.2022, 3)
- meresõiduohutuse seadus (RT I, 20.12.2022, 8)
- nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (RT I, 20.06.2022, 52)
- planeerimisseadus (RT I, 29.06.2022, 10)
- politsei ja piirivalve seadus (RT I, 03.02.2023, 24)
- puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (RT I, 28.04.2022, 6)
- põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (RT I, 07.03.2019, 4)
- päästeseadus (RT I, 16.12.2022, 21)
- päästeteenistuse seadus (RT I, 03.02.2023, 25)
- rahvastikuregistri seadus (RT I, 10.02.2023, 9)
- raudteeseadus (RT I, 30.03.2021, 8)
- ravimiseadus (RT I, 20.06.2022, 75)
- relvaseadus (RT I, 27.01.2023, 13)
- riigieelarve seadus (RT I, 30.11.2022, 4)
- riigihangete seadus (RT I, 04.08.2022, 11)
- Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RT I, 02.06.2020, 9)
- Riigikontrolli seadus (RT I, 02.06.2021, 13)
- riigipiiri seadus (RT I, 03.02.2023, 37)
- riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (RT I, 27.01.2023, 15)
- Riigi Teataja seadus (RT I, 10.11.2018, 11)
- riigivaraseadus (RT I, 09.08.2022, 19)
- riikliku pensionikindlustuse seadus (RT I, 18.02.2022, 9)
- sadamaseadus (RT I, 20.06.2022, 51)
- Tervisekassa seadus (ei ole veel avaldatud)
- tervishoiuteenuste korraldamise seadus (RT I, 27.01.2023, 20)
- tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadus (RT I, 20.06.2022, 83)
- toiduseadus (RT I, 17.11.2021, 20)
- töövõimetoetuste seadus (RT I, 02.12.2022, 15)
- tulumaksuseadus (RT I, 27.01.2023, 22)
- turvategevuse seadus (RT I, 01.03.2023, 2)
- töölepingu seadus (RT I, 27.01.2023, 23)
- tööstusheite seadus (RT I, 25.10.2022, 6)
- töötuskindlustuse seadus (RT I, 02.12.2022, 11)
- Vabariigi Presidendi töökorra seadus (RT I, 27.06.2017, 11)
- Vabariigi Valitsuse seadus (RT I, 09.08.2022, 6)

- vangistusseadus (RT I, 03.02.2023, 29)
- veeseadus (RT I, 07.02.2023, 7)
- vedelkütuse seadus (RT I, 18.05.2022, 18)
- vedelkütusevaru seadus (RT I, 18.06.2021, 13)
- veterinaarseadus (RT I, 20.06.2022, 55)
- välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (RT I, 03.02.2023, 30)
- välismaalaste seadus (RT I, 03.02.2023, 31)
- väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (RT I, 03.02.2023, 33)
- välissuhtlemisseadus (RT I, 31.01.2023, 6)
- õiguskantsleri seadus (RT I, 26.05.2020, 11)
- ühistranspordiseadus (RT I, 22.03.2022, 10)
- ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus (RT I, 30.12.2021, 20)

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks järgmised seadused:
1) hädaolukorra seadus (RT I, 09.08.2022, 25);
2) erakorralise seisukorra seadus (RT I, 06.05.2020, 5);
3) riigikaitseseadus (RT I, 27.01.2023, 14).
Eelnõu puutumus Euroopa Liidu õigusega on esile toodud seletuskirja 5. peatükis.
Eelnõu väljatöötamise alus on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2022–2023 punkt 2.11: Suurendame valitsuse ja riigiametite paindlikkust kriisidega toime tulemisel ja töötame välja kaasaegse kriisijuhtimise kava – Valmisoleku seaduse eelnõu (riigikaitseseaduse, hädaolukorra seaduse ja erakorralise seisukorra seaduse koondamiseks). Eelnõu väljatöötamisele eelnes valmisolekuseaduse väljatöötamiskavatus, mis esitati eelnõude infosüsteemi kooskõlastamisele 16. juulil 2021. a.[3]

Käesoleva eelnõu koostamisel on tuginetud riigikaitseõiguse revisjoni põhjalikele analüüsidele[4] ning nende alusel koostatud riigikaitseseaduse eelnõule.[5]

Kõnealune eelnõu ei ole seotud mõne muu menetluses oleva eelnõuga.
Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, kuna eelnõu hakkab hõlmama PSi § 104 punktides 16 (erakorralise seisukorra seadus) ja 17 (rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus) nimetatud seaduseid. Juba praegu on ühendatud rahu- ja sõjaaja riigikaitse ühtseks riigikaitseseaduseks ning ka erakorraline seisukord on osa riigikaitsest – põhiseaduslikku korda ähvardavad ohud on osa riigi iseseisvuse ja sõltumatuse kindlustamisest. Samuti muudetakse eelnõuga Eesti Panga seadust, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust, riigieelarve seadust, kohtute seadust, Riigikogu kodu- ja töökorra seadust, Riigikontrolli seadust ja Vabariigi Valitsuse seadust. Samuti tunnistatakse käesoleva eelnõu jõustumisel kehtetuks erakorralise seisukorra seadus (PSi § 104 p 16) ja riigikaitseseadus (PSi § 104 p 17).
Pärast eelnõu seadusena jõustumist on seda võimalik muuta PSi § 104 punktides 16 ja 17 toodud valdkondades Riigikogu koosseisu häälteenamusega, kuna nimetatud valdkonnad käsitlevad riigielu stabiilse ja kestva toimimise seisukohast kõige olulisemaid küsimusi ning nende valdkondade õiguslik reguleerimine peab toimuma poliitilist konsensust ja ühisosa arvestades.

2. Seaduse eesmärk

3 https://eelnoud.valitsus.ee/main#4PgnOgFA
4 https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/varem-loppenud-revisjonid
5 https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/52b68462-1871-4618-9a95-c8530c33773d#vIndS4Ib

Eelnõu üldine eesmärk on suure mõjuga kriiside terviklik ja ühtne lahendamine. Suure mõjuga kriiside lahendamine vajab võimalikult lühikest käsuahelat ja paljude osaliste koordineeritud juhtimist. Samuti võib suure mõjuga kriiside eskaleerumine tuua kaasa vajaduse välja kuulutada eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra.

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

Eelnõu lähtub eesmärgist tagada riigivõimule instrumendid, mis võimaldavad:

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

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

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 251 paragrahvist, mis on jagatud 14. peatükki.

1. peatükk
Üldsätted

§ 1. Seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala

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

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

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

Samuti peavad riik ja ühiskond olema valmis tsiviilkriisideks ning nende lahendamiseks. Tsiviilkriisi ajal tuleb tagada riigi julgeolek, sh olla valmis tsiviilsektori haavatavuse kasutamiseks julgeoleku nõrgendamiseks. Ka tsiviilkriisiga toimetulek mõjutab riigi julgeolekut. Tsiviilkriisi lahendamisel tuleb tagada elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimine. Tsiviilkriisideks valmisoleku loomiseks ja nende lahendamiseks kasutatakse paljuski sama ressurssi mida laia riigikaitse jaoks – nii avalikust, era- kui ka kolmandast sektorist. Seetõttu on vältimatult vajalik vaadata tsiviilkriisideks valmistumist, nende lahendamist ja laia riigikaitset ühes raamis, sh eesmärgiga tagada riigi ja ühiskonna parim võimalik ettevalmistus kriisi lahendamiseks ning õigusselgus kriisi lahendamiseks. Seetõttu on käesolevasse eelnõusse inkorporeeritud kõikideks kriisideks valmistumine ja nende lahendamine.

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

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

Lõikes 4 sätestatakse erand eelnõu kohaldamisest finantskriisidele.

Finantssektoris on eelkõige pankade (krediidiasutuste) ja investeerimisühingute finantskriisi ennetamise ja lahendamise meetmed väga ulatuslikult reguleeritud (finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusega – FELS). FELS põhineb ELi õigusel (direktiivil) ja vastav direktiiv on ELi tasemel reaktsioon 2008. a aset leidnud globaalsele finantskriisile. Seega kuna vastav kriisilahendusraamistik finantssektori suhtes juba eksisteerib, siis välistatakse käesoleva seaduse kohaldumisalast nn tavapärane finantskriisi olukorra ennetamine ja lahendamine (nn

kriisilahendusmenetlus). Seda just juhul, kui kriisi põhjustavad finants-majanduslikud olukorrad (likviidsusraskused, olulised vead finantsettevõtja riskijuhtimises jmt).

Lõike 4 lisamine on vajalik õigusselguse tagamiseks ja mitmeti mõistetavuse vältimiseks. Peale selle – FELS kohaldub lisaks pankade ja investeerimisühingutega ühte gruppi kuuluvatele ettevõtetele (nt ema- või valdusettevõtted). Samuti kohaldub FELS tulevikus kesksetele vastaspooltele (isikud, kes viivad lõpuni suuremahulisi väärtpaberi-, eelkõige tuletistehinguid). Vastav eelnõu on veel menetlemisel. Samuti hakkab sarnane raamistik tõenäoliselt tulevikus ELi tasemel kehtima ka kindlustusandjatele. Seetõttu ei viidata asjaomases lõikes konkreetselt FELSis nimetatud isikutele (krediidiasutustele ja investeerimisühingutele), vaid jäetakse vastavate subjektide ring n-ö lahtiseks – sõltuvalt sellest, kes veel tulevikus FELSi kohaldumisalasse lisatakse, siis ka neile kehtib lõige 4 samamoodi.

§ 2. Tsiviilkriis ja riigikaitse

Paragrahv 2 sätestab tsiviilkriisi ja riigikaitse terminid.

Tsiviilkriis on suure mõjuga loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse leviku tõttu tekkinud kriis, mis võib põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju – määratlus lähtub PSi § 87 lg-s 8 esitatud eriolukorra definitsioonist ja loob selge seose tsiviilkriisi ning eriolukorra vahel. Tsiviilkriisi põhjuseks on loodusjõud või haigus või inimtegevuse tagajärjel tekkinud ulatuslik õnnetus. Tsiviilkriis võib olla piirkondlik või üleriigiline, samuti võib olla tsiviilkriisi lahendamiseks välja kuulutatud eriolukord piirkondlik või üleriigiline. Tõsised häired ühiskonna toimimises võivad olla näiteks ravimite või toidu puudus, ulatuslikud elektrikatkestused vms.

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

Lõikes 3 tuuakse esile, et nakkushaiguse termin pärineb NETSist ning loomataudi termin puhul lähtutakse veterinaarseadusest.

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

Võrreldes kehtiva RiKSiga on riigikaitse eesmärki ja mõistet laiendatud ja lisatud ka elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamine.

Rahvuse säilimine on põhiseaduse preambuli kohaselt Eesti Vabariigi üks eesmärke ning seepärast on elanikkonnakaitse tagamine riigi tuumikfunktsioon. Riik peab tagama igas

olukorras, sh eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal siin viibivatele isikutele kaitse ning minimaalse toimetuleku, sh esmavajaduste rahuldamise ehk vajadus toidu, riiete, hügieeni, tervishoiu, eluaseme jne järele. Elanikkonnakaitse koosneb mitmest elemendist, selle eesmärk ja sisu sõnastatakse käesoleva seaduse §-s 78. Rahvuse säilimiseks ja elanikkonnakaitse pakkumiseks tuleb igas olukorras, sh eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal tagada ka ühiskonna toimimine.

§ 3. Tsiviilkriisiks valmistumise ja selle lahendamise ning riigikaitse tagamise põhimõtted

Paragrahv 3 toob esile peamised põhimõtted, millest lähtuvalt valmistutakse nii tsiviil- kui ka riigikaitsekriisideks ja neid kriise lahendatakse.

Lõike 1 kohaselt valmistub tsiviilkriisiks ja seda lahendab ning riigikaitset tagab iga asutus ja isik oma pädevuse kohaselt. Kõigi isikute ja asutuste tavapärased ülesanded ja volitused kehtivad edasi ka kriisiolukorras, sh selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kriisiolukorras ei ole võimalik muuta asutustevahelist ülesandepüstitust, mis omakorda tingib vajaduse, et iga kriisis rolli omav asutus või isik oleks valmis (toimepidevuse ja kriisiplaanide koostamise kaudu) täitma oma kriisiülesandeid ka kriisist tingitud keerulisemas olukorras. Asutuse juhil on õigus teha oma asutuse töös ümberkorraldusi ja suunata ressurss nendele tegevustele, mis nõuavad kiiret reageerimist. Valmistudes madalama tasemega kriisideks, ollakse valmis ka suurema mõjuga kriisidega toimetulekuks. Oluline on, et asutus on valmis tema vastutusvaldkonnas esineda võivatele kriisidele igal ajal reageerima. Eelnõuga kaotab senine HOSi ühtne ametkondlik valmisolekuaste „hädaolukord“ juriidilise tähenduse. Asutused jätkavad allpool kriisiolukorra lävendit jäävatele intsidentidele, sündmustele, ulatuslikele sündmustele, olukordadele vms reageerimist eriseaduste alusel, kus põhiõiguste piirangud ei ole nii intensiivsed, st piirangu kestus on lühiajaline ja piirang hõlmab vähesel hulgal isikuid. Täpsemalt, neid juhtumeid saab asuda vahetult ennetama või lahendama enne kriisiolukorra kehtestamist ametkondliku koostöö raames ning seda ennetamise ja lahendamise eest vastutava asutuse initsiatiivil. Neid juhtumeid saab hädaolukorra asemel nimetada eriseadustest lähtuvalt epideemiaks, ulatuslikuks pääste- või politseisündmuseks, küberintsidendiks, CBRN-juhtumiks, eriti ohtlikuks loomataudiks vms. Vahetu ennetamine või lahendamine toimub vastavalt eriseadustele (sh neis esitatud piiravaid meetmeid kasutades), näiteks:

- lisaõppekogunemine (KV, RiKS)
- sundkasutusse võtmine (PÄA, PäästeS)
- viibimiskeeld (PPA, KorRS)
- IT-süsteemile juurdepääsu piiramine (RIA, KüTS)
- karantiini määramine (TA, NETS)
- eriti ohtliku loomataudi tõrje meetmed (PTA, VS)

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

See tingib, et kriisiplaanide koostamisel tuleb asutustel ja isikutel valmistuda nii väiksema mõjuga sündmuse lahendamiseks kui ka suure mõjuga tsiviilkriisi või riigikaitsekriisi lahendamiseks vastavalt ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevatele kriisiülesannetele. Seejuures annab suure mõjuga sündmuseks valmistumine asutusele ja isikule ning riigile

tervikuna suurema valmisoleku reageerida alla kriisiolukorra lävendi olevale väiksema mõjuga intsidendile, sündmusele, olukorrale vms.

Lõike 2 kohaselt ei ole suure mõjuga tsiviilkriisi või riigikaitsekriisi lahendamine võimalik ilma erinevate osaliste koostööta, mis omakorda tingib vajaduse arendada koostööd kriisideks valmistumise ajal. Tegemist on kriisireguleerimise üldpõhimõttega, mida rõhutab ka kehtiv HOS. Koostöö tegemine valmistumisel tähendab nii ühist kriisiplaanide koostamist kui ka nende läbiharjutamist, et tsiviilkriisi või riigikaitsekriisi ilmnemisel ehitada konkreetse kriisi lahendamine üles varasematele plaanidele.

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

Lõikes 3 selgitatakse tsiviilkriisideks valmistumise, nende lahendamise ja riigikaitse tagamise põhimõtet avara julgeolekukäsituse kaudu. Avar julgeolekukäsitus on arusaam julgeolekust kui riigi ja selle rahva võimest kaitsta endale omaseid sisemisi väärtusi ning eesmärke mitmesuguste sisemiste ja väliste poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude ja riskide ning nende koosmõjude eest. Selleks ja ohtude tasalülitamiseks rakendatakse koordineeritult asjakohaseid riiklikke ning valitsusväliseid kehameid ja vahendeid.

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

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

2. peatükk
Riigikaitse Nõukogu ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon

§ 4. Riigikaitse Nõukogu

Paragrahvis 4 sätestatakse Riigikaitse Nõukogu (RKN) ülesanded ja koosseis.

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

Lõikes 2 sätestatakse, et RKN arutab kriisiolukorraks valmisoleku seisukohalt olulisi küsimusi ja avaldab nende kohta arvamust. Eelnõuga ei muudeta RKNi sisulist pädevust, see

jääb samaks, lähtudes PSi §-s 127 ette nähtust. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt teenib [RKN] riigi ühtse julgeoleku- ja kaitsepoliitika tagamise huve, seepärast on loogiline RKNis arutada valmisolekut nii tsiviil- kui ka riigikaitsekriisideks. See peegeldab ka reaalselt alates 2016. aastast RKNis arutatud teemasid, kus muu hulgas on arutatud nii küber- kui ka energiajulgeolekuga seonduvat.

Lõike 3 järgi kuuluvad RKNi koosseisu lisaks presidendile Riigikogu esimees, Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni esimees, peaminister, Kaitseväe juhataja ning Vabariigi Presidendi määratud isikud, kes nõustavad Vabariigi Presidenti kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamisega seotud küsimustes. Kehtiva RiKSi § 3 lõike 3 järgi kuuluvad RKNi koosseisu Riigikogu esimees, peaminister, Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimees, Riigikogu väliskomisjoni esimees, välisminister, kaitseminister, rahandusminister, siseminister, justiitsminister, majandus- ja taristuminister ning Kaitseväe juhataja. Eelnõuga loobutakse peaministri kõrval teiste valitsusliikmete nõukogusse kuulumise kohustuslikkusest. Peaministrikandidaadil on vaba otsustuspädevus valitsuskabineti moodustamisel, sh esitab peaminister valitsuse moodustamisel presidendile ettepaneku, kus on esile toodud ministrite loetelu koos nende ametinimetustega, ning määrab nende vastutusvaldkonnad. Ainukesed piirangud on PSi ja VVSiga seotud valitsuse koosseisu suurusele. Ministrite ametinimetused ning nende vastutusvaldkonnad võivad pidevalt muutuda. Ministrite ametinimetustest loobuti teistes seadustes juba 2014. aastal tehtud VVSi muudatusega (vt VVSi § 107^3).

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

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

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

§ 5. Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon

Paragrahvis 5 sätestatakse Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni (edaspidi *VVJK*) puudutav.

Kehtivas õiguses on VVJK ülesanded sätestatud RiKSis ja mitmes muus seaduses. Eelnõuga on kavas VVJK ülesanded seadustest välja jätta ja anda Vabariigi Valitsusele võimalus

kasutada VVJK tööformaati võimalikult paindlikult. Valitsusele antakse õigus otsustada, kas ja milliseid kriisiolukorraks valmistumise ja lahendamise ülesandeid ta soovib täita VVJK kaudu.

VVJK-le on kehtivate seadustega antud järgmised ülesanded.[6]

1. VVJK koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse planeerimisel, arendamisel ja korraldamisel (RiKSi § 4 lg 1 p 1) – ülesanne on kavas sätestada eelnõus kui Vabariigi Valitsuse ülesanne. Vabariigi Valitsusele jääb võimalus otsustada, kuidas ta soovib täidesaatva riigivõimu asutuste tööd korraldada ja juhtida.
1. VVJK juhib riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamist, tal on õigus nõuda ministeeriumidelt dokumentide koostamist ja selles osalemist (RiKSi § 7 lg 2) – ülesanne on kavas sätestada eelnõus kui Riigikantselei ülesanne.
2. VVJK koordineerib julgeolekuasutuste tegevust (julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 10 lg 1 p 1) – ülesanne sätestatakse edaspidi Vabariigi Valitsuse määrusega, mis sätestab VVJK ülesanded, töökorra, koosseisu ja koostöö korralduse teiste riigiasutustega (edaspidi *VVJK põhimäärus*). Kuna julgeolekuasutused ehk Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet on valitsusasutused, võib Vabariigi Valitsus otsustada, kes ja kuidas nende tegevust koordineerib. VVSi § 41 lõike 1 järgi on valitsusasutused aruandekohustuslikud Vabariigi Valitsuse või vastava ministri või riigisekretäri ees, kes suunab ja koordineerib nende tegevust. Kuna kehtivate julgeolekuasutuste põhimääruste järgi on nad aruandekohustuslikud vastavalt siseministri ning kaitseministri ees, tuleks ka neid põhimäärusi täiendada ning sätestada, et nende tegevust koordineerib ka VVJK.
3. VVJK analüüsib ja hindab riigi julgeolekuolukorda (JASi § 10 lg 1 p 2) – ülesanne sätestatakse edaspidi VVJK põhimääruses.
4. VVJK määrab kindlaks riigi julgeolekualase teabe vajadused (JASi § 10 lg 1 p 3) – ülesanne sätestatakse edaspidi VVJK põhimääruses.
5. VVJK korraldab vajaduse korral riigikaitset puudutava teabe edastamise Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele (JASi § 10 lg 2) – nimetatud põhimõte on kavas sätestada VVJK põhimääruses. Tegemist ei ole sellise põhimõttega, mille peab tingimata otsustama seadusandja. Vabariigi Valitsus võib otsustada selle üle, kuidas on korraldatud VVJK koostöö teiste riigiasutustega. Liiati on ka praegu VVJK vastav ülesanne seaduses sätestatud nii, et VVJK teeb seda vajaduse korral. See tähendab, et selle üle, kas vastavat teavet on vaja edastada, otsustab VVJK ise.
6. Kaitsepolitseiamet ja Kaitseväe põhimääruses määratud struktuuriüksus on kohustatud tegema VVJK-le ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks ja õigusrikkumiste vältimiseks (riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (RSVS) § 22 lg 2 p 4). Samasugune kohustus teha ettepanekuid on seatud ka Välisluureametile (RSVSi § 23 lg 3 p 4) ning riigi julgeoleku volitatud esindajale (RSVSi § 52 lg 1 p 7) – nimetatud kohustused on kavas seaduses sätestada selliselt, et ettepanekud tehakse Riigikantseleile ja vastavale ministeeriumile. Esitatud ettepanekuid ei menetle VVJK kui valitsuskomisjon, vaid nende

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

ettepanekutega tegeleb sisuliselt, nii nagu ka praegu, kas Riigikantselei või ministeerium. Riigikantselei ja ministeerium analüüsivad ja hindavad ettepanekuid ning seejärel otsustatakse, kas need on vaja VVJK-le esitada. VVJK arutelud peaksid keskenduma riigi julgeolekuolukorra hindamisele ja strateegilis-poliitilistele küsimustele, seepärast on otstarbekas sätestada, et VVJK ei aruta kõiki ettepanekuid, mida võidakse puuduste kõrvaldamiseks ja õigusrikkumiste vältimiseks esitada, kuivõrd esitatud ettepanekud võivad olla väga tehnilist laadi. Just seetõttu nähakse ette, et ettepanekud esitatakse esmalt Riigikantseleile ja ministeeriumile ja mitte VVJK-le. Riigikantselei või ministeerium esitab teemad VVJK-le arutamiseks, kui seda peetakse vajalikuks.

7. VVJK nõustab Vabariigi Valitsust riigisaladuse kaitse korraldamisel (RSVSi § 24 p 1) – ülesanne on kavas sätestada VVJK põhimääruses. Samas tuleb põhimääruse eelnõu menetlemisel hinnata, kas see peaks üldse olema VVJK ülesanne. Praktikas nõustab Vabariigi Valitsust pigem konkreetne asutus ja mitte VVJK kui selline.

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

9. VVJK annab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral arvamuse riigisaladust käsitleva õigusakti ja välislepingu eelnõu kohta (RSVSi § 24 p 3) – ülesanne on kavas sätestada VVJK põhimääruses.

10. VVJK annab arvamusi riigisaladuse salastatuse ennetähtaegsel kustutamisel, salastamistähtaja pikendamisel ning salastamisaluse, -taseme ja -tähtaja muutmisel (RSVSi § 24 p 4) – ülesanne on kavas sätestada VVJK põhimääruses. Samas on oluline, et ministri õigus vastavad taotlused VVJK-le arvamuse andmiseks suunata ei oleks sätestatud mitte VVJK põhimääruses, vaid RSVSi alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruses nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“. VVJK põhimääruse menetlemisel võib kaaluda, kas VVJK kohustus oleks õigem sätestada VVJK põhimääruses või RSVSi alusel kehtestatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korras.

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

12. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitatakse viivitamata Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust ning Riigikaitse Nõukogu ja VVJK liikmeid (erakorralise seisukorra seaduse (ErSS) § 7) – ErSS tunnistatakse eelnõuga kehtetuks ning erakorralise seisukorra väljakuulutamisel ei peeta enam vajalikuks VVJKd sellisel kujul teavitada.
13. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemise otsustamiseks kutsub peaminister või tema äraolekul teda asendav minister viivitamata kokku Vabariigi Valitsuse istungi, kus kuulatakse ära VVJK arvamus erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta (ErSSi § 9) – eelnõuga tunnistatakse ErSS kehtetuks ning eelnõuga ei nähta ette, et VVJK peab erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemiseks arvamuse andma.
14. Kui Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi volitused on lõppenud ennetähtaegselt, tuleb julgeolekukontroll Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi kandidaadi suhtes teostada ühe kuu jooksul. VVJK loal võib julgeolekukontrolli teostamise tähtaega pikendada ühe kuu võrra, kui esinevad RSVSi § 33 lõike 4 punktis 1 või 2 nimetatud asjaolud või on ühe kuu jooksul võimalik punktis 3 või 4 nimetatud asjaolu ilmnemine (Eesti Panga seaduse § 11^2 lg 6). Sisuliselt samasugused sätted, mis näevad ette, et julgeolekukontrolli tähtaega võib pikendada VVJK loal, on sätestatud ka Andmekaitse Inspektsiooni juhi (IKS § 53 lg 5), Riigikohtu esimehe (kohtute seaduse § 54^1 lg 6), riigikontrolöri (Riigikontrolli seaduse § 18 lg 6) ja õiguskantsleri (õiguskantsleri seaduse § 6^1 lg 6) puhul – nimetatud ülesanded on kavas anda julgeolekukontrolli teostava asutuse juhile.
15. Tervishoiu riigikaitseks valmistumisel kavandab Terviseamet koostöös Kaitseministeeriumiga ja kooskõlastatult VVJKga kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal tervishoiuteenuste osutamiseks vajaliku tervishoiuvaru moodustamist ja kasutamist (TTKSi § 58^1 lg 4 p 1) – ülesanne on kavas VVJK ülesannete hulgast välja jätta. Muude varude moodustamist ja kasutamist ei ole otstarbekas panna ülesandena VVJK-le.

Nimetatud muudatused on kajastatud eelnõu rakendussätetes.

Lõikes 1 sätestatakse üldine põhimõte, et VVJK täidab talle õigusaktidega pandud ja Vabariigi Valitsuse antud kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamisega seotud ülesandeid. Tegemist on üldise sättega, mis iseenesest ei näe VVJK-le ette ühegi ülesande täitmist, kuid määrab kindlaks, milliste valdkondadega (riigikaitse, julgeolek, kriisireguleerimine) seotud küsimusi VVJK arutab. Riigikaitse ja kriisireguleerimise ülesannete terviklik käsitlemine riiklikul tasandil on oluline, et valitsuse tasandil oleks tagatud ühtne planeerimine ja valmistumine nii riigikaitse- kui ka tsiviilkriiside korral. Venemaa ulatuslik sõjategevus Ukraina vastu 2022. aastal näitas, et suures julgeolekukriisis on oluline kõigi valitsusliikmete informeeritus ja kaasatus, sest sõjategevuse mõjud ulatuvad kõikidesse valitsemisaladesse. Seetõttu suurenes praktikas julgeolekuküsimuste arutamine Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamistel ja ühtlasi vähenes VVJK kui valitsuskomisjoni kohtumiste toimumine.

Säte on vajalik ka selleks, et tagada, et VVJK kui valitsuskomisjon igal juhul moodustataks. Eelnõu koostamisel kaaluti ka varianti, et jätta VVJK moodustamine lahtiseks, seda seaduses üldse mainimata. Sel juhul saaks Vabariigi Valitsus täielikult oma äranägemise järgi

otsustada, kas VVJK VVSi alusel valitsuskomisjonina moodustada või mitte. Seda lahendust ei eelistatud põhjusel, et VVJK tööformaati kasutatakse aktiivselt riigikaitse planeerimisel ning seda rolli ei soovita muuta ega kellelegi teisele anda. VVJK alalise valitsuskomisjonina määratlemine tagab VVJK eksisteerimise.

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

3. peatükk
Kriisiolukorraks valmistumine

§ 6. Vabariigi Valitsuse ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel

Paragrahvides 6 ja 7 sätestatakse Vabariigi Valitsuse ja Riigikantselei pädevus kriisiolukorraks valmistumisel. Kuna kriisiolukorra ennetamiseks, valmisoleku suurendamiseks ja kriisiolukorra lahendamiseks vajalikud tegevused on eri ministeeriumide valitsemisalade ülesanded, on riigi valmisoleku suurendamiseks ja tegevuste edukaks elluviimiseks vajalik Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide hea koostöö ning tegevuste omavaheline koordineerimine. Paragrahvi 6 järgi kujundab kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise poliitikat Vabariigi Valitsus. Nimetatud ülesanne ei tähenda ühe konkreetse poliitika või dokumendi heakskiitmist, vaid strateegiliste eesmärkide seadmist ja nende saavutamiseks üldiste tegevuste suunamist erineva poliitika või dokumentide kaudu. Eesti julgeolekupoliitika peamised põhimõtted, seisukohad ja eesmärgid, samuti Eesti heidutus- ja kaitsehoiaku kujundamiseks esitab Vabariigi Valitsus Riigikogule heakskiitmiseks dokumendis „Julgeolekupoliitika alused“. See on suuniseks valdkondlike arengu- ja tegevuskavade koostamisele, sh riigikaitse arengukava, siseturvalisuse arengukava, Eesti välispoliitika arengukava, Eesti digiühiskonna arengukava, energiamajanduse arengukava jne.

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

§ 7. Riigikantselei ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel

Nimetatud paragrahvis sätestatakse Riigikantselei ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel. Eelkõige töötab Riigikantselei välja põhimõtted, kuidas kriisiolukordadeks valmistutakse. Selleks juhib Riigikantselei ametkondlikku koostööd üleriigilise riskianalüüsi koostamisel (**punkt 1**). Üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus rakendusakti eelnõu § 13 lõike 7 alusel. Riigikantselei juhib ametkondlikku koostööd riigikaitse strateegilise dokumendi (riigikaitse arengukava) ning Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamiseks (**punkt 2**), ning koordineerib asjassepuutuvate asutuste tegevust (**punkt 3**), et

kõik eespool nimetatud tegevused oleksid omavahel kooskõlas ja aitaksid saavutada ühtseid Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu seatud eesmärke. Koordineerimisülesannet täidab Riigikantselei ka juhendmaterjalide ja nõuete kehtestamise kaudu. Näiteks kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrustega nõuded riskianalüüsi ja kriisiplaanide koostamisele, elutähtsate teenuste toimepidevuse riskianalüüsile ja plaanile jne. Riigikantselei koordineerib ja annab suuniseid erinevate dokumentide ja juhendite koostamise kaudu. Põhiseaduslikud institutsioonid kaasab Riigikantselei kriisideks valmistumisega seotud tegevustesse, näiteks täidesaatva riigivõimu asutustele korraldatud koolitustele, õppustele ja aruteludele. Riigikantselei jagab häid kogemusi põhiseaduslike institutsioonide toimepidevuse tagamiseks ja suurendamiseks. Ministeeriumide roll kriisiolukorraks valmistumisel on sätestatud VVSis ja sellest käesolev eelnõu erisusi ette ei näe (VVSi § 49). Riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamisel lähtutakse julgeolekupoliitika alustest, üleriigilisest riskianalüüsist ja ohustsenaariumidest. Kriisiolukorraks valmistumise üks tegevusi on riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamine, kus kavandatakse riigi suutlikkus olla valmis kõikide kriisiolukordade lahendamiseks ja mille alusel arendatakse välja vajalikud võimed, seda laia riigikaitse ulatuses. Riigikaitse strateegilise arengudokumendi, senise nimetusega riigikaitse arengukava koostamisel jäetakse Riigikantseleile koostöös ministeeriumidega vabadus leida parim lahendus erinevate arengudokumentide omavaheliseks seostamiseks.

§ 8. Päästeameti ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel regionaalsel tasandil

Eelnõu **§-s 8** sätestatakse Päästeameti ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel regionaalsel tasandil. Eelnõu kohaselt pannakse regionaalsel tasandil kriisiolukorraks valmistumise ja eelnõu § 8 alusel ka lahendamisel põhivastutus Päästeametile. Päästeameti keskne ülesanne on tagada, et kohaliku omavalitsuse üksused (KOVid) oleks valmis nii tsiviilkriisideks kui ka riigikaitsekriisideks.

Lõikes 1 määratakse Päästeameti ülesanded kriisireguleerimise korraldamisel regionaalsel tasandil. Sama lõike punktis 1 sätestatakse Päästeameti ülesandena KOVide nõustamine kriisiolukorraks valmistumisel. See hõlmab mh KOVide nõustamist nende kriisiplaani koostamisel ning õppuste planeerimisel ja läbiviimisel.

Punktis 2 sätestatakse Päästeameti ülesanne tagada regionaalsel tasandil täidesaatva riigivõimu asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste vaheline koostöö ja teabevahetus kriisiolukorraks valmistumisel. Viimase ülesande täitmiseks moodustatakse **lõike 2** kohaselt Päästeameti juurde alaliselt tegutsevad regionaalsed kriisikomisjonid. Regionaalsed kriisikomisjonid on Päästeameti töövahendiks regionaalsel tasandil koordineerimisülesande täitmisel. Nimetatud säte ei välista, et asutused ka ise otse suhtlevad KOVidega, kuid regionaalse kriisikomisjoni kaudu jõuab info ühtlasemalt kõikide KOVideni ja see peaks olema esimene kontaktpunkt erinevatel asutustel KOVideni jõudmisel. Regionaalsed kriisikomisjonid moodustatakse, kinnitatakse nende koosseis, määratakse ülesanded ja kehtestatakse töökord Vabariigi Valitsuse määrusega.

§ 9. Kriisiülesannete määramine

Kriiside kiireks ja tõhusaks lahendamiseks on vaja, et iga asutus ja isik teaks oma kohustusi ja ülesandeid kriisis ning suudaks neid täita. Seni on riigiasutuste kriisiaegsed ülesanded püstitatud RIKSi alusel riigikaitseülesannete, HOSi alusel hädaolukordade ja HOSi alusel elutähtsa teenuse regulatsiooniga. Erineva regulatsiooni vahel killustunud ülesannetel puudub

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

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

Praegu on pandud RiKSi alusel riigikaitseülesanded sõnaselgelt vaid täidesaatva riigivõimu asutustele[7] ning tervishoiuteenuse osutajatele (kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja üldarstiabi osutajatele)[8] ja KOVidele.[9] Samas pole tervishoiuteenuse osutajad ainsad haldusvälised isikud, kellel tuleb kriisiolukorras täita vajalikke ülesandeid. Näiteks on elutähtsad teenused sellised teenused, millest sõltub kõikide teiste teenuste ning laiemalt kogu riigi ja ühiskonna toimimine. Need on näiteks elekter, side, teede korrashoid, aga ka kaugküte, sularaharinglus, veega varustamine, toit jne. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on elutähtsate teenuste osutamine hädavajalik nii Kaitseväele kui ka ühiskonna toimimiseks Eesti elanikele.[10]

KOVi puhul on seni olnud ebaselge, millised KOVi kõikidest ülesannetest on riigikaitseülesanded ja millised mitte. Kas KOVide riigikaitseülesanded on vaid KOKSi § 6 lõikes 2^1 sätestatud ülesanded või kõik § 6 lõigetes 1–2^1 sätestatud ülesanded? RiKSi seletuskirjast võib järeldada, et kõik KOVi ülesanded on põhimõtteliselt ka riigikaitseülesanded.[11] KOVide ülesanded ei ole kriisiolukorras võrdse kaaluga ning arvestades, et kriisiolukorras napib ressursse kõikide ülesannete täitmiseks, on väga oluline kindlaks määrata, millised on need olulisemad ülesanded, mida KOV peab igal juhul täitma ning mis tingimustel ta seda tegema peab. Näiteks on KOKSi § 6 lõigetes 2 ja 3 sätestatud ülesannetest elamu- ja kommunaalmajanduse ning kohalike teede ja tänavate korrashoiu korraldamine kriisiolukorra lahendamise seisukohalt olulisem kui raamatukogude, rahvamajade, muuseumide ja spordibaaside korrashoiu tagamine.

Nende probleemide lahendamiseks on esmalt eelnõus ümber mõtestatud riigikaitseülesannete määratlus ning sätestatud kriisiülesanded, kriisiülesannete määramise ja täitmise

---

7 Täidesaatva riigivõimu asutuste riigikaitseülesanded on kehtestatud riigi kaitsetegevuse kavas. Kehtiva riigi kaitsetegevuse kava võttis Vabariigi Valitsus vastu 1. juuli 2016. a korraldusega nr 244. Riigi kaitsetegevuse kava on salajase taseme riigisaladus.

8 Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §-s 58^1 ning tervise- ja tööministri 28. märtsi 2016. a määruses nr 23 „Kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja üldarstiabi osutajate ülesanded riigikaitseks valmistumisel ning valmisoleku tasemed ja sisu kehtestatud ülesannete täitmiseks kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal ning hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra ajal“.

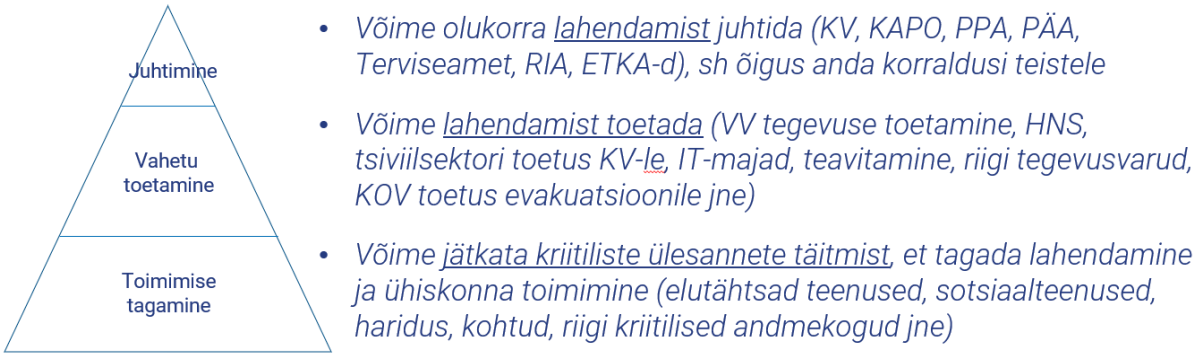
9 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 2^1.

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

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

üldtingimused ja kord, et seejärel rakendussätetes määrata kindlaks asutuste ja isikute konkreetsed kriisiülesanded.

Kriisiülesanne on püsiv või ühekordne ülesanne, mida täidetakse kriisiolukorras.



Joonis 1. Püsivate kriisiülesannete tüübid

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

Kriisiülesanded määratakse eelkõige täidesaatva riigivõimu asutustele ja juriidilistele isikutele, sh KOVidele ja teistele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele (nt advokatuur – eelnõu § 160, Eesti Pank – § 167, Finantsinspektsioon – § 175; Eesti Rahvusringhääling – § 168, Tervisekassa – § 227 jne).

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

Püsiva kriisiülesande määratluses esitatakse kolm olulist tingimust, mis peavad olema täidetud, et ülesanne oleks käsitatav kriisiülesandena. Esiteks, ülesannet on vaja täita kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks. Selline määratlus on küllalt lai ning seega

on kriisiülesandeks võimalik nimetada väga erinevaid ülesandeid. Oluline on see, et ülesannet oleks vaja täita selleks, et kriisiolukord lahendada või lahendamist toetada. Toetamise alla mahub väga palju erinevaid ülesandeid. Kriisiülesanne võib olla näiteks elektrienergia tootja kohustus toota elektrit, sest ilma elektrita ei ole võimalik hoida töös ühiskonnale hädavajalikke teenuseid, näiteks osutada arstiabi. Haiglatel on küll generaatorid, mis suudavad elektri teatud ajaks tagada, kuid generaatoritega ei saa elektrit tagada pikka aega. See, et arstiabi ei ole võimalik ilma elektrita pikema aja jooksul osutada, tähendab omakorda, et ei ole võimalik opereerida viga saanud sõjaväelasi ega tsiviilisikuid, mis tähendab Eesti vastupanuvõime olulist langemist. See ohustab Eesti julgeolekut ja ka põhiseaduslikku korda, elanikkonna turvalisusest rääkimata. Seega on kriisiolukorra lahendamiseks vaja elektrienergia tootjatel toota elektrit ka kriisiolukorras.

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

Kriisiolukorras võib lisanduda asutustele ja isikutele ülesandeid, mida tavaolukorras ei täideta, kuid mis seonduvad asutuse ülesannete või tegevusalaga. Näiteks ei ole tavaolukorras vaja evakueerida väga paljusid inimesi, mis tähendab, et pole ka vajadust evakueeritute eest hoolitseda. Küll võidakse aga ulatuslikku evakuatsiooni läbi viia kriisiolukorras ning selleks valmistumisel tuleb ka lahendada küsimus, kes ja kuidas evakueeritute eest hoolitseb.

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

Kokkuvõtteks, kriisiülesanded võivad olla kahte liiki:
1) ülesanded, mille täitmine peab olema kindlustatud nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorras (püsivad kriisiülesanded);
2) ülesanded, mille täitmist riik ei ole kriisiolukorras ette näinud, kuid mille täitmise vajadus tekib kriisiolukorras (ühekordsed kriisiülesanded).

Püsiva kriisiülesande võib määrata:
1) täidesaatva riigivõimu asutusele – Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis,
2) KOVile – seaduses,

3) eraõiguslikule ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule ning füüsilisest isikust ettevõtjale – seaduses või seaduse alusel.

Lõige 2. Täidesaatva riigivõimu asutustele määratakse kriisiülesanded Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis (vt lähemalt eelnõu § 12 selgitust). Kriisiülesannete määramisel on eeldus, et need seonduvad ühel või teisel moel nende täitja hariliku tegevuse ning sellest tulenevalt tema pädevuse, kogemuse, vahendite ja võimetega. Täidesaatva riigivõimu asutuste puhul ei ole vaja, et kriisiülesanded otsustaks seadusandja, sest ülesande täitmiseks vajaliku pädevuse ja volitused on seadusandja juba seadusega määranud ning Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis seda ei muudeta. Vabariigi Valitsus otsustab enesekorraldusõigusest lähtudes ise, milliseid ülesandeid täidesaatva riigivõimu asutustele seatakse. Sellega välditakse ülereguleerimist, sest õiguse üldaktides ei sätestata seda, mida saab paindlikult otsustada halduse siseaktides.

Lõige 3. KOVidele määratakse kriisiülesanded üldjuhul seadusega. Selline reegel tuleneb PSi §-st 154, mille järgi võib KOVile panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. PSis kasutatud terminit „seaduse alusel“ tuleb Riigikohtu praktika järgi tõlgendada nii, et „seadusandja peab ise otsustama kõik enesekorraldusõiguse /…/ piiramise seisukohast olulised küsimused. Täitevvõimule võib delegeerida /…/ seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise.“[12] See tähendab, et seadusandja peab seaduses määrama kriisiülesande, kuid seda võib täidesaatev võim täpsustada. Näiteks kui KOVile määratakse kriisiülesandeks osaleda evakuatsiooni läbiviimisel ning evakueeritute eest hoolitseda, siis nende ülesannete tingimusi võib täpsustada ka määruses. Samuti võib määruses ette näha, millised täpselt peavad olema evakuatsioonikohad, millise toitlustuse peab evakueeritutele tagama jne. Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu sellele, et eelnõu järgi on KOVile võimalik anda ka ühekordseid kriisiülesandeid.

Lõige 4. Eraõiguslikule juriidilisele isikule ning füüsilisest isikust ettevõtjale võib kriisiülesande määrata seaduses või seaduse alusel. Et kriisiülesande määramine võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige ettevõtlusvabadust, peab piirangu seadma seadusandja ise või andma selleks volituse. PSis sätestatud ettevõtlusvabadust riivab avaliku võimu iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.[13] See tähendab, et kui riik soovib, et ettevõtja kriisiolukorras toodaks või pakuks kaupu või osutaks teenuseid, sh millisel viisil ja ulatuses seda teha tuleb, piirab see ettevõtja ettevõtlusvabadust. Sellise piirangu kehtestamiseks peab seetõttu olema seaduslik alus.

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

Samuti võib seaduses või seaduse alusel määrata kriisiülesanded avalik-õiguslikule juriidilisele isikule. Sellised avalik-õiguslikud juriidilised isikud on näiteks Tervisekassa, Kaitseliit, Eesti Pank, advokatuur jne. Eelnõu rakendussätetega pannakse kriisiülesanded näiteks Tervisekassale ja advokatuurile, Eesti Pangale, Finantsinspektsioonile, Eesti Töötukassale jt.

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

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

Võrreldes kehtiva RiKSiga võib edaspidi kriisiülesandeid määrata ka FIEdele. Praeguse RiKSi järgi FIEdele kriisiülesandeid määrata ei saa, kuid ettevõtja suurus või suutlikkus ega tema tegevusvaldkond ei sõltu tema õiguslikust vormist. Näiteks võivad FIEd osutada elutähtsat teenust – praegu osutavad HOSi § 36 lõike 4 punktis 2 nimetatud kohaliku tee sõidetavuse tagamise ehk teekorrashoiu teenust ka FIEd. Seetõttu peaks olema võimalik kriisiülesandeid seada kõikidele ettevõtjatele nende juriidilisest vormist olenemata.

Püsivate kriisiülesannete määramine on oluline eelkõige planeerimisprotsessis, sh näiteks kriisiülesandega ameti- ja töökohtade määramisel.

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

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

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

Oluline on, et autused ja isikud, kellele on määratud püsiv kriisiülesanne, oleksid valmis selle täitmiseks igal ajal. Et seda tagada, peavad nad koostama riskianalüüsi (eelnõu § 11), tegema kriisiplaani (eelnõu § 13), korraldama õppusi (eelnõu § 15) ning tagama oma toimepidevuse (eelnõu § 16).

§ 10. Üleriigiline riskianalüüs

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

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

Euroopa Liidu liikmesriikidest on Eestil üks pikaaegsemaid riskianalüüsi riiklikke regulatsioone. Praegu kehtiv HOSi regulatsioon, sealhulgas nõue arvestada riskianalüüsiga plaanide ja arengukavade koostamisel, on kooskõlas OECD soovitustega. Kehtiva regulatsiooni puudusena on regulatsiooni rakendajad toonud esile tervikliku riskipildi puudumise, st tsiviilriske ja julgeolekuriske käsitletakse eraldi ning riskide maandamiseks ja olukorra lahendamiseks tehtavad ettevalmistused kattuvad ning tekitavad segadust. Käesoleva eelnõuga muudetaksegi senist regulatsiooni, eelkõige tuuakse sisse üleriigilise riskianalüüsi ja selle eelanalüüside koostamise kohustus, muudetakse riskide hindamise sagedust ning muudetakse riskianalüüsi koostamise eest vastutajaid eesmärgiga esitada rakendajatele terviklik ülevaade tuvastatud riskidest ning jagada asutuste vahel varasemast paremini vastutust riskide hindamise eest. Sarnaseid riskihinnanguid koostavad Soome, Rootsi, Norra, Holland ja Šveits.

Lõige 1 avab üleriigilise riskianalüüsi sisu. Tegemist on dokumendiga, milles esitatakse tuvastatud ohud, mis võivad realiseerumisel põhjustada kriisiolukorra, samuti toob analüüs esile nimetatud ohtude tekkimise tõenäosuse ja mõju. Riskianalüüsi konkreetne sisu avatakse lõikega 6 kehtestatavas määruses, sest see võib ajas muutuda ning nii üksikasjalikku regulatsiooni ei pea seaduses kehtestama. Samuti tuleb üleriigilise riskianalüüsi koostamisel ja avaldamisel arvestada, et julgeolekuriskide tausta ei ole võimalik alati avalikustada.

Kokkuvõtvalt selgub üleriigilisest riskianalüüsist:
1) analüüsitud ohtude loetelu;
2) prioriseeritud ohtude loetelu ja kirjeldus;
3) prioriseeritud ohtude tekkimise tõenäosus ja mõju;
4) ohtude omavaheline ristsõltuvus;
5) ohtude tulevikusuunad ja muutused;
6) riigiülene riskidiagramm.

Lõike 2 alusel hindavad riske pädevad asutused, sealhulgas Eesti Pank koostöös Finantsinspektsiooniga, koostades üleriigilise riskianalüüsi eelanalüüsi. Pädevad asutused määrab ja eelanalüüsi koostamise kohustuse asutustele paneb Vabariigi Valitsus lõike 6 alusel kehtestatava määrusega ohtude, sektorite ja allsektorite põhiselt, määrates näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesandeks küberohtude eelanalüüsi, energeetikasektori ja selle allsektorite (elekter, nafta, gaas jm) eelanalüüsi koostamise. Kokkuvõtvalt selgub eelanalüüsidest:
1) analüüsitava ohu kirjeldus;
2) ohu tekkimise tõenäosus ja mõju;
3) ohu võimalik mõju elutähtsatele teenustele;
4) ohu tulevikusuunad ja muutused.
Sektorite ja allsektorite eelanalüüsist selgub eelnimetatule lisaks:
5) erinevate ohtude mõju sektorile ja allsektorile ning ohtude tõenäosus;
6) sektorite ja allsektorite ristsõltuvusest tulenevad riskid, sealhulgas elanikkonnale ja siseturule;
7) ülevaade intsidentidest ja nende mõjust elutähtsatele teenustele.

Nimetatud asutused hindavad riske iga päev. Eelanalüüsi koostamise regulatsioon on aga vajalik üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks, et riskide hindamine toimuks ühtsetel alustel ning vajaduse korral arvestataks teistest eelanalüüsidest tuleneva informatsiooniga. Üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks tehtavate eelanalüüside puhul on tegemist oma asutuste pädevuses oleva valdkonna analüüsimisega. Analüüsi koostamine vajab siiski täiendavat ja eraldiseisevat tegevust, mida tuleb teha lõike 6 alusel kehtestatavast määrusest tulenevaid nõudeid ja korda järgides.

Lõikes 3 sätestatakse riskianalüüsi koostamise ja ülevaatamise sagedus, mille kohaselt üleriigiline riskianalüüs koostatakse iga nelja aasta tagant ja selle ajakohasust hinnatakse kord aastas. Seni kehtivas regulatsioonis on sätestatud, et riskianalüüsi tuleb uuendada kord aastas. Praktikas on see tähendanud, et analüüs ajakohastatakse, nt uuendatakse statistikat ja tehakse tehnilisi muudatusi, kuid uusi analüüse ei koostata. Oluline on aga, et teatud regulaarsusega toimuks põhjalikum hindamine, näiteks hinnatakse, millised uued ohud on esile kerkimas või milliste uute trendidega peab täiendavalt arvestama. Nii põhjalik ülevaatamine ei ole aga igal aastal võimalik ja tõenäoliselt ei ole ka põhjendatud. Küll aga on põhjendatud uue ja põhjaliku analüüsi tegemine enne Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamist või strateegiliste arengudokumentide koostamise eel. Riigikantselei peab valdkonna koordineerijana tagama, et riskianalüüsi ülevaatamised ja uuendamised oleks ajastatud vastavalt muude dokumentide koostamisega.

Lõike 4 kohaselt kinnitab üleriigilise riskianalüüsi Vabariigi Valitsus korraldusega. Üleriigiline riskianalüüs koostatakse Riigikantselei juhtimisel. Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks esitab üleriigilise riskianalüüsi Riigikantselei.

Lõige 5 avab laiemalt, miks üleriigiline riskianalüüs koostatakse. Selleks, et Vabariigi Valitsuse kriisiplaan ja teised kriisiolukorraks valmistumiseks ja selle lahendamiseks koostatavad dokumendid oleksid asjakohased, peavad need tuginema adekvaatsele riskipildile. Oluline on tähelepanu pöörata tõenäolisematele ja suurema mõjuga riskidele, kuid samas ei tohi tähelepanuta jätta ka muid tegureid, mis koosmõjus võivad põhjustada märkimisväärse kriisi. Oluline on, et nii püsivate kriisiülesannetega asutused ja isikud kui ka ühiskond tervikuna teadvustaksid kogu riskipilti ning arvestaksid ähvardavatest ohtudest

tulenevaid mõjusid enda tegevuste kavandamisel. Samuti peaksid riskianalüüsid vastavalt OECD soovitustele olema selgemini seotud üldise planeerimise, eelarve ja juhtimisotsustega.

Lõikes 6 sätestatakse, et üleriigilise riskianalüüsi ja üleriigilise riskianalüüsi eelanalüüsi koostamise nõuded ja korra ning loetelu eelanalüüse koostavatest asutustest kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Üleriigilise riskianalüüsi koostab Riigikantselei koostöös määruses nimetatud eelanalüüse koostavate asutustega, koordineerides eelanalüüside koostamist ja andes koostamiseks vajalikke suuniseid, näiteks uuendamise sagedus jmt. Määrus on vajalik selleks, et seotud asutused oleksid teadlikud vajadusest koostada eelanalüüs, milliste riskide hindamise eest keegi vastutab, mis nõuetele peab eelanalüüs vastama ja kuidas korraldatakse selle koostamine. Võrreldes kehtiva määrusega asutuste vastutus muutub. Näiteks senini vastutab Päästeamet mh üleujutuse riski hindamise eest, kuivõrd riskide hindamine on olnud seotud riski realiseerumisel tekkiva sündmuse lahendamisega. Samas omab ja analüüsib üleujutuse ja muid ilmastikuga seotud andmeid pädeva asutusena tavapäraselt Keskkonnaamet, kes on edastanud andmed riskianalüüsi koostamiseks Päästeametile. Niisamuti ei analüüsi Päästeamet ise transpordiõnnetusi, vaid liikluses toimuvat analüüsib Transpordiamet. Selline andmete kogumine ja töötlemine ei peaks aga olema Päästeameti ülesanne. Muudatuse tulemusel koostavad eelanalüüse edaspidi asutused, kes tegelikult vastutavad ohu, sektori või allsektori eest ja on pädevad seda hindama, st senini riskide hindamisse kaasatud asutused võivad muutuda riskide hindamise eest vastutavateks asutusteks. Pädevad asutused määrab Vabariigi Valitsus ohtude, sektorite ja allsektorite põhiselt, et lisaks ähvardavatele ohtudele saaks koostatud eelanalüüsid ka sektorite ja allsektorite kohta, sätestades ka täpsemad nõuded ja korra nii üleriigilise riskianalüüsi kui ka eelanalüüside koostamiseks. Lisaks on kavas koostada üleriigilisest riskianalüüsist avalik osa, eesmärgiga suurendada ühiskonna teadlikkust ähvardavatest ohtudest ja võimalikest kriisiolukordadest (rakendusakti kavand lisatud).

suunised eelanalüüsi koostamiseks	**ohtude eelanalüüsi koostamine**	**sekrorite/allsektorite eelanalüüsi koostamine**	**üleriigilise riskianalüüsi koostamine**	**üleriigilise riskianalüüsi kinnitamine**
Riigikantselei suunised: - algatamine - juhised - ajakava - tähtaeg - koordinatsioon Tutvustamine	Pädevad asutused: - vajaliku teabe hankimine - analüüsitava ohu kirjeldus - tekkimise tõenäosus, mõju - mõju ET teenustele - tuleviku suunad, muutused Kooskõlastamine Esitamine Riigikantseleile	Pädevad asutused: - vajaliku teabe hankimine - analüüsitava ohu kirjeldus - tekkimise tõenäosus, mõju - mõju ET teenustele - tuleviku suunad, muutused - mõju sektorile/allsektorile - riskid ristsõltuvusest - intsidendid, mõju Kooskõlastamine Esitamine Riigikantseleile	Riigikantselei: - ohtude loetelu - prioriseeritud ohtude kirjeldus - tekkimise tõenäosus, mõju - ohtude vaheline ristsõltuvus - tuleviku suunad, muutused - riigiülene riskidiagramm - riskianalüüsi avalik osa Tutvustamine Esitamine Vabariigi Valitsusele	Vabariigi Valitsus: - heakskiitmine Edastamine osapooltele Avaliku osa avaldamine

Joonis 2. Üleriigilise riskianalüüsi koostamine

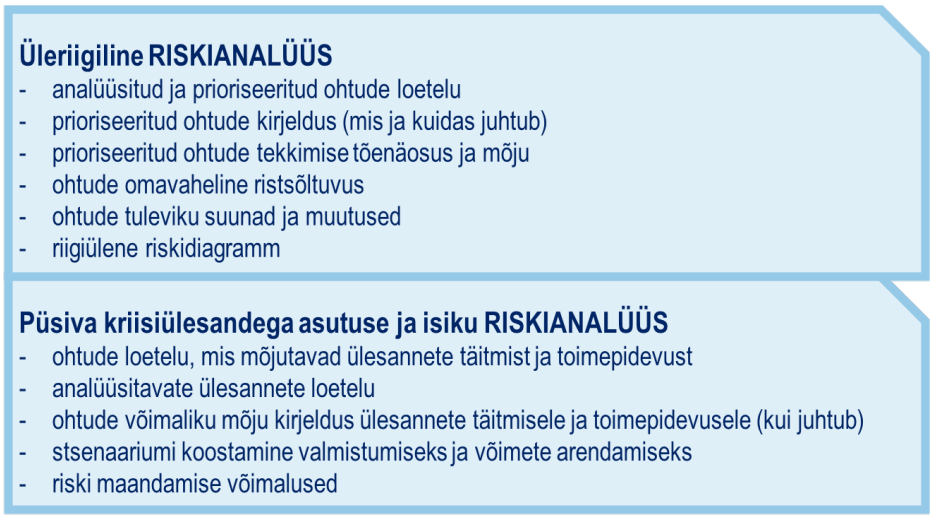
§ 11. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ning põhiseadusliku institutsiooni riskianalüüs

Asutuse ja isiku riskianalüüsi koostavad kõik püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud ning põhiseaduslikud institutsioonid. Asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamisele eelneb üleriigilise riskianalüüsi koostamine. Seejuures ei vabasta üleriigilise riskianalüüsi eelanalüüsi

koostamine asutust ja isikut riskianalüüsi koostamisest, kuivõrd need erinevad oma olemuselt. Koostamise regulatsioon sätestatakse käesolevas paragrahvis. Asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamine on valmistumise üks tegevusi toimepidevuse tagamise, kriisiplaani koostamise ja õppuse korraldamise kõrval, et loetletud tegevuste tulemusel seada end valmis kriisiülesannete täitmiseks ja kriisiolukordades tegutsemiseks.

Lõige 1 kirjeldab riskianalüüsi sisu ja paneb selle koostamise kohustuse püsiva kriisiülesandega asutusele ja isikule, sealhulgas elutähtsa teenuse osutajale ja kohaliku omavalitsuse üksusele ning põhiseaduslikule institutsioonile. Seejuures tuleb koostamisel lähtuda üleriigilisest riskianalüüsist, mis annab vajaliku teadmise ähvardavatest ohtudest, ohtude ristsõltuvusest, riigiülese riskidiagrammi jm. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamise peamine eesmärk on selgitada välja üleriigilisest riskianalüüsist tulenevate jm ohtude mõju enda ülesannete täitmisele ja toimepidevusele (vt joonis 3. Üleriigilise riskianalüüsi ning asutuse ja isiku riskianalüüsi sisu).

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



Joonis 3. Üleriigilise riskianalüüsi ning asutuse ja isiku riskianalüüsi sisu

Lõige 2 avab laiemalt riskianalüüsi koostamise vajaduse, sidudes selle dokumentidega. Selle kohaselt on riskianalüüs aluseks strateegiliste arengudokumentide, kriisiplaanide ning teiste kriisiolukorraks valmistumiseks ja selle lahendamiseks koostatavatele dokumentidele.

Lõige 3 annab võimaluse mitmel sama elutähtsa teenuse osutajal koostada ühine riskianalüüs, seda elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse suunamisel. See võimaldab näiteks kohaliku omavalitsuse üksusel suunata kohaliku tee sõidetavust tagavaid isikuid koostama ühise riskianalüüsi, hinnates laiemalt ohtudest tulenevaid mõjusid elutähtsa teenuse osutamisele ja teenuse toimepidevusele, ning kavandada ühiselt riski maandavad meetmed. Kokkuvõttes võib see tõhustada teenuse osutajate omavahelist koostööd ja kindlustada toimepidevust.

Lõige 4 kohustab elutähtsa teenuse osutajat enne riskianalüüsi kehtestamist selle kooskõlastama (saama kinnituse) elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutusega. Elutähtsat teenust korraldava asutuse kinnitus tagab kindluse, et riskianalüüsid vastavad seatud nõuetele, on kõiki ohte hõlmavad, et neist selgub mõju elutähtsale teenusele ja selle osutajale ning nad sisaldavad riski maandavaid meetmeid. Elutähtsa teenuse korraldaja poolne riskianalüüside kooskõlastamine võimaldab muu hulgas leida kitsaskohad, mis vajavad teenuse osutaja või korraldava asutuse tähelepanu elutähtsa teenuse toimepidevuse kindlustamiseks, sh elutähtsa teenuse osutajate nõustamiseks.

Lõige 5 annab Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamise nõuded, selle kooskõlastamise, edastamise ja kinnitamise tingimused ja kord. Kehtestatav määrus avab konkreetsemalt riskianalüüsi sisu ning detailsemalt koostamise sätted, näiteks koostamise ja uuendamise sageduse, õiguse saada riskianalüüsi koostamiseks vajalikku teavet jm olulise. Seejuures ei rakendata lõike 5 alusel kehtestatavat määrust elutähtsa teenuse osutajate suhtes, kuivõrd nende suhtes rakendub lõike 6 alusel kehtestatav Vabariigi Valitsuse määrus (rakendusakti kavand lisatud).

Lõikega 6 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi nõuded, selle koostamise, kooskõlastamise ja kinnitamise nõuded ja kord. Elutähtsa teenuse osutaja koostatava riskianalüüsi ja selle koostamisele esitatavad nõuded ja kord erinevad ülejäänud püsivate kriisiülesannetega asutuse ja isiku nõuetest ja korrast, olles reguleeritud ulatuslikumalt ja detailsemalt, mistõttu ongi vajalik täiendava Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamine (rakendusakti kavand lisatud).

Lõike 7 kohaselt tuleb põhiseaduslikel institutsioonidel lähtuda riskianalüüsi koostamisel käesolevast seadusest, kuid lõike 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest lähtumine on nende enese otsustada ehk soovituslik järgmistel põhiseaduslikel institutsioonidel: 1) Riigikogu Kantselei; 2) Vabariigi Presidendi Kantselei; 3) Riigikontroll; 4) Õiguskantsleri Kantselei; 5) kohtud. Eeltoodu jätab põhiseaduslike institutsioonide enese otsustada, kuidas ja millal riskianalüüs koostada ja kehtestada.

§ 12. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan

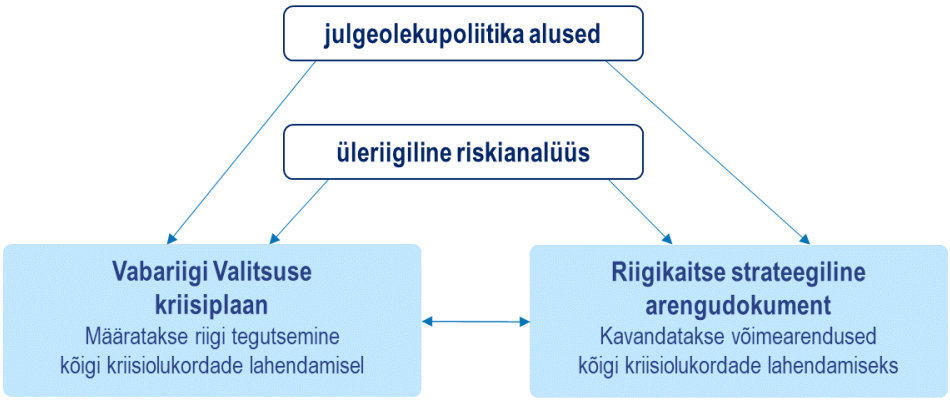
Lõikes 1 nähakse ette Vabariigi Valitsuse kriisiplaani regulatsioon.

Üleriigilise riskianalüüsi alusel koostatakse Riigikantselei juhtimisel koostöös kõikide ministeeriumidega Vabariigi Valitsuse kriisiplaan.

Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamisel lähtutakse julgeolekupoliitika alustest, üleriigilisest riskianalüüsist ja ohustsenaariumidest.

Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamine on tegevus kriisideks valmistumiseks ja selles kavandatakse eelkõige, kuidas nii valitsus, riik kui ka ühiskond tegutseb, et toime tulla kõikvõimalike kriisiolukordade lahendamisega. Plaan kajastab praeguse olukorra suutlikkust erinevaid kriisiolukordi lahendada, paneb täidesaatva riigivõimu asutustele konkreetseid ülesandeid, sisaldab kokkulepitud tegevusi ja väljatöötatud lahendusi olemasolevate võimete, vahendite ja varude kasutamiseks. Vabariigi Valitsuse kriisiplaani ülesehitusele detailseid nõudeid ei sätestata, samas on kavas nii Vabariigi Valitsuse kriisiplaani kui ka asutuse ja isiku kriisiplaanide ülesehitust ühtlustada Riigikantselei suunisega, et kõigi plaanide ülesehitusel lähtutakse viiesest jaotusest (olukord, ülesanne, täideviimine, toetus, juhtimine). Samuti ei

seata piiranguid plaani sisule, jättes selle suuresti plaani koostajate kujundada, seda käesolevast paragrahvist tulenevat arvestades. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan asendab senise riigi kaitsetegevuse kava, laienedes senisest riigikaitse kesksest lähenemisest kõiki kriisiolukordasid hõlmavaks dokumendiks.



Joonis 4. Vabariigi Valitsuse kriisiplaan ja riigikaitse strateegiline arengudokument

Lõikes 1 nimetatakse punktid, mis tuleb Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis määrata. Plaan peab sisaldama Vabariigi Valitsuse kavatsust erinevate kriisiolukordade lahendamiseks. Kavatsus on valitsuse lühikirjeldus, mis väljendab valitsuse ootust nii riigi kui ka ühiskonna soovitud suhtumisele, käitumisele, tegutsemisele ja lõpptulemusele kriisiolukorra lahendamisel. Vabariigi Valitsuse kavatsus annab suunise, kuidas kriisiolukordasid lahendada, ja on esmane lähtealus valmistumisel, erinevate plaanide koostamisel, piirangute teadvustamisel ja kriisiolukorras tegutsemisel. Sellest peavad kõik ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused juhinduma. Samuti juhindub sellest Vabariigi Valitsus ise, sõnastades ja sätestades kriisiolukorras riigi eesmärgi vastavalt § 32 lõikele 1. Kui valitsuse kavatsus annab strateegilise suuna kriisiolukordadeks valmistumisele ja kriisiolukordades tegutsemisele, siis kriisiolukordades sõnastatav riigi eesmärk muudab lahendamise eesmärgipõhiseks ehk riigi ja ühiskonna tegutsemise veelgi konkreetsemaks ja üheks tervikuks.

Punkti 2 alusel määratakse täidesaatva riigivõimu asutuste püsivad kriisiülesanded, mis ei ole pandud seaduses või seaduse alusel. Selleks esitavad kõik ministeeriumid enda ja valitsemisala asutuste täpsed kriisiülesanded, et Vabariigi Valitsus saaks kriisiplaanis määrata, milliste ülesannete täitmine tuleb kriisiolukorras tagada. Plaanis koondatakse ka seaduses või seaduse alusel määratud püsivad kriisiülesanded ministeeriumile ja muu täidesaatva riigivõimu asutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele, põhiseaduslikule institutsioonile, juriidilisele isikule ja füüsilisest isikust ettevõtjale. Seda selleks, et plaanist selguks tervikpilt eri osalistest ja nende ülesannetest kriisiolukordadeks valmisoleku loomisel. Sellest koondülevaatest lähtutakse eri osaliste tegevuste kavandamisel, võimete loomisel, kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö korraldamisel jm, et oleksime valmistunud kriisiolukordades tegutsema kooskõlastatult ja ühtselt kogu laia riigikaitse ulatuses, seda riigi eesmärgi saavutamiseks. Kuigi Vabariigi Valitsuse kriisiplaan ei ole kavandatud avalikuks dokumendiks, siis kavas on koostada avalik kokkuvõte püsivatest kriisiülesannetest, et teadvustada kogu laia riigikaitse ulatuses kõigi osaliste rolli kriisides.

Punkti 3 alusel nimetatakse plaanis võimed ja piirangud kriisiülesannet täita. Kriisiolukordadeks valmisolek korraldatakse kriisiülesannete ja nende täitmiseks vajalike

võimete määramise, arendamise, tagamise ja kasutamise kaudu. Plaanis tuuakse esile ülevaade kriisiülesannete täitmise peamistest võimetest riigis, mida kavandatakse kriisiolukorra lahendamisel kasutada. Selleks esitatakse kriisiülesannete täitmiseks kavandatud peamiste võimete loetelu, kirjeldus ja nende kasutusele võtmise tingimused. Seejuures nimetatakse kriisiülesande täitmise piirangud, mis mõjutavad suutlikkust, iseloomustavad kriisiülesande täitmise võimet või on oluline teave kriisiolukorra lahendamisel. Võimete ja piirangute esiletoomine annab võimaluse kasutada olemasolevaid võimeid erinevate kriisiolukordade lahendamisel ning arusaama riigi suutlikkusest tulla toime kriisi lahendamisega, seejuures ülevaate puuduolevate võimete kaasamise võimalustest ja tingimustest.

Punkti 4 alusel määratakse plaanis kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused üleriigilisest riskianalüüsist tulenevate ja kriisiolukorra põhjustada võivate sündmuste lahendamiseks, mis on ühtlasi nende asutuste püsivaks kriisiülesandeks. Lahendavate asutuste loetelust selgub, kelle vastutada on kriisiolukorra põhjustada võivaks sündmuseks valmistumine, seejuures kriisiplaani koostamine, sündmuse vahetu lahendamine ja juhtimine nii kriisiolukorras kui ka enne seda. See korraldus ühtib senini HOSist tulenenud hädaolukordadeks valmistumise juhtasutuste määramisega, mille kohaselt määras valitsus näiteks tiheasustusalal toimuvaks üleujutuseks valmistumist juhtima Päästeameti, epideemiaks valmistumist juhtima Terviseameti jne. Edaspidi ühtlustatakse sama korraldus kõiki sündmusi hõlmavalt, nii määratakse näiteks sõjalise rünnaku kriisiolukorra lahendamist juhtima Kaitseväge. Kriisiolukorra lahendamist vahetult juhtivatest asutustest tervikpildi tekkimiseks loetletakse plaanis ka elutähtsa teenuse korraldajad ja nende vastutatavad kriisiolukorrad.

Punkti 5 alusel kirjeldatakse plaanis kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö korda. Plaanis esitatakse riigi terviklik juhtimis- ja koostöö korraldus, mis on ühtne kõigi kriisiolukordade lahendamisel: nii ühe valdkonna kriisi, mitme samal ajal toimuva kriisi kui ka kogu riiki hõlmavas kriisiolukorras. Plaan kirjeldab, kuidas ühetaolistel alustel toimub juhtimine ja koostöö, kui terve ühiskond hõlmatakse kriisiolukorra lahendamisse, ja kuidas eri osaliste tegevus kriisiolukorra lahendamisel seotakse üheks tervikuks. Plaanis tuuakse esile juhtimistasandid, juhtimisstruktuurid ja nende ülesehitus, mida paindlikult kasutatakse koostöös osalistega kriisiolukorra lahendamisel kohalikul, regionaalsel ja üleriigilisel tasandil ning millest riigis lähtutakse valmiduse loomisel. Täpsemalt kirjeldatakse riigiülest juhtimisstruktuuri kriisiolukordade juhtimiseks. Esitatakse ka juhtimiskorraldus, kus Vabariigi Valitsusel ja peaministril on keskne roll, st plaanis sisaldub teave Vabariigi Valitsuse, kriisiolukorra juhi ning kriisiolukorra lahendamist juhtiva asutuse ja lahendamisel osalejate tegutsemise kohta. Esile tuuakse ka juhtimise ja koostöö tegemise põhimõtted, tööjaotus eri osaliste vahel, osaliste ülesanded ja pädevus kriisiolukorra juhtimisel, laiema koordinatsiooni ja koostöö korraldamisel eri juhtimistasanditel (vt lisaks seletusi eelnõu 4. peatükk, 5. jagu).

Punkti 6 kohaselt tuleb plaanis kirjeldada ühendsihtmärgistamise korraldus. Ühendsihtmärgistamise korraldus on kokku lepitud NATO-s ja sellest selgub, kuidas valitakse sihtmärke ja nende vastu kasutatavaid vahendeid ja meetmeid, millistest kriteeriumidest lähtutakse, milline on korraldus ja võimed rakendamisel ning muu vajalik. Sellest lähtuvalt määratakse Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis vajalik Eesti tegevuste korraldamiseks ja Vabariigi Valitsuse roll selles, seda nii valmistumisel kui ka rakendamisel. Vajaduse korral määratakse plaanis ka ühendsihtmärgistamise tegevuste kajastamine teistes plaanides, näiteks asjassepuutuvate ministeeriumide ja asutuste plaanides.

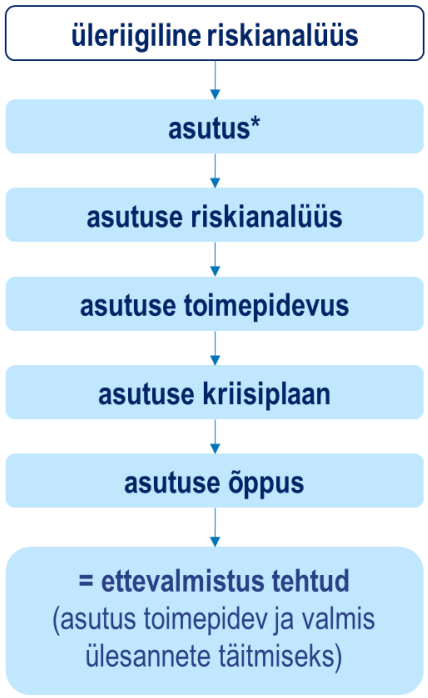
Punkti 7 alusel nähakse plaanis ette ülesanded korraldada ümber oma tegevus, jaotada ümber vahendid ja moodustada varud. Kriisiolukordade tekkimise korral peavad kriisiolukorda lahendavad ja lahendamist toetavad osalised otsustavalt käituma ja saavutama kiiresti kohase valmiduse kriisiülesannete täitmiseks. Kriisiülesannete, tegevuste ja võimete juures on oluline keskenduda ressursile ning anda vastused küsimustele, mida saab teha, kui pikalt ja mis mahus. Nii sõltub kriisiülesannete täitmise edukus vahendite ja varude olemasolust ning lahendajate suutlikkusest vajaduse korral kaasata ja võtta kasutusele kriisiolukorra lahendamiseks lisaressursse. Selle saavutamiseks pannakse plaanis täidesaatva riigivõimu asutustele täitmiseks konkreetsed ülesanded korraldada ümber oma tegevus ja jaotada ümber vahendid. Plaani koostamine loob eelduse niinimetatud sünkroniseeritud valmisolekuks, kus kõik kriisiolukorra lahendamise osalised teadvustavad konkreetseid kriisiülesandeid ja vajadust võtta või anda kasutusele lisaressursid kriisiülesande täitmiseks. Lisaressursside all on mõeldud osaliste vahendite ja varude kasutuselevõttu, seejuures ristkasutamist. Näiteks võidaks plaanis kajastada Maksu- ja Tolliameti ülesannet toetada Politsei- ja Piirivalveametit konkreetse arvu isikkoosseisuga ja sõidukitega massilise korratuse kriisiolukorra lahendamisel. Võib ette näha, et see toimub nt ametiabi vormis. Seejuures oleks see vaid võimalus konkreetse ülesande panemiseks vahendite ümberjaotamisel, kuivõrd eelkõige lepitakse üksteise toetamine ja koostöö kokku asutuste vahel ja kajastatakse vastavas plaanis.

Lõike 2 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus kriisiplaani käesoleva seaduse alusel antavas määruses määratud ajavahemikuks. Eelnõu koostajate arvates ja riigi kaitsetegevuse kava praktikale tuginedes on mõistlik plaani kehtivuse aeg neli aastat. Selle aja jooksul on võimalik Vabariigi Valitsuse kriisiplaanist lähtuvalt asutustel koostada enda kriisiplaanid, viia läbi õppusi ja hinnata plaani rakendatavust.

Lõike 3 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamise, hindamise ja ajakohastamise tingimused ja korra.

§ 13. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaan

Lisaks Vabariigi Valitsuse kriisiplaanile koostavad kriisiplaani kõik püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud. Koostamise regulatsioon sätestatakse käesolevas paragrahvis. Asutuse ja isiku kriisiplaani koostamisele eelneb üleriigilise riskianalüüsi ning asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamine, mis annab teadmise ähvardavatest ohtudest ja nende mõjudest asutusele ja isikule. Asutuse ja isiku kriisiplaani koostamine on valmistumise üks tegevusi riskianalüüsi koostamise, toimepidevuse tagamise ja õppuse korraldamise kõrval, et loetletud tegevuste tulemusel olla valmis kriisiülesannete täitmiseks ja kõikvõimalike kriisiolukordade lahendamiseks (vt joonis 5. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisideks valmistumine).



** püsiva kriisiülesandega asutus ja isik*

Joonis 5. Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisideks valmistumine

Püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku (püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kohta vt täpsemalt § 9) kriisiplaani koostamise peamine eesmärk on kirjeldada asutusele või isikule pandud püsivate kriisiülesannete täitmist ja erinevates kriisiolukordades tegutsemist, seda enda vastutusala hõlmavalt. Kriisiplaanid kajastavad praeguse olukorra suutlikkust kriisiülesandeid täita, sh erinevaid kriisiolukordi lahendada, sisaldavad kokkulepitud tegevusi ja väljatöötatud lahendusi olemasolevate võimete, vahendite ja varude kasutamiseks. Kriisiplaani koostamisel lähtutakse lisaks seaduses sätestatule Riigikantselei suunistest. Kriisiplaani ülesehitusele ja sisule detailseid nõudeid ei sätestata, jättes selle käesolevast paragrahvist tulenevat arvestades plaani koostajate ja Riigikantselei kujundada. Seega on koostajal võimalus lisada plaani kogu vajalik info, mis on vajalik kriisiülesannete täitmiseks nii kriisiolukorras kui ka enne seda. Asutuse ja isiku kriisiplaan asendab senise riigi kaitsetegevuse kava alamkava ja sellega seotud plaanid, lisaks ka hädaolukorra lahendamise plaani, mida koostasid hädaolukorra lahendamist juhtivad asutused, võimaldades edaspidi kavandada vajalik kõiki kriisiolukordasid hõlmavalt.

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

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

Punkti 2 kohaselt tuleb kirjeldada plaani rakendamisel püsiva kriisiülesande täitmise juhtimise ja koostöö korraldus teiste asjassepuutuvate asutuste ja isikutega nii kriisiolukorras kui ka vajaduse korral enne seda. Juhtimine ja koostöö sõltub püsiva kriisiülesande olemusest. Näiteks ministeeriumid peavad tagama oma valitsemisalas tegevuste ühtsuse ja koordineerituse, mistõttu tuleb ministeeriumidel kirjeldada üldiselt kogu riiki hõlmavat ja detailselt valitsemisala hõlmavat juhtimise ja koostöö korraldust. Samas elutähtsa teenuse osutajatel tuleb kirjeldada vaid plaani rakendamisel kasutatavat juhtimist ja koostööd oma teenuse osutamiseks, sh muutused elutähtsat teenust korraldava asutuse tegutsema asumisel.

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

Punkti 3 alusel tuleb kriisiplaanis kirjeldada tegevusi ja lahendusi püsiva kriisiülesande täitmisel. Kriisiplaanist selgub, kuidas tegutsetakse kriisiolukorra tekkimisel ja selle ajal; milline on kriisiülesannete täpne sisu; mis tegevusi kriisiülesande täitmiseks ellu viiakse; milline on tegevuste elluviimise suutlikkus; kuidas, millal ja kellega täidetakse kriisiülesanne; milline on kavandatud tegevuskäik kriisiülesande täitmisel; millised on otsustuskohad jm vajalik.

Punkti 4 alusel tuuakse kriisiplaanis esile võimed, vahendid ja varud kriisiülesande täitmiseks.
Kui Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis on ülevaade peamistest võimetest riigis, siis asutuse ja isiku kriisiplaanis nimetatakse ja kirjeldatakse need võimed, mida kavandatakse kriisiolukorra lahendamisel kasutada püsivate kriisiülesannete täitmiseks. Kriisiplaanis tuuakse nimetatakse

ka piirangud, mis mõjutavad ja iseloomustavad kriisiülesande täitmise võimet. Võimete ja piirangute esiletoomine annab võimaluse kasutada olemasolevaid võimeid erinevate kriisiolukordade lahendamisel ning arusaama suutlikkusest tulla toime kriisiülesannete täitmisega. Seega tuleb kriisiplaanis esitada: 1) kriisiülesannete täitmiseks vajalikud võimed; 2) võimete kasutamiseks vajalikud vahendid ja varud. Kriisiülesannete täitmiseks kavandatud tegevuste loetelu on ühtlasi peamiste võimete loetelu, sest võimed iseloomustavad suutlikkust tegevusi reaalselt täita. Kriisiplaanis loetletakse võimed ja kirjeldatakse, mida nendega saab teha, mis on ajaline faktor ja mis ressursist võime koosneb. Näiteks võib võime koosneda järgmisest ressursist: 1) osalised, kokkulepped; 2) inimesed; 3) vahendid, sh seadmed, finants, materjal; 4) varud (v.a riigi tegevusvarud); 5) infrastruktuur, sh ehitised, territoorium/maa-ala; 6) võrgu- ja infosüsteem, sh andmebaasid, sidesüsteemid; 7) tegutsemispõhimõtted, sh toimingud, reeglid; 8) võime juhtimine; 9) info; 10) õiguskeskkond. Ülevaade ressursist annab teadmise, mida on võime saavutamiseks, kasutamiseks ja tagamiseks vaja ning millest sõltub kriisiülesannete täitmise suutlikkus. Seejuures esitatakse nii enda kui ka kaasatavad võimed, mida saab kriisiülesannete täitmiseks kasutada, koos nende kasutusele võtmise tingimustega. Kriisiplaanis esitatakse ülevaade vahendite ja varude olemasolust ning nende täiendamise võimalustest, et kindlustada võimete jätkusuutlik kasutamine. Seejuures esitatakse kokkulepped asjassepuutuvate vahendite ja varude kaasamiseks ning nende ristkasutamiseks koos tingimustega. Varude all ei mõelda siin riigi tegevusvaru, vaid kriisiülesannet täitvate ja seda toetavate asutuste ja isikute enda varusid.

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

Punktiga 6 pannakse plaani koostajale kohustus läbi mõelda ja planeerida rahvusvahelise abi vajadus, kaasamine, vastuvõtmine ja kasutamine. Plaanis tuleb nimetada, kas kriisiülesannete täitmiseks on vaja kaasata rahvusvahelist abi või piisab olemasolevatest võimetest, vahenditest ja varudest. Plaanis esitatakse: 1) rahvusvahelise abi vajadus ja selle ulatus (kas ja millist abi on vaja, mida, kellelt, kui palju, kui kiiresti ja mis tingimustel kaasata on võimalik); 2) rahvusvahelise abi taotlemise korraldus (mis ja kelle otsuseid taotlemine nõuab, kes ja kuidas taotleb, mida, kellelt ja kuidas, keda teavitada tuleb jms); 3) rahvusvahelise abi vastuvõtmise ja kasutamise konkreetne korraldus (kes teeb, mida, kuidas, miks). Oluline on seejuures, et asutused ja isikud mõtleksid läbi ja suhtleksid välispartneritega abi andmise ja vastuvõtmise teemal ning teaksid rahvusvahelise abi kaasamise riigisisese koordinatsiooni korraldust.

Lõike 2 kohaselt peavad püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud, kes on kaasatud kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutava asutuse või isiku juhitud olukorra lahendamisse, osalema kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutava asutuse või isiku kriisiplaani koostamisel ja tagama kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutavale asutusele püsiva kriisiülesande täitmiseks kokkulepitud võimed, vahendid ja varud. Kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutava asutuse ja isiku koostatud kriisiplaanist on kriisiolukorras kasu vaid juhul, kui selle koostamisel osalevad kõik vajalikud osalised ja nende kavandatud kokkulepped toimivad ka plaani rakendamisel. Seetõttu on oluline ühelt poolt, et lahendavad asutused ei koosta kriisiplaane ilma vajalikke osalisi kaasamata, ning

teiselt poolt, et kaasatud osalised täidaksid sõlmitud kokkuleppeid ka plaani rakendamisel. Lisaks on oluline, et lahendav asutus oleks teadlik kaasatud osaliste võimete, vahendite ja varude kasutamise tingimustest, mistõttu esitatakse kriisiplaanis ka piirangud, mis mõjutavad osaliste võimete, vahendite ja varude kaasamist ja kasutamist. See kohustus võimaldab kriisiülesannet täitval ja kaasatud osalistel leppida koos kokku, kuidas nad kriisiolukorda koos lahendavad. See suunab asutusi ja isikuid üheskoos valmistuma kriisiülesannete täitmiseks ja kriisiolukordade lahendamiseks, et tagada vajalike võimete parim võimalik väljaselgitamine, arendamine, tagamine ja kasutamine. Lisaks võimaldab see kokku leppida vajaliku korralduse koos tegutsemiseks, näiteks vajalik juhtimise korraldus ja juhtimisstruktuuride moodustamine, teabevahetus, kulude üle arvestuse pidamise ja kulude hüvitamise korraldus jms.

Lõige 3 annab võimaluse ühise kriisiplaani koostamiseks ministeeriumile oma valitsemisala asutusega ning ühisplaani võivad koostada Rahandusministeerium, Eesti Pank ja Finantsinspektsioon. Täpsemad tingimused ühisplaanide koostamisele sätestatakse käesoleva paragrahvi lõike 11 alusel antavas määruses, näiteks kehtestamine jms.

Lõige 4 kohustab Eesti Panka kooskõlastama koostatud kriisiplaani Rahandusministeeriumiga ja esitama selle arvamuse avaldamiseks Finantsinspektsioonile. Eeltoodut rakendatakse juhul, kui nad ei ole koostanud eelmises lõikes nimetatud ühisplaani. See kohustus võimaldab Eesti Pangal leppida Rahandusministeeriumi ja Finantsinspektsiooniga ka ilma ühisplaani koostamata kokku, kuidas nad kriisiolukorda koos lahendavad, ning kindlustada sõlmitud kokkulepete toimimise kriisiplaani rakendamisel.

Lõige 5 annab võimaluse mitmel sama elutähtsa teenuse osutajal koostada ühine kriisiplaan, seda elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse suunamisel. See võimaldab näiteks kohaliku omavalitsuse üksusel suunata kohaliku tee sõidetavust tagavaid isikuid koostama ühise kriisiplaani, et kindlustada seeläbi elutähtsa teenuse osutamine ja suurendada teenuse osutajate omavahelist koostööd ja toimepidevust.

Lõike 6 alusel peab elutähtsa teenuse osutaja enne kriisiplaani kehtestamist selle kooskõlastama (saama kinnituse) elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutusega. Elutähtsat teenust korraldava asutuse kinnitus tagab kindluse, et kriisplaanid vastavad seatud nõuetele ja sisaldavad lahendusi elutähtsa teenuse toimepidevaks ja katkematuks tagamiseks ning teenuse taastamiseks selle katkemisel. Elutähtsa teenuse korraldaja poolne kriisiplaanide kooskõlastamine võimaldab muu hulgas leida kitsaskohad, mis vajavad teenuse osutaja või korraldava asutuse tähelepanu elutähtsa teenuse toimepidevuse kindlustamiseks, sh elutähtsa teenuse osutajate nõustamiseks.

Lõike 7 alusel on Eesti Pank, kohaliku omavalitsuse üksused ja teised elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad kohustatud kirjeldama kriisiplaanis ka elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikke tegevusi nii tsiviilkriisis kui ka sõjalises kriisis. Plaanis toob elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja eraldi esile tegevused, mida ja kuidas ta kavandab ellu viia elutähtsa teenuse häirete ja katkestuste või nende tekkimise ohu korral, lähtudes seejuures eelmises paragrahvis sätestatust (vt lisaks eelnimetatud punkti seletust). Nimetatud tegevustest selgub, kuidas tegutseb ja mida teeb elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja elutähtsa teenuse kättesaadavuse tagamisel, elutähtsa teenuse osutaja toetamisel ja elutähtsa teenuse häiretest või katkestustest tulenevate mõjude ilmnemisel. Eeltoodu sisaldab tegevusi, kuni on taastatud teenuse tavapärane osutamine. Seejuures esitatakse tegevused elutähtsa teenuse piiramiseks, sealhulgas teenuse taastamise või piiramise tähtsuse järjekord ja tingimused.

Lõikes 8 täpsustatakse kohaliku omavalitsuse üksuste kriisiplaani koostamise kohustust sättega, et see koostatakse püsivate kriisiülesannete täitmiseks oma haldusterritooriumi kohta, ning sätestatakse võimalus, et kohaliku omavalitsuse üksus võib koostada kriisiplaani ühe või mitme omavalitsusega ühiselt.

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

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

Lõikest 9 tulenevalt peab kohaliku omavalitsuse üksus oma kriisiplaani kooskõlastama Päästeametiga ning esitama arvamuse andmiseks teistele asjassepuutuvatele osalistele. Päästeameti poolne kooskõlastus kõikidele kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaanidele tagab plaanide võimalikult ühetaolise kvaliteedi, kuid samuti võimaldab esile tuua kattuvusi erinevate omavalitsuste kriisiplaanide vahel. Kohaliku omavalitsuse üksuse nõustamine ja täidesaatva võimu asutuste koostöö korraldamine regionaalsel tasandil on Päästeameti ülesanne, mille täitmiseks on omavalitsuste kriisiplaanide kooskõlastamine oluline, kuivõrd toob esile kitsaskohad, millele nõustades jms toetades tähelepanu pöörata.

Arvamuse andmiseks peab kohaliku omavalitsuse üksus kriisiplaani esitama neile asutustele, kes on kriisiplaani koostamisse kaasatud, kellel on kriisiplaanis tooduga puutumus või kes võiksid anda plaanile lisandväärtust. Asutuste loetelu seaduses ei esitata, sest omavalitsusüksustes võib see olla erinev.

Lõige 10 kohustab kõiki püsiva kriisiülesandega asutusi ja isikuid edastama kriisiplaani Riigikantseleile selle nõudmisel, et tagada Riigikantseleile vajalik teave talle pandud ülesannete täitmiseks, sealhulgas toetamaks asutusi ja isikuid kriisplaanide koostamisel, kriisiolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel.

Lõikega 11 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaani koostamise nõuded, selle kooskõlastamise, kehtestamise ja uuendamise tingimused ja kord (rakendusakti kavand lisatud).

Lõikega 12 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada elutähtsa teenuse kriisiplaani ja selle kasutuselevõtmise nõuded, kriisiplaani koostamise, kooskõlastamise ja kinnitamise nõuded ja kord (rakendusakti kavand lisatud).

§ 14. Finantssektori erisus

Riskianalüüside ja kriisiplaanide koostamisel, tuleb arvestada eelnõu §-s 36 sätestatud erisustega finantskriisi lahendamisel.

§ 15. Õppused

Paragrahv 15 reguleerib õppusi.

Lõige 1 sõnastab õppuse korraldamise eesmärgi ja määrab asutused ja isikud, kel on kohustus neid korraldada. Õppusi korraldatakse eesmärgil, et kontrollida ja harjutada oma valmisolekut lahendada kriisiolukord ja täita püsivaid kriisiülesandeid. Õppuse korraldamise kohustus kehtib Vabariigi Valitsusele ja kõigile püsiva kriisiülesandega asutustele ja isikutele, sealhulgas kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele, elutähtsa teenuse osutajale ja kohaliku omavalitsuse üksusele. Kriisiolukorra lahendamise ja püsivate kriisiülesannete täitmise valmisoleku all mõeldakse võimet ehk inimesi, oskuseid, väljaõpet, varustust, juhtimist ja kordasid, sidet, varusid ja muid vahetult ülesande täitmiseks vajalikke komponente.

Õppus korraldatakse kriisile või elutähtsa teenuse katkestusele lähedastes tingimustes. Õppusel kas harjutatakse vajalikke oskusi või selle käigus kontrollitakse, kas asutused on valmis kriisiolukorda lahendama, kas selleks on loodud vajalik suutlikkus ning kas kirjapandud reeglid toetavad seda ja vastavad tegelikkusele. Õppusel üleskerkinud tähelepanekud, ettepanekud ja probleemid aitavad asutusel kõrvaldada valmisoleku kitsaskohad, näiteks töökorraldust muuta, varusid täiendada või panustada senisest enam võimete arendamisse.

Lõikega 2 on antud Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada määrusega nõuded õppuse sagedusele, korraldusele ja läbiviimisele, õppusejärgsetele tegevustele ning õppuse kulude katmisele (rakendusakti kavand lisatud).

Eesmärgipärase õppuse korraldamine on aja- ja ressursimahukas nii õppuse korraldajatele kui ka sellel osalevatele asutustele. Seetõttu on oluline, et kehtiksid ühtsed reeglid, millest kõik osalised lähtuvad. Valitsus sätestab määruses õppuse korraldamise minimaalse nõutud sageduse, et oleks tagatud vähim vajalik oma valmisoleku kontrollimiseks ja harjutamiseks. Vajaduse korral võivad õppuse korraldajad valmistada ette ja viia läbi ühise õppuse, kui see aitab saavutada lõikes 1 nimetatud eesmärgi. Valitsus määrab ka nõuded õppuse korraldamisele, näiteks kohustuse dokumenteerida õppuse läbiviimine ulatuses, mis võimaldab tuvastada toimumise aja, vastutava korraldaja, õppusest osavõtjad, õppuse eesmärgi, stsenaariumi, läbiviimise korralduse, hindamise jm vajaliku. Õppusejärgsete tegevuste ühtne määramine on samuti vajalik, et oleks tagatud õppuse järelmite koostamine ja õppuste väljundid aitaksid tõhustada kriisideks valmisolekut. Õppuse korraldamise kulude kandmisel lähtutakse üldjuhul põhimõttest, et õppuse korraldamisega seotud kulud kaetakse õppuse korraldaja eelarvest ja õppusesse kaasatud asutuste ja isikute õppusel osalemise kulud kaetakse nende eelarvetest, kui pole eraldi kokkuleppeid. Õppuse korraldamisega seotud kulu on näiteks ettevalmistavate kokkusaamistega seotud seminaride korraldamise

kulud, õppuses osalejate märgistusega seotud kulud, logistikaga seotud kulud (toit, vesi, transport, majutus jm), personalikulud jm. Kulude katmises võib ka teisiti kokku leppida, nt kui õppuse kulud kaetakse osaliselt välisvahenditest või kui õppuse korraldamine on mitme asutuse ühistöö, mistõttu on vaja teha täpsemad kokkulepped kululiikide kaupa (rakendusakti kavand lisatud).

§ 16. Toimepidevus

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

Toimepidevuse regulatsioon sätestatakse käesolevas paragrahvis. Toimepidevus hõlmab asutuste ja isikute suutlikkust järjepidevalt tegutseda, tagada oluliste objektide kaitse ning saavutada ja tagada valmidus ülesannete täitmiseks. Toimepidevus on n-ö baashügieenina osa asutuse ja isiku sisemisest töökorraldusest. Toimepidevuse regulatsioon loob vajaliku raamistiku ja alused, mis nõuab asutustelt ja isikutelt ühetaolist valmistumist. Toimepidevuse tagamisel lähtutakse asutuse ja isiku riskianalüüsist, mis annab teadmise ähvardavatest ohtudest ja nende mõjudest asutuse ja isiku toimepidevusele.

Lõige 1 sätestab toimepidevuse tagamise kohustusega asutused ja isikud ning selgitab toimepidevuse terminit. Toimepidevus on püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuse, elutähtsa teenuse osutaja ja põhiseadusliku institutsiooni suutlikkus järjepidevalt toimida ja tagada igal ajal valmidus talle pandud ülesandeid täita.

Lõikes 2 määratakse nõuded, mida lõikes 1 nimetatud asutused ja isikud peavad tegema toimepidevuse tagamiseks. Sätestatud tegevuste loetelu on vähim, mida tuleb teha selleks, et kindlustada enda järjepidev toimimine ja kohane valmidus ülesannete täitmiseks nii iga päev kui ka kriisiolukordades.

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

Määratud kriitiliste tegevuste loetelu on ühtlasi võimete loetelu, mis on vajalik toimepidevuse tagamiseks, sest võimed iseloomustavad suutlikkust tegevusi reaalselt täita. Võimetepõhine lähenemine võimaldab asutusel ja isikul kavandada, mida nendega saab teha, mis on ajaline faktor ja mis ressursist võime koosneb. Näiteks võib võime koosneda järgmisest ressursist: 1)

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

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

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

Punkt 4 sätestab nõude määrata isikkoosseisu kriisirollid ja valmistada isikkoosseis ette nende täitmiseks, sealhulgas määrata isikkoosseisu teavitamise ja rakendamise korraldus.

Iga asutus ja isik peab määrama isikkoosseisu, keda on vajalik ja võimalik kasutada järjepideva tegutsemise ja kriisiülesannete täitmisel, töötades välja ja määrates isikkoosseisule kriisirollid. Kriisirolliks võib olla töötaja ja teenistuja tavapärane või kriisiaegne töö- või teenistusülesanne.
Kriisiroll ja selle täitmine võib erineda isiku tavapärastest tööülesannetest ja nende täitmisest, mistõttu on vaja määrata kriisirolli täitmiseks esitatavad nõuded, töövahendid, oskused ja teadmised ning valmistada isik ette kriisirolli täitmiseks.

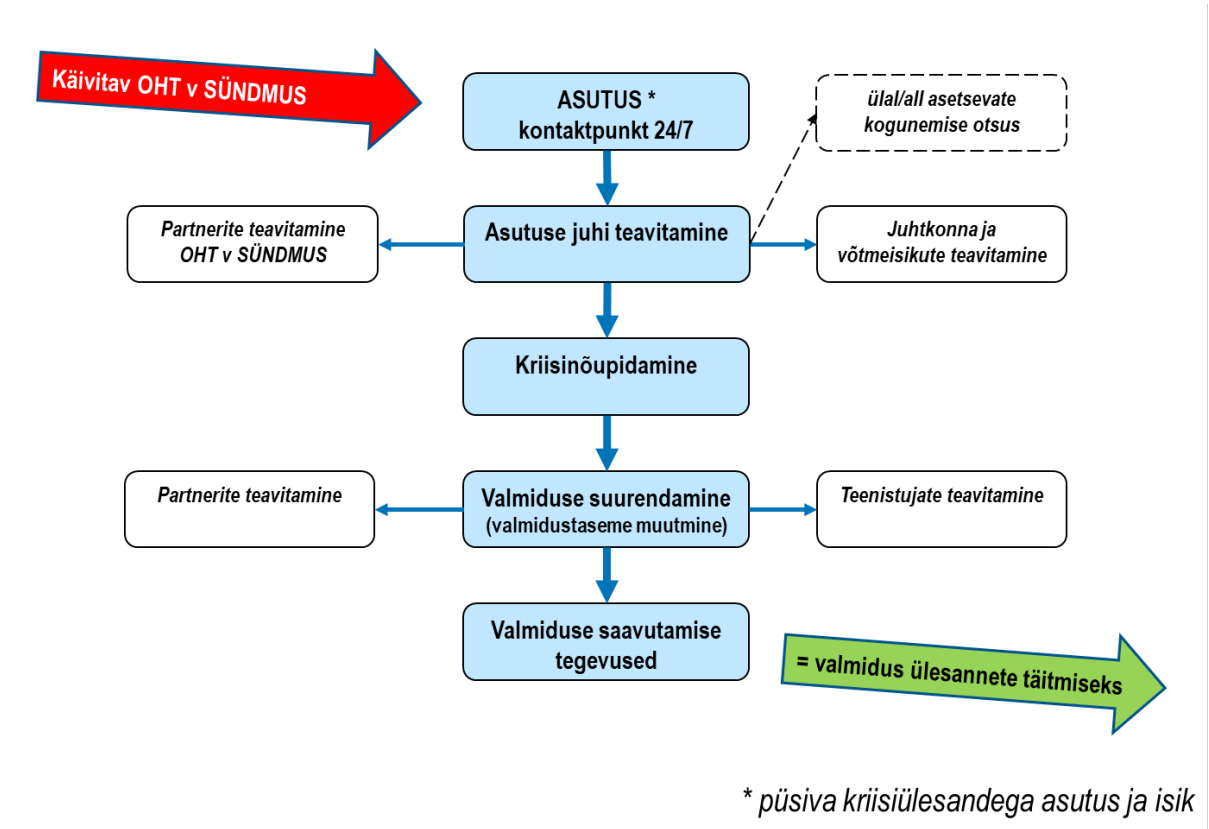
Isikkoosseisu teavitamise korraldus tuleb samuti määrata, et tagada vajaliku info, sh sõnumite ja juhiste jõudmine sihtrühmani. Isikkoosseisu teavitamise korraldus hõlmab tehnilisi lahendusi, kontaktandmete haldamist, teavitamise üle otsustamist, teadete koostamist ja edastamist, teadete usaldusväärsuse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

Isikkoosseisu rakendamise korraldus tähendab, et tuleb läbi mõelda ja määrata näiteks, kuidas toimub vajaduse korral isikkoosseisu kaasamine ülesannete täitmisele; kes hindab, otsustab, viib ellu ja lõpetab isikkoosseisu kaasamise; kuidas vormistatakse isikkoosseisu rakendamine jmt.

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

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

Punkt 6 kohustab määrama valmiduse saavutamise korralduse, vajaduse korral valmidustasemeid rakendades. Iga toimepidevuse tagamise kohustusega asutus ja isik peab läbi mõtlema, kuidas tagada ülesannete täitmine, kui tegutsemiskeskkond muutub. Valmiduse saavutamine tähendab asutuse ja isiku suutlikkust kohaneda ohu muutumisel, seades end kohaselt valmis tegutsemiseks ja ülesannete täitmiseks. Valmiduse saavutamise korraldus hõlmab tegevusi ja meetmeid, mille rakendamiseks tuleb alaliselt valmis olla. Nii tuleb igal asutusel ja isikul määrata korraldus, kuidas toimub juhi teavitamine käivitavast ohust või sündmusest, kes otsustab ja mis on tegevused, et vajaduse korral suurendada asutuse suutlikkust tegutseda ja ülesandeid täita, kes prioriseerib ülesanded jms (vt joonis 6. Valmiduse saavutamine ohu muutumisel). Valmiduse saavutamine tagatakse vajaduse korral ühtseid valmidusastmeid rakendades, mis on võimaluseks kõigile neile asutustele ja isikutele, kellele Vabariigi Valitsus käesoleva paragrahvi lõike 5 alusel antava määrusega pole pannud kohustust kasutada valmidustasemeid valmiduse saavutamisel (vt lõike 5 seletust).



Joonis 6. Valmiduse saavutamine ohu muutumisel

Punkti 7 kohaselt tuleb tagada muutunud töökorralduse rakendamisel vajalike vahendite ja varude olemasolu. Ülevaade vahendite ja varude olemasolust ning nende vajadusest kriitiliste tegevuste järjepidevaks täitmiseks annab võimaluse kavandada, kuidas tagatakse vajalike vahendite ja varude täiendamine. Teisisõnu, suutmatus täiendada vahendeid ja varusid toob

kaasa toimepidevuse häire või katkemise, ühtlasi seab ohtu kriisiülesannete täitmise. Seetõttu on oluline mõelda läbi ja sõlmida kokkulepped vajalike vahendite ja varude õigeaegseks täiendamiseks. Varude all ei mõelda siin riigi tegevusvaru, vaid toimepidevust tagavate asutuste ja isikute enda varusid.

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

Punkti 9 kohaselt tuleb määrata toimepidevuse tagamiseks vajalikud objektid, nende kaitse ja objektidel varjumise korraldus. Toimepidevuse tagamise üks osi on vajalike objektide ja seal tegutsemise turvalisus. Selle tagamiseks tuleb määrata objektid ja kavandada meetmed, mis tagavad objektide turvalisuse ja seal tegutsemise ka ohu muutumisel. Nimetatud meetmed hõlmavad nii ehituslikke, tehnilisi kui ka töökorralduslikke meetmeid objekti füüsilise kaitse tagamiseks. Seejuures tuleb neil objektidel, kus tegutseb kriisiülesandega ameti- ja töökohaga personal, määrata personali kaitse meetmed ja korraldus objektil varjumise korraldamiseks. Näiteks varjumiskoha loomine, ventilatsiooni väljalülitamine, ohuteavitus, varjumise läbiviimise korraldus jms. Nõuded, tingimused ja korra selle täitmiseks sätestab Vabariigi Valitsus käesoleva paragrahvi lõike 5 alusel (vt lõike 5 seletust).

Punkti 10 alusel tuleb määrata käesolevas seaduses ning käesoleva paragrahvi lõike 5 alusel kehtestatavas määruses sätestatud ülesannete täitmise korraldamiseks volitatud esindaja ning ööpäev läbi toimiv kontaktpunkt ning edastada need kontaktandmed Riigikantseleile. Elutähtsa teenuse osutaja edastab vastavad kontaktandmed elutähtsat teenust korraldavale asutusele.

Lõike 2 kohaselt peab püsiva kriisiülesandega asutus ja isik, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksus ning põhiseaduslik institutsioon täitma käesoleva seaduse § 16 lõike 1 alusel kehtestatud toimepidevuse tagamise ja objektikaitse nõudeid, arvestades käesolevas seaduses või muus seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud erisusi. Kuna püsiv kriisiülesanne on ühtlasi ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorras kui ka enne seda (eelnõu § 9 lg 2), peavad käesolevas paragrahvis ja selle alusel kehtestatud toimepidevuse tagamise nõudeid järgima nii elutähtsat teenust korraldav asutus kui ka elutähtsa teenuse osutaja selles osas, mis ei ole reguleeritud teenuse toimepidevuse tagamist puudutavate sätete ja vastavate rakendusaktidega. Viitamine muule seadusele tähendab, et näiteks valdkonna eriseaduses võib sätestada toimepidevuse tagamisele ja valmiduse saavutamisele erisusi. Osas, mis ei ole eriseadusega reguleeritud, lähtutakse käesoleva eelnõuga kehtestatud toimepidevuse tagamise nõuetest.

Lõike 3 kohaselt kohaldatakse toimepidevuse tagamise nõudeid püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikus ulatuses ka sellise asutuse või isiku suhtes, kellele on volitatud püsiva kriisiülesande täitmine või täitmise tagamine avaliku halduse ülesandena. Püsiv kriisiülesanne on enne kriisiolukorda määratud ning selle täitmiseks peab isik ja asutus looma valmiduse. Seejuures ei välistata seaduses sätestatud valitsusasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse õigust volitada halduskoostöö seaduses sätestatud korras kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajaliku ülesande täitmine muule asutusele või isikule. Käesoleva lõike eesmärk on tagada, et püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikus ulatuses täidavad

toimepidevuse tagamise nõudeid ka need, kes on volitatud iseseisvalt täitma kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajalikke ülesandeid. Näiteks võib Sotsiaalkindlustusamet rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse ülesannete täitmise halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel üle anda füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule (VRKSi § 32 lg 3). Samuti rakendub siin sätestatud nõue ka kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiülesannetele, mille täitmise on kohaliku omavalitsuse üksus halduslepinguga volitanud juriidilisele isikule. Näiteks on käesoleva seaduse § 76 lõike 1 punkti 8 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne tagada kriisiolukorras lastehoiu kättesaadavus. Kui kohaliku omavalitsuse üksus on sõlminud selle ülesande täitmiseks halduslepingu lastehoiu pidajaga, siis laienevad toimepidevuse nõuded ka lastehoiu pidajale. Seda seetõttu, et tegelikku teenust osutab lastehoiu pidaja, mitte kohaliku omavalitsuse üksus, ning lastehoiu osutaja peab läbi mõtlema ja planeerima, kuidas ta talle pandud ülesannet kriisiolukorras täidab.

Lõike 4 kohaselt peavad kõik püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud ning põhiseaduslikud institutsiooni harjutama käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud nõuete täitmist. Kui lõikes 2 sätestatakse, mida tuleb teha toimepidevuse tagamiseks, siis siinne säte kohustab tehtavat ka läbi harjutama, et kontrollida ja saada kindlus tehtu toimimises. Näiteks, kui asutus mõtleb läbi ja määrab isikkoosseisu teavitamise korralduse, siis on vajalik ka selle läbi harjutamine, et isikkoosseisu teavitamine toimuks kiiresti ja isikkoosseis oleks selleks valmis. Seejuures erineb siin lõikes sätestatud harjutamise kohustus käesoleva seaduse §-s 15 reguleeritud õppuste korraldamisest, kuivõrd harjutamise nõue kehtestatakse ilma korralduse regulatsioonita. Seda seetõttu, et üldjuhul ei vaja harjutuse läbiviimine põhjalikku ettevalmistamist. Samas on alati võimalus rakendada õppuse korraldamise põhimõtteid, näiteks kui harjutatakse varuasukohta ümberpaiknemist, selle kasutuselevõttu ja seal tegutsemist.

Lõikega 5 antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada toimepidevuse tagamisel valmidustasemete kasutamise, kehtestamise ja muutmise kord ning toimepidevuse tagamiseks vajaliku objekti ja alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitse tingimused ja kord (rakendusakti kavand lisatud, kavand nr 6).

Käesoleva paragrahvi lõike 2 punkt 6 paneb kohustuse mõelda toimepidevuse tagamiseks läbi ja määrata valmiduse saavutamise korraldus, vajaduse korral valmidustasemeid rakendades. Vabariigi Valitsuse määrus täpsustab eelnimetatud kohustuse täitmist, määrates asutused, kes peavad kavandama valmiduse saavutamise ja tagamise korralduse valmidustasemeid kasutades, ning korra valmidustasemete kehtestamiseks ja muutmiseks. Rakendusakti kavandi kohaselt peavad valmidustasemed kasutusele võtma Riigikantselei, ministeeriumid ja kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused, sealhulgas elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutused ja kohaliku omavalitsuse üksused. Ühtsed valmidustasemed võetakse kasutusele, et eelnimetatud asutused teeksid ettevalmistused kriisiaegse juhtimis- ja töökorralduse rakendamiseks ning oleksid ohu muutumisel igal ajal koordineeritult, kiiresti ja tulemuslikult valmis püsivate kriisiülesannete täitmiseks ja kriisiolukorra lahendamiseks.

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

toimepidevuse tagamiseks vajalikele objektidele, sealhulgas varjumise korraldamiseks objektil.

Lõige 6 sätestab, et eelmise lõike alusel antav Vabariigi Valitsuse määrus on Riigikogu Kantseleile, Vabariigi Presidendi Kantseleile, Riigikontrollile, Õiguskantsleri Kantseleile ja kohtutele soovituslik.

§ 17. Objektikaitse

Eelnõu §-s 17 käsitletakse tsiviil- ja riigikaitsekriisiks valmisoleku tagamiseks objektikaitse korraldamist ning objektide valvet ja kaitset, samuti objektide määramist alaliselt ja ajutiselt kaitstavateks olulise tähtsusega objektideks. Praegu kohaldub RiKSis sätestatud riigikaitseobjektide kaitse regulatsioon kindlaksmääratud objektide suhtes (st nende objektide suhtes, mis on määratud riigikaitseobjektiks). Kuna maa-ala, ehitise või seadme kaitse on asutuse toimepidevuse tagamise üks komponent, muutub eelnõu kohaselt ka objektikaitse iga püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ülesandeks.

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

Eelnõuga jäetakse objektide valvet reguleerivast paragrahvist välja ka säte, mille kohaselt võib objekti kaitsesse kaasata Kaitseväge ja Kaitseliitu korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras (vt kehtiv RiKSi § 87 lg 5), sest Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamine reguleeritakse terviklikult KorSis.

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

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

Objektil rakendatakse politsei valvet, kui objekt on lisatud esmalt PPVSi § 3 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud politsei valvatavate objektide loetellu. Nende objektide valvamise viisid määrab siseminister PPVSi § 3 lõike 4 teise lause alusel käskkirjaga. Objektil võib rakendada Kaitseliidu valvet KaLSis sätestatud korras ning Kaitseväe valvet, kui objekt on määratud Kaitseväe julgeolekualaks. Kaitseväe julgeolekuala

kehtestatakse KVKSi 6. peatükis sätestatud alustel ja korras. Kaitseväe julgeolekuala on KKSi § 50 kohaselt Kaitseväe territoorium, Kaitseväe laevad, õhusõidukid ja muud sõidukid, aga ka territoorium, mille Kaitseväe juhataja või tema volitatud ülem on ajutiselt julgeolekualana määratlenud.

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

Eelnõu kohaselt määratakse objekt jätkuvalt alaliselt või ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks üksikaktiga ehk seda teeb Vabariigi Valitsus korraldusega või minister käskkirjaga.

§ 18. Alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitse kord

Lõikes 1 sätestatakse volitusnorm, millega antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada määrusega täpsemad nõuded objektikaitse korraldamiseks. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirjale.

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

Rakendusaktide kavandi (rakendusakti kavand nr 6) kohaselt käsitatakse toimepidevust ja objektikaitset ühtse tervikuna. Toimepidevuse tagamise ja objektikaitse keskmes on kõik need riskid, mis võivad häirida või lausa katkestada seotud asutuse ja isiku tegevuse ülesannete täitmisel nii iga päev kui ka kriisiolukorras. Oluline on nimetatud riske teadvustada, neid maandada ning valmistuda ohu korral tegutsemiseks. Selleks, et ohu korral tagada organisatsiooni suutlikkus edasi tegutseda, hõlmavad valitsuse kehtestatavad nõuded ja kord vajadust hakata rakendama meetmeid toimepidevuse ja objektide turvalisuse tagamiseks, sealhulgas kohase valmiduse saavutamiseks. Jõustatav raamistik loob aluse, et seotud asutused ja isikud valmistuvad võrdväärselt, mõistavad üksteist ning suudavad ootamatudes olukordades otsustavalt ja koordineeritult tegutseda. Kriitiliseks teguriks on seejuures sellise valmiduse saavutamine, mis võimaldab tagada ülesannete täitmise ja koostöö erinevate osalistega.

Kehtestatavas Vabariigi Valitsuse määruses sätestatakse objektikaitse kohta:
1) alaliselt või ajutiselt kaitstavate olulise tähtsusega objektide kategooriad, kaitsemeetmed ja nende rakendamise kord, sealhulgas objekti ohutasemed ja nende muutmise kord;
2) alaliselt kaitstava olulise tähtsusega objekti riskianalüüsi ja turvaplaani koostamise, kooskõlastamise, kinnitamise ja muutmise kord;
3) ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks määramise kord ja ajutise kaitse tähtajad.

Nimetatud paragrahvi alusel antavasse Vabariigi Valitsuse määrusesse viiakse üle praegune Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud riigikaitseobjekti kaitse kord. Eelnõu

väljatöötamisel ei ole kavandatud muudatusi objektide kategoriseerimisel. Alaliselt või ajutiselt kaitstavad olulise tähtsusega objektid on võimalik jaotada Vabariigi Valitsuse määrusega ka edaspidi järgmistesse kategooriatesse:

1) avaliku võimu organi kasutuses olev objekt – nende hulka kuuluvad Eesti Vabariigi toimimise seisukohast olulised riigiasutuste objektid. Kategooriasse kuuluvad objektid, milles asuvad strateegilise tasandi juhtimisega seotud asutused (näiteks Vabariigi Valitsuse hoone, Siseministeeriumi hoone jms), või muud hooned, mida kasutatakse strateegilise tasandi otsuste tegemisel või nende heakskiitmisel (näiteks Riigikogu hoone). Kategooria nimetuses on kasutatud KorSis kasutusel olevat terminit „avaliku võimu organ";
2) elutähtsa teenuse osutamisega seotud objekt – sellesse kategooriasse kuuluvad objektid, mille ründamine võib olulisel määral kahjustada elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada selle lakkamise;
3) avaliku korra tagamiseks oluline objekt, sealhulgas objekt, mille kahjustamise või hävitamisega kaasneb isikute elu ja tervise, rahvusliku kultuuripärandi ja ühiskonna turvatunde kahjustamise oht – tegemist on laia kategooriaga, kuhu kuuluvad objektid, mis on vajalikud avaliku korra tagamiseks. Tegemist on n-ö pehmete sihtmärkidega, mille ründamise eesmärk ei ole riigiasutuste ja ametnike vastane rünnak, vaid võimalikult suure inimkahju või varalise kahju tekitamine hirmutamise eesmärgil (s.o klassikaline terroristlik tegevus). Nende objektide korral ei ole kaitse korraldamisel oluline mitte niivõrd füüsilise kaitse miinimummeetmete rakendamine, kuivõrd riskianalüüsi ja turvaplaani koostamine ning tulenevalt ohutasemest täiendavate turvameetmete rakendamine. Selle kategooria eesmärk on ka hõlmata kõik muud objektid, mida võib olla vaja kaitsta ning mis ei mahu muude kategooriate alla (näiteks teeinfrastruktuur – sillad, tunnelid vms). Muu hulgas on selles kategoorias võimalik hõlmata ka ehitisi, milles hoitakse riigi tegevusvaru. Ühtlasi on ka selle kategooria objektikaitse meetmed ning vajaduse korral rakendatavad täiendavad turvameetmed sellised, mis võimaldavad piisavat universaalsust, tagades siiski objekti kaitse;
4) sõjalise riigikaitse toimimisega seotud objekt, sealhulgas riigikaitseline ehitis ehitusseadustiku tähenduses – kategoorias nimetatud objektidega on seotud erisused objektide projekteerimisel ja ehitamisel, mistõttu on vajalik nende eristamine eraldi kategooriana;
5) julgeolekuasutuse kasutatav objekt, sealhulgas julgeolekuasutuse ehitis ehitusseadustiku tähenduses – kategoorias nimetatud objektidega on seotud erisused objektide projekteerimisel ja ehitamisel, mistõttu on vajalik nende eristamine eraldi kategooriana;
6) siseturvalisuse tagamisega seotud objekt – siseturvalisuse tagamisega seotud objekti eristamine on vajalik tulenevalt objektide kaitsevajadusest, mis on seotud objektil toimuvaga (seal paikneva informatsiooni, relvastuse, erivahenditega jms).

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

Objektikaitse ettevalmistamiseks koostatakse sarnaselt kehtiva korraga kaks dokumenti:
1) riskianalüüs, milles kirjeldatakse võimalikke objekti ähvardavaid ründeid ja muid ohte, nende realiseerumise tõenäosust ja tagajärgi;

2) turvaplaan, kus on kirjas riskianalüüsist lähtudes objektil rakendatavad meetmed võimaliku ründe ennetamiseks, tõkestamiseks ja selle tagajärgede leevendamiseks.
Nende dokumentide eesmärk on siduda võimalikku ohtu ning asutuse tegevuse eripära, sealhulgas võtta arvesse tehnilisi abinõusid, töökorralduslikke abinõusid ja objektikaitse meetmeid. Muu hulgas võib määrusega ette näha, et teatud kategooriasse kuuluva või teatud tunnustele vastava objekti suhtes ei kehti kõik nõuded (nt teatud objektide korral ei pea koostama riskianalüüsi või turvaplaani või koostatakse see lihtsustatud korras).

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

§ 19. Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisikomisjon

KOVi kõige olulisem ülesanne on KOKSi järgi korraldada kohaliku elu küsimusi KOVis. Iga KOV peab olema võimalikult suurel määral valmis kriisiolukorras oma elanike eest hoolitsema, tagama enda korraldatavate elutähtsate teenuste toimimise ning kriisiülesannete täitmise jne. Eelnõuga nähakse KOVile kriisiolukorraks valmistumiseks, selle lahendamiseks, teabevahetuse ja olukorrateadlikkuse tagamiseks ning kriisiülesannete täitmiseks ette kohustus moodustada kriisikomisjon. Iga KOV otsustab ise, kes kuuluvad kriisikomisjoni koosseisu, samuti määrab KOV ise kriisikomisjoni ülesanded ja kehtestab töökorra. Näiteks võib KOV anda kriisiolukorras mõne ülesande täitmise korraldamise kriisikomisjoni ülesandeks.

Lõikes 1 sätestatakse iga KOVi kohustus moodustada alaliselt tegutsev kriisikomisjon. Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisikomisjoni moodustamise kohustus on KOVidel ka kehtiva HOSi kohaselt. Kriisikomisjoni on moodustanud praegu kõik KOVid.

Lõikes 2 sätestatakse, et KOV võib moodustada ühise kriisikomisjoni ühe või mitme KOViga. Ühiste kriisikomisjonide moodustamisel peab aga silmas pidama, et iga KOVi eriomased probleemid saaksid lahenduse. Enesekorraldusõiguse tõttu on igal KOVil õigus ise otsustada, kuidas kohaliku elu küsimusi kõige paremini korraldada. Sama õigus on KOVidel ka praegu, ühiselt kriisikomisjoni moodustamise õigust on kasutanud mitmed omavalitsused. Ühised kriisikomisjonid on moodustanud nt Rakvere linn ja Rakvere vald ning Saku ja Kiili vald.

Lõikes 3 sätestatakse KOVi kriisikomisjoni kohustus esitada kord aastas Päästeametile kokkuvõte kriisikomisjoni tegevusest ning järgmise aasta tööplaan. KOVi kriisikomisjonide tegevuste kokkuvõtted ja plaanid on Päästeametile vajalikud oma ülesannete täitmiseks regionaalsel tasandil. Tegemist ei ole KOVide jaoks uue ülesandega. Ka praegu esitavad KOVide kriisikomisjonid kokkuvõtte tegevustest ja tööplaani Päästeametile. Päästeamet kontrollib, kas KOVi plaanides on kajastatud kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise küsimusi. See on ka üks kriteeriumidest, mida KOVide teenustasemete seas hinnatakse. Teenustasemete hindamistulemused on avaldatud veebilehel https://minuomavalitsus.fin.ee/et, kaks kriteeriumi kriisireguleerimisalaste nõuete täitmise all on järgmised: KOVi kriisikomisjon on toimiv ja kriisikomisjoni töö on planeeritud (tööplaan ja kokkuvõte on esitatud). Mõlemad kriteeriumid on KOVide üleselt rohelised ehk täidetud ning saanud kõrgeima hinnangu.

Lõike 4 järgi kehtestab KOVi kriisikomisjoni koosseisu, ülesanded ja töökorra valla- või linnavalitsus.

4. peatükk
Kriisiolukord

1. jagu
Kriisiolukorra kehtestamine

§ 20. Kriisiolukord

Paragrahv 20 sätestab kriisiolukorra termini ja kriisiolukorra kehtestamise tingimused. Eelnõuga nähakse ette uus juhtimise ja meetmete kogum nimetusega „kriisiolukord“, mis kehtestatakse suure mõjuga kriiside korral.

Käesolevas eelnõus on „kriisiolukord“ katusmõiste nii Vabariigi Valitsuse kehtestatud kriisiolukorrale (mille lävend on kõrgem kui hetkel kehtiv hädaolukord, mis on asutuse juhi otsus), põhiseaduslikele erikordadele (eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord) ning ka mobilisatsioonile ja demobilisatsioonile. Kriisiolukorra võib põhjustada loodusõnnetus, nakkushaigus, katastroof – sellisel juhul on tegu tsiviilkriisiga. Kriisiolukorra võib põhjustada ka oht põhiseaduslikule korrale, teise riigi sõnaline rünnak või oht selliseks rünnakuks – sellisel juhul on tegu riigikaitselise kriisiolukorraga. Kehtivas RiKSis kasutusel olev juhtimise ja meetmete kogum „kõrgendatud kaitsevalmidus“ oleks praeguses eelnõus riigikaitseline kriisiolukord. HOSis reguleeritud hädaolukord, kui see ületab asutuste suutlikkuse ja toob kaasa ulatuslikud tagajärjed, oleks tsiviilkriisist tingitud kriisiolukord.

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

Lõigete 1 ja 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada kriisiolukorra, et reageerida tsiviilkriisi lahendamisele või riigikaitse tagamisele, samuti kui on oht selliste olukordade tekkeks. Kokkuvõtlikult võib öelda, et kriisiolukorra saab kehtestada, kui juba on käes olukord või on oht, et lähiajal tekib olukord:

1) mis põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustab vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustab suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju;

2) mis ohustab Eesti Vabariigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda.

Lisaks ülaltoodud kahele tingimusele on kriisiolukorra kehtestamise eeldus ka, et sündmuse lahendamine ei ole võimalik ilma:
1) eelnõus toodud kriisiolukorraks ettenähtud juhtimiskorraldust rakendamata;
2) kriisiolukorras kohaldatavaid meetmeid rakendamata ja
3) mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsuse ning koordineerituse tagamiseta

4) ja tavapärasest rohkem võimeid, vahendeid ja varusid kaasamata.
Lisaks toob kriisiolukorra kaasa ka kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemine, mobilisatsioon või demobilisatsioon, kui esinevad ülalnimetatud tingimused.

Kriisiolukord hõlmab kõiki neid sündmusi, mis võivad ohustada riigi julgeolekut, põhiseaduslikku korda, rahva eksistentsi, põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, st need on sündmused, mille mõju on laiaulatuslik (puudutavad kogu ühiskonda) või kus riigil on vaja asuda tegema ettevalmistusi, et end ähvardavate ohtude või realiseerunud ohtude eest kaitsta. Kriisiolukorraga võib olla näiteks tegemist, kui viiakse läbi Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse, toimuvad ulatuslikud terroristlikud tegevused või vägivallaga seotud kollektiivsed surveaktsioonid, vägivaldselt isoleeritakse mõni Eesti paikkond, toimub relvastatud rünnak Eesti riigi vastu jne. Lähiminevikust võib kvalifitseeruda kriisiolukorraks COVID-19 kriis.

Otsuse selle kohta, kas ja millal on kriisiolukord saabunud, teeb Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsus ei saa otsustada kriisiolukorra üle ainult siis, kui erikorra on välja kuulutanud kas Vabariigi President või Riigikogu – sellisel juhul loetakse kriisiolukord automaatselt tekkinuks (vt § 21 lõige 5).

Kriisiolukorra olemasolu kindlaksmääramise alus on riigi julgeolekule, põhiseaduslikule korrale, ühiskonna toimimisele, paljude inimeste elu ja tervist ähvardava sündmuse vahetu ohu tuvastamine ning riigi haldusülesandeid täitvate isikute ja asutuste vajadus asuda valmistuma sündmusteks, kus tuleb kaitsta riigi suveräänsust, terviklikkust või õiguskorra säilimist või kogu ühiskonna elukorraldust. Lisaks ohu ilmnemisele peab olukorra lahendamiseks olema vajalik erandlik juhtimiskorraldus, kriisiolukorra meetmete rakendamine ja ametkonna ning ühiskonna laiaulatuslik kaasamine.

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

Kriisiolukorraks ette nähtud regulatsiooni rakendamiseks ei ole vaja eraldi kriisiolukorda välja kuulutada ja seda Riigikogus heaks kiita (võrdle RiKSi kõrgendatud kaitsevalmidus), sest kriisiolukord ei ole erikord, millega antakse ulatuslikud volitused põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks. Vabariigi Valitsuse otsusega fikseeritakse faktiliste asjaolude ilmnemine: oht ning riigi vajadus olukorra lahendamiseks. Selleks et riik saaks asuda tegema ettevalmistusi riiki ähvardava ohu tõrjumiseks, piisab valitsuse otsusest, mis kinnitab kriisiolukorra olemasolu. Kui ilmnenud asjaolude tõttu on vaja välja kuulutada eriolukord, siis see on samuti Vabariigi Valitsuse pädevuses, kui aga erakorraline seisukord, sõjaseisukord või mobilisatsioon, siis teeb seda PSist lähtuvalt Riigikogu. Erandjuhul võib sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni välja kuulutada ka Vabariigi President. Sellisel juhul loetakse kriisiolukord tekkinuks eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamisest alates ning Vabariigi Valitsus eraldi kriisiolukorra olemasolu oma otsusega ei kinnita. Eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal ei saa Vabariigi Valitsus otsustada kriisiolukorra lõppemist. Demobilisatsioon võib kesta kauem kui eksisteerivad kriisiolukorra põhjustanud asjaolud, mille esinemist peab Vabariigi Valitsus

järjepidevalt hindama, mistõttu peab mobilisatsiooni korral jääma valitsusele võimalus otsustada kriisiolukorra lõppemise üle.

PS eristab kolme erikorda: eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord. Lisaks mainib PS mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni, mis on tegevuste kogumid kriisiolukorras, mitte iseseisvad erikorrad.

Erikorra eesmärk on anda kindlaksmääratud isikutele, institutsioonidele või asutustele riiki ähvardavate tõsiste ja vahetute ohtude tõrjumiseks eripädevus ja -volitused, kuna õiguskorras ettenähtud tavapäraste kriisiolukorra lahendamise meetmete ja juhtimiskorraldusega ei ole võimalik neid ohte kiiresti tõrjuda. Erikord võimaldab kehtestada riigikorralduse erisused, mis võimu kontsentreerumise tõttu kiirendavad demokraatlikku otsustusprotsessi. Erikord ei ole uus olukord, vaid üksnes nn tööriistakast olukorra lahendamiseks. Olukord, mille lahendamiseks on vaja välja kuulutada erikord, võib olla jätkuv ja sama, kuid muutunud on ohu raskusaste (ulatus) ja kestus. Eriolukord kuulutatakse välja *post factum* – nakkushaigus juba levib, loodusõnnetus ja katastroof on juba aset leidnud. Kui riigikaitse valdkonnas on Vabariigi Valitsusel võimalik otsustada kõrgendatud kaitsevalmiduse kaudu asutuste ja ettevõtete valmiduse surendamine nt ähvardava ohu korral, siis tsiviilkriiside puhul Vabariigi Valitsusel vaheastet õigusaktidega ette nähtud ei ole. HOS sätestab hädaolukorra asutuse keskse tööriistana ning eriolukorra võib Vabariigi Valitsus välja kuulutada, kui sündmus on toimunud. Kriiside ennetamiseks ja neile õigel ajal reageerimiseks on hädavajalik, et riik saab teha vajalikud ettevalmistused kogu laia riigikaitse ulatuses õigel ajal. Kõige olulisem on kriise ennetada, et ei tekikski vajadust neid kunagi lahendama hakata. Seetõttu luuakse eelnõuga kriisiolukorra termin, mis on Vabariigi Valitsuse tööriist, kuidas suurendada asutuste ja isikute valmidust ja mis võimaldab paindlikult kriisidele reageerida.

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

Kehtiva õiguse kohaselt valmistutakse sõjaliseks riigikaitseks ja tõrjutakse riigi julgeolekut ähvardavaid ohtusid RiKSi alusel (riigi kaitsetegevuse kava, riigikaitseülesannete määramine, sundkoormiste määramine ja täitmine jne), tsiviilkriisideks (nakkushaigus, mürgistus, kiirgusõnnetus, küberintsidendid jne) HOSi järgi. Kehtivas ErSSis puudub üldsegi spetsiifiline eriregulatsioon, kuidas valmistuda põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks, või on see regulatsioon äärmiselt piiratud.[14] Põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks valmistumine ja nende tõrje regulatsioon on killustunud hädaolukordade ennetamise ja nendeks valmistumise ning riigi (sõjaliseks) kaitseks valmistumise regulatsiooni vahel. ErSSis on reguleeritud üksnes erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjustanud olukordade lahendamine. Praegune õigusruum ei võimalda terviklikku lähenemist riigi ja ühiskonna ees seisvatele ohtudele ja sündmustele ning neiks valmistuda ja neile reageerida.

„Kriisiolukord“ saab uueks katusterminiks sündmustele enne erikordi, enne mobilisatsiooni, demobilisatsiooni või kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemist. Vastavalt nimetatud olukordade raskusastmele ning riiki ja ühiskonda ähvardavate ohtude ja sündmuste mõjust lähtuvalt on kriisiolukorras kasutatavad meetmed ja piirangud erineva raskusastmega. Kriisiolukorra meetmete puhul lähtutakse proportsionaalsusest, õigusselgusest ja

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

õiguskindlusest. Samuti on oluline säilitada kehtivas RiKSis kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud meetmeid (nt eelarvevahendite kasutuselevõtmine). Samas on laiendatud regulatsiooni, kuidas valmistuda põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks. Kriisiolukorra termini kasutusele võtmine muudab riigikaitseks valmisoleku tagamise paindlikumaks, kuna võimaldab kohaldada ühesugust regulatsiooni kõigi riigikaitse eesmärkide saavutamise tagamiseks. Eelnõuga kaotatakse kehtivas õiguses olevad erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras kasutada olevate meetmete erisused.

Kriisiolukorra juhtimise ja meetmete kogumi kasutusele võtmine:

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

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

Lõige 2 Kuivõrd riigikaitse lahutamatu osa on rahvusvaheline sõjaline koostöö, siis võib sündmuse määratleda kriisiolukorrana ka siis, kui sellega kaasneb vajadus osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Kollektiivse enesekaitse operatsioon on eelnõu § 85 punkti 1 tähenduses selline operatsioon, mille puhul Eesti Vabariik kasutab Kaitseväge teise riigi vastu suunatud relvastatud kallaletungi tõrjumiseks või teised riigid kasutavad oma relvajõude Eesti Vabariigi vastu suunatud rünnaku lõpetamiseks Eesti Vabariigi territooriumil. Teise riigi julgeolekut ähvardavale ohule reageerimise eelduseks on, et oht ähvardab riiki, mille puhul Riigikogu on teinud otsuse kaitsta seda sõjaliselt. Vabariigi Valitsus ei saa otsustada kriisiolukorda igat riiki ähvardava ohu korral. Seejuures Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (North Atlantic Treaty Organization – NATO) liikmesriigina on Eestil kohustus toetada teisi riike sõjaliste vahenditega.

<u>Kriisiolukorra kehtestamine toob kaasa järgmise:</u>

- hakatakse täitma kriisiülesandeid;
- kriisiolukorra juht võib anda ministrile tema vastutusvaldkonnas korraldusi kriisiolukorra lahendamiseks;
- Riigikantselei hakkab koordineerima täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust kriisiolukorra lahendamisel;
- Päästeamet toetab kriisiolukorda lahendavat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisega ja nõustab kohaliku omavalitsuse üksuseid;
- kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus võib anda täidesaatva riigivõimu asutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule avaliku võimu kandjale korraldusi kriisiolukorra lahendamiseks;

- võib anda ühekordseid kriisiülesandeid;
- Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan võib kohustada sideettevõtjat piirama lõppkasutajale sideteenuse osutamist või juurdepääsu sidevõrgule, kui see on vajalik avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks;
- võimalik kohustada kaasas kandma isikut tõendavat dokumenti;
- Vabariigi Valitsus võib kas ise või volitada haldusorganit kehtestama liikumispiirangut ja viibimiskeeldu;
- Vabariigi Valitsus, kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, samuti nende volitatud isik võivad kriisiolukorras kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama tasuta, muutmata kujul ja viivitamata või ettenähtud ajal kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke teateid ning käesolevas seaduses sätestatud juhul õigusakte;
- võib rakendada isikutele püsiva kriisiülesande täitmiseks ametikohajärgset töökohustust;
- võib anda isikule täiendavaid töö- ja teenistusülesandeid ja vajaduse korral saata ta neid täitma teise ametiasutuse või isiku juurde ning väljapoole tema alalist töö- või teenistuskohta;
- võimalus rakendada kodanikukohustust (ühekordne töökohustus);
- Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Päästeamet, Kaitsevägi või Vabariigi Valitsuse volitatud täidesaatva riigivõimu asutus saavad õiguse võtta asju sundkasutusse ja sundvõõrandada.

<u>Riigikaitselises kriisiolukorras võib lisaks eeltoodule:</u>

- Kaitsevägi kalduda kõrvale määruste, korralduste, otsuste või käskkirjadega kehtestatud normide täitmisest;
- võib rakendada ülalnimetatud töösuhete regulatsiooni ka erasektorile;
- riigieelarvest rahastatava asutuse ja isiku juures töötava ametniku palka ja töötaja töötasu võib ühepoolselt vähendada;
- võib kohaldada haldusmenetluse ja riigivastutuse erisusi.

Eriolukorras, erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras lisanduvad lisapädevused.

§ 21. Kriisiolukorra üle otsustamine

Lõikes 1 sätestatakse ka kehtivas RIKSis ja HOSis olev põhimõte, et kriisiolukorra otsustamiseks tuleb tugineda ametkondlikule hinnangule – mh ohuhinnangule. Asutusi, kes võivad Vabariigi Valitsusele vastavaid ohuhinnanguid oma pädevuse piires esitada, on mitu – Välisluureamet, Kaitsepolitseiamet, Kaitseväe kaitseväeluure, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Terviseamet, Riigi Infosüsteemi Amet. Kõik asutused, kelle valdkonnas võib leida aset sündmus, mis võib areneda kriisiolukorraks, on pädevad tegema valitsusele oma valdkonna spetsiifikast lähtuvalt ohuprognoose ja andma ohuhinnanguid. Valitsusel on kohustus kaaluda talle esitatud teavet ja arvestada ka muud asjassepuutuvat, nt välispoliitilisi kaalutlusi, mis võivad kriisiolukorra üle otsustamisel tähtsust omada. Samuti tuleb arvestada kriisiolukorra üle otsustamisel olukorda lahendavate asutuste hinnanguid vajalike pädevuste ja volituste rakendamise ning täiendavate ressursside (isikud, vahendid, varud) kasutamise vajaduse kohta. Kriisiolukorra määratlemine toob kaasa isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramise, mistõttu eeldatakse otsuse tegemisel, et see põhineb riigi ohtude ja võimevajaduste kohta kogutud teabel ning arvestab tehtud riskianalüüse ja antud ohuhinnanguid.

Lõike 2 kohaselt on Vabariigi Valitsusel kohustus hinnata kriisiolukorra põhjustanud asjaolusid järjepidevalt. Kui langevad ära Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra otsustamise ajal olnud asjaolud, siis peab Vabariigi Valitsus kriisiolukorra lõpetama – valitsus saab seda teha sellise kriisiolukorra puhul, mis ei ole kehtestatud mobilisatsiooni, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra tõttu, kuna nimetatud olukordi ei kuuluta välja Vabariigi Valitsus.

Lõikes 3 sätestatakse ka Vabariigi Valitsuse poolne teavitamiskohustus: Vabariigi Valitsusel on kohustus teavitada Riigikogu ja Vabariigi Presidenti, kuna neil põhiseaduslikel institutsioonidel on roll kriisiolukorra lahendamisel, eelkõige kui tekib vajadus erakorraline seisukord või sõjaseisukord välja kuulutada (**lõige 4**). Seega on oluline hoida nad vajalikus infoväljas. Vabariigi Valitsusel ei ole eelnimetatud põhiseaduslike institutsioonide teavitamise kohustust, kui kriisiolukord loetakse automaatselt saabunuks erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise tõttu.

Lõige 5. Kriisiolukord tekib ka siis, kui välja on kuulutatud mobilisatsioon ja demobilisatsioon. Mobilisatsiooni käigus tagatakse Kaitseväe sõjaaja üksuste valmisolek sõjaliseks tegevuseks ning demobilisatsiooni tulemusena viiakse Kaitseväe sõjaaja üksused mobilisatsioonile eelnenud valmisolekusse (vt eelnõu § 25 selgitus). Lõike 5 kohaselt loetakse mobilisatsiooni väljakuulutamisel kriisiolukord saabunuks, kuivõrd mobilisatsiooni võib välja kuulutada, kui on olemas sõjalise tegevuse oht Eesti Vabariigi või tema liitlasriigi vastu või on toimunud sõjaline rünnak Eesti vastu. Demobilisatsiooni väljakuulutamisel jääb Vabariigi Valitsuse diskretsioonotsuseks, kas kriisiolukord lõpetada või mitte. Sõjategevuse lõppedes ei pruugi riiki ähvardavad ohud olla täielikult kõrvaldatud, nt võib jätkuvalt olla ohus põhiseaduslike institutsioonide toimimine.

	Valmisoleku suurendamine või ulatuslik sündmus	**Kriisiolukord**	**Eriolukord**	**Erakorraline seisukord**	**Sõja kord**
Kes otsustab?	Ministeeriumid ja asutused	Vabariigi Valitsus	Vabariigi Valitsus	Riigikogu	Riigi või V
Kas on nii tsiviil- kui ka riigikaitsekriisiks?	JAH	JAH	Ei, ainult tsiviilkriis	Ei, ainult (mittesõjaline) riigikaitsekriis	Ei, a (sõja riigik kriis
Millal rakendatakse?	Ohu kahtlus või sündmus (epideemia, ohtlik loomataud, ulatuslik päästе- või politseisündmus, küberintsident, CBRN-juhtum, elutähtsa teenuse katkemine vms)	Suure kriisi ohu korral või kriisi lahendamiseks	Lahendamiseks eriolukorra meetmetega	Lahendamiseks erakorralise seisukorra meetmetega	Lahe mise sõjas korra meet ga
Asutuste valmidusastmed	Valmidusaste 2 või 3	Valmidusaste 2 või 3	Valmidusaste 3 või 4	Valmidusaste 3 või 4	Valm aste

					4

Lõikes 6 on oluline täpsustus kriisiolukorra kehtivuse kohta – kui riigis kehtib vastavalt PSi § 87 punktile 8 eriolukord riigi mõnes osas, siis kehtib sellisel juhul seal ka kriisiolukord. Kui Vabariigi Valitsus on otsustanud, et tegu on piiritletud sündmusega, millest on mõjutatud eelkõige ühe piirkonna elanikud, on põhjendamatu kehtestada kriisiolukorda terves riigis.

Tabel 1. Kriisiolukorra ja erikordade suhe

§ 22. Eriolukorra väljakuulutamine

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

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

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

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

§ 23. Eriolukorra lõpetamine

Kui eriolukorra lahendamiseks ei ole vaja enam kasutada eelnõus toodud juhtimiskorraldust, meetmeid, võimeid, vahendeid ja varusid, tuleb Vabariigi Valitsusel eriolukord lõpetada. Sündmuse lahendamine võib jätkuda eriseaduse järgi (nt NETS).

2. jaotis
Erakorralise seisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine

§ 24. Erakorralise seisukorra väljakuulutamine

Paragrahv § 24 reguleerib erakorralise seisukorra väljakuulutamist.

Eelnõu § 24 reguleerib PSist lähtuvalt erakorralise seisukorra väljakuulutamist.
Lõike 1 järgi kuulutatakse erakorraline seisukord välja põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust põhjustatud olukorra lahendamiseks, kui olukorda ei ole võimalik lahendada ilma erakorralise seisukorra ajaks ettenähtud juhtimisvolitusi või põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata ning puudub alus eelnõus sätestatud sõjaseisukorra väljakuulutamiseks.

Erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemiseks ja väljakuulutamiseks tuleb tuvastada, kas:
1) esineb oht põhiseaduslikule korrale;
2) ei esine sõjaseisukorra väljakuulutamise aluseid;
3) esineb vajadus erakorralise seisukorra juhtimisvolituste rakendamiseks või erakorralise seisukorra ajaks ettenähtud meetmete rakendamiseks.

Kehtiva ErSSi § 3 kohaselt võib põhiseaduslikku korda ähvardav oht tuleneda:
1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest;
2) terroristlikust tegevusest;
3) vägivallaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist;
4) ulatuslikust vägivallaga seotud isikugruppide vahelisest konfliktist;
5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest;
6) vägivallaga seotud pikaajalistest massilistest korratustest.

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

Põhiseaduslik kord on määratlemata õigusmõiste[15]. Määratlemata õigusmõistete kasutamine on õigustatud, kui tegeliku elu situatsioonide rohkust ei ole võimalik või otstarbekas täpselt kirjeldada ning tegemist on valdkonnaga, kus olukord on pidevas muutumises. Riigikaitse valdkonnas on riiki ähvardavad sisemised ja välised ohud muutlikud. Suurema abstraktsusastmega põhiseaduslikku korda ähvarda ohu määratlus võimaldab kehtestatud regulatsiooni piires paremini põhiseaduslikel institutsioonidel kaalutleda, kas ohu tõrjumiseks on vaja erakorraline seisukord välja kuulutada või mitte. Näiteks põhiseadusliku korra mõiste tõlgendamise teel on võimalik erakorraline seisukord kuulutada välja ka hübriidsete ohtude puhul, kus selge piiri tõmbamine sisemiste ja väliste ohtude vahel on keeruline.

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

Määratlemata õigusmõiste kasutamisel ei ole tegemist ettenähtavuse põhimõtte rikkumisega, kuid termini ebaselgust on võimalik ületada tõlgendamise teel.[16] Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja loodud, tuleb seda selgitada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.[17] Põhiseadusliku korra ja sellele esineva ohu selgitamisel saab lähtuda muu hulgas õiguskirjanduses esitatust ja varasemast Riigikohtu ning Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast või tuletada konkreetsest kontekstist.

Põhiseaduslik kord on keskne instituut inimväärikuse ja põhiõiguste tunnustamisel. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on põhiseaduslik kord avatud järgmiselt: „Põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), konstitutsionaalseid põhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi. Põhiseaduslik kord on osa avalikust korrast […]. Iseseisvusena käsitatakse riigi eksisteerimist eraldiseisva riigina ning keeldu muuta Eestit mõne riigi osaks. Sõltumatus tähendab, et ükski välisriik ei saa anda Eestile kohustuslikke juhiseid ja nende täitmist kontrollida muul juhul, kui Eesti on seda ise vabatahtlikult sõlmitud välislepinguga lubanud. Konstitutsionaalseteks põhimõteteks on eelkõige demokraatia, õigusriigi, vabariigi, rahvusriigi, võimude lahususe ja tasakaalustatuse, inimväärikuse ning põhiõiguste ja vabaduste austamise põhimõtted.“.[18] Eeltoodust lähtuvalt võib lugeda, et põhiseaduslikku korda ähvardav oht eksisteerib olukorras, kus riigi eksistents või tema aluspõhimõtted (suveräänsus, rahvusriik, demokraatia, õigusriik jne) on ohustatud.

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

Lõikes 2 sätestatakse vastavalt PSis toodule, et erakorraline seisukord kuulutatakse välja kuni kolmeks kuuks. Võrreldes kehtiva õigusega sätestatakse eelnõus, et Riigikogu võib põhjendatud vajaduse korral erakorralist seisukorda pikendada kuni kolm kuud korraga. Seega erakorralise seisukorra pikendamise eelduseks on põhjendatud vajadus ning pikendamine ei toimu automaatselt. Pikendamine eeldab samasugust otsustusprotsessi, mis eelnes erakorralise seisukorra väljakuulutamisele. Selleks on kindlasti jätkuv oht põhiseaduslikule korrale ning vajadus rakendada erakorralise seisukorra lahendamiseks ettenähtud meetmeid ja volitusi. Samuti tuleb Vabariigi Valitsusel või presidendil teha Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra pikendamiseks, järgides sama protseduuri, mis on ette nähtud erakorralise seisukorra väljakuulutamisel (presidendi või valitsuse poolt ettepaneku esitamine, Riigikogus ettepaneku heakskiitmine).

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

§ 25. Erakorralise seisukorra lõpetamine

Paragrahv § 25 sätestab erakorralise seisukorra lõpetamise. Eelnõu kohaselt lõpetatakse erakorraline seisukord kahel juhul:
1) erakorralise seisukorra väljakuulutamise alused on ära langenud või

16 RKPJKo 3-4-1-4-01, p 17.
17 RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 16; 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 29.
18 Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 129 kommentaarid, punkt 3. Kättesaadav: https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=142&p=129

2) kuulutatakse välja sõjaseisukord.

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

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

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

Eelnõu kohaselt kohaldatakse erakorralise seisukorra lõpetamisele selle väljakuulutamise korda. **Lõike 1** kohaselt otsustab Riigikogu oma koosseisu häälteenamusega Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul viivitamata erakorralise seisukorra lõpetamise, kui erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjustanud asjaolud on ära langenud. Riigikogu on seotud Vabariigi Valitsuse või presidendi ettepanekuga ning omaalgatuslikult erakorralist seisukorda lõpetada ei saa. Eelnõu **lõike 2** kohaselt on Vabariigi Valitsus kohustatud hindama erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjustanud asjaolusid järjepidevalt ning edastama teabe muutunud asjaolude kohta asjaomastele asutustele ja isikutele, kelleks on muu hulgas Vabariigi President, Riigikogu esimees ja asjaomaste Riigikogu komisjonide esimehed. Valitsusasutuste kohustus anda ohuhinnanguid ning muud riigi julgeolekut ja riigikaitset puudutavat teavet Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele ja valitsuskomisjonidele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele tuleneb ka JASi § 10 lõikest 2. **Lõike 3** kohaselt loetakse sõjaseisukorra väljakuulutamisega erakorraline seisukord lõppenuks.

3. jaotis
Sõjaseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine

§ 26. Sõjaseisukorra väljakuulutamine

Paragrahv § 26 reguleerib sõjaseisukorra väljakuulutamist. Eelnõu kohaselt on sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimused järgmised:

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

PS ja kehtiv RiKS ei määratle, millist olukorda tuleks lugeda sõjaseisukorraks ning millised tingimused peavad sõjaseisukorra väljakuulutamiseks esinema. Sõjaseisukord ei ole võrdsustatav relvakonfliktiga, kuigi võib seda hõlmata, kuna sõjaseisukorra väljakuulutamise järel ei ole täidesaatev riigivõim kohustatud sõjategevust alustama. Sõjaseisukorra väljakuulutamise järel tekib Kaitseväel õigus otsustada sõjalise jõu kasutamise üle.[19] Kaasajal välditakse terminit „sõda“, selle asemel kasutatakse rahvusvahelises õiguses pigem agressiooni, relvastatud rünnaku, relvakonflikti termineid, sest üldjuhul säilivad nimetatud olukordades riikide vahel kontaktid. PSist tulenevalt ei saa loobuda sõjaseisukorra mõiste kasutamisest, kuid seda saab selgitada nüüdisaja rahvusvahelisest humanitaarõigusest ja riikide praktikast lähtuvalt.

Sätte eesmärk on eristada sõjaseisukorda erakorralisest seisukorrast, kuivõrd vastav üldine eristatus tuleneb PSi §-dest 128 ja 129. Erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti põhiseaduslikku korda (riigi aluspõhimõtteid) ähvardava ohu korral (vt eelnõu § 24 selgitus). Eelnõu järgi kuulutatakse sõjaseisukord välja, kui esineb oht Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu – oht riigi eksistentsile ja rahva säilimisele. Oht võib tuleneda sõjalisest relvastatud rünnakust või selle ohust. Rahvusvahelises humanitaarõiguses on rünnaku mõiste ja rünnaku kohaldamise ulatus avatud 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokolli rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta[20] (edaspidi *I lisaprotokoll*) artiklis 49. Rünnak tähendab vastaspoole vastu suunatud vägivallategusid nii pealetungil kui ka kaitses ja kõnealust määratlust kohaldatakse rünnakutele mis tahes territooriumil, sealhulgas konfliktiosalisele kuuluval, kuid vastaspoole kontrollitaval territooriumil toimuvate rünnakute puhul. Rünnakut võib käsitada nii kitsamas kui ka laiemas tähenduses. Igas konkreetses situatsioonis jääb rakendaja tõlgendada ja põhjendada rünnaku olemasolu ja selle ulatus.

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

Sõjaseisukorra väljakuulutamise põhjus võib olla ka agressioon. Agressiooni on eelnõus eraldi nimetatud, kuivõrd ka PS sätestab agressiooni korral erisused sõjaseisukorra

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

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

väljakuulutamisele. Agressiooni toimumine ei ole üldjuhul ootamatu, vaid sellele eelneb situatsiooni pingestumine. Sellisel juhul võib otsuse teha Riigikogu (**lõige 1**). Vabariigi Presidendi pädevus on seotud eelkõige vahetu relvastatud rünnakuga, mis ei jäta Riigikogule aega reageerimiseks.[21] PSi ja kõnesoleva eelnõu tähenduses on agressiooni toimumisel kahesugune õiguslik tagajärg. Esiteks tähendab see Eesti riigiõiguse seisukohast sõjaseisukorra väljakuulutamist ning sellega kaasnevate piirangute kehtestamist. Teiseks, agressiooni toimumisel on ka rahvusvahelise õiguse seisukohast tähendus ehk see tähendab Kaitseväe õigust kasutada jõudu teise riigi vastu (seda ka ründava riigi territooriumil).

Terminit „agressioon“ tuleb defineerida vastavalt kehtivale rahvusvahelisele õigusele. ÜRO põhikiri kasutab küll terminit „agressiooniakt“, kuid ei defineeri seda, vaid seab riigi enesekaitseõiguse eeltingimuseks „relvastatud rünnaku“ olemasolu. Agressiooni termini selgitamisel saab lähtuda ÜRO Peaassamblee 1974. a resolutsioonis nr 3314 (XXIX) „Agressiooni määratlemine“ sätestatud tingimustest, kuid peab arvestama, et tegemist ei ole õiguslikult siduva dokumendiga ning rahvusvahelises õiguses võib „agressiooni“ sisu aja jooksul muutuda.[22] Resolutsiooni nr 3314 (XXIX) kohaselt on agressioon ühe riigi poolt sõjalise jõu kasutamine teise riigi suveräänsuse, territoriaalse terviklikkuse või poliitilise sõltumatuse vastu või muul viisil, mis on vastuolus ÜRO põhikirjaga. Järgnevates punktides nimetab viidatud resolutsioon agressiooniakte – nt sõjaline blokaad, sõjaline okupatsioon, relvaliikide kasutamine teise riigi vastu jne. Muu hulgas nimetab artikkel 3(g) agressiooniaktiks ka juhtumit, mil relvastatud grupid, irregulaarsed üksused, palgasõdurid, kes on saadetud riigi poolt või tegutsevad riigi nimel ning panevad toime teise riigi relvajõudude vastu tegusid, mis on kõnealuses definitsioonis nimetatud. Nimetatud ÜRO Peaassamblee resolutsioonis esitatud näited agressiooniaktide kohta ei ole ammendavad.

Termineid „agressioon“ ja „relvastatud rünnak“ võib tõlgendada PSi kontekstis samatähenduslikena, kuivõrd Riigikogul kui kõrgemail rahva esindusel on üldjuhul pädevus sõjaseisukorra väljakuulutamiseks. Üksnes erakorralisel juhtumil, kus rünnak Eesti Vabariigi vastu on ootamatu ja vahetu, saab sõjaseisukorra kuulutada välja ka Vabariigi President. Rahvusvahelise õiguse seisukohast peetakse agressiooni mõistet laiemaks kui relvastatud rünnaku oma[23]. See tähendaks, et teatud agressiooniaktide toimepanemisel võib riik reageerida küll riigisiseselt, vastavalt oma õigusele, kuid ei või agressiooni tõrjuda teise riigi territooriumil. Viimast võiks ta teha ainult juhul, kui agressioon on ka relvastatud rünnak ÜRO põhikirja art 51 tähenduses. Rahvusvahelise praktika kohaselt ei ole siiski võimalik üheselt ütelda, kust jookseb täpne piir kahe kontseptsiooni vahel. Õigusselguse huvides on eelnõu lõikes 1 toodud eraldi esile Riigikogu õigus ka agressiooni korral sõjaseisukord välja kuulutada ning lõikes 2 täpsustatud, et agressiooni korral on seesugune õigus presidendil.

Paralleelselt sõjaseisukorraga kuulutatakse tõenäoliselt välja ka mobilisatsioon eelnõu §-s 28 sätestatud korras. Samas võib mobilisatsiooni välja kuulutada ka varem.

PSi kohaselt on nii erakorralise seisukorra kui ka sõjaseisukorra väljakuulutamiseks vaja demokraatliku legitimeeritud seadusandja – Riigikogu – eelnevat sellekohast otsust. PSi § 128 lõike 1 kohaselt kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra,

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

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

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

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

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

§ 27. Sõjaseisukorra lõpetamine

Paragrahv § 27 reguleerib sõjaseisukorra lõpetamist. **Lõike 1** järgi otsustab Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse kirjalikul ettepanekul viivitamata sõjaseisukorra lõpetamise, kui sõjaseisukorra väljakuulutamise põhjustanud olukorra lahendamiseks ei ole enam vaja rakendada sõjaseisukorraks ette nähtud volitusi ja piiravaid meetmeid. Sõjaseisukorra peab viivitamata lõpetama, kui lakkavad olemast põhjused, mis sõjaseisukorra väljakuulutamise tingisid. Sõjaseisukorra lõpetamise aluseks on asjaolu, et enam ei ole vaja rakendada sõjaseisukorra lahendamiseks ettenähtud abinõusid. Riigikogu on seotud Vabariigi Valitsuse või presidendi ettepanekuga ning omaalgatuslikult sõjaseisukorda lõpetada ei saa.

Sarnaselt erakorralise seisukorraga hindab Vabariigi Valitsus sõjaseisukorra väljakuulutamise põhjustanud asjaolusid järjepidevalt ning teavitab nende muutustest asjaomaseid isikuid ja asutusi (**lõige 2**).

Riigikogu poolt sõjaseisukorra lõpetamise otsuse tegemine tagab vajaliku parlamentaarse kontrolli mehhanismid tagamaks, et tehtavad otsused lähtuvad demokraatia, õigusriigi ja teiste põhiseaduslike väärtuste säilitamise eesmärgist. Kehtiva RiKSi § 21 sätestab, et sõjaseisukord lõpeb Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu poolt sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisega, kuid ei käsitle täpset lõpetamise korda. PSi süstemaatiliselt tõlgendades saab sõjaseisukorra lõpetamise pädevus olla vaid Riigikogul. PSi sõnastuse kohaselt on presidendi ettepanek sõjaseisukorra väljakuulutamisel kohustuslik, mistõttu peab presidendil olema võimalus ka teha ettepanek sõjaseisukord lõpetada. PS ei sätesta, et sõjaseisukorra lõpetamise ettepaneku tegemise ainuõigus peaks olema vaid presidendil, selleni ei saa tõsikindlalt jõuda ka PSi tõlgendades. Lõikes 1 on sätestatud, et Riigikogu otsusele sõjaseisukord lõpetada peab eelnema kas presidendi või valitsuse vastavasisuline ettepanek. Eelnõuga antakse Vabariigi Valitsusele volitus esitada sõjaseisukorra lõpetamise ettepanek. Täidesaatev võim kuulub Vabariigi Valitsusele nii rahuajal kui ka kriisiolukorras. Valitsus hindab sõjaseisukorra väljakuulutamise põhjustatud asjaolusid ja tagab riigikaitse ja avaliku korra kaitse funktsiooni täitmise, mistõttu on esmajärjekorras valitsus see, kes saab kinnitada Riigikogule, et erikorra vajadus on lõppenud.

§ 28. Mobilisatsioon ja selle väljakuulutamine

Paragrahv 28 sätestab mobilisatsiooni väljakuulutamise. Võrreldes kehtiva RiKSiga ei muudeta eelnõuga mobilisatsiooni sisu.

Eelnõus on mobilisatsioon käsitatav eelkõige kui Kaitseväe riigi vastu suunatud ohule vastava sõjalise tegevuse valmidusse viimine ja sellest hoidumine. Mobilisatsioon ei ole ühekordne tegevus, vaid mitmed erinevad tegevused, mille käigus võib rakendada erinevaid piiranguid, et tagada Kaitseväe sõjaaegse koosseisu valmisolek sõjaliste ülesannete täitmiseks.

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

PS ei konkretiseeri mobilisatsiooni ega demobilisatsiooni mõisteid. Erinevalt eriolukorrast, erakorralisest seisukorrast ja sõjaseisukorrast ei näe põhiseadus mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni puhul ette erandeid üldisest riigikorraldusest – kummagi väljakuulutamisega ei kaasne põhiseadusega sätestatud erakordseid piiranguid ega volitusi. Eelöeldule toetudes võib asuda seisukohale, et mobilisatsioon ja demobilisatsioon ei ole teiste põhiseaduses sätestatud erikordadega samastatavad olukorrad, vaid teatud situatsioonides rakendatavad tegevuste kogumid.[24]

Mobilisatsiooni käigus võetakse kohustuslikus korras kaitseväeteenistusse 18-aastased või vanemad kaitseväekohustuslased ning sõjaväelise auastmega rahuaja ametikohal olnud tegevväelased kohustatakse täitma sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha ülesandeid. Kaitseväekohustuslasi võetakse tegevteenistusse vastavalt vajadusele jooksvalt, arvestades isikkoosseisu mehitamise vajadust. Kaitseväekohustuseta isikud võivad Kaitseväega liituda vabatahtlikult. Mobilisatsiooni korral kutsutakse teenistusse ka Kaitseliidus sõjalise väljaõppe saanud kaitseväekohustuslased ja kaitseväekohustuseta Kaitseliidu liikmed, kes on saanud sõjaväelise väljaõppe ja on varem andnud nõusoleku oma sõjaaja ametikohale nimetamiseks.

Kaitseväe võib mobilisatsiooni väljakuulutamise järel viia sõjalise tegevuse valmidusse, ootamata ära sõjaseisukorra väljakuulutamist. Mobilisatsiooni väljakuulutamisega ei kaasne automaatselt kogu riigi viimist sõjaseisukorraks ettenähtud valmisolekusse, mobilisatsioon puudutab otseselt vaid Kaitseväge ja selle sõjalise tegevuse valmidusse viimisega seotud asutusi ja isikuid. Mobilisatsiooniga ei kaasne kohe kõigi seni rahuaja ametikoha ülesandeid täitvate tegevväelaste asumist sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma. Sõjaaja ülesandeid asuvad eelkõige täitma teenistusse kutsutavad reservis olevad isikud ja tegevväelased, kes on seotud mehitatavate sõjaaja üksuste juhtimisega. Seega on võimalik olukord, kus Kaitseväe n-ö rahuaegsest isikkoosseisust täidab vähem kui pool sõjaaja ülesandeid, ülejäänud jätkavad rahuaja ametikoha ülesannete täitmist ja neile ei laiene sõjaaja ametikohast tulenevad piirangud. Kaitseväe osalise sõjaliseks tegevuseks valmisolekusse viimise juures on tegemist nn osalise mobilisatsiooniga.

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

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

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

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

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

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

Erandjuhtumiks on olukord, kus Eesti Vabariigi vastu suunatud sõjalise ründe efektiivne tõrjumine nõuab viivitamatut tegutsemist ega jäta aega Vabariigi Presidendile kuulutada välja sõjaseisukord. Kehtiva Kaitseväe korralduse seaduse § 46 kohaselt otsustab Kaitseväe poolt jõu kasutamise sellisel juhul kaitseminister või kui teda ei ole võimalik teavitada, siis pädev ülem. Pädeval ülemal on otsustusõigus järgmiste asjaolude koosesinemisel: rünnak peab olema suunatud Eesti Vabariigi vastu, selle peab tuvastama pädev ülem vahetult ning kaitseministri teavitamine ei ole võimalik. Kaitseväe relvastatud tegevus riigi kaitseks on sellisel juhul lubatud ka enne sõjaseisukorra väljakuulutamist, kuid ainult juhul, kui sõjalise ründe muul viisil tõkestamine ei ole võimalik või kasutatud muud meetmed ei ole andnud tulemust.

Riigikogu võib otsustada Kaitseväe kasutamise kollektiivse enesekaitse operatsioonil. NATO liikmesriigina on meil kohustus toetada teisi riike sõjaliste vahenditega ning juhul, kui selle kohustuse täitmiseks on vaja mobilisatsiooni läbiviimine, siis peab Riigikogule see võimalus

ka jääma. Ka kehtivas õiguses on see nii sätestatud. Lisaks Põhja-Atlandi lepingus[25] sätestatud kohustustele on Riigikogul õigus otsustada Kaitseväe kasutamise üle ka teiste riikide kaitseks. Sellisel juhul on Riigikogul õigus kuulutada välja ka mobilisatsioon, kui see peaks olema vajalik kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks. Kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemine ei tähenda automaatset mobilisatsiooni, eriti operatsiooni korral, mis toimub väljaspool Eestit. Mobilisatsiooni väljakuulutamise ettepanek sellises olukorras lähtub ohuhinnangust, Eesti otsusest, millises ulatuses kollektiivsesse operatsiooni panustatakse jne. Riigikogul on õigus otsustada mobilisatsiooni väljakuulutamise üle igal ajal.

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

Eelnõu **lõike 3** kohaselt määrab mobilisatsiooni väljakuulutamise järel sõjaliseks tegevuseks kasutatavate üksuste arvu Vabariigi Valitsus korraldusega, kui mobilisatsioon kuulutatakse välja enne sõjaseisukorra väljakuulutamist. Vabariigi Valitsus võib lähtuvalt saadavatest ohuhinnangutest vähendada või suurendada juba kokku kutsutud üksuste arvu. Riigi ja elanikkonna toimetuleku eest lasub vastutus Vabariigi Valitsusel, kellel on ka õigus jaotada vahendeid ülesannete täitmiseks.

Võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus täpsustatud, et kindlaks määratakse vaid sõjalises tegevuses osalevad Kaitseväe sõjaaja üksused (**lõige 4**). Mobilisatsiooni eesmärk on suurendada Kaitseväe koosseisu reservis olevate isikute tegevteenistusse kutsumise kaudu. Reservis olevaid isikuid saab nimetada vaid Kaitseväe sõjaaja koosseisus olevas üksuses ettenähtud ametikohale ehk sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikohale.

§ 29. Demobilisatsiooni väljakuulutamine

Demobilisatsiooni käigus toimub mobilisatsioonile vastupidine tegevus.

Lõige 1 sätestab demobilisatsiooni väljakuulutamise.

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

Eelnõu **lõike 2** kohaselt on demobilisatsioon tegevuste kogum, mille tulemusena viiakse Kaitsevägi mobilisatsioonieelsesse valmisolekusse ehk sõjaaegne koosseis asendub rahuaegse koosseisuga. Demobilisatsiooni ajal vabastatakse mobilisatsiooni kestel sõjaaja ülesannete täitmisele asunud kaitseväekohustuslane tegevteenistusest või ta hakkab täitma selle rahuaja ametikoha ülesandeid, millele ta on nimetatud enne sõjaaja ametikoha ülesannete täitmiselt

25 RT II 2004, 5, 14, Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/721221

vabastamist. Sarnaselt mobilisatsiooniga on demobilisatsioon ajavahemik selle väljakuulutamisest kuni lõppemiseni.

Lõike 3 kohaselt lõpetab demobilisatsioon mobilisatsiooni.

Lõike 4 kohaselt otsustab Riigikogu demobilisatsiooni kestuse. Demobilisatsiooni väljakuulutamisega antakse sõnum, et Kaitsevägi peab mobilisatsiooniga kaasnenud valmisolekut sõjaliseks tegevuseks või sõjalises tegevuses osalemist ulatuslikumalt piirama. Seega demobilisatsioon toimub olukorras, kus Kaitseväe juhataja peab hindama tema kasutuses olevaid vahendeid ja isikkoosseisu kaasamise vajadust, mistõttu nähakse eelnõus ette, et demobilisatsiooni väljakuulutamisel otsustab Riigikogu ka, kui kiiresti Kaitsevägi peab demobilisatsiooniga lõpule jõudma. Riigikogu ettenähtud tähtaja ulatuses võib Kaitseväe juhataja lähtuvalt ohuhinnangust piirata teatud väljaõppe saanud isikute demobiliseerimise kiirust või näha ette nende demobiliseerimine viimases etapis.

4. jagu
Kriisiolukorraga seotud otsuste jõustumine, avaldamine ja teavitamiskohustus

§ 30. Kriisiolukorraga seotud otsuste jõustumine ja avaldamine

Paragrahvis 30 sätestatakse õigusaktide avaldamine kriisiolukorras.

Paragrahv näeb ette, et Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra olemasolu kinnitav ja selle lõpetamise otsus, Riigikogu erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamise otsus, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise otsus, Vabariigi Presidendi sõjaseisukorra ning mobilisatsiooni väljakuulutamise otsus jõustub kohe pärast allakirjutamist, kui otsuses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Otsus avaldatakse muutmata kujul üleriigilise levikuga massiteabevahendis viivitamata ja hiljemalt selle avaldamiseks esitamisele järgneval päeval Riigi Teatajas.

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

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

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 112^1 järgi jõustub Riigikogu otsus allakirjutamisega, kui otsuses eneses ei sätestata teist tähtaega. Vabariigi Presidendi otsused jõustuvad Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 18 lõike 4 kohaselt nende allakirjutamisega, kui nendes enestes ei nähta ette teist tähtaega. Säte kordab sisuliselt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning

Vabariigi Presidendi töökorra seadust, kuid õigusselguse huvides rõhutatakse lõikes 1 kõigi kriisiolukorda puudutavate otsuste jõustumise ühtetaolisust.

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

Õigusaktide avaldamine lisaks Riigi Teatajale ka massiteabevahendis võimaldab õigusakti kiiresti teatavaks teha võimalikult laiale ringile isikutele, keda õigusakt võib puudutada (vt ka eelnõu § 57 selgitust, mis sätestab teadete ja õigusaktide avaldamise kohustuse massiteabevahendi valdajale, elektroonilise side ettevõtjale või muule isikule).

Massiteabevahendit pole õigusaktides defineeritud. Kõige lihtsamalt öelduna on massiteabevahend selline kanal, portaal või muu selline, mille kaudu on võimalik paljusid inimesi korraga teavitada. Massiteabevahend on näiteks trükiajakirjandus, laiemalt kasutatav uudiseportaal, raadio- ja telekanal, mis on avalikkusele kättesaadav, sotsiaalmeedia ning internetiportaalid jne. Kohtupraktikas on massiteabevahendiks loetud nt Delfi internetiportaali.[26] Massiteabevahendiks võib olla iga internetiportaal, millel on piisavalt lai lugejaskond, et seda saaks käsitada massiteabevahendina. Massiteabevahendite kaudu on võimalik operatiivselt esitada vajalik teave kogu elanikkonnale või selle osale. Seetõttu on sätestatud massiteabevahendi valdaja kohustus avaldada muutmata kujul ja tasuta paragrahvis nimetatud asutuste ja isikute teated.

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

Paragrahvis 31 sätestatakse rahvusvaheliste organisatsioonide, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamine.

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

Selle sättega on kaetud nii rahvusvahelises lepingus ettenähtud põhiõiguste ja -vabaduste kaitse kohustustest kõrvalekaldumise juhtudest teavitamine kui ka ÜRO põhikirja artikli 51 meetmetest informeerimine. Esimesel juhul on tegemist Välisministeeriumi teavitusülesandega tulenevalt välissuhtlemisseaduse § 23 lõikest 3 ning teisel juhul välislepingu täitmise pädevusega vastavalt välissuhtlemisseaduse § 23 lõikele 1. Juhinduvalt välissuhtlemisseaduse § 23 lõikest 1 tagab välislepingu täitmise Vabariigi Valitsus või selleks volitatud valitsusasutus. Seega on sätte eesmärk määrata riigisiseselt seaduse tasandil

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

kindlaks, kes täidab rahvusvahelist teavitamiskohustust, et vältida rahvusvahelisel tasandil Eesti huvide kahjustamist.

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

KPÕRPi artikli 4 lõige 1 sätestab sarnaselt EIÕKi artikliga 15 õiguse taganeda paktiga võetud kohustustest, kui olukord on sedavõrd terav, et ähvardab rahva elukäiku. Sama paragrahvi lõige 3 paneb kohustuse, et ÜRO kaudu teavitatakse paktiga liitunud riike rakendatud abinõudest, mis toovad kaasa KPÕRPi kohustuste derogatsiooni.

EIÕKi artiklit 15 ja KPÕRPi artiklit 4 ei kohaldata automaatselt, vaid nende aktiveerimiseks on vaja riigil teha teavitamistoiminguid. Nendest lepingutest kõrvalekaldumisest teavitamine on eelkõige vajalik, et välistada Eesti rahvusvahelisõiguslik vastutus sammude eest, mis on astutud kriisiolukordade lahendamiseks. Teavitamine ei peata põhiseadusest tulenevate riigisiseste põhiõiguste ja -vabaduste kehtivust. Teavitamine on vajalik, kui riigisiseste meetmete kehtestamisel jõutakse veendumusele, et need väljuvad EIÕKi või KPÕRPiga tavapäraselt lubatavate piirangute raamidest. Euroopa Nõukogu soovitab vältida teavitusi, mille sõnastus jätab mulje, et teade lepingu täitmise ajutise peatamise kohta on esitatud „igaks juhuks“ (vt riikide praktika ülevaadet EIÕKi artikli 15 rakendamisel, p 82). EIÕKi artikli 15 alusel tehtav teavitus tuleks saata arvestusega, et see jõustub kättesaamisel Euroopa Nõukogu sekretariaadis (vt ka riikide praktika ülevaadet EIÕKi artikli 15 rakendamisel, p 21). EIÕKi alusel esitatud teavituse kehtivuse ja lubatavuse üle jääb lõplikuks otsustajaks EIK (vt ülevaadet kohtupraktikast). Kuna teavitamist vajavad põhiõiguste väga intensiivsed piirangud, on teavitamise riigisisesesse otsustusprotsessi kaasatud Vabariigi Valitsus, kes annab oma eelneva heakskiidu kavandatavale teavitusele kabinetinõupidamisel (vt ka riikide praktika ülevaadet EIÕKi artikli 15 rakendamisel, lk 8–13). Eelnõu võtab seega arvesse kogemusi COVID-pandeemia ajal 20. märtsil 2020 Välisministeeriumi noodiga EIÕKi artikli 15 ja KPÕRPi artikli 4 alusel esitatud teavituse sõnastamise (*measures may involve a derogation from certain obligations*) ja menetlemisega, kui teavitamise otsustamiseks konsulteeris Välisministeerium Riigikantselei ja Õiguskantsleri Kantseleiga).

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

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

Kehtivas õiguskorras puudub täpne regulatsioon, mis käsitleks ÜRO põhikirja artiklist 51, EIÕKi artiklist 15 ning KPÕRPi artiklist 4 tulenevate teavituskohustuste täitmist. Kehtivad RiKS ja ErSS viitavad kaudselt üksnes EIÕKi artiklile 15 ja KPÕRPi artiklile 4, mitte aga ÜRO põhikirjale. RiKSi § 19 lõikes 3 ja ErSSi § 4 lõikes 11 on sätestatud, et sõjaseisukorras ja erakorralises seisukorras võib isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel kalduda kõrvale inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustustest, kui see on lubatud välislepingus ja piirangud on kooskõlas muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Samas ei ole täpsustatud, kas nendes olukordades rakendub kohustus teavitada rahvusvahelisi

organisatsioone. Kehtiva RiKSi seletuskirja kohaselt on Välisministeerium see, kes on kohustatud teavitama kasutusele võetud meetmetest välislepingu hoiulevõtjat. Välisministeeriumi kohustuse aluseks on välissuhtlemisseaduse § 23 lõige 3, mille kohaselt otsustab välislepingu peatamise Vabariigi Valitsus ning Välisministeerium teatab sellest teisele lepingupoolele või hoiulevõtjale. Välislepingus sätestatud õiguste ulatuslikuma piiramisega ei peatata aga kogu välislepingu õiguslikku jõudu. Välislepingus ettenähtud kohustuste täitmise peatamine on pigem üks välislepingu peatamise erivorme. Analoogilist teavitamiskorda tuleb rakendada ka ÜRO põhikirja artikli 51 meetmetest informeerimisel. ÜRO põhikirja artikli 51 alusel võetud meetmetest teavitamine ei ole välislepingu peatamine, vaid selle täitmine (välissuhtlemisseaduse § 23 lõige 1). Välislepingu täitmise tagab üldjuhul see valitsusasutus, kelle valitsemisalasse leping kuulub. ÜRO põhikirja rakendamise tagamine on Välisministeeriumi valitsemisalas, kuid enesekaitseõiguse teostamise otsustamine on seotud kõrgema täitevvõimu otsusega. Seega õigusselguse tagamiseks ning teavitamistoimingute kiireks tegemiseks pannakse eelnõuga Välisministeeriumile kohustus teavitada ÜRO põhikirja artikli 51 alusel võetud meetmetest ÜROd, teavitades sellest eelnevalt Vabariigi Valitsust.

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

Üldjuhul peab ka sõjaseisukorras ja erakorralises seisukorras või muu sellise kriisi ajal järgima ELi õigust. Asjaolu, kui Eestis kuulutatakse välja sõjaolukord või erakorraline seisukord, ei tähenda, et Eesti ei peaks enam järgima ELi õiguses sätestatud nõudeid. Siiski võib riigi julgeoleku kaitsmine olla piisav põhjendus selleks, et ELi õigusest kõrvale kalduda. Seda on täpsemalt käsitletud Justiitsministeeriumi tellitud analüüsis, lühikokkuvõttena võib märkida järgmist: ELi aluslepingud (s.o Euroopa Liidu leping ning Euroopa Liidu toimimise leping) eeldavad üldiselt, et ELi õiguse nõudeid järgitakse ka siis, kui riigis on kriisiolukord. See tähendab, et kui Eesti riigi julgeolek on ohus, peab ohu tõrjumisel tegema riik kõik selleks, et kohaldatavad meetmed ei rikuks ELi õigust ega kahjustaks siseturgu. Siiski on selge, et praktikas võib olla vaja rakendada ka selliseid meetmeid, mis siseturgu kahjustavad. Näiteks piirata mingite kaupade kättesaadavust, kehtestada piirikontrolle, kehtestada tavapärasest erinevaid nõudeid teenuseosutajatele jne. ELi õigusest kõrvalekaldumist võib liikmesriik põhimõtteliselt õigustada sellega, et tal on vaja tagada avalik kord või riiklik julgeolek. Selleks on kaks võimalust: ELi õigusest kõrvalekaldumist on reguleeritud ELi teiseses õiguses või liikmesriik tugineb otse aluslepingutele.

Esimene võimalus tähendab seda, et ELi direktiivis või määruses, mis konkreetset küsimust reguleerib, on reguleeritud muu hulgas seda, kas ja kuidas võib riigi julgeoleku huvides direktiivis või määruses sätestatud nõuetest kõrvale kalduda. Selliseid õigusakte ei ole palju, aga neid siiski leidub. Näiteks on seda reguleeritud audiovisuaalsete meediateenuste puhul, kus direktiivis sätestatakse üldine nõue, et liikmesriik peab tagama teistest liikmesriikidest pärinevate audiovisuaalmeedia teenuste vastuvõtmise vabaduse, kuid liikmesriik võib rakendada seda piiravaid meetmeid siis, kui see on vajalik avaliku julgeoleku tagamiseks.

Teine võimalus tähendab seda, et liikmesriik õigustab ELi õigusest kõrvalekaldumist, tuginedes otse mingile aluslepingu sättele. Näiteks võib liikmesriik kehtestada impordipiiranguid, kui see on vajalik julgeoleku tagamiseks, ning õigustada seda, tuginedes Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklile 36. Aluslepingutest leiab veel sätteid, kus käsitletakse nõuetest kõrvalekaldumist juhul, kui see on vajalik riigi julgeoleku tagamiseks. Lisaks võib tugineda ka ELTLi artiklile 4, kus sätestatakse üldine ELi ning liikmesriikide

pädevuse jaotus. Viidatud artikli lõike 2 järgi austab EL riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist ning riigi julgeolek on liikmesriikide ainuvastutuses. Seda artiklit võib tõlgendada nii, et liikmesriik võib kehtestada erandeid oma julgeoleku tagamiseks, sest riigi julgeoleku tagamine on liikmesriikide ülesanne. Siiski peab selliste erandite kehtestamisel jälgima, et need oleksid proportsionaalsed ega põhjustaks meelevaldset ebavõrdset kohtlemist.

Kui liikmesriik soovib rakendada meetmeid, mis lähevad vastuollu ELi õigusega (tuginedes seejuures kas teiseses õiguses või aluslepingutes sätestatud alusele), ning sellised meetmed võivad kahjustada siseturu toimimist, peab ELTLi artikli 347 järgi konsulteerima teiste liikmesriikidega. Täpsemalt on artikkel 347 sõnastatud nii:

„Liikmesriigid konsulteerivad omavahel, et astuda koos vajalikke samme, selleks et takistada siseturu toimimise kahjustamist meetmete tõttu, mida mõni liikmesriik võib olla sunnitud tarvitusele võtma tõsiste õiguskorda kahjustada võivate riigisiseste häirete puhul, sõja või endas sõjaohtu kätkeva tõsise rahvusvahelise pinge korral või selleks, et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi.“

Selliseid konsultatsioone ei peaks pidama mitte riikide vahel eraldi, vaid kasutades ELi institutsioone. Selleks sobiv institutsioon on ELi nõukogu.

Lisaks on ELTLi artikli 348 esimeses lauses sätestatud:
„Kui artiklites 346 ja 347 märgitud asjaoludel võetud meetmetest tulenevalt kahjustatakse konkurentsitingimusi siseturus, siis uurib komisjon koos asjaomase riigiga, kuidas nimetatud meetmed viia vastavusse aluslepingutes sätestatud eeskirjadega.“

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

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

Oluline on ka see, et teavitama peaks üldjuhul enne seda, kui Eesti selliseid meetmeid rakendab. Sel juhul on võimalik ELTLi artikleid 347 ja 348 rakendada ning nii teiste liikmesriikide kui ka komisjoniga konsulteerida. Kui Eestil on vaja meetmeid rakendada viivitamata, tuleb meetmetest teavitada esimesel võimalusel.

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

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

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

Lõike 4 järgi ei kohaldata kommenteeritavas paragrahvis sätestatut siis, kui ELi või Eesti õiguses on ELi nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamist reguleeritud käesolevast eelnõust erinevalt. Selline välistus on oluline, sest kuigi ELTLi artikleid 347 ja 348 võib kohaldada ka siis, kui meetmete rakendamine on reguleeritud teiseses õiguses, võib vastavas direktiivis või määruses olla ette nähtud eraldi teavitamise kord. Näiteks audiovisuaalmeedia teenuste direktiivis on ette nähtud eraldi kord, millal ja millest tuleb komisjoni ja teisi liikmesriike teavitada. Kuigi praktikas korraldaks Eestis sellist teavitamist audiovisuaalmeedia teenuste puhul samuti vastava valdkonna eest vastutav minister, ei saa välistada, et mõnes õigusaktis võib see olla sätestatud erinevalt. Ka Eesti riigisisesest õigusest leiab selliseid erisätteid. Näiteks peaks Vabariigi Valitsus kehtiva riigipiiri seaduse alusel kehtestama määruse, kus reguleeritakse muu hulgas seda, kuidas Eesti teavitab Euroopa Komisjoni ja liikmesriike piirikontrolli ja riigipiiri valvamise kehtestamisest sisepiiril. Seega, kui ELi või Eesti õiguses on teavitamist reguleeritud erinevalt, tuleb lähtuda ELi õigusaktidest ja mitte käesolevast eelnõust.

5. jagu
Kriisiolukorra lahendamine

§ 32. Kriisiolukorra lahendamise juhtimine

Paragrahv 32 sätestab kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö. Kõikide kriisiolukordade lahendamisel rakendatakse ühtseid lähtealused, mille kohaselt on Vabariigi Valitsusel ja peaministril keskne roll tagada kriisiolukorra eesmärgipärane juhtimine ning hõlmata vajaduse korral terve ühiskond kriisiolukorra lahendamiseks, seejuures erikordade rakendamisel. PSi § 93 kohaselt esindab peaminister Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust. Peaminister on ennekõike valitsuse poliitika sisuline juht, kelle oluline ülesanne on

hoida valitsust koos ja tagada tema töövõime.[27] Peaministri erilise rolli rõhutamine on oluline, et mistahes kriisi korral, sealhulgas riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral, tagada ühtselt valitsuse usaldusväärsus, töövõime, valitsusliikmete koordineeritud tegevus ja sõnumiselgus. Minister ja ministeerium vastutavad ka kriisiolukorras oma vastutusala eest (vastavalt VVSile). Kriisiolukorras suureneb peaministri kui kriisiolukorra juhi otsustusõigus. Samuti on Vabariigi Valitsusel kui kollegiaalorganil eelnõu kohaselt suuremad volitused kriisiolukorra lahendamisel. Sellele lisandub ilmselt Riigikantselei koordineeriv roll peaministri ja valitsuse toetuseks ministeeriumide üleste teemade kooskõlastamiseks.

Lõigete 2 ja 3 järgi on peaminister kriisiolukorra juht, sealjuures eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise korral. Tema ülesanne on tagada Vabariigi Valitsuse tegevuse ühtsus ja koordineeritus.

See annab peaministrile ülesande ja eripädevuse kriisiolukorra keskse juhina senisest jõulisemalt juhtida Vabariigi Valitsuse tegevust kriisiolukorra lahendamisel. Kui tavapäraselt suunavad ministrid ise oma valitsemis- ja vastutusala tegevusi ja korraldavad nende elluviimist, siis kriisiolukorras peavad nad olema valmis täitma peaministri korraldusi kriisiolukorra lahendamiseks ministri vastutusvaldkonnas ehk arvestama peaministri suuremate juhtimisvolitustega. Seejuures säilib ministril ja tema ministeeriumil ülesanne tagada oma valitsemis- ja vastutusala tegevuse ühtsus ja koordineeritus kriisiolukorra lahendamisel, see tähendab nii valitsemisala kui ka vastutusvaldkonda tervikuna, st hõlmates vajaduse korral ka riigi osalusega ettevõtete, erasektori ja kolmanda sektori tegevuste suunamist kriisiolukorras. Peaministril lasub pädevus sõnastada strateegilised tegevused, mida kriisiolukorra lahendamise eesmärgi saavutamiseks tehakse. Samuti on peaministri ülesanne tagada keskne juhtimine ühtse koordineerimise ja kooskõlastatud tegevuste kaudu, nii et ministrid, asutused ja isikud täidaks kriisiolukorra lahendamiseks neile pandud ülesandeid. Peamine vastutus kriisiolukorra lahendamise eest lasub peaministril, selleks on talle ette nähtud kriisiolukorra keskse juhina vahendid, teave ja võimalused kriisiolukorra lahendamise strateegiliseks juhtimiseks.

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

Vabariigi Valitsust ja peaministrit teenindab ja toetab nende funktsioonide täitmisel Riigikantselei. Riigikantselei ülesanne on juhtida riigi julgeolekuolukorra analüüsimist ja hindamist, samuti täpsustab eelnõu Riigikantselei rolli kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel (vt eelnõu §-de 7 ja 37 seletusi, lisaks VVSi muudatused eelnõu §-s 239). Riigikantselei nõustab peaministrit riigi julgeolekut, riigikaitset ja tsiviilkriise puudutavates küsimustes, korraldab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni tööd.

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

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

Kehtiva õiguse kohaselt tekivad Vabariigi Valitsusel, ministritel ja teistel täidesaatva riigivõimu asutustel ning avaliku võimu volitusi täitvatel isikutel erinevate sündmuste lahendamisel erinevad pädevused ja volitused, mis teatud ulatuses kattuvad või on üksteisega vastuolus. Lisaks võib erinevate seisundite või erikordade samaaegsel kehtimisel ühe ja sama riigiorgani pädevus oluliselt erineda. Eelnõuga täpsustatakse pädevuse jaotust ja volitusi eelkõige strateegilisel ja operatiivsel juhtimistasandil selliselt, et oleks selge, kes ja millistes küsimustes ning kellele allub. Eelnõuga korrastatakse ja ühtlustatakse kõigi kriisiolukordade juhtimiskorraldust.

PSist lähtuvalt on Riigikogul seadusandlik võim ja ülesanne luua alused riigivõimu teostamiseks. Riigikogu täidab ka legitimeerivat funktsiooni, valides Vabariigi Presidenti (§ 65 p 3), andes peaministrikandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks (§ 65 p 5) ja nimetades ametisse riigiametnikke (§ 65 p-d 7, 8 ja 9) ning tehes kontrolli riigiorganite, iseäranis Vabariigi Valitsuse tegevuse üle. Vabariigi President on Eesti Vabariigi riigipea (PSi § 77) ja riigikaitse kõrgeim juht (PSi § 127 lg 1). Presidendi roll riigikaitse kõrgeima juhina on sümboolne, tseremoniaalne ning tasakaalustav. Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu (PSi § 86). Talle kuulub koordineerimis- ja järelevalvefunktsioon täidesaatva riigivõimu asutuste üle, samuti viib ta ellu riigi sise- ja välispoliitikat ning osaleb selle kujundamises seaduseelnõude esitamise kaudu. PSi §-st 86 ning § 87 punktidest 1, 2 ja 9 tuleneb, et Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu ka riigikaitse valdkonnas.

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

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

Ministeeriumid ja Riigikantselei on kõrgemad valitsusasutused, mis teostavad täidesaatvat riigivõimu. Riigikantselei ja ministeerium allub vahetult Vabariigi Valitsusele. Ministeeriumile alluvad tema valitsemisalas olevad ametid ja inspektsioonid ning muud

riigiasutused (VVSi § 46 lg 2). Hallatavad asutused on valitsusasutuse haldamisel. Ametite ja inspektsioonide alluvuses on nende kohalikud asutused (iseseisvad regionaalsed üksused). Alluvusest tulenevalt on valitsusasutused aruandekohustuslikud Vabariigi Valitsuse või vastava ministri või riigisekretäri ees, kes suunab ja koordineerib nende tegevust ning teeb nende üle seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet (VVSi § 41 lg 1). Teenistuslikust alluvusest tuleneva teenistusliku järelevalve käigus tehakse järelevalvet asutuse tegevuse seaduslikkuse (õigusaktidest kinnipidamise kontroll) ja otstarbekuse (eesmärkide saavutamine ja selleks kulunud ressursside kasutus jne) tagamiseks (VVSi § 93 lg 1). Teenistuslikku järelevalvet iseloomustab otsese sekkumise õigus kõrgemalseisva asutuse või organi poolt. Järelevalve tegija võib teha ettekirjutuse akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks; peatada toimingu sooritamise või akti kehtivuse; tunnistada akti kehtetuks (VVSi § 93 lg 2). Teenistusliku järelevalve tegemise kohustus on pandud ministrile järgmiselt: minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (VVSi § 95 lg 1). Minister ise vastutab parlamendi ees nii talle alluva ministeeriumi kui ka ministeeriumi valitsemisala asutustes toimuva eest. Ameti ja inspektsiooni peadirektor teevad teenistuslikku järelevalvet ameti ja inspektsiooni kohalike asutuste ja nende ametiisikute tegevuse üle ministri määratud ulatuses ja korras (VVSi § 96 lg 1). Täidesaatva riigivõimu juhtimiskorraldusest tulenev alluvuskord ja teenistuslik järelevalve tagab poliitilise kontrollimehhanismi kogu täidesaatva riigivõimu üle.

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

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

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

Lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse ülesanne sõnastada ja sätestada eesmärk kriisiolukorra lahendamisel, mille saavutamisele kriisiolukorra lahendamise tegevused peavad

kaasa aitama. Näiteks võiks 2022. aastal julgeolekukeskkonna muutumisest tuleneva kriisiolukorra lahendamise üks riigi eesmärkidest olla „Tagada ühiskonna toimetulek Venemaa Ukraina-vastase sõjategevuse mõjudega, sealhulgas tagada vajalik riiklik ja ühiskondlik toetus Eestisse jõudnud Ukraina sõjapõgenikele“. Eelnõu kohaselt muudab Vabariigi Valitsuse kollegiaalne tegevus kriisiolukorra lahendamise eesmärgipõhiseks ja süsteemseks. Riigi eesmärk kriisiolukorra lahendamisel annab nii peaministrile, ministritele kui ka teistele osalistele strateegilise suuna ja selguse, mida püütakse saavutada ning kuhu tahetakse ühise tegutsemise ja koostöö tulemusel välja jõuda. See tagab, et eri tasandite, valdkondade ja osaliste tegevused on omavahel seotud üheks tervikuks, keskselt juhitavad ja aitavad kaasa riigi eesmärgi saavutamisele. Valitsus saab lähtuda kriisiolukorra lahendamise eesmärgi sõnastamisel §-s 12 nimetatud valitsuse kriisiplaanis esitatud valitsuse kavatsusest. Kokkuvõtvalt lepitakse just Vabariigi Valitsuses sisuliselt kokku, mida tehakse kriisiolukorra lahendamiseks, ning tagatakse valitsuse liikmete kaudu kõigi valdkondade juhtimine kriisiolukorra lahendamisel, sh mõjudega tegelemisel.

Vabariigi Valitsusel on oluline roll kriisiolukorra väljakuulutamisel otsustada, kas tegemist on riigikaitsekriisiga või tsiviilkriisiga. Kuna riigikaitsekriis ohustab Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda, annab PS suuremad õigused sellele ohule reageerimisel, ning eelnõu kohaselt on sellistele sündmustele reageerimiseks ja nende tõkestamiseks ette nähtud võimalus kasutada intensiivsemaid meetmeid kui tsiviilkriisis.

Lõike 4 järgi on kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus kas Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis (eelnõu § 12 lõike 1 alusel) määratud valitsusasutus, Eesti Pank, Finantsinspektsioon, elutähtsa teenuse korraldaja või tema seaduse alusel määratud asutus või KOVi puhul KOVi määratud KOVi ametiasutus (edaspidi *kriisiolukorra lahendamist juhtiv asutus*). Näiteks Politsei- ja Piirivalveamet juhib vahetult kriisiolukorra lahendamist merepäästesündmuse korral ja Eesti Pank makseteenuse katkemisel. Vabariigi Valitsus määrab kriisiolukorra lahendamist vahetult juhtiva asutuse ja tema kriisiülesande kindlaks juba enne kriisiolukorda, seda eelnõu § 12 alusel Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis. See võimaldab kriisiolukorra lahendamist juhtival asutusel juba enne kriisiolukorda teha vajalikud ettevalmistused ning tagada kriisiülesande täitmine igal ajal. Kriisiolukorra lahendamist juhtiv asutus saab sellega suunata tegevusi kriisiolukorra lahendamiseks oluliste kriisiülesannete täitmiseks, ja seda koostöös kriisiolukorra juhi ja vastava ministri ning ministeeriumiga. KOV on lahendamist juhtivaks asutuseks nende teenuste puhul, milles ta on ETKA.

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

Kriisiolukorra juht saab aga ise täiendavalt sekkuda olukorra lahendamisse, kui kriisiolukorra lahendamisega seotud osaliste panus on ebapiisav, andes neile korralduse eelnõu § 33 alusel. Näiteks kui ulatusliku mürgistuse korral juhib Terviseamet vahetult kriisiolukorra lahendamist ja Põllumajandus- ja Toiduamet ei tegele ulatusliku mürgistuse põhjustanud toiduainete turult kõrvaldamisega, siis on kriisiolukorra juhil eripädevus anda korraldus Põllumajandus- ja Toiduametile vajalike tegevuste elluviimiseks. Kriisiolukorra juht saab anda nimetatud korraldusi siis, kui talle on eelnevalt teada (kas plaani või kirjalikult fikseeritud kokkulepete alusel) soovitud käitumine. Kriisiolukorra lahendamist juhtiva asutuse määramine ja tegevus

ei muuda teiste osaliste kohustust ega vastutust teha koostööd, pakkuda üksteisele abi, juhtida kriisiolukorras edasi oma põhitegevusega seotud ülesannete täitmist, sh kriisiülesannete täitmist, kuivõrd säilib ülesannete jäävus ja valdkondlik vastutus.

Lõike 5 alusel on Vabariigi Valitsusel õigus määrata kriisiolukorra lahendamist juhtiv asutus, kui seda ei ole määratud Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis või seaduses. See on vajalik vastutuse määramiseks ja selguse saamiseks näiteks uute, esilekerkivate ohtude korral või kriisiolukordades, kus on ebaselge kriisiolukorra lahendamist juhtiv asutus ja kriisiolukorra lahendamist võiks oma pädevuse järgi juhtida mitu asutust. Vabariigi Valitsus määrab kriisiolukorra lahendamist juhtivaks asutuseks asutuse, kellel on parim võime ja kompetents või arvestades muid asjaolusid.

Lõike 6 kohaselt on Vabariigi Valitsusel kriisiolukorra iseloomust lähtuvalt paindlikkus määrata üks või mitu kriisiolukorra lahendamist juhtivat asutust. Kriisiolukorras võib toimuda samal ajal kriisiolukorra lahendamine erinevates valdkondades, näiteks küberrünnakute ja massiliste korratuste samaaegsel esinemisel võib valitsus otsustada mitme kriisiolukorda lahendava asutuse määramise.

Lõige 7 näeb ette, et kriisiolukorras tuleb täita eelkõige kriisiülesandeid. Tulenevalt kriisiolukorra iseloomust võib olla vajalik teatud ülesanded peatada, edasi lükata või vähendada. Erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras võib asutus ja isik jätta täitmata ka seadusega pandud ülesanded, kui neid ei ole võimalik olukorrast tulenevalt täita. Näiteks ei ole vajalikku ressurssi (töötajad on mobiliseeritud), ei ole vahendeid, võimatu on asutuse asukohas töötada vms. Tegu on erakorralistest asjaoludest tingitud olukorraga ning igal juhul peab asutuse juht kaaluma, kas ja mis ülesandeid tal on võimalik täita. Prioriteet peab olema kriisiülesannetel ning siis seaduses toodud ülesannetel, vabatahtlikud (nt KOVide puhul) või seadusest alamaktidega antud ülesanded saab jätta täitmata esmajärjekorras, kui olukord seda tingib.

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

§ 33. Kriisolukorra juhi juhtimisvolitused kriisiolukorras

Paragrahv 33 sätestab kriisiolukorra juhi juhtimisvolitused kriisiolukorras. Eelnõu kohaselt on kriisiolukorra juht peaminister. Kriisiolukorra juhi ülesanne on tagada Vabariigi Valitsuse tegevuse ühtsus ja koordineeritus kriisiolukorra lahendamisel (vt eelnõu § 32 selgitus). Praktikas peetakse peaministri oluliseks ülesandeks hoida valitsust koos ja tagada tema töövõime. Seega võib öelda, et peaminister on nii valitsuse juht, moodustaja kui hoidja[28]. Sisuliselt on see ka tavapäraselt peaministri ülesanne ning kriisiolukorra lahendamisel on sellel veel eriti oluline tähendus, et valitsus oleks sellel olulisel hetkel ühtne, et valitsuse töövõime ei oleks kriisiolukorra lahendamisel kuidagi häiritud.

Eelnõu **lõige 1** sätestab, et kriisiolukorras võib kriisiolukorra juht anda ministrile korraldusi kriisiolukorra lahendamiseks tema vastutusvaldkonnas. Tavapäraselt peaminister kui kriisiolukorra juht ei anna ministrile korraldusi, vaid ta annab suuniseid. PSi § 94 kohaselt

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

juhib minister ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Minister ei ole oma tegevuses täiesti iseseisev. Ministeerium on valitsusasutus ning allub valitsuse suunamisele ja koordineerimisele. Valitsuse liikmena peab minister arvestama, et valitsuse tegevust juhib peaminister. Minister vastutab oma tegevuse eest peaministri, valitsuse ja Riigikogu ees.[29]

Tavaolukorras juhib peaminister valitsuse tegevust poliitika kujundamisel ja elluviimisel. Tema ülesanne on kindlustada, et valitsuse poliitika on kindlaks määratud ja ellu viidud. Valitsuse poliitika peamiste seisukohtade määramise pädevus kuulub tavaolukorras Vabariigi Valitsusele kui kollegiaalorganile. Peaministril puudub tavaolukorras õigus anda ministritele korraldusi küsimustes, milles valitsus ei ole seisukohta kujundanud või otsust teinud.[30]

Sarnaselt kehtiva RiKSiga antakse ka eelnõu kohaselt peaministrile kui kriisiolukorra juhile õigus anda ministrile siduvaid korraldusi. Ministril tuleb korraldus täita oma valitsemisalas iseseisvalt ning omal vastutusel. Kahtluse korral tuleb ministril küsida kriisiolukorra juhi seisukohta. Kriisiolukorra juhil on õigus ja kohustus kontrollida nimetatud korralduste täitmist. Kui ministri arvates tuleb korraldust täiendada või muuta, siis tuleb tal selleks kriisiolukorra juhile esitada vastavasisuline ettepanek koos põhjendusega. Peaministri korralduste andmise volitus on seotud peaministri pädevusega koordineerida kriisiolukorra lahendamist ja tagada valitsuse tegevuse ühtsus.

Lõike 2 kohaselt on peaministrile kui kriisiolukorra juhile antud volitus anda §-des 38 ja 39 sätestatud korraldusi kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele või asutuse asemel, kui kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja need on vältimatult vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks. Et tagada korralduse praktikas realiseerumine, tuleks seda teha lahendamise eest vastutava asutusega koostöös. Nimetatud juhul tagab korralduse täideviimise kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, rakendades vajaduse korral kõnesolevas seaduses sätestatud volitusi. Seega ehkki kriisiolukorra juht saab anda vahetult korraldusi, siis selle täitmine volitatakse kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele.

Eelnõuga ei anta peaministrile pädevust teha kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse üle teenistuslikku järelevalvet (nt otse PPA või Kaitseväe üle). Kriisiolukorra lahendamise eest vastutaval asutusel tuleb lähtuda peaministri korraldustest, kuid järelevalve korralduste täitmise üle toimub tavapärases korras. Näiteks kui kriisiolukorda lahendavaks asutuseks on PPA, kes võib saada korraldusi siseministrilt, siis kriisiolukorra lahendamise juhtimisel võib PPA saada korraldusi ka peaministrilt. Peaministri korraldused on ülimuslikud siseministri korralduste ees. See tagab ka vastavalt demokraatia põhimõttele selguse küsimuses, millisel Vabariigi Valitsuse liikmel lasub vastutus parlamendi ees. Seejuures kontrollib kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse tegevuse õiguspärasust ja otstarbekust ehk teeb tema üle teenistuslikku järelevalvet siseminister. Haldusülesande täitmist saab pidada õiguspäraseks, kui seda on teinud pädev haldusorgan täitmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalselt, kaalutlusvigadeta ja kooskõlas menetlusnormidega ning selle kohta koostatud dokument vastab vorminõuetele. Haldusülesande täitmist saab pidada aga otstarbekaks, kui see on eesmärgipärane. Haldusülesande täitmine on eesmärgipärane eelkõige, kui see vastab järgmistele tingimustele: 1) on kooskõlas Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi elluviidava poliitikaga; 2) on kooskõlas

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

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

haldusekandja arengukava, täitmisplaani, eelarvestrateegia ja eelarvega; 3) on säästlik, tõhus ja mõjus seaduse või selle alusel määratud eesmärgi suhtes; 4) on kooskõlas avalike huvidega. Teenistusliku järelevalve pädevuse ministrile jätmine võimaldab korralduste täitmise kontrollimisega tegeleda sisulisemalt ning hinnata vahetumalt ülesannete täitmise eesmärgipärasust, proportsionaalsust jne.

Lõikes 3 on sätestatud piirang, et peaministri korraldused kriisiolukorra juhtimisel ei tohi minna vastuollu käesolevas eelnõus finantssektorile sätestatuga, kuna Vabariigi Valitsuse sekkumise ulatuse ja raamid finantssektori suhtes sätestab eelnõu § 36 ammendavalt.

Lõiked 4 ja 5. Sätestatakse püsiva kriisiülesande täitmisega seonduv. Püsivat kriisiülesannet tuleb täitma asuda kriisiolukorra juhi või tema volitatud haldusorgani korraldusel, kui seaduses või Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis ei ole sätestatud teisiti.

Kriisiolukorra juht saab otsustada kaks küsimust:

1) milli seid ülesandeid täidetakse – seejuures võib määrata ka tingimused, mille saabumisel peab ülesannet täitma asuma;
2) kuid as seda tehakse – kuna volitusnorm on sõnastatud laialt („kuidas ülesannet täidetakse“), võib valitsus või tema volitatud ametiisik otsustada väga erinevate asjaolude üle, mida peab ülesande täitmisel arvestama.

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

Kriisiolukorra juhi (või tema volitatud haldusorgani) pädevuses on kehtestada (kui seda pole varem kindlaks määratud) püsiva kriisiülesande täitmise maht või selle täitmisele asumine, kui neid pole varem kindlaks määratud või kui nende täitmine ei ole varem kindlaksmääratud korra järgi vajalik.

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

Kriisiolukorra juht võib volitada haldusorganit tema eest otsustama kriisiülesannete täitmise aja, vähendamise ja peatamise. Näiteks võib peaminister anda vastavad volitused kriisiolukorda lahendavale asutusele.

§ 34. Kriisiolukorra lahendamiseks antud korralduse täitmine

Paragrahv 34 sätestab kriisiolukorra lahendamiseks antud korralduste täitmise.

Lõige 1 näeb ette võimaluse, et kui kriisiolukorra juhi antud korraldus on jäetud tähtpäevaks täitmata, täidab kriisiolukorra juht korralduse selle adressaadi asemel ise (nt annab ise vajaliku haldusakti). Seega esmaselt on korralduse adressaadile endale antud võimalus korraldus täita, kuid kui ta seda mingil põhjusel täita ei saa või soovi, siis on antud volitus kriisiolukorra juhile. Oma olemuselt on tegemist haldusesisese asendustäitmisega. Selliselt on tagatud piisav paindlikkus ja tõhus kriisiolukorra lahendamine, arvestades seejuures asutuste enesekorraldusõigust.

Lõike 2 kohaselt ei kohaldata kriisiolukorra kiireloomulisusest tulenevalt sellisele korraldusele HMSi.

§ 35. Vabariigi Valitsuse juhtimisvolitused erakorralise ja sõjaseisukorra ajal

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

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on Vabariigi Valitsusel volitused, mis võimaldavad sekkuda asutuste ja isikute enesekorraldusõigusesse. Seepärast nähakse need volitused ette üksnes erakorralise ja sõjaseisukorra ajal, kus need on põhjendatud ja vajalikud ehk proportsionaalsed seatud eesmärgiga. Seega võib Vabariigi Valitsus erakorralise ja sõjaseisukorra ajal:
1) otsustada peatada osaliselt või täielikult Vabariigi Valitsuse, ministri, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määruse täitmise või kehtivuse, kui see takistab vahetult kriisiolukorra lahendamist;
2) otsustada tunnistada osaliselt või täielikult kehtetuks kriisiolukorras antud ministri, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määruse, kui see takistab vahetult kriisiolukorra lahendamist.

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

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

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

Vabariigi Valitsus võib otsustada tunnistada kriisiolukorras antud ministri, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määruse täielikult kehtetuks või üksnes mõne sätte (osaline kehtetus). Määrusel ja selle sätetel on toime seni, kuni neid ei ole kehtetuks

tunnistatud. Kehtetuks tunnistatud määrusel või selle sättel ei ole õigusjõudu ka pärast erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lõppemist. Vältimaks võimalikku õiguskorras tekkivat vaakumit pärast erikorra lõppemist, on valitsusele antud volitus tunnistada kehtetuks üksnes neid määrusi, mis on antud kriisiolukorras.

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

§ 36. Vabariigi Valitsuse juhtimisvolitused kriisiolukorras finantssektoris

Finantssektori stabiilsus ja sujuv toimimine on valdkond, mille suhtes valitseb ühiskonnas kõrgendatud avalik huvi. Eelkõige pankade, kuid ka teiste finantssektori ettevõtjate (investeerimisühingud, kindlustusandjad, fondivalitsejad, makseasutused jt) tegevus on üks kõige tugevamate avalik-õiguslike piirangutega ettevõtluse valdkond. Finantssektori stabiilsuse ja usaldusväärsuse suurendamine ning finantskriisi lahendamine on vastavalt Finantsinspektsiooni seaduse (edaspidi *FIS*) §-dele 3 ja 4 sõltumatu Finantsinspektsiooni eesmärk.
Siin aga tuleb arvestada, et Finantsinspektsiooni volitused on teatud ulatuses piiratud – eelkõige puudutab see pangandust, kus süsteemselt oluliste pankade (suurpankade) otsene järelevalve ja väikepankade osatine järelevalve on antud Euroopa Keskpanga pädevusse (vastavalt ELi määrusele nr 1024/2013). Teiseks on pankade kriisilahenduspädevus aga antud ELi kriisilahendusasutuse (Ühtse Kriisilahendusnõukogu) pädevusse (vastavalt ELi määrusele nr 806/2014).

Eeltoodud raamistikust tekkinud n-ö kolmikmandaat pankade järelevalve korralduses Finantsinspektsiooni, Euroopa Keskpanga ja ELi kriisilahendusasutuse vahel on tugevalt kujundanud ka käesoleva normi erilahendusi finantssektorit puudutavas.

Vabariigi Valitsuse määrus on oluline õigustloov akt, mille kaudu tekivad eelnõu rakendumisel eriõigused ka Finantsinspektsioonil järelevalveliste meetmete rakendamiseks eesmärgil, nagu seda Vabariigi Valitsuse määrusega antud ulatus nõuab. Käesoleva paragrahvi lõige 1 näeb Vabariigi Valitsusele ette mandaadi sätestada eriolukorra, erakorralise olukorra või sõjaseisukorra korral, kui väljakuulutatud olukord seda nõuab ehk kui Euroopa Keskpanga või ELi kriisilahendusasutuse mandaadi täitmine on Eestis piiratud või võimatu ja/või finantssektoritele kehtiv õigus ja meetmed ei anna Finantsinspektsioonile väljakuulutatud olukorras reageerimiseks piisavalt paindlikkust, ise mitmeid järelevalve- ja kriisilahendusmeetmeid – seda lähtuvalt aga finantssektori stabiilsuse ja usaldusväärsuse (sarnaselt FISi §-ga 3) eesmärgist või lähtuvalt kriitiliste funktsioonide jätkuvusest (nt tagada, et ATMdest on võimalik välja võtta sularaha).

Viidatud eesmärkidest kantuna on Vabariigi Valitsusel õigus kindlaks tähtajaks selle määrusega FISi § 2 lõikes 2 nimetatud finantsjärelevalve subjekte (pangad jt) puudutavas kehtestada erikord ehk mitte igal juhtumil ei ole Vabariigi Valitsusel sellist õigust. Tegu peab olema erikorraga eelnõu tähenduses, mis puudutab muu hulgas finantssektorit, ehk olukorraga, kus selline puutumus on kas otse finantssektorile, seda väga oluliselt mõjutav või

finantsjärelevalve subjektidele. Selline kitsendus on vajalik, kuna mitte iga kriisiolukord ega ka erikord ei pea ilmtingimata tooma kaasa vajadust muuta finantssektori tavapärast toimimist ja järelevalvemudelit. Arvestades seda, et tegemist on kõrgendatud avaliku huvi valdkonnaga (eelkõige mis puudutab maksetehingute tegemist ja sularaha kättesaadavust), on põhjendatud, et finantssektori toimimise puhul antakse Vabariigi Valitsusele erikordades *ultima ratio* põhimõttel erandlikud volitused.

Vabariigi Valitsusel on vaid määrusega õigus sekkuda ehk tegu peab olema õigustloova aktiga, mida määrus Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 1 tähenduses ka on. Õigustloova akti olulisus on kõige vahetum pangandust puudutavas, kuna Euroopa Keskpangal ja ELi kriisilahendusasutusel on asjakohase ELi õiguse kohaselt ja ulatuses kohustus järgida riigisisest õigust. Selleks, et tagada Vabariigi Valitsuse käesolevast normist tuleneva õiguse parim kehtivus ka panganduses, on oluline õiguslik vorm määruse näol.

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

Lõike 1 punktidest 1–7 tulenevad õigused on suuresti finantssektori eriseaduste põhiselt selgitatavad, mida paljudel juhtudel Finantsinspektsioon, Euroopa Keskpank või ELi kriisilahendusasutus rakendavad ka iga päev. Siinkohal tuleb rõhutada, et finantssektori toimimises ja selle järelevalves lähtutakse valdavalt riskipõhisest lähenemisest. Tegemist on paindlikkust vajava, väga dünaamilise valdkonnaga, sh kus on ka väga suured globaalsed mõjutused (kriis ühe riigi finantssektoris võib kergelt/kiiresti kanduda teistesse riikidesse). Õigusaktides kasutatakse seetõttu laialdaselt määratlemata õigusmõisteid ja järelevalvel on ulatuslik kaalutlusõigus ning vastavate printsiipide järgimise kohustus, sh otsuse põhjaliku põhjendamise kohustus. Riskide (nt operatsiooni riski, s.o risk saada kahju sisemiste protsesside, inimeste tegevuse ja süsteemide ebaadekvaatse toimimise või mittetoimimise või väliste sündmuste tagajärjel) suurenemisest johtuvalt on ka kehtivas õiguses sätestatud järelevalvele erinevaid võimalusi vastavate meetmete rakendamiseks, mh suurendada kapitalinõudeid (nt krediidiasutuste seaduse § 104 lg 4, § 104^2 lg 1, § 104^3 lg 1).

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

Lõike 1 punkt 1 puudutab täpsemalt usaldatavusnõudeid ja muid sarnaseid normatiive, mida selgitatakse alljärgnevalt krediidiasutuste regulatsiooni näitel.

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

Usaldatavusnõuete eesmärk on tagada finantsstabiilsus ning kaitsta investoreid ja hoiustajaid (vt näiteks ELi pankade kapitalinõuete määruse nr 575/2013 (edaspidi *CRR*) preambuli punkti

7), mille kohaselt vastav määrus peaks muu hulgas sisaldama krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid, mis on otseselt seotud pangandusturu ja finantsteenuste turu toimimisega ning mille eesmärk on tagada kõnealustel turgudel tegutsevate ettevõtjate finantsstabiilsus, samuti investorite ja hoiustajate kõrge kaitstuse tase. Määruse eesmärk on aidata otsustavalt kaasa siseturu tõrgeteta toimimisele ja (vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktika tõlgendustele) põhineb ELi toimimise lepingu artiklil 114.

CRRi kohaldatakse krediidiasutuste, finantsvaldusettevõtjate ja segafinantsvaldusettevõtjate, investeerimisühingute suhtes ja teatud ulatuses ka makseasutuste ja e-rahaasutuste suhtes koosmõjus riigisisese õigusega (s.o krediidiasutuste seaduse, väärtpaberituru seaduse ja makseasutuste ja e-raha asutuste seadusega).

Usaldatavusnõuded jagatakse n-ö sammasteks – Pillar 1 ja Pillar 2. Pillar 1 on universaalne nõue, mida arvutatakse ühtsete arvutamisreeglite alusel. Pillar 2 on subjekti individuaalne nõue, kus on suur roll järelevalve hinnangul.

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

Pillar 2 nõuete kehtestamise volitused on antud pädevatele asutustele direktiivis/seaduses.
Panganduses on olemas järgmised usaldatavusnõuded:

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

Omaette usaldatavusnõuete grupi moodustavad makrofinantsjärelevalve nõuded:
Kombineeritud puhver: KASi § 86[44] lg 1
Muud täiendavad makrofinantsjärelevalve meetmed KASi § 85[4] ja CRRi art 458 lg 2, mis annavad võimaluse:

- Kehtestada miinimumriskikaalud kinnisvaralaenudele
- Kehtestada miinimumkahjumäärad
- Muuta CET1, Tier1 ja TR suhtarvude miinimumtaset
- Muuta riskikontsentratsioonide limiite
- Muuta finantsvõimendusmäära suhtarvu miinimumi

- Muuta kapitalisäilitamise puhvri taset
- Kehtestada erireegleid pankadevaheliste nõuete käsitlusele

Punkt 2 annab lihtsustatult õiguse otsustada, kuidas pank või mõni subjekt investeerida võib. Mh võib kohustada vastavat subjekti ostma riigivõlakirju.

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

Kõlblike kohustuste minimaalne tase on lihtsustatult nõue, mille eesmärk on tagada, et pankadel oleks piisavalt vahendeid kahjude katmiseks (omavahendid) ning vajaduse korral omavahendite taseme taastamiseks ja turu usalduse säilitamiseks (kõlblikud kohustused). Vastava regulatsiooni eesmärk on tagada, et pankadel, kes on liiga suured, et põruda ja pankrotti minna (ingl *to big to fail*) oleks piisavalt vahendeid, et tagada panga pakutavate turule kriitiliste funktsioonide täitmise jätkumine ning et neid panku ei peaks päästma avalike (maksumaksjate) vahendite arvelt. Need nõuded tulenevad finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusest.

Punkti 3 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus kehtestada tingimused raamatupidamist puudutava kohta ning järelevalveliste aruannete koostamisele, esitamisele ning aruannete avalikustamisele. Üks eesmärke on muu hulgas vähendada kriisiolukorras finantssektori halduskoormust ja leevendada IT-süsteemide väga mahukate aruandluse kohustuste täitmist. Teisalt aga võib tekkida vajadus teistsuguse informatsiooni korjeks, kui seda tehti tavapärastes oludes.

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

Punkti 5 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus määrusega keelata teatud tehingute või toimingute tegemine või seada neile muid piiranguid, sealhulgas piirata nende mahtu. Määrus antakse finantsjärelevalve subjekti rahavoogude ja muude ressursside optimaalse juhtimise eesmärgil, tingimusel, et see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks ja ühiskonna toimimise tagamiseks. Näiteks võidakse piirata tehingute tegemise kellaaegu või teatud liiki teenuse osutamist (nt investeerimisteenused, valuutavahetus vms).

Punkti 6 kohaselt saab kriisiolukorras peatada korraliste osamaksete tegemise Tagatisfondi. Tagatisfondi peamine ülesanne on eelkõige mõne panga maksejõuetuse korral hoiustajatele võimalikult kiire hüvitiste väljamaksmine ja selle tarvis kogutakse Tagatisfondi n-ö eelnevalt vahendeid pankade käest. Praegusel juhul aga võidakse Vabariigi Valitsuse määrusega edasi

lükata just pankade rahalise kohustuse täitmine eesmärgiga säilitada finantssektori stabiilsus ja usaldusväärsus või kriitiliste funktsioonide jätkuvus, s.o parandada krediidiasutuste likviidsust.

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

Lõige 2 täpsustab, milliseid konkreetseid tehinguid või toiminguid saab Vabariigi Valitsus keelata või piirata oma määrusega. Tegu on küll lahtise nimekirjaga, tingituna lõike 2 punktist 8, kuid siinjuures on oluline, et nimetatud tingimuse rakendamisele on seatud täiendavad eeldused. Esmalt on oluline, et eespool loetletud tingimustest ei ole kasu justnimelt arvestades konkreetset kriisiolukorda, olukord peab puudutama finantssektorit ning tagama ka käesoleva paragrahvi lõikes 1 käsitletud eesmärkide järgimise. Nendele nõuetele vastamise korral on õigus rakendada ka loetelust väljaspool olevaid muid tingimusi.

Lõige 3 annab õiguse Tagatisfondi seaduses reguleeritud hüvitusjuhtumite korral sätestada vajaduse korral seadusest erinevad tähtajad nii hüvitiste väljamaksmisele kui ka täpsustada hüvitamise ja toetamise tingimusi (üldjuhul peab hüvitiste väljamaksmine olema lõpule viidud seitsme tööpäeva jooksul hoiuste peatamise päevast alates). Ka siinjuures on oluline lisakriteerium, et vaja on arvestada konkreetse kriisiolukorraga, mh, et valitud meede oleks seejuures asjakohane ja vajalik.

Lõige 4 sätestab, et eelduslikult kehtestab Vabariigi Valitsus määruse Finantsinspektsiooni ja Eesti Panga arvamust ära kuulates. Selle tingib finantssektori ja seotud õigusraamistiku spetsiifilisus, kus Finantsinspektsioon ja Eesti Pank peavad vajaduse korral suutma aidata Vabariigi Valitsusel, lähtuvalt Vabariigi Valitsuse eesmärgist määruse kehtestamisel, määrust sõnastada.

Täiendavalt on seatud Vabariigi Valitsuse vastavale määrusele tähtaeg, mis on kuni kolm kuud. Viidatu kinnitab seatud meetme lühiajalisust ja ajutisust, mis on kandev kontseptsioon sellesisulisele määrusele. Küll aga saab Vabariigi Valitsus määruse kehtivust pikendada iga kord kolme kuu võrra, kui selle tingib konkreetne kriisiolukord, võttes arvesse kriisiolukorda ning meetme(te) asjakohasust ja vajalikkust.

Lõiked 5 ja 6 käsitlevad olukordi, mis seonduvad Euroopa Keskpanga ja ELi kriisilahendusasutuse mandaatidega tulenevalt ELi õigusest. Kõikidel neil juhtudel, kus ELi õigus (eelkõige määrus 1024/2013 ja määrus 806/2014) annab ainumandaadi nimetatud asutustele ja Vabariigi Valitsuse planeeritav määrus käesoleva seaduse alusel teeb otsuse vastavate asutuste asemel, rakendub käesolevas seaduses sätestatud erikord. Nimelt on Vabariigi Valitsusel vastavasisulise määruse kehtestamine lubatud kahel üksteisest sõltumatul juhul:
(i) Euroopa Keskpank või ELi kriisilahendusasutus faktiliselt ei tegutse või
(ii) nimetatud asutused ei saa kas tekkinud kriisiolukorra tõttu või muul põhjusel oma ülesandeid täita ega pädevust Eestis teostada.

Tekkinud peab olema selline olukord, kus esimesel juhul Euroopa Keskpank või ELi kriisilahendusasutus faktiliselt ei toimi. Selleks võib mh olla olukord, kus vastavad asutused ei tee vajalikke otsuseid ja/või ei ole olukorrale vastavas nõutavas aktiivses järelevalve rollis

Eesti finantssektorit või nende poolt otse järelevalvatavaid subjekte puudutavas. Teisel juhtumil peab olema tekkinud olukord, kus nimetatud asutused ei saa oma ülesandeid Eestis täita. Viidatud olukorrad võivad seisneda nt tehnilistes probleemides (nt tõrked IT-valdkonnas) või olukorras, mille tõttu nad ei saa oma pädevust Eestis teostada (mh katab eeltoodu ka sellised olukorrad, kui otsuseid ei ole võimalik kätte toimetada, ei ole võimalik täita jne). Täiendavalt selgitab lõige 6, et ka oludes, kui Vabariigi Valitsus on küsinud nimetatud asutustelt planeeritava määruse kohta arvamust ja nad seda Vabariigi Valitsuse palutud ajaks ei ole edastanud, on Vabariigi Valitsusel õigus määrus kehtestada.

Lõige 7 annab Finantsinspektsioonile ainumandaadi rakendada Vabariigi Valitsuse määrust. Nimetatu tähendab määruse täitmisele suunamist kõikide Finantsinspektsioonil olevate õigustega, mh määruse täitmise kontrolli. Viidatud õigused tulevad FISst ja FISi § 2 lõikes 2 nimetatud eriseadustest (sh väga paljudes ELi õigusaktidest ja asjakohastest juhendmaterjalidest). Lõige 7 annab Finantsinspektsioonile õiguse valida õiguslikult korrektne lahendus ka olukorras, kui Vabariigi Valitsuse määrus ja seal sätestatu konkureerib samas asjas tehtud Euroopa Keskpanga või ELi kriisilahendusasutuse otsusega. Finantsinspektsioon saab sundida täitmisele ja kohustada järgima vaid kehtivaid ja seadusega (mh ELi õigusega) kooskõlas olevaid Vabariigi Valitsuse määrusi.

§ 37. Riigikantselei ja Päästeameti ülesanded kriisiolukorra lahendamisel

Paragrahv 37 nimetab Riigikantselei ja Päästeameti ülesanded kriisiolukorra lahendamisel, sätestades eelkõige ühtsed lähtealused kriisiolukorra lahendamise tegevuste koordineerimiseks üleriigilisel ja regionaalsel tasandil. Kui kõikide kriisiolukordade lahendamisel, seejuures erikordade rakendamisel on Vabariigi Valitsusel ja peaministril keskne roll tagada kriisiolukorra eesmärgipärane juhtimine koostöös kriisiolukorra lahendamist juhtiva asutusega ning hõlmata vajaduse korral terve ühiskond kriisiolukorra lahendamiseks, siis Riigikantselei ja Päästeameti ülesanne on toetada peaministri, Vabariigi Valitsuse ja kriisiolukorra lahendamist juhtiva asutuse tegevusi vastavalt üleriigilisel ja regionaalsel tasandil. Kõigil kriisiülesannetega isikutel ja asutustel säilib kohustus teha kriisiülesannete täitmiseks koostööd ning toetada kriisiolukorda lahendavat asutust tema kriisiülesannete täitmisel. Koordinatsiooni tasandite määramise ning Riigikantseleile ja Päästeametile vastava ülesande panemise eesmärk on eelkõige toetada kriisiolukorra juhtimist ning võimendada „silotornide“ üleselt kriisiolukorra lahendamisel osalevate ja sellest mõjutatud osaliste horisontaalset koostööd kriisiolukorras, kasutades seejuures tavapäraselt kasutuses olevaid koostöökogusid ka kriisiolukorras.

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

Lõike 2 kohaselt on Päästeameti ülesanne kriisiolukorra lahendamisel regionaalsel tasandil, lisaks eelnõu § 8 lõikele 1 toetada kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisega. Eelnõu § 8 lõike 1 kohaselt on Päästeameti ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel regionaalsel tasandil nõustada kohaliku

omavalitsuse üksuseid ning korraldada täidesaatva riigivõimu asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist koostööd ja teabevahetust. Kriisiolukorra lahendamisel regionaalsel tasandil lisandub eelnimetatule ülesanne toetada kriisiolukorra lahendamist juhtivat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisega. Seda ülesannet täites toetab Päästeamet kriisiolukorra lahendamist juhtivat asutust kriisiolukorra juhtimisel ning võimendab „silotornide“ üleselt kriisiolukorra lahendamisel osalevate ja sellest mõjutatud osaliste teabevahetust ja horisontaalset koostööd regionaalsel tasandil, kasutades seejuures tavapäraselt tegutsevate regionaalsete kriisikomisjonide formaati.

§ 38. Kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutuse õigus anda korraldusi

Paragrahviga 38 säilitatakse kehtivas HOSi § 14 lõikes 4^1 lahendavatele asutustele ettenähtud õigus anda nende juhitava olukorra lahendamiseks korraldusi, kui asutustevaheline koostöö ei toimi. Kõnealused korraldused on oma olemuselt sarnased ka HOSi § 18 lõike 4 alusel antavate eriolukorra juhi korraldustega, erakorralise seisukorra juhi korraldustega (ErSSi § 25 alusel täitmiseks kohustuslikud teiste seas linnapeale ja vallavanemale), PäästeSi § 6 lõike 4 alusel antavate päästetöö või demineerimistöö juhi korraldustega. Võrreldes kehtiva õigusega on täpsustatud korralduse andmise sisu. Samuti on lisatud täpsustus lõikega 5, et mitu kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust ei saa üksteisele korraldusi anda. Vastasel juhul on pärsitud mõlema juhitava olukorra operatiivne lahendamine. Kui kaks juhtivat asutust ei saa sündmuste lahendamisel koostöö korras proleeme lahendatud, siis lahendatakse vaidlused eelnõu § 44 lõikes 2 sätestatud korras. Kohaliku omavalitsuse üksuste autonoomiast lähtudes saab neile anda korraldusi üksnes nendele riigi pandud kriisiülesannete raames.

§ 39. Erakorralises ja sõjaseisukorra ajal korralduste andmise õigus

Iga olukorra lahendamisel on oluline toimiv koostöö, samas aga peab olema olukorda vahetult lahendavatel asutustel võimalik ka erimeelsuste korral kiiresti sekkuda ja olukord lahendada. Erakorralises ja sõjaseisukorra ajal on esmatähtis tagada riigi julgeolek, eriti ka nendes olukordades, kus koostöö ei toimi. Kõikide erimeelsuste lahendamine Vabariigi Valitsuse või kriisiolukorra juhi tasemel ei taga kiiret olukorra lahendamist ja ohu tõrjumist, samuti ei tohi liigselt koormata riigi keskset juhtimist.

RiKSi § 9 annab Kaitseväe juhatajale õiguse sõjaseisukorra lahendamiseks anda korraldusi, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks, ning valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui need on vältimatult vajalikud riigi sõjaliseks kaitseks. Eelnõu § 39 säilitab põhimõtteliselt sarnase õiguse Kaitseväele. Lisaks Kaitseväele tegelevad kriisi lahendamisega erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ka teised asutused, seega nähakse ette, et korralduste andmise õiguse saavad ka Kaitsepolitseiamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet ja Riigi Infosüsteemi Amet. Kõikidele lahendavatele asutustel ei ole sellist õigus eelnõuga ette nähtud (nt Terviseamet, Keskkonnaamet), kuna nemad ei ole erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra põhilahendajad. Korralduste andmise sisu on sama mis HOSi § 14 lõikes 4^1 ja eelnõu §-s 38 sätestatu. Oluline erinevus võrreldes eelmise paragrahviga on see, et korraldusi võib anda ka ETKAdele, kuid mitte Eesti Pangale kui põhiseaduslikule institutsioonile, kes on finantskriiside lahendamisel sõltumatu (v.a eelnõu §-s 36 sätestatud erandid). Kuna erakorralises ja sõjaseisukorras on kaalul riigi eksistents, siis võib kohaliku

omavalitsuse üksusele anda korraldusi mitte ainult tema kriisiülesannete raames, vaid kõikide tema ülesannete raames.

§ 40. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal antud korralduste täitmine

Käesolev paragrahv on seotud §-ga 39 – kaitsetagatis, kui §-s 39 nimetatud asutuste korraldusi ikkagi ei täideta. Säte on koostatud RiKSi § 9 eeskujul, mis näeb ette sarnase võimaluse – täita korraldus selle andja asemel ise. Võrreldes kehtiva õigusega on sättesse lisatud kaitsetagatis asutustele ja KOVidele, et õigus on anda ja täita korraldus ise teise asutuse või KOVi asemel, kui selleks on oskused, võimalused, võimed, ressurss, kui korralduse täitmine ei loo ohtu isikute elule ja tervisele ega tekita pöördumatut kahju asutuse või KOVi varale ja kui erakorralisest või sõjaseisukorrast tulenev oht julgeolekule või avalikule korrale tuleb kõrvalda viivitamata ning teine täidesaatva riigivõimu asutus, KOV või muu avaliku võimu kandja seda ei tee või ei tee piisavalt kiiresti ja korralduse täitmata jätmine takistab vahetult riigi sõjalist kaitset ja riigi julgeolekut või avalikku korda. Eeltingimus on, et selleks tavapäraselt õigustatud organ (nt vahetu juht) seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks. Need eeltingimused on kehtestatud selleks, et anda otsustajatele ette piisavalt selged ja kitsad raamid, kuna ilma nendeta oleks tegemist suhteliselt laia lisapädevusega, mida oleks võimalik kuritarvitada. Eeltingimuste kehtestamisega on see võimalus viidud miinimumini. Olukorra kiireloomulisuse tõttu ei kohaldata nimetatud korraldustele HMSi.

§ 41. Kaitseväe otsustusõigus

Eelnõu §-s 41 reguleeritakse tingimusi ja korda, millal võib Kaitsevägi kalduda kõrvale määrustes ja korraldustes sätestatud tavaolukorras kehtivatest õigusnormidest. Kehtiva RiKSi § 14 lõike 3 punkti 3 ja lõike 4 kohaselt on Kaitseväe juhataja volitatud ülemal kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal volitus jätta täitmata Vabariigi Valitsuse korraldus ja määrus, ministri käskkiri ja määrus, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse otsus ja määrus nii kaua, kuni see takistab vahetult riigi sõjalist kaitsmist, ning peamister võib selle otsuse muuta. Õigusaktiks, mida Kaitsevägi ei saa täita, võib olla näiteks ala püsielupaigana kaitse alla võtmise määrus, liiklusmärgiga (üldkorraldus) kehtestatud silla või mõne tee osa kandevõime piirang, aga ka kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskiri, parkimiskorraldus või muu kohaliku omavalitsuse määrus. Vajadus jätta täitmata õigusaktist tulenev kohustus või piirang võib ilmneda eelkõige siis, kui riigikaitseks või selleks valmistumiseks on vaja teha manöövreid (näiteks läbida erateed, ületada silda selle kandevõimest raskema sõidukiga, sõita teel selle kandevõimest raskema sõidukiga vms). Volitus kalduda kõrvale õigusaktist tulenevatest nõuetest on sätestatud nt alarm- ja jälitussõidukile liiklusseaduse §-s 84 või lihtmenetluse kohaldamisel tsiviil- ja halduskohtumenetluses.

Kriisiolukorra lahendamisel on vaja kasutada avaliku võimu volitusi viisil, mida tavaolukorra lahendamiseks kehtestatud õigusnormid ei ole silmas pidanud. Sisuliselt on tegemist olukorraga, kus kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus peab valima tavaolukorra jaoks mõeldud reeglite järgimise ja kriisiolukorra lahendamise vahel ning mõlemat kohustust ei ole võimalik või võimalik eesmärgipäraselt järgida. Sisuliselt on sellises olukorras tegemist kohustuste kollisiooniga. Karistusõiguses on kohustuste kollisioon reguleeritud õigusvastasust välistava asjaoluna KarSi § 30 järgmiselt: „Tegu, millega rikutakse õiguslikku kohustust, ei ole õigusvastane, kui isik peab üheaegselt täitma mitut õiguslikku kohustust ja tal ei ole võimalik kõiki täita, kuid ta teeb kõik endast oleneva, et täita kohustust, mis on vähemalt

sama oluline kui rikutav kohustus.“ Avalik võim ei või üldiselt ega veel vähem kriisiolukorras toimida karistusõiguse normide alusel.

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

Lõikes 1 antakse Kaitseväele volitus riigikaitselise kriisiolukorra lahendamisel kalduda kõrvale muu hulgas järgmiste määruste, korralduste, otsuste või käskkirjadega kehtestatud normide täitmisest: 1) ehitist ja selle osa ning ehitise kasutamist reguleerivad õigusnormid; 2) liikluse korraldamist ja liikluses osalemist reguleerivad õigusnormid; 3) dokumentide vorminõuded ja vormistamist reguleerivad menetlusnormid; 4) looduskaitse ning -ressursside kasutamist reguleerivad õigusnormid. Sättes sisaldub suletud loetelu õigusaktide liikidest, millest võib kõrvale kalduda. Kõrvale ei või kalduda seaduse või seadlusega kehtestatud ega välislepingu või Euroopa Liidu õigusakti otsekohalduvatest normidest. Terminiga „määrus“ tähistatakse Vabariigi Valitsuse määrust, ministri määrust ning valla- või linnavolikogu või -valitsuse määrust, mitte Euroopa Liidu Nõukogu või komisjoni määrust. Terminiga „korraldus“ tähistatakse Vabariigi Valitsuse, peaministri ning valla- ja linnavalitsuse korraldusi ning „otsusena“ valla- ja linnavolikogu otsuseid. Käskkirju annavad ministrid ning asutuste juhid asutuse juhtimise ja asutuse pädevuses olevuste küsimuste reguleerimiseks (nt kodukorra kehtestamine).

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

1) ehitist ja selle osa ning ehitise kasutamist reguleerivad õigusnormid. Riigikaitselise kriisiolukorra lahendamisel võib olla vajalik võtta ehitisi kasutusele teisel eesmärgil, kui on ehitisele määratud kasutusotstarve (nt spordisaali kasutamine haiglana, tavapäraselt tsiviilfunktsiooniga hoonete kasutamine sõdurite ühiselamuna jne). Samuti võib olla vaja ületada ehitise projekteerimisel arvestatud ning ehitus- ja kasutusloa väljastamisel lubatud maksimaalset kasutajate hulka (nt koondada mitme kooli või lasteaia lapsed ühe asutuse ruumidesse). Kaitserajatiste ehitamisel või riigikaitseks vajalike vahendite hoiustamisel võib samuti olla vaja sätestatud regulatsioonist teatud ulatuses kõrvale kalduda (nt naftasaaduste hoidla kasutamise kohta detailse dokumentatsiooni omamise regulatsioon);

2) liikluse korraldamist ja liikluses osalemist reguleerivad õigusnormid. Manöövrite sooritamisel on vaja kalduda kõrvale silla või muu tee osa kandevõime normidest või üldiselt teedele esitatud nõuetest. Samuti võib olla vaja kasutada erateed läbisõiduks ilma omanikult luba küsimata. Manöövrite sooritamisel võib olla vaja eirata tee omaniku või valdaja

paigaldatud liikluskorraldusvahendeid (nt sõita ühesuunalisel teel vastassuunas vms). Samuti ei pruugi olla võimalik kõigi sõidukitele, sealhulgas Kaitseväe sõidukitele ning sõitjate vedamiseks kehtestatud normide täitmine (nt on sõitjate veoks kohandatud veoautode puhul sätestatud konkreetne seljatoe kõrgus istelavatsist, mis peab olema vähemalt 500 mm);

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

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

Oluline on pidada silmas, et volitus ei puuduta selliseid õigusnorme, milles on erisused kriisiolukorra jaoks. Sellised erinormid välistavad käesolevast sättest kui üldnormist tuleneva volituse kohaldamise.

Arvestades lõikes 1 antud volituse ulatust on **lõikes 2** määratud kindlaks piirid, millest õigusnormi kohaldamata jätmisel ei või üle minna. Kaitsevägi ei või jätta kohaldamata seadusest tulenevaid kohustusi. Volitus on piiratud üksnes seaduse alusel ja täitmiseks antud määruste ja haldusaktidega, kuid formaalses seaduses sisalduvat õigusnormi ei või jätta järgimata. Kui määruses, korralduses, otsuses või käskkirjas on taasesitatud seaduse sätte tekst, siis ei saa seda normi jätta kohaldamata – Kaitsevägi peab volituse rakendamisel eelnevalt kontrollima, et määruses sisalduv säte ei ole seaduse teksti taasesitamine. Arvestada tuleb ka sellega, et volitus algupäraselt ei hõlma välislepingute ega Euroopa Liidu õigusakti otsekohalduva normi kohaldamata jätmist.

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

Lõike 3 kohaselt tuleb siis, kui Kaitsevägi kaldub kõrvale määruse, korralduse, otsuse või käskkirja normist, teavitada Vabariigi Valitsust. Vabariigi Valitsus võib nõuda, et Kaitsevägi täidaks määrust, korraldust, otsust või käskkirja, mille täitmisest kalduti kõrvale, kui on alust arvata, et määruse, korralduse, otsuse või käskkirja täitmine ei takista vahetult kriisiolukorra lahendamist. Tegemist on täiendava järelevalve meetmega, mis lisandub Vabariigi Valitsuse üldisele teenistusliku järelevalve pädevusele ning ei välista haldusjärelevalve ega ka kohtuliku järelevalve tegemist. Sättega ei anta ka Vabariigi Valitsusele ainupädevust hinnata Kaitseväe poolt normist kõrvale kaldumise õiguspärasust, vaid seda võib teha kohus või muu pädev

organ enda menetluses sõltumatult. Näiteks võib isik esitada Kaitseväe vastu kahju hüvitamise nõude seoses kahjuga, mida Kaitsevägi põhjustas normi kohaldamata jätmise käigus kohaldatud meetmetega – kui Kaitsevägi kaldus normist kõrvale õiguspäraselt, siis välistab see tekitatud kahju õigusvastasuse, ning normist kõrvale kaldumise õiguspärasust hindab kohus asja lahendamisel.

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

§ 42. Ülesande täitmata jätmine

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal tuleb kõikidel asutustel suunata ressurss ja pingutus riigi eksistentsi ohustava olukorra kiireks lahendamiseks. Asutustele on seadustega ette nähtud mitmeid ülesandeid, mida tuleb tavaolukorras täita, kuid kriisi ajal ei aita nende täitmine kaasa riigi sõjalisele kaitsmisele ning kogu ressurss tuleb suunata kriisiülesannete täitmisele. Seega nähakse eelnõuga ette, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib asutus või isik jätta täitmata seaduses toodud ülesande, kui selle täitmine on erakorralisest või sõjaseisukorrast tulenevalt võimatu. Kuna erakorralise ja sõjaseisukorra kuulutab välja seadusandja, siis on käesoleva eelnõu vastuvõtmisega antud asutustele pädevus jätta seadusandja poolt neile pandud ülesanded täitmata.

§ 43. Ühekordne kriisiülesanne

Lõiked 1 ja 2. Ühekordne kriisiülesanne antakse kriisiolukorras ning see ei ole isikule või asutusele ette teada. Üldjuhul määratakse kriisiülesanded enne kriisiolukorda, et isikud ja asutused saaksid luua vajaliku valmiduse, kuid ettenägematuteks juhtudeks on ette nähtud võimalus määrata ka ühekordseid ülesandeid. Kuigi riik koostab ohustsenaariume ning hindab, kuidas võib üks või teine kriis tekkida ja areneda, ei ole võimalik kõiki olukordi ennustada ja nendeks valmistuda. Vähetõenäoliste kriisiolukordade jaoks isikutele ja asutustele kohustuste panemine tooks näiteks erasektorile kaasa põhjendamatult suure ettevõtlusvabaduse piiramise. Isikute õiguste proportsionaalseks piiramiseks on riigil eelnõu järgi võimalus ülesandeid ka vastavalt tekkinud olukorrale ühekordselt määrata.

Kui püsivaid kriisiülesandeid määratakse enne kriisiolukorda, siis ühekordsed kriisiülesanded on ette nähtud kriisiolukorras ettenägematute olukordade lahendamiseks.

Sätestatakse põhimõte, et ühekordne kriisiülesanne peab olema seotud isiku põhitegevusega, s.o tema tavapäraste ülesannete, eesmärgi või tegevusalaga. Sama põhimõte on sätestatud üldiselt ka püsiva kriisiülesande juures (eelnõu § 9). Selle sätte eesmärk on tagada, et isikul, kellele ülesanne määratakse, on selle täitmiseks vajalikud teadmised ja oskused ning vahendid ja personal.

Lõike 3 järgi võib kriisiolukorra juht, tema volitatud kriisiolukorra lahendamise eest vastutav täidesaatva riigivõimu asutus või Kaitseväe juhataja anda füüsilisest isikust ettevõtjale ja

juriidilisele isikule, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksusele, tema ülesannetest, tegevusalast või eesmärgist lähtudes ühekordse kriisiülesande.

Ühekordse kriisiülesanne andmise eesmärk on luua täidesaatvale riigivõimule võimalus reageerida ettenägematutes olukordades. Sarnane ühekordsete kohustuste panemise volitus on sätestatud ka kehtivas RiKSi § 5 lg-s 3.

Lõikes 3 on sätestatud kolm tingimust, mis peavad olema erakorralise kriisiülesande määramiseks täidetud:

1) ülesanne on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks – selle eesmärgi alla mahub väga palju erinevaid ülesandeid. Näiteks evakueeritute või mobiliseeritute transportimine, toiduainete tootmine, majutusteenuste osutamine jne. Kuna kõiki vajalikke tegevusi ei ole kunagi võimalik lõpuni ennustada, sest kriisid on väga erinevad, peab eesmärk olema sõnastatud piisavalt laialt, et see hõlmaks kõiki vajaminevaid tegevusi;
2) ülesannet ei ole võimalik täidesaatva riigivõimu asutustel või vabatahtlikult kaasatavate isikute abil õigel ajal või piisvalt tulemuslikult täita – kui ülesannet saavad täita riik või vabatahtlikud, ei saa ülesannet kellelegi teisele määrata. Selle tingimuse eesmärk on kaitsta haldusvälist isikut riigi eest, et riik ei delegeeriks oma ülesandeid kergekäeliselt olukorras, kus asutustel on olemas võimalused töö tegemiseks või on piisav arv vabatahtlikke või on piisavalt aega ülesande täitmiseks. Sisuliselt täpsustab tingimus proportsionaalsuse põhimõtet (täpsemalt selle vajalikkuse kriteeriumi);
3) ülesannet ei ole võimalik täita seaduses või selle alusel määratud või täitma volitatud muul isikul – praktikas võib ette tulla olukord, kus kriisiülesanne on määratud konkreetsele ettevõtjale, kellel aga ei ole ühel või teisel põhjusel võimalik ülesannet täita. Niisamuti võib isik, kellele on volitatud täitmiseks haldusülesanne (vt halduskoostöö seaduse § 3), olla kriisiolukorrast tingituna võimetu oma ülesandeid täitma. Kui aga ülesannet peab Eesti riigi ja ühiskonna kaitsmiseks siiski täitma, on vaja selle täitmine kuidagi tagada. Sel juhul võib olla vaja ülesanne määrata teisele ettevõtjale või ettevõtjate ringile, kes ülesannet täita saavad. Tingimuse eesmärk on jällegi kaitsta kolmandat isikut ning suunata riiki eelnevalt põhjalikult hindama, kas ülesannet on võimalik täita ka muul moel.

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

PSi § 154 seab KOVidele riiklike ülesannete andmisel teatud piirangud: KOVidele on võimalik riiklikke ülesandeid anda kokkuleppel või seaduse alusel. Riigikohtu praktika järgi tähendab „seaduse alusel“ üldjuhul seadust, määruses võib ülesandeid KOVidele delegeerida siis, kui need on seotud seadusest tulenevate ülesannete rakendamise seisukohalt ebaolulised küsimused ning selleks on sätestatud täpne, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm.[31] Lisaks sellele võib täitevvõimule delegeerida seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise.[32] Seetõttu on oluline tähele panna, et ühekordse kriisiülesande võib anda, lähtudes isiku ülesannetest, tegevusalast või eesmärgist. See tähendab, et ühekordne ülesanne, mis KOVile määratakse, peab lähtuma KOVi ülesannetest. Ühekordse ülesandena ei saa KOVile anda sellist ülesannet, mida KOV sisuliselt muidu ei täida. Näiteks võiks ühekordse ülesandena KOVile määrata sõjapõgenike majutamise. KOVil on sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) alusel kohustus anda vältimatut sotsiaalabi igale tema territooriumil viibivale isikule, mitte ainult oma elanikele (SHSi § 5 lg-d 2, 4 ja 5). Seega võib väita, et KOVil on kohustus pakkuda vältimatut sotsiaalabi (ehk riietust, majutust ja toitu) ka sõjapõgenikele, kui need tema territooriumil viibivad. Samas on selge, et kui sõjapõgenikke on palju, ületab nende eest hoolitsemine KOVide haldussuutlikkuse ning tegemist on riikliku ülesandega. Kui riik soovib kriisiolukorras selle KOVile delegeerida, võib seda teha ühekordse kriisiülesande andmisega. Sellega aga antakse KOVile selline ülesanne, mida KOV täidab ka tavaolukorras, ainult et väiksemas mahus. Seega ei ole tegemist intensiivse riivega ning sisuliselt tehakse KOVile ülesandeks täita KOVi olemuslikku ülesannet tavapärasest suuremas mahus. Seda, et ühekordne ülesanne antaks KOVi ülesannetest lähtudes, peab riik järgima iga kord, kui KOVile mõnd ülesannet delegeerida soovitakse. Ülesande andmisel tuleb ka tuvastada, kas KOVil on selle ülesande täitmiseks olemas vajalikud inimesed ja vahendid. KOV saab ühekordse kriisiülesande täita ainult ülesande andmise ajal olemasoleva personali ja vahenditega. Kui KOVil ei ole võimalik ühekordset kriisiülesannet olemasoleva personali ja vahendite abil täita, on tal võimalik pöörduda kriisiolukorra juhi või kriisiolukorda lahendava asutuse poole ning paluda lisapersonali või -vahendite kaasamist kriisiolukorra meetmete kohaldamise kaudu. Igal juhul peab aga KOVile ühekordse kriisiülesande määramisel hindama seda, kas KOVil on võimalik seda ülesannet täita.

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

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

31 Riigikohtu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 160.
32 Riigikohtu 15. detsembri 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-14-08, p 34.

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

Samasugune alus erinevate teenuste osutamiseks on sätestatud ka Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduses (*valmiuslaki*)[33], mille § 111 järgi võib kaitsevägi kohustada ettevõtteid, asutusi ning teisi teenuseosutajaid kaitseväele pakkuma toitlustus-, majutus-, parandus-, hooldus-, ehitus- ja muid sellesarnaseid teenuseid. Kuigi paragrahvis on loetletud osa pakutavatest teenustest, on tegemist siiski lahtise loeteluga, mille alusel on võimalik kohustada täitma väga erinevaid ülesandeid, mida kaitseväel võib vaja minna. Lisaks sellele on Soome *valmiuslaki'*s ette nähtud eraldi alused kaupade (§ 110) ja sõidukite pakkumiseks (§ 112).

Lõike 4 järgi tuleb ühekordse kriisiülesande täitmisele määrata tähtaeg, mis aja jooksul tuleb ülesanne täita. Ühekordset kriisiülesannet saab anda kuni kriisiolukorra lõppemiseni. Termin „ühekordne kriisiülesanne" ei tähenda, et ülesanne peab saama täidetud ühe sooritusega. Näiteks ei pea piirduma toidutootja ülesanne kindla koguse toidu tootmisega. Ülesannet võib olla vaja täita siiski kogu kriisiolukorra kestel ning sooritust võib olla vaja korrata. Näiteks võib olla toidutootja ülesanne toota oma tooteid teatud koguses teatud ajavahemike järel. Siiski ei ole võimalik ülesannet määrata pikemaks kui kriisiolukorra lõpuni. Kui kriisiolukord lõpetatakse, tähendab, et selle väljakuulutamise tinginud oht on tõrjutud ning enam ei saa isikuid samamoodi kohustada, sest ohtu, mis õigustab isikute õiguste riivet, enam pole. Niisamuti ei või ülesande täitmise kohustuse panemine olla tingimuslik. Näiteks ei või esitada korraldust, et juhul, kui esineb olukord X, siis isik peab asuma ülesannet täitma.

Lõike 5 kohaselt tuleb ühekordse kriisiülesande täitmise takistusest ja selle põhjustest teavitada viivitamata ülesande andjat, kuna igasugune takistus kriisiülesande täitmisel võib olla kriisiolukorra lahendamisel määrava tähtsusega. Seetõttu on oluline ka **lõikes 6** sätestatud võimalus kohaldada uurimistoiminguid enne ülesande panemist. Enne ülesande panemist peab ülesande andjal olema kindlus, kas ülesande saaja suudab talle pandud ülesannet täita – on tal piisavalt inimesi, vahendeid, raha või siis ette näha rahaliste kulude hüvitamine pärast ülesande täitmist.

Lõike 7 kohaselt põhiseaduslikele institutsioonidele võimude lahususe põhimõttest lähtuvalt ühekordseid kriisiülesandeid ei anta. Erisus on siinkohal ainult kohaliku omavalitsuse üksustele, kuna kohaliku omavalitsuse üksustele on eelnõuga ette nähtud konkreetsed kriisiülesanded ja nad on osa kriisi operatiivsest lahendamisest.

Lõige 8.
Eelnõu kohaselt lõpeb ühekordse kriisiülesande täitmine haldusaktis määratud tähtaja möödumisel. Ühekordse kriisiülesande täitmine lõpeb haldusaktis kindlaksmääratud ajal, olenemata sellest, kas ülesanne sai tehtud või mitte. Kui see ülesande täitmise tähtaeg möödub, ei pea enam ülesannet õigusaktides sätestatud tingimustel ja korras täitma. Kui haldusaktis ei ole määratud ülesande tähtaega, siis piiritleb tähtaja punkt 2. Ühekordne kriisiülesanne lõpeb ka ühekordse kriisiülesande andja otsusega. Ühekordse kriisiülesande andja peab lõpetama ühekordse kriisiülesande täitmise, kui ülesande täitmine ei ole enam vajalik või ülesanne on täidetud. Kolmas võimalus puudutab FIEsid. Kuna FIE on vormilt füüsiline, mitte juriidiline isik, siis FIE surma korral loetakse ühekordne kriisiülesanne

33 Kättesaadav: https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552#L17P121

lõppenuks. Juriidilise isiku lõppemiseks tuleb eelnevalt teha mitmeid toiminguid. Nimetatud aja sees saab haldusorgan kaaluda, kas ta paneb ühekordse kriisiülesande kellelegi teisele või täidab juriidiline isik oma kohustust kuni oma tegevuse lõpetamiseni.

§ 44. Teavitamine ja vaidluste lahendamine kriisiolukorras

Paragrahv 44 sätestab teavitamise ja vaidluste lahendamise korralduse kriisiolukorra lahendamise ajal.

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

Lõike 2 järgi lahendab kriisiolukorra juht ehk peaminister riigi avaliku halduse ülesannete jaotuse ja täitmisega seotud vaidlused eri valitsemisaladesse kuuluvate valitsusasutuste, valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste või muude avaliku võimu kandjate vahel alluvuse korras. Haldusekandjatel on enesekorraldusõigus, st võim asutuste ja üksuste moodustamise üle, võim protsesside üle, võim ressursside üle. Haldusekandja enesekorraldusõigusesse on üldjuhul keelatud sekkuda. Haldusülesannete täitmise kontroll toimub kas teenistusliku (VVSi §-d 93–101) või haldusjärelevalve käigus (VVSi §-d 75^1–75^3). Sättega on loodud sõnaselgelt erikord VVSi § 101 lõikes 3 sätestatust, mille kohaselt erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid, ning kui kokkulepet ei saavutata, lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus. Vaidluste lahendamine valitsuse tasandil oleks kriisiolukorras liiga aeganõudev ning üksikute ülesannete täitmise või pädevusvaidluste lahendamine koormaks valitsust üleliia, võttes arvesse kriisiolukorra faktilist tõsidust. Kohaliku omavalitsuse üksused ja muud avaliku võimu kandjad, kes saavad korraldusi kriisiolukorra juhilt või kriisiolukorda lahendavalt asutuselt neile pandud riigi haldusülesannete täitmiseks, muutuvad osaks riigi haldusorganisatsioonist.

5. peatükk
Piiravad meetmed

1. jagu
Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamine ning kaitsetagatised

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

Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine on üldjuhul lubatav PSi II peatükis sätestatud tingimustel ja alustel. PSi § 130 esimese lause kohaselt võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Paragrahv 130 annab täiendavad alused

paragrahvis loetlemata põhiõiguste piiramiseks. Paragrahvi teise lause kohaselt ei tohi piirata õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11–18, § 20 lõikes 3, §-des 22, 23, § 24 lõigetes 2 ja 4, §-des 25, 27, 28, § 36 lõikes 2, §-des 40, 41, 49 ja § 51 lõikes 1. Teise lause sõnastus „piirata ei tohi õigusi ja vabadusi" ei tähenda keeldu lauses nimetatud põhiõigusi üldse piirata, vaid erandit esimesest lausest. Teises lauses loetletud õiguste piiramine on jätkuvalt lubatav II peatükis sätestatud tingimustel üldistel alustel.[34]

PSi § 124 lg 1 sätestab Eesti kodaniku põhikohustuse kaitsta riiki. Põhikohustus on teataval määral põhiõiguse vastandiks. Nii võib tuginedes piiriklauslita põhiõiguste piiramise dogmaatikale tuletada ka PSi § 124 lg-st 1, et põhiõigusi on võimalik piirata, kui see on vajalik muu põhiseaduslikku järku väärtuse või teise põhiõiguse kaitseks. Piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik siis, kui see on püstitatud eesmärgi ehk riigikaitse saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.[35]

Eelnõuga on põhiõigusi ja -vabadusi piiratud üksnes juhul, kui piirangud on vältimatult vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks. Kriisiolukord on kõigi käesolevas seaduses sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamise eeltingimus. Meetmete kehtestamisel on silmas peetud seda, et pelgalt kriisiolukord ei võimalda PSi teises peatükis sätestatust ulatuslikumat põhiõiguste ja -vabaduste piiramist, sest PSi tähenduses on tegemist rahuajaga. Seetõttu on 2. jaos sätestatud üksnes need meetmed, mille kehtestamise võimaluse puudumine võib olulisel määral takistada kriisiolukorra lahendamist. 3. jaos on sätestatud need meetmed, mis on lubatavad erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamisel ja mille põhiseaduslikuks aluseks on § 130.

§ 45. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamine

Paragrahv 45 näeb ette eelnõus sätestatud isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamise üldised põhimõtted, mida tuleb arvestada lisaks HMSis ja eriseadustes sätestatud põhimõtetele.

Piiravateks meetmeteks on mistahes õigusakti alusel isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravad haldusaktid, toimingud ja halduslepingud (haldusaktid). Piiravateks meetmeteks on näiteks nii KorSi, PPVSi, PäästeSi, TTKSi jne riikliku järelevalve meetmed kui ka eelnõus kriisiolukorra lahendamiseks ettenähtud meetmed. Kriisiolukorra piiravateks meetmeks on üksnes kõnesoleva eelnõu alusel kohaldatav põhiõigusi ja -vabadusi piirav haldusakt. Piiravateks meetmeteks on ka kriisiolukorras täidetavad kohustused (nt kodanikukohustus, asja sundvõõrandamine), kui nimetatud kohustused pannakse haldusaktiga ning nendega piiratakse põhiõigusi ja -vabadusi. Erinevalt muudest piiravatest meetmetest on kriisiolukorra piiravad meetmed nähtud ette spetsiifiliselt kriisiolukorra lahendamiseks ning neid võib kohaldada kriisiolukorras, sh teatud meetmeid üksnes kriisiolukorra lahendamiseks väljakuulutatud erakorralise ja sõjaseisukorra ajal (nt avaliku ürituse ja koosoleku piiramine või teabe levitamise keelamine).

Kriisiolukorras kohaldatud piiravad meetmed on aitavad kaasa kriisiolukorra lahendamisele. Seda meedet ei saa kohaldada väljaspool kriisiolukorda ning meedet saab rakendada üksnes nii kaua, kui kehtib kriisiolukord. Kriisiolukorra üle otsustab Vabariigi Valitsus, v.a kui

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

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

kriisiolukord loetakse tekkinuks automaatselt (vt eelnõu § 21 lg 5). Vabariigi Valitsus hindab süstemaatiliselt, kas kriisiolukorra asjaolud jätkuvalt esinevad. Kriisiolukord on aluseks kõigi kriisiolukorra piiravate meetmete rakendamisele, sest kriisiolukorra määratlemisega on tehtud kindlaks vajaliku ohu esinemine. Kriisiolukorra kehtestamine ohuhinnangute alusel asendab KorSi § 24 lõikes 1 toodud ohuprognoosi nõuet[36].

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

Eelnõus sätestatakse kriisiolukorra piiravate meetmete kohaldamise õiguslikud alused. Kriisiolukord, sealhulgas eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamine, ei välista aga muu seaduse alusel piiravate meetmete jätkuvat kohaldamist. Kriisiolukorras võivad politsei ja muud korrakaitseorganid avaliku korra tagamiseks endiselt kohaldada KorSis ja eriseadustes sätestatud üld- ja erimeetmeid. Eelnõus eristatakse neid kriisiolukorra piiravaid meetmeid, mida saab kriisiolukorras Vabariigi Valitsus, kriisiolukorra juht ning teatud juhtudel ka lahendav asutus eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal kohaldada tulenevalt meetmete intensiivsest mõjust isikutele ja kogu ühiskonna toimimisele. Eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal saab lisaks jätkuvalt kohaldada kõiki neid meetmeid, mis on lubatavad kriisiolukorras ja enne kriisiolukordi sündmustes (nt korrakaitsesündmuse, kiirgusõnnetuse, epideemia korral), arvestades eelnõus sätestatud erisusi.

Ühest küljest peaks olulisuse põhimõttest tulenevalt ulatuslike piirangute kehtestamise otsuse tegema täidesaatva riigivõimu kõrgeim tasand ehk Vabariigi Valitsus. Teisest küljest on kriisiolukorra lahendamine eelkõige eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal olemuslikult aja poolest kriitiline tegevus. Eelnõu § 45 lõiked 3 ja 4 tagavad nii kriisiolukorraks valmistumisel kui ka selle lahendamisel piiravate meetmete (mille kohaldamine ei kuulu seaduse järgi Vabariigi Valitsuse ainupädevusse, nt eelnõu § 50 või 55) volitamise pädevale haldusorganile. Eelnõu § 45 lõike 3 alusel võib Vabariigi Valitsus volitada piiravat meedet kohaldama haldusorgani. See loob kriisiolukorraks Vabariigi Valitsusele vajaliku paindlikkuse määrata vajaduse korral piiravate meetmete kohaldamise üle otsustavad haldusorganid nt juba kriisiolukorraks valmistumisel. Sellest tulenevalt on ka eelnõu vastavates sätetes sõnastatud piirava meetme kohaldamiseks pädeva organina Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan.

Eelnõu § 45 lõike 4 järgi võib Vabariigi Valitsus otsustada piiravate meetmete kohaldamise eelhaldusaktis, et nimetatud meedet võib kohaldada, ning määrata nimetatud meetmeid kohaldama volitatud haldusorganid. Erinevalt lõikes 3 sätestatust tähendab see, et Vabariigi Valitsus legitimeerib oma otsusega selliste meetmete rakendamise, mille suhtes on seadusandja PSi II peatükis põhiõiguste ja -vabaduste puhul sätestatud piirangu alustele lisaks kehtestanud täiendavad piiranguklauslid (vrd PSi §-dega 129 ja 130). Vabariigi Valitsus ei hinda oma eelhaldusaktis üksikute meetmete kohaldamise õiguspärasust konkreetse

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

adressaadi suhtes. Vabariigi Valitsus otsustab meetmete üldise kohaldamise lubatavuse, tuginedes kriisiolukorras eksisteerivatele üldistele asjaoludele (ohu suurus, piirangu vajalikkus olukorra lahendamisel, võimalike vähem piiravate meetmete kohaldamise võimalikkus jne). Vabariigi Valitsus teostab eelneva otsustusdiskretsiooni ning sõltuvalt olukorra iseloomust annab otsevolituse meetme kohaldamiseks. Näiteks võib ta volitada PPA peadirektorit vajaliku piirava meetme kohaldamise üle otsustama konkreetse haldusakti adressaadi suhtes. Pädev ja Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgan saab seejärel ilma Vabariigi Valitsuse täiendava kooskõlastuseta otsustada kriisiolukorra lahendamiseks vajalike piiravate meetmete kohaldamise.

Lõikes 5 sätestatakse, et Vabariigi Valitsus võib volitada haldusorgani täitma ka riikliku järelevalve ülesannet piirava meetme täitmise üle. Riikliku järelevalve tegemine piirava meetme täitmise üle kriisiolukorras on selgitatud lähemalt 12. peatüki juures. Kui riikliku järelevalve pädevus ei ole seadusega sätestatud, teeb piirava meetme täitmise üle riiklikku järelevalvet Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgan.

Lõikes 6 sätestatakse, et isikul on kohustus taluda tema suhtes kohaldatavaid piiravaid meetmeid. Talumiskohustusele vastab eelnõus sätestatud haldusorganite õigus kohaldada piiravaid meetmeid. Talumine seisneb nii meetme kohaldamise takistamata jätmises (passiivne kohustus) kui ka kaasaaitamises (aktiivse tegutsemise kohustus) meetme kohaldamisele ulatuses, milles see on asjaolusid arvestades mõistlik (nt isik tagab isikut tõendava dokumendi kaasaskandmise kohustuse täitmiseks dokumendi kehtivuse ja terviklikkuse, isik toimetab endale kuuluva sõiduki Kaitseväe määratud asukohta ning annab sõiduki Kaitseväe kasutusse jne). Talumiskohustuse täpne sisu sõltub meetmest, mida isiku suhtes kohaldatakse. Taluda tuleb piiravaid meetmeid. Riikliku järelevalve meetmete talumise kohustus tuleneb KorSi § 23 lõikest 3. Erinevalt KorSist ei ole eelnõus sätestatud, et taluda tuleb üksnes selliseid meetmeid, mida on kohaldatud seaduses sätestatud alustel ja korras. Piirava meetme kohaldamise alused on kõik sätestatud eelnõuga ning talumiskohustuse eeldus on kehtiv haldusakt, millega meedet kohaldatakse. Kui isik ei täida piirava meetme talumisest tulenevaid kohustusi, võib teha selle kohta isikule ettekirjutuse ning rakendada vajaduse korral haldussunnivahendeid (vt eelnõu 12. ptk selgitused). Ettekirjutus tähendab siin mistahes õigusakti, millega määratakse õiguslikult siduvalt kindlaks isiku piirava meetme talumine. Seejuures säilib isikul haldusakti vaidlustamise ning tekitatud kahju hüvitamise nõude esitamise võimalus, kui ta peab meetme kohaldamise haldusakti õigusvastaseks.

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

§ 46. Proportsionaalsuse põhimõte

Paragrahv 46 sätestab piiravate meetmete kohaldamiseks proportsionaalsuse põhimõtte.

Osa piiravaid meetmeid (nt erakorralise ja sõjaseisukorra ajal rakendatavad) võimaldavad isiku põhiõigusi ja -vabadusi äärmiselt ulatuslikult riivata ning nende täitmise tagamiseks võib rakenda kõige intensiivsemaid haldussunnivahendeid, sh vahetut sundi. Kaalutlusõiguse

teostamisel rakendatav proportsionaalsuse põhimõte on seetõttu kriisiolukorras keskse tähendusega. Proportsionaalsuse põhimõttel on oluline roll ühelt poolt indiviidi õiguste ja kohustuste tasakaalustamisel ning teiselt poolt avalike huvide ja riigivõimu erasfääri sekkumise lubatavuse hindamisel. Proportsionaalsuse põhimõte on kriteeriumiks avaliku võimu taotletavate eesmärkide ja põhiõiguste piirangute kaalumisel. Seetõttu on peetud vajalikuks nimetatud põhimõtte sisu kõnealuses eelnõus sätestada sarnaselt KorSi §-ga 7 detailsemalt, kui seda teevad HMSi § 3 lg 2, mille kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes, ja HMSi § 5 lg 2, mille kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiiresti, vältides üleliigseid kulutusi ning ebameeldivusi isikutele. Piiravad meetmed ei ole riikliku järelevalve meetmed ja nende rakendamisel ei kohaldata KorSis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet. Samas võivad kriisiolukorra meetmed piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi riikliku järelevalve meetmetega sama intensiivselt või intensiivsemaltki. Kriisiolukorra meetmete kohaldamisel on proportsionaalsuse põhimõte veelgi olulisem põhjusel, et kriisiolukorra lahendamiseks vajalikud meetmed on kirjeldatud üldiselt ja sõltuvad paljuski konkreetsest üksikjuhtumist. Haldusmenetluse teiste üldiste põhimõtete järgimise kohustus kriisiolukorras toimuvas haldusaktide menetluses ei kao. HMSi põhimõtted kehtivad edasi määral, mille kohta ei ole eelnõuga kehtestatud erisusi (vt eelnõu 8. ptk selgitused).

Eelnõu § 46 sätestab proportsionaalsuse põhimõtte selle klassikaliste koostisosade nimetamise kaudu. Punktist 1 tuleneb, et haldusorgan kohaldab sellist piiravat meedet, mis on kohane, vajalik ja proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda. Meede on kohane ehk sobiv, kui sellega on võimalik saavutada soovitud tulemus. Ühe ja sama ohu tõrjumiseks võib sobida mitu meedet. Meetme sobivuse ja vajalikkuse hindamisel tuleb otsustada meetme intensiivsus.

Meede on vajalik, kui soovitud eesmärki ei ole võimalik saavutada, rakendades isikut vähem koormavat, ent vähemalt sama mõjuvat meedet. Meede peab koormama isikuid ja avalikkust väikseimal võimalikul määral.[37] Seejuures võib meetme valikul olla määravaks see, kas eelistatakse rohkem üksikisikut või rohkem avalikkust koormavat meedet. Meetme vajalikkuse hindamisel tuleb otsustada riivet õigustavate põhjuste olulisus.

Viimase kriteeriumina peab meede olema mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas mõttes. Nõudest tuleneb, et kehtestatud piirangud ei tohi isikute õigusi ja vabadusi piirata rohkem, kui see on vältimatult vajalik eesmärgi saavutamiseks. Meetmega saavutatav kasu ei tohi olla selgelt ebaproportsionaalne meetmete rakendamise tagajärjel tekkiva kahjuga – tegemist peab olema mõistliku vahekorraga.[38] Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb hinnata eri huvide kaalukust ning kohelda võrdseid võrdselt.

Meetme kohasuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamisel on tegemist väärtusotsustega. Eelnõuga antakse haldusorganile nimetatud väärtusotsuste tegemiseks selgemad suunised. Kriisiolukorras on meetme proportsionaalsuse hindamisel kesksel kohal ohu võimalikult kiire ja efektiivne tõrjumine – kriisiolukorrast tulenev kiire tegutsemisvajadus. Teiseks tuleb meetmete rakendamisel arvestada meetme kohaldamise ajalise mõõtmega. Meedet võib kohaldada üksnes nii kaua, kui meetme eesmärk saavutatakse ehk kuni see on hädavajalik. Vahend pole enam proportsionaalne, kui on ära langenud selle rakendamise vajadus või on arusaadav, et selle vahendiga pole eesmärgi saavutamine enam võimalik.

37 RKPJK 06.03.2002. a otsus nr 3-4-1-1-02; RKHK 17.03.2003. a otsus nr 3-3-1-11-03.
38 RKHK 18.12.2002. a otsus nr 3-3-1-66-02.

§ 47. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kehtivus

Paragrahv 47 sätestab piiravate meetmete omavahelise kehtivuse pärast kriisiolukorra tekkimist, sh pärast eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamist.

Kriisiolukord, sealhulgas eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamine, ei mõjuta seaduse alusel kehtestatud piiravate meetmete kehtivust. Kriisiolukorras kehtivad kõik varem kehtestatud piiravad meetmed edasi ning kriisiolukorra lahendamise käigus peab haldusorgan uue haldusakti andmisel hindama vajadust kehtiv piirava meetme haldusakt peatada, muuta või kehtetuks tunnistada. See tagab õigusliku järjepidevuse selliselt, et õiguskord ning sellest tulenevad isikute õigused ja kohustused ei katke ka kriisiolukorra tinginud asjaolude ilmnemisel. Näiteks kui enne kriisiolukorda on politsei kehtestanud KorSi alusel viibimiskeelu, siis kehtib see kriisiolukorras edasi. Kui isik ei ole võimeline kriisiolukorra tinginud asjaolude tõttu piiravat meedet täitma ning haldusorgan ei ole piiravat meedet peatanud, muutnud või kehtetuks tunnistanud, hinnatakse tema käitumist lähtuvalt vastavas õigusvaldkonnas kehtivatest vastutusest vabastamise tingimustest.

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

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

HMSi § 61 lg 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Kriisiolukorras kohaldatud kriisiolukorra meetmed on suunatud kriisiolukorra lahendamisele ning kriisiolukorra lõppemisel kaotavad ilma eriotsuseta kehtivuse. Haldusorgan peaks siiski adressaate teavitama kriisiolukorra meetmete lõppemisest või need haldusaktid formaalselt kehtetuks tunnistama, kui kriisiolukorra meetme eesmärk saavutatakse enne kriisiolukorra lõppemist, et kõigile õigussuhte osalistele oleks selge, millised õigused ja kohustused kehtivad. Haldusakti täitmine ja selle eesmärgi saavutamine on erinevad asjad: kui haldusakti täitmine on eelduslikult nii adressaadile kui ka haldusorganile

arusaadav, siis „eesmärgi saavutamine“ on määratlemata õigusmõiste ja seda, millal on eesmärk saavutatud, saab hinnata haldusorgan. Formaalset kehtetuks tunnistamist ei ole tarvis teha, kui haldusaktis eneses on määratletud selgelt haldusakti kehtivuse tingimused. Näiteks on haldusaktis sõnaselgelt esitatud, et haldusakt kehtib kuni kriisiolukorra lõppemiseni. Kriisiolukorra lõppemine tehakse teatavaks nii massiteabevahendites kui ka Riigi Teatajas.

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

Kriisiolukorras kehtivad muu seadusega või selle alusel antud haldusaktiga kehtestatud põhiõiguste ja -vabaduste piirangud edasi kuni seaduses või haldusaktis nimetatud asjaolude saabumise, piirangu aluseks oleva haldusakti muutmise või lõppemiseni või piirangu kehtetuks tunnistamiseni. Spetsiifiliselt kriisiolukorraks ettenähtud meetmed ei saa kehtida edasi pärast kriisiolukorra lõppemist, sest nende kohaldamise eelduseks on kriisiolukorra, sh eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra esinemine. Muude kriisiolukorra lahendamiseks kohaldatud piiravate meetmete puhul, mille kohaldamise alus ei tulene eelnõust, on haldusorganil kohustus kaaluda nende piiravate meetmete lõpetamist või muutmist. Eelduslikult on kriisiolukorras või kriisiolukorra lahendamiseks kohaldatud piiravate meetmete puhul arvestatud kriisiolukorra asjaoludega ning pärast kriisiolukorra lõppemist on piiravad meetmed ulatuse, intensiivsuse, kohustuste tasakaalu vms üksikasjade poolest ülemäärased. Kuna kõik kriisiolukorras kohaldatud piiravad meetmed ei pruugi olla seotud vahetult ja üksnes kriisiolukorra lahendamisega, siis ei saa need muutuda kriisiolukorra lõppemisel ka iseeneslikult kehtetuks. Sellega kaasnev õiguslik tühimik oleks selleks liiga suur ja haldusorgani töökoormus piiravate meetmete uuesti kehtestamisel ei võimaldaks kõiki haldusakte mõistliku aja jooksul uuesti anda. Seetõttu on eelnõus jäetud piiravate meetmete korral haldusorganile kaalutlusõigus. Muu hulgas saab haldusorgan kriisiolukorras piirava meetme haldusakti andmisel määrata kindlaks, mis osas haldusakt muutub kehtetuks või kohaldub selle alternatiivne säte pärast kriisiolukorra lõppemist – see võimaldab haldusorganil paindlikult ja tõhusalt minna kriisiolukorralt üle tavapärasesse olukorda.

§ 48. Lepinguliste kohustuste rikkumise vabandatavus

Paragrahviga 48 sätestatakse need juhud, millal füüsiline isik ei vastuta rahaliste kohustuste täitmata jätmisest või mittenõuetekohasest täitmisest tuleneva lepingu rikkumise eest.

VÕSi § 100 kohaselt on kohustuse rikkumine võlasuhtest tuleneva kohustuse täitmata jätmine või mittekohane täitmine, sealhulgas täitmisega viivitamine. VÕSi § 101 lg 1 järgi, kui võlgnik on kohustust rikkunud, võib võlausaldaja: 1) nõuda kohustuse täitmist; 2) oma võlgnetava kohustuse täitmisest keelduda; 3) nõuda kahju hüvitamist; 4) taganeda lepingust või öelda lepingu üles; 5) alandada hinda; 6) rahalise kohustuse täitmisega viivitamise korral nõuda viivist. Kohustuse rikkumine on küll vabandatav, kui võlgnik rikkus kohustust vääramatu jõu tõttu. Vääramatu jõud on asjaolu, mida võlgnik ei saanud mõjutada ja mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud temalt oodata, et ta lepingu sõlmimise või lepinguvälise kohustuse tekkimise ajal selle asjaoluga arvestaks või seda väldiks või takistava

asjaolu või selle tagajärje ületaks (VÕSi § 103 lg 2). Seejuures võib aga lepinguga ette näha, et isik vastutab oma kohustuse rikkumise eest rikkumise vabandatavusest sõltumata.

Selleks et kõigile isikutele, olenemata lepingupoolte vahel sõlmitud kokkuleppest või vääramatu jõu olemasolust, oleks tagatud omandi säilimine, on eelnõu järgi isiku lepinguliste kohustuste rikkumise vabandatavuse aluseid laiendatud. Lepingulise kohustuse rikkumine on vabandatav, kui riik on vähendanud või peatanud isikutele makstavaid hüvitisi ja toetusi, tööandja on vähendanud kriisiolukorrast tingitud asjaolude tõttu palka või töötasu või isik on asunud täitma sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha (edaspidi *sõjaaja ametikoht*) ülesandeid. Nimetatud juhtudel on isikule seadusega antud täiendav kaitsetagatis, kuivõrd suure tõenäosusega tekib isikul raskus oma lepinguga võetud kohustuste täitmisega (nt laenu- või liisingulepingust tulenevate maksete tasumisega). Kuivõrd ühelt poolt nõuab riik isikutelt suuremat talumiskohustust, siis teiselt poolt vastukaaluks annab riik täiendava kaitsetagatise. Juriidilistel isikutel on võimalik riske maandada lepingutingimustega.

Lepinguliste kohustuste rikkumine ei ole vabandatav automaatselt hüvitiste ja toetuste maksmise peatamisel või vähendamisel, palga või töötasu maksmise peatamisel ega ka sõjaaja ametikoha ülesannete täitmisel. Näiteks sõjaaja ametikohale asudes ei pruugi isiku sissetulek võrreldes rahuaja ametikohaga väheneda, see võib isegi suureneda (nt kui isikul puudus üldse eelnev sissetulek). Rikkumine ei pruugi olla vabandatav isegi siis, kui isiku sissetulekud vähenevad. Isik peab tõendama, et tema rahalise kohustuste täitmata jätmisest või mittenõuetekohasest täitmisest tulenev lepingu rikkumine on seotud tema sissetulekute vähenemisega või sõjaaja ametikohale asumisega.

§ 49. Täitemenetluse peatamine

Paragrahv 49 sätestab täiendavad juhud, millal füüsilise isiku suhtes rahaliste nõuete ning rahaliste ja varaliste karistuste sundtäitmine peatatakse.

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

Olukorras, kus füüsiline isik jättis täitedokumendi vabatahtlikult täitmata, sealhulgas rahalise karistuse ja varalise karistuse tasumata, või kokkulepitud maksegraafiku nõuetekohaselt täitmata, kuna riik on vähendanud või peatanud talle hüvitiste ja toetuste maksmist, töötaja vähendanud palka või töötasu või on ta kutsutud sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma, ei peaks kohus igal üksikjuhtumil asuma kaaluma, kas täitemenetluse jätkamine oleks isiku suhtes ebaõiglane. Kuna kriisiolukorras on riigil õigus rakendada isiku suhtes suuremat talumiskohustust, siis tagab eelnõu isikule, et talumiskohustusest tulenevalt ei toimuks täitemenetluses füüsilise isiku vara realiseerimist, kuivõrd see võib isikule kaasa tuua

täiendavad toimetulekuraskused, aresti (vt TMSi § 201 lg-d 1 ja 1[1]) või vangistuse (vt TMSi § 206 lg 2). Juriidiliste isikute puhul ei näe eelnõu ette erandeid täitemenetluse peatamiseks.

Seejuures ei peatu füüsilise isiku suhtes rahaliste nõuete ning rahaliste ja varaliste karistuste sundtäitmine automaatselt hüvitiste ja toetuste maksmise peatamisel või vähendamisel, palga või töötasu maksmise peatamisel ning sõjaaja ametikoha ülesannete täitmisel. Kohtutäitur peatab täitemenetluse üksnes juhul, kui isiku kohustuste täitmata jätmise ja sissetulekute vähenemise või sõjaaja ametikoha ülesannete täitmise vahel on tuvastatud põhjuslik seos. Seejuures on kohtutäituril HMSi §-st 6 tulenev uurimiskohustus. Uurimispõhimõtte eesmärk ei ole seejuures kogu tõendamiskoormuse panemine haldusorganile. Menetlusosalisel on samuti aktiivse kaasaaitamise kohustus (nt tõendite esitamise kohustus), et saavutada objektiivset lõpptulemust.

2. jagu
Kriisiolukorras kohaldatavad piiravad meetmed

§ 50. Kaitseväekohustuslase Eestist lahkumise piiramine

Paragrahvi 50 lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsus mobilisatsiooni ettevalmistamisel ja korraldamisel kehtestada Eestist lahkumise keelu vähemalt 18-aastasele kaitseväekohustuslasele ning sõjaaja ametikohale nimetatud isikule, kui see on vajalik mobilisatsiooni korraldamiseks.

Kehtiva RiKSi § 15 lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsus kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtestada töökohustuse rakendamise tagamiseks Eestist lahkumise keelu töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule. RiKSi § 18 lõike 1 järgi on Vabariigi Valitsusel sama õigus ka sõjaseisukorra ajal. RiKSi § 24 lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsus mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise keelu vähemalt 18-aastasele kaitseväekohustuslasele ning sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta Kaitseliidu tegevliikmele. Sõjaaja ametikohale võib nimetada nii kaitseväekohustusega kui ka kaitseväekohustuseta isikuid. Seetõttu on sätte sõnastust võrreldes kehtiva seadusega muudetud üldisemaks, säilitades senise eesmärgi.

PSi § 35 järgi on igaühel õigus Eestist lahkuda. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks. PSi §-s 35 sätestatud igaühe õigust Eestist lahkuda võib pidada PSi §-ga 34 tagatud liikumisvabaduse osaks.[39] Riigikaitseõiguse revisjoni raames koostatud analüüsis[40] on asutud seisukohale, et kõrgendatud kaitsevalmiduses (põhiseaduse mõistes rahuajal) kohalduv RiKSi § 15 lg 1, mis seab riigikaitselise töökohustusega ametnikule või töötajale täieliku välismaale reisimise keelu, ei ole kooskõlas põhiseaduse §-s 35 sätestatuga. Seevastu RiKSi § 24 lõike 1 alusel kehtestatavat keeldu võib pidada õigustatuks PSi § 124 lõike 3 alusel. Viidatud säte näeb ette, et kui seadus ei näe teenistuse erilaadi huvides ette teisiti, on Kaitseväes ja asendusteenistuses olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused. PSi § 124 lõikega 3 antakse kaitseväekohustuslaste põhiõiguste piiramiseks täiendav õiguslik

39 Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 35 kommentarid, punkt 2. Kättesaadav: https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=40&p=35

40 Paloma Krõõt Tupay. Analüüs „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus“, 2017, lk 63 ja 74.

alus. RiKSi § 24 lg 1 alusel kehtestatav lahkumise keelu adressaatide ring on piiratud ja eesmärgipärane.

Erinevalt RiKSi § 15 lõikest 1 ei nähta lähtuvalt eeltoodust eelnõuga ette alust enne erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamist riigikaitselise töökohustusega ametnikule või töötajale Eestist lahkumise piirangu seadmiseks. PSi § 130 ei kitsenda aga PSi §-ga 35 tagatud õiguse seadusandjapoolset ulatuslikumat piiramist erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Ulatuslikum riigist lahkumise keeld on sätestatud eelnõu §-s 60.

Eesti riigikaitsemudel põhineb laiapindsel riigikaitsel, mille tuumikuks on kohustusliku kaitseväeteenistuse käigus väljaõpetatav reservarmee. Sõjalise riigikaitse planeerimisel on olulise tähtsusega, et mobilisatsiooni ajal teavitaksid võimalikult kaitseväeteenistusse kohustatavad isikud oma asukohast.

Lõige 2 paneb isikule, kelle suhtes Eestist lahkumise keeldu kohaldatakse, kohustuse teavitada Kaitseressursside Ametit[41] või Eesti Vabariigi välisesindust viivitamata sellest, kui ta juba asub Eestist väljaspool. Eesti Vabariigi välisesinduse teavitamine võib olla kiirem viis oma asukohast teada andmiseks, kui infovahetus on Eestiga häiritud. Selle sätte puhul on kaitseväekohustuslasepoolse teavitamise eesmärk võimalikult kiire ja efektiivne võitlusvõimeliste sõjaaja üksuste formeerimine.

Teavitamiskohustuse säte riivab PSi §-s 26 sätestatud isiku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele. Tegemist on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega, mida võib piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Teavitamiskohustuse panemine on oluline kõigi Eestis viibivate isikute parema kaitse tagamiseks. Kaitseväekohustuslase teavitamiskohustuse täitmine võimaldab riigil teavitada isikut tema suhtes kehtivast kohustusest. Samuti võimaldab see abinõu planeerida paremini kaitseväekohustuse rakendamist ning selle tagamiseks riigist lahkumise keelu kehtestamist, sest see võimaldab paremat ülevaadet isikutest, kes on Eestist lahkunud. Tegemist on vähe riivava abinõuga, mistõttu võib meedet pidada proportsionaalseks.

§ 51. Sideteenuse piiramine

Paragrahv 51 annab Vabariigi Valitsusele või tema volitatud haldusorganile õiguse kriisiolukorras panna sideettevõtjale ettekirjutusega kohustuse piirata lõppkasutajale sideteenuse osutamist või juurdepääsu sidevõrgule, kui see on vajalik avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) preambuli punkti 11 kohaselt ei piira direktiivi sätted liikmesriikide võimalusi võtta vajalikke meetmeid selleks, et tagada oma oluliste turvalisusega seotud huvide kaitse, tagada avalik kord ja julgeolek, muu hulgas võivad riigi reguleerivad asutused kõnealuste meetmete raames kehtestada elektrooniliste sideteenuste osutajatele erikohustusi ja proportsionaalseid kohustusi. ELi direktiivid, mis reguleerivad sideteenuste osutamist ja sidevõrkude toimimist, ei kehtesta aluseid

41 Ettepanek lähtub kaitseministri 27.03.2013. a määruse nr 25 „Kaitseressursside Ameti põhimäärus“ § 7 lõike 1 punktist 1, mille järgi on Kaitseressursside Ameti üks põhiülesanne kaitseväekohustuslike Eesti kodanike üle arvestuse pidamine ja selleks andmete kogumine.

kriisiolukorras piirangute seadmisele. Eeltoodu on põhjendatav ka liikmesriikide ainupädevusega riigi julgeoleku ja turvalisuse tagamisel. Sideteenuse osutamist Eestis reguleerib elektroonilise side seadus (ESS).

Eelnõu §-s 51 kasutatakse ESSis sätestatud terminoloogiat. Sideettevõtja on ESSi § 2 punkti 5 kohaselt isik, kes osutab lõppkasutajale või teisele üldkasutatava elektroonilise side teenuse osutajale sideteenust. Sideteenuse osutamine toimub üldkasutatava elektroonilise side võrgu (edaspidi *sidevõrk*) kaudu. Lõppkasutaja on klient, kes ise ei osuta üldkasutatavat elektroonilise side teenust (ESSi § 2 p 27). Sidevõrk on võrk, mille kaudu osutatakse sideteenust, mis võimaldab teabe edastamist elektroonilise side võrgu lõpp-punktide vahel (ESSi § 2 p 71) ehk kliendile on loodud juurdepääs või võimalus juurdepääsuks üldkasutatavale elektroonilise side võrgule. Elektroonilise side võrk on ESSi § 2 punkti 8 kohaselt ülekandesüsteem koos selle tööks vajalike lülitusseadmete ning muude tugisüsteemidega, mis võimaldab signaalide edastamist ja suunamist kaabli kaudu, samuti raadio, optiliste või muude elektromagnetiliste vahenditega. Muu hulgas on elektroonilise side võrgud, sõltumata nende kaudu edastatava informatsiooni iseloomust, satelliitvõrk, telefonivõrk, andmesidevõrk, mobiiltelefonivõrk, ringhäälinguvõrk, kaabellevivõrk ja elektrikaablisüsteem, kui seda kasutatakse signaalide edastamiseks või suunamiseks.

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

Siinjuures tuleb eristada elektroonilise side teenust, mis on teenus, mis seisneb kokkulepitud tingimustel tervikuna või peamiselt signaalide edastamises või suunamises elektroonilise side võrgu kaudu (ESSi § 2 p 6) ehk nt võrguteenus, lairibateenus, multipleksimisteenus (meedia- ja andmesideteenuse ühtseks digitaalseks andmevooks muutmine ja edastamine). Sideteenust osutatakse lõppkasutajale sideteenuse lepingu alusel.

ESS kohustab sideteenuse lepingus sätestama tingimused, mis piiravad sideteenusele ja rakendusele juurdepääsu ning nende kasutamist. ESS ei kohusta sõnaselgelt lepingus määratlema, et sideteenust piiratakse, kui lõppkasutaja levitab teatud teavet või pakub sideteenuse kaudu teatud teenuseid, mis on õigusvastase sisuga või kujutavad ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.

ESSi § 96 lg 1 punkti 15 kohaselt peavad lõppkasutajaga sõlmitud sideteenuse lepingus sisalduma muu hulgas tingimused, mis piiravad sideteenusele ja rakendusele juurdepääsu ning nende kasutamist. ESS ega muud seadused ei täpsusta, millistel juhtudel tuleks sideettevõtjatel juurdepääsupiiranguid kohaldada. ESS võimaldab sideettevõtjatel leppida sideteenuse lepinguga kokku, millistel juhtudel on tegemist lepingu olulise rikkumisega, mis võivad kaasa tuua teenusele piirangute kehtestamise. ESSi § 98 lg 9 annab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile õiguse nõuda, et sideettevõtja piiraks kliendi juurdepääsu sideteenusele või kõne valimise võimalust numbrile, kui see on põhjendatud pettuse või väärkasutuse tõttu. Kuivõrd kliendi poolt ükskõik millise sisuga informatsiooni edastamine ei ole käsitatav pettuse või väärkasutusena, siis puudub Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil võimalus ESSi alusel ettekirjutuse tegemiseks olukorras, kus kliendi edastatava teabe sisu põhjustab vajaduse piirangu seadmiseks – teabe edastamine kujutab ohtu riigi

julgeolekule või avalikule korrale. ESSi § 66 annab sideettevõtjale õiguse piirata sidevõrgule juurdepääsu. Eelnõuga luuakse (lisaks ESSi §-dele 98 ja 66) täiendav sideteenuste ja sidevõrgu piiramise alus, mida on volitatud kohaldama Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgan.

Sideteenuste või sidevõrgule juurdepääsu piiramisel on vahetu mõju teenuse tarbijatele, kelle juurdepääsu sidevõrgule või sideteenusele piiratakse. Kuivõrd eelnõu §-s 45 sätestatud ettekirjutusega riivatakse isiku põhiõigusi, peab lähtuvalt seadusliku aluse põhimõttest ettekirjutuse andmise õigus tulenema seadusest ning olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik.
Eelnõu §-s 51 sätestatud meede võib riivata:
1) PSi §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, sest ettekirjutusega võib piirata ettevõtja õigust oma omandiga vabalt ringi käia;
2) PSi §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, sest ettekirjutusega on võimalik seada piiranguid teenuse osutamisele;
3) PSi §-s 45 sätestatud sõna- ehk väljendusvabadust, sest ettekirjutusega on võimalik piirata isikute ligipääsu sideteenustele ja -võrgule, sh sotsiaalmeediale.

Meetme kohaldamise eesmärk on avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu väljaselgitamine või tõrjumine või põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumine. Punktides 1 ja 2 nimetatud õigused on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigused. Sõnavabadus on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigus, mida on õigus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Kriisiolukorras piiratakse sõnavabadust avaliku korra ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Näiteks ulatuslike küberrünnakute korral võib olla vajadus kaitsta sidevõrke ning piirata sideteenust. Niisamuti võib olla vajadus seada prioriteete sidevõrgu kasutamisele ning määrata, millised asutused saavad esmajärjekorras kasutada näiteks telefoni- või mobiilside võrku.

Ka ilma erakorralist seisukorda või sõjaseisukorda välja kuulutamata on võimalik riigi julgeolekule ja avalikule korrale tuginedes põhiõigusi ja -vabadusi piirata, kuid iga konkreetne piirang peab olema proportsionaalne ähvardava ohuga. Meede ei ole kehtivas õiguses uus. Ka hetkel kehtivas HOSi § 33 lõikes 2 on eriolukorra juhile eriolukorra ajaks antud samasisuline volitus. Samas HOSi alusel on sideteenuste ja sidevõrgu piiramine lubatud üksnes siis, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Meede on vajalik, kuna HOSi § 33 lõikes 2 sätestatud meede kaotab pärast käesoleva eelnõu jõustumist kehtivuse. HOSi § 33 lõike 2 kohaselt on nimetatud meede kohaldatav eriolukorras juhul, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Eelnõuga ei seata nimetatud piirava meetme kohaldamist sõltuvusse mõne erikorra (eriolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord) väljakuulutamisest, vaid arvestades meetme eesmärki (avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu väljaselgitamine või tõrjumine või põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumine) võib meetme kohaldamise otsustada kohaldamise aluse olemasolul ka kriisiolukorras.

Meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest kui riigil on kriisiolukorras õigus teha ettekirjutus, kus määratakse kindlaks sideteenuse osutamise ja sidevõrgule juurdepääsu tingimused, peab ettevõtja teenust nendel tingimustel osutama. Kui ettevõtja seda ei tee, on võimalik rakendada haldussunnivahendeid. See tähendab, et meetme kaudu on võimalik eesmärk saavutada.

Meede on ka mõõdukas, sest kriisiolukord on sündmus, mis ähvardab kogu ühiskonda ja võib ähvardada riigi eksistentsi ning seda ei ole võimalik või ei saa lahendada tavapäraste meetmetega. See tähendab, et ohus võib olla riigi julgeolek, põhiseaduslik kord, avalik kord ning väga paljude inimeste elu või tervis ning tekkida võib väga suur majanduslik kahju. Tegemist on suure ohuga, mille tõrjumiseks võib kasutada ka intensiivsemalt isiku põhiõigustesse sekkuvaid meetmeid. Selleks et põhiõiguste riive oleks piisavalt selge ja ettenähtav, on meetme kohaldamist kitsendatud.

Enne sideteenuste või sidevõrgu piiramise otsuse tegemist peab haldusorgan välja selgitama, millised on võimalikud mõjud meetme kohaldamisel ning millised on sideettevõtja võimalused haldusakti täita. Haldusmenetluses tuleb haldusorganil välja selgitada näiteks, kas võrgu arhitektuur ning haldamisest tulenevad tehnoloogilised nüansid ning sideettevõtja tegelik suutlikkus võimaldab saavutada haldusaktiga taotletavat eesmärki.

Sõjategevusest tingituna võib olla vaja piirata kõnesidet või lõpptarbijatele edastatavat andmesideteenust, et tagada piisav kõne- või internetiühendus kriisiolukorra lahendamisel osalevatele asutustele. Kuna meediateenuse edastus toimub üldjuhul sideteenuse vahendusel, siis sellise piiranguga võib kaasneda negatiivne mõju isikule, kes ei saa täielikult meediateenuse tarbimist jätkata (nt ei pruugi televisiooniteenused olla samas ulatuses või täielikult igal pool ligipääsetavad). Samas on piirangu kehtestamine legitiimne, sest piirangu eesmärk ei ole iseenesest meediateenuste piiramine. Isik ei pruugi omada juurdepääsu meediateenustele väga erinevatel põhjustel. Näiteks ka tormi tõttu tekkinud internetikatkestuste tõttu, mis likvideeritakse prioriteetsuse järjekorras, võib isiku ligipääs meediateenustele olla raskendatud või puududa. Meediateenuseid tohib jätkuvalt piirata meediateenuste seaduse alusel või eelnõu §-de 64 ja 65 alusel.

Kuna sideteenuste piiramine võib mõjutada ka finantssektorit (nt sularaha kättesaadavust), siis on vajalik, et sideteenuste piiramise ettekirjutus oleks ka Eesti Panga ja Finantsinspektsiooniga eelnevalt koordineeritud.

§ 52. Isikut tõendava dokumendi kaasaskandmine

Paragrahv 52 annab Vabariigi Valitsusele või tema volitatud haldusorganile õiguse kohustada isikut avalikus kohas kaasas kandma isikut tõendavat või muud dokumenti. Kohaldatav meede on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks.

Isikut tõendavate dokumentide seadus ei kohusta isikut kaasas kandma isikut tõendavat või muud dokumenti, mille alusel oleks võimalik isik tuvastada. Isikut tõendava dokumendi kaasaskandmise ja haldusorganile esitamise kohustus on välismaalaste seadusest tulenevalt välismaalastel. Isiku tuvastamiseks ei saa dokumendi kaasaskandmise kohustust panna ka muu kehtiva seaduse alusel. Politsei või muu korrakaitseorgan võib KorSi § 32 alusel tuvastada isikusamasuse. Isikusamasust võib tuvastada avalikku korda ähvardava ohu ennetamise või ohu kahtluse korral selle väljaselgitamise ja tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise eesmärgil. Isikusamasuse tuvastamiseks on korrakaitseorganil õigus peatada isik või sõiduk, milles isik viibib, ning nõuda temalt isikut tõendava dokumendi esitamist, samuti saada temalt ütlusi, mis võimaldavad isikusamasuse tuvastamist. Isikusamasuse tuvastamine võib toimuda kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel või muul õiguspärasel viisil (nt päring rahvastikuregistrist või muust seaduse alusel loodud andmekogust).

Kriisiolukorras on vajadus kiiresti tuvastada isikud, kes võivad olla potentsiaalseks ohuallikaks, sh kriisiolukorra eesmärke ohustavad isikud. Ohutuvastamise oluline komponent on avalikus kohas viibivate isikute isikusamasuse tuvastamise võimalus, kuna anonüümsus on avalikku korda ohustavate süütegude toimepanemist soodustav asjaolu. Isikusamasuse tuvastamine vaid isiku ütluste alusel ning sellega kaasneva andmekogudesse tehtavate päringute abil on aja- ja inimressursikulukas toiming. Lisaks oleks esitatud andmete õigsuse kontrollimine välitingimustes keerukas. Kriisiolukorras võib sideteenus olla märkimisväärselt häiritud, mis takistab kaugligipääsu korrakaitseasutuste käsutuses olevatele andmekogudele. Eespool loetletud toimingud on kriisiolukorras äärmiselt koormavad ning ressursinappuse tõttu satub ohtu isikute turvalisuse tagamine.

Dokumentide kaasaskandmise kohustuse eesmärk on kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks isikud kiirelt tuvastada. Meetmega on võimalik saavutada soovitud eesmärki ning meede on isiku õigusi vähe riivav, mistõttu võib meedet pidada proportsionaalseks. Isik võib oma isikusamasust tuvastada nii isikut tõendava dokumendiga kui ka muu dokumendiga, mis võimaldab isiku tuvastamist. Isikusamasuse tuvastamiseks on vaja teha kindlaks isiku nimi ja isikukood või selle puudumisel sünniaeg. Nimetatud piirava meetme täitmise üle tehakse eelnõu §-de 144–146 kohaselt riiklikku järelevalvet ning pädeval riikliku järelevalve ülesannet täitval haldusorganil on õigus isikut tõendavate dokumentide kaasas kandmise kohustuse jõustumisel kasutada järelevalveülesande täitmisel KorSi vastavaid erimeetmeid (vt eelnõu § 145): haldusorgan võib isikut tõendavate dokumentide kaasaskandmise kohustuse panemise järel oma ülesannete täitmiseks tänaval või muus avalikus kohas viibiva isiku isikusamasuse tuvastamiseks peatada, nõuda isikult isikusamasuse tuvastamist võimaldava dokumendi esitamist või kui isikul puudub vastav dokument, tuvastada isikusamasus muul õiguspärasel viisil, muu hulgas võib isiku toimetada isikusamasuse tuvastamiseks ametiruumi ning kohaldada isiku ja temaga kaasasolevate vallasasjade läbivaatust.

§ 53. Liikumispiirang

Paragrahv 53 sätestab Vabariigi Valitsusele või tema volitatud haldusorganile õiguse kriisiolukorras ajutiselt keelata isikul teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise ning kehtestada muid nõudeid ja tingimusi isikute liikumisele avalikus kohas, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra kaitseks. KoRSi § 44^1 sätestab korrakaitselise meetmena liikumispiirangu kehtestamise ja selle kehtestamise õiguse politseile ja seaduses sätestatud juhul muule korrakaitseorganile. Kriisiolukorra operatiivse lahendamise eesmärgil on oluline, et kriisiolukorda lahendav asutus saaks ise operatiivselt reageerida ja piiranguid seada. Mõeldamatu on, et nt sõjaseisukorras tuleb liikumispiirangu kehtestamiseks teatud territooriumil paluda Kaitseväel iga kord PPA abi. Seetõttu nähakse eelnõus ette Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorganile õigus kriisiolukorras ajutiselt keelata isikul teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise ning kehtestada muid nõudeid ja tingimusi isikute liikumisele avalikus kohas, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra kaitseks.

§ 54. Viibimiskeeld

Sarnaselt eelnõu §-ga 53 sätestatakse eelnõu §-ga 54 Vabariigi Valitsusele või tema volitatud haldusorganile õigus kehtestada piirava meetmena viibimiskeeld. Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan võib kriisiolukorras keelata isiku viibimise teatud kohas, kohustada

isikut sellest kohast lahkuma või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra kaitseks.

§ 55. Keelutund

Paragrahv 55 näeb Vabariigi Valitsusele ette lisapädevuse eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Nimelt näeb eelnõu ette, et üleriigilise või väga suurt territooriumi hõlmava liikumispiirangu ehk keelutunni kehtestab Vabariigi Valitsus, kui see on vajalik eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra kaitseks. Sarnased suurt territooriumi hõlmavad liikumisvabaduse piirangud on kehtivas õiguses sätestatud nt ErSSi § 17 lg 1 punktis 3 (politseitund), kuid samuti NETSi §-des 27 ja 28 ning HOSi §-s 31. Kuna nimetatud meede puudutab väga suurt hulka inimesi, sellel on majanduslik, sotsiaalne ja psühholoogiline mõju ning selle otsustuspädevus väljub ühe ameti pädevusest, otsustab meetme kohaldamise Vabariigi Valitsus ning meede on kohaldatav üksnes eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Keelutundi otsustades võib Vabariigi Valitsus ette näha ka erandeid, kelle suhtes see ei kohaldu (nt kaitseväelased, politseinikud, tervishoiutöötajad), või ette näha, millistel tingimustel on liikumine keelatud (nt öösiti), vms.

§ 56. Avaliku ürituse korraldamise ja koosoleku pidamise piiramine

Paragrahvi 56 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal keelata inimeste elu ja tervise kaitseks ning avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks avalike ürituste korraldamise ja koosolekute pidamise, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, sõltumata nende eesmärgist ning pidamise kohast. Nimetatud piirang võib olla vajalik meeleavalduste vältimiseks, suurte rahvahulkade kogunemiste vältimiseks, kiirgusõnnetuse korral inimeste liikumise piiramiseks jne.

Avalike ürituste korraldamine ja koosolekute pidamine on tegevus, mille kaudu realiseeritakse kogunemisvabadust. Kehtivas õiguses on kogunemisvabaduse piiranguid võimalik seada nii KorSi, HOSi, RiKSi kui ka ErSSi alusel.

Kogunemisvabaduse piirangud võivad olla selle keelamine (nt KorSi § 62, HOSi § 32 lg 1, ErSSi § 17 lg 1 p 6, RiKSi § 20 lg 2), laialisaatmine või muu lõpetamine (KorSi § 73), osavõtjate arvu piiramine selle rahumeelsuse ja kontrollitavuse tagamiseks või üksikute isikute koosolekul osalemise või neil oma seisukohtade väljendamise keelamine (KorSi § 71), samuti karistamine keelatud koosoleku korraldamise või sellel osalemise eest (KarSi § 265) või koosoleku korraldamise eest seaduses sätestatud nõudeid rikkudes (KarSi § 264[1]). Kogunemisvabaduse piiranguks on ka ettekirjutus viia koosolek läbi muul ajal või muus kohas, kui on korraldaja soovinud (KorS § 69).[42]

Piirangu kohaldamisel tuleb arvestada põhimõtet, et kriisiolukorras jäävad kehtima ka eriseaduste alusel kehtestatud piirangud, kui nende kehtestamise aluseks olnud eeldused ei ole ära langenud. Avalike koosolekute piirangud on olulisel määral reguleeritud KorSis (§-d 61–

42 Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 47 kommentaarid, punkt 10. Kättesaadav: https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=52&p=47

73) ning KorS kohaldub ka kriisiolukorras. KorSi § 62 järgi on (automaatselt) keelatud korraldada või pidada koosolekut, mis:
1) on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele;
2) õhutab vägivaldselt rikkuma Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust;
3) õhutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi alusel või
4) mille eesmärgiks on kuritegude toimepanemine või nendele õhutamine.

KorSi § 62 punktides 1 ja 2 nimetatud juhtumid ohustavad kriisiolukorra lahendamist ning seega kattuvad ka eelnõu § 56 sätte kohaldamise eesmärgiga, kuid ei kata seda täielikult. Tuleb silmas pidada, et KorSi §-d 69 ja 72 võimaldavad koosoleku aega ja kohta muuta või koosoleku keelata avalikku korda ähvardava ohuga seoses. Sellest johtuvalt on eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal avalike ürituste ja koosolekute piiramine või nende keelamine eelnõu kohaselt lubatud, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Kuivõrd KorSi alusel on avalike koosolekute keelamine ja piiramine lubatud prefekti otsusega, siis on eriolukorras, erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras avaliku ürituse ja koosoleku piiramine lubatud Vabariigi Valitsuse või tema volitatud haldusorgani haldusaktiga (vt eelnõu § 45 lg-d 3 ja 4).

§ 57. Teadete ja õigusaktide avaldamise kohustus

Paragrahv 57 sätestab kriisiolukorras teadete ja õigusaktide avaldamise kohustuse. Vabariigi Valitsus, kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus, samuti nende volitatud isik võivad kriisiolukorras kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama tasuta, muutmata kujul ja viivitamata või ettenähtud ajal kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke teateid ning käesolevas seaduses sätestatud juhul õigusakte.

Paragrahv 57 sätestab massiteabevahendi valdajale, elektroonilise side ettevõtjale, aga ka nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule (sh avalik-õiguslik ja eraõiguslik juriidiline isik) kohustuse tagada kriisiolukorras kiire ja efektiivne teavitustöö. Kriisiolukorras on elanikkonna õigeaegne teavitamine erisugustest ohtudest ja nendest tingitud olukorrast ning selle lahendamiseks läbiviidavatest tegevustest kriitilise tähtsusega. Ohtudest ja nende ennetamiseks vajalike meetmete rakendamisest teavitamata jätmine võib tuua kaasa raskeid tagajärgi, näiteks evakuatsiooni õigeaegne alustamine aitab päästa tsiviilelanike elu ja tervist, teabe puudumine aga tõkestab selle eesmärgi saavutamist.

Paragrahvis sätestatu suhtes kehtib ka erinorm viivitamatus olukorras ohuteadete edastamiseks. Nimelt nähakse eelnõu §-ga 79 ette üksnes viivitamatute ohuteadete edastamine ning sellega seotud kohustused ei sõltu kriisiolukorra olemasolust. Eelnõu §-ga 79 sätestatud teavituste eesmärk on tagada elanikkonna kohene reageerimine paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele (vt selgitusi eelnõu § 79 kohta).

Õigesti valitud massiteabevahendit (televisioon, päevalehed, *online*-meedia) kasutades jõuab teave oluliselt suurema osani elanikest kui ainult Riigi Teatajas, Avalikes Teadaannetes või riigiasutuste veebilehtedel avaldamise korral. Võttes arvesse asjaolu, et erinevate

teavituskanalite (internetiportaalid, telekanalid, paberkandjal ajakirjandusväljaanded, mobiilisõnumid jne) kättesaadavus võib kriisiolukorras olla ebakindel, on Vabariigi Valitsusel, kriisiolukorra juhil, kriisiolukorda lahendaval asutusel või tema volitatud isikul vaja tagada samal ajal mitmesuguste teavituskanalite kasutamine, et kindlustada sel viisil kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe jõudmise sihtrühmani. Kiiresti suure ringi isikuteni jõudev teave võib olla väga vajalik nii riigi toimimise tagamiseks kui ka sõjalise tegevuse ettevalmistamise või hilisema korraldamise toetamiseks.

3. jagu
Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kohaldatavad piiravad meetmed

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal piiravate meetmete kohaldamise üks tingimusi on vajadus olukord kiiresti lahendada. Oluline on silmas pidada, et juhul, kui erakorraline seisukord või sõjaseisukord on välja kuulutatud, on selle (ettepaneku ja väljakuulutamise) otsuse teinud organid kujundanud olemasoleva info põhjal seisukoha, et riigi ja elanike eksistentsi ähvardab vahetu oht, mistõttu on riigis vaja muu hulgas rakendada täiendavaid põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid. Põhiõiguste ja -vabaduste riivet õigustab seejuures riigi julgeoleku, avaliku korra, põhiseadusliku korra ja inimeste õiguste ja vabaduste kaitse vajadus.

Vabariigi Valitsusele on jäetud laialdased volitused, mis võimaldavad lähtuvalt situatsioonist kindlaks määrata, millal on vaja erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra aegseid meetmeid rakendada ja kelle suhtes meetmeid kohaldada. Lähtudes erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra abstraktsusest on asjakohane, et seaduses ei ole määratletud konkreetset isikute ringi, kelle suhtes piiravaid meetmeid võib rakendada. Konkreetne adressaat määratakse konkreetse piirava meetme kohaldamisel.

Erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras rakendatavad piiravad meetmed on oma sõnastuselt suurema abstraktsusastmega. Suurem abstraktsus võimaldab kehtestatud regulatsiooni piires kaalutleda paremini, kas, mis ulatuses ja kui kaua on vaja erakorralise või sõjaseisukorra ajal piiravaid meetmeid kehtestada.

§ 58. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piirava meetme edasilükkamatu kohaldamine

Paragrahv 58 sätestab erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piirava meetme kohaldamise võimaluse, kui see on vältimatult vajalik riigi iseseisvuse ja sõltumatuse, tema maa-ala, territoriaalvete või õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkuse või põhiseadusliku korra kaitseks, sealhulgas sellise ohu ärahoidmiseks (edaspidi *edasilükkamatu piirav meede*).

Kriisiolukorda lahendavate asutuste vajadus rakendada tõhusalt ja eesmärgipäraselt isikute õigusi ja vabadusi piiravaid meetmeid ei sõltu konkreetse erikorra formaalsest väljakuulutamisest, vaid eksisteerivast ohust ja sellega seotud faktilistest asjaoludest. Kriisiolukorra lahendamine on aja poolest kriitiline tegevus. Sellest tulenevalt võib teatud põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamine osutuda edasilükkamatult vajalikuks juba Riigikogus erakorralise või sõjaseisukorra kehtestamise otsustamise ajal. Näiteks kui teatud telekanalis edastatakse elanikkonna seas üleskutset mitte alluda võimude seaduslikele korraldustele ajal, kui Riigikogu arutab erakorralise seisukorra väljakuulutamist, võib osutuda edasilükkamatult vajalikuks piirata sellise telekanali edastatavat teavet. Meediateenuse piiramise eesmärk on sellisel juhul mh tõkestada vaenulikku mõjutustegevust ning Eesti

Vabariigi vastast kihutustööd. Lisaks meediateenuse piiramisele kannab sellises olukorras samasugust eesmärki sidevahendite kasutamise ning teabe levitamise piiramine. Nimetatud meetmete kohaldamine on suunatud sellisel juhul eeskätt vastase psühholoogiliste operatsioonide ennetamisele ja tõkestamisele, et vältida kriisiolukorra eskaleerumist. Nende meetmete kohaldamisega viivitamine seaks ohtu selle eesmärgi saavutamise.

PSi kohaselt on riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides lubatud erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ulatuslikult piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi (PSi § 130). PSi vastuvõtmise ajal eksisteerinud ohud erinesid oma olemuselt ja realiseerumise kiiruselt tänapäevastest, seega oli õigustatud seadusandja soov lubada ulatuslikumaid piiranguid alles alates parlamendi legitiimse otsuse tegemisest. Erikordades ettenähtud põhiõiguste ja -vabaduste piirangute kohaldamise vajadus võib olla pakiline aga juba enne, kui Riigikogu jõuab formaalse erikorra välja kuulutada. PS ei välista, et PSi kohaselt võib põhimõtteliselt kõiki põhiõigusi, sealhulgas kvalifitseeritud ja ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusi, piirata riigi julgeoleku ja avaliku korra või muul PSi preambulist või aluspõhimõtetest tuleneval eesmärgil. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt ka ilma §-des 128 ja 129 sätestatud korda kehtestamata õigustab sõjategevus või muu suurem oht riigi julgeolekule põhiõiguste ulatuslikumat piiramist, sest sellest tuleneb abstraktne oht avalikule korrale. Seda eelkõige seetõttu, et reaalne sõjaline tegevus või kriis algab varem, kui jõutakse sõjaseisukord või erakorraline seisukord välja kuulutada.[43] Selline erand volituste rakendamisel kiiretel juhtudel on ka nt Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduses.[44]

Tegemist ei ole olemuslikult uue volitusnormiga, vaid samasuguse õiguse näeb ette kehtiv RiKS sõjaseisukorra ettepaneku arutamise ajaks. RiKSi § 17 lõike 3 järgi võib sõjaseisukorraks ette nähtud riigikaitseülesandeid asuda täitma ning kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Ajal, kui Riigikogu arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud kriisiülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist.

Lõikega 1 võib Vabariigi Valitsus erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel otsustada erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra piirava meetme rakendamise, kui see on vajalik riigi iseseisvuse ja sõltumatuse, tema maa-ala, territoriaalmere või õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkuse või põhiseadusliku korra kaitseks, sealhulgas sellise ohu ärahoidmiseks. Kuivõrd sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku korral on Riigikogu diskretsioon PSi kohaselt redutseerunud nullini, siis on valitsusel edasilükkamatute meetmete kohaldamise otsuste tegemisel olemas kindlus, et sõjaseisukord kuulutatakse välja. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku võib Riigikogu jätta heaks kiitmata. Kui erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku esitab Riigikogule valitsus, siis peab valitsus olema juba ettepaneku esitamisel veendunud erakorralise seisukorra meetmete kohaldamise vajaduses (vt erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimusi). Kui väljakuulutamise ettepaneku teeb president, siis saab valitsus edasilükkamatute meetmete rakendamise otsustamisel võtta arvesse erakorralise seisukorra ettepaneku kohta Riigikaitse Nõukogus esitatud seisukohti.

43 Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 130 kommentaarid, punkt 2. Kättesaadav: https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=143&p=130

44 Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse (soome keeles *valmiuslaki*) § 7 sätestab määruse andmiseks volituse, mis võimaldab alustada piiravate meetmete rakendamist kiiretel juhtudel.

Põhiõiguste kaitse tagatisena on lõikes 2 sätestatud, et juhul, kui Riigikogu otsustab jätta erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra välja kuulutamata, lõpetatakse edasilükkamatu piirava meetme kohaldamine viivitamata. See säte välistab äärmusliku abinõu põhjendamatult ulatusliku kohaldamise ning aitab kaasa põhiõiguste tagamisele. Analoogiliselt sätestab kehtiva RiKSi § 17 lõige 4, et juhul kui Riigikogu otsustab jätta sõjaseisukorra välja kuulutamata, lõpetatakse sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ning piiravate meetmete kohaldamine.

Edasilükkamatu piirava meetme kohaldamisega tekitatud kahju hüvitatakse eelnõu riigivastutuse erisuste peatükis sätestatud tingimustel ja korras. Analoogne säte kahju hüvitamise kohta on esitatud kehtiva RiKSi § 17 lõikes 5.

§ 59. Isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolitus

Paragrahvi 59 lõikega 1 sätestatakse, et kui erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal on riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, avaliku korra või inimeste elu ja tervise kaitseks vajalik kohaldada isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meedet, mida seaduses ei ole sätestatud, ning kõik muud seaduses sätestatud piiravad meetmed on ammendunud, siis võib Vabariigi Valitsus otsustada kohaldada seaduses sätestamata piiravat meedet nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

Lõige 1 on sarnane kehtiva RiKSi § 19 lõikega 1. ErSSis puudub üldklausel põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks, mis võimaldaks ettenägematutes kiireloomulistes olukordades, kus on suurenenud oht põhiseaduslikule korrale, põhiõigusi ja -vabadusi piirata. Eelnõuga on põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolitust laiendatud ka erakorralise seisukorra ajale.

Lähtuvalt erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väga volatiilsest olemusest on täidesaatval riigivõimul vajalik ulatuslikum kaalutlusruum põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks. Üldvolitus annab avalikule võimule seadusliku aluse ja ulatuslikuma kaalutlusruumi eripalgelistest ohtudest tingitud olukordades tegutsemiseks, kuivõrd seaduse tasemel ei ole võimalik ette näha kõiki meetmeid, mille kohaldamine võib olla kriisiolukorras vältimatult vajalik.

Selleks, et tagada sätte ja selle kohaldamise proportsionaalsus, sätestatakse eelnõus nõue, et üldvolitust võib rakendada üksnes erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras, kui seadustes sätestatud muud meetmed on ammendunud ning kui see on vajalik riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, avaliku korra või inimeste elu ja tervise kaitseks. Seejuures proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt tuleb valida sellised meetmed, mis isiku põhiõigusi ja -vabadusi võimalikult vähe piiravad. Üldvolituse kohaldamine on lubatud üksnes nii kaua, kui see on vältimatult vajalik. Üldvolituse kohaldamise legitiimne eesmärk on riigi julgeoleku ja avaliku korra, sh põhiseadusliku korra kaitse. Üldvolituse ülemäärasele kasutamisele seabki piirid proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kohustus ning halduskohtulik kontroll.

Et oleks tagatud parlamentaarne kontroll, tuleb piiravad meetmed Riigikogus heaks kiita või tühistada esimesel võimalusel.

§ 60. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isiku Eestist lahkumise piiramine

Paragrahviga 60 sätestatakse täiendav Eestist lahkumise piiramine, mida võib kohaldada kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isikute suhtes erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Vabariigi Valitsus võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal kehtestada Eestist lahkumise keelu kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isikule, kui tema Eestis viibimine on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isikute riigist lahkumise piiramise põhiseaduslikuks aluseks on PSi §-st 130 tulenev seadusereservatsioon, mis lubab erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seada täiendavaid piiranguid.

Säte on olemuslikult sarnane eelnõu §-ga 50, millega piiratakse kaitseväekohustuslaste Eestist lahkumist mobilisatsiooni läbiviimise eesmärgil. Erisus seisneb adressaatide ringis, kelleks selle sätte puhul on erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lahendamise seisukohalt olulise või võtmetähtsusega töötajad ja ametnikud. Nimetatud korraldust andes võib Vabariigi Valitsus määrata isikute kategooriad, kelle suhtes keeld kehtib. Samuti võib Vabariigi Valitsus määrata vajaduse korral keelu rakendamise erandid. Nii võib lahkumise keeld hõlmata näiteks pääste- ja politseiametnikke, aga ka elutähtsa teenuse osutaja töötajaid.

Piirangu eesmärk on tagada kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmine erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. Kuna töökohustus on otseselt seotud asutuste ja isikute kriisiülesande täitmisega, on riigist lahkumise piirang hädavajalik, et tagada nende ülesannete täitmine riigikaitse eesmärgil. Vabariigi Valitsus ei ole kohustatud piirangut kehtestama, tegemist on lisavõimalusega, mida saab kasutada juhul, kui Vabariigi Valitsusel on teavet, et kriitiline hulk isikuid, kes on kohustatud kriisiülesannet täitma, on asunud või võivad asuda riigist lahkuma.

Töö- või teenistussuhtest tuleneva kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isikule Eestist lahkumise keelu kehtestamisel on isik, kes asub väljaspool Eestit, kohustatud teavitama tööandjat. Tööandja teavitamine on vajalik, sest tööandja peab arvestust kriisiülesandega töö- või ametikohal töötavate isikute üle.

Paragrahviga sätestatav piirang ei ole olemuselt uus. Kehtiva RiKSi § 15 lg 1 lubab riigikaitsekohustusega isikute riigist lahkumist piirata kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal.

§ 61. Ühingu ja sihtasutuse tegevuse peatamine

Lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada osaliselt või täielikult äriühingu, sealhulgas füüsilisest isikust ettevõtja, mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuse või kehtestada nende tegevusele tingimusi, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Lõikes 2 täpsustatakse, et erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu ja nende liitude tegevuse peatamise otsustab Riigikohus Vabariigi Valitsuse taotlusel viivitamata, arvates taotluse saabumisest, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses sätestatud korras. Eelnõu rakendussätetega nähakse ette muudatused põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses (PSJKS), millega reguleeritakse erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu ning nende liitude tegevuse peatamise kohtumenetluslikku korda.

Kehtiva ErSSi § 19 järgi võib erakorralise seisukorra juht esitada Riigikohtule taotluse mittetulundusühingute ja nende liitude, sealhulgas erakondade ning töötajate ja tööandjate ühingute tegevuse peatamiseks erakorralise seisukorra lõppemiseni, põhjendades seda ühingu või selle liidu või erakonna Eesti põhiseaduslikku korda ohustava tegevusega. Riigikohus vaatab esitatud taotluse läbi kolme päeva jooksul, arvates taotluse saabumisest. Riigikohus otsustab ühingu või selle liidu või erakonna tegevuse peatamise erakorralise seisukorra lõppemiseni või jätab erakorralise seisukorra juhi taotluse rahuldamata. Kehtivas RiKSis ei ole sellist õigust sõnaselgelt sätestatud.

Lõikes 1 sätestatud volitusnorm võimaldab erinevalt kehtivast õigusest peatada mitte üksnes mittetulundusühingu või nende liitude, vaid ka füüsilisest isikust ettevõtja, äriühingu ja sihtasutuste tegevuse ning mitte üksnes erakorralise seisukorra, vaid ka sõjaseisukorra ajal. Vabariigi Valitsus ei saa peatada erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu tegevust, mille peatamise otsustab eelnõu järgi jätkuvalt Riigikohus. Riigikohtus taotluse läbivaatamise korda eelnõus eraldi ei sätestata. Riigikohus menetleb taotlust, lähtudes PSJKSis sätestatud korrast.

Ühingute ja sihtasutuste tegevuse peatamise eesmärk on erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamine. Erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal võib esineda ka selliseid ühinguid ja sihtasutusi lisaks mittetulundusühingutele, kelle tegevus ei ole suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, mis tooks kaasa ühingu sundlõpetamise (vt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 40 lg 1 p 1, mittetulundusühingute seaduse § 40 lg 1 p 1 ja 3, sihtasutuste seaduse § 46 lg 1 p-d 1 ja 4, äriseadustiku § 203 lg 1 p 3 ja § 366 lg 1 p 4), kuid kelle tegevus võib takistada või takistab riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumist. Eelnimetatud eesmärgil sätestatakse eelnõus seaduslik alus ettevõtlus- ja ühinemisvabaduse piiramiseks.

Erinevalt ühingu tegevuse lõpetamisest jääb peatamise kui olemuslikult ajutise tegevuskeelu korral ühing õigusliku subjektina alles ning ta saab oma tegevust pärast keelu lõppemist jätkata. Ühingu tegevuse peatamise tagajärjel ei saa ühing tegeleda ühegi tegevusalaga ega jätkata tegevust üheski majandusüksuses, st realiseerida oma õigusi või täita oma kohustusi.

Kuna meetmega riivatakse isiku põhiõigusi, peab lähtuvalt seaduslikkuse põhimõttest meetme kohaldamise volitus tulenema seadusest ning olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik.

Meede võib riivata PSi §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, sest meetmega on võimalik seada piiranguid ettevõtlusele. Samuti võib kõnealune meede riivata PSi §-s 48 sätestatud ühinemisvabadust, sest meetmega võib piirata mittetulunduslike ühingute ja liitude tegutsemisvabadust, mis kuulub ühinemisvabaduse kaitsealasse.

Ühinemisvabadus hõlmab ka õigust koonduda sihtasutustesse. PSi § 48 järgi on keelatud sellised ühingud, liidud ja erakonnad, mille eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Sellisel juhul võib PSi § 48 järgi ainult kohus õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.

Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadust riivab seejuures iga abinõu, mis takistab või kahjustab mõnd ettevõtlusega seotud tegevust või

kõrvaldab selle. Ettevõtlusvabaduse kaitseala riive toob kaasa selle vabaduse igasugune negatiivne mõjutamine avaliku võimu poolt.

Ettevõtlusvabadus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhivabadus, kuivõrd seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra (PSi § 31 teine lause). Ühinemisvabadus on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhivabadus (vt PSi § 48 lõiked 2–4 ning PSi § 30 lg 2). Neid põhivabadusi võib piirata samuti PSi § 130 alusel riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides. Sõja- või erakorralise seisukorra ajal piiratakse ettevõtlusvabadust ja ühinemisvabadust riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks.

Meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest kui riik peatab haldusaktiga või Riigikohtu otsusega ühingu, sh erakonna, või sihtasutuse tegevuse, mis ei võimalda kriisiolukorra kiiret lahendamist, aitab see saavutada riigi julgeoleku kaitset kui legitiimset eesmärki. Kui ühing või sihtasutus oma tegevust siiski ei peata, on riigil võimalik rakendada haldussunnivahendeid. Meede on vajalik, sest ühingute tegevuse aluseks olevad seadused ei sätesta võimalust ühingute või sihtasutuste tegevust peatada ning KorSis sätestatud meetmed ei ole piisavad riigi julgeoleku kaitseks.

Meede on ka mõõdukas. Meedet on võimalik rakendada üksnes erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras, kui see on vajalik olukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks ehk juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga (oht riigi julgeolekule, põhiseaduslikule korrale, väga paljude inimeste elule ja tervisele jne) ning erakorralist seisukorda või sõjaseisukorda ei ole õnnestunud lahendada muude meetmetega. Selle piirava meetmega ei lõpetata ühingu või sihtasutuse tegevust täielikult, vaid üksnes ajutiselt ja kindlaksmääratud ajal. Avalik huvi ja kaitstavad õigushüved kaaluvad üles ettevõtlusvabaduse ja ühinguvabaduse täiendavad piirangud.

§ 62. Majandustegevuse piiramine

Lõike 1 alusel võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata osaliselt või täielikult teatud liiki või teatud tunnustele vastavate teenuste osutamise ning vallasasjade tootmise ja müügi, vallasasjade riiki sisseveo ja väljaveo riigist või teatud piirkonnast ning kehtestada tingimusi nimetatud teenuste osutamisele või vallasasjade tootmisele ja müügile ning riiki sisseveole ja riigist väljaveole, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Ettevõtja on äriseadustiku § 1 järgi füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kellele kaupade müük või teenuste osutamine on püsiv tegevus, ning äriseadustikus sätestatud äriühing.

Erinevalt eelnõu §-st 61, mis reguleerib mittetulundusühingu, sihtasutuse ja äriühingu tegevuse peatamist, ei puuduta eelnõu § 62 lõige 1 ettevõtja kui juriidilise isiku tegevuse peatamist. Kõnealuse meetmega ei keela riik asjassepuutuval isikul täielikult ettevõtlusega tegelemist, vaid piiratakse ajutiselt ettevõtlusvabadust sel teel, et peatatakse ettevõtja majandustegevus üksnes mõnel tema tegevusalal erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Tegemist on sellise õigusliku alusega ettevõtja tegevuse peatamiseks, mida MSÜSi § 43 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud volitusnormid ei sisalda. MSÜSi § 67 järgi võib majandustegevust takistada, võttes riikliku järelevalve meetmeid, mis muudavad majandustegevuse edasise teostamise võimatuks. Selle tingimus on, et esineb kõrgendatud või

oluline oht avalikule korrale. Kõrgendatud või olulise ohu olemasolu võib majandushaldusasutus eeldada MSÜSi § 67 punktides 1–5 sätestatud juhtudel. Need alused majandustegevuse piiramiseks lähtuvad aga ohust avalikule korrale. MSÜSis ei ole viidatud majandustegevuse piiramise võimalusele sel alusel, et ohustatud on põhiseaduslik kord või riigi julgeolek. Seetõttu on vajalik sõja- ja erakorralise seisukorra tingimusteks ette näha täiendav äriühingu majandustegevuse piiramise alus.

Lõige 1 on volitusnorm, mis võimaldab ettevõtja majandusüksuse tegevust peatada teatud valdkonnas osaliselt või täielikult. Näiteks, kui ettevõtja tegutseb jaekaubanduses ja tootmissektoris, saab ta jätkata kaupade tootmisega, kui riik peatab tema majandustegevuse jaekaubanduses. Selline ettevõtja majandustegevuse sihipärane peatamine riivab ettevõtlusvabadust vähem kui ühingu tegevuse üleüldine peatamine.

Nimetatud meede riivab ettevõtlusvabadust. PSi §-ga 31 tagatud ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhivabadus (PSi § 31 teine lause), mistõttu võib pidada selle riive legitiimseks eesmärgiks mh riigi julgeoleku kaitset. Meede on sobiv selle eesmärgi saavutamiseks, sest ettevõtja majandusüksuse tegevuse peatamine osaliselt või täielikult, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, aitab saavutada riigi julgeoleku kaitset sõja- või erakorralise seisukorra ajal. Meedet tuleb abstraktselt, st mitte konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt hinnatuna pidada ka vajalikuks, sest puuduvad alternatiivsed abinõud, mis oleksid sõja- või erakorralise seisukorra ajal riigi julgeoleku kaitse suhtes sama tõhusad, kuid piiraksid isikute, esmajoones ettevõtjate põhiõigusi ja -vabadusi vähem. Kehtivas õiguses puudub ka volitusnorm ettevõtja majandusüksuse tegevuse peatamiseks ja KorSis sätestatud meetmed ei ole piisavad riigi julgeoleku kaitseks sõja- või erakorralise seisukorra ajal.

Ettevõtja majandusüksuse tegevuse peatamise võimaldamine on abstraktselt hinnatuna ka mõõdukas abinõu, sest avalik huvi kriisiolukorra lahendamiseks ja riigi julgeoleku kaitse võivad kaasa tuua olukorra, kus sellise piirangu kohaldamine on vältimatult vajalik ettevõtja suhtes. Meedet on võimalik rakendada üksnes erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras, st juhul, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning seda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega.

Lõike 2 alusel võib muu hulgas kehtestada vallasasjade müügile koguselisi piiranguid, samuti piiranguid müügi aja ja viisi ning üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikute kohta, kellele vallasasja müüa võib. Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan võib panna sellise keelu või kohustuse äriseadustikust lähtuvalt ettevõtte omanikule või isikule, organile või kogule, kes tegelikult otsustab või saab otsustada selle tegevuse üle.

Sarnaselt sätestab kehtiv RiKSi § 20 lõige 4, et Vabariigi Valitsus võib kuni sõjaseisukorra lõppemiseni piirata teatud liiki või teatud tunnustele vastavate vallasasjade müüki, keelata nende väljaveo riigist või teatud piirkonnast, samuti määrata neile sundhindu juhul, kui need vallasasjad on vajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või riigi sõjalise kaitsmise toetamiseks. ErSSi § 17 lõike 1 punktid 11–13 seevastu kitsendavad riigi võimalusi kaubandustegevuse piiramiseks, võimaldades seda üksnes kindlat tüüpi kaupade suhtes (relvad, mürkained ja alkohoolsed joogid). Sõja- või erakorralise seisukorra ajal on tarvilik ettevõtlusvabaduse piiramiseks anda Vabariigi Valitsusele sarnaselt kehtiva RiKSi § 20 lõikega 4 avar kaalutlusõigus, sest sõltuvalt ohust ja selle suurusest võib tekkida erinevaid kaubanduspiirangute kehtestamise vajadusi. Eelnõu kõnealune säte võimaldab seetõttu

ulatuslikku kaalutlusõigust otsustamisel mh selle üle, milliste kaubaliikide suhtes kaubandustegevuse piiranguid kehtestada. Sellised kaubaliigid ei pruugi tingimata piirduda relvade või mürkainetega, vaid võivad hõlmata ka tavapäraseid kaupu, millest lähtub erakorralise seisukorra või seisukorra ajal aga oluline oht. Näiteks võivad sellised piirangud hõlmata väetist ja pürotehnikat, mida on võimalik kasutada lõhkeseadeldiste valmistamisel. Meetme kohaldamise otsustuse võib Vabariigi Valitsus volitada eelnõu § 45 lõike 3 alusel pädevale haldusorganile või otsustada meetme kohaldamise sama paragrahvi lõike 4 alusel eelhaldusaktiga, millega mh määrab haldusakti adressaadid ja meetme vahetuks kohaldamiseks pädeva haldusorgani.

Ettevõtjat saab ka kohustada tootma teatud kaupa või pakkuma teenust ka kriisiülesannete raamistiku alusel.

Lõigete 3 ja 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister erakorralise või sõjaseisukorra ajal kehtestada müüdavate vallasasjade kogused, sundhinnad ja muud vajalikud tingimused ning kehtestada nende müügi erikorra, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks ning elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks. Samuti võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister kehtestada erakorralise või sõjaseisukorra ajal vallasasjade ostueesõiguse riigi kasuks.

Vallasasjade müügipiirangute eesmärk on üldjuhul võimaldada võimalikult paljudele isikutele nende vallasasjade kättesaadavust, mis on toimetulekuks esmavajalikud. Sellesarnane volitusnorm on olemas nii erakorralise seisukorra kui ka sõjaseisukorra puhuks ka kehtivas õiguses vastavalt ErSSi § 17 lõike 1 punktides 12 ja 13 ja RiKSi § 20 lõikes 4 sätestatule. Eelnõus ei ole loetletud nende kaupade liike või tunnuseid, mille müüki võib piirata, sest sõltuvalt kriisiolukorra asjaoludest võivad vastasel juhul loetelust põhjendamatult jääda välja sellised asjad, mille müügi piiramise vajadust ei osata tavaolukorras ette näha. Samuti ei saa riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra kaitset tagada üksnes jaemüügi piiramisega. Kui eesmärk on vältida teatud kaupade kiiret läbimüüki ja nendega spekuleerimist või nende kättesaadavust elanikkonnale, tuleb võimaldada ka nende hulgimüügi piiramist. Selleks, et asju jaguks kõigile isikutele või vastupidi, nende kättesaadavus oleks võimalikult piiratud, on ette nähtud, et piirangu kehtestamisel võib vallasasjade müügile seada lisaks koguselistele ja hinnaga seotud piirangutele ka muid vajalikke tingimusi. Sellisteks tingimusteks võivad olla näiteks piirangud müügi aja, viisi ja isikute gruppide kohta, kellele teatud liiki vallasasju müüa võib.

§ 63. Streikide ja töösulgude keelamine

Paragrahv 63 sätestab streikide ja töösulgude keelamise volituse. Samasisuline volitus on sätestatud kehtiva RiKSi § 20 lõikes 3 ja ErSSi § 17 lg 1 punktis 5. Paragrahviga 63 ei sätestata uut põhiõiguste ja -vabaduste piiranguvolitust. Vabariigi Valitsus võib erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal keelata streigid ja töösulud või keelata nende korraldamise sõltumata asutusest ja organisatsioonist, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks.

Eelnõu sätestab streikide ja töösulgude keelamise erakorralise või sõjaseisukorra ajal, lähtudes ajaloolisest kogemusest, et streike ja töösulgusid võib nii konventsionaalne kui ka teatud juhtudel mitteriiklik vastane (paramilitaarne terroristlik ühendus) kasutada hübriidsõjavahendina riigi kaitsevõime õõnestamiseks. Kriitilise tähtsusega majandusharude,

näiteks toiduainete tootmine, korrapärane toimimine on kriisiolukorra lahendamise seisukohalt olulise tähtsusega. Sellest johtuvalt on eelnõu §-s 63 sätestatud piirava meetme kohaldamine proportsionaalne meede, et kindlustada kriisiolukorra lahendamist. Ulatusliku piirangu esmane tingimus on vajadus lahendada erakorraline seisukord või sõjaseisukord, sealhulgas on piirav meede vajalik põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks. Ohu olemusest tingituna võib olla oluline erinevate ühiskonnaliikmete aktiivne osalus selle tõrjumises, muu hulgas oma tavapäraseid tööülesandeid täites.

§ 64. Teabe levitamise keelamine

Paragrahvis 64 sätestatakse, et Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata teabe sõnas, trükis, pildis või muul viisil levitamise, kui see on vajalik riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Võrreldes ErSSi § 17 lõike 1 punktiga 7 ning RiKSi § 20 lõikega 6, mis reguleerivad teatud sisuga teabe massiteabevahendites edastamise piiramist, on eelnõus loobutud teabe edastamise sidumisest konkreetse (massiteabe)vahendiga. Tehnoloogia kiire areng ja selle erinevate avaldumisvormide paljususe suurenemine toob kaasa pidevalt uute infoedastusvahendite kasutuselevõtu, mistõttu lähtutakse eelnõu tehnoloogianeutraalsest reguleerimisviisist. Tehnoloogianeutraalset regulatsiooni toetab ka EL. Tehnoloogilise vahendi nimetamine õigusaktis võib olla vajalik siis, kui seadusandja soovib erisuguseid tehnoloogialahendeid reguleerida erinevalt. Teabe levitamise ja edastamise piiramisel ei ole vajalik tehnoloogiavahendeid eristada. See, kas teabe levitamiseks kasutatakse meediateenuseid, veebi- või trükiajakirjandust, ei ole primaarne. Igasugust teavet, mida levitatakse sõnas, trükis, pildis või muul viisil ja mis seab ohtu kriisiolukorra lahendamise, võib piirata.

Teabe levitamise piiramisega riivatakse isikute informatsioonivabadust (PSi § 44) ja väljendusvabadust (PSi § 45), aga ka ettevõtlusvabadust (PSi § 32). PSi §-st 130 tulenevalt on riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärgil sõjaseisukorras ja erakorralises seisukorras õigustatud informatsiooni- ja väljendusvabaduse täiendav piiramine. Tänu laialdasele tehniliste seadmete levikule ei ole info edastajateks enam üksnes meediateenuste pakkujad, vaid ka kõik isikud ehk kontroll edastatava teabe üle on muutunud mitmekülgseks. Interneti ekspansiivne levik on suurendanud sotsiaalmeedia osatähtsust ning muutnud selle üheks peamiseks kommunikatsioonivahendiks, mis võimaldab informatsiooni levitada, edastada ja vahetada ning omavahel suhelda sõltumata geograafilisest asukohast kiiremini kui kunagi varem. Võttes arvesse kõiki sõjalisi ja mittesõjalisi ründeid, võib riigi julgeolekut ähvardava ohu korral tõusta päevakorda avalikult levitatava teabe piiramise vajadus. Teatud põhiseaduslikku korda, territoriaalset terviklikkust või riiklikku iseseisvust ja sõltumatust ähvardava kriisi korral võib see olla väga vajalik. Peamised eesmärgid on sellisel juhul järgmised:
• varjata riigi, sh relvajõudude tegevust vastase eest;
• tõkestada vaenulikku mõjutustegevust ning Eesti Vabariigi vastast kihutustööd;
• säilitada rahva kaitsetahet kui üht võitlusvõime komponenti.[45]

Tüüpnäide sellisest teabest on pildi või teksti abil edastatav teave Kaitseväe üksuste või sõidukite liikumise ja paiknemise kohta, selleks võib aga olla ka näiteks teave riigi julgeoleku

45 Margit Gross. Analüüs „Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks“, 2017, lk 7.

seisukohalt oluliste ehitiste või maa-alade (sh kriisiolukorraks vajalike objektide), nende seisundi või turvameetmete kohta.[46]

Piirangut tasakaalustab oluline avalik huvi tagada riigi julgeolek ja põhiseaduslik kord. Säte piirab proportsionaalselt isiku õigust teabe vabale levitamisele, kuna piirangut saab kehtestada vaid erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal, mis seob meetme kohaldamise riigi eksistentsiaalse ohuga.

Intensiivselt põhiõigusi riivavate meetmete kehtestamine tuleks otsustada võimalikult kõrgel täidesaatva riigivõimu tasandil ning rakendamine võimalikult madalal. Kirjeldatud meede on üks selliseid, mistõttu on meetme kehtestajaks Vabariigi Valitsus või tema volitusel haldusorgan. Konkreetse isiku suhtes piirangu kehtestamise õiguse saab anda täidesaatva riigivõimu asutusele, kui see on vajalik meetme kiireks rakendamiseks.

Eelnõu jätab meetme kohaldajale õiguse määrata, millise sisuga (millist liiki) ja milliste vahendite kaudu levitatavat teavet piiratakse (valikudiskretsioon). Piirangu adressaate ei ole normis otsesõnu nimetatud, kuid normi eesmärgist on adressaatide ring tuletatav – massiteabevahendite valdajad ja massiteabevahendajad ning muud teabevaldajad. Proportsionaalsuse tagamiseks tuleb igal üksikjuhul eraldi hinnata, millise isiku ja millise teabe levitamine on ohtlik ning vajab piiramist.

Laialdasema kaalutlusõiguse jätmine meetme rakendajale on õigustatud, sest see, millist teavet on vaja täpsemalt piirata, on seotud iga kord konkreetse ohu ja selle ulatusega. Lähtuvalt muutuvatest, kuid eelkõige praegustest julgeolekuohtudest võib riigil olla vajadus piirata väga erinevat liiki teavet. Oluline on seejuures, et piirangu seadmise eesmärk saab olla üksnes kriisiolukorra lahendamise vajadus.

§ 65. Meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramine

Paragrahvis 65 sätestatakse Vabariigi Valitsusele või tema volitatud haldusorganile õigus erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal keelata osaliselt või täielikult meediateenuse osutamine ja ajakirjandusväljaande väljaandmine, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Säte on sarnane ErSSi § 17 lõike 1 punktiga 8 ning RiKSi § 20 lõikega 7, mis reguleerivad meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramist. Täpsustatud on üksnes piirava meetme kohaldamise tingimusi.

Säte seondub osaliselt eelnõu §-ga 64 (vt eelnõu § 64 selgitus), kuid piirangu ulatus ja intensiivsus on suurem, kuivõrd piirang puudutab vabameediat, mis on demokraatliku õigusriigi alustalasid ja üks olulisi tunnuseid. Sarnaselt eelnõu §-ga 64 riivab meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaannete väljaandmise piirang informatsioonivabadust (PSi § 44) ja väljendusvabadust (PS § 45), aga ka ettevõtlusvabadust (PSi § 32). Väljendus- ja informatsioonivabadus on demokraatliku ühiskonna üks alusväärtusi ning aluseks mitmete teiste põhiõiguste ja -vabaduste realiseerimisele. Adekvaatselt ja vabalt toimiva avaliku elu ning seda peegeldava meedia eeldus on üldine, vaba ja hästitoimiv väljendusvabadus ehk sõnavabadus ja informatsioonivabadus. Teisalt jõuavad meediateenuste vahendusel maailmas

46 Peeter Papstel. Analüüs „Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil“, 2017, lk 65.

toimuvad sündmused, ideed ja arvamused kiiresti ja vahetult inimesteni. Meedia vahendab meile informatsiooni ja kirjeldusi olukordadest, mida me isiklikult ja vahetult ei oma ega koge. Meediateenuste ja ajakirjanduse kaudu saab mõjutada inimeste käitumist, hoiakuid ja väärtusi, mistõttu kasutavad osalised, kelle eesmärk on levitada valitsus- ja riigivastaseid ideid ja arvamusi ning mõjutada elanikkonda, sh õhutada vaenu, erinevaid kommunikatsioonimeediumeid oma eesmärkide elluviimiseks. Nüüdisaegses infoühiskonnas on traditsiooniliste meediakanalitele (televisioon, raadio, ajalehed jne) osatähtsus vähenemas, kuid mitte kadunud. Riivet õigustab sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamisest tulenevate riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumise vajadus. Otsuse tegemisel tuleb lähtuda ohuhinnangutest ning põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldpõhimõtetest, nagu kohasus, vajalikkus, proportsionaalsus, eesmärgipärasus. Meediateenuste piiramisel ei saa valitsus seejuures kõrvale kalduda PSi §-s 45 sätestatud nõudest, et Eestis ei ole tsensuur lubatud.

Meetme kohaldajaks on Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan. Eelnõu jätab Vabariigi Valitsusele suure kaalutlusruumi hinnata konkreetset riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavat ohtu, selle tinginud asjaolusid ning vajadust väljendus- ja informatsioonivabadust piirata. Konkreetsete piiravate meetmete kehtestamisel tuleb arvestada haldusmenetluse põhimõtetega. Seejuures peab piirangu kehtestamiseks olema vältimatu vajadus (meetme eesmärgipärasuse ja proportsionaalsuse tagamine).

Piirangu adressaate ei ole normis otsesõnu nimetatud, kuid normi eesmärgist on adressaatide ring tuletatav – meediateenuse osutajad ja ajakirjandusväljaande väljaandjad.

Näiteks sõjaseisukorra ajal toimub üldjuhul riigi sõjaliseks kaitseks valmistumise viimane faas või juba riigi sõjaline kaitsmine, mistõttu võib mitmesuguse teabe avalikustamine kahjustada nii sõjalist kaitset kui ka teisi samavõrd olulisi riigikaitse põhisuundi (nt siseturvalisuse või elutähtsate teenuste toimimise tagamine). Niisamuti võib näiteks osutada vajalikuks anarhistliku iseloomuga ja mobilisatsiooni takistamisele üleskutsuva ajakirjandusväljaande kättesaadavuse piiramine, samuti konventsionaalse vastase seisukohti ja tegevust õigustava meediakanali tegevuse peatamine.

§ 66. Teabele juurdepääsu piiramine

Paragrahvis 66 sätestatakse Vabariigi Valitsuse või tema volitatud haldusorgani õigus erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal piirata juurdepääsu teabele, mida avaliku teabe seaduse alusel ei või tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Säte on sarnane ErSSi § 17 lõike 1 punktiga 16, mis võimaldab põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks keelata valitsusasutustel ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise. Eelnõuga on ErSSis sätestatud meedet uuendatud lähtuvalt eelnõu üldpõhimõtetest ja avaliku teabe seadusest (AvTS).

Teabe edastamise piirang riivab informatsioonivabadust (PSi § 44), mis on ilma seadusereservatsioonita põhivabadus. PSi §-st 130 tulenevalt on riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärgil sõjaseisukorras ja erakorralises seisukorras õigustatud PSi §-st 44 tuleneva informatsioonivabaduse täiendav piiramine. Eelnõu § 66 järgi võib teabe edastamist täiendavalt piirata üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui see on vajalik kriisiolukorra

lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Meedet võib kohaldada Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan.

AvTS reguleerib avalikule teabele juurdepääsu ning avalikule teabele piiratud juurdepääsu kehtestamist teabe asutusesiseks kasutamiseks tunnistamisega. AvTSi § 35 lõigetes 1 ja 2 ning §-s 36 on vastavalt reguleeritud, millist teavet peab, võib ning ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (edaspidi *AK teave*) tunnistada. AvTSi § 35 lõike 1 punktide 3–6[2] ja 9 alusel tuleb AK teabeks tunnistada mitmesugust teavet, mille avalikuks tulek võib ohustada riigi julgeolekut.[47] Samas AvTSi § 36 loetelus võib olla riigi julgeoleku seisukohalt tundlikku teavet, mida ei või avalikustada nimelt suurema ohu ajal, mille realiseerumine tingib erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise. Eriti ohtlik riigi julgeolekule võib olla avalikustada §-s 36 loetletud andmeid, mis võivad näiteks sõjaseisukorras anda vaenulikule välisriigile teavet Eesti riigi suutlikkuse, varude ja vahendite, aga ka elanikkonna kohta. Näiteks § 36 lõike 1 punktides 1–3 ja 9 nimetatud avaliku arvamuse küsitluse tulemused, üldistatud statistilised ülevaated, majandus- ja sotsiaalprognoosid, dokumendid riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta.[48]

Eelnõuga luuakse eraldiseisev alus, mis võimaldab AvTSi §-s 36 nimetatud teabe tunnistada AK teabeks lähtuvalt erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamise, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumise vajadustest.

§ 67. Sidevahendite kasutamise piiramine

Paragrahvi 67 järgi võib Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata sidevahendite kasutamist, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks.

Sidevahendite kasutamise piiramine on Vabariigi Valitsuse pädevuses, kuivõrd meetme kohaldamise tagajärjed võivad olla äärmiselt ulatuslikud ning piiranguga hõlmatud adressaatide ring peaaegu terve ühiskond. Sidevahendite kasutamise pidev kasv kaasaja ühiskonnas on muutunud mobiiltelefonid selliseks vahendiks, millega inimesed tagavad igapäevaelus oma esmavajadused. Olukorras, kus mobiiltelefone kasutatakse ka näiteks pangatoimingute tegemiseks, võib sidevahendite piiramine seada ohtu ka riigi majanduse toimimise. Seetõttu peab sidevahendite kasutamise piirang olema piisavalt kaalutud ning kaudne negatiivne mõju majandusele ja isikute igapäevaelule peab olema oluliselt väiksem kui kahju, mida piiranguga välditakse. Sätte mõtte kohaselt võib sidevahendite kasutamist piirata vaid juhul, kui see on vajalik sõjaseisukorras või erakorralises seisukorras olukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks. Näiteks olukorras, kus sidevahendite vahendusel levitatakse teavet, mis ohustab riigi sõjalist kaitsmist või riigi julgeolekut (või on alust seda arvata).[49]

47 Eelnõu rakendamiseks muudetakse ka AvTSi, milles sätestatakse alused kriisiolukorraks valmistumist või selle lahendamist puudutava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamiseks.

48 Peeter Papstel. Analüüs „Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil“, 2017, lk 60.

49 Peeter Papstel. Analüüs „Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil“, 2017, lk 65.

Vabariigi Valitsusele on antud võimalus volitada meedet kohaldama haldusorgan, kui ta seda mõistlikuks ja vajalikuks peab (vt eelnõu § 45). Näiteks võib Vabariigi Valitsus delegeerida otsustamise PPA-le või sõjaseisukorras Kaitseväele.

ESS kui elektroonilise side valdkonna üldseadus ja KorS kui korrakaitse valdkonna üldseadus sidevahendite piiramise aluseid ette ei näe. Sidevahendite kasutamise piirangud on spetsiifilised lähtudes konkreetsest valdkonnast. Näiteks on väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 26^{11} lõike 4 järgi väljasaatmiskeskuse juhataja volitatud väljasaadetava kirjavahetust, telefonikõnesid ja muude sidevahendite kasutamist piirama, kui see võib ohustada väljasaatmiskeskuse sisekorda või takistada väljasaatmise täideviimist. Vangistusseaduse ja selle alusel antud vangla sisekorraeeskirja kohaselt on kinnipeetaval keelatud vanglas mobiiltelefonid ning muud elektroonilised või tehnilised sidepidamisvahendid, sealhulgas raadiosaatjad, pihu- ja personaalarvutid, mille kaudu on võimalik infot edastada ja vastu võtta.[50]

Sidevahendite kasutamise piirang riivab informatsioonivabadust (PSi § 44) ja väljendusvabadust (PSi § 45). PSi §-st 130 tulenevalt on riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärgil sõjaseisukorras ja erakorralises seisukorras õigustatud informatsioonivabaduse ja väljendusvabaduse täiendav piiramine. Sidevahendite kasutamise piiramist ei saa samastada sideteenuste piiramisega, sest sidevahend on defineerimata õigusmõiste, mida tuleb määratleda selle tavatähenduses. Eesti keele seletava sõnaraamatu ja Sõnaveebi[51] kohaselt on sidevahend (tehniline) vahend sidepidamiseks (arvuti, raadio, faks, televiisor, telefon, aga ka trükis).

Sidevahendite piirangu adressaatide ring hõlmab eelnõu kohaselt küll peaaegu tervet ühiskonda, kuid konkreetse piirangu seadmisel on Vabariigi Valitsusel või tema volitatud haldusorganil kohustus määrata täpsemalt adressaatide ring ning muud olulised piirangu tingimused, näidates ära piirava meetme rakendamise kaalutlused ning tagades meetme proportsionaalsuse. Üldjuhul on meetme adressaadiks sidevahendite lõppkasutajad, kuid eelnõu ei välista piirangute kehtestamist ka sideettevõtjale.

Eelnõu ei täpsusta, milliste sidevahendite kasutamist on õigus piirata ja millisel viisil. Vabariigi Valitsusele on põhjendatult antud laialdane volitus otsustada, milliste sidevahendite kasutamist on vaja piirata. Konkreetse tehnoloogilise vahendi nimetamine seaduses ei taga hübriidohtudega võitlemisel vajalikku õiguslikku paindlikkust.

§ 68. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramine

Lõiked 1 ja 2 annavad Vabariigi Valitsusele volituse sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal otsustada piirata isiku õigust tema poolt või temale posti, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatava sõnumi saladusele lõikes 2 nimetatud toimingutega, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks. Sellisel juhul on otstarbekas, et Vabariigi Valitsus ei asu ise meedet adressaadi suhtes rakendama, vaid määrab otsust tehes ühtlasi seda tegeva asutuse või isiku. Vabariigi Valitsus võib meetme kohaldamise üle otsustamise volitada politseiasutusele ehk PPA-le, julgeolekuasutusele või Kaitseväele.

50 Margit Gross. Analüüs „Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks“, 2017, lk 114.
51 https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/sidevahend/1

Lõikes 2 on eraldi esitatud toimingud, mida pädev asutus võib teha lõikes 1 sätestatud meetme rakendamisel. Lõike 2 järgi võib pädev asutus läbi vaadata postisaadetist, pealt kuulata, pealt vaadata või salvestada elektroonilise side võrgu kaudu edastatavat sõnumit või muud teavet ning pealt kuulata, pealt vaadata või salvestada muul viisil edastatavat teavet. Sarnased toimingud on lubatud julgeolekuasutusele JASi § 25 lõike 3 alusel.

Kehtiv ErSSi § 20 lõike 3 punkt 6 annab sisekaitseülemale õiguse rakendada piiranguid nende isikute õigusele posti, telegraafi või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele, kelle suhtes on alust arvata, et nad oma tegevusega ohustavad Eesti põhiseaduslikku korda. Seega ei looda eelnõuga uut piiravat meedet. Eelnõu § 68 lõige 1 on ErSSi § 20 lõike 3 punkti 6 volitust täpsustav norm.

Eelnõu kohaselt võib Vabariigi Valitsus talle antud volituse edasi delegeerida politseiasutusele ehk PPA-le, julgeolekuasutusele ning Kaitseväele. Meetme kohaldajate ring on piiratud nende asutustega, kes täidavad kriisiolukorras selle lahendamiseks selliseid ülesandeid, mille tulemuslikuks täitmiseks on sõnumisaladuse õiguse piiramine vältimatult vajalik.

Kehtivas õiguses on volitused sõnumisaladuse õiguse piiramiseks antud vaid JASis kahele julgeolekuasutusele (Kaitsepolitseiametile ja Välisluureametile) nende ülesannete täitmiseks ning KrMSis PPA-le kui jälitusasutusele, st suhteliselt piiratud eesmärgil. Sõjaseisukorra tingimustes võib osutuda möödapääsmatult vajalikuks kasutada ka Kaitseväe vastavaid ressursse. Kehtivas õiguses ei ole piisava selgusega arvestatud PPA või Kaitseväe võimalustega, mis on tavaolukorras mõeldud PPA puhul jälitusteabe hankimiseks raske kuritegevuse tõkestamisel ning Kaitseväe puhul teabe hankimiseks väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi asuva konventsionaalse vastase või missioonil viibiva Kaitseväe üksust ohustava teguri kohta. Samas võivad PPA ning Kaitseväe käsutuses olevad vahendid osutuda märkimisväärseks abiks kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe kogumisel erakorralises ja sõjaseisukorra ajal. Seega võimaldab eelnõu säte nii Kaitseväel kui ka PPA-l sarnaselt julgeolekuasutusega reageerida sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal operatiivselt riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavatele ohtudele. Meede võimaldab paindlikumalt kasutada legitiimse eesmärgi saavutamiseks ehk kriisiolukorra lahendamiseks riigiasutuste käsutuses olevaid kõiki vahendeid.

Lõikes 1 sätestatud meede riivab õigust sõnumisaladusele. PSi §-ga 43 tagatud õigus sõnumisaladusele hõlmab kõiki sõnumite edastamise viise ja juhtumeid. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks. Selle riive legitiimseks eesmärgiks võib pidada muu hulgas riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra kaitset, mis kehtivas õiguses avaldub JASi §-st 4 tulenevalt kuritegude tõkestamises.

PSi § 130 alusel võib erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal seada riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse eesmärgil täiendavaid piiranguid sõnumisaladusele. Eelnõu § 68 lõikes 1 sätestatud meede on sobiv selle eesmärgi saavutamiseks, sest sõnumisaladuse õiguse piiramine, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, aitab tõhustada riigi julgeoleku kaitset sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal. Meedet tuleb abstraktselt, st mitte konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt hinnatuna pidada vajalikuks, sest puuduvad alternatiivsed abinõud, mis oleksid sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe hankimiseks sama tõhusad. Meedet on võimalik rakendada

üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, st juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning olukorda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega.

PPA puhul tuleb silmas pidada veel järgmist. Sarnaselt julgeolekuohtude ennetamisega ei ole kriisiolukorra lahendamiseks vajalikku politseiasutuse tegevust võimalik ammendavalt siduda ennetavate kuritegude kataloogiga. Praktikas tähendab see siiski, et esineb piisavalt andmeid KarSi §-des 89–93, 95–97, 99, 100[1], 101–104, 106–108, 110–112, 231–239, 241–244, 246–247, 250–251, 254, 255–256, 258, 259, 263, 274 sätestatud kuritegude ettevalmistamise või toimepanemise kohta, mis annaks aluse kohaldada sõnumisaladust piiravat meedet, kuigi need tegevused ei ole veel jõudnud karistusõiguslikult karistatavasse ettevalmistamise staadiumisse. Lisaks on eelnõu säte sarnaselt JASi §-ga 4 suunatud loetletud kuritegude ennetamisele, mitte tõendite kogumisele. Loetletud kuriteokoosseisud on need, mis ohustavad otseselt riigi suveräänsust, põhiseaduslikku korda ning elanikkonna turvalisust.

Lõiked 3 ja 4 annavad Vabariigi Valitsusele volituse otsustada piirata isiku kodu, perekonna- või eraelu puutumatust, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Sarnaselt lõikega 1 võib Vabariigi Valitsus talle antud volituse edasi delegeerida PPA-le, julgeolekuasutusele ning Kaitseväele. Lõikes 4 on eraldi esitatud toimingud, mida pädev asutus võib teha lõikes 3 sätestatud meetme rakendamisel. Selle järgi võib pädev asutus varjatult jälgida isikut, asja või paikkonda, varjatult tuvastada isiku samasuse, koguda elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isiku ja asukoha kohta andmeid, varjatult siseneda ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi teabe varjatud kogumiseks, salvestamiseks või selleks vajalike tehniliste abivahendite paigaldamiseks ja eemaldamiseks, asja varjatult läbi vaadata ja vajaduse korral seda varjatult muuta, rikkuda või asendada. Sarnased toimingud on lubatud julgeolekuasutusele JASi § 26 lõike 3 alusel.

Lõikes 3 nimetatud meetme rakendamisel riivatakse PSi §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele ja §-s 33 sätestatud õigust kodu puutumatusele. Nimetatud õigusi tohib muu hulgas piirata avaliku korra, teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. PSi § 130 alusel võib erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal seada riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse eesmärgil täiendavaid piiranguid kodu, perekonna- või eraelu puutumatuse. Meede on sobiv selle eesmärgi saavutamiseks, sest kodu, perekonna- või eraelu puutumatuse piiramine, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, aitab saavutada riigi julgeoleku kaitset sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal. Meedet tuleb abstraktselt, st mitte konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt hinnatuna pidada vajalikuks, sest puuduvad alternatiivsed abinõud, mis oleksid sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra lahendamiseks vajaliku teabe hankimiseks sama tõhusad. Meedet on võimalik rakendada üksnes erakorralises või sõjaseisukorra ajal, st juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning olukorda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega. Lähtuvalt eeltoodust saab meedet pidada eesmärgipäraseks ja proportsionaalseks.

Eelnõu §-de 68 ja 69 eesmärk on tagada paindlikum ja erinevate asutuste käsutuses olevate vahendite efektiivne kasutamine sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal. Meetmeid ja selle lahendamiseks ettenähtud toiminguid on võimalik rakendada üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal, st juhtudel, kui tegemist on kogu ühiskonda ähvardava olukorraga ning olukorda ei ole õnnestunud lahendada tavapäraste meetmetega.

Kuigi karistusseadustikus sätestatud riigi julgeolekut ohustavate kuritegude tõkestamine JASi § 4 mõttes on riigisiseselt Kaitsepolitseiameti ülesanne, on erakorralise või sõjaseisukorra ajal vaja arvestada olukorraga, kus kaitsepolitseiametnikud võivad objektiivsetel põhjustel olla kaasatud kiireloomulisemate ülesannete täitmisse teistes piirkondades. Kaitsepolitseiametil ei pruugi olla võimalik täita oma ülesannet koguda teavet kriisiolukorra lahendamist ohustavate kuritegude tõkestamiseks. Samas võib selline võimalus olla kriisipiirkonnas teiste ülesannete (näiteks evakuatsiooni korraldamise) täitmise eesmärgil viibivatel PPA või Kaitseväe üksustel (näiteks kaitseväeluuret teostaval struktuuriüksusel). Kriminaalpolitsei jälitusüksuste tegevus jälitustoimingutega tõendite kogumisel ei erine olemuslikult JASi alusel tehtavast teabe kogumisest ehk teabehankest. PPA võib jälitusasutusena vastavalt KrMSi § 126^3 lõikele 1 jälgida varjatult isikut, asja või paikkonda, koguda varjatult võrdlusmaterjali ja teha esmauuringuid, teostada varjatult asja läbivaatust ning asendada selle varjatult. Vastavalt KrMSi § 126^3 lõikele 5 on nimetatud jälitustoimingu tegemisel lubatud varjatult siseneda hoonesse, ruumi, sõidukisse, piirdega alale või arvutisüsteemi juhul, kui see on vältimatult vajalik jälitustoimingu eesmärgi saavutamiseks. Ka kaitseväeluure tugineb erinevate luuredistsipliinide kasutamisel samadele alustele.

Tehniliste vahendite olemasolul ja varjatult informatsiooni hankimise võimalusel võivad mainitud asutused täita edasilükkamatutel ja erakorralistel asjaoludel püstitatud eesmärki koguda teavet riigi julgeolekut ohustavate kuritegude ettevalmistamise kohta, mis võib olla oluline nii kuriteo tõkestamise kui ka hilisema tõendamise seisukohalt. Näitena võib siinkohal tuua kriminaalpolitsei käsutuses olevad tehnilised vahendid isikute varjatud jälgimiseks, mis on tavaolukorras kasutusel raske ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses. Riigi sõjalise kaitsmise või põhiseadusliku korra kaitsmise seisukohalt oleks väär jätta kasutamata vastavat kompetentsi ja vahendeid omavate asutuste võimeid, mis sarnanevad olulisel määral julgeolekuasutuste omadega. Volituste delegeerimisel PPA-le ning Kaitseväele tuleb lähtuda samas *ultima ratio* printsiibist. Kuivõrd meetmete kohaldajaks saab olla esmajärjekorras Vabariigi Valitsus ja üksnes tema volitusel politseiasutus, Kaitsevägi või julgeolekuasutus, siis annab valitsus alati hinnangu, kas meetme kohaldamine on vajalik ja kellel peaks vastav volitus olema.

Nimetatud volituse olemasolu on kriitilise tähtsusega olukorras, kus on vaja koguda teavet näiteks vaenuliku väärinformatsiooni levitamise kohta, mis toob kaasa olukorra teravnemise ning seeläbi ka ohu inimeste elule ja tervisele. 2014. aastal alanud Venemaa agressioon Ukrainas on ilmekalt näidanud sõjaliste, julgeoleku- ning politseiliste meetmete samaaegse rakendamise vajadust.

§ 69. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramise kord

Paragrahvis 69 sätestatakse § 68 alusel sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramise kord.

Lõikes 1 on ette nähtud, et eelnõu § 68 lõikes 2 ja lõike 4 punktis 4 sätestatud toimingute tegemiseks annab loa halduskohtu esimees või tema määratud halduskohtunik toimingu kohaldamiseks pädeva haldusorgani põhjendatud kirjaliku taotluse alusel. Analoogne säte on JASi § 27 lõikes 1, kus on öeldud, et sõnumi saladuse ja JASi § 26 lõike 3 punktis 5 nimetatud viisil eraelu puutumatuse õiguse piiramine on lubatud, kui julgeolekuasutuse juht esitab halduskohtu esimehele või tema määratud halduskohtunikule põhjendatud kirjaliku taotluse vastava loa saamiseks.

Lõikes 2 sätestatakse, et loa andmine, pikendamine ja tühistamine otsustatakse viivituseta, kohtuistungit korraldamata halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete järgi. Loa pikendamise korral tuleb samuti järgida lõikes 1 esitatud tingimusi. Loa võib anda korraga kuni kolmeks kuuks või pikendada iga kord kuni kolme kuu võrra. Analoogse ülesehitusega sõnastus on JASi § 27 lõikes 2. Erinevalt JASis sätestatud loa kehtivuse kahekuulisest tähtajast on eelnõu kõnealuses sättes tähtaeg kolm kuud. Selle määramisel on lähtutud asjaolust, et vastavalt PSi §-le 129 võib erakorralise seisukorra välja kuulutada kuni kolmeks kuuks. Arvestades erakorralise seisukorra tinginud asjaolusid ning kõnealuse meetme kohaldamise eesmärki, on põhjendamatult ebaotstarbekas anda luba lühemaks tähtajaks ning asuda seda erakorralise seisukorra püsimise ajal pikendama. Sõjaseisukorrale PS maksimaalselt kehtivust ette ei näe, kuid ka sellel puhul on eelnõu koostajad näinud vajadust leida optimaalne aeg, mille lõppedes tuleks loa pikendamise vajadust eraldi hinnata. Loa kehtivus kuni sõjaseisukorra lõpuni (mis võib saabuda alles mitme aasta pärast) ei ole isikute põhiõiguste kaitse seisukohalt proportsionaalne. Arvestades eelnõu eesmärki ühtlustada erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal kehtivaid tingimusi ja meetmeid, sätestatakse mõlemal juhul sama kolmekuuline tähtaeg.

Lõikes 3 sätestatakse, et edasilükkamatul juhul on võimalik § 68 lõikes 2 ja lõike 4 punktis 4 sätestatud toiminguid teha halduskohtu loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil.

Lõike 4 kohaselt esitab pädev haldusorgan edasilükkamatu toimingu loa aluseks oleva põhjendatud ja taasesitamist võimaldava taotluse halduskohtu esimehele või tema määratud halduskohtunikule esimesel võimalusel. Halduskohtu esimees või tema määratud halduskohtunik otsustab toimingu jätkamise käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud loaga. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal esinevad kiiret reageerimist vajavad edasilükkamatud juhud oluliselt sagedamini kui tavaolukorras. Üks võimalik olukord võib olla näiteks vastase poolt kontrollitaval alal olukorra eskaleerimise eesmärgil tsiviilelanike vastu planeeritava petterünnaku kohta (nn vale lipu kasutamine, ingl *false flag operation*) teabe hankimine Kaitseväe luureüksuse poolt tehniliste vahendite abil. Sarnane olukord esineb erinevate luuredistsipliinide abil teabe kogumisel vastasega koostööd tegevate riigireeturite ja terroristide kohta. Nii konventsionaalse kui ka mitteriikliku vastase poolt kontrollitaval alal tegutsemine on tsiviilstruktuuridele liialt ohtlik ning neil puudub ka vastav ettevalmistus ja varustus.

Sellises olukorras ei ole üldjuhul piisavalt aega taotleda sõnumisaladuse õiguse piiramiseks halduskohtu luba eelnõus sätestatud korras. Eelnõu § 69 lg 3 võimaldab edasilükkamatul juhul, kui toimingut on vaja kohaldada kiireloomuliselt ning ei ole võimalik esitada kirjalikku taotlust loa saamiseks, käesoleva seaduse § 68 lõikes 2 ja lõike 4 punktis 4 sätestatud toiminguid kohaldada halduskohtu loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil. Toimingu kohaldamiseks pädev haldusorgan esitab loa aluseks oleva põhjendatud taotluse halduskohtu esimehele või tema määratud halduskohtunikule esimesel võimalusel taasesitamist võimaldaval viisil. Halduskohtu esimees või tema määratud halduskohtunik otsustab toimingu jätkamise käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud loaga.

Halduskohtule esitab taotluse pädeva asutuse juht. Selline kord võimaldab ühelt poolt paindlikku reageerimist julgeolekuohtudele, tagades samal ajal piisava kohtuliku kontrolli põhiõiguste piiramise üle.

Lõikes 5 sätestatakse parema õigusselguse tagamise eesmärgil sarnaselt JASi § 27 lõikega 3, et eelnõu § 68 lõike 4 punktides 1–3 ja 5 nimetatud (halduskohtu luba mittenõudva) toimingu tegemise otsustab Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgani juht või tema volitatud ametnik. Otsus kehtib otsuses märgitud tähtaja jooksul, kuid mitte kauem kui kolm kuud. Sealjuures peab sarnaselt muu piirava meetme kohaldamisega arvestama ka eelnõu § 47 lõikega 2, mille kohaselt kriisiolukorras kohaldatud piirav meede muutub kehtetuks, kui kriisiolukord lõpeb. Kui piirava meetme eesmärk saavutatakse enne kriisiolukorra lõppemist, tunnistab haldusorgan piirava meetme kohaldamise haldusakti kehtetuks või lõpetab meetme kohaldamise.

§ 70. Sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramisest teavitamine

Paragrahvis 70 sätestatakse sõnumisaladuse ning kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramisest teavitamise kord sarnaselt JASi §-ga 29.

Lõike 1 kohaselt teavitab Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgan isikut, kelle suhtes tehti eelnõu § 68 lõikes 2 või lõike 4 punktides 1, 4 ja 5 nimetatud toiming või kelle põhiõigusi ja -vabadusi nimetatud toiminguga oluliselt piirati ning kes on selle käigus tuvastatud, toimingu ajast ja liigist viivitamata pärast erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lõppemist või pärast toiminguga kogutud teabe salastatuse kustumist.

Teavitamise eesmärk on tulenevalt inimväärikuse põhimõttest (PSi § 10) võimaldada eelnimetatud isikutel teada saada nende suhtes läbiviidud toimingutest ning tagada seeläbi nende isikute põhiõiguste ja -vabaduste suurem kaitse, sh võimalus kasutada õiguskaitsevahendeid.

Sätte sõnastuse järgi teavitatakse toimingutest iga isikut, kelle suhtes on meedet kohaldatud, st isikut, kes on meetme kohaldamise otsuse subjekt. Lisaks nendele isikutele teavitatakse kõiki selliseid isikuid, kelle põhiõigusi ja -vabadusi on meetme kohaldamisel oluliselt piiratud. See tähendab, et teavitama ei pea iga isikut, keda tehtud toiming juhuslikult puudutas, vaid üksnes neid, kelle põhiõigusi või -vabadusi mõne teise isiku suhtes tehtav toiming süstemaatiliselt või keskmisest oluliselt intensiivsemalt riivas. Näiteks ei pea teavitama sellist isikut, kellega varjatud jälgimise all olev subjekt juhuslikult või ühekordselt kohtus, kuid peab teavitama neid, kellega ta kohtus pidevalt ja süsteemselt ning kellele pöörati jälgimise eesmärgist tulenevalt teravdatud tähelepanu. Samasugust sõnastust on kasutatud jälitustoimingutest teavitamise regulatsioonis KrMSi § 126^{13} lõikes 1.

Kriisiolukorra lahendamine erineb rahuajal läbiviidavatest menetlustest oma konkreetsusastme ning sündmuste kiire eskaleerumise ja paljususe poolest. Kui rahuajal toimuv menetlus on üldjuhul piiritletud konkreetsete huvipakkuvate isikutega ja ühe sündmusega, siis kriisiolukorra lahendamisel võib neid isikuid ja sündmusi olla märgatavalt rohkem. Lisaks võib kriisiolukorra lahendamisel olla tegemist ohuga riigi põhiseaduslikule korrale, mille lahendamine on prioriteetne. Seega võib eelnõu § 68 lõigetes 1 ja 3 sätestatud meetmete kohaldamine piirata potentsiaalselt suurema hulga isikute põhiõigusi ja -vabadusi kui rahuaja menetlustes ning muuta kõigist toimingutest teavitamise kriisiolukorras võrreldes nende tegemise eesmärgiga ehk kriisiolukorra lahendamise kaalukusega ebaproportsionaalseks. Sellest tulenevalt on toimingutest teavitamine võrreldes tavaolukorras kohaldatavate meetmetega rohkem piiratud.

Isikut teavitatakse toimingu ajast, st perioodist, mil toiminguid tehti, ja liigist, st sellest, millist eelnõu § 68 lõigetes 2 ja 4 loetletud toimingut tema suhtes tehti. Sellist sõnastust on kasutatud jälitustoimingutest teavitamise regulatsioonis KrMSi § 126^{13} lõikes 1. Toimingu tegemisest teavitamine on ajaliselt seotud erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lõppemise või toiminguga kogutud teabe salastatuse kustumisega.

Lõigete 2 ja 3 kohaselt võib isiku jätta toimingu ajast ja liigist teavitamata, kui teavitamine võib kahjustada oluliselt teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi või seada teise isiku ohtu; võib ohustada julgeolekuasutuse või Politsei- ja Piirivalveameti või Kaitseväe vahendi, meetodi või taktika salajasust; võib ohustada teabe allikat, variisikut või salajasele koostööle kaasatud isikut; võib kahjustada julgeolekuasutuse või Politsei- ja Piirivalveameti või Kaitseväe teabevahetust või koostööd välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooniga. Isiku võib jätta teavitamata kuni eespool nimetatud toimingust teavitamata jätmise aluse äralangemiseni.

Teavitamine ei tohi ohustada politseiasutuse, julgeolekuasutuse või Kaitseväe poolt sõnumisaladuse või kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramiseks kasutatava meetodi, taktika või vahendi salajasust. Kuna eelnõu § 68 lõigetes 1 ja 3 sätestatud meetmeid kohaldatakse kriisiolukorras kõige enam isiku suhtes, kelle kohta pädeval haldusorganil on kahtlus, et ta võib olla seotud kriisiolukorra tekkimise aluseks oleva sündmusega või sellega seotud isikuga, siis võib tekkida olukord, kus toimingu tegemise ajast ja liigist teavitamine võib endaga kaasa tuua teatud menetlustaktika või -meetodite avaldamise, mis võib ohustada politseiasutuse, julgeolekuasutuse või Kaitseväe edasist ülesannete täitmist. Näiteks olukorras, kui kriisiolukorras on isiku suhtes tehtud eelnõu §-s 68 sätestatud toiming ning kriisiolukorras või pärast kriisiolukorra lõppu alustatakse tema suhtes nt KrMSi alusel süüteomenetlust, JASi alusel teabe kogumise menetlust või RSVSi alusel haldusmenetlust, mille raames temaga seoses tehakse toiminguid, millega samuti piiratakse tema õigust sõnumisaladusele või kodu, perekonna- ja eraelu puutumatusele, siis isikut eelnõu § 68 lõigetes 2 ja 4 sätestatud toimingu tegemisest ei teavitata. Isiku teavitamist on lubatud edasi lükata, kuni on ära langenud oht politseiasutuse, julgeolekuasutuse või Kaitseväe meetodi, taktika või vahendi salajasusele. Samuti võib ka üksnes toimingu ajast ja liigist teavitamine tuua näiteks kaasa kaitseväeluure meetodite või vahendite avalikustamise ning ohustada seeläbi pärast sõjaseisukorra lõppemist täidetavat Kaitseväe ülesannet valmistada ette ja korraldada riigi sõjalist kaitsmist ja osaleda kollektiivses enesekaitses. Sätte rakendamisel tuleb arvestada, et ühe haldusorgani poolt toimingust teavitamine võib ohustada teiste haldusorganite meetodite, taktikate või vahendite salajasust. Juhul kui ohtu politseiasutuse, julgeolekuasutuse ega Kaitseväe poolt sõnumisaladuse või kodu, perekonna- või eraelu puutumatuse õiguse piiramiseks kasutatava meetodi, taktika või vahendi salajasusele ei esine või niipea, kui selgub, et see on ära langenud, peab isikut teavitama. Siiski tuleb arvestada tingimusega, et isiku viivitamatu teavitamine on võimalik pärast toiminguga kogutud teabe salastatuse kustumist.

Lõigetes 4 ja 5 on sätestatud erandina võimalus jätta isik püsivalt toimingu tegemisest teavitamata, kui ühe aasta möödumisel erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lõppemisest ei ole teavitamata jätmise alus ära langenud. Sätted on sõnastatud sarnaselt JASi § 29 lõigetega 4 ja 5. Kui erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lõppemisest või toiminguga kogutud teabe salastatuse kustumisest on möödunud üks aasta ja toimingust teavitamata jätmise alus ei ole ära langenud, otsustab isiku püsivalt teavitamata jätmise Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgani juht või tema volitatud ametnik. Kui teavitada tuleb toimingust, mille tegemiseks oli vajalik halduskohtu luba, peab toimingu teinud Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgani juht või tema volitatud ametnik taotlema halduskohtu

esimehelt või tema määratud halduskohtunikult luba isiku püsivalt teavitamata jätmiseks, kui erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lõppemisest või teabe salastatuse kustumisest on möödunud üks aasta ja toimingust teavitamata jätmise alus ei ole ära langenud. Teavitamata jätmise loa andmine või sellest keeldumine otsustatakse halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete kohaselt.

Teavitamata jätmise meelevaldne ärahoidmine tagatakse piisava järelevalvega. Järelevalvet toimingu tegemisest teavitamata jätmise üle teevad meedet kohaldanud haldusorgani juht ja kõrgemalseisev asutus, õiguskantsler õiguskantsleri seaduse § 1 lõikes 9 sätestatud tingimustel ning JASi § 36 lõikes 1 sätestatud juhtudel Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon. Isikul on lähtuvalt PSi §-st 15 võimalus tema suhtes tehtud toimingud vaidlustada kohtus.

§ 71. Valdusesse sisenemine ja selle läbivaatus

Paragrahvis 71 sätestatakse erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra piirava meetmena valdusesse sisenemine ja selle läbivaatus. Piirav meede on sarnane KorSi §-des 50 ja 51 sätestatud korrakaitse erimeetme kohaldamisega.

Vabariigi Valitsus või tema volitatud haldusorgan võib otsustada ruumi, hoonesse või piirdega alale sisenemise ja selle läbivaatamise valdaja nõusolekuta ja teadmiseta, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks. Eluruumi tohib valdaja teadmiseta siseneda vaid siis, kui valdajat ei ole mõistlike pingutustega võimalik teavitada. Kui valdaja isik on tuvastatav, tuleb teda esimesel võimalusel teavitada valduse läbivaatusest.

Kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, võib Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgan valduse läbi vaadata erakorralise või sõjaseisukorra ajal ilma halduskohtu loata. Sellisel juhul on haldurorgan kohustatud loa taotlema tagantjärele. Kohtunik otsustab valduse läbivaatuseks loa andmise või selle pikendamise halduskohtumenetluse seadustikus haldustoiminguks loa andmiseks ettenähtud korras. Kui kohus keeldub loa andmisest, on haldusorgan kohustatud viivitamata lõpetama valduse läbivaatuse.

Kuigi kodu puutumatuse põhiõigust tuleb kaitsta, on erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal valduse läbivaatus oluline ning vajalik piirav meede kriisiolukorra lahendamiseks, sealhulgas riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks. Kuivõrd isiku eluruumi läbivaatus riivab intensiivselt isiku õigust omandi ja eraelu puutumatustele, siis nähakse kompenseeriva meetmena ette kohtulik kontroll. Edasilükkamatus olukorras võib Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgan valduse läbi vaadata erakorralise või sõjaseisukorra ajal ilma halduskohtu loata, kuid on kohustatud loa taotlema tagantjärele.

§ 72. Hüvitiste ja toetuste vähendamine ja maksmise peatamine

Paragrahvis 72 sätestatakse hüvitiste ja toetuste vähendamine ja maksmise peatamine erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Nimetatud olukordades võib riigil erinevate kriitiliste tegevuste rahastamise tõttu tekkida täiendav eelarvevahendite vajadus. Kuna sotsiaaltoetused ja -hüvitised ning sundkindlustushüvitised, sh ravikindlustushüvitised ja pensionid (edaspidi ka *hüvitis*) moodustavad märkimisväärse osa Eesti riigieelarvest, siis on üks täiendavate rahaliste vahendite saamise võimalusi vähendada füüsilistele isikutele makstavate hüvitiste ja

toetuste suurust (st maksta neid vähendatud suuruses) või äärmuslikumal juhul hüvitiste ja toetuste maksmine teatud ajaks peatada.

Kehtivas õiguses puudub regulatsioon, kuidas füüsilisele isikule makstavaid toetusi ja hüvitisi vähendada või nende maksmine peatada olukorras, kus maksmiseks vajalikud riigi rahalised ressursid on ebapiisavad või puuduvad. Samuti puudub õiguslik selgus, kas ja kuidas erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal avalik-õiguslike asutuste (nagu Eesti Töötukassa ja Tervisekassa) eelarvevahendeid ümber suunata. Riigi finantsvarade ja -reservide ümbersuunamiseks vajaliku õigusliku regulatsiooni puudumine võib aga seada ohtu riigi tuumikfunktsioonide täitmise ja riigi püsimajäämise. Toetuste ja hüvitiste vähendamisel või maksmise peatamisel tuleb siiski arvestada, et sellega ei saa jätta isikuid täiesti ainelisse puudusesse. PSi § 28 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Kõnesolev paragrahv sätestab üksnes füüsilisele isikule makstavate hüvitiste ja toetuste maksmise peatamise ja vähendamise. Paragrahv ei reguleeri juriidilistele isikutele makstavate toetuste (nt põllumajanduse valdkonna toetuste) vähendamist või maksmise peatamist.

Lõikes 1 sätestatakse loetelu nendest hüvitistest ja toetustest, mille suurust võib erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal vähendada või mille maksmise peatada, kui riigil tekib vajadus kasutada täiendavaid riigi rahalisi vahendeid kriisiolukorra lahendamiseks, sh riigi eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks, ning kui muud võimalused täiendavate rahaliste vahendite kasutusele võtmiseks puuduvad või nende saamine ei ole piisavalt kiiresti võimalik. Kuna kehtivate õigusaktide alusel makstakse väga palju erinevaid hüvitisi ja toetusi, ei ole lõikes 1 esitatud ammendavat loetelu. Punktides 1–8 on loetletud peamised asendussissetuleku funktsiooni täitvad hüvitised. Muud riigieelarvest makstavad toetused ja hüvitised, mille eesmärk on valdavalt teatud spetsiifiliste kulude katmine või tegevuste soodustamine, on kokkuvõtvalt nimetatud punktis 9. Sellised toetused ja hüvitised võivad olla eriarsti lähtetoetus, mida makstakse tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel; riigi makstav vanglast vabanemise toetus, mida makstakse vangistusseaduse alusel; represseeritu toetus, mida makstakse okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse alusel, sotsiaaltoetus sunniviisiliselt tuumakatastroofi tagajärgede likvideerimisele saadetud isikutele sotsiaalhoolkande seaduse alusel; olümpiavõitja riiklik toetus spordiseaduse alusel; üksi elava pensionäri toetus, mida makstakse sotsiaalhoolekande seaduse alusel; väljaspool ravijärjekorda osutatud tervishoiuteenuse hüvitis ja piiriülese tervishoiuteenuse hüvitis, mida makstakse ravikindlustuse seaduse alusel; kuriteoohvri riiklik hüvitis, mida makstakse ohvriabi seaduse alusel; matusetoetus, mida makstakse sotsiaalhoolekande seaduse alusel jne.

Millise skeemi alusel toetusi ja hüvitisi vähendada, otsustab Vabariigi Valitsus kaalutlusõiguse alusel. Näiteks kas rakendada lõigetes 2 ja 3 sätestatud meetmeid koos või eraldi.

Lõikes 2 sätestatakse lõike 1 punktides 1–8 nimetatud hüvitiste ja toetuste suuruse vähendamise ulatus. Selle kohaselt võib nimetatud hüvitiste ja toetuste suurust vähendada kuni riigieelarves üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele kehtestatud toimetuleku piirini. See tähendab, et isikutele, kellele määratud toetus või hüvitis on suurem kui jooksva kalendriaasta riigieelarves sätestatud üksi elavale inimesele või perekonna esimese liikmele kehtestatud toimetulekupiir, makstakse toetust või hüvitist riigieelarves

kehtestatud toimetulekupiiri summas. Toimetulekupiiri suuruse kehtestab Riigikogu riigieelarves. Seda arvestatakse üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele igaks eelarveaastaks. 2022. aastal on riigieelarve seadusega sätestatud üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele toimetulekupiir 200 eurot kuus. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest kuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.

Lõike 3 kohaselt võib lõike 1 punktis 9 nimetatud toetuste maksmise peatada või maksta kuni 50 protsendi võrra vähendatuna. Kuna punktis 9 nimetatud toetused ei ole asendussissetulekud, vaid nendega kaetakse teatud spetsiifilisi lisakulusid (nt peretoetused laste kasvatamise ja õppimisega seotud kulude katmiseks, puuetega inimeste sotsiaaltoetused puudest tulenevate lisakulude hüvitamiseks, üksi elava pensionäri toetus majandusliku toimetuleku parandamiseks, represseeritu toetus tervisekahjustuste hüvitamiseks jms) või soodustatakse teatud tegevusi (nt eriarsti lähtetoetus), siis nende puhul elatusmiinimumi nõuet ei kehtestata. See ei oleks ka otstarbekas, kuivõrd kehtivate õigusaktide alusel määratavate toetuste suurus on juba praegu valdavalt väiksem kui kehtiv elatusmiinimum. Riigikaitseks täiendavate rahaliste ressursside vajaduse korral võidakse neid toetusi senisest väiksemas suuruses (kuni 50 protsendi võrra vähendatuna) maksta või juhul, kui rahalisi ressursse veelgi napib, peatada toetuste maksmise kuni vajaduse äralangemiseni.

Lõikes 4 nähakse ette kõikide lõikes 1 nimetatud hüvitiste ja toetuste maksmise peatamine olukorras, kus lõigetes 2 ja 3 sätestatud meetmete rakendamise tulemusena on riigil jätkuvalt vaja kasutada täiendavaid riigi rahalisi vahendeid kriisiolukorra lahendamiseks, sh riigi eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks. See tähendab, et riik vajab tekkinud olukorra lahendamiseks kavandatust enam rahalisi vahendeid, kui seda võimaldas hüvitiste ja toetuste suuruse vähendamine ja toetuste maksmise kuni kolmeks kuuks peatamine või nende maksmine elatusmiinimumi suuruses summas. Sellisel juhul võidakse kõigi hüvitiste ja toetuste maksmine peatada.

PSi § 10 järgi on põhiseaduse aluspõhimõteteks inimväärikuse ja sotsiaalriigi põhimõtted[52]. Inimväärseks saab elu pidada muu hulgas siis, kui inimese esmavajadused ehk vajadused toidule, riietele, hügieenile, tervishoiule, transpordile, eluasemele on rahuldatud ning ta saab ilma häbita ja diskrimineerimiseta osaleda aktiivselt igapäevaelus (inimene saab teostada oma teisi põhiõigusi ja vabadusi). Kui inimese igapäevane toimetulek on kindlustatud, on üldjuhul tagatud ka tema inimväärikus.[53] Teatud sotsiaalsed põhiõigused toetavad isikut, kui tema inimväärikus on juba ohus (nt õigus riigi abile puuduse korral või vältimatule abile), teised sotsiaalsed põhiõigused aitavad inimväärikuse riivet ennetada (nt lastega perekonna õigus toetusele). Kriisiolukorras peab riik minimaalselt tagama vältimatu abi, kõiki ennetavaid meetmeid saab rakendada üksnes, siis kui riigil on selleks piisavalt vahendeid.[54]

Lõikes 5 sätestatakse riigi kohustus tagada hüvitiste ja toetuste maksmise peatamisel isikutele inimväärseks eluks minimaalselt vajalikud tingimused. Üks sotsiaalhoolekande põhimõte on abi andmise kohustus, kui isiku ja perekonna võimalused toimetulekuks ei ole piisavad. Vältimatu sotsiaalabi pakkumist isikule korraldab üldjuhul tema elukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus. Vältimatut sotsiaalabi on õigus saada igal Eestis viibival isikul. Sellises olukorras tagatakse isikutele vältimatu sotsiaalabi korras vaid kõige hädavajalikum toiduabi, peavari ja riietus. Muu isikule hädavajalik tagatakse juhul, kui olukord seda vähegi võimaldab

52 RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 14 ja 16

53 RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 13

54 Vt täpsemalt Sotsiaalministeerium. Analüüs „Sotsiaalministeeriumi valitsemisala tasude vähendamine, hüvitised ja tagatised eriolukordade ajal“. 2018, lk 4–8.

muu vältimatu abi osutamisega (sh tagatakse hädavajalikud ravimid ja meditsiiniseadmed). Inimestele sissetuleku tagamine või vajaduste (nt toit supiköögist, ajutine eluase või majutus kohaliku omavalitsuse üksuselt ja riideabi pakkumine) katmine toimetulekupiiri suuruses on kooskõlas põhiseadusega, mille kohaselt peab sotsiaalsete põhiõiguste puhul olema tagatud isiku õigus minimaalselt vajalikele äraelamisvahenditele.

Lõike 6 kohaselt võib hüvitisi ja toetusi ning ka töötasu muu võimaluse puudumisel maksta isikule sularahas. Muu võimaluse puudumine tähendab, et makseteenused ei toimi.

Lõikes 7 sätestatakse, et nimetatud hüvitisi ja toetusi võib andmete puudumisel maksta isikule eelmisel kuul makstud hüvitise või toetuse summas.

Lõike 8 kohaselt kehtestab hüvitiste ja toetuste vähendamise või nende maksmise peatamise Vabariigi Valitsus määrusega.

Määrus kehtestatakse erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui otsustatakse toetusi ja hüvitisi vähendada või nende maksmine peatada. Erikorra tekkimisel hinnatakse esmalt toetuste ja hüvitiste senises mahus maksmise jätkamise võimalikkust. Vähendamise ulatus sõltub ennekõike sellest, kui pikaajaliseks olukorra kestus hinnatakse ning kui palju on kriisiolukorra lahendamiseks vaja lisaraha või -ressursse. Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal kasutatakse riigikaitse eesmärgil riigieelarve seadusega riigikaitseks eraldatud vahendeid. Riigieelarve seaduse § 45 lõike 1 muudatuse kohaselt on Vabariigi Valitsusel võimalik esitada pärast kriisiolukorra otsuse Riigikogus heakskiitmist või mobilisatsiooni või sõjaseisukorra väljakuulutamist Riigikogule riigieelarve muutmise seaduse või lisaeelarve eelnõu ning otsustada vajaduse korral selle rakendamise üle kuni Riigikogu poolt küsimuse otsustamiseni. Enne Riigikogu poolt küsimuse otsustamist ei tohi tehtavate kulude kogumaht ületada 10% jooksva aasta riigieelarve kulude mahust. Riigil on võimalus võtta ka laenu ning kasutada stabiliseerimisreservi vahendeid. Stabiliseerimisreservi vahendeid on võimalik kasutada riigieelarve seaduse § 71 lõike 1 punkti 3 kohaselt eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või muu erakorralise olukorra või olulise mõjuga kriisi lahendamiseks, ennetamiseks või kollektiivse enesekaitse lepingus ettenähtud kohustuste täitmiseks. Tagatiste vähendamine saab kõne alla tulla siis, kui nimetatud vahendid on ära kulutatud ja riigikassas on vastavad vahendid otsas. Tagatiste vähendamine või peatamine sõltub aga juba konkreetsest olukorrast ja vajadusest.

Hüvitiste ja toetuste vähendamise vajaduse tekkimisel sätestatakse Vabariigi Valitsuse määruses, mida tuleb inimestele erikorra ajal tagada või mida tuleb võrreldes tavapärase olukorraga teha teisiti. Toetuste ja hüvitiste vähendamine ei ole põhjendatud iga erikorra liigi puhul, vaid üksnes siis, kui tegemist on kriisiolukorraga, sh erikorraga, kus küsimuse all on riigi eksistents. Näiteks ei saa hüvitiste ja toetuste vähendamise põhjuseks olla eriolukord, kuivõrd tegemist oleks ebaproportsionaalse õiguste riivega. Käesolevas paragrahvis nimetatud vähendamise meetmeid võib sõltuvalt konkreetsest olukorrast rakendada nii järjestikku kui ka ühel ajal. Nii näiteks võidakse otsustada vähendada lõike 1 punktis 1 nimetatud asendussissetulekuid, ent sellega paralleelselt vähendada lõike 1 punktis 9 nimetatud toetusi või nende maksmine peatada. Ent pole ka välistatud nt ainult osa hüvitiste või toetuste suuruse vähendamine või maksmise peatamine.

Lõike 9 järgi jätkatakse isikutele toetuse ja hüvitise maksmist seaduses sätestatud alustel ja korras, kui erakorraline seisukord ja sõjaseisukord lõpeb, mõistliku aja jooksul. Sättega luuakse isikutele kindlus, et makstavaid toetusi ja hüvitisi ei saa Vabariigi Valitsus oma

otsusega muuta või nende maksmist permanentselt lõpetada. Seadusega kehtestatud toetuste ja hüvitiste muutmine on tavaolukorras seadusandliku võimu ülesanne. Vabariigi Valitsus saab üksnes äärmise vajaduse korral ja piiratud ajal rakendada riigi eelarvevahendite ümbersuunamiseks lõikes 1 nimetatud abinõu. Kui riigi finantsseis ei võimalda isikutele hüvitiste ja toetuste maksmise jätkamist pärast kriisiolukorra lõppemist, tuleb valitsusel esitada Riigikogule seaduse eelnõu, millega muudetakse makstavaid hüvitisi ja toetusi. Eelnõus ei reguleerita, kas ja kuidas kompenseeritakse isikutele vähendamise või peatamise tõttu vähem makstud hüvitised ja toetused. Riik saab kompenseerimise ulatuse ja korra kindlaks määrata alles pärast kriisiolukorra lõppu, lähtudes sellel hetkel riigi finantsseisust ja võimalustest. Maksed tuleb taastada nii kiiresti kui võimalik, kuid see mõistlik aeg sõltub riigi rahalistest võimalustest.

6. peatükk
Kriisiülesanded

1. jagu
Elutähtsad teenused ja nende toimepidevust korraldava asutuse kriisiülesanded

§ 73. Elutähtis teenus

Paragrahvis 73 sätestatakse elutähtsa teenuse (edaspidi ka *ETO*) ja elutähtsa teenuse toimepidevuse legaaldefinitsioonid ning elutähtsate teenuste nimekiri.

Lõikes 1 sätestatakse, mis on elutähtis teenus. Definitsiooni ja elutähtsate teenuste loetelu määramise aluseks oli 2015. aastal Siseministeeriumi välja töötatud HOSi reguleerimisalasse kuuluvate teenuste metoodika. Metoodika väljatöötamises osalesid asjassepuutuvad asutused ning selle koostamisel lähtuti Taani elutähtsate funktsioonide metoodikast, mis omakorda on välja töötatud USA ja Suurbritannia kogemusi arvestades. 2022. aastal täiendas Riigikantselei koostöös asjaomaste valitsusasutustega 2015. aasta metoodikat hindamiskriteeriumidega „mõju keskkonnale“, „roll riigikaitses“ ja „mõju majandusele“. Metoodika täiendamise vajadus oli tingitud sellest, et käesoleva eelnõu skoop on oluliselt laiem kui kehtiva HOSi oma ning keskendub lisaks tavapärasele teenuse toimimisele tsiviilkriisides ka teenuse osutamise võimele riigikaitselises olukorras ning teenuse enda mõjule riigi majandusele ja keskkonnale. Kokkuvõtlikult hinnati käesoleva eelnõu raames teenuste elutähtsust kümnes kategoorias:

1. teenuse kasutajate arv – hinnati, kui palju inimesi kasutab teenust aasta jooksul või kui palju inimesi saavad teenusest kasu. Näiteks merereostusseire ja -tõrje puhul saab hinnata ainult kasusaajate arvu, mitte kasutajate arvu;
2. kasutamise sagedus – hinnati, kui tihti kasutavad teenust kas eraisikud või ettevõtted (kas iga päev, regulaarselt, juhuslikult, kindel sihtrühm jne);
3. teenuse asendatavus – hinnati, kas teenus on asendatav või mitte. Kui teenus on asendatav, hinnati asendatavuse kiirust ja alternatiivse teenuse samaväärsust;
4. teenuse mõju teistele teenustele – hinnati, kui paljudele teistele teenustele avaldab teenuse katkemine mõju;
5. teenus kui asendusteenus – hinnati, kas teenust ennast saab kasutada alternatiivse teenusena mõne teise teenuse katkestuse korral. Näiteks elekter on üks alternatiive kaugküttesüsteemi häire korral;

6. tagajärgede saabumise kiirus – hinnati, kui kiiresti avalduvad teenuse katkestuse tagajärjed teenuse kasutajatele või selle teenusega seotud teistele teenustele;
7. mõju inimeste elule ja tervisele – hinnati, kas teenuse katkestusega kaasnevad üksnes elukorralduslikud ebamugavused või mõjutab katkestus inimeste elu või tervist;
8. mõju keskkonnale – hinnati, kas teenuse katkestusega kaasneb negatiivne mõju populatsiooni arvukusele või ökosüsteemi talitlemisele ning kuivõrd on võimalik muudatuse eelset olukorda taastada inimese sekkumiseta;
9. teenuse roll riigikaitses – hinnati, kas teenuse puhul on määratud seaduses, riigikaitse arengukavas, riigikaitse tegevuskavas, alamkavas, kaitsetegevuse operatiivkavas või sisekaitse operatiivkavas kriisiülesanne ning ülesande püsivat või ajutist iseloomu;
10. mõju majandusele – hinnati teenuse katkestuse mõju Eesti riigi SKP-le ettevõtte palgakulu ja kasumite summa kaudu ning maksude laekumise summa vähenemist.

Iga kategooria puhul olid oma kriteeriumid ja kindel punktijaotus. Hindamisel kasutatud metoodika kriteeriumid on esitatud seletuskirja lisas 2. Metoodika ja selle alusel tehtud teenuste hindamise järgi sisustati ka elutähtsa teenuse termin. Elutähtsaks teenuseks on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ehk selline teenus, mis on kõigis kümnes kategoorias saanud keskmisest kõrgemaid punkte (teenusel on suur kasutajaskond, seda kasutatakse sageli, on vähesel määral asendatav, tagajärg saabub kiiresti jne). Seejuures lisaks eeltoodule on elutähtis selline teenus, mille katkemine võib viia teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse katkemiseni või mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või katkemisega võib kaasneda suur keskkonnakahju. Oluline on siinjuures see, et teenuse katkestusel peab olema otsene mõju inimeste elule või tervisele ja teistele elutähtsatele teenustele või üldhuviteenustele ehk teenuse katkemine võib põhjustada doominoefekti. Lisaks eelnimetatud kriteeriumidele peab teenuse katkemisel olema oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

Seega saab elutähtsaks pidada selliseid teenuseid, millel on täidetud kõik järgmised kriteeriumid:
1. ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele;
2. katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist või katkemisega kaasneb suur keskkonnakahju;
3. katkemisel on oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

Sellistele kriteeriumidele vastavaid teenuseid on 22 ja nad on loetletud eelnõu § 73 lõikes 3:
1) makseteenuse toimimine;
2) sularaharingluse toimimine ja sularaha käitlemise toimimine;
3) kaugküttega varustamine;
4) kohaliku tee sõidetavuse tagamine;
5) veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine;
6) toiduga varustamine;
7) tervishoiuteenuste toimimine;
8) elektriga varustamine;
9) maagaasiga varustamine;
10) vedelkütusega varustamine;
11) riigitee sõidetavuse tagamine;
12) telefoniteenuse toimimine;
13) mobiiltelefoniteenuse toimimine;
14) andmesideteenuse toimimine;
15) lennuväljade toimimine;

16) aeronavigatsiooniteenuse toimimine;
17) avaliku raudtee toimimine;
18) raudteeveo toimimine;
19) sadamate toimimine;
20) elektrooniline isikutuvastamine, autentimine ja digitaalne allkirjastamine;
21) ravimitega varustamine;
22) turvateenuse tagamine.

Võrreldes kehtiva HOSiga on käesoleva eelnõuga lisandunud kuus teenust: lennuväljade toimimine, aeronavigatsiooniteenuse toimimine, avaliku raudtee toimimine, raudteeveo toimimine, toidu varustuskindlus ja sadamate toimimine. Lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudtee, raudteeveo ning sadamate toimimisel on märkimisväärne roll eelkõige riigikaitses ja samuti oluline mõju majandusele nende teenuste katkemisel, samuti on toidu varustuskindlusel oluline roll ühiskonna toimetulekus ja elanikkonnakaitses. Kehtivas HOSis nimetatud teenuseid peeti tähtsaks eelkõige RiKSis oleva riigikaitseobjekti regulatsiooni kaudu, kuna HOS ei hõlmanud valmistumist riigikaitselisteks kriisideks ja seega ei olnud hõlmatud eelkõige riigikaitse aspektist oluline taristu ja teenused. HOSi, RiKSi ning ErSSi liitmine üheks tervikuks tingis vajaduse ühtlustada riigikaitseobjekti ja elutähtsate teenuste regulatsioone. Elutähtsa teenuse regulatsioon ei ole käesoleva eelnõu kohaselt midagi muud kui püsiva kriisiülesande alaliik (eelnõu § 9) ning hõlmab nüüd ka riigikaitselist ja majanduslikku komponenti ning objektikaitse on seotud eelnõu kohaselt nüüd kriisiülesannete täitmisega.

Kuna elutähtsa teenuse osutamiseks on enamikul juhtudel vältimatult vajalik ka töökorras taristu, varude olemasolu (eeskätt ettevõtete enda varu, nt kütusevaru generaatorite tööks vms), siis täpsustatakse eelnõu § 73 lõikes 2, et elutähtsa teenuse definitsiooniga hõlmatakse ka ehitis, seade või varu. Oluline on, et elutähtsat teenust käsitatakse tervikuna koos selle toimimiseks vältimatult vajalike ehitiste, seadmete, personali, varu ja muu taolisega. Näiteks on oluline mitte üksnes sidevõrgu või soojuselektrijaama olemasolu, vaid ka selle kasutatavus, vajaliku personali olemasolu, seadmete ja protsesside töö, et saaks teenust osutada.

Elutähtsa teenuse terminit kasutatakse ka MsüSi § 5 lõikes 3, kus sätestatakse, et ETO, seaduses sätestatud juhul ka muu ettevõtja, kes osutab riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse enamiku elanike kasutatavat teenust, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust, on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja ehk üldhuviteenuse osutaja. Vastavalt MsüSi määratlusele on elutähtis teenus ja üldhuviteenuse seotud nii, et iga ETO on ka üldhuviteenuse osutaja MsüSi tähenduses, kuid iga üldhuviteenuse osutaja ei ole ETO. MsüSi § 5 lõike 3 järgi on kaks võimalust, mis juhul loetakse ettevõtja üldhuviteenuse osutajaks:

1. ettevõtja on ETO käesoleva eelnõu tähenduses;
2. seaduses on otsesõnu sätestatud, et ettevõtja on üldhuviteenuse osutaja.

Kriteeriumid, millal loetakse teenuseosutaja üldhuviteenuse osutajaks või ETOks, võivad erineda. Ettevõtja võib küll osutada teenust, mis on elutähtis teenus käesoleva eelnõu tähenduses, kuid ta ei ole ETO, kui ta ei vasta kindlatele kriteeriumidele. Seda, millal on ettevõtja ETO, tuleb hinnata valdkondliku seaduse alusel. Kõik ETOd on aga automaatselt ka üldhuviteenuse osutajad. See tähendab, et kui valdkondliku seaduse järgi on ettevõtja ETO, on ta ka üldhuviteenuse osutaja, seda ka ilma sõnaselge normita, mis nii sätestaks. Samas aga võib ettevõtja olla üldhuviteenuse osutaja, aga mitte ETO.

Oluline on see, et elutähtsad teenused määratakse käesoleva eelnõuga ja mitte MsüSis. MsüS täiendab ETOde puhul käesolevas eelnõus olevat regulatsiooni ning seab kohustused majandustegevuse jätkamise tagamiseks. Käesolevas eelnõus ei ole näiteks alust selleks, kuidas kohustada ettevõtjat oma tegevust jätkama – selle võimaluse annab MsüS. Nimetatud regulatsioon kehtib ka praegu kehtiva hädaolukorra seaduse puhul, st tegemist ei ole uue regulatsiooniga, vaid juba kehtiva süsteemiga. Kasutades MsüSi seletuskirja selgitusi: „Hädaolukorra seaduse regulatsiooniese seoses elutähtsate teenustega on suunatud nende teenuste toimepidevuse tagamisele ootamatus hädaolukorras ning regulatsiooni keskmeks on nö alternatiivlahenduste olemasolu tagamine teenuseosutaja poolt […]. [MsüS-i] § 35 seevastu reguleerib nende samade teenuse toimepidevust olukorras, kus kriisiolukord käesoleva eelnõu tähenduses puudub, ent on vaja tagada teenuse osutamise jätkumine olukorras, kus senine teenuseosutaja soovib teenuse osutamist lõpetada.“[55]

§ 74. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja

Paragrahvis 74 loetletakse, kes on elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldajad ning mis teenuste puhul. Elutähtsate teenuste regulatsiooni eesmärk on tugevdada ja suurendada elutähtsate teenuste toimepidevust. Eesmärk saavutatakse teenuse toimepidevuse lisanõuete kehtestamise, järelevalve tegemise võimalikkuse ja järelevalvemeetmete rakendamise kaudu. Kõik need meetmed võimaldavad riigil suunata eraõiguslikke juriidilisi isikuid tegutsema avalikes huvides ja panustama osutatava teenuse toimepidevusse, et teenus oleks tarbijatele kättesaadav ka kriisi ajal.

Elutähtsa teenuse regulatsiooni puhul tuleb eristada teenuse osutajat (ETO) ja teenuse korraldajat (ETKA). ETO ülesanne on teenuse igapäevase toimimise tagamine.

ETKA määratlus ja ülesanded on esitatud eelnõu § 74 lõigetes 1 ja 2, mille kohaselt on ETKA vastava elutähtsa teenuse eest vastutav ministeerium, KOV või Eesti Pank.

Seejuures **lõikes 3** on täpsustatud ETKA õigus delegeerida oma ülesanded allasutusele (ministeeriumi puhul tema valitsemisalas asuvale ametile või inspektsioonile, KOVi puhul tema määratud ametiasutusele). Ka kehtivas HOSis on sätestatud, et kui ETKA peab seda otstarbekaks, saab ta oma järelevalveülesanded delegeerida oma allasutusele. Siiani on seda võimalust kasutanud Sotsiaalministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. ETKA saab delegeerida kõik oma ülesanded, välja arvatud üldise koordineerimise ülesanne. Näiteks Sotsiaalministeerium ei saa delegeerida Terviseametile ega Ravimiametile määruse koostamist või poliitiliste otsuste vastuvõtmist, kuna see õigus on üksnes ministeeriumil. Oluline on rõhutada, et kui ETKA delegeerib ülesande oma allasutusele, siis ei vabasta see ETKAt vastutusest oma valdkonna ülesannete täitmise eest.

Lõikes 4 on täpsustatud elutähtsate teenuste kaupa nende teenuste korraldajad. Eesti Panga korraldada on makseteenuse ja sularaharingluse toimimine ja sularaha käitlemise toimimine; kohaliku omavalitsuse üksuse korraldada on kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavuse tagamine, veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine, Maaeluministeeriumi vastutada on toiduga varustamise toimimine, Siseministeeriumi vastutada on tagada turvateenus, Sotsiaalministeeriumi korraldada on tervishoiuteenuste korraldamise seaduse

55 Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse seletuskiri, lk 65. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5/.

tähenduses vältimatu abi ja ravimite varustuskindlus. Kõige rohkem teenuseid on korraldada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil:

- elektriga varustamine;
- maagaasiga varustamine;
- vedelkütusega varustamine;
- riigitee sõidetavuse tagamine;
- telefoniteenuse toimimine;
- mobiiltelefoniteenuse toimimine;
- andmesideteenuse toimimine;
- lennuväljade toimimine;
- aeronavigatsiooniteenuse toimimine;
- avaliku raudtee toimimine;
- raudteeveo toimimine;
- sadamate toimimine;
- elektrooniline isikutuvastamine, autentimine ja digitaalne allkirjastamine.

Eelnõu järgi on ETKA ülesanne koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist; nõustada elutähtsa teenuse osutajat; kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded (eelnõu § 74 lg 1); teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle; korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi; kinnitada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan.

ETKA ülesanne koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist tähendab suuniste andmist valdkonna arenguks, nõuete kehtestamist teenuse toimepidevuse kohta, strateegiliste ja poliitiliste otsuste langetamist vastava valdkonna elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks.

Nõustamine hõlmab näiteks ETO nõustamist toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisel või toimepidevuse üldisel korraldamisel, soovituste andmist toimepidevuse parandamiseks jne.

ETKA järelevalve kohustus on seotud eelkõige kohustusega kontrollida ETO-le pandud kohustuste täitmist, muu hulgas kontrollida otsustatud meetmete rakendamist.

ETKA kohustuse raames korraldada õppusi kontrollitakse korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevust ja valmisolekut täita püsivat kriisiülesannet (õppustest loe lähemalt eelnõu § 15). See, kas korraldatakse lauaõppus või väliõppus, on ETKA enda otsustada. Samuti on ETKA otsustada, kas õppuse raames kontrollitakse ühe või mitme tema korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevust. Valdavalt kontrollib iga ETO õppusel üksnes enda osutatava teenuse toimepidevust. Kui elutähtsat teenust osutab mitu ETOt, on oluline analüüsida kitsaskohti ja planeerida tegevusi üheskoos. Vajadust korraldada elutähtsa teenuse toimimist tervikuna käsitlevaid õppusi kinnitasid ka 2015. aastal ja 2019. aastal läbiviidud CONEXi õppus, kus harjutati muu hulgas erinevate elutähtsate teenuste katkestusi.

Lõikes 5 sätestatakse, et ETKA peab määrusega kehtestama elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded. **Lõikes 6** omakorda sätestatakse, mida peab lõike 5 alusel kehtestatavas aktis reguleerima. Võrreldes kehtiva HOSiga muudetakse sätte paindlikumaks, st sätestatakse, et määrusega tuleb kehtestada vähemalt elutähtsa teenuse kirjeldus, nõuded teenuse järjepidevaks toimimiseks, teenuse katkestuse ennetamiseks ja selle taastamiseks pärast

teenuse katkestust ning vajaduse korral nõuded kriisiülesande täitmist toetavate teenuste sisseostmiseks.

Elutähtsa teenuse kirjeldus on võtmetähtsusega komponent ETKA kehtestatavas toimepidevuse nõuete määruses, kuna see annab ETOdele fookuse, mis teenus või selle osa on elutähtis ja mida tuleb ETO-l igal ajal tagada. Üldjuhul on teenuse kirjeldused kehtestatud erinevates seadustes ja määrustes ning ei selgu üheselt, millist teenuse osa käsitatakse elutähtsana, või puudub teenuse kirjeldus üldse. Samuti on eriseadustes üldjuhul esitatud teenuse kirjeldus, lähtudes tavaolukorra tingimustest. On ilmselge, et kriisiolukorras ei ole võimalik tagada teenuse kõikide osade täies mahus toimimine, vaid üksnes nende osade toimimine, mis on mõeldud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks. Näiteks makseteenuste ja sularaharingluse puhul on igal ajal, sh kriisiolukorras oluline, et oleks võimalik teha ülekandeid, võtta vastu makseid, võtta välja sularaha, vajaduse korral katkestada hoiuseid või panna raha kontole. Küll on vähem prioriteetne hoiuste avamise võimalus, otsekorralduste ja püsikorralduste automaatne toimimine vms. Vältimatu abi puhul on oluline, et kriisi ajal saaks elanikkonnale osutada kiireloomulist arstiabi, ja on küsitav, kas plaanilisi protseduure peab samas mahus läbi viima. Teede korrashoiu puhul on oluline olemasolevate teede läbitavuse tagamine, uute teede ehitamine on vähem oluline.

Toimepidevuse määruses määratakse kindlaks, millised protsessid, ehitised, seadmed, personal, varu või muu taoline peavad ETO-l igas olukorras olema tagatud, et teenus saaks osutatud igas olukorras (nii pisimate häirete kui ka kriisiolukorra korral). Näiteks kui elektriga varustamine kui elutähtis teenus hõlmab elektri tootmist, ühendusi välismaaga, põhivõrgu ja jaotusvõrgu toimimist, siis teenuse taseme juures täpsustatakse näiteks, mis protsessiosad, nagu katelde töö, jahutusvee olemasolu, turbiinide töö jne, peavad toimima ja seda katkematult või teatud ajalise vahega, võimsusega vms, et teenus oleks igas olukorras, sh kriisiolukorras kättesaadav. Lihtsustatult öeldes peab selgitama, mis komponendid ja kui suures ulatuses peavad olema tagatud igal juhul, olema kõrgema toimepidevusega, et elutähtis teenus oleks tagatud ka raskemates oludes.

Toimepidevuse nõuete määrusega saab ETKA kehtestada ka nõuded valmisolekule osutada teenust teiste elutähtsate teenuste katkestuse korral. Selle kaudu suunab ETKA ETOsid paremini valmistuma enda teenuse osutamiseks teiste, kriitiliste teenuste katkestuste korral. Näiteks kui ETO toimimiseks on aegkriitiline elektri olemasolu, siis toimepidevuse nõuete määruses sätestatakse ETO-le nõue omada autonoomset elektertoitesüsteemi, mis võimaldab tagada elektritoite teatud tundide jooksul. Vajaduse korral saab määruses kehtestada ka teised olulised nõuded, näiteks kommunikatsiooninõuded vms.

Toimepidevuse nõuete määruses tuleb ETKA-l sätestada ka katkestusi ennetavad meetmed, mida ETO peaks rakendama teenuse toimpidevuse tagamiseks, näiteks täiendavate alternatiivsete lepingute, ehitiste, seadmete, varu olemasolu nõuded, nõuded personali koolitamisele vastavas valdkonnas jne. Üks olulisi toimepidevuse elemente on teenuse katkestuse lubatud aeg ning mis järjekorras teenus taastatakse. Need kriteeriumid on vajalikud eeskätt ETOdele, kuna annavad selgelt riikliku suunise, kui kiiresti tuleb teenus taastada ja kui teenuse taastamine oleneb alltöövõtjatest, saab ETO juba enne paremini planeerida sõlmitavate lepingute sisu ja targemini planeerida oma ressursside jaotust. Ühtlasi on võimalik sätestada ja anda ETOdele suunis, mis järjekorras, kus piirkondades või mis sihtrühmadele tuleb eeskätt teenus taastada olukorras, kui teenuse maht on piiratud.

Toimepidevuse nõuete määrusega saab sätestada nõuded teenuse väljast tellimiseks. Näiteks on võimalik sätestada tingimusi, millest ETO peab lähtuma, kui tellib teatud tööd sisse, või mis nõuetele peab vastama ettevõte, kellelt tellitakse töö sisse.

ETKAl-l on võimalik toimepidevuse nõuete määrusega täpsustada, mis juhtudel on tegemist pikaajalise või raskete tagajärgedega elutähtsa teenuse katkestusega ja millisel juhul lähtutakse lahendamisel ETKA eelnõu §-s 13 nimetatud kriisiplaanist. ETKA-l on võimalik määrusega sätestada teavituskorraldust pikaajalise või raskete tagajärgedega elutähtsa teenuse katkestuse korral või kriisiolukorras.

Lõige 7 annab ETKA-le õiguse panna ETO-le kohustuse osutada elutähtsat teenust ettenähtud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik teenuse ulatusliku või raskete tagajärgedega katkestuse ärahoidmiseks. Kui tavaolukorras määrab ETKA teenuse osutamise nõuded määrusega kindlaks ning ETO-le on ette teada, millist teenust millises mahus ta peab osutama, siis olukorras, kus teenus on ulatuslikult katkenud või teenuse katkestusel on rasked tagajärjed (või selle ärahoidmiseks) võib olla vaja kehtestada määrusest operatiivselt erisusi arvestades olukorra olemust. Kuna ETKA vastutab teenuste tagamise eest lõppastmes, peab tal olema ka õigus sekkuda n-ö tavapärases olukorras kehtestatud nõuetest operatiivsete vajadusepõhiste erandite tegemiseks.

§ 75. Elutähtsa teenuse osutaja

Paragrahvis 75 sätestatakse ETO legaaldefinitsioon ning ETO kohustused.

Lõike 1 kohaselt on ETO isik, kelle pädevuses on elutähtsa teenusena määratletud ülesande täitmine, või käesoleva eelnõu § 74 lõikes 3 nimetatud juhul elutähtsat teenust osutav isik. See tähendab seda, et ettevõtja on ETO siis, kui ta vastab eriseaduses sätestatud tingimustele. Seega mitte kõik ettevõtted, kes osutavad elutähtsat teenust, ei ole ilmtingimata käesoleva eelnõu mõistes ETOd. ETOdeks loetakse üksnes olulisemaid ettevõtteid, mille mõju ja osakaal teenuse osutamisel on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil märkimisväärne. Need kriteeriumid tulenevad eriseadustest. Näiteks elektrituruseaduse §-s 211 on sätestatud, et elektriga varustamise teenuse ETOd on:

- tootja, kelle elektrijaama netovõimsus on suurem kui 200 MW;
- liinivaldaja, kelle riigipiiri ületava elektriliini ülekandevõimsus on suurem kui 100 MW;
- põhivõrguettevõtja;
- jaotusvõrguettevõtja, kes osutab võrguteenust 10 000 elanikuga või suuremas KOVis.

Lõike 3 kohaselt määratakse elutähtsa teenuse osutaja elutähtsa teenuse korraldaja haldusaktiga. Haldusakt antakse 30 päeva jooksul alates ajast, mil korraldaja sai teada, et ettevõtte vastab elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumidele. Sama paragrahvi lõikes 4 on täpsustatud, et haldusaktis peab olema muu hulgas esitatud tähtaeg, mis ajaks peab elutähtsa teenuse osutaja täitma korraldaja kehtestatud toimepidevuse nõuete määruses sätestatud nõudeid, ning tähtaeg seaduse eelnõus sätestatud nõuete (nt riskianalüüsi, kriisiplaani, õppuste korraldamise nõuded) täitmiseks. Viimase puhul ei tohi see tähtaeg olla pikem kui kümme kuud.

2017. a uue hädaolukorra seaduse kehtestamisel elutähtsate teenuste loetelu lühendati ning puudus vajadus elutähtsa teenuse osutajate nimetamiseks, kuna tollal oli tegemist üpris stabiilse teenuseosutajate loeteluga, muutused toimusid harva ning vajadus eraldiseisva

haldusakti kehtestamiseks otseselt puudus. Ühtlasi lähtusid ka kõik nõuded juba olemasolevast teenuseosutajate ringist ning puudus vajadus täiendavalt, st seaduse või toimepidevuse nõuete määruse väliselt reguleerida üleminekutähtaegu. Viimase seitsme aasta jooksul on mitme elutähtsa teenuse puhul tekkinud vajadus nimetada elutähtsa teenuse osutajaks uusi ettevõtteid. Praktikas selgus kehtiva õigusruumi võimelünk, nimelt uute teenuseosutajate väljaselgitamisel puudub praegu korraldajal võimalus määrata teenuseosutajale tähtaega hädaolukorra seaduses ja toimepidevuse nõuete määruses kehtestatud nõuete täitmiseks. Seaduse eelnõuga see võimelünk kõrvaldatakse ning edaspidi sätestatakse nimetatud tähtajad korraldaja haldusaktiga ettevõtte nimetamisel elutähtsa teenuse osutajaks.

Samasisuline nõue on sätestatud ka 16.01.2023 jõustunud elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse direktiivi artikli 6 lõikes 3 (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ). Eesti peab direktiivi üle võtma hiljemalt 17.10.2024. Kuigi see direktiiv võetakse üle teise, hiljem ettevalmistatava eelnõuga, siis käesolevas eelnõus arvestatakse juba varakult direktiivis sätestatud põhimõtete ja tähtaegadega, et hiljem vähendada muutmiste vajadust.

Elutähtsa teenuse osutajate üle peetakse **lõike 5** kohaselt arvestust tsiviiltoetuse registris. Andmete esitamine ja uuendamine ETOde kohta tsiviiltoetuste registris kuulub ETKAde pädevusse. ETKAd vastutavad andmete ajakohasuse eest ning on tsiviiltoetuse registri põhimääruse § 3 lg 2 punkti 2 alusel registri volitatud töötlejad.

Lõikes 6 on loetletud ETO ülesanded. ETO ülesanne on:
1) tagada elutähtsa teenuse toimimine, sealhulgas tagada tehnilise rikke ning tarne ja teise elutähtsa teenuse katkestuse korral, sealhulgas kriisiolukorras enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime;
2) teavitada ETKAt elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust;
3) anda ETKA-le tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
4) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid, sealhulgas vähendada sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, olulisematest lepingupartneritest, tarnijatest ning infosüsteemidest tehniliste süsteemide, lepingute, personali ja muude teenuse osutamiseks oluliste vahendite dubleerimise, alternatiivsete lahenduste kasutamise, vajalike vahendite omamise ja nende varumise ning muu sellise kaudu;
5) korraldada õppusi enda elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks;
6) esitada ETKA-le ülevaade rakendatavatest meetmetest katkestuse ja häire vältimiseks;
7) koostada toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
8) täita muid õigusaktides elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustusi.

Võrreldes kehtiva HOSiga ETO ülesanded suures osas ei muutu. ETO põhiülesanne on tagada, et tema pakutav teenus oleks klientidele, eelkõige elanikele, alati kättesaadav. Kuna kriiside korral tegutsevad kõik asutused ja ettevõtted tavapärasest piiratumate ressurssidega, võivad ETKAd siiski ette näha, et kriisiolukorra korral võib teenuse osutamise mahtu või kvaliteeti teatud tasemeni langetada, kuid nõutud miinimumtasemel peab teenuse osutamine siiski olema tagatud. Juhul, kui teenuse osutamine on siiski oluliselt häiritud või koguni katkeb, tuleb teenuseosutajal teenuse toimimine taastada esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui korraldava asutuse ette nähtud aja jooksu.

Et olla võimeline teenuse osutamist ohustavaid riske maandama, on esmalt tähtis suuta need tuvastada ja hinnata. Et olla võimeline tegutsema erinevate riskide realiseerumisel, on tähtis planeerida enda tegevusi sellisteks puhkudeks. Selleks koostavad kõik elutähtsa teenuse osutajad toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani (eelnõu §-d 11 ja 13) – dokumendid, milles:

- määratakse, missugune osa teenuseosutaja tegevusest moodustab elutähtsa teenuse,
- loetletakse need protsessid/tegevused ettevõtte sees, mis üheskoos teevad teenuse osutamise võimalikuks,
- koostatakse ülevaade iga tegevuse toimimiseks vajalikest ressurssidest,
- loetletakse ohud, mis võivad tegevuse toimimist takistada,
- selgitatakse välja võimalikud stsenaariumid ja hinnatakse neid ning
- koostatakse stsenaariumipõhised teenuse taastekavad.

Ohte hinnatakse ja ennetavaid meetmeid nende vastu kavandatakse stsenaariumipõhiselt. Näiteks võib elektriettevõtja puhul üks stsenaariume olla „Laiaulatuslik äikesetormist põhjustatud elektrikatkestus Lõuna-Eestis“.

Üks põhierinevusi 2017. aasta 1. juulil jõustunud HOSiga ja varem kehtinud seaduse vahel on rõhuasetus elutähtsate teenuste omavahelisele ristsõltuvusele. See rõhuasetus jääb ka käesolevas eelnõus. Nimelt võib ühe või teise teenuseosutaja tegevus avaldada märkimisväärset mõju teiste teenuseosutajate suutlikkusele elutähtsa teenuse osutamist jätkata või tekkinud tõrkeid teenuse osutamisel operatiivselt lahendada. Seepärast, peale kõikvõimalike inimeste ja loodusnähtuste põhjustatud ohtude, peavad teenuseosutajad hindama:

- omavahelist ristsõltuvust. Näiteks tuleb mobiilsideettevõtjal hinnata, kuivõrd sõltub tema võime teenust osutada elektriettevõtjatest, vedelkütuse müüjatest ja teehooldajatest, ning rakendada meetmeid ristsõltuvuse vähendamiseks.
- muude lepingupartnerite ja tarneahelate olulisust, eriti juhul, kui elutähtsa teenuse osutaja on mõne elutähtsa teenuse osutamisega seotud tähtsa protsessi teenusena tellinud teiselt ettevõtjalt (ingl *outsourcing*). Näiteks tuleb pangal hinnata kaardimaksete opereerimise üleandmisega seotud riske ning kavandada meetmeid teenuse toimepidevuse kindlustamiseks. Näiteks haiglal tuleb hinnata enda sõltuvust toitlustajast ning kavandada sõltuvust maandavaid meetmeid.

ETO-l tuleb tagada, et erakorralise vajaduse tekkimise korral oleks võimalik varude abil oma tegevust jätkata. Täpsed nõuded varude olemasolu kohta kehtestavad korraldavad asutused.

Korraldav asutus võib näiteks nõuda, et teenuseosutaja:

- omaks kohapeal elektrigeneraatorit ja teatud hulka kütusevaru või
- seaks lepingute ja koostööpartnerite abil sisse varude tagamise süsteemi, kuivõrd kohapealse kütuse- ja seadmevaru loomine võib olla majanduslikult koormav. Kui varude süsteem on olemas, teab ettevõtte haldus- või riskijuht kriisiolukorras kohe, missuguse partneri poole pöörduda ning kustkohast ja kuidas vajalik varu kiiresti teenuseosutajani jõuab.

Termin „varud“ on aga laiem ja võib tähendada ka varuosade olemasolu korraldamist. Näiteks ei ole mõeldav, et kriisi korral hakkab teenuseosutaja välisriigist tellima mõnda olulist varuosa, mis jõuab kohale alles nädalate pärast.

Selleks, et kriisiolukordades tegutsemiseks valmis olla, korraldavad elutähtsa teenuse osutajad kas ise või teiste samas sektoris tegutsevate teenuseosutajatega ühiselt õppusi. Tegemist võib olla nii lauaõppusega, mis mängitakse läbi ettevõtte juhtkonna või töötajate nõupidamisruumi

laual, kui ka väliõppusega, mis mängitakse läbi objektil igapäevaste vahenditega ehk teenuseosutaja kollektiivi igapäevases töökeskkonnas. Õppuste korraldamise sagedus on seotud toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega. Korraldatava õppuse eesmärk on kontrollida koostatud toimepidevuse plaani rakendatavust ja selgitada välja muud asjaomased teenuse toimepidevuse riskid. Õppuse tulemused on sisendiks toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani täiendamisele. Seepärast on oluline, et kui planeeritakse õppuste korraldamist ning toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamist, siis arvestatakse, et õppus toimuks enne riskianalüüsi ja plaani uuendamist. Eelnõu kohaselt on õppuste korraldamise ja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani vaja uuendada vähemalt kord kahe aasta jooksul.

3. jagu
Kohaliku omavalitsuse üksuse püsivad kriisiülesanded

§ 76. Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiülesanded

Paragrahvis 76 sätestatakse KOVi püsivad kriisiülesanded. KOVi ülesanded ETKAna on kindlaks määratud § 74 lõike 4 punktis 2. Käesolevas paragrahvis sätestatakse KOVi täiendavad kriisiülesanded.

Lõike 1 punktis 1 sätestatakse KOVi kriisiülesandena kohustus määrata oma territooriumil evakuatsioonikohad ja aidata kaasa KOVi haldusterritooriumil viibivate isikute ulatuslikule evakuatsioonile, aidata kaasa teise KOVi territooriumilt evakueeritud isikute vastuvõtmisele ja võimaldada evakuatsioonikohas evakueeritutele vähemalt toit. Sama paragrahvi lõikes 2 sätestatakse, et KOV peab olema valmis abi osutama vähemalt kahe protsendi ulatuses oma elanike arvust.

Kaasabi osutamine evakuatsiooni korral on universaalne kohustus kõikidele KOVidele, sest just KOVidel on abi osutamiseks vajalikud võimalused. Nii on KOVidel kõige parem ülevaade võimalikest kohtadest, kuhu saab inimesi evakueerida, samuti kohalikest ettevõtetest ja organisatsioonidest, keda on vajaduse korral võimalik kaasata. KOVile seatakse neli ülesannet:
1) aidata kaasa KOVi territooriumil viibivate isikute evakueerimisele;
2) aidata kaasa teise KOVi territooriumilt evakueeritud isikute vastuvõtmisele;
3) määrata selleks evakuatsioonikohad ning olla valmis nende kasutusele võtmiseks;
4) tagada evakuatsioonikohtades toitlustuse.

Esimene ülesanne on üldine KOVi ülesanne, mis hõlmab erinevaid tegevusi, millega KOV saab aidata Päästeametit, kes korraldab ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumist ja selle läbiviimist. KOVi käsutuses on teave selle kohta, kus elavad ja millist abi vajavad erivajadustega inimesed, vanemaealised, suuremat kõrvalabi vajavad inimesed jne, kes võivad evakueerimisel täiendavat abi vajada, milliste kohalike oludega oleks evakueerimisel vaja arvestada, millised on kohalikud ettevõtted, kelle poole võiks abi saamiseks pöörduda jne. Samuti saab KOV kaasa aidata ja toetada evakuatsiooni läbiviimist, nt tagades kohalike teede sõidetavuse, abistada liikluse ümber korraldamisel ning teavitada sellest oma elanikke, võimaluse korral korraldada evakueeritute, personali ja varude transporti, osaleda evakuatsioonikoha töö korraldamisel.

Oluline on tähele panna, et KOV ei pea kaasa aitama mitte ainult oma elanike evakueerimisele, vaid kõikide tema territooriumil viibivate isikute evakueerimisele. Kui inimesed on vaja ohu tõttu evakueerida, ei ole oluline, kas ohtu sattunu on selle KOVi elanik või mitte, evakueeritakse kõiki KOVi territooriumil viibivaid ohtu sattunud inimesi, olenemata nende kodakondsusest, elukohast vms. Oma territooriumil evakuatsioonikohtade määramise ja evakuatsioonile kaasaaitamise ülesanne on KOVil juba praegu, KOVile ei lisandu selles osas uusi ja täiendavaid ülesandeid.

Ulatusliku evakuatsiooni teine ülesanne on evakueeritavaid vastu võtta. KOV peab olema valmis evakueeritavaid vastu võtma mistahes omavalitsusüksusest. Ulatusliku evakuatsiooni korral viiakse evakueeritavad ohualast ohutusse asukohta, kusjuures inimeste liikumine võib toimuda üle Eesti, mitte lähimasse evakuatsioonikohta, vaid vastavalt olukorrale ja ohuhinnangule kõige optimaalsemasse asukohta.

Samuti peab KOV kindlaks määrama oma territooriumil evakuatsioonikohad. Evakuatsioonikohtadeks sobivad kultuurimajad, spordisaalid, ühiselamud jms hooned, kus on olemas inimeste ajutise kogunemise ja majutamise tingimused (tualetid, pesemisvõimalused, tagatud tuleohutus jms). KOVides on sellised hooned olemas, läbi peab mõtlema, milliseid hooneid saab evakuatsioonikohtadena kasutada. Ka praegu peavad KOVid evakuatsioonikohad kindlaks määrama. Selleks peavad KOVid koos Päästeametiga evakuatsioonikohtade plaani, kuhu märgitakse evakuatsioonikohtade põhilised andmed, majutus- ja hügieenitingimused jms. Evakuatsioonikohtade kasutusele võtmine võib KOVi jaoks piirduda ainult juurdepääsu tagamisega Päästeametile, kuid lisaks uste avamisele võib olla vaja evakuatsioonikohaks määratud hoones tavapäraselt toimuvad tegevused ümber korraldada, teavitada inimesi ümberkorraldustest jms.

Oluline on, et KOV peab olema valmis osutama abi vähemalt kahele protsendile kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust. Piirmäär on ette nähtud selleks, et oleks teada, kui paljudele inimestele abi pakkumiseks peab KOV minimaalselt valmistuma. Tartu linna näitel, kus elab u 100 000 elanikku, tuleb olla valmis abi pakkumiseks vähemalt 2000 evakueeritavale. Kahe protsendi määra kehtestamisel on lähtutud KOVide võimalustest ja NATO soovitustest, mille kohaselt peaks liikmesriikidel kriisiolukorras olema võime võtta vastu põgenikke (nii sise- kui ka välispõgenikke) kahe protsendi ulatuses elanikkonnast. Praegu on evakuatsioonikohti kindlaks määratud kokku 4,7%-le inimestest, ehk rohkem, kui näeb ette eelnõust tulenev nõue. Evakuatsioonikohaks sobivaid hooneid lisandub igal aastal, et oleks võimalik evakuatsiooni korral olukorrale vastavalt kõige sobivamad hooned kasutusele võtta (mis on parasjagu vaba, vastavalt ilmale, sihtrühmale, transpordivõimalusele jne). Määratud evakuatsioonikohti võetakse vajaduse korral kasutusele ka ajutiste kogunemispunktidena, näiteks juhul, kui taristu jääb ohuala perimeetrile. Inimesele on evakuatsioonikohas tagatud üksnes voodikoht, pesemisvõimalused ja turvaline keskkond, niipalju kui see võimalik on.

KOV peab evakuatsiooni korral abivajajatele korraldama vähemalt toidu. Selleks peaks KOV hindama, milliseid tema territooriumil tegutsevaid ettevõtjaid oleks võimalik evakueeritute abistamisse kaasata, ning vajaduse korral sõlmima vajalikke eelkokkuleppeid toitlustuse korraldamiseks. Seadusega ei panda KOVidele otsest kohustust eelnevaid lepinguid sõlmida, vaid iga KOV peab ise hindama, kuidas kõige paremini evakueeritute abistamiseks valmistuda. See tähendab, et KOV peab enda huve silmas pidades läbi mõtlema, millised on kõige mõistlikumad viisid toitlustuse tagamiseks. Valmistumise roll on seotud KOVi enda territooriumi, KOVi elanike ja sisuliselt KOVi olemasoleva ülesandega valmistuda vältimatu

sotsiaalabi andmiseks. KOV teab ise ja oskab ise kõige paremini analüüsida ja läbi mõelda, millised võimalused selles KOVis (lähiümbruses) ja selle KOVi elanikke silmas pidades toitlustuse puhul on. Kindlasti ei tähenda KOVi kohustus seda, et iga KOV peaks looma varud abivajajate abistamiseks ja selleks kulutusi tegema. Kuna KOV peab toidu ise korraldama, peab ta eelnevalt läbi mõtlema, kuidas ta seda teeb. Kui evakuatsioonikohtadena (majutus) on KOVil võimalik kasutada eelkõige enda kasutuses olevaid hooneid, siis nendes toitlustuse korraldamiseks on vaja vähemalt ülevaadet toitlustuskohtadest ja nende võimest pakkuda toitlustust väikese etteteatamisajaga.

Lõike 1 punktide 2–9 järgi tuleb kriisiolukorras tagada vähemalt järgmiste teenuste kättesaadavus ja toimimine: koduteenuse korraldamine, väljaspool kodu üldhooldusteenuse korraldamine, asendushooldusteenuse ja turvakoduteenuse korraldamine, vältimatu sotsiaalabi tagamine, toimetulekutoetuse maksmine, lastehoiu, alus- ja põhihariduse kättesaadavuse tagamine ning oma territooriumil viibivate isikute teavitamisele kaasaaitamine kriisiolukorras. Nimetatud kriisiülesannete täitmiseks koostab KOV kriisiplaani (eelnõu § 13).

Nimetatud sotsiaalteenuseid korraldavad kohaliku omavalitsuse üksused ja need on inimestele nende olukorrast tulenevalt olulised ning nende kättesaadavus tuleb tagada ka kriisiolukorras. Teiste KOVi pakutavate või korraldatavate sotsiaalteenuste kättesaadavusel ei ole vahetut ohtu inimese elule, oluliselt ei halvene tema tervislik seisund ega inimene ei jää ebainimväärsesse abitusse olukorda. Eelnõus nimetamata sotsiaalteenuste jätkuvus kriisiolukorras sõltub kriisiolukorra mõjust omavalitsusüksusele, KOVi enda rahalistest võimalustest ja valikutest.

KOKSi § 6 lõige 1 nimetab omavalitsusüksuse ülesandena konkreetselt kohustuse korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud sotsiaalabi. Sotsiaalhoolekande seadus (SHS) sätestab tingimuse, et tuvastatud abivajaduse korral on KOV kohustatud korraldama väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust, turvakoduteenust ja asendushooldusteenust. Väljaspool kodu osutatav ööpäevaringne üldhooldusteenus ja asendushooldusteenus on sisuliselt inimesele elukohta pakkuvad enamasti asutusepõhised teenused, mille osutamist inimesele nende abitu seisundi tõttu (vanuse või tervise) ei saa lõpetada. KOV ei saa kriisiolukorras loobuda ööpäevaringsest üldhooldusest ja asendushooldusest, küll aga saab ta piirata nt järelhooldust. KOVil tuleb läbi mõelda ja planeerida, kuidas tagada kriisiolukorras hoolekandeasutuste töö jätkumine. Ööpäevaringseid hoolekandeteenuseid kasutavad üldjuhul inimesed, kes ilma kõrvalise abita ei saa hakkama, seega peab asutuse teenuse jätkudes olema tagatud vähemalt minimaalse personali olemasolu, lähtudes sellest, millistele abi- või järelevalvevajadusega inimestele parajasti teenust osutatakse. Kriisiolukorras võib tekkida vajadus evakueerida isikuid hoolekandeasutusest teise hoolekandeasutusse (nt vanemaealised). Selleks peab olema loodud või kavandatud kohaliku omavalitsuse üksusel sisuline valmidus inimeste transportimiseks.

KOVi ülesanne on korraldada turvakoduteenuse osutamist. Teenuse eesmärk on tagada ajutine eluase, turvaline keskkond, esmane abi (mh kriisiabi, teavitamine abi saamise võimalustest) ja vajaduse korral east ja vajadustest tulenev hooldamine ja arendamine lapsele, kes vajab abi tema hooldamises esinevate puuduste tõttu, mis ohustavad tema elu, tervist või arengut, ja täisealisele isikule, kes vajab turvalist keskkonda. Teenuse nõuded on sätestatud SHSi §-des 33–37. Turvakoduteenus peab olema tagatud, et kriisiolukorras oleks lastele ja haavatavamas olukorras täiskasvanutele tagatud majutus jm võimalik abi.

KOVi kohustus on tagada vältimatu sotsiaalabi, nt korraldada varjupaigateenust, mille eesmärk on ajutise ööbimiskoha võimaluse kindlustamine täisealisele isikule, kes ei ole võimeline endale ööbimiskohta leidma. Ajutises ööbimiskohas peab olema tagatud voodikoht, pesemisvõimalus ja turvaline keskkond (SHSi § 30 lg 1). Varjupaigateenuse osutamine peab olema tagatud ka kriisiolukorras, et isikutele oleks tagatud vähemalt ajutine ööbimiskoht. Juhul kui KOVil puudub oma haldusterritooriumil toimiv varjupaigateenus, siis tuleb tal abivajajale tagada vältimatu sotsiaalabi raames ajutise ööbimiskoha kasutuselevõtmine, kus inimesele tuleb tagada voodikoht, pesemisvõimalus ja turvaline keskkond. Inimesele tagatakse kohapeal võimalus hoolitseda isikliku hügieeni eest, vähendades seeläbi haigestumist, nakatumist parasiitidesse jne. Samuti ei seata eraldi nõudeid pesemiskohale, vaid see sisustatakse vastavalt võimalustele. Kohapeal tuleb tagada puhta joogivee kättesaadavus. Mehed ja naised majutatakse üldjuhul eraldi ruumides.

Vältimatu sotsiaalabi on SHSi kohaselt sotsiaalhoolekande osa (SHSi § 4 p 1). KOVi kohustus korraldada isikule vältimatu sotsiaalabi andmist tuleneb SHSi §-st 5, mille kohaselt peab nii isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne KOV kui ka see KOV, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib, korraldama isikule vältimatu sotsiaalabi andmise. Vältimatu sotsiaalabi peab tagama isikule, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu, tagama peab vähemalt toidu, riietuse ja ajutise majutuse (SHSi § 8 lg 1). Toidu tagamise võib KOV korraldada toidupaki jagamise või kohapeal korraldatud toitlustamisega, mille puhul on võimalik inimesel süüa kohapeal või võtta toit koju kaasa. Ajutise majutuse pakkumisel võib KOV tagada inimesele ööbimisvõimaluse varjupaigas, sotsiaalmajas või evakuatsioonikohaks planeeritud hoone kasutuselevõtmise kaudu. Inimestele, kellel on vajalik tagada riideabi, pakub KOV või partner tasuta kasutatud riideabi (rõivaid, jalatseid ja voodiriideid). KOV võib sõltuvalt olukorrast asendada tasuta riideabi andmise ka KOVi fikseeritud rahalises määras toetuse maksmisega, mille eest saab inimese ise osta talle hädavajalikud riided. Vältimatu sotsiaalabi osutamise kohustus on KOVil seni, kuni isik ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras (SHSi § 8 lg 2). Seega kui isik satub äärmuslike sündmuste tõttu (tulekahju, loodusõnnetused, katastroofid jne) abitusse olukorda, kus ta ei suuda endale tagada peavarju ja toitu, peab KOV talle tagama ellujäämiseks vajaliku. Ka kriisiolukorras peab KOV tagama vältimatu sotsiaalabi osutamise. Vältimatu sotsiaalabi andmise kohustus on KOVi iseseisev ülesanne, mida KOV peab täitma tulenevalt kõrgendatud avalikust huvist. Vältimatu sotsiaalabi osutamisel on KOVil laialdane otsustuspädevus ja kaalutlusruum, mis on piiratud üksnes ülesande täitmise kohustuslikkusega. KOVile on jäetud otsustusruum, kuidas täpselt ülesannet täita, milline on vältimatu sotsiaalabi osutamise täpne viis ja ulatus.

Teenust korraldavatel KOVidel on oluline arvestada, et mõne teenuse osutamise peatamine või lõpetamine võib kaasa tuua vajaduse teistsuguste teenuste ehk eluliselt oluliste teenuste järele või vajaduse hakata teenuseid osutama uuele sihtgrupile. Näiteks abivahendite teenuse peatamise korral võib inimese toimetulek halveneda sedavõrd, et võib tekkida vajadus ööpäevaringse majutusega hoolduse järele. Samuti võib kohaliku omavalitsuse toetatavate teenuste (nt isikliku abistaja teenus, koduteenus, sotsiaaltransporditeenus) peatamine viia mõningate juhtude korral olukorrani, mis on ohtlik inimese elule, halvendab oluliselt tervist või jätab inimese abitusse olukorda. Sellistel juhtudel tuleb inimesele vajalik abi tagada muul viisil vältimatu abi korras.

Punktis 7 sätestatakse KOVi ülesandena toimetulekutoetuse maksmine. SHSi §-st 131 tulenevalt on toimetulekutoetuse eesmärk leevendada ajutise abimeetmena abi vajavate isikute ja perekondade materiaalset puudust, tagades minimaalsed vahendid esmavajaduste

rahuldamiseks. Toimetulekutoetust määrab ja maksab KOV jooksvaks kuuks SHSis kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras. Tegemist on meetmega, mis tagab minimaalse toimetuleku, see on põhjus, miks toimetulekutoetuse maksmist käsitatakse KOVi kriisiülesandena, mille toimepidevuse tagamiseks tuleb valmistuda.

Punkti 8 kohaselt on üks KOVi kriisiülesandeid lastehoiu, alus- ja põhihariduse kättesaadavuse tagamine. Koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lõikes 1 sätestatakse, et KOV loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle KOVi haldusterritooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega. KOVi kohustuseks on tagada alushariduse omandamise võimalus ja lapsehoiuteenuse kättesaadavus. Alusharidus on koolieelse lasteasutuse seaduse kohaselt teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kogum, mis loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis. Seega, kui soovime, et lapsed saaksid igapäevaelus ja hiljem koolis hakkama, siis alushariduse omandamine peab olema sõltumata olukorrast lastele tagatud.

Kuigi alushariduse koolieelses lasteasutuses omandamine on vanema ja lapse jaoks vabatahtlik (nimelt sätestatakse koolieelse lasteasutuse seaduse § 2 lõikes 2, et alusharidus omandatakse lasteasutuses või kodus), siis kui KOV omalt poolt seda, sh kriisiolukorras ei taga (neile, kes on taotlenud selle omandamist lasteasutuses), on lapsevanem(ad) sunnitud jääma lapsega koos koju, kuna 1,5–7-aastaste laste puhul tuleb eeldada vanemapoolset järelevalvet. Samuti tuleb arvestada, et lapsehoiuteenust osutatakse sotsiaalhoolekande seaduse alusel ka puudega lastele, sh nt ööpäevaringse teenusena väga raske terviseseisundiga lastele. See tähendab omakorda, et väga paljud isikud peaksid jääma ühel ajal töölt koju, mis tähendaks omakorda olulist mõju majandusele, samuti kriisiolukorra lahendamisele (nt politseinikud, tervishoiutöötjad) jne. See tähendab, et alusharidus lasteasutuses või lapsehoiuteenus peab olema tagatud ka kriisiolukorras.

Põhiharidust omandav õpilane on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9 lõikest 2 tulenevalt koolikohustuslik isik. Selleks, et koolikohustuslik isik saaks seadusest tulenevat kohustust täita, tuleb talle tagada selleks võimalused. Koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse KOVi haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele tagab KOV, vajaduse korral kaasates erakooli pidajat või riiki (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7 lõige 2). Eelnevast tulenevalt õpivad hiljemalt 1. oktoobriks 7-aastaseks saanud lapsed põhikoolis (on konkreetse kooli õpilased). Kuna põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 35 lõige 1 näeb õpilasele ette õiguse ja samas ka kohustuse kooli päevakavajärgsest õppest osa võtta, siis tuleb õppest osavõtmiseks õpilastele võimalus tagada, sh kriisiolukorras. Lisaks sellele tuleb I kooliastme õpilaste (1.–3. klassi ehk 7–9-aastaste laste) puhul tagada nende üle järelevalve, mis tähendab, et vähemalt üks vanematest peaks jääma koju, kui teenust tavapärasel kujul või sootuks üldse ei tagata.

Haridus- ja Teadusministeerium toetab KOVe haridusvaldkonna kriisiülesannete täitmisel eelkõige nõustamise ja suuniste kaudu. Tingimused kriisiülesannete täitmiseks peavad KOVid ise looma.

Punktis 9 sätestatakse KOVi kriisiülesandena kohustus tagada oma territooriumil viibivate inimeste teavitamine kriisiolukorras. Oma elanikele ja teistele territooriumil viibivatele inimestele jagavad KOVid teavet toimuva ja rakendatavate meetmete kohta nii tava- kui ka kriisiolukorras. KOVid annavad edasi teavet, mis jõuab nendeni nt regionaalsete

kriisikomisjonide või riigiasutuste kaudu. Nii on nt COVID-19 epideemilise leviku ajal KOVid taganud oma elanike teadlikkuse rakendatavate meetmete kohta, nakkusolukorra kohta omavalitsusüksuses jms. Oluline on, et teavitamisel rakendataks erinevaid kanaleid (nt KOV veebileht, sotsiaalmeedia, raadio) ning arvestataks inimeste erivajadustest tulenevaid erisusi info tarbimisel. KOVil on kohustus planeerida koostöö ja vajalikud partnerid teavitamise tagamiseks ning kirjeldada see kriisiplaanis.

Lõige 2. Oluline on, et KOV peab olema valmis osutama abi vähemalt kahele protsendile kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust. Piirmäär on ette nähtud selleks, et oleks teada, kui paljudele inimestele abi pakkumiseks peab KOV minimaalselt valmistuma.

§ 77. Kohaliku omavalitsuse üksusele kriisiülesannete täitmisega tekkinud kulude hüvitamine

Paragrahvis 77 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksusele kriisiülesannete täitmisega tekkinud kulude hüvitamine.

Lõikes 1 sätestatakse, et elanike ulatuslikule evakutsioonile kaasaaitamisega ja toimetulekutoetuse maksmisega seotud riikliku ülesande täitmise kulu kaetakse riigieelarvest. Kuna ulatuslik evakuatsioon võib olla ka ühe KOVi territooriumi ületav, siis evakueeritute suure arvu tõttu võivad evakuatsioonile kaasaaitamisega seotud kulud olla KOVi jaoks sedavõrd suured, et nende katmisel võib ohtu sattuda ülejäänud seadusega pandud omavalitsuslike ülesannete täitmise finantseerimine. Kui riik peab igal juhul tulema KOVile appi ülesandega seotud kulude katmisel, on eeldatavasti tegemist riikliku ülesandega. Kui tegemist on riiklike kohustustega, mida täidab KOV, siis PSi §-st 154 tulenevalt tuleb sellisel juhul kulud katta riigieelarvest.

Lõikes 2 sätestatakse, et eelnõu § 73 lõike 3 punktides 3−5 ja § 76 lõike 1 punktides 2−6 ja 8−9 loetletud ülesannete täitmisega seotud kulud kaetakse KOVi eelarvest.

See tähendab, et KOVi eelarvest kaetakse kulud, mis on seotud elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisega:
1) kaugküttega varustamine,
2) kohaliku tee sõidetavus
3) veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine.

Samuti kaetakse KOVi eelarvest järgmiste KOVi kriisiülesannete täitmisega seotud kulud:
1) väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamine,
2) asendushooldusteenuse korraldamine,
3) turvakoduteenuse korraldamine,
4) koduteenuse korraldamine,
5) vältimatu sotsiaalabi pakkumine,
6) toimetulekutoetuse maksmine;
7) lastehoiu, alus- ja põhihariduse kättesaadavuse tagamine,
8) oma territooriumil viibivate isikute teavitamisele kaasaaitamine kriisiolukorras.

Loetletud ülesannete näol on tegemist KOVi olemuslike ülesannetega. KOKSi § 6 lõike 1 järgi on KOVi ülesanne korraldada vallas või linnas elamu- ja kommunaalmajandust ning veevarustust ja kanalisatsiooni ehk KOVi korraldada olevaid elutähtsaid teenuseid. Seetõttu rahastatakse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamist ka KOVi eelarvest. Seejuures on oluline tähele panna, et see ei tähenda, nagu tasutaks ka teenuse enda eest KOVi eelarvest.

Enamikus KOVides osutab vee- ja kanalisatsiooni- või kaugkütteteenust eraettevõte ning iga kliendi ja teenusepakkuja vahel on lepinguline suhe. Klient maksab nende teenuste eest otse teenusepakkujale, mitte KOVi eelarvesse. KOVi eelarvest rahastatakse vaid KOVi korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamist, mitte aga teenuste osutamist ennast. Teenuste eest tasutakse nii nagu tavaolukorraski.

KOKSi § 6 lõike 1 järgi on KOVi ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, mis hõlmab sotsiaalvaldkonna KOVi kriisiülesandeid. Kriisiülesannetena loetletud sotsiaalteenuste sisu ja KOVi ülesandeid nende osutamisel on täpsemalt reguleeritud SHSis.

KOVi ülesanded lastehoiu, alus- ja põhihariduse kättesaadavuse tagamisel on täpsustatud koolieelse lasteasutuse seaduses ja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses.

Lõikes 3 sätestatakse erisus eelnõu § 76 lõike 1 punktides 2–6, 8 ja 9 toodud ülesannete täitmisega kaasnevate kulude rahastamisel. Loetletud ülesannete täitmisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest selles osas, milles need ületavad ülesande täitmise laadi, mahtu ja täitmisega seotud kulusid tavapärasest olulisel määral. Seda isegi juhul, kui KOV peab teenust osutama vaid omaenda elanikele, kuid selle maht on tavapärasega võrreldes märkimisväärselt suurem. Ka KOVi enda ülesannete täitmiseks tuleb talle tagada piisavad vahendid ülesandega toimetulekuks, et isikud ei jääks vajaliku kaitseta. Seega ka olukordades, kus ülesanne nõuab isikutele vajaliku teenuse kvaliteedi tagamiseks KOVi sisemiste ressursside või tööjõu ümberpaigutamist ja kus on selge, et teenuse korraldamise ja kvaliteedi tagamise kulukus osutub KOVile üle jõu käivaks, tuleb KOVile tagada vajaduse korral riigieelarveline toetus. Näiteks vältimatu sotsiaalabi tagamine on olemuslikult KOVi ülesanne ja selle osutamisega seotud kulud kaetakse tavaolukorras KOVi eelarvest. Kuid olukorras, kui vältimatut sotsiaalabi vajavate inimeste arv ületab evakuatsiooni, massilise sisserände või muu omavalitsusüksusest sõltumatu teguri tõttu oluliselt KOVi suutlikkuse abi tagada, on põhjendatud vältimatu sotsiaalabi pakkumisega seotud kulude katmine riigieelarvest. Seejuures ei ole võimalik täpselt hinnata, milline on teenuse saajate maht, alates millest ei saa enam eeldada KOVi iseseisvat toimetulekut. See sõltub igast omavalitsusüksusest ja tema konkreetse tavapärase teenuse suutlikkusest ning lepitakse riigi ja KOVi vahel või KOVi esindusorganisatsiooni (Eesti Linnade ja Valdade Liidu) ja riigi vaheliste läbirääkimiste käigus eraldi kokku. Paragrahvi 76 lõike 1 punktides 2–6, 8 ja 9 sätestatud ülesande täitmise kulud kaetakse riigieelarvest lisaks ka juhul, kui kulud on seotud teenuse osutamisega elanikele, kes ei ole KOVis registreeritud. Olukordades, kus teenuse saajatest suurema osa moodustavad isikud, kes ei ole KOVi alalised elanikud või kelle rahvastikuregistrijärgset elukohta ei saa kindlaks määrata, hüvitatakse mitteregistreeritud elanikele teenuste osutamise kulud. Sealhulgas võivad lõikes toodud alused (näiteks teenuse kulud juba oma elanikele on ületatud olulisel määral, kuid lisandub veel kolmandik teenuse saajaid, kes ei ole teenust osutava KOVi elanikud) esineda ka korraga. Ka sellisel juhul lepitakse kulude mõistlik hüvitis ja hüvitamise tingimused eraldi kokku.

4. jagu
Elanikkonnakaitse

§ 78. Elanikkonnakaitse

Eelnõu paragrahvis 78 sätestatakse elanikkonnakaitse sisu ja ulatus käesoleva seaduse mõistes.

Lõikes 1 sätestatakse elanikkonnakaitse eesmärgina tagada inimeste elu ja tervise kaitse ning toimetulek kriisiolukorras. Kui elanikkonnakaitse laia käsituse all peetakse silmas kõiki ühiskonnas rakendatavaid ennetavaid, ettevalmistavaid, reageerivaid ja taastavaid meetmeid, millega hoitakse ära eri kriisidega kaasnev oht inimeste elule, tervisele, varale, elutähtsatele teenustele ja muudele ühiskonna väärtustele, siis käesolevas eelnõus sätestatakse meetmed, mis on vajalikud inimeste elu ja tervise kaitseks kriiside korral. Tegevused jagunevad kaheks: 1) inimeste vastupanuvõime suurendamine – inimeste teavitamine ja nõustamine eesmärgiga suurendada nende valmisolekut kriisiolukorraks ja kriisiolukorras ise toime tulla, 2) riiklikud ja kogukondlikud (KOV) kaitsemeetmed – varjumine, evakuatsioon, (KOVide) elutähtsad teenused ja püsivad kriisiülesanded.

Lõikes 2 täpsustatakse tegevused, mida elanikkonnakaitse hõlmab. Eraldi nimetatakse eelnõus viivitamatu ohuteate edastamist, varjumist ja ulatuslikku evakuatsiooni, mis on täpsemalt avatud eelnõu §-des 79–81. Kuid laiemalt mõistetakse elanikkonnakaitse tegevustena KOVide ja täidesaatva riigivõimu asutuste tegevusi kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel. Samuti hõlmab elanikkonnakaitse tegevusi, mis on suunatud vahetult inimestele. Elanikkonna kriisiolukorraks valmisoleku ja kriisiolukorras toimetuleku tagamiseks tuleb korraldada teavitustegevust ja pakkuda nõustamist. Teavitustegevuse ja nõustamise tulemusena peaksid inimesed olema teadlikud võimalikest riskidest, nende mõjudest ja asjakohastest käitumisjuhistest. Muu hulgas teevad inimesed kodu ja kogukondade tasandil ettevalmistusi, et kriisiolukorras toime tulla. Elanikele kriisis toimetulekuks ettenähtud sõnumid, soovitused ja juhised on avaldatud veebilehtedel olevalmis.ee ja kriis.ee ja äpis „Ole valmis!“.

Lõikes 3 sätestatakse, et elanikkonnale ja avalikkusele suunatud üldiste käitumisjuhiste ja teabe andmist sündmustest enne kriisiolukorda ja kriisiolukorras koordineerib ja koondab Päästeamet. Säte on koosmõjus eelnõu § 13 lõike 1 punktiga 5, kus on sätestatud, et asutused ja KOV peavad läbi mõtlema ja planeerima tegevused avalikkuse ja elanikkonna teavitamiseks.

Lõike 4 kohaselt on kriisiülesandega asutus ja isik kohustatud elanikkonda ja avalikkust teavitama ja jagama käitumisjuhiseid tema vastutada olevate sündmuste kohta nii enne kriisiolukorda kui ka kriisiolukorras. HOSis on kasutusel termin „riskikommunikatsioon“ (HOSi § 10), mis on avalikkuse teavitamine hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning käitumisjuhiste andmine elanikkonnale, et suurendada teadlikkust hädaolukordadest ja nendeks valmisolekut. Eelnõus ei võeta kasutusele eraldi riskikommunikatsiooni ega ka kriisikommunikatsiooni terminit, vaid sätestatakse asutustele kohustus tagada elanikkonna ja avalikkuse teavitus – seda nii enne kriisiolukorda kui ka kriisiolukorras.

Selleks, et ülesannet täita on **lõike 5** kohaselt Päästeametil õigus saada andmeid neilt asutustelt ja isikutelt, kes on kriisiolukorraks valmistumise või selle lahendamisega seotud. Nii näiteks peab Elering edastama asjakohase teabe elektrikatkestuste kohta Päästeametile.

Enne kriisi (kehtiva HOSi mõistes riskikommunikatsioon) tehtava teavituse eesmärk on teavitada avalikkust ennetavalt kriisiolukordadega seotud võimalikest ohtudest ja nende tagajärgedest ning anda käitumisjuhiseid elanikkonnale, et suurendada teadlikkust

kriisiolukordadest ja valmisolekut nendeks. Nimetatud kommunikatsioonil on oluline roll kujundada teadmiste andmise ja veenmise kaudu elanike hoiakuid, et mõjutada nende tegutsemist kriisideks valmistumisel ja suurendada nende oskusi, et kriisiolukorras õigesti käituda.

Teavitamisel on n-ö kaks tasandit:
1) Päästeamet koondab universaalsed käitumisjuhised ja sõnumid, mida inimene peaks teadma, oskama ja tegema kriisi ajal (näiteks kodused varud, evakuatsiooniga seonduv, üldine kriisideks valmisolek), „Ole valmis!“ lehele, integreerib oma voldikutesse ja infopäevadesse. Üldises plaanis hõlmab see teave ka küberohte, terviseohutuse, kiirgusõnnetuste ja muude spetsiifiliste valdkondade üldinfot, aga viidatakse võimalusele saada detailset infot vastava asutuse käest, veebilehelt vms,
2) detailsem ja spetsiifilisem vaade: iga kriisiülesandega asutus vastutab oma valdkonna spetsiifilise riskikommunikatsiooni eest, nt küberkaitse, nakkushaigused, kiirgusõnnetused jne. Üldinfo on kättesaadav Päästeametist, aga iga kriisi lahendav asutus vastutab, et valdkonnaspetsiifilised teemad oleksid käsitletud tema teabekanalites ja et info oleks olemas.

Kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus on teavitada oma haldusala elanikke vastavat piirkonda puudutavatest riskidest, Päästeamet nõustab selles KOVi. Samuti peab KOV teavitama oma teenuste toimepidevusest ja nende riskidest (küte, kanalisatsioon, vesi, teede läbitavus). KOVi roll on öelda, kust elanik saab kohalikul tasandil abi ja juhiseid, anda vajalikud kontaktid, kas või puhuks, kui side ja internet on maas (kogunemiskohad, infotahvlid jne), infot vältimatu sotsiaalabi osutamise kohta kriisi ajal jne.

Riigikantselei juhib strateegilist kommunikatsiooni ja arendab valitsuskommunikatsiooni suutlikkust kriisiolukorras ja enne seda. Riigikantselei roll enne kriisi tehtava kommunikatsiooni puhul on järgmine: pakub kriisi ajal lahendava(te)le asutus(t)ele kriis.ee ja riigiinfo platvorme kui universaalseid kanaleid kriisiinfo jagamiseks ja võimendamiseks. Kriis.ee lehel avaldatakse valitsuse otsused, muud kriisi lahendamist puudutavad otsused, olulisemad uudised seoses kriisi lahendamisega. Riigikantselei roll on vahendada valitsuse otsuseid elanikkonnale ja avalikkusele (sh meediale, partneritele jne). Kui valitsus hakkab juhtima kriisi lahendamist, juhib ka kriisikommunikatsiooni Riigikantselei, rakendades selleks vajaduse korral valitsuse kommunikatsioonikeskust.
Kriisi ajal tehtava kommunikatsiooni eesmärk on teavitada avalikkust ja elanikkonda kriisiolukorra lahendamisest ning anda inimestele elu ja tervise kaitsmiseks vajalikke käitumisjuhiseid. Kriisi lahendav asutus teavitab kriisi ajal elanikkonda ja avalikkust olukorra lahendamisest ning annab olukorraspetsiifilisi käitumisjuhiseid.

Kommunikatsiooni saab teha ka Päästeameti regionaalsete kriisikomisjonide kaudu. Regionaalse kriisikomisjoni roll, kui ta kokku kutsutakse, on lahendada kohalikul tasandil kriisi, koondades partnereid erinevatest asutustest, kes koos kriisi lahendamisesse panustavad. KOVi kohustus on toetada kriisi lahendavat asutust sellega, et võimendab ja edastab lahendava asutuse sõnumeid ja juhiseid kohalikul tasandil ning lisab kohaliku vaate (mis on need kohalikud telefoninumbrid, kust saab inimene infot; kui sidet ei ole, kus on infotahvlid, kogunemiskohad, kus saab evakueeruda, peavarju, kas või telefoni laadida, joogivett jne ehk kohaliku tasandi info ja abi).

§ 79. Viivitamatu ohuteate edastamine

Paragrahviga 79 reguleeritakse viivitamatu ohuteate edastamine.

Lõike 1 kohaselt on viivitamatu ohuteate eesmärk võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatuslik evakuatsioon ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks.

Viivitamatu ohuteate adressaadilt ehk teabe saajalt eeldatakse kohest tegutsemist ja reageerimist paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele ning sellise teate edastamine ei eelda kriisiolukorra olemasolu. Viivitamatu ohuteate edastamine reguleeritakse eelnõu kohaselt eriliiki teavitusena ja eraldiseisvalt kriisiolukorras kohaldatavatest piiravatest meetmetest, olles seega rakendatav nii kriisiolukorras kui ka enne seda mistahes paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse korral. Viivitamatu ohuteate olemust arvestades sätestatakse eelnõuga ka eesmärgi saavutamiseks sobivaimaid teate edastamise viisid. Viivitamatu ohuteade edastatakse eelkõige massiteabevahendites, elektroonilise side teenuse kasutamise teel ja helisignaalina sireenisüsteemi kaudu.

Lõike 2 kohaselt koordineerib viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist Päästeamet. Päästeamet saab eelnõu kohaselt ülesande koondada ohuteavituse tervikpilt – selleks antakse talle volitused ohuteavitusega seotud protsesse ja plaane kokku leppida. Eesmärk on tagada elanikkonna ühtne teavitamine, et inimesed oleks kriisiolukordadeks paremini valmistunud ning saaksid kiiresti vajaliku info järsku tekkinud ohust oma elule, tervisele või varale ning juhised, kuidas sellises olukorras käituda. Selleks, et kriisiolukorras suudaksid kriisi lahendavad ametkonnad tagada avalikkusele selged käitumisjuhised ja vastata suurenenud infovajadusele, on oluline, et see toimuks koordineeritult.

Viivitamatu ohuteate edastamise koordineerijana haldab Päästeamet tervikpilti ohuteavituse kanalite (ohualapõhine teavitus EE-ALARM, sireenid, mobiilirakendus, meedia, sotsiaalmeedia jne) ja nende kasutamise spetsiifika kohta. Samuti on Päästeameti ülesanne koostada plaan, millise ohu korral ja sellega seotud kriteeriumide täitmisel võivad asjaomased asutused kiire ohuteavituse kanaleid kasutada ning milline on ohuteavituse käivitamise protsess. Ühtlasi koordineerib Päästeamet ohuteavituse edastamiseks tehtavaid arendustegevusi. Koordineerimise roll hõlmab ka seda, et kõigisse eelkirjeldatud tegevustesse kaasab Päästeamet asjaomaseid asutusi.

Lõikes 3 sätestatakse sarnaselt eelnõu §-ga 57, et valitsusasutus ning kriisiolukorras ka Vabariigi Valitsus, kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus või nende volitatud isik võivad kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama viivitamatu ohuteate tasuta, muutmata kujul ja viivitamata. Erinevalt eelnõu §-st 57 peavad kohustatud subjektid avaldama viivitamata ainult sellise teate, mis vastab lõikes 1 sätestatud eesmärgile, ja nende sisu on seega erinevalt eelnõu §-s 57 sätestatud teadetest piiratum (nt ei ole viivitamatu ohuteade õigusakti avaldamine või muu selline, mis ei eelda adressaadilt viivitamatut tegutsemist).

Lõike 4 kohaselt kohaldatakse viivitamatu ohuteate edastamisele elektroonilise side võrgus kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoniteenuse kliendile ja rändlusteenuse kasutajale elektroonilise side seaduses (edaspidi *ESS*) ohualapõhise kiire ohuteavituse kohta sätestatut. See tähendab, et lõikes 1 nimetatud eesmärgil viivitamatu ohuteate edastamine mobiiltelefoni saadetava SMSi (*Short Message Service*) teel on reguleeritud ESSi vastavate sätetega ja nende edastamisel juhindutakse ESSis sätestatud korrast (vt ESSi § 105^1).[56]

56 Elektroonilise side seaduse muutmise seadus (RT I, 20.12.2022, 2). Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/120122022002

Lõigetega 5–7 nähakse ette seni Eesti õigusruumis reguleerimata sireenisüsteemi kasutamine paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele viivitamatuks reageerimiseks.

Viivitamatu ohuteate edastamiseks vajaliku sireenisüsteemiga kaetavate alade määramise põhimõtted on:
• rahvastiku asustustihedus – suuremad tiheasustusega alad / linnad;
• suuremad tööstuspiirkonnad / strateegiliselt olulised piirkonnad;
• regiooni- ja maakonnakeskused.

Optimaalsete asukohtade väljaselgitamiseks on Päästeamet tellinud akustilise analüüsi. Akustilise analüüsi tulemusena määratakse:
• optimaalsed kõlarite asukohad koos kõrgusega maapinnast, lähtudes ohusignaali levimisest,
• maksimaalsed sireenide helirõhutasemed (mõõdetuna 30 meetri kaugusel igast paigalduspunktist).

Esialgu paigaldatakse sireenisüsteem 22 asulasse: Tallinn ja selle lähiümbruse tiheasustus, Tartu, Narva, Pärnu, Võru, Paldiski, Sillamäe, Tapa, Jõhvi, Kohtla-Järve, Maardu (sh Muuga), Rakvere, Valga, Keila, Viljandi, Jõgeva, Põlva, Rapla, Kärdla, Kuressaare, Haapsalu, Paide. Edaspidi hakkab Päästeamet asukohtade sobivust hindama tulenevalt keskkonna muutustest (nt uued heli takistavad rajatised/hooned; uued müraallikad jne) ning sellest tulenevalt ka sireeniposte vajaduse korral juurde looma või muutma. Esialgu on eelistatud ehitised sireenide paigutuseks olemasolevad kõrgrajatised (sidemastid, korstnad jms), riigile ja kohaliku omavalitsuse üksustele kuuluvad ehitised, riiklikele ettevõtetele kuuluvad ehitised. Samas tulenevalt tekkivatest vajadustest võib tulevikus võimalike asukohtadena ette näha ka muid ehitisi.

Lõikes 5 sätestatakse pädevad asutused ja isikud, kes võivad otsustada viivitamatu ohuteate edastamise helisignaalina sireenisüsteemi kaudu (valitsusasutus ning kriisiolukorras ka kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus või tema volitatud isik). Täpsemad nõuded ja kord sireenisüsteemi kasutamiseks ja selle kaudu viivitamatu ohuteate edastamiseks (helisignaali andmiseks) reguleeritakse lõike 7 alusel antava sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutava ministri määrusega.

Lõikega 6 antakse sireenisüsteemi kasutuselevõtmise korraldamise kohustus Päästeametile, samuti antakse seadusega Päästeametile volitus otsustada, millistesse kohtadesse täpsemalt vajalikud seadmed paigaldatakse. Eeltoodu tähendab, et eelnõu kohaselt saab Päästeametist sireenisüsteemi kasutuselevõtmise eest vastutav asutus.

Lõikega 7 antakse sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada määrusega ka sireenisüsteemiga kaetavad alad, millest peab Päästeamet oma otsustes konkreetsesse asukohta seadmete paigaldamisel juhinduma. Lisaks antakse ministrile volitus kehtestada nõuded sireenisüsteemile ning sireenisüsteemi kaudu viivitamatu ohuteate edastamise tingimused ja kord. Ministri määrusega kehtestatakse nõuded helisignaalile, seadmete testimisele, side- ja vooluühendusele jms tehnilised nõuded. Samuti kehtestatakse tingimused ja kord selleks, kuidas sireenisüsteemi kaudu helisignaal viivitamatuks reageerimiseks antakse (rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale).

Eelnõu rakendussätetega tehakse sireenisüsteemi kasutuselevõtmisega seonduvalt muudatus asjaõigusseaduse § 158[1] lõikes 1[1] ning sätestatakse, et avalikes huvides ehitatud tehnovõrk või -rajatis on ka viivitamatu ohuteate edastamiseks vajalik sireenisüsteemi seade.

§ 80. Varjumine

Varjumise eesmärk ja varjumiseks valmistumise ja selle läbiviimise korraldus sätestatakse eelnõu **§-s 80**.

Lõikest 1 tulenevalt on varjumise eesmärk elu ja tervise kaitsmiseks väliskeskkonna ohtude eest ohustatud alal seal viibivate elanike ajutiselt vajalikku ruumi, ehitisse või maa-alale ümberpaigutamine või seal püsimine. Varjumise kaudu pakutakse inimestele füüsilist kaitset saastunud või kineetiliselt ohtliku väliskeskkonna eest. Varjumine on eluliselt kriitiline meede inimeste elude päästmiseks olukorras, kus piisavalt varajase hoiatuse puudumise tõttu ei ole inimeste ohtlikust piirkonnast lahkumine või evakueerimine nende elu ja tervist ohtu seadmata võimalik või pakub varjumine piisavalt kaitset ning lahkumine pole otstarbekas.

Varjumisega tagatakse inimeste elu ja tervise kaitse kriisiolukordades, kus vajatakse isoleeritust saastunud väliskeskkonnast või füüsilist eraldatust lööklaine, kuumuse ja lendavate esemete eest või leevendust läbistava kiirguse kahjustava mõju eest. Siseruumidesse varjumine koos ventilatsiooni väljalülitamise, kõigi avade sulgemisega ja võimaluse korral akendeta seesmises ruumis püsimisega on peamine kaitsemeede, mis kaitseb inimeste elu ja tervist põlengusuitsust tekkiva, keemilise või radioaktiivse saastumise, aga ka plahvatuse mõjude eest. Sellist kaitsvat tegutsemist peetakse efektiivseks lähenemiseks elanike kaitseks ka kiirgus-keemiaohtude eest relvakonflikti ajal toimuva rünnaku korral.

Kui relvakonflikti ajal ei ole elanikke võimalikust ohtlikust piirkonnast evakueeritud, siis on ründe korral kriitilise tähtsusega kaitselahenduseks varjumine. Enim on ohustatud tiheasustusaladel väljaspool hooneid viibiv elanikkond. Varjumine pakub inimestele kaitset vaid eeldusel, et ohuteavituse kaudu on tagatud õigeaegne elanike hoiatamine, mis võimaldab inimestel varjuda enne ohtu sattumist. Kui varjumiseks puuduvad piisava kaitsetasemega hooned, siis tagab ka muudesse hoonetesse varjumine ja olulisemad tegutsemisoskused elanikele üldjuhul vajaliku esmase kaitse lõhkekehade vahetu ohu eest, kuid see võib olla ebapiisav kaasnevate lisaohtude eest, milleks võivad olla näiteks varing, tulekahju ja muud avariid.

Tsiviilelanikkonna kaitsmiseks vajalike varjendite haldamine on olulise humanitaarülesandena esile toodud ka Genfi konventsioonides. Riikides, kus on totaalkaitse põhimõtetest lähtuvalt arendatud ulatuslikke varjendite programme (Šveits, Soome, Rootsi), on lähtutud ennekõike tuumarünnaku ohust ning rajatud varjendid kaitseks selle eest. Riikides, mis on viimasel kümnendil olnud haaratud relvakonflikti (nt Ukraina, Gruusia, Iisrael), on elanike kaitseks konventsionaalsete rünnete eest antud soovitusi varjuda keldritesse ja kasutatud eri olemasolevate ruumide käepärase kohandamise võimalusi või rajatud kiirkorras ajutisi ühiskasutatavaid betoonelementidest varjumiskohti ja paigaldatud mobiilseid varjendeid.

Lõikest 2 tulenevalt korraldab varjumiseks valmistumist ja selle läbiviimist Päästeamet. See tähendab, et Päästeamet määrab kindlaks ja märgistab varjumiseks sobivad kohad, teavitab ja annab suuniseid. Varjumise läbiviimisel teavitab Päästeamet elanikke varjumise vajadusest, nt tulekahju mürgise suitsu korral püsida siseruumides ning sulgeda aknad ja uksed. Koostöös

KOVidega on Päästeamet alustanud avalike varjumiskohtade kindlaksmääramisega Tallinnas, Tartus, Narvas ja Pärnus. 2022. a septembri seisuga oli neis linnades märgistatud 100 ja kindlaks määratud vähemalt 150 avalikku varjumiskohta. Nõuded varjumiskohtadele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Lõikega 3 antakse Päästeametile ja Politsei- ja Piirivalveametile õigus kohaldada korrakaitseseaduses sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ja vahetut sundi korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras. Varjumise läbiviimisel on Päästeametil ning Politsei- ja Piirivalveametil õigus KorSi §-de 30 ja 32 alusel mh ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks saada vajalikke andmeid ning ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks on nende pädevuses isik peatada, teda küsitleda ning nõuda dokumendi esitamist ning kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel tuvastada isiku samasust. KorSi § 35 alusel võivad mõlemad ametid kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks töödelda isikuandmeid, tehes päringu mobiiltelefonivõrgus kasutatavate terminalseadmete asukoha tuvastamist reaalajas võimaldavate andmete saamiseks isiku kohta.

Muude riiklike järelevalvemeetmetena võivad nii Päästeamet kui ka Politsei- ja Piirivalveamet varjumise korral kohaldada viibimiskeeldu, sõiduki peatamist, isiku kinnipidamist, turvakontrolli, isiku ja vallasasja läbivaatust, valdusesse sisenemist ja selle läbivaatust, vallasasja hoiulevõtmist ning selle müümist ja hävitamist. KorSi § 44 alusel kohaldatavat viibimiskeeldu võib rakendada ka Päästeameti peadirektori loal, seda nt saastunud alal, varisemisohtlikes ehitistes viibimise kohta.

§ 81. Ulatuslik evakuatsioon

Lõikest 1 tulenevalt on ulatuslik evakuatsiooni elanikkonna ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse kohta. Ulatusliku evakuatsiooniga on tegemist siis, kui evakueeritakse piirkonnas või alal viibivad inimesed. Ulatuslik evakuatsioon ei hõlma tulekahju korral hoonest lahkumist. Ulatuslik evakuatsioon on oluline elanikkonnakaitse meede, mida kasutatakse sellistes olukordades, kus kohapeale jäävatele elanikele ei ole võimalik olemasolevate lahendustega piisavat kaitset tagada ja evakuatsiooni läbiviimisega on võimalik märgatavalt vähendada ohtu inimeste elule ja tervisele. Evakuatsiooniga suudetakse elanikele kõige parem kaitse tagada sellistes olukordades, millel on piisav eelhoiatuse aeg ning ennetav evakuatsioon on võimalik läbi viia oludes, mis ei ole veel inimeste elule ja tervise vahetult ohtlikud (näiteks üleujutuse hoiatus, sõjalise ründe oht). Eelhoiatuseta sündmuste korral võib tekkida vajadus käivitada evakuatsioon ka sündmuse ajal. Relvastatud konflikti korral võib elanike evakuatsioon (ümberpaigutamine) olla vajalik ka selleks, et tagada Kaitseväele sõjalise kaitse eesmärkide elluviimiseks vaba ala ja hoida seeläbi ära tsiviilelanike ohtu sattumine.

Lõike 2 alusel otsustab ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise Vabariigi Valitsus. Seda eelkõige neil juhtudel, kui on piisav eelteavitusaeg ning otsuse tegemiseks on piisavalt aega. Juhtudel, kui otsus ulatusliku evakuatsiooniga alustamiseks on aegkriitiline, teeb otsuse Päästeamet, nt ulatusliku tööstusõnnetuse korral.

Ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumist ja selle läbiviimist korraldab Päästeamet (**lõige 3**). See tähendab, et Päästeamet määrab võimalikud evakuatsioonikohad, teeb evakuatsioonikohtade määramisel ja nende valmidusse seadmisel koostööd KOVidega, planeerib transpordi jne.

Lõike 4 alusel antakse Päästeametile ja Politsei- ja Piirivalveametile õigus kohaldada korrakaitseseaduses sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ja vahetut sundi korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras. Võimalikud rakendatavad meetmed mõlema ameti puhul on samad mis varjumise korral.

Ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise, selle läbiviimise, KOVi kaasamise korra ja nõuded evakuatsioonikohtadele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (**lõige 5**).

6. jagu
Riigi tegevusvaru

§ 82. Riigi tegevusvaru moodustamine, haldamine ja kasutamine

Lõikes 1 sätestatakse riigi tegevusvaru termin. Riigi tegevusvaru (edaspidi *tegevusvaru*) on kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel, elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud tooted, mis on varu haldaja omandis või mille omandamine või kasutamine on AS Eesti Varude Keskuse (edaspidi ka *EVK*) eelnevalt sõlmitud lepingutega tagatud. Varuna saab käsitada tooteid (nii pakendatud lõpptooted kui ka toorained), mis võivad olla varu haldaja omandis, või on tagatud selle kauba eelisväljaostu õigus (delegeeritud varu).

Lõike 2 kohaselt on varustuskindluse tagamiseks vajalik ehitis ja tehniline taristu kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud hooned, rajatised ja tehnilised seadmed (edaspidi *tegevusvaru taristu*), mis on tegevusvaru haldaja omandis või mille kasutamine on tagatud tegevusvaru haldajaga eelnevalt sõlmitud lepingutega.

Lõikes 3 sõnastatakse AS Eesti Varude Keskuse praegused HOSi § 18^1 lõikes 1 sätestatud ülesanded eelnõu mõistes kriisiülesannetena (vt § 9). EVK püsiv kriisiülesanne on riigi tegevusvaru moodustamine, selle haldamine ja kasutusele võtmine.

Lõikes 4 loetletakse analoogselt HOSi § 18^1 lõikega 3 varu moodustamise alused. Varu moodustamise otsustamisel juhindub varu haldaja eelnõu §-s 10 sätestatud üleriigilisest riskianalüüsist, Vabariigi Valitsuse kriisiplaanist jt asjassepuutuvatest materjalidest. Samuti arvestatakse õppuste ja kriiside kogemuste ning EVK moodustatud valdkondlike töörühmade ettepanekute ja eelarveliste võimalustega. Varu moodustamise aluseks on ka eriseadused (nt vedelkütusevaru seadus) ja Vabariigi Valitsuse otsus, mille ettevalmistamisel saab lähtuda eespool nimetatud dokumentide ja töörühmade sisendist.

Lõikes 5 sätestatakse varu rahastamise alused samamoodi nagu HOSi § 18^1 lõikes 4. Varu moodustamisel, kui on otsustatud see välja osta, kaasneb ühekordne suurem kulu. Halduskulud on iga-aastased ja varu kasutusele võtmise kulud olenevad kriiside iseloomust.

Varu moodustamiseks, haldamiseks ja kasutusele võtmiseks riigieelarveliste vahendite taotluse esitab varu haldamise eest vastutav minister (majandus- ja taristuminister).

Vedelkütusevaru moodustamist, haldamist ja kasutusele võtmist reguleerib vedelkütusevaru seadus, tervishoiuvaldkonna varu moodustamist reguleerib tervishoiuteenuste korraldamise seadus ja ravimivaru moodustamist ravimiseadus. Varusse kuuluva toiduvaru moodustamist

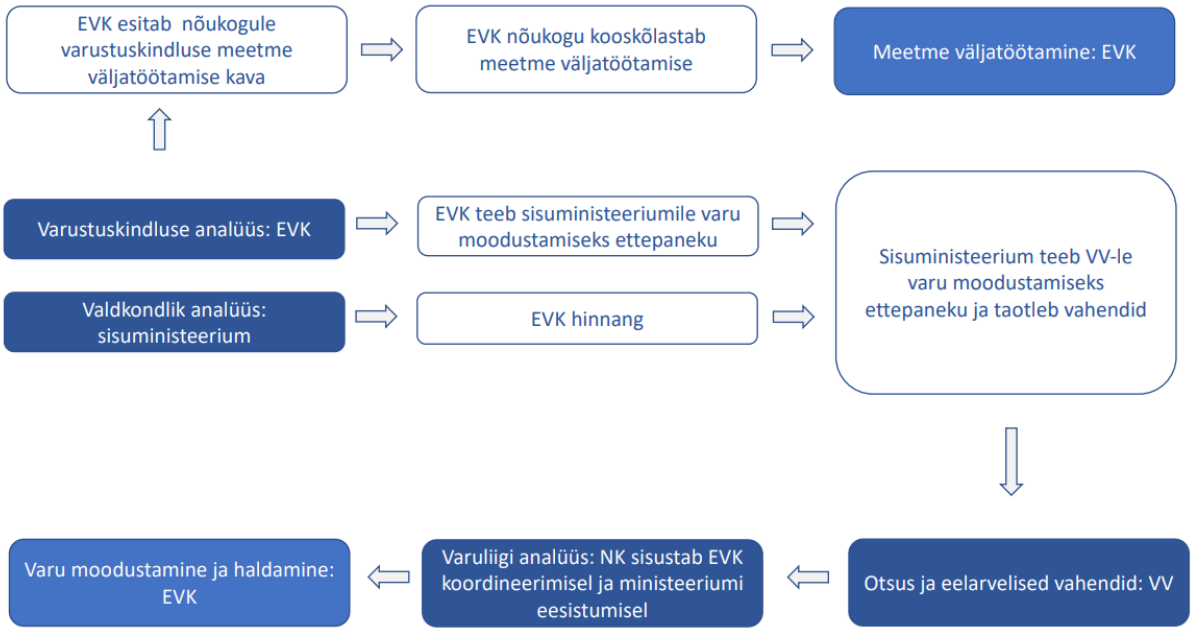
reguleerib toiduseadus. Varusse kuuluva maagaasi riigi tegevusvaru moodustamist, haldamist ja kasutusele võtmist reguleerib maagaasiseadus.

Varu võib omandada kas selle väljaostmise teel EVK omandisse või sõlmitakse leping, mis tagab võimaluse varu hiljem välja osta. Varu moodustamise all mõeldakse ka varu moodustamist delegeeritud varu põhimõttel. Kumba moodi varu omandatakse, otsustab EVK iga varu puhul eraldi, olenevalt riskianalüüsist, majanduslikust mõistlikkusest ja Vabariigi Valitsuse suunistest.

Varu moodustamisel juhindutakse riigihangete seadusest. Pärast varu moodustamist, kas füüsilise või delegeeritud varuna, toimub varu haldamine kuni selle kasutusele võtmiseni. Varu haldamiskuludeks võivad olla kõik kulud, mis kaasnevad varu hoidmise, kindlustamise, kontrollimise, uuendamise, hooldamise jms-ga. Lisaks kaasnevad varu haldamisega ka EVK kui varu haldaja tegevuskulud.

Üldjuhul on varu delegeeritud lepingute alusel varu hoidja omandis, kuid olenevalt kriisi iseloomust võib valitsus otsustada varu välja osta riigi omandusse ja varu jagamist kriisi kestel ise korraldada. Tarneahela varustuskindluse suurendamiseks parendatakse teenuseid ettevõtjate juures. Näiteks side- ja elektrivarustuskindluse suurendamisega seotud kulude kaasfinantseerimine ettevõtetes, kes varu hoiavad või kelle teenuse toimepidevus tagab ka paljude teiste ettevõtete toimepidevuse. Kulutuste tegemise vajaduse hindamisel arvestatakse teenuste ristsõltuvusega ja sellest tulenevalt võib olla vaja investeerida ettevõtete teenuste toimepidevusse. EVK tegevuskulud sisaldavad ka rahalisi vahendid IT-lahenduste arendamiseks, et tagada igal ajal varu hulgast ja kvaliteedist ülevaade.

Lõigetes 6–8 viidatakse sarnaselt kehtiva HOSi § 18^1 lõikega 5 VKVSile, mis sätestab eraldi vedelkütusevaru moodustamise, hoidmise, kasutusele võtmise ja uuendamise tingimused. Vedelkütusevaru on osa riigi tegevusvarust, mida reguleerib eriseadus. Vedelkütusevaru moodustamise regulatsioon järgib nõukogu direktiiv 2009/119/EÜ, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid (ELT L 265, 09.10.2009, lk 9–23), ning Rahvusvahelise Energiaagentuuri (International Energy Agency, IEA) seatud nõudeid ning sellepärast on vedelkütusevaldkonna varu moodustamist mõistlik ka edaspidi reguleerida eriseaduses. Vedelkütusevaru moodustamise tingimusi ja rahastuse ülesehitust käesolev eelnõu ei muuda. Toiduvaru moodustamine ja uuendamine on reguleeritud toiduseaduses (vt § 208) ja gaasi varu moodustamine ja haldamine maagaasiseaduses.



Joonis 8. Riigi tegevusvaru moodustamine

§ 83. Tegevusaru hoidmine

Võrreldes kehtiva HOSi §-ga 18[2] ei tehta käesoleva eelnõuga varu hoidmise sätetes sisulisi muudatusi. Lõikes 1 sätestatakse, et varu hoitakse viisil, mis tagab selle säilivuse, juurdepääsetavuse ja kättesaadavuse selle hoiukohast, kaasa arvatud elutähtsa teenuse katkemise korral. Seega tuleb varu hoida sellises kohas ja viisil, et alati oleks võimalik tagada kauba kättesaadavus ja seda ka näiteks elektri- või sidekatkestuse korral. Varu kasutusele võtmisel tuleb arvestada, et nii elutähtsate kui ka transpordisektori teenuste tase ja kättesaadavus on keerulistes kriisiolukordades piiratud. Kriisi põhjustajaks võivad olla näiteks äärmuslikud ilmaolud, elutähtsa teenuse ulatuslik katkestus, nakkushaiguse suur levik, halvenenud julgeolek või siseturvalisus. Varu hoiulepingu või delegeeritud lepingu sõlmimisel tuleb vastavad hoidmist, kvaliteedi tagamist ja kättesaadavust mõjutavad tingimused kokku leppida.

Lõikes 2 sätestatakse kohustus, et varu võib hoida Eestist väljaspool ainult juhul, kui Vabariigi Valitsus on selliselt otsustanud. Varu teises riigis hoidmine on võimalik, kui riikidevaheliste kõrgetasemeliste kokkulepetega on selgelt tagatud varu kättesaadavus tarneraskuste korral või eriolukordades. Vajadus hoida varu teises riigis võib tekkida, kui Eestis puuduvad hoidmiseks vajalikud kvaliteetsed laod või hoidmine on liialt kulukas ja seda olenemata sellest, kelle omandis on varu. Varu hoidmisel Eestist väljaspool on võimalik sõlmida riikidevahelised lepped selle kättesaamiseks ja kasutuselevõtmiseks.

Lõikes 3 sätestatakse varu moodustamise kaks põhilist viisi. Parema varustuskindluse tagamiseks ostetakse teenuse pakkujalt kaupade suuremat riigisisest laoseisu, olles ise varu omanik või tagades, et EVK-l on nende kaupade omandamiseks eelisostuõigus. Otsuse varu moodustamiseks kas väljaostetud varuna või delegeeritud varuna teeb EVK, sealhulgas arvestades Vabariigi Valitsuse otsustes ja valdkondlikes seadustes sätestatuga.

Lõikes 4 sätestatakse varu hoiulepingu põhilised tingimused, mis tuleb teenust pakkuva ettevõtjaga kirjalikult kokku leppida. Leping peab tagama, et igal ajal on võimalik kontrollida varu olemasolu ja kvaliteeti. Seega on oluline teada, mis aadressil ja millises laos varu on hoiustatud, millise tunnuse järgi on võimalik seda tuvastada ja millised on varu hoiustamise vajalikud tingimused, et tagada selle pikaajaline kvaliteet. Varu uuendamise täpsed tingimused tagavad ülevaate toodete kvaliteedist ja laoseisust. Hoiulepingus tuleb kirjeldada, kuidas tehniliselt toimub varu väljastamine ja milline on väljastamise suutlikkus ja seda piiravad tegurid. Varu kontrollimise tingimused peavad võimaldama igal ajal varule füüsilist ligipääsu ja ka laohaldussüsteemidega jälgida igapäevast laoseisu. Varu peab vastama kokkulepitud tingimustele igal ajal, et seda oleks võimalik kasutusele võtta.

Lepingus tuleb kokku leppida ka õiguskaitsevahendid juhuks, kui varu hoidja oma kohustusi ei täida. Lepingulisi suhteid reguleerib võlaõigusseadus. Juhul kui varu hoidja tema valduses olevat asja näiteks kasutab või muul viisil oma või kolmanda kasuks pöörab, on võimalik kohaldada karistusseadustiku § 201.

Lõikes 5 sätestatakse delegeeritud varu moodustamise termin samamoodi, nagu see on sätestatud kehtiva HOSi § 18^2 lõikes 5. Delegeeritud varu lepingu alusel ostab EVK teenuse pakkujalt kaupade suuremat Eesti-sisest laoseisu lisatingimusega, et EVK-l on nende kaupade omandamiseks eelisostuõigus. Delegeeritud varu moodustaja (ettevõtja, kelle omandis on varu) kohustuste hulka kuulub muu hulgas varu uuendamine ja kvaliteetsete hoiutingimuste tagamine.

Lõikes 6 sätestatakse delegeeritud varu lepingu põhilised tingimused, mis tuleb lepingus kokku leppida lisaks hoiulepingu põhilistele tingimustele. Delegeeritud varu leping peab andma kindluse, et igal ajal oleks võimalik varu kiiresti omandada ning varu vastaks nõuetele (nt ei tohi olla riknenud ega aegunud). Varu maksumuse kujunemine selle väljaostmisel peab olema lepingus kokku lepitud, et vältida delegeeritud varu hoidja võimalust suurenenud nõudluse olukorras hinnaga manipuleerida. Samuti tuleb delegeeritud varu lepingus kokku leppida õiguskaitsevahendid juhuks, kui varu hoidja oma kohustusi ei täida. Lepingulisi suhteid reguleerib võlaõigusseadus.

§ 84. Tegevusvaru kasutusele võtmine

Lõikes 1 sätestatakse sarnaselt HOSi § 18^3 lõikega 1, et varu kasutusele võtmise otsustab Vabariigi Valitsus, kuna Vabariigi Valitsusel on tekkinud olukorrast keskselt parim ülevaade ja võib eeldada, et varu kasutamise vajaduse ilmnemisel on olukorra lahendamise juhtimine liikunud selleks ajaks ka Vabariigi Valitsuse tasandile, st ilmnenud on suurem ja pikemaajalisem kaupade tarneraskus, elutähtsate teenuste katkestus, halvenenud oluliselt elanike julgeolek või siseturvalisus.

Lõikes 2 sätestatakse, et olukorras, mis eeldab vahetut tegutsemist ohu korral, võib varu kasutusele võtmise otsustada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, teavitades sellest viivitamata Vabariigi Valitsust. Sarnaselt on see sätestatud ka kehtiva HOSi § 18^3 lõikes 2. VVSi § 63 lõike 1 kohaselt on riigi tegevusvaru haldamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Ministri otsust ei pea Vabariigi Valitsus eraldi heaks kiitma, küll tuleb otsusest teavitada Vabariigi Valitsust viivitamata. Samuti kui tehniliselt ja ajaliselt on võimalik, siis kooskõlastatakse otsuse eelnõu alati otsust puudutavate ministeeriumidega ning allorganisatsioonidega (nt Kaitseliit, Kaitsevägi, Päästeamet, Terviseamet, Põllumajandus- ja Toiduamet). Eesmärk on tagada suurem paindlikkus ja

operatiivsus olukorra lahendamisel, näiteks vedelkütusevaru kasutamiseks, kui halbade ilmaolude tõttu on katkenud elektri- ja sidevarustus ja vajalik on kiiresti tagada kütuse kättesaadavus elutähtsa teenuse osutajatele ja rikete likvideerijatele. Vabariigi Valitsusele või ministrile annab sisendi varu kasutusele võtmiseks EVK juhtkond. Vabariigi Valitsusel on võimalik ministri otsus kehtetuks tunnistada teenistusliku järelevalve korras või peatada see vastavalt VVSile.

Lõikes 3 sätestatakse võrreldes kehtiva HOSi § 18^3 lõikega 2 täiendavalt ka varu haldaja õigus otsustada varu kasutusele võtmine, kui olukord eeldab vahetut tegutsemist ohu korral ning tegemist on mitmekordse kasutusega toodete varuga. Mitmekordse kasutusega tooted on nt generaatorid. Varu haldjal on kohustus teavitada sellest viivitamata tegevusvaru haldamise eest vastutavat ministrit.

Lõikes 4 sätestatakse, et varu kasutusele võtmise otsuses esitatakse, miks varu kasutusele võetakse, milline varu ja mis ulatuses ning kuidas varu kasutusele võtmine korraldatakse. Samuti tuleb fikseerida, kas ja kui kiiresti tuleb varu taastada. Vedelkütusevaru kasutusele võtmisel tuleb kasutuselevõtmise otsuse selgitamisel juhinduda VKVSi § 7 lõike 3 nõuetest.

Lõike 5 kohaselt võib Vabariigi Valitsus seada lisapiiranguid, kui ettevõtja võtab tegevusvaru kasutusele, keelates varu müügi Eestist väljapoole, nähes ette, mis tegevusteks varu tohib kasutada jne.

Lõikes 6 sätestatakse sarnaselt HOSi § 18^3 lõikega 4 võimalus, et riigi tegevusvaru haldamise eest vastutav minister võib kehtestada määruse, kus täpsemalt seatakse valdkonniti tingimused varu kasutusele võtmisel. VVSi § 63 lõike 1 kohaselt on riigi tegevusvaru haldamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Üldjuhul varu kasutusele võtmisel varu müüakse turutingimustel või varu omanikuga eelnevalt kokku lepitud tingimustel, kuid vajaduse korral võib Vabariigi Valitsus või minister varu kasutusele võtmise otsuses varu müümisel ette näha hinnastamise reeglid ja jagamise põhimõtted. Olenevalt aga valdkonnast võib olla vajalik juba määrusega täpsemalt sätestada, kellele, mis hinnaga ja mis tingimustel on võimalik varu omanikul kaupa müüa või kasutusse anda. Määruse kehtestamise eesmärk on vähendada kaupade massilist kokkuostmist ja hinnaga manipuleerimise riski olukorras, kus nõudlus ületab oluliselt pakkumist.

§ 85. Varuga seotud hanked

Paragrahv näeb ette erandi riigihangete seaduse (edaspidi *RHS*) kohaldamisest. Eelnõu kohaselt loetakse varu, varu taristuga ja varustuskindlusega seotud hankeid riigi olulise julgeolekuhuvi kaitsmisega seotud riigihangeteks riigihangete seaduse § 169 lõike 1 punktide 3 ja 4 tähenduses.

Riigi strateegiliste varude moodustamiseks ja hankimiseks edaspidi kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankemenetlust kohaldades on võimalik kaitsta strateegiliste pakkujate, lepingupartnerite, varude asukoha ja logistika detailset infot ning sõlmida varude moodustamiseks riigihankelepinguid vastavalt direktiivi 2009/81/EÜ reguleerimisalale (vt direktiivi artiklit 2; vastavalt direktiivis esitatud määratlusele. Direktiivi artikli 1 lõige 7: „Tundlikud seadmed“, „tundlikud ehitustööd“ ja „tundlikud teenused“ – seadmed, ehitustööd ja teenused turvalisuse eesmärgil, mis hõlmavad, nõuavad ja/või sisaldavad salastatud teavet). Direktiivist tulenevalt on riigi strateegilise varustuskindluse ja riigi varudega seotud teabe salajas hoidmise kontekstis kohane lisada eelnõu §i 85 viide RHSis sätestatud kaitse- ja

julgeolekuerandi kasutamise võimaldamisele riigi strateegiliste varudega ja varustuskindluse tagamisega seotud hangetel.

Avaliku teabe seaduse (AvTS) mõistes on riigi strateegiliste varude moodustaja ja haldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta (AvTSi § 35 lg 1 p 6^2). Ametkondlikuks teabeks kuulutamine võimaldab vältida ebatervet huvi varu ulatuse kohta ja vähendada võimalikku vääriti mõistmist kriisiolukordades. Samal eesmärgil võib ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud teabeks kuulutada varu hankimisega seotud teabe. Kehtiva AvTSi § 35 lõike 2 punkti 5 kohaselt võib teabevaldaja tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu moodustamise ning vahendite muretsemisega seotud teabe, kui selle avalikuks tulek võib mõjutada varu moodustamist ja vahendite muretsemist.

HOSi § 18^1 lg 2 kohaselt on varu hädaolukorra lahendamiseks või selle ohu tõrjumiseks ning riigi varustuskindluse, riigi julgeoleku ja elanikkonna toimetuleku tagamiseks vajalikud tooted, mis on varu haldaja omandis või mille omandamine või kasutamine on varu haldaja eelnevalt sõlmitud lepingutega tagatud. EVK on riigi äriühinguna varu haldaja vastavalt HOSi § 18^1 lg-le 1. AS Eesti Varude Keskus on teabevaldajana kohustatud AvTSi mõistes tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kogu teabe kriisi ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta (AvTSi § 35 lg 1 p 6^2). Riigi strateegiliste varudega seotud hanked sisaldavad eranditult ja alati juurdepääsupiiranguga teavet, kuid EVK-l ei ole praegu alust kohaldada varude hankimisel RHSi 6. peatüki ehk kaitse- ja julgeolekuvaldkonna sätteid.

Eelnõu rakendussätetega tehakse muudatused AvTSi § 35 lõike 1 punktis 6^2 ja sama paragrahvi lõike 2 punktis 5. Eelnõuga viiakse AvTSi § 35 lõike 1 punkti 6^2 sõnastus vastavusse tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega ning sätestatakse, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe riigi tegevusvaru suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta. Riigi tegevusvaru moodustamise eesmärk on riigi ja ühiskonna valmisolek igasugusteks kriisiolukordadeks, sh sõjaolukorraks. Riigi tegevusvaru moodustatakse seega lisaks riigikaitseülesannete täitmisele ka kriisiolukorra ennetamiseks ning selle tagajärgede leevendamiseks. AvTSi § 35 lõike 2 punkti 5 muudatuse kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riigi tegevusvaru moodustamise ning vahendite soetamisega seotud teabe, kui selle avalikuks tulek võib mõjutada varu moodustamist või vahendite soetamist või ohustada riigi varustuskindlust või julgeolekut.

Varude haldaja on loodud selleks, et tagada suure mõjuga kriisides Eesti elanike strateegilised ellujäämiseks vajalikud varud ja toimepidevuse mehhanismid, sh vastutada riigi tegevusvarude, varustuskindluse ja toimepidevuse eest vedelkütuse, maagaasi, toidukaupade, teravilja, jaemüügiravimite ja tervishoiule (sh haiglad) ja sotsiaalhoolekandele ettenähtud isikukaitsevahendite puhul. Avatud riigihangete korraldamine riigi strateegilise varustuskindluse tagamisel ja varude hankimisel tähendaks seda, et riigi strateegiliste varudega seotud teave, sh varu täpne nimistu, kogused, mahud, tarneahelad, rotatsioonikorraldus, hoiukohad, pakkujad, taotlejad, lepingupartnerid ning varustuskindluse korraldus, on avalik info ja kõikidele sellest huvitatud isikutele riigihangete registri kaudu igal ajal vabalt kättesaadav. Riigi üldise toimepidevuse tagamisel ja julgeolekukaalutlustest

lähtuvalt ei oleks riigi strateegilised varud, nende asukohad ja lepingupartnerid jms soovimatute sekkumiste eest kaitstud.

Lähtutakse ka sellest, et Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 346 lg 1 p a sätestab üldise erandi ELi aluslepingute kohaldamisalast, mille kohaselt ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks. Sellele üldisele erandile on viidatud nii direktiivi 2011/23/EL, 2014/24/EL kui ka 2014/25/EL art-s 1. Direktiiv 2009/81/EÜ viitab samas kontekstis samasisulisele, varasema Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamislepingu art-le 296. Seega saab erandit mõista eelkõige ELTLi art 346 täpsustavana selles osas, et meetmed, mille abil liikmesriik saab vältida oma julgeolekut kahjustava teabe avaldamist, on mh RHSis sätestatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hanked riigi strateegiliste varude ja varustuskindluse tagamise hangete puhul.

Riigi strateegiliste varude ja varustuskindlusega soetud hankeid saaks seega eelnõu jõustumisel vajaduse korral kvalifitseerida kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangeteks, kus oleks võimalik kasutada RHSi 6. peatüki sätteid, sh annaks see aluse kohaldada RHSi § 175 lg-t 6, mille kohaselt ei pea nendes riigihangetes pakkumuste avamisel pakkujate nimesid avalikustama. Eelnõu jõustumisel antakse õigus ja võimalus rakendada riigi strateegiliste ja julgeoleku ning toimepidevuse tagamiseks vajalike varude puhul RHSi 6. peatüki menetlust.

§ 86. Tegevusvaru andmed ja statistiline kokkuvõte

Lõikes 1 sätestatakse, et EVK-l peab olema varu kohta igal ajal ülevaade. Pideva ülevaate olemasolu varust ja valdkonna varustuskindlusest ning ettevõtete teenuste toimepidevusest tagab efektiivsema varu moodustamise ülesehituse ja kiirema hädaolukorra lahendamise.

Lõikes 2 sätestatakse, mis teavet tuleb EVK-l igal ajal varu kohta omada. Täpne ülevaade lihtsustab varu kiiret kasutusele võtmist ja aitab kiiresti avastada rikkumisi, kui on toimunud varu omavoliline kasutamine või ei ole tagatud varu kvaliteet.

Lõige 3 kohustab EVKd esitama Vabariigi Valitsusele kaks korda aastas kokkuvõtlikke ülevaateid varu koosseisu kohta. Nii on tagatud piisavalt sage ja selge perioodiline info edastamine. Lisaks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja kaasatud ka EVK loodavatesse valdkondlikesse töörühmadesse ja seeläbi on tal alati info varu hoidmise kohta. Regulaarse info vahetamiseks on EVK-l olemas ka nõukogu tasand. Vajaduse korral võib Vabariigi Valitsuse nõudmisel küsida varu kohta täiendavat või sagedasemat infot.

§ 87. Tegevusvaru uuendamine ja vähendamine

Paragrahvis 87 sätestatakse, et varu haldaja omandis oleva varu müümisel, mis on seotud varu uuendamise või vähendamisega, tuleb otsida turult parimat hinda. Oluline on tagada, et riigiettevõtjana varu uuendamisel või vähendamisel ei tehta alapakkumisi ega kasutata turul domineerivat positsiooni. Varu uuendamiseks loetakse olukorda, kui varu müümisel on otsustatud ka varu uuesti moodustada. Varu vähendamisel väheneb varu kogus ja ei ole otsustatud samal ajal vähendatud koguse taastamine uuema kaubaga. Varu vähendamise vajadus võib tuleneda muutunud ohuhinnangutest ja riskianalüüsidest. Varu vähendamine võib toimuda ka samal ajal varu kasutusele võtmisega ja sellisel juhul võib olla põhjendatud varu müümine turuhinnast madalama hinnaga. Võrreldes kehtiva HOSi §-ga 18^5 ei tehta eelnõuga sisulisi muudatusi.

7. peatükk
Kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise kohustused

1. jagu
Kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus

Töökohustuse regulatsioon hõlmab püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku ning ühekordse kriisiülesandega asutuse või isiku juures töötavatele isikutele rakendatavat kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustust (edaspidi *töökohustus*), samuti kriisiülesandega asutuse ja isiku juures töötavatele isikutele rakendatavat täiendavat töö- või teenistusülesannete täitmise kohustust (edaspidi *täiendav töökohustus*).

Seega eristatakse 1) püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustust ja 2) ühekordse kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustust. Mõlema kriisiülesandega töökohustuse korral on võimalik kohaldada ka täiendavat töökohustust ehk täiendavaid töö- või teenistusülesandeid, mis ei tulene ametijuhendist või töölepingust.

Püsiv kriisiülesanne pannakse asutusele või juriidilisele isikule seadusega või seaduse alusel ning isik määrab püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikud ameti- või töökohad, mis fikseeritakse ametijuhendis või töölepingus. Püsiva kriisiülesandega ameti- ja töökohad määratakse kriisideks valmistuse faasis ennetavalt ja vastavatel ameti- või töökohtadel töötavaid isikuid koolitatakse kriisiülesandeid täitma. Kui Vabariigi Valitsuse väljakuulutatud kriisiolukorras tekib püsiva kriisiülesande täitmiseks või selle toetamiseks vajadus täiendava ressursi ja tööjõu järele, siis nähakse eelnõus ette võimalus lisaks töökohustuse rakendamisele anda kriisülesandega ameti- või töökohal töötavale isikule ametijuhendi või töölepingu väliselt täiendavaid, kuid kriisiülesande täitmiseks vältimatult vajalikke ülesandeid.

Näiteks antakse tervishoiuteenuse osutajale püsiv kriisülesanne osutada teatud tervishoiuteenust. Massiliste kannatanutega olukorras aga tekib tervishoiutöötajate seas tööjõupuudus ning patsiente ei ole enam võimalik teistesse haiglatesse ümber suunata, sellisel juhul saadetakse tervishoiuteenuse osutaja juures töötavad tervishoiutöötajad oma töösuhte väliselt teise tervishoiuteenuse osutaja juurde ja neile võidakse anda täiendav ülesanne näiteks siduda haavatute haavu.

Püsiva kriisiülesande täitmiseks valmistatakse ette, selleks planeeritakse personal ja vahendid, et eesmärgipäraselt ja säilenõtkelt kriisiülesannet täita või seda toetada. Seega määratakse ka püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikud ameti- ja töökohad kriisideks valmistumisel, mitte kriisi ajal. Isikud, kes on määratud kriisiülesandega ameti- või töökohale, saavad selleks vajalikku koolitust ning on teadlikud töökohustuse rakendamisega kaasnevatest piirangutest. Näiteks tavapärasest erinevast tööajakorraldusest.
Kõiki kriisiülesandeid aga ei ole võimalik ette näha ja seega püsivalt seadusega või seaduse alusel anda. Selliseid ettenägematuid ülesandeid antakse väljakuulutatud kriisiolukorrasl ühekordse kriisiülesandena füüsilisest isikust ettevõtjale, juriidilisele isikule või kohaliku omavalitsuse üksusele. Kriisiolukorras võib kriisiolukorra juht, tema volitatud kriisiolukorda lahendav täidesaatva riigivõimu asutus või Kaitsevägi anda füüsilisest isikust ettevõtjale ja juriidilisele isikule, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksusele, tema ülesannetest, tegevusalast või eesmärgist lähtudes ühekordse kriisiülesande, kui:
1) ülesanne on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks;

2) ülesannet ei ole võimalik täita täidesaatva riigivõimu asutustel või vabatahtlikult kaasatavate isikute abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ja
3) ülesannet ei ole võimalik täita seaduses või selle alusel määratud või täitma volitatud muul isikul.

Ettenägematutel juhtudel *ad hoc* kriiside lahendamiseks või selle toetamiseks antud ühekordset kriisiülesannet täidetakse aga siis, kui selle isiku juures töötavatele töötajatele rakendub töökohustus, mis mahub küll töölepingu või ametijuhendi raamidesse, kuid staatuselt seotakse nn riiklikult tähtsate ehk kriisiülesannete täitmisega. Kuivõrd ühekordse kriisiülesande täitmiseks ei ole ajapuuduse tõttu võimalik eelnevalt ette valmistada ja töölepinguid või ametijuhendeid muuta, siis ühekordse kriisiülesande täitmisega seotud töökohustust töölepingus või ametijuhendis ei fikseerita ja töökohustuse rakendab tööandja ühepoolselt.

Sarnaselt püsiva kriisiülesande täitmiseks vajaliku täiendava töökohustuse andmisega võimaldab regulatsioon tööandjal kohaldada ühepoolselt täiendavate tööülesannete andmist ka ühekordse kriisiülesande täitmiseks. Selgitame eelneva näite varal, et kui püsiva kriisiülesandega tervishoiuteenuse korraldaja inimressurss töökohustuse täitmiseks on ammendumas, siis antakse väljakuulutatud kriisiolukorras vältimatult vajalik ühekordne kriisiülesanne tervishoiuteenuse osutajale (näiteks ilukliinikule) võtta vastu pindmiste haavadega haavatuid ja õmmelda ning siduda haavad kinni või suunata ilukirurgid ja meditsiiniõed teise haiglasse meditsiinitöötajatele appi.

§ 88. Kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus

Paragrahvi 88 kohaselt on töökohustus töö- või teenistussuhtest tulenev kohustus, mis on vahetult seotud kriisiülesande täitmise, selle toetamise või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevuse tagamisega.

Ühekordse kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus erineb püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikust töökohustusest selle poolest, et ühekordset kriisiülesannet ei saa ette planeerida, selle täitmise vajadus tekib kriisi ajal *ad hoc* ja on seotud ainult selle ühekordse kriisiülesandega. Seega ei eeldata ühekordse kriisiülesande täitjalt, et ta planeeriks ette vahendeid ja personali, vaid ülesanne täidetakse olemasoleva personaliga, kellele kohaldub töökohustus ühekordse kriisiülesande ajal.

Isikule töökohustuse panemise kaudu tagatakse kriisiülesannetega isiku ja asutuse ning põhiseadusliku institutsiooni tegevuse jätkumine kriisiolukorras, sh toetatakse nende ülesannete täitmist olukordades, mis vajavad kiiret reageerimist või suuremahulist inimtööjõudu, et asutused ja isikud oleksid võimelised neile pandud ülesandeid täitma. Kuna põhiseaduslikele institutsioonidele ei ole ette nähtud kriisiülesandeid, vaid on oluline, et nad suudaks neile seadustega pandud ülesandeid igal ajal täida, siis näeb eelnõu ette võimaluse ka neil tööl või teenistuses olevatele isikutele töökohustust määrata.

Töökohustuseks ei loeta tegevväelase poolt sõjaaja ametikoha ülesannete täitmist, ajateenistust, reservteenistust ja asendusteenistust sarnaselt kehtiva RiKSi § 44 lõikega 2, sest tegemist on eriregulatsiooni alla käiva teenistuskohustusega. Samas võib töökohustus hõlmata tegevväelasi, kes täidavad rahuaja ametikoha ülesandeid, või Kaitseliidu liikmeid, kes ei ole sõjaaja ametikohale nimetatud või ei ole võetud tegevteenistusse sõjaaja ülesannete täitmiseks.

§ 89. Kriisiülesandega ameti- ja töökoht

Lõige 1 sätestab selge kohustuse püsiva kriisiülesandega asutusele ja isikule mõelda läbi, kuidas talle määratud kriisiülesannet täita, eelkõige personali vaatest. Asutus ja juriidiline isik peavad tagama, et neil on olemas kriisiülesande täitmiseks vajalik personal, kes on välja õpetatud, teab, mida kriisiolukorras neilt oodatakse, nad on määratud kriisiülesandega ameti- või töökohale, neil on olemas oskused ja teadmised, et oma ülesandeid kriisiolukorras täita. Ilma väljaõpetatud isikkoosseisuta ei ole asutusel võimalik täita talle määratud kriisiülesandeid. Ka praegu on kehtiva RiKSi alusel võimalik määrata ameti- ja töökohti riigikaitselisteks ameti- ja töökohtadeks. Praktikas aga ei ole paljud asutused seda teinud, või kui ka on teinud, siis ei ole teenistujaid teavitatud, et nad on riigikaitselisel ameti- või töökohal ning millised on ootused neile kriisi ajal, st milliseid ülesandeid nad peavad täitma.

Lõikes 2 tuuakse sarnaselt RiKSi § 46 lõikega 1 loetelu ametikohtadest, millel asuvad isikud täidavad kriisiülesandega ameti- ja töökohta. Loetelu ei ole eelnõuga muudetud.

Lõigetega 3 ja 4 antakse Vabariigi Valitsusele õigus kehtestada määrusega kriisiolukorra lahendamise huvides täiendavaid ameti- ja töökohti, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks, või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevust tagavatele asutustele ja isikutele täiendavad ameti- ja töökohad (st määrata ameti- või töökohad nende nimetuste loeteluna või üldtunnuse, näiteks valdkonna või struktuuriüksuse, kaudu) või nimeliselt nendel töötamise kohustusega isikud (st määrata nõude, et kindel isik, kellel on teatud hädavajalikud oskused või teadmised, töötaks kriisiolukorra lahendamise eesmärgi huvides edasi kindlal ameti- või töökohal) või näha ette nende määramise tingimused (näiteks määrata igale asutusele ja isikule protsendi, mis tähistab maksimaalset osakaalu selle ameti- ja töökohtade koosseisust, mida võib määrata kriisiülesandega ameti- ja töökohtadeks). Sel juhul jätab Vabariigi Valitsus täpsema määramise võimaluse asutusele või isikule. Sõltuvalt kriisiolukorra iseloomust võib Vabariigi Valitsus nimetatud määrust muuta ning otsustada teatud ameti- või töökohtade puhul, et need ei ole enam vajalikud kriisi lahendamiseks või lahendamise toetamiseks ning neid ameti- ja töökohti täitvaid kaitseväekohustuslasi saab rakendada riigi sõjalisse kaitsmisse.

Kriisiülesandega ameti- ja töökohti võib luua nii riigiasutuses, avalik-õigusliku juriidilise isiku juures kui ka muu juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja juures, kui neile on määratud kriisiülesanne või nad toetavad selle täitmist või täidavad ülesandeid, et tagada põhiseadusliku institutsiooni toimepidevus. Samuti võib tulla ette vajadus teha varem, tavaolukorras määratud nimekirjas kriisiolukorras muudatusi – vabastades sealt inimesi, kes kriisiolukorra lahendamisse ei panusta, või määrates sinna hoopiski uusi ameti- ja töökohti, mis kriisiolukorra iseloomu arvestades on sel hetkel vajalikud.

Lõike 3 tekstis tuuakse sõnaselgelt esile, et Vabariigi Valitsus võib kehtestada ametikohtade määramise tingimused, mis hõlmab ka protsenti koosseisust. See asendab seni kasutatud ebaselgemat väljendit „moodustamise ulatus“.

§ 90. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse tekkimine

Paragrahv 90 sätestab püsiva ja ühekordse kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse tekkimise ja isiku teavitamise korra.

Lõike 1 kohaselt peaks püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus kaasnema üldjuhul isikule, kui ta asub ameti- või töökohale. Samas võib see tekkida ka pärast töö- või ametikohale asumist, kui asutusele või isikule määratakse kriisiülesanne või kui leitakse, et isik on oluline, et tagada asutusele pandud kriisiülesande täitmist.

Töökohustuse tekkimisest tuleb isikut teavitada kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega ameti- või töökohale asumisel või tema ameti- või töökoha kriisiülesandega ameti- või töökohaks määramisel. Seega tuleb isiku kriisiroll nimetada nt töölepingus tööülesannete kirjeldusena või ametijuhendis. Kui isiku ameti- või töökoht muutub tööl olemise ajal kriisiülesandega ameti- või töökohaks, tuleb vajaduse korral muuta isikuga sõlmitud töölepingut või ametijuhendit. Kuna kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus on seotud isiku tavapäraste ülesannetega ning eeldab olemasoleval ameti- või töökohal ülesannete täitmist ka kriisiolukorras, ei ole tegemist olulise teenistus- või tööülesannete muutusega. Isikul ei teki seetõttu õigust nõuda töölepingu lõpetamist või teenistusest vabastamist. Ameti- või töökoha kriisiülesandega ameti- või töökohaks määramine ei eelda isiku nõusolekut.

Juhul kui isik töötab mitme tööandja juures ja kõik tööandjad on isiku täidetava ameti- või töökoha näinud ette kriisiülesandega ametikohana, siis tekib isikul töökohustus vaid ameti- või töökoha suhtes, millelt saadavalt tasult teeb tööandja mahaarvamisi tulumaksu seaduse § 42 lõigetes 1 ja 2 sätestatud korras. Teistel tööandjatel puudub õigus isiku kohustamiseks kriisiülesandeid täita. Seega võib kriisiülesande ameti- või töökohal panna tööandja, kes peab sellel ameti- või töökohal makstavalt palgalt või töötasult maksuvaba tulu maha arvama enne tulumaksu kinnipidamist. Kui isikul on mitu tööandjat, võib töökohustuse määrata tööandja juures, kes peab töötasult maksuvaba tulu maha arvama enne tulumaksu kinnipidamist. Sellega välistatakse isiku kohustamine kahe tööandja poolt.

Lõike 2 kohaselt tekib ühekordse kriisiülesande saanud isiku juures töötavale isikule kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus kriisiülesande saamisel. Ühekordse töökohustuse saanud isiku juures töötavale isikule, kellele on määratud ka sõjaaja ametikoht, võib kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse rakendada vaid tsiviilkriiside lahendamiseks, kui samal ajal ei esine ohtu riigi julgeolekule. Riigikaitse eesmärgi saavutamiseks antud ühekordse kriisiülesande saanud isiku juures töötavale isikule, kellele on määratud sõjaaja ametikoht, ei või vastavat töökohustust ühekordse kriisiülesande saaja juures rakendada.

Ka ühekordse kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus on enamasti seotud isiku tavapäraste ülesannete ja kutseoskustega. Näiteks bussijuht, sõidutades evakueerituid, teostab ühekordse kriisiülesande täitmiseks endiselt reisijate vedu, kuid see tööülesanne on seotud riiklikult tähtsa ülesandega, mis on saadud ühekordse kriisiülesandena. Eelnevaga ei kaasne töölepingute muutmise vajadus. Küll aga võib sellega kaasneda tavapärasest erinev tööajakorraldus või muudatused teenuse osutamise intensiivsuses ja asukohas.

Kui inimene keeldub ühekordse kriisiülesande raames lisaülesande täitmisest, kohaldub isiku soovil tavapärane ülesütlemise regulatsioon, isik saab töölepingu üles öelda korraliselt või erakorraliselt või vabastatakse isik teenistustest tema enda soovil. Kuivõrd eesmärk on kriisiülesande täitmise tagamine, ei aitaks isiku teenistusest vabastamine või töölepingu ülesütlemine seda eesmärki saavutada ning seda tuleks võimaluse korral vältida.

§ 91. Kriisiülesande täitmiseks vajalikust töökohustusest vabastamine

Paragrahv 91 sätestab, kes on kriisiülesande täitmiseks vajalikust töökohustusest vabastatud. Võrreldes kehtiva RiKSi §-ga 47, mis näeb ette riigikaitselisest töökohustusest vabastamise alused, kõnesolevas sättes muudatusi tehtud ei ole. Punktis 2 on ainult asendatud termin „täielikult töövõimetu isik“ terminiga „puuduva töövõimega isik“. Alates 01.07.2016 kehtiva töövõimetoetuse seaduse alusel tuvastatakse pikaajalise tervisekahjustusega isikul osaline või puuduv töövõime. Varem kehtinud riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel tuvastatud püsiva töövõimetuse korral loeti isik täielikult töövõimetuks, kui tema töövõime kaotus oli 100%. Eelnõuga ei välistata osalise töövõimega isikute töökohustuste täitmist, kuivõrd nende terviseseisund ning sellest tulenevad tegutsemise ja osalemise piirangud ei pruugi välistada töökohustuse täitmist. Isiku ameti- või töökohta kriisiülesandega ameti- või töökohaks määramisel või isiku sellele kohale asudes tuleb nii tööandjal kui ka isikul endal hinnata, kas isik on võimeline töö- või ametikohast tulenevaid kohustusi täitma.

§ 92. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse lõppemine

Paragrahv 92 sätestab kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse lõppemine alused ning nimetatud töö- ja ametikohalt vabastamise eriregulatsiooni.

Kõnesolevas sättes võrreldes kehtiva RiKSi §-ga 51, mis reguleerib riigikaitselise töökohustuse lõppemist, muudatusi tehtud ei ole.

Lõike 1 järgi lõpeb töölepingu lõppemisel või ametikohalt vabastamise korral ka kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus. Kuna töökohustus ei ole seotud isiku, vaid ameti- või töökohaga, siis teisele ameti- või töökohale asumisega ei jätku töökohustus automaatselt. Näiteks kui isik vahetab asutuse sees ametikohta, siis eelmisel ametikohal olnud töökohustus lõpeb ja isikul ei pruugi enam oma uue ametikoha tõttu olla töökohustust. Töökohustuse saab isik, kes asub vabanenud ametikohale. Töökohustus lõpeb ka siis, kui ameti- või töökoht, millel isik töötab, ei ole enam kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega ameti- või töökoht. Ühekordse kriisiülesandega isiku juures töötava isiku töökohustus lõpeb ühekordse kriisiülesande täitmisel või ühekordse kriisiülesande saanud füüsilisest isikust ettevõtja või juriidilise isiku, sealhulgas KOVi otsusel.

Lõikes 2 sätestatakse kriisirolli täitva isiku teenistussuhte lõpetamise erisused võrreldes töölepingu seaduses (edaspidi *TLS*) ja avaliku teenistuse seaduses (edaspidi *ATS*) sätestatuga. Kriisiolukorras on isik, kes on seotud kriisiolukorra lahendamisega, kohustatud töö- või teenistussuhte lõpetamise avalduse esitama tavapärase 30 päeva asemel 60 kalendripäeva ette. Sätte eesmärk on tagada asutuse või ettevõtte töö sujuvam jätkumine ning lühendada ajavahemikku, kui oluline töö- või ametikoht on täitmata.

Lõige 3 ei välista vabastamist lühema aja jooksul, kui tööandja ja töövõtja lühemas tähtajas kokku lepivad. Kui kokkulepet ei saavutata, on õigus nõuda lühema tähtaja jooksul ametikohalt vabastamist või töölepingu lõpetamist tööandjapoolse olulise rikkumise tõttu. Olulise rikkumisega on tegemist eelkõige siis, kui tööandja on kohelnud isikut ebaväärikalt või ähvardanud sellega või on lubatud seda teha kolmandatel isikutel või kui tööandja on viivitanud põhipalga või töötasu maksmisega. Vabastamist ei saa nõuda, kui ei maksta muutuvpalka või töötaja on eeldanud preemiat. Lühema tähtaja nõudmine on lubatud ka olukorras, kus tööl jätkamine on seotud reaalse ohuga isiku kõlbelisusele ja heale nimele. Isiku kõlbelisusele võib esineda oht olukorras, kus isik peab asuma täitma ülesandeid, mis lähevad vastuollu tema südametunnistuse ja hoiakutega teatud sotsiaalsete väärtuste tunnustamisel, nt lähtuvalt usust, teatud väärtuste austamine, lojaalsus oma tööandjale. Isiku

hea nimi võib olla aga näiteks ohustatud, kui ülesandeid täites peab isik oluliselt eirama tavapäraseid viisakusnorme. Võrreldes TLSiga on välja jäetud viide elu ja tervist ähvardavale ohule, kuivõrd erikorraga kaasneb suurem risk.

Töökohustusega ametikohalt erakorralist vabastamist või töölepingu lõpetamist võib nõuda ka siis, kui isikul on selleks mõjuv põhjus (**lõige 4**). Sellised põhjused võivad olla isiku terviseseisund või perekondlikud kohustused, millega isik ei saanud arvestada varem ning mis ei võimalda tal ameti- või töökohal ettenähtud tööd teha. Erakorralist töö- või teenistussuhte lõpetamist võib nõuda üksnes mõistliku aja jooksul pärast seda, kui isik ülesütlemise aluseks olnud asjaolust teada sai või pidi teada saama.

2. jagu
Töö- ja teenistussuhete erisused

§ 93. Täiendavate töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustus

Paragrahv 93 sätestab töötajatele ja ametnikele täiendavate töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustuse panemise eriregulatsiooni kriisiolukorras.

Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsiooni kooskõlastamisel esitas Siseministeerium ettepaneku, et regulatsiooni väljatöötamisel tuleks lahendada küsimus, kuidas saab kriisiolukorras kaasata riigisektoris töötavaid inimesi pikema aja vältel avaliku võimu teostamisse või selle toetamisse, kui nad ei tööta riigikaitselise töökohustusega ameti- või töökohal. Teiseks tõi Siseministeerium esile, et kriisis peaks olema võimalik laiendada riigikaitselise töökohustusega ameti- või töökohal töötava isiku ülesandeid väljapoole tema tavapärast töö- ja teenistussuhet ning tööandja tavapärast asukohta. Näiteks võib avaliku võimu teostamiseks või selle toetamiseks olla kriisis vaja rakendada Siseministeeriumis riigikaitselisel ametikohal töötav jurist tööle Riigikantseleis kas juristina või muul tööl, mida juristi kvalifikatsioon võimaldab tal teha.

Vastavalt TLSi § 5 lg 1 punktidele 3 ja 8 lepivad töötaja ja tööandja töölepingu kirjalikus dokumendis kokku tööülesannetes ja töö tegemise kohas. Tööülesannete kirjeldus võib sisalduda ka ametijuhendis, mis on töölepingu lahutamatu osa. Seega töötajal on kohustus täita neid tööülesandeid ja selles asukohas, milles on kokku lepitud ja mis tulenevad töö iseloomust. Töötaja võib lähetada väljapoole töölepinguga ettenähtud töö tegemise kohta, kuid seda üksnes tööülesannete täitmiseks (TLSi § 21 lg 1). Seejuures rasedat ja töötajat, kes kasvatab alla kolmeaastast või puudega last, võib töölähetusse saata üksnes tema nõusolekul, TLSi § 12 kohaselt saab töölepingu tingimusi, sh kokkulepitud tööülesandeid, muuta üksnes poolte kokkuleppel. Samas ei pruugi iga tööülesanne sisalduda ametijuhendis, vaid võib tuleneda töö iseloomust või ka seadusest. Kui töötaja ja tööandja ei ole kokku leppinud uutes tööülesannetes, siis TLSi § 17 lg 1 kohaselt peab tööandja korraldus olema seotud töölepingus, kollektiivlepingus või seaduses ettenähtud tööülesandega. Vastasel juhul on töötajal õigus sellest keelduda ning nimetatud korraldused on tühised (TLSi § 17 lg 2). Tööandja võib töötajale alati teha ettepanekuid tööülesannete muutmiseks, kuid töötajal ei ole kohustust nõustuda, välja arvatud juhul, kui korraldus tuleneb hädavajadusest (TLSi § 17 lg 4). Hädavajadust eeldatakse eelkõige vääramatu jõu tagajärjel tööandja varale või muule hüvele tekkida võiva kahju või kahju tekkimise ohu korral. Eelkirjeldatud näite korral ei ole tegemist TLSi tähenduses hädavajadusega. Arvestades, et kriisiolukorra lahendamiseks on

vaja kiiresti jaotada personali asutuste vahel ning suunata töötajaid eri asukohtadesse, ei piisa TLSis sätestatust.

ATSi § 51 lg 3 kohaselt peab ametnik juhinduma vahetu ja kõrgemalseisva juhi teenistusalastest juhistest ja korraldustest, samuti ametijuhendist. Ametijuhendis määratakse muu hulgas ametniku teenistusülesanded (ATSi § 52 lg 1 p 1). ATS ei reguleeri erandliku teenistusliku alluvuse võimalust, st ametnikule korralduste andmist teise ametiasutuse poolt. Ametnik peab teenistus- ja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele (ATSi § 51 lg 6). Ametnik ei pea ATSi järgi aitama kaasa teiste ametiasutuste ülesannete täitmisele, selleks ei saa teda ka sundida, kuivõrd ametijuhendit ei või ilma ametniku nõusolekuta muuta, kui muutuvad oluliselt ametniku teenistusülesanded või nende maht oluliselt suureneb (ATSi § 52 lg 3 punktid 2 ja 4). ATS seob ametnikule teenistusülesannete andmise ametikohaga kindlas ametiasutuses. ATSi § 53 kohaselt võib vahetu juht anda ametnikule täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid, mis ei tulene ametijuhendist ega õigusaktist, üksnes juhul, kui ametiasutuse töökoormus on ajutiselt suurenenud või kui see tuleneb hädavajadusest. Hädavajadust eeldatakse eelkõige vääramatu jõu tagajärjel ametiasutuse varale või muule hüvele tekkida võiva kahju või kahju tekkimise ohu korral. Kriisiolukorra lahendamisel ning ametnike teise ametiasutusse suunamise vajaduse tekkimisel ei ole tegemist olukorraga, mis kvalifitseeruks ATSi tähenduses hädavajaduseks. Sarnaselt töötajatega saab ametnikku lähetada väljaspool alalise ametikoha asukohta üksnes teenistusülesandeid täitma. ATSi sätestatud regulatsioonid ei sobi kriisiolukorras, kus personali on vaja kiiresti suunata teise asukohta või ametiasutusse teenistusülesandeid täitma.

Paragrahvi **lõike 1** järgi võib täidesaatva riigivõimu asutusega, kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusega või muu avaliku võimu kandjaga töö- või teenistussuhtes olevale töötajale ja ametnikule anda täiendavaid ühekordseid töö- või teenistusülesandeid, mille täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist, töölepingust ega õigusaktidest, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks. Tegemist on ATSi ja TLSi regulatsiooni erinormiga, mis võimaldab isikule panna täiendavaid töö- ja teenistusülesandeid, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks. Täiendavaid ülesandeid on volitatud töötajatele ja ametnikele panema nii need täidesaatva riigivõimu asutused, kohaliku omavalitsuse üksuse asutused või muud avaliku võimu kandjad, kes ise osalevad kriisiolukorra lahendamisel, kui ka need, kellelt kriisiolukorra lahendamiseks abi palutakse (nt võimaldab see kaasata erinevate erialade eksperte ülikoolidest, teiste asutuste töötajaid).

Nimetatud täiendavad ülesanded pannakse seaduse alusel, mistõttu on tegemist õigusaktist tuleneva kohustusega, mis ei eelda eraldi töötaja või ametniku nõusolekut. Säilitamaks töö- või teenistussuhtest tulenevat teenistuslikku korraldust, võib täiendava töö- või teenistusülesande panna üksnes ametisse nimetamise ja töölepingu sõlmimise õigust omav isik või tema volitatud isik. Ametnikule või töötajale täiendavate ülesannete andmise volitus jääb üldjuhul ametiasutusele, kellega ametnikul või töötajal on vastavalt kas teenistus- või töösuhe. Isikule täiendavate ülesannete määramisel tuleb arvestada tema teadmisi ja oskusi, töökogemust ja ka terviseseisundit. Kui ametnikul või töötajal tuleb täiendavaid ülesandeid täita teises, tema ametikohaga mitteseotud asutuses või isiku juures, on ametisse nimetamise ja töölepingu sõlmimise õigust omaval isikul volitus määrata volitatud isik, kes saab anda ametnikule või töötajale vahetult täiendavaid ülesandeid. Ametnik või töötaja, kes täidab täiendavat töö- või teenistusülesannet teises ametiasutuses, on kohustatud täitma selle ametiasutuse suuniseid ja korraldusi ulatuses, mis on vajalik täiendava töö- või teenistusülesande täitmiseks, ning järgima teise ametiasutuse töökorraldust.

Näiteks olukorras, kus Kultuuriministeeriumi kommunikatsiooni valdkonna ametnikule, kes ei tööta kriisiülesande täitmiseks vajalikul ametikohal, antakse korraldus toetada Riigikantseleid kommunikatsioonitegevuses, on töö efektiivseks korraldamiseks mõistlik, et konkreetsed kommunikatsioonitegevusega seotud ülesanded määrab ametnikule Riigikantselei volitatud isik ning Kultuuriministeeriumi kantsler ei pea iga kord ametnikule korraldusi delegeerima.

Lõikes 2 sätestatakse erisus ATSi §-st 52. Muudatuse kohaselt võib ametnikule anda täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid, mille täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks. Ametnik on kohustatud neid ülesandeid täitma, sh vajaduse korral väljaspool tavapärast tööaega ja -kohta. Sellest tulenevalt tehakse erisus ATSi §-st 52 ning sätestatakse, et selliste kriisiolukorras antavate ülesannete puhul ei ole nõutav ametijuhendi muutmine ja ametniku nõusoleku küsimine. Täiendavate teenistusülesannete andmisel tuleb lähtuda käesoleva seaduse töö- ja teenistussuhete regulatsioonist, sh tuleb arvestada olulisi asjaolusid, mis võivad takistada teenistujal kohustuste täitmist. Samasisuline muudatus tehakse ka töölepingu seaduses (vt eelnõu § 235).

Lõige 3 annab aluse saata ametnik või töötaja ilma tema nõusolekuta täiendavat töö- ja teenistusülesannet täitma teise ametiasutusse ning väljapoole tema alalist töö- või teenistuskohta. Erinevalt TLSist ja ATSist võib töötaja ja ametniku lähetuse otsustada ilma tema nõusolekuta. Töötajale ja teenistujale hüvitatakse lähetuse korral, millega kaasneb töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustus väljaspool ametniku alalise ametikoha ja töötaja alalise töökoha kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi, sõidu- ja majutuskulud (**lõige 6**).

Töötajale maksab töötasu ning ametnikule palka edasi tööandja, kellega töötajal on tööleping sõlmitud või kelle juurde on ametnik teenistusse nimetatud (**lõige 4**). Silmas tuleb pidada, et ametniku teenistussuhe või töötaja töösuhe oma tegeliku tööandjaga ei katke – muutus toimub üksnes teenistuslikus korralduste andmise volituses. Samuti peab ametnik ja töötaja järgima teises ametiasutuses või teise isiku juures tema suuniseid ja töökorraldust, kui see on vajalik tema täiendava töö- või teenistusülesande täitmiseks. Ületunnitöö hüvitamise kohta on ette nähtud, et see asutus või juriidiline isik, kelle täiendavate ülesannete täitmise tõttu ületunnitöö tekkis, peab selle ka hüvitama (**lõige 5**). Näiteks kui Kultuuriministeeriumi ametnik on saadetud kriisiolukorras Riigikantseleile appi ning Riigikantseleis töötamise ajal tekib isikul ületunnitöö, siis selle hüvitab kas isikule või Kultuuriministeeriumile Riigikantselei. Arvestada tuleb, et ületunnitöö arvestust saab pidada konkreetne asutus üksnes juhul, kui ta peab kogu tööaja arvestust ehk asutus peab pidama kogu tööaja arvestust. Täistööaja töötasu katab seejuures tööandja (kellele see otseste kuludena hüvitatakse), kuid tööaja arvestust peab pidama ja ületunnitöö maksab välja asutus/isik, kelle juures kriisiülesannet täidetakse. Sama kehtib ka sõidu- ja majutuskulude kohta (**lõige 6**).

Täiendavate ülesannete panemisel ja samuti nende täitmise ajal tuleb arvestada kõiki olulisi asjaolusid, mis võivad takistada töötajal või ametnikul kohustuste täitmist **(lõige 7)**. Sellisteks asjaoludeks, mida tuleks arvestada ja kaaluda nii ülesannete panemisel kui ka nende täitmise ajal, on näiteks rasedus, puudega lapse kasvatamine, samuti perekondlikud kohustused, mis võivad kaasa tuua pereliikmete hooldamiskohustuse täitmata jätmise. Tööandja ja töötaja peavad koos leidma mõlemale poolele sobilikud lahendused. Isik võib keelduda täiendava töö- ja teenistusülesande täitmisest näiteks juhul, kui tema terviseseisund või perekondlikud kohustused ei võimalda tal ameti- või töökohal ettenähtud tööd teha.

Lõige 8 näeb ette ka võimaluse riigikaitselise kriisiolukorra, eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lahendamiseks jaotada personali ning suunata töötajaid eri asukohtadesse ka muu püsiva ja ühekordse kriisiülesande saanud tööandja juures. Lõike kohaselt kohaldatakse kõnesolevas paragrahvis sätestatut ka töösuhtele lõikes 1 nimetamata püsiva kriisiülesandega isiku juures. Sellisele töösuhtele rakendatakse täiendavate tööülesannete täitmise kohustust üksnes riigikaitselises kriisiolukorras, eriolukorras, erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras ning selleks saab kohustada vaid töötajat, kes töötab eelnõu §-s 88 nimetatud kriisiülesandega töökohal või ühekordse kriisiülesande saanud juriidilise isiku juures.

Näiteks on vaja anda transporditeenuse osutajale ühekordne kriisiülesanne vedada varustust või transportida isikkoosseisu tavapärasest marsruudist erineval marsruudil. Sellisel juhul antakse transpordiettevõttele ühekordne kriisiülesanne ja sellele transporditöid ja kaubavedusid teostavale isikule rakendub tööandja poolt kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus. Riigikaitse eesmärgi saavutamiseks on meedet vaja rakendada operatiivselt alates kriisiolukorrast, sest sellistes olukordades on vaja üksusi liigutada või elanikkonda evakueerida kiireloomuliselt, ootamata ära eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamist. Samuti ei ole sellistel äärmuslikel juhtudel võimalik ajaliselt enam individuaalseid kokkuleppeid täiendava tööülesande täitmiseks sõlmida ja töölepinguid muuta. Tsiviilkriiside lahendamiseks võib tööandja ühekordse kriisiülesande saanud isiku juures töötavale isikule anda täiendava tööülesande ühepoolselt eriolukorras, erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras, seega on tsiviilkriiside lahendamiseks rakendatava töökohustuse lävend tõstetud kõrgemale. Ühekordne kriisiülesanne täidetakse olemasolevate vahendite, varude ja personaliga. Täiendavate tööülesannete andmise korral tuleb arvestada asjaoluga, kas isik suudab tööülesannet täita. Ühepoolse kriisiülesande saanud isiku juures töötavale isikule kohaldatava täiendavate tööülesannete täitmise lävendi eristamine tsiviilkriiside lahendamisel ja riigikaitseliste eesmärkide saavutamisel tagab riive proportsionaalsuse. Täiendava tööülesandega väljutakse töölepingust, tööülesanne ei ole enamasti seotud tavapärase tööülesande täitmise kohaga, töövahenditega ja tavapäraste tööülesannetega. Ühekordne ülesanne täidetakse enamasti töölepingu raames ja kui tegevus väljub töölepingu raamidest, siis rakendub täiendav ülesanne ja täiendavad kaitseklauslid.

Isikule kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse panemise kaudu tagatakse kriisiülesannetega isiku tegevuse jätkumine kriisiolukorras. Erinevalt ühekordse kriisiülesandega asutustest ja isikutest peavad püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud ennetavalt läbi mõtlema, kuidas kriisiülesannet täita, eelkõige personali vaatest. Nagu on eespool ka selgitatud, tuleb töökohustuse tekkimisest isikut teavitada kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega ameti- või töökohale asumisel või tema ameti- või töökoha kriisiülesandega ameti- või töökohaks määramisel. Seega tuleb isiku kriisiroll esitada nt töölepingus tööülesannete kirjeldusena. Ühekordse kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus tekib väljakuulutatud kriisiolukorras, mil tööandja teavitab töötajat tema kriisirollist, see tähendab, et ametijuhendites või töölepingus kriisirolli ülesandena ei kirjeldata, vaid piisab töötaja informeerimisest, et asutusele või isikule on antud ühekordne kriisiülesanne ja sellega kaasneb töötajale kriisiroll ning eriolukorras, erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras võib teda kohustada kõnesolevas paragrahvis sätestatud alustel ja tingimustel täitma täiendavaid tööülesandeid. Täiendavate ülesannete panemisel tuleb lõike 6 kohaselt tööandjal ka arvestada kõiki olulisi asjaolusid, mis võivad takistada töötajal kohustuste täitmist. Kui tööandja oluliste asjaoludega ei arvesta, siis võib töötaja täiendavast töö- või teenistusülesandest keelduda.

§ 94. Palga ja töötasu maksmise erisused kriisiolukorras

Eelnõu §-s 94 sätestatakse palga ja töötasu maksmise erisused kriisiolukorras.

Lõiked 1 ja 2. Sätted on sarnased kehtiva RiKSi §-ga 49, mille kohaselt võib riigieelarvest rahastatav riigikaitseülesannetega asutus ja isik ühepoolselt vähendada ametniku palka ja töötaja töötasu, kui on täidetud järgmised tingimused: 1) tegemist on kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorraga ning 2) riigi rahaliste võimaluste tõttu vähendatakse riigikaitseülesannetega asutuse ja isiku eelarvet ning samal ajal on vaja jätkata riigi toimimiseks vajalike ülesannete täitmist või teenuste osutamist.

Paragrahv sätestab töötasu ja palga vähendamise võimaluse. Sätete eesmärk on tagada asutuste ja ettevõtete toimimine ka tulude ja eelarve vähenemise korral, kus ei ole enam võimalik tagada samaväärsete tasude väljamaksmist. Eelnõus kasutatakse palga terminit ATSi tähenduses. ATSi § 64 lõike 1 järgi koosneb ametniku palk põhipalgast, muutuvpalgast ning lisatasudest. Töötasu kasutatakse eelnõus TLSi tähenduses, st töötasu on töö eest makstav tasu, milles on kokku lepitud (TLSi § 5 lg 1 p 5).

Eelnõus ei täpsustata, kes on volitatud palka ja töötasu vähendama. Palga ja töötasu vähendamine toimub üldises korras, st isik või asutus, kes määras ametnikule palga või leppis kokku töötasus, on volitatud otsustama ka palga ja töötasu vähendamise üle. Näiteks ametnike palgaga seotud otsused teeb ametisse nimetamise õigust omav isik (vt ATSi § 22 koosmõjus § 26 lg 1 p-ga 5).

Erinevalt RiKSist on eelnõu §-ga 94 antud kõigile asutustele ja isikutele volitus ühepoolselt vähendada ametniku palka ja töötaja töötasu. Palga ja töötasu vähendamiseks peab olema tegemist riigikaitse eesmärgi tagamiseks otsustatud kriisiolukorraga (sh erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon) või eriolukorraga ning sarnaselt RiKSiga peab kärbe olema põhjustatud riigieelarvest rahastatava asutuse ja isiku eelarve või tööjõukuludeks planeeritud finantsvahendite vähenemisest. Eelnõuga luuakse võimalus ka erakorralise ja eriolukorra ajal palka ja töötasu vähendada. Riigieelarvest rahastatava asutuse või isiku puhul ei ole töötajate ja ametnike töötasu ja palga vähendamisel määrav, kas ta peab täitma kriisiülesandeid või mitte, vaid asjaolu, et tema eelarvet vähendatakse riigi rahaliste võimaluste vähenemise tõttu, sest riigieelarve vahendeid on vaja kasutada kriisiolukorra lahendamiseks, elanikkonna toimetulekuks või riigi eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks ehk riigi toimimiseks vajalike ülesanne täitmiseks või teenuste osutamiseks. Eelarve kärpimisega võib ükskõik millisel riigieelarvest finantseeritaval asutusel kaasneda vajadus palku ja töötasusid vähendada. Riigieelarvest rahastatava asutuse ja isiku eelarve vähendamiseks tuleb eelnevalt muuta vastava aasta riigieelarve seadust.

Asutus ja isik, keda ei finantseerita riigieelarvest, võib ühepoolselt vähendada töötaja töötasu, kui tööjõukulude vähendamise põhjuseks on vajadus jätkata riigi toimimiseks vajalike ülesannete täitmist või teenuste osutamist, hoolimata eelarve tulude vähenemisest. Tulude vähenemine võib olla tingitud nii vajadusest täita riigi määratud kriisiülesandeid kui ka muudest asjaoludest (nt eksportturgude äralangemine, tootmise peatumine, eraisikute raskused tasuda teenuste eest jne). Elutähtsa teenuse osutajal, kes peab täitma kriisiülesandeid, võib tekkida raskusi teenuse osutamisega, kui eraisikud ei suuda kriisi ajal enam teenuse eest tasuda täishinnas, mistõttu vähenevad ettevõtte tulud, aga kulud jäävad eelduslikult samaks või võivad veel suurenedagi, kui kriisi ajal on vaja osutada teenust

suuremas mahus. Elutähtsa teenuse jätkumine (nt elekter, gaas, küte, joogivesi, side, tervishoiuteenus) on kogu riigi huvides, nii kriisi lahendamise kui ka elanikkonna igapäevase toimetuleku huvides.

Palga ja töötasu ühepoolsel vähendamisel ei tohi ametniku palka ja töötaja töötasu vähendada võrdeliselt rohkem ja pikema aja jooksul, kui on vähenenud asutuse ja isiku eelarve ja on ammendunud teised võimalused eelarve kulude vähendamiseks. Näiteks kui asutuse eelarve tulude maht on taas samas suuruses, mis oli enne eelarve vähendamist, tuleks maksta ka palka ja töötasu samas suuruses – sel juhul ei ole põhjendatud jätkuvalt maksta palka ja töötasu vähem kui enne. Eelarve teiste kulude vähendamise võimaluste ammendumise all on mõeldud seda, et kui asutuse või isiku eelarves on võimalik kulusid kärpida muude kulude arvelt, näiteks koolituskulud, ürituste korraldamise kulud, teatud arenduskulud jne, siis peaksid nende kulude vähendamise võimalused olema enne ammendunud, kui minnakse vähendama töötasu- ja palgakulusid. Näiteks kui avaliku sektori puhul võib valitsus anda korralduse vähendada kõigi või mõne asutuse eelarvet mingi protsendi võrra, tuleks kärped teha eelkõige teiste tööjõukulude arvelt ja alles nende ammendumisel minna palku vähendama.

Lõige 3. Palga ja töötasu ühepoolsel vähendamisel ei tohi palk ja töötasu olla väiksemad kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär. Vabariigi Valitsus kehtestab TLSi § 29 lõike 5 alusel määrusega kindlale ajaühikule vastava töötasu alammäära.

Pärast kriisiolukorra lõppemist tuleb asutusel ja isikul mõistliku aja jooksul ametniku palk ja töötaja töötasu taastada endises suuruses. Mõistlik aeg võib iga asutuse ja isiku puhul olla erinev, sest eri majandusharude kriisist väljumine võib toimuda erineva kiirusega. Tööandja peab palga ja töötasu taastama endises suuruses vastavalt võimalustele.

Töötasu vähendamine on keelatud olukorras, kus ettevõtja soovib ettevõtte kasumit suurendada dividendide maksmise eesmärgil. Samuti ei või töötasu vähendada olukorras, kus ettevõtja kasutab eelarvevahendeid laenu andmiseks, sealhulgas tütar- või emaettevõtjale. Sätte eesmärk on vältida kriisiolukorras ettevõtjate kasumi suurendamist töötajate arvelt. Samas võib töötasu vähendada, kui laenu antakse riigile riigikaitseks vajalike kulude katteks või riik võtab riigikaitse kulude katmiseks välja enda omandis oleva ettevõtte kasumi.

§ 95. Tööaja erisused

Paragrahv 95 sätestab kriisiülesandega ameti- või töökohal olevale isikule tööaja erisused.

Eelnõu **lõike 1** järgi võib kriisiülesandega asutus või isik või põhiseaduslik institutsioon erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kehtestada kriisiülesandega ameti- või töökohal olevale isikule TLSis, ATSis ja avaliku teenistuse eriliikide ametnikele kohaldatavates eriseadustes (nt PPVS, PäästeS jt) sätestatust erineva tööajakorralduse ja erinõuded töö- ja puhkeaja ning valveaja kestusele, piirangud ööajale ning riigipühal tehtavale tööle.

Isikutele, kes ei ole määratud kriisiülesandega ameti- või töökohale, ei või kohaldada erinevat tööaja korraldust. Erisus on põhiseaduslike institutsioonide kohta, kuna neile ei määrata käesoleva eelnõuga kriisiülesandeid, vaid nemad jätkavad oma tavapäraste ülesannete täitmist. Põhiseaduslik institutsioon peab ise hindama ja määrama, kes on vajalikud ka kriisiajal, ning neile käesoleva paragrahvi alusel erinevat tööaja korraldust kohaldama, kui see osutub vajalikuks.

Erinevalt kehtiva RiKSi § 45 lõikest 1 hindab vajadust kehtestada tavapärasest erinev tööajakorraldus asutus või isik ise, mitte Vabariigi Valitsus. Asutuse ja isiku kohustus on täita talle määratud kriisiülesandeid. Asutus ja isik on võimelised kõige täpsemalt hindama, milline tööajakorraldus aitab kõige paremini kaasa kohustuste täitmisele ning piirab isikuid vähimal võimalikul viisil. Näiteks lühiajaline kriis ei pruugi kaasa tuua tööaja muutmise vajadust, sest kohustusi on võimalik täita ülesannete ja inimeste ümberjaotamisega. Samas võib nädal aega kestev kriis vajada intensiivsemat lähenemist kui kolm küüned vältav.

Eelnõu **lõike 2** kohaselt peab tagama isikule 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeaega, millest neli tundi puhkeaega peab olema katkematu, ning seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeaega. Sätte eesmärk on tagada, et tööandjad võimaldaks töötajale taastumiseks piisavalt puhkeaega. Erisuste kehtestamisel tuleb tagada otsuse proportsionaalsus ning kaaluda, kas lähtuvalt olukorrast on vaja kehtestada minimaalne puhkeaja kohustus ehk kuus tundi, või on võimalik lubada töötajatele ka näiteks kaheksa tundi puhkeaega.

Lõige 3 täpsustab, et erinevat tööaja korraldust võib kohaldada ka tegevväelase suhtes, kuna eelnõu § 88 lõike 2 kohaselt ei ole tegevväelase poolt sõjaaja ametikoha ülesannete täitmine kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus.

§ 96. Kriisiülesandega isiku puhkuse katkestamine

Paragrahvi 96 järgi võib kriisiülesandega ja põhiseadusliku institutsiooni ameti- ja töökohta täitva isiku puhkuse katkestada tööandja ühepoolselt, kuid seda ainult erikordade ajal – eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Isiku kohustuseks on pärast vastava korralduse saamist ilmuda kas oma töö- või ametikoha asukohta või tööandja määratud kohta, nt võib olla võimatu koguneda töökoha alalises kohas, vaid töökoht on kolitud alternatiivsesse asukohta, samuti võib olla vaja hakata tegema kodutööd. Kasutamata jäänud puhkuseosa saab ära kasutada tööandjaga kokkulepitud ajal.

Erandina on sätestatud perekonna ja alaealiste huvide kaitse eesmärgil, et eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamisel ei saa tööandja ühepoolselt katkestada rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja- ega lapsehoolduspuhkust, seda saab teha üksnes vastastikusel nõusolekul.

Samasisuline säte on praegu kehtivas RiKSi §-s 28[4], kuid võrreldes kehtiva sättega ei ole puhkuse katkestamine automaatne. Tööandjale jääb hindamine, kas ja millises ulatuses ta täiendavat tööjõudu vajab, ning vastavalt sellele on tal õigus inimesi tööle tagasi kutsuda ja nende puhkuseid katkestada. Automaatne puhkuste katkemine ei oleks kriisiolukordade erinevat iseloomu arvestades proportsionaalne.

3. jagu
Kodanikukohustuse täitmine

Kehtivas RiKSis on sätestatud sundtöö regulatsioon, mis sarnaselt eelnõuga on ühekordne töö- või teenistussuhteväline ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamine kriisiolukorras. Rahvusvahelise õiguse kohaselt ei tohi kelleltki nõuda sunniviisilise töö tegemist rahuajal, vt EIÕKi artiklit 4 ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklit 8. Siiski ei hõlma sundtöö keeld teenistust erakorralise seisukorra korral või tavaliste

kodanikukohustuste hulka kuuluvat tööd. Riigikaitseõiguse revisjoni käigus koostatud analüüsis[57] tuuakse esile järgnev:
Käesoleva regulatsiooni puhul tasub silmas pidada, et EIÕKi artikli 4 kohaselt ei tohi kelleltki nõuda sunniviisilist või kohustuslikku töö tegemist rahuajal. Isikute riigi julgeoleku huvides vajalikesse ühekordsetesse abitöödesse kaasamine ei ole aga käsitatav rahvusvahelise õiguse kohaselt keelatud „sundtöötamisena". Kui RiKSi autorite eesmärk ei ole olnud reguleerida laiemas mõttes „sundtöötamist", vaid – nagu RiKSist tuletatav – tagada riigi õigus kaasata isikuid ühekordsetesse, riigi julgeoleku huvides vajalikesse abitöödesse, on mõeldav kujundada need regulatsioonid ümber nn *civic duties* ehk kodanikukohustusteks. Soovitav on kaaluda RiKSis sätestatud töökohustuse mõiste kaotamist ning selle asendamist nn *civic duties* ehk kodanikukohustuste mõistega, mille puhul ei kohaldu rahvusvaheline sundtöö keeld (vt artikkel 4 punkt 3.d. EIÕK; kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 8 punkt iv).
Seetõttu on eelnõus loobutud sundtöökohustuse regulatsioonist ja asendatud see kodanikukohustusega.

§ 97. Kodanikukohustus

Paragrahv 97 näeb ette kodanikukohustuse regulatsiooni.

Kodanikukohustus on kriisiolukorras töö- või teenistussuhteväline üksikjuhtumil tehtav vajalik töö. Kodanikukohustust ei või rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellesarnasest suhtest tulenevale tööle. Kodanikukohustuse täitmise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine. Oma olemuselt ei ole kodanikukohustuses midagi uut, kehtivas RiKSis on sisuliselt sama asi reguleeritud sundtöökohustuse nime all. Eelnõuga muudetakse sundtöökohustuse mõiste kodanikukohustuseks, kuna nimetatud muudatus tuleneb riigikaitseõiguse revisjoni aluseks olnud analüüsist, mille kohaselt tuvastati, et põhiseadusega on paremini kooskõlas kodanikukohustuse või ühekordse kohustuse mõiste. Kodanikukohustusele (ing *civic duty*) ei kohaldu rahvusvaheline sundtöö keeld (vaata EIÕKi artikli 4 punkt 3.d ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 8 punkt iv).

Eelnõu nagu ka kehtiva RiKSi § 44 lõike 5 järgi ei tohi kodanikukohustust rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellega sarnanevast suhtest tulenevale tööle ning töökohustuse panemise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine. KorSi § 16 annab korrakaitseorganile volituse kohustada muud isikut kui avaliku korra eest vastutavat isikut ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama. KorSi alusel saab korrakaitseorgan kohustada isikut ühekordse töö tegemiseks avaliku korra kaitse eesmärgil, samas kui eelnõu regulatsioon võimaldab kohustada isikut tööle näiteks ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamiseks kriisiolukorras. RiKSi sundtöökohustuse regulatsiooni hinnates võib järeldada, et sundtöökohustuse eesmärk – ametiasutuse avaliku võimu teostamise toetamine – on ühtlasi avaliku korra kaitse. Ka RiKSi § 53 lõike 3 punktis 1, mis reguleerib sundtöökohustust kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal, viidatakse tegevustele, mida võib pidada osaks avalikku korda ähvardava ohu tõrjumisest või korrarikkumise kõrvaldamisest: isikute ja vara transport, riigikaitseobjekti ettevalmistamine ja taristu korrastamine.

57 Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus. P-K. Tupay, 31.01.2017

RiKSi ühekordse töökohustuse mõistet ja regulatsiooni on eelnõuga muudetud selliselt, et kodanikukohustust rakendatakse kriisiülesandega ameti- või töökoha väliste ülesannete täitmiseks. Samuti säilib võimalus kohustada isikut ühekordsele tööle KorSis või eriseadustes sätestatud alustel. Selleks et vältida kohustuste määramisel konfliktide tekkimist, peaks olema iga kord selge, kas tegu on korrakaitselise töökohustusega või kriisiolukorras kriisiolukorra lahendamiseks pandud kohustusega ning isik ei täida parajasti kriisiülesandega ameti- või töökoha ülesandeid.

§ 98. Kodanikukohustuse täitmine

Paragrahviga 98 antakse valitsusasutusele ja tema volitatud isikule volitus rakendada vajaduse korral isikud kodanikukohustuse täitmisele.

Kodanikukohustuse võib isikule panna eeldusel, et:
- ta ei täida kriisiülesandega ameti- või töökoha ülesandeid,
- tema kriisiolukorra aegsed kohustused ei tulene muust seadusest või halduslepingust.

Kodanikukohustuse täitmine ei nõua eelnevaid erialaseid teadmisi. Kodanikukohustuse täitmise raames antav ülesanne peab olema seotud kriisiolukorra lahendamisega või lahendamise toetamisega või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevuse tagamisega.
Lõike 1 punktid 1 ja 2. Kodanikukohustust võib rakendada vaid juhul, kui seda rakendada sooviv asutus ei saa ise või vabatahtlikuna kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ülesannet täita ning kodanikukohustuse täitmine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu seda tegevale isikule või tema varale ega ole vastuolus isiku muude seadusest tulenevate kohustustega. Eeltoodu tähendab, et kodanikukohustust ei rakendata, kui asutusel on olemas võimalused töö tegemiseks või on piisav hulk vabatahtlikke või on piisavalt aega ülesande täitmiseks. Näiteks sõjaseisukorra ajal ei või Kaitsevägi isikule ühekordset töökohustust panna, kui sama töö on võimalik teha tegevväelaste abil.

Kodanikukohustust täitvatel isikutel puuduvad volitused piiravate meetmete rakendamiseks. Nimetatud volitusi ei ole neile ette nähtud, sest piiravate meetmete kohaldamine eeldaks eelneva väljaõppe läbimist. Eelneva väljaõppe eelduse aga välistab eelnõu § 97.

Lõige 2. Kodanikukohustuse parimaks täitmiseks peab kohustuse panija arvesse võtma kohustatava isiku terviseseisundit ja muid olulisi asjaolusid, mis võivad mõjutada töö tegemist.

Kodanikukohustuse rakendamine tuleb isikule teatavaks teha kirjalikult või suuliselt. Seejuures peab kohustuse panija (haldusorgan) veenduma, et isik ka kohustusest aru saab. Kodanikukohustuse rakendamise võib teha isikule teatavaks vahetult või kaudselt. Vahetu teatamine eeldab, et kohustuse teeb kohustuse panija teatavaks inimesele otse. Kaudne teatamine eeldab, et panija on oma kohustuse teatavaks teinud kolmandale isikule, kellega on inimesel töö- või teenistussuhe ja kes annab vastava teate edasi.

Lõige 3. Kohustuse võib panna isikule kuni 48 tunniks, kuid see ei tohi ületada töö tegemiseks või ülesande täitmiseks vajalikku aega. Näiteks, kui ülesanne täidetakse 36 tunni jooksul, ei või isikut kohustada sama ülesande tõttu täitma kohustust veel 12 tundi eeldusel, et äkki võib veel abi vaja minna. Niisamuti ei või kodanikukohustuse panemine olla tingimuslik. Näiteks ei või esitada korraldust, et juhul, kui esineb olukord X, siis isik peab ilmuma kodanikukohustust täitma. Kui kodanikukohustust on vaja rakendada samale isikule

korduvalt, tuleb selle panijal arvestada, et pärast 48 tundi kestnud kohustuse täitmist tuleb võimaldada isikule puhkeaega ja arvestada isiku kohustustega, nt tema tavapärane töökohustus ja perekondlikud kohustused.

Lõige 4. Kohustuse täitmise ajal tuleb isikule samuti anda mõistlikus ulatuses puhkeaega. Puhkeaeg võimaldab isikul taastuda ja aitab vältida võimalikke terviseriske. Näiteks kui isiku suhtes rakendatakse kodanikukohustust pärast tema tööaega, tuleb talle tagada mõistlik puhkeaeg, enne kui isik peab minema täitma oma põhitöö kohustusi.

Lõige 5. Kodanikukohustust täitvat isikut võib kohustada ilmuma kohustust täitma koos vajalike töövahendite ja sõidukiga. Näiteks võib kohustada isikut tulema tee taastamise töödele oma autoga. Kui isik peab kohustuse täitmiseks kaasa võtma ka oma labida, millega tööd teha, siis on lisaks kohustuse panemisele tegemist ka asja sundkasutusse võtmise kohustuse kohaldamisega. Kodanikukohustust täitvale isikule tekkinud kulud hüvitatakse eelnõu § 140 kohaselt õiglase hüvitise maksmisega (vt eelnõu § 140 selgitus).

§ 99. Kodanikukohustuse täitmisest vabastamine

Paragrahv 99 sätestab kodanikukohustusest vabastamise alused.

Kodanikukohustust ei või rakendada välismaalase suhtes, kes rahvusvahelise lepingu või rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide alusel on vabastatud töökohustusest. Välismaalane on välismaalaste seaduse kohaselt isik, kes ei ole Eesti kodanik. Nii võivad olla kodanikukohustuse täitmisest vabastatud nt teise riigi diplomaadid, ajutiselt Eestis viibivad Eesti mitteresidendid.

Kodanikukohustust ei või panna alla 18-aastasele isikule ehk alaealisele. Alaealised on haavatav elanike grupp, kuivõrd nende võime erisuguste ülesannete täitmiseks, kriisiolukorras hakkamasaamiseks ei ole võrdväärne täiskasvanu omaga. Tulenevalt isikute haavatavusest ja täiendavast kaitsevajadusest on välistatud kohustuse panemine ka puuduva töövõimega isikule. Eelnõuga ei välistata osalise töövõimega isikute suhtes kodanikukohustuse rakendamist, kuivõrd isiku terviseseisund ning sellest tulenevad tegutsemise ja osalemise piirangud ei pruugi välistada kohustuse täitmist. Kohustuse panemisel tuleb haldusorganil hinnata, kas isik on võimeline kohustust täitma või mitte.

Kodanikukohustust ei või perekonnaelu ja alaealiste kaitse eesmärgil rakendada isiku suhtes, kellel on õigus emapuhkusele, alla 12-aastase lapse sellele vanemale või hooldajale, kes osaleb lapse kasvatamises või hooldamises, ja puudega isiku hooldajale hoolduskohustuse täitmise ajal. Eelnõu keelab kodanikukohustust rakendada alla 12-aastase lapse ühele vanematest või hooldajale, mistõttu ei saa vabastust nõuda isik, kes ei osale lapse kasvatamises või hooldamises.

Samuti on kohustusest vabastatud Eestis ajutiselt viibiv välismaalane, kelle püsielukoht ei ole Eesti (turist, ärireisija, laeva või õhusõiduki meeskonna liige vms). Lisaks ei panda kohustust sõjaaja ametikoha ülesandeid täitvale kaitseväelasele ja kriisiülesandega ameti- või töökohal olevale isikule, kui kodanikukohustuse täitmine takistab kriisiülesande täitmist.

Kodanikukohustusest vabastatud isik võib vabatahtlikult osaleda kodanikukohustuse raames tehtava töö tegemisel.

§ 100. Kodanikukohustust täitva isiku õigused

Paragrahv 100 annab kodanikukohustust täitavale isikule töösuhte säilimiseks kaitsetagatise ning paneb riigile kohustuse isiku hukkumise või surma korral tagada isiku inimväärikas viimsele teekonnale saatmine.

Lõige 1 sätestab keelu lõpetada kodanikukohustust täitva isikuga tööleping või teenistussuhe põhjusel, et isik täidab nimetatud kohustust ega tee samal ajal tööd tööandja kasuks. Säte ei piira töövõtja õigust teha tööandjale ettepanek töösuhe lõpetada.

Lõige 2 annab õiguse, et kohustuse täitmisel hukkumise või saadud vigastuse või haigestumise tagajärjel saabunud surma korral korraldab riik isiku matused või katab isiku matuse korraldamise kulud.

Lõikega 3 pannakse kohustatud isikule kohustuseks viivitamata teavitada teda kohustanud isikut asjaoludest, mis võivad takistada kodanikukohustuse täitmist.

§ 101. Kodanikukohustuse täitmise lõppemine

Paragrahvis 101 sätestatakse kodanikukohustuse lõppemise alused. Eelnõu kohaselt lõpeb kodanikukohustuse täitmine haldusaktis määratud tähtaja möödumisel. Selle täitmine lõpeb haldusaktis kindlaksmääratud tähtpäeval, olenemata sellest, kas töö iseenesest sai tehtud või mitte. Kui haldusaktis ei ole määratud kohustuse täitmise tähtaega, siis piiritleb tähtaja eelnõu § 98 lõikes 3 ettenähtud 48-tunnine ajaline piirang. 48-tunnine piirang on ühekordselt rakendatava, mitte kogu kriisiolukorra vältel. Sätte eesmärk on ühelt poolt anda isikule kindlus ja selgus, kui kaua ta võib olla hõivatud, ning teiselt poolt anda tööandjatele teavet töötajate hõivatuse kohta põhitöövälise tegevusega. Kodanikukohustuse täitmine lõpeb ka kohustuse panija või tema volitatud isiku otsusega. Otsus võidakse isikule teatavaks teha suuliselt või kirjalikult, lähtudes kriisiolukorras haldusakti vormistamise nõuetest. Kohustuse panija peab tagama, et isik enam kohustust ei täidaks, kui selle täitmine ei ole enam vajalik või ülesanne on täidetud.

Isiku surma korral loetakse kodanikukohustus lõppenuks, kuivõrd see on lahutamatult seotud isikuga, kellele kohustus pandi.

4. jagu
Asja sundkasutus ja asja sundvõõrandamine

§ 102. Asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine

Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsioon on suures osas sama, mis on sätestatud praegu kehtiva RiKSi 5. peatüki 3. jaos. Eelnõuga antakse asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise õigus lisaks Kaitseväele, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusele (edaspidi *RKIK*) ja Vabariigi Valitsuse volitatud täidesaatva riigivõimu asutusele ka Päästeametile. Lisaks laiendatakse RiKSis esitatud sundkasutuse ja sundvõõrandamise eesmärki – RiKSi kohaselt on kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal asjade sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine lubatud juhul, kui see on vältimatult vajalik kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni korraldamiseks või sõjaseisukorra lahendamiseks, sealhulgas riigikaitseülesande täitmise toetamiseks,

lisaõppekogunemise korraldamiseks ning ka rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemiseks. Eelnõuga laiendatakse nimetatud eesmärki ka ulatusliku evakuatsiooni ja varjumise läbiviimisele.

Lõikes 1 on Vabariigi Valitsusele jäetud paindlik võimalus anda täidesaatva riigivõimu asutusele volitus omandiõiguse riiveks. Näiteks kui valitsusasutusele on pandud kriisiülesanded, võib sellega sagedasti kaasneda ka vajadus, et sama asutus saaks ka asja sundkasutamise kohustust määrata. Oluline on, kas asja on vaja kasutusse võtta või võõrandada riigikaitse- ja kriisiülesannete täitmiseks või korrakaitsefunktsiooni täitmiseks. Avalikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks saab korrakaitseorgan rakendada alati KorSis sätestatud samasisulisi meetmeid. Just seetõttu, et korrakaitseorganitel on KorSist lähtuv volitus kõigis kriisiolukordades, on eelnõu §-s 102 nimetatud meetme kohaldamise volitus antud RKIKile ja Kaitseväele, kes üldjuhul ei ole korrakaitseorganid ning kellel puuduvad riikliku järelevalve meetmete rakendamise volitused. Päästeametil on kehtivas päästeseaduses (PäästeSi § 20) õigus väga kitsalt võtta sundkasutusse üksnes vett, liiva, kruusa ning muid päästetööks või demineerimistööks vajalikke aineid, materjale, seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik päästetööks või demineerimistööks ning muud võimalused asja sundkasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad. Eelnõu kohaselt on Päästeamet ulatuslikku evakuatsiooni ja varjumist korraldav asutus ning seetõttu on vajalik Päästeameti õigusi oluliselt suurendada. Kriisiolukorras ei tegele Päästeamet ainult päästetöödega, vaid ka elanike turvalisuse tagamisega, ning sundkasutusse võib olla vaja võtta autosid, hooneid vms.

Välistatud on asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise volituse andmine kohaliku omavalitsuse üksustele ja teistele haldusekandjatele. Ka KorSis kehtib põhimõte, mille järgi võivad omavalitsusüksused ja muud haldusekandjad kasutada selliseid meetmeid, mis riivavad isikute õigusi ja vabadusi pigem vähe ja leebelt. Lisaks kaasneb asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamisega vahetu sunni kohaldamise õigus. Tuumikülesandeid, milleks on ka riigi jõumonopoli õigus rakendada riigi nimel jõudu teise isiku vastu, ei ole lubatud delegeerida täidesaatvast riigivõimust väljapoole, sest tulenevalt riigi jõumonopolist erinevad riigivõimu organi volitused igamehe hädakaitseõigusest nii eelduste kui ka jõukasutuse lubatava ulatuse poolest.

Asja sundkasutus on lubatud ajutiselt ning üksnes ulatusliku evakuatsiooni ja varjumise läbiviimiseks või kriisiolukorra lahendamiseks või selle lahendamise toetamiseks. Sõltumata kriisiolukorra olemasolust võib Kaitsevägi võtta asja sundkasutusse või sundvõõrandada lisaõppekogunemise läbiviimiseks.

Samuti nähakse eelnõuga ette asja sundkasutus olukorras, kus see on vajalik rahvusvahelise sõjalise koostöö raames Eesti võetud kohustuste täitmiseks. Arvestades tänapäeva olukordade tekkimise ja sündmuste eskaleerumise kiirust, peab Eestil ja liitlastel olema võimalus ka kiirelt reageerida. Näiteks võivad liitlaste relvajõud Eestisse saabuda enne kriisiolukorra kehtestamist, mistõttu ei pruugi olemasolevatel Kaitseväe objektidel olla saabuvate vägede paigutamiseks piisavalt ruumi või on julgeolekukaalutlustel kavandatud paiknemine piirkondades, kus ei ole majutamiseks sobivaid Kaitseväe objekte. Eeltoodust lähtudes võib tekkida vajadus hõivata täiendavaid maa-alasid, et liitlasi majutada ja nende varustust ladustada. Nimetatud piirang on põhjendatud ja vajalik põhiseadusest tulenevalt, kuna nii ulatuslik omandi põhiõiguse piirang eelnõus ettenähtud kujul ei oleks tavaolukorras lubatav. Eelnõu kohaselt täidetakse püsivaid kriisiülesandeid üksnes kriisiolukorras, mistõttu on ka selle toetamine võimalik üksnes viidatud ajal. Näiteks võib toiduvaru laialijagamiseks olla

vaja võtta sundkasutusse isikutele kuuluvaid transpordivahendeid. Lisaõppekogunemise võib lühikeseks ajaks kokku kutsuda nii pärast kriisiolukorra kehtestamist kui ka enne seda, näiteks olukorras, kus on vaja võimalikule agressorile jõudu näidata (ingl *show of force*). Lisaõppekogunemisi võib näiteks reservis olevatele isikutele korraldada ka vajaduse korral rahuajal mobilisatsioonivalmiduse kontrolliks, ka siis võib asju sundkasutusse võtta või võõrandada, kuid kehtestatud peab olema kriisiolukord.

Teatud juhtudel on asja sundkasutusse võtmisel juba teada, et asi kasutamise käigus hävineb või ei saa asja pärast kasutamist muul objektiivsel põhjusel isikule tagastada. Sellisel juhul võib asja sundvõõrandada (**lõige 2**). Sellised asjad, mida ei ole võimalik tagastada, on äratarvitatavad asjad, mis otstarbekohasel kasutamisel lakkavad olemast, näiteks kütus, toit, vedelikud jne. Teatud juhtudel on asja kasutusele võtmisel juba teada, et see tõenäoliselt hävineb. Näiteks võetakse isikult kasutusele sõiduk, mida kasutatakse kaitsekilbina rahutuste mahasurumise ajal, kui märatsejad ründavad korrakaitseametnikke põlevate esemetega. Haldusorgan peab enne asja sundkasutusse võtmist hindama, kas asi on võimalik isikule tagastada või mitte. Kui hinnangu järgi tõenäosus asja tagastamiseks puudub või on vähene, siis võib haldusorgan asja kohe võõrandada. Tegemist on haldusorgani kaalutlusotsusega.

Sundkasutusse võetud asi võetakse täidesaatva riigivõimu asutuse kasutusse, kuna asja sundkasutuse eesmärk on riigi haldusülesande täitmisele kaasaaitamine. Niisamuti sundvõõrandatakse asi riigi omandisse. Sundvõõrandatavate asjade ring – riigikaitseks vajalikud asjad, mida riik võib erikordade ajal vajada, on näiteks kütus, betoonelementide tootmiseks vajalik tooraine (näiteks liiv, kruus). Asjadeks, mille suhtes võib tekkida sundkasutuse vajadus, on lisaks kinnisasjadele näiteks transpordivahendid, generaatorid, spetsialiseeritud masinad kaevetöödeks, tõsteseadmed, spetsiifilised tööstusliinid.

Võib esineda olukordi, kus Päästeametil, Kaitseväel või RKIKil tekib edasilükkamatu vajadus asju sundvõõrandada või sundkasutusse võtta juba enne kriisiolukorra kehtestamist. Tegemist on olukordadega, mille käigus võib olla oht realiseerunud ning ohu suurenemise vältimiseks on vaja kiiresti rakendada piiravaid meetmeid, kuid Vabariigi Valitsus ei ole kriisiolukorda veel otsustanud. Eelkõige võib asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise vajadus tekkida lisaõppekogunemise korraldamise käigus või Eesti riigi kaitsmise eesmärgil Eestis viibivate välisriigi relvajõudude tegevuse toetamisel, kui reageerima peab kiirelt. Kuna asju soovitakse võtta sundkasutusse või sundvõõrandada enne kriisiolukorra otsust, siis on eelnõu järgi meetme rakendamise volitus antud kõrgeimale täidesaatva riigivõimu tasandile ehk Vabariigi Valitsusele. Vabariigi Valitsusel on volitus otsustada asjade sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise üle enne kriisiolukorra otsust, kui see on vältimatult vajalik lisaõppekogunemise korraldamiseks, ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks, varjumiseks või rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemiseks või inimeste elu ja tervise kaitseks vahetu ohu korral (**lõige 3**).

Selliseks erandlikuks juhuks on loodud eelnõus fiktsioon, mille kohaselt juhul, kui asi võetakse sundkasutusse või sundvõõrandatakse edasilükkamatul juhul enne Vabariigi Valitsuse langetatud kriisiolukorra otsust, loetakse alates Vabariigi Valitsuse otsuse jõustumisest, et kriisiolukord esines juba asja sundkasutusse võtmise või asja sundvõõrandamise haldusakti andmise ajal. Kui Vabariigi Valitsus ei otsusta kriisiolukorda kehtestada või kui ei kuulutata välja erakorralist seisukorda või sõjaseisukorda, siis tuleb meetme kohaldamine lugeda õigusvastaseks tegevuseks ning tekkinud kahjud isikutele hüvitada (**lõige 4**). Tuleb rõhutada, et õigusvastane on üksnes meetme kohaldamine, mitte ohu

tõrjumine tervikuna. Lisaks ei tähenda meetme õigusvastaseks lugemine ja võimaliku kahjunõude tekkimine, et riik esitab regressinõude meedet kohaldanud isiku vastu.

Lisaks võib isikut kohustada toimetama sundkasutusse võetud või sundvõõrandatud asja kindlaksmääratud kohta, kui muud isikut vähem koormavad võimalused asja kohaletoimetamiseks puuduvad (**lõige 5**). Asja kohaletoimetamise kohustuse panemisel on tegemist kodanikukohustuse täitmisega. Nii asja sundvõõrandamise, sundkasutusse võtmise kui ka sellega seotud kodanikukohustuse täitmise eest makstakse isikule õiglast hüvitist eelnõu 11. peatükis sätestatud tingimustel ja korras.

Eraldi on **lõikes 6** sätestatud, et kui isikule pannakse koos asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise kohustusega ka asja kindlaksmääratud kohta toimetamise kohustus, siis tuleb arvestada eelnõus kodanikukohustuse kohta sätestatut (nt kohustuse kestus, puhkeaja andmise kohustus, kohustusest vabastatud isikud jne). Seejuures tuleb arvestada, et kui kohustuse panemine ei või olla tinglik, siis asja sundasutuse või sundvõõrandamise korral võib kodanikukohustuse täitmine olla tingimuslik, kui see on määratud eelotsuses kõrvaltingimusena. Lõike 2 järgi võib eelotsuses kehtestada kõnealuses lõikes loetletud kõrvaltingimused, sealhulgas sundkasutusse andmise või sundvõõrandamise kohustuse täitmiseks vajaliku lisakohustuse. Näiteks kui ettevõtjal on kohustus viia koormatud veesõiduk sundkoormiste täitmisele pööramisel PPA määratud sadamasse, siis määrab ettevõtja juhtimisõigusega isiku, kes asub täitma PPA pandud kodanikukohustust (st toimetab veesõiduki ettenähtud kohta). Selline sõiduki või muu transpordivahendi toimetamine ettenähtud kohta sätestatakse eelotsuses lisatingimusena.

Alates asja sundkasutusse võtmise haldusakti kehtima hakkamisest kuni selle kehtivuse lõppemiseni on isikul keelatud asja võõrandada (**lõige 7**). Sama kehtib ka asja sundvõõrandamise haldusakti puhul (**lõige 8**). Iga isiku kohustused asja sundkasutusse võtmisel või sundvõõrandamisel määratakse täpsemalt kindlaks haldusaktiga. Sätte eesmärk on vältida olukorda, kus isik pärast haldusakti kättesaamist võõrandab asja ning toimetab selle uue omaniku kätte. Keeld asja võõrandada ei kehti ajal, kui asja kohta on tehtud üksnes eelotsus.

Asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel võib kasutada vahetut sundi eelnõus sätestatud alustel ja korras (**lõige 9**). Vahetu sunni kui haldussunnimeetme kohaldamise õigus on vajalik, et lõpetada kiiresti isiku õigusvastane käitumine ja hoida ära kahjulikud tagajärjed, mis võivad kaasneda meetme rakendamise viivitusega.

§ 103. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise piirangud

Paragrahv 103 sätestab, milliseid asju ja milliste tingimuste esinemise korral ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata (**lõige 1**), erandid on samad mis kehtivas RiKSi § 82^2 lõikes 1.

Esiteks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata isiku vara, mis on mõeldud tema toimetuleku tagamiseks. Selline vara on näiteks seitsmeks päevaks vajalikud toiduained temale ja tema lähedastele ning eluruumi kütmiseks üheks kütteperioodiks vajaminev küttematerjal.

Teiseks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata asja, mis on vältimatult vajalik teise isiku või asutuse kriisiülesande täitmiseks, sealhulgas elutähtsa teenuse osutamiseks vältimatult vajalikud asjad.

Kolmandaks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata usulise ühenduse usulise talituse ja teenistuse korraldamiseks vajalikku vallasasja.

Neljandaks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata välisriigi esindusele või selles töötavale isikule kuuluvat asja. VäSSi § 5 lõike 2 kohaselt on välisesindus kas diplomaatiline esindus, konsulaarasutus või erimissioon. Välisriigi esindus hõlmab kõiki neid mõisteid. Säte ise tuleneb rahvusvahelisest õigusest. Konsulaarsuhete Viini konventsiooni artikli 31 lõike 4 kohaselt on konsulaarvaldused, nende sisustus ja muu vara ning sõidukid puutumatud riigikaitse ja ühiskondliku kasu eesmärgil sundvõõrandamise suhtes. Sama konventsiooni artikkel 52 vabastab konsulaarasutuse töötaja ka sundvõõrandamisega seotud või muudest sellesarnastest kohustustest. Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni artikli 22 lõike 3 kohaselt on esinduse valdused, sisustus ja muu vara ning esinduse sõidukid puutumatud läbiotsimise, sundvõõrandamise, arestimise ja täitemenetluse suhtes. Sama konventsiooni artikkel 35 vabastab diplomaatilise esindaja ka sundvõõrandamisest ja muudest samalaadsetest kohustustest.

Viiendaks ei võeta sundkasutusse ega sundvõõrandata asju, mida rahvusvaheliste kokkulepete või rahvusvahelise õiguse normide alusel ei sundvõõrandata ega võeta sundkasutusse. Näiteks on Eesti Vabariik ühinenud NATO ning selle liikmesriikide esindajate ja rahvusvahelise personali staatuse kokkuleppega, mille artikli 6 kohaselt on organisatsiooni valdused puutumatud ega kuulu läbiotsimisele, rekvireerimisele, konfiskeerimisele, sundvõõrandamisele ning on kaitstud muul moel sekkumise eest, olenemata sellest, kus ja kelle valduses vara asub. Samalaadsed piirangud võivad tuleneda ka muude rahvusvaheliste organisatsioonide liikmesusest, näiteks on Eesti ka ÜRO, Euroopa Liidu, Euroopa Nõukogu, OECD ja veel mitme muu rahvusvahelise organisatsiooni liige. Samuti võivad puutumatuse klauslid tuleneda muud laadi rahvusvahelistest kokkulepetest, millega Eesti Vabariik on ühinenud. Samalaadne piirang sisaldub ka kehtiva RKSKSi § 16 punktis 4.

Lõikes 2 on sätestatud piirangud, millal võib sundvõõrandada ja sundkasutada kultuuriväärtusi ja isikute eluruumi. Sätted on samad mis kehtivas RiKSis.

Kultuuriväärtusega asja või arhivaali võib sundkasutusse võtta või sundvõõrandada vaid juhul, kui muul viisil ei ole võimalik kriisiolukorda lahendada, ning võimaluse korral välditakse kultuuriväärtuse või arhivaali hävimist või kahjustamist. Kultuuriväärtuse mõiste sätestab kehtivas õiguses muinsuskaitseseadus, muinsuskaitse alla võidakse võtta kultuuriväärtusega asi. Kehtivas õiguses sätestab kultuuriväärtuse mõiste samuti kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seaduse § 2. Muuseumiseaduse § 2 lõige 2 seob museaali samuti kultuuriväärtuse mõistega. Eelnõusse on jäetud ka arhiiviseaduse § 2 lõikest 2 tuleneva arhivaali välistus.

Sundkasutusse võib võtta ja sundvõõrandada võib isiku kasutuses oleva eluruumi juhul, kui talle on tagatud asenduseluruum. Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse (*valmiuslaki*)[58] kohaselt võidakse eluruumi omanikku kohustada andma teada oma valdusest (§ 52), sealhulgas eluruumist, kus on rohkem kui üks ruum leibkonna liikme kohta (§ 53), ning eluruume võidakse kohustada andma üürile isikutele, kelle vajadus on suurim, vahendades

58 Kättesaadav: https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552#L17P121.

seejuures üürilepingut omaniku ja üürniku vahel. Kui pooled ei jõua üürilepingu tingimustes kokkuleppele, määrab need ametiasutus. Üürisumma määratakse kindlaks mõistliku kohaliku hinnataseme järgi (§ 54). Samuti on *valmiuslaki* kohaselt iga maa, veeala, hoone, ruumi või laoala omanik või valdaja kohustatud andma kaitseväele või kaitseministeeriumile üle oma valduse. Eluruumi, mida kasutatakse püsivalt elamiseks, võidakse kohustada üle andma üksnes juhul, kui esinevad iseäranis kaalukad sõjalised põhjused (§ 113). Seejuures on kaitseväel õigus nimetatud esemete ümberkujundamiseks ehitada neile ladusid, kindlustusrajatisi, teid ja muud riigikaitseks vajalikku. Saksa sundkoormiste seaduse (*Bundesleistungsgesetz*)[59] § 3 lõike 4 kohaselt võidakse riigikaitseks sundkasutusse võtta ka eluruum, kuid seda üksnes juhul, kui isikule on tagatud asendusmajutus. Seega ei ole põhjendatud eluruumide täielik välistamine sundkasutusse võtmisest, kuid see peaks olema viimane abinõu.

Esmajoones tuleks kriisiolukorra lahendamiseks kasutusele võtta kõikvõimalikke selleks sobivaid mitteeluruume. Ka nt sõjalise konflikti olukorras tuleb tagada tagala toimetulek ja toetus sõjategevusele ning kodutute tekkimine asja sundkasutuse tõttu seda ei soodustaks. Seetõttu on eluruumi sundkasutus võimalik, kuid sel juhul peab riik isikule tagama asenduseluruumi. Muu hulgas on asenduseluruumi leidmine võimalik näiteks sel teel, et võetakse sundkasutusse mõni teine eluruum, milles keegi sees ei ela. Esmajoones tuleb eluruumi sundkasutus kõne alla juhul, kui muu sobiv ruum tulenevalt olukorrast puudub.

Eeltoodust lähtudes ei ole lõplikult välistatud eelloetletud asjade kasutusse võtmine või sundvõõrandamine (**lõige 3**). Näiteks kui elutähtsa teenuse osutamine on tagatud muude vahenditega või kui asja ei kasutata (näiteks ettevõtja on tegevuse suure riski tõttu lõpetanud) ning asja on vaja sõjalise kaitsevõime säilitamiseks, võib selle sundkasutusse võtta või sundvõõrandada. Täielikult on välistatud üksnes välisriigi esindusele ja neis töötavatele isikutele kuuluvad asjad ning asjad, mida rahvusvaheliste kokkulepete või rahvusvahelise õiguse normide alusel ei sundvõõrandata ega võeta sundkasutusse.

Lisaks on oluline rõhutada, et asjade sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel tuleb HMSi järgi kaaluda kohustusega kaasnevaid mõjusid, sealhulgas kas on tagatud vara omaniku või valdaja majanduslik toimetulek, kuidas need mõjutavad teiste riigikaitseülesannete täitmist jne. Näiteks olenemata sellest, et eelnõuga ei ole välistatud põllutööks kasutatavate transpordivahendite kasutusele võtmine põllumajandustoodete tootmisega tegelevatelt isikutelt, on mõju põllumajandusele üks tegur, mida tuleb asjade sundkasutusse võtmisel või sundvõõrandamisel või selle ettevalmistamisel kaaluda.

§ 104. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise eelotsus

Paragrahviga 104 sätestatakse võimalus asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise määramiseks eelotsusega igal ajal.

Eelotsusega võib määrata kindlaks isikutele kuuluvad asjad, mis võivad olla vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks.

59 Bundesleistungsgesetz (BLG) § 3 Abs 4: *Wohnräume, die für den unentbehrlichen Wohnbedarf des Besitzers und der zu seinem Hausstand gehörenden Personen erforderlich sind, dürfen nur angefordert werden, wenn ausreichende anderweitige Unterbringung gesichert ist.*

Praegu on eelotsusega määratud kindlaks eelkõige sõjaliseks kaitseks vajalikud tsiviilsektori vahendid. Niisugusteks vahenditeks võivad olla näiteks transpordivahendid, generaatorid, spetsialiseeritud masinad kaevetöödeks, tõsteseadmed, spetsiifilised tööstusliinid vms.

Kuna eelotsused on vajalikud eelkõige sõjalise kaitse ja elanikkonna turvalisuse tagamiseks, antakse eelnõuga eelotsuse tegemise õigus RKIKile ja Päästeametile.

Eelotsuse võib teha igal ajal. Eelotsusega määratakse enne asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise kohustuse panemist kindlaks isikutele kuuluvad asjad, mida riik võib vajada kriisiolukorras. Eelotsuses nimetatud asja kohta tehakse kanne tsiviiltoetuse registrisse (edaspidi *TTR*). Eelotsusega toimubki eelkõige valmistumine kriisiolukorraks. Eelotsuse ettenägemine asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise kohustuse panemiseks juba enne kriisiolukorda on vajalik selleks, et riik oleks viidatud ajal paremini ette valmistatud ning saaks tsiviilressursse kasutusele võtta võimalikult kiiresti, ilma et peaks hakkama neid alles välja selgitama ning igal üksikjuhtumil haldusakti kehtestama. See võimaldab kriitilises olukorras märgatavalt aega säästa. Samuti võimaldab see haldusakti adressaatidel paremini valmistuda ning kriisiolukorras kiiremini oma kohustusi täita. Samuti on sellisel juhul võimalik pidada asja sundkasutuse või sundvõõrandamisega seotud õigusvaidlused ära tavaajal ning mitte kulutada selleks aega kriisiolukorras. Teoreetiliselt on ka sundkasutuse või sundvõõrandamise puhul võimalik mitmeaastane kohtuvaidlus läbi mitme kohtuastme, sealhulgas haldusakti täitmise peatamine kohtu poolt, mistõttu on iseäranis juhul, kui sellist õigusvaidlust võib prognoosida, mõttekas see protsess läbi teha juba enne kriisiolukorda. Teisalt säilib alati võimalus määrata kohustusi ka kriisiolukorrs. Näiteks võib olla kriisiolukorras vajalik teha ettevalmistusi isikutele kuuluvate asjade kasutusele võtmiseks ja sundvõõrandamiseks, kui on tehtud prognoos, et olukord võib eskaleeruda, ning kuulutatakse välja sõjaseisukord. Otsus, millises vahekorras ja mis ulatuses määrata asja sundkasutuse või sundvõõrandamise kohustust eelotsusega juba enne kriisiolukorda ning mis mahus ja millistele esemetele kriisiolukorras, on pädevate haldusorganite planeerimisotsus.

Oma olemuselt on eelotsus samalaadne sundkoormise määramise haldusaktiga. Eelotsus on samuti haldusakt, mis võib olla antud ka üldkorraldusena. Eelotsus on haldusakt (vt HMSi § 51 lg 1), kui konkreetset isikut (eelotsuse adressaat) kohustatakse olema valmis midagi tegema või mingit kohustust täitma (nt toimetama asi kindlaksmääratud kohta) või kui see on seotud asjaga ning asja igakordne omanik või valdaja on kohustatud olema valmis asja sundkasutusse andmiseks või asja sundvõõrandamiseks. Eelotsus on üldkorraldus (vt HMSi § 51 lg 2), kui sellega määratakse asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise kohustus üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele. Erinevalt haldusaktist on üldkorralduses adressaatide ring määratud kindlaks üldise tunnuse alusel. Üldkorralduse tunnuseks võib HMSi järgi olla ka asja avalik-õigusliku seisundi muutmine – haldusakt ei reguleeri isiku tegevust, vaid asja õiguslikku seisundit. Näiteks määratakse haridusasutused sõjaseisukorra või muu väljakuulutatud erikorra ajal evakuatsiooni korraldamisel kohaliku omavalitsuse hallatavateks objektideks. Üldkorraldus peab vastama kõigile haldusakti tunnustele ja vorminõuetele, sealhulgas olema põhjendatud ja sisaldama õiget vaidlustamisviidet. Üldkorraldusest on mõned erandid. Üldkorralduse adressaate ei pea ära kuulama (vt HMSi § 40 lg 3 p 6), kuid üldkorralduse andmiseks võib olla vaja avatud menetlust (vt HMSi § 46 lg 1). Kui üldkorraldus ei ole vahetult tajutav, tuleks see avalikult teatavaks teha (vt HMSi § 31 lg 1 p 2). Üldkorraldus on vahetult tajutav, kui see on näiteks edastatud sidevahendi või meedia kaudu. Üldkorraldust saab vaidlustada 30 päeva jooksul selle rakendamisest isiku suhtes või isikule sellest tuleneva kohustuse või piirangu tekkimisest.

Lõigetega 2 ja 3 säilitatakse kehtivas RiKSis sätestatu.

Lõike 2 järgi võib eelotsuses kehtestada kõrvaltingimusi, mida on vaja asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise kiireks ja paindlikuks täitmiseks. HMSi § 53 lõike 1 kohaselt on kõrvaltingimus haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus või lisatingimus, samuti haldusakti kehtivusaja piiramine kindlaksmääratud tähtpäevast või tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtudes või haldusakti hilisema muutmise, kehtetuks tunnistamise või kõrvaltingimuse kehtestamise võimaluse jätmine. HMSi § 53 lõike 2 punkti 3 alusel võib haldusorgan kehtestada kõrvaltingimuse, kui haldusakti andmine tuleb otsustada kaalutlusõiguse alusel. Asja sundkasutusse võtmine või sundvõõrandamine toimub alati kaalutlusõiguse alusel. Lõige 2 täpsustab, mis kõrvaltingimusi võib RKIK ja Päästeamet kehtestada. Kõrvaltingimuste kehtestamise otsustab haldusorgan samuti kaalutlusõiguse alusel ja üksnes nende asjade suhtes, kus peetakse vajalikuks adressaadi viivitamatut tegutsemist teatud asjaolude ilmnemisel (nt meedia kaudu teate avaldamisel) ja eeldatakse, et adressaat on sellisel juhul kohe valmis talle määratud kohustust täitma (sh on ta hoidnud vara korras, tal on vajalike erioskustega spetsialist vms).

Lõikes 3 nimetatakse, mis andmed haldusaktis olema peavad. Eelotsuses nimetatakse kohustuse adressaat, kohustusega seotud objekt, kohustuse liik ja sisu ning muud kohustuse täitmisega seotud asjaolud. Tegemist ei ole lõpliku loeteluga. Kui eelotsusega seatakse näiteks kõrvaltingimusi, peab eelotsusest nähtuma ka kõrvaltingimusega seonduv. Eelotsusel on HMSi § 52 lõike 1 punkti 2 kohaselt eelhaldusakti tähendus, mistõttu kohaldatakse tema suhtes haldusakti sätteid. Eelotsus tuleb selle jõustumiseks asja omanikule ja valdajale teatavaks teha pärast vastava otsuse tegemist (HMSi § 61 lg 1).

Lõikes 4 on ette nähtud, et eelotsuse tegemise haldusmenetluses võib RKIK ja Päästeamet peale HMSis sätestatud menetlustoimingute kohaldada järgmisi eelnõuga ettenähtud uurimistoiminguid, mis aitavad kaasa vajalike asjaolude väljaselgitamisele ning tõendite kogumisele (kattub kehtiva RiKSi §-ga 82[6]):
1) isiku peatamine küsitlemiseks, kui on alust arvata, et isikul on haldusmenetluse läbiviimiseks olulist teavet;
2) andmete pärimine ja saamine riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku andmekogust;
3) isikusamasuse tuvastamine isikut tõendava dokumendi alusel või küsitlemise teel;
4) vallasasja vaatlemine meeleliselt või tehnilise vahendi abil, sealhulgas uste avamine ja muude takistuste kõrvaldamine;
5) olukorra jäädvustamine pilti või heli salvestava seadmega;
6) territooriumile, ehitisse või ruumi sisenemine, sealhulgas uste ja väravate avamine või muude takistuste kõrvaldamine;
7) territooriumi, ehitise või ruumi läbivaatamine, sealhulgas seal asuva vallasasja läbivaatamine ning uste ja väravate avamine või muude takistuste kõrvaldamine.

RKIK ja Päästeamet vajab uurimistoimingute tegemise õigust tavaolukorras selleks, et selgitada välja nt ettevõtjate suutlikkus. Tavaolukorras peatab RKIK ja Päästeamet uurimistoimingutena isikuid küsitlemiseks, pärib andmeid registritest, tuvastab isikusamasust, vaatleb vallasasju meeleliselt või tehnilise seadme abil, jäädvustab olukorda pilti või heli salvestava seadmega.

Isiku peatamine küsitlemiseks on vajalik selleks, et veenduda asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise eelotsuse ja selle kõrvaltingimuste vajalikkuses. Näiteks on vaja küsitleda

mõne sihtotstarbelise sõiduki juhti sõiduki käitlemise asjaolude väljaselgitamiseks ning selle info põhjal on võimalik eelotsuses vajalikke kõrvaltingimusi seada.

Registriandmete põhjal saab välja selgitada vajalikud ettevõtted ja nende tootmisvõimsused või suutlikkus teenust osutada, et selle põhjal valmistada ette eelotsused, et olukorra tekkides operatiivselt reageerida.

Isikusamasuse väljaselgitamise õigus on seotud asjaoluga, et isik, kelle suhtes koormava haldusakti eelotsus tehakse, oleks õige isik või adressaat, kelle vara või teenust kasutusele võetakse või kelle omandis või valduses vara on.

Vallasasjade vaatlemine tagab eelotsusega vajaliku vara kasutuselevõtmise asjakohasuse ning võimaldab veenduda ja kontrollida, kas eeldused eelotsuse tegemiseks on täidetud või mitte. Näiteks on vaja vaatluse või tehniliste seadmete teel kontrollida, kas konkreetsel masinal on mingi spetsiifiline tehniline võime või mitte.

Olukorra jäädvustamine pilti või heli salvestava seadmega on oluline nii asja sundkasutusse võtmise kui ka sundvõõrandamise seisukohalt, samuti toimingu jäädvustamise seisukohalt. Näiteks jäädvustatakse toimingu tegemine või ütluste võtmine tõendite kogumise eesmärgil piltide või videona.

Tavaolukorras lepib nt RKIK ettevõtjaga kokku, millal ja kuidas toimub territooriumi, ehitise, ruumi või vallasasja vaatlemine. Vahetult enne kriisiolukorra kehtestamist võib tekkida vajadus uste avamiseks ja takistuste kõrvaldamiseks. Näiteks on vaja kiirkorras ettevalmistavate tegevustena ohu tõkestamiseks ja tõrjumiseks veenduda, kas karjäärist on võimalik killustikku sundvõõrandada, ning selle käitlemiseks kasutada vastavaid masinaid ja seadmeid. Karjääri omanik ei pruugi olla kättesaadav või karjäär sellel hetkel ei opereeri. Sellises olukorras saab ametiisik volituse avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi, näiteks avada karjääri ees olevat tõkkepuud.

Vahetult enne kriisiolukorda võidakse RKIKile või Päästeametile panna vältimatu ülesanne võtta kasutusele mõni maa-ala näiteks selleks, et valmistada see ette parklaks, kogumispunktiks, formeerimispunktiks või evakuatsioonikohaks. Selleks on vaja minna kohapeale ja kontrollida, kas on vaja seada eelotsusega mingi konkreetne kõrvaltingimus, näiteks kohustus vara teisaldada või laoruum tühjendada ja vara teise kohta toimetada. Laopindade kasutuselevõtmiseks tuleb enne eelotsuse tegemist üle vaadata, kas laos on piisavalt ruumi nt varustuse hoiustamiseks või on laoruum hõivatud kaubaga, mida selle liigist ja omadustest tulenevalt ei ole võimalik mujale toimetada. Samuti võib olla vaja kontrollida, kas on olemas tingimused elanikkonna evakueerimiseks ja varjumiseks. Selles olukorras on RKIKil ja Päästeametil õigus lattu siseneda, selleks vajalikke tõkkepuid ja uksi avada.

Samuti võib vahetult enne kriisiolukorda tekkida vältimatu vajadus veenduda sadamateenuse suutlikkuses ning vajalik info välja selgitada. Olukorrad, mil riik peab asuma näiteks liitlasi vastu võtma, võivad areneda väga kiiresti, nii et ettevalmistavate tegevustega tuleb alustada kohe, enne kriisiolukorra kehtestamist. Liitlaste vastuvõtmiseks võib olla vaja kasutada sadamas mingit teatud tüüpi kraanat. Sadama territooriumil on erinevad hooned ja territooriumid, millel on erinevad operaatorid. Kui mõistlikke pingutusi tehes ei ole võimalik sadamaoperaatorit või konkreetse territooriumi või hoone operaatorit piisavalt kiiresti kätte saada, siis tuleb avada territooriumile minekut takistavad väravad, läbida vajaduse korral teiste operaatorite hooned või territooriumid, veenduda vajaliku kraana olemasolus ja kui

selgub, et kraanat ei ole või see ei tööta, siis seada eelotsusega operaatorile kohustus taluda, et territooriumile tuuakse vajalik kraana ja seda opereerib teine ettevõtja.

Kõiki uurimistoiminguid tehes peab lähtuma haldusmenetluse seaduse põhimõtetest, sealhulgas proportsionaalsuse põhimõttest (HMSi § 3 lg 2, § 107 lg 2). Iga uurimistoiming peab olema seatud eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja proportsionaalne.

§ 105. Asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise menetlus

Paragrahvis 105 on sätestatud asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise haldusmenetluse erisused, mis ei tulene eelnõus sätestatud haldusmenetluse erisustest ning mis kohalduvad üksnes sundkasutuse ja sundvõõrandamise menetluses.

Asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise sätete juures ei ole dubleerivalt reguleeritud neid haldusmenetluse erisusi, mis on juba sätestatud eelnõu 8. peatükis, nt haldusakti kättetoimetamise erisused.

Lõikes 1 on sätestatud andmed, mis asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise haldusaktis peavad sisalduma. Nendeks on kohustuse adressaat, kohustusega seotud objekt, kohustuse liik ja sisu, kohustuse täitmise aeg ja koht ning muud kohustuse täitmisega seotud asjaolud. Tegemist ei ole lõpliku loeteluga. Haldusakt peab andma adressaadile selguse, mida, millal, kus ja kuidas ta tegema peab. Kui eelotsuses on kehtestatud kõrvaltingimusi ning nende rakendamise vajadus ei ole muutnud, siis sisaldab haldusakt eelotsuses sätestatud tingimusi. Kuna eelotsuse tegemise ajaga võrreldes võivad kohustuse täitmise tingimused olla muutunud, siis koos asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võtmise otsusega tuleb reguleerida ka eelotsuse muutmist, arvestades HMSi §-des 64–68 sätestatud tingimusi ja korda. Eelnõuga lisatavates sätetes ei ole sarnaselt kehtiva RKSKSiga reguleeritud asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise täitmise otsuses kõrvaltingimustega seonduvat. Kuna asja sundkasutusse võtmine või sundvõõrandamine otsustatakse kaalutlusõiguse alusel, võib haldusorgan HMSi § 53 lõike 2 punkti 3 kohaselt kehtestada haldusaktis või üldkorralduses, millega otsustatakse asja sundvõõrandamine või sundkasutusse võtmine, ka kõrvaltingimuse kohaldamise. Eelnõus ei ole täpsustatud, mis kõrvaltingimusi võib haldusorgan kehtestada. Näiteks võib olla vajalik kehtestada kõrvaltingimusena kohustus tuua asi haldusorgani kindlaksmääratud asukohta. Kõrvaltingimused võivad olla seotud ka asja hooldamise või säilitamisega ning teavitamisega.

Lõikes 2 on ette nähtud erisus HMSi § 63 lõike 2 punktist 2, mille kohaselt haldusakt, millest ei selgu selle adressaat, on tühine. Lõikes 2 on erandina ette nähtud võimalus, et kui asja omanikku või valdajat ei õnnestu hoolimata mõistlikest pingutustest kindlaks teha, võidakse asja sundkasutust või sundvõõrandamist kohaldada asja suhtes ka ilma haldusakti adressaati kindlaks tegemata. Sel juhul asi tagastatakse ning õiglane hüvitis makstakse välja isikule, kes tõendab enda õigust asjale. Õigustatud isikuks on enamasti isik, kes asja õiguspäraselt valdab, sealhulgas näiteks omanik, üürnik, liisinguvõtja jne. Kriisiolukorras võib esineda juhte, kui on vaja võtta kasutusele asi, mille valdajat või omanikku ei õnnestu kindlaks teha. Näiteks juhul, kui on olemas küll liiklusvahend, kütus või muu asi, kuid selle omanik või valdaja on sõjategevuse tagajärjel hukkunud, evakueerunud või ei õnnestu muul põhjusel valdaja või omaniku isikut kindlaks teha, ei oleks võimalik asja kriisiolukorras kasutusele võtta ilma kõnealust erandit sätestamata.

Lõikes 3 on sätestatud, et asja sundkasutuse lõppemisel tagastatakse asi selle sundkasutusse andnud isikule või muule õigustatud isikule. Nimetatud säte määrab kindlaks, et alati ei pruugi isik, kes asja sundkasutusse andis, olla sama isik, kellel on õigus asi tagasi saada. Näiteks võidakse asi võtta sundkasutusse kolmanda isiku valdusest, kuid tagastada tuleb selle omanikule või muule isikule, kellel on õiguslik alus asja kasutada.

Lõikes 4 on sätestatud, et kui asi on muutunud kasutuskõlbmatuks, võib isik loobuda tagastatava asja vastuvõtmisest. Nimetatud säte võimaldab isikul otsustada, kas ta soovib asja tagasi oma valdusesse või mitte. Seejuures on asja kasutuskõlbmatuks muutumise korral isikul õigus saada õiglast hüvitist, kui riik ei otsusta kasutuskõlbmatuks muutunud asja asendada samaväärsega või ei esine muud õiglase hüvitise maksmist välistavad asjaolud.

Tagastatava asja vastuvõtmisest loobumine, asja üleandmine ja vastuvõtmine vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (kirjalikult paberil, e-kirjaga, SMSiga jne) (lõige 5). Kirjalikku taasesitamist võimaldav vorm tähendab, et asja üleandmise-vastuvõtmise akt ei pea olema omakäeliselt allkirjastatud, kuid peab sisaldama nende isikute nimesid, kes vastuvõtmis-üleandmistoimingu tegid (TsÜSi § 79). Seejuures on oluline fikseerida asja nimetus, kogus ja muud olulised parameetrid, kuna nimetatud dokumendiga on asja valdajal või omanikul võimalik hiljem tõendada asjaolusid, mis on vajalikud asja sundkasutuse või sundvõõrandamisega seotud õiglase hüvitise maksmiseks või asja tagastamiseks. Eelnõuga ei ole kindlaks määratud, millised andmed aktis peavad sisalduma. Pooled saavad üleantavast-vastuvõetavast asjast ja olukorrast lähtudes otsustada, millised andmed akti kantakse.

Lõikes 6 on sätestatud, et asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise üle peetakse keskset arvestust tsiviiltoetuse registris. Vt eelnõu § 119.

8. peatükk
Haldusmenetluse erisused

§ 106. Tähtaja peatamine

Paragrahvis 106 antakse haldusorganile võimalus peatada seadusest tulenev menetluslik tähtaeg, kui erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra tõttu ei ole võimalik menetlust etteantud tähtaja jooksul läbi viia. Säte võimaldab kasutada asutustes olevat ressurssi kõige otstarbekamal viisil – erakorraline seisukord ja sõjaseisukord on tõsine julgeolekuoht, kus terve riigi eksistents on ohus. Võib eeldada, et palju personali on puudu või teadmata kadunud, asutused ei suuda täita oma kõiki ülesandeid, põhipingutus on kriisiülesannete täitmisel ning kõik muud ülesanded ei ole prioriteet. Kõik need ülesanded, mis ei ole seotud kriisiülesannete täitmisega ja mis ei ole kiireloomulised, tuleb lükata edasi ja asutuse peab keskenduma erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lahendamisele.

Haldusmenetluse erisused on suures osas sama regulatsioon mis kehtiva RiKSi §-des 82^{5}–82^{12}.

§ 107. Isiku ja asutuse kohustused haldusmenetluse läbiviimisel

Paragrahvis 107 sätestatakse isiku ja asutuse kohustused haldusmenetluse läbiviimisel riigikaitselises kriisiolukorras, millega säilitatakse kehtiva RiKSi regulatsioon. HMSis on menetlusosalise või muu isiku talumiskohustus teatud haldusmenetluse toimingute suhtes tuletatav haldusorgani volitusest see toiming sooritada (nt paikvaatlus või asitõendi vaatlus),

aga pole kohustust aktiivselt kaasa aidata. Kaasaaitamiskohustus (HMSi § 38 lg 3) on ainult menetlusosalisel ning temalgi niivõrd, kui haldusakti andmine, toimingu sooritamine või halduslepingu sõlmimine on selle menetlusosalise huvides. Kui menetlus toimub riigikaitse eesmärgil avalikes huvides, piirava meetme kohaldamiseks või meetmete täitmise üle järelevalve tegemiseks, siis tuleb selgelt määrata ka menetlusosaliste ja menetlusse kaasatud isikute kohustus aidata haldusmenetlusel kaasa. Eelkõige tähendab see nii menetlusosaliste kui ka muude isikute kohustust esitada täielikku ja tõest teavet, andmeid ja tõendeid haldusmenetluses tähtsust omava kohta, tagada tasuta või enda kulul juurdepääs tõendi kogumiseks territooriumile, ehitisse, ruumi, kinnisasjale või vallasasjale, abistada haldusorganit territooriumi, ehitise, ruumi või vallasasja läbivaatamisel, abistada haldusorganit proovi või näidise võtmisel, mõõtmisel või isikule kuuluva looma kinnipidamisel ja ohjeldamisel. Isikul on keelatud haldusorganit haldusmenetluse läbiviimisel takistada või eksitada.

HMSi § 39 lõike 1 kohaselt võib haldusorgan võtta tunnistajalt ütlusi ja eksperdilt arvamuse üksnes tunnistaja või eksperdi nõusolekul. HMSi § 39 lõigete 4–6 järgi on haldusorgan või isik, kelle taotlusel tunnistaja või ekspert kaasati, kohustatud maksma tunnistajale ja eksperdile tasu nende ülesannete täitmise eest ning sõidu-, korteri- ja päevaraha. Seevastu riigikaitse eesmärgil läbiviidavas haldusmenetluses on tunnistaja kohustatud andma ütlusi ja ekspert kohustatud andma arvamuse üldjuhul tasuta ja hüvitist saamata. Täielike ja tõeste ütluste ning asjatundliku ja põhjaliku arvamuse andmine tuleb tagada eelkõige haldussunni ja karistuslike meetmetega.

Samuti ei tulene HMSist isiku kohustust ilmuda istungile. HMSi § 45 kohaselt võib haldusorgan arutada asja istungil, kui seda on vaja asja kiireks ja õigeks lahendamiseks. HMSi § 42 lõike 4 kohaselt võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata ja lõpetada haldusmenetluse, kui haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks taotluse esitanud isik jääb menetlustoimingule mõjuva põhjuseta ilmumata. HMSist ei nähtu, kuidas tagab haldusorgan kutsutu ilmumise istungile siis, kui haldusorgan on menetluse algatanud avalikes huvides või seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks. Eelnõus sätestatakse kutsega kutsutud isiku kohustus ilmuda istungile või muule menetlustoimingule. Selle kohustuse tagamiseks on võimalik kasutada haldussundi või kohustust rikkunud isikut karistada.

§ 108. Haldusorgani volitused haldusmenetluse läbiviimisel

Paragrahvis 108 sätestatakse haldusorgani volitused haldusmenetluse läbiviimisel riigikaitselises kriisiolukorras, millega säilitatakse kehtiva RiKSi regulatsioon. Isikul tuleb taluda haldusorgani poolt uurimistoimingute tegemist. Isiku haldusmenetluse läbiviimisele kaasaaitamise kohustusest tuleneb isiku talumiskohustus ehk kohustus taluda tema suhtes haldusorgani kohaldatavaid uurimistoiminguid. Uurimistoimingud on sellised menetlustoimingud, mis sõltumata menetluse tulemusel antavast haldusaktist, sõlmitavast halduslepingust või sooritatavast toimingust riivavad isiku põhiõigusi. Sisu poolest on uurimistoimingud sarnased riikliku järelevalve erimeetmetega (vt KorSi §-d 30–52), kuid nende eesmärk ei ole iseseisvalt ohtu tõrjuda või rikkumist kõrvaldada, vaid üksnes selgitada välja asja sisuliseks lahendamiseks olulised asjaolud või koguda tõendeid. Haldusorgani volitused uurimistoimingute tegemiseks on sätestatud lõikes 1. Uurimistoimingud täpsustavad ja laiendavad haldusorgani volitusi haldusmenetluses ning haldusorganil on uurimistoimingute kõrval volitus teha kõiki haldusmenetluse seaduses või muus seaduses sätestatud haldusmenetluse menetlustoiminguid. Selles osas, milles uurimistoimingud langevad kokku mõne haldusmenetluse toimingu regulatsiooniga, on uurimistoimingute

volitused erinormiks (nt volitus isiku küsitlemiseks annab aluse nõuda tunnistajalt ütluste andmist tema nõusolekust sõltumata, vrd HMSi § 39 lg 1).

Uurimistoimingud annavad haldusorganile õigusliku aluse isiku küsitlemise eesmärgil peatamiseks ja ametiruumi toimetamiseks, andmete pärimiseks ja saamiseks andmekogudest, isikusamasuse tuvastamiseks, vallasasja vaatluseks ja olukorra jäädvustamiseks, proovide ja näidiste võtmiseks, mõõtmiste ja ekspertiisi tegemiseks ning vallasasja hoiule võtmiseks, valdusesse sisenemiseks ja selle läbivaatuseks. Erinevalt riikliku järelevalve meetme kohaldamisest, mis eeldab konkreetsete eelduste tuvastamist haldusmenetluses enne riikliku järelevalve meetme kohaldamise otsustamist, võib uurimistoiminguid kohaldada pelgalt selleks, et saada asja sisuliseks lahendamiseks vajalikku teavet või tõendit. Seega ei too uurimistoimingute kohaldamine kaasa sellega seotud haldusmenetluse lõppemist ega asja sisulist lahendamist ning uurimistoimingute kohaldamise lubatavust saab vaidlustada ja hinnata ka selle tulemusena antava haldusakti vaidlustamise käigus. Üksnes juhul, kui isik leiab, et uurimistoimingu kohaldamine eraldiseisvalt rikkus tema põhiõigusi ja -vabadusi, olenemata asja sisulisest lahendist, saab ta uurimistoimingu kohaldamist vaidlustada. Uurimistoimingu kohaldamise vaidlustamine ega selle tühistamine ei too automaatselt kaasa haldusmenetluses antud haldusakti, sõlmitud halduslepingu või sooritatud toimingu kehtetust, vaid selle otsustab haldusorgan või -kohus eraldi (sh arvestades HMSi §-s 58 sätestatut).

Sekkuva halduse valdkonnas ei ole haldusorgani uurimistoimingute volitused piisavalt täpselt kindlaks määratud ja nende kasutamise tagamiseks puudub võimalus kohaldada sundi. Soodustava haldusmenetluse seisukohalt on volitused üldiselt kindlaks määratud ning menetlusosalise enda algatusel või tunnistaja ja eksperdi nõusolekul põhinevad menetlustoimingud piisavad. Probleem kujuneb riivehalduse valdkonnas, kus riik sekkub omal algatusel ning isiku isiklikud ja varalised huvid on sageli sellega konfliktis. Seetõttu on vaja menetlustoimingu sooritamise õiguslik alus täpsemalt määratleda ning reguleerida selle tagamiseks haldussunni kasutamise võimalused. Piirava meetme ning selle täitmise tagamiseks antava haldusakti, sooritatava toimingu või sõlmitava halduslepingu õiguspärasus on peale menetlusosalise ka avalikes huvides. Seega peab haldusorganil olema võimalus selgitada välja kõik piirava meetme või haldussunnivahendi kohaldamiseks või toimingu sooritamiseks olulised asjaolud.

Selleks on haldusorganil avaliku võimu volitused nõuda näiteks menetlusosaliselt, muult isikult või asutuselt seletuse andmist, andmete ja dokumentide esitamist või vastamist päringule riiklikus registris või muus andmekogus. Sellele volitusele vastab menetlusosaliste ning muude isikute ja asutuste kohustus anda andmeid ja tõendeid ning vastata päringutele. Nende suhtes saab kohustuse täitmise tagamiseks kasutada haldussundi. Juurdepääsupiiranguga andmete kogumine ning päringutele vastuste saamise tingimused ja kord on määratud muu hulgas sellega, kes on haldusorgan (kas tal on juurdepääsõigus või -luba) ning millisel eesmärgil neid päringuid tehakse ja andmeid kogutakse. Üldisteks eranditeks on kaitsja, pihi- ja arstisaladus, mille kohta ei saa päringuid esitada ega andmeid koguda, kui andmesubjekt selleks eraldi nõusolekut ei anna. Seda, milline on kõnesoleva sätte ja muu õigusnormi vahekord, tuleb otsustada igal üksikjuhtumil eraldi.

Eelnõu § 117 lõiked 1 ja 2 annavad haldusorganile muu hulgas volituse piirava meetme kohaldamise ja selle täitmise tagamise eesmärgil töödelda isikuandmeid, sealhulgas selliseid andmeid nagu isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood, kontaktandmed, terviseandmed, isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavad eriliiki isikuandmed, isikuandmed, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või

ametiühingusse kuulumine (vt § 117 selgitus). Näiteks sõja ajal on suurem tõenäosus verekontaktiks või vigastusteks ja seetõttu võib olla vajalik HIV-kandjate või teatud terviseseisundiga isikute (nt hemofiiliahaigete) välistamine teatud üksusest. Sellise teabe saamiseks on vaja saada andmeid riiklikust registrist.

Üks andmete kogumise viis on isiku küsitlemine. Küsitlemine on reguleeritud KorSi §-s 30 ning seisneb eelkõige inimese peatamises ja temale küsimuste esitamises kohas, kus esineb ohukahtlus, oht või korrarikkumine. Küsitletaval on kohustus vastata küsimustele ning tema liikumisvabadust on piiratud seoses kohustusega vastata esitatud küsimustele (st ta ei või minna oma peatamiskohalt ära enne, kui korrakaitseorgan on peatamise lõpetanud). Ka eelnõus on peetud silmas olukorda, kus on vaja piirava meetme kohaldamiseks või järelevalve tegemiseks koguda andmeid isikutelt, kelle puhul on alust arvata, et neil võib olla haldusmenetluses olulist teavet. Kui küsitluse käigus ilmneb, et isikul on haldusmenetluses olulist teavet, mille kohta on vaja protokollida tunnistaja ütlused, siis võetakse isikult tunnistajana ütlused kohapeal või toimetatakse ta sellel eesmärgil ametiruumi. Erinevalt KorSi § 30 alusel toimuvast küsitlemisest ei ole eelnõus reguleeritud küsitlemise eesmärk ohu tõrjumine või rikkumise kõrvaldamine, vaid selle abil üksnes kogutakse andmeid ja tõendeid haldusasja sisuliselt õigeks lahendamiseks.

HMSi § 38 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan kasutada tõendina asitõendit, kuid ei ole reguleeritud, kuidas haldusorgan saab asitõendit vaadelda või millised on haldusorgani volitused asitõendi suhtes. Asitõendi vaatlus ei tekita õiguslikke probleeme, kui omanik lubab asitõendit vaadelda või tegemist on peremehetu asjaga. Asitõend võib olla mistahes ese, mille vaatlemise või millest proovi või näidise võtmise või mille kohta antud eksperdiarvamuse tulemusena on võimalik saada haldusmenetluses olulist teavet. Asitõendi vaatlus võib piirata omaniku õigust asja vallata, kasutada ja käsutada. Asitõendi vaatlus võib toimuda kohapeal, kuid haldusorgan võib võtta asitõendi ka hoiule selle hilisemaks põhjalikumaks vaatlemiseks. Kui ei ole vaja võtta asitõendina hoiule eset tervikuna, siis võib võtta sellest näidise või proovi. Vallasasja võib võtta hoiule või sellest võib võtta näidise või proovi ka siis, kui see on vajalik hiljem eksperdiarvamuse küsimiseks või ekspertiisimaterjaliks. Vallasasja hoiule võtmise eesmärk on tõendite kogumine, mitte piirava meetme rakendamine. Näiteks võib sõiduki võtta hoiule selleks, et ekspert saaks hinnata sõiduki vastavust nõuetele (haldusmenetluses tähtsust omav asjaolu), mille tulemusena saab haldusorgan otsustada sõiduki omaniku suhtes veokohustuse või muu koormise rakendamise (piirava meetme kohaldamine).

HMSi § 38 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan tõendina teha paikvaatluse, kuid ei ole reguleeritud, kuidas haldusorgan paikvaatlust võib teha ning millised on tema avaliku võimu volitused paikvaatluse tegemisel. Paikvaatluse tegemine võib piirata isiku õigust omandit vabalt vallata ja kasutada, aga ka kodu ja valduse puutumatust ning eraelu puutumatust. Paikvaatlusega ei ole õiguslikult probleeme, kui paikvaatlust tehakse avalikus kohas või asja omanik on lubanud haldusorganil paikvaatlust teha. Kui haldusmenetlus toimub haldusorgani algatusel avalikes huvides, siis peab haldusorganil olema asja omaniku tahtest sõltumatult volitus siseneda paikvaatluse tegemiseks alale, ehitisse, ruumi või vallasasja ning vajaduse korral kõrvaldada selleks ka tõkkeid. Sellised volitused praegu HMSis puuduvad, kuid sarnaselt on reguleeritud KorSi §-des 49 ja 50 valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus riikliku järelevalve meetmena. Paikvaatluse eesmärk on tõendite kogumine piirava meetme kohaldamise otsustamiseks, mitte piirava meetme rakendamine iseenesest. Näiteks võib siseneda käitise territooriumile selleks, et välja selgitada selle käitise sobivus riigikaitseliste meetmete kohaldamiseks (haldusmenetluses tähtsust omav asjaolu), mille tulemusena saab

haldusorgan otsustada sundvalduse seadmise, sõjatehnika paigutamise või muu haldusakti andmise (piirava meetme kohaldamine).

Haldusmenetluse käigus võib tekkida vajadus tuvastada isikute isikusamasus ja fikseerida menetluse käigus kogutud teave pilti või heli salvestava seadmega. Selliste uurimistoimingute tegemiseks HMS samuti volitusi ette ei näe.

Lõigetega 2 ja 3 nähakse ette haldussunnivahendid juhuks, kui isik ei täida uurimistoimingute tegemisel kaasaaitamiskohustust ning seda nii haldusaktide andmisel (piirava meetme kohaldamisel) kui ka haldussunnivahendi kohaldamisel (järelevalve). Haldusorgan võib sellisel juhul kohaldada isiku suhtes sunniraha või vahetut sundi (KorSi tähenduses). Vahetu sunni kohaldamine võib seega tähendada nii isiku mõjutamist füüsilise jõu, erivahendi või relvaga, et näiteks sundida teda endale kuuluva ehitise juurde tulema, samuti et saada temalt võti või mõjutada teda sisestama uksekoodi või kasutama oma sõrme digijälge, et oleks võimalik siseneda talle kuuluvasse ehitisse, kui ka tema sundimist abistamiseks ehitise läbivaatamisel (nt peidetud relvade väljatoomisel) ja isiku mõjutamist, et ta peaks kinni endale kuuluva looma (nt suukorvistaks koera ja paneks ta rihma külge kinni).

Vahetut sundi ei või kohaldada selgituste, ütluste ja arvamuste saamisel ning dokumentide nõudmisel. Nimetatud toimingute läbiviimisel on vahetu sunni rakendamine välistatud, kuna see võib endaga kaasa tuua PSi §-ga 18 keelatud piinamise, julma või inimväärikust alandava kohtlemise ning mitte olla vastavuses uurimistoimingu eesmärgiga.

Piirava meetme kohaldamise või järelevalve käigus haldusmenetluse läbiviimisel ei pruugi meedet rakendaval haldusorganil endal olla võimalik või otstarbekas kõiki uurimistoiminguid ise kohaldada. Sellisel juhul saab ta volitada selle muule haldusorganile.

§ 109. Haldusakti ja muu dokumendi kättetoimetamine

Paragrahvis 109 reguleeritakse haldusakti ja muu dokumendi kättetoimetamist riigikaitselises kriisiolukorras. Nii säilitatakse kehtiva RiKSi regulatsioon. Haldusakti, kutse, teate või muu dokumendi kättetoimetamine riigikaitse eesmärgi tagamiseks kehtestatud kriisiolukorras (nt sõjaseisukorra, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni ajal) tavapärasel viisil ei pruugi olla piisavalt tõhus. Oluline on dokument kätte toimetada võimalikult kiiresti ning sellisel viisil, et see jõuaks aegsasti kõigi isikuteni, kellele see teave on mõeldud. Sealjuures tuleb arvestada, et sellises olukorras ei pruugi isik viibida oma tavapärases elukohas ega pääseda juurde oma tavapärasele e-postile, mille tõttu peab haldusorganil olema võimalik dokumendid isikutele kätte toimetada muul võimalikult tõhusal viisil. Haldusakti kättetoimetamine muul viisil, kui see on reguleeritud HMSis, ei muuda põhimõtet, et koormav haldusakt ei jõustu isikule teadmata tagaselja, vaid kindlustab riigikaitselises kriisiolukorras haldusakti või selle olemasolu puudutava teabe jõudmise adressaadini. Olenevalt kättetoimetatavast haldusaktist, kutsest, teatest või muust dokumendist peab haldusorgan valima selle viisi, mille kaudu dokument kõige suurema tõenäosusega adressaadini või võimalikult suure hulga adressaatideni jõuab. Sätestatud on avatud loetelu kättetoimetamise võimalustest, mille tõttu võib haldusorgan meedia- või sideteenuste või muude selliste kanalite katkemise korral võtta kasutusele muid kohaseid meetmeid haldusaktide, kutsete, teadete ja muude dokumentide kättetoimetamiseks. Näiteks võib haldusakti või muu dokumendi avaldada interneti uudiseportaalis, muul asjakohasel veebilehel või arvutivõrgus, ajalehes või tele- ja raadioprogrammides. Sätte mõte on suunata haldusorganit kasutama

sellist kättetoimetamise viisi, mis konkreetseid asjaolusid arvesse võttes tagaks kõige paremini eesmärgi: dokumendi tegelik kättesaamine.

Eelnõus loob seadusandja erandi tavalisest kättetoimetamise instituudist, et tagada tõhus olukorra lahendamine tõsises julgeolekukriisis. Kõnesolevas lõikes sätestatud kättetoimetamise viisid ei pruugi tagada seda, et isik saab tegelikult haldusakti, kutse, teate või muu dokumendi kätte. Sellest hoolimata jõustub see haldusakt tema suhtes formaalselt või kutse loetakse kättetoimetatuks ning haldusorgan saab asuda vajaduse korral seda sundtäitma. Sundtäitmise viisi ja isiku suhtes kohaldatavate meetmete valikul peab haldusorgan arvestama muu hulgas sellega, kas isik on tegelikult haldusakti, kutse, teate või muu dokumendi kätte saanud ning millisel viisil see kätte toimetati. Näiteks kutse kättetoimetatuks lugemisega ei saa ilmumata jäänud isiku puhul järeldada, et tegemist oleks õigusrikkujaga või et isik hoiaks kutses märgitud kohustusest kõrvale (viimane eeldab seda, et isik on tegelikult kutsest teada saanud ning otsustanud kutsest tulenevat mitte järgida), vaid need asjaolud tuleb eraldi süüteomenetluses või haldussunni kohaldamise meetme valikul välja selgitada. Küll annab see haldusorganile võimaluse hakata isikut taga otsima või teda sundtooma. Juhul kui isik tõendab, et ta ei saanud riigikaitselises kriisiolukorras haldusaktist, kutsest, teatest või muust dokumendist tegelikult teada, tuleb haldusorganil seda arvesse võtta haldussunni kohaldamisel ja süüteomenetluses.

HMSi § 29 kohaselt võib haldusorgan dokumendi kätte toimetada tööpäeviti ajavahemikul kell 8–20. Ajavahemikul kell 20–8 või puhkepäevadel võib dokumendi kätte toimetada adressaadi nõusolekul või viivitusest tuleneva kahju vältimiseks haldusorgani juhi loal. Muudel juhtudel võib isik keelduda dokumenti vastu võtmast. HMS §-des 28 ja 29 ei ole sätestatud piiranguid sellele, kus võib haldusakti või muu dokumendi kätte toimetada. Lõike 2 eesmärk on hoida ära võimalikud vaidlused selle üle, kas kättetoimetamise kohas ja ajal võis haldusakti või muud dokumenti kätte toimetada või mis on keeldumise tagajärjed.

Piirava meetme kohaldamisel võib isik olla olulisel määral huvitatud selle meetme kohaldamise takistamisest. Peale majanduslike motiivide võib isik püüda meetme kohaldamist takistada ka poliitiliste või muude veendumuste tõttu.

Lõige 3 annab haldusorganile aluse kohaldada meedet selliselt, et isikule toimetatakse meetme kohaldamise haldusakt kätte meetme kohaldamise ajal või pärast meetme kohaldamist. Näiteks võib meediateenuse osutaja edastada avalikku korda ja riigi julgeolekut ohustava saate või teabe enne programmis märgitud aega, kui ta saaks ette teada haldusorgani kavatsusest selle teabe avaldamine keelata. Selline olukord on sarnane riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega ohu tõrjumiseks või rikkumise kõrvaldamiseks, kuna ka nendes olukordades on vaja meedet kohaldada edasilükkamatult. Samuti tuleb arvestada, et kätte on võimalik toimetada kirjalikus vormis haldusakti, kuid piirav meede võib olla antud muus vormis HMSi § 55 lõike 2 alusel. Kui haldusakt on antud suulises või muus vormis, siis ei kohaldata kõnesolevat sätet, vaid isik saab nõuda haldusakti kirjalikku väljastamist HMSi § 55 lõike 2 alusel.

Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa (HMSi § 60 lg 2), mis on kohustuslik igaühe suhtes. Peale resolutiivosa peab haldusakt sisaldama HMSi § 55 lõikes 4 nimetatud andmeid, HMSi §-s 57 sätestatud vaidlustamisviidet ja HMSi §-s 56 sätestatud põhjendusi. Kuna põhjenduste koostamine võib osutuda ajamahukaks, siis on edasilükkamatutel juhtudel lubatud haldusorganil teha kohe teatavaks üksnes haldusakti resolutiivosa koos nõutavate andmete ja vaidlustamisviitega. Haldusorgan

esitab haldusakti põhjendused niipea, kui see on võimalik, ehk viivitamata. Kriisi ajal võib olla põhjenduste koostamine ja esitamine objektiivselt võimalik alles õigusvaidluse käigus või pärast viidatud olukorra lõppemist olenevalt konkreetse juhtumi asjaoludest.

§ 110. Menetlusosalise õiguste piiramine

Paragrahvis 110 reguleeritakse menetlusosalise õiguste piiramist puudutavad erisused (säilitatakse kehtiva RiKSi regulatsioon). Riigikaitselise kriisiolukorra (nt mobilisatsiooni, demobilisatsiooni, sõjaseisukord) lahendamise ajal võib esineda asjaolusid, kus piirava meetme kohaldamiseks on viivitamatu vajadus. Olukord on võrreldav riikliku järelevalve meetme kohaldamisega ohu tõrjumiseks või rikkumise kõrvaldamiseks, kui meedet on vaja kohaldada edasilükkamatult. Hea halduse põhimõtte tuumaks on selle isiku kaasamine menetlusse, kelle kohta otsus tehakse. Kaasamine algab sellest, et asja ei otsustata tagaselja, vaid menetluse alustamisest teavitatakse isikut, talle selgitatakse menetlust ning tutvustatakse menetluses kogutud tõendeid ja kuulatakse ära tema vastuväited. Sellega tagatakse isiku inimväärikas kohtlemine haldusmenetluses.

Lõike 1 järgi võib haldusorgan teavitamiskohustuse, selgitamiskohustuse, dokumentidega tutvumise kohustuse, vastuväidete esitamise ja ärakuulamiskohustuse jätta täitmata või seda piirata. Hea halduse põhimõtte osaks olevate menetlusosalise õiguste piiramine on lõike 1 kohaselt lubatav ja demokraatlikus ühiskonnas hädavajalik eelkõige järgmistel juhtudel:
1) piirava meetme kohaldamine tuleb otsustada viivitamata. Piirangu alus on sarnane HMSi § 40 lõike 3 punktis 1 sätestatud ärakuulamisõiguse piiramise alusega ning on seotud meetme kohaldamise edasilükkamatusega. Kui piiravat meedet kohaldatakse vahetu ohu tõrjumiseks, siis ei ole üldjuhul võimalik tagada ühtegi menetlusosalise lõikes 1 nimetatud õigust, sest avalik huvi avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitseks kaalub isiku õiguste riive üles. Muudel juhtudel peab haldusorgan ka kiiretel juhtudel tagama menetlusosalistele nende õiguste kaitse niivõrd, kui see on piirava meetme kohaldamise asjaolusid arvestades võimalik;
2) menetlusosaline ei ole teada või see puudutab määratlemata hulka isikuid või paljusid isikuid, keda ei ole mõistliku ajaga võimalik kindlaks teha. Piirangu alus on sarnane HMSi § 40 lõike 3 punktides 5 ja 6 sätestatud ärakuulamisõiguse piiramise alusega. Mõiste „määratlemata hulk“ tähendab seda, et meedet kohaldatakse asja õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorraldusena. Seevastu „paljusid isikuid“ tähendab nii konkreetselt määratletud suurt hulka isikuid (individuaalne paljude adressaatidega haldusakt) kui ka üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratavaid isikuid (üldkorraldus). Mõistet „mõistliku ajaga“ tuleb käsitada määratlemata õigusmõistena ning see sõltub konkreetse piirava meetme kohaldamise asjaoludest. Eelkõige puudutab see olukorda, kus menetlusosalisi on võimalik välja selgitada. See tähendab, et ei ole tegemist viivitamatu vajadusega kohaldada meedet, aga isikute hulk, puuduvad andmed või muud asjaolud teevad haldusorgani lõikes 1 nimetatud kohustuste täitmise ajakulukaks ning raskendavad sellega piirava meetme õigeaegset kohaldamist.

Mõlema eelnimetatud juhtumi esinemise korral peab haldusorgan hindama enne menetlusõiguste piiramist, et menetlusosaliste õiguste tagamine ei mõjuta asja otsustamist. Kui haldusorgan teab, et mõne menetlusõiguse tagamine muudaks asja sisulist otsustamist, siis tuleb isikule võimaldada tema õiguste realiseerimine. Lõike eesmärk on võimaldada haldusorganil kiire haldusmenetluse läbiviimine, kui haldusorgan teab, mis on sisuliselt õige lahend. Sellises olukorras jätab haldusorgan tegemata paar menetlustoimingut, mida seadusandja nõuab, et haldusorgan tavaolukorras igal juhul teeks, et lahendi õigsuses veenduda.

Menetlusosalise õiguste piiramise tõttu võib haldusorganil jääda asja lahendamisel tähelepanuta oluline asjaolu või teave. Näiteks asutakse kohaldama ühekordset töökohustust isiku suhtes, kes on sõiduki võõrandanud, kelle sõiduk on varastatud või hävinud. Kuna menetlusosalise õiguste piiramine on kõnesoleva sättega lubatud (st isik ei saa tugineda enda õiguste rikkumisele, mis on vaide või kaebuse lubatavuse eelduseks), siis peab menetlusosaline üldjuhul koos teabe, tõendi või vastuväite esitamisega taotlema haldusmenetluse uuendamist, mitte vaidlustama kohaldatud meetme õiguspärasust tühistamis- või tuvastamiskaebusega. Erinevalt vaidemenetlusest ja halduskohtumenetlusest lahendab menetluse uuendamise korral taotluse ja vajaduse korral viib läbi uuendatud haldusmenetluse asja otsustanud haldusorgan ise. Tavakorras uuendab haldusorgan haldusmenetluse kooskõlas HMSi § 44 lõikega 1. Kõnesoleva sätte alusel otsustab haldusorgan menetluse uuendamise kaalutlusõiguse alusel ning sõltumata menetluse uuendamise taotluse esitamise tähtaegadest. Samuti võib isik esitada menetluse uuendamise taotluse koos kohaste tõendite, andmete ja vastuväidetega ka haldussunni kohaldamise käigus või muus seotud menetluses ning sellisel juhul võib haldussunni kohaldamise õiguspärasus sõltuda sellest, kas haldusorgan oleks uute asjaolude selgumise tõttu pidanud menetlust uuendama või mitte.

§ 111. Haldusakti vormistamine

Paragrahvis 111 reguleeritakse haldusakti vormistamise erisusi kõikides kriisiolukordades. Üldiselt antakse haldusakt kirjalikus vormis (HMSi § 55 lg 2) ning kirjaliku vormiga on võrdsustatud ka elektrooniline vorm (HMSi § 5 lg 6). Kirjalikuks vormiks on ka digitaalselt allkirjastatud või ajatempliga varustatud haldusakti saatmine e-posti, andmekogu vms kaudu. Haldusakti edastamine allkirjastamata e-posti, SMSi vms kujul võib olla käsitatav pelgalt vormistusveana (st puudub HMSi § 55 lg-s 4 ettenähtud rekvisiit „allkiri“), aga kui haldusakti andja ja andmise fakt ei ole usaldusväärselt tuvastatav, siis vormiveaga.

Kuna piirava meetmega sekkutakse isiku põhiõigustesse ja -vabadustesse, siis on otsustus meetme kohaldamise kohta haldusakt. Selle haldusaktiga määratakse kindlaks isiku kohustus taluda piirava meetme kohaldamist ning muud kohustused või õiguste piirangud. Sarnaselt riikliku järelevalve meetmega ei ole alati võimalik vormistada kirjalikku haldusakti enne meetme kohaldamist. Niisamuti on ettekirjutus meetme kohaldamise täitmise tagamiseks haldusakt (vt AtSSi § 4 lg 1). HMSi § 55 lõike 2 teise ja kolmanda lause kohaselt võib edasilükkamatu korralduse tegemiseks anda haldusakti muus vormis ning sellise isiku taotlusel, kellel on selleks põhjendatud huvi, tuleb muus vormis antud haldusakt tagantjärele viivituseta kirjalikult vormistada.

„Muu vorm“ tähendab ükskõik millist muud viisi haldusakti tajuda. Muus vormis võib haldusakti anda märgi (nt liiklusmärk või muu silt), viipe või muu käeliigutusega (nt reguleerija märguanded), heli- või valgusmärgina (nt alarmsõiduki tuled ja helisignaal), suuliselt vahetult, telefoni või muu sidevahendi abil, heli- või videosalvestise, foto või filmina. Kirjalik vorm tähendab, et haldusakti kohta on koostatud dokument, mille sisu on autentselt võimalik taasesitada. Eeltoodud põhjusel tuleb muu vormina mõista ka näiteks teksti kuvamist ekraanil või selle projitseerimist pinnale või õhku.

Lõikest 1 tulenevad järgmised erisused:
1) iga piirava meetme kohaldamist ja järelevalve käigus antud ettekirjutust tuleb käsitada haldusaktina. Mistahes piirava meetme kohta haldusakti või ettekirjutuse andmisel tuleb järgida haldusakti vormistamise kohta kehtivaid nõudeid (HMSi §-d 55 ja 56) ning käesolevast paragrahvist tulenevaid erisusi;

2) haldusakti võib anda suulises või muus vormis edasilükkamatul juhul, mitte üksnes edasilükkamatu korralduse tegemiseks. Oluline on juhtumi lahendamise edasilükkamatus, mitte konkreetse korralduse andmise edasilükkamatus. See tagab, et juhtumi lahendamisel kohalduvad ühesugused vorminõuded kõigile piiravatele meetmetele ja ettekirjutustele;

3) haldusakti võib anda suulises või muus vormis ka massilistel juhtudel. Massilise juhuna tuleb käsitada väga paljude individuaalsete haldusaktide andmist või vajadust toimetada haldusakt kätte paljudele isikutele. Massilise juhuna võib mõista ka üldiste tunnustega määratud adressaatidele mõeldud või territooriumi õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorralduse andmist. Eristav tunnus on adressaatide või juhtumi kohta antavate individuaalsete haldusaktide paljusus;

4) isikul ei ole õigust nõuda õiguspäraselt muus vormis antud haldusakti vormistamist kirjalikult. HMSi § 55 lõike 2 kohaselt võib isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, nõuda haldusakti vormistamist kirjalikus vormis. Selline nõudmine on ülemäärane ja võib takistada riigikaitselise kriisiolukorra kiiret lahendamist (st kui ajaliselt oli haldusorganil võimalik piirava meetme haldusakt anda kirjalikult, siis oleks ta seda pidanud tegema kohe). Samas võib haldusorgan, kui asjaolud on muutunud, vormistada enda antud haldusaktid tagantjärele kirjalikult ja need menetlusosalistele saata – seda otsustab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel. Samuti ei ole välistatud, et haldusakti väljastamist või selle sisu ja andmise asjaolude tõendamist nõuab vaiet lahendav haldusorgan või kaebust lahendav kohus. Seetõttu on lõikes 1 sätestatud, et võimaluse korral haldusorgan salvestab või protokollib suulises või muus vormis antud haldusakti andmise, selle sisu ja adressaadile teatavaks tegemise.

Kriisiolukorras võivad haldusorgani ressursid olla sedavõrd piiratud, et eraldi dokumendina haldusakti andmine, isegi kui see sisaldab ainult resolutiivosa, nõutavaid andmeid ja vaidlustamisviidet, on ülemäära töömahukas. Sellisel juhul on otstarbekas lahendada taotlused, esildised ja muud avaldused, mis ei eelda eraldi haldusakti andmist, pelgalt pealdise tegemisega taotlusel, esildisel või muul dokumendil (resolutsioon). Infotehnoloogiliselt võib resolutsioon sisalduda ka andmekogus (nt dokumendiregister), kui see on menetluse aluseks oleva dokumendiga üheselt seostatav ja sellisena on võimalik resolutsiooni isikule kätte toimetada. Resolutsioon peab sisaldama lühidalt haldusakti põhisisu ja olulisemaid andmeid. Haldusakti vormistamine resolutsioonina ei välista, et isik nõuab haldusakti põhjenduste väljastamist enne vaide või kaebuse esitamist või et põhjendused nõuab välja vaiet lahendav haldusorgan või kaebust lahendav halduskohus.

Haldusakti vormistamine resolutsioonina on lubatav eelkõige nendel juhtudel, kui haldusorganil oleks HMSi § 40 lõike 3 järgi alus jätta isik enne haldusakti andmist või koormava toimingu sooritamist ära kuulamata, see tähendab, kui otsustatakse isiku enda esitatud andmete alusel või taotlus rahuldatakse täies ulatuses. Kui haldusorgan keeldub isiku taotluse rahuldamisest, siis võib selle vormistada resolutsiooniga eelkõige juhul, kui keeldumise faktilise aluse saab märkida lühidalt resolutsiooni teksti, see nähtub muust dokumendist või on üldteada asjaolu. Haldusakti vormistamine resolutsioonina on lubatav ka kõigil neil juhtudel, kui seaduse kohaselt võib haldusorgan anda haldusakti ilma põhjendusteta (edasilükkamatutel või massilistel juhtudel) või haldusorgan lõpetab tema enda algatusel algatatud haldusmenetluse.

Selle paragrahvi **lõikeid 2 ja 3** tuleb tõlgendada koostoimes. Lõikes 3 sätestatud haldusakti resolutsiooniga vormistamise ammendav loetelu ei välista haldusakti vormistamist

resolutsioonina siis, kui haldusorgan märgib resolutsioonis kõik haldusakti andmed ning põhjendused. Kui haldusakti andmisel ei lähtuta lõikes 3 toodud erisustest, vaid kõik HMSi §-de 55 ja 56 nõuded on resolutsiooni tekstis lühidalt ja vähimas nõutavas ulatuses täidetud, siis võib haldusorgan vormistada oma haldusakti resolutsioonina ka kõnesolevas lõikes esitatud piiranguid järgimata.

§ 112. Haldusakti teadmiseks edastamine ja avaldamine

Paragrahviga 112 reguleeritakse haldusakti teadmiseks edastamise ja avaldamise erisusi. Seda, kas piirava meetme kohaldamine toob kaasa rahvusvahelise organisatsiooni teavitamiskohustuse, saab kõige paremini hinnata meedet kohaldav haldusorgan siis, kui ta otsustab meetme kohaldamise.

Lõikes 1 sätestatud teavitamiskohustus ei tingi, et piiravat meedet kohaldav haldusorgan peaks kooskõlastama meetme kohaldamise Välisministeeriumi või teavitamiskohustusega ministriga või neid muul viisil kaasama. Kohustus on teavitada Välisministeeriumi ja vastavaid ministreid pärast piirava meetme kohaldamise otsustamist. See ei tähenda, et Välisministeeriumi või muud vastavat ministeeriumi ei peaks muude ülesannete tõttu kaasama varasemas staadiumis selliste piiravate meetmete kohaldamise menetlusse, mis võivad tuua kaasa teavitamiskohustuse.

Lõikega 2 antakse võimalus sätestada haldusaktis kohustus avaldada haldusakt viivitamata Riigi Teatajas. Eelnõu § 30 lõige 2 näeb ette, et Riigi Teatajas avaldatakse kriisiolukorra kehtestamise ja selle lõpetamise otsus, eriolukorra väljakuulutamise ja selle lõpetamise otsus, Riigikogu välja kuulutatud erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamise otsus, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise otsus ning Vabariigi Presidendi välja kuulutatud sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise otsus muutmata kujul ja tasuta.

Sätte eesmärk on võimaldada isikutel, kelle põhiõigusi ja -vabadusi konkreetne haldusakt piirab, saada haldusaktist ning selle sisust enne selle jõustumist teada, eriti arvestades, et kehtestatud nõuete ja piirangute rikkumise eest on ette nähtud ka karistus. Samas võib isikule haldusakti eelnõu kohaselt kätte toimetada ka selle internetiportaalis või veebilehel avaldamisega, mis tähendab, et haldusakt võib jõustuda juba enne Riigi Teatajas avaldamist. Riigi Teatajas ei ole vaja avaldada kõiki kriisiolukorras antud õigusakte, vaid üksnes neid, mille puhul haldusorgan peab vajalikuks, et need oleksid laiemale isikute ringile kättesaadavad.

§ 113. Konkureeriva kohustuse kehtivus kriisiolukorras

Paragrahviga 113 sätestatakse konkureeriva kohustuse kehtivus kriisiolukorras. Kui adressaat peab täitma mitut kohustust, mida ta ei saa korraga täita, siis on ta käitunud õiguspäraselt, kui ta täidab ühte kohustustest, mis on vähemalt sama oluline kui rikutud kohustus. Sellisel juhul ei saa võtta adressaati kohustuse rikkumise eest vastutusele, kuna tema käitumine ei olnud õigusvastane. Selleks et kriisiolukord operatiivselt lahendada, on oluline selgitada välja juba haldusakti andmise ajal sellise konkureeriva kohustuse esinemine, mille täitmine võib õigustada haldusaktiga antava kohustuse täitmata jätmist. Konkureeriv kohustus võib seisneda nii õiguslikus keelus (st üks õigusakt kohustab selleks, mida teine keelab, ning mõlemat ei saa samal ajal teha) või faktilises võimatuses (st ühest õigusaktist tuleneva kohustuse täitmine muudab faktiliselt võimatuks teise kohustuse täitmise, isegi kui

õiguslikult on lubatud mõlemat teha). Konkureeriv kohustus on õiguslikult siduv ka haldusakti andvale haldusorganile ning ta ei saa seda teisest õigusaktist tulenevat kohustust pelgalt eirata, vaid peab menetluses arvestama. Lisaks on adressaadil endal kaasaaitamiskohustus, mille järgi ta peab haldusorganile teada andma kõik konkureerivad kohustused.

Kriisiolukorra kiire lahendamise eesmärgil ei ole võimalik jätta pelgalt haldusakti adressaadi otsustada, millist konkureerivatest kohustustest ta täidab, vaid haldusorgan peab õigusliku või faktilise vastuolu ise lahendama.

Lõike 2 kohaselt tuleb mõlemal konkureeriva kohustuse andnud haldusorganil kokku leppida, kumba kohustust isik täidab, või enda antud kohustusest loobuda.

Kui konkureerivad haldusaktid on andnud sama ministeeriumi hallatavad riigiasutused, otsustab, kumba kohustust tuleb täita, minister. Kui konkureerivad kohustused kuuluvad erinevatesse valitsemisaladesse, otsustavad ministrid. Kui kokkulepet ei saavutata, lahendatakse küsimus eelnõu § 44 lõikes 2 sätestatud korras (kriisiolukorra juht alluvuse korras).

§ 114. Vaide esitamise ja läbivaatamise tähtaeg

Paragrahvis 114 reguleeritakse vaide esitamise ja läbivaatamise tähtaja erisusi erakorralises ja sõjaseisukorras. Paragrahv sätestab vaide esitamise ja läbivaatamise tähtaja suhtes võrreldes HMSiga erisused.

HMSi § 75 kohaselt tuleb vaie esitada 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama. HMS võimaldab seadustes vaidetähtaja puhul sätestada erisusi. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on oluline, et võimalikud vaided haldusorgani antud haldusakti või toimingu peale esitataks haldusorganile kiiremini kui tavaolukorras. Nimetatud olukordades arenevad sündmused tavaolukorrast kiiremini ning seetõttu on võimalik haldusakti kehtetuks tunnistamise või toimingu lõpetamisega saada õiguskaitset üksnes suhteliselt lühikese aja jooksul. Peale isiku enda õiguskaitse on vaide esitamise kaudu võimalik kõrvaldada ka objektiivselt õigusvastane haldusakt või lõpetada toiming ning see võib aidata kaasa olukorra õiguspärasele ja mõjusale lahendamisele (nt kui haldusorgan on haldusaktiga kohustanud isikut, kes ei ole kohustuse esemeks oleva vallasasja hävimise või võõrandamise tõttu objektiivselt või õiguslikult võimeline ettekirjutust täitma, siis on ka haldusorganil olukorra korraldamisel või lahendamisel oluline teada, et tema antud haldusakti ei saa hoolimata selle formaalsest või ka materiaalsest kehtivusest täita, ning ta saab õiget adressaati kohustada).

Lõike 1 järgi tuleb vaie lahendada 60 päeva jooksul. Vaidemenetluse võib ka peatada, kui olukorra tõttu ei ole võimalik selle ajaga vaiet lahendada. Tähtaeg hakkab uuesti kulgema pärast olukorra lõppu.

HMSi § 84 lõike 1 järgi lahendatakse vaie kümne päeva jooksul arvates vaide edastamisest vaiet läbivaatavale haldusorganile. Vaide läbivaatamise tähtaega võib pikendada kuni 30 päeva võrra (HMSi § 84 lg 2). HMS võimaldab seadustes vaide läbivaatamise tähtaja puhul sätestada erisusi. Riigikaitselise kriisi ajal on haldusorgani ressursid suunatud olukorra lahendamisele ning seetõttu võib kümnepäevase ja ka 30-päevase tähtaja järgimine osutuda võimatuks. Vaidemenetluse peamine eesmärk on tagada, et kriisiolukorra lahendamiseks

antud haldusaktid ja sooritatud toimingud oleksid täidetavad ja vastaksid riigikaitselise kriisiolukorra lahendamise eesmärgile. Selleks, et haldusorganil oleks võimalik keskenduda kriisi lahendamisele, on vaidemenetluse tähtaega lõikega 2 pikendatud 60 päevale. See võimaldab haldusorganil leida riigikaitselise kriisi lahendamise kontekstis sobiva aja vaiete lahendamisega tegelemiseks, ilma et riigikaitse eesmärgid sellest kahjustatud saaksid. Eriti oluline on see siis, kui kriisiolukord toob kaasa suure hulga vaiete esitamise.

9. peatükk
Kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel vajaliku teabe töötlemine ja andmekogud

1. jagu
Teabe töötlemise üldnõuded

§ 115. Teabe töötlemine kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel

Paragrahv 115 käsitleb teabe töötlemise õigust kriisiolukorras.

Lõike 1 kohaselt on kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel pädeval asutusel, isikul ja põhiseaduslikul institutsioonil käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks, sealhulgas selleks vajalike dokumentide koostamiseks õigus saada teavet asjassepuutuvatelt asutustelt ja isikutelt. Eelnõuga antakse kõikidele eelnõus nimetatud pädevatele asutustele, isikutele ja põhiseaduslikele institutsioonide õigus saada eelnõuga sätestatud ülesannete täitmiseks vajalikku teavet. Lõikes 1 nimetatud „teabena“ tuleb mõista laiemalt mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teavet.

Kriisideks valmistumisel on teabe saamine asjassepuutuvatelt asutustelt ja isikutelt vajalik nt riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamiseks. Kriisiolukorra lahendamisel tuleb asjassepuutuvat teavet jagada eelkõige kriisiolukorra lahendamise eest vastutava asutusega. Kriisiolukorras on asutuste ja isikute põhipingutus suunatud kriisiolukorra lahendamisele. Et seda saaks teha operatiivselt, on vajalik, et kriisiolukorra lahendamisega tegelevatel ja lahendamist toetavatel asutustel ja isikutel on olemas vajalik informatsioon, et olukord kiiresti lahendada. Vältida tuleb olukordi nagu koroonapandeemia alguses, kus PPA ja Terviseamet ei saanud efektiivselt üksteisega andmeid vahetada, kus vastav õigusruum ei olnud kriisikindel.

Lõike 2 kohaselt sätestatakse selguse huvides, et kriisiolukorraks valmistumiseks ja kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku riigisaladuse ja salastatud välisteabe töötlemisele kohaldatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses (RSVS) sätestatut. See tähendab, et kõnesolevas paragrahvis sätetatut ei kohaldata sellise teabe töötlemisele, mille kaitse ja töötlemine reeglid on sätestatud RSVSi ja selle alusel antud õigusaktidega.

§ 116. Andmekogust andmete väljastamise üldvolitus kriisiolukorra lahendamisel

Paragrahviga sätestatakse, et kriisiolukorras on andmekogu vastutav või volitatud töötleja kohustatud väljastama eelkõige kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele või piiravat meedet kohaldavale Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorganile andmekogusse kantud kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke isikustamata andmeid ka juhul, kui andmekogu pidamist reguleerivas õigusaktis ei ole andmete väljastamise või muul viisil andmetele juurdepääsu õigust sätestatud.

Tegemist on üksnes kriisiolukorras kohaldatava üldvolitusega, mille alusel võib andmekogudesse kantud kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke isikustamata andmeid väljastada lahendamise eest vastutavale asutusele ka juhul, kui asutusel puudub vastava andmekogu pidamist reguleerivas õigusaktis sätestatud õigus andmeid saada. Üldjuhul peaksid pädevate asutuste või isikute õigused andmekogudesse kantud andmete töötlemiseks olema sätestatud andmekogu asutamist või selle pidamist reguleerivas seaduses või andmekogu põhimääruses. Üldvolitus tagab isikustamata andmete saamise nendeks puhkudeks, kus andmete töötlemine on kriisiolukorra lahendamisel vajalik ja eesmärgipärane, kuid nende väljastamise õigus vastavas õigusaktis puudub, mis seaks omakorda kriisiolukorra lahendamisele olulisi takistusi.

Üldvolitust ei kohaldata andmekogudesse kantud isikuandmetele ehk teabele üheselt tuvastatud või tuvastatava isiku kohta. Andmekogusse kantud isikuandmeid võib töödelda kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise eesmärgil üksnes juhul, kui nende andmete töötlemise õigus on sätestatud vastava andmekogu pidamist reguleerivas seaduses või selle alusel antud õigusaktis. Andmekogudesse kantud isikuandmete töötlemine (sh ka nende väljastamine) tuleb tagada kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) sätestatud põhimõtetega. See tähendab, et erinevalt isikustamata andmetest peab andmekogusse kogutud isikundmete töötlemine selleks pädevate asutuste poolt olema reguleeritud vastava andmekogu pidamist reguleerivas õigusaktis, milles tuleb sätestada algsest erineval eesmärgil kogutud isikuandmete töötlemise õigus (nt juurdepääsuõiguse või nende väljastamise näol) ka kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel.

§ 117. Isikuandmete töötlemine ja andmesubjekti õiguste piiramine kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel

Paragrahviga reguleeritakse käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmisel isikuandmete töötlemisega seonduvat.

Eelnõus reguleeritakse isikuandmete kaitset selles osas, mis vajab seadusliku aluse, olulisuse põhimõtte, hea halduse põhimõtte ja õigusselguse huvides õiguslikku reguleerimist.

Lõike 1 kohaselt on käesoleva seadusega sätestatud kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise ülesande täitmise eesmärgil pädeval asutusel ja isikul õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, anonüümitud või pseudonüümitud andmeid ning üldsusele mõeldud või avalikest allikatest kättesaadavaid isikuandmeid. Lõige 1 sätestab üldnormi isikuandmete töötlemiseks, kui kohaldatakse nt piiravaid meetmeid või haldussunnivahendeid või tehakse toiminguid, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks. Isikuandmeid võib töödelda ulatuses, mis on vajalik piiravate meetmete kohaldamiseks. Selliste piiravate meetmete kohaldamine, mille raames võib töödelda isikuandmeid, hõlmab haldusmenetluses haldusakti andmist ning toimingute tegemist. Piiravate meetmete täitmise tagamine hõlmab haldussunnivahendite kohaldamist. Lisaks võib isikuandmeid töödelda ka muude toimingute tegemisel, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks ning mis ei ole seotud piiravate meetmete kohaldamisega.

Lõike 2 kohaselt tuleb isikuandmeid töödelda eelkõige anonüümitud või pseudonüümitud kujul. Juhul, kui see on kriisiolukorra lahendamiseks vältimatult vajalik, võib andmeid

töödelda isikustatud kujul. Eelkõige piiravate meetmete kohaldamisel võib olla vajalik töödelda andmeid ka isikustatud kujul. Lõigete 1 ja 2 näol on tegemist üldise haldusorgani volitusega töödelda isikuandmeid, selleks et kohaldada piiravaid meetmeid ja haldussunnivahendeid ning teha toiminguid ehk täita oma seadusest tulenevaid ülesandeid. Sätte lai sõnastus aitab tagada selle, et ükski meede ja toiming ei jääks kriisiolukorras tegemata selge õigusliku aluse puudumise tõttu.

Sarnaselt kehtiva RiKSi §-ga 82[13] nähakse **lõikes 3** ette võimalus piirata kriisiolukorras riigikaitse, riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks andmesubjekti õigusi (näiteks õigus saada infot tema isikuandmete töötlemise fakti ning töötlemise tehniliste ja korralduslike kaitsemeetmete kohta, õigus tutvuda tema kohta kogutud ja töödeldavate isikuandmetega, õigus nõuda oma isikuandmete töötlemise piiramist jm). Nimetatud piirangud on kooskõlas Euroopa Nõukogu 28.01.1981 sõlmitud isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni artikliga 11.

§ 118. Isikuandmete töötlemine alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitsel

Paragrahvis 118 reguleeritakse isikuandmete töötlemine alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti kaitsemeetmete rakendamisel Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määruse nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“ §-s 7[1] sätestatu eeskujul. Kõnesolevas paragrahvis sätestatud isikuandmete töötlemise nõudeid kohaldatakse ainult nende andmesubjektide isikuandmete töötlemisele, kelle viibimine objektil ei ole seotud objekti igapäevatööga ja/või objekti valdaja ülesande täitmisega. Paragrahvi kohaldamisalasse ei kuulu andmesubjektidena töötajad ja ametnikud, kelle töökoht asub objektil, ning töö- või teenistusülesannete täitmise tõttu objektile saabumist ja objektilt lahkumist kõnesoleva paragrahviga ei reguleerita. Kui objektil rakendatakse ka töötajate ja ametnike tööle saabumise ja töölt lahkumise registreerimist, kuulub sellekohane isikuandmete töötlemine teenistus- ja töölepinguliste suhete valdkonda ja sellele kohaldub andmekaitse üldregulatsioon (isikuandmete kaitse üldmäärus, töölepingu seadus, sisemised töökorraldusaktid). Teenindavate isikutena võib mõista kõiki selliseid teenusepakkujaid, kes tagavad lepingu alusel ka teatava regulaarsusega objekti igapäevase toimimise (nt heakorrateenused, toitlustus jms), kuid ei ole objekti valdajaga otseses töö- või teenistussuhtes. Nii objekti teenindavate kui ka külastavate isikute (andmesubjektide) kindlaksmääramine sõltub sellest, milline on hoone osa, ala, ruum vms, millele juurdepääs tuleb registreerida.[60]

2. jagu
Andmekogud

§ 119. Tsiviiltoetuse register

Paragrahv 119 sätestab tsiviiltoetuse registriga (TTR) seonduva. Tsiviiltoetuse register on alates 21.03.2022 reguleeritud RiKSi § 82[14] alusel. Kõnesoleva paragrahviga säilitatakse sisuliselt tsiviiltoetuse registri põhieesmärk. Registri pidamise eesmärk sõnastatakse eelnõu kohaselt uuesti, mis arvestab nii tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kui ka selle

60 Lähemalt Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määruse nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“ muutmine“ eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3959653f-ff4e-4869-b576-7c60b1a54e53

rakendussätteid. Lisaks sätestatakse paragrahvis see osa isikuandmete töötlemisest, mis on vajalik reguleerida seaduse tasandil.

Kehtiva RiKSi § 82^{14} lõike 1 kohaselt on TTR andmekogu, milles peetakse arvestust riigikaitseks, vastuvõtva riigi toetuse osutamiseks, tsiviil-sõjaliseks koostööks, kõrgendatud kaitsevalmiduse, hädaolukorra, sõjaseisukorra ja muude sündmuste lahendamiseks vajalike vahendite ja nende kasutamiseks vajalike andmete, elutähtsa teenuse osutajate, riigikaitselisi ameti- ja töökohti omavate tööandjate, asja sundkasutusse võtmise ning asja sundvõõrandamise üle.

Lõikes 1 sõnastatakse arvestades eelnõuga kavandatud muudatusi uuesti ka TTRi eesmärk. Selle kohaselt on TTR andmekogu, mille eesmärk on koondada ja hoida tsiviilkriisiks ja riigikaitseks vajalike vahendite, asutuste ja isikutega seotud andmeid, sealhulgas pidada arvestust:
1) vastuvõtva riigi toetuse osutamiseks ning tsiviil-sõjaliseks koostööks vajalike vahendite üle;
2) kriisiolukorra ja muude sündmuste lahendamiseks vajalike vahendite üle;
3) elutähtsa teenuse osutajate ning kriisiülesandega ameti- ja töökohtade määramise õigusega isikute ja asutuste üle;
4) asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise, kriisiülesannete ning tegevusvaru üle.
Isikutega seotud andmete puhul on tegemist ennekõike juriidiliste isikute ja FIEdega ning äärmisel juhul ka füüsiliste isikutega, kellele kuulub kriisi lahendamiseks vajalik vara, samuti ETOd. Registri pidamise eesmärk ei ole pidada arvestust nn füüsiliste isikute üle, kes lahendavad kriise või kes on kaasatud kriiside lahendamisse, arvestust peetakse varade ja vahendite üle.

Lõikes 2 sätestatakse registri kaasvastutavad töötlejad. Registri kaasvastutavad töötlejad on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Päästeamet ja Eesti Varude Keskus. Arvestades registri pidamise eesmärki (lõige 1) ei saa ainult Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus võtta kõiki registri vastutava töötleja kohustusi. Väga suur osa registrist on seotud tsiviilkriisideks vajalike vahendite üle arvestuse pidamise moodulite arendamisega, samuti varude mooduli arendamisega. Registri volitatud töötlejad sätestatakse registri põhimääruses ja nendeks jäävad elutähtsa teenuse korraldajad (Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Maaeluministeerium, Eesti Pank ja kõik KOVid) ja Kaitseressursside Amet.

Lõigetes 3 ja 4 sätestatakse registri põhimäärusega seonduv. Põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus, samamoodi on sätestatud kehtiva RiKSi § 82^{14} lõikes 4. Põhimääruses sätestatakse registri kaasvastutavate töötlejate ning volitatud töötleja ülesanded, registrisse kogutavate andmete täpsem koosseis, andmeandjad ja nende edastatavad andmed, andmevahetus teiste andmekogudega, andmete registrisse kandmise ja õigsuse tagamise kord, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord ja muud korralduskküsimused. Erinevalt kehtivast põhimäärusest sätestatakse andmete säilitamise tähtajad ja isikuandmete töötlemise sätted seaduses.

Lõikes 5 sätestatakse, milliseid isikuandmeid registris töödeldakse. Registris töödeldakse järgmisi isikuandmeid:
1) vastuvõtva riigi toetust korraldava valitsusasutuse esindaja andmed (ees- ja perekonnanimi, isikukood, ametikoht, kontaktandmed ja teave juurdepääsusertifikaadi kohta);
2) asja sundkasutusse võtva ja sundvõõrandava ametiisiku andmed (ees- ja perekonnanimi, isikukood, töökoha või ametikoha nimetus, kontaktandmed, tööpiirkond ja ülesanded);

3) kriisiülesande saaja andmed (ees- ja perekonnanimi, aadress ja kontaktandmed);
4) vara või objekti omaniku, valdaja, vastutava kasutaja, hoonestaja ja kontaktisiku andmed (ees- ja perekonnanimi, isikukood, aadress ja kontaktandmed). Punktis 4 nimetatud andmed hõlmavad mh Kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusvälja, harjutusala kontaktisiku andmeid, Kaitseväe ja Kaitseliidu ning valitsusasutuste hoonete ja rajatiste omaniku andmeid, samuti sadama pidaja või valdaja ning laevaliikluse ja valveteenistuse korraldaja andmeid.

Lõikes 6 sätestatakse andmete säilitamise tähtaeg. Registri andmeid säilitatakse kolm aastat.

§ 120. Mobilisatsiooniregister

Paragrahvis 120 sätestatakse mobilisatsiooniregistriga seonduv, säte on üle võetud kehtiva RiKSi §-st 82^{15} ning põhimõttelisi muudatusi sellega võrreldes ette ei nähta.

Lõike 1 kohaselt muudetakse võrreldes kehtiva RiKS-iga täpsemaks mobilisatsiooniregistri eesmärk. Eelnõu kohaselt on mobilisatsiooniregister andmekogu, milles peetakse arvestust Kaitseväe sõjaaja üksuste koosseisu, nende ettevalmistuse ja varustuses olevate materiaalsete vahendite üle. Kehtiva sõnastuse kohaselt on mobilisatsiooniregister andmekogu, milles peetakse arvestust sõjaaja ametikohtade täitmise ja riigi sõjaliseks kaitseks kasutatavate materiaalsete vahendite üle.

Lõike 2 kohaselt sätestatakse sarnaselt kehtiva registri põhimääruse § 2 lõikega 1, et registri vastutav töötleja on Kaitseministeerium.

Lõigetega 3 ja 4 sätestatakse registri põhimäärusega seonduv. Põhimääruse kehtestab mobilisatsiooni ettevalmistamise ja korraldamise eest vastutav minister määrusega, samamoodi on sätestatud RiKSi § 82^{15} lõikes 5. Sarnaselt TTRiga sätestatakse mobilisatsiooniregistri põhimääruses registri vastutava ning volitatud töötleja ülesanded, registrisse kogutavate andmete täpsem koosseis, andmeandjad ja nende edastatavad andmed, andmevahetus teiste andmekogudega, andmete registrisse kandmise ja õigsuse tagamise kord, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord ja muud korralduskküsimused.

Lõike 5 kohaselt sisaldab mobilisatsiooniregister järgmisi andmeid:
1) sõjaaja üksuse ja selle ettevalmistamise andmed;
2) sõjaaja üksuse koosseisus oleva isiku ja üksusele vajaliku väljaõppega reservis oleva isiku andmed. Punktis 2 nimetatud isikuandmed on isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood, aadress, kontaktandmed, haridus, väljaõpe, juhtimisõigus, töö- või ametikoht, veregrupp ja reesusfaktor, vastavus tervisenõuetele, mobilisatsioonist ja lisaõppekogunemisel osalemise kohustusest vabastamise alus, riigisaladusele juurdepääsu loa ja Eestist lahkumise piirangu andmed;
3) sõjaaja üksuse varustatuse andmed.

Lõikes 6 sätestatakse andmete säilitamise tähtaeg. Registrisse kantud andmeid säilitatakse kuni registri likvideerimiseni. Andmeid säilitatakse kuni registri likvideerimiseni, kuna reservväelaste õppekogunemisele võidakse kutsuda isikuid väga pikaajalise vahega (nt 10 aastat) ning isiku varasemate ajalooliste andmete pikaajaline säilitamine on selle tõttu vajalik.

10. peatükk
Rahvusvaheline sõjaline koostöö

Kümnes peatükk on jaotatud kolmeks jaoks, milles käsitletakse rahvusvahelise sõjalise koostöö üldnõudeid, rahvusvahelist sõjalist koostööd väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ning Eesti Vabariigi territooriumil. Rahvusvahelise sõjalise koostöö peatükist on välja jäetud rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise säte (vt kehtiv RiKSi § 32), kuivõrd kahju hüvitamist puudutavad sätted on koondatud eelnõu 5. peatükki. Eelnõu seletuskirja sätete juures on eraldi esile toodud ka muudatused võrreldes kehtiva regulatsiooniga.

1. jagu
Rahvusvahelise sõjalise koostöö üldnõuded

§ 121. Rahvusvaheline sõjaline koostöö

Lõige 1 sätestab ammendavalt, mida loetakse rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemiseks. Rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemine on:
1) Kaitseväe kasutamine rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil;
2) Kaitseväe osalemine rahvusvahelisel sõjalisel õppusel;
3) välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil ajutise viibimise võimaldamine seadusega sätestatud alustel ja korras;
4) rahvusvahelise sõjalise peakorteri staatuse tunnustamine, peakorteri tegevuses osalemine ja selle tegevuse toetamine;
5) Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamine ning elluviimine.

Rahvusvahelise sõjalise operatsiooni mõiste on toodud §-s 122. Sõjalise operatsioonina on käsitatav Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmine, kasutades selleks Kaitseväge ja kaitseväelasi Riigikogu otsuse alusel. Rahvusvaheline sõjaline operatsioon ei tähenda ilmtingimata relvakonflikti kahe riigi vahel, Kaitsevägi võib osaleda rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel, mis ei ole suunatud ühegi riigi vastu, vaid keskenduvad erinevate meetmete kaudu üldisele rahu ja julgeoleku tagamisele. Näiteks on Kaitsevägi osalenud rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel Kesk-Aafrika Vabariigis ja Malis, kus tegutsetakse riigi valitsust vastustavate mitteriiklike organisatsioonide vastu. Samuti ei ole rahvusvahelise sõjalise operatsiooni toimumine Eestis formaalselt seotud kehtestatud kriisiolukorra, sh erakorralise seisukorra või sõjaseisukorraga. Rahvusvahelisi sõjalisi operatsioone eristab muust rahvusvahelisest sõjalisest koostööst kõrgem otsustustasand ning jõu kasutamise alused ning ülesanded, milleks Kaitseväge kasutatakse. Rahvusvaheliste sõjaliste operatsioonide puhul ei anta seadusega otsustuspädevust Kaitseväe kasutamiseks Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisel täitevvõimu tasandile. Täitevvõimu pädevus on piiritletud õigusega anda Kaitseväele korraldus alustada osalemist või lõpetada osalemine rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil.

Lisaks rahvusvahelistele sõjalistele operatsioonidele võib Kaitseväge kasutada ka Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamisel ning elluviimisel. Erinevalt rahvusvahelistest sõjalistest operatsioonidest otsustab rahvusvahelise kaitse- ja julgeolekukoostöö formaadis Kaitseväe osalemise sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister. Ühise koostöö sees tuleb eristada tegevusi, mille näol on tegu Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisega, sest sellisel juhul otsustab Kaitseväe kasutamise Riigikogu. Ühise kaitse- ja julgeolekukoostöö raames ei saa Eesti kaitseväelased minna aktiivsesse konfliktipiirkonda, sest tavapärast rahvusvahelist sõjalise operatsiooni raamistikku pole algatatud.

Ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide näitena osales Kaitsevägi 2021. aastal Leedu ja Valgevene piiril aset leidnud pagulaste massilisest ebaseaduslikust piiriületusest tingitud kriisi lahendamisel koostöös Leedu Vabariigi sisejulgeoleku ametkondade ja relvajõududega. 2021. aasta lõpus ning 2022. aasta esimeses pooles osales Kaitsevägi ühises kaitse- ja julgeolekuprojektis koostöös Poola Vabariigiga, mille raames tugevdati kiirendatud korras Poola piiritaristut Poola-Valgevene piiril.

Täiendavalt on rahvusvahelise sõjalise koostöö mõistega hõlmatud Kaitseväe osalemine rahvusvahelistel sõjalistel õppustel. Tegu on olulise sõjalise koostöö formaadiga, mille raames Kaitseväegi harjutab muu hulgas koostegutsemist liitlasvägedega. Rahvusvahelised sõjalised õppused toimuvad nii Eestis kui ka välisriikides. Eestis toimuvatest rahvusvahelistest sõjalistest õppustest, millest võtavad osa ka liitlasriikide relvajõud, on olulisemad Kaitseväe suurõppused Siil ja Kevadtorm.

NATO juhtimisstruktuur tugineb erineva pädevuse ja juhtimisvõimega staapidele ning lisaks staapidele on NATO struktuuris ka teisi üksusi, näiteks erineva valdkonnapõhise spetsialiseerumisega oivakeskused (*Centre of Excellence*). Eestis on sõjalise peakorteri staatuses (1952. aasta protokoll Põhja-Atlandi lepingu alusel loodud rahvusvaheliste sõjaliste peakorterite staatuse kohta) NATO staabielement (*NATO Force Integration Unit*) ning NATO küberkaitsekoostöö keskus (*NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*). Nimetatud peakorterite töös osalemine ja nende tegevuse toetamine on käsitatav rahvusvahelise sõjalise koostööna lõike 1 punkti 4 mõistes.
Lõike 2 kohaselt kehtestab Põhja-Atlandi lepingu artiklite 4 ja 5 rakendamise korra ja Euroopa Liidu lepingu artikli 42 lõike 7 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 222 rakendamise korra Vabariigi Valitsus korraldusega. Kehtivas RiKSis puudus eraldi norm, mis annaks Vabariigi Valitsusele selge pädevuse juhtida riigisisest otsustusprotsessi ning Eesti osalust Põhja-Atlandi Nõukogu otsustusprotsessis.

Lõike 3 järgi ei kohaldata käesoleva paragrahvi rahvusvahelise sõjalise koostöö sätteid kaitseväelasele, kes töötab Eesti Vabariigi välisesinduses, ega välisriigi relvajõudude liikmele, kes töötab välisriigi diplomaatilises esinduses või konsulaarasutuses (nt kaitseatašeed). Nende isikute staatus on reguleeritud välisteenistuse seaduse ja teiste seadustega.

Lõigete 4 ja 5 järgi kasutab Kaitsevägi rahvusvahelises sõjalises koostöös jõudu ja annab üle ja võtab vastu käsuõiguse Kaitseväe korralduse seaduses sätestatud korras.

Lõiked 6 ja 7 sätestavad, et Eesti õigusakte kohaldatakse välisriigis viibivale kaitseväelasele, Kaitseväega töösuhtes olevale muule isikule ning temaga kaasas olevale ülalpeetavale ning Eesti Vabariigi territooriumil viibivale välisriigi relvajõudude liikmele, välisriigi relvajõude saatvale nende teenistuses olevale tsiviilisikule ja tema ülalpeetavale niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas välislepinguga ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega.

Lõikega 8 reguleeritakse välisriigi relvajõudude asjaomase asutuse õigust teostada oma riigi relvajõudude liikme ning tema ülalpeetava suhtes distsiplinaar- ja kriminaaljurisdiktsiooni Eesti Vabariigi territooriumil. Vastava õiguse teostamise alus on välisriigi relvajõudude asjaomasele asutusele selle riigi õigusaktidega antud volitus, mis peab olema kooskõlas asjakohase välislepingu ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega. Välisriigi relvajõudude õigust Eestis toime pandud tegevuste üle jurisdiktsiooni teostada

reguleerib näiteks Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide vahelist relvajõudude staatust reguleeriva kokkuleppe[61] (*Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the status of Their Forces* – NATO SOFA) VII artikkel ning selle täiendusena 17. jaanuaril 2017 sõlmitud Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkuleppe[62] (*Defense Cooperation Agreement* – DCA) XII ja XIII artikkel. Samas on saatva riigi kriminaaljurisdiktsiooni teostamine vastuvõtva riigi territooriumil välistatud näiteks 15. detsembril 2008 jõustunud Eesti ja Saksamaa relvajõudude külastuste kokkuleppe[63] artikli 6 lõike 5 järgi. Eestis võib relvajõudude staatuse kokkulepetest tulenevalt tegutseda näiteks välisriigi sõjaväepolitsei, kui see on vajalik nende enda relvajõudude liikmete distsiplinaar- või süütegude menetlemiseks. Välisriigi relvajõudude sõjaväepolitsei tegevus, et kontrollida, kas oma relvajõudude liikmed peavad kinni kehtestatud regulatsioonidest, on piiritletud nende peamise asukohaga ning jurisdiktsiooni kohaldatakse ainult oma riigi relvajõudude liikmete suhtes.

Lõikega 9 antakse Kaitseväele kui asutusele volitus sõlmida rahvusvahelisi kokkuleppeid (nii õiguslikult siduvaid ametkondlikke välislepinguid kui ka õiguslikult mittesiduvaid poliitilisi kokkuleppeid) sõjalise riigikaitse korraldamise eest vastutava ministri nõusolekul. Kaitseväe juhataja juhib Kaitseväge ning võib KKSi alusel volitada teisi isikuid Kaitseväe nimel allkirjastama rahvusvahelisi kokkuleppeid eeldusel, et kokkuleppe sõlmimiseks on olemas kaitseministri nõusolek.

§ 122. Rahvusvaheline sõjaline operatsioon

Paragrahvi sõnastust ei ole muudetud võrreldes kehtiva RiKSi §-ga 30.

Paragrahv 122 defineerib, mis on rahvusvaheline sõjaline operatsioon. Esiteks on rahvusvaheline sõjaline operatsioon Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikirja artiklis 51 tunnustatud õigusel põhineva välislepinguga või muul viisil seaduslikult võetud kohustuse täitmiseks korraldatav kollektiivse enesekaitse operatsioon (edaspidi *kollektiivse enesekaitse operatsioon*) ning teiseks ÜRO põhikirja VI või VII peatükis sätestatu alusel rahu ja julgeoleku säilitamise või taastamise eesmärgil korraldatav sõjaline operatsioon ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega kooskõlas olev muu sõjaline operatsioon (edaspidi *muu rahvusvaheline sõjaline operatsioon*).

ÜRO põhikirja artikli 51 järgi „[r]elvastatud kallaletungi puhul organisatsiooni liikmele ei piira käesolev põhikiri mingil määral võõrandamatut õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele, kuni Julgeolekunõukogu ei võta rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks vajalikke meetmeid“. Paragrahvi 118 punkti 1 sõnastus viitab „artiklis 51 *tunnustatud* õigusele“, kuid Eesti Vabariik ei pea lähtuma ainult artiklis 51 esitatud sõnastusest, vaid võib arvestada ka rahvusvahelise tavaõiguse arengut. Kollektiivse enesekaitse operatsioon on eelnõu § 118 punkti 1 tähenduses selline operatsioon, mille puhul Eesti Vabariik kasutab Kaitseväge teise riigi vastu suunatud relvastatud kallaletungi tõrjumiseks või teised riigid kasutavad enda relvajõudusid Eesti Vabariigi vastu suunatud rünnaku lõpetamiseks Eesti Vabariigi territooriumil. Kollektiivse enesekaitse operatsioon tuleb kõne alla juhul, kui riik, kes on langenud relvastanud rünnaku ohvriks, palub diplomaatiliste kanalite kaudu abi rahvusvaheliselt üldsuselt või konkreetselt Eesti riigilt.

61 https://www.riigiteataja.ee/akt/814544
62 https://www.riigiteataja.ee/akt/216062017002
63 https://www.riigiteataja.ee/akt/13097978

Punkt 1 hõlmab nii Põhja-Atlandi lepingus sätestatud kohustust, kollektiivse enesekaitse operatsioone laiemalt kui ka Kaitseväe kasutamist selliste riikide kaitseks, kes ei ole NATO liikmesriigid, kui selleks annab loa Riigikogu eelnõu § 123 lg 1 punkti 2 alusel. Kollektiivse enesekaitse operatsioon tuleb kõne alla juhul, kui riik, kes on langenud relvastanud rünnaku ohvriks, palub diplomaatiliste kanalite kaudu abi rahvusvaheliselt üldsuselt või konkreetselt Eesti riigilt. Abi palumine võib toimuda rahvusvahelise organisatsiooni kaudu – nt NATO või ka mitmepoolselt, tahtekoalitsioonina. Kaitseväe kasutamisel teise riigi abistamiseks võib teatud juhtudel olla vajalik korraldada mobilisatsioon ja seeläbi piirata ka riigist lahkumise õigust.

Punkt 2 hõlmab ka muid rahvusvahelisi sõjalisi operatsioone, mis toimuvad ÜRO põhikirja VI või VII peatüki alusel, ning muid rahvusvahelise tavaõiguse ja põhimõtetega kooskõlas olevaid operatsioone (nt vastuvõtva riigi nõusolekul toimuvad operatsioonid selle riigi territooriumil). Sõjaline operatsioon, mis ei ole kollektiivse enesekaitse operatsioon, võib olla rahvusvahelise õigusega kooskõlas ka juhul, kui selleks ei ole ÜRO Julgeolekunõukogu volitust ehk operatsioon ei toimu formaalselt ÜRO põhikirja VI või VII peatüki alusel. Selliseks näiteks on vastuvõtva riigi nõusolekuga toimuvad operatsioonid selle riigi territooriumil. Seega võib punkti 2 alusel Kaitseväge kasutada väga erinevat liiki sõjalistel operatsioonidel ning välisriigi relvajõud võivad toetada erinevaid Eesti territooriumil toimuvaid operatsioone. Kaitseväge kasutatakse näiteks ÜRO rahuvalvemissioonil UNIFIL Liibanonis, ÜRO vaatlusmissioonil UNTSO ja Euroopa Liidu väljaõppemissioonil Mosambiigis.

2. jagu
Rahvusvaheline sõjaline koostöö väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi

Eelnõu §-d 123 ja 124 sätestavad, kuidas otsustatakse Kaitseväe kasutamine rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel, nimetatud paragrahvide sõnastust ei ole muudetud võrreldes kehtiva RiKSi §-dega 33 ja 34. Eelnõu § 125 sätestab eraldiseisvalt, kuidas otsustatakse Kaitseväe osalemine väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamisel ning elluviimisel, ning § 126, kuidas otsustatakse Kaitseväe osalemine rahvusvahelisel sõjalisel õppusel.

§ 123. Kaitseväe kasutamine kollektiivse enesekaitse operatsioonil

Paragrahvis 123 sätestatakse Kaitseväe kollektiivse enesekaitse operatsioonil kasutamise reeglid. PSi § 128 kohaselt otsustab Riigikogu Kaitseväe kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Lähtuvalt PSist on eelnõu § 123 lõikes 1 sätestatud, et Riigikogu otsustab Kaitseväe kasutamise kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Riigikogu võib otsuse teha ratifitseerides kollektiivse enesekaitse põhimõtet sätestava välislepingu või teha üksikotsuse, kui nimetatud välislepingut ei ole sõlmitud. Kui Riigikogu on ratifitseerinud välislepingu, milles on kokku lepitud kollektiivse enesekaitse põhimõttes, ei pea Riigikogu selle kohta enam eraldi otsust tegema. Kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldab näiteks Põhja-Atlandi leping, kuid Riigikogu võib lisaks Põhja-Atlandi lepingule ratifitseerida ka teisi kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldavaid välislepinguid.

Euroopa Liidu lepingu artikli 42 lõikes 7 sisalduv vastastikuse kaitse säte ei ole praegusel juhul käsitatav eraldiseisva kollektiivse enesekaitse sättena, kuna artikli 42 lõike 7 sõnastus keskendub eelkõige abi andmise kohustusele, täpsustamata abi formaati ja ulatust, ning abi

andmisel peavad riigid arvestama juba Põhja-Atlandi lepingu raames võetud kohustusi. Samuti on Euroopa Liidu lepingu eesmärk erinev Põhja-Atlandi lepingu eesmärgist. Seetõttu tuleb Kaitseväe kasutamise otsustamine, kui Euroopa Liidu liikmesriik on Eestile artikli 42 lõike 7 raames esitanud sõjalise abi taotluse, olukorras, kus abi taotlev liikmesriik on sattunud relvastatud rünnaku ohvriks, lahendada endiselt Riigikogu otsusega.

Lõike 2 järgi annab korralduse alustada osalemist ning lõpetada üksuste osalemine kollektiivse enesekaitse operatsioonil ratifitseeritud välislepingu või Riigikogu üksikotsuse alusel Kaitseväele Vabariigi Valitsus. Nii tegutsetakse näiteks Põhja-Atlandi lepingu artikli 5 käivitamisel. Kollektiivse enesekaitse operatsioonis osalemine ei ole piiritletud ainult teise NATO liikmesriigi vahetus kaitsmises osalemisega, olukorras, kus NATO liikmeriigi suhtes on toime pandud relvastatud rünnak. Põhja-Atlandi Nõukogu võib oma otsusega aktiveerida vastavad kaitseplaanid ka ennetavalt ning riikide relvajõud asuvad seega täitma juba eelnevalt kokkulepitud konkreetseid ülesanded, olukorras, kus ühegi NATO liikmesriigi vastu ei ole relvastatud rünnakut toime pandud või ei ole liikmesriik veel teistelt liimesriikidelt sõjalist abi taotlenud.

Lõike 2 alusel antud korraldus tehakse lõike 3 alusel viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Riigikogu juhatusele ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimehele.

§ 124. Kaitseväe kasutamine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil

Paragrahvis 124 sätestatakse Kaitseväe muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil kasutamise reeglid.

Lõike 1 järgi otsustab Riigikogu Kaitseväe kasutamise muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil igal üksikul juhul eraldi otsusega, välja arvatud lõigetes 2, 3, 5 ja 7 sätestatud juhtudel.

Lõike 2 järgi ei tee Riigikogu Kaitseväe kasutamise kohta muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil eraldi otsust, kui kohustus kasutada Kaitseväge sellisel operatsioonil tuleneb ratifitseeritud välislepingust.

Lõike 3 järgi otsustab Kaitseväe kasutamise muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil rahvusvahelise organisatsiooni (NATO ja EL) või NATO liitlasriigi kiirreageerimisjõudude koosseisus Riigikogu enne Kaitseväe üksuse asumist kiirreageerimisvalmidusse. Riigikogu määrab rahvusvahelise organisatsiooni või liitlasriigi, kelle kiirreageerimisjõudude koosseisus väeüksus või allüksus tegutseb, ning kaitseväelaste piirarvu, kes võivad konkreetses rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osaleda. Nii toimitakse näiteks NATO reageerimisjõu NRF (*NATO Response Force*) või Euroopa Liidu lahingugrupis osalemisel.

Lõige 3 ei reguleeri seega Kaitseväe kasutamist NATO kollektiivkaitseoperatsioonil, sest selle on Riigikogu juba otsustanud Kaitseväe kasutamisega NATO kollektiivse enesekaitse operatsioonides sellega, et on 2004. aastal ratifitseerinud Põhja-Atlandi lepingu.
Lõige 4 sätestab, et Riigikogu otsuse või välislepingu alusel annab kaitseminister kooskõlastatult välisministriga Kaitseväele korralduse alustada osalemist või lõpetada osalemine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil. Korraldus tehakse viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Riigikogu juhatusele ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimehele.

Lõike 5 kohaselt määrab Riigikogu otsusega igaks aastaks nende kaitseväelaste piirarvu, kes võivad osaleda NATO või selle liikmesriigi, ELi või ÜRO juhitaval muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil sellesse esmakordsel panustamisel. Kaitseväe edasine kasutamine samal operatsioonil otsustatakse kõnesoleva paragrahvi lõike 1 alusel üldkorras.

Lõige 5 tagab paindlikkuse olukorras, kus Eesti soovib sõjaliselt panustada operatsiooni, kuhu hetkel veel ei panustata, ja otsus on vaja teha kiiresti. Eelduseks on, et tegemist on NATO, NATO liikmesriigi (siia alla kuuluvad ka nn tahtekoalitsioonid), ELi või ÜRO juhitava operatsiooniga ning et operatsioonile saadetava kontingendi suurus mahub Riigikogu antud piirarvu sisse. Riigikogu annab sellisele panustamisele heakskiidu tagantjärele – järgmise rotatsiooni korral on panustamise eelduseks Riigikogu otsus konkreetse operatsiooni toetamise kohta.

Lõike 6 järgi annab sama paragrahvi lõikes 5 sätestatud Riigikogu otsuse (nn üldmandaadi) alusel Kaitseväele korralduse alustada osalemist või lõpetada osalemine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil Vabariigi Valitsus, võttes arvesse Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukoha. Korraldus tehakse viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Riigikogu juhatusele ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimehele.

Lõike 7 järgi võib rahvusvahelise organisatsiooni või rahvusvahelise sõjalise peakorteri juurde KVTSi § 115 lõike 1 punktide 1 (lühiajaline lähetus kuni kuus kuud) ja 4 (riiklike ülesannete täitmiseks välisriigis pikemalt kui kuus kuud) alusel lähetatud tegevväelane selle rahvusvahelise organisatsiooni või rahvusvahelise sõjalise peakorteri koosseisus osaleda rahvusvahelises sõjalises operatsioonis. Peakorterite all peetakse silmas püsivaid ja ka rahuajal toimivaid kehandeid, mis ei ole konkreetse sõjalise operatsiooni jaoks loodud, mitte operatsioonipiirkondades asuvaid staape, mille eesmärk on vastuvõtvas riigis rahu tagamine, vaatlemine, ülesehitus vms missioonipõhine tegevus ja mis oma laadilt on rahvusvahelised sõjalised operatsioonid, milles osalemise otsustab Riigikogu.

§ 125. Väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamisel ning elluviimisel Kaitseväe osalemise otsustamine

Lõike 1 järgi otsustab sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister Kaitseväe osalemise väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval Eesti Vabariigi ja rahvusvahelise organisatsiooni või välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamisel ja elluviimisel. Täpsemalt on ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamist ja elluviimist selgitatud § 121 juures.

Lõike 2 järgi tehakse otsus kasutada Kaitseväge üksusi väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval Eesti Vabariigi ja rahvusvahelise organisatsiooni või välisriigi ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamisel ja elluviimisel viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsusele, Riigikogu juhatusele ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimehele. Riigipea ja seadusandliku võimu teavitamine on vajalik, kuivõrd nimetatud institutsioonidel on põhiseaduslik roll riigikaitse küsimustes. Vabariigi Valitsuse teavitamine on juurdunud praktika, kus kaitseminister on teavitanud Vabariigi Valitsust eelnevalt nt Ukrainale relvastuse andmisest, kaitseväelaste Poola saatmisest jne.

§ 126. Väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel Kaitseväe osalemise otsustamine

Paragrahvi järgi otsustab Kaitseväe osalemise väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister ehk kaitseminister.

Kaitseministrile teeb ettepaneku lubada Kaitseväel väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi toimuval rahvusvahelistel sõjalistel õppustel osaleda Kaitseväe juhataja. Kaitseminister võib valitsuse liikmena konsulteerida peaministriga ühel või teisel õppusel osalemise üle ning vajaduse korral tõstatada küsimuse arutelu ka Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonis või valitsuse istungil.

Paragrahvi sõnastust on muudetud võrreldes kehtiva RiKSi §-ga 31. Kehtiva regulatsiooni järgi otsustas minister Kaitseväe osalemise ka Eestis toimuvatel rahvusvahelistel sõjalistel õppustel. Eelnõu koostamise ajaks on välisriikide relvajõud kaasatud Eestis toimuvatesse õppustesse sellisel määral, et säte kohalduks suurele osale Eestis toimuvatest sõjalistest õppustest. Kaitseministeeriumi valitsemisala senise praktika põhjal on hinnatud, et Eestis toimuvatel õppustel osalemine kuulub pigem Kaitseväe pädevusse ning ei vaja ministri otsust. Samas pole välistatud, et Kaitseväe juhataja konsulteerib vajaduse korral õppusel osalemise üle kaitseministriga. Kuna eelnimetatud muudatuse tulemusena on sätte mõjualas Kaitseväe tegevus vaid väljaspool Eesti territooriumi, on sätte asukohaks peatüki 2. jagu.

3. jagu
Rahvusvaheline sõjaline koostöö Eesti Vabariigi territooriumil

Eelnõu §-d 127–135 reguleerivad välisriigi relvajõudude lubamist Eesti Vabariigi territooriumile ja siin viibimist. Eelnõu § 127 punktis 5 on sarnaselt § 121 lõike 1 punktile 5 ning § 125 lõike 1 sõnastusele asendatud sõna „kaitseprojektide“ fraasiga „kaitse- ja julgeolekuprojektide“, arvestades, et riikidevaheline sõjaline koostöö võib hõlmata ka sisejulgeoleku valdkonna tegevusi. Paragrahvide 128–135 sõnastust ei ole muudetud võrreldes kehtiva RiKSi §-dega 36–43.

§ 127. Välisriigi relvajõudude viibimine Eestis

Paragrahvis 127 sätestatakse välisriigi relvajõudude Eestis viibimise alused ja eesmärgid.

Välisriigi relvajõud võivad ajutiselt viibida Eesti Vabariigi territooriumil, kui selle eesmärk on:
1) osalemine rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil;
2) osalemine rahvusvahelisel sõjalisel õppusel;
3) osalemine rahvusvahelise sõjalise peakorteri tegevuses;
4) transiit;
5) ühiste kaitse- ja julgeolekuprojektide kavandamine ja elluviimine.

Muudel alustel ei ole välisriigi relvajõudude lubamine Eesti Vabariiki lubatud.

§ 128. Välisriigi relvajõudude Eesti Vabariiki saabumine, Eesti Vabariigis viibimine ja Eesti Vabariigist lahkumine

Paragrahvis 128 sätestatakse, et välisriigi relvajõudude Eesti Vabariiki saabumiseks on vajalik kohustusliku loa olemasolu, kehtestatakse riigis viibimise aluse ja aja kohta dokumenti märke tegemise kord ning piiriületuse ajast ja kohast teavitamise kord.

Lõike 1 järgi peab välisriigi relvajõududel Eesti Vabariiki saabumiseks olema seaduse alusel antud luba. Loa võib anda kas ühe- või mitmekordseks piiriületuseks.

Lõike 2 kohaselt teeb PPA märke välisriigi relvajõudude liikme või tema ülalpeetava poolt riigipiiri ületamisel esitatud dokumenti. Märge tehakse vastavalt antud loale ning märkel ei ole iseseisvat õiguslikku tähendust ehk tegemist ei ole Eestis viibimise alusega. Riigis viibimise õiguslikuks aluseks on lõikes 1 nimetatud luba. Eelkõige on PPA toimingul tõendav iseloom. Märke võib teha ka pärast piiriületust esimesel võimalusel, kui seda ei saa teha piiri ületamisel. Eelkõige puudutab see Schengeni viisaruumis liikuvaid või lühikese teavitusajaga siia saabunud välisriigi relvajõudude liikmeid.

Lõike 3 järgi ei tehta dokumenti märget, kui välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil viibimise eesmärk on osaleda rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil või kui see ei ole praktilistel põhjustel võimalik. Tegemist on erandjuhtumitega, kus märke tegemiseks ei ole piisavalt aega. Üldjuhul tuleb tagada, et Eesti tsiviilvõimud tuvastaksid isiku staatuse. Kui siia saabuvate välisriigi relvajõudude eesmärk on osaleda rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil, siis takistaks üksuste kinnipidamine üksnes märke tegemise tõttu olukorra kiiret lahendamist. Samuti võib olla praktiliselt keeruline, kui siia saabuv üksus on märkimisväärselt suur.

Lõiked 4 ja 5 sisaldavad volitusnorme. Lõike 4 alusel kehtestab välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava riigipiiri ületamisel esitatud dokumenti kantava Eestis viibimise aluse ja aja märke vormi sisejulgeoleku korraldamise valdkonna eest vastutav minister määrusega. Lõikega 5 antakse kaitseministrile volitus kehtestada Eesti Vabariiki saabuvate välisriigi relvajõudude, välisriigi relvajõudude liikme või tema ülalpeetava, sõidukite ja kauba hulgast ning planeeritava piiriületuse ning üle piiri toimetamise ajast ja kohast teavitamise kord.

§ 129. Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmine

Paragrahvis 129 sätestatakse Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise pädevuse jaotus Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahel.

Lõike 1 punkti 1 järgi otsustab rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa andmise Vabariigi Valitsus, kui Eesti Vabariik ja asjaomane välisriik on kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldava lepingu osalised, ning punkti 2 järgi nimetatud välislepingu puudumise korral Riigikogu oma otsusega.

Lõigetega 2 ja 3 kohustatakse lõikes 1 tehtud otsusest viivitamata teavitama vastavalt Vabariigi Presidenti, Riigikogu juhatust, Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest ja Vabariigi Valitsust.

Paragrahvis sätestatud korda kohaldatakse ka välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil ajutisele viibimisele, mille eesmärk on osaleda muu riigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil (**lõige 4**).

§ 130. Välisriigi relvajõududele Eesti Vabariigi territooriumil viibimise loa andmine muudel juhtudel

Paragrahvis 130 sätestatakse välisriigi relvajõududele Eesti Vabariigi territooriumil viibimise loa andmine muudel juhtudel, mis ei ole kaetud §-ga 129.

Paragrahvi järgi otsustab kaitseminister Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel osalemiseks, Eesti Vabariigi territooriumil rahvusvahelise sõjalise peakorteri tegevuses osalemiseks ning ühise kaitseprojekti elluviimiseks välisriigi relvajõududele ajutise viibimise loa andmise. Kaitseväe osalusega Eestis läbiviidava sõjalise õppuse toimumise otsustab Kaitseväe juhataja, sarnaselt teiste Kaitseväe väljaõpet puudutavate küsimustega. Kaitseminister teeb Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel õppusel osalemiseks välisriigi relvajõudude liikmetele loa andmise kaudu kontrolli eelkõige välisriigi relvajõudude Eestis viibimise üle, kuid loa andmise pädevus on käsitatav ka täiendava tsiviilkontrolli meetmena Kaitseväe õppuste üle. Eestis võivad julgeoleku- ja kaitsekoostööprojekte läbi viia nii Eestis tegutsevad NATO struktuuri sõjalised peakorterid, Kaitseministeeriumi allasutused kui ka Kaitseministeerium. Koostööprojektina on käsitatavad erinevad kohtumised, kursused ja muud koostööformaadid ning sisulise otsuse projekti toimumise kohta võtab vastu projekti korraldav asutus. Kaitseminister teeb loa andmise protsessi kaudu sarnaselt Eestis toimuvate sõjaliste õppustega eelkõige kontrolli välisriigi relvajõudude Eestis viibimise üle.

§ 131. Välisriigi relvajõudude transiit

Paragrahvis 131 sätestatakse välisriigi relvajõudude transiidiga seonduv, sh transiidiloa andmisega seotud pädevuse ja volituste jaotus kaitseministri, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu vahel.

§ 132. Välisriigi relvajõudude õigus kasutada jõudu

Paragrahvis 132 sätestatakse, millistel tingimustel ja mil viisil on välisriigi relvajõududel õigus kasutada Eesti Vabariigi territooriumil jõudu.

Välisriigi relvajõud, kes viibivad Eesti Vabariigi territooriumil ning osalevad rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil, võivad kasutada jõudu rahvusvahelise sõjalise operatsiooni eesmärkide saavutamiseks (**lõige 1**). Üldjuhul seab rahvusvahelise sõjalise operatsiooni eesmärgid Eesti Vabariik, rahvusvaheline organisatsioon või välisriik. Riigikogu ja Vabariigi Valitsus saavad seada välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigis jõu kasutamisele täiendavaid tingimusi või piiranguid.

Lõike 2 järgi võivad välisriigi relvajõud, kes viibivad Eesti Vabariigi territooriumil muudel juhtudel (sõjalisel õppusel osalemine, ühises kaitse- ja julgeolekuprojektis osalemine, rahvusvahelise sõjalise peakorteri tegevuses osalemine, relvajõudude transiit läbi Eesti), kasutada jõudu, kui see on vajalik Kaitseväe toetamiseks rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe tõrjumisel (KKSi § 46 lg 2). Kuivõrd tegemist on Kaitseväe toetuseks rahuajal toimuva tegevusega, siis peab jõu kasutamiseks loa andma KKSi § 46 lõike 2 kohaselt riigikaitse valdkonna eest vastutav minister või Kaitseväe pädev ülem. Viimane on Vabariigi Valitsuse 27. novembri 2008. a määruse nr 162 § 2 lõike 1 kohaselt vahetult Eesti riigi vastu suunatud rünnet tuvastav tegevväelasest ülem või tema

otsene ülem. Nimetatud Vabariigi Valitsuse määrus sätestab ka teatud piirid jõu kasutamisele. Tegemist on enesekaitseõiguse teostamisega, kuigi formaalselt ei pruugi rünnaku näol tegemist olla relvastatud kallaletungiga ÜRO põhikirja art 51 tähenduses.

Lõike 3 järgi tuleb Riigikogul või Vabariigi Valitsusel viivitamata otsustada välisriigi relvajõudude edasine viibimine Eesti Vabariigi territooriumil situatsioonis, kus jõudu on kasutatud, või on tõenäoline, et seda kasutatakse § 132 lõike 2 alusel. Sellise olukorraga võib olla tegemist, kui ühele intsidendile järgneb või informatsiooni kohaselt järgnevad täiendavad rünnakud.

Lõike 4 kohaselt lähtuvad välisriigi relvajõud jõu kasutamisel Eesti Vabariigi territooriumil välislepingutest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ja normidest, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi kehtestatud jõu kasutamise korrast ning Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse antud õigustest ning seatud piirangutest.

Lõike 4 järgi võib jõu kasutamise aluseks olla:

1) rahvusvaheline õigus – vastuvõtva riigi kutse ja sellega seotud tingimused, välislepingud, rahvusvaheline tavaõigus ja rahvusvahelise õiguse põhimõtted.

Rahvusvahelise õiguse kohaselt on riigil õigus lubada oma territooriumile välisriigi relvajõude. Rahvusvaheline õigus aktsepteerib riigi kutset kui õiguslikku alust vastuvõtva riigi territooriumil viibimiseks. Vastav kutse võib olla nii riigi ühepoolne akt kui sisalduda ka rahvusvahelises kokkuleppes. Kokkuleppe sõlmimisel või riigis viibimise loa andmisel võib nii Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsus seada loale eraldi tingimusi, mis reguleerivad välisriigi relvajõudude viibimist Eestis – piirkond, tegevuse eesmärgid, jõu kasutamise ulatus, teavitus jne. Nimetatud piirangud täpsustavad vastuvõtva riigi kutse tingimusi ning on seega teisele riigile siduvad. Lisaks kutsele ja sellega seotud tingimustele reguleerivad relvajõudude jõu kasutamist ka relvakonfliktiõigust ning inimõigusi käsitlevad välislepingud (nt Genfi konventsioonid ja nende lisaprotokollid, Euroopa inimõiguste konventsioon), rahvusvaheline tavaõigus ning rahvusvahelise õiguse põhimõtted.

NATO liikmesriikide puhul on Eesti Vabariigi territooriumile lubamine rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks jäetud Vabariigi Valitsusele, sest Riigikogu on ratifitseerinud juba kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldava välislepingu. Vabariigi Valitsus võib vastavale loale seada ka tingimusi ja piiranguid, mis eelkõige Kaitseministeeriumi ja Välisministeeriumi kohta antakse edasi NATO liikmesriikidele;

2) operatiivdokumendid – relvajõududele siduvad korraldused (nt operatsiooniplaan ja jõu kasutamise reeglid (ingl *Rules of Engagement*)).

Jõu kasutamise reeglid on kehtestanud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni vastavat õigust omav organ ning need määravad kindlaks, missugused on relvajõudude sekkumise ja piiravate meetmete kasutamise (sh jõu kasutamine) volitused. Jõu kasutamise reeglid ei võimalda relvajõududel kasutada vahendeid ja meetodeid, mis võiksid minna vastuollu poliitiliste eesmärkidega. Operatiivplaanide ja jõu kasutamise reeglitega saab üksnes piirata relvajõudude õigusi, mitte aga anda neile juurde volitusi, mida rahvusvaheline õigus või riigi seadused ei luba. Jõu kasutamise reeglid on kogumik sellest, mida relvajõud saavad ohu tõrjumiseks teha, kuid reeglid võivad olukorras olla erinevad ehk reeglite kehtestamisel tuleb tagada nende paindlik muutmine (nt teatud volitused on komponendi ülemal, mitte üksuse ülemal).

NATO liikmesriigina annab Eesti Põhja-Atlandi Nõukogus oma nõusoleku NATO üksuste jõu kasutamise reeglitele. Kuna reeglid lähtuvad nii saatva riigi õigusest, rahvusvahelisest õigusest kui ka asukohariigi õigusest, tuleb kahepoolse abistamise korral leppida reeglid eraldi kokku abi osutava ja abi vastu võtva osalise vahel.

§ 133. Välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava Eesti Vabariigis viibimise seaduslik alus

Paragrahv 133 reguleerib välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava Eesti Vabariigis viibimise seaduslikke aluseid.

Välisriigi relvajõudude riigis viibimise luba on seaduslik alus ainult Eesti Vabariigi territooriumil viibimiseks (lõige 1). Välisriigi relvajõudude liikme ülalpeetaval on õigus Eestis viibida koos välisriigi relvajõudude liikmega ning ülalpeetaval on lubatud Eestis viibida ja töötada nimetatud loa kehtivusajal (lõige 2).

Lõike 3 järgi võib välislepingus sätestatud juhul kaitseminister lubada ülalpeetaval viibida ja töötada Eestis loa kehtivusajast kauem. See tähendab, et Eesti riik peab olema välislepinguga võtnud kohustuse anda mõnede isikute ülalpeetavatele eristaatus, peamiselt nende Eestis viibimise ja töötamise (ilma täiendavate protseduurideta ja välismaalaste seaduses ette nähtut kohaldamata) võimaldamise näol. Sellised juhud sätestab näiteks DCA VII artikli 4. lõige.

Lõike 4 järgi loetakse isik ülalpeetavaks siis, kui ta on välislepingus ülalpeetavana määratletud. Näiteks NATO SOFA artikli 1 punkti c järgi on ülalpeetav välisriigi relvajõudude ja tsiviilkoosseisu liikme abikaasa või laps, kes sõltub tema toetusest.

§ 134. Rahvusvahelises sõjalises koostöös osalev muu isik

Paragrahvi 134 kohaselt kohaldatakse välislepinguga võetud kohustuste täitmiseks seaduse §-des 129–13 ja 133 välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava kohta sätestatut ka järgmistele isikutele, kelle puhul on Eesti välislepinguga vastavad kohustused võtnud:
1) välisriigi relvajõude saatvad nende teenistuses olevad tsiviilisikud (Eesti on eristaatuse tagamise kohustuse võtnud NATO SOFA, Põhja-Atlandi lepingu osaliste riikide ja programmis „Partnerlus rahu nimel“ osalevate riikide vahelise nende vägede staatust puudutava lepingu ehk PfP SOFA, DCA ning Eesti ja Saksamaa relvajõudude külastuste kokkuleppega),
2) rahvusvahelise sõjalise õppeasutuse personali liikmed ja õppurid (Eesti on eristaatuse tagamise kohustuse võtnud Eesti Vabariigi valitsuse, Läti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vahelise protokolliga Balti Kaitsekolledži ja tema isikkoosseisu staatuse kohta),
3) rahvusvaheliste sõjalise peakorteri personali liikmed ja peakorterite lepingupartnerite töötajad (Eesti on eristaatuse tagamise kohustuse võtnud Eesti Vabariigi ning NATO Euroopa vägede kõrgema peakorteri ja NATO arenduse kõrgema ülemjuhataja peakorteri vahelise Pariisi protokolli lisakokkuleppega),
4) kõigi nimetatud isikute ülalpeetavad.

Eesti territooriumil viibimise luba on Eestisse sisenemise eeltingimuseks küll ainult välisriigi relvajõudude liikmetele, kuid kõnesolevas paragrahvis sisalduv regulatsioon on vajalik, et anda selles nimetatud isikutele staatus, mida Eesti on kohustatud välislepingute alusel tagama.

§ 135. Lennu- ja laevaloa väljastamine

Paragrahv 135 reguleerib lennu- ja laevalubade väljastamist. Sättes kasutatakse terminit „riiklik õhusõiduk“ lennundusseaduse § 5 lg 3 (ja Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (International Civil Aviation Organization) konventsiooni art 3) tähenduses, st riiklik õhusõiduk on õhusõiduk, mida kasutatakse kaitseväe- või politseiteenistuses või tollis.

11. peatükk
Riigivastutuse erisused

1. jagu
Riigivastutuse erisused kriisiolukorras

Riigivastutuse erisused riigikaitselises kriisiolukorras on üle võetud RiKSist (RiKSi § 87^1–87^6).

Kahju hüvitamist reguleerivad üldseadustena VÕS ja RVastS. Peale nende seaduste on kahju hüvitamine või talumiskohustusest tuleneva hüvitise maksmine reguleeritud veel mitmes seaduses, sealhulgas süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduses, kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses, HOSis jm. Samuti reguleerivad kahju hüvitamist või hüvitise maksmist mitu määrust, sealhulgas Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 109 „Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord“, Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2010. a määrus nr 187 „Abipolitseiniku ülesande täitmise tõttu abipolitseinikule või tema perekonnaliikmele tekitatud otsese varalise kahju hüvitamise tingimused ja kord“, Vabariigi Valitsuse 27. jaanuari 2011. a määrus nr 18 „Päästetööl või demineerimistööl asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamise ulatus ja kord“ ja teised. Selleks et jätkuvalt oleks tagatud riigivastutuse selge regulatsioon ja erisused riigikaitse valdkonnas, nähakse riigivastutuse eriregulatsioon ette ka käesolevas eelnõus samal kujul, nagu see praegu kehtib.

§ 136. Riigivastutuse erisused

Lõikes 1 säilitatakse RiKSi regulatsioon, et riigikaitselises kriisiolukorras (nt erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon või kriisiolukord, mis on kehtestatud riigikaitse eesmärgi tagamiseks) tekitatud kahju hüvitatakse eelnõus ja selle alusel sätestatud tingimustel ja korras.

Lõike 2 järgi ei hüvitata kahju, kui seaduses on nähtud ette õiglase hüvitise või sotsiaalse tagatise maksmine, samuti juhul, kui käesoleva seadusega on kahju hüvitamine välistatud. Riigikaitselises kriisiolukorras ning nende korraldamiseks ja olukordade lahendamiseks kohaldatud piiravate meetmetega põhjustatud või kaasnevat kahju võib isikule hüvitada mitmel viisil. Olenevalt sellest, kas isikule tekitas kahju haldusorgan või kaasnes kahju isikule pandud kohustuse täitmisega ning kas haldusorgani tegevus oli õigusvastane või õiguspärane, on eristatud varalise kahju hüvitamist, õiglase hüvitise maksmist ning sotsiaalse tagatise väljamaksmist. Varalise kahju hüvitamisega on tegemist siis, kui haldusorgani õigusvastaselt kohaldatud piirava meetmega on kahjustatud isiku elu, tervist või vara. Õiglase hüvitise maksmisega on tegemist, kui haldusorgani õiguspäraselt kohaldatud piirava meetmega

kaasneva koormuse proportsionaalsuse tagamiseks heastatakse isikule osa sellest koormusest. Sotsiaalse tagatise väljamaksmisega on tegemist, kui piirava meetme kohaldamisega pannakse isik sellisesse olukorda, kus suurenenud riski tõttu võib talle tekkida kahju. Sotsiaalsed tagatised tulenevad eelkõige muudest seadustest (nt sotsiaalsed tagatised vabatahtlikele päästjatele ja abipolitseinikele).

§ 137. Kahju hüvitamine riigikaitselises kriisiolukorras

Säilitatakse kehtiva RiKSi regulatsioon.
Riigivastutuse üldregulatsiooni sätestab riigivastutuse seadus. RVastS § 7 lõikest 1 tuleneb seaduse keskne põhimõte, et kahju hüvitamise ja tagajärje kõrvaldamise nõuet (sekundaarnõuet) saab esitada üldjuhul siis, kui isik on RVastS §-des 3, 4 ja 6 sätestatud õiguste kaitse ja taastamise nõude (primaarse nõude) esitamise võimaluse ammendanud või kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada. Riigivastutuse õiguses peab kannatanu ise aktiivselt tegema kõik endast oleneva, et primaarnõue esitada. Kui kannatanu jätab põhjusel, mille eest ta ise vastutab, õiguste kaitse ja taastamise nõude esitamata või õigeks ajaks esitamata, minetab ta ka kahju hüvitamise nõude esitamise võimaluse. Hüvitatakse nii otsene varaline kahju kui ka saamata jäänud tulu (RVastSi § 8), samuti seaduses nimetatud mittevaraline kahju (RVastSi § 9). RVastSi § 11 lõigete 1 ja 3 kohaselt võib kannatanu nõuda avaliku võimu kandjalt haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist ning avaliku võimu kandja võib, olenemata kannatanu tahtest, kõrvaldada tagajärjed, kui rahaline hüvitis oleks palju suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul pole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist. RVastS sätestab süüta vastutuse erinevalt VÕSist. Erandina hüvitatakse mittevaraline kahju üksnes süü tingimusel (RVastSi § 9 lg 1) ning saamata jäänud tulu ei hüvitata, kui kahju hüvitamiseks kohustatud isik tõendab, et ta ei olnud kahju tekitamises süüdi (RVastSi § 13 lg 2). Riigivastutuse korras hüvitatakse üksnes õigusvastaselt tekitatud kahju (v.a RVastSi §-s 16 sätestatud juhul).

ErSSi § 5 kohaselt hüvitatakse Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel tekitatud materiaalne kahju seadusega sätestatud alustel ja korras. ErSSis ei ole nähtud ette eraldi kahju hüvitamise ega õiglase hüvitise maksmise aluseid. Kuna tegemist on avaliku võimu teostamisel tekitatud kahjuga, siis kohaldub kahju hüvitamisel RVastS.

Nimetatud erisused kehtivad ainult riigikaitselises kriisiolukorras. Kui kriisolukord on kehtestatud tsiviilkriisi lahendamise eesmärgil (nt eriolukord), siis kohaldub üldine RVasSti regulatsioon. See tähendab, et kahju hüvitamiseks tuleb tuvastada nii põhjuslik seos, haldusorgani tegevuse õigusvastasus kui ka mittevaralise kahju ja kaudse varalise kahju hüvitamisel süü, samuti peab isik kahju hüvitamise nõude esitamiseks olema esitanud RVastSi § 7 lõike 1 kohaselt haldusakti kehtetuks tunnistamise, jätkuva koormava toimingu lõpetamise või haldusorgani otsustamiseks kohustamise nõude. Õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisele aga kohaldub RVastSi § 16.

Riigivastutuse üldregulatsiooni kohaldamine riigikaitselises kriisiolukorras ei ole sobilik, kuna primaarnõuete esitamine võib olla õiguslikult, poliitiliselt või muul põhjusel problemaatiline. Samuti võib isikul endal kahju tõendamise kohustuse täitmine olla raskendatud – isikul puuduvad piisavad võimalused kahju tõendamiseks.

Eeltoodust lähtudes on **lõikes 1** sätestatud, et isikul on õigus nõuda talle haldusorgani või kodanikukohustust täitva isiku või seaduse alusel kaasatud muu isiku poolt õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist või selle asemel tagajärgede kõrvaldamist. Erinevalt RVastSi § 7

lõikes 1 sätestatust ei ole eelnõus kahju hüvitamise eelduseks õiguste kaitsmine RVastSi §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil. See erisus on tingitud peamiselt vajadusest koondada riigi ressurss kriisi lahendamiseks. RVastSi §-des 3, 4 ja 6 sätestatud esmase nõude esitamise kohustus on tõhus üksnes siis, kui sellise õiguskaitsevahendi kasutamisega kaasneb piirava meetme kehtivuse või täitmise peatamine. Paljudel juhtudel tuleb piirava meetme iseloomust lähtudes täita piirav meede kohe ning piiraval meetmel ei pruugi olla isiku jaoks kestvat mõju, mida saaks haldusakti kehtetuks tunnistamise või kestva toimingu lõpetamise nõudega kõrvalda (nt lühiajaline viibimiskeeld, asja sundkasutus vms). Isegi kui piiraval meetmel on kestev iseloom (nt pikaajaline viibimiskeeld, asja sundkasutus või sundvõõrandamine jne), siis kaaluvad riigikaitselise kriisi ajal üldiselt avalikud huvid üles isiku õiguskaitse vajaduse ning piirava meetme kehtivuse või täitmise peatamine takistaks ülemäära olukorra lahendamist. Seega on isiku õiguskaitse võimalik eelkõige kahju hüvitamisega, kui piirava meetme kohaldamine oli õigusvastane, või õiglase hüvitise maksmisega, kui piirava meetme kohaldamine oli õiguspärane ja seaduses on nähtud ette õiglase hüvitise maksmine.

Isikul ei ole alust nõuda riigilt kahju hüvitamist, kui kahju tekitanud pool ei ole teada või kui kahju ei ole omistatav riigi või muu haldusekandja tegevusele. Eelnõuga säilitatakse isikule kohustus taotleda kahju hüvitamist ehk riik ei hüvita isikutele kahju automaatselt, nagu on sätestatud ka RVastSis. Küll võib haldusorganil olla kriisiolukorras võrreldes tavaolukorraga suurem tõendamise ja tekitatud kahju üle arvestuse pidamise kohustus, kuna isikute enda võimalused endale tekitatud kahju tuvastada ja tõendada on piiratud. Näiteks on käesoleva eelnõuga märgatavalt lihtsustatud haldusakti kättetoimetamise regulatsiooni, mille tõttu õigusi piirav haldusakt võib jõustuda isegi siis, kui isik ei ole tegelikult enda õiguste piirangust teada saanud ega oska astuda vastusamme kahju ennetamiseks, selle vähendamiseks või enda õiguste kaitseks. Mida enam on haldusorgan kõnesoleva seaduse alusel või muu seaduse alusel piiranud isiku menetlusõigusi ja õiguskaitse võimalusi, seda suurem on tema enda tõendamiskohustus. Riigikaitselises kriisiolukorras haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan peab pidama arvestust tekitatud kahju kohta ning võimaluse korral heastama kahju esimesel võimalusel. Riigikaitselises kriisiolukorras tekitatud kahju hüvitamise täpsemad tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (§ 139 lg 4).

Õigus kahju hüvitamisele (PSi § 25) on seotud õigusvastase kahju tekitamisega. Kui tegu, millega kahju tekitati, oli õiguspärane, siis saab kahju hüvitamist nõuda üksnes RVastSi §-s 16 sätestatud asjaoludel. RVastSi § 16 lõike 3 kohaselt tuleb kahju hüvitamisel arvestada kahju tekkimise asjaolusid. Arvestades, et riigikaitselises kriisiolukorras piiravate meetmete kohaldamine on isiku enda huvides, oleks sellises olukorras õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamine RVastSi § 16 alusel ilmselt üldiselt välistatud.

Lõikes 2 sätestatakse üheselt, et riigikaitselises kriisiolukorras õiguspäraselt tekitatud kahju ei hüvitata.

Kahju hüvitamise eeldused on kokkuvõtvalt järgmised:
1) kahju olemasolu;
2) kahju on tekitanud haldusorgan või kodanikukohustust täitev isik või muu, seaduse alusel riigikaitselises kriisiolukorras kaasatud isik;
3) kahju tekitamine on olnud õigusvastane;
4) kahju on tekitatud riigikaitselises kriisiolukorras.

Eelnõuga jätkatakse sama põhimõtet, mis on RiKSi §-s 87^6, kus on eraldi reguleeritud õiglase hüvitise maksmine nendel juhtudel, kui riigikaitselises kriisiolukorras on mõnele isikule

pandud ebaproportsionaalselt suur kohustus. Õiglase hüvitise maksmise regulatsiooniga on hõlmatud kõik need juhtumid, kus eelnõu koostamisel võis näha ette õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise vajaduse. Selle tõttu täidab õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise range välistamine ka menetlusökonoomia põhimõtet, et selgelt vältida selliste tõenäoliselt perspektiivitute kaebuste esitamist.

Lõike 4 kohaselt hüvitab kahju kannatanud isikule kahju selle hüvitamiseks kohustatud isik. Kahju hüvitamiseks kohustatud isik määratakse kindlaks RVastSi §-s 12 sätestatud korras. RVastSi § 12 lõike 1 järgi on kahju kohustatud hüvitama avaliku võimu kandja (riik, KOV, muu avalik-õiguslik juriidiline isik), kelle tegevus oli kahju tekkimisega põhjuslikus seoses. Tegevusetusega tekitatud kahju on kohustatud hüvitama avaliku võimu kandja, kes oli õigusakti kohaselt kohustatud tegutsema, kuid ei teinud seda või ei teinud seda õigel ajal. RVastSi § 12 lõige 2 täpsustab kahjuhüvitise seost kahju tekitanud avaliku võimu kandja siseste suhetega. Kahju kannatanud isiku jaoks ei ole põhimõtteliselt tähtis, millises sisesuhtes oli võimuorganiga isik, kes selle organi nimel tegutsedes talle kahju tekitas. Oluline on ainult põhjusliku seose olemasolu tegevuse vahel, mis tõi kaasa kahju tekkimise, ja see, et tegevust tegi avaliku võimu ülesandel tegutsev isik. Seetõttu loetletakse seaduses erinevaid seoseid, mis võimukandja nimel tegutseval füüsilisel isikul võib olla. Eelkõige on kahju tekkimine tõenäoline subordinatsioonisuhtes, mida tekitavad avaliku võimu nimel tegutsedes ametnikud (teenistussuhe). Samas võib avaliku võimu nimel tegutseda ka temaga lepingulises suhtes olev füüsiline isik. Füüsiline isik, kes võimu nimel tegutseb, ei vastuta kahju kannatanud isiku ees personaalselt. RVastSi § 12 lõige 4 sätestab vastutuse jaotuse, kui kahju tekitab mitu avaliku võimu kandjat. Mitme võimukandja vastutuse korral vastutavad nad kahju tekitamise eest solidaarselt. Seega võib võlausaldaja nõuda solidaarvõla korral kohustuse täielikku või osalist täitmist kõigilt kahju tekitanud võimukandjatelt ühiselt või igaühelt või mõnelt neist. Tagajärgede kõrvaldamisel võib tekkida olukord, kus kahju tekitanud avaliku võimu kandja ja tagajärgede kõrvaldamiseks vajaliku haldusakti andmiseks pädev haldusekandja ei lange kokku. Sellisel juhul on tagajärgede kõrvaldamiseks vajaliku haldusakti andma või toimingu kohustatud tegema pädev avaliku võimu kandja (RVastSi § 12 lg 3).[64]

Eelnõu lõike 4 teise lausega on ette nähtud erand RVastSi §-st 12. Kui kahju tekitas füüsiline isik, kes täitis ühekordset töökohustust, hüvitab kahju avaliku võimu kandja, kes määras ühekordse töökohustuse.

Isikule on jäetud lõikega 1 õigus kahju hüvitamise asemel nõuda talle tekitatud kahjulike tagajärgede kõrvaldamist. Lisaks on **lõikega 3** antud kahju hüvitamiseks kohustatud isikule (avaliku võimu kandjale) õigus kõrvaldada olenemata isiku tahtest riigikaitselises kriisiolukorras antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud õigusvastased tagajärjed.

RVastSi § 11 lõike 2 kohaselt on avaliku võimu kandja tagajärgede kõrvaldamisel kohustatud rakendama kõiki õiguspäraseid abinõusid, sealhulgas andma haldusakte, tegema toiminguid või esitama kolmanda isiku vastu eraõiguslikke nõudeid, kui selleks on olemas õiguslik alus ja tagajärgede kõrvaldamise kulud ei ületaks märgatavalt rahalist hüvitist. Riigikaitselises kriisiolukorras tuleb üldjuhul seada isiku õigustega võrreldes esikohale olukorra lahendamise eesmärgid. Nendeks on eelkõige riigi ja selle institutsioonide säilitamine ja toimimise tagamine, elanikkonnakaitse ning elutähtsate teenuste toimimise tagamine. Õigusvastaselt antud haldusakti, tehtud toimingu või sõlmitud halduslepingu tagajärgede kõrvaldamine

64 Mait Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. Tallinn, 2009, lk 44. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/riigivastutuse_seaduse_muutmisvajaduse_analuus_2009_0.pdf.

nimetatud olukorras võib takistada muude piiravate meetmete võtmist ja toimingute tegemist, eriti kui need haldusaktid, toimingud või halduslepingud on omavahel seotud. Riigikaitselises kriisis ei vähene avalik huvi selle vastu, et riigivõimu teostataks õiguspäraselt, aga selle kõrval on oluline avalik huvi mõne viidatud olukorra tekitanud asjaolude kõrvaldamiseks ning nende olukordade lahendamiseks. Erinevalt RVastSi §-s 11 sätestatust ei ole esmatähtis see, kas tagajärgede kõrvaldamine on säästlikum kahju hüvitamisest, vaid see, kas tagajärgede kõrvaldamine on enam kooskõlas olukorra lahendamise eesmärgiga. Samas ei ole välistatud, et tagajärgede vahetu kõrvaldamine võib aidata märkimisväärselt kaasa avalike vahendite paremale kasutamisele. Kahju hüvitama kohustatud isikule (avaliku võimu kandja) jäetakse kaalutlusõigus otsustada, kas ta hüvitab kahju või kõrvaldab muul viisil haldusakti või tehtud toiminguga tekitatud õigusvastased tagajärjed. Avaliku võimu kandja võib põhimõtteliselt kasutada õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamiseks kõiki tema käsutuses olevaid õiguspäraseid vahendeid, faktilistest toimingutest kuni õiguslike nõuete esitamiseni kolmandate isikute vastu.

See, et avaliku võimu kandja võib eelistada kahju hüvitamist tagajärgede kõrvaldamisele, ei tähenda, et isik jäetakse täielikult ilma riigi abita. Nii võib isikul olla õigus peavarjule ja toidule, ravile ja hooldusele olenemata sellest, kas avaliku võimu kandja otsustab õigusvastaselt tekitatud tagajärgi kõrvaldada või hüvitada kahju rahas.

§ 138. Hüvitatav kahju riigikaitselises kriisiolukorras

Säilitatakse kehtiva RiKSi regulatsioon.
Üldjuhul hüvitatakse riigikaitselise kriisiolukorra ajal üksnes õigusvastaselt tekitatud otsene varaline kahju. Saamata jäänud tulu või mittevaralise kahju hüvitamine on võimalik vaid erandjuhtudel ning õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamine on välistatud. Samas on riigikaitselises kriisiolukorras lubatud omandi ulatuslik piiramine ning selle kaudu on oluliselt piiratud ka isiku õigust saada hüvitist omandi hävimise, rikkumise või sellega seotud kasutus- ja käsutusõiguste piirangute korral (nt õiguspärases lahingutegevuses hoone hävimine ei ole õigusvastaselt tekitatud otsene varaline kahju). Piirang kehtib siiski ainult selle kahju korral, mida avaliku võimu kandja või avaliku võimu ülesannet täitev isik põhjustab. Näiteks, kui marodöörid lõhuvad vara, siis on omanikul võimalik esitada nende vastu kahju hüvitamise nõue VÕSis sätestatud tingimustel ja korras. Eraõiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamine ei kuulu riigivastutuse alla, sealhulgas juhul, kui riik tegutseb eraõiguslikus suhtes.

Lõike 1 järgi hüvitatakse isikule otsene varaline kahju rahas. Otsene varaline kahju võib seisneda eelkõige varast ilmajäämises või selle hävinemises, asja rikkumises või selle väärtuse vähenemises, aga ka suurenenud kohustustes ja kuludes.[65] Olulise piiranguna nähakse eelnõus ette kahju hüvitamine üksnes rahas. See on tingitud eelkõige asjaolust, et piiravate meetmete kohaldamisega seoses ei ole üldjuhul võimalik esitada tühistamis- ega kohustamisnõudeid (RVastSi §-d 3, 4 ja 6) ning õigusvaidlust peetakse pärast kriisiolukorra lõppemist. Kriisiolukorras on riigi ressursid koondatud eelkõige nende olukordade lahendamisele või tegevustele. Selline välistus ei tähenda, et haldusorgan ei võiks menetluse uuendamise (HMSi § 44) ning haldusakti faktiliste tagajärgede kõrvaldamise või toimingu tagasitäitmisega (HMSi § 85 p-d 1 ja 3) vähendada tekitatud kahju või kahju üldse kõrvaldada. Erinevalt riigivastutusest on haldusmenetluslike meetmete eesmärk riigikaitselise kriisiolukorra lahendamine ja isiku õigusi kaitstakse üksnes niivõrd, kui see on nimetatud

65 Mait Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. Tallinn, 2009, lk 32. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/riigivastutuse_seaduse_muutmisvajaduse_analuus_2009_0.pdf.

olukorra lahendamise huvidega kooskõlas (nt kui asja sundkasutuse kohaldamisel on tekitatud asjale kahju, siis kõrvaldatakse see kahju eelkõige põhjusel, et kriisiolukorra lahendamiseks või muul avaliku korra eesmärgil on vaja asja kasutada ka pärast sundkasutust, seevastu kui õiguskaitse seisukohalt oleks asja parandamine vajalik eelkõige selleks, et taastada omaniku õigus asja kasutada).

Kõnesoleva paragrahvi **lõike 2** kohaselt ei hüvitata üldjuhul saamata jäänud tulu. Arvestades, et kriisiolukorras on ohustatud riik ja ühiskond tervikuna, ei saa isikul olla õigustatud ootust tulu teenimisele. Seetõttu on saamata jäänud tulu hüvitamine üldjuhul välistatud. Saamata jäänud tulu hüvitamise piiramine on seotud peamiselt sellega, et kriisiolukorras ei ole ühelegi isikule ettenähtav tulu saamine. Seetõttu peab isik kõigepealt tõendama, et ta oleks just riigikaitselise kriisiolukorra tingimustes kindlasti saanud tulu. Teisalt ei taga riik kriisiolukorra tingimustes tulu kui omandi osa samal määral juba olemasoleva omandiga. Valdav osa õiguspäraselt kohaldatavaid piiravaid meetmeid vähendab isiku võimalust saada tulu. Isegi kui isikul jäi tulu saamata tema suhtes õigusvastaselt kohaldatud piirava meetme tõttu, ei ole välistatud, et selle piirava meetme asemel sama või muu piirava meetme õiguspärasel kohaldamisel sellist tagajärge ei oleks saabunud. Seetõttu on ka õigusvastaselt kohaldatud piirava meetme korral piiratud kahju hüvitamist juhtudega, kus saamata jäänud tulu hüvitamata jäämine oleks erakordselt ebaõiglane.

Saamata jäänud tulu hüvitamine välistatakse täielikult, kui see tekkis sõjaseisukorra tõttu. PSi § 130 teine lause lubab piirata riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise ning demokraatliku õigusriigi ja rahvusriigi säilimise huvides PSi §-s 25 sätestatud õigust õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisele. Sõjaseisukorra ajal on riigi ressursid suunatud olukorra lahendamisele ja kodanikkonna tegevus selles olukorras vastu pidamisele ning tulu saamine ei ole ühelegi isikule ettenähtav. Sättega on välistatud selle kahju (õigusvastaselt tekitatud saamata jäänud tulu) hüvitamine, mille talumist oodatakse sõjaseisukorra ajal igaühelt. Õigusvastaselt tekitatud saamata jäänud tulu eest hüvitise mittesaamine kui põhiõiguse piirang on sõjaseisukorra tingimustes riigikaitseliste kohustustega kaasneva paratamatu kulu ja kahjuna osa üldisest kodanikukohustusest. Ka EIÕKi artikli 15 lõige 1 lubab konventsiooniosalisel peatada sõja ajal või muus hädaolukorras EIÕKiga võetud kohustuste täitmine ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik.

Koosmõjus PSi §-dega 25 ja 130 ei saa seadusandja mittevaralise kahju hüvitamist täielikult välistada isegi sõjaseisukorra ajal. Küll aga saab seadusandja piirata mittevaralise kahju hüvitamise ulatust. Eelnõu **lõikega 3** on oluliselt piiratud isiku õigust nõuda mittevaralise kahju hüvitamist. Mittevaralise kahju hüvitamist võib nõuda üksnes õigusvastaselt isiku surma põhjustamise, isikule kehavigastuse tekitamise, tervise kahjustamise, piinamise, julma või alandava kohtlemise või isikult ebaseaduslikult vabaduse võtmise korral. Lõikes 3 tehakse viide VÕSi § 134 lõikele 3, mille kohaselt võib isiku surma põhjustamise või talle raske kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamisega tekitatud kahju hüvitamise kohustuse korral ka surmasaanu või kahjustatud isiku lähedased isikud nõuda mittevaralise kahju hüvitist, kui hüvitise maksmist õigustavad erandlikud asjaolud.

Lõike 4 järgi lähtutakse kahju hüvitise suuruse määramisel RVastSi §-st 13. RVastSi §-s 13 reguleeritakse asjaolusid, mida arvestatakse kahju hüvitise suuruse määramisel. Need asjaolud on kohased ka riigikaitselises kriisiolukorras tekitatud kahju hüvitamisel. Näiteks RVastSi § 13 lõige 1 määrab kindlaks hüvitise suuruse kindlaksmääramise üldised kriteeriumid ja RVastSi § 13 lõike 2 järgi vabaneb avaliku võimu kandja vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike

ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Kahju hüvitamisel tuleb arvestada näiteks järgmisi asjaolusid: 1) kas põhiõiguste või -vabaduste piiramise põhjustas isik ise või aitas ta sellele kaasa; 2) kas põhiõiguste ja -vabaduste piiramine toimus avalikes või isiku enda huvides; 3) isiku talumis- ja tegevuskohustust ning seadusega sätestatud erilist kohtlemist; 4) millises osas tooks kahju hüvitamine kaasa avalike huvide või teiste isikute huvide kahjustamise. Eelkõige on kahju hüvitamine välistatud siis, kui isik ise enda tegevusega põhjustas selle olukorra, et tal tekkis kahju (nt üüris korteri isikutele, kes kavandavad terrorismikuritegu, riigivastast kuritegu vms ning kelle kinnipidamise käigus tekib korteris otsene varaline kahju). Eriti kriisiolukorras on igaühel kõrgendatud hoolsuskohustus, et ta enda käitumisega ka kaudselt ei aitaks kaasa ega soodustaks raske kuriteo toimepanemist või muul viisil ei takistaks kriisiolukorra lahendamist.

§ 139. Kahju hüvitamise kord riigikaitselises kriisiolukorras

Kahju hüvitamine on nii nagu kehtivas RiKSis nii ka eelnõu järgi seotud isiku taotlusega. RVastSi § 17 lõike 3 kohaselt tuleb taotlus või kaebus esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, sõltumata teadasaamisest aga kümne aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates. Riigikaitselises kriisiolukorras tekitatud kahju hüvitamisel on lähtutud üldiselt samast kahjunõude esitamise tähtajast. Kahju hüvitamise tähtaeg on seatud sõltuvusse kahjust teada saamisega. Kui kriisiolukord kestab pikemat aega ja isik ei saa selle aja jooksul nõuet esitada, siis saab kohus üldises korras tähtaja ennistada. Tähtaja ennistamise regulatsioon võimaldab kriisiolukorrast tulenevaid erisusi ja piiranguid piisavalt arvestada ja kaaluda igal konkreetsel üksikjuhtumil ning see ei suurenda märkimisväärselt kohtute koormust. Samas puudub sättes kahju esitamise nõude absoluutne tähtaeg, mida kohus ei saaks ennistada. Kui isik suudab kohtule tõendada, et ta ei saanud enam kui kümne aasta jooksul objektiivsetel ja mõjuvatel põhjustel kaebust esitada, siis võib halduskohtus tähtaja ennistada.

RVastSi § 12 lõike 2 kohaselt loetakse avaliku võimu kandja tekitatud kahjuks igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku vahetult põhjustatud kahju, olenemata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt vastutab füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja tekitatud kahju eest riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks, kui seadus ei sätesta teisiti.

Lõikes 2 on lähtutud samast põhimõttest. Kui kahju tekitas füüsiline isik, kes täitis avaliku halduse ülesannet (nt kodanikukohustust), või juriidiline isik, kes täitis haldusorgani volitusel avaliku halduse ülesannet, esitatakse taotlus haldusorganile, kes määras kodanikukohustuse või andis volituse avaliku halduse ülesande täitmiseks. Eriliigiliseks ülesandeks, mis ei pruugi kätkeda avaliku halduse ülesande täitmist, kuid on samavõrd oluline kriisiolukorra lahendamisel ja riigikaitse eesmärkide saavutamisel, on kodanikukohustuse täitmine. Kahju hüvitamise taotluse lahendamisel otsustab haldusorgan ka selle, kas kodanikukohustust täites põhjustati kahju avaliku võimu kandja tegevuse käigus (RVastSi § 12 lg 1) või väljus see sealt piirest.

RVastSi § 18 lõike 2 kohaselt lahendab haldusorgan kahju hüvitamise taotluse kahe kuu jooksul alates selle saamisest. Kriisiolukorras on avaliku võimu ressursid koondunud eelkõige

olukorra lahendamiseks ning isiku huvi, et temale tekitatud kahju kiiresti hüvitataks, ei kaalu enamasti üles avalikku huvi olukorra kiireks ja mõjusaks lahendamiseks.

Seetõttu on **lõikes 3** ette nähtud tavaolukorrast pikem kahju hüvitamise taotluse lahendamise tähtaeg – üks aasta alates taotluse saamisest. Pikem tähtaeg on vajalik ka selleks, et kriisiolukorras on esitatud taotluste hulk tavaolukorraga võrreldes eelduslikult suurem ning suurenenud töömahu tõttu ei ole võimalik kõiki taotlusi tähtaja jooksul lahendada. Kriisiolukorras ei ole objektiivselt võimalik ka suunata ressursse taotluste lahendamisse, vaid keskenduda tuleb olukorra lahendamisele. Viimane võimaldab hoida ära uute kahjude tekkimist või tekkinud kahjude suurenemist ning on seetõttu nii avalikes kui ka kõigi võimalike mõjutatud isikute individuaalsetes huvides. Seevastu vajadus pikendada taotluste lahendamise tähtaega või võimalikud vaidlused taotluse lahendamise tähtaja pikendamise õiguspärasuse küsimustes üksnes suurendavad haldusorganite töökoormust ega aita tegelikult kaasa kõigi kahjude kiirele hüvitamisele või olukorra kiirele ja mõjusale lahendamisele.

Kahju hüvitamise täpsemad tingimused ja kord kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega. Seadusega reguleeritakse kahju hüvitamisega seotud kõige olulisemad tingimused ja kord, kuid Vabariigi Valitsus saab määrusega neid tingimusi ja korda täpsustada. Õigusnorm kohustab Vabariigi Valitsust määrust kehtestama, aga jätab kaalutlusõiguse selle volituse sisustamiseks.

§ 140. Õiglase hüvitise maksmine kriisiolukorras

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga laiendatakse õiglase hüvitise maksmist ka tsiviilkriisidele, kuna ka tsiviilkriiside lahendamisel täidavad isikud kodanikukohustust ja võib rakendada ühekordseid kriisiülesandeid.

Avaliku võimu kandja vastutuse piiramisel tuleb eristada õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist ja talumis- või tegevuskohustuse ebavõrdsest jaotumisest tulenevat õiglase hüvitise maksmise kohustust. Õigus kahju hüvitamisele (PSi § 25) on seotud õigusvastase kahju tekitamisega. Kui tegu, millega kahju tekitati, oli õiguspärane, siis saab tavaolukorras kahju hüvitamist nõuda RVastSi §-s 16 sätestatud asjaoludel.

Eelnõuga on õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisest riigikaitselises kriisiolukorras täielikult loobutud (vt eelnõu § 137 lg 2). Muus osas on isik kohustatud taluma riigi poolt õiguspäraselt avaliku võimu teostamist. Hoolimata sellest, et isikul ei ole õigust kahju hüvitamisele, võib seadusandja näha ette õiglase hüvitise maksmise, kui muul juhul oleks talumiskohustus isikule ülemäära koormav. Riigil ei ole kohustust hüvitada igasugust õiguspärase tegevusega tekitatud kahju, kuid õigusriigi põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik saada kas või osalist hüvitist (õiglast hüvitist) juhul, kui tema õigusi on suures ulatuses piiratud, ilma et ta ise oleks selleks põhjust andnud. Samuti võib õiglase hüvitise maksmise küsimus kerkida ulatuslike piirangute ja kohustuste kehtestamisel, kui mõnele isikule kohalduv piirang või kohustus koormab teda teiste isikutega võrreldes ebavõrdselt. Seejuures tuleb arvestada, et õiguspärase tegevuse tagajärjel tekkiv kahju on osaliselt hõlmatud talumiskohustusega.

Termin „õiglane hüvitis“ on PSis kasutusel seoses omandiõiguse sundvõõrandamisega. PSi § 32 lõike 1 kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Tegemist on ainsa põhiõigusega, mida põhiseadus kaitseb õiglase hüvitise tagatise abil. Omandipõhiõiguse

riiveteks on omandi võõrandamine omaniku nõusolekuta ning muud omandiõiguse kitsendused ja riived.[66] Õiglase hüvitise maksmine ei ole välistatud ka muude piiravate meetmete käigus tekitatud kahju või kulu hüvitamisel, kui seadusandja soovib seda ette näha.

Kui õigusvastase teoga tekitatud kahju hüvitamisel on lähtekohaks kannatanu õiguste täielik taastamine, mida võib seaduses sätestatud alustel ja ulatuses piirata, siis õiglane hüvitis ei pea korvama kogu tekitatud kahju, vaid arvestab ka õiguskorrast tulenevat talumiskohustust. Õiguspäraselt kahju tekitamise juhtudel on kriisiolukorras teatud juhtudel (selleks on kodanikukohustuse täitmine, ühekordse kriisiülesande täitmine ning asja sundkasutamine ja sundvõõrandamine) menetlusökonoomia põhimõttest lähtudes mõistlik maksta õiglane hüvitis välja ilma konkreetset kahju ja selle suurust igal üksikjuhtumil tuvastamata. Õiglase hüvitise maksmise peamine eesmärk on vähendada põhiõiguste ja -vabaduste piirangust või isikule pandud kohustusest tulenevat koormust. Õiglase hüvitise maksmine vähendab isiku suhtes kohaldatud piirangu või kohustuse intensiivsust ja ulatust ning tagab, et selline piirang või kohustus on eesmärgi suhtes proportsionaalne. Hüvitist makstakse õiguspäraselt kohaldatud piirangu või kohustuse talumise eest. Õiglast hüvitist makstakse konkreetsetel seaduses sätestatud juhtudel, mitte üldiselt kahju hüvitamise alternatiivina. Õiglast hüvitist tuleb tasuda üksnes siis, kui see on võrdõiguslikkuse tagamiseks vajalik ja sellega vähendatakse üksikisikule või rühmale riigi või ühiskonna huvides pandud eriti intensiivse kohustuse või piiranguga kaasnevat koormavat mõju.

Õiglase hüvitise kontseptsioon ei ole õiguskorras uus. Eri seaduste alusel makstakse omandiõiguse riivest ja talumiskohustusest tulenevaid erinevate nimetustega hüvitisi, kuid nende olemus vastab õiglase hüvitise kontseptsioonile (vt nt PäästeSi §-d 44–46, HOSi §-d 29 ja 43, PPVSi § 7^7 lg-d 7 ja 8).

Lõike 1 kohaselt on õigus saada õiglast hüvitist järgmistel juhtudel:
1) kodanikukohustuse täitmise,
2) ühekordse kriisiülesande täitmise ning
3) asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamise eest. Tegemist on suletud loeteluga, mis tähendab, et muudel juhtudel tuleb isikul taluda riigi või muu avaliku võimu kandja tegevust ilma kompensatsioonita.

Erinevalt kahju hüvitamise regulatsioonist ei tule isikul õiglase hüvitise saamiseks esitada taotlust. Õiglast hüvitist makstakse kõigile isikutele, kellel on selleks õiguslik alus. Isikule jääb alati võimalus õiglasest hüvitisest loobuda.

Nii nagu kahju hüvitist makstakse ka õiglast hüvitist üldiselt rahas (**lõige 2**). Samas ei pruugi õiglase hüvitise maksmine rahas olla isiku ega avaliku võimu kandja huvides. Rahas makstava õiglase hüvitise asemel võib määrata muu rahaliselt hinnatava toetuse või abi, kui see toetus või muu abi tagab isikule parema toimetuleku. Õiglase hüvitisena võib tagada isikule majutuse, toidu ja muu toimetuleku, osutada tervishoiu- ja rehabilitatsiooniteenust või tagada isiku ülalpeetavatele vajalikud teenused.

Õiglase hüvitise maksmise eesmärk on vähendada kulu, kahju või muud koormavat mõju, mida põhiõiguse piirang või kohustus isikule tekitab. Õiglase hüvitise maksmine ei eelda seda, et isik tõendab kahju tekkimist või et kahju on üldse tekkinud. Küll välistab seadus õiglase hüvitise maksmise mõnel tüüpjuhul, kus isikule kahjulikku tagajärge ei teki. Eelkõige on selliseks tagajärjeks see, kui mõni muu isik võtab kohustuse täitmisega seotud kulu enda

66 Vt Kristi Aule Parmas. Analüüs „Riigivastutuse erisused kriisi ja erikorra ajal“. 2018, lk 25.

kanda. Nii ei maksta kodanikukohustuse täitmise eest isikule õiglast hüvitist, kui tööandja säilitab isikule kohustuse täitmise ajaks tema senise töötasu (**lõige 3**). Kodanikukohustuse täitmise eest makstava õiglase hüvitise suurus sätestatakse **lõike 8** alusel kehtestatavas Vabariigi Valitsuse määruses.

Ühekordse kriisiülesande täitmisega võib asutusele ja isikule tekkida otseseid kulusid, mille hüvitamata jätmine oleks ebaproportsionaalne. Näiteks pannakse hotellile ühekordne kriisiülesanne ehk kohustus toitlustada kaitseväelasi ja evakueerituid. Toitlustamisega tekib hotellile otsene kulu, milleks on toiduainete soetamine. Otseste kulude hüvitamata jätmine oleks ettevõtjale liigse talumiskohustuse panemine. Hotelli varaline kaotus oleks võrreldes teiste majutusettevõtetega ebaproportsionaalselt suur. **Lõike 4** järgi hüvitatakse asutusele ja isikule ühekordse kriisiülesande täitmisega tekkinud otsesed kulud õiglases ulatuses. Eelnõu järgi ei pea isikule hüvitama kõiki otseseid kulusid, hüvitise suurus peab olema õiglane.

Niisamuti näeb **lõige 5** ette, et isikule hüvitatakse asja sundkasutusse võtmise või sundvõõrandamisega tekkinud otsesed kulud õiglases ulatuses. Näiteks kui võõrandatakse isikule kuuluvaid toiduaineid või kütust, siis on õigustatud asjade hüvitamine. Nimetatud õigus õiglasele hüvitisele kehtib olenemata sellest, mis liiki asja puhul õigust omandile piiratakse (nt liisingulepingu alusel kasutatav asi). Seejuures tuleb hüvitada ka põllumajandustehnika sundkasutus või sundvõõrandamine üldises korras lõike 6 alusel selleks õigustatud isikule. Õigustatud isikuks on üldjuhul isik, kes asja õiguspäraselt valdab, sealhulgas näiteks omanik, üürnik, liisinguvõtja jne. Vabariigi Valitsus kehtestab eraldi määrusega, millises ulatuses makstakse asjade sundkasutuse ja sundvõõrandamise korral õiglast hüvitist. Õiglast hüvitist ei pea maksma rahas, kui kahjustatud hüve on võimalik asendada teise samaväärsega. Eelkõige puudutab see asendatavaid asju. Kui sundkasutusse võetud asi on muutunud kasutuskõlbmatuks, siis võib õiglase hüvitise asemel asendada selle samaväärse asjaga (**lõige 6**).

Üldjuhul makstakse õiglast hüvitist põhiõiguste ja -vabaduste piirangut leevendava meetmena ning see ei sõltu konkreetse isiku käitumisest piirangu talumise või kohustuse täitmise käigus. Siiski on asjaolusid, mille ilmnemise korral ei ole isikule hüvitise maksmine kooskõlas hüvitise eesmärgiga.

Üldine õiglase hüvitise maksmist välistav asjaolu on võimalus saada hüvitist mujalt. Selleks võib olla lepingupartner, kindlustus, tööandja või teine isik, kes katab kulud, mis ülesande täitmise, sundkasutuse või sundvõõrandamise tõttu tekivad. Välistus kehtib ka siis, kui isikul on võimalus saada hüvitist mujalt, olenemata sellest, kas teine isik oma kohustust täidab (nt kui kindlustusselts keeldub hüvitist maksmast, siis ei anna see alust nõuda riigilt õiglast hüvitist, vaid isik peab lahendama vaidluse kindlustusandjaga). Lisaks on kriisiülesande täitmise, asja sundkasutuse ja sundvõõrandamise eest õiglase hüvitise maksmine välistatud, kui kahju tekkis lahingutegevuse käigus (**lõige 4**). Riik ei saa võtta endale vastutust lahingutegevuse tõttu tekkinud kahju eest, isegi kui isik või tema vara asus lahingutegevuse piirkonnas vara suhtes kohaldatud sundkasutuse või sundvõõrandamise tõttu.

Õiglase hüvitise maksmine on välistatud ka siis, kui riik oli sunnitud asja sundkasutusse võtma või sundvõõrandama, kuna isik ei ole täitnud seadusest tulenevaid nõudeid. Näiteks kriisiolukorras loomade hooletusse jätmise korral on ikkagi tegemist loomakaitseseaduse nõuete olulise rikkumisega. Tavaolukorras tehakse sellisel juhul loomaomanikule ettekirjutusega kohustus korrakaitseorgani määratud tähtpäevaks loom võõrandada, tappa või hukata. Kui loomaomanik korrakaitseorgani määratud tähtpäevaks seda ei teinud, korraldab

looma võõrandamise, tapmise või hukkamise korrakaitseorgan asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sellega seotud kulud nõutakse sisse looma omanikult ja juhul, kui looma võõrandamise, tapmise või hukkamisega saadakse tulu, siis ülejäänud tulu kuulub loomaomanikule, kellelt loom on ära võetud. Kriisiolukorras võib esineda toidupuudus, mistõttu on riigil eesmärgipärasem loomade liha toiduks kasutada. Selleks tuleb riigil esmalt abitusse seisukorda sattunud loomad sundvõõrandada. Õigustatud isikule sellisel juhul õiglase hüvitise maksmist ette ei nähta, sest riik ei ole loomi sundvõõrandanud mitte enda otsestest vajadustest lähtudes, vaid selleks, et vältida loomadele tekkivaid kannatusi.

Sätestatakse, kes on kohustatud õiglast hüvitist maksma. Üldjuhul maksab õiglast hüvitist riik. Kuivõrd kriisiülesannete täitmise ning asjade sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise korraldusi saab anda täidesaatva riigivõimu esindaja, siis maksab õiglast hüvitist isikule riik. Vabariigi Valitsus võib määrusega täpsustada, milline valitsusasutus on kohustatud makseid tegema. Kuivõrd ühekordseid ülesandeid saab lisaks valitsusasutustele anda ka kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus, siis on õiglase hüvitise maksmise kohustus pandud sellele avaliku halduse kandjale, kes määras ühekordse töökohustuse.

Õiglase hüvitise maksmise täpsemad tingimused ja kord sätestatakse **lõike 8** alusel kehtestatavas Vabariigi Valitsuse määruses. Õiglase hüvitisega tuleb saavutada tasakaal üldiste huvide ja isiku õiguste vahel ilma kahjuhüvitist maksmata.

§ 141. Rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju hüvitamine

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga (RiKSi § 87^5) selles sättes muudatusi ette ei nähta.

Rahvusvaheline sõjaline koostöö on reguleeritud välislepingutega ning seetõttu lähtutakse kahju hüvitamise otsustamisel eelkõige välislepingutes sätestatust (lõige 1). Ka praegu on näiteks NATO liikmesriigi relvajõudude Eestis tekitatud kahju hüvitamine reguleeritud NATO SOFAga, mis artikli XV punkti 1 kohaselt kehtib ka relvakonflikti korral välislepingus sätestatud eranditega. Riigisisest õigust kohaldatakse üksnes siis, kui see on välislepingus ette nähtud. Välislepingutes ei määrata siiski kindlaks, millist riigisisest õigusakti kahju hüvitamisele kohaldatakse, vaid nähakse üksnes ette, millal millise riigi õigust kohaldatakse.

Lõikes 1 on täpsustatud, et rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju hüvitamisele kohaldatakse eelduslikult riigivastutuse seadust. Selle täpsustuse eesmärk on vältida võimalikke vaidlusi selle üle, kas kahju hüvitamisel juhul, kui välisleping näeb ette Eesti õiguse kohaldamise, tuleks kohaldada avalik-õiguslikku või eraõiguslikku regulatsiooni (eriti juhul, kui rahvusvahelise sõjalise koostöö raames kaasatud poole enda õiguskorras ei eristata tsiviil- ja haldusõigust).

Rahvusvahelist sõjalist koostööd reguleerivas lepingus ei ole üldjuhul nimetatud konkreetset haldusorganit, vaid haldusorgani määrab lepingupool oma riigisisese õigusega. Kuna riiki esindab rahvusvahelises sõjalises koostöös eelkõige Kaitsevägi, siis on pädevus seadusega määratud Kaitseväele (lõige 2). Kaitsevägi määrab HMSi § 8 lõike 1 alusel enda keskelt kindlaks isikud, kes tema nimel seda ülesannet täidavad. Selleks võib olla ükskõik milline kaitseväelane või muu Kaitseväega õigussuhtes olev isik. Kaitsevägi võib moodustada ka mitmesuguseid tööorganeid (komisjon, nõukogu vms) või protseduure (kooskõlastamine, sanktsioneerimine vms), ilma et see mõjutaks haldusvälise isiku suhtes asja otsustamise pädevust. Kaitseväe sisemine töökorraldus ei ole seaduse reguleerimise esemeks, kuid Kaitseväe enda kehtestatud korralduse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle saab teha

teenistuslikku järelevalvet üldises korras. Kehtivas õiguses on rahvusvahelise sõjalise koostöö käigus tekitatud kahju hüvitamise otsustusõigus samuti Kaitseväel, kuid see on seaduse asemel sätestatud määrusega.

Riigikaitse, välissuhtluse või muudel poliitilistel kaalutlustel võib olla vaja hüvitada teatud juhtudel kahju ka siis, kui riik õiguslikult kahju eest ei vastuta või kui kahju ei kuulu hüvitamisele (lõige 3). Kehtivas õiguses on õiguslik alus, mille kohaselt võib hüvitada kahju, mille eest Eesti riik ei vastuta, nähtud ette Vabariigi Valitsuse 11. novembri 2016. a määruse nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ § 1 lõikes 3. Selle määruse aluseks olevast volitusnormist ega kehtivast seadusest sellist kahju hüvitamise alust ei tulene. Seadusliku aluse põhimõtte kohaselt ei saa määrusega sätestada erandeid seadusest tulenevate üldiste kahju hüvitamise aluste suhtes ning sellel põhjusel tuleb asjakohane säte viia üle seaduse teksti. Tegemist on formaalõigusliku muudatusega, mis ei muuda *ex gratia* hüvitatava kahju ulatust ega sisu.

Sarnaselt kehtivai RiKS §-ga 32 nähakse **lõikega 4** ette volitusnorm, mille alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning hüvitisest loobumise korra. Vabariigi Valitsus ei saa kehtestada täiendavaid õiguslikke aluseid kahju hüvitamiseks ega laiendada või piirata seadusest või välislepingust tulenevaid kahju hüvitamise aluseid.

12. peatükk
Järelevalve

1. jagu
Riiklik järelevalve kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise nõuete täitmise üle

§ 142. Riikliku järelevalve tegemine kriisiolukorraks valmistumise ja selle lahendamise nõuete täitmise üle

Eelnõu kohaselt sätestatakse riikliku järelevalve tegemine kehtiva RiKSi § 88 lõike 2 ja HOSi § 45 lõike 1 punkti 3 eeskujul. Eelnõu § 66 lõike 1 alusel kehtestatud ajutiselt või alaliselt kaitstavate olulise tähtsusega objektide kaitse nõuete täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Kaitsepolitseiamet ning sõjalise riigikaitse toimimisega seotud ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutuses olevate objektide korral Kaitsevägi.

Eelnõu kohaselt riikliku järelevalve pädevust võrrelduna kehtiva RiKSiga ei muudeta. Sarnaselt kehtiva RiKSi § 89 lõikega 1 sätestatakse lõikes 2, et riikliku järelevalve tegemiseks võivad Kaitsepolitseiamet ja Kaitsevägi kohaldada vastavalt julgeolekuasutuste seaduses või Kaitseväe korralduse seaduses isikuandmete töötlemise kohta sätestatut.

Samuti ei muudeta eelnõuga riikliku järelevalve tegemist elutähtsa teenuse osutaja ülesannete täitmise üle. Eelnõu §-des 11, 13, 16 ja 75 ning § 74 lõike 5 alusel kehtestatud elutähtsa teenuse osutamise nõuete täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või tema käesoleva eelnõu § 74 lõike 5 alusel määratud asutus ning finantsjärelevalve subjektide suhtes Finantsinspektsioon.

Eelnõuga antakse Päästeameti pädevusse riikliku järelevalve tegemine varjumiskohtadele kehtestatud nõuete täitmise üle. Samuti teeb Päästeamet riiklikku järelevalvet ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise ja selle läbiviimise nõuete ning evakuatsioonikohtadele kehtestatud nõuete täitmise üle.

§ 143. Riikliku järelevalve erimeetmed

Eelnõu kohaselt võib riikliku järelevalve tegemiseks kohaldada korrakaitseseaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51, 52 ja 53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras. Võrreldes kehtiva RiKSi ja HOSiga riikliku järelevalve tegemiseks vajalike erimeetmete loetelus muudatusi ei tehta.

Lõikes 2 sätestatakse sarnaselt RiKSi § 89 lõikega 2, et eelnõu § 142 lõike 2 punktis 2 sätestatud riikliku järelevalve tegemisel on Kaitsepolitseiametil või Kaitseväel õigus rakendada ettekirjutuse täitmata jätmise korral sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha kohaldamise igakordne ülemmäär on kuni 30 000 eurot. Sunniraha ülemmäär viiakse vastavusse eelnõu § 108 lõikes 2 ja § 146 lõikes 2 sätestatud sunniraha ülemmääraga.

2. jagu
Riiklik järelevalve piirava meetme täitmise üle kriisiolukorras

§ 144. Riikliku järelevalve tegemine piirava meetme täitmise üle

Eelnõu 12. ptk 2. jaos reguleeritakse riikliku järelevalve tegemine eelnõu 5. peatüki 2. ja 3. jaos ning §-des 97 ja 102 sätestatud piiravate meetmete täitmise üle. Vastavalt eelnõu § 45 lõikele 6 on isik kohustatud taluma tema suhtes kohaldatavaid piiravaid meetmeid. Talumiskohustuse täpne sisu sõltub meetmest, mida isiku suhtes kohaldatakse. Piirava meetme kohaldamise alused on kõik sätestatud eelnõuga ning talumiskohustuse eelduseks on kehtiv haldusakt, millega meedet kohaldatakse. Kui isik ei täida kriisiolukorra piirava meetme talumisest tulenevaid kohustusi, võib teha selle kohta isikule ettekirjutuse ning rakendada vajaduse korral haldussunnivahendeid. Kehtiva RiKSi §-ga 90^1 on piiravate meetmete rakendamise tagamiseks vajalik haldussunnivahendite kohaldamine nimetud riigikaitselise järelevalvena. Eelnõuga loobutakse riigikaitselise järelevalve terminist ning sätestatakse, et piiravate meetmete täitmise üle tehakse järelevalvet riikliku järelevalve raames. Sealjuures säilitatakse RiKSi §-s 90^1 sätestatud ettekirjutuse ja haldussunnivahendite kohaldamine. Muudatuse ettevalmistamisel hinnati mh, kas tulenevalt KorSi § 1 lõikest 6 on riiklik järelevalve eelnõus sätestatud piiravate meetmete täitmise tagamisel võimalik ka Kaitseväe poolt riigi sõjalisel kaitsmisel. KorSi § 1 lõike 6 kohaselt ei kohaldata KorSi Kaitseväe tegevusele riigi sõjalisel kaitsmisel, sõjalise kaitse ettevalmistamisel, rahvusvahelise sõjalise kohustuse täitmisel või julgeoleku tagamisel Kaitseväe julgeolekualal. Samas ei välista KorSi § 1 lõige 6 Kaitseväele riikliku järelevalve ülesannete andmist. Ka KorSi seletuskirja kohaselt ei välista käesolev lõige iseenesest, et kaitsejõududel võiks väljaspool oma riigikaitsefunktsiooni olla kõrvalfunktsioonidena ka riikliku järelevalve ülesandeid.[67]

Lõikega 1 sätestatakse, et eelnõus sätestatud piirava meetmete täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgan, kui kõnesolevas paragrahvis ei ole sätestatud teisiti. Nimetatud Vabariigi Valitsuse volitatud haldusorgan võib olla sama, kelle

67 Korrakaitseseaduse eelnõu (49 SE) seletuskiri, § 1 lõige 6. Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseseadus

Vabariigi Valitsus eelnõu § 45 lõigete 3 ja 4 alusel volitab piiravat meedet kohaldama, samuti võib Vabariigi Valitsus eelnõu § 45 lõike 5 alusel volitada riikliku järelevalve ülesannet täitma muu haldusorgani.

Lõigetega 2–5 sätestatakse seadusega, millised asutused teevad riiklikku järelevalvet teatud piiravate meetmete üle:

- eelnõu §-des 50 ja 60 sätestatud piirava meetme täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Politsei- ja Piirivalveamet riigipiiri seaduses sätestatud alusel ja korras. Nimetatud piiravad meetmed on kaitseväekohustuslase Eestist lahkumise piiramine ja kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isiku Eestist lahkumise piiramine;
- eelnõu §-des 52, 55, 56 ja 63 sätestatud piirava meetme täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ja Kaitseväg. Nimetatud piiravad meetmed on isikut tõendavate dokumentide kaasaskandmine, keelutund, avaliku ürituse korraldamise ja koosoleku pidamise piiramine, streikide ja töösulgude keelamine;
- eelnõu §-s 61 sätestatud piirava meetme täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Kaitsepolitseiamet. Nimetatud piirav meede on ühingu ja sihtasutuse tegevuse peatamine;
- eelnõu §-s 62 sätestatud vallasasjade riiki sisseveo ja riigist väljaveo tingimuste täitmise kontrollimisel teeb riiklikku järelevalvet Maksu- ja Tolliamet tollialastes õigusaktides sätestatud alustel ja korras ning Politsei- ja Piirivalveamet riigipiiri seaduses sätestatud alustel ja korras.

§ 145. Riikliku järelevalve meetme kohaldamise erisused piirava meetme täitmise üle järelevalve tegemisel

Paragrahvis sätestatakse piirava meetme täitmise üle riikliku järelevalve tegemisel lubatud KorSi erimeetmed. Paragrahvi kohaselt võib eelnõu §-s 144 sätestatud haldusorgan kohaldada korrakaitseseaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51, 52 ja 53 sätestatud järgmisi erimeetmeid korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras: küsitlemine ja dokumentide nõudmine, kutse ja sundtoomine, isikusamasuse tuvastamine, vallasasja läbivaatus, valdusesse sisenemine, valduse läbivaatus, vallasasja hoiulevõtmine, hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine.

§ 146. Ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine

Lõikes 1 säilitatakse sisuliselt kehtiva RiKSi §-s 90^1 sätestatud järelevalve piiravate meetmete rakendamise üle. Eelnõu § 45 lõikes 6 nimetatud kohustuse täitmise tagamiseks võib sarnaselt RiKSi § 90^1 lõikega 1 piirava meetme täitmise üle järelevalvet tegev haldusorgan kohustada isikut ettekirjutusega tegema nõutavat tegu või hoiduma teost. Ettekirjutusega määratakse kindlaks talumiskohustuse sisu ehk konkreetne tegu, mille isik peab tegema või millest ta peab hoiduma. Tegemist ei ole mitte algupärase isikut koormava haldusaktiga, vaid selle haldusakti täitmiseks kohaldatava meetmega. Ettekirjutuse kaudu suunab haldusorgan isikut selle poole, et isik täidaks oma põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meedet selliselt, nagu haldusorgan peab seda nõuetekohaseks.

Lõikes 2 sätestatakse samuti sarnaselt RiKSi § 90^1 lõikega 2, et haldusorgan võib rakendada käesolevas lõikes 1 sätestatud ettekirjutuse täitmiseks asendustäitmist või sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär füüsilise isiku suhtes on 9600 eurot ning juriidilise isiku suhtes 30 000 eurot.

Haldussunni kohaldamise eelduseks on see, et sundtäidetav haldusakt on piisavalt konkreetne. Kui kohaldatav põhiõiguse ja -vabaduse piirang ise võib olla suhteliselt üldine, siis eelnõu § 146 lõike 1 alusel antav ettekirjutus on konkreetne ning määrab üheselt ja kontrollitavalt selle teo, mida isik peab tegema või millest hoiduma. Seetõttu on sundtäidetav just ettekirjutus piirangu talumiseks, mitte piirangut kohaldav haldusakt iseenesest.

Lõikes 3 sätestatakse erinevalt kehtiva RiKSi §-st 90^2, et eelnõu § 45 lõikes 6 nimetatud kohustuse täitmise tagamiseks võib kohaldada vahetut sundi korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras. Eelnõu koostamisel hinnati, kas piiravate meetmete täitmise üle riikliku järelevalve tegemiseks on võrreldes RiKSi §-ga 90^2 vajalik eelnõuga sätestada ka erisused vahetu sunni kohaldamise alustes ning leiti, et selleks puudub vajadus. KorSi § 76 lõigete 1 ja 2 kohaselt võib vahetut sundi kohaldada juhul, kui isikule kehtiva haldusaktiga ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks pandud kohustuse täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik. Vahetut sundi on lubatud kohaldada ilma eelneva kohustava haldusaktita, kui haldusakti andmine ei ole võimalik vahetu kõrgendatud ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kiire vajaduse tõttu.

Lõike 4 kohaselt võib vahetut sundi kohaldada sarnaselt kehtiva RiKSi § 90^2 lõikega 4 Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ja Kaitsevägi. Muu haldusorgan võib vahetut sundi kohaldada käesolevas seaduses sätestatud juhul.

Lõike 5 kohaselt on asendustäitmise erijuhtumiks Vabariigi Valitsuse või tema volitatud haldusorgani poolt erakorralise või sõjaseisukorra ajal ettevõtte valduse ajutine ülevõtmine. Ettevõtte valdust võib ajutiselt üle võtta siis, kui ettevõtte omanikust juriidiline isik ei täida eelnõu § 45 lõikes 6 sätestatud talumiskohustust. Ettevõte on majandusüksus, mille kaudu ettevõtja tegutseb, olenemata ettevõtja õiguslikust vormist. See hõlmab näiteks majandustegevusega füüsilisest isikust ettevõtjaid, äriühinguid ja ühendusi jne. Ettevõtte ülevõtmisel võetakse üle konkreetse ettevõtja majandusüksus, nt äriühingu tootmisüksus. Riik asub tegema kontrolli ainult ülevõetud majandusüksuse (ettevõtte) üle, riik ei võta üle kogu ettevõtja tegevust. Kui riik võtab üle ettevõtte valduse, siis asub riik majandusüksuse kaudu majandustegevusse. Näiteks kui riik võtab üle äriühingu tootmise ning tootmiseks on vaja osta toormaterjali, siis on riik lepingu pooleks.

3. jagu
Haldusjärelevalve

§ 147. Haldusjärelevalve tegemine

Paragrahvides 147 ja 148 sätestatakse haldusjärelevalve tegemine.

Lõikes 1 sätestatakse kehtiva RiKSi § 88 eeskujul, kuidas tehakse haldusjärelevalvet ühekordse kriisiülesande täitmise üle juhul, kui ülesande täitjaks on avaliku halduse kandja (nt KOV). Haldusjärelevalvet ühekordse kriisiülesande täitmise üle teeb ülesande andnud haldusorgan või tema volitatud haldusorgan.

Haldusjärelevalve pädevuse võib ühekordse ülesande andnud haldusorgan ka delegeerida. Sest kuigi tema teeb otsuse ühekordne kriisiülesanne määrata, määratakse ülesanded kõikides kriisiolukorra lahendamiseks vajalikes valdkondades. Need ülesanded on vajalikud kriisi

lahendamiseks, kuid nende täitmine ei kuulu otseselt alati ülesande andja valdkondlikku pädevusse. Seega võib olla vaja järelevalve tegemine delegeerida sellele haldusorganile, kellel on pädevus asjaomases valdkonnas ning vajalike teadmistega personal hindamaks, kas ülesannet täidetakse õigesti. Seetõttu antakse neile võimalus delegeerida järelevalvepädevus ka muule haldusorganile.

Lõikes 2 sätestatakse analoogselt riikliku järelevalve pädevusega haldusjärelevalve tegemise pädevus eelnõu § 18 lõike 1 alusel kehtestatud ajutiselt või alaliselt kaitstavate olulise tähtsusega objektide kaitse nõuete täitmise üle. Sarnaselt kehtiva RiKSi § 88 lõikega 2 teeb haldusjärelevalvet Kaitsepolitseiamet ning sõjalise riigikaitse toimimisega seotud ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutuses olevate objektide korral Kaitsevägi.

Lõikes 3 sätestatakse analoogselt riikliku järelevalve pädevusega ka haldusjärelevalve pädevus eelnõu §-des 11, 13, 16 ja 75 ning § 74 lõike 5 alusel kehtestatud nõuete täitmise üle. Sarnaselt kehtiva HOSi § 45 lõike 1 punktiga 3 teeb haldusjärelevalvet elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või tema käesoleva eelnõu § 74 lõike 5 alusel määratud asutus ning finantsjärelevalve subjektide suhtes Finantsinspektsioon. Haldusjärelevalve subjektideks on ka isikud, kes täidavad avaliku halduse ülesandeid.

Lõike 4 kohaselt antakse sarnaselt riikliku järelevalve tegemisega Päästeameti pädevusse ka haldusjärelevalve tegemine varjumiskohtadele kehtestatud nõuete täitmise üle. Samuti teeb Päästeamet haldusjärelevalvet ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise, selle läbiviimise ja kohaliku omavalitsuse üksuse kaasaaitamise nõuete ning evakuatsioonikohtadele kehtestatud nõuete täitmise üle.

Lõikes 5 sätestatakse haldusjärelevalve meetmed ühekordse kriisiülesande täitmise üle järelevalve tegemisel. Ühekordse riigikaitseülesande täitmise üle järelevalve tegemisel võib järelevalve tegija kohaldada eelnõu § 108 lõikes 1 sätestatud uurimistoiminguid, teha ettekirjutuse ning kohaldada ettekirjutuse täitmiseks § 146 lõikes 2 nimetatud sunnivahendeid. Kokkuvõttes on järelevalve tegijal õigus:

1) peatada isik küsitlemiseks ja toimetada ta ütluste või seletuste võtmiseks ametiruumi, kui on alust arvata, et isikul on haldusmenetluse läbiviimiseks olulist teavet;
2) pärida ja saada andmeid riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku andmekogust;
3) tuvastada isikusamasus isikut tõendava dokumendi alusel või küsitlemise teel;
4) vaadelda vallasasja meeleliselt või tehnilise vahendi abil, sealhulgas avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi;
5) jäädvustada olukord pilti või heli salvestava seadmega;
6) võtta proove ja näidiseid, teha mõõtmisi või ekspertiisi;
7) võtta vallasasi hoiule;
8) siseneda territooriumile, ehitisse või ruumi, sealhulgas avada uksi ja väravaid või kõrvaldada muid takistusi;
9) vaadata läbi territoorium, ehitis või ruum, sealhulgas seal asuv vallasasi, ning avada uksi ja väravaid või kõrvaldada muid takistusi;
10) teha ettekirjutus kriisiülesande õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks;
11) rakendada ettekirjutuse täitmiseks sunniraha ja asendustäitmist.

Lõike 6 kohaselt võivad sarnaselt riikliku järelevalve tegemisega ka kõnesolevas paragrahvis sätestatud haldusjärelevalve tegemiseks Kaitsepolitseiamet ja Kaitsevägi kohaldada vastavalt

julgeolekuasutuste seaduses või Kaitseväe korralduse seaduses isikuandmete töötlemise kohta sätestatut.

§ 148. Haldusjärelevalve tegemine kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva kriisiülesande täitmise üle

Paragrahvis 148 reguleeritakse lisaks eelnõu §-le 147 eraldiseisvalt haldusjärelevalve tegemine eelnõu §-dega 19, 73 ja 76 kohaliku omavalitsuse üksusele pandud püsivate kriisiülesannete täitmise üle.

Kehtiva HOSi § 45 lõike 1 punkti 5 kohaselt teeb haldusjärelevalvet kõikide HOSis ja selle alusel kehtestatud õigusaktides kohaliku omavalitsuse üksusele määratud ülesannete täitmise üle Päästeamet, sh eelnõu §-s 19 sätestatud omavalitsusüksuse kriisikomisjoni ülesannete täitmise üle. Eelnõuga jäetakse Päästeameti pädevusse haldusjärelevalve tegemine järgmiste kohaliku omavalitsuse üksuse püsivate kriisiülesannete üle:

- eelnõu § 73 lõike 3 punktides 3−5 nimetatud elutähtsate teenuste (kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavas, veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine) toimepidevuse tagamine;
- kohaliku omavalistuse üksuse territooriumil evakuatsioonikohtade määramine, kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil viibivate isikute ulatuslikule evakuatsioonile kaasaaitamine, teise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumilt evakueeritud isikute vastuvõtmisele kaasaaitamine ja evakueeritud isikutele evakuatsioonikohas vähemalt toidu ja joogivee võimaldamine (eelnõu § 76 lg 1 p 1);
- oma territooriumil viibivate isikute teavitamise tagamine kriisiolukorras (eelnõu § 76 lg 1 p 9).

Erinevalt kehtiva HOSi § 45 lõike 1 punktist 5 antakse vastavalt asutuste pädevusele haldusjärelevalve ülesanne ka Sotsiaalkindlustusametile ning Haridus- ja Teadministeeriumile. Sotsiaalkindlustusamet teeb eelnõu kohaselt haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse järgmiste püsivate kriisiülesannete üle (eelnõu § 76 lg 1 punktid 2–7):

- koduteenuse korraldamine;
- väljaspool kodu ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamine;
- asendushooldusteenuse korraldamine;
- turvakoduteenuse korraldamine;
- vältimatu sotsiaalabi tagamine;
- toimetulekutoetuse maksmine.

Haridus- ja Teadusministeerium teeb haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva kriisiülesande üle tagada lastehoiu, alus- ja põhihariduse kättesaadavus (eelnõu § 76 lg 1 p 8).

Lõikes 2 sätestatakse sarnaselt eelnõu § 147 lõikega 5 meetmed kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva kriisiülesande täitmise üle haldusjärelevalve tegemiseks.

Eristada tuleb järelevalvet püsivateks kriisiülesanneteks valmistumise nõuete ja kriisiolukorras püsivate kriisiülesannete täitmise üle. Valmistumise nõuded on kehtestatud eesmärgiga tagada KOVi võime täita kriisiülesandeid kriisiolukorras. Valmistumise üle tuleb teha järelevalvet perioodiliselt enne kriisiolukorda. Valmistumise üle järelevalve tegemisel võib kohaldada tavapäraseid, VVSi §-des 75^1 ja 75^2 sätestatud meetmeid. Nendeks on õigus:
1) teha ettekirjutus ja rakendada vajaduse korral sunniraha;
2) nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumentide esitamist;
3) peatada järelevalvatava asjakohane ametnik või töötaja ning teda küsitleda;

4) kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi abil järelevalvatava valduses olevat vallasasja, sealhulgas avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi;
5) võtta järelevalvatava valduses olev vallasasi hoiule ning vajaduse korral hoiulevõetud vallasasi müüa või hävitada;
6) siseneda järelevalvatava territooriumile, piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse ja ruumi, sealhulgas avada uksi ja väravaid ning kõrvaldada muid takistusi;
7) jäädvustada olukord, võtta proove ja näidiseid, samuti teha mõõtmisi ning ekspertiisi.

4. jagu
Järelevalve õigusaktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle kriisiolukorras

§ 149. Järelevalve kriisiolukorras tehtud otsuste üle

Sätte järgi teeb õiguskantsler järelevalvet eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse põhiseadusele, seadustele ja välislepingutele vastavuse üle. Nimetatud otsused puudutavad vahetult põhiseaduslikke suhteid ning tegemist on üksikotsustega, mis tehakse põhiseadusele tuginedes.

Vastavalt PSJKSile teeb ka tavaolukorras Riigikogu ja Vabariigi Presidendi otsuste üle järelevalvet Riigikohus. Kehtiv PSJKS võimaldab aga Riigikogu ja Vabariigi Presidendi otsuste üle väga piiratud järelevalvet. Eelnõu ja PSJKS muudatustega antakse Riigikohtule täiendav pädevus teha põhiseaduslikkuse järelevalvet ka Riigikogu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse üle, Vabariigi Presidendi sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise otsuse üle ning Vabariigi Valitsuse eriolukorra otsuse üle. Kui õigustloovate aktide üle järelevalve tegemine on sätestatud PSi §-s 142, siis eelnõuga lisatakse õiguskantslerile järelevalvepädevus ka üksikaktide üle (lõige 3). Üksikaktide puhul on õiguskantsleril võimalus pöörduda Riigikohtusse ja taotleda akti kehtivuse peatamist kuni selle põhiseaduse, seaduse või välislepinguga kooskõlla viimiseni. Oluline on esile tuua, et õiguskantsleril on õigus n-ö sekkuda igal ajal – kui otsus vastu võetakse ja ka siis, kui otsuse kehtivuse ajal ilmnevad vastuolud põhiseaduse, seaduste või välislepinguga. Õiguskantsleril ei ole õigus teha järelevalvet mitte ainult § 149 lõikes 1 toodud otsuste vastuvõtmisel ja nende lõpetamisel, vaid ka nende pikendamise korral (näiteks eriolukorra pikendamine).

Riigikohus lahendab taotluse vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse 3. peatükile, mis sätestab Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale kaebuste esitamise ja nende lahendamise korra. Eelnõus ei ole sätestatud kohtuotsuse tegemise aega, vaid kohaldub PSJKSi §-st 22 tulenev kohustus lahendada kaebus viivitamata pärast nõuetekohase kaebuse saamist.

§ 150. Järelevalve kriisiolukorras vastuvõetud õigustloovate aktide üle

Paragrahviga 150 sätestatakse kriisiolukorras õigustloovate aktide üle järelevalve tegemine. Eelnõu § 150 on sarnane kehtiva ErSSi §-ga 40, mis sätestab järelevalve erakorralist seisukorda korraldavate õigustloovate aktide seaduslikkuse üle.

Järelevalvet kriisiolukorras vastuvõetud õigustloovate aktide põhiseadusele, seadustele ja välislepingutele vastavuse üle teeb õiguskantsler õiguskantsleri seaduse 3. peatükis sätestatud tingimustel ja korras. Põhimõtteliselt ei erine õiguskantsleri pädevus ega volitused õigustloovate aktide järelevalve tegemisel nendest, mis tal on tavakorra ajal.

Kriisiolukorra lahendamisel on vaja lahendada õiguslikud vaidlused võimalikult kiiresti, ühetaoliselt ja lõplikult. Kui õiguskantsler leiab, et eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal vastuvõetud õigustloov akt või selle säte kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või välislepingule, võib ta teha õigustloova akti vastu võtnud organile ettepaneku peatada selle toime kuni põhiseaduse, seaduse või välislepinguga kooskõlla viimiseni. Õigustloova akti vastu võtnud organ peatab õigustloova akti või selle sätte toime pärast õiguskantsleri ettepaneku saamist 20 päeva jooksul, nagu näeb ette PSi § 142 lõige 1.

Kui õigustloova akti vastuvõtnud organ ei ole tähtpäevaks akti põhiseaduse, seaduse või välislepinguga kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler viivitamata Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Riigikohus lahendab taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve (2. peatükk) korras.

13. peatükk
Vastutus

§ 151. Elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine

Paragrahvis 151 sätestatakse sarnaselt kehtiva HOSi §-ga 49 vastutus elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumise eest. Eelnõu kohaselt karistatakse elutähtsa teenuse osutajale käesoleva seaduse § 74 lõikes 5 kehtestatud nõuete või § 75 lõike 6 punktides 1–7 kehtestatud kohustuste rikkumise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Juriidilise isiku karistuse ülemmäär on kuni 400 000 eurot.

Erinevalt kehtivast HOSist on rahatrahvide määrad seatud maksimaalses ulatuses, kuivõrd tegemist on teenustega, mille toimepidevuse tagamine ja selleks seadusega sätestatud kohustuste täitmine on väga olulise tähtsusega. Nende kohustuste täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine võib tuua kaasa väga suure kahju, ohustada inimeste elu ja tervist, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Karistusmäärade tõstmine maksimaalse lubatuni ei tähenda aga automaatselt nende kohaldamist. Igasugune karistuse kohaldamine peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu määratakse rahatrahv vastavalt rikkumise raskusele.

§ 152. Kriisiolukorra lahendamiseks antud haldusakti täitmata jätmine

Paragrahvis 152 sätestatakse vastutus kriisiolukorra lahendamiseks sätestatud kriisiolukorra meetme kohaldamise haldusakti täitmata jätmise eest.

Kriisiolukorra lahendamiseks võib eelnõu kohaselt kohaldada põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid. Eelnõu § 152 sätestab vastutuse põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete täitmata jätmise eest, mille kohaldamise alused on sätestatud eelnõu 5. peatüki 2. ja

3. jaos. Eelnõuga nähakse ette maksimaalsed võimalikud karistuse määrad, s.o füüsilistele isikutele 300 trahviühikut ja juriidilistele isikutel kuni 400 000 eurot. Rahatrahvi maksimummäärade kehtestamine on vajalik, arvestades käesoleva seaduse eesmärke ja selle alusel kaitstud õigushüvede olulisust. Karistuse määra valikul on lähtutud eesmärgist hoida ära tulevasi õigusrikkumisi nii konkreetse süüdlase kui ka teiste ühiskonnaliikmete poolt. Lisaks ei tähenda maksimummäära olemasolu, et reaalselt kohaldatav rahatrahv oleks tingimata maksimaalne lubatav. Kuivõrd kriisiolukorra meetmed, mille puhul karistusõiguslik vastutus on ette nähtud, on väga erinevad (nt liikumisvabaduse piiramine ja keelutund, väljendusvabaduse piiramine, ettevõtlusvabaduse piiramine), siis peab jääma kohtuvälisele menetlejale võimalikult suur kaalutlusõigus, et kohaldatavad karistused vastaksid proportsionaalsuse põhimõttele.

Kehtivas õiguses on sellised vastutuse sätted ette nähtud nt RiKSi §-ga 91 ning ErSSi §-ga 33.

§ 153. Kriisiülesande täitmata jätmine

Paragrahvis 153 sätestatakse vastutus kriisiülesande täitmata jätmise eest. Muudatus tehakse RiKSi § 91[1] eeskujul. Eelnõu kohaselt sätestatakse väärteokoosseis kõikide kriisiülesannete täitmata jätmise puhuks, olenemata sellest, millises seaduses või millise seaduse alusel on need määratud. See tähendab, et käesoleva seaduse alusel võib väärteomenetlust alustada kõikide, nii püsivate kui ka ühekordsete kriisiülesannete täitmata jätmise korral.

Paragrahvis 153 sätestatud koosseisu alusel on võimalik väärteomenetlust alustada vaid kriisiülesande täitmata jätmise korral ning mitte siis, kui rikutakse kriisiülesande täitmiseks valmistumise nõudeid. Seda, kas ka valmistumise nõuete rikkumisele peaks olema võimalik teha karistusõiguslik etteheide, tuleb kaaluda iga kriisiülesande puhul eraldi. Kuna kriisiülesanded on seotud isiku tavapäraste ülesannete, tegevusala või eesmärgiga, on ka võimalik, et valmistumise nõuete rikkumise eest on võimalik isik vastutusele võtta muu väärteokoosseisu alusel. Näiteks kui elutähtsa teenuse osutaja ei täida käesoleva seaduse § 75 lõike 6 punktides 1–7 sätestatud kohustusi kriisiülesande täitmiseks valmistumisel, on võimalik alustada väärteomenetlust käesoleva seaduse § 151 alusel (elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine).

Kui isik ülesannet ei täida või teeb seda väiksemas ulatuses või tingimustele mittevastavalt, võib FIEt karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga, juriidilist isikut rahatrahviga kuni 400 000 eurot. Rahatrahvide määrad on seatud maksimaalses ulatuses, mida karistusseadustik lubab (KarSi § 47), sest kriisiülesande täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine võib tuua kaasa väga suure kahju, ohustada elanikkonda, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Seetõttu on oluline, et isikud, kellele ühekordne kriisiülesanne määratakse, seda ka täidaksid. Kõrgemad trahvimäärad aitavad preventiivselt neid selleks sundida.

KarSi § 14 lõike 3 järgi ei kohaldata riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule süüteovastutust. Eraõiguslike juriidiliste isikute ja FIEde karistusõigusliku vastutuse eesmärk on süüteo toime pannud juriidilisele isikule etteheite tegemine ning karistatavate tegude ärahoidmine tulevikus.

§ 154. Kodanikukohustuse täitmata jätmine

Paragrahvis 154 sätestatakse sarnaselt RiKSi §-ga 93 (ühekordne töökohustus) vastutus kodanikukohustuse täitmata jätmise eest. Kodanikukohustus on eelnõu § 94 lõike 1 kohaselt kriisiolukorras töö- või teenistussuhteväline üksikjuhtumil tehtav vajalik töö. Kodanikukohustuse täitmata jätmine võib seisneda töökohustusest kõrvalehoidmises või selle täitmisest keeldumises või töökohustuse täitmise võimatusest teavitamata jätmises. Isiku suhtes ei saa kohaldada väärteovastutust juhul, kui isik ei täida töökohustust nõuetekohaselt. Isikut, kes jätab talle pandud kodanikukohustuse täitmata või ei ilmu kohustust täitma või ei teavita asjaoludest, mis takistavad ülesande täitmist, võib eelnõu kohaselt karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühiku ulatuses. Isikut võib karistada üksnes siis, kui ta jättis kohustuse täitmata mõjuva põhjuseta. Selliseks mõjuvaks põhjuseks võivad olla näiteks edasilükkamatud perekondlikud kohustused, mis ei välistanud töökohustuse panemist, kuid takistasid selle täitmist, samuti isiku tervisest tulenevad põhjused (nt ootamatu raske haigestumine või muu terviseseisund, mis ei olnud töökohustuse panemise ajal teada). Korduvalt kodanikukohustuse täitmisele ilmumata jätmise korral karistatakse isikut juba kuni 30-päevase arestiga.

Sarnaselt kehtiva RiKSi §-ga 93 on väärteokorras karistatav ka kodanikukohustuse täitmise võimatusest teatamata jätmine. Eelnõu § 99 lõige 1 sätestab alused, millal isik on kodanikukohustuse täitmisest vabastatud. Kui isikule on teada, et esineb kodanikukohustuse täitmisest vabastamise alus, siis tuleb tal sellest teavitada haldusorganit, kes soovib talle töökohustust panna. Kui isik ei teata sellistest asjaoludest, peab ta arvestama võimaliku väärteokaristusega.

§ 155. Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmine kriisiülesandega ameti- või töökohal

Paragrahvis 155 sätestatakse eraldi vastutuse alus kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise eest, kui töötaja töötab kriisiülesandega ameti- või töökohal. Sarnaselt kodanikukohustuse täitmata jätmisega võib kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmine seisneda töökohustusest kõrvalehoidmises või selle täitmisest keeldumises, mitte aga mittenõuetekohases täitmises.

Eelnõu kohaselt võib kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavat isikut kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise eest karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja korduva kõrvalehoidmise eest arestiga kuni 30 päeva. Erinevalt kodanikukohustuse täitmata jätmisest saab kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavat isikut karistada olenevalt sellest, kas tal esines kohustuse täitmata jätmiseks mõjuv põhjus. Kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavad isikud täidavad kriisiolukorra lahendamisel olulisi ülesandeid ning neilt oodatakse suuremat panust ja vastutust oma tegevuses.

Tegemist ei ole täiesti uue väärteokoosseisuga, sarnane koosseis on sätestatud kehtiva RiKSi §-s 94. Erinevalt kehtiva RiKSi §-st 94 on väärteokorras karistatav ka töökohustuse täitmise võimatusest teatamata jätmine. Isikul on töö- või teenistussuhtest tulenevalt kohustus teavitada, kui ta ei saa täita kohustusi, mis tööandja on talle pannud. Nimetatud teavitamiskohustuse rikkumise korral võib isikule määrata väärteokaristuse. Kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus tuleneb isiku kriisiülesandega ameti- või töökohast. Kui isik ei täida oma kriisiülesandega ameti- või töökohast tulenevaid töökohustusi nõuetekohaselt, saab tema suhtes kohaldada ka tööõiguses ettenähtud vastutuse sätteid. Näiteks ametnikule saab teenistuskohustuste süülise rikkumise korral määrata distsiplinaarkaristuse ATSis sätestatud alustel ja korras.

§ 156. Asja sundkasutamisse võtmise ja asja sundvõõrandamise takistamine

Paragrahvis 156 sätestatakse vastutus asja sundvõõrandamise või asja sundkasutusse võtmise takistamise eest kehtiva RiKSi § 95[1] eeskujul. Isikut võib karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut, kui ta takistab ametiisikut asja sundvõõrandamisel või sundkasutusse võtmisel. Juriidilise isiku karistuse ülemmäär on kuni 400 000 eurot.

Lisaks säilib KarSi § 261 koosseis, mille järgi asja kasutusse andmise või asja sundvõõrandamise kohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmise eest võidakse määrata kuriteokaristus.

§ 157. Alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumine

Paragrahvis 157 sätestatakse vastutus alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumise eest kehtiva RiKSi § 95 eeskujul. Alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumise eest võib objekti valdaja töötajat või ametnikku karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Juriidilise isiku karistuse ülemmäär on kuni 400 000 eurot. Erinevalt kehtivast RiKSst on rahatrahvide määrad seatud maksimaalses ulatuses, kuivõrd tegemist on selliste objektidega, mille kaitsemeetmete tagamine on kõrgendatud tähtsusega kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. Karistusmäärade tõstmine maksimaalse lubatuni ei tähenda aga automaatselt nende kohaldamist. Igasugune karistuse kohaldamine peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu määratakse rahatrahv vastavalt rikkumise raskusele.

§ 158. Menetlus

Paragrahv 158 määrab kindlaks eelnõu §-des 151–157 sätestatud väärtegude kohtuvälised menetlejad.

Lõike 1 kohaselt menetleb eelnõu § 74 lõikes 5 kehtestatud nõuete või § 75 lõike 6 punktides 1–7 kehtestatud elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumisi ning eelnõu 5. peatüki 2. ja 3. jaos sätestatud kriisiolukorra meetme kohaldamise haldusakti täitmata jätmisega seotud rikkumisi PPA. Samalaadsete väärtegude kohutuvälise menetleja pädevus on PPA-le antud ka kehtiva HOSi § 52 lõikega 1, RiKSi § 96 lõikega 1 ja ErSSi § 35[1] lõikega 2.

Lõike 2 kohaselt sätestatakse kehtiva RiKSi § 96 lõike 1[1] eeskujul kriisiülesande täitmata jätmise väärteo kohtuväline menetleja, kelleks on ministeerium. Ministeeriumidel on lisaks kehtivas RiKSis sätestatule ka muus seaduses sätestatud piiratud ulatuses väärteomenetluse kohustus. Näiteks relvaseaduse § 89[22] lõike 2 järgi menetleb sõjaväerelvade käitlemise nõuete rikkumist Kaitseministeerium, sama väärtegu teenistusrelvade puhul menetlevad Justiitsministeerium, Keskkonnaministeerium ja Rahandusministeerium. Kaitseministeerium on kohtuväline menetleja ka punase risti nimetuse ja embleemi seaduse §-s 14 sätestatud väärteo puhul. Seega on ministeeriumides väärtegude menetlemise suutlikkus ka praegu.[68]

68 Ministeeriumi kohtuvälise menetleja pädevust on täpsemalt selgitatud ka riigikaitseseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 417 SE seletuskirjas lk 78. Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/44178720-02b2-4d30-8707-d7dcf606dcee

Lõike 3 kohaselt menetleb kehtiva RiKSi § 96 lõike 3 eeskujul kodanikukohustuse mõjuva põhjuseta täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmisega seotud rikkumisi vastava kohustuse pannud valitsusasutus. Valitsusasutuste käsutuses on ka teave, mis võimaldab tuvastada, kas tegemist on süüteokoosseisule vastava, õigusvastase ja süülise teoga.

Lõike 4 kohaselt menetleb kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmise või selle täitmise võimatusest teatamata jätmisega seotud rikkumist kas ministeerium, mille valitsemisalasse kuulub küsimus, mille täitmiseks kriisiülesandega ameti- või töökoht on moodustatud, või valla- ja linnavalitsus tema korraldatava elutähtsa teenuse osutaja juures moodustatud kriisiülesandega ameti- või töökoha korral. PPA menetluspädevusse jääb kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmine eelnõu § 89 lõikes 2 nimetatud ametikohtade korral (Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, Riigikogu liige, Euroopa Parlamendi liige, riigikontrolör, õiguskantsler, riigisekretär, Riigikohtu esimees ja riigikohtunik, ringkonna-, maa- ning halduskohtu esimees, Eesti Panga Nõukogu esimees ja Eesti Panga president, vallavanem ning linnapea).

Kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse täitmata jätmist kriisiülesandega ameti- või töökohal võib menetleda ministeerium, kui tema valitsemisalasse kuulub kriisiülesandega ameti- või töökoht või kui kriisiülesandega ameti- või töökoht on sellise asutuse või isiku koosseisus, kelle ülesanded seonduvad vastava ministeeriumi valitsemisalaga. Näiteks Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuses on määratud riigikaitselised töökohad ning keskus kuulub Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse. Seega kui Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse töötaja jätab kriisiülesandega ameti- või töökohal täitmata oma kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse, viib väärteomenetluse läbi Keskkonnaministeerium.

Teise versiooni kohaselt on näiteks elektrienergia jaotus- ja müügiettevõte elutähtsa teenuse osutaja, kellel on ühtlasi kriisiülesanne tagada elektrienergiaga varustatus ka kriisiolukorras. Ülesande täitmiseks on elektrienergia jaotus- ja müügiettevõte määranud ettevõtte siseselt kindlaks kriisiülesandega ameti- ja töökohad. Elektrienergiaga varustamise kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seega kohtuväliseks menetlejaks, kui nimetatud elektrienergia jaotus- ja müügiettevõttes ei täida kriisiülesandega ameti- või töökohal töötav töötaja vajalikku töökohustust.

Kui kriisiülesandega ameti- või töökoht on moodustatud kaugküttega varustamise, kohaliku tee sõidetavuse tagamise ning veega varustamise ja kanalisatsiooni teenuse osutaja juures, siis on kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse rikkumist pädev väärteokorras menetlema valla- või linnavalitsus, kellel lasub vastutus korraldada elutähtsa teenuse toimepidevust. Näiteks kui Tallinna Vesi on määranud vastavad töökohad ning nimetatud töökohal töötav isik ei täida oma kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustust, menetleb tema rikkumist Tallinna Linnavalitsus.

Lõike 5 kohaselt sätestatakse asja sundkastutamisse võtmise ja sundvõõrandamise takistamise väärteo kohtuvälised menetlejad. Muudatus tehakse kehtiva RiKSi § 96 lõike 6 eeskujul. Politsei- ja Piirivalveamet menetleb üldjuhul asja sundvõõrandamise ja sundkasutusse võtmise takistamisega seotud rikkumisi. Kaitsevägi menetleb väärtegu üksnes juhul, kui asja võtab sundkasutusse või sundvõõrandab Kaitsevägi või Kaitseressursside Amet. Lisaks sätestatakse eelnõuga sarnaselt Kaitseväe või Kaitseressursside Ametiga ja arvestades eelnõu § 102 lõikes

2 sätestatut kohtuvälise menetluse pädevus ka Päästeametile, kui asja võtab sundkasutusse või sundvõõrandab Päästeamet.

Lõike 6 kohaselt menetleb alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti (kehtiva RiKSi sõnastuses „riigikaitseobjekti“) füüsilise kaitse nõuete rikkumisi, kui need on toime pannud objekti valdaja töötaja või ametnik, sõltuvalt objektist:
1) Kaitsepolitseiamet;
2) sõjalise riigikaitse toimimisega seotud ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutuses olevate objektide puhul Kaitsevägi.

Võrreldes kehtiva RiKSi § 96 lõiget 5 eelnõu § 156 lõikega 6 ei ole menetluspädevust eelnõuga muudetud.

14. peatükk
Rakendussätted

§ 159. Abipolitseiniku seaduse muutmine

Abipolitseiniku seaduses tehakse terminoloogilised muudatused – käesoleva seaduse jõustumisel ei ole enam kasutusel terminit „riigikaitselise töökohustusega ameti- või töökoht“, vaid „kriisiülesandega ameti- või töökoht“. Samuti muudetakse kriisirolliga abipolitseiniku regulatsiooni selliselt, et kriisi lahendamine on edaspidi seotud kriisiolukorra ajal täidetavate ülesannetega.

§ 160. Advokatuuriseaduse muutmine

Paragrahvis 160 muudetakse advokatuuriseadust (AdvS) ning sätestatakse, et riigi õigusabi osutamine füüsilisele isikule ja riigi õigusabi osutamise korraldamine on advokatuuri püsivad kriisiülesanded.

Riik peab teatud juhtudel tagama isikule riigi õigusabi. Riigi õigusabi tähendab üldiselt seda, et isik saab õigusteenust riigi kulul (kuigi teatud juhtudel võib kohus määrata, et isik peab kulu täielikult või osaliselt katma). Riigi õigusabi eesmärk on tagada, et isikud, kes ei suuda endale vajalikku õigusabi majanduslikel põhjustel muretseda, saavad siiski asjatundlikku õigusteenust, et oma õigusi kaitsta. Üldiselt peab isik ise avaldama soovi riigi õigusabi saada. Riigi õigusabi ei pea taotlema siis, kui isik ei ole kokkuleppel endale kaitsjat valinud, kuid tema kriminaal- või väärteoasjas on kaitsja osavõtt kohustuslik (nt kui kuritegu on toime pandud alaealisena, isikul ei ole võimalik puude tõttu end ise kaitsta jne). Sel juhul on riik kohustatud isikule riigi õigusabi tagama hoolimata sellest, kas isik seda taotleb või mitte.

Riigi õigusabi on oluline riigipoolne garantii tagamaks, et kõikidel inimestel oleks võimalik enda õigusi ja huve kaitsta oma majanduslikust olukorrast olenemata. Kuna kriisiolukorras, sh erakorralise või sõjaseisukorra ajal, on suurem võimalus isiku põhiõiguste ja -vabaduste intensiivsemaks riiveks ning samal ajal on vajalik menetleda kohtuasju võimalikult sujuvalt ja ajalise viivituseta, on eriti oluline tagada riigi õigusabi tõrgeteta kättesaadavus. Selleks on oluline, et ka kriisiolukorras osutataks riigi õigusabi ning riigi õigusabi osutajad oleksid selleks valmis. Riigi õigusabi osutavad riigi õigusabi seaduse (edaspidi *RÕS*) § 5 järgi advokaadid. Advokaadi, kes riigi õigusabi osutab, nimetab Eesti Advokatuur (RÕSi § 18 lg 1). Advokatuur korraldab riigi õigusabi osutamist ning tagab advokaatide kaudu riigi õigusabi

osutamise (AdvSi § 3 p 5). Ka kriisiülesande täitmisel on oluline, et nii advokatuur kui ka advokaadid täidaksid oma rolli – advokatuur korraldab kriisiülesande täitmist ja määratud advokaat on see, kes kriisiülesannet täidab. Seega on nii advokatuuril kui ka advokaadil kriisiolukorras täita oma ülesanne.

Riigi õigusabi osutamise kui püsiva kriisiülesande puhul on oluline tähele panna, et kriisiülesandeks on riigi õigusabi osutamine ainult füüsilistele isikutele. Riigi õigusabi on RÕSi § 6 järgi õigus saada:

1. füüsilisel isikul, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest või suudab seda teha üksnes osaliselt või osamaksetena või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut;
2. kriminaalmenetluses füüsilisest isikust kahtlustataval või süüdistataval (tema majanduslikust seisundist sõltumata), kes ei ole kaitsjat valinud kokkuleppel, välja arvatud kriminaalmenetluse seadustiku §-s 44[1] ja § 227 lõikes 5 sätestatud juhtudel, ja kelle kriminaalasjas on kaitsja osavõtt seaduse järgi kohustuslik või kes taotleb kaitsja osavõttu;
3. väärteoasja kohtumenetluses füüsilisest isikust menetlusalusel isikul (oma majanduslikust seisundist sõltumata), kes ei ole kaitsjat valinud kokkuleppel ja kelle väärteoasjas on kaitsja osavõtt seaduse järgi kohustuslik;
4. lapsel lapse elatise asjas (tema majanduslikust seisundist sõltumata);
5. kriminaalmenetluses piiratud teovõimega kannatanul (oma majanduslikust seisundist sõltumata), kui:
    a) asja oludest tulenevalt võib eeldada, et kannatanu seadusliku esindaja huvid on vastuolus kannatanu huvidega;
    b) alaealine kannatanu on perekonnast eraldatud;
    c) kannatanu on saatjata alaealine välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse tähenduses;
6. maksejõuetul mittetulundusühingul või sihtasutusel, kes taotleb riigi õigusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või riigi õigusabi andmiseks esineb muu ülekaalukas avalik huvi paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks;
7. kriminaalmenetluses kahtlustatavana või süüdistatavana juriidilisel isikul, kes ei ole kaitsjat valinud kokkuleppel, välja arvatud kriminaalmenetluse seadustiku §-s 44[1] ja § 227 lõikes 5 sätestatud juhtudel, ja kelle kriminaalasjas on kaitsja osavõtt seaduse järgi kohustuslik või kes taotleb kaitsja osavõttu;
8. väärteoasja kohtumenetluses juriidilisel isikul, kes ei ole kaitsjat valinud kokkuleppel ja kelle väärteoasjas on kaitsja osavõtt seaduse järgi kohustuslik.

Nagu näha, siis enamjaolt osutatakse riigi õigusabi füüsilistele isikutele ning juriidilistel isikutel on õigus riigi õigusabi saada vaid teatud piiratud juhtudel. Seega on riigi õigusabi

instituudi eesmärk kaitsta ennekõike füüsilisi isikuid. Füüsiliste isikute puhul võib õigusabita jäämine tähendada kõige olulisemate põhiõiguste intensiivset riivet. Näiteks kui füüsilisel isikul ei ole võimalik kriminaalmenetluses saada vajalikku kaitset, võib see tähendada vabadusekaotust. Kui aga juriidilisel isikul ei ole võimalik õigusabi saada, võib see küll viia tema õiguste riivamiseni, kuid see ei ole nii intensiivne. Näiteks kui juriidilist isikut ei kaitsta kriminaalmenetluses, võib see viia likvideerimise või rahalise karistuseni, mis kahtlemata riivab selle isiku õigusi, kuid ei tekita nii palju kahju nagu pikaaegne vabadusekaotus füüsilise isiku puhul.

Kõnealuse kriisiülesande täitmine ei tähenda sisuliselt muud kui seda, et ka kriisiolukorra ajal peab osutama riigi õigusabi ning riigi õigusabi osutamist korraldama. Õigusabi osutamisel kehtivad samad reeglid nagu tavaolukorraski. Seega sisuliselt ei muutu ei advokaatide ega advokatuuri jaoks midagi. Ainus muudatus advokaatide ja advokatuuri jaoks on see, et nad peavad arvestama, et peavad oma ülesandeid täitma ka kriisiolukorra ajal.

Et välistada võimalikke vaidlusi selle üle, mida AdvSi tähenduses kriisiolukorraks pidada, määratletakse ka see, et käesoleva paragrahvi tähenduses on kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses. Nimetatud seadusest lähtumine tagab kriisiolukorra termini ühetaolise sisu.

Riigi õigusabi sujuvaks osutamiseks peab olema piisavalt advokaate. Kriisiolukorras võib vajadus riigi õigusabi järele ka järsult kasvada. See, millises õigusvaldkonnas on tavalisest suurem vajadus riigi õigusabi järele, sõltub konkreetse kriisi olemusest. Oluline on ka tagada, et kriisiülesande täitjateks määratakse ainult nii palju advokaate, kui kriisiülesande täitmiseks ehk riigi õigusabi osutamiseks vaja on. 31.12.2021 seisuga on Eesti Advokatuuri liikmeid kokku 1074. Kuna on väga ebatõenäoline, et nii suurt arvu riigi õigusabi osutajaid vaja läheb, ei ole põhjendatud kõiki advokaate kriisiülesande täitjaks lugeda.

§ 161. Alkoholiseaduse muutmine

Alkoholiseaduse (AS) muudatusega nähakse ette erisused haldusmenetluse seadusest (edaspidi *HMS*) haldusakti jõustumise osas. ASi § 1 lõike 3^1 kohaselt kohaldatakse ASis ettenähtud haldusmenetlusele HMSi sätteid, arvestades ASi erisusi. Kuna ASis ei ole tehtud erisust HMSist alkohoolse joogi jaemüügi õiguse peatamise otsuse jõustumisele, siis tuleb nimetatud erand kriisiolukorraks ette näha. Kriisiolukorras on oluline, et alkohoolse joogi jaemüügi õiguse peatamine oleks võimalik jõustada vastavalt olukorrale kas allakirjutamisel või sobival kuupäeval. Tavapärane HMSis toodud kümnendal päeval jõustumine ei ole kriisiolukorra lahendamise akuutsust silmas pidades ratsionaalne. Seetõttu on eelnõusse lisatud, et jaemüügi peatamise otsus jõustub allakirjutamisel, kui otsuses ei ole hilisemat tähtpäeva.

§ 162. Asjaõigusseaduse muutmine

Paragrahviga 162 muudetakse asjaõigusseaduse (AÕS) § 158^1 lõike 1^1 kolmandat lauset ja sätestatakse, et avalikes huvides ehitatud tehnovõrk või -rajatis on ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud ohuteate edastamiseks vajalik sireenisüsteemi seade. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu § 79 näeb ette seni Eesti õigusruumis reguleerimata sireenisüsteemi kasutamise paljude isikute elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele viivitamatuks reageerimiseks. Sireenisüsteemi kasutuselevõtmine on avalikes huvides. Viivitamatu ohuteate eesmärk on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude isikute elu ja tervist vahetult

ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumise või ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks. Esialgu paigaldatakse sireenisüsteem 22 asulasse: Tallinn ja selle lähiümbruse tiheasustus, Tartu, Narva, Pärnu, Võru, Paldiski, Sillamäe, Tapa, Jõhvi, Kohtla-Järve, Maardu (sh Muuga), Rakvere, Valga, Keila, Viljandi, Jõgeva, Põlva, Rapla, Kärdla, Kuressaare, Haapsalu, Paide. Sireenisüsteemi kasutuselevõtmist korraldab ja ohuteate edastamiseks valmistumist koordineerib Päästeamet. Samuti antakse seadusega Päästeametile volitus otsustada, millistesse kohtadesse täpsemalt vajalikud seadmed paigaldatakse.

AÕSi muudatus on asjakohane ja vajalik, kuna muidu ei teki talumiskohustust, mis on vastavate seadmete paigaldamiseks ja sireenisüsteemi kasutuselevõtmiseks vajalik. Avalikes huvides ehitatud tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus tekib kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses sätestatud korras sundvalduse seadmisega (AÕSi § 158[1] lg 1). Talumiskohustus ei hakka olema väga ulatuslik, kuna sireenisüsteemid paigaldatakse 22 asulasse. Seadmete paigaldamise vajadus võib aja jooksul muutuda lähtuvalt sireenisüsteemiga kaetavate alade määramise põhimõtetest (nt rahvastiku asustustihedus, tööstuspiirkonnad). Esialgu on eelistatud ehitised sireenide paigaldamisseks olemasolevad kõrgrajatised (sidemastid, korstnad jms), riigile ja kohalikule omavalitsusele kuuluvad ehitised, riiklikele ettevõtetele kuuluvad ehitised. Samas võib tulenevalt tekkivatest vajadustest tulevikus võimalike asukohtadena ette näha ka muid ehitisi.

§ 163. Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmine

Paragrahviga 163 muudetakse atmosfääriõhu kaitse seadust (AÕKS).

Punktiga 1 täiendatakse AÕKSi § 38[1], millega sätestatakse, et õhukvaliteedi taseme hindamine on püsiv kriisiülesanne. Praegu on Eesti Keskkonnauuringute Keskusel (edaspidi *EKUK*) halduslepingu alusel kohustus osutada välisõhu kvaliteedi seire ja varajase hoiatamise teenust, mistõttu on EKUKi püsivaks kriisiülesandeks ka nimetatud teenuse osutamine. Enne 2017. aastat kehtinud hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) järgi oli tegemist elutähtsa teenusega, mille toimimist korraldas Keskkonnaministeerium (alates 2017. aastast ei ole teenus enam HOSi mõttes elutähtis). Eelnõus on ülesande kirjeldamisel lähtutud eelmise HOSi alusel kehtestatud määrusest.[69] Selle määruse § 5 lõikes 1 sätestati, et „õhuseire ja varajase hoiatamise teenus on välisõhu kaitse seaduse §-s 14 määratletud välisõhu kvaliteedi hindamine“. Tegemist on küllalt laia ülesandega, mis sisuliselt hõlmab kogu õhukvaliteedi taseme hindamist. Erinevalt varem kehtinud teenuse kirjeldusest on ülesande kirjeldusest välja jäetud ka avalikkuse teavitamine, sest AÕKSi järgi teavitab avalikkust õhukvaliteedist Keskkonnaministeerium ise, mistõttu ei peaks olema tegemist EKUKi ülesandega.

Lõike 2 alusel saab keskkonnaminister kehtestada kriisiülesande täitmise täpsemad nõuded.

Enne 2017. aastat (kui jõustus uus HOS ning kõnealune teenus arvati elutähtsate teenuste seast välja) olid EKUKi kohta kehtivad nõuded sätestatud ministri määruses. Peale seda, kui määrus kehtetuks muutus, andis keskkonnaminister käskkirja, kus EKUKile seati samad nõuded. Ka eelnõu järgi sätestatakse kriisiülesande täitmise nõuded keskkonnaministri haldusaktiga, et mitte tekitada asjatut bürokraatiat ning et EKUKi teenuse reguleerimisel saaks jätkata senist praktikat.

69 Keskkonnaministri 28. detsembri 2015. a määrus nr 74 „Keskkonnaministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“.

Punktidega 2 ja 3 määratakse kindlaks, kuidas tehakse püsiva kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise üle järelevalvet. Järelevalvet kriisiülesande täitmiseks valmistumise üle teeb halduslepingus määratud haldusorgan, kelleks on Keskkonnaministeerium. Kriisiülesande täitmise üle teeb järelevalvet Keskkonnaministeerium. Mõlemal juhul on tegemist haldusjärelevalvega, kuid volitused järelevalve tegemiseks on erinevad.

Valmistumise üle järelevalve tegemisel võib Keskkonnaministeerium (või muu halduslepingus määratud haldusorgan) kohaldada tavapäraseid, Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi *VVS*) §-des 75^1 ja 75^2 sätestatud meetmeid.

Õhukvaliteedi taseme hindamine on nii elanikkonna kui ka riigiasutuste jaoks väga vajalik teenus, mille osutamine peab olema igal juhul tagatud. Uurimisvolitused võimaldavad Keskkonnaministeeriumil välja selgitada, kas kriisiülesannet täidetakse ettenähtud ulatuses ja tingimustel. Kui kriisiülesannet ei täideta, võib olla raskendatud kriisiolukorra lahendamine ning selle kaudu ka ohus Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus ning muud hüved.

Nagu eespool kirjas, on kriisiülesanne selline ülesanne, mida on vaja täita, et kriis lahendada. Seetõttu on oluline kindlustada, et neid kriisiülesandeks valmisoleku nõudeid ja määratud ülesannet kindlasti täidetaks. Kui valmisoleku nõudeid või kriisiülesannet ei täideta, seda tehakse väiksemas mahus või tingimustele mittevastavalt, nähakse ette ka vastavad sanktsioonid.

§ 164. Autoveoseaduse muutmine

Paragrahviga 164 muudetakse autoveoseadust.

Punktides 1 ja 2 tehakse muudatused tulenevalt riigikaitseseaduse (edaspidi *RiKS*) kehtetuks tunnistamisest ning terminoloogia muudatustest. Viide RiKSile asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, riigikaitseülesanded asendatakse terminiga „kriisiülesanded“ ning töökohustus kodanikukohustusega.

Punktis 3 tehtavad muudatused on seotud HOSi ja hädaolukorra termini ning erakorralise seisukorra seaduse kehtetuks tunnistamisega.

§ 165. Avaliku teabe seaduse muutmine

Punktiga 1 asendatakse avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lõike 1 punktis 6 sõna „riigikaitseseaduse“ sõnadega „tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse“. Kehtiva AvTSi § 35 lõike 1 punkti 6 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe riigikaitseseaduse alusel kohaldatud asja sundkasutusse võtmise ja asja sundvõõrandamise kohta. Tegemist on tehnilise muudatusega, kuna käesoleva eelnõuga tunnistatakse RiKS kehtetuks ning asja sundkasutusse võtmine ja asja sundvõõrandamine kriisiolukorra ajal sätestatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

Punktiga 2 asendatakse § 35 lõike 1 punktis 6^1 sõna „riigikaitseobjekti“ sõnadega „alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti“. Muudatus on samuti seotud RiKSi kehtetuks tunnistamisega, millega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin. Edaspidi kasutatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

Punktidega 3 ja 5 tehakse muudatused AvTSi § 35 lõike 1 punktis 6^2 ja sama paragrahvi lõike 2 punktis 5, milles on sätestatud riigi tegevusvaru puudutava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alused. Riigi tegevusvaru moodustamist, haldamist ja kasutamist reguleerib praegu HOS, mis tunnistatakse käesoleva eelnõuga kehtetuks. Riigi tegevusvaru käsitlev regulatsioon sätestatakse edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

Kehtiva AvTSi § 35 lõike 1 punkti 6^2 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta.

Punktiga 3 viiakse AvTSi § 35 lõike 1 punkti 6^2 sõnastus vastavusse tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega ning sätestatakse, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe riigi tegevusvaru suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta. Muudatuse kohaselt jäetakse välja tekstiosa „riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks“. Riigi tegevusvaru moodustamise eesmärk on riigi ja ühiskonna valmisolek igasugusteks kriisiolukordadeks, sh sõjaolukorraks. Riigi tegevusvaru moodustatakse seega lisaks riigikaitseülesannete täitmisele ka kriisiolukorra ennetamiseks ning selle tagajärgede leevendamiseks.

Punktiga 5 muudetakse AvTSi § 35 lõike 2 punkti 5. Praeguse sõnastuse kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu moodustamise ning vahendite muretsemisega seotud teabe, kui selle avalikuks tulek võib mõjutada varu moodustamist ja vahendite muretsemist.

Muudetud sõnastuse kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riigi tegevusvaru moodustamise ning vahendite soetamisega seotud teabe, kui selle avalikuks tulek võib mõjutada varu moodustamist, vahendite soetamist või ohustada riigi varustuskindlust või julgeolekut.

Punktides 3 ja 5 kavandatud muudatused võimaldavad lisaks riigi julgeolekuhuvide kaitsmisele vältida ka muud kahjulikku huvi riigi strateegiliste varudega seotud vajaliku varu suuruse ja vahendite koguse ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste vastu. Samuti võimaldab sellise teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistamine vähendada mh riigi strateegiliste varude moodustamise ja soetamisega seotud teabe ja andmete võimalikku väärkasutust erinevates kriisiolukordades. Kui kriisiolukorras osutub vajalikuks riigi tegevusvarud hoiukohtadest välja viia ja elanikele kättesaadavaks teha, siis ei tohi teave logistilise protsessi, sh riigi tegevusvarude hoiukohtade, täpsete koguste ja kasutuselevõtu korralduse kohta olla avalikult kättesaadav. See ohustaks oluliselt riigi julgeolekut.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 346 lg 1 p (a) sätestab üldise erandi EL aluslepingute kohaldamisalast, mille kohaselt ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks. Sellele üldisele erandile on viidatud nii direktiivides 2011/23/EL, 2014/24/EL kui ka 2014/25/EL art-s 1. Direktiiv 2009/81/EÜ viitab samas kontekstis samasisulisele, varasema Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamislepingu art-le 296. Seega tuleks neid AvTSis sätestatud teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise aluseid mõista eelkõige ELTLi art 346

täpsustavana osas, et meetmeks, mille abil liikmesriik saab vältida oma julgeolekut kahjustava teabe avaldamist, on mh sätestada riigisiseses õiguses kohustus nimetatud teavet mitte avaldada.

Punktiga 4 täiendatakse § 35 lõiget 1 punktiga 6^3, mille kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kriisiolukorraks valmistumise või selle lahendamise kohta juhul, kui selle avalikuks tulek kahjustaks kriisiolukorra lahendamist või püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevust.

Tegemist on uue alusega teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamisel. Teabevaldajatena tuleb siinkohal mõista eelkõige püsiva kriisiülesandega asutusi ja isikuid. Selle sätte alusel kohustub teabevaldaja piirama ligipääsu sellisele teabele, mida töödeldakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusest tulenevate kriisiolukorraks valmistumise või selle lahendamise ülesannete täitmiseks (nt riskianalüüsi või kriisiplaanide koostamisel ja toimepidevuse tagamise nõuete täitmisel). Teabele juurdepääsupiirangu seadmisel peab aga teabevaldaja arvestama tingimusega, et juurdepääsupiirang teabele on põhjendatud üksnes sellises osas või ulatuses, mille avalikuks tulek kahjustaks kriisiolukorra lahendamist või teabevaldaja toimepidevust.

Muudatused, mis on vajalikud asjakohase teabe kaitsmiseks riigisaladusena, on sätestatud eelnõu §-s 222 ja selle rakendusaktis, milles sätestatakse vastava riigisaladuse alaliigid ning selle salastamistasemed ja -tähtajad.

§ 166. Avaliku teenistuse seaduse muutmine

Punktis 1 tehakse avaliku teenistuse seaduses (ATS) muudatus, mille kohaselt võib kriisiolukorras täita ametikoha ilma konkursita juhul, kui kriisiolukorrast tulenevalt ei ole võimalik järgida kehtivas ATSis sätestatud konkursi korraldamise nõudeid. Kriisiolukorras suureneb vajadus tööjõu järele märgatavalt, olemasolev koosseis peab tegema intensiivsemalt tööd ning planeerida tuleb ka vahetustega töö, et tagada pidev valmisolek, see kõik tähendab, et on kiiresti vaja tööjõudu juurde. Relvastatud konflikti olukorras võib korraga suur hulk töötajatest viga saada või hukkuda ning kiiresti on vaja leida asemele pädevad inimesed. Viimane näide realiseerus ka Ukrainas, kus tehti ametisse võtmise ja ametikoha täitmise nõuetes leevendused (kohati kaotati nõuded üldse) ning võeti inimesi n-ö otse tänavalt kriitilisi ülesandeid täitma. Vajaduseks täita ametikohad kriisiolukorras kiireloomuliselt peab ka meie õigusraamistik valmis olema. Muudatus ei puuduta mistahes ametikohti. Ametikoha võib täita konkursita vaid juhul, kui ametikoha täitmine on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Näiteks on lahkunud töölt isik, kes oli määratud kriisiülesandega ameti- või töökohale ja täitis seal kriisi lahendamisel olulist rolli (nt Terviseameti mürgistuse spetsialist, nakkushaiguste nõunik vms). Kuna on oluline, et see ameti- või töökoht täidetakse kiiresti, ja nõuetele vastav inimene töötab näiteks haiglas, siis nimetatud sätte alusel saab kriisiolukorra lahendamisse panustava ameti- või töökoha kiiresti täita.

Punktiga 2 nähakse ette, et määratud ajaks ametisse nimetatud isikute puhul võib kriisiolukorra ajal otsustada nende jätkamise. Piiranguna on ette nähtud, et maksimaalselt saavad nimetatud isikud jätkata kuni 60 päeva kriisiolukorra lõppemisest. Nimetatud säte on ajendatud 2020. a kehtinud eriolukorrast, kui kriisi lahendamisega seotud inimesed tegelesid sellega pidevalt ning oli raskendatud samal ajal kriisi lahendamisega korraldada konkursse ja teha läbi tippjuhtide värbamise protsessi. Samuti on problemaatiline, kui kriisi kõrghetkel

peab asutuse juht teenistusest lahkuma, kuna tema teenistustähtaeg saab täis – see halvab kogu kriis lahendamist. Seetõttu näeb eelnõu ette valikukoha – kui ametisoleku aeg lõppeb kriisiolukorra kestel, saavad nii ametikohta täitev isik kui ka tema ametisse nimetaja otsustada, kas kriisi lahendamise seisukohast on mõistlik, et isik lahkub ametist, või pikendatakse isiku nõusolekul teenistusaega vähemalt kriisiolukorra lõppemiseni. Nimetatud regulatsioon tagab, et kriisiolukorras võtmeametikohti täitvad isikud ei peaks lahkuma teenistusest seetõttu, et ametiaeg saab läbi, vaid oleks tagatud kriisiolukorra lahendamiseks parim lahendus.

§ 167. Eesti Panga seaduse muutmine

Paragrahviga 167 muudetakse Eesti Panga seadust.

Punktiga 1 määratakse Eesti Pangale püsivad kriisiülesanded, milleks on:
1) Euroopa Ühenduse rahapoliitika kujundamisele kaasaaitamine ning Euroopa Keskpanga nõukogu poolt määratletud rahapoliitika elluviimine;
2) ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja juhtimine;
3) Eesti Panga hallatavate maksesüsteemide toimimise tagamine;
4) sularaha väljastamine ja piisava sularahavaru tagamine;
5) elutähtsate teenustena makseteenuste ja sularaharingluse toimepidevuse korraldamine.

Loetletud ülesannete järjepidev täitmine on vajalik kõigis kriisiolukordades. Näiteks on Eesti Panga ülesanne välisvaluutareservide hoidmisel ning sularaharingluse korraldamisel tagada Eesti elanikele ja ettevõtetele piisav välisvaluutareserv ja sularahavaru. Makseteenuste toimimisele kaasaaitamise eesmärgiks on tagada raha ülekanded. Finantssüsteemi stabiilsuse toetamise eesmärk on hoida ära finantskriise, kuid kriisiennetustöö juures jääb siiski alles finantskriisi tõenäosus, mis kindlasti kasvab julgeolekukriisi olukorras. Finantssüsteemi tõrked võivad tekkida väga ootamatult ning kanduda kiiresti edasi teistele turgudele ja turuosalistele. Finantssüsteemi stabiilsuse tagamise üheks meetmeks on pankadele likviidsuse tagamine, mille korraldamiseks on oluline nii riigisisene kui ka rahvusvaheline koostöö. Seetõttu on oluline tagada hea ettevalmistus sellistes olukordades käitumiseks. Seadusega ei määrata täpsemalt, milliseid tegevusi peab Eesti Pank kriisiülesande täitmiseks valmistumisel tegema, need saab ette näha näiteks kriisiplaanides.

Makseteenuse ja sularaharingluse toimimine on elutähtsad teenused ja need tuleb tagada kriisiolukorrast sõltumatuna.

Punktiga 2 muudetakse Eesti Panga seaduse § 11^2 lõiget 6. Kehtiva Eesti Panga seaduse järgi tuleb juhul, kui Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi volitused on lõppenud ennetähtaegselt, julgeolekukontroll Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi kandidaadi suhtes teostada ühe kuu jooksul. Seda tähtaega võib teatud asjaolude ilmnemisel pikendada ühe kuu võrra, loa selleks annab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon (edaspidi *VVJK*). Sellist lahendust ei saa pidada õnnestunuks, seda kahel põhjusel.

Esiteks ei ole asjakohane lahendus, kus loa julgeolekukontrolli tähtaja pikendamiseks annab VVJK. VVJK koosneb ministritest, kes peaksid VVJKs arutama strateegilisi küsimusi ning mitte seda, kas konkreetse isiku suhtes teostatava julgeolekukontrolli tähtaega võib pikendada või mitte. Võib eeldada, et seadusandja on soovinud anda pikendamise otsuse poliitilisele

tasandile. Samas ei ole selge, miks on see vajalik. Julgeolekukontrolli tähtaega võib Eesti Panga seaduse § 112 lõikes 6 toodud juhtudel pikendada siis, kui:
1) julgeolekukontrolli teostamiseks ei ole ühe kuu jooksul arvates dokumentide nõuetekohasest esitamisest olnud võimalik juurdepääsuloa taotlejaga vestlust läbi viia taotlejast olenevatel mõjuvatel põhjustel;
2) juurdepääsuloa andmise otsustamisel on vaja tugineda välisriigist pärinevale teabele;
3) julgeolekukontrolli käigus kogutud teabest tuleneb, et järgneva ühe kuu jooksul võivad tõenäoliselt ilmneda juurdepääsuloa andmisest keeldumise alused;
4) julgeolekukontrolli käigus kogutud teabest tuleneb, et järgneva ühe kuu jooksul võivad kontrollitava isiku suhtes juurdepääsuloa andmisest keeldumise alused ära langeda.

Tegemist ei ole poliitiliselt tundlike küsimustega, mille kaudu oleks võimalik kuidagi Eesti Panga presidendi või nõukogu esimehe sisulisse määramisse sekkuda. Tegemist on selliste alustega, mille puhul on ka tavajuhul võimalik julgeolekukontrolli tähtaega pikendada, ning selle otsuse võib teha julgeolekukontrolli teostav asutus ise (ehk üldjuhul Kaitsepolitseiamet või üksikutel juhtudel Välisluureamet). Teisisõnu, kui Eesti Panga presidendi või nõukogu esimehe volitused lõpevad tavalises korras (ja mitte ennetähtaegselt), võib uue kandidaadi suhtes julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise otsustada samuti Kaitsepolitseiamet ise. Ei ole mõistetav, miks peaks siis, kui eelmise presidendi või nõukogu esimehe volitused on lõppenud ennetähtaegselt, selle otsuse tegema VVJK kui ministritest koosnev valitsuskomisjon. Selline lahendus ei ole ka kooskõlas VVJK üldise pädevusega. Seetõttu antakse eelnõuga see VVJK ülesanne üle julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitseiameti juhile. Eelnõu järgi teavitab Kaitsepolitseiameti juht tähtaja pikendamisest Vabariigi Presidenti, asjaomaseid valitsuskomisjone ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni. Sellise teavitamise kohustuse kaudu tagatakse, et kõik Eesti Panga presidendi ja nõukogu esimehe ametisse nimetamisega või nende üle järelevalve teostamisega seotud isikud on teadlikud, et julgeolekukontroll võtab kauem aega.

Teiseks ei ole praktikas võimalik põhjalikku julgeolekukontrolli teha ühe kuu jooksul. Kuigi võib mõista, et praeguse tähtaja eesmärk on tagada, et põhiseadusliku institutsiooni juhi koht ei jääks pikaks ajaks täitmata, on siiski oluline meeles pidada, et uus president või nõukogu esimees nimetatakse ametisse kogu järgmiseks ametiajaks (nõukogu esimehe puhul viieks aastaks, presidendi puhul seitsmeks aastaks), ning selleks saab olla vaid isik, kellel on ametikohaks vajalikud isikuomadused ning kelle tegevus ei võiks kujutada ohtu Eesti julgeolekule. Seetõttu on oluline, et julgeolekukontroll tehtaks vähemalt tavapärase põhjalikkusega, ning seda ei ole võimalik vaid ühe kuu jooksul teha. Seetõttu pikendatakse eelnõuga julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolme kuuni. Tähtaega on võimalik pikendada veel vaid ühe kuu võrra, nagu praegugi, et kindlustada, et Eesti Panga presidendi või nõukogu esimehe ametikoht ei jääks liiga pikaks ajaks täitmata julgeolekukontrolli venimise tõttu.

§ 168. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmine

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 5 täiendatakse sättega, mis määrab Eesti Rahvusringhäälingule (ERR) püsiva kriisiülesande. Elanikkonna teavitamisel on kriisi lahendamisel oluline roll. Õigeaegsed ja piisava detailsusega käitumisjuhised, kriisi lahendamist toetav informatsioon, aga ka valeinfo ümberlükkamine aitavad kaasa kriisi kiirele lahendamisele. Samas võib ebapiisav informatsioon muuta kriisi lahendamist keerulisemaks. ERRil on vastutusrikas roll Eesti elanike teavitamisel ning selleks rolliks tulemuslikuma valmistumise eesmärgil seatakse § 5 lõikega 1^1 ERRile püsiv kriisiülesanne tagada adekvaatse

informatsiooni operatiivne edastamine elanikkonda või riiklust ohustavates olukordades. Püsiv kriisiülesanne tagab ERRile parema võimaluse kriisideks valmistumisel ning laiemad tegutsemisvõimalused kriisis. Sama lõikega täpsustatakse kriisiülesande ulatust. Eestis elab suur hulk eesti keelt mitteoskavaid inimesi, kes samas peavad kriisi ajal saama olukorra lahendamist toetavat informatsiooni arusaadavas keeles, mistõttu on ERRi kriisiülesande ulatuseks määratud ühe eestikeelse ja ühe venekeelse raadio- ja teleprogrammi ööpäevaringne tootmine. Samuti kuulub kriisiülesande hulka eestikeelsete veebipõhiste uudiste kui ühe kiireima infoedastusvormi ööpäevaringne tootmine.

Sarnaselt nt §-dega 197, 204, 206, 213 ja 226 nähakse ka siin ette, et valdkonna eest vastutav minister võib oma määrusega kehtestada püsiva kriisiülesande täitmise täpsemad tingimused. Paragrahvi 5 lõikega 1^1 täpsustatakse ka raadioprogrammide ning veebiuudiste edastamise tagamiseks alternatiivsete asukohtade olemasolu kohustus. Sõltuvalt kriisist võib osutuda võimatuks toota ning edastada raadio- ja veebiuudiseid Tallinnas asuvast ERRi peamajast. Selleks tuleb luua eelnev suutlikkus toota ja edastada neid ka teistest asukohtadest. Lisaks sõnastatakse kohustus tagada ringhäälinguvõrgu teenust osutavale sideettevõtjale ligipääs edastuseks.

§ 169. Ehitusseadustiku muutmine

Paragrahviga 169 muudetakse ehitusseadustikku (EhS).

Punktiga 1 tehakse HOSi kehtetuks tunnistamise tõttu viide tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

Lisaks jäetakse § 97 lõikest 8 välja piirang, et elutähtsa teenuse osutaja on üksnes see kohalike teid korrashoidev ettevõtja, kes tegutseb tiheasustusalal vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses. Selle muudatuse tulemusena laieneb edaspidi elutähtsate teenuste regulatsioon kõikidele kohaliku omavalitsuse üksustes teede korrahoiuga tegelevatele ettevõtjatele ning seda olenemata sellest, kas ettevõtja tegutseb kohaliku omavalitsuse üksuse tiheasustusalal või hajaasustusalal. Samasisuline põhimõtte, et regulatsioon hõlmab kõiki vastavat elutähtsat teenust osutavaid ettevõtteid, kehtib ka riigiteede korrashoiu teenuse puhul aastast 2017. Seaduse eelnõuga ühtlustatakse elutähtsa teenuse osutaja terminid riigiteede ja kohalike teede korrashoiu puhul.

Riigikantselei on korraldanud mitmeid kohtumisi Päästeameti (11.12 ja 26.11.2021), Eesti Valdade ja Linnade Liidu, valdade ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (18.11.2021 ja 14.06.2022) ning Rahandusministeeriumiga (08.12.2021), et selgitada välja veevarustuse, kaugkütte ja teede korrashoiuga seotud elutähtsa teenuse regulatsiooni kitsaskohad. Kõik osalised on tõdenud, et praegune EhSi § 97 lõikes 8, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses (edaspidi *ÜVVKS*) ja kaugkütteseaduse (edaspidi *KKütS*) § 7 lõikes 3 olev elutähtsa teenuse osutajate määratlus on jäänud ajale jalgu ning need sätted tuleb vaadata üle ja laiendada suuremale ettevõtete ringile. Vajadus selle järele on tekkinud eelkõige pärast 2019. a Kagu-Eesti tormi ja COVID-19 kriisi. Kagu-Eesti torm ja COVID-19 kriis näitasid, et kriisolukorral ei ole piire ega see olene ettevõtte suurusest. 2017. aasta HOSi väljatöötamisel lähtuti eelkõige kasutajaskonna märkimisväärsest sõltuvusest taristust, st keskenduti üksnes taristule, mis paikneb üldjuhul teenuse osutamiseks kontsentreeritult, on üle antud monopoolsele ettevõttele ja mille puhul alternatiivseid võimalusi teenuse osutamiseks ei ole. Kagu-Eesti tormi ja COVID-19 kriisi ajal selgus, et arvestatav mõju elanikkonnale ja tagajärjed võivad saabuda ka siis, kui on mõjutatud väiksemad Eesti paigad

ning väiksemad kui 10 000 elanikku teenindavad ettevõtted. Kohalikud omavalitsused on korduvalt rõhutanud, et Kagu-Eesti torm ja COVID-19 kriis näitasid, et elutähtsa teenuse regulatsiooniga hõlmamata kohaliku omavalitsuse üksused on kahjuks vähem valmis tulema toime kriisidega, sh teenuste katkestustega. Võrreldes üle 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksustega puudub väiksematel kohalikel omavalitsustel ka võimalus sätestada enda territooriumil tegutsevate teede korrashoidjate, vee-ettevõtjate ja soojusettevõtjate kohta toimepidevuse nõudeid. COVID-19 ajal ilmnes huvitav tendents – osa inimestest liikus elama linnadest maapiirkondadesse ning selle tõttu kasvas vee-ettevõtjate, soojusettevõtjate ja teede korrashoidjate tarbijaskond ja mahud ning suurenesid ootused nende ettevõtete teenuste suhtes.

Kehtiv elutähtsate teenuste regulatsioon hõlmab *ca* 50 teid korrashoidvat ettevõtjat ja 33 kohaliku omavalitsuse üksust[70], kes täidavad elutähtsat teenust korraldava asutuse ülesandeid. Eelnõuga hõlmatakse regulatsiooniga edaspidi *ca* 230 teid korrashoidvat ettevõtjat ja kõik 79 kohaliku omavalitsuse üksust.

Punktidega 2 ja 3 sätestatakse, et teede korrashoidja püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 5 alusel. Eelnõu § 74 lõike 5 alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. See tähendab, et võib kehtestada erisusi erinevate kriisiolukorra sündmuste ja n-ö tavaolukorra jaoks. Selline võimalus on oluline, sest on võimalik, et kõiki elutähtsaid teenuseid ei pea kõikides kriisiolukordades osutama samas mahus või sama kvaliteediga nagu muidu. Näiteks teehoolduse puhul ei pruugi olla võimalik tagada, et teed hoitakse vabad tavapärase kvaliteediga sõjaolukorras ning seda samal tasemel tiheasustusalal ja hajaasustusalal, sest ettevõtetel võib nappida personali ja vahendeid, et teenust samal tasemel edasi osutada (kuigi ideaalis on ettevõtja siiski oma ressursi nii planeerinud, et ka kriisi ajal on võimalik teenuse taset hoida). Võib ette kujutada, et selleks, et tagada võimalikult paljude teede võimalikult hea korrashoid, võib olla vaja teha mööndusi teehoolduse kvaliteedis. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad peavad iga teenuse puhul hindama, kas selliseid erisusi on vaja seada ning millised need peaksid olema.

Punktis 4 on terminoloogiline muudatus. Kuna HOS tunnistatakse kehtetuks, siis asendatakse termin „hädaolukord“ terminiga „kriisiolukord“.

Punktis 5 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesandeks valmisoleku nõuete ja selle täitmise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Üldjuhul sätestatakse järelevalve selles seaduses, kus sätestatakse nõuded, mille üle järelevalvet tehakse. Kuigi elutähtsa teenuse osutajate (edaspidi *ETO*) kriisiülesanded määratakse valdkondlikes seadustes (nt EhSis), kehtestatakse kriisiülesannete täitmise täpsemad nõuded tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel määruses kõikide ETOde puhul. Seetõttu on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses kõikidele ETOdele kehtestatud ühesugused kriisiülesannete täitmise järelevalve reeglid. Selline lahendus tagab õigusselguse, sest kõik elutähtsa teenuse osutamise nõuded ja nende üle järelevalve tegemine on sätestatud ühes õigusaktis.

70 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Saue vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Elva vald, Põlva vald, Viljandi vald, Harku vald, Jõgeva vald, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Rapla vald, Jõhvi vald, Tori vald, Tapa vald, Paide linn, Türi vald, Lääne-Harju vald, Võru vald, Tartu vald, Kambja vald, Keila linn, Saku vald.

§ 170. Elektrituruseaduse muutmine

Paragrahviga 170 muudetakse elektrituruseadust.

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele.

Samuti muudetakse jaotusvõrgu ettevõtja ETO kriteeriumi, mille kohaselt kvalifitseerub edaspidi ETOks selline jaotusvõrgu ettevõtja, kelle võrku on ühendatud 5000 tarbijat. Kehtiva õiguse kohaselt on seni olnud lävendiks 10 000 tarbijat. Muudatuse tulemusel praeguse seisuga ühtegi uut ETOt ei lisandu, kuid muudatus on kavandatud perspektiiviga tulevikku eesmärgiga parandada ka võimalike väiksemate jaotusvõrgu ettevõtjate toimepidevust.

Arvestades, et tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse kohaselt on elutähtsa teenuse osutamine üks kriisiülesannetest, siis punktis 1 toodud muudatusega seotakse ka elektrituruseaduses toodud elutähtsa teenuse regulatsioon ja tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud kriisiülesannete regulatsioon. Elutähtsa teenuse osutamine on oluline igal ajal, nii rahuajal kui ka kriisides. Punktis 1 tehtav muudatus selgitab, et elutähtsa teenuse osutaja peab järgima lisaks elektrituriseaduses kehtestatud nõuetele ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud elutähtsa teenuse osutamise regulatsiooni ja nimetatud seaduse alusel kehtestatud nõudeid.

Täiendavalt määratakse kriisiülesanne ka nendele isikutele, kes osutavad ETOdele kuuluva võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust. Tegemist on kriitilise osaga elutähtsa teenuse toimepidevusest, kuna see hõlmab nt ka reaalajas jaotusvõrgu toimimise seiret, avariide ja häirete tuvastamist ning nende likvideerimist nii kaugjuhtimise kui ka kohapeale saadetavate elektribrigaadide abil jms. Näiteks jagunes suurim jaotusvõrgu ettevõtja Elektrilevi OÜ 1. jaanuaril 2021. a kaheks eraldi ettevõtteks: Elektrilevi OÜ ja Enefit Connect OÜ. Jagunemise järel on Elektrilevi OÜ jätkuvalt elektri jaotusvõrgu teenuse pakkuja ning jaotusvõrgu varade omanik, kvalifitseerudes sellega ETOks, samas kui Enefit Connect OÜ lepingupartnerina tagab suures mahus Elektrilevi OÜ-le enamiku kriitilistest teenustest, sh opereerib ja seirab kogu võrku. Seega on seaduse täiendamise eesmärk tagada teenuse terviklik toimepidevus, mistõttu tuleb võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust tagavatel isikutel oma tegevuses jälgida samuti elutähtsat teenust korraldava asutuse (ETKA) kehtestatud toimepidevuse nõudeid sarnaselt ETOdega.

Punktis 2 tehakse terminoloogiline muudatus. RiKSi kehtetuks tunnistamisega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin, edaspidi kasutatakse terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

Punktiga 3 täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja üle tehtavat järelevalvet. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisega tehakse järelevalvet elutähtsa teenuste osutajate üle viimati nimetatud seaduse kohaselt.

§ 171. Elektroonilise side seaduse muutmine

Paragrahvi 171 punktidega 1–3 muudetakse elektroonilise side seadust (ESS) ja asendatakse viide HOSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, samuti luuakse viide ESSis sätestatud elutähtsa teenuse osutaja ja tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud elutähtsa teenuse regulatsiooni vahel, kuna viimati nimetatud seadusega määratakse ka elutähtsa teenuse osutamine kriisiülesandeks. Telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse

toimimist tagavate isikute ETOdeks kvalifitseerumise kriteeriume võrreldes kehtiva seadusega ei muudeta. **Paragrahvi 2 punktiga 46[4]** sõnastatakse ringhäälinguvõrgu teenuse tähendus, milleks on Eesti Rahvusringhäälingu poolt toodetava meediateenuse edastamine avalikkusele.
Sideettevõtjale, kes osutab ringhäälinguvõrgu teenust, seatakse **§-ga 90[3]** püsiv kriisiülesanne, mis annab parema võimaluse kriisideks valmistumisel ning laiemad tegutsemisvõimalused kriisis. Täpsemalt on ringhäälinguvõrgu teenust osutava sideettevõtja kriisiülesande üheks osaks vähemalt ühe eestikeelse ja ühe venekeelse raadio- ja televisiooniprogrammi ööpäevaringne edastamine üle riigi. Samuti sõnastatakse kriisiülesande alustingimused ning täpsustamise kord.
Punktiga 4 määratakse rahvusringhäälingule ringhäälinguvõrgu teenust osutava sideettevõtja püsiv kriisiülesanne, milleks on tagada vähemalt ühe eestikeelse ja ühe venekeelse raadio- ja televisiooniprogrammi ööpäevaringne edastamine üle riigi ning nende raadioprogrammide võrku edastamise suutlikkus vähemalt kolmest asukohast, sealhulgas vähemalt kahest asukohast väljaspool Tallinna. Nimetatud ülesanne on seotud §-s 168 sätestatud rahvusringhäälingule püsiva kriisiülesande määramisega.

Punktiga 5 täiendatakse ESSi § 98 lõikega 10, milles sätestatakse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti õigus ettekirjutusega nõuda, et sideettevõtja piiraks sideteenuse osutamist lõppkasutajale või juurdepääsu sidevõrgule, kui see kahjustab avalikku korda ähvardava olulise ohu väljaselgitamist või tõrjumist. Erinevalt kehtivast ESSi § 98 lõikest 9, mille järgi on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus sideettevõtjalt nõuda, et ta piiraks kliendi juurdepääsu sideteenusele või kõne valimise võimalust numbrile, kui see on põhjendatud pettuse või väärkasutuse tõttu, antakse praeguse muudatusega ESSi § 98 lisatava lõikega 10 Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile õigus nõuda sideteenuse osutamise piiramist ka selleks, et välja selgitada või tõrjuda olulist ohtu (vt korrakaitseseaduse (edaspidi *KorS*) § 5 lõige 3).

Kõnealust ettekirjutust ei saaks sideettevõtja suhtes teha KorSi § 28 alusel, sest sideettevõtja puhul ei pruugi olla tegemist avaliku korra eest vastutava isikuga KorSi § 15 tähenduses. Kui nt sidevõrgu või sideteenuste kaudu edastatakse teavet, mis kahjustab avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu väljaselgitamist või tõrjumist, on avaliku korra eest vastutav isik eelkõige teenuse lõppkasutaja. ESSi lisatavas § 98 lõikes 10 sätestatu on seega KorSi §-s 28 nimetatud ettekirjutuse tegemise kui üldmeetme eriregulatsioon, mille alusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib teha ettekirjutuse muu kui avaliku korra eest vastutava isiku suhtes.

Kui sideettevõtja ei peaks suutma või saama õigel ajal sideteenuse osutamist lõppkasutajale piirata ning see kahjustab jätkuvalt avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu tõrjumist, võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet kui pädev korrakaitseorgan KorSi § 29 lõike 1 järgi ise piirata sideteenuse osutamist lõppkasutajatele või juurdepääsu sidevõrgule. Kuna tegemist on kaalutlusõiguse alusel tehtava otsusega, on enne asjassepuutuva ettekirjutuse tegemist tarvis veenduda, et muu hulgas võetakse arvesse kõiki otsuse tegemise seisukohast olulisi asjaolusid ja meetme rakendamine on vältimatult vajalik, et välja selgitada või tõrjuda avalikku korda ähvardavat kõrgendatud ohtu.

Punktiga 6 tehakse muudatused ESSi § 105[1] lõikes 1, mis reguleerib ohualapõhise kiire ohuteavituse edastamist. Sisulisi muudatusi võrreldes 19.01.2023 jõustunud ESSi redaktsiooniga selles paragrahvis ei tehta. Lõike 1 punktide 1–3 tekst viiakse kooskõlla tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega (sh selles kasutatud terminoloogiaga) ning teiste

rakendussätetega (eelnõuga tunnistatakse nt kehtetuks RiKS, HOS ja erakorralise seisukorra seadus (edaspidi *ErSS*)).

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 79 reguleerib viivitamatu ohuteate edastamist eelkõige massiteabevahendites, elektroonilise side teenuse kasutamise teel ja helisignaalina sireenisüsteemi kaudu. Selle eesmärk on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude isikute elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks. Kui viivitamatu ohuteade on vajalik edastada elektroonilise side võrgus kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoniteenuse kliendile ja rändlusteenuse kasutajale, kohaldatakse nimetatud viisil teavituse edastamisele ka edaspidi ESSi §-s 105[1] ohualapõhise kiire ohuteavituse kohta sätestatut.

Punktiga 7 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesande täitmise üle (hõlmab ka järelevalvet elutähtsa teenuse osutamise üle) tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Selline lahendus nähakse ette kõikide ETOde puhul.

§ 172. Erakorralise seisukorra seaduse kehtetuks tunnistamine

Paragrahviga 172 tunnistatakse kehtetuks erakorralise seisukorra seadus. Eesti õigussüsteemis on mitu seadust, mis reguleerivad riigikaitsega (nii sõjalise riigikaitsega kui ka mittesõjalise riigikaitsega) seonduvat, ent mis ei ole seni piisavalt selgelt omavahel seostatud. Riigikaitseõiguse õigusliku regulatsiooni killustamise vältimiseks ja süsteemsuse tagamiseks koondatakse riigi sõjalise kaitse ja muud riigi julgeolekut puudutavad regulatsioonid võimalikult vähestesse loogiliselt süstematiseeritud õigusaktidesse, et vältida õigusliku regulatsiooni dubleerimist ning üksteisele vastukäivaid õigusnorme. Erakorralise seisukorra seadus tunnistatakse kehtetuks ning erakorralise seisukorra regulatsioon viiakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusesse. Täpsemalt riigikaitseõiguse revisjoni analüüsidest.[71]

§ 173. Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse muutmine

Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduses (ETS) tehakse terminoloogiline muudatus, kuna HOS tunnistatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisega kehtetuks. ETSi § 15 reguleerib laenude tagamise isetasuvuse nõuete osas, mille kohaselt tuleb tagada laenude tagamisega seotud tulude ja kulude tasakaal. Samuti sätestab nimetatud seadus, et tagatistasu peab katma võimaliku kahju pikema perioodi vältel. ETS näeb ette, et neid nõudeid ei pea tagama, kui laenude tagamise alane tegevus on ümber korraldatud HOSi alusel. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisega kajastub edaspidi vastav regulatsioon nimetatud seaduses.

§ 174. Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmine

Euroopa Liidu kodaniku seaduses asendatakse viide RiKSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, kuna edaspidi sisalduvad vastavad sätted selles seaduses.

§ 175. Finantsinspektsiooni seaduse muutmine

71 https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikaitseoiguse_muudatuste_kontseptsioon.pdf

Paragrahviga 175 täiendatakse Finantsinspektsiooni seaduse (FIS) § 6 lõiget 1 sätetega, mis määravad Finantsinspektsioonile püsiva kriisiülesande: finantsjärelevalve teostamine ning vajaduse korral finantskriisi lahendamine kriisiolukorra ajal. Finantsjärelevalve teostamise keskne eesmärk on finantssektori stabiilsuse, usaldusväärsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamine, süsteemsete riskide vähendamine ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamine, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust (FISi § 3 lõige 1). Finantsjärelevalvega tagatakse, et krediidiasutused ja välisriigi krediidiasutuse filiaalid suudaksid tulevikus täita kliendi ees võetud kohustused (nt maksta välja hoiused), neil oleks piisavad kapitalipuhvrid, nende likviidsuslahendid ning sisekontrollisüsteemid toimiksid, juhid ja omanikud oleksid ausad ning vastaksid kehtivatele nõuetele ning nad täidaksid panganduseeskirju ja oleksid usaldusväärsed. Finantsjärelevalvega aidatakse kaasa kogu finantssektori, sealhulgas krediidiasutuste ja välisriigi krediidiasutuste filiaalide kui sularaha ringluse eest vastutavate teenuste osutajate stabiilsuse ja teenuste kvaliteedi tagamisele, et seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi usaldusväärsust. Kriisilahenduse eesmärk on vältida krediidiasutuste võimalikust maksejõuetusest tulenevaid negatiivseid mõjusid finantsstabiilsusele. Nimetatud ülesannete täitmine kriisiolukorra ajal on vajalik ja oluline.

Finantsinspektsiooni püsiva kriisiülesande täitmine kriisiolukorras on muu hulgas vajalik selleks, et Eesti Pank saaks täita oma ülesandeid kriisiolukorras. Eelnõu §-ga 167 määratakse püsivad kriisiülesanded ka Eesti Pangale.

§ 176. Halduskoostöö seaduse muutmine

Paragrahviga 176 täiendatakse halduskoostöö seadust (HKTS). Parandatakse ning muudetakse veelgi paindlikumaks haldusorganite vaheline kaasamine haldusülesande täitmisse. Luuakse võimalus, millega üks haldusorgan kaasab teise haldusorgani oma haldusülesande täitmisse (nn kaasamine). Kaasamist tuntakse Saksa õiguses terminina „organilaen“ (sks *organleihe*) ja see iseloomustab eelkõige haldusekandjate vahelise pädevusjaotuse paindlikkuse tagamise meetmeid[72]. Eesti õiguses ei ole terminit „organilaen“ omaks võetud. Näiteks KorSi §-des 16^1 ja 16^2, HOSi §-des 34 ja 35, ErSSi §-des 15 ja 15^1 ja teistes seadustes on samas või sarnases tähenduses kasutatud terminit „kaasamine“.

Kaasamise ja ametiabi peamine erinevus seisneb selles, et ametiabi andmisel täidab ametiabi andja tema enda pädevuses olevaid ülesandeid, samas kui kaasamisel täidab kaasatav haldusorgan kaasava haldusorgani pädevuses olevaid ülesandeid. Seega ametiabi korral haldusorganite pädevusjaotus ei muutu, aga kaasamise korral tekib kaasataval haldusorganil kaasava haldusorgani pädevus ning sellega seotud avaliku võimu volitused. Kui ametiabi andev haldusorgan on ametiabi taotlejast täiesti sõltumatu, siis kaasamise korral allutatakse kaasatav haldusorgan, tema üksus, ametnik või ressurss kaasava haldusorgani juhtimisele. Samuti ei vastuta ametiabi taotleja ametiabi andja tekitatud kahju eest, samas kui kaasamisel vastutab kaasav haldusorgan kaasatava haldusorgani või tema teenistuja tekitatud kahju eest nii nagu oma teenistuja tekitatud kahju eest.

72 Näiteks reguleeritakse finantshaldusseaduse §-s 5b, et liit võib halduslepinguga volitada oma ülesannete täitmist liidumaadele või liidumaa avalik-õiguslikule isikule (Finanzverwaltungsgesetz'i (FVG) §-s 5b sätestatakse: „Durch Verwaltungsvereinbarung mit dem jeweiligen Land kann der Bund die Leitung und Erledigung seiner Bauaufgaben im Wege der Organleihe Landesbehörden sowie Landesbetrieben, Sondervermögen des Landes und landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts übertragen. Die Verwaltungsvereinbarung muss vorsehen, dass die Landesbehörden die Anordnungen des fachlich zuständigen Bundesministeriums zu befolgen haben.“)

Erinevalt ametiabist on kaasamine mõeldud eelkõige kahe haldusorgani vahelise koostöö püsivaks korraldamiseks. Sellest tulenevalt tuleb kaasamise vajaduse korral muuta haldusülesande rahastamist, määrata kindlaks alluvus ja korraldada järelevalve jms. Kaasamine võib olla ka lühiajaline, kuid hõlmab siiski püsivat ülesannete täitmist, alluvust ja koostööd konkreetse olukorra lahendamisel. Seega ka lühiajalise kaasamise korral hõlmab see mitme toimingu sooritamist, mis on kõik hõlmatud kaasamise eesmärgiga ning tulenevad kaasamise juhtumi asjaoludest. Kaasamise puhul on oluline erinevus võrreldes ametiabiga selles, et kaasamise puhul on kaasav haldusorgan kogu ulatuses täidetava ülesande „peremees“, st et ülesande täitmise vastutus ja kontrollimise pädevus lasub kogu koostöö kestel kaasaval haldusorganil.

Kaasamine erineb oluliselt haldusorganite koostööst haldusülesannete täitmisel. Koostöö korral täidab iga haldusorgan oma pädevuses olevaid haldusülesandeid talle antud avaliku võimu volituste piires, pidades silmas üksnes oma tegevuse eesmärke. Näiteks liiklusõnnetuse korral reguleerib politsei liiklust ja tuvastab võimaliku süüteo asjaolusid, kiirabi osutab tervishoiuteenust ning päästemeeskond teeb kannatanute sõidukist väljaaitamisel ning reostuse kõrvaldamisel päästetöid – kõigi eelnimetatud haldusorganite eesmärgid võivad olla pisut erinevad ning koostöös üksnes kooskõlastatakse oma tegevusi niivõrd, et võimalikult vähe häirida teise haldusorgani ülesannete täitmist või toetada eesmärkide ühisosa. Koostöö raames ei muutu haldusorganite pädevus ega tee haldusorganid midagi sellist, mida nad seaduse järgi niikuinii selles olukorras tegema ei peaks.

Kuna kaasamine tähendab alati erandi tegemist seadusega või seaduse alusel määratud pädevusjaotusest haldusorganite vahel, siis eeldab kaasamine selgesõnalist volitusnormi. Seadusandja peab andma üheselt mõistetava volituse määruse, haldusakti või halduslepinguga teise haldusorgani kaasamiseks.

HKTSi § 1 lõikes 1 reguleeritakse seaduse reguleerimisala.

Punktiga 1 täiendatakse seaduse reguleerimisala haldusorganite vahelise kaasamise ja haldusülesannete ajutise üleandmise aluste ja korraga, mis lisatakse seadusesse eelnõu sama paragrahvi **punktiga 2**. Seaduse reguleerimisala on vaja täiendada sellepärast, et seadusesse lisatakse kaks uut seni reguleerimata õiguse instituuti, mitte ei muudeta pelgalt olemasolevaid instituute. Selle tulemusel muutub ka seaduse reguleerimisala avaramaks.

Punktiga 3 täiendatakse HKTSi uue, haldusorganite vahelise kaasamise ja haldusülesannete ajutise üleandmise peatükiga (§-d 20^1–20^2). **HKTSi § 20^1 lõige 1** sätestab haldusorganite vahelise kaasamise üldpõhimõtted. Kaasamine on haldusorganite vaheline õigussuhe, kus kaasatav haldusorgan inkorporeeritakse kaasava haldusorgani organisatsiooni ja juhtimisalluvusse konkreetse eesmärgi saavutamiseks. Selline eesmärk võib olla püsivat laadi (nt riikliku ülesande täitmine valdkonnas, mis on tihedalt seotud kohaliku elu küsimustega, nt sotsiaalteenused, või kohaliku ülesande täitmine valdkonnas, mis on tihedalt seotud riikliku ülesandega, nt varem kehtinud müügimaksu kogumine), aga see võib olla ka ajaliselt piiratud või lühiajaline eesmärk (nt kriisiolukorra lahendamine, ulatuslike pääste- ja otsingutööde tegemine, ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine vms).

Kaasav haldusorgan otsustab kaasatava haldusorgani kaasamise enda pädevuses oleva haldusülesande lahendamisse. Kaasataval haldusorganil endal ei pea selles valdkonnas olema mingit pädevust ega avaliku võimu volitusi. Pigem on tegemist kaasatava haldusorgani kui täiendava ressursi kasutamisega. Kui haldusülesande lahendamine, milleks teine haldusorgan

kaasatakse, eeldab spetsiifilisi teadmisi ja oskusi, siis peab kaasatava haldusorgani teenistujatel olema ka vastav kvalifikatsioon või läbitud väljaõpe. Kuna kaasatava haldusorgani teenistujad inkorporeeritakse kaasamise ajal kaasatava haldusorgani organisatsiooni, siis tuleb kaasamisel arvestada kaasava haldusorgani teenistujatele esitatavaid kvalifikatsiooni ja muid nõudmisi niivõrd, kui see on kaasamise käigus täidetavate ülesannete seisukohalt asjakohane (vt täpsemalt allpool).

Kuigi kaasamisel täidab kaasatav haldusorgan eelkõige kaasava haldusorgani osana viimase haldusülesannet, ei ole välistatud, et samal ajal täidetakse ka oma seadusest tulenevaid ülesandeid (nt kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaalametnik otsustab nii riikliku sotsiaaltoetuse maksmise kui ka täiendavate kohalike sotsiaaltoetuste maksmise) – sellisel juhul tuleb alluvuse, pädevuse, avaliku võimu volituste, rahastamise ja järelevalve küsimused otsustada konkreetsest täidetavast haldusülesandest lähtuvalt.

HKTSi § 20[1] lõige 2. Kaasamine toimub avaliku võimu sisese õigussuhtena. Seetõttu allub kaasamine reeglitele, mis iseloomustavad haldusekandja siseseid ja haldusekandjate vahelisi suhteid. Eelkõige ei ole võimalik selles olukorras rääkida kellegi põhiõiguste ega -vabaduste piiramisest, sest õigussuhte subjektid ei ole põhiõiguste kandjad. Üheks haldusesiseste suhete põhimõtteks on ka alluvuskorra põhimõte. Alluvuskorras on kõrgemal haldusorganil ulatuslik sekkumise volitus alluva haldusorgani tegevusse, kui seadusega ei ole seda piiratud. Eelkõige väljendub see sekkumine teenistuslikus järelevalves (VVSi § 49 lg 1 p 4 ja §-d 93–100) ja korralduste andmise pädevuses (VVSi § 49 lg 1 p 3). Eelnõus on täiendatud seda volitusega kaasata alluv asutus oma haldusülesannete täitmisse.

Eelnõus antakse igale haldusorganile (kõrgem asutus) üldine volitus otsustada alluva asutuse kaasamine oma haldusülesannete täitmisse. Kaasamine võib seisneda nii otsustamiseks teabe kogumises, analüüsimises kui ka otsuse kavandi ettevalmistamises, aga ka haldusorgani nimel menetluse terviklikus läbiviimises. Haldusorgan võib alati kaasata alluva asutuse, v.a kui seadusest ei tulene, et haldusorgan peab ise täitma haldusülesande või on kaasamine sõnaselgelt keelatud. Ka viimasel juhul ei ole üldjuhul välistatud alluva haldusorgani kaasamine normivabadesse ettevalmistavatesse tegevustesse.

Alluvus võib olla nii organisatsiooniline, funktsionaalne kui ka operatiivne – oluline on see, et õigusaktidest tuleneb kahe haldusorgani omavaheline subordinatsioonisuhe. Kõige tavalisem on organisatsiooniline alluvus ehk teenistuslik alluvus (nt alluvad ametid ja inspektsioonid ministeeriumile, valla- või linnavalitsuse ametiasutused ja hallatavad asutused alluvad valla- või linnavalitsusele jne). Funktsionaalse alluvusega on tegemist siis, kui konkreetse ülesande täitmisel on üks haldusorgan pädev andma teistele haldusorganitele õiguslikult siduvaid juhiseid ja tegema järelevalvet (nt kui valla- või linnavolikogu teeb valla- või linnavalitsusele ülesandeks õigusakti eelnõu väljatöötamise, siis võib ta kaasata valla- või linnavalitsuse selle õigusakti menetlusega seotud tegevustesse, nt avaliku väljapaneku korraldamisse). Operatiivne alluvus väljendub eelkõige konkreetse juhtumi või olukorra lahendamisel (nt päästetööde juhi pädevus anda õiguslikult siduvaid korraldusi kõigile päästetööl osalevatele haldusorganitele, kriisiolukorra juhi pädevus anda kriisiolukorra lahendamisega seotud korraldusi kõigile haldusorganitele jne). Kuna alluvus on iseenesest seadusega või seaduse alusel kindlaks määratud, siis alluvuskorras kaasamisel puudub vajadus täpsema volitusnormi järele.

HKTSi § 20[1] lõige 3. Kui haldusorganite vahel puudub alluvuskord, siis võib kaasamise otsustada seaduse või halduslepingu alusel. Seaduse alusel kaasamine toimub vahetult

seadusega, milles määratakse ühe haldusorgani pädevuses oleva ülesande vahetuks täitjaks teine haldusorgan. Sellisel juhul tekib kaasamise õigussuhe vahetult seaduse alusel ning haldusakti ei pea andma ega halduslepingut sõlmima. Seaduse alusel kaasamine võib seisneda ka selles, et seadusega antakse kaasavale haldusorganile volitus haldusaktiga ühepoolselt otsustada teise haldusorgani kaasamine haldusülesande täitmisse ning kaasataval haldusorganil on kohustus kaasamise korral osaleda teise haldusorgani ülesande täitmises. Sellisel juhul peab kaasatav haldusorgan koostöös kaasamist vajava organiga tagama, et tema teenistujatel on kaasamisel täidetavate ülesannete jaoks vajalik kvalifikatsioon või läbitud väljaõpe, ning kaasaval haldusorganil on õigus veenduda, et kaasatavad teenistujad on võimelised ja suutelised ülesandeid täitma. Seaduse alusel kaasamine on ette nähtud eelnõus nt Kaitseliidu ja Kaitseväe kaasamiseks (eelnõus KorSi §-de 82^2–82^5 muudatused). Samuti sätestatakse eelnõus vanglateenistuse ametnike kaasamine Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) ülesannetesse.

Seadusandja võib anda volitusnormi ka pelgalt halduslepingu sõlmimiseks (sõnaselge volitus halduslepingu sõlmimiseks). Igal juhul peab seaduses avalduma seadusandja tahe lubada haldusülesande täitmist kaasamise teel. Halduslepingu põhisisuks on haldusülesanne, mille täitmises kaasatav haldusorgan osaleb, ning kaasamise üksikasjad (nõuded teenistujatele, nõuded varustusele, kaasamise täpsem korraldus, korralduste andmise ja juhtimise korraldus, järelevalve tegemise korraldus, rahastamise korraldus jms). Lisaks sellele võib halduslepingus paindlikult reguleerida muid kaasamise seisukohalt olulisi üksikasju (nt kaasatava haldusorgani teenistujate osalemine kaasava haldusorgani teenistujate väljaõppes, varustuse ühine soetamine, ühine ohutusjuhendite koostamine jms).

HKTSi § 20^1 lõige 4. Haldusülesande täitmisse kaasamisel muutub kaasatava haldusorgani pädevus selles osas, milleks ta kaasati haldusülesande täitmisse, et täita kaasatava haldusorgani ülesandeid. Kaasataval haldusorganil on haldusülesande täitmisel kaasava haldusorgani volitused üksnes juhul ja selles ulatuses, mis on ette nähtud seadusega. Näiteks tekivad kaasataval haldusorganil riikliku järelevalve või vahetu sunni kohaldamise volitused, kui see on sätestatud eriseaduses, millega haldusülesande täitmisse kaasamine ette nähakse. Funktsionaalses mõttes muutub kaasatav haldusorgan kaasava haldusorgani osaks. Seadusega või selle alusel on määratud kindlaks üksnes kaasava haldusorgani pädevus ja avaliku võimu volitused. Näiteks kui politsei kaasab vanglateenistuse massirahutuste ohjamisse, siis vanglateenistuse ametnikel on politsei volitused, kuivõrd politsei ja piirivalve seadusega (edaspidi *PPVS*) sätestatakse vastav volitus. Seejuures isiku jaoks teostab avalikku võimu politsei, sõltumata sellest, kas konkreetsel teenistujal on teenistussuhe PPA või vanglaga.

HKTSi § 20^1 lõige 5. Eelarve selguse huvides arvestatakse haldusülesande täitmise kulud selle haldusorgani eelarves, kelle pädevuses on konkreetse haldusülesande täitmine. Üldjuhul on haldusorgan ise pädev otsustama, kas ta suurendab oma vahetuid ressursse (nt võtab teenistusse rohkem teenistujaid, kaasab vabatahtlikke, volitab haldusülesande täitmise eraõiguslikule isikule või kaasab vajaduse korral teise haldusorgani), ning eelarve kavandamisel on oluline just haldusülesande täimise kulud. Selle tõttu kavandab kaasav haldusorgan kõik haldusülesande täitmisega seotud kulud ning rahastab ka kaasamisel kaasatava haldusorgani kulud. See tagab, et sõltumata konkreetse haldusülesande täitmise korraldusest on haldusülesande täitmise kulud eelarvestatud ja kantud lähtuvalt haldusülesande sisust (sh haldusülesande kuuluvusest riiklike ülesannete või kohaliku elu küsimuste hulka).

Kulude katmine kaasava haldusorgani eelarvest välistab ka võimalikud majanduslikud moonutused, mis vastupidisel juhtumil võiksid tekkida (nt kui kohaliku maksu kogumise kulud jääksid kaasamise korral riikliku maksuhalduri kanda, siis võiks see mõjutada kohaliku omavalitsuse üksust kehtestama ka selliseid kohalikke makse, mille laekumisest saadav tulu on selle maksu arvestamise ja kogumise kuludest väiksem). Kaasamine võib olla siiski majanduslikult otstarbekas, kuna osa kulusid võivad olla mastaabiefekti tõttu väiksemad või ülekantavad (nt puudub vajadus eraldi riist- ja tarkvara ostmiseks vms).

HKTSi § 20[1] lõige 6. Kaasamise üheks oluliseks tunnuseks on kaasatava haldusorgani allumine kaasavale haldusorganile. Tegemist on eelkõige funktsionaalse ja operatiivse alluvusega ning see ei puuduta teenistuja teenistussuhtest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Alluvussuhe on oluline seetõttu, et haldusülesande täitmine oleks ühetaoline ja kõiki isikuid koheldaks ühte moodi (nt kõigile arvestatakse sotsiaaltoetus ühtedel tingimustel, sama metoodika alusel ning vaidlused lahendatakse ühetaoliselt). Operatiivse alluvuse korral on esmatähtis juhtumi terviklik ja kiire lahendamine (nt otsingutööde korraldamine, kriisiolukorra lahendamine vms).

Erinevalt kaasamisest on ametiabi osutamisel ametiabi andev haldusorgan ametiabi taotlejast sõltumatu ega allu viimase korraldustele ega järelevalvele. Sellel põhjusel saab ametiabi andev haldusorgan ise määrata haldusakti andmise või toimingu sooritamise tähtaja, prioriteedid ja muud üksikasjad. Samuti võib iga ametiabi andva haldusorgani praktika erineda teise haldusorgani ja tema üle teenistuslikku järelevalvet tegeva haldusorgani praktikast.

Kaasatava haldusorgani allumine kaasavale haldusorganile ei puuduta teenistuja teenistussuhtest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Kui kaasamise korral on vajalik teenistuja puhkuse katkestamine, teenistusülesannete ümberkorraldamine või asendaja määramine, siis need on kõik kaasatava haldusorgani kui ametiasutuse ja tööandja kohustused. Samuti kui kaasatud teenistuja haigestub, sureb või on muul põhjusel teenistusest kõrvaldatud (nt avaliku võimu volituste peatumine), siis peab kaasatav haldusorgan määrama teenistujale asendaja, kes osaleb kaasatava ülesande täitmisel.

HKTSi § 20[1] lõige 7. Teise haldusorgani kaasamisel jääb haldusvälise isiku ees haldusülesande täitmise ja selle täitmise käigus tekitatud kahju eest õiguslikult vastutavaks see haldusorgan, kelle pädevuses haldusülesande täitmine on (kaasav haldusorgan). See põhimõte väljendab riigivastutuse seaduse (edaspidi *RVastS*) § 12 lõikes 2 sätestatud ülevõetud vastutuse põhimõtet. Selle põhimõtte kohaselt loetakse avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahjuks igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju, sõltumata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel. Selliseks aluseks on ka kaasamisest tulenev õigussuhe kaasatava haldusorgani ja tema teenistuja ja kaasava haldusorgani vahel. Haldusülesande lahendamist korraldab ja järelevalvet teeb kaasav haldusorgan ning seetõttu lasub kaasaval haldusorganil ka vastutus kaasatava haldusorgani ja tema teenistuja tekitatud kahju eest. Kaasav haldusorgan kannab vastutust üksnes haldusvälises suhtes ning kaasava ja kaasatava haldusorgani omavahelises suhtes vastutab kahju eest see haldusorgan või teenistuja, kes vahetult kahju põhjustas.

Üldjoontes eristatakse tsiviil- ja riigivastutust, vastutust avaliku korra tagamise eest ja karistusõiguslikku vastutust. Vastavalt KarSi §-le 14 ei saa haldusekandjat (riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik) võtta kriminaal- või

väärteomenetluses vastutusele. Küll on haldusekandja võrdselt eraõigusliku juriidilise isiku ja füüsilise isikuga enda tegevusest ja vallatavast asjast lähtuvalt avaliku korra eest vastutav isik, st peab järgima õigusaktist tulenevaid nõudeid ja tagama ohutuse (KorSi § 15). Avaliku korra eest vastutava isikuna peab kaasav haldusorgan tagama, et ka kaasatav haldusorgan ja tema teenistuja järgiksid kehtivat õigust ja käituksid ohutult. Lisaks vastutab eelnõu ja RVastSi § 12 lõike 2 järgi kaasav haldusorgan ka haldusülesande täitmisel tekitatud kahju eest. Kaasav haldusorgan peab tagama, et haldusülesande täitmisel antavad haldusaktid ja sooritatavad toimingud on õiguspärased – vaided esitatakse ja lahendatakse nii, nagu oleks haldusaktid andnud või toimingud sooritanud kaasav haldusorgan ise.

HKTSi § 20[1] lõige 8. Seaduse alusel kaasamine võib toimuda *eo ipso* seaduses sätestatud asjaolude ilmnemisel või olla seadusandja poolt pädevus- ja menetlusnormidega ette nähtud. Seaduse alusel kaasamisega on tegemist ka siis, kui seadusandja on andnud kaasavale haldusorganile pädevuse ühepoolselt haldusaktiga otsustada teise haldusorgani kaasamise. Seaduses sätestatud juhtudel on kaasamine kohustuslik ning kaasav haldusorgan peab kaasatava haldusorgani kaasama (nt kui seadusega on nähtud ette, et riiklikku sotsiaalteenust osutatakse kohaliku omavalitsuse üksuse haldusorgani kaudu, siis ei saa riik ise osutada sama teenust oma haldusorgani kaudu).

Kui kaasamine on nähtud ette seadusega, siis on kaasaval ja kaasataval haldusorganil volitus sõlmida haldusleping selliste küsimuste kindlaksmääramiseks, mis ei tulene seadusest. Siiski tuleb arvestada, et kaasamise otsustamisel saab kaasav haldusorgan määrata suures osas kindlaks, millises ulatuses, milliste ülesannete täitmiseks, millise varustusega jne ta teise haldusorgani kaasab. Halduslepinguga ei saa seda piirata ega siduvalt kokku leppida, kuna haldusülesande täitmise või konkreetse lahendatava juhtumi asjaolud võivad tingida teistsuguse vajaduse. Pigem lepitakse halduslepinguga kokku valmisoleku tagamise tingimused, sh kui paljudele teenistujatele millise väljaõppe peab kaasatav haldusorgan tagama, millise varustuse peab hankima jms. Kui seadusega on osutatava teenuse puhul ulatuslik kaalutlusõigus, siis saavad haldusorganid leppida kokku teenuse osutamise tingimustes.

HKTSi § 20[1] lõiked 9 ja 10. Halduslepinguga teise haldusorgani kaasamine on kaasava ja kaasatava haldusorgani kaalutlusotsus. Erinevalt seaduse alusel teise haldusorgani kaasamisest on halduslepingu alusel kaasamisel ka kaasataval haldusorganil pädevus otsustada, kas ta soovib osaleda haldusülesande täitmisel või mitte ning viimasel juhul keelduda halduslepingu sõlmimisest. Eelkõige toimub halduslepinguga teise haldusorgani kaasamine omavalitsuslike haldusülesannete täitmisse. Omavalitsuslikud on haldusülesanded, mille täitmise ja tingimused määrab haldusorgan iseseisvalt (autonoomselt) või seadusega määratud kaalutlusõiguse raames. Omavalitsuslikud on eelkõige need haldusülesanded, mille keskvalitsuse sekkumisest sõltumatuks täitmiseks on avalik-õiguslik juriidiline isik põhiseaduse või seadusega moodustatud (nt ülikoolide pädevus otsustada õppe- ja teadustöö sisu üle, kohaliku omavalitsuse üksuse pädevus otsustada kohaliku elu küsimuste üle jt). Omavalitsusliku haldusülesande täitmisele võib kaasata teise haldusorgani halduslepinguga, ilma et selleks peaks seaduses olema konkreetne volitusnorm.

Riiklikuks haldusülesandeks on eelkõige need haldusülesanded, mida riigivõimu teostamiseks või isiku põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks peab riik reguleerima seadusega ja täitma üldjuhul vahetu riigihalduse kaudu (nt riigikaitse, süütegude menetlemine, riigi julgeoleku tagamine jmt). Selliste haldusülesannete täitmiseks pädevad haldusorganid on seadusega selgelt määratud ning seetõttu peab ka halduslepinguga teise haldusorgani kaasamine olema

reguleeritud seadusega. Sellise halduslepingu sõlmimiseks peab seaduses olema selgesõnaline volitusnorm, mis lubab halduslepinguga kaasata teist haldusorganit. Peamine erinevus seaduse alusel teise haldusorgani kaasamisest on see, et kaasatav haldusorgan saab keelduda haldusülesande täitmisel osalemisest, samas kui seaduse alusel kaasamisel tal sellist õigust ei ole.

HKTSi § 20[2] sätestab haldusülesande ajutise üleandmise. Teise haldusorgani kaasamine on võimalik ka selliselt, et kaasatav haldusorgan tegutseb kohapeal iseseisvalt või vastavalt kaasava haldusorgani juhistele. Sellist kaasamist on eelnõus nimetatud haldusülesande ajutiseks üleandmiseks. Haldusülesannete ajutine üleandmine seisneb teise haldusorgani volitamises lühiajaliselt täitma volitava haldusorgani pädevuses olevat haldusülesannet volitavale haldusorganile seadusega antud avaliku võimu volitustega. Erinevalt kaasamisest ei ole haldusülesannet volitaval haldusorganil kontrolli- ega järelevalvepädevust, sest eelduslikult on volitamise aluseks asjaolu, et pädev haldusorgan ei ole ise võimeline või ei ole ta õigel ajal võimeline tegutsema. Haldusülesande ajutine üleandmine ei tähenda siiski juhtimis- ja järelevalvepädevuse täielikku puudumist, vaid see on oluliselt kitsendatud (nt võib volitada politsei esimesena sündmuskohale jõudnud päästemeeskonda pidama kahtlustatavat kinni kuni patrulli kohalejõudmiseni, otsustades sealjuures sündmuskoha kirjelduse põhjal, kes on kõige tõenäolisemalt kahtlustatav ja andes päästemeeskonnale vajalikud juhised). Selle üle, millises osas on kaasamist reguleerivad sätted haldusülesande ajutisel üleandmisel kohaldatavad, tuleb otsustada konkreetse juhtumi asjaoludest lähtudes või täpsustada see eriseadustes.

Edasilükkamatutel juhtudel haldusülesande üleandmine vastab ühiskonna ootusele, et mistahes ametiisik, kes viibib sündmuskohal, reageerib juhtunule. Pädev haldusorgan saab otsustada, kas ta on võimeline ise õigel ajal juhtumile reageerima, kaasab teise haldusorgani või volitab teise haldusorgani ajutiselt haldusülesannet täitma.

§ 177. Hädaolukorra seaduse kehtetuks tunnistamine

Eelnõu §iga 177 tunnistatakse kehtetuks HOS.

Praegu toimub tsiviilkriiside lahendamine ja eriolukorra väljakuulutamine HOSi alusel. Mittesõjalise või sõjalise riigikaitsekriisi lahendamine, sh kõrgendatud kaitsevalmiduse või erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamine toimub RiKSi või ErSSi alusel. Sellest lähtuvalt valmistutakse kriisideks ja lahendatakse neid eri metoodikaga ning eri õiguslikel alustel. See põhjustab suure mõjuga kriisi lahendamiseks vajalikus juhtimiskorralduses segadust ja tarbetut ajakulu. Lahenduseks on viia kõikide suure mõjuga kriiside lahendamise ja nendeks valmistumise korraldus ühtsetele alustele ja koondada see ühte seadusesse.

Strateegilisel tasandil pole praegu võimalik hinnata riskide ja ohtude tõenäosust ning mõju terviklikult ja ühel alusel. HOSi ja RiKSi põhjal toimuv ohtude ning riskide hindamine on kaks eraldi protsessi. Samuti on erinevad kahest seadusest lähtuvad planeerimisprotsessid. RiKSist lähtuvad riigi kaitsetegevuse kava (RKTK) ja selle alamkavad (RKTK alamkavad) on plaanid riigikaitselisteks olukordadeks, HOSist lähtuvad hädaolukorra lahendamise plaanid (HOLP) on üldisel tasemel koostöökokkulepped tsiviilkriiside lahendamiseks. 01.07.2021 jõustunud HOSi muudatuste kohaselt vastutab Riigikantselei nii a) RiKSi alusel koostatava RKTK ja RKTK alamkavade koordineerimise kui ka b) HOLPide koostamise koordineerimise eest (varem vastutas Riigikantselei ainult RKTK ja selle alamkavade koostamise koordineerimise eest). Riigikantseleist kahe eraldi protsessi koordineerimine

lihtsustab tsiviilkriisideks ning mittesõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsekriisideks valmistumise planeerimist, kuid riskide ja ohtude tõenäosuse ning mõju terviklikuks hindamiseks ja terviklikuks valmistumiseks on vajalik kogu planeerimine viia ühtsetele alustele ning ühte seadusesse, et vältida n-ö halle alasid ja olla riigina tervikuna valmis kõikideks kriisideks.

Ka RiKSi kontseptsioonis tõdetakse, et riigikaitseõiguse regulatsiooni iseloomustab killustatus erinevate õigusaktide vahel, samuti õigusliku regulatsiooni ebaselgus nii sätete sisu kui ka erinevate õigusaktide koostoime suhtes.[73] COVID-19 kriis näitas, et sama kehtib ka tsiviilkriise puudutavate õigusaktide kohta: 2020. aasta kevadel COVID-19 kriisi õppetundide alusel tehtud HOSi ning nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (edaspidi *NETS*) muudatused on seda riski küll vähendanud, kuid piiratud ulatuses ning ainult tervisekriisi kontekstis. See tingib vajaduse kõiki kriise puudutavate seaduste ühtse ja omavahel seotud ajakohastamise järele, nii et terviklik vaade tekiks võimalikult väikese hulga ja omavahel loogiliselt süstematiseeritud õigusaktide alusel. Käesoleva eelnõu jõustumisel saab sellest üks terviklik seadus, kuhu koonduvad kõikideks suure mõjuga kriisideks valmistumine, nende ennetamine ja lahendamine. Samuti koondab eelnõu erikordasid ja nende omavahelist seost puudutava regulatsiooni, nende lahendamise ning juhtimise. Nimetatud eelnõu on riigikaitseõiguse ja kriisireguleerimise poliitika üldseadus, millele toetuvad teised valdkondadega seotud eriseadused. Sellega seoses tunnistatakse HOS kehtetuks.

§ 178. Isikuandmete kaitse seaduse muutmine

Paragrahviga 178 muudetakse isikuandmete kaitse seadust (IKS). Muudatused on analoogsed Eesti Panga seaduse muutmisega, mis on kavandatud eelnõu §-s 167. Ka IKSi puhul ei ole selge, miks on seadusandja andnud VVJK-le ülesande otsustada, millal võib pikendada Andmekaitse Inspektsiooni juhi kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega, kui eelmise juhi volitused on lõppenud ennetähtaegselt. Eelnõu järgi otsustab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise üle julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitseiameti juht. Nagu Eesti Panga presidendi ja nõukogu esimehe puhul, pikendatakse ka Andmekaitse Inspektsiooni juhi puhul julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolmeni. Erinevalt aga Eesti Panga seaduse muutmisest peab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamisest teavitama lisaks Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonile Vabariigi Valitsust ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni. Seda seetõttu, et Andmekaitse Inspektsiooni juhi nimetab ametisse Vabariigi Valitsus (ja mitte president, nagu Eesti Panga puhul), kuulates ära Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Selle kaudu on tagatud, et kõik ametisse nimetamisega seotud isikud on teadlikud, et julgeolekukontroll võtab tavapärasest kauem aega.

§ 179. Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmine

Paragrahviga 179 asendatakse viited RiKSile ja HOSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, kuna nimetatud seaduse jõustumisel reguleerib see edaspidi elutähtsa teenuse osutamist.

Punkiga 3 täpsustatakse, et elutähtsa teenuse tagamine on püsiv kriisiülesanne ja sellele kohaldub tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse elutähtsa teenuse osutamise regulatsioon. Elektroonilist isikutuvastamist ja digitaalset allkirjastamist tagava isiku ETOks kvalifitseerumise kriteeriume võrreldes kehtiva seadusega ei muudeta.

73 https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikaitseoiguse_muudatuste_kontseptsioon.pdf, lk 7.

Lisaks sätestatakse, et järelevalvet tehakse samuti tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Selline lahendus nähakse ette kõikide ETOde puhul.

§ 180. Julgeolekuasutuste seaduse muutmine

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 10. JASi §-s 10 sätestatakse praegu VVJK ülesanded. Neid on JASi § 10 lõigete 1 ja 2 järgi neli:
1) julgeolekuasutuste tegevuse koordineerimine;
2) riigi julgeolekuolukorra analüüsimine ja hindamine;
3) riigi julgeolekualase teabe vajaduste kindlaksmääramine;
4) VVJK-le edastatud riigikaitsealase teabe edastamine teistele riigiasutustele.

Kõik nimetatud ülesanded on sellised, mida ei pea kehtestama seadusandja ning need võib sätestada määruses. Eelnõuga soovitakse anda Vabariigi Valitsusele VVJK töö korraldamisel võimalikult palju vabadust. See tähendab, et kõik VVJK ülesanded, mida ei pea otsustama seadusandja, sätestatakse edaspidi määruses. JASi § 10 lõikes 1 sätestatud ülesanded on kavas edaspidi sätestada VVJK põhimääruses. VVJK põhimääruses nähakse ette ka JASi § 10 lõikes 2 sätestatud põhimõte, et vajaduse korral peab VVJK edastama talle esitatud teavet Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele. VVJK põhimääruse kavand on seletuskirjale lisatud.

Punktiga 2 muudetakse JASi § 21 lõike 2 esimest lauset ning sätestatakse selgelt Kaitsepolitseiameti politseiametniku volitus kuriteo tõkestamiseks kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid ning vahetut sundi KoRSis sätestatud alustel ja korras. Kuritegude tõkestamine JASi tähenduses on KorSi § 1 lõike 5 kohaselt osa korrakaitseülesande täitmisest, millele tuleb kohaldada ka KorSis sätestatut. Teiselt poolt peab julgeolekuasutuste tegevuses olema võimalik eristada kuritegude tõkestamist muude ülesannete täitmisest (kriminaalmenetluse läbiviimise kõrval eelkõige nn teabehankelisest tegevusest), millele KorS ei laiene. Ka õiguskantsler on leidnud, et JASi § 21 lõikest 2 praegu tulenevast selgemat sätestamist vajavad julgeolekuasutustele lubatud korrakaitseliste meetmete hulk ja kohaldamise alused.[74]

Kehtiv JASi § 21 lõige 2 ei täpsusta, milliste ülesannete täitmiseks on Kaitsepolitseiametil õigus meetmeid ja vahetut sundi kohaldada. Lisaks ei ole sätte sõnastusest üheselt arusaadav, kas Kaitsepolitseiamet on üldkorrakaitseorgan või mitte. KorSi kohaselt on ainult üldkorrakaitseorganil ehk politseil ilma erimeetmetele konkreetselt viitamata kõigi meetmete kohaldamise õigus ja nende täitmise tagamiseks õigus kohaldada vahetut sundi. Kaitsepolitseiamet ei ole ega ei peaks olema KorSi alusel üldkorrakaitseorgan, vaid erikorrakaitseorgan. KorSi § 1 punkti 5 kohaselt ei kohaldata seda seadust julgeolekuasutuste tegevusele julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmisel, välja arvatud kuriteo tõkestamine. KorSi § 6 lõike 1 kohaselt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. KorSi § 2 lõike 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Seega ei muutu Kaitsepolitseiamet kui amet ega Kaitsepolitseiameti politseiametnik üldkorrakaitseorganiks. Kuna erikorrakaitseorgani

74 Õiguskantsleri 24.07.2015 kiri nr 18-2/150881/1503270. Kättesaadav https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus__julgeolekuasutuste_seaduse_ning_politsei_ja_piirivalve_seaduse_muutmise_seaduse_eelnou_valjatootamise_kavatsus.pdf

pädevused ja volitused peavad olema eriseadusest tulenevad, siis tuleb see selgelt sätestada julgeolekuasutuste seaduses.

§ 181. Kaitseliidu seaduse muutmine

Paragrahviga 181 muudetakse Kaitseliidu seadust (KaLS).
Punktiga 1 täpsustatakse Kaitseliidu valveülesannet, kus senise riigikatiseobjektide valve sõnastatakse ümber kriisiülesannete täitmiseks kaitstava objekti valveks. Muudatuse eesmärk on viia Kaitseliidu seaduse terminid kooskõlla eelnõus tooduga.
Punktidega 2, 3, 5–8, 10, 11 ja 13–25 tehakse Kaitseliidu seaduses muudatused seoses Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist puudutava regulatsiooni korrastamisega (vt eelnõu § 191 selgitusi KorSi täiendamise kohta §-dega 82^2–82^5). Korrakaitseorgani nende ülesannete loetelu, mille täitmisse kaasamine on lubatud, viiakse üle KorSi 6. peatükki, mistõttu säilitatakse KaLSi § 4 lõikes 2 üksnes viide, mille järgi võib Kaitseliitu kaasata riiklikku järelevalvesse KorSis sätestatud tingimustel ja korras. Samuti tunnistatakse kehtetuks KaLSi § 4 lõikes 3 sätestatud volitusnorm Vabariigi Valitsuse määruse „Kaitseliidu kaasamise tingimused ja kord küberturvalisuse tagamisel“ andmiseks, sest ka seda teemat reguleeritakse edaspidi KorSi alusel antud ühtses määruses. Ühtlasi sätestatakse KaLSi § 40 lisatavas lõikes 21, et KaLSi § 4 lõike 2 alusel riiklikku järelevalvesse kaasamisel võib kasutada kaasava korrakaitseorgani erivahendeid KorSis sätestatud tingimustel ja korras.
Ülal kirjeldatud muudatuste tõttu muudetakse tagatisi reguleerivas KaLSi 7. peatükis läbivalt viiteid KaLSi § 4 lõikele 2. KaLSi §-des 58–61 ja 64 eristatakse erakorralise seisukorra ajal kaasamist ning muud korrakaitseorgani ülesannete täitmisse kaasamist. Seetõttu muudetakse tagatiste sätetes viiteid KaLSi § 4 lõikele 2 ning rõhutatakse edaspidi seda, kas korrakaitseorgani ülesannetesse täitmisse kaasamine (ja selle raames mis tahes riikliku järelevalve ülesande õiguspärane täitmine) toimub erakorralise seisukorra ajal või mitte. Selle käigus ei muudeta kehtivaid põhimõtteid ning säilitatakse senine tagatiste ulatus.
Punktis 9 täiendatakse Kaitseliidu seaduse § 40 lõikega 2^1 järgmises sõnastuses: „(2^1) Käesoleva seaduse § 4 lõike 2 alusel riiklikku järelevalvesse kaasamisel võib kasutada kaasava korrakaitseorgani erivahendeid korrakaitseseaduses sätestatud tingimustel ja korras.“. Kaasamise korral tegutseb Kaitseliit kaasava korrakaitseorgani osana – talle lähevad üle nii ülesanded (pädevus), meetmed (volitused) kui ka vahendid nende meetmete kohaldamisel. Seega, kui kaasatud Kaitseliit asub kõrvuti nt politseiga täitma avaliku korra ülesandeid, siis ta saab kasutada samu erivahendeid, mida saab selles olukorras kasutada ka politsei. Säte tagab selguse, et kaitseliitlastel on kaasamise korral volitus erivahendite kasutamiseks. See, kuidas politsei või muu korrakaitseorgan Kaitseliidu kaasab, kas ja millised erivahendid antakse, otsustatakse lähtuvalt konkreetse juhtumi lahendamise vajadustest. Volituse andmisel tuleb arvestada, kas kaitseliitlasel on olemas vastav väljaõpe. Väljaõpe tagatakse korrakaitseseaduse § 82^5 alusel kehtestatava määrusega kindlaksmääratud korras.

Punktis 4 kavandatud muudatusega määratakse Kaitseliidu kui avalik-õigusliku juriidilise isiku kriisiülesanded. Need on KaLSi § 4 lõike 1 punktides 2–4 ja punktis 7 sätestatud järgmised ülesanded: sõjalise kaitse võime ettevalmistamine; Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises osalemine; tegevliikmetele sõjaväelise väljaõppe andmine kaitseväeteenistuse seaduse (edaspidi *KVTS*) § 6 lõike 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras ning kriisiülesannete täitmiseks kaitstava objekti ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valve. Kriisiülesandeid täidetakse kriisiolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks. Kriisiolukorra tingib üldjuhul oht Eesti riigi iseseisvusele ja sõltumatusele, territoriaalsele terviklikkusele, põhiseaduslikule korrale või kogu ühiskonna elukorraldusele ning teatud juhul tuleb selle lahendamiseks välja kuulutada erakorraline

seisukord või sõjaseisukord, mille lahendamine eeldab kogu riigi pühendunud panustamist. Sellest tulenevalt peavad kriisiülesannetega asutused ja isikud kriisiolukorra ajal kõrvale jätma või väiksemas mahus täima kriisi lahendamise seisukohalt vähem tähtsaid ülesandeid ning keskenduma kõige kriitilisematele. Seetõttu sätestatakse eelnõus Kaitseliidu kriisiülesannetena üksnes neli kõige olulisemat KaLSi § 4 lõikes 1 loetletud ülesannet. Kriisiülesannetena ei määrata Eesti kodanike isamaaliste ja rahvuslike tunnete tugevdamisel, kaitsetahte säilitamisel ja kasvatamisel osalemist, muu väljaõppe ja koolituse andmist ning kehakultuuri ja spordi väärtustamist elanikkonna hulgas. Kaitseliidu neljast kriisülesandest kaks toetavad Kaitseväe riigi sõjalise kaitsega seotud ülesandeid, sest neid täites valmistab Kaitseliit ette sõjalise kaitse võimet ja nõutud väljaõppe saanud isikuid selleks, et Kaitsevägi saaks asuda riiki sõjaliselt kaitsma. Kolmas, Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises osalemine on oluliselt laiem ülesanne ning katab nii riigi sisemise kui ka välise rahu kaitsmises osalemist, millest üks või teine on olulisem sõltuvalt kriisiolukorra ja selle tinginud ohu eripärast. Neljas, kriisiülesannete täitmiseks kaitstava objekti ja riigikaitse eesmärgil kasutatava vara ning Eesti välisesinduste valve, toetab nii riigi sõjalist kaitsmist kui ka kogu Kaitseministeeriumi valitsemisala toimimist, sest KaLSi § 69 lõike 2 alusel kehtestatud määruse järgi kuuluvad Kaitseliidu alaliselt valvatavate objektide hulka erinevate funktsioonide ja valdajatega hooned ja territooriumid ning Kaitseväe ajutised julgeolekualad.
Punktis 12 muudetakse Kaitseliidu seaduse § 58 lõiget 4 ja sõnastatakse see järgmiselt: „(4) Kaitseliidu liikmele, kes Kaitseliidu koosseisus on kaasatud käesoleva seaduse § 4 lõike 2 alusel riiklikku järelevalvesse, mis toimub erakorralise seisukorra ajal selle lahendamise eesmärgil, või § 4 lõike 3^1 alusel käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetamata Kaitseväe ülesande täitmisse, kohaldatakse kaitseväeteenistuse seaduse §-des 193–196 sätestatud tagatisi.“. Kaitseväeteenistuse seaduse §-des 193–196 reguleeritakse kaitseväelase ja asendusteenistuja täiendavaid tagatisi seoses haigestumise või vigastusega teenistusülesannete täitmisel. Kuna kaasamise korral tegutseb kaitseliitlane sarnases olukorras kaitseväelasega, siis tuleb võrdse kohtlemise tagamiseks anda ka temale samad täiendavad tagatised.

§ 182. Kaitseväe korralduse seaduse muutmine

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud eelnõu §-s 238 tehtava muudatusega (VVSi muutmine). Edaspidi vastutab Kaitseministeerium üksnes sõjalise kaitse valdkonna eest.
Punktis 2 asendatakse viide RiKSile viitega käesolevale eelnõule, kuna rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemine reguleeritakse käesoleva eelnõu peatükis 10.
Punktidega 3 ja 4 tehakse muudatused Kaitseväe korralduse seaduse (KKS) §-s 3 seoses Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist puudutava regulatsiooni korrastamisega. Asjaomased sätted viiakse üle KorSi 6. peatükki, mistõttu tunnistatakse KKSi § 3 lõiked 1^2–3 kehtetuks ning säilitatakse KKSi § 3 lõikes 1^1 üksnes viide, mille järgi võib Kaitseväge kaasata riiklikku järelevalvesse KorSis sätestatud tingimustel ja korras.
Punktiga 5 asendatakse viide RiKSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.
Punktide 9 ja 11 muudatused on korrigeerivad ning lähtuvad punktides 2 ja 3 tehtud muudatustest.
Punktiga 6 täpsustatakse jõu kasutamise mõistet ning defineeritakse jõu kasutamisena ainult Kaitseväe ja kaitseväelaste poolt riigi sõjaliseks kaitsmiseks kasutatavat sõjalist jõudu ning rahvusvahelises sõjalises koostöös kasutatavat sõjalist jõudu. Tegevused, mis mahuvad jõu kasutamise mõiste alla KKSis, kuid ei ole rahvusvahelise õiguse mõistes jõu kasutamine, ei vaja eraldi otsustamist KKSi § 46 mõistes, vaid on Kaitseväe põhiülesanded ja juba seadusandja poolt *by default* otsustatud. Vahetu sunni selge eristamine muust jõu kasutamisest suurendab õigusselgust, kuna õiguslikud alused vahetu sunni kasutamiseks on erinevad riigi sõjaliseks kaitsmiseks ning rahvusvahelises sõjalises koostöös kasutatava jõu kasutamise

õiguslikest alustest. Kui vahetu sunni puhul on tegemist seadusandja poolt erinevatele haldusorganitele seadusega antud jõu kasutamise volitusega, siis riigi sõjalise kaitsmise puhul on tegemist ÜRO põhikirja artiklis 51 sätestatud riigi enesekaitse- või kollektiivse enesekaitse õiguse rakendamisega relvajõudude poolt. Muudatuse teine eesmärk on laiendada jõu kasutamise mõistet viisil, mis hõlmaks ka selliseid Kaitseväe sõjalisi võimeid, mis ei ole otseselt seostatavad kineetiliste tagajärgede tekitamisega. Selliste võimete kasutamisena võib vaadelda näiteks erineva ohtlikkuse astmega sõjalaevade manöövreid teiste aluste suhtes ning ka Kaitseväe kasutuses olevate kübervõimete kasutamist.

Punktiga 7 täiendatakse KKSi § 48 esimese lõike sissejuhatavat osa viitega eelnõukohase seaduse sätetele, mis reguleerivad osalemist rahvusvahelises sõjalises koostöös. Viite lisamisega muutub norm selgemaks, kuna sättes peetakse silmas ainult jõu kasutamist rahvusvahelises sõjalises koostöös väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi. Sätet ei muudeta sisuliselt.

Eelnõu järgi võib jätkuvalt rahvusvahelises sõjalises koostöös jõudu kasutada:

1) enda või teise inimese vastu suunatud ründe tõrjumiseks;

2) Kaitseväe või koos Kaitseväega rahvusvahelises sõjalises koostöös osalevate relvajõudude valduses olevate objektide vastu suunatud ründe tõrjumiseks;

3) rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks või muude Kaitseväele antud ülesannete täitmiseks.

KKSi § 48 lõike 1 punkti 3 on lisatud täpsustus, et jõudu on lubatud kasutada ka muude Kaitseväele antud ülesannete täitmiseks. Rahvusvahelises sõjalises koostöös võib Kaitsevägi täita operatsioonilisi ülesandeid, mis ei ole otseselt seotud rahu ja julgeoleku tagamisega. Selliste ülesannetena on käsitatavad näiteks kollektiivkaitse raames kaitseplaanide ettevalmistamise või kõrgendatud heidutushoiaku elluviimisega seonduvad Kaitseväe operatsioonilised tegevused.

Punktiga 8 antakse Kaitseväele volitus kasutada demineerimistöödel füüsilist jõudu ja erivahendeid. Selline volitus tuleneb kehtiva Kaitseväe korralduse seaduse §-st 48^1 ning eelnõus seda avaliku võimu volitust sisuliselt ei muudeta. Eelnõus parandatakse terminoloogia ja asendatakse termin „abivahend“ päästeseaduses (edaspidi *PäästeS*) kasutatava terminiga „füüsiline jõud ja erivahendid“. Lisatavast sättest lähtuvalt on Kaitseväel demineerimistööde tegemisel volitus kohaldada viibimiskeeldu, st määrata kindlaks ala, kuhu keegi ei või siseneda, ning selle ala tagamiseks kasutada füüsilist jõudu (nt kinnihoidmist) ja erivahendeid (nt käeraudu). Viibimiskeelu kehtestamise volitus on Kaitseväel demineerimistööde läbiviimiseks ka kehtiva riigikaitseseaduse järgi.

Punktiga 10 täiendatakse Kaitseväe korralduse seaduse § 49 lõiget 2^1 volitustega korrakaitseseaduse §-des 44^1 (liikumispiirang) ja 53^1 (asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine) sätestatud erimeetmete kohaldamiseks. Eelnõukohase korrakaitseseaduse § 44^1 kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan ajutiselt keelata isikul teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise järgmistel juhtudel: 1) isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral; 2) ülekaaluka avaliku huvi kaitseks; 3) kõrgendatud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks. Eelnõukohase korrakaitseseaduse § 53^1 kohaselt võib politsei või muu seaduses sätestatud korrakaitseorgan võtta ajutiselt kasutusse isiku valduses oleva asja juhul, kui see on vältimatult vajalik ohu tõrjumiseks, korrarikkumise kõrvaldamiseks, pääste- või demineerimistööks, ulatusliku evakuatsiooni või varjumise läbiviimiseks, ning asja sundvõõrandada riigi omandisse, kui asi kasutamise käigus tõenäoliselt hävineb või kui asja ei saa kasutuse järel muul objektiivsel põhjusel isikule tagastada. Kaitseväe korralduse seaduse § 21 kohaselt on sõjaväepolitsei täidesaatva riigivõimu institutsioon Kaitseministeeriumi valitsemisalas ning selle põhiülesanded on menetleda süütegusid ja distsiplinaarsüütegusid, teha järelevalvet kaitseväelise distsipliini järgimise üle, teha haldus- ja riiklikku järelevalvet ning osutada

isikukaitset. Isikukaitse hõlmab välisriikide kaitseministrite, välisriikide relvajõudude juhtkonna, Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni tsiviil- ja sõjaliste peakorterite juhtkonna, valdkonna eest vastutava ministri ja Kaitseväe juhataja või muude ministri määratud isikute kaitsmist. Sõjaväepolitseil peab isikukaitse ülesande täitmiseks olema võimalik kohaldada liikumispiirangut kaitstava isiku ohutuse tagamiseks ning vajaduse korral kasutada selleks sõidukit, maa-ala või ruumi, kui see on vajalik isikukaitse ülesande täitmiseks.

§ 183. Kaitseväeteenistuse seaduse muutmine

Paragrahviga 183 muudetakse kaitseväeteenistuse seadust.

Punktiga 1 tehakse muudatus reservis oleva isiku õppekogunemisel osalemisest vabastamise alustes. Muudatus on tehniline, kuna eelnõuga muudetakse kehtivas riigikaitseseaduses sätestatud riigikaitselise töökohustuse terminit, asendades selle edaspidi kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustuse terminiga.

Punktiga 2 muudetakse tegevväelase töö- ja puhkeaja erisuse regulatsiooni, kuna tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisega tunnistatakse HOS kehtetuks. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 184. Karistusseadustiku muutmine

Paragrahviga 184 muudetakse karistusseadustikku ja asendatakse sõna „koormis“ sõnadega „asja sundkasutus ja sundvõõrandamine“. Pärast sundkoormiste seaduse kehtetuks tunnistamist ei ole enam kasutusel terminit „koormis“. Samuti nähakse ette karistuse erisused kriisiolukorras ning eraldi erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras.

§ 185. Kaugkütteseaduse muutmine

Paragrahviga 185 viiakse kaugkütteseadus tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga kooskõlla. Seaduse § 7 lõige 3 muudetakse selliselt, et edaspidi on elutähtsa teenuse osutajaks võrgupiirkonnas tegutsev soojuse tootja ja võrguettevõtjast soojusettevõtja. Kehtiva regulatsiooniga on hõlmatud üksnes suuremad soojuse tootjad ja võrguettevõtjad, st:

1) soojuse tootja, kelle tootmise prognoositav maht aastas on vähemalt 50 000 MWh, kes tegutseb võrgupiirkonnas, mille aastane müügimaht on vähemalt 50 000 MWh, ja kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses;
2) võrguettevõtjast soojusettevõtja, kes tegutseb võrgupiirkonnas, mille aastane müügimaht on vähemalt 50 000 MWh, ja kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses.

Täpsemad selgitused on antud § 170 juures.
Kehtiv elutähtsate teenuste regulatsioon hõlmab 17 soojusettevõtjat 11 kohaliku omavalitsuse üksuses. Eelnõuga hõlmatakse regulatsiooniga edaspidi 114 soojusettevõtet 79 kohaliku omavalitsuse üksuses.

Punktiga 2 sätestatakse soojusettevõtjale, kelle tootmise prognoositav maht aastas on vähemalt 10 000 MWh võrgupiirkonna kohta, kohustus soojuse tootmiseks tagada niisuguse koguse reservkütuse kasutamise võimalus, mis kindlustab soojusvarustuse seitsme ööpäeva jooksul. Vastav nõue puudutab 23 soojusettevõtjat 114-st. Reservkütuse hoidmise kohustusega kaasnevad ettevõtetele lisakulud, mida kaetakse tariifist.

Punktiga 3 sätestatakse, et soojusettevõtja püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 5 alusel. Nimetatud sätte alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. Üldjuhul on ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas kriisiolukorras ja seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktis 4 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesande täitmiseks valmisoleku nõuete ja selle täitmise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Üldjuhul sätestatakse järelevalve selles seaduses, kus sätestatakse nõuded, mille üle järelevalvet tehakse. Kuigi ETOde kriisiülesanded määratakse valdkondlikes seadustes (nt KKütSis), kehtestatakse kriisiülesannete täitmise täpsemad nõuded tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel määruses kõikide ETOde puhul. Seetõttu on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses kõikidele ETOdele kehtestatud ühesugused kriisiülesannete täitmise järelevalve reeglid. Selline lahendus tagab õigusselguse, sest kõik elutähtsa teenuse osutamise nõuded ja nende üle järelevalve tegemine on sätestatud ühes õigusaktis.

§ 186. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmine

Seaduses tehakse terminoloogiline muudatus seoses HOSi kehtetuks tunnistamisega. Edaspidi võib keskkonnamõju jätta hindamata, kui kavandatakse tegevust, mille ainus eesmärk on riigi julgeoleku tagamine või kriisiolukorra lahendamine.

§ 187. Kiirgusseaduse muutmine

Punktis 1 tehakse muudatus ja viidatakse edaspidi HOSi asemel tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, kuna nimetatud seaduse jõustumisel valmistutakse suure mõjuga sündmusteks tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel.

Punktis 2 tehakse muudatus Keskkonnaametile kasutada olevates KoRSi meetmetes. Käesoleva eelnõuga lisatakse kolm uut KoRSi meedet: § 44, § 44^1 ja § 53^1: viibimiskeeld, liikumispiirang ja asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine.

§ 188. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmine

Paragrahviga 188 muudetakse kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (KOKS).

Punktidega 1 ja 3 tehtavad muudatused on seotud KOKSi § 6 lõike 2^1 kehtetuks tunnistamisega, kus on seni sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) riigikaitseülesanded. KOKS reguleerib omavalitsuste tavapärast sisemist korraldust ehk seda, kuidas KOVe tavaolukorras juhitakse, kuidas on korraldatud KOVi organite töö, millised on omavalitsusteenistuse erisused jne. Edaspidi sätestatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses, millised on KOVide kriisiülesanded, kuidas kriisideks valmistutakse ja kriiside ajal ülesandeid täidetakse, sh reguleeritakse sisemist korraldust omavalitsuste kriisivalmiduse tagamiseks.

Punktiga 2 täiendatakse seadust KOVide kriisideks valmisoleku ülesandega, et siduda paremini KOKS ja tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus. KOVide ülesanne on vastavalt tsiviilkriisi

ja riigikaitse seadusele korraldada kriisideks valmisolek, sh täita nimetatud seaduses toodud ülesandeid.

§ 189. Kohtute seaduse muutmine

Paragrahviga 189 muudetakse kohtute seadust, milles on sätestatud samasugune regulatsioon nagu Eesti Panga seaduses, mida muudetakse eelnõu §-ga 167. Kohtute seaduses on sätestatud, et kui Riigikohtu esimehe volitused lõpevad ennetähtaegselt, võib kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega pikendada VVJK loal. Ka kohtute seaduse puhul, nagu ka Eesti Panga seaduse puhul, ei ole selge, miks peaks selle otsuse tegema VVJK. Eelnõu järgi otsustab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise üle julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitseiameti juht. Samuti pikendatakse julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolmeni, sest ühe kuuga ei ole võimalik praktikas põhjalikku julgeolekukontrolli teha. Pikendada võib seda tähtaega ühe kuu võrra. Pikendamisest teavitatakse Vabariigi Presidenti, asjaomaseid valitsuskomisjone ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni. Selle kaudu on kõik ametisse nimetamise (Riigikohtu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul) ja järelevalvega seotud isikud teadlikud julgeolekukontrolli tähtaja pikendamisest.

§ 190. Konsulaarseaduse muutmine

Konsulaarseaduses asendatakse viide RiKSile viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

§ 191. Korrakaitseseaduse muutmine

Paragrahviga 191 muudetakse KorSi. Peamisteks muudatusteks on kahe erimeetme – liikumispiirangu ning asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise – kehtestamine, korrakaitseülesannete täitmisse kaasamise regulatsiooni uuendamine ning hüvitiste sätestamine.

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks KorSi §-d 16–16^2. Sätete sisu viiakse KorSi 6. peatükki, mis reguleerib riigi korrakaitseülesande täitmisse kaasamist. See muudatus on vajalik, et luua õigusselgust korrakaitsesse kaasamise õigusraamistikus. Korrakaitseülesande täitmisse kaasamise normid on kehtivas õiguses killustatud mitme eriseaduse vahel (ErSS, HOS, KaLS, KKS, PäästeS, PPVS, RiKS). Samuti on KorSis eneseski korrakaitsesse kaasamise regulatsioon killustatud, sest muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kohustuslik korrakaitsesse kaasamine on reguleeritud KorSi §-ga 16, mitte korrakaitsesse kaasamisele pühendatud KorSi 6. peatükis. Sama puudutab KorSi § 16^1 ja 16^2, milles reguleeritakse Kaitseväe ja Kaitseliidu korrakaitsesse kaasamist.

Punktiga 2 muudetakse KorSi § 23.
Korsi § 23 lõiget 1 muudetakse nii, et riikliku järelevalve meedet võib kohaldada üldjuhul avaliku korra eest vastutava isiku suhtes, kuid ei välistata, et probleemi tegelikuks ja tõhusaks lahendamiseks võib olla vajalik mõnd meedet kohaldada ka kellegi teise suhtes (nt peatada, tuvastada isikusamasus ja küsitleda olulist teavet omavat möödakäijat). Sellisel kujul ei muudeta KorSi üldist ja olulist põhimõtet, et riikliku järelevalve meetmete adressaatide ring on üldjuhul isikud, kes ise on jätnud täitmata oma korrakaitselised kohustused. Isiku suhtes, keda ei ole alust pidada avaliku korra eest vastutavaks isikuks, võib riikliku järelevalve meedet kohaldada, lähtudes KorSi 3. peatükis sätestatud alustest ja korrast. Lõike 1 muudatus on vahetult seotud lõike 2 muutmisega.

KorSi § 23 lõike 2 muudatus kõrvaldab kehtivast õigusest olulise ebaselguse. Riikliku järelevalve ja korrakaitsemeetmete üldine eesmärk ja mõte on anda probleemi tõhusaks lahendamiseks spetsiaalsed sekkumisvolitused vastavalt elulistele standardjuhtumitele. Mistahes erineva elulise probleemi puhul peab korrakaitseorganil olema võimalus see tõhusalt lahendada. Erimeetmeid volitavates normides on standardiseeritud kujul sees eeldus, et tegemist on olukordadega, kus sekkumine peab olema võimalik (muidu jääb probleem lahendamata). Seda vaatamata tõsiasjale, kas meetmega riivatakse avaliku korra eest vastutavaks isikuks kvalifitseeruva või mittekvalifitseeruva inimese õigusi või mitte. Nt juhul, kui on kahtlus, et suletud korteris on inimene, kes vajab abi, võib olla vajalik naabrit küsitleda, siseneda tema korterisse, et rõdu kaudu abivajajani jõuda, või kohaldada muud meedet olenemata sellest, kas naaber on nõus või mitte.

Kohustatud isikute ringi määratlemine on korrakaitseorgani igakordne otstarbekuse ja proportsionaalse kaalumise kohustus. KorS üldseadusena kohustab iga kord hindama, kas konkreetsel juhul on avaliku korra eest vastutavaks isikuks mitteoleva isiku suhtes korrakaitsemeetme kohaldamine vältimatult vajalik või mitte. Eriseadustes võib ette näha teistsuguseid lahendusi, kuid ka siis ei tohiks muutuda üldine põhimõtteline seisukoht, et üldjuhul võib probleemi lahendamisel piirata vaid selle põhjustaja õiguseid ja vabadusi. Teiste isikute suhtes avaliku võimu volituste rakendamist tuleb eraldi õigustada ja põhjendada.

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks KorSi § 25, mille kohaselt tuleb teatud juhtudel hankida riikliku järelevalve meetmete rakendamiseks ministrilt luba. Nimetatud norm jäetakse välja kahel põhjusel. Esiteks lähtub KorS ekslikust § 25 eeldusest, et iga korrakaitselist riikliku järelevalve meedet tohib rakendada vaid isiku suhtes, kes kvalifitseerub avaliku korra eest vastutavaks isikuks KorSi § 15 tähenduses (vt punkti 2 muudatuse selgitus). Teiseks on tegemist praktilisest vaatest ebaõnnestunud normiga, sest üldiselt ei peaks seadusandja nõudma ministrilt sekkumist valitsusasutuse sisulisse otsustusprotsessi. Kuigi arusaadavalt on soovitud saavutada ministri poliitiline vastutus võimaliku ülemäärase sekkumise korral politsei poolt, ei ole sellist preventiivset loakonstruktsiooni vaja. Minister vastutab enda valitsemisalas toimuva eest poliitiliselt niikuinii. Pigem võib ministri preventiivne loaregulatsioon osutuda praktikas ohtude vastu võitlemisel pärssivaks teguriks, seda eriti kriisiaegadel (nt kriisiolukorra lahendamine).

Punktiga 4 parandatakse viited, mis tulenevad korrakaitseülesannete täitmisse kaasamise regulatsiooni muudatustest.

Punktiga 5 muudetakse KorSi § 44 lõike 1 punkti 3 ja lisatakse, et politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib kohaldada viibimiskeeldu lisaks kõrgendatud ohu väljaselgitamisele või tõrjumisele ka selle ennetamiseks (vt terminite kohta KorSi § 5 lõiked 4 ja 7). Sellisel juhul ei tegele korrakaitseorgan ohu tõrjumisega, vaid keeld kehtestatakse pigem ennetavalt, pikaajalise kogemuse ja ohuprognooside alusel. Kehtiva KorSi § 44 lõike 1 järgi kehtestatakse viibimiskeeld aga muu hulgas isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks, kuid mitte selle ennetamiseks.

Muudatus on vajalik, et aidata ära hoida selliseid potentsiaalseid ohte, mis kaasnevad näiteks isiku viibimisega õhukesel mere- või siseveekogu jääl. Sellistel puhkudel keelu seadmine veekogul viibimiseks võimaldab vähendada tõenäosust, et isikud enda ja teiste elu ning tervist ohtu seades jääle suunduvad. Jääl viibimise keelu eesmärk on vältida isiku ettekavatsemata sattumist vette ja seega päästesündmust.

Muudatus on vajalik ka lähisuhtevägivalla nendeks olukordadeks, kui KorSi § 44 lõike 1 punkti 1 vahetu ohu olukord on lõppenud, kuid saab pidada võimalikuks lähiaja olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht ohvri elule, kehalisele puutumatusele või füüsilisele vabadusele. Siis võib olla põhjendatud kehtestada viibimiskeeld lisaks vahetu ohu ärahoidmisele ka ennetavalt selleks, et ohvriabisüsteem (Sotsiaalkindlustusamet, kohalik omavalitsus, politsei, tasuta õigusabi, psühholoog vm) saaks koos ohvriga koguda tema (ja laste) edasiseks elukorralduseks teavet, hinnata nt kriminaal- või tsiviilkohtumenetluse lähenemiskeelu taotlemist, aidata koostada dokumente, nõustada või aidata muul sobival viisil. Kehtiva KorSi § 44 lõike 1 punkti 1 viibimiskeelu alust on praktikas peetud ohvrile tegelikult igakülgse abi andmisel ja tema nõustamisel ebapiisavaks. Korrakaitseline viibimiskeeld lõpeb, kui vahetut ohtu enam ei ole. Siis tuleb inimene vabastada ja tal on õigus oma pere juurde naasta. Kui selleks ajaks ei ole kehtestatud lähenemiskeeldu kriminaal- või tsiviilkohtumenetluse seadustiku alusel või pole ohver jõudnud oma elukorraldust muuta turvaliseks, võib ohver jääda riigi vajaliku kaitseta. Loodav täiendus ei ole lihtne alternatiiv KorSi § 44 lõike 1 punktile 1. Ennetava viibimiskeelu määramine eeldab objektiivsetel andmetel põhinevat prognoosotsust (nt korduvust), mille pinnalt saab väita, et võimalik on lähiaja olukord, mille tulemuseks võib olla oht elule, kehalisele puutumatusele või füüsilisele vabadusele.

Kuna viibimiskeelu mõjuks võib olla inimese mitmete õiguste ja vabaduste intensiivne riive (liikumisvabadus, kodu- ja omandipuutumatus, eraelu puutumatus, vaba eneseteostus jt), tuleb sellega ka ennetava viibimiskeelu kohaldamisel arvestada. Seetõttu on kriteeriumiks kõrgendatud ohu olukord ning ei piisa KorSi § 44 lõike 1 punkti 1 n-ö lihtohu tõrjumise õigustustest. See on vajalik, et KorSi viibimiskeelu raames ei hakataks sisuliselt lahendama õigusemõistmise küsimusi, mida tuleb nende olulise tõttu lahendada lähenemiskeelu põhjendatuse hindamisel kriminaal- või tsiviilkohtumenetluse seadustiku alusel. Haldusõigusliku, kriminaalmenetluse või tsiviilkohtumenetluse keelu määramisel lähtutakse täiesti erinevatest põhimõttelistest lahendustest.

Punktiga 6 kõrvaldatakse praktiline probleem, kus pikemat kui 12-tunnist viibimiskeeldu võib kohaldada ainuisikuliselt prefekti või korrakaitseorgani juhi loal. Paindliku töökorralduse eesmärgil ning selleks, et loa andmine ei oleks pelgalt formaalne heakskiit (nt telefonikõne nädalavahetusel või öösel), luuakse võimalus määrata viibimiskeelu õigustatust kontrollima ja luba andma lisaks prefektile ja korrakaitseorgani juhile mõni teine isik.

Punktiga 7 täiendatakse KorSi §-ga 44^1, mis sätestab aluse ja korra liikumispiirangu kohaldamiseks. KorSi § 44^1 lõige 1 võimaldab kaalutlusõigust kasutades politseil või seaduses sätestatud juhul muul korrakaitseorganil ajutiselt keelata isikul teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral, ülekaaluka avaliku huvi kaitseks või kõrgendatud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks.

Kavandataval liikumispiirangul on oluliselt erinev sisu, kui on KorSi § 44 viibimiskeelul. Sellega luuakse uus õiguste ja vabaduste piiramise võimalus. Kui lisada täiendus KorSi § 44 juurde, saaksid selle meetme rakendamise volituse kõik need korrakaitseorganid, kellele on antud õigus rakendada KorSi § 44 viibimiskeeldu. Sellist automaatsust soovitakse õiguste ja vabaduste kaitse eesmärgil välistada, mistõttu peab seadusandja edaspidi iga kord valdkondlikus seaduses põhjendama, miks on uus võimuvolitus ning sellega kaasnev riive vajalik ja õigustatud.

KorSi § 44 lõike 1 järgi saab kohaldada viibimiskeeldu kindla isiku või koha suhtes. KorSi § 44 viibimiskeelu sisuks on mitu liikumisvabaduse keeldu: 1) keeld viibida teatud kohas; 2) keeld läheneda teatud kohale; 3) keeld viibida teatud isiku läheduses; 4) läbipääsukeeld. Nimetatud keelud on tagatavad järgmiste kohustustega: lahkuda teatud kohast; mitte läheneda teatud kohale või mitte läheneda teatud isikule. Viibimiskeeluna aga ei ole käsitletav viibimiskohustus, nt mitte lahkuda ruumist, elukohast, linnast vms. KorSi lisatav § 44^1 ei võimalda kohaldada liikumispiirangut isikule lähenemise vältimiseks, küll aga selleks, et hoida isikut eemal teatud kohast. Erinevalt viibimiskeelust võimaldabki KorSi §-s 44^1 nimetatud liikumispiirang kohustada isikut viibima teatud kohas, nt siseruumides, elukohas või linnas.

Olemuslikult on viibimiskeeld ja KorSi §-s 44^1 nimetatud liikumispiirang oma riive ulatuselt ometi sarnased, sest mõlemad abinõud piiravad Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) §-ga 34 tagatud põhiõigust vabalt liikuda ja elukohta valida. Tegemist on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega, sest seda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks.

KorSi lisatavas §-s 44^1 sätestatud liikumispiirang vastab abstraktselt hinnatuna proportsionaalsuse põhimõttele. Ta on sobiv, sest aitab kaasa riigi julgeoleku tagamisele ja avaliku korra kaitsele. Ta on ka vajalik, sest eriolukorras ei pruugi esineda muid, isiku põhiõigusi ja -vabadusi vähem riivavaid meetmeid, mis aitaksid eelnimetatud legitiimseid eesmärke sama tõhusalt saavutada. Kõnealune meede võimaldab keelata isikul viibida igal pool mujal kui teatud kohas.

Meetme mõõdukuse tagamiseks sätestatakse KorSi § 44^1 lõigetes 2–5 täpsemad tingimused ja kord, kuidas kõnealust liikumispiirangut kohaldada. Esiteks on korrakaitseorgan kohustatud viivitamata teavitama avalikkust liikumispiirangu territooriumist ning selle kehtestamisest ja lõpetamisest, kui liikumispiirang kehtestatakse määramata arvu isikute suhtes üldkorraldusena. Teavitamiskohustus on piiratud juhtudega, kus liikumispiirang puudutab paljusid isikuid ning kus on oluline, et kõik oleksid teadlikud, et kõnealuses kohas ei tohi liikuda. Üksiku isiku suhtes tehtud liikumispiirangust ei ole vaja korrakaitseorganil avalikkust teavitada, v.a juhul, kui korrakaitseorgan seda ise vajalikuks peab. Viimasel juhul tuleneb ulatuslikuma teavitamise kaalumise kohustus KorSi §-st 26. Teiseks, liikumispiirangut võib kohaldada üksnes niikaua, kuni langeb ära lõikes 1 nimetatud legitiimne alus, st isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral, ülekaaluka avaliku huvi kaitseks või kõrgendatud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks. Kolmandaks, liikumispiirangut võib kohaldada üksnes prefekti või muu korrakaitseorgani juhi loal. Kuna haldusorgan on sellisena määratletud isikupõhiselt, ei saa prefekt või korrakaitseorgani juht oma kõnealust otsustusõigust edasi delegeerida sisepädevuspõhiselt mõnele oma alluvale korrakaitseametnikule. Samuti ei või liikumispiirangut rikkuva isiku suhtes kohaldada vahetut sundi kergekäeliselt, vaid üksnes siis ja niikaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu.

Punktiga 8 lisatakse KorSi § 53^1, millega sätestatakse uus õiguslik alus ja kord asja sundkasutusse võtmiseks ning sundvõõrandamiseks. Kehtivas KorSis on sätestatud volitusnorm asja sundkasutusse võtmiseks KorSi § 16 lõikes 1. KorSi § 16 on mõeldud reguleerima aga isiku korrakaitsesse kaasamist (vt ülal punkti 1 selgitused), mitte asja sundkasutusse võtmist. KorSi § 16 lõikes 1 on sätestatud isiku korrakaitsesse kaasamise kontekstis muu hulgas, et isikut võib samuti kohustada ohu tõrjumiseks või korrarikkumise

kõrvaldamiseks vajalikku eset korrakaitseorgani kasutusse andma. Tegemist on aga olemuselt eraldiseisva riikliku järelevalve meetmega, mis eeskätt seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt ja õigusselguse eesmärgil vajab sätestamist eraldi normis. Kummatigi tuleks asja sundkasutusse võtmise õiguslik alus sätestada riikliku järelevalve meetmeid reguleerivas KorSi 3. peatükis, mitte KorSi üldsätetes (1. peatükk), kus see riikliku järelevalve meetme volitusnorm praegu paikneb.

Probleemiks on seegi, et kehtivas KorSis on reguleerimata asja sundkasutusse võtmise kord. Lisaks on asja sundkasutusse võtmise ning sundvõõrandamise alused ning kord kehtivas õiguses sätestatud mitmes eriseaduses: nt PäästeSis ja PPVSis. Olemuslikult on need eriregulatsioonid ühetaolised. Eeskätt dubleerimise vältimiseks ja õigusselguse tagamiseks sätestatakse ühtne õigusraamistik asja sundkasutusse võtmiseks ja sundvõõrandamiseks KorSi 3. peatükis. Asjaomased eriregulatsioonid tunnistatakse eelnõuga kehtetuks. Kriisiolukorra ajal asja sundkasutusele võtmisel ja sundvõõrandamisel kohaldatakse ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seadust, kuna kriisiolukorra ajal saavad nimetatud pädevuse asutused, kellel seda tavaolukorras KoRSi alusel ei ole.

Eeltoodust lähtuvalt sätestatakse KorSi § 53^1 lõikega 1, et politsei või muu seaduses sätestatud korrakaitseorgan võib võtta ajutiselt enda kasutusse isiku valduses oleva asja juhul, kui see on vältimatult vajalik ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. PSi § 32 omandiõiguse kitsendust ei õigusta seega mistahes korrakaitseorgani kaalutlus, vaid üksnes konkreetse juhtumi ja olustiku vajadusele vastav objektiive järeldus, et see on vältimatult vajalik. See on olemuslikult seotud KorSi § 29 lõikes 1 sätestatud reegliga, mille järgi võib juhul, kui avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või kui isik ei saa või ei saa õigel ajal ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada, asuda pädev korrakaitseorgan ise kohaldama meetmeid ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, kasutades vajaduse korral ametiabi või kaasates muid isikuid.

KorSi § 53^1 lõikes 1 sätestatakse tingimus, mille järgi sundkasutusse võtmine on lubatud, kui see on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vältimatult vajalik. Lähtuvalt proportsionaalsuse põhimõttest ja sellest tulenevast vajalikkuse kriteeriumist võib asja sundkasutusse võtta üksnes juhul, kui muud võimalused asja kasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikud koormavad (vt kehtiv PäästeS § 20 lõige 1). Selle sättega on korrakaitseorganil võimalus võtta enda kasutusse näiteks sündmuse lahendamiseks vajalikke seadmeid ja abivahendeid. Asja sundkasutusse võtmisel peab igal konkreetsel juhul vältima seda, et meetme kohaldamisega ei tekitataks isikule ebaproportsionaalselt suurt kahju.

Erinevalt kehtiva KorSi § 16 lõikest 2, PäästeSi § 20 lõikest 2, PPVSi § 7^7 lõikest 4 ning HOSi § 28 lõikest 2 ei sätestata KorSi §-s 53^1 eraldi piirangut sundkasutusse võtmise kestusele. Sellise ajalise piirangu kehtestamine ei ole vajalik, sest asja sundkasutusse võtmisel KorSi § 53^1 alusel kehtib KorSi § 7 punktis 3 sätestatud põhimõte, mille järgi kohaldab korrakaitseorgan riikliku järelevalve meedet vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada. Teisisõnu lõpeb asja sundkasutus pädeva korrakaitseorgani määratud ajal, kuid mitte hiljem, kui on ära langenud asjaolud, mis olid aluseks pädeval korrakaitseorganil meetmete kohaldamiseks, st oht on tõrjutud või korrarikkumine on kõrvaldatud.

KorSi § 53^1 lõike 2 järgi võib politsei või muu seaduses sätestatud korrakaitseorgan sundvõõrandada sundkasutusse võetava asja riigi omandisse, kui asi kasutamise käigus tõenäoliselt hävineb või kui asja ei saa kasutuse järel muul objektiivsel põhjusel isikule

tagastada. Sellised asjad on näiteks äratarvitatavad asjad (kütteaine, toit, ravim, vesi, liiv, materjalid jne). Kui on teada, et asja kasutatakse selliseks tegevuseks, mille käigus asi suure tõenäosusega hävineb, siis tuleb asi sundvõõrandada. Korrakaitseorgan peab enne asja sundkasutusse võtmist kaaluma, kas sundkasutusse võetav asi tuleks sundvõõrandada.

KorSi § 53^1 lõike 3 kohaselt võib politsei või muu seaduses sätestatud korrakaitseorgan kohustada isikut toimetama sundkasutusse võetava või sundvõõrandatava asja kindlaksmääratud kohta, kui muud isikut vähem koormavad võimalused asja kohale toimetamiseks puuduvad (vt PPVSi § 7^7 lõige 5, PäästeSi § 20 lõige 3). Sel alusel võib füüsilist isikut kohustada juhul, kui see ei tekita isikule ebaproportsionaalselt suurt ohtu ega ole vastuolus isiku muude seadusest tulenevate kohustustega.

Sarnaselt kehtiva õigusega sätestatakse KorSi § 53^1 lõikes 4, et asja sundkasutusse võtmisel ja sundvõõrandamisel võib kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Lõikes 5 nähakse ette sundkasutusse võtmise protokollimise kohustus ja lõikes 6 loetletakse asjad, mis ei kuulu sundkasutusse võtmisele ega sundvõõrandamisele. Olenemata sellest, et asja sundkasutusse võtmine ja sundvõõrandamine ei ole lõike 6 alusel välistatud, tuleb asja sundkasutusse võtmisel või sundvõõrandamisel tagada HMSis ja KorSis sätestatud eesmärgipärasuse, proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõtetest kinnipidamine. Näiteks olenemata sellest, et eelnõuga ei ole välistatud loomapidajate või põllumajandustoodete tootmisega tegelevate isikute transpordivahendite kasutusele võtmine, on mõju, mis omandiõiguse riivega nendele isikutele tekib, suurem võrreldes teiste isikutega, kes nimetatud tegevusalal ei tegutse. Mitmete põllumajandustööde, nagu näiteks kevadtööde või saagikoristuse edasilükkamine taimekasvatuse valdkonnas ei ole võimalik ning võib vajalike transpordivahendite puudumisel tuua kaasa suure majandusliku kahju. Nii on mõju põllumajandusele üheks faktoriks, mida tuleb kaaluda asjade sundkasutusse võtmisel või sundvõõrandamisel või selle ettevalmistamisel.

Eelnõuga sätestatakse ühtlasi KorSis asjakohane õigusraamistik asja sundkasutusse võtmisega ja sundvõõrandamisega tekkinud kulude hüvitamiseks (vt allpool punkti 13 seletused).

Punktiga 9 muudetakse KorSi § 61, kuivõrd eelnõuga tunnistatakse ErSS kehtetuks. Lisaks jäetakse sättest välja eriolukord ja tehakse viide tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele. Käesoleva seaduse jõustumisel tunnistatakse HOS, ErSS ja RiKS kehtetuks.

Punktiga 10 lisatakse KorSi § 63 punkt 1^1, milles sätestatakse uus alus koosoleku pidamise keelamiseks. Olemuslikult on sel alusel võimalik diskretsiooniotsuse põhjal koosolekut keelata või kohustada muutma selle pidamise aega või kohta ka kehtiva KorSi § 69 lõike 1 punkti 2 ja § 72 lõike 1 punkti 2 alusel. Praeguse muudatusega keelatakse aga imperatiivselt erakorralise ja sõjaseisukorra ajal koosoleku pidamine riigikaitseobjektile ja riigikaitselisele ehitisele lähemal kui 500 meetrit. See alus täiendab KorSi § 63 punktides 1–4 sätestatud juhte, mil on eos keelatud pidada koosolekut: eriti ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku alal, piiripunktis ja Euroopa Liidu välispiirile lähemal kui 100 meetrit, üle 1000-voldise nimipingega elektripaigaldise kaitsevööndis või muus kohas, kus see on seadusega keelatud.

Muudatusega piiratakse PSi §-s 47 sätestatud igaüheõigust eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Tegemist on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega, sest seda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. KorSi § 63 punktis 1^1 sätestatud meedet saab kohaldada

üksnes riigi julgeoleku tagamiseks ja vältimaks kahju põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumisele.

Meede on eelnimetatud legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest aitab riigi julgeoleku tagamisele kaasa. Meetme vajalikkus ja mõõdukus johtuvad sellest, et tegemist on võrdlemisi väheintensiivse koosolekuvabaduse piiranguga, arvestades, et lähedus kriisiülesannete täitmiseks kaitstavale objektile ja riigikaitselisele ehitisele on määratud meetri täpsusega (mitte nt määratlemata õigusmõistena) ja kaugust 500 meetrit tuleks pidada optimaalseks tasakaaluks ühelt poolt koosolekuvabaduse teostamise ja teiselt poolt potentsiaalselt põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumise ja riigi julgeoleku tagamise vahel.

Erinevalt ülejäänud KorSi §-s 63 sätestatud keelatud koosoleku alustest kohaldub see piirang üksnes erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. See piirang võimaldab ka välistada võimaluse, et provokaatorite tegevuse tulemusel rahumeelne kogunemine eskaleerub ja tekib oht niihästi riigikaitselisele ehitisele või kriisiülesannete täitmiseks kaitstavale objektile kui ka potentsiaalselt kogunemisest osavõvate isikute elule ja tervisele.

Punktiga 11 muudetakse KorSi § 69 lõike 1 punkti 2 ning sätestatakse, et prefekt võib kohustada koosoleku korraldajat muutma koosoleku pidamise aega või kohta, kui see on vältimatu, et hoida ära oluline või kõrgendatud vahetu oht või seda tõrjuda. Kehtiv KorSi § 69 lõike 1 punkt 2 näeb sellise õigusliku tagajärje ette vaid kõrgendatud vahetu ohu ärahoidmise või selle tõrjumise korral.

Sarnaselt eelkäsitletud KorSi § 63 punktis 5 sätestatava meetmega riivab see muudatus PSi §-s 47 sätestatud igaüheõigust eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Praegusel juhul tuleb pidada muudatust vajalikuks, et aidata kaasa teiste isikute elu ja tervise ning laiemalt avaliku korra kaitsele tingimustes, kus loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra tõttu on välja kuulutatud eriolukord. Eeldused eriolukorra väljakuulutamiseks nimetatud alusel ei kätke nimelt üksnes vahetut kõrgendatud ohtu, vaid ka võimalust, et tegemist on üksnes vahetu olulise ohuga. Seetõttu on vajalik, et eriolukorra tingimustes võib prefekt kohustada koosoleku korraldajat muutma koosoleku pidamise aega või kohta, kui see on vältimatu, et hoida ära ka oluline vahetu oht või seda tõrjuda.

Eelnimetatud asjassepuutuvad terminid on defineeritud KorSi §-s 5. KorSi § 5 lõike 3 järgi on oluline oht oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale või KorSi § 5 lõikes 4 nimetamata kuriteo toimepanemise oht. KorSi § 5 lõike 4 järgi on kõrgendatud oht oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku 15. peatükis sätestatud esimese astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht. Vahetu oht on KorS § 5 lõike 5 kohaselt olukord, kus korrarikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab.

Muudatusega luuakse eelnevast tulenevalt õiguslik alus, et kohustada koosoleku korraldajat muutma koosoleku pidamise aega või kohta, kui ta soovib seda korraldada näiteks eriolukorra piirkonnas sellise eriolukorra ajal, mis ei ole välja kuulutatud vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks, vaid vahetu olulise ohu tõrjumiseks. Silmas tuleb pidada, et tegemist pole imperatiivse keelunormiga, vaid diskretsioonilise sättega. Seetõttu tuleb prefektil kaalutlusõigust teostada kooskõlas eelnimetatud volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve

(HMSi § 4 lõige 2). Nimetatud diskretsiooniõiguse väärkasutamise vältimiseks on antud üksnes prefektile õigus KorSi § 69 lõike 1 punkti 2 alusel kohustada koosoleku korraldajat muutma koosoleku pidamise aega või kohta. Kuna haldusorgan on sellisena määratletud isikupõhiselt, ei saa prefekt oma kõnealust otsustusõigust edasi delegeerida sisepädevuspõhiselt teisele korrakaitseametnikule.

Punktiga 12 muudetakse põhjalikult KorSi 6. peatükki, mis reguleerib riigi korrakaitseülesande täitmisse kaasamist. KorSi 6. peatükk hõlmab praegu samas vaid üht paragrahvi, s.o § 82, mis on volitusnorm muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kaasamiseks riigi korrakaitseülesande täitmisse korrakaitselepingu alusel. See paragrahv jääb endisel kujul kehtima.

KorSi 6. peatüki 1. jaos „Korrakaitsesse kaasamine“ sätestatakse, lisaks kehtivale §-le 82, §-s 82^1 ka muu füüsilise isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku ning §-des 82^2–82^5 Kaitseväe ja Kaitseliidu korrakaitsesse kaasamise alused ja kord. Eelnõuga koondatakse korrakaitsesse kaasamist reguleerivad sätted võimalikult suurel määral KorSi, lähtudes põhimõttest, et KorS on avaliku korra kaitset reguleeriv üldseadus, millele tuginevad eriseadused. KorSi 6. peatükis sätestatud muudatustega kaotatakse samasisuliste sätete killustatus eriseaduste ja KorSi vahel. Sel viisil tagatakse suurem õigusselgus, mis on normide operatiivsel rakendamisel hädavajalik.

Samadel kaalutlustel sätestatakse **KorSi 6. peatükis uuena 2. jagu**, mis reguleerib sellise füüsilise isiku õigusi, kes on kaasatud KorSi § 82^1 alusel korrakaitsesse. Seeläbi peaasjalikult taasesitatakse uues vormis seni HOSis ja PäästeSis sätestatud korrakaitsesse kaasatud füüsilise isiku sotsiaalseid tagatisi puudutav regulatsioon. HOSi ja PäästeSi asjakohased sätted tunnistatakse eelnõuga kehtetuks.

KorSi § 82^1. Muu füüsilise isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku kaasamine riigi korrakaitseülesande täitmisse

KorSi § 82^1 regulatsiooni aluseks on kehtiva KorSi § 16 ning kehtiva HOSi § 26. Lõikes 1 sätestatakse tingimused, millal võib füüsilist isikut, kes ei ole avaliku korra eest vastutav isik KorSi § 15 kohaselt, korrakaitseülesande täitmisse kaasata. Kaasamise tingimustes võrreldes kehtiva KorSi §-ga 16 muudatusi tehtud ei ole. Kaasamine on lubatud ainult siis, kui see on vajalik ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Kuna kohustuslik kaasamine toob kaasa isiku põhiõiguste riive ning oht ega korrarikkumine ei ole isikule omistatav, saab kaasamine endast kujutada ainult äärmist abinõu korra tagamiseks juhul, kui kõik muud abinõud on tõepoolest ammendunud. Seetõttu on kaasamine seotud mitmete selliste eelduste kumulatiivse, s.o samaaegse esinemisega, mis on loetletud lõike 1 punktides 1–4.

Esmalt on isiku kaasamise eeldusteks kõrgendatud või vahetu olulise ohu olemasolu (KorSi § 5 lõiked 3 ja 4). Teiseks peab olema ära langenud KorSi § 15 järgi avaliku korra eest vastutava isiku võimalus oma kohustust täita või avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole teada. Kolmandaks peab korrakaitseorganil puuduma võimalus tõrjuda ohtu või korrarikkumist kõrvaldada õigel ajal või piisavalt tulemuslikult, sh peab puuduma võimalus kaasata vabatahtlikke. Neljandaks, kaasatav isik peab olema ohu või rikkumise kõrvaldamiseks võimeline (nt saab erilise konstruktsiooniga luku avamiseks kohustada ainult lukkseppa, kellel on selleks vajalikud eriteadmised ja -oskused). Lisaks sellele ei tohi ohu tõrjumine panna kaasatavat isikut ebaproportsionaalselt suurde ohtu (nt südamehaiget ei tohi kohustada tegema rasket füüsilist tööd) ning kaasamine ei tohi olla vastuolus isiku muude

seadusest tulenevate kohustustega (nt ei saa imiku ema kohustada jätma oma last järelevalveta ja asuma päästetööle).[75]

Põhimõtteliselt võib vajadus kolmanda isiku kaasamiseks ohutõrjesse tekkida kahesugustes olukordades. Esiteks siis, kui ohu tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine nõuab teatud erilise oskuse või vahendi kasutamist ning seda valdab ainult kaasatav isik. Teiseks võib vajadus kolmanda isiku kaasamiseks olla seotud suuremahuliste ja pikka aega vältavate või väga kiireloomuliste ohtude või rikkumiste tõrjumisega (nt looduskatastroofide tagajärgede likvideerimine).[76]

Isikul, kes kaasati korrakaitsesse KorSi § 82^1 alusel, on õigus saada hüvitist korrakaitses osaletud aja eest, välja arvatud juhul, kui tööandja säilitab töötajale või ametnikule korrakaitses osalemise ajal tema senise töötasu. Hüvitise maksmisega seonduv reguleeritakse KorSi lisatavas §-s 83^1.

Lõike 2 järgi on isikut lubatud kaasata ainult nii kaua, kui see on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vältimatult vajalik. Lõige 2 toob esile KorSi § 7 punktis 3 väljendatud proportsionaalsuse põhimõtte ajalise aspekti. Avaliku korra eest mittevastutava isiku kaasamine on meede *ultima ratio* ning selle kohaldamine on rangelt seotud proportsionaalsuse põhimõttega.[77] Seadusega sätestatakse ka kaasamise lubatava aja ülempiir – 48 tundi. Seejuures on lubatav korduv kaasamine.

Lõikes 3 sätestatakse, et füüsilisele isikule peab olema tagatud 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeaega, millest neli tundi puhkeaega peab olema katkematu. Sätte eesmärk on tagada, et isikutele antaks vajalik puhkeaeg, et tagada isikute elu ja tervise kaitse. Tööle rakendatud isikutele võib anda ka rohkem puhkeaega, seaduses määratakse puhkeaja miinimummäär.

Lõikes 4 sätestatakse, milliseid isikuid ei ole lubatud korrakaitseülesannete täitmisse kaasata. Loetelu sätestamisel on lähtutud eeldusest, et kaasatav isik peab olema võimeline korrakaitseülesandeid täitma. Lõikega 4 välistatakse selliste isikute korrakaitseülesannete täitmisse kaasamine, kes kuuluvad haavatavate isikute gruppi või kes ei ole suutelised korrakaitseülesandeid täitma või kes tuleb välistada kaasamisest nende erilise seisundi tõttu (tervis, füüsiline võime jne). Korrakaitseülesannete täitmisse ei kaasata muu hulgas kriisiülesandega ameti- või töökohal töötavat isikut, kui ta täidab kriisiülesannet. See erisus on vajalik seetõttu, et kui korrakaitsesündmusega samal ajal tekib kriisiolukord, peavad need isikud olema valmis asuma oma kohustusi täitma. Eelnõuga ei välistata osalise töövõimega isikute korrakaitseülesannete täitmisse kaasamist, kuivõrd isiku terviseseisund ning sellest tulenevad tegutsemise ja osalemise piirangud ei pruugi välistada ülesande täitmist. Korrakaitseülesande täitmisse kaasamisel tuleb korrakaitseorganil hinnata, kas isik on võimeline ülesannet täitma või mitte.

Isik, kes ei nõustu enda kaasamisega korrakaitseülesande täitmisse, saab kaitsta oma õigusi vaide- ja kohtumenetluse korras üldistel alustel. Lisaks on isik HMSi § 38 lõike 3 järgi kohustatud korrakaitseorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid ning korrakaitseorganil on kohustus välja selgitada

75 Korrakaitseseaduse eelnõu (49 SE) seletuskiri, § 13, lk 41–42. Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseseadus
76 *Ibid.*
77 *Ibid.*

menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguda selleks tõendeid oma algatusel.

Punktidega 1 ja 12 muudetakse muu hulgas KorSi sätteid, mis reguleerivad Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist avaliku korra kaitsesse. Eelnõu üks eesmärke on korrastada Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist puudutavat regulatsiooni. Seni leidub kaasamist puudutavaid sätteid lisaks KorSile ka ErSSis, HOSis, KaLSis, KKSis, PäästeSis, PPVSis ning RiKSis. Muudatuste eesmärk on koondada võimalikult suur osa sätteid KorSi tulenevalt sellest, et praegu on regulatsioon killustunud mitme seaduse vahel ning HOS, ERSS ja RiKS tunnistatakse kehtetuks.

Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamisel on riigi üldine eesmärk võimaldada relvajõudude (sealhulgas Kaitseliidu kui vabatahtlikkusel põhineva riigikaitseorganisatsiooni) võimalikult kiiret ja paindlikku osalemist avaliku korra ja põhiseadusliku korra kaitses juhul, kui avalikku korda või põhiseaduslikku korda tagava asutuse ressursid on ammendunud, need puuduvad või asutus ei saa ise õigel ajal reageerida. Tuleb arvesse võtta, et PS ei sätesta, kas ja millal võib Kaitseliitu ja Kaitseväge riigisisese rahu tagamiseks kasutada ning kes sellise otsuse peaks langetama. See on andnud seadusandjale kõnealuse regulatsiooni kehtestamisel suhteliselt suure vabaduse. Eelnõus on arvestatud varem teada olnud praktikas ilmnenud probleeme, riigikaitseõiguse revisjoni raames koostatud analüüsis tehtud tähelepanekuid, õiguskantsleri 2009. ja 2014. aastal tehtud märkusi ja antud suuniseid ning eelnõule eelnenud kontseptsiooni kooskõlastamisel ministeeriumide esitatud seisukohti. Muudatuste üldine eesmärk on võimaldada Kaitseväe ja Kaitseliidu paindlikku kaasamist korrakaitseorganite ülesannete täitmisse viisil, mis ei takista nende põhiülesannete täitmist ning väldiks ka kuritarvitusi.

Ühtlasi on seatud eesmärgiks, et sarnaselt kehtiva õigusega peab Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise regulatsioon toetama järgmistele ohtudele reageerimist: terrorioht, massiline sisseränne ja ulatuslikku evakuatsiooni tingivad ohud. Samuti peetakse vajalikuks kindlustada, et riiklikus järelevalves osalevad Kaitsevägi ja Kaitseliit saaksid osaleda oluliste objektide ja isikute ning piiri kaitses, samuti massiliste korratuste ärahoidmises ja kõrvaldamises.

Kehtivas KorSis reguleerivad Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist §-d 16^1 ja 16^2. Eelnõu punkti 1 järgi tunnistatakse need kehtetuks ning sätestatakse Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise alused ning kord KorSi 6. peatüki 1. jaos esitatud §-des 82^2–82^5. Muu hulgas tuginetakse nende sõnastamisel käesoleva eelnõuga HKTSi lisatavale 3^1. peatükile, eeskätt §-le 20^1, milles antakse õiguslik raam (pädevused, volitused, alluvus, vastutus, rahastamine) haldusorganite vaheliseks haldusülesande täitmisse kaasamiseks. Muu hulgas sätestatakse HKTSi § 20^1 lõikes 6, et haldusorganit on võimalik kaasata seaduse alusel, st juhul, kui see on seaduses ette nähtud. KorSi muudatusega nähaksegi selline võimalus seaduses ette. Sellega kooskõlas muudetakse ka KaLSi, KKSi, liiklusseadust (edaspidi *LS*), PäästeSi ja PPVSi.

Punktiga 12 lisatakse KorSi 6. peatükki muu hulgas Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist reguleerivad §-d 82^2–82^5, mis põhinevad senistel KorSi §-del 16^1 ja 16^2 ning korrakaitseorganite ning Kaitseväe ja Kaitseliidu tegevust reguleerivate seaduste asjaomastel sätetel. Eelnõuga koondatakse sätted võimalikult suurel määral KorSi, lähtudes põhimõttest, et KorS on avaliku korra kaitset reguleeriv üldseadus, millele tuginevad eriseadused. Muudatusega kaotatakse samasisuliste sätete killustatus ning tagatakse seeläbi suurem õigusselgus, mis on kõnealuste normide operatiivsel rakendamisel hädavajalik.

KorSi § 82[2]. Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamine riiklikku järelevalvesse

Lõike 1 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata riiklikku järelevalvesse juhul ja nii kaua, kui korrakaitseorgan ei saa ise ega vabatahtlikult kaasatud isiku abil õigel ajal või piisavalt tulemuslikult olulist või kõrgendatud ohtu ennetada, välja selgitada, tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada.

Selles sättes on ühendatud neli olulist kaasamise tingimust.

Esiteks kasutatakse eelnõus läbivalt sõnastust, mille järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata riiklikku järelevalvesse. See erineb kehtivast õigusest, mille järgi kaasatakse Kaitsevägi ja Kaitseliit avaliku korra kaitsesse. KorSi järgi on avaliku korra kaitse eelkõige avaliku korra eest vastutava isiku ülesanne. Avaliku korra eest vastutav isik on see, kes on põhjustanud ohukahtluse või ohu, rikub avalikku korda või on põhjustanud sellise olukorra tekkimise võimaluse, mille realiseerumisel tekib oht või ohukahtlus. Alles seejärel, kui vastutavat isikut ei ole või kui tema tegevus korrakaitseülesande täitmisel ei ole piisav või muul põhjusel eesmärgipärane, on korrakaitse pädeva korrakaitseorgani ülesanne. See, milles osalevad korrakaitseorgani võimetuse korral Kaitsevägi ja Kaitseliit, on riiklik järelevalve ehk korrakaitseorgani tegevus, mille sisu ja eesmärk on ennetada ohtu, selgitada oht välja, tõrjuda oht või kõrvaldada ohust tingitud avaliku korra rikkumine. Seega sätestatakse eelnõus selgelt, et Kaitseväge ja Kaitseliitu ei kaasata mitte avaliku korra eest vastutava isiku ülesandeid täitma, vaid kindla korrakaitseorgani alluvusse riiklikku järelevalvet toetama.

Teiseks säilitatakse muudetud sõnastuses KorSi § 16[1] lõike 5 *ultima ratio* põhimõte, mille järgi on kaasamine lubatud viimase võimalusena, st üksnes juhul, kui asjaomane asutus ei saa õigel ajal või üldse mitte seda ülesannet täita ja puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks. Kaasamise korral tuleb alati arvestada, et relvajõudude peamine ülesanne on riigi sõjaline kaitse ning vajaduste kattuvuse korral tuleb eelistada selle ülesande täitmist. Samuti tuleb silmas pidada, et relvajõudude kasutamine kõnealustel juhtudel on lubatud ainult *ultima ratio* olukorras, seega üksnes juhul, kui korrakaitseorgan on võtnud kasutusele kõik oma käsutuses olevad isikud, sealhulgas kaasatavad vabatahtlikud (eeskätt abipolitseinikud ja vabatahtlikud päästjad), ja vahendid (sealhulgas riigivara ning eraõiguslike isikute vara, mida on võimalik võtta ajutiselt kasutusse) ning nendega ei ole ikkagi võimalik piisava tulemuslikkusega olukorda lahendada. Tuleb arvestada, et käesoleva lõike tingimustele ei vasta juhtumid, kui korrakaitseorgani ülesannete täitmiseks on teadlikult jäetud piisav hulk isikuid ja vahendeid planeerimata.

Kolmandaks sätestatakse samas lauses, et Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamine on lubatud ainult nii kaua, kui korrakaitseorgani võimetus püsib. Seega määratakse lisaks kaasamise tingimusele kindlaks ka kaasamise lõpetamise tingimus. Seega sätestatakse, et kaasamine tuleb enne tähtaega lõpetada niipea, kui korrakaitseorgani võimetus on ära langenud (näiteks väheneb oht niivõrd, et seda saab taas oma jõududega tõrjuda, või lisandub vajalikke vahendeid või puhanud vabatahtlikke).

Neljandaks nähakse ette, et riikliku järelevalve ülesanne, millesse võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata, võib seisneda avalikku korda ähvardava ohu ennetamises, väljaselgitamises, tõrjumises või korrarikkumise kõrvaldamises. Kõik nimetatud tegevused võivad olla korrakaitseorgani ülesanded ning mitmed lõikes 2 loetletud ülesannetest ei piirdu üksnes ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisega. Kõige laiem neist on ohu

ennetamine, st KorSi § 5 lõike 7 järgi see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamise aluseks on ohuprognoos. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Seda, et ohu ennetamisse kaasamine võiks muutuda liiga ulatuslikuks, võimaldavad vältida kõnesoleva lõike teised tingimused ning lõikes 2 esitatud korrakaitseülesannete loetelu.

Nimetatud tingimused aitavad piirata Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise juhtumeid nendega, mis vajavad ohu tõttu ka tegelikult aktiivset lisajõu kaasamist, ning vältida seda, et kaasamist taotletaks või otsustataks liiga kergekäeliselt.

Lõike 2 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata järgmiste riikliku järelevalve ülesannete täitmisse:
1) otsingu- ja päästetöö ning demineerimistöö;
2) kriisiolukorra lahendamine;
3) liikluse korraldamine ja reguleerimine kriisiolukorra ajal;
4) maismaapiiri valvamine;
5) PPVSis ja selle alusel määratud isikute kaitsmine ja objektide valvamine;
6) tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel määratud kaitstava objekti kaitsmine;
7) ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide kaitsmine;
8) riigivastaste, avaliku rahu vastaste ning üldohtlike süütegude toimepanemise ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja korrarikkumise kõrvaldamine;
9) ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine ja varjumise korraldamine.

Eelnevalt koostatud analüüsis jõuti järeldusele, et kõik ülesanded, millesse kaasamine on vajalik ja võimalik, on riikliku järelevalve ülesanded. Käesolevas eelnõus on ülesandeid täpsustatud, nende sõnastusi vajaduse korral laiendades või kitsendades, ilma et kaoks fookus tegelikelt vajadustelt. Järgnevalt selgitatakse lõike 2 punkte ükshaaval.

Otsingu- ja päästetöö ning demineerimistöö. Otsingu- ja päästetöösse ning demineerimistöösse kaasamine on võimalik ka kehtiva õiguse järgi. PäästeSi § 31^1 lõike 1 ja KKSi § 3 lõike 1^2 punkti 2 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata päästesündmuse lahendamisse. Sellega on hõlmatud nii päästetöö kui ka demineerimistöö. Päästesündmus aga on PäästeSi § 3 lõike 1 järgi ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsikaliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral. Päästetöö PäästeSi tähenduses on PäästeSi § 3 lõike 1 järgi päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata rakendatavad, vältimatud ja edasilükkamatud tegevused. Demineerimistöö PäästeSi tähenduses PäästeSi § 3 lõike 1^2 järgi on pommiohu, lahingumoona ohu ja plahvatusohu tõrjumisega seotud tegevus. KKSi § 3 lõike 1^2 punkti 3 järgi kaasatakse Kaitsevägi vajaduse korral muu hulgas PPVSi § 3 lõike 1 punktides 5 ja 6 sätestatud politsei ülesannete täitmisse. Need ülesanded on otsingutööde tegemine maismaal lennuõnnetuse korral ning piirivalve valdkonna asjade korraldamine. Kõik nimetatud ülesanded on koondatud kõnesolevasse punkti, nimetades täpselt täidetavaid ülesandeid ning vältides terminit „päästesündmuse lahendamine“. Kaasavad korrakaitseorganid on Päästeamet ja PPA.

Riigipiiri valvamine. KorSi § 16^1 lõike 1 punkti 3 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata riigipiiri või ajutise kontrolljoone ebaseadusliku ületamise ennetamisse ja tõkestamisse, sealhulgas juhtudel, kui Vabariigi Valitsus või valdkonna eest vastutav minister on otsustanud:
1) riigipiiri seaduse (edaspidi *RiPS*) §-s 17 nimetatud juhul ajutiselt piirata või peatada riigipiiri ületamise;
2) RiPSi §-s 11^3 nimetatud juhul kehtestada piirikontrolli ja riigipiiri valvamise sisepiiril.

RiPSi §-des 11^3 ja 17 nimetatud otsuseid võib teha avaliku korra või riikliku julgeoleku tagamiseks või rahva tervist ohustada võiva olukorra ennetamiseks või lahendamiseks. Riigipiiri ületamist võib ajutiselt piirata või peatada ka välisriigi palvel. Samas viitab KorSi kõnealuse sätte sõnastuses kasutatud sõna „sealhulgas“, et Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise eeldus ei ole üksnes riigipiiri ületamise piiramine või peatamine või sisepiiril piirikontrolli ja riigipiiri valvamise kehtestamine. Arvestades, et siin on esitatud sisuliselt näidisloetelu kõige kriitilisematest juhtudest, kui politsei koormus suureneb hüppeliselt ning tekivad reaalsed eeldused relvajõudude kaasamise kui äärmise abinõu rakendamiseks, on viited RiPSile pigem üleliigsed. Eelnevat arvestades võib avaliku korra kaitse eesmärgil kaasamise otsustada ka juhul, kui kumbagi eelnimetatud olukorda ei ole. Sel juhul piirab otsust üksnes tingimus, et asjaomane asutus ei ole võimeline kas õigel ajal või üldse mitte seda ülesannet täitma ja selleks puuduvad ka muud vahendid. RiPSi § 9 lõike 1 järgi on riigipiiri valvamine politsei patrull- ja vaatlustegevus maismaal, merel ja piiriveekogudel eesmärgiga ennetada, selgitada välja ja tõkestada selleks mitte ettenähtud kohas ja ajal toimuvat piiriületust ning piiriülest kuritegevust, sealhulgas isikute ja kauba ühendusevälisest riigist Eestisse ja Eestist ühendusevälisesse riiki ebaseaduslikku toimetamist territoriaal- ja sisemerel ning piiriveekogudel, ja riigis viibimise õiguslikke aluseid kontrollida. RiPSi § 22 lõike 2 järgi laienevad riigipiiri valvamise, kaitsmise ja ületamise tingimused ning kord, piirirežiim ja vastutus piirirežiimi rikkumise eest ka ajutisele kontrolljoonele. Ajutine kontrolljoon on sama paragrahvi lõike 1 järgi katkematu mõtteline joon ja seda mööda kulgev vertikaaltasapind, mis eraldab Eesti jurisdiktsioonile alluvat Eesti territooriumi sellele mittealluvast Eesti osast. PPVSi § 3 lõike 1 punkti 6 järgi on üks politsei ülesandeid piirivalve valdkonna asjade korraldamine (sisuliselt ning ka PPA põhimääruse järgi: piirihaldus). Riigipiiri või ajutise kontrolljoone ebaseadusliku ületamise ennetamine ja tõkestamine moodustab kogu piirivalve valdkonna korraldamisest üksnes väga kitsa osa, mis paigutub mõtteliselt riigipiiri ja ajutise kontrolljoonega seotud korrakaitse alla. Võib eeldada, et kõnealuse süüteo ennetamiseks ja tõkestamiseks on Kaitseväel ja Kaitseliidul õigus osaleda riigipiiri (ja ajutise kontrolljoone) valvamises, st nii patrull- ja vaatlustegevuses kui ka riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimises eesmärgiga ennetada ja tõkestada ebaseaduslikku piiri- või kontrolljoone ületust. Samuti võib sõnastusest järeldada, et säte ei anna õigust kaasata Kaitseväge ja Kaitseliitu piirikontrolli tegemisse, milleks neil ilmselt puudub ka vajalik kvalifikatsioon. RiPSi § 11 lõike 2 järgi kontrollib politsei piirikontrollis riigipiiri ületamise kontrollimisel isikuid ja tuvastab, kas isikule võib anda loa riigipiiri ületamiseks. Isikute kontroll hõlmab isiku dokumentide, viibimisaluste, pagasi ja transpordivahendi kontrolli. Samas tuleb tunnistada, et osalevate isikute ülesanded ja nende piirid ei ole KorSi § 16^1 lõike 1 punktist 3 üheselt arusaadavad. Seega on kaasatud Kaitseväe ja Kaitseliidu volituste ulatuse täpsemaks määramiseks otstarbekam kasutada RiPSi terminit „riigipiiri valvamine“. Kehtivas õiguses muudab riigipiiriga seotud ülesannetes osalemise õiguse ulatuse tuvastamise eriti keerukaks see, et KKSi § 3 lõike 1^2 punkti 3 ja selles viidatud PPVSi § 3 lõike 1 punkti 6 järgi võib Kaitseväge kaasata vajaduse korral ilma vahetu sunni kohaldamise õiguseta piirivalve valdkonna asjade korraldamisse. Selle ülesandega PPVSis on kokku võetud kõik PPA

ülesanded, mis seonduvad riigipiiri ja piirirežiimiga. Kaitseväe ja Kaitseliidu mis tahes sedalaadi ülesannetesse kaasamine ei ole tegelikult mõistlik ega võimalik.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata riigipiiri valvamisse. Kaasav korrakaitseorgan on PPA.

PPVSis ja selle alusel määratud isikute kaitsmine ja objektide valvamine ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel määratud kaitstava objekti kaitsmine

KKSi § 3 lõike 1^2 punkti 3, KaLSi § 4 lõike 2 punkti 6 ja nendes viidatud PPVSi § 3 lõike 1 punkti 8 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata teatud politsei kaitstavate isikute kaitsmisse ja valvatavate objektide valvamisse. Politsei kaitstavad isikud on Vabariigi President ja tema perekond, samuti seaduses sätestatud juhul ametist lahkunud president, peaminister, välisriigi riigipead, valitsusjuhid ja välisministrid. Lisaks neile saab PPA peadirektor määrata PPVSi § 3 lõike 3 alusel käskkirjaga ajutiselt kaitstavad isikud. Politsei valvatavate objektide nimistu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. PPVSi § 3 lõike 4^2 alusel võib PPA peadirektor kehtestada käskkirjaga lisaks määruses nimetatud objektidele ajutiselt valvatavate objektide loetelu. Üldjuhul on PPA peadirektori käskkirja alusel kaitstavate isikute loetelus kõrged väliskülalised, hinnanguliselt 80–100 isikut aastas.

See ülesanne seondub olulisel määral teise ülesandega, millesse saab Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata KorSi § 16^1 lõike 1 punktide 1 ja 2 alusel. Need on KarSi §-des 237, 246 ja 266 nimetatud kuritegude ehk rahvusvaheliselt kaitstud isiku elu ja tervise vastu suunatud ründe, omavolilise sissetungi ja terrorikuriteo ennetamine ja tõkestamine ning riigikaitseobjektivastase ründe ennetamine ja tõkestamine.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata PPVSis ja selle alusel määratud isikute kaitsmisse ja objektide valvamisse ning olulise tähtsusega objektide kaitsmisesse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses. Kaasav korrakaitseorgan on PPA.

Ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide kaitsmine. KaLSi § 4 lõike 2 punkti 4 järgi kaasatakse Kaitseliit vajaduse korral küberturvalisuse tagamisele pädeva ametiasutuse juhtimisel. Sama paragrahvi lõike 3 alusel on Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud Kaitseliidu kaasamise tingimused ja kord küberturvalisuse tagamisel. Määruse § 1 lõigete 2 ja 4 järgi on küberturvalisuse tagamine selle määruse tähenduses riigi toimimise või elutähtsa teenuse jaoks vajaliku info- ja kommunikatsioonitehnoloogia taristu toimepidevuse tagamiseks või toimepidevust ohustavate ohtude tõrjumiseks aktiivsete või passiivsete meetmete võtmine, milleks võib muu hulgas olla:
1) info- ja kommunikatsioonitehnoloogia lahenduste turvatestimine;
2) digitaalse informatsiooni monitoorimine ja analüüsimine;
3) nuhkvara, pahavara ja arvutiviiruse analüüsimine.

Samas on ilmne, et määruses esitatud avatud loetelu ei kirjelda kõiki ohu tõrjumiseks vajalikke meetmeid, eriti aktiivseid meetmeid. Lisaks tuleb arvestada teiste õigusaktidega, eeskätt 2018. aastal jõustunud küberturvalisuse seadusega (KüTS), milles küberturvalisust ei ole soovitud defineerida, kuid mille § 1 lõikes 1 sätestatud reguleerimisala hõlmab ühiskonna toimimise seisukohast oluliste ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse võrgu- ja infosüsteemide pidamise nõudeid, vastutust ja järelevalvet ning küberintsidentide ennetamise ja lahendamise aluseid. KüTSi § 14 lõike 1 järgi teeb KüTSis ja selle alusel kehtestatud

õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle riiklikku ja haldusjärelevalvet Riigi Infosüsteemi Amet, kes on kõnealuses kontekstis korrakaitseorgan.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide kaitsmisse. Kaasav korrakaitseorgan on Riigi Infosüsteemi Amet.

Riigivastaste, avaliku rahu vastaste ning üldohtlike süütegude toimepanemise ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja korrarikkumise kõrvaldamine

KorSi § 16[1] lõike 1 punkti 1 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata KarSi §-des 237, 246 ja 266 nimetatud kuritegude ennetamisse või tõkestamisse. KarSi struktuuris jagunevad viidatud kuriteod erinevatesse peatükkidesse, see tähendab üldistatult, et kuriteoga kahjustatakse erinevaid õigushüvesid. Jaotus on järgmine:
- § 237 (terrorikuritegu) – süüteod riigivõimu vastu (15. ptk 3. jagu);
- § 246 (rünne rahvusvaheliselt kaitstud isiku elule ja tervisele) – süüteod välisriigi ja rahvusvahelise organisatsiooni vastu (15. ptk 4. jagu);
- § 266 (omavoliline sissetung ja lahkumisnõude täitmata jätmine) – avaliku korra vastased süüteod (16. ptk 2. jagu). Varem on loetelusse kuulunud ka KarSi §-d 240 (riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiruumi tungimine) ja 248 (diplomaatilist puutumatust omavale maa-alale, hoonesse ja ruumi tungimine), mis on nn karistusõiguse revisjoni tagajärjel alates 1. jaanuarist 2015 kehtetud ning ühendatud §-ga 266. Kuriteo ennetamine ja tõkestamine hõlmab nii kuriteo toimepanemisele eelnevat faasi kui ka juba käimasoleva kuriteosündmuse tõkestamist. Sellise ülesannete kirjeldusega kaasnevad erinevad probleemid, mida on pikemalt käsitletud eelnõu aluseks olevas analüüsis. Analüüsis leiti, et konkreetsetele KarSi kuriteokoosseisudele viitamine ei võimalda mõistlikult hinnata kaasamise vajadust ning võib piirata osaleva Kaitseväe ja Kaitseliidu sooritust, suurendades riski, et neile antud võimuvolitusi korrakaitses osaledes tahtmatult ületatakse. Sättest lähtuv eeldus, et kaasamist otsustades on teada, milliseid kuritegusid avalikku korda rikkudes toime panema hakatakse, võib teatud juhtudel täituda. Samas võib situatsioonikirjeldus olla sisult piisavalt kaalukas, et otsustada kiire kaasamine (nt kirjeldatakse piisavalt täpselt potentsiaalselt kahjustatavat õigushüve või tõenäoliste õigusrikkujate suurt hulka, vahendeid jne), kuid mitte piisavalt täpne potentsiaalselt toimepandavate süütegude koosseisude kirjeldamisel. Konkreetne KarSis sätestatud kuriteokoosseis selgub aga alles kriminaalmenetluse käigus, mille oluline osa on tõendamine. Kuriteokoosseis on üks tõendamiseseme asjaolusid. Tõendamise käigus kujuneb kohtul veendumus, et tõendamiseseme asjaolud on olemas või puuduvad. Kõiki neid probleeme ei saa ennetada ka sündmuspaigal viibiv, situatsiooniteadlik ja osalejatele korraldusi andev ametiisik, kellel on tõenäoliselt ülevaade teatud õigushüvede kahjustamisest, kuid mitte sellest, millist konkreetset süütegu potentsiaalselt toime pannakse. Samuti on võimalik, et avaliku korra vastane tegu, mida püüti ennetada ja tõkestada, kvalifitseeritakse selliseks väärteoks, mis on sätestatud mõnes muus KarSi paragrahvis või muus seaduses. Ühtlasi jõuti järelduseni, et eesmärgipärasem on kirjeldada õigushüvesid, mida ähvardavat ohtu ennetatakse, välja selgitatakse või tõrjutakse, või nimetada teatud süütegusid KarSi peatükkide täpsusega.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata riigivastaste (KarSi 15. ptk), avaliku rahu vastaste (KarSi 16. ptk) ning üldohtlike (KarSi 22. ptk) süütegude toimepanemise ohu ennetamisse, väljaselgitamisse, tõrjumisse ja korrarikkumise kõrvaldamisse. Kaasav korrakaitseorgan on üldjuhul PPA, kuid teatud süütegude puhul võib see olla ka Kaitsepolitseiamet.

Lõike 3 järgi on riiklikku järelevalvesse kaasatav kaitseväelane ja Kaitseliidu liige allutatud käsuõigusega ülemale või juhile, kes saab korraldusi korrakaitseorganilt. Teatud juhtudel on operatiivsuse eesmärgil või ülesande täitmise eripära tõttu põhjendatud, et kaasatud kaitseväelased või Kaitseliidu liikmed alluksid hoopis vahetult korrakaitseorganile ilma, et käsuliinis oleks nende vahel veel eraldi ülem või juht.

Säte on kooskõlas HKTSi § 20^1 lõikega 4, mille järgi allub kaasatav haldusorgan kaasavale haldusorganile, kes võib anda tema tegevuse suunamiseks ja korraldamiseks korraldusi ja juhiseid. Sellega säilitatakse senine alluvuse ja korralduste saamise põhimõte, mis väljendub muu hulgas Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määruse nr 144 „Kaitseväe ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmisse, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord“ § 5 lõigetes 1 ja 2 ning KorSi § 16^1 lõike 6 punktis 5.

Lõike 4 järgi võib riiklikku järelevalvesse kaasatav Kaitsevägi või Kaitseliit kohaldada riikliku järelevalve meetmeid ja vahetut sundi juhul, kui ta on kaasatud KorSi § 82^4 lõike 2 punkti 3 alusel riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volitusega. Sellega säilitatakse senine põhimõte, mille järgi eristatakse Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist vahetu sunni kohaldamise volitusega ja ilma selleta. Võrreldes kehtiva õigusega täpsustatakse põhimõtet, et nii riikliku järelevalve erimeetmed kui ka nende tagamiseks vajalik vahetu sund eeldavad sellekohast volitust.

Lõike 5 järgi võib, kui eelnõukohase korrakaitseseaduse § 82^4 lõike 1 punktis 3 nimetatud otsuses ei ole määratud teisiti, riikliku järelevalve meetmete kohaldamise volitusega kaitseväelane ja Kaitseliidu tegevliige korrakaitseseaduse § 82^2 lõikes 2 nimetatud ülesande täitmisel kohaldada käesoleva seaduse §-des 28 ja 30, § 32 lõigetes 1–4, §-des 38, 41, 42 ja 44, § 44^1, § 45 lõigetes 1 ja 5 ning §-des 46–52 ja 53^1 sätestatud erimeetmeid.

Kehtivas õiguses ei ole kaasatava Kaitseväe ja Kaitseliidu riikliku järelevalve meetmete volituste ulatust määratud. See tähendab, et kaitseväelane või Kaitseliidu tegevliige võib kohaldada vahetut sundi korrakaitseametniku korraldusel ning abistada korrakaitseametnikku vahetu sunni kohaldamisel, kuid tal ei ole volitust kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid (sealhulgas tavapärased meetmed nagu küsitlemine, valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus, isikusamasuse tuvastamine). Näiteks ei ole koos politseiametnikuga patrulltegevuses osaleval kaitseväelasel või Kaitseliidu liikmel volitusi isikusamasuse tuvastamiseks. Seevastu on sama ülesannet täitvatele vabatahtlikele (näiteks abipolitseinikud, vabatahtlikud päästjad) vajalikus ulatuses volitused antud. Kuna puuduvad volitused meetmeid rakendada, ei ole võimalik Kaitseväge ja Kaitseliitu avaliku korra kaitsel võimalikult tõhusalt kasutada, sest nendega koos peavad tegevuses osalema korrakaitseorgani ametnikud, kellel on erimeetme kohaldamise volitus. Näiteks kui kaitseväelast või Kaitseliidu liiget soovitakse kasutada teatud ala perimeetri kontrollimiseks, sealhulgas sisenejate läbivaatuseks ja nende dokumentide kontrollimiseks, ei saa ta seda teha, vaid selleks peab siiski kohal olema ka korrakaitseorgani ametnik. Kui aga meetme rakendamiseks on vaja kohaldada vahetut sundi, on kaasatud kaitseväelasel või Kaitseliidu liikmel selle kohaldamise volitus olemas. Selline ülesannete jaotus toob kaasa ressursikulu ning takistab avalikku korda ähvardava ohu operatiivset ennetamist või tõrjumist.

Eelnõus on arvesse võetud, et PPA saab oma ülesannete täitmisel kasutada abipolitseinikke ja vabatahtlikke merepäästjaid ning päästeasutus (eeskätt Päästeamet) oma ülesannete täitmisel vabatahtlikke päästjaid, kelle ammendumisel peaks kaasama Kaitseväge ja Kaitseliitu. Kõik

grupid on sellised, kelle igapäevatöösse riikliku järelevalve erimeetmete rakendamine ei kuulu, kuid kellel on läbitud nende piiratud mahus rakendamiseks vajalik väljaõpe ning kellele antud seda arvesse võttes ka piiratud ulatuses erimeetmete kohaldamise volitus. Seetõttu on käesolevas eelnõus tuginetud PPVSi §-le 108[4], abipolitseiniku seaduse (edaspidi *ApolS*) §-le 16 ja PäästeSi §-le 38.

Säte loob ühtlasi erandi eelnõuga HKTSi lisatava § 20[1] lõikest 2, mille järgi on kaasataval haldusorganil (täiel määral) kaasava haldusorgani pädevus ja volitused.

Lõike 6 järgi on vahetu sunni kohaldamise volitusega kaasatud Kaitseväel ja Kaitseliidul õigus kanda ja kasutada kaasava korrakaitseorgani erivahendit ning relvaseaduse (edaspidi *RelvS*) § 3 lõikes 2 nimetatud relva. Vabariigi Valitsus võib kaasamise otsuse tegemisel piirata Kaitseväe ja Kaitseliidu erivahendite ja relvade kandmise ja kasutamise volitusi. Säte on sarnane KorSi § 16[2] lõikega 5, kuid sõnastust on laiendatud ja õigusselguse mõttes täpsustatud.

See tähendab, et lubatud erivahendid tulenevad korrakaitseorganile seadusega antud erivahendite loetelust, mis sõltub konkreetse riikliku järelevalve ülesande vajadusest. Kaitseväe ja Kaitseliidu põhiülesannete täitmiseks KKSi ja KaLSiga lubatud erivahendid on piiratud ning ei võimalda kõigil juhtudel tulemuslikult riikliku järelevalve ülesande täitmisse kaasatud olla.

Samuti võib eelnõu järgi vajaduse korral kasutada ametirelva, st nii teenistusrelva (relva, mis on ette nähtud avalikku võimu teostavatele valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse organitele ja asutustele ning kohtutele teenistusülesannete täitmiseks ning sisekaitselisele rakenduskõrgkoolile õppetööks ja teenistusülesande täitmiseks) kui ka sõjaväerelva (relva, mis on ette nähtud Kaitseministeeriumi valitsemisala asutustele teenistusülesannete või teenistuskohustuste täitmiseks – järelikult Kaitseväele omast relva, millega on tehtud sõjaväelist väljaõpet). Selge alus ametirelva kasutamiseks võimaldab kaasatud kaitseväelastel ja Kaitseliidu liikmetel saavutada kaasamise eesmärki paremini, sest nad saavad kasutada relva, mille käsitsemisega nad on harjunud. Samuti võib ilmneda avalikku korda ähvardav oht, mille proportsionaalseks tõrjumiseks on vaja suurema tulejõuga või muul moel eriotstarbelisi relvi, mis on olemas Kaitseväel, kuid mitte korrakaitseorganil. Sättega antakse kaasamise otsustajatele võimalus määrata (või jätta määramata) relvad ja erivahendid sõltuvalt ohust ja kaasatavate oskustest.

KorSi § 82[3]. Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise tingimused

Lõike 1 järgi võib riiklikku järelevalvesse kaasata kaitseväelast ja Kaitseliidu liiget, kes on läbinud korrakaitseorgani korraldatud kaitseväelase ja Kaitseliidu liikme riiklikku järelevalvesse kaasamise väljaõppe ja omandanud selle tulemusena asjaomase ülesande täitmiseks ning selle raames riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamiseks vajalikud teadmised, oskused ja hoiakud (edaspidi *õpiväljundid*).

KorSi § 16[2] lõike 6, HOSi § 35 lõike 5 ja ErSSi § 15[1] lõike 5 järgi võib vahetu sunni kohaldamise õigusega kaasata vaid selle konkreetse ülesande täitmiseks vajaliku väljaõppe läbinud kaitseväelase või Kaitseliidu tegevliikme. Seaduses ei ole sätestatud täpsemaid väljaõppenõudeid või volitusnormi kehtestada need määrusega, seega ei pruugi osalevate kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmete kvalifikatsioon olla ülesandele ja volitustele vastav ega ka kontrollitav. Samas on siseministri määrustega kehtestatud väljaõppenõuded vabatahtlikele

korrakaitses osalejatele (abipolitseinikud, vabatahtlikud päästjad ja merepäästjad), kes samamoodi kaasatud kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmetega ei ole teenistuses. Väljaõppenõuete ebaselgus võib tuua kaasa selle, et vahetut sundi kohaldab isik, kellel puudub selge arusaam selle proportsionaalsusnõudest või selleks lubatud vahenditest. Tuleb arvestada, et sõjalise väljaõppe käigus õpitud reeglid sõjalise jõu kasutamisest ei ole samaväärsed korrakaitseorgani vahetu sunni kohaldamise reeglitega, seetõttu on hädavajalik, et kaasatud isik oskaks neid eristada. Rakendades vahetut sundi piiratud teadmiste ja oskustega, võib kaitseväelane või Kaitseliidu liige teha isikule või asjale lubamatut kahju. Nii võib ta panna toime süüteo ning ka kaasamise eesmärk võib jääda saavutamata.

Eelnevast tulenevalt sätestatakse eelnõus, et ülesande täitmisse kaasataval isikul peavad olema omandatud kindlad teadmised, oskused ja hoiakud, mis sätestatakse täpsemalt KorSi § 82^5 alusel kehtestatavas määruses.

Kaitseväelase ja Kaitseliidu liikme riiklikku järelevalvesse kaasamise väljaõpet korraldab korrakaitseorgan, st korrakaitseorgan võib väljaõpet ise teha või kasutada selleks teisi väljaõppeasutusi. Väljaõppe korraldusega seotud küsimused reguleeritakse eraldi määrusega.

Lõike 2 järgi peab riiklikku järelevalvesse kaasatav kaitseväelane ja Kaitseliidu liige kandma vormiriietust koos eritunnusega. Riiklikus järelevalves kasutatav Kaitseväe või Kaitseliidu sõiduk tähistatakse eritunnusega.

KorSi § 16^2 lõike 3 järgi peab korrakaitseülesande täitmisel osalev kaitseväelane ja Kaitseliidu tegevliige kandma vormiriietust koos ohutusvestiga. Ohutusvestil ning kasutataval Kaitseväe ja Kaitseliidu sõidukil peab olema selgelt nähtav tähistus. Valdkonna eest vastutav minister võib teha vormiriietuse ja ohutusvesti kandmisest ja sõiduki tähistamisest erandeid, kui see on vajalik kaasatud isiku ohutuse tagamiseks. Sama paragrahvi lõike 4 järgi on valdkonna eest vastutav minister (siseminister) kehtestanud määrusega ohutusvesti ja tähistuse kirjelduse, kasutamise nõuded ning vormiriietuse ja ohutusvesti kandmise erandid. Selle lõike 1 järgi on ohutusvest isikukaitsevahendile kehtestatud nõuetele vastav kollast või oranži värvi ning helkurpaeltega märguriietus, millele on lõikes 2 nimetatud tingimustele vastavalt kantud sõna „KORRAKAITSE“. Sellise ohutusvesti kandmise mõte on eelkõige suurendada isiku märgatavust. See aga ei pruugi olla igas situatsioonis oluline. Küll aga peab olema võimalik tuvastada, millised isikud osalevad korrakaitseorgani ülesannete täitmises. Vormiriietuse kandmise nõue on vajalik selleks, et oleks võimalik aru saada, millised osalejad pärinevad relvajõududest ehk Kaitseväest ja Kaitseliidust. Seetõttu tasub hinnata siseturvalisuse valdkonna õigusakte ning leida neist analoogsed nõuded, millest eeskuju võttes saaks muuta osalevate kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmete ning nende sõidukite tähistamise nõuded rohkem praktilistele vajadustele vastavaks. Sellised eritunnused on abipolitseinikel ning vabatahtlikel päästjatel ja merepäästjatel. Seetõttu loobutakse kõnealuses lõikes tähistuse nõudest, kuid määratakse, et vormiriietust kantakse koos eritunnusega.

Lõike 3 järgi võib ülesande iseloomust tuleneval erandjuhul korrakaitseorgani loal loobuda vormiriietuse kandmisest ja eritunnuse kasutamisest. Sellega säilitatakse üldjoontes senine siseministri 11. jaanuari 2016. a määruse nr 3 „Avaliku korra kaitses osaleva kaitseväelase ja Kaitseliidu tegevliikme ohutusvesti ning kasutatava Kaitseväe ja Kaitseliidu sõiduki tähistuse kirjeldus, kasutamise nõuded ning vormiriietuse ja ohutusvesti kandmise ja sõiduki tähistamise erandid“ §-s 3 sätestatud põhimõte, mille järgi võib tähistamise erandeid teha juhul, kui see on vajalik kaasatud isiku ohutuse tagamiseks.

KorSi § 82[4]. Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise otsustamine ja lõpetamine

Lõike 1 järgi otsustab Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise:
1) Kaitseväe juhataja või tema volitatud ülem juhul, kui Kaitsevägi kaasatakse ilma korrakaitseorgani riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volituseta;
2) Kaitseliidu ülem või tema volitatud isik juhul, kui Kaitseliit kaasatakse ilma korrakaitseorgani riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volituseta;
3) Vabariigi Valitsus korraldusega juhul, kui Kaitsevägi või Kaitseliit kaasatakse korrakaitseorgani riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volitusega. Seejuures on vajalik eelnev Vabariigi Presidendi nõusolek.

Enne Vabariigi Valitsuse otsuse tegemist tuleb saada ka Vabariigi Presidendilt nõusolek. Vabariigi Presidendi nõusolek on vajalik ka kehtiva õiguse kohaselt.

Ka kehtivates seadustes lähtutakse sarnasest põhimõttest, mille järgi eristatakse Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist vahetu sunni kohaldamise volitusega ja ilma selleta. Seetõttu erineb ka kaasamise otsustamise kord. Vahetu sunni kohaldamise volituseta kaasamise otsus tehakse ametkondlikul tasandil. Sellise kaasamise otsustab Kaitseväe juhataja või Kaitseliidu ülem või nende volitatud isik korrakaitseorgani taotlusel. Vahetu sunni kohaldamise, sealhulgas füüsilise jõu, relva ja erivahendi kasutamise volitusega kaasamise otsus tehakse poliitilisel tasandil. Asjaomase ettepaneku teeb Vabariigi Valitsusele avaliku korra kaitsmise valdkonna eest vastutav minister, kes kooskõlastab selle enne riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutava ministriga. Sellise kaasamise otsustab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi nõusolekul korraldusega. Ühelegi ministrile ei ole aga relvajõudude kaasamise otsustusõigust antud. Vahetu sunni kohaldamise õigusega kaasamiseks on võimalik teha üksnes kollektiivne otsus, mille eeldus on Vabariigi Valitsuse otsustusvõimelise koosseisu kogunemine. Seejuures peab kaitseminister olema valitsuse otsuse ettevalmistamisse kaasatud ning saama anda oma arvamuse. Siiski ei ole põhjust reguleerida seda seaduses ning eelnõuga jäetakse välja senine KorSi § 16[1] lõige 3, mille järgi teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu (vahetu sunni kohaldamise volitusega) avaliku korra kaitsmise valdkonna eest vastutav minister, st siseminister, ning mille järgi kooskõlastatakse ettepanek eelnevalt riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutava ministriga, st kaitseministriga. Selle reguleerimine jääb täidesaatva riigivõimu sisemiseks asjaks. Eelkõige lahendab selle küsimuse Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“, mille § 6 lõike 1 järgi tuleb enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu või muu küsimuse Vabariigi Valitsusele esitamist see kooskõlastada teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid.

Kehtivas õiguses on Kaitseväe ja Kaitseliidu vahetu sunni volituseta kaasamise taotlemist reguleeritud Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määruse nr 144 „Kaitseväe ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmisse, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord“ §-s 3. Selles on määratud korrakaitseorganid, kes taotluse esitavad, ning taotluse sisunõuded. Täpsem taotlemise kord jääb ka edaspidi määruse sisuks. Taotluse esitamine võimaldab paremini hinnata kaasamise vajadust, mis vajab põhjendamist isegi kiireloomulistel juhtudel, sest selle tagajärjeks on Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate isikute ja vahendite koormamine.

Eelnõus sätestatakse Kaitseväe juhataja võimalus volitada enda eest otsust tegema talle otseselt või vahetult alluvat ülemat ning Kaitseliidu ülema võimalus volitada otsust tegema muud isikut (nt Kaitseliidu liiget, Kaitseliidus rahuaja ametikohal olevat tegevväelast või Kaitseliidus töölepingu alusel töötavat isikut).

Erinevalt kehtivast seadusest sätestatakse sõnaselgelt, et lisaks vahetu sunni kohaldamise volitustele saavad Kaitsevägi ja Kaitseliit ka riikliku järelevalve meetmete kohaldamise volituse üksnes Vabariigi Valitsuse otsuse alusel.

Lõike 2 järgi teavitatakse Vabariigi Valitsuse kaasamise otsusest viivitamata Riigikogu juhatust ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest. Riigikogu teavitamise kohustus on sätestatud ka kehtiva KorSi § 16^2 lõikes 2.

Lõike 3 järgi määratakse Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise otsustamisel muu hulgas:
1) kaasatavate kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmete koguarv või selle ülempiir;
2) kaasamise tähtaeg;
3) vajaduse korral lubatud riikliku järelevalve meetmed, relvad ja erivahendid.

KorSi § 16^1 lõike 6 järgi märgitakse Vabariigi Valitsuse korralduses muu hulgas:
1) ülesanne, mille täitmisse Kaitseväge või Kaitseliitu kaasatakse;
2) ülesande täitmisel osalevate kaitseväelaste või Kaitseliidu tegevliikmete arv või arvu ülempiir;
3) Kaitseväe või Kaitseliidu kaasamise tähtaeg;
4) territoorium, kus Kaitsevägi või Kaitseliit oma ülesannet täidab;
5) ametiisik või -isikud, kellele ülesande täitmisel osalevad kaitseväelased või Kaitseliidu tegevliikmed allutatakse.

Nendest säilitatakse kaasatavate arvu, tähtaja ning meetmete, relvade ja erivahendite määramise nõue. Territooriumi ning ametiisiku määramine on osutunud praktikas ebavajalikuks ning isegi piiravaks. Täpne alluvus on kaasava korrakaitseorgani sisese korralduse küsimus.

Eelnõuga seatakse eesmärgiks, et kaasatavate kaitseväelaste või Kaitseliidu liikmete arv määratakse kaasamise otsuses nii, et see oleks üheselt arusaadav (kaasatavate koguarv või ülempiir või igal ajal olemasolevate kaasatavate arv). See on praktikas tekitanud arusaamatusi, sest osalejate arv ei pruugi tähendada igal ajal korrakaitseorgani käsutuses olevate isikute arvu (pidades silmas, et osalevad kaitseväelased ja Kaitseliidu liikmed vajavad puhkust ja roteerumist ning võimalused Kaitseliidu kui vabatahtlikkusel põhineva organisatsiooni liikmeskonna kohustamiseks on piiratud). Kindlasti tuleb arvestada, et Vabariigi Valitsuse korraldusega ei kohustata Kaitseministeeriumi võimaldama kindlat arvu isikuid, vaid vastupidi, määratakse nende isikute maksimumarv, keda korrakaitseülesande täitmisel võib (korraga) kasutada.

Lõikega 4 sätestatakse kaasamise tähtaeg. Sätet ei ole muudetud võrreldes kehtiva KoRS § 16^1 lõikega 4. Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata kuni 30 päevaks otsuse tegemise päevast arvates. Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist võib pikendada kuni 30 päeva kaupa.

Lõike 5 järgi võib kaasamise otsustanud organ (st Kaitseväe juhataja, Kaitseliidu ülem, Vabariigi Valitsus) kaasamise enne tähtaega lõpetada juhul, kui Kaitseväe või Kaitseliidu

jätkuv kaasamine takistaks märkimisväärselt Kaitseväe või Kaitseliidu põhiülesannete täitmist, teavitades sellest enne korrakaitseorganit.

Kaasamise üldine tingimus on asjaomase asutuse (korrakaitseorgani) võimetus ülesannet õigel ajal või üldse mitte täita, samuti see, et ülesande täitmiseks puuduvad muud vahendid (*ultima ratio*). Võib eeldada, et selle tingimuse äralangemine on ka üks kaasamise lõppemise aluseid. Samuti lõpeb kaasamine otsuses määratud tähtaja lõppemisel. Kehtivas õiguses ei ole täpsustatud, kuidas toimub osalemise ennetähtaegne lõpetamine või lõppemine juhul, kui osalemine hakkab takistama Kaitseväe või Kaitseliidu (sõjalise kaitse ja selle ettevalmistamisega vahetult seotud) põhiülesannete täitmist, sealhulgas juhul, kui Kaitsevägi asub kasutama jõudu riigi sõjaliseks kaitsmiseks KKSi §-des 45–46 sätestatu kohaselt. Vaatamata sellele, et Kaitsevägi on kaasatud avaliku korra kaitsesse, säilib Kaitseväel kohustus tagada riigi sõjaline kaitse. Kui Kaitsevägi asuks ootamatult täitma oma põhiülesannet, jääks saavutamata kaasamise eesmärk ning võib (taas) suureneda oht, mille ennetamisse või tõrjumisse Kaitsevägi või Kaitseliit kaasati. Selge kord Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise ennetähtaegseks lõpetamiseks võimaldab oma vahendeid ja tegevusi paremini planeerida nii korrakaitseorganitel kui ka Kaitseväel ja Kaitseliidul ning saavutada seega paremini riigikaitse eesmärki.

Eelnõuga nähakse ette, et ennetähtaegsest lõpetamisest tuleb enne teavitada kaasavat korrakaitseorganit. See võimaldab korrakaitseorganil oma tegevust ümber korraldada nii, et ülesande täitmine ei saaks liigselt kahjustatud.

KorSi § 82[5]. Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise kord

Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise tingimustes ja korras sätestatakse:
1) riiklikku järelevalvesse kaasamise taotlemise ja otsustamise täpsem kord;
2) riiklikku järelevalvesse kaasatavate kaitseväelaste ja Kaitseliidu liikmete alluvuse küsimused;
3) kaitseväelase ja Kaitseliidu liikme riiklikku järelevalvesse kaasamise väljaõppe kord, õpiväljundite kirjeldus või õppekava;
4) eritunnuse kirjeldus ja kasutamise nõuded;
5) riiklikku järelevalvesse kaasamisega kaasneva kulu hüvitamise kord.

Kehtivas õiguses reguleeritakse kaasamise tehnilisemaid küsimusi Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määrusega nr 144 „Kaitseväe ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmisse, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord“. See puudutab aga üksnes ilma vahetu sunni kohaldamise volituseta kaasamist. Seoses sellega, et eelnõu järgi koondatakse kõik olulised kaasamist puudutavad sätted ühtlustatud kujul KorSi, sätestatakse sealsamas ka volitusnorm ühtse Vabariigi Valitsuse määruse andmiseks ning määratakse selle peamised sisunõuded, sealhulgas kaasamise taotlemise ja otsustamise täpsem kord, alluvuse küsimused, väljaõppenõuded ja korraldus, eritunnuse kirjeldus ja kasutamise nõuded (mis praegu on eraldi siseministri määruses) ning kulu hüvitamise kord. Punktis 1 sätestatud „riiklikku järelevalvesse kaasamise taotlemise ja otsustamise täpsemad tingimused ja kord“ hõlmab ka volitust määrata kindlaks, millised küsimused lahendatakse kaasamise otsuses (sisuline ja territoriaalne pädevus, volitused meetmete kohaldamiseks, vahendid ülesannete täitmiseks, kaasatav koosseis ja neile esitatavad täpsemad tingimused jms). Väljaõppenõuete koostamisel tuleb eeskujuks võtta vabatahtlikele kehtestatud

väljaõppenõuded, kuid arvestada Kaitseväe ja Kaitseliidu põhiülesannete ning kaasamisel täidetavate ülesannete eripäraga, samuti tegeliku vajadusega.

Eelnõuga loodav **KorSi 6. peatüki 2. jagu** sätestab korrakaitsesse kaasatud füüsilise isiku õigused. Nimelt sätestatakse KorSi §-des 82^{6}–82^{11} töölepingu ülesütlemise või teenistussuhte lõpetamise keeld, ravi- ja ravimikulude hüvitamise alused, alused hüvitise saamiseks osalise või puuduva töövõime tekkimisel, alused hüvitise saamiseks korrakaitsesse kaasatud isiku hukkumisel, samuti erandid eelnimetatud juhtudel hüvitise saamise õiguse suhtes ja ka kord eelnimetatud hüvitiste ja kulude määramiseks ning maksmiseks.[78]

KorSi § 82^{6}. Töölepingu ülesütlemise või teenistussuhte lõpetamise keeld

Isikute kaasamisega kaasnevad vähemal või rohkemal määral ebamugavused ka tööandjale. Kui töö tegemine on vajalik üldsuse huvides (ehk töö tegemisest saadav kasu on suurem kui võimalik töö tegemata jätmisest tekkiv kahju ühiskonnale ja majandusele), on sellise meetme rakendamine põhjendatud ja on põhjendatud ka tööandja kohustus võimalikke negatiivseid tagajärgi taluda. Töötaja huvide kaitseks on lõikes 1 sätestatud, et tööandja ei või töölepingut üles öelda või teenistussuhet lõpetada põhjusel, et isik täidab töö- või teenistuskohustust. Selle lõike eesmärk on tagada inimesele sotsiaalne ja majanduslik turvalisus.

KorSi § 82^{7}. Ravi- ja ravimikulude hüvitamine

Kui kaasatud isik on saanud vigastada või on haigestunud, kannab tema ravi- ja ravimikulud riik. Need kulud, mis on kaetud ravikindlustuse seadusega, kaetakse ravikindlustuse seaduses sätestatud alustel ja korras. Seega käsitleb asjaomane hüvitamise kohustus ainult neid ravi- ja ravimikulusid, mida ei hüvita Tervisekassa. Kaasatud isikule, kes on haigestunud või saanud viga korrakaitsesse kaasamise käigus, määratakse ravi või ravimid Tervisekassa rahastatavate teenuste nimekirjast. Kui Tervisekassa rahastatavate teenuste hulgas vajalik ravi või ravim puudub või kui ravi on küll Tervisekassa rahastatavate teenuste hulgas, kuid teenust ei ole võimalik saada mõistliku aja jooksul, on õigus hüvitada ka ravim või raviteenus, mida Tervisekassa rahastatavate teenuste hulgas ei ole. Samuti katab riik isiku tasutud omaosaluse. Ravi- ja ravimikulud peavad olema seotud kaasamise käigus saadud vigastuse või haigusega. Seepärast kehtestatakse KorSi § 82^{10} alusel määrusega, et isik lisab ravi- ja ravimikulude hüvitamise taotlusele arsti väljastatud dokumendi, millest nähtub ravi ja ravimite seos kaasamise käigus saadud vigastuse või haigusega. Dokumendi lisamine on vajalik, et ametiasutusel oleks võimalik hinnata hüvitatavate kulude põhjendatust.

§ 82^{8}. Hüvitis osalise ja puuduva töövõime tekkimisel

KorSi § 82^{8} lõige 1 sätestab, et kui korrakaitsesse kaasatud isikul tuvastatakse töövõimetoetuse seaduse alusel osaline või puuduv töövõime korrakaitses osalemisel saadud vigastuse või tekkinud haiguse tagajärjel, on isikul õigus saada riigilt hüvitist, lähtudes Eesti Töötukassa poolt töövõime esmakordsel hindamisel tuvastatud töövõime ulatusest, järgmiselt:
1) osalise töövõime korral – tema kuni kahe aasta palga ulatuses;
2) puuduva töövõime korral – tema kuni seitsme aasta palga ulatuses.

78 KorSi §-de 82^{6}–82^{11} selgituste juures on kasutatud hädaolukorra seaduse käsiraamatu § 44 selgitavaid kommentaare, lk 133–136. Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hos_kasiraa mat_veebi.pdf.

Nimetatud hüvitis ei ole seotud makstava töövõimetoetusega või muude seaduste alusel makstavate hüvitistega. Tegemist on täiendava hüvitisega. Küll aga kohaldatakse hüvitise suuruse määramisel töövõime hindamise korda.

Hüvitise ulatus määratakse isiku töövõimest lähtudes. Töövõimet hindab Eesti Töötukassa, kes võib kaasata vajaduse korral eksperdiarvamuse saamiseks tervishoiuteenuse osutajad ja teisi eksperte.

Lõikes 2 sätestatakse, et seose isiku töövõime ulatuse ja korrakaitseülesannete täitmise tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse vahel tuvastab vajaduse korral Sotsiaalkindlustusamet ATSi §-s 49^1 sätestatud korras. ATSi §-s 49^1 nähakse ennekõike ette, et seose tuvastamisse võib Sotsiaalkindlustusamet kaasata arstiõppe läbinud isiku ning määrata, kellel ja mis tingimustel on õigus tervise infosüsteemist milliseid andmeid saada. Näiteks sätestatakse, et Sotsiaalkindlustusametil on isiku nõusolekul õigus saada tervise infosüsteemist selle arsti ees- ja perekonnanimi, kes tervise infosüsteemi andmeid esitas.

Hüvitis makstakse selle saajale **lõike 5** järgi välja osadena. Kui isiku töövõime ulatus muutub, lähtutakse hüvitise edasisel maksmisel töövõime kordushindamisel tuvastatud töövõime ulatusele vastavast, lõikes 1 sätestatud hüvitise määrast, võttes arvesse juba välja makstud hüvitist (**lõige 7**). Hüvitist ei maksta **lõike 6** järgi kokku rohkem töövõime esmakordsel hindamisel tuvastatud töövõime ulatusele vastavast hüvitise maksimummäärast. See tähendab, et kui isiku töövõime muutub, jääb hüvitise maksimummäär samaks, mis määrati töövõime ulatuse esmakordsel hindamisel. Kui kordushindamise tulemusena on isikul õigus saada hüvitist vähem, kui talle on välja makstud, siis enam makstud summat tagasi ei nõuta (**lõige 8**). Isikul, kellele töövõime kordushindamise tõttu enam KorSi § 82^8 lõike 1 järgi hüvitist ei makstud (nt isik hinnati korduvhindamisel töövõimeliseks), kuid kelle töövõime uue kordushindamise alusel on vähenenud, ei tohi makstava hüvitise aeg koos ajaga, mille eest hüvitist ei makstud, kokku olla pikem tema hüvitise maksimummäära arvutamise aluseks olevast ajast (**lõige 9**). Hüvitise maksmise aeg jääb seega samaks ega pikene selle aja võrra, mille jooksul hüvitist ei makstud. Kui töövõime kordushindamisel tuvastatud osalise või puuduva töövõime periood algab töövõime esmakordsele tuvastamisele järgneval kalendriaastal, korrigeeritakse hüvitise arvutamise aluseks olevat töötasu või palka osalise või puuduva töövõime esmakordse tuvastamise aasta tarbijahinnaindeksiga. Kui töövõime kordushindamisel tuvastatud osalise või puuduva töövõime periood algab hiljem, korrigeeritakse hüvitise arvutamise aluseks olevat töötasu või palka tarbijahinnaindeksitega alates osalise või puuduva töövõime esmakordse tuvastamise aastast kuni viimasele töövõime kordustuvastamisele eelneva aastani (**lõige 10**).

Lõike 3 järgi võetakse hüvitise suuruse määramisel ühe kuu palga arvutamise aluseks töölepingu seaduse § 29 lõike 8 alusel arvutatud keskmine töötasu. Näiteks, kui isiku keskmine brutotöötasu oli 1500 eurot kuus, korrutatakse hüvitise suuruse arvutamisel keskmine töötasu kuude arvuga (× 12) ning aastate arvuga (× 7). Summa maksustatakse tulumaksuga. Kui isik hüvitise määramisele eelneval perioodil ei töötanud, arvutatakse hüvitise suurus hüvitise määramise ajal kehtiva töötasu alammäära alusel (**lõige 4**).

§ 82^9. Hüvitis isiku hukkumisel

Kui korrakaitsesse kaasatud isik kohustuste täitmise käigus hukkub või saadud vigastuse tagajärjel sureb, on perekonnaseaduse (edaspidi *PKS*) alusel tema ülalpidamisel olnud isikutel õigus saada riigilt hüvitist kokku isiku kümne aasta töötasu või palga ulatuses. Õigustatud

isikud on kõik need, kes olid hukkunu ülalpidamisel PKSi alusel. PKSi alusel võivad ülalpeetavad olla järgmised:

- abikaasa, teatud juhtudel ka lahutatud abikaasa;
- alaealised lapsed;
- täisealised, kuni 21-aastased lapsed, kes omandavad põhi-, kesk- või kõrgharidust või õpivad kutseõppe tasemeõppes;
- muud abi vajavad ülenejad ja alanejad sugulased, kes ei ole võimelised end ise ülal pidama (nendeks võivad olla nt vanemad või vanavanemad, aga ka lapselapselapsed).

Hüvitis makstakse surma korral välja ühe korraga. Mitme õigustatud isiku puhul jagatakse ühekordne hüvitis nende vahel võrdselt (vastav regulatsioon sätestatakse KorSi § 82^{10} alusel kehtestatavas määruses).

Lisaks maksab riik isiku matuse korraldanud isikule tehtud kulude hüvitamiseks toetust. Toetust makstakse surnu transportimise, tuhastamise või matmise ja leinatalituse kulude hüvitamiseks. Sätte järgi maksab riik matuse korraldamiseks toetust igal juhul ning see, kas isikul on piisavalt elatusvahendeid või mitte, ei ole oluline.

§ 82^{10}. Hüvitiste ja kulude määramine ja maksmine

Hüvitiste arvutamise, määramise ja maksmise täpne kord sätestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega (vt rakendusakti kavand seletuskirja lisas). Kõiki KorSi §-des 82^{7}–82^{9} ettenähtud hüvitisi tuleb taotleda ning määruses sätestatakse, kuidas ja kellele taotlus esitatakse, mis tuleb taotluses märkida, kuidas taotlust menetletakse ning mis aja jooksul on haldusorgan kohustatud taotluse läbi vaatama ja hüvitise välja maksma.

Korrakaitsesse kaasatud isiku hukkumise ning osalise või puuduva töövõime korral makstavate hüvitiste taotlemisel ja määramisel kohaldatakse riigieelarve seaduse (edaspidi *RES*) §-s 58 sätestatut. RESi § 58 reguleerib Vabariigi Valitsuse reservist raha taotlemist ja eraldamist. Sätte eesmärk on, et kõnealuste hüvitiste väljamaksmiseks vajalikku raha võivad asutused taotleda valitsuse reservist.

§ 82^{11}. Hüvitise saamise õiguse puudumine

Eelnõuga määratakse ka juhud, mil isikul ei ole õigust KorSi §-des 82^{7}–82^{9} sätestatud hüvitistele. Üldine põhimõte on, et isikul ei ole õigust riigipoolsetele tagatistele, kui ta on oma surma või vigastuse ise põhjustanud. See tähendab, et hüvitist ei maksta, kui isik on pannud toime süüteo; pannud toime enesetapu või enesetapukatse; on olnud enda põhjustatud joobeseisundis või pannud toime enesevigastuse.

Punktiga 13 täiendatakse KorSi § 83 lõigetega 5^{1} ja 5^{2}, milles nähakse ette kulude hüvitamine seoses asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamisega. Asja sundkasutusse võtmisega ja sundvõõrandamisega tekkinud kulud hüvitab asja sundkasutusse võtmist taotlenud korrakaitseorgan. Sarnaselt kahju hüvitamisega ei hüvitata kulusid siis, kui asja sundkasutamine või sundvõõrandamine toimus isiku enda huvides, kui isik võib saada kulude hüvitist mujalt (nt kindlustuselt) või kui isik oleks ise olnud kohustatud asja sellel eesmärgil ja viisil kasutama. Asja kasutamine isiku huvides peab olema seotud konkreetse isiku abistamisega, mitte üldise huviga avaliku korra säilimise vastu (nt võetakse isiku sõiduk sundkasutusse selleks, et isik ja tema pere ohutusse kohta evakueerida). Kui isik on ise vastutav selle ohu eest, mille tõrjumiseks, või rikkumise eest, mille kõrvaldamiseks asi

sundkasutusse võeti või sundvõõrandati, siis talle kulusid ei hüvitata, kuna õiguslikult oleks isik olnud ise kohustatud kasutama oma asja ohu tõrjumiseks või rikkumise kõrvaldamiseks (nt tulekahjule reageerinud päästja kasutab korteri kustutamiseks seal olevat tulekustutit).

KorSi § 83 lõikes 5^2 sätestatakse, et kulude ulatuse, arvestamise ja hüvitamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Sarnaselt näevad kehtivas õiguses HOSi § 29 lõige 5, PääseSi § 44 ja PPVSi § 7^7 lõige 8 ette, et asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. KorSi § 83 lõike 5^2 alusel kehtestatava määruse regulatsiooni väljatöötamisel võetakse aluseks kehtiv õigus. Asja sundkasutuse või sundvõõrandamise korral maksab riik hüvitist, mille suurus vastab asja harilikule väärtusele selle kohaliku keskmise müügihinna (turuhinna) alusel. Samuti lähtutakse sellest, et asja sundkasutusse võtmise korral maksab riik hüvitist asja sundkasutusse võtmisega tekkinud otseste kulude ulatuses ning kui sundkasutusse võetud asi on riikliku järelevalve käigus muutunud kasutamiskõlbmatuks, siis asendatakse see samaväärse asjaga või hüvitatakse omanikule asja harilik väärtus (vt ka PäästeSi § 44 lõige 1).

Asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamisel lähtutakse põhimõttest, et teatud juhul võib korrakaitseorgan taotleda kulu hüvitamiseks vahendeid Vabariigi Valitsuse reservist (sama põhimõte kehtivas PäästeSis). See põhimõte sisaldub ka riigieelarve seaduse § 58 lõikes 1, mille järgi võib Vabariigi Valitsuse reservi vahendeid kasutada mh ettenägematuteks kuludeks, mida ei ole võimalik riigieelarve eelnõu menetlemisel planeerida. Vabariigi Valitsuse määruse nr 123 „Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord“ § 2 punkti 1 järgi saavad esitada taotlusi reservist vahendite eraldamiseks mh ministeeriumid oma valitsemis- või haldusala ja oma valdkonna ettenägematuteks kuludeks.

Punktiga 14 täiendatakse seadust §-ga 83^1, mille lõikes 1 sätestatakse, et isikul, kes on kaasatud korrakaitsesse või keda on kohustatud tooma korrakaitseorganile asja, mis võetakse sundkasutusse või sundvõõrandatakse, on õigus saada korrakaitsesse kaasamist taotlenud korrakaitseorganilt hüvitist korrakaitses osaletud aja ja kaasamisega tekkinud otseste kulude eest.

Analoogiline õigus on kehtivas õiguses eriolukorra töösse rakendatud isikul praegu kehtiva HOSi § 43 lõike 1 alusel. Samuti on PäästeSi §-des 45 ja 46 sätestatud alused ja kord päästetöösse rakendatud füüsilisele isikule tasu ja tekkinud kulude eest hüvitise maksmiseks.

KorSi § 83^1 lõikes 2 sätestatakse volitusnorm Vabariigi Valitsusele asjakohaste hüvitiste ulatuse ning korra kehtestamiseks. Korrakaitsesse kaasatud isikule töötatud aja eest hüvitise maksmisel juhindutakse töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tunnitasu alammäära summast iga töötatud tunni eest (analoogiliselt reguleeritud praegu HOSi § 43 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud määruse nr 110 „Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksmise ulatus ja kord“ § 1 lõikes 2).

§ 192. Krediidiasutuste seaduse muutmine

Punktiga 1 täpsustatakse krediidiasutuste seaduse (KAS) § 3 lõike 2 sõnastust.

Muudatusega laiendatakse elutähtsa teenuse osutaja määratlust. Edaspidi loetakse elutähtsa teenuse osutajaks makseteenuste või sularaharingluse puhul Eestis asutatud krediidiasutus või välisriigi krediidiasutuse Eestis asutatud filiaal, välja arvatud juhul, kui tema Eestis tehtud

maksete või sularaha väljamaksete osakaalu näitaja on väiksem kui üks protsent Eesti krediidiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste vastavast kogunäitajast ja Eesti Panga hinnangul pole tal Eestis maksete toimimisele olulist mõju. Hinnangu andmisel arvestab Eesti Pank lisaks ka maksekontot omavate klientide arvu ja kaasatud hoiuste mahtu.

Kehtiva KASi § 3 lõike 2 sõnastuse kohaselt on krediidiasutus või välisriigi krediidiasutuse filiaal vähemalt ühe seaduses sätestatud kriteeriumi täitmisel nii makseteenuse kui ka sularaharingluse elutähtsa teenuse osutaja (HOSi § 36 lõike 3 punktides 1 ja 2 nimetatud elutähtsa teenuse osutaja). Kavandatavate muudatuste tulemusel arvatakse praegu sularaharinglusena käsitatavad teenused (sularaha sisse- ja väljamakse) makseteenuste hulka. Sularaharingluse kui elutähtsa teenuse terminit kavatseb aga Eesti Pank muuta ning käsitada sellena teenuseid, mis võimaldavad sularahal elutähtsa teenuse pakkujateni jõuda ja sularahas makseteenuseid osutada. Nendeks teenusteks on sularaha vedu, sortimine, lugemine, pakendamine, sularahaautomaatide hooldus ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenus, kui teenusepakkuja tegutseb ühe või mitme maksekaardi väljastaja nimel, olemata sularaha väljavõtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osapooleks (nn ATM teenus).

KASi § 3 lõike 2 muudatus, mis asendab elutähtsate teenuste vahel oleva sõna „ja“ sõnaga „või“, võimaldab tulevikus ETO määramisel teha vahet, kas ta osutab makseteenust või sularaharingluse elutähtsat teenust või mõlemat.

Muudatus on põhjendatud õiguskindluse ja -selguse vajadusega, arvestades makseteenuste, sh sularaha kättesaadavuse olulisust Eesti elanikkonnale. Praegu sätestab HOS, et makseteenused ja sularaharinglus on elutähtsad, samas ei ole seaduses piisavalt selge, kes ja mis tingimustel on elutähtsa teenuse osutajad.

Kehtiv KAS sätestab § 3 lõike 2 punktis 3 ainult ühe arvulise kriteeriumi, milleks on kümme protsenti krediidiasutuste kaasatud hoiuste kogumahust. Muud kriteeriumid (krediidiasutuse osutatava teenuse katkemise või lõpetamise mõju ja klientide arv) on määratletud sõna „märkimisväärne“ kaudu, mida on selgitanud Eesti Panga juhatus. Suurema õiguskindluse tagamiseks sätestatakse arvulised kriteeriumid seaduses ning antakse neile sisu selliselt, et elutähtsa makseteenuse osutamine ja laiem kättesaadavus oleks Eestis tagatud.

Elutähtsa teenuse osutaja määramisel lähtutakse makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse (edaspidi *MERAS*) § 3 lõikes 1 kirjeldatud makseteenustest. Seetõttu hõlmab KASi § 3 lõike 2 viide § 68 lõike 3 punktile 1 makseteenusena ka sularaha väljavõtmist maksekontolt, mida võib teha nt pangakontorist, maksekaardiga ATM-idest või kaardimakseterminalidest poodides. Sularaharinglus ehk viide tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses § 73 lõike 3 punktile 2 hõlmab toetava taristu haldamist, sh sularaha käitlemist pangakontorites ja ATM võrgustikus, mis tagab sularaha kättesaadavuse tagamiseks vajalike kanalite olemasolu ja toimimise. Makseteenuste ja sularaharingluse ETOd võivad, aga ei pruugi kattuda.

Paragrahvi 3 lõike 2 muutmise tulemusena laieneb elutähtsate teenuste osutajate ring. Praeguste andmete põhjal on makseteenuste pakkumises oluline roll olemasolevale neljale ETO pangale lisaks veel ühel pangal. Pangad, kelle ärimudel on keskendunud hoiuse kaasamisele ja laenu andmisele, ei ole makseteenuse pakkumisel olulised, aga kui kõnealune pank pakub aktiivselt makseinstrumendina pangakaarti (turuosa üle 1%), tuleb staatus ümber hinnata ning lähtuda sarnastest tingimustest, mis kehtivad ETO pankadele kaardimaksete

pakkumisel ja sularaha väljavõtmise võimaldamisel. Täpse ETOde loetelu kinnitab Eesti Pank määrusega.

Punktis 2 täpsustatakse, et eelmises punktis nimetatud ülesanded on elutähtsa teenuse osutaja püsivad kriisiülesanded. Eesti Pank lähtub sellest, mis teenuseid ja kuidas ETO pangad pakuvad tavaolukorras, ning võtab eesmärgiks, et mõistlik teenustase säiliks kriisiolukorras, ehk kriisiolukorras ei pea pank hakkama osutama teenust või ehitama taristut, mida ta tavaolukorras ei paku. See printsiip kehtib ka sularaha kui olulise maksevahendi kättesaadavuse tagamisel.

Punktiga 3 täiendatakse seaduse § 3 lõigetega 4 ja 5. Lõikes 4 sätestatud Eesti Panga volitusnorm ETOde loetelu koostamise täpsemate tingimuste ja korra määramiseks võimaldab vajaduse korral täpsustada nõudeid ETO määramise protseduuri aluseks olevatele andmetele ja kriteeriumidele, samuti otsustusprotsessi tähtaegu.

Lõike 5 eesmärk on luua tugev õiguslik alus, et ETO pankade kaudu säilitada Eestis mõistlikul tasemel ja hea regionaalse kaetusega juurdepääs maksekontolt sularaha väljavõtmiseks. Sätet tuleb mõista nii, et kui tavaolukorras tugineb ETO sularaha väljamaksete tegemisel pankadevahelisele ATM ristkasutusele või POS *cashback* teenusele, siis peab sama tagatus toimima ka kriisiolukorras, näiteks ETOde vahelise kokkuleppega, sh seotud kulude jagamiseks.

Kokkuvõtvalt on muudatused mõeldud selleks, et panga ETO staatus ei hakkaks mõjutama klientide valikuid ja usaldust, millises pangas maksekontot omada ja teenuseid kasutada. Makseteenus on elutähtis teenus, mistõttu on ka kõik seda teenust reaalselt pakkuvad pangad ETOd, välja arvatud juhul, kui nende turuosa on vähemalt ühe KASi § 3 lõikes 2 sätestatud teenuse puhul marginaalne (alla 1%) ja puudub oluline mõju maksete toimimisele (nt taristu ja teenuste kaudu, mis toetavad makseteenuste kasutamist). See tagab Eestis võrdsed tingimused pankade vahel, kes osutavad makseteenuseid aktiivselt (kokku viis panka üheteistkümnest), ja aitab toetada makseteenuste ja sularaha laiemat kättesaadavust Eestis.

Punktiga 4 sätestatakse, et järelevalvet nimetatud nõuete ja täitmise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Selline lahendus nähakse ette kõikide ETOde puhul.

§ 193. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

Punkt 1 (kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 3 lõike 4 muutmine). KrMSi § 3 lõike 4 kohaselt kohaldatakse erakorralise seisukorra ajal kriminaalmenetluse seadustikku, arvestades erakorralise seisukorra seaduses sätestatud erisusi. Kuivõrd ErSS tunnistatakse käesoleva seaduse jõustumisel kehtetuks ja eelnõu koostamise lähtekohaks on see, et kriminaalmenetluse erisused erakorralise ja sõjaseisukorra ajal sätestatakse KrMSis, siis vajab kõnealune säte muutmist. Sellest tulenevalt muudetakse ja sõnastatakse KrMSi § 3 lõige 4 selliselt, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kohaldatakse KrMSi, arvestades KrMSi 14^2. peatükis sätestatud erisusi. Sisuliselt tähendab see seda, et erikorra ajal toimub kriminaalasjade menetlus kehtivat menetluskorda järgides, arvestades erikorra ajaks kehtestatud erisusi.

Punkt 2 (KrMSi täiendamine 14^2. peatükiga). KrMSi lisatakse peatükk, mis sätestab kriminaalmenetluse erisused erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks. Põhimõtteliselt oleks

võimalik erikorra jaoks ettenähtud erisused sätestada ka nende paragrahvide juures, mis teatud küsimust tavaolukorras reguleerivad. Kuid õiguse rakendajate ja ka menetlusele allutatud isikute seisukohalt ei oleks selline lahendus parim, kuna muudaks regulatsiooni raskesti jälgitavaks. Seega otstarbekuse ja õigusselguse huvides lisatakse erikorra erisused kriminaalmenetluse seadustikku eraldi peatükina.

KrMSi täiendamine §-ga 382[11] (isiku kahtlustatavana kinnipidamine). ErSSi § 29 näeb ette erisused kuriteos kahtlustatavana kinnipidamise kohta. Selle kohaselt võib erakorralise seisukorra ajal kuriteos kahtlustatavat kohtu loata kinni pidada kuni süüdistusakti koostamiseni või kokkuleppemenetluse läbirääkimiste alguseni, kuid mitte üle seitsme ööpäeva (lg 1). Kahtlustatava kinnipidamise kohta erakorralise seisukorra ajal koostab uurimisasutus määruse ning teatab sellest 48 tunni jooksul prokurörile ning määruse sisu tehakse kahtlustatavale teatavaks allkirja vastu (lg 2). Kahtlustatav kuulatakse erakorralise seisukorra ajal üle kolme ööpäeva jooksul alates kinnipidamise ajast (lg 3). Tegemist on erisusega KrMSi §-st 217, mille järgi kahtlustatavana kinnipidamine seisneb isikult kuni 48 tunniks vabaduse võtmises (KrMSi § 217 lg 1). Kui prokuratuur veendub vahistamise vajaduses, koostab ta vahistamistaotluse ja korraldab kinnipeetu toimetamise selle taotluse lahendamiseks eeluurimiskohtuniku juurde tema kahtlustatavana kinnipidamisest alates 48 tunni jooksul (KrMSi § 217 lg 8). KrMSi § 217 lõike 7 kohaselt kuulab uurimisasustuse ametnik kahtlustatavana kinnipeetu viivitamata üle KrMSi §-s 75 sätestatud korras. Seega kehtib praegu erakorralise seisukorra ajal erisus, et kuriteos kahtlustatavat võib kohtu loata kinni pidada kuni seitse ööpäeva.

Eelnõuga lühendatakse isiku kohtu loata kahtlustatavana kinnipidamise tähtaega ning lisatakse KrMSi erikorra tarbeks kuriteos kahtlustatava kinnipidamise erisus KrMSi § 217 lõigetes 1, 7 ja 8 sätestatud üldisest korrast:

- erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib kuriteos kahtlustatavat kohtu loata kinni pidada kuni hetkeni, kui tema suhtes on koostatud süüdistusakt või sõlmitud kokkulepe, kuid mitte üle 96 tunni (KrMSi § 382[11] lg 1);
- kahtlustatava kinnipidamise kohta erakorralise või sõjaseisukorra ajal koostab uurimisasutus kinnipidamisprotokolli ning teatab sellest 48 tunni jooksul prokuratuurile. Protokolli sisu tehakse kahtlustatavale teatavaks (KrMSi § 382[11] lg 2, sisuliselt jääb kehtima praegune ErSSi regulatsioon);
- kahtlustatav kuulatakse erakorralise või sõjaseisukorra ajal üle viivitamata, kuid hiljemalt 72 tundi pärast kinnipidamist (KrMSi § 382[11] lg 3, sisuliselt jääb kehtima praegune ErSSi regulatsioon täpsustusega, et ka erikorra ajal tuleb kahtlustatav üle kuulata viivitamata, samas jättes alles kolmeööpäevase tähtaja. Kõnealune erisus puudutab üksnes ülekuulamise läbiviimise aega, muus osas juhindutakse erikorra ajal KrMSi § 217 lõikest 7 – st ka erikorra ajal peab uurimisasutuse ametnik kahtlustatavana kinnipeetule selgitama tema õigusi ja kohustusi ning ülekuulamisel juhinduma KrMSi §-st 75);
- erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevatel erandlikel asjaoludel, eelkõige kriminaalasja erilise keerukuse või mahukuse või samaaegsete kriminaalasjade paljususe korral võib prokuratuur pikendada kinnipidamise tähtaega kokku kuni 168 tunnini (KrMSi § 382[11] lg 4);
- KrMSi § 382[11] lõikes 4 nimetatud juhul pikendatakse kinnipidamist kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil ja pikendamine peab sisaldama järgmisi andmeid: kinnipidamist pikendava prokuröri nimi, kuupäev ja kellaaeg, selle isiku nimi, kelle kinnipidamist pikendatakse, kinnipidamise tähtaeg ja kinnipidamise pikendamise

põhjendus või viide dokumendile, mis sisaldab kinnipidamise pikendamise põhjendust (KrMSi § 382[11] lg 5);

- kui prokuratuur veendub erakorralise või sõjaseisukorra ajal vahistamise vajaduses, koostab ta vahistamistaotluse ja korraldab kinnipeetu toimetamise selle taotluse lahendamiseks kohtusse tema kahtlustatavana kinnipidamisest alates 96 tunni jooksul või KrMSi § 382[11] lõikes 4 nimetatud juhul pikendatud kinnipidamise tähtaja jooksul (KrMSi § 382[11] lg 6).

KrMSi täiendamine §-ga 382[12] (jälitustoiminguks loa andmise vormistamine). KrMSi § 126[4] sätestab jälitustoiminguks loa andmise ning seab jälitustegevuseks kas prokuratuuri või kohtu loa eelduse. Kehtiv ErSS selles erisusi ette ei näe ja ka erikorra ajal kohaldub KrMSi üldine regulatsioon.

KrMSi § 126[4] lõike 1 kohaselt võib jälitustoimingu teha prokuratuuri või eeluurimiskohtuniku kirjalikul loal. Eeluurimiskohtunik otsustab loa andmise määrusega prokuratuuri põhjendatud taotluse alusel. Eeluurimiskohtunik vaatab prokuratuuri põhjendatud taotluse läbi viivitamata ja annab määrusega jälitustoiminguks loa või keeldub selle andmisest. Teatud juhtudel võib vastav määrus olla ka taasesitamist võimaldavas vormis. Jälitustegevuse *ultima ratio* olemusest[79] tingituna on jälitustegevuse tegemine põhjendatud siis, kui muid toiminguid teha ei saa. KrMSi § 126[4] lõike 2 kohaselt võib edasilükkamatul juhul prokuratuuri luba nõudva jälitustoimingu teha prokuratuuri loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil. Kirjalik luba vormistatakse 24 tunni jooksul jälitustoimingu alustamisest arvates. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt võib, kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele või suure väärtusega varalisele hüvele ning loa taotlemine või vormistamine ei ole õigel ajal võimalik, kohtu luba nõudva jälitustoimingu teha edasilükkamatul juhul kohtu loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil. Viimati nimetatud juhul vormistatakse kirjalik taotlus ning luba vormistatakse 24 tunni jooksul jälitustoimingu alustamisest arvates.

Eelnõuga täiendatakse KrMSi selliselt, et erikorra ajal on võimalik jälitustoiminguks luba anda kuni 48 tundi (taasesitamist võimaldaval viisil antud load edasilükkamatutel juhtudel jälitustoimingute tegemiseks – nii prokuratuuri kui ka kohtu luba nõudvad jälitustoimingud). Sellest tulenevalt kehtestatakse erikorra tarbeks erisus KrMSi § 126[4] lõigetes 2 ja 3 sätestatud üldisest korrast ja KrMSi lisatakse § 382[12] järgmises sõnastuses: „Erakorralise või sõjaseisukorra ajal vormistatakse käesoleva seadustiku § 126[4] lõigetes 2 ja 3 nimetatud kirjalik luba 48 tunni jooksul jälitustoimingu alustamisest arvates.“.

KrMSi täiendamine §-ga 382[13] (jälitustoimingust teavitamine). KrMSi § 126[13] sätestab jälitustoimingust teavitamise. Kehtiva seaduse kohaselt teavitab jälitustoimingu tegemise loa tähtaja lõppemise korral ning mitme ajaliselt vähemalt osaliselt kattuva jälitustoimingu tegemise korral neist viimase loa tähtaja lõppemise korral jälitusasutus viivitamata isikut, kelle suhtes jälitustoimingut tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatust jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud. Isikut teavitatakse tema suhtes tehtud jälitustoimingu tegemise ajast ja liigist (KrMSi § 126[13] lg 1). KrMSi § 126[13] lõikest 2 tulenevad alused, mille korral jälitusasutus võib prokuratuuri loal jätta jälitustoimingust teavitamata,[80] ja KrMSi § 126[13] lõigetest 3–5 teavitamata jätmise aluse

79 Vt RKKKo lahendit 3-1-1-23-17.

80 Kui teavitamine võib kahjustada oluliselt kriminaalmenetlust, kahjustada oluliselt teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi või seada teise isiku ohtu või seada ohtu jälitusasutuse meetodid, taktika, jälitustoimingu tegemisel kasutatava vahendi või politseiagendi, variisiku või salajasele koostööle kaasatud isiku koostöö salajasuse.

jätkuva olemasolu kontrollimine ja teavitamise tähtaja pikendamine. Juhul kui teavitamata jätmise loa tähtaeg lõpeb või selle pikendamisest keeldutakse, tuleb isikut jälitustoimingust viivitamata teavitada ja selgitada edasikaebamise korda (KrMSi § 126[13] lg-d 6 ja 7).

Eelnõuga lisatakse KrMSi erikorra tarbeks jälitustoimingust teavitamise erisus KrMSi § 126[13] lõigetes 1 ja 6 sätestatud üldisest korrast:

- kui jälitustoimingu tegemise loa tähtaeg lõpeb või mitme ajaliselt vähemalt osaliselt kattuva jälitustoimingu tegemisel neist viimase loa tähtaeg lõpeb erakorralise või sõjaseisukorra ajal, teavitab jälitusasutus isikut, kelle suhtes jälitustoiming tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatust jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud, nelja kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist, kuid hiljemalt viis aastat pärast jälitustoimingu loa tähtaja lõppemist (KrMSi § 382[13] lg 1);
- KrMSi § 126[13] lõikes 6 nimetatud teavitamata jätmise loa tähtaja lõppemise või selle pikendamisest keeldumise korral teavitatakse isikut jälitustoimingust nelja kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist, kuid hiljemalt viis aastat pärast jälitustoimingu loa tähtaja lõppemist (KrMSi § 382[13] lg 2).

KrMSi täiendamine §-ga 382[14] (kriminaal- ja kohtutoimikusse lisatavate dokumentide tõlkimine). Kehtivas õiguses on kriminaalmenetluses tõlgi tagamise kohustusega ja dokumentide tõlkimisele esitatavate nõuetega seonduv reguleeritud KrMSi §-des 10 ja 144 ja selles ErSS erandeid ei sätesta.

KrMSi § 144 kohaselt koostatakse menetlusdokumendid eesti keeles ja juhul kui menetlusdokument on koostatud mõnes muus keeles, lisatakse selle eestikeelne tõlge (lg 1). Uurimisasutuse ja prokuratuuri poolt lõpetatud kriminaalasjades muus keeles koostatud menetlusdokumentide eestikeelne tõlge lisatakse prokuratuuri korraldusel või menetlusosalise taotlusel (lg 2).

KrMSi § 10 lõikest 1 tulenevalt on kriminaalmenetluse keeleks eesti keel. Kriminaalmenetlus võib menetleja, menetlusosaliste ja kohtumenetluse poolte nõusolekul toimuda ka muus keeles, kui nad seda valdavad. KrMSi § 10 lõike 3 kohaselt peavad kõik kriminaalmenetluse materjalid olema eesti keeles, st kõik dokumendid, mille lisamist kriminaal- ja kohtutoimikusse taotletakse, peavad olema eestikeelsed või tõlgitud eesti keelde.[81] Uurimisasutuse ja prokuratuuri poolt lõpetatud kriminaalasjades olevad muus keeles koostatud dokumendid tõlgitakse eesti keelde prokuratuuri korraldusel või menetlusosalise taotlusel.[82] Praktikas on poolte nõusolekul loobutud nt levinud võõrkeeles esitatud tehniliste dokumentide ja nende üldlevinud osade (arved, e-kirjade pealdised) tõlkest.
Alates KrMSi jõustumisest on kriminaalmenetluses tõlgi ja tõlgete tagamisega seonduv regulatsioon teinud läbi mõnetise arengu. Viimased muudatused jõustusid seoses ohvrite direktiivi 2015. aastal Eesti õigusesse ülevõtmisega[83].

Õigusteoorias on KrMSi § 10 lõikes 2 sätestatu algallikaks peetud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 6 lg 3 p-s e sisalduvat süüdistatava (ja kahtlustatava) õigust kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt, millele lisaks on Eesti seadusandja sätestanud, et lisaks kahtlustatavale ja süüdistatavale

81 Vt: sissejuhatavalt ka direktiivi 2010/64/EL art-st 3 tulenev õigus oluliste dokumentide tõlkele.
82 Vt ka: RKKKo 3-1-1-62-15.
83 Vt ka: Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, juurde.

saavad tõlgi abi ka teised menetlusosalised.[84] Konkreetselt vabaduse võtmisega kui kahtlustatava või süüdistatava jaoks kahtlemata intensiivseima võimaliku vabaduspiiranguga seonduv informeerimiskohustus on lisaks KrMSile sätestatud ka põhiseaduslikul tasandil – nimelt näeb PSi § 21 lõike 1 esimene lause sarnaselt EIÕK art 5 lg-ga 2 ette, et isikule, kellelt on võetud vabadus, teatatakse viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused. Kannatanu puhul võiks tõlgi tagamata jätmine märkimisväärselt riivata tema PSi §-st 25 tulenevat õigust õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele, mille piiramine ei ole PSi § 130 kontekstis lubatud isegi erakorralise või sõjaseisukorra kaalutlustest lähtuvalt.

KrMSi muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, juurde koostatud seletuskirjas on 16.01.2016 jõustunud KrMSi § 10 muudatuste põhjendamisel viidatud ohvrite direktiivi artiklile 7, mis kohustab liikmesriike tagama, et kannatanule tõlgitakse taotluse korral teave, mis on oluline tema õiguste kaitseks, kuid minimaalselt kriminaalmenetluse lõpetamise otsus või kohtuotsus. Eelnõu seletuskirjas asutakse seisukohale, et just eelviidatu tõttu näebki eelnõu ette regulatsiooni, mille kohaselt kannatanu taotluse korral tagatakse talle kirjalik tõlge kriminaalmenetluse lõpetamise määrusest või kohtuotsusest, samas kui teistest toimiku materjalidest on kannatanul õigus tõlget nõuda ainult juhul, kui need on olulised tema menetlusõiguste kaitseks. Samuti võib teistest olulistest dokumentidest teha vajaduse korral ka suulise kokkuvõtte, kui see ei kahjusta menetluse õiglust.[85]

Sarnaselt kannatanule dokumentide tõlkimise tagamise regulatsiooniga näeb 16.01.2016 jõustunud KrMSi § 10 lõige 5 ette loetelu menetlusdokumentidest, mille kahtlustatavale või süüdistatavale tõlkimine on kohustuslik. Nimetatud sätte kohaselt tõlgitakse, kui kahtlustatav või süüdistatav ei valda eesti keelt, isiku kahtlustatavana kinnipidamise protokoll, vahistamismäärus, Euroopa vahistamismäärus, süüdistusakt ja kohtuotsuse tekst tema emakeelde või keelde, mida ta valdab, vähemalt osas, mis on oluline kahtlustuse või süüdistuse sisust arusaamise või menetluse õigluse tagamise seisukohast. Ehkki PSi § 130 võimaldab erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ning korras põhimõtteliselt piirata muu hulgas isegi isiku õigust olla informeeritud temalt vabaduse võtmise põhjustest (ehk PSi § 21 lg 1 esimeses lauses sätestatud põhiõigust), peab selline piirang PSi §-ga 10 koherentse tõlgenduse järgi olema vajalik ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Süüdistuse sisust arusaamise või menetluse õigluse tagamise seisukohast oluliste dokumentide tõlkimises järeleandmiste tegemisega riivataks süüdistatava või kahtlustatava kaitseõigust ja tema õigust olla talle inkrimineeritava tegevuse sisust informeeritud ja neid õigusi riivataks sellisel määral, et see läheks elulisse vastuollu õigusriigi toimimise aluspõhimõtetega ega saa olla vajalik ega põhjendatud isegi siis, kui välja on kuulutatud erikord.

Ehkki KrMSi § 10 lõige 2 sedastab vajaduse korral tõlgi abi tagamise, on erakorralise või sõjaseisukorra ajal menetlusosaliste (eelkõige kannatanu ja kahtlustatava või süüdistatava) õiguste tagamiseks asjakohaste dokumentide kirjalik tõlkimine ressursimahukas. Eelnõuga kavandatava muudatuse puhul on silmas peetud eelkõige inglis- ja venekeelsete tõendite tõlkimisest loobumist, kuna eelduslikult on tegemist keeltega, mida menetlusosalised ja menetlejad laiemalt valdavad, aga eelnõuga pakutav sõnastus ei välista põhimõtteliselt ka muud keelt, kui kõik osalised seda valdavad.

84 KrMS komm vln, § 10, komm p 5.

85 Vt seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, juurde, lk 6-7.

Eelnõuga lisatakse KrMSi erikorra tarbeks järgmised erisused:
- menetleja võib otsustada, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal jäetakse dokumendid, mis ei ole eestikeelsed, eesti keelde tõlkimata (KrMSi § 382[14] lg 1);
- juhul kui prokuratuur või kohus peab vajalikuks eelnimetatud dokumendi tõlkimist, laseb ta dokumendi suuliselt või kirjalikult eesti keelde tõlkida (KrMSi § 382[14] lg 2).

Tulenevalt väärteomenetluse seadustiku (edaspidi *VTMS*) §-st 2 laieneb kõnealune regulatsioon ka väärteomenetluses koostatavatele menetlusdokumentidele ja muudele dokumentidele, mille lisamist taotletakse väärteotoimikusse. Kohtuvälises menetluses otsustab dokumentide tõlkimata jätmise kohtuväline menetleja. Juhul kui väärteoasja arutatakse kohtus ja kohus peab vajalikuks muus keeles koostatud dokumendile eestikeelse tõlke lisamist, laseb ta dokumendi suuliselt või kirjalikult tõlkida.

KrMSi täiendamine §-ga 382[15] (kriminaalasja läbivaatamise territoriaalse kohtualluvuse muutmine). KrMSi § 24 sätestab üldise kohtualluvuse kriminaalasja arutamisel maakohtus. Kriminaalasja arutamine allub maakohtule, kelle tööpiirkonnas on kuritegu toime pandud (lg 1). Erandina võib kriminaalasja arutada kuriteo tagajärgede saabumise või süüdistatavate või kannatanute või tunnistajate enamuse asukoha järgi. Kriminaalasja erandliku üleandmise ühe ringkonnakohtu piires otsustab ringkonnakohtu esimees, muudel juhtudel Riigikohtu esimees (lg 2). Juhul kui kuriteo toimepanemise kohta ei ole võimalik kindlaks määrata, arutatakse kriminaalasja kohtus, kelle tööpiirkonnas on kohtueelne menetlus lõpule viidud (lg 3). Eeluurimiskohtuniku ülesandeid täidab selle maakohtu eeluurimiskohtunik, kelle tööpiirkonnas on kuritegu toime pandud. Kui kuriteo toimepanemise kohta ei ole võimalik üheselt kindlaks määrata, täidab eeluurimiskohtuniku ülesandeid menetlustoimingu tegemise koha järgse maakohtu eeluurimiskohtunik. Jälitustoiminguks annab eeluurimiskohtunikuna loa tööjaotusplaaniga määratud kohtunik, kes ei ole kohtu esimees (lg 4).

KrMSi §-st 25 tuleneb erandlik kohtualluvus kriminaalasja arutamisel maakohtus: trükise vahendusel toimepandud kuriteo kriminaalasi allub trükise väljaandmise koha kohtule, kui kannatanu ei taotle kriminaalasja arutamist tema elukoha järgses kohtus või kohtus, kelle tööpiirkonnas on trükist levitatud. Kui kuritegu on toime pandud välisriigis, allub kriminaalasja arutamine kahtlustatava või süüdistatava Eesti elukoha järgsele kohtule. Kui kahtlustataval või süüdistataval Eestis elukohta ei ole, allub kriminaalasja arutamine Harju Maakohtule.

KrMSi § 26 kohaselt võib, kui kriminaalasi allub mitmele kohtule, ühendatud kriminaalasja arutada ühes neist. Kohtualluvuse otsustab süüdistusakti kohtusse saatev prokuratuur õigusemõistmise huvidest lähtudes. Kriminaalasi, milles kohtunik on menetlusosaline ja mida tuleks üldise kohtualluvuse kohaselt menetleda selle kohtuniku töökoha järgse ringkonnakohtu tööpiirkonna maakohtus, antakse menetlemiseks maakohtusse teise ringkonnakohtu tööpiirkonnas (KrMSi § 27 lg 1). Kui kohtuniku suhtes jälitustoimingu tegemiseks loa andmine on üldise kohtualluvuse kohaselt selle kohtuniku töökoha järgse ringkonnakohtu tööpiirkonna maakohtu pädevuses, annab Riigiprokuratuuri taotlusel jälitustoiminguks eeluurimiskohtunikuna loa teise ringkonnakohtu tööpiirkonnas asuva maakohtu esimees või tema määratud kohtunik (KrMS § 27 lg 2).

Eelnõuga täiendatakse KrMSi §-ga 382[15] selliselt, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal on Riigikohtu esimehel õigus muuta õigusemõistmise huvides kriminaalasjade läbivaatamise territoriaalset kohtualluvust, juhul kui erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike

asjaolude tõttu ei ole võimalik kriminaalasja läbi vaadata KrMSi §-des 24–27 sätestatud kohtualluvuse kohaselt. Samasisuline säte sisaldub erakorralise seisukorra kohta ka ErSSi §-s 30 (erakorralise seisukorra ajal on Riigikohtu esimehel õigus muuta kriminaalasjade läbivaatamise territoriaalset kohtualluvust). KrMSi täiendusega laiendatakse Riigikohtu esimehe õigust muuta kriminaalasjade kohtualluvust nii, et ta saab seda teha ka sõjaseisukorra ajal. Kuivõrd ErSS tunnistatakse kehtetuks, tuuakse kõnealune kriminaalasjade kohtualluvuse muutmise regulatsioon üle KrMSi. Kuivõrd kohtualluvuse muutmine võib tekitada segadust nii kohtusse pöörduvatele isikutele kui ka mõjutada kohtusüsteemi korraldust, tuleks eelistada ressursi ümberjagamist selliselt, et kohtute tööpiirkonnad ei muutuks. Juhul kui see ei ole võimalik, on Riigikohtu esimehel võimalik muuta ka kriminaalasjade läbivaatamise kohtualluvust.

Tulenevalt VTMSi §-st 2 laieneb kõnealune regulatsioon ka väärteoasjadele, arvestades väärteomenetluse erisusi. VTMSi § 14 kohaselt arutab väärteoasja või väärteoasjas tehtud lahendi peale esitatud kaebust see maakohus, kelle tööpiirkonnas on tegu toime pandud. VTMSi § 12 lõigetes 2 ja 3 nimetatud juhtudel[86] arutab väärteoasja või väärteoasjas tehtud lahendi peale esitatud kaebust see maakohus, kelle tööpiirkonda jääb taotluses nimetatud elu- või asukoht või mootorsõiduki, raudteeveeremi, õhu- või veesõiduki Eestis registreerimise koht. Seega kõnealuse KrMSi täiendusega on Riigikohtu esimehel õigus erakorralise või sõjaseisukorra ajal muuta õigusemõistmise huvides väärteoasjade läbivaatamise territoriaalset kohtualluvust, juhul kui erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu ei ole võimalik väärteoasja läbi vaadata VTMSi §-s 14 sätestatud kohtualluvuse kohaselt. Samasisuline säte sisaldub erakorralise seisukorra kohta ka ErSSi §-s 30 (erakorralise seisukorra ajal on Riigikohtu esimehel õigus muuta väärteoasjade läbivaatamise territoriaalset kohtualluvust). Täiendusega laiendatakse Riigikohtu esimehe õigust muuta väärteoasjade kohtualluvust ka sõjaseisukorra ajal.

KrMSi täiendamine §-ga 382[16] (kriminaalasja arutamise tähtaeg). ErSSi § 31 sätestab kriminaalmenetluse arutamise aja kohta kaks erandit:

- kriminaalasi määratakse arutamisele 10 päeva jooksul arvates selle kohtusse saabumise päevast ning kohtuotsus kuulutatakse välja hiljemalt järgmisel päeval pärast otsuse langetamist;
- erand katkematuse põhimõtte kohaldamisest, st põhimõte, et erakorralise seisukorra ajal seda ei kohaldata.

Eeldatavasti on erikorra ajal kriminaalmenetluse läbiviimise aja määramisel järgmised kaalutlused: võimaldada kohtul keskenduda teatud kuritegude menetlemisele, mille menetlemine on võimalik ja ressurssidega vastavuses, tagada seejuures põhiõiguste kaitse ja vältida kriminaalmenetluse enda ohustamist seeläbi, et pikema arutamisaja tulemuseks on süütegude aegumine. Aegumine katkeb süüdistatava kohtu alla andmisega, mis tähendab, et aegumistähtaeg hakkab uuesti algusest kulgema (KarSi § 81 lg 5 p 2).[87]

Eelnõuga lisatakse KrMSi § 382[16], mille kohaselt erakorralise või sõjaseisukorra ajal otsustab kohus kohtu alla andmise kümne päeva jooksul arvates kriminaalasja kohtusse saabumise päevast ning kohtuotsus kuulutatakse välja hiljemalt järgmisel päeval pärast kohtuotsuse

86 Menetlusaluse isiku taotlusel võib väärteoasja menetleda tema elu- või asukoha järgi või mootorsõiduki, raudteeveeremi, õhu- või veesõiduki Eestis registreerimise koha järgi (VTMSi § 12 lg 2). Kui menetlusalune isik pärast menetluse alustamist muudab oma elu- või asukohta, võib tema taotlusel asja menetleda tema uue elu- või asukoha järgi (VTMSi § 12 lg 3).
87 KarS komm vln, § 81 komm 6.3.

tegemist (lg 1) ja erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei kohaldata kohtulikule arutamisele KrMSi §-s 268[1] sätestatut (lg 2). Tegemist on täpsustusega, millega viiakse regulatsioon kooskõlla KrMSi terminoloogiaga (täiendus kannab edasi olemasolevat sõnastust ja sobitab selle olemasolevasse mõistekasutusse, kuid laieneb lisaks erakorralisele seisukorrale ka sõjaseisukorrale).

KrMSi täiendamine §-ga 382[17] (kriminaalasja arutamise peatamine maakohtus ja ringkonnakohtus). Eelnõuga täiendatakse KrMSi selliselt, et kohus saab erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada kohtusse saadetud kriminaalasja kohtuliku arutamise või kriminaalasja apellatsiooni korras arutamise, kui asja arutamine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu. Asja arutamise peatamise vormistab kohus KrMSi § 145 sätteid järgides põhistatud määrusega.

Kriminaalasja arutamise peatamise määrus on vaidlustatav määruskaebuse lahendamise menetluses (KrMSi 15. ptk).

Tulenevalt VTMSi §-st 2 laieneb kõnealune regulatsioon ka väärteoasjadele, arvestades väärteomenetluse erisusi. Kohus võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada kohtu menetluses oleva väärteoasja arutamise, kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse arutamise või apellatsiooni arutamise, kui asja arutamine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu.

Kõnealune täiendus võimaldab peatada asja arutamise nii maakohtus (VTMSi 11. ptk – väärteoasja arutamine maakohtus, VTMSi 12. ptk – kaebemenetlus maakohtus) kui ka ringkonnakohtus (VTMSi 13. ptk – apellatsioonimenetlus) ning seda kõikides menetluse etappides. Väärteoasja kohtus menetlemise peatamise vajadus võib selguda nii väärteoasja arutamise ettevalmistamisel eelmenetluse käigus (VTMSi §-d 85, 117, 141) kui ka väärteoasja arutamise, kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse arutamise või apellatsiooni arutamise ajal.

Väärteoasja arutamine peatatakse selle kohtuniku määrusega, kelle menetluses on väärteoasi. Tegemist on põhistatud määrusega ning määruse koostamisel tuleb järgida VTMSi § 48 sätteid. Väärteoasja arutamise peatamise määrus on vaidlustatav määruskaebusega VTMSi 16. ptk-s ettenähtud korras.

KrMSi täiendamine §-ga 382[18] (kriminaalasja kassatsiooni korras läbivaatamise peatamine). Eelnõuga lisatakse KrMSi regulatsioon kriminaalasja kassatsiooni korras läbivaatamise peatamise kohta sarnaselt kriminaalasja arutamise peatamisega maakohtus ja ringkonnakohtus. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib Riigikohus menetlusse võetud kriminaalasja läbivaatamise peatada, kui asja läbivaatamine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu. Kriminaalasja läbivaatamise peatamise vormistab Riigikohus KrMSi § 145 sätteid järgides põhistatud määrusega. Kriminaalasja läbivaatamise peatamise korral katkeb KrMSi § 363 lõikes 7 sätestatud menetlustähtaja kulgemine ja menetluse uuendamisel algab tähtaja kulgemine uuesti.

Tulenevalt VTMSi §-st 2 laieneb kõnealune regulatsioon ka väärteoasjadele, arvestades väärteomenetluse erisusi. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib Riigikohus menetlusse võetud väärteoasja läbivaatamise peatada, kui asja läbivaatamine ei ole võimalik või on

oluliselt raskendatud erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu. Väärteoasja läbivaatamine peatatakse Riigikohtu põhistatud määrusega. VTMSi § 176 lõike 5 kohaselt peab Riigikohtu otsus olema Riigikohtu kantseleis kättesaadav hiljemalt 30 päeva möödumisel Riigikohtu istungist või kohtumenetluse pooltele seisukohtade esitamiseks antud tähtpäevast kirjalikus menetluses. Vajaduse korral võib seda tähtaega määrusega pikendada kuni 60 päevani. Väärteoasja läbivaatamise peatamise korral katkeb VTMSi § 176 lõikes 5 sätestatud menetlustähtaja kulgemine ja menetluse uuendamisel algab tähtaja kulgemine uuesti.

KrMSi täiendamine §-ga 382[19] (kohtulahendite viivitamata täitmisele pööramine). Eelnõuga lisatakse KrMSi § 412 lõike 2 kohta erisus, mille kohaselt erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib prokuratuur taotleda kohtult süüdimõistva kohtuotsuse või kohtumääruse viivitamata täitmisele pööramist, kui kohtulahendi hilisem täitmine on raskendatud või võimatu või viivitamatu täitmine on vajalik riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu kiireks tõrjumiseks. Taotluse lahendab kohtunik määrusega ning määrust saab vaidlustada üksnes süüdimõistva otsuse peale edasi kaevates.

§ 194. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muutmine

Tulenevalt kõrgendatud kaitsevalmiduse terminist loobumisega ning kriisiolukorra legaaldefinitsiooni kasutusele võtmisest asendatakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 4^1 pealkirjas ja lõikes 1 tekstiosa „kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal“ tekstiosaga „riigikaitselise kriisiolukorra ajal“. Riigikaitse eesmärgi tagamiseks kehtestatud kriisiolukord hõlmab senist kõrgendatud kaitsevalmidust, erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda.

§ 195. Käibemaksuseaduse muutmine

Tehtav muudatus on seotud eelnõu §-s 238 tehtava muudatusega (VVSi muutmine). Edaspidi vastutab Kaitseministeerium üksnes sõjalise kaitse valdkonna eest.

§ 196. Küberturvalisuse seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 196 muudetakse küberturvalisuse seadust (KüTS).

Punktiga 1 muudetakse KüTSi § 3 lõike 1 punktis 1 viide HOSile ning see asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele. Muudatuse põhjuseks on asjaolu, et edaspidi määratletakse elutähtsa teenuse osutajad tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

Punktiga 2 lisatakse KüTSi § 3 lõikesse 4 punkt 11^1, mille tulemusena kohaldatakse KüTSi mõistes teenuse osutaja kohta sätestatut ka riigi tegevusvaru haldajale. Eelnõu § 82 lõike 2 esimese lause kohaselt on riigi tegevusvaru haldajaks riigi äriühing, kelle põhikirjalise tegevuse eesmärk on varu moodustamine, haldamine ja kasutuselevõtt. Nimetatud äriühinguks on AS Eesti Varude Keskus, kes ei muutu eelnõuga elutähtsa teenuse osutajaks. Riigi tegevusvaru haldaja lisamine KüTSi nõuete täitjate hulka on vajalik, arvestades selle riigi äriühingu loomise eesmärke ning selle äriühingu tegevuse olulisust kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel, elanikkonnakaitse ning ühiskonna toimimise tagamiseks vajalike toodete varude tagamisel. Oma tegevuse käigus kasutab AS Eesti Varude Keskus ka võrgu- ja infosüsteeme, mille kaitsmiseks on vajalik, et nende pidamise lähtutakse KüTSi nõuetest.

Punktiga 3 tuuakse HOSi § 41 lõikes 2 olev nõue sõna-sõnalt üle KüTSi ehk selle sätte ületoomisega ei tehta sisulisi muudatusi. Sätet ei viida üle tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusesse, kuna selle sätte reguleerimisala on seotud infosüsteemide toimepidevuse tagamisega. Eelnõu menetlemise käigus on Pangaliit tõstatanud küsimuse HOSi § 41 lõikes 2 sätestatud kohustuse asjakohasuse kohta ning on pöördunud 08.06.2022 Riigi Infosüsteemi Ameti, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Eesti Panga poole palvega hinnata elutähtsa teenuse osutamisega seotud tehnoloogilisi riske, mida HOSi § 41 lõige 2 käsitleb. Seetõttu on eelnõu koostamisega paralleelselt alustanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös Riigi Infosüsteemi Ameti, Riigikantselei ning julgeolekuasutustega selle sätte sisulise muutmise vajaduse analüüsimist. Olenevalt analüüsi tulemustest võidakse tulevase KüTSi § 7 lõike 3^1 sõnastust muuta või kehtetuks tunnistada, kuid see muudatus tehakse KüTSi täiendava muutmise ehk revisjoni käigus.

Eelnõuga antakse teatud isikutele üleminekuaeg, millal nad saavad elutähtsa teenuse osutajateks. Kommenteeritava nõude kehtima hakkamine sõltub nende uute elutähtsa teenuse osutajate puhul ka eelnõuga kavandatavast üleminekutähtajast.

Punktiga 4 antakse Riigi Infosüsteemi Ametile (edaspidi *RIA*) võimalus kaasata küberintsidendi lahendamisse teine haldusorgan HKTSis sätestatud korras. Eelnõuga muudetakse ka HKTSi, milles lisanduvad sätted reguleerivad haldusorganite vahelist kaasamist haldusülesande täitmiseks. Eelnõuga kavandatava HKTSi § 20^1 lõike 3 kohaselt võib alluvuskorrast väljaspool kasutada haldusorganite vahelist kaasamist seaduse või halduslepingu alusel. RIA-l võib tekkida vajadus kaasata teist/teisi haldusorganit/haldusorganeid küberintsidendi lahendamisse, mistõttu tuleb HKTSis sätestatava nõude täitmiseks lisada kommenteeritav lõige KüTSi. Vt siin ka viidatud HKTSi sätte selgitust.

§ 197. Lennundusseaduse muutmine

Paragrahviga 197 muudetakse lennundusseadust (LennS), et sätestada lennunduse ETOde kvalifitseerumise tingimused ning määrata sektoris tegutsevatele isikutele püsivad kriisiülesanded.

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud eelnõu §-s 238 tehtava muudatusega (VVSi muutmine). Edaspidi vastutab Kaitseministeerium üksnes sõjalise kaitse valdkonna eest.

Punktis 2 tehtav muudatus on seotud terminite muutusega – hädaolukorra terminit HOSi kehtetuks tunnistamisega enam ei kasutata, vaid kasutusele võetakse termin „kriisiolukord“.

Punktiga 3 määratakse püsiv kriisiülesanne lennujulgestuse teenuse osutajale, kes tagab lennujulgestusmeetmete kohaldamise elutähtsat teenust osutava lennuvälja käitlejaga sõlmitud lepingu alusel, ning sealjuures tuleb teenuseosutajal arvestades ka ETOst lennuvälja käitajale kehtestatud toimepidevuse nõudeid.

Praktikas on selleks AS G4S Eesti, kes pakub julgestuskontrolli teenust Tallinna lennujaamas, ning Viking Security AS Pärnu lennujaamas. Julgestuskontroll hõlmab nii reisijate kontrolli kui ka pagasi läbivalgustust vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 300/2008 kehtestatud nõuetele[88]. Julgestuskontrolli tegemine on kohustuslik, et kaitsta

88 Leitav: EUR-Lex - 32008R0300 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

tsiviillennundust ebaseadusliku sekkumise eest ning tagada seeläbi nii reisijate kui ka pagasi/lasti ohutu vedu. Seega on oluline, et ettevõte täidaks oma ülesandeid ka kriisiolukorras. Ettevõttele pandud kriisiülesanne ei erine üldjuhul tavapärasest julgestuskontrolli teenusest, siiski on antud valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada erisused juhul, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks.

Punktis 4 määratakse püsiv kriisiülesanne maapealsele teenindajale, kes osutab nõukogu direktiivi 96/67/EÜ[89] lisas loetletud maapealse käitluse teenuseid, välja arvatud toitlustusteenust, elutähtsat teenust osutavale lennuvälja käitlejale.

LennSi kohaselt loetakse maapealseks teenindajaks isikut, kes osutab kolmandale isikule (nt lennufirmadele) üht või mitut liiki maapealse teeninduse teenust, mis on loetletud eespool nimetatud direktiivi lisas. Sellisteks teenusteks on:

- maapealne juhtimine ja järelevalve;
- reisijate käitlus, mis hõlmab igat liiki abi saabuvatele, lahkuvatele, ümberistuvatele või transiitreisijatele, sh piletite ja reisidokumentide kontrolli, pagasi registreerimist ja selle toimetamist sorteerimispaika;
- pagasikäitlus, mis hõlmab pagasi käitlust sorteerimispaigas, selle sorteerimist, ettevalmistust ärasaatmiseks, laadimist ettenähtud veovahendeile ning nendelt mahalaadimist pagasi vedamiseks õhusõidukist sorteerimispaika ja vastupidi, samuti pagasi transporti sorteerimispaigast väljastamispaika;
- kauba ja posti käitlus;
- perrooni käitlus, mis hõlmab nt õhusõiduki maapealset juhendamist saabumisel ja väljumisel, õhusõiduki laadimist ja tühjaks laadimist, mootori käivitamist jms;
- kütuse- ja õlikäitlus;
- õhusõiduki hooldus;
- lennutegevus ja meeskonna juhtimine;
- maapealne transport, mis hõlmab meeskonna, reisijate, pagasi, kauba ja posti veo korraldamist ning teostamist.

Muudatus on vajalik, kuna lennujaama käitleja tagab tervikuna küll lennuvälja toimimise, kuid otseselt maapealseid teenuseid ise ühelegi kliendile ei osuta, seega on oluline tagada lennujaama kui terviku toimimine. Maapealsele teenindajale pandud kriisiülesanne ei erine üldjuhul tavapärasest maapealsest teenusest, st tuleb võtta arvesse LennSis sätestatud ja lennuvälja käitlejaga sõlmitud lepinguid, kuid siiski on antud valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada erisused juhul, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. Maapealset teenindust pakkuvaid ettevõtteid, kes on Tallinna Lennujaamaga maapealse teenindamise lepingu sõlminud, on praeguse seisuga kokku 11.

Punktis 5 tehtav muudatus on seotud terminite muudatusega – termin „riigikaitseülesanne“ asendatakse terminiga „kriisiülesanne“. Samuti antakse §-s 58[8] alus lennunduse ETOde kvalifitseerumise tingimuste sätestamiseks.

2017. a jõustunud HOSiga jäeti elutähtsate teenuste loetelust välja nii lennuväljade kui ka aeronavigatsiooniteenuse toimimine, kuna tollel ajal oli teadmine, et tsiviilkriiside puhul jääb alati alternatiiviks mõni muu logistikakanal, nt sadamad, raudtee või maantee. Samas tõestas COVID-19 epideemia, et ka tsiviilkriis võib mõjutada märkimisväärselt korraga kogu transpordisektorit ja seeläbi häirida nii inimeste liikumist kui ka laiemalt varustuskindluse tagamist, aga ka rahvusvahelise abi kaasamist riigikaitse tagamiseks, seega on oluline, et

89 Leitav: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A31996L0067

kriitilised transpordisektori ettevõtted mõtleksid siiski läbi kõik võimalikud teenust ohustavad riskid ning planeeriksid nende ennetamiseks ja maandamiseks meetmeid.

Punktis 6 sätestatakse ETOks kvalifitseerumise kriteeriumid nii lennuväljade kui ka aeronavigatsiooniteenuse toimimist tagavate ettevõtete puhul.

Aeronavigatsiooniteenuse toimimist kui elutähtsat teenust tagab selline isik, kes osutab Tallinna lennuinfopiirkonnas tsiviillennundus- ja aeronavigatsiooniteenust. Selliseks ettevõtteks kvalifitseerub praegu vaid Lennuliiklusteeninduse AS. Lennujuhtimise põhiülesandeks on tagada eelkõige lennuohutus ja vältida kokkupõrkeid nii õhusõidukite kui ka õhusõidukite ja maa peal olevate takistuste vahel, lisaks varustada piloote lennu ajal vajaliku (meteoroloogilise ja aeronavigatsioonilise) teabega raadioeetri kaudu, tagada lendude sujuvus ja efektiivsus ning osutada häireteenindust seda vajavatele õhusõidukitele. Sh on riigikaitse tagamisel neil oluline roll koostöös militaarlendude juhtimisega.

Lennuväljade toimimist kui elutähtsat teenust tagab selline lennuvälja käitaja, kes käitab Tallinna ja Pärnu lennuvälja. Selliseks ettevõtteks kvalifitseerub vaid Tallinna Lennujaama AS. Tallinna lennuväli on oluline nii tsiviillennunduse (sh reisijate ja kaupade vedude) toimimise vaatest, kuid samuti riigikaitse toetamiseks ning rahvusvahelise abi vastuvõtmiseks. Pärnu lennuvälja lennurada pikendati 2021. a lõppenud ehitustööde käigus nii, et praeguseks on seal piisavalt suutlikkust, et olla alternatiiviks Tallinna lennuväljale.

Lisaks on ka lennunduse ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka kriisiolukorras. Seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktiga 7 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesande täitmise üle (hõlmab ka järelevalvet elutähtsa teenuse osutamise üle) tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alusetel ja korras. Selline lahendus nähakse ette kõikide ETOde ja kriisiülesannet omavate isikute puhul.

Punktis 8 kajastatakse järelevalvet – kriisiülesannete täitmise üle tehakse järelevalvet tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud korras.

§ 198. Liiklusseaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse LSi seoses Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist puudutava regulatsiooni korrastamisega (vt § 193 punkti 12 selgitus). Muu hulgas sätestatakse KorSi lisatava § 82^2 lõike 2 punktis 3, et Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata liikluse korraldamisse ja reguleerimisse kriisiolukorra ajal. Sellega kooskõlas täiendatakse LSi § 8 lõiget 3 punktiga 1^1, mille järgi võib teiste seas liiklust reguleerida korrakaitseorgani poolt riiklikku järelevalvesse kaasatud Kaitseväe või Kaitseliidu reguleerija. Selle tingimus on omandatud pädevus ja asjaomane väljaõpe. Uue sätte sõnastamisel on tuginetud LSi § 8 lõike 3 punkti 1 sõnastusele.

Punktiga 2 tehakse LSi § 99 lõikes 2 normitehniline muudatus seoses seaduse pealkirja muutumisega.

Lisaks muudetakse **punktiga 3** LSi § 190^6 lõike 2 punkti 4 (teekasutustasu tagastamise alused) selliselt, et senine punkti 4 tekstiosa „veoautoga on täidetud riigikaitselise

sundkoormise kohustust“ asendatakse tekstiosaga „veoautoga on täidetud kriisiülesannet või kodanikukohustust“. Nimetatud muudatus tuleneb terminite muutusest – riigikaitseülesannete asemel on kriisiülesanded ning töökohustuse asemel võetakse kasutusele termin „kodanikukohustus“.

Veoautoga võidakse eelnõu kohaselt kriisiolukorra ajal täita kas kriisiülesannet või kodanikukohustust. Nimetatud juhtudel peab säilima võimalus taotleda teekasutustasu tagastamist.

§ 199. Maagaasiseaduse muutmine

Paragrahviga 199 muudetakse maagaasiseadust (MGS).

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele.

Punktiga 2 sätestatakse, et ETOks kvalifitseeruva veeldatud gaasi terminali halduri ülesandeks on osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka kriisiolukorras. Seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktiga 3 asendatakse viide HOSile vastava viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele. Lisaks langetatakse maagaasi jaotusvõrgu ETOks kvalifitseerumise lävendit. Kui kehtiva õiguse järgi loetakse ETOks ettevõtte, kelle jaotusvõrguga on ühendatud üle 10 000 tarbija, siis muudatuse järgi on ETO lävendiks 1000 tarbijat. Seega oleks ETOks edaspidi 5 maagaasi jaotusvõrgu ettevõtet: Gaasivõrk AS (hetkel juba ETO), AS Sillamäe Veevärk, Energate OÜ, OÜ Raadimõisa ja Tehnovõrkude Ehituse OÜ. Muudatuse eesmärk on parandada ka väiksemate jaotusvõrgu ettevõtjate toimepidevust.

Punktiga 4 sätestatakse maagaasi võrguettevõtjatest ETOde püsiv kriisiülesanne osutada elutähtsat teenust igas olukorras, sh kriisiolukorras. Seda peavad nad tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada. Lisaks määratakse sarnaselt elektrivaldkonnaga ka maagaasivaldkonnas täiendavalt kriisiülesanne ka nendele isikutele, kes osutavad ETOdele kuuluva võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust (vt selgitusi § 172 elektrituruseaduse muudatus).

Punktidega 5 ja 6 jäetakse MGSist välja viited Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile (edaspidi *VVKK*). Muudatused on seotud sellega, et VVKK moodustamine jäetakse täielikult Vabariigi Valitsuse otsustada. See tähendab, et seaduses ei saa enam VVKK-le ühtki kohustust või ülesannet ette näha. Kehtivas MGSis on aga kolmes sättes VVKK-le mingi roll antud:
1) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teavitab VVKKd Euroopa Komisjoni otsusest, millega rakendatakse meetmeid varustuskindluse tagamiseks, ja kavandatavatest meetmetest (MGSi § 26^2 lg 2^1);
2) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teavitab VVKKd, kui varustuskindlus on taastatud (MGSi § 26^2 lg 4^1);
3) majandus- ja taristuminister esitab ennetava tegevuskava gaasi varustuskindlust mõjutavate riskide vähendamiseks ning tarnehäirega toimetuleku kava VVKK-le teadmiseks (MGSi § 26^3 lg 2).

Nagu näha, reguleeritakse MGSi kõnealustes sätetes VVKK teavitamist. See tähendab, et nende sätete eesmärk on tagada, et VVKKs esindatud asutused oleksid teadlikud ELi meetmetest, varustuskindluse taastamise olukorrast ja erinevatest varustuskindluse tagamise kavadest. Sellist teavitamist võib korraldada asutuste või muude komisjonide kaudu, kui seda on otstarbekas nii korraldada, kuid seda ei pea nii tegema ega seaduses nii täpselt kindlaks määrama. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium peaks ise otsustama, kuidas mingis olukorras on kõige parem teavitamist korraldada ning keda teavitama peab. Seega nähakse kõikides ülalviidatud sätetes ette, et VVKK asemel teavitatakse asjaomaseid asutusi.

Punktis 7 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele ETOdele ja isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 200. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse seaduse § 4 punkti 14. Kehtiva § 4 punkti 14 kohaselt ei käsitata makseteenusena sularaha- või makseautomaadist sularaha väljavõtmise teenuseid, kui need töötavad ühe või mitme kaardi väljastaja huvides, kes ei ole kontolt raha välja võtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osapool, tingimusel et selle teenuse pakkujad ei osuta muid sama seaduse §-s 3 loetletud makseteenuseid. Sisuliselt juba praegu sätestatakse p-ga 14 sularaha käitlemise sisu, kuid seda eelnõust kitsamalt. Sätete selguse ja loetavuse tagamiseks sätestatakse p-s 14, et makseteenusena ei käsitata sularaha käitlust, ning § 4 täiendatakse lõikega 6, millega sätestatakse sularaha käitlemine.

Punktis 2 määratletakse sularaha käitlemise ja pangatähtede käitluse seadmete haldamise terminid. Sularaha käitlemine on sularaha lugemine, sortimine, pakendamine ja arvestuse pidamine, sularahaautomaatide kassettide täitmine ning muud teenused, mis võimaldavad sularaha- või makseautomaadist sularaha väljavõtmist, kui see töötab ühe või mitme kaardi väljastaja huvides, kes ei ole kontolt raha välja võtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osapool. Pangatähtede käitluse seadmete haldamine on Euroopa Keskpanga kinnitatud sularaha käitlemise registris olevate seadmete omamine, monitoorimine, riistvaralise ja tarkvaralise toimekindluse tagamine ning sularahaautomaatide kassettide sularahaautomaatidesse paigaldamise korraldamine.

Punktiga 3 muudetakse § 4^1 pealkirja, kuna paragrahvi uute lõigete lisamise tulemusena ei piirdu selle sisu enam teabe edastamise kohustusega.

Punktiga 4 täiendatakse makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse § 4^1 lõigetega 5 ja 6. Lõikes 5 sätestatakse, keda sularaha käitlemist pakkuvatest isikutest loetakse sularaharingluse teenuse puhul ETOdeks. ETOks on iga isik, kes tegeleb sularaha lugemise, sortimise, pakendamise ja arvestuse pidamise, sularahaautomaatide kassettide täitmise ning muude teenuste osutamisega, mis võimaldavad sularaha- või makseautomaadist sularaha väljavõtmist, kui see töötab ühe või mitme kaardi väljastaja huvides, kes ei ole kontolt raha välja võtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osapool. Samuti on ETOks isik, kes haldab pangatähtede käitluse seadmeid, omab Euroopa Keskpanga kinnitatud sularaha käitlemise registris olevaid seadmeid, monitoorib neid, tagab riistvaralise ja tarkvaralise toimekindluse ning korraldab sularahaautomaatide kassettide sularahaautomaatidesse paigaldamist.

Lõikes 6 sätestatakse, et sularaha käitlejatest ETOde püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust kriisiolukorra ajal tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel

kehtestatud nõuete kohaselt. Eesti Pank täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel toimepidevuse nõuete määrusega.

Punktiga 5 täiendatakse seaduse § 5 lõigetega 1^1–1^4.
Lõikega 1^1 laiendatakse elutähtsate makseteenuste osutajate ringi makseasutuste ja e-raha asutustega. Eesti Pank võib kanda makseasutuse või e-raha asutuse ETOde nimekirja, kui tema tegevus on makseteenuste turu mõjutamiseks piisavalt oluline ehk kui tema Eestis tehtud maksete või sularaha väljamaksete osakaalu näitaja on suurem kui üks protsent Eesti krediidiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste vastavast kogunäitajast ja Eesti Panga hinnangul on tal Eestis maksete toimimisele oluline mõju. Hinnangu andmisel arvestab Eesti Pank ka makse-või e-raha asutuses maksekontot omavate klientide arvu. See tähendab, et Eesti Pangal on õigus määrata makseasutus või e-raha asutus ETOks, kui vähemalt ühe loetletud näitaja poolest on tema turuosa üle ühe protsendi, kaaludes mõju maksete toimimisele. Praeguste andmete põhjal ei ole ühelgi makse- või e-raha asutusel makseteenuste pakkumises märkimisväärset rolli. Täpse ETOde loetelu kinnitab Eesti Pank määrusega.

Muudatus võimaldab käsitada ETOdena makseteenuste osutamise ahelas osalevaid makseasutusi ning e-raha asutusi, kellest sõltub näiteks kaardimaksete vastuvõtmise teenuse toimimine poes või (välk)maksete vastuvõtmise teenuse toimimine e-kaubanduses, ja kellel on Eestis makseteenuste pakkumisel oluline roll, ning seeläbi tõhusamalt korraldada makseteenuste toimepidevust.

Lõikega 1^2 sätestatakse, et elutähtsat teenust osutavate makseasutuste ja e-raha asutuste loetelu kinnitab Eesti Pank.

Omakorda lõikes 1^3 täpsustatakse, et ETOde loetelu koostamise täpsemate tingimuste ja korra määramiseks on Eesti Pangal võimalik täpsustada oma määrusega nõudeid ETO määramise protseduuri aluseks olevatele andmetele ja kriteeriumidele, samuti otsustusprotsessi tähtaegu.

Lõikes 1^4 täpsustatakse, et lõikes 1^1 nimetatud ülesanded on elutähtsa teenuse osutaja püsivad kriisiülesanded. ETO ülesandeks on osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka kriisiolukorras. Seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada. Eesti Pank lähtub sellest, mis teenuseid ja kuidas ETO makseasutused ning e-raha asutused pakuvad tavaolukorras, ning võtab eesmärgiks, et mõistlik teenustase säiliks kriisiolukorras ehk kriisiolukorras ei pea ETO hakkama osutama teenust või ehitama taristut, mida ta tavaolukorras ei paku.

Punktis 6 nähakse ette terminoloogiline muudatus – hädaolukorra lahendamise plaanid asenduvad kriisiplaanidega, mida hakatakse koostama tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel.

Punktiga 7 sätestatakse, et järelevalvet MERASi alusel elutähtsa teenuse osutajateks määratud ettevõtetele sätestatud nõuete ja nende täitmise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Selline lahendus nähakse ette kõikide ETOde puhul.

§ 201. Maksukorralduse seaduse muutmine

Punktidega 1 ja 2 muudetakse maksukorralduse seaduse (MKS) maksusaladuse erisusi reguleeriva § 29 punkte 53–55. Tegemist on terminoloogiliste muudatustega.

Punktiga 3 lisatakse MKSi uus säte (p 62), mis võimaldab korrakaitseorganil kasutada maksusaladust sisalduvat teavet, kui isikud on kaasatud KorSi § 82[1] alusel. Lisaks tekib Välisministeeriumil õigus saada Maksu- ja Tolliametilt (edaspidi *MTA*) teavet töötamise registris kajastuvate välisriikide esindustes töötavate isikute töötamise andmete kohta. Välisministeeriumi pädevusse kuulub välissuhtlemisseaduse kohaselt välisriikide esindustega suhtlemise korraldamine ning välisriikide esinduste Eestis tegutsemisega seotud küsimuste lahendamine. Võimalus saada andmeid töötamise registrist on Välisministeeriumile vajalik oma ülesannete täitmiseks (punkt 63).

§ 202. Meditsiiniseadme seaduse muutmine

Paragrahviga 202 täiendatakse meditsiiniseadme seaduse (MSS) § 16 lõikega 4.

MSSi § 16 lõikega 4 sätestatakse Terviseametile õigus inimeste elu ja tervist vahetult ohustava loodusõnnetuse, katastroofi, nakkushaiguse epideemia või kriisiolukorras ajutiselt lubada erandeid meditsiiniseadme Eesti turul kättesaadavaks tegemise, meditsiiniseadme kliiniliste uuringute nõuete, meditsiiniseadme ohutusalase teabe esitamise nõuete ja teabe edastamise nõuete täitmisest. Viidatud ajutisi erisusi on võimalik teha vaid siis, kui a) tegemist on vahetult inimeste elu ja tervist ohustava olukorraga (loodusõnnetus, katastroof, nakkushaigus, kriisiolukord tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses); b) kõigi kehtestatud nõuete täitmine ei võimaldaks tagada elanikkonna ja raviasutuste katkematut varustatust meditsiiniseadmetega.
Samuti võib Terviseamet nimetatud olukorras, kui see on vajalik inimeste elu ja tervise kaitseks, piirata meditsiiniseadme reklaami.

Kavandatud säte võimaldab seada täiendavad piirangud ja nõuded ja ühtlasi võimaldada kehtestatud nõuete suhtes teha leevendusi (nt kui USA, Hiina, Austraalia, Jaapani vm kolmandate riikide standardid on täidetud, aga ei ole täidetud Euroopas kehtivad standardid). Erisuste tegemisel tuleb sageli ka seada täiendavaid piiranguid erisusealuse meditsiiniseadme levitamisele / kasutusele võtmisele (nt Saksamaal kohustati COVID-19 pandeemia ajal erisusealust pakendit ümber märgistama). Iga konkreetset juhtu tuleb vaadelda eraldi ja erisuste võimaldamine on seotud alati konkreetse juhtumi asjaoludega. Olukordades, kus esmaülesandeks on tagada meditsiiniseadmete kättesaadavus, on põhjendatud piirata otsepostitusi ja muul viisil meditsiiniseadme reklaami.

Täpsemat loetelu ei ole võimalik kehtestada, kuna see sõltub eelkõige olukorra põhjustest, ulatusest, sellega kaasnevatest ja sellele järgnevatest mõjudest. Erisuste võimaldamine peab olema eesmärgipärane ja proportsionaalne saavutatava eesmärgi suhtes, tagamaks rahvatervise kaitse. Meditsiiniseadmete kättesaadavusel on oluline osa tervishoiusüsteemi toimimiseks ja selle tagamiseks.

Eesmärk on võimaldada erisusi selliselt, et meditsiiniseadmete kättesaadavus oleks tagatud, ja vajaduse korral seatakse täiendavaid tingimusi, milleks võivad olla nõuded (nt märgistusele, täidetud standarditele) või piirangud (nt kättesaadavaks tegemisele ainult tervishoiuteenuse osutamiseks).

§ 203. Meediateenuste seaduse muutmine

Paragrahviga 203 täiendatakse meediateenuste seaduse (MeeTS) § 21 kohustusega säilitada erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal edastatud programmi salvestisi nimetatud

olukordade lõppemiseni. Raadio- ja telesaadetel on erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras oluline mõju ühiskonnas meeleolude kujundamisel. Meediakanalite tegevuse monitoorimine on otseselt seotud riigi inforuumi kaitse ning ühiskonna stabiilsuse hoidmisega. Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal on oluline seirata ja omada ülevaadet vähemalt Eesti tegevusloaga meediakanalite programmi sisu kohta kuni olukorra lõppemiseni. Saadud teave võimaldab vajaduse korral kiiresti reageerida vaenulikule mõjutustegevusele ning tuvastada õigusrikkumisi. Erikord võib kesta pikemalt kui 20 päeva (nt erakorralise seisukorra võib välja kuulutada kuni kolmeks kuuks), mistõttu on oluline sätestada meediateenuste seaduses erisus, mis kohustab programmi salvestisi säilitama tavapärase 20 päeva asemel (MeeTSi § 21 lg 2) kuni erakorralise või sõjaseisukorra lõppemiseni. Kuivõrd televisiooni- ja raadioteenuse osutajad salvestavad ka kehtiva MeetSi alusel programmi, siis ei nõua salvestiste pikemaajalisem säilitamine olulisi lisainvesteeringuid.

Võrdluseks, näiteks Lätis on pandud meediateenuse osutajatele kohustus salvestada kogu edastatav programm, v.a taasedastatavad programmid, sellise kvaliteediga, mis lubab selgelt ja ühemõtteliselt kindlaks teha iga programmi sisu. Salvestisi tuleb säilitada vähemalt kolm kuud alates programmi edastamisest. Eraldi on sätestatud, et saated, mida edastatakse valimiskampaania ajal või enne rahvahääletust, seaduse algatuse kampaania või parlamendi laialisaatmise kampaania ajal, tuleb säilitada kogu vastava perioodi ajal ja mitte vähem kui kolm kuud pärast nimetatud perioodi. Salvestiste koopiad tuleb esitada Läti meediaregulaatorile (riikliku elektroonilise massimeedia nõukogu), kohtule, prokuratuurile, teistele uurimisasutustele ja pädevatele täidesaatva riigivõimu asutustele nende nõudmisel tasuta.[90] Tavapärane 20-päevane programmi salvestiste säilitamise kohustus erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras ei ole piisav, et tuvastada hiljem rikkumise asjaolud.

§ 204. Meresõiduohutuse seaduse muutmine

Paragrahviga 204 muudetakse meresõiduohutuse seadust (MSOS) seoses püsiva kriisiülesande määramisega jäämurdeteenuse ja lootsiteenuse osutajatele.

Punktiga 1 määratakse püsiv kriisiülesanne jäämurdeteenuse osutajale, kellel tuleb tagada ka kriisiolukorras jäämurdeperioodil jäämurdmine enda teeninduspiirkonnas vastavalt Transpordiametiga sõlmitud lepingule. Muudatus on vajalik, kuna ilma jäämurdmiseta ei ole võimalik jää korral laevadel sadamasse sisse sõita ega ka sadamast väljuda. Kuigi Transpordiamet teostab ka ise jäärmurdmist jäämurdja Tarmo ja mitmeotstarbelise laeva EVA-316-ga, siis põhilisi rahvusvahelisi laevu teenindavates sadamates (Muuga sadam, Tallinna ja Kopli lahe sadamad, Paldiski Lõunasadam, Kunda ja Sillamäe sadamad) teostab jäämurdmist jäämurdja Botnica, mis kuulub TS Shipping OÜ-le. Kuna jäämurdmine on hooajaline teenus, mis sõltub ka talvehooajal ilmastiku- ja jääoludest, st igal aastal ei pruugi vajadust jäämurdmiseks alati tekkida, siis teenust elutähtsaks teenuseks ei määrata, küll aga on vajalik tagada selle toimimine kriisiolukorras, kui selleks peaks vajadus tekkima. Juhul, kui kriisiolukorra lahendamiseks on vajalik jäämurdmist teostada tavapärastest tingimustest erinevalt, võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada selleks ka vastavad erisused.

Punktis 2 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

90 Elektroonilise massimeedia seadus, artikkel 29.
Kättesaadav: http://neplpadome.lv/en/assets/documents/anglu/Electronic%20Mass%20Media%20Law%2012.2014.pdf

§ 205. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmine

Paragrahvis 205 nähakse ette muudatused nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses (NETS).

Punktis 1 asendatakse sõnad „eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra“ sõnaga „kriisiolukorra“, kuna tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus koondab erinevad kriise põhjustavad olukorrad ühe katusmõiste alla. Seega edaspidi võib kõikides kriisiolukordades, kui on takistatud tervisekontrolli tegemine ja selle kohta tervisetõendi väljastamine, rakendada tervisetõendite väljastamise asemel erikorda – tööandja saab sel ajal nõuda tööle asujalt või töötajalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kinnitust selle kohta, et isikul ei ole tuvastatud nakkushaigust, talle teadaolevalt ta ei põe nakkushaigust ja tal ei ole nakkushaiguse sümptomeid, ning tööandja peab tagama, et tööle asuja või töötaja esitaks nakkushaiguste suhtes tervisekontrolli läbimise kohta kirjaliku tervisetõendi hiljemalt 90 kalendripäeva möödumisel kriisiolukorra lõppemisest arvates.

Punktiga 2 tehakse viide tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele, kuna HOS tunnistatakse kehtetuks ja seda asendab osaliselt tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus.

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks viide HOSile, mis on tarbetu kordamine, kuna § 26 juba sätestab, et kohaldatakse ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seadust.

Punktiga 4 tehakse terminoloogiline muudatus tulenevalt HOSi kehtetuks tunnistamisest. Edaspidi kasutakse mõistet „olukorras, mis on seotud tervishoiualase hädaolukorra või kriisiolukorraga“. Tervishoiualast hädaolukorda mõistetakse tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses, kriisiolukord on defineeritud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses.

§ 206. Planeerimisseaduse muutmine

Planeerimisseaduses asendatakse termin „hädaolukord“ terminiga „kriisiolukord“.

§ 207. Politsei ja piirivalve seaduse muutmine

Punktiga 1 täiendatakse **PPVSi §-ga 3[1]** ning sätestatakse teiste haldusorganite politsei ülesannetesse kaasamine. PPVSi uus § 3[1] on seotud kaasamise üldregulatsiooni sätestamisega HKTSis. Muudatus on otseselt seotud HKTSi täiendusega (§ 20[1]) (vt eelnõu § 177).

PPVSi § 3[1] lõige 1 sätestab, et Politsei- ja Piirivalveamet võib avaliku korra kaitsesse kaasata vanglateenistuse ametnikke. Kaasamine on lubatud, kui PPA ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult ohtu ennetada, välja selgitada, tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada. Nimetatud piirang lähtub põhimõttest, et iga asutus peab eelkõige täitma neid põhiülesandeid, milleks ta on loodud. Näiteks, kui PPA-l puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks, on kaasamise eeltingimus täidetud. Kaasamine on lubatud üksnes niikaua, kui nimetatud asjaolud esinevad. Tegemist ei ole uue volitusega. Kehtiva vangistusseaduse (edaspidi *VangS*) § 109 lõike 4 järgi võib relvastatud üksust või vanglateenistuse ametnikku kasutada ametiabi korras vastavalt halduskoostöö seadusele avaliku korra tagamiseks. Lähtuvalt HKTSi muudatustest on PPVSi § 3[1] lõikes 1 kaasamise sätte aluse juures esitatud ka kaasamise tingimused. Kuivõrd vanglateenistuse ametnikke kaasatakse PPA ülesannete täitmisse, siis on kaasamine sätestatud VangSi asemel PPVSis. PPVSi § 3 lõike 1 punkti 1 järgi on politsei ülesanne avaliku korra kaitse korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras. Vanglateenistuse

ametnike kaasamine on lubatud ohu ennetamiseks, ohu väljaselgitamiseks, ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks ehk avaliku korra kaitseks. Vanglateenistuse ametnikke saab kaasata, kui kaasamise tulemusena ei kannata vangla põhiülesannete täitmine, kuna vanglateenistuse ametnike esmane ülesanne on täita neile pandud teenistusülesandeid.

Eraldi ei ole eelnõus enam nimetatud relvastatud üksust, sest relvastatud üksus koosnebki vanglateenistuse vanglaametnikest, erinevus on ainult nende väljaõppes: relvastatud üksuse liikmed on saanud spetsiaalse väljaõppe ja treenitud tegutsema keerukamates ja spetsiifilisi oskusi nõudvates olukordades võrreldes tavalise vanglateenistuse ametnikuga. Samuti ei ole kõigi vanglateenistuse ametnike väljaõpe ühesugune.

PPVSi § 3^1 lõike 2 järgi on vanglateenistuse vanglaametnikul riiklikku järelevalvesse kaasamisel politseiametniku volitused. Volituste ulatus võrreldes kehtiva õigusega ei muutu. Volituste rakendamiseks tuleb tagada vanglateenistuse ametnikele ka vajalik väljaõpe ning täpsustada volituste rakendamise korda. Politsei- ja Piirivalveameti täpsemad ülesanded, mille täitmisse võib vanglateenistuse ametnikke kaasata, ning kaasamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisas.

PPVSi § 3^1 lõige 4 on seotud Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist puudutava regulatsiooni korrastamisega (vt täpsemad selgitused KorSi muutmise paragrahvi juures). Lõike 4 järgi võib Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata politsei ülesannete täitmisse ja selle raames riiklikku järelevalvesse KorSis sätestatud tingimustel ja korras. Muudatus tehakse õigusselguse eesmärgil. Samasugune viide KorSile lisatakse teiste kaasavate korrakaitseorganite ülesandeid reguleerivatesse seadustesse (nt PäästeS).

Punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks PPVSi § 7^7 lõiked 3–8. Need sätted reguleerivad asja sundkasutusse võtmist otsingu- või päästetöödeks merel või piiriveekogus, sh kohustust meede protokollida, kohustust toimetada vallasasi selle üleandmiseks määratud kohta ja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamise korda. Analoogilised eriregulatsioonid sisalduvad ka HOSis ja PäästeSis. Kuna olemuslikult on need eriregulatsioonid ühetaolised, sätestatakse dubleerimise vältimiseks selge õigusraamistik asja sundkasutusse võtmiseks ja sundvõõrandamiseks KorSi kui korrakaitse üldseaduse 3. peatükis (vt täpsemad selgitused KorSi muutmise § 191 juures).

Punktiga 3 jäetakse välja hädaolukorra õppused, vaid käsitletakse kõiki õppuseid koos.

Punktiga 4 tunnistatakse kehtetuks PPVSi § 108^4 lõige 4^1, milles on sätestatud vabatahtliku merepäästja õigus kohaldada merepäästetööl PPVSi §-s 7^7 sätestatud riikliku järelevalve erimeedet asja sundkasutusse võtmiseks. Sellega seoses muudetakse **punktiga 5** PPVSi § 108^4 lõiget 5 ja sätestatakse selles viitega KorSi §-le 53^1 vabatahtliku merepäästja õigus kohaldada asja sundkasutusse võtmise erimeedet, sest kehtiv alus nimetatud erimeetme kohaldamiseks tunnistatakse eelnõuga kehtetuks (vt ülal punkti 2 selgitused).

Punktiga 5 tehakse viite parandus. Sundkasutusse võtmine korrakaitse erimeetmena reguleeritakse KorSis ning sellega seoses muudetakse PPVSis asjaomaseid sätteid (PPVSi § 108^4 lõige 4^1 tunnistatakse kehtetuks ja lisatakse viide § 108^4 lõikesse 5).

§ 208. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehtav muudatus on seotud terminite muutusega – hädaolukorra terminit HOSi kehtetuks tunnistamisega enam ei kasutata, vaid kasutusele võetakse termin „kriisiolukord“.

§ 209. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmine

Paragrahviga 209 muudetakse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust (PSJKS).

Punktiga 1 sätestatakse sõnaselgelt Riigikohtu pädevus lahendada taotlusi peatada või lõpetada erakonna tegevus või peatada töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevus. Kehtiva õiguse kohaselt tulenes Riigikohtu asjakohane pädevus ErSSist.

Punktiga 3 täiendatakse PSJKSi § 3 uue lõikega ning sätestatakse, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal otsustab erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevuse peatamise põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Kui eelnimetatud ühingu või selle liidu või erakonna tegevus ohustab riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda, hindab kolleegium Vabariigi Valitsuse taotluse üle otsustamisel mh seda, kas selle tegevuse peatamine sobib riigi julgeoleku kaitse eesmärgiga ning kas ei esine teisi abinõusid, mis oleksid eesmärgi saavutamise seisukohast sama tõhusad, kuid piiraksid erakonna või töötajate või tööandjate ühingu või selle liidu põhiõigusi ja -vabadusi vähem.

Kohtumenetlust reguleerivates seadustes puuduvad normid, mis reguleeriksid seda, kuidas lahendatakse taotlusi erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevuse peatamiseks erakorralise või sõjaseisukorra lõppemiseni. Kuigi õigus analoogilise taotluse esitamiseks on peaministrile kui erakorralise seisukorra juhile antud ka kehtiva ErSSi § 19 lõike 1 alusel, on jäänud selgusetuks, kas eelnimetatud taotlust lahendab Riigikohtu halduskolleegium või põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium.

Kuna rahuajal on erakonna tegevuse lõpetamise taotluse lahendamine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi pädevuses, on otstarbekas sätestada kolleegiumi õigus lahendada erakonna tegevuse peatamise taotlus ka erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Tegemist ei ole erakonna lõpetamise taotlusega, mille lahendamine on PSJKSi § 3 lõike 4 järgi ainult Riigikohtu üldkogu pädevuses. Erakonna tegevuse peatamise taotluse lahendamine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poolt ei ole vastuolus PSJKSi § 3 lõikega 4, sest kolleegium ei otsusta mitte erakonna lõpetamise, vaid erakonna tegevuse peatamise üle erakorralise või sõjaseisukorra lõppemiseni, mis on vähem piiravam meede.

Erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevuse sõja- või erakorralise seisukorra ajaks peatamise taotluse lahendamine on kiireloomuline. Kehtiva ErSSi § 19 lõige 2 annab Riigikohtule taotluse lahendamiseks kolme päeva pikkuse tähtaja. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis vaadatakse erakonna peatamise taotlus läbi viieliikmelises koosseisus (PSJKSi § 3 lg 2), mis võimaldab sellist taotlust lahendada erakorralise või sõjaseisukorra tingimustest lähtuvalt viivitamata. Samuti on erakorralise või sõjaseisukorra ajal vaja viivitamata lahendada ka töötajate ning tööandjate ühingu tegevuse peatamise taotlusi. Sellest johtuvalt ei nähta eelnõus ette konkreetset taotluse lahendamise tähtaega, vaid sätestatakse, et Riigikohus lahendab erakonna tegevuse peatamise või lõpetamise või töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevuse peatamise taotluse viivitamata pärast nõuetekohase taotluse saamist (**punkt 17**).

Sõja- või erakorralise seisukorra lõppemisel on Riigikohtu üldkogul võimalik Vabariigi Valitsuse vastava taotluse esitamise korral põhjalikumalt kaaluda kehtiva PSJKSi 5. peatükis sätestatud õigusraamistiku alusel, kas on põhjendatud ja vajalik lõpetada erakonna tegevus, mis oli eelnevalt peatatud. Üldkogu vaatab PSJKSi § 3 lõike 5 järgi asja läbi vähemalt üheteistkümneliikmelises koosseisus.

Kehtiva PSJKSi 5. peatükk (§-d 23–36) reguleerib vaid erakonna tegevuse lõpetamist. PSJKSi muudatuse **punktidega 14–18** täiendatakse PSJKSi 5. peatükki osas, millega reguleeritakse ka erakonna ja töötajate ning tööandjate ühingute või nende liitude tegevuse peatamist. Paragrahviga 32^1 antakse Vabariigi Valitsusele õigus esitada erakorralise või sõjaseisukorra ajal Riigikohtule taotlus peatada erakonna ning töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevus, kui see on vajalik erikorra lahendamiseks. Sellega seoses muudetakse ka PSJKSi § 33–36, mis käsitlevad menetlusosalisi sellises põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, selle asja lahendamise tähtaega, menetluse uuendamist ja Riigikohtu volitusi asja lahendamisel.

PSJKSi muudatuse **punktid 2 ja 5–13** on seotud PSJKSi § 2 lõikes 11 Riigikohtu pädevusega teha põhiseaduslikkuse järelevalve korras erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse üle järelevalvet. Kehtiva PSJKSi 3. peatükk (§-d 16–24) reguleerib vaid kaebuste esitamist Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale. PSJKSi muudatuste punktidega 5–13 täiendatakse PSJKSi 3. peatükki osas, millega nähakse ette ka õiguskantsleri ja kohtute õigus taotleda Riigikohtult Riigikogu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamise või lõpetamise otsuse, Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse ning Vabariigi Presidendi sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise otsuse põhiseaduslikkuse kontrolli ja selle otsuse tühistamist. PSJKSi §-s 19 esitatud 10-päevane kaebuse esitamise tähtaeg jääb kehtima ka nimetatud taotluste kohta. Samamoodi täiendatakse õiguskantsleri ja kohtu poolt Riigikogu või Vabariigi Presidendi vastava otsuse tühistamise taotluse esitamise võimalusega ka PSJKSi § 20 („Kaebuse ja taotluse sisu- ja vorminõuded“), § 20^1 („Puuduste kõrvaldamine ning kaebuse ja taotluse tagastamine läbivaatamatult“), § 21 („Menetlusosalised“), § 23 („Menetluse uuendamine“) ja § 24 („Riigikohtu volitused“). PSJKSi §-s 22 nähakse ette, et Riigikohus lahendab kaebuse Riigikogu, Riigikogu juhatuse või Vabariigi Presidendi otsuse peale ja taotluse Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsuse tühistamiseks viivitamata pärast nõuetekohase kaebuse või taotluse saamist.

PSJKSi muudatuse **punktiga 4** sätestatakse, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal lahendab Riigikohus õiguskantsleri PSJKSi §-s 6 nimetatud taotluse (sh taotluse õigustloova akti põhiseaduslikkuse üle järelevalve tegemiseks) viivitamata. Kiire taotluse menetlemine on vajalik, et olukorra lahendamisel oleks riigi tegevus kooskõlas põhiseaduse, seaduste ning välislepingutega.

§ 210. Päästeseaduse muutmine

Paragrahviga 210 muudetakse päästeseadust seoses „kriisiolukorra“ termini kasutusele võtmisega, erakorralise seisukorra seaduse kehtetuks tunnistamisega ning KorSis tehtavate muudatustega.

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks PäästeSi § 1 lõige 3. Kehtiv PäästeSi § 1 lõige 3 sätestab, et päästeasutuse tegevuse korralduse erisused esitatud ErSSis ja HOSis. Muudatus on ajendatud sellest, et ErSS ja HOS tunnistatakse kehtetuks ning nimetatud valdkondi hakkab reguleerima tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus. Samas ei sätesta kehtiv ErSS ja HOS päästeasutusele konkreetseid ülesandeid. Erikorra ajal kehtib ülesannete jätkuvuse põhimõte, mille kohaselt asutused täidavad üldjuhul oma tavapäraseid ülesandeid. Samuti sätestab PäästeSi § 5 lõike 1 punkt 9 ja § 11 punkt 2, et päästeasutuse ülesanne on ka muude seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine. Seega oma sisult ei ole PäästeSi § 1 lõige 3 regulatiivset tähendust omav säte ning selle esitamine PäästeSis ei ole vajalik.

Punktiga 2 laiendatakse Päästeameti õigust sõlmida juriidilise isikuga tsiviilõiguslikke lepinguid vabatahtlike kaasamiseks elanikkonnakaitse ülesande täitmisele. Päästeametile pannakse eelnõuga elanikkonnakaitse ülesanne, mille sisu on pikemalt avatud käesoleva paragrahvi punktis 3.

Praegu kehtiva PäästeSi § 2 lõike 5 kohaselt on Päästeametil õigus kõnesolevaid lepinguid sõlmida päästetööle, ennetustööle ja abidemineerijana kaasatute tegevuse korraldamiseks. Muudatuse kohaselt sätestatakse üldisemalt, et Päästeamet võib sõlmida juriidilise isikuga tsiviilõiguslikke lepinguid Päästeameti tegevuses osaleva vabatahtliku tegevuse korraldamiseks. PäästeSi § 2 lõikega 4 on määratud, et Päästeameti tegevuses vabatahtlike osalemist reguleerib täpsemalt seaduse 7. peatükk. Kokkuvõttes lisandub muudatuse kohaselt täiendav ülesanne – elanikkonnakaitse –, mille täitmiseks on juriidiliste isikutega tsiviilõiguslike lepingute sõlmimine lubatud, muus osas lepingute sõlmimise õigust ei laiendata. Eelkõige hõlmab säte selliseid juriidilisi isikud, kes on vabatahtlikke ühendavad organisatsioonid ja kellega on Päästeametil vaja tsiviilõiguslikke lepinguid sõlmida, et vabatahtlike tegevust efektiivselt hallata.

Punktiga 3 viiakse PäästeSi kooskõlla eelnõuga. Nende sätetega määratakse Päästeameti ülesanded: regionaalsel tasandil koostöö korraldamine kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel (eelnõu § 8 ja § 37 lg 2), elanikkonnale ja avalikkusele üldiste käitumisjuhiste ja sündmustest teabe andmise koordineerimine (§ 78 lg 3), viivitamata ohuteate edastamine (§ 79 lg 5), elanike varjumiseks ning ulatuslikuks evakuatsiooniks ettevalmistuste tegemine ja evakuatsiooni läbiviimine (§ 80 lg 2 ja § 81 lõige 3). Sellest tulenevalt muudetakse PäästeSi § 5 lõike 1 punkti 6 sõnastust ning sätestatakse, et Päästeameti ülesanne on kriisiolukorraks valmistumine, selle lahendamise tagamine ning elanikkonnakaitse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel. Praegu kehtiva PäästeSi § 5 lõike 1 punkti 6 kohaselt on reguleeritud Päästeameti ülesanded seoses hädaolukorraga: hädaolukorraks valmistumine ja selle lahendamise tagamine HOSi alusel. Eelnõu jõustumisega tunnistatakse HOS kehtetuks, mistõttu ei ole viide enam asjakohane. Lisaks, võrreldes praegu kehtiva HOSiga tehakse eelnõuga ulatuslikud muudatused nii kriisireguleerimises tervikuna kui ka laiendatakse Päästeameti rolli kriisiolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel.

Eelnõuga võetakse kasutusele elanikkonnakaitse termin, mille sisu on reguleeritud eelnõu §-s 78. Paragrahvi lõike 1 kohaselt on elanikkonnakaitse eesmärk tagada elanikkonna elu ja tervise kaitse ja toimetulek kriisiolukorras. Termin hõlmab varjumise, evakuatsiooni, nii täidesaatva riigivõimu asutuste kui ka kohalike omavalitsuste tegevused kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamise tagamisel, mis omakorda sisaldab elanikkonna teavitamist ja nõustamist, et suurendada inimeste valmisolekut kriisiolukorraks ja kriisiolukorras ise

toime tulla. Päästeameti roll elanikkonnakaitses on tagada regionaalsel tasandil nii kriisiolukorraks valmistumine ja kriisiolukordade lahendamine, elanike varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine kui ka elanike teavitamine. Kriisiolukorras kasutatakse vajaduse korral elanike teavitamiseks ka sireenisüsteemi, mille ülesseadmise ja haldamise roll on Päästeametil. Lisaks toetab Päästeamet kriisiolukorda lahendavat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisel.

Punktidega 4–8, 10, **18 ja 20** tehtavad muudatused on seotud KoRSis tehtavate muudatustega.

Punktis 9 tehtavad muudatused on seotud halduskoostöö seaduses (eelnõu § 177) tehtavate muudatustega.

Punktiga 11 täiendatakse PäästeSi § 32 lõikes 1 reguleeritud vabatahtliku päästja terminit. Vabatahtlik päästja on kehtiva sätte kohaselt isik, kes vabatahtlikult osaleb päästetööl või ennetustööl seaduses sätestatud alustel ja korras. Muudatuse kohaselt osaleb vabatahtlik päästja ka elanikkonnakaitses. Sisuliselt täiendatakse võimalusi, kuidas vabatahtlik saab osaleda Päästeameti tegevuses – päästetööl ja ennetustööl osalemisele lisandub õigus osaleda ka elanikkonnakaitse alastes tegevustes. Vabatahtliku päästja osalemist elanikkonnakaitses on täpsemalt avatud käesoleva paragrahvi punkti 13 selgitustes.

Punktiga 12 täpsustatakse PäästeSi § 34 lõike 1 punktis 4 sätestatud piirangut isiku kohta, keda on keelatud võtta vabatahtlikuks päästjaks. Praegu kehtiva sõnastuse kohaselt on keelatud vabatahtlikuks päästjaks võtta isikut, kellel on selline füüsiline puue, mis takistab tal vabatahtliku päästja ülesannete täitmist, välja arvatud ennetustööl osalevad isikud. Muudatuse kohaselt loobutakse erandist, mis on tehtud ennetustööl osalevatele isikutele. Päästeamet saab oma ülesannete täitmisse kaasata isikuid, kes on võimelised neid ülesandeid ohutult täitma. Isiku vabatahtlikuks võtmisel tuleb Päästeametil iga kord hinnata, kas isiku puue on sellist laadi, mis võimaldab tal ülesandeid täita. Seetõttu on selgemalt sõnastatud, et vabatahtlikuks päästjaks on keelatud võtta isikut, kelle füüsiline puue takistab tal vabatahtliku päästja ülesannete täitmist. Ka ennetustöö tegemist võivad teatud puuded takistada – näiteks selline kõnepuue, mille korral isikul ei ole võimalik teistega arusaadaval viisil suhelda.
Seetõttu ei ole põhjendatud kõnesolevat erandit säilitada.

Punktiga 13 nähakse täpsemalt ette vabatahtliku päästja elanikkonnakaitses osalemiseks vajalik väljaõpe, osalemise tingimused ja kohaldatavad meetmed. Selleks täiendatakse PäästeSi § 38 ning seni päästetööl ja ennetustööl osalemist reguleeriv säte sõnastatakse tervikuna uuesti.

Sarnaselt päästetööl osalemisega võib PäästeSi § 38 lõikesse 4 lisanduva punkti 1^1 kohaselt vabatahtlik päästja päästeametniku korraldusel ja koos temaga osaleda elanikkonnakaitses kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel. Iseseisvalt võib vabatahtlik päästja osaleda sarnaselt ennetustööga elanikkonnakaitseks valmistumisel (PäästeSi § 38 lg 5). Mõlemal juhul peab vabatahtlik olema läbinud vähemalt vabatahtliku päästja esimese astme õppe.

PäästeSi § 38 lisatavas lõikes 4^1 reguleeritakse vabatahtliku päästja õigused elanikkonnakaitses. Päästeameti ülesandeid elanikkonnakaitses on selgitatud käesoleva paragrahvi punktis 3. Muudatuse kohaselt on vabatahtlikul päästjal elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel toetav (abistav) roll. Päästeamet moodustab suursündmuste

lahendamise juhtimiseks staabi, mida omakorda juhib päästeametnik. Kriisiolukorra lahendamist juhitakse staabi kaudu juhul, kui on vaja iga päev ja ulatuslikult täita täiendavaid ajakriitilisi ülesandeid ning sündmuse lahendamine eeldab ulatuslikku koostööd teiste asutuste ja isikutega. Päästeameti staap koosneb erinevatest gruppidest, kes täidavad erinevaid ülesandeid, ning igal grupil on päästeametnikust juht, kes määrab tööde jaotuse, prioriseerib need ja annab töökorraldused ning kontrollib regulaarselt nende täitmist. Seega on oluline rõhutada, et vabatahtlikule päästjale ei anta elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel volituste kohaldamiseks iseseisvat pädevust ning õiguste realiseerimine on allutatud riiklikule kontrollile. Kõikidele tegevustele sündmuskohal peab eelnema päästeametniku korraldus. Lisaks tuleb silmas pidada, et kriisiolukord on oma olemuselt aegkriitiline olukord, mis nõuab kiiret tegutsemist ning tulenevalt sellest on vajalik võimalikult paljude inimeste kaasabi, keda on selleks ka eelnevalt koolitatud. Samuti toodi 2021. aastal, kui ulatusliku evakuatsiooni ülesanne anti Politsei- ja Piirivalveametilt üle Päästeametile, selle muudatuse olulise tegurina esile, et PPA ülesanded ja ressurss asutuste hädaolukordade lahendamise plaanides ning riigikaitselistes tegevustes on hõivatud. Ulatuslik evakuatsioon ja varjumine on suuremahulised operatsioonid, mida ükski Eesti ametiasutus ei ole suuteline üksi ja ainult oma teenistujatega täies mahus läbi viima. Nii kehtiva seaduse kui ka käesoleva eelnõu kohaselt osaleb PPA ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel, kuid tulenevalt ressursi hõivatusest lasub põhivastutus nende ülesannete täitmisel Päästeametil. Seega on väga oluline kaasata elanikkonnakaitse tegevustesse vabatahtlikke päästjaid ning anda nendele kontrollitud õigused, et vahetult kaitsta inimeste elu ja tervist kriisiolukordades.

Oluline on siinjuures esile tuua, et ka tavapäraselt on vabatahtlikud päästjad kaasatud päästesündmuste lahendamisele ning juba praegu on palju komplekssündmusi (sh toimub väiksemaid evakuatsioone), kus Päästeamet teeb PPAga koostööd. Seetõttu ei ole ka selliste volituste kohaldamine vabatahtlike päästjatele jaoks midagi uut.

Eelnõuga vabatahtlikule päästjale antavad õigused elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel on sarnased Päästeameti õigustega varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni puhul, kuid olemuselt siiski piiratumad, kus erinevate õiguste andmisel on lähtutud konkreetse tegevuse eesmärgist. Lõike 4^1 punkti 1 kohaselt on vabatahtlikul päästjal õigus siseneda valdusesse ja vaadata valdus läbi, et tagada isiku varjumine või evakuatsioon ohustatud alalt ohutusse kohta. Kriisiolukorra puhul on võimalik, et hoonetes võib viibida inimesi, kes on abitus seisundis ega saa ise hoonest väljuda. Kuna kriisiolukord võib oma mastaabilt olla väga ulatuslik, siis ei piisa üksnes ametnike ressursist, kes käiks läbi kodusid, et aidata inimestel evakueeruda või varjuda, ning seetõttu on oluline meetme kohaldamise õiguse andmine selleks koolitatud vabatahtlikule päästjale. Meetme kohaldamisele peab eelnema päästeametniku korraldus. Vabatahtlikel päästjatel on ka kehtiva päästeseaduse kohaselt õigus siseneda päästetööks valdusesse ja vaadata valdus läbi korrakaitseseaduses ettenähtud alusel ja korras. Seega oma olemuselt ei ole vabatahtliku päästja jaoks tegemist uue volitusega.

Lõike 4^1 punkti 2 kohaselt on vabatahtlikul päästjal õigus elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel peatada sõiduk, et tagada isiku varjumine või evakuatsioon ohustatud alalt ohutusse kohta. Sõiduki peatamise vajadus võib tekkida seetõttu, et sõidukitega ohualal viibivad inimesed on vaja evakueerida. Selline vajadus võib tekkida näiteks olukorras, kui sõiduk sõidab vales suunas (ei sõida ohualast välja, vaid ohu suunas). Tegemist ei ole iseseisvalt sõiduki peatamisega, vaid sõiduki peatamisel on kindel eesmärk – suunata isik ohustatud alalt ohutusse kohta. Kriisiolukorras tuleb arvestada tavapärasemast ärevama olukorraga, kus inimesed vajavad lisaselgitusi ja suunamist.

Lõike 4^1 punkt 3 sätestab, et vabatahtlikul päästjal on õigus elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel tuvastada varjumiskohta või evakuatsioonikohta sisenemisel ja sealt väljumisel isiku isikusamasus. Kriisiolukorras on vajalik tuvastada, kes on konkreetses varjumis- või evakuatsioonikohas, et oleks võimalik tuvastada, kas näiteks ohualalt on kõik inimesed saanud evakueeritud, ning anda informatsiooni lähedastele, kus asuvad näiteks nende pereliikmed.

Lõike 4^1 punkt 4 sätestab, et vabatahtlikul päästjal on õigus elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel kontrollida varjumiskohta või evakuatsioonikohta sisenemisel isikut ja tema riietust vaatlemise ja kompimise teel või tehnilise vahendi või väljaõppe saanud teenistuskoera abil, et kindlaks teha, kas isiku valduses ei ole eset või ainet, millega ta võib varjumiskohas või evakuatsioonikohas ohustada ennast või teisi isikuid või mille omamine varjumiskohas või evakuatsioonikohas on keelatud. Selle õiguse andmine on vajalik, et tagada kriisiolukorras evakuatsiooni- või varjumiskohas isikute ohutus. Kriisiolukorras koguneb varjumis- või evakuatsioonikohtadesse suur hulk inimesi (nt lapsed, vanurid, kriminaalkorras karistatud isikud jne), kus tulenevalt ärevast olukorrast võib tekkida suur oht tülide tekkimiseks, korrarikkumisteks jne. Samal eesmärgil antakse vabatahtlikule päästjale õigus kontrollida varjumiskohta või evakuatsioonikohta sisenemisel isikuga kaasas olevat asja vaatlemise või tehnilise vahendi või väljaõppe saanud teenistuskoera abil, et kindlaks teha, kas isiku valduses ei ole eset või ainet, millega ta võib varjumiskohas või evakuatsioonikohas ohustada ennast või teisi isikuid või mille omamine on keelatud (lõige 4^1 p 5). Samuti on turvalisuse tagamiseks vajadus võtta hoiule vallasasjad, mis võivad teiste evakueeritud inimeste jaoks olla ohtlikud (nt terariistad, kergesti süttivad vedelikud vms) (lõige 4^2).

Lõike 4^1 punkt 6 sätestab, et vabatahtlikul päästjal on õigus elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel kinni pidada isik vahetult eesseisva kuriteo toimepanemise ärahoidmiseks või elu või kehalist puutumatust ähvardava vahetu ohu tõrjumiseks. Kinnipeetud isik antakse viivitamata üle PPA-le. Lisaks annab käesoleva paragrahvi lõige 4^3 vabatahtlikule päästjale õiguse isiku kinnipidamisel (eelnõuga lisatav § 38 lõige 4^1 punkt 4) kasutada füüsilist jõudu korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras, kui isiku kinnipidamine ning isiku tegevuse tõkestamine vabatahtliku päästja suulise korraldusega ei ole võimalik või õigel ajal võimalik.

KorSi § 74 lõike 1 kohaselt on vahetu sund füüsilise isiku, looma või asja mõjutamine füüsilise jõu, erivahendi või relvaga. Vahetu sunniga saab viia täide haldusakti, mis on mõeldud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt on vahetu sund *ultima ratio* haldussunnivahend, mida saab kasutada üksnes siis, kui muud võimalikud vahendid on oma mõju ammendanud või neid ei ole võimalik kasutada. Kuna vahetu sund riivab tugevalt põhiõigusi, on eriti oluline arvestada KorSi §-ga 7 „Proportsionaalsuse põhimõte“, §-ga 8 „Otstarbekuse põhimõte“ ning §-ga 9 „Õiguste kaitse ja inimväärikuse tagamine“. Vahetut sundi rakendatakse vaid nii kaua, kuni selle eesmärk on saavutatud või on selge, et seda ei ole võimalik saavutada. Vabatahtlikud päästjad tohivad vahetu sunni raames kohaldada vaid füüsilist jõudu. Füüsiline jõud võib seisneda näiteks isiku kinnihoidmises, kõrvalelükkamises või ärakandmises, looma tagasitõrjumises või ukse maha löömises. Kuigi füüsilise jõu kasutamine on vahetu sunni esimene ehk vähim kahju tekitav aste, on oluline arvestada ka selle kohaldamise proportsionaalsust. Füüsilise jõu kasutamine võib tulla kõne alla, kui isik seab ohtu enda või kellegi teise elu või tervise ning ei täida korraldust lahkuda. Seejuures tuleb rõhutada, et ka füüsilist jõudu on lubatud kohaldada vaid koos päästeametnikuga tema korraldusel ja see peab olema vältimatult vajalik. Vabatahtlikel päästjatel on ka kehtiva päästeseaduse kohaselt õigus

kasutada päästesündmuse käigus füüsilist jõudu korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras.

Punktiga 14 muudetakse PäästeSi § 39 lõiget 2. Muudatuse kohaselt peab vabatahtlik päästja elanikkonnakaitses osalemisel esitama isikule tema nõudmisel vabatahtliku päästja tunnistuse. Tegemist ei ole uue nõudega – kehtiva sätte kohaselt nõutakse tunnistuse esitamise valmisolekut ka päästetööl ja ennetustööl osalevalt vabatahtlikult päästjalt. Kuna vabatahtliku päästja tegevusega võib kaasneda riive teiste isikute õigustele, siis peab ta vajaduse korral tunnistusega tõendama oma isikut ja õigust vastavaid meetmeid kohaldada.

Punktides 15–17 tehtavad muudatused on seotud terminite muutmisega. Käesoleva seaduse jõustumisel asendatakse hädaolukorra termin kriisiolukorraga ning riigikaitseliste ameti- ja töökohtade termini asemel võetakse kasutusele kriisiülesandega ameti- ja töökoha termin.

Punktiga 19 muudetakse PäästeSi § 45 ja 46 – mõlemad paragrahvid sõnastatakse tervikuna uuesti. Muudatuse kohaselt hüvitatakse kriisiolukorras elanikkonnakaitses osalevale juriidilisele isikule, vabatahtlikule päästjale, abidemineerijale ja § 19 alusel päästetööle rakendatud füüsilisele isikule tekitatud kulud, välja arvatud saamata jäänud tulu. Vastavad hüvitamise alused on sätestatud riigieelarve seaduse § 58 lõike 3 alusel kehtestatud määruses. Kriisiolukorras elanikkonnakaitsega seotud kulude hüvitamise ulatus ja kord nähakse ette Vabariigi Valitsuse 9. septembri 2010. a määruses nr 134 „Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistööga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksmise ulatus ja kord“, mis vajab samuti muutmist. Tasu makstakse vabatahtlikule päästjale, abidemineerijale ja PäästeSi § 19 alusel päästetööle rakendatud füüsilisele isikule kriisiolukorras elanikkonnakaitses osaletud aja eest. Vastav kord nähakse ette eelnimetatud määruses.

§ 211. Päästeteenistuse seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehtav muudatus on seotud terminite muutusega – hädaolukorra terminit HOSi kehtetuks tunnistamisega enam ei kasutata, vaid kasutusele võetakse termin „kriisiolukord“.

§ 212. Rahvastikuregistri seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehakse terminoloogiline muudatus – hädaolukorra, eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra saab eelnõu jõustumisel kokku võtta terminiga „kriisiolukord“.

§ 213. Raudteeseaduse muutmine

Paragrahviga 213 muudetakse raudteeseadust selleks, et sätestada raudteesektoris ETOde kvalifitseerumise kriteeriumid ja määrata valdkonnas tegutsevatele isikutele püsivad kriisiülesanded.

Punktiga 1 määratakse püsiv kriisiülesanne avalikku reisijatevedu teostavale raudtee-ettevõtjale, mille kohaselt on kohustus korraldada reisijatevedu igaühele vastavalt avalikustatud veoeeskirjale ja seaduses sätestatud korras. Alates 2017. aastast teostab avalikku reisijatevedu AS Eesti Liinirongid (Elron), kellel on riigiga sõlmitud 10-aastane avaliku teenindamise leping. Tegemist on praegu ainsana turul tegutseva ettevõttega. Muudatus on vajalik, kuna iga päev rongiga reisivate inimeste hulk on märkimisväärne, nt eelistas

Statistikaameti andmetel aastal 2021 rongi liikumiseks kokku ligi 6,1 mln reisijat. Kuna lisaks raudteele on inimestel siiski võimalik liikuda alternatiivina nt ka mööda maismaad, siis avalikku reisijatevedu otseselt elutähtsaks teenuseks ei määrata. Juhul, kui kriisiolukorra lahendamiseks on vajalik avalikku reisijatevedu teostada tavapärastest tingimustest erinevalt, võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada selleks ka vastavad erisused.

Punktiga 2 sätestatakse raudteesektori ETOdeks kvalifitseerumise kriteeriumid. Muudatus on vajalik, kuna sarnaselt teiste transpordisektoritega on ka raudtee toimimine kriitilise tähtsusega nii inimeste liikumiseks kui ka kaupade vedudeks, samuti on see üks arvestatavaid alternatiive rahvusvahelise abi kaasamiseks nt riigikaitse tagamisel. Seega on raudteesektoris edaspidi kahte tüüpi ETOsid:

1) raudteeinfrastruktuuriettevõtja, kes majandab avalikku raudteeinfrastruktuuri;
2) riigi osalusega raudteeveoettevõtja, kellel on kaubaveo tegevusluba.

Esimesel juhul on oluline, et raudteeinfrastruktuur igal ajal toimiks, et üldse oleks võimalik reisijate- ja kaubavedu raudteel teostada. Praegu kuulub enamik Eesti avalikust raudteeinfrastruktuurist Eesti Raudtee AS-le ning Tallinna-Viljandi ja Tallinna-Pärnu suunal Edelaraudtee AS-le. Mõlemad kvalifitseeruvad edaspidi ETOdeks. Tulevikus kvalifitseerub ETOks ka Rail Balticu avalikku raudteeinfrastruktuuri majandav ettevõte. Teisel juhul on oluline tagada kaubavedu (eelkõige naftatoodete) mööda raudteed, samuti kasutatakse raudteed laialdaselt ka riigikaitse tagamiseks oluliste vedude teenindamiseks. Viimati nimetatud põhjusel määratakse julgeolekukaalutlustel ETOks vaid riigi osalusega raudteeveoettevõte, kelleks on praeguse seisuga AS Operail.

Lisaks on ka raudtee ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka kriisiolukorras. Seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktis 3 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 214. Ravimiseaduse muutmine

Ravimiseaduse (RavS) muudatused on vajalikud ravimite varustuskindluse tagamiseks. Elanikkonnale vajalike ravimite olemasolu tagamiseks käsitatakse edaspidi ravimite hulgi- ja jaemüüki elutähtsa teenusena ning luuakse AS Eesti Varude Keskuse juurde elanikkonna ravimivaru. Varem ei ole ravimite hulgi- ega jaemüüki käsitatud elutähtsa teenusena. Antav püsiv kriisiülesanne toob elutähtsat teenust osutava ravimite hulgimüügi tegevusloa omajate ja üldapteekide jaoks kaasa muutused töökorralduses, uute kordade väljatöötamise ja juurutamise, toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide koostamise, toimepidevuse meetmete rakendamise ja õppuste korraldamise. Kriisiülesannete täitmise ja selleks valmistumise üle järelevalvet tegeva Ravimiameti jaoks on see samuti uus ülesanne, mis vajab vastavate pädevuste loomist.

Punktiga 1 muudetakse ja sõnastatakse RavSi § 14 lõige 3 nii, et see hõlmaks nii AS Eesti Varude Keskuse moodustatavas riigi tegevusvarus kui ka Terviseameti moodustatavas tervishoiuvaldkonna vajadusteks ettenähtud riigivarus olevate ravimite käitlemist.

Punktiga 2 muudetakse ja sõnastatakse RavSi § 15 lõige 8 nii, et senine lauseosa „Hädaolukorras, eriolukorras, erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras, kui see on vajalik

inimeste elu ja tervise kaitseks“ asendatakse tulenevalt terminikasutuse muutustest lauseosaga „paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavas olukorras, sealhulgas loodusõnnetus, katastroof, nakkushaiguse epideemia või kriisiolukord“.

Lisaks laiendatakse samas punktis Ravimiameti ajutist võimalust sellises olukorras lubada erandeid ka ravimi väljakirjutamise nõuetest. See on tarvilik olukordades, kus tekivad tõrked retseptikeskuse töös ja/või nõuetekohaste retseptiplankidega varustatuses. Edaspidi on oluline kirjeldada ka inimeste elu ja tervist vahetult ohustavas olukorras aktsepteeritavaid miinimumnõudeid retseptiplankidele.

Punktiga 3 tehtav sõnastusmuudatus RavSi § 21 lõike 8 punktis 1 on seotud HOSi kehtetuks tunnistamisega.

Punktiga 4 täiendatakse RavSi § 26 lõigetega 11–15, milles sätestatakse, millised ravimite hulgimüügi tegevusloa omajad on ETOd. Loetelu kehtestamisel lähtutakse ravimite hulgimüügi tegevusloa omaja turustatavate ravimite nomenklatuurist, osakaalust ravimite turumahus ja võimest tagada koostöös lepingupartneritega ravimite varustuskindlus. Muudatuse eesmärk on tagada ravimite varustuskindluse tagamise kui elutähtsa teenuse toimimine. Ravimite hulgimüügi tegevusloa omajate toimepidevus aitab tagada ravimite hulgimüügi kaudu üldapteekide varustatuse elanikkonnale vajalike ravimitega ning edasi lükata vajadust võtta keskselt kasutusele AS Eesti Varude Keskuse juurde moodustatud elanikkonna ravimivaru.

ETOde loetelu ülevaatamisel on olulised kaks aspekti: loetelust tuleb eemaldada tegevuse lõpetanud või oma tegevust sellisel moel koomale tõmmanud ettevõtted, et nad ei sobi enam ETOks, ning loetellu lisada ettevõtted, mis on turule tulnud ja saavutanud olulise rolli varustuskindluse tagamise aspektist. Ettepaneku loetelu muutmiseks teeb vajaduse korral Ravimiamet. Loetelu muudetakse jooksvalt ETOde nimekirjas olevate ravimi hulgimüügi tegevusloa omajate tegevuse lõpetamisel. Põhjalikuma hinnangu nimekirja ajakohasusele seatud kriteeriumide alusel annab Ravimiamet mitte sagedamini kui korra aastas. ETOde loetellu mittekuuluvatele ravimi hulgimüügi tegevusloa omajatele on kriisiolukorra lahendamiseks või selle lahendamise toetamiseks võimalik tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel anda ühekordne kriisiülesanne. Ravimite hulgimüügi tegevusloa omajate määramisel elutähtsa teenuse osutajaks on antud pikem üleminekuperiood, et neil oleks piisavalt aega valmistuda toimepidevuse nõuete täitmiseks. Asjakohased sätted jõustuvad aasta hiljem pärast tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumist.

Ravimi hulgimüüja, kes on määratud elutähtsa teenuse osutajaks, on ühtlasi üldhuviteenuse osutaja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 tähenduses ja talle kohalduvad üldhuviteenuse osutajale ette nähtud kohustused, nõuded ja tähtajad niivõrd, kuivõrd elutähtsa teenuse osutajale ei ole sätestatud teistsuguseid nõudeid. Erisused on sätestatud näiteks üldhuviteenuse osutaja ja elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse nõuetes. Samas näiteks majandustegevuse lõpetamise kohta erisusi ette nähtud ei ole, nii näiteks peab ravimi hulgimüüja, kes on määratud elutähtsa teenuse osutajaks, teavitama üldhuviteenuse osutamisest loobumisest seda takistavate asjaolude olemasolu tõttu tegevuslubade andjat ehk Ravimiametit vähemalt kolm kuud ette.

Punktiga 5 täiendatakse RavSi § 29 lõigetega 11–15, milles sätestatakse, millised üldapteegid on ETOd. Muudatuse eesmärk on tagada ravimite varustuskindluse tagamise kui elutähtsa teenuse toimimine. Ravimite kättesaadavus on elanikkonna tervise tagamise seisukohast

oluline. Lisaks aitab üldapteekide toimepidevus vähendada ka ülejäänud tervishoiusüsteemi koormust, seda näiteks juhtudel, kus patsient peaks muidu pöörduma lihtsama tervisemure või käsimüügiravimi saamiseks kiirabisse või erakorralise meditsiini osakonda.

01.01.2022 seisuga on Ravimiameti andmetel Eestis 475 üldapteeki. Nende kõigi ühetaoliselt ETOks nimetamine ei ole ravimite varustuskindluse tagamise aspektist vajalik. Seetõttu kehtestatakse ministri määrusega üldapteekide loetelu valmisolekutasemete kaupa. Loetelu kehtestamisel lähtutakse rahvastiku ja teiste elutähtsa teenuse osutajate paiknemist arvestavatest strateegilistest arengudokumentidest ning asustusüksuses elutähtsa teenuse osutajaks oleva üldapteegi valikul selle käibest ning personali, ruumide ja seadmete sobivusest ravimite varustuskindluse tagamiseks võrreldes teiste sama asustusüksuse üldapteekidega. Sarnaselt ravimite hulgimüügi tegevusloa omajatega on ka üldapteekide puhul oluline loetelu ülevaatamine. Ettepaneku loetelu muutmiseks teeb vajaduse korral Ravimiamet. Loetelu muudetakse jooksvalt ETOde nimekirjas olevate üldapteekide tegevuse lõpetamisel. Põhjalikuma hinnangu nimekirja ajakohasusele seatud kriteeriumide alusel annab Ravimiamet mitte sagedamini kui korra aastas. ETOde loetellu mittekuuluvatele üldapteekidele on kriisiolukorra lahendamiseks või selle lahendamise toetamiseks võimalik tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel anda ühekordne kriisiülesanne. Üldapteekide määramisel elutähtsa teenuse osutajaks on antud pikem üleminekuperiood, et neil oleks piisavalt aega valmistuda toimepidevuse nõuete täitmiseks. Asjakohased sätted jõustuvad aasta hiljem pärast tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumist. Üldapteek, kes osutab elutähtsat teenust, on ühtlasi üldhuviteenuse osutaja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 tähenduses ja talle kohalduvad üldhuviteenuse osutajale ette nähtud kohustused, nõuded ja tähtajad niivõrd, kuivõrd elutähtsa teenuse osutajale ei ole sätestatud teistsuguseid nõudeid. Erisused on sätestatud üldhuviteenuse osutaja ja elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse nõuetes. Samas näiteks majandustegevuse lõpetamise kohta erisusi ette nähtud ei ole, nii näiteks peab üldapteek, kes osutab elutähtsat teenust, teavitama üldhuviteenuse osutamisest loobumisest seda takistavate asjaolude olemasolu tõttu tegevuslubade andjat ehk Ravimiametit vähemalt kolm kuud ette.

Punktidega 6 ja 7 tehakse muudatused järelevalve peatüki pealkirjas ning täiendatakse seadust §-ga 102^1, millega sätestatakse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajale (Ravimiametile) ülesanne teha käesoleva seaduse alusel järelevalvet ravimite hulgimüügi tegevusloa omajate ja üldapteekide kriisiülesannete täitmise ja selleks valmistumise üle. Ravimiametile on see uus ülesanne, mille võime nii inimressursi kui ka spetsiifilise pädevuse näol on vajalik luua. Ravimiametile antakse ülesanne vastava elutähtsa teenuse toimepidevust korraldada kooskõlas tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega.

§ 215. Relvaseaduse muutmine

Tehtav muudatus on seotud eelnõu §-s 238 tehtava muudatusega (VVSi muutmine). Edaspidi vastutab Kaitseministeerium üksnes sõjalise kaitse valdkonna eest.

§ 216. Riigieelarve seaduse muutmine

Punktiga 1 täiendatakse RESi § 20 uue lõikega, mille kohaselt riigisaladust sisaldavat valdkonna arengukava ei esitata Riigikogule arutamiseks. Enne sellise arengukava või selle muutmise eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele esitatakse eelnõu arvamuse avaldamiseks vastavale Riigikogu komisjonile. Näiteks riigikaitse arengukava esitatakse arvamuse avaldamiseks Riigikogu riigikaitsekomisjonile.

Kehtivas RiKSis on samasisuline säte kehtestatud üksnes riigisaladust sisaldava riigikaitsevaldkonna arengukava kohta (RiKSi § 7 lg 1^1). Riigikaitse arengukava 2017–2026 sisaldab osasid, mis on salastatud riigisaladusena või välisteabena (nt NATO salastatud dokumendid), mistõttu kehtiva RiKSi § 7 lõike 1^1 alusel ei esitatud seda Riigikogule arutamiseks. Enne riigikaitse arengukava esitamist Vabariigi Valitsusele esitati see arvamuse andmiseks Riigikogu riigikaitsekomisjonile. Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19 lõike 4 kohaselt läbivad riigikaitsekomisjoni liikmed julgeolekukontrolli, et saada igapäevaseks tööks vajalik NATO saladusele juurdepääsu õigus. Kuivõrd salastatud teavet võib sisalduda ka teistes arengukavades, mitte ainult riigikaitse arengukavas, on salastatud teavet sisaldavate riigi strateegiliste dokumentide menetlemise erisus sätestatud RESis kui seda valdkonda reguleerivas üldseaduses.

Tulenevalt terminitest „kõrgendatud kaitsevalmidus“ ja „hädaolukord“ loobumisest ning uue katustermini „kriisiolukord“ kasutusele võtmisest muudetakse **punktidega 2–6** RESi selliselt, et RESi §-des 45 ja 64 enam ei viidata kõrgendatud kaitsevalmidusele – eelnõu kohaselt asendab kõrgendatud kaitsevalmidust edaspidi riigikaitseline kriisiolukord. Kuna kriisiolukord on katustermin ka eriolukorrale, siis seetõttu on vastavates paragrahvides toodud kriisiolukorra ajal kehtestatavad erikorrad eraldi esile, et vältida eriolukorra ajal riigieelarve kasutamise erisuste kasutamist (RESi § 45 lg-d 1 ja 3 ja § 64 lg 7).

RESi § 45 lõike 2 punktis 3 nähakse ette kehtiva regulatsiooni asendamine terminiga „kriisiolukord“, kuna see peab nimetatud punktis hõlmama ka eriolukorra. Kollektiivse enesekaitse lepinguga ettenähtud kohustuste täitmise võimalus tuleb eraldi ette näha, kuna see ei pruugi automaatselt kaasa tuua kriisiolukorda.

Punktidega 5 ja 6 täpsustatakse riigieelarve väljamaksete tingimuste kehtestamist. Kehtiva seaduse kohaselt on erisused ette nähtud hädaolukorras ja kõrgendatud kaitsevalmiduses. Kehtivas RESis on sätestatud prioriteedid riigikassast väljamaksete tegemiseks, kui on aset leidnud ulatuslik või kiire majanduslangus, finantskriis, tulude kavandatust väiksem laekumine või on tegemist ulatuslike häiretega arveldussüsteemides. Riigi jaoks on sellisel juhul prioriteetsed maksed, mis tagavad riigi toimimise kriisides; võlakohustuste täitmine; pensionide ja toetuste väljamaksmine; KOVidele, Tervisekassale ja Eesti Töötukassale edasiantava maksu väljamaksmine ja väljamaksed põhiseaduslikele institutsioonidele. Lisaks on prioriteetne riigikassas oma raha hoidvate sihtasutuste, Tervisekassa ja Eesti Töötukassa väljamaksete tegemine.

Samas kriisiolukorras, sh erakorralise seisukorra, eriolukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise ajal ei pruugi eespool nimetatud väljamaksete prioriteetsus olla kohane, kui riigil on piiratud koguses raha oma kohustuste täitmiseks ning hüvitisi ja toetusi vähendatakse või nende väljamaksed peatatakse ajutiselt. Riigi toimimise tagamiseks sellises komplitseeritud olukorras võib osutuda vajalikuks kehtivat prioriteetsete maksete nimekirja täpsustada ning seada lisatingimusi. Eelnõuga nähakse ette, et vajaduse korral võib Vabariigi Valitsus määrata tingimused riigikassast kõigi (sh oma raha riigikassas hoidvate isikute) väljamaksete tegemiseks kriisiolukorra ajal selliselt, et oleks tagatud riigi toimimine ja isikutele minimaalse sissetuleku või vajaduste katmine.

Punktiga 7 antakse Vabariigi Valitsusele õigus volitada ministrit kehtestama riigi rahavoo juhtimise põhimõtteid ja stabiliseerimisreservi haldamise ja sellega seonduvate finantsriskide juhtimise põhimõtteid. Eelkõige võib olla vajalik anda vastavad volitused rahandusministrile

erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras. Rahuajaks kehtestatud riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted ei pruugi olla asja- ja ajakohased kriisis ning võivad vajada operatiivset muutmist (nt suured muutused Eesti pankade krediidireitingutes, vajadus hoiustada raha suures ulatuses Eesti Pangas, Euroopa Keskpangas või mujal jms). Vabariigi Valitsuse antud volitused lähtuvad põhimõttest, et Vabariigi Valitsus võib seadusega tema pädevusse antud küsimuse otsustamise delegeerida peaministrile, ministrile või Vabariigi Valitsuse moodustatud kollegiaalorganile.

§ 217. Riigihangete seaduse muutmine

Nähakse ette riigihangete läbiviimise erisus kriisiolukorras. Akuutse kriisi puhul on vaja selle lahendamisega hakata tegelema kiirelt, iga viivitus võib kaasa tuua olulise kahju. Kriisi lahendamisel võib vajalikuks osutuda kiireloomuline teenuse või ehitustööde tellimine või asjade ostmine, samas puudub piisav aeg riigihangete seaduse (RHS) §-des 93 ja 94 sätestatud menetlustähtaegade järgimiseks. Selle tõttu nähakse avaliku sektori ja võrgustikusektori hankijale ette võimalus kohaldada kriisiolukorra lahendamisega seotud hankelepingu sõlmimisel, mille eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid jääb allapoole rahvusvahelist piirmäära, riigihangete seaduse 3. peatüki 1. jaos sätestatud korda. Seega tuleb erisuse rakendamisel arvestada järgmist: 1) kehtestatud peab olema kriisiolukord; 2) hankelepingu sõlmimine peab olema seotud kriisiolukorra lahendamisega; 3) hankelepingu eeldatav maksumus peab jääma alla rahvusvahelise piirmäära.

Kui hankijal lasub kohustus korraldada riigihange, kuid ei ole aega järgida selleks riigihangete seaduse 3. peatüki 1. jaos sätestatud korda, siis tuleb hankijal analüüsida, kas on täidetud RHSi § 49 lõike 1 punkti 3, § 156 lõike 1 punkti 4 või § 173 lõike 1 punkti 5 alusel väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamise eeldused. Paragrahvi 49 lõike 1 punkti 3, § 156 lõike 1 punkti 4 või § 173 lõike 1 punkti 5 alusel väljakuulutamiseta hankemenetluse korraldamisele ei pea eelnema eelnõu § 15 lõikes 10^1 sätestatud hankemenetluse korraldamine. Nimetatud väljakuulutamiseta hankemenetluse korraldamise puhul peab olema põhjendatud hankelepingu sõlmimise kiireloomulisus ja ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmine vajadus. Hankelepingu eeldatav maksumus sellisel juhul ei pea jääma alla rahvusvahelist määra.

Juhul kui on täidetud RHSi § 11 lõike 1 punktis 20 või § 170 lõike 1 punktis 3 sätestatud eeldused ehk tegemist on erandiga RHSi tähenduses, saab hankija jätta RHSi kohaldamata. Lepingu vastavust RHSi § 11 lõike 1 punktis 20 või § 170 lõike 1 punktis 3 sätestatud eeldustele tuleb iga üksikjuhtumi puhul hinnata õigusliku analüüsi tulemusel. Erandeid tuleb alati tõlgendada kitsendavalt ning juhul kui analüüsi tulemusel pole eeldused erandi kasutamiseks täidetud, siis tuleb erand jätta kohaldamata ja korraldada riigihange.

§ 218. Riigikaitseseaduse kehtetuks tunnistamine

Paragrahviga 218 tunnistatakse kehtetuks riigikaitseseadus. Edaspidi kohaldub tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus.

§ 219. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmine

Paragrahviga 219 viiakse Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS) kooskõlla eelnõuga. Eelkõige on muudatused tingitud kõrgendatud kaitsevalmiduse termini kasutamisest

loobumisest ning kriisiolukorra termini kasutusele võtmisest ning ErSSi kehtetuks tunnistamisest.

Punktiga 1 lisatakse RKKTSi § 49 lõige, mis sätestab Riigikogu täiendava istungi viivitamatu kokkukutsumise korralise istungjärgu ajal, kui Vabariigi Valitsus või Vabariigi President on esitanud Riigikogule ettepaneku kuulutada välja erakorraline seisukord või pikendada seda või kui Vabariigi President on esitanud Riigikogule ettepaneku kuulutada välja sõjaseisukord, mobilisatsioon või demobilisatsioon. Kehtivas õiguses reguleerib ErSSi § 13 lõige 3 Riigikogu kokkukutsumist, kui esitatakse ettepanek erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Riigikogu töökorda puudutavad küsimused, sh erisused, peaksid õigusselguse huvides olema koondatud RKKTSi.

Punktiga 2 lisatakse RKKTSi § 56 lõike 1 punkti 5 täiendus, mille kohaselt Riigikogu täiskogu töönädala või täiendava istungi päevakorda võib täiendada pärast selle kinnitamist ka siis, kui arutada on vaja erakorralise seisukorra pikendamise ettepanekut. Muudatus on seotud eelnõu § 12 lõikega 3, mis sätestab erakorralise seisukorra pikendamise võimaluse.

Punktiga 3 muudetakse RKKTSi § 56 lõike 1 punkti 6. RKKTSis ei ole vaja sätestada võimalust täiendada Riigikogu täiskogu töönädala või täiendava istungi päevakorda pärast selle kinnitamist seoses kaitsevalmiduse kõrgendamisega, kuivõrd eelnõuga loobutakse kõrgendatud kaitsevalmiduse mõistest.

Punktiga 4 täiendatakse RKKTSi § 56 lõikega 6^1, mille kohaselt Riigikogu täiskogu töönädala või täiendava istungi päevakorda võib täiendada pärast selle kinnitamist ka siis, kui tegemist on otsuse eelnõuga, mis on seotud Eesti Vabariigi territooriumil või muu riigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa andmisega. Küsimus võetakse arutamisele esimesel võimalusel. Välisriigi relvajõudude Eesti territooriumil viibimine on loapõhine. Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide puhul on loa väljastajaks Vabariigi Valitsus, kuid teiste võimalike liitlaste puhul on vajalik Riigikogu otsus. Riigikogu otsuse vastuvõtmiseks erakorralisel istungil või täiendaval istungil on vajalik vähemalt 51 Riigikogu liikme kohalolek. Otsuste menetlemise kiirendamiseks nähakse ette analoogselt erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamisega kinnitatud päevakorra täiendamise võimalus, kusjuures vastavad küsimused võetakse arutamisele esimesel võimalusel.

Punktiga 5 muudetakse RKKTSi § 118 pealkirja ja lõiget 1 selliselt, et Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmist menetletakse samadel alustel nagu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva otsuse eelnõu. Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise vajadus võib olla riiki ähvardavatest ohtudest tulenevalt kiireloomuline, mistõttu on vaja otsuse eelnõu menetleda kiireloomuliselt: ühel lugemisel ja ilma juhtivkomisjoni määramata.

RKKTSi § 118 pealkirja ja lõiget 1 on täpsustatud selliselt, et säte oleks kohaldatav ka näiteks erakorralise seisukorra või demobilisatsiooni kestuse pikendamise korral.

Mitmes ELi riigis on ette nähtud erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks kiirem eelnõude menetlemise kord. Muudatusettepanekud on ajendatud vajadusest tagada erikordade (eelkõige erakorralise ja sõjaseisukorra) ajal kiirem seadusloome ning õigeaegne Riigikogu otsuste

vastuvõtmine. Muudatusettepanekutega soovitakse jääda ka erakorralises ja sõjaseisukorras tavapärase seadusloome menetluse raamidesse, kuid tagada menetluslike erisustega, et neid eelnõusid, mis vajavad kiiret vastuvõtmist (nt riigieelarvega seotud muudatused, maksudega seotud muudatused, teenuse vähendamine või peatamine), menetletaks kiirendatud korras.

Seetõttu tehakse Riigikogule ettepanek täiendada RKKTSi veel järgmiste sätetega:
1) paragrahvi 48 täiendada lõikega 2 järgmises sõnastuses:
„(2) Riigikogu töö ajagraafikut võib Riigikogu juhatuse otsusega muuta erakorralise või sõjaseisukorra ajal.“;

2) paragrahvi 49 täiendada lõikega 4 järgmises sõnastuses:
„(4) Riigikogu esimees kutsub Riigikogu täiendava istungi kokku viivitamata, kui korralise istungjärgu ajal on Vabariigi Valitsus või Vabariigi President esitanud Riigikogule ettepaneku kuulutada välja erakorraline seisukord või kui Vabariigi President on esitanud Riigikogule ettepaneku kuulutada välja sõjaseisukord, mobilisatsioon või demobilisatsioon.“;

3) paragrahvi 52 täiendada lõikega 2 järgmises sõnastuses:
„(2) Erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamiseks kokku kutsutud erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kehtestab Riigikogu juhatus.“;

4) paragrahvi 55 täiendada lõikega 1^1 järgmises sõnastuses:
„(1^1) Riigikogu täiendava istungi päevakord ei kuulu kinnitamisele, kui päevakorras on üksnes käesoleva seaduse §-s 118 sätestatud otsuse menetlemine.“;

RKKTSi tuleks lisada säte, millega ei ole vaja täiendava istungi päevakorda kinnitada, kui päevakorras on üksnes erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamine või Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmine.

5) paragrahvi 99 täiendada lõikega 1^1:
„(1^1) Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib Riigikogu juhatus määrata eelnõule teistsuguse muudatusettepanekute esitamise tähtaja.“;

Erakorralises või sõjaseisukorras peab eelnõude menetlus toimuma tavapärase seadusloome menetlust järgides. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib aga tekkida põhiseadusliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks vajadus võtta vastu kiireloomulisi eelnõusid (nii seaduseelnõu kui ka Riigikogu otsus). Eelnõu kiireks menetlemiseks antakse Riigikogu juhatusele volitus määrata muudatusettepanekute esitamise tähtaeg. Muudatusettepanekute esitamise tähtaeg ei peaks sõltuma üksnes juhtivkomisjoni ettepanekust, kuivõrd komisjonis ei pruugita leida konsensust.

6) paragrahvi 116 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:
„(3) Seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu lugemise käigus esineb ettekandega Vabariigi President või peaminister või tema volitusel mõni teine Vabariigi Valitsuse liige. Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.“;

Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab president seadluse parlamendile, kes võtab viivitamata vastu selle kinnitamise või tühistamise seaduse (PS § 109 lg 2). President esitab seadluse Riigikogule selle kokkutulemise päeval (VPTS § 17). Koos seadlusega esitab president

Riigikogule Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu (RKKTS § 90 lg 2). Olukorras, kus president on välja andnud seadluse, peab ka presidendil kui akti andjal olema võimalus esineda ettekandega Riigikogu ees.

7) paragrahvi 118 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:
„(3) Otsuse-eelnõu lugemise käigus esineb ettekandega Vabariigi President, peaminister või tema volitusel mõni teine Vabariigi Valitsuse liige. Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.“.

Muudatus on seotud RKKTS § 116 lg 3 muudatusega. Lõike 3 järgi antakse lisaks peaministrile või tema volitatud valitsusliikmele ka presidendile õigus esineda ettekandega. PS § 128 lõike 1 alusel kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis maksimaalselt kolmeks kuuks (PS § 129 lg 1). Kui sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegija on Vabariigi President, siis peab ka temal olema võimalus esineda ettekandega Riigikogu ees. Seejuures peab olema välistatud, et ettekande esitavad nii Vabariigi President kui ka peaminister. Ettekandega peaks esmajärjekorras esinema see isik, kes on ettepaneku esitaja.

§ 220. Riigikontrolli seaduse muutmine

Paragrahviga 220 muudetakse Riigikontrolli seadust, milles on sätestatud samasugune regulatsioon nagu Eesti Panga seaduses, mida muudetakse eelnõu §-ga 167. Riigikontrolli seaduses on sätestatud, et kui riigikontrolöri volitused lõpevad ennetähtaegselt, võib kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega pikendada VVJK loal. Ka sellel juhul, nagu ka Eesti Panga seaduse, IKSi ja kohtute seaduse puhul, ei ole selge, miks peaks selle otsuse tegema VVJK. Eelnõu järgi otsustab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise üle julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitseiameti juht. Samuti pikendatakse julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolmeni, sest ühe kuuga ei ole võimalik praktikas põhjalikku julgeolekukontrolli teha. Pikendada võib seda tähtaega ühe kuu võrra. Pikendamisest teavitatakse Vabariigi Presidenti, asjaomaseid valitsuskomisjone ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni. Selle kaudu on kõik ametisse nimetamise (riigikontrolöri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul) ja järelevalvega seotud isikud teadlikud julgeolekukontrolli tähtaja pikendamisest.

§ 221. Riigipiiri seaduse muutmine

Paragrahviga 221 muudetakse riigipiiri seadust (RiPS) ning viiakse see kooskõlla eelnõu ja KorSi muudatustega.

Punktiga 1 muudetakse RiPSi § 9^6 lõiget 2. Kehtiva RiPSi § 9^6 lõike 2 järgi on PPA peadirektori määratud politseiametnikul õigus ohtlike ilmastikuolude tõttu ajutiselt keelata isikute minek piiriveekogudele ja sisemerele või nende jääle navigatsiooniks või liikluseks. Jalakäijate liikumine ei toimu samas navigatsiooni eesmärgil. LSi § 2 punkti 28 järgi on liiklus „jalakäija või sõiduki liikumine ja paiknemine teel ning liikluseks loetakse ka kariloomade ajamist ja ratsutamist“. Seega ei ole isiku liikumine jääl osa liiklusest, v.a kui isik viibib jääteel. Kehtival kujul ei nähtu seega RiPSi § 9^6 lõikest 2 selgelt, kas selle alusel saab PPA keelata lisaks sõidukitele ka jalakäijate viibimise jääl.

RiPSi § 9^6 lõike 2 muutmisega sätestatakse selgelt viibimiskeelu piirangu eesmärk. Nimelt on üks selle abinõu eesmärk sama PäästeSi § 13^2 lõike 1 alusel kohaldatava viibimiskeeluga, s.o vältida päästesündmust. Piiriveekogul, sisemerel või selle jääl toimuva päästesündmuse puhul on selle lahendamine PPVSi § 3 lõike 1 punkti 4 järgi PPA ülesanne. Erinevalt PäästeSi § 13^2 lõikest 1 on samas RiPSi § 9^6 lõike 2 teine oluline eesmärk vältida ohtlike ilmastikuolude korral piiriveekogule või selle jääle sattumise korral tahtmatult kaasneda võivat ebaseaduslikku piiri- või ajutise kontrolljoone ületust. Eeltoodu tõttu sätestatakse selles PPA õigus kohaldada viibimiskeeldu piiriveekogul, sisemerel või selle jääl isiku elu või tervist ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks või piirirežiimi rikkumise ennetamiseks.

Punktiga 2 jäetaks välja tarbetu täiend „riigikaitseseaduse tähenduses“. Eelnõu jõustumisel tunnistatakse RiKS kehtetuks, kuid nimetatud sätte mõte on edasi antud ka ilma viitega seadusele, lisaks tagatakse riigi julgeolekut ka teiste seaduste, nt JAS alusel.

Punktidega 3 ja 4 sätestatakse, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra regulatsioon kohaldub ka kriisiolukorras, kui kriisiolukorra on põhjustanud massiline sisseränne.

Punktiga 5 muudetakse RiPSi § 11 lõiget 8. Kehtiva RiPSi § 11 lõike 8 kohaselt on kõrgendatud kaitsevalmiduse ja mobilisatsiooni korral, erakorralise või sõjaseisukorra ajal, kui kaitseväekohustuslase suhtes on kehtestatud Eestist lahkumise keeld, politsei pädevuses kontrollida, kas Eestist lahkuva kodaniku suhtes on kehtestatud lahkumise keeld või piirang. Politsei kohaldab keeldu või piirangut kaitseväekohustuslaste registri andmete alusel.

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu (edaspidi ka *eelnõu*) kohaselt on võimalik kehtestada isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirava meetmena Eestist lahkumise keeld kahel juhul:

1) Vabariigi Valitsus võib toimuva mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kehtestada Eestist lahkumise keelu vähemalt 18-aastasele kaitseväekohustuslasele ning sõjaaja ametikohale nimetatud isikule, kui see on vajalik mobilisatsiooni korraldamiseks (vt eelnõu § 50 ja selle seletuskirja);
2) Vabariigi Valitsus võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal kehtestada Eestist lahkumise keelu kriisiülesande täitmiseks vajaliku töökohustusega isikule, kui tema Eestis viibimine on vältimatult vajalik riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks või selle ettevalmistamiseks (vt eelnõu § 60 ja selle seletuskirja).

Eelnõu § 144 lõike 2 kohaselt teeb nimetatud piirava meetme täitmise üle riiklikku järelevalvet Politsei- ja Piirivalveamet riigipiiri seaduses sätestatud alusel ja korras. Piirikontrollis on PPA-l õigus nimetatud piiravate meetmete täitmise kontrollimiseks teha päring nt kaitseväekohustuslaste registrisse, millesse kantud andmetele on juurdepääsuõigus reguleeritud registri põhimääruses[91]. Piirirežiimi tagamisega, sealhulgas riigipiiri valvamisega, ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve tegemisel lubatud riikliku järelevalve erimeetmete kasutamine on sätestatud RiPSi §-s 11^4.

Punktiga 6 asendatakse viide RiKSile viitega käesolevale seadusele.

§ 222. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmine

91 Vabariigi Valitsuse 28. märtsi 2013. a määrus nr 54 „Kaitseväekohustuslaste registri põhimäärus“ (RT I, 30.08.2022, 3) § 22. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/130082022003

Paragrahviga 222 muudetakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust (RSVS). Tulenevalt RiKSi, HOSi ja ErSSi kehtetuks tunnistamisest ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõust on vajalik muuta ka RSVSis sätestatud riigisaladusena kaitstava teabe aluseid. Lisaks tehakse RSVS-is muudatused seonduvalt VVJKi ülesannete seadustest väljajätmisega. Eelnõu koostamisel vaadati üle kõik VVJKi seadustes sätestatud kohustused ning analüüsiti, milliseid neid VVJK tegelikult täidab või peaks täitma ning mis ülesanded peaks olema sätestatud seaduse asemel määruses. Seda selleks, et anda valitsusele võimalus paindlikult oma tööd korraldada ning ise otsustada, kuidas ta soovib valitsuskomisjone kasutada.

Punktidega 1 ja 2 kavandatud muudatused lähtuvad RiKSi, HOSi ja ErSSi kehtetuks tunnistamisest ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu regulatsioonist.

RSVSi § 11 lõike 1 kohaselt kehtestab RSVSi § 7 lõikes 1 sätestatud riigisaladuseks oleva teabe alaliigid, teabe alaliigi salastamistaseme ja -tähtaja Vabariigi Valitsus määrusega.[92] Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse rakendamiseks on vajalik teha muudatused RSVSis, et sätestada RSVSi § 11 lõike 1 alusel antavas määruses uued riigisaladuse alaliigid ning täpsustada kehtivaid alaliikide sõnastusi kriisiolukorraks valmistumist ja selle lahendamist puudutava teabe töötlemiseks riigisaladusena. Seletuskirjale lisatud Vabariigi Valitsuse määruse kavandi kohaselt sätestatakse uued riigisaladuse alaliigid ning selle salastamistasemed ja -tähtajad üleriigilises riskianalüüsis ja Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis ning püsiva kriisiülesandega valitsusasutuse riskianalüüsis ja kriisiplaanis sisalduva sellise teabe kaitseks, mille avalikuks tulek kahjustab Eesti Vabariigi julgeolekut.

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks RSVSi § 8 punkt 8. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus sätestab uued alused kriisiolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise plaanide koostamiseks. Eelnõuga sätestatakse uued riigisaladuse alaliigid ning selle salastamistasemed ja -tähtajad ka Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis sisalduva sellise teabe kaitseks, mille avalikuks tulek kahjustab Eesti Vabariigi julgeolekut.

Punktiga 4 asendatakse RSVSi § 9 punktis 3 sõna „hädaolukord“ sõnaga „kriisiolukord“. Muudatus on tingitud HOSi kehtetuks tunnistamisest, millega kaotab kehtivuse ka hädaolukorra termin. Eelnõuga asendatakse termin „hädaolukord“ tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses kasutatava terminiga „kriisiolukord“.

Punktiga 5 tehakse muudatus RSVSi § 10 punktis 1^1. Muudatus on seotud RiKSi kehtetuks tunnistamisega, millega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin. Edaspidi kasutatakse terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

Punktiga 6 muudetakse RSVSi § 22 lõike 2 punkti 4, § 23 lõike 3 punkti 4 ning § 52 lõike 1 punkti 7. Viidatud punktides sätestatakse Kaitsepolitseiameti, Luurekeskuse (ehk Kaitseväe põhimääruses määratud struktuuriüksus, nagu see on RSVSis nimetatud), Välisluureameti ja riigi julgeoleku volitatud esindaja kohustus teha VVJK-le ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks ja õigusrikkumiste vältimiseks. Selline regulatsioon ei ole päris täpne, sest VVJK kui valitsuskomisjon ei menetle selliseid ettepanekuid; seda teeb siiski vastav ministeerium või Riigikantselei. Seetõttu peaks ka ettepanekud esitama just neile ja mitte VVJK-le. Riigikantselei või ministeerium saavad ettepanekud viia VVJK istungile, kui VVJK

92 Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2017. a määrus nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ (RT I, 27.08.2022, 6). Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/127082022006

peaks neid arutama. Seetõttu asendatakse kõnealustes RSVSi sätetes VVJK ministeeriumi ja Riigikantseleiga.

Punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks RSVSi § 24, kus on reguleeritud VVJKi pädevus riigikaitse korraldamisel. RSVSi § 24 järgi on neid ülesandeid neli:

1. VVJK nõustab Vabariigi Valitsust riigisaladuse kaitse korraldamisel (RSVS § 24 p 1);
2. VVJK vaatab läbi avaldusi ja kaebusi ministri poolt RSVS ja selle alusel antud õigusaktide ebaseadusliku kohaldamise või kohaldamata jätmise kohta ning informeerib Vabariigi Valitsust läbivaatamise tulemustest (RSVSi § 24 p 2);
3. VVJK annab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral arvamuse riigisaladust käsitleva õigusakti ja välislepingu eelnõu kohta (RSVS-i § 24 p 3);
4. VVJK annab arvamusi riigisaladuse salastatuse ennetähtaegsel kustutamisel, salastamistähtaja pikendamisel ning salastamisaluse, -taseme ja -tähtaja muutmisel (RSVSi § 24 p 4).

Kõik ülesanded on praegu kavas sätestada VVJK põhimääruses, sest ükski neist ülesannetest pole selline, mille üle peab otsustama seadusandja. Siiski tuleb põhimääruse muutmise eelnõu koostamisel ja menetlemisel täiendavalt hinnata, kas VVJK neid ülesandeid sellisel kujul täitma peaks. Näiteks tuleks hinnata, kas konkreetsete kaebuste ja avalduste läbivaatamine peaks olema VVJK ülesanne. VVJK peaks ennekõike tegelema üldiste, strateegiliste teemadega ning mitte konkreetseid kaasusi puudutavate küsimustega. Kui mingil detailsemal küsimusel on laiem mõju või selle lahendamine nõuab põhimõttelisi otsuseid riigisaladuse kaitse korralduse kohta, võib selle küsimuse VVJK-le arutamiseks esitada, kuid VVJK ei peaks tõenäoliselt arutama iga õigusakti ebaseaduslikku kohaldamist või kohaldamata jätmist. Samuti tuleks VVJK põhimääruse muutmise eelnõu koostamisel ja menetlemisel täiendavalt hinnata, kas osa praegu RSVSis sätestatud ülesandeid tuleks sätestada mitte VVJK põhimääruses, vaid hoopis RSVSi alusel kehtestatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korras, mis on samuti Vabariigi Valitsuse määrus. Praegu on selguse huvides kõik VVJK ülesanded plaanis lisada VVJK põhimäärusesse, aga ei saa välistada, et peab muutma ka viidatud kaitse korda.

Punktiga 8 tehakse RiKSi kehtetuks tunnistamisest tulenevalt terminoloogilised muudatused, millega asendatakse vastavates sätetes tekstiosa „eriolukorrast, erakorralisest seisukorrast, kõrgendatud kaitsevalmidusest või sõjaseisukorrast“ tekstiosaga „kriisiolukorrast“.

Punktiga 9 muudetakse RSVSi § 38 lõike 3 punkti 3, mille järgi peab teavitama teabevaldajat, Kaitsepolitseiametit ning VVJK-d, kui hävitatakse salastatud teabekandja ootamatult tekkinud olukorras, kus teabekandjat ei ole võimalik kaitsta juurdepääsuõiguseta isiku juurdepääsu eest ühelgi muul viisil ning kui sellele juurdepääsuga kaasneks tõenäoliselt oluline kahju Eesti Vabariigi julgeolekule. Ei ole põhjust, miks oleks vaja lisaks Kaitsepolitseiametile ning teabevaldajale teavitada ka VVJK-d. Kaitsepolitseiamet on vajaliku pädevusega asutus, kes peaks tegelema kõikide riigisaladusega seotud vahejuhtumitega. Kui Kaitsepolitseiamet leiab juhtumit menetledes, et sellest peaksid olema teadlikud ka poliitikud, on neil võimalik VVJK-d teavitada. Seetõttu jäetakse sättest välja viide VVJK-le.

§ 223. Riigi Teataja seaduse muutmine

Paragrahviga 223 muudetakse Riigi Teataja seaduse § 9 lõikes 2^1 sätestatud nende õigusaktide loetelu, mis tuleb esitada viivitamata Riigi Teatajas avaldamiseks. Loetelu on

muudetud lähtuvalt eelnõuga tehtavatest terminoloogilistest muudatustest, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse kriisiolukorra ja selle lõpetamise otsus, Riigikogu erakorralise ja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsus, Vabariigi Presidendi sõjaseisukorra ning mobilisatsiooni väljakuulutamise otsus ja kriisiolukorra lahendamise korraldamiseks antud haldusakt, kui see on haldusaktiga ette nähtud, avaldatakse muutmata kujul hiljemalt selle avaldamiseks esitamisele järgneval päeval Riigi Teatajas.

§ 224. Riigivaraseaduse muutmine

Paragrahviga 224 muudetakse riigivaraseadust ja tehakse seal terminoloogilised muudatused. Kuna eelnõu jõustumisel ei kasutata enam termineid „hädaolukord“ ja „kõrgendatud kaitsevalmidus“, vaid uus katustermin on „kriisiolukord“. Tegu on normtehniliste muudatustega.

§ 225. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehakse terminoloogilised muudatused ja „hädaolukord“ asendatakse „kriisiolukorraga“, kuna käesoleva seaduse jõustumisel ei ole enam kasutusel hädaolukorra terminit.

§ 226. Sadamaseaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse § 1 lõike 2 punkti 5 sõnastust. Muudatus on seotud RiKSi kehtetuks tunnistamisega, millega kaotab kehtivuse ka riigikaitseobjekti termin. Edaspidi kasutatakse terminit „alaliselt või ajutiselt kaitstav olulise tähtsusega objekt“.

Punktiga 2 muudetakse sadamaseadust selleks, et sätestada sadamate toimimist tagavate ETOde kvalifitseerumise kriteeriumid ja määrata valdkonnas tegutsevatele isikutele püsivad kriisiülesanded.

Muudatus on vajalik, kuna sarnaselt teiste transpordisektoritega on ka sadama toimimine ja seal tagatavad teenused kriitilise tähtsusega nii inimeste liikumiseks kui ka kaupade vedudeks, samuti rahvusvahelise abi kaasamiseks nt riigikaitse tagamiseks. Seega eelnevat arvestades on edaspidi ETOks sadama pidaja juhul, kui:
1) tema sadama toimimine mõjutab teise elutähtsa teenuse toimepidevuse või riigikaitse tagamist;
2) tema sadamat läbivate reisijate arv moodustab märkimisväärse osa Eestis rahvusvaheliste reisijate arvust;
3) tema sadama kaudu veetava kauba maht moodustab märkimisväärse osa Eestis sadamate kaudu veetavate kaupade kogumahust.

Täpsema elutähtsat teenust osutavate sadama pidajate ja nende hallatavate elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavate sadamate loetelu kinnitab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Nende kriteeriumide järgi kvalifitseeruks ETOks praeguse seisuga AS Tallinna Sadam, kellele kuulub 55% Eesti sadamate turuosast. ASile Tallinna Sadam kuuluvat Vanasadamat läbib keskmiselt 10 mln reisijat aastas, mis teeb selle teenindatavate reisijate arvu poolest Stockholmi ja Helsingi järel Läänemere põhjaregiooni kolmandaks reisisadamaks. Lisaks kuulub ASile Tallinna Sadam Eesti suurim kaubasadam – Muuga Sadam – ning samuti Paldiski Lõunasadam, mida kokku läbib aastas ligi 20 mln tonni kaupa,

sh naftatooted, teravili, killustik, väetised jms.[93] Samuti oleks ETOks tulevikus Pakrineeme Sadam OÜ, kelle sadama territooriumil hakkaks asuma maagaasi varustuskindluse tagamise mõistes kriitiline haalamiskai, mis on mõeldud veeldatud maagaasi tankeritelt kaldavõrku pumpamiseks.

Lisaks on sadama ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka kriisiolukorras. Seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Lisaks määratakse püsiv kriisiülesanne sellisele sadamaoperaatorile, kes lastib ja lossib elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavas sadamas konteiner- ja veeremkaupu ehk paigutab lasti laeva ja laadib seda maha. Seda põhjusel, et sadama pidaja korraldab tervikuna küll sadama toimimist, kuid otseselt sadamateenuseid ise ühelegi kliendile ei osuta. Muudatuse eesmärk on tagada, et need sadamaoperaatorid, kelle teenustele puuduvad turul alternatiivid, oleksid valmis oma teenust tagama ka kriisiolukorras. Juhul, kui kriisiolukorra lahendamiseks on vajalik konteiner- ja veeremkaupu lastida ja lossida tavapärastest tingimustest erinevalt, võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada selleks ka vastavad erisused. Nii konteiner- kui ka veeremkaupade lastimist ja lossimist pakuvad praegu ainult kaks ettevõtet, kelleks on HHLA TK Estonia Muuga sadamas ning ESTEVE AS Paldiski Lõunasadamas.

Punktis 2 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 227. Tervisekassa seadus

Tervisekassa seaduse § 2 täiendatakse lõigetega 5 ja 6. Tervisekassa püsiv kriisiülesanne tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses on tagada Tervisekassa seaduses sätestatud ülesannete täitmine. Tervisekassa ülesanne on rahastada ja hoida sellega toimimas tervishoiusüsteemi, mis sõltumata kriisi olemusest on oluline inimeste tugiteenus. Ilma tervishoiuteenuste toimimiseta kaob või on märgatavalt vähenenud ka paljude teiste asutuste tegutsemissuutlikkus, sest haigestunud inimesed ei ole võimelised tegema neile ette nähtud tööd ega vastu võtma parimaid otsuseid, mida nad suudaksid teha tervena. Tervisekassa peab kohanema kriisi olemusega nagu ka ülejäänud riik, ent ka kriisis jäävad tema ülesanded samaks, tehes kõik endast oleneva tervishoiu kättesaadavuse tagamiseks.

Lõikes 6 sätestatakse volitusnorm, mis võimaldab ministril ressursside kasutamiseks ja piirangute proportsionaalseks seadmiseks otsustada, millises mahus ja missuguste erisustega Tervisekassa oma püsivaid kriisiülesandeid täidab. Näiteks võib tervishoiuteenuste korraldamise seaduses näha ette erisused tervishoiusüsteemi rahastamisele ja ümberkorraldamisele, kui see on seotud tervishoiualase hädaolukorra või kriisolukorraga või nendeks valmistumisega ning see mõjutab otseselt ka Tervisekassa ülesandeid.

§ 228. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine

Paragrahviga 228 muudetakse tervishoiuteenuste korraldamise seadust (TTKS).

Punktiga 1 muudetakse seaduse § 1 lõiget 2^4. Termin „hädaolukord“ asendatakse terminiga „kriisiolukord“ ja viide HOSile asendatakse viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele. Terminoloogilise muudatuse vajadus tuleneb sellest, et tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse

93 Allikas: Tallinna-Sadama-majandusaasta-aruanne-2021-pdf-koopia.pdf (ts.ee)

jõustumisel tunnistatakse HOS kehtetuks. Senist HOSi asendab osaliselt tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus.

Punkti 2 kohaselt täiendatakse TTKSi § 4 teksti lõigetega 2 ja 3. Nimetatud lõigetega reguleeritakse tervishoiuteenuse osutajate püsivaid kriisiülesandeid. Eelnõuga antakse ministrile võimalus täpsustada loeteluga konkreetsed tervishoiuteenuse osutajad, kes ei kuulu elutähtsa teenuse osutajate hulka, kuid täidavad püsivaid kriisiülesandeid. Samuti saab minister määruses täpsustada kriisiülesannete sisu, mahu, püsiva kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise nõudeid. Määruse kehtestamisel tuleb arvesse võtta TTKSi §-des 58^1–58^3 sätestatut, mis reguleerivad tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra juhtimiskorraldust, asutuste ja isikute ülesandeid ja kohustusi. Seega on tervishoius tulevikus määratud elutähtsa teenuse osutajad eelnõu 6. peatüki 2. jao mõttes, püsiva kriisiülesandega isikud eelnõu § 63 mõttes ja tervishoiuteenuse osutajad, kellele kriisiks valmistumiseks ülesandeid ei panda. Samas tuleb tähele panna, et eelnõu võimaldab panna kriisiolukorras üksikjuhtumil ka ühekordse kriisiülesande, mis peab olema seotud isiku või asutuse põhitegevusega (§ 43).

Punkti 3 kohaselt täiendatakse seadust uue paragrahviga, mis käsitleb terminit „tervishoiualane hädaolukord“. Muudatus on vajalik, kuna HOS tunnistatakse kehtetuks ja sellega kaob üldine termin „hädaolukord“. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu näeb küll ette kriisiolukorra termini, kuid see ei kattu täiel määral senise hädaolukorra terminiga.

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt hõlmab kriisiolukord kõiki neid sündmusi, mis võivad ohustada riigi julgeolekut, põhiseaduslikku korda, rahva eksistentsi, põhjustavad tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustavad vahetult paljude isikute elu ja tervist või põhjustavad suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, st need on sündmused, mille mõju on laiaulatuslik (puudutavad kogu ühiskonda) ja kus riigil on vaja asuda tegema ettevalmistusi, et end ähvardavate ohtude või realiseerunud ohtude eest kaitsta. Sellega tekib üks terviklik raamistik, mille kaudu Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel lahendatakse nii tsiviilkriise kui ka mittesõjalisi ja sõjalisi riigikaitsekriise. Kriisiolukorra üle saab Vabariigi Valitsus otsustada asjaomaste asutuste esitatud ohuhinnangust ja muust asjassepuutuvast teabest lähtuvalt.

Kriisiolukord on seega katusmõiste nii Vabariigi Valitsuse kehtestatud kriisiolukorrale (mille lävend on kõrgem kui hetkel kehtiv hädaolukord, mis on asutuse juhi otsus), põhiseaduslikele erikordadele (eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord) ning ka mobilisatsioonile ja demobilisatsioonile. Kriisiolukorra võib põhjustada loodusõnnetus, nakkushaigus, katastroof – sellisel juhul on tegu tsiviilkriisiga. Kriisiolukorra võib põhjustada ka oht põhiseaduslikule korrale, teise riigi sõjaline rünnak või oht selliseks rünnakuks – sellisel juhul on tegu riigikaitselise kriisiolukorraga.

TTKSis on vajalik näha ette operatiivne tegutsemine ka juhul, kus on olukord või oht olukorra tekkeks, mis põhjustab tõsiseid häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses või ohustab vahetult paljude inimeste elu ja tervist ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ning koordineeritus ja mille lahendamine ei ole võimalik tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust rakendamata või tavapärasest oluliselt rohkem võimeid, isikuid ja vahendeid kasutamata, aga mille lahendamiseks ei ole vajalik rakendada kriisiolukorra meetmeid, piiranguid ja nõudeid. Tervishoiusektor peab koordineeritult tegutsema kiirelt kõikides olukordades, kus on ohus paljude inimeste elu ja tervis, olenemata sellest, kas Vabariigi Valitsus on kehtestanud kriisiolukorra või mitte. Seega on TTKSis toodud

tervishoiusektori operatiivse tegutsemise lävend madalamale tasandile, kui seda näeb ette tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus, ning eelnõuga kehtestatakse termin „tervishoiualane hädaolukord“, mille definitsioon on sarnane seni kehtinud HOSis sätestatuga, kuid kohandatud tervishoiusüsteemile. Definitsiooni valikul lähtuti funktsiooni edasikandumisest, sest tervishoiualane hädaolukord täidab sama funktsiooni nagu hädaolukord tervishoiusektoris varem: tervishoiualase hädaolukorra üle otsustamisel võib Terviseamet rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust, sealhulgas valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud tervishoiu kriisireguleerimise ülesandeid tervishoiusüsteemi toimepidevuse häire vältimiseks või kõrvaldamiseks. Terminit kasutatakse TTKSi §-des 52 ja 58^1–58^4.
Tervishoiualase hädaolukorra üle otsustamiseks on vajalik mitme eeltingimuse täitmine:

1. Terviseamet lähtub olukorra üle otsustamisel ohuhinnangust ja muust asjassepuutuvast teabest;
2. olukord nõuab lahenduseks mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsust ning koordineeritust, tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust või tavapärasest oluliselt rohkemate isikute ja vahendite kasutamist;
3. olukord võib põhjustada või põhjustab tõsiseid häireid elutähtsa teenuse osutaja (kiirabi, haiglavõrgu kavas nimetatud haigla, loetelus nimetatud üldarstiabi) toimepidevuses või ohustab paljude inimeste elu ja tervist;
4. Vabariigi Valitsus ei ole kohaldanud kriisiolukorra meetmeid, piiranguid ega nõudeid.

Kui Terviseamet on otsustanud, et tegemist on hädaolukorraga, siis tuleb nii sellest olukorrast kui ka selle lõpetamisest teavitada valdkonna eest vastutavat ministrit ja teisi asjassepuutuvaid asutusi ja isikuid. Samuti on seaduse kohaselt Terviseametil kohustus hinnata tervishoiualast hädaolukorda põhjustanud asjaolusid järjepidevalt ning kui asjaolud on ära langenud, tuleb tervishoiualane hädaolukord ja sellega kaasnevad meetmed, nõuded ja piirangud tervishoiuteenuse osutajatele lõpetada. Vastavalt olukorra dünaamilisusele tuleb rakendada täpselt hetkeolukorrale ettenähtud meetmeid. Juhul kui Vabariigi Valitsus on otsustanud kehtestada kriisiolukorra, mis on seotud samuti tervishoiusündmusega, siis peaks Terviseamet otsustama tervishoiualase hädaolukorra lõpetamise üle ning jätkama nende meetmetega, mis on ette nähtud kriisiolukorra lahendamiseks. Samas võib aga olla olukord, kus samal ajal on nii Vabariigi Valitsuse otsustatud kriisiolukord kui ka tervishoiualane hädaolukord. See saab olla juhul, kui Vabariigi Valitsus on otsustanud kriisiolukorra üle, mis ei ole seotud tervishoiusündmusega, aga paralleelselt on vaja rakendada ka tervishoiualase hädaolukorra meetmeid.

Hädaolukorra ettenägemine on tervishoiusektoris vajalik, sest elutähtsa teenuse häire korral või paljude inimeste elu ja tervist ohustavas olukorras on vajalik valdkonnaülene koordineeritud tegevus, mis eeldab juhtimist riiklikul tasemel. Praegune tervishoiukorraldus, kus tervishoiuteenuse osutajad on enamjaolt eraõiguslikud juriidilised isikud, toob kaasa olukorra, kus juhtimine ja asutuste vaheline koostöö ühise eesmärgi nimel ilma riikliku koordinatsioonita on keeruline, sest iga omanik järgib enda ärilisi huve. Eraõiguslike juriidiliste isikute paljususe tõttu erineb tervishoid oluliselt Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumi haldusalast, mille korraldus soodustab kiiret ja tõhusat juhtimist igal tasemel ka tavaolukorras, hädaolukorda või eriolukorda välja kuulutamata. Hädaolukorra kriisireguleerimise meetmed ja ülesanded loovad võimaluse anda otsesed, kuid proportsionaalsed korraldused tervishoiuteenuse osutajatele ning seeläbi vältida olukorra eskaleerumist kriisiks ja pakkuda inimestele parimat võimalikku tervishoiukorraldust ja vajalikku meditsiinilist abi.

Punktiga 4 täiendatakse TTKSi § 7 punktidega 4–9.

Kehtiva TTKSi § 7 lõike 1^2 sõnastuse kohaselt on üldarstiabi osutajad üldhuviteenuse osutajad majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 tähenduses. Eelnõu punktid 2 ja 4 näevad ette, et teatud osa üldarstiabi osutajatest määratakse elutähtsa teenuse osutajateks tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 73 lõike 3 punkti 7 tähenduses (TTKSi § 7 lg 5) ning teatud osa üldarstiabi osutajatest võib nimetada ka püsiva kriisiülesandega isikuteks tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses (TTKSi § 4 lg 2). Samas TTKSi § 7 lõike 1^1 kohaselt on kõik üldarstiabi osutajad üldhuviteenuse osutajad.

Kõik üldarstiabi osutajad, olenemata sellest, kas nad osutavad elutähtsat teenust või mitte, osutavad üldhuviteenust majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi *MSÜS*) § 5 tähenduses. MSÜSi § 5 lõige 3 sätestab, et elutähtsat teenust osutav ettevõtja ja seaduses sätestatud juhul ka muu ettevõtja, kes osutab riigi või kohaliku omavalitsuse valdava enamiku elanike kasutatavat teenust, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust, on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja ehk edaspidi üldhuviteenuse osutaja. MSÜSi § 30 kohaselt teatab loakohustusega tegevusala puhul ettevõtja tegevusloa kontrolliesemega seotud asjaolude või kõrvaltingimustega seotud asjaolude muutmise kavatsusest tegevusloa andmiseks pädevale majandushaldusasutusele vähemalt 30 päeva enne kavandatavat muutmist ning üldhuviteenuse osutaja vähemalt kolm kuud enne kavandatavat muutmist.

Üldarstiabi osutajatele kohalduvad üldhuviteenuse osutajale ette nähtud kohustused, nõuded ja tähtajad. Kui üldarstiabi osutaja on määratud elutähtsa teenuse osutajaks, siis kohalduvad talle üldhuviteenuse osutaja nõuded niivõrd, kuivõrd elutähtsa teenuse osutajale ei ole sätestatud teistsuguseid nõudeid. Näiteks on erisused sätestatud üldhuviteenuse osutaja ja elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse nõuetes.

Üldarstiabi teenuse kättesaadavus on oluline nii selleks, et tagada esmavajalike tervishoiuteenuste võimalikult kodulähedane kättesaadavus ja kaasnev turvatunne, kui ka selleks, et vähendada või hoida ära kergemate tervisemuredega inimeste massiline pöördumine haiglatesse, mis koormaks haiglad üle ning süvendaks tervishoiualases hädaolukorras või kriisiolukorras ressursinappust. Kui inimesed saavad jätkuvalt pöörduda oma perearsti poole, saavad haigla ja kiirabi keskenduda kohest abi vajavatele ja raskematele patsientidele. Samuti ennetab esmatasandil katkestuseta teenuste pakkumine haiguste ägenemisi ja raskeid seisundeid, mis võivad tekkida haiguse liialt hilisel diagnoosimisel või kroonilise haiguse ravi katkemisel õigeaegse nõu või ravimi puudumise tõttu. Selleks, et tagada inimestele vajalike ravimite kättesaadavus, peavad nii üldarstiabi osutajad kui ka apteegid tervishoiualases hädaolukorras ja kriisiolukorras tööd jätkama. Et tagada teenus regioonides, tehakse teenuseosutajatest valik, tuginedes seaduses esile toodud kriteeriumidele.

Lõige 5 annab volitusnormi elutähtsa teenuse osutajate loetelu määruse kehtestamiseks. Loetelu üldarstiabi osutajatest, kes edaspidi kuuluvad elutähtsa teenuse osutajate ringi, kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega Tervisekassa ja Terviseameti ettepanekul. Tervisekassa on tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel üldarstiabi korraldajaks ja rahastajaks, omades teenuse mahtudest püsivat ülevaadet ning kontakte üldarstiabi osutajatega. Terviseamet väljastab tervishoiuteenuste osutajatele tegevuslubasid, omades seetõttu ülevaadet tegevusloa alusel üldarstiabi juures töötavast personalist, ning teeb TTKSi alusel riiklikku järelevalvet tervishoiuteenuse osutajate üle. Samuti on Terviseameti ülesandeks tervishoiuteenuse osutajate tegevuse korraldamine tervishoiualase hädaolukorra või kriisiolukorra ajal või selleks valmistumisel.

Lõige 6 näeb ette, mille alusel tehakse valik üldarstiabi osutajate valimisel elutähtsa teenuse osutajateks ning kuidas toimub loetelu uuendamine, et tagada püsiv teenuse kvaliteet ja toimepidevus. Valiku aluseks saab võtta näiteks keskuses tegutsevate tervishoiutöötajate arvu, tulemused perearstide kvaliteedisüsteemis, praksiste akrediteerimise käigus kogutud ja mujalt kättesaadava teabe. Loetelu kehtestamisel lähtutakse ühtlase kättesaadavuse põhimõttest maakondades ja linnades, hinnates selle juures üldarstiabi osutaja või samal taristul koos ühe keskusena tegutsevate üldarstiabi osutajate toimepidevuse võimet ning kõikide osutatavate tervishoiuteenuste, sealhulgas tugiteenuste (nt füsioteraapia, vaimne tervis, jaeapteegi olemasolu, labori ja radioloogia võimekuse olemasolu samal taristul jmt) mahtu tervikuna. Need kriteeriumid eeldavad, et tegemist on tervisekeskustega, kus on samal taristul tegutsemas piisav arv perearste ja pereõdesid ning soovitavalt ka muid toetavaid teenuseid, et vajaduse korral osutada teenuseid laiemalt kui oma nimistule juhul, kui samas piirkonnas teistel üldarstiabi osutajatel (nt üksikpraksistel) mingil põhjusel ei ole võimalik teenuseid osutada kas haigestumise, toimepidevuse häire tõttu või muul põhjusel. Selleks, et elutähtsa teenuse osutajate loetelu püsiks asjakohane, on eelnõuga Terviseametile lisatud kohustus hinnata loetelu asjakohasust ja teha vajaduse ilmnemisel, näiteks kui tervishoiuteenuse osutamine keskuses jätkub teise teenuseosutaja kaudu, valdkonna eest vastutavale ministrile ettepanek loetelu muutmiseks. Hinnanguliselt hakkab loetelus olema ligikaudu 60 üldarstiabi teenuse osutajat. See tagab igas maakonnas vähemalt kaks elutähtsat teenust osutavat üldarstiabi osutajat ning suuremates maakondades vastavalt elanikkonna arvule rohkem.

Lõige 7 sätestab Terviseameti kohustuse hinnata elutähtsa teenuse osutajate loetelu asjakohasust ja esitada vajaduse korral ettepanek loetelu muutmiseks. Säte on vajalik, sest üldarstiabi võrgustik koosneb ligikaudu 800 eraõiguslikust juriidilisest isikust, kes moodustavad väga kiiresti muutuva valdkonna (üldarstiabi osutajad muudavad pidevalt enda tegevusmahtu, tegevuse asukohta ja muid kriteeriume). Säte tagab ETOks määratud üldarstiabi osutajate nimekirja aktuaalsuse ja ajakohasuse.

Lõikega 8 sätestatakse elutähtsa teenuse osutajaks oleva üldarstiabi osutaja kohustus teavitada Terviseametit, kui muutub teenuse osutamise asukoht või mõni tegur, mis mõjutab toimepidevuse võimet või mõjutab oluliselt osutatavate tervishoiuteenuste, sealhulgas tugiteenuste mahtu tervikuna. Lõige on vajalik, et tagada elutähtsa teenuse osutajaks olevate üldarstiabi osutajate kvaliteet ja valmisolek.

Lõikega 9 sätestatakse elutähtsa teenuse osutajaks määratud üldarstiabi osutaja püsiv kriisiülesanne ning ülesande täpsustamise viis. Kriisiülesannet täpsustatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 5 alusel antud määruses (ETKA kehtestab elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded).

Punkt 4 jõustub aasta hiljem kui tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse üldregulatsioon. Hilisem jõustumine on vajalik selleks, et anda uutele elutähtsa teenuse osutajatele piisav aeg toimepidevuse nõuete täitmiseks.

Punktis 5 asendatakse sõnastus „hädaolukorra seaduse § 36 lõikes 2“ sõnastusega „tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 73 lõike 3 punktis 7“. Muudatuse vajadus tuleneb sellest, et käesoleva seaduse jõustumisel tunnistatakse HOS kehtetuks. Samas punktis asendatakse sõnastus „Kiirabibrigaadi pidaja“ sõnastusega „Kiirabibrigaadi pidaja, kellega on sõlmitud käesoleva seaduse §-s 17^2 sätestatud kiirabi rahastamise leping“. Muudatuse vajadus tuleneb sellest, et praegu tegutsevad Eestis ka kiirabibrigaadi pidajad, kellega ei ole sõlmitud

eelnimetatud lepingut ja sellest tulenevalt nad ei osuta kiirabi, vaid tegelevad erasektoris ürituste meditsiinilise julgestamise ning piiratud liikumisvõimega patsientide transpordiga. Täiendatud sõnastuse abil on edaspidi elutähtsa teenuse osutajateks ainult need kiirabibrigaadi pidajaid, kes osutavad kiirabi reageerides Häirekeskuse väljasõidukorraldusele.

Punktis 6 sätestatakse elutähtsa teenuse osutajaks määratud kiirabibrigaadi pidaja püsiv kriisiülesanne ning ülesande täpsustamise viis. Kriisiülesannet täpsustatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 5 alusel antud määruses (ETKA kehtestab elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded).

Punktis 7 asendatakse sõnastus „hädaolukorra seaduse § 36 lõikes 2“ sõnastusega „tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 3 punktis 7“. Muudatuse vajadus tuleneb sellest, et käesoleva seaduse jõustumisel tunnistatakse HOS kehtetuks ja vajalik on viide tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse asjakohasele sättele.

Punktis 8 sätestatakse elutähtsa teenuse osutajaks määratud haiglavõrgu haigla püsiv kriisiülesanne ning ülesande täpsustamise viis. Kriisiülesannet täpsustatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 5 alusel antud määruses (ETKA kehtestab elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded).

Punktiga 9 nähakse ette tegevusloa taotlemise ja andmise erisused kriisiolukorra ajal. Valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada määrusega ajutised erisused TTKSi §-des 41 ja 42 nimetatud nõuetes tervishoiualase hädaolukorra või tervishoiusündmusega seonduva kriisiolukorra ajal tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses. Need erisused saavad kehtida kõigile tervishoiuteenuse osutajatele ühtemoodi olukorras, kus tervishoiualases hädaolukorras või kriisiolukorras ei ole võimalik tavapäraseid nõudeid järgida. Määrus kehtestatakse juhul, kui selleks tekib vajadus. Juhul kui tervishoiuteenust on vaja osutada muus tegevuskohas kui kehtivas tegevusloas märgitud, siis saab Terviseametilt taotleda tähtajalise tegevusloa teises asukohas. Seega näeb eelnõu ette, et tegevusloale võib lisada kõrvaltingimusena tegevusloa tähtajalisuse kriisiolukorra ajaks. Kriisiolukorra ajaks antud tähtajalise tegevusloa puhul ei kehti kindlustuskohustuse nõue tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse (edaspidi *TOKVS*) tähenduses. TOKVSi kohaselt ei hüvita kindlustusandja kahju, mis on tekkinud kriisiolukorra või hädaolukorra tõttu või seoses terroriakti toimepanemisega, ja seega ei ole vajalik ajutise tegevusloa puhul nõuda kindlustuskaitse olemasolu.

Erisusena on ette nähtud olukord, kus tegevusluba ei ole nõutav. See saab olla ainult erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras, kui tervishoiuteenust ei ole võimalik kehtivas tegevusloas märgitud tegevuskohas jätkata ning Terviseametil ei ole võimalik anda ka tähtajalist tegevusluba. Kui selline olukord tekib, siis tervishoiuteenuse osutaja on kohustatud kehtivas tegevusloas märgitud tegevuskohast erinevas tegevuskohas tervishoiuteenuse osutamise jätkamise vajadusest teavitama Terviseametit ja tegevust võib jätkata üksnes siis, kui Terviseamet on selleks nõusoleku andnud.

Punktiga 10 muudetakse seaduse § 52 lõike 1 punkti 2. Muudatuse vajadus tuleneb sellest, et käesoleva seaduse jõustumisel tunnistatakse HOS kehtetuks. Sõnastus „riigi tegevusvarusse kuuluva tervishoiuvaldkonna varu ja riigikaitseseaduse § 5 lõikes 4 sätestatud tervishoiuvaldkonna riigi varu moodustamist, haldamist ja uuendamist“ asendatakse sõnastusega „tervishoiuvaldkonna vajadusteks riigivaru moodustamist, haldamist, uuendamist ja kasutusele võtmist“.

Sõnastuse muudatus on tingitud esmalt sellest, et tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõust tulenevalt tehakse tervishoiuteenuste korraldamise seaduses terminoloogilised muudatused riigi tegevusvarus ja tervishoiuvaldkonna vajadusteks ettenähtud riigivarus. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse kohaselt kuulub riigi tegevusvarusse see osa ravimite, meditsiiniseadmete ja isikukaitsevahendite varust, mis on mõeldud elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks. Riigi tegevusvaru reguleerib edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus. TTKSis reguleeritakse edaspidi ainult seda varu, mis on mõeldud tervishoiuvaldkonna enda vajadusteks (vt täpsemalt TTKSi § 57^6) või tervishoiuteenuse osutaja enda vajadusteks (vt täpsemalt TTKSi § 57^4). RiKSi § 5 lõige 4 tunnistatakse kehtetuks ja seega on viide RiKSi nimetatud sättele vananenud.

Punktiga 11 muudetakse sõnastust „eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal Vabariigi Valitsuse määruse alusel“ sõnastuseks „tervishoiualase hädaolukorra või kriisiolukorra ajal käesoleva paragrahvi lõike 1^3 alusel kehtestatud tingimuste ja korra kohaselt“. Muudatus on vajalik, kuna tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt on termini „kriisiolukord“ all käsitatavad kõik eelnimetatud olukorrad ning olukorrad, mis kriisiolukorra termini alla enam ei mahu, on edaspidi hõlmatud terminiga „tervishoiualane hädaolukord“. Tervishoiualase hädaolukorra termin on vajalik selleks, et tervise valdkonnas saaks rakendada vajalikke ümberkorraldusi, kui on olukord või oht olukorra tekkeks, mis põhjustab tõsiseid häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses või ohustab vahetult paljude inimeste elu ja tervist ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ning koordineeritus ja mille lahendamine ei ole võimalik tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust rakendamata või tavapärasest oluliselt rohkem võimeid, isikuid ja vahendeid kasutamata. See vajadus võib tekkida enne, kui Vabariigi Valitsusel on võimalik kehtestada kriisiolukord (vt punkti 3 selgitusi).

Punktiga 12 tunnistatakse TTKSi § 52 lõike 1 punkt 2^3 kehtetuks. Käesoleva punkti regulatsioon oli ajutise iseloomuga, mis ei ole enam aktuaalne käesoleva seaduse jõustumisel. Nakkushaiguse epideemia korral eritingimustel teenuste eest tasumine on edaspidi hõlmatud § 52 punktiga 2^2.

Punktiga 13 muudetakse TTKSi § 52 lõike 1 punkti 2^4 sõnastust, loobudes terminist „hädaolukord“, sest HOS tunnistatakse kehtetuks. Edaspidi on termin „hädaolukord“ kaetud terminiga „tervishoiualane hädaolukord“.

Punktiga 14 muudetakse TTKSi § 52 lõike 1 punkti 7 sõnastust, kasutades käesoleva seaduse uut terminoloogiat. Punkti ei muudeta sisuliselt.

Punktiga 15 muudetakse TTKSi § 52 lõiget 1^2, kasutades käesoleva seaduse uut terminoloogiat. Sõnastus „mitte kauem kui 60 kalendripäeva“ asendatakse sõnastusega „mitte kauem kui 90 kalendripäeva“. Uus regulatsioon muudab kriisireguleerimise protsessi paindlikumaks.

Punktiga 16 täiendatakse TTKSi § 52 lõikega 3^1. Täienduse vajadus tuleneb Tervisekassa püsivast kriisiülesandest, mis tekib käesoleva seaduse jõustumisel.

Punktiga 17 tunnistatakse TTKSi § 56 lõike 1 punkt 11 kehtetuks. Muudatuse vajadus tuleneb sellest, et edaspidi reguleeritakse riigi tegevusvarusse kuuluva ravimite, meditsiiniseadmete ja isikukaitsevahendite varu, mis on mõeldud elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks, tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega ja tervishoiuvaldkonna

vajadusteks ettenähtud varu TTKSi §-ga 57^6. RiKSi § 5 lõige 4 tunnistatakse kehtetuks ja seega on viide riigikaitseseaduse nimetatud sättele vananenud.

Punktiga 18 muudetakse TTKSi § 57^4 sõnastust. Sõnastus „Kiirabibrigaadi pidaja ja haiglavõrgu haigla pidaja“ üldistatakse sõnastusega „käesolevas seaduses sätestatud elutähtsa teenuse osutaja“. Termini „elutähtsa teenuse osutaja“ alla kuulub edaspidi ka osaliselt üldarstiabi teenuse osutaja TTKSi § 7 lõigete 1^2 ja 1^3 tähenduses. Senine lõige 2 tunnistatakse kehtetuks, kuna tervishoiuteenuse osutaja lähtub tegevusvaru moodustamisel edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 5 alusel kehtestatud määrusest.

Punktiga 19 täiendatakse seadust §-ga 57^6 (tervishoiuvaldkonna vajadusteks riigivaru moodustamine, haldamine, uuendamine ja kasutusele võtmine).

Lõikes 1 sätestatakse riigi tervishoiuvaldkonna tegevusvaru termin. Riigi tervishoiuvaru on tervishoiuvaldkonna toimepidevuse tagamiseks, tervishoiualaseks hädaolukorraks, kriisiolukorraks valmistumiseks või selle lahendamiseks vajaminevad ravimid, meditsiiniseadmed ja muud tervishoius kriitilised vajalikud vahendid. Riigi tervishoiuvaru on Terviseameti omandis või on selle omandamine või kasutamine eelnevalt Terviseameti sõlmitud lepingutega tagatud.

Lõikes 2 sõnastatakse Terviseameti kohustus riigi tervishoiuvaru moodustamisel, selle koosseisu ja koguste määramisel koostöös asjaomaste asutuste ja isikutega. Riigi tervishoiuvaru moodustamisel on koosseisu ja koguste määramisel olulised koostööpartnerid Kaitsevägi, Ravimiamet, Tervisekassa ja AS Eesti Varude Keskus. Varu moodustamise otsustamisel juhindutakse üleriigilisest riskianalüüsist, Vabariigi Valitsuse kriisiplaanist ja teistest asjassepuutuvatest materjalidest. Varu moodustamisel on vajalik arvestada tervishoiuvaldkonna ekspertide ja AS Eesti Varude Keskuse moodustatud tervisevaldkonna nõuandva koja hinnangute ja ettepanekutega, õppuste ja kriiside õpituvastustega ning eelarveliste vahendite võimalustega.

Lõikes 3 sõnastatakse riigi tervishoiuvaru hoidmise tingimused. Terviseamet hoiab riigi tervishoiuvaru ise või annab hoiulepingu alusel varu või selle osa hoiule juriidilisele isikule, ravimite puhul ravimi hulgimüügi tegevusloa omajale. Riigi tervishoiuvaru hoidmisel on oluline tagada tervishoiuteenuse osutajatele võimalus võtta varu vajaduspõhiselt kiiresti ja efektiivselt kasutusele.

Lõikes 4 sätestatakse, et riigi tervishoiuvaru tuleb hoida Eestis. Tervishoiuteenuste toimepidevuse tagamiseks tervishoiualases hädaolukorras või kriisiolukorras on oluline, et riigi tervishoiuvaru kättesaadavus ja vajaduspõhine kasutuselevõtmine oleks tagatud vastavalt lepingus sätestatud tingimustele Eestis.

Lõikes 5 täpsustatakse hoiulepingu põhilised tingimused. Hoiulepingus peab olema sätestatud varu asukoha aadress, varu hoidmise, uuendamise ja väljastamise tingimused, varu hoidmise kontrollimise kord ja lepingu tähtaeg. Leping peab võimaldama igal ajal varu olemasolu ja kvaliteeti kontrollida. Selleks on vajalik teada varu asukoha aadressi, millise tunnuse järgi on võimalik varu tuvastada ja millised on varu hoiustamiseks vajalikud tingimused. Varu uuendamise täpsed tingimused tagavad ülevaate varusse kuuluvate toodete kvaliteedist ja laoseisust. Hoiulepingus on vajalik kirjeldada, kuidas toimub varude väljastamine, milline on väljastamise suutlikkus ja seda piiravad tegurid. Varu kontrollimise tingimused peavad võimaldama igal ajal varule füüsilist ligipääsu.

Lõikes 6 sätestatakse delegeeritud varu moodustamise termin. Delegeeritud varu lepingu alusel ostab Terviseamet teenusepakkujalt riigi tervishoiuvarusse kuuluva ravimi, meditsiiniseadme või muu tervishoius kriitiliselt vajaliku vahendi suuremat Eesti-sisest laoseisu lisatingimusega, et Terviseametil on nimetatud varusse kuuluvate toodete eelisostuõigus. Delegeeritud varu moodustaja kohustuste hulka kuulub ka varu uuendamine ja kvaliteetsete hoiutingimuste tagamine.

Lõikes 7 sätestatakse delegeeritud varu lepingu lisatingimused. Delegeeritud varu leping peab tagama, et igal ajal on tagatud varude nõuetele vastavus ja võimalus varu kiireks omandamiseks. Varu maksumuse kujunemine selle väljaostmisel peab olema lepingus kokku lepitud, et vältida delegeeritud varu hoidja võimalust hinnaga manipuleerimiseks suurenenud nõudluse olukorras. Samuti tuleb delegeeritud varu lepingus kokku leppida õiguskaitsevahendid juhuks, kui varu hoidja oma kohustusi ei täida. Lepingulisi suhteid reguleerib võlaõigusseadus.

Lõikes 8 sätestatakse varu rahastamise alused. Varu moodustamisel, kui see on otsustatud välja osta, kaasneb ühekordne suurem kulu. Halduskulud on iga-aastased ja varu kasutusele võtmise kulud olenevad kriiside iseloomust. Varu moodustamiseks, haldamiseks ja kasutusele võtmiseks riigieelarveliste vahendite taotluse esitab varu haldamise eest vastutav minister (tervise- ja tööminister).

Lõikes 9 sätestatakse, et riigi tervishoiuvaru kasutusele võtmise otsustab Terviseamet, kuna Terviseametil elutähtsat teenust korraldava juhtasutusena on kriisiolukorrast parim ülevaade, mis võimaldab vahetut aegkriitilist tegutsemist ning seeläbi paindlikku ja operatiivset olukorra lahendamist. Terviseamet peab teavitama varu kasutusele võtmisest vastutavat ministrit, teisi asjaomaseid asutusi ja isikuid.

Lõikes 10 sätestatakse, et riigi tervishoiuvaru kasutusele võtmise otsuses esitatakse varu kasutusele võtmise põhjus, kasutusele võetava varu nomenklatuur ja kogus ning varu kasutusele võtmise tingimused. Samuti peab riigi tervishoiuvaru kasutusele võtmise otsuses olema fikseeritud, kas ja kui kiiresti tuleb varu taastada.

Lõikes 11 sätestatakse varu hoidja kohustus pidada varude kohta arvestust, mis sisaldab muu hulgas teavet hoiukoha asukoha, varu koosseisu, koguse, aegumise tähtaja ja rahalise arvestuse kohta.

Lõikes 12 kohustatakse Terviseametit esitama kaks korda aastas Sotsiaalministeeriumile ülevaade varude koosseisu, koguse, aegumise tähtaegade ja asukohtade kohta. Vajaduse korral peab Terviseamet Sotsiaalministeeriumi nõudmisel esitama täiendavad andmed varude kohta.

Punktiga 20 muudetakse TTKSi § 58^1. Paragrahvis asendatakse senine kasutusel olev sõnastus „valmisoleku tasemed“ sõnastusega „tervishoius rakendatavad meetmed, piirangud ja nõuded“ (edaspidi koos *kriisimeetmed*). Tervishoiu valmisoleku tasemed moodustati COVID-kriisi käigus paremaks kriisireguleerimiseks, kuid nad ei õigustanud ennast, sest ei paku vajalikku paindlikkust. Valdkonna eksperdid on ühisarvamusel, et määrus vajab olulist muutmist ja valmisoleku tasemete kontseptsioonist loobumist. Uus TTKSi regulatsioon võimaldab kehtiva määruse kasutamist ning kontseptsiooni muutmist tulevikus, säilitades ministri volitused kriisimeetmete määratlemisel.

Lõike 1 kohaselt kehtivad tervishoiu kriisireguleerimise ülesanded nii tervishoiualase hädaolukorra, kriisiolukorra kui ka nendeks valmistumise jaoks. Põhimõtteliselt jätkub sama olukord, kus meetmed ja ülesanded olid mõeldud hädaolukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajaks, kuid tulenevalt terminikasutuse muutustest TTKSis ja tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses, tuleb ka terminoloogiat muuta. Peamised muudatused võrreldes kehtiva regulatsiooniga:

1) Kriisimeetmed saavad kehtida edaspidi kõigile tervishoiuteenuse osutajatele (varem kehtisid eelkõige kiirabile, statsionaarse eriarstiabi ja üldarstiabi osutajatele). Kriisimeetmete kehtestamine kõigile tervishoiuteenuse osutajatele on uudne lähenemine – varem arvestati kriisiolukorras eelkõige elutähtsate teenuste osutajatega, kuid eriolukorra ja hädaolukorra õppetunnid näitasid, et ETOks mitte tunnistatud tervishoiuteenuse osutajate töö lõpetamine suurendab veelgi ETOde töökoormust ja ohustab seeläbi toimepidevust. Kriisimeetmete rakendamine kõikide tervishoiuteenuse osutajate puhul võimendab tervishoiusüsteemi kerksust ja vastupanuvõimet. Vaatamata sätestatule jääb põhiroll kriisiohjes endiselt ETOdele.
2) Täiendavalt reguleeritakse määruses ka Terviseameti juures tegutseva eriarstiabi, kiirabi ja üldarstiabi kriisistaapide moodustamine ja nende ülesanded.

Praegu kehtivate plaanide kohaselt moodustatakse tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra lahendamiseks üleriigiline Terviseameti staap ja selle juhtgrupp, piirkondlikud meditsiini- ja kiirabistaabid ning piirkondlikud ja funktsionaalsed juhtimisgrupid. Tervishoiu (eriarstiabi, kiirabi ja üldarstiabi) ühtsema ja korrapärasema tegevuse korraldamiseks moodustatakse vajaduse korral piirkondlikud meditsiini- (Põhja Meditsiinistaap – PÕMS ja Lõuna Meditsiinistaap – LÕMS) ja kiirabistaabid (Põhja Kiirabistaap – PÕKS ja Lõuna Kiirabistaap – LÕKS). PÕMSi teeninduspiirkonnaks on Harju, Lääne, Hiiu, Pärnu, Lääne-Viru, Järva ja Saare maakond ja LÕMSi teeninduspiirkond Viljandi, Valga, Võru, Põlva, Taru, Jõgeva ja Ida-Viru maakond. PÕKSi ning LÕKSi teeninduspiirkonnad moodustuvad nende koosseisu kuuluvate kiirabipidajate teeninduspiirkondadest. Piirkondlikud staabid / juhtimisgrupid alluvad Terviseameti üleriigilisele staabile. Tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra töö korraldamiseks võib määrata eraldi rollina meditsiinijuhi (TTKSi § 58^1 lõige 7). Terviseamet saab anda tervishoiuteenuse osutajatele tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra lahendamiseks või selleks valmistumiseks korraldusi lähtudes kehtestatud kriisimeetmetest ning rakendades vajaduspõhiseid tegevusi (TTKSi § 58^1 lõige 3).

Lõikes 2 sätestatakse kriisimeetmete sisu, mis kehtivas seaduses sõnaselgelt puudus. Seega sätestab lõige 3, mis meetmeid saab tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra ajal kasutusele võtta. Seega hõlmavad kriisimeetmed vastavalt olukorra kriitilisusele tervishoiualaseks hädaolukorraks või kriisiolukorraks ettevalmistavaid tegevusi, olukorra ajal rakendatavaid tervishoiuteenuste ümberkorraldusi ning tervishoiuteenuste kvaliteedi nõudeid ja kättesaadavuse piiranguid ning tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru kasutusele võtmist.

Lõikes 3 sätestatakse, et Terviseamet rakendab konkreetsed kriisimeetmed lähtudes valdkonna eest vastutava ministri etteantud piiridest ehk määrab haldusaktiga kindlaks, missugune konkreetne kriisimeede teatud ajal kehtib ja mis tervishoiuteenuse osutajatele see kohaldub. Edasilükkamatus olukorras võib anda korralduse ülesande rakendamise kohta koos vajalike tegevuste määramisega suuliselt, kuid see tuleb vormistada haldusaktina esimesel võimalusel.

Lõikes 4 on eraldi rõhutatud, et Terviseamet rakendab ainult sellist kriisimeedet, mis on proportsionaalne, ning pidevalt hindab ka meetme, piirangu või nõude vajalikkust konkreetses olukorras. Kui otsustatakse tervishoiualane hädaolukord või kriisiolukord lõpetada, siis lõpetab ka Terviseamet selle olukorraga seonduvate meetmete kohaldamise.

Lõikes 5 nähakse ette Terviseametile teavitamise kohustus, kui ta on rakendanud konkreetse kriisimeetme. Terviseametil on esmalt kohustus teavitada tervishoiualase hädaolukorra otsustamisest (TTKSi § 4^4 lg 3) ja seejärel konkreetse ülesande kohaldamisest.

Lõikes 6 kirjeldatakse valdkonna eest vastutava ministri täiendavaid ülesandeid tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra lahendamisel. Valdkonna eest vastutav minister võib nimetatud olukorrast tulenevate ülesannete täitmiseks kehtestada haldusaktiga kõigile tervishoiuteenuse osutajatele ajutised tervishoiuteenuste kvaliteedi nõuded ja kättesaadavuse piirangud ning tervishoiuteenuste osutamise tavapärasest erinevad ajutised nõuded juhul, kui:

1) piirangute ja nõuete kehtestamine ei ole ette nähtud määrusega, mis kehtestab tervishoiu kriisireguleerimise ülesanded;
2) nõuete ja piirangute kehtestamine on vältimatult vajalik.

Seega on eelnõuga ette nähtud, et valdkonna eest vastutav minister kehtestab eelkõige määrusega need nõuded ja piirangud, mida on võimalik prognoosida (§ 58^1 lg 1). Juhul kui on vaja reageerida väga kiiresti ja ministri määruses ei ole vajalikke nõudeid ja piiranguid Terviseametile otsustamiseks ette nähtud, siis võib minister ka ise haldusaktiga kehtestada tervishoiuteenuse osutajatele täiendavad nõuded ja piirangud. Meetmed ja ülesanded peavad olema sellisel juhul väga konkreetsed ja ajutise iseloomuga. Selline õigus on ministrile antud ka kehtiva seadusega (§ 59 lg 4), kuid sätte sõnastust on natuke korrigeeritud.

Lõikes 7 sätestatakse erakorralise olukorra ja kriisiolukorra meditsiinijuhi nimetamise kord. Meditsiinijuht on tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra ajal või selleks valmistumisel rakendatav funktsioon, mis korraldab juhtiva asutuse ja tervishoiuteenuse osutajate vahelist abistamist ja nõustamist tervishoiu valdkonna kriisi juhtimis-, toimepidevus- ja koostöö korralduslikes küsimustes. Lisaks koondab ja edastab ta tervishoiuteenuse osutajatelt olulist ja ajakohast teavet Terviseametile ja Terviseameti juures tegutsevale staabile.

Punktiga 21 täiendatakse seadust §-ga 58^2–58^5.

Paragrahvis 58^2 kirjeldatakse Terviseameti ülesandeid tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra ülesannete täitmisel ning selleks valmistumisel.

Terviseameti ülesanded tervishoiualase hädaolukorra ja kriisiolukorra ülesannete täitmisel ning selleks valmistumisel on järgmised:
1) kavandab kooskõlas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud piirangutega tervishoiutöötajate ning apteekide töötajate poolt töökohustuse täitmise korraldust ning peab selle üle arvestust tervishoiukorralduse infosüsteemis. Tervishoiutöötajate ja apteekide töötajatele saab kohaldada töökohustuse rakendamist ainult kooskõlas tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega (seda reguleerib 7. peatükk);
2) annab kooskõlas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud piirangutega töökohustuse täitmiseks asjakohaseid korraldusi;
3) kaasab vajaduse korral teisi ministeeriume ning asjassepuutuvaid asutusi ja isikuid muudatuste ettevalmistamiseks tervishoiuteenuste toimepidevuse tagamiseks. Näiteks Kaitseväe kaasamine mittesõjaliste kriiside korral on väärtuslik tänu Kaitseväe

meditsiiniteenistuse kriisiaegse töökorralduse eksperditeadmistele ja katastroofimeditsiini võimekusele (isikkoosseisu väljaõpe, spetsiifiliste vahendite varu, töökorraldus), sõjaliste kriiside korral on see vajalik tulenevalt Kaitseväe rollist kriisiohjes;
4) annab tervishoiuteenuse osutajatele haldusakte, lähtudes TTKSi § 58[1] lõike 1 alusel kehtestatud kriisimeetmetest, § 58[1] lõike 6 alusel kehtestatud ministri haldusaktidest ning muudest õigusaktidest;
5) omab ülevaadet nende tervishoiuteenuse osutajate hõivatusest, kes täidavad kriisiülesannet (nii püsivat kui ka ühekordset), ning koordineerib tervishoiualast infovahetust (Terviseameti koordineeriv roll tervishoiukriisi juhtimisel);
6) otsustab tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru ümberjagamise (üldjuhul võetakse kasutusele riigi tervishoiuvaldkonna vajadusteks mõeldud varu, kuid kui see on ammendunud, võib olla vajalik ümber jagada ka tervishoiuteenuse osutajate enda tegevusvaru);
7) täidab muid käesolevas seaduses, tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud ülesandeid.

Paragrahvis 58[3] nähakse ette tervishoiuteenuse osutaja püsivad kriisiülesanded. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 9 lõike 1 kohaselt on püsiv kriisiülesanne kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajalik ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorras kui ka enne seda. Lõike 4 kohaselt määratakse juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja püsiv kriisiülesanne seaduses või seaduse alusel.

Eelnõu kohaselt saab valdkonna eest vastutav minister loetleda määruses tervishoiuteenuse osutajad, kes on püsiva kriisiülesandega, ning teatud osa tervishoiuteenuse osutajatest on seaduse või ministri määruse alusel määratud elutähtsa teenuse osutajateks. Seega kõik püsiva kriisiülesandega tervishoiuteenuse osutajad, sh elutähtsa teenuse osutajad peavad tervishoiualases hädaolukorras, kriisiolukorras või selleks valmistumisel järgima tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse regulatsiooni, TTKSi ja selle alusel antud õigusakte. Ülejäänud tervishoiuteenuse osutajad, kes ei ole ei ETOd ega ka püsiva kriisiülesandega, võivad siiski saada kriisiolukorras ühekordseid kriisiülesandeid (aga nad ei pea kriisiks seaduse kohaselt valmistuma).

Kui isik ei ole elutähtsa teenuse osutaja, vaid ainult püsiva kriisiülesandega, siis erinevus ETOdest seisneb selles, et elutähtis teenus on kõigile hädavajalik alusteenus, mis peab olema tagatud kogu aeg, nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorras. Elutähtsad teenused on seotud EL direktiividega, neid hinnatakse 10 kriteeriumi ning vastava metoodika alusel.

Peale selle on pandud ETOdele üks lisakohustus. Kui tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 15 kohaselt peab ETO korraldama toimepidevuse kontrollimiseks õppusi, siis see ei kata täielikult kohustust korraldada oma personali kriisialast väljaõpet. Personali kriisialane väljaõpe on järjepidev toiming, mille raames läbitakse kindla perioodi vältel Terviseameti kehtestatud koolituste kava (nt MIMMS; HMIMMS) nii, et kõik püsiva kriisiülesandega, sh ETOdest tervishoiuteenuse osutajad tagavad toimepidevuse korralduse oma ülesannete raames. Personali kriisialase väljaõppe korraldamise kohustus on sätestatud ka kehtiva TTKSi § 59 lõike 3 punktis 2. Samuti on ETO-le pandud kohustus esitada Terviseametile tema nõudmisel tervishoiualaseks hädaolukorraks ja kriisiolukorraks valmisoleku tagamiseks planeeritavate ressursside ja vajalike täiendavate ressursside andmed. Analoogne kohustus on ka kehtiva TTKSi § 59 lõike 3 punktis 4.

Käesolevas paragrahvis loetletakse üldised kohustused, mis rakenduvad kõigile tervishoiuteenuste osutajatele, kellele on määratud püsiv kriisiülesanne. Selleks, et püsiva kriisiülesandega tervishoiuteenuse osutajate kriisideks valmisoleku tagamise nõuded ja kohustused ei oleks ebaproportsionaalsed, on ette nähtud valdkonna eest vastutavale ministrile õigus täpsustada tervishoiuteenuse osutajate kaupa püsivat kriisiülesannet, selle mahtu ning selleks valmistumise ja selle täitmise nõudeid (see võimalus tuleb TTKSi §-st 4).

Paragrahvis 58[4] sätestatakse haldusmenetluse erisused. Vastavad sätted on ka kehtivas TTKSis (§ 59 lõiked 10 ja 11).

Paragrahvis § 58[5] sätestatakse Terviseameti ülesanded tervishoiualase humanitaarabi andmisel ja vastuvõtmisel, kuna Terviseamet koordineerib riiklikul tasandil piiriülese tervishoiualase humanitaarabi andmist ja vastuvõtmist.
Terviseamet juhib piiriülese humanitaarabi väljastamist ja saamist sisuliselt, st peab ülevaadet, jagab abi riigisiseselt, suhtleb vahetult välispartneritega ja teeb muid toiminguid. Terviseamet osaleb oma haldusala rahvusvaheliste abitaotluste koostamisel koostöös asjaomaste ministeeriumide, asutuste ja isikutega eelnevate koostöökokkulepete olemasolul ning juhindub poliitilistest otsustest nende puudumisel.
Vajaduse korral taotletakse välisabi valdavalt Euroopa Liidu kriisimehhanismide kaudu, mis toetuvad eelnevalt koostatud koostööplaanidele – seega välisabi taotlemise ja korraldamise keskset rolli on mõistlik usaldada Terviseametile kui asutusele, mis suudab kiiresti reageerida ootamatult tekkinud vajadustele ning üldjuhul juhib kriisireguleerimist tervisevaldkonnas.
Punktiga 22 tunnistatakse TTKSi § 59 kehtetuks. Tervishoiuteenuste osutamine tervishoiualases hädaolukorras ja kriisiolukorras on reguleeritud edaspidi §-dega 58[1]–58[4].

Punktidega 23 ja 24 tehakse muudatused TTKSi 6. peatükis, mis on seotud järelevalve tegemisega kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise üle. Järelevalve täpsem regulatsioon sisaldub tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse 12. peatükis.

Punktiga 25 lisatakse loetellu järelevalve pädevus ka üldarstiabi osutajate üle, kes on elutähtsa teenuse osutajate loetelus. Nimetatud täiendus jõustub aasta hiljem kui tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse üldregulatsioon. Hilisem jõustumine on vajalik selleks, et anda uutele elutähtsa teenuse osutajatele piisav aeg toimepidevuse nõuete täitmiseks.

§ 229. Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse muutmine

Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduses tehakse kaks muudatust.
Punktis 1 nähakse ette, et kindlustuskohustus ei kehti tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses tähtajalise tegevusloa puhul, mis on antud kriisiolukorra ajaks (vt põhjendusi TTKSi § 42[2] selgituste juures).
Punktis 2 tehakse terminoloogiline muudatus tulenevalt uuest terminikasutusest TTKSis ja tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

§ 230. Toiduseaduse muutmine

Paragrahviga 230 muudetakse toiduseadust (ToiduS).
ToiduS muudatused on vajalikud toidu varustuskindluse toimepidevuse tagamiseks. Toidu varustuskindlus tagatakse kahe abinõu kaudu: elutähtsa teenuse ja toiduvaru kaudu. Seni toidu varustuskindlust elutähtsa teenusena käsitatud ei ole. Kuna aga toit on eluks iga päev vajalik

ja vajalik ka kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks, siis vastab toidu varustuskindlus elutähtsa teenuse määratlusele ning seepärast tuleb toidu varustuskindlust käsitada elutähtsa teenusena. Riigi poolt on elanikkonna toiduga seotud esmavajaduste rahuldamine praegu tagatud üksnes riigi tegevusvarus oleva toiduvaru kaudu. Riigi toiduvaru suurus on aga piiratud ega taga elanikkonna toiduga seotud esmavajaduse rahuldamist pikema aja jooksul. Samas ei saa riigi toiduvarust ka täielikult loobuda, kuid see peab jääma kasutusele võtmiseks vaid viimase abinõuna.

Punktiga 1 muudetakse ToiduSi § 1 lõikes 1 olevat seaduse reguleerimisala ulatust nii, et see hõlmaks lisaks olemasolevale ka toidu varustuskindluse toimepidevuse tagamise abinõusid ja riigi tegevusvarusse kuuluva toiduvaru moodustamise ja kasutusele võtmise aluseid.

Punktiga 2 täiendatakse ToiduSi § 1 nii, et 7^1. peatükis sätestatud toidu varustuskindlusega seotud haldusmenetlusele kohaldatakse HMSi sätteid, arvestades ToiduSis ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud erisusi. Muudatus on vajalik, kuna muu ToiduSis sätestatud haldusmenetluse puhul tuleb kohaldada Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaid erandeid (sätestatud ToiduSi § 1 lõikes 5). Euroopa Liidu toidu valdkonna õigusaktid aga toidu varustuskindluse abinõusid ei reguleeri ega ole seetõttu kohaldatavad.

Punktiga 3 täiendatakse ToiduSi uue 7^1. peatükiga, milles sätestatakse toidu varustuskindluse abinõud.

ToiduSi § 46^1 lõikes 1 sätestatakse, et toidu varustuskindlus tagatakse rakendades ToiduSi 7^1. peatükis ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud meetmeid.

ToiduSi § 46^1 lõikes 2 sätestatakse elanikkonna toiduga varustamise ulatus kriisiolukorras. Selleks on elaniku esmavajaduse rahuldamine.

ToiduSi § 46^2 lõikes 1 sätestatakse ravimiseaduse eeskujul ennetava meetmena Vabariigi Valitsusele võimalus keelata osaliselt või täielikult toidu väljavedu Eestist, kui toitu ei turustata piisavas koguses elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või on oht sellise olukorra tekkeks. See on ennetav meede, mida saab rakendada juba enne tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kriisiolukorra väljakuulutamist, sealhulgas enne kriisiolukorra kehtestamist tingiva olukorra tekke ohtu.

Lõike 2 kohaselt tagatakse kriisiolukorras elanikkonna toiduga varustamine ulatuses, mis on vajalik elaniku esmavajaduse rahuldamiseks.

ToiduSi §-s 46^3 sätestatakse elutähtsa teenuse osutamist toidu varustuskindluse valdkonnas puudutavad põhialused nagu elutähtsa teenuse eesmärk, elutähtsa teenuse osutaja määratlus ja toidu varustuskindluse valdkonnad.

ToiduSi § 46^3 lõikes 1 sätestatakse, et eelkõige elutähtsa teenuse kaudu tagatakse kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku toidu varustuskindlus. Seda tagavad ka väljaveopiirangud jne, kuid eelkõige elutähtsa teenuse osutaja tegevus. Toidu varustuskindluse tagamine elutähtsa teenuse kaudu on üks kolmest elanikkonna toiduga varustamise tagamiseks väljatöötatud meetmest. Teised meetmed on toidu tarneahela toimimise tagamiseks Vabariigi Valitsuse meetmete rakendamine (nt majandustegevuse piiranguna toidu müügi piirang, mis kehtestatakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel) ja riigi tegevusvarusse kuuluva toiduvaru kasutusse võtmine. Toidu varustuskindluse tagab selle

valdkonna elutähtsa teenuse osutaja oma tegevuse kaudu. Selleks tegevuseks võib olla näiteks piima käitleja puhul piimatoodete tootmine või liha käitlemise puhul liha käitlemine.

ToiduSi § 46[3] lõikes 2 määratletakse, keda käsitatakse elutähtsa teenuse osutajana toidu varustuskindluse valdkonnas. Määratluse kohaselt on elutähtsa teenuse osutaja tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 73 lõike 3 punkti 6 tähenduses toidu varustuskindluse valdkonnas ettevõtja, kelle majandustegevuse katkemine või lõpetamine mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist ja kelle on valdkonna eest vastutav minister elutähtsa teenuse osutajaks määranud.

Ettevõtja tegevuse katkemine või lõpetamine võib mõjutada elanikkonna toiduga varustamist kitsalt ka üksnes ühe valdkonna või toidugrupi puhul.

ToiduSi § 46[3] lõikes 3 sätestatakse täpsemad toidu varustuskindluse valdkonnad, milles ettevõtja tegevuse katkemine või lõpetamine võib mõjutada elanikkonna toiduga varustamist, kuna toidu käitlemine on väga lai ja üldine mõiste. ToiduSi § 6 lõike 2 kohaselt on toidu käitlemine selle seaduse tähenduses tegevus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 3 lõikes 16 sätestatud toidu tootmise, töötlemise ja turustamise etappides.

Eelnõu kohaselt on toidu varustuskindluse valdkondadeks eelkõige teraviljatoodete (nt jahu, tangud, helbed) tootmine, makarontoodete tootmine, pagaritoodete (nt lihtpagaritooted leib, sai) tootmine, loomapidamine, sealhulgas piimaveiste pidamine, liha käitlemine (nt tapmine, lihalõikus, lihatoodete, sh eritemperatuuri mittenõudvate toodete valmistamine), piima käitlemine (nt piima kogumine, piimatoodete, sh n-ö liht- ja fermenteeritud toodete valmistamine) ja toidu jaekaubandus. Selliselt tagatakse peamiste saaduste (liha ja piim) varustuskindlus ning toidu jaotusvõrk.

Kuna tegemist on toidu käitlemise erinevate valdkondadega, siis on valdkondade sätestamisel kasutatud nende määratlust Euroopa Liidu erinevaid hügieeninõudeid kehtestavates õigusaktides, mille koostamisel on lähtutud sarnaseid hügieeninõudeid nõudva toidu ja tegevusvaldkondade grupeerimisest. Sama grupeerimist on kasutatud ka riigi toidu ja söödaregistris.

Toidu varustuskindluse valdkonnad on valitud elanikkonna põhisaadustega varustamisel kohaliku põllumajandus- ja toidutootmisega seotud struktuuri hulgast. Eestis toodetakse liha ligi 80 000 tonni (tapakaalus 2021. aastal), sellest 55% moodustab sealiha. Lihaga isevarustatuse tase on 79% (2020). Piima toodetakse 839,4 tuhat tonni, isevarustatuse tase on 164% (2020). Piimatootmises on arenenud ühistuline tegevus, mille kaudu on põllumajandustootjatel võimalus turustada oma toodangut ning soetada põllumajandustootmiseks vajalikke sisendeid. Oluline on, et säiliks ka toidu jaekaubandus.

Seetõttu on otstarbekas määrata märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist mõjutavateks valdkondadeks need valdkonnad, milles on kas kõrge isevarustatuse tase, või valdkonnad, mis on elaniku tavapäraseimate esmavajaduste rahuldamiseks (näiteks looma pidamine liha tootmise eesmärgil).

ToiduSi § 46[3] lõikes 4 sätestatakse, et ToiduSi 7[1]. peatükis käsitatakse konkurentsiseaduse § 2 lõike 4 tähenduses valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjaid ühe ettevõtjana. Samuti käsitatakse ühe ettevõtjana tulundusühistut ja tema liikmeid. Viimane on kooskõlas äriseadustikuga, mille § 1 kohaselt on ettevõtja äriühing, ja § 2 lõikega 1 ning

tulundusühistuseaduse §-ga 1, mille kohaselt on tulundusühistu äriühing. Tulundusühistu ja tema liikmete ühe ettevõtjana käsitamine on põhjendatud näiteks toidu jaekaubanduse valdkonnas, kus tegutsetakse ka tulundusühistu vormis. Toidu jaekaubanduse valdkonnas tegutsetakse jaekaubanduse grupis, kus oma liikmetele tugiteenuseid pakkuva tulundusühistu liikmed on samuti tulundusühistud, kes tegutsevad koordineeritult oma piirkonnas jaekaubandusettevõtte kaudu ühe kaubamärgi all. See säte võimaldab korraldada selliste ettevõtjate tegevust ühtsemalt ja tähendab muu hulgas näiteks seda, et neil ühistutel võib olla mitme peale üks kriisiks valmistumist või kriisi ajal tegutsemist reguleeriv dokument. Seotud ettevõtjaid ei käsitata ühe ettevõtjana juhul, kui tegemist on piima tootmise eesmärgil looma pidamise valdkonnas tegutseva ettevõtjaga. Ka põllumajandusloomade registrisse kantakse loomapidaja puhul andmed loomi pidava ettevõtja ja tema loomakasvatushoone kohta, kus tema loomad asuvad. Piimalehmade pidamise puhul on oluline, et tegemist oleks konkreetse ettevõtja suurima loomakasvatushoonega. See võimaldab elutähtsa teenuse osutamist ja sellega seonduvat (nt loomakasvatushoone elektriga varustatus ja logistika) paremini ja ühtsemalt korraldada kui kontserni kuuluvate erinevate ettevõtjate erinevate loomakasvatushoonete korral.

ToiduSi §-s 46^4 sätestatakse valdkondade kaupa nõuded, millele vastavuse korral on ettevõtja selles valdkonnas ettevõtjaks, kelle majandustegevuse katkemine või lõpetamine mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Märkimisväärseks hinnatakse üldjuhul mõju ettevõtja müügikäibe suuruse järgi.

ToiduSi § 46^4 lõikes 1 sätestatakse üldpõhimõte, et igas valdkonnas mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist ettevõtja, kelle aasta selle valdkonna müügikäive on valdkonnas tegutsevate ettevõtjate müügikäibest suurim. See on nii teravilja-, pagari- või makarontoodete tootmise valdkonnas ja looma pidamise, välja arvatud piimaveiste pidamise, ja liha käitlemise valdkonnas. Teistes valdkondades, nagu näiteks piimaveiste pidamise valdkond, on selliseks ettevõtjaks see, kes peab vähemalt 1500 piimaveist. Jaekaubanduse valdkonnas see ettevõtja, kellel on vähemalt 150 jaekaubandusettevõtet. Piima käitlemise valdkonnas on sellisteks ettevõtjateks kolm suurimat ettevõtjat, kuna piimatoodete turg ei ole konsolideerunud.

ToiduSi § 46^4 lõikes 2 sätestatakse nõuded teravilja-, pagari- või makarontoodete tootmise valdkonna, sisuliselt kahe eraldi valdkonna kohta, millele vastav ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Teravilja-, pagari- või makarontoodete tootmise valdkonnas võetakse suurima müügikäibe kindlakstegemiseks aluseks selle valdkonna ettevõtja aasta müügikäibe suurus. Nendeks valdkondadeks on teraviljatoodete tootmise valdkond (jahu ja tangained, helbed) ning makaron- ja pagaritoodete (pagaritoodetest eelkõige lihtpagaritooted nagu leib, sai) tootmise valdkond. Esimeses valdkonnas tegutseb väga väike arv ettevõtjaid ning ühe ettevõtja müügitulu ulatub 80%-ni tegevusala kogu müügitulust. Teises valdkonnas moodustab kolme suurima ettevõtja müügitulu valdkonna kogu müügitulust ligikaudu 50% ja suurima ettevõtja müügitulu on 26–27%. Jahu ja tangainete, tärklise ja tärklisetoodete tootmise ettevõtjate müügitulu kokku oli 2019. aastal 56,6 mln eurot (2020. aastal konfidentsiaalne), pagari- ja makarontoodete tootmise ettevõtjate müügitulu kokku oli 2020. aastal 210,7 mln eurot. Seega sätestatud nõuetele vastavaid ettevõtjaid on Eestis praegu kaks.

ToiduSi § 46^4 lõikes 3 sätestatakse nõuded, millele vastav loomapidamise, välja arvatud piimaveiste pidamise, ja liha käitlemise valdkonnas tegutsev ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Ka selles valdkonnas võetakse suurima

müügikäibe kindlakstegemiseks aluseks selle valdkonna ettevõtja aasta müügikäibe suurus. Erinevalt eelnenud lõikest, milles käsitleti kahte erinevat valdkonda ja neis tegutsevat kahte eraldi ettevõtjat, peetakse selles lõikes silmas ühe ettevõtja tegutsemist samal ajal kahes valdkonnas – loomapidamise valdkonnas liha tootmise eesmärgil ja liha käitlemise valdkonnas (st ettevõtja peab tegutsema mõlemas valdkonnas). Selline lähenemine võtab arvesse Eesti lihatootmise struktuuri ning aitab tagada käitlejatele vajaliku tooraine. Liha töötlemise ja säilitamise ning lihatoodete tootmise valdkonna ettevõtete müügitulu kokku oli 2020. aastal 366,6 mln eurot. Kolme suurima ettevõtte müügitulu selles valdkonnas moodustab 66% kogu valdkonna ettevõtete müügitulust. Lihakäitlemise valdkonnas võiks olla mh suutlikkus toota eritemperatuuri mittenõudvaid tooteid (nt konserve). Sellisele nõudele vastavaid ettevõtjaid on Eestis praegu üks.

ToiduSi § 46[4] lõikes 4 sätestatakse nõuded, millele vastav piimaveiste pidamise valdkonnas tegutsev ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Selleks on ettevõtja, kes peab vähemalt 1500 piimaveist. Eestis oli 31. detsembri 2021 seisuga kokku 83,6 tuh piimaveist ja sellisele nõudele vastavaid ettevõtjaid on Eestis praegu vähemalt neli, kellel kokku on 8000 piimaveist ja kes tagaks piima käitlejatele vajaliku tooraine umbes 10% ulatuses. Selles valdkonnas on kavas määrata elutähtsa teenuse osutajaks vähemalt kaks ettevõtjat. Kahe suurima ettevõtja piimaveiste toodang tagab käitlejatele vajaliku tooraine umbes 5–6% ulatuses.

ToiduSi § 46[4] lõikes 5 sätestatakse nõuded, millele vastav piima käitlemise valdkonnas tegutsev ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Ka selles valdkonnas võetakse suurima müügikäibe kindlakstegemiseks aluseks selle valdkonna ettevõtja aasta müügikäibe suurus. Piimatoodete tootmise valdkonna ettevõtete müügitulu 2020. aastal oli 426 mln eurot. Kolme suurima piimatoodete tootja müügitulu moodustab valdkonna müügitulust ligikaudu 55%. Arvestades, et piimatoodete turg ei ole konsolideeritud, siis on vajadus määrata vähemalt kolm suurima müügikäibega ettevõtjat.

ToiduSi § 46[4] lõikes 6 sätestatakse nõuded, millele vastav toidu jaekaubanduse valdkonnas tegutsev ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Selleks on ettevõtja, kelle toidu jaekaubanduse turuosa on vähemalt 6%. Kuna eelnõu § 46[3] lõike 4 kohaselt käsitatakse ToiduSi käesolevas peatükis ühe ettevõtjana ka tulundusühistut ja tema liikmeid, siis ei ole vaja selles lõikes tulundusühistut ja tema liikmeid mainida, et säte kataks ka tulundusühistu vormis jaekaubanduse valdkonnas tegutsevaid ettevõtjaid, näiteks keskühistut, kelle liikmeteks on tulundusühistud, kellel on jaekaubandusettevõte. Sättes toodud ettevõtja turuosa osakaalu sätestamisel on aluseks võetud jaekaubandusettevõtete turuosa jaotus. 2020. aasta majandusaasta aruannete põhjal jagunes jaekaubanduse turuosa järgmiselt: Coop Eesti 24,4%, Selver 18,3%, Maxima 17,6%, Rimi 13,4%, Prisma 6%, Grossi Toidukaubad 6%, Meie Toidukaubad 2%. Ülejäänud turuosaliste osakaal koguturul jääb alla täisprotsendi. Regulatsiooniga on edaspidi hõlmatud suuremad jaekaubanduse turuosalised. Jaekaubandusketi puhul on ettevõtjal lisaks jaemüügile korraldatud ka oma tegevuseks vajaliku hankimine, ladustamine, logistika ja transport ning seda üldjuhul üle Eesti. Seega on selliste ettevõtjate puhul suurem tõenäosus valmisolekuks jätkata oma tegevust ka kriisiolukorras ning seda terviklikult ja laiapindselt. Seetõttu on otstarbekas määrata toidu jaekaubanduse valdkonnas märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist mõjutavaks ettevõtjaks see ettevõtja, kellel on kõige suuremad võimalused oma tegevuse jätkamiseks ka kriisiolukorras. Praegu on selliseid jaekaubanduskette kuus.

ToiduSi § 46[4] lõikes 7 nähakse ette kaalumise alused elutähtsa teenuse osutaja valimiseks eelkõige lõigetes 4–6 sätestatud valdkondades. Elutähtsa teenuse osutajaks valitav peaks olema ka teisi toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutajaid arvestades sobivaim, et tagada toidu varustuskindlus võimalikult terviklikult, laiapindselt ja parimal viisil, lähtudes tema ettevõtte asukohast, tegevuse mitmekesisusest, käideldavatest toidugruppidest, loomse toidu tootmise eesmärgil peetavate loomade arvust, lepingulise suhte olemasolust teise toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutajaga ning võimaluse korral ettevõtja huvidest. Viimane kaalumise alus peaks võimaldama vajaduse korral nimetada elutähtsa teenuse osutajaks ka selline ettevõtja, kes ehk ei vasta seaduse nõudele oma valdkonnas, kuid on avaldanud selleks soovi ja selles sättes nimetatud muude kaalutluste kohaselt oleks ettevõtja elutähtsa osutajaks sobiv.

ToiduSi § 46[4] lõikes 8 sätestataksegi sõnaselgelt elutähtsa teenuse osutaja määramise põhimõte, et eespool sätestatud nõuetele vastavatest ettevõtjatest eelistatakse valiku tegemisel neid, kelle tegevus vastab enim selle valdkonna elutähtsa teenuse määratlusele, mida täpsustatakse valdkondade kaupa selle seaduse alusel antavas maaeluministri määruses.

ToiduSi § 46[4] lõikes 9 täpsustatakse, et piima käitlemise valdkonnas mõjutavad märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist kolm selle valdkonna suurima müügikäibega ettevõtjat. Arvestades, et piimatoodete turg ei ole konsolideeritud, siis on vajadus määrata kolm suurima müügikäibega ettevõtjat, et tagada vähemalt 55% ulatuses piimatoodetega varustatus.

ToiduSi §-s 46[5] sätestatakse, milliste andmete alusel tehakse kindlaks elutähtsa teenuse osutaja vastavus seaduses sätestatud nõuetele, elutähtsa teenuse osutajaks määramise korraldus ja vajalikud volitusnormid.

ToiduSi § 46[5] lõikes 1 sätestatakse, milliste andmete alusel tehakse kindlaks elutähtsa teenuse osutaja vastavus seaduses sätestatud nõuetele. Nendeks on sõltuvalt valdkonnast, milles ettevõtja tegutseb, tema äriregistrisse esitatud majandusaasta aruanne (müügikäibe suurus valdkonnas, jaekaubandusettevõtete arv) ja tema kohta põllumajandusloomade registris (piimaveiste arv) ning riigi toidu ja söödaregistris (tegutsemine varustuskindluse valdkonnas) olevad asjakohased andmed.

ToiduSi § 46[5] lõikes 2 sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutaja määrab valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga. Elutähtsa teenuse osutaja valitakse seaduses ja seaduse alusel selle valdkonna kohta sätestatud nõuetele vastavate ettevõtjate hulgast.

Valdkondades, kus elutähtsa teenuse osutajaks määratakse suurima müügikäibega ettevõtja, määratakse elutähtsa teenuse osutajaks iga ettevõtja, kelle seaduse nõuetele vastavus on kindlaks tehtud. Ettevõtja elutähtsa teenuse osutajaks määramiseks viiakse läbi nõuetekohane haldusmenetlus, mille käigus kuulatakse ettevõtja ära ja antakse talle võimalus oma vastuväidete esitamiseks.

Teistes valdkondades, nagu näiteks piimaveiste pidamise ja piima käitlemise valdkondades, kus nõuetele vastavaid ettevõtjaid on rohkem, määratakse elutähtsa teenuse osutajaks see ettevõtja, kes vastab kaalumise tulemusena seaduse nõuetele enim.

Selline eristamine on vajalik selleks, et elutähtsa teenuse osutaja ülesannet täitvate ettevõtjate ringi laiendada vastavalt vajadusele. Näiteks piimaveiste pidamise valdkonnas võib pidada

elutähtsa teenuse osutajate arvu hilisemat suurendamist vajalikuks, et tagada piima käitlemise valdkonna jaoks tootmismahule vastav kogus toorainet. Ka piima käitlemise valdkonnas on seetõttu, et piimatoodete turg ei ole konsolideeritud, vaja elutähtsa teenuse osutajaks määrata vähemalt kaks ettevõtjat.

Elutähtsa teenuse osutajaks määramisega kaasneb ettevõtjale teatud halduskoormuse tõus ja tema suhtes rakenduvad lisaks tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusest tulenevad kohustused.

ToiduSi § 46^5 lõikes 3 sätestatakse täpsustus, et majandustegevuse lühemaajalistest kõikumistest tingitud mõjutuste vältimiseks võetakse elutähtsa teenuse osutaja määramiseks aluseks määramise aastale vahetult eelnenud kahe aasta andmete keskmised andmed.

ToiduSi § 46^5 lõikes 4 antakse maaeluministrile õigus määrata valdkonnas, milles on seaduse nõuetele vastavaid ettevõtjaid rohkem kui üks, elutähtsa teenuse osutajaks väiksema arvu nõuetele vastavaid ettevõtjaid. Sättes antud õigust saab rakendada näiteks piimaveiste pidamise valdkonnas, kus vähemalt 1500 piimaveist pidavaid ettevõtjaid on praegu neli, kuid elutähtsa teenuse osutajaks võib selle sätte alusel määrata ka kas ühe või kaks ettevõtjat. Valiku tegemisel lähtutakse seaduse § 46^4 lõikes 7 sätestatud kaalutlustest, et leida sobivaim ettevõtja.

ToiduSi § 46^5 lõikes 5 sätestataksegi volitusnorm valdkonna eest vastutavale maaeluministrile, et ta saaks kehtestada elutähtsa teenuse osutaja määramise täpsemad tingimused ja korra (rakendusakti kavand lisatud).

ToiduSi §-s 46^6 reguleeritakse täpsemalt toidu varustuskindluse tagamist riigi tegevusvarusse kuuluva toiduvaru kaudu.

ToiduSi § 46^6 lõikes 1 täpsustatakse, et toiduvaru koosneb toidust, mis on elanike esmavajaduste rahuldamiseks ja neile kergemini tarbitav (nt purgisupp, kuivikud jmt). Toiduvaru hulka võib kuuluda teravilja varu. Teravilja varu olemasolu võib pidada kasulikuks, kuna seda on mitmel moel võimalik toidu varustuskindluse tagamiseks kasutada. Näiteks võib seda äärmise vajaduse korral kasutada külvamiseks, loomade söötmiseks, inimestele toidu tootmiseks või ka inimeste toiduks. Teraviljavaru on samal eesmärgil olemas ka mitmetel teistel riikidel, näiteks Soomel. Seepärast võiks ka Eesti sellise varu toiduvarus moodustada. Kuna teravilja varu moodustamine, selles oleva teravilja kogused ja osakaal toidu varust sõltub eelarvevahendite olemasolust, siis on teravilja varu moodustamine nähtud eelnõus ette võimalusena.

ToiduSi § 46^6 lõikes 2 täpsustatakse, et maaeluminister võib määrusega kehtestada toiduvarus oleva toidu ja teraviljavaru koguste osakaalu, kogused või varu täpsema koosseisu. Määruse andmise aeg ja selle täpsem sisu selgub ministeeriumidevahelise koostöö käigus ning sõltub ka rahalistest vahenditest. Lõike 1 kohta seletuskirjas olevatest selgitustest nähtub, et sellise rakendusakti andmine on eesmärgi saavutamiseks vajalik võimalus.

ToiduSi § 46^6 lõikes 3 täpsustatakse, milleks toiduvaru kasutusele võetakse. Toiduvaru võetakse kasutusele elanikkonna esmavajaduse rahuldamiseks näiteks massilise evakuatsiooni või toidu varustuskindluse katkemise korral.

ToiduSi § 46^6 lõikes 4 täpsustatakse, et toiduvarus oleva teraviljavaru võib anda ettevõtjale kasutamiseks tootmissisendina toidu või sööda tootmiseks, sealhulgas külvamiseks, kuna selle

eesmärgiks on toiduks või söödaks sobiva teravilja tootmine, või ka loomse toidu tootmise eesmärgil peetavate loomade söötmiseks. Täpsustust võib pidada vajalikuks, kuna üldjuhul võib toiduvaru olemust tõlgendada nii, et selles olevat toitu võib kasutada üksnes füüsilistele isikutele toiduna tarbimiseks andmiseks. Kuna tegemist on äärmisel juhul rakendatava abinõuga, siis ei ole tootmissisendina teravilja saavate ettevõtjate ringi piiratud üksnes elutähtsa teenuse osutajatega, vaid jäetud see ring vabaks, et tootmissisendit saaks anda nendele ettevõtjatele, kes on veel võimelised tootma.

ToiduSi § 46^{6} lõikes 5 tehakse oluline täpsustus ka selle kohta, et Vabariigi Valitsus, kellel on õigus tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse kohaselt varu kasutusele võtmine otsustada, kehtestaks teraviljavaru tootmissisendina kasutusele võtmise otsustamisel seda kasutava ettevõtja majandustegevuse suhtes ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse §-s 62 sätestatud asjakohased piirangud. Piirangute rakendamist võib pidada oluliseks, et tagada teraviljavaru eesmärgipärane kasutamine riigi huvides (elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks), mitte ettevõtja majandustegevuse huvides. Kui varu kasutusele andmiseks sõlmitakse ettevõtjatega lepingud, siis toidu nappusest tingitud majanduslikus olukorras (toidu kõrge hind) ei pruugi lepingus ettenähtud kohustuste rikkumise korral ettenähtud leppetrahv olla ettevõtjale piisav, et ta tagaks teraviljavaru eesmärgipärase kasutamise riigi huvides (elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks piirhinnaga).

Punktiga 3 täiendatakse ToiduSi § 47, mis reguleerib ToiduSis kehtestatud nõuete täitmise üle tehtavat riiklikku ja haldusjärelevalvet, uue lõikega. Paragrahvi lisatava lõike 4^{1} kohaselt teeb riiklikku järelevalvet toidu varustuskindluse tagamise nõuete täitmise üle Põllumajandus- ja Toiduamet tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ning käesolevas seaduses sätestatud alustel ja korras.

§ 231. Töövõimetoetuste seaduse muutmine

Nimetatud seaduses tehtav muudatus on seotud terminite muutusega – hädaolukorra terminit HOSi kehtetuks tunnistamisega enam ei kasutata, vaid kasutusele võetakse termin „kriisiolukord“.

§ 232. Tulumaksuseaduse muutmine

Tulumaksuseaduses tehakse normitehnilised täpsustused seoses füüsilistele isikutele toetuste ja hüvitiste maksmise regulatsiooni viimisega HOSist KorSi ning uue kriisiülesande kehtestamisega. Tulumaksuseaduse § 19 lõike 3 punkti 12 muudatuse järel ei maksustata tulumaksuga korrakaitseseaduse §-de 82^{7}–82^{9} ning tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 100 alusel makstavat hüvitist ja toetust.

§ 233. Turvategevuse seaduse muutmine

Paragrahviga 233 muudetakse turvategevuse seadust.

Turvategevuse seadust täiendatakse §-ga 9^{1}. Eelnõu kohaselt on turvaettevõtja, kes osutab püsivalt turvamise teenust elutähtsa teenuse osutajale elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks või kellega on turvateenuse osutamine elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks lepitud kokku elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse plaanis, edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 73 lõike 3 punktis 22 nimetatud elutähtsa teenuse osutaja. Sellise turvaettevõtja püsiv kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust kriisiolukorra ajal

tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Täpsemad nõuded kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja oma määrusega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 5 alusel. Nõuded turvaettevõtjatele kehtestab Siseministeerium. Järelevalvet püsiva kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras.

Turvaettevõtja on ETO, kui ta vastab vähemalt ühele kriteeriumile:

1) osutab püsivalt turvamise teenust elutähtsa teenuse osutajale elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks;
2) temaga on turvateenuse osutamine elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks lepitud kokku elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse plaanis.

ETOks määramisest tulenevad ettevõtjale järgmised kohustused:

1) koostada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
2) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid, sealhulgas vähendada sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, olulisematest lepingupartneritest, tarnijatest ning infosüsteemidest tehniliste süsteemide, lepingute, personali ja muude teenuse osutamiseks oluliste vahendite dubleerimise, alternatiivsete lahenduste kasutamise, vajalike vahendite omamise ja nende varumise ning muu sellise kaudu – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab Eesti Pank määrusega;
3) tagada kriisiolukorras või muu sellesarnase olukorra ajal, sealhulgas tehnilise rikke ning tarne ja teise elutähtsa teenuse katkestuse korral, enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab Eesti Pank määrusega;
4) teavitada viivitamata Eesti Panka elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust;
5) anda Eesti Pangale tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
6) korraldada enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul.

Kokku puudutab muudatus eelnõu koostamise ajal kuut turvaettevõtet: G4S Eesti AS, Forus Security AS, Viking Security AS, BK Eesti AS, Brink's Estonia OÜ, Pristis AS. Kõik need ettevõtted osutavad turvamise teenust teistele ETOdele või on neil nähtud ette tegevus ETOde toimepidevuse plaanis. Turvaettevõtjate turvamise teenus teistele ETOdele seisneb eelkõige objektide valves, valveseadmete haldamises, inkassatsioonis. Ilma turvateenuseta võib kriisis olla ohustatud teiste elutähtsate teenuste toimimine, nt võib sattuda ohtu ETOde objekti turvalisus, sularaha vedu jmt.

Turvategevuse seaduses tehtavad muudatused on seotud ka §-s 201 makseasutuste ja e-raha seaduses (MERAS) tehtavate muudatustega. Muudatuse tulemusena on edaspidi tagatud kogu sularaharingluse ahela toimimine. Sularaharinglus on elutähtis teenus, mida kasutades saavad kliendid maksekontole sularaha sisse maksta ja maksekontolt sularaha välja võtta. Suurem osa sularaha väljastamisest toimub Eestis pangaautomaatide kaudu (*ca* 90%). Krediidiasutustest on ATM võrgu omanik veel Swedbank, teised krediidiasutused on ATM võrgu maha müünud ning need ei ole pangandussektori hallata.[94] Pangaautomaatide täitmiseks sularahaga on logistiline protsess, mis koosneb sularaha hoiustamisest, sorteerimisest ja -veost. Sularaha

94 Eesti Panga presidendi 13. juuli 2018. a määruse nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ § 2.

vedu osutatuna teenusena kolmandale isikule on praegu turvateenus, mida saab osutada tegevusluba omav turvaettevõtja. Edaspidi on elutähtsa teenuse regulatsiooniga hõlmatud kogu sularaharingluse protsess, st turvaettevõtjad muutuvad ETOdeks turvategevuse seaduse alusel ja muud sularaha käitlejad (sorteerimine, pakendamine, kliendi sularaha hoidmine ja sularahaautomaatide pidamise ja teenindamisega seotud teenused) MERASi alusel.

Turvateenuse muutmine elutähtsaks teenuseks on räägitud läbi Eesti Turvaettevõtete Liiduga.

§ 234. Töölepingu seaduse muutmine

Töölepingu seadust muudetakse nagu ka avaliku teenistuse seaduse § 52 seoses eelnõu §-ga 93 „Täiendavate töö- ja teenistusülesannete täitmise kohustus“. Töötajale võib anda täiendavaid ühekordseid tööülesandeid, mille täitmise kohustus ei tulene töölepingust, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks. Muudatuse kohaselt ei ole vaja muuta töölepingut, mis eeldab mõlema poole nõusolekut. Kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks antav täiendav tööülesanne ei pea olema seotud töölepingus ettenähtud tööülesandega, samuti võib tegemist olla väljaspool tavapärast tööaega ja -kohta täidetava tööülesandega ning töötaja nõusolek ei ole nõutav. Tööandja peab korralduse andmisel lähtuma eelnõu regulatsioonist, sh tuleb arvestada olulisi asjaolusid, mis võivad takistada töötajal kohustuste täitmist.

§ 235. Tööstusheite seaduse muutmine

Muudatus on seotud HOSi kehtetuks tunnistamisega.

§ 236. Töötuskindlustuse seaduse muutmine

Töötuskindlustuse seaduses sätestatakse Eesti Töötukassale kui avalik-õiguslik juriidilisele isikule püsiv kriisiülesanne. Töötukassale püsiva kriisiülesande määramisel on lähtutud põhimõttest, et isikule tuleks tagada asendussissetulek töötuse perioodiks, samuti töövõime vähenemise ulatuses. Töötukassa peab tagama, et kriisiolukorra ajal oleks võimalik maksta töötutoetust, töötuskindlustushüvitist, maksejõuetushüvitist ja koondamishüvitist ning töövõimetoetust. Selleks et hüvitisi või toetusi maksta, tuleb tagada töötute, töövõime, töötuskindlustuse seaduse alusel kindlustatute ning töötushüvitiste ja töövõimetoetuste maksmise üle arvestuse pidamine. Lähtutud on põhimõttest, et isikule peab olema tagatud asendussissetulek töötuse perioodiks või ajaks, kus isiku tervisekahju tõttu on tema töövõime vähenenud. Lisaks peab töötukassa tagama sotsiaalmaksu maksmise vastavalt sotsiaalmaksu seaduses sätestatud tingimustele. Sotsiaalmaksu tasumine mõjutab nii ravikindlustuskaitse kehtivust kui ka näiteks isiku tulevasi teisi makseid (nt pension vms). Töötukassale püsiva kriisiülesande määramisega tagatakse isikule sissetulekuallikas, millele tal on olnud õigustatud ootus ning millest ilma jätmine võib seada isiku võrreldes teistega tunduvalt ebasoodsamasse olukorda või tuua kaasa toimetulekuraskusi.

§ 237. Vabariigi Presidendi töökorra seaduse muutmine

Paragrahviga 237 muudetakse Vabariigi Presidendi töökorra seadust ning pikendatakse aega, mille jooksul peab Vabariigi President tegema Riigikohtu esimehe, Eesti Panga Nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamise ettepaneku juhul, kui nimetatud ametiisikute volitused on lõppenud ennetähtaegselt. Seda aega pikendatakse neljalt kuult viiele. Muudatus on seotud teatud ametiisikute suhtes tehtava julgeolekukontrolli

pikendamisega ühelt kuult kolmele. See tähendab, et kui nimetatud ametiisikute volitused lõpevad ennetähtaegselt, on Kaitsepolitseiametil eelnõu järgi edaspidi uute kandidaatide tausta kontrollimiseks aega kolm kuud (senise ühe kuu asemel). Seda tähtaega võib Kaitsepolitseiameti juhi loal ühe kuu võrra pikendada, mis tähendab, et kokku võib julgeolekukontrolli tegemine aega võtta kuni neli kuud. Seetõttu ei pruugi Vabariigi Presidendil olla võimalik teha ametissenimetamise ettepanek nelja kuu jooksul, sest julgeolekukontroll võib samuti kuni neli kuud kesta. Eelnõu järgi antakse presidendile ametissenimetamise ettepaneku tegemiseks viis kuud aega.

§ 238. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine

Paragrahvis 238 nähakse ette Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused.

Punktiga 1 sätestatakse, millistel tingimustel võib ametisse astuv minister anda ametivande Riigikogu esimehele, mitte terve Riigikogu ees. Kehtiva seaduse kohaselt on selleks juhtumiks üksnes riigi julgeolekut ähvardav oht. Kuna eelnõuga laiendatakse riigikaitse eesmärki ning nähakse ette ka vähendatud kvoorumi nõue laiemalt kui üksnes vahetu ohu korral, nähakse ka ametisse astumise kohta ette täpsustus: kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Eesti riigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral Vabariigi Valitsus ja minister peaministri juuresolekul edasilükkamatul juhul astuda ametisse ametivande andmisega Riigikogu esimehele. Nimetatud säte tagab riigivalitsemise jätkusuutlikkuse ja toimepidevuse. Juhul kui on olukord, kui Riigikogu liikmed ei ole julgeolekuolukorrast tulenevalt suutelised kogunema, on võimalik Vabariigi Valitsust ja ka üksikuid ministreid ametisse nimetada Riigikogu esimehele ametivande andmisega. Ametivande võib anda sellisel juhul nii suuliselt Riigikogu esimehe ees kui ka kirjalikult.

Punktiga 2 sätestatakse vähendatud kvoorumi nõue Eesti riigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu korral.

VVSi § 16 lõike 2 kohaselt on Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa peale peaministri vähemalt pool valitsuse koosseisust, seega kvoorumi võib moodustada kuni kaheksa liiget, kui valitsusse kuulub maksimaalne arv liikmeid (15). VVSi § 16 lõikes 2^1 nähti RiKSi jõustumisel ette erand, mille kohaselt on riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab peale peaministri osa vähemalt kaks ministrit. Vabariigi Valitsus saab seega legitiimseid otsuseid vastu võtta vähendatud koosseisus ehk kolmeliikmelisena. Kuna eelnõuga laiendatakse riigikaitse eesmärki, siis sellest tulenevalt muudetakse ka vähendatud kvoorumi nõuet: eelnõu kohaselt on vähendatud kvoorum võimalik Eesti riigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu korral.

Punktiga 3 viiakse VVSi § 37 lõige 5 kooskõlla eelnõu § 27 lõikega 2 ja Riigi Teataja seaduse muudatustega (vt eelnõu § 223), mis võimaldavad teatud kriisiolukorra lahendamiseks antud õigusaktide erandkorras jõustumist ja avaldamist.

Punktiga 4 muudetakse VVSi § 60 lõiget 1 ja asendatakse läbivalt sõna „riigikaitse“ sõnadega „sõjaline kaitse“ vastavas käändes. Muudatus põhineb juba kehtiva RiKSiga rakendataval ning Eesti julgeolekupoliitika alustes ja riigikaitse arengukavas 2022–2031 käsitletud riigikaitse laial käsitusel, mille järgi rakendatakse riigikaitse eesmärgi saavutamiseks kogu ühiskonda ning riigi vahendeid ja varusid. Seega ei ole riigikaitse ja

sõjaline kaitse Eesti õigusaktides enam sünonüümid, mistõttu vajab täpsustamist ka VVS. Eelnõu järgi on Kaitseministeeriumi valitsemisalas muu hulgas sõjalise kaitse korraldamine ja seoses sellega ettepanekute tegemine sõjalise kaitse poliitika kujundamiseks ning sõjalise kaitse elluviimine. Kaitseministeeriumi valitsemisalas on Kaitsevägi, mille peamised ülesanded on sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitses ning nendeks valmistumine, samuti osalemine rahvusvahelises sõjalises koostöös. Samuti Kaitseministeeriumi valitsemisalas olevate Kaitseressursside Ameti ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ülesanded on üldistatult seotud Kaitseväe ülesannete täitmiseks tingimuste loomisega. Laias tähenduses riigikaitse planeerimist juhib ning täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse arendamisel ja korraldamisel koordineerib juba praegu kehtiva VVSi § 77 lõike 1 punkti 13 järgi Riigikantselei.

Punktiga 5 lisatakse VVSi Riigikantselei ülesandeks Vabariigi Valitsuse ja peaministri nõustamine. Riigikantselei roll ei ole praktikas ainult Vabariigi Valitsuse ja peaministri tehniline teenindamine ja asjaajamise korraldamine, vaid ka sisuline nõustamine erinevates Riigikantselei valdkonda kuuluvates teemades (arengukavad, eelnõude menetlemine, julgeoleku ja riigikaitsega seotud küsimused jne).

Punktidega 6–8 muudetakse VVSis sätestatud Riigikantselei ülesandeid. Kehtiv VVSi § 77 lõike 1 punkt 13 sätestab, et Riigikantselei ülesanne on juhtida riigi julgeolekuolukorra analüüsimist ja hindamist ning riigikaitse planeerimist, koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse arendamisel ja korraldamisel ning korraldada psühholoogilist kaitset. Riigikantselei ülesandeid kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel on käsitletud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses, mille § 7 kohaselt on Riigikantselei ülesanded kriisiolukorraks valmistumisel järgmised:
1) juhib üleriigilise riskianalüüsi koostamist;
2) juhib riigikaitse strateegilise arengudokumendi ja Vabariigi Valitsuse kriisiplaani koostamist;
3) koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust.

Eelnõu § 37 lõike 1 kohaselt on kriisiolukorras Riigikantselei põhiülesanne koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust kriisiolukorra lahendamisel.

VVSis sätestatakse Riigikantselei ülesanded, mis ei sõltu kriisiolukorrast, vaid Riigikantselei täidab neid igal ajal. Nii näiteks on Riigikantselei ülesanne koguda ja töödelda ühtlustatud riigiülese olukorrateadlikkuse tagamiseks tsiviilkriise ja riigikaitset puudutavat teavet. See on ülesanne, mis on vajalik igal ajal. Eelkõige täidab seda rolli riigi situatsioonikeskus (SITKE), mis paikneb julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroos.

Riigikantseleil on oluline ülesanne tagada peaministri, Vabariigi Valitsuse, VVJK ja selle alakomisjonide liikmetele ühtlustatud riigiülene olukorrateadlikkus. Eesmärgiks on tagada riigi strateegilise tasandi otsustajatele riigiülene ühtne, terviklik, tasakaalustatud ja kontrollitud julgeolekuohupilt ning olukorrateadlikkus ööpäev läbi ja seitse päeva nädalas (24/7) põhimõttel toimunud vahejuhtumitest ja sündmusest, millel võib olla puutumus riigi juhtimisega. Nimetatud teenust osutab Riigikantselei 24/7, et olla valmis igal ajal andma ülevaadet (koostama üldistatud, koondatud raporteid, esitlusi, SMS-teavitusi) olulistest sündmustest valdkondade üleselt. Peamine sihtrühm on Vabariigi Valitsuse liikmed, Vabariigi President ning vastavalt vajadusele Riigikogu liikmed ja teised isikud (sh ministeeriumide, asutuste esindajad).

Näiteks selleks, et hoida Vabariigi Valitsust või VVJK tervikuna informeerituna julgeolekuolukorrast Ukrainas, jälgib Riigikantselei riigi situatsioonikeskus avalikke meedia- ja sotsiaalmeedia postitusi, sõnavõtte ning koondab teavet erinevatest asutustest ja ministeeriumidest. Andmeid töödeldakse anonümiseeritult ja üldistatud kujul, kombineerituna teiste andmetega, et hinnata riigikaitse ja julgeoleku olukorda riigiüleselt. Olukorrast tehakse regulaarselt ülevaateid.

SITKE analüüsib tsiviilkriise ja riigikaitset puudutavat teavet jooksvalt, et tuvastada uusi võimalikke ohtusid ja fookusteemasid selleks, et informeerida riigi juhte kiirelt olulisest sündmusest (nt SMS-teavitus USA vägede väljumisest Afganistanist, meeleavaldustest Kasahstanis) või koostada valdkondade üleseid koondraporteid, nt Valgevene hübriidrünnak, COVID-19 mõjude prognoos Eestile tervikuna, Ukraina sõja mõjud Eesti eri valdkondadele.

VVSist jäetakse välja termin „psühholoogiline kaitse“ ja selle asemel võetakse kasutusele termin „strateegiline kommunikatsioon“. Strateegiline kommunikatsioon on riigi strateegiliste sõnumite mõtestamine, planeerimine ja levitamine nii sõnade kui ka tegudega, et tagada Eesti ühiskonna ja liitlaste toetus Eesti põhiseaduslikule ja demokraatlikule korrale. Riigikantseleil on siin juhtiv roll riigiasutuste tegevuse koordineerimisel.

Strateegiline kommunikatsioon ei ole ainult kriisiolukorra spetsiifiline, see on igapäevane tegevus eesmärgiga suurendada rahva vastupanuvõimet välistele mõjutustegevustele.

VVSi § 77 lõike 1 punktist 14 jäetakse välja eraldi Riigikantselei roll kriisireguleerimispoliitika koordineerimisel ja elluviimisel, kuna Riigikantselei roll kriisiolukorraks valmistumisel on sätestatud edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse §-s 7 ning Riigikantselei roll kriisiolukorras sama seaduse § 37 lõikes 1. Samuti ei kasutata pärast käesoleva seaduse jõustumist terminit „kriisireguleerimine“. Eelnõu ühendab nii tsiviilkriiside kui ka riigikaitse valdkonnad ning Riigikantselei töötab eelnõu jõustumisel välja tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika, samuti koordineerib selle elluviimist. Kuna VVSi muudatusega muudetakse ka Kaitseministeeriumi valdkond laiast riigikaitsest sõjalise kaitse valdkonnaks, siis Riigikantselei ülesanne on juhtida ja koordineerida riigikaitse poliitikat laia riigikaitse käsituse mõistes ning Kaitseministeeriumi ülesanne kitsalt sõjalise kaitse osas.

Edaspidi on seega Riigikantselei ülesanne töötada välja tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika ning koordineerida selle elluviimist. Tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika on vajalik eelkõige eesmärgil, et kriisiolukordadeks valmistutaks ja neid lahendataks erinevates valdkondades ühtsetest põhialustest lähtuvalt ning seotud osalised suudaksid üksteist mõista ja koostööd teha. Eelnimetatu saavutamiseks on muu hulgas vaja kujundada ühtne arusaam kasutatavatest terminitest ja tegevuste sisust ning kokku leppida kasutatavad metoodikad ja lahendused ning neid selgitada. Kriisideks valmistumise ja nende lahendamise ülesanded ja üldised põhialused tulenevad küll tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusest, kuid nende ülesannete täitmist peab toetama tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika olemasolu. Nimetatud poliitika suunab ülesannete täitmist, näiteks: 1) koostama kriisiplaane mitte detailsetest stsenaariumidest lähtuvalt, vaid valmistudes ka seni teadmata olukordade lahendamiseks; 2) lähenema ülesannete täitmisele olemasolevate võimete põhiselt ja arengukavade koostamisele vajalike võimete põhiselt; 3) hindama riske mitte tõenäolisest, vaid negatiivsest stsenaariumist lähtuvalt; 4) olema valmis tegutsema riskide maandamisel sama intensiivselt kui kriisiolukordade lahendamisel jne.

Tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika kujundab eelkõige erinevate valdkondade ülesed ühtsed põhialused ja raamistiku kriisiolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel, millest

erinevad ministeeriumid lähtuvad valdkondliku poliitika kujundamisel ja koordineerimisel. Nii hinnatakse tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika kujundamise käigus pidevalt, kas vajalikud osalised on hõlmatud kriisiolukordadeks valmistuma, ning lepitakse valdkondliku poliitika kujundajaga koos kokku kaasata näiteks uus elutähtis teenus, seda korraldav asutus ja elutähtsa teenuse osutajad. Näiteks tuleb Riigikantseleil leppida Maaeluministeeriumiga kokku toidu varustuskindluse kui uue elutähtsa teenuse hõlmamine, seejuures jääb Maaeluministeerium kui põllumajanduspoliitika kujundaja suunama toidu varustuskindluse ja selle elutähtsa teenuse tagamist. Kokkuvõttes peab tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika eestvedamine ning selle koordineeritud elluviimine tagama, et kriisiolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise eri osaliste tegevus toimuks kooskõlas, tulemuslikult ja ühise eesmärgi nimel.

Punktiga 9 lisatakse, et oma ülesannete täitmiseks teeb Riigikantselei koostööd rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikidega. Näiteks koondab Riigikantselei Eesti sisendi ja edastab seisukohad vastavates formaatides EL tasandil, katab horisontaalset kriisikoordinatsiooni (Integrated Political Crisis Response (IPCR) töögrupi, Coreperide ning vastavate ministrite kohtumiste (EPSCO, GAC, jne) ettevalmistamist).

§ 239. Vangistusseaduse muutmine

Paragrahviga 239 muudetakse ja täiendatakse vangistusseadust (VangS). VangSi § 109 muudatused ja VangSi uus § 109^1 on seotud kaasamise üldregulatsiooni sätestamisega HKTSis (vt eelnõu § 177 selgitus). Samuti sätestatakse vanglale püsiv kriisiülesanne.

Punktiga 1 lisatakse vanglale püsiv kriisiülesanne tagada vangla toimepidevus ja vangistuse täideviimine.

Punktidega 2 ja 3 jäetakse VangSi §-st 109 välja ametiabiga seonduv. Muudatused on otseselt seotud HKTSi täiendusega (§ 20^1), mis eristab haldusülesande täitmisse kaasamist ametiabist. Kaasamise ja ametiabi peamine erinevus seisneb selles, et ametiabi andmisel täidab ametiabi andja tema enda pädevuses olevaid ülesandeid, samas kui kaasamisel täidab kaasatav haldusorgan kaasava haldusorgani pädevuses olevaid ülesandeid. Ametiabi osutamise korral ei toimu muudatust senises pädevuskorras, abi osutajal peab ka enne olema võimalik vastavaliigilisi toiminguid teha. Ametiabile viitab aga see, et vastav toiming ei ole vajalik abi osutajale seatud eesmärkide saavutamiseks ja see viiakse läbi vaid abipaluja taotlusel. Lisaks tuleb kaasamist eristada ka sündmuse juhtimisega seotud volitustest. Näiteks vastavalt VangSi § 72 lõikele 1 juhib kõikide vangla üldist julgeolekut või vangistuse täideviimist vahetult ohustavate sündmuste lahendamist vangla või Justiitsministeerium. VangSi § 72 lõike 2 kohaselt alluvad sündmuse lahendamisse kaasatud politseiametnikud, päästeametnikud, tervishoiuteenuse osutajad ja muud isikud sellise sündmuse lahendamist juhtiva asutuse (vangla või Justiitsministeeriumi) õiguspärastele korraldustele. Seega võib üks haldusorgan (vangla) otsustada siduvalt teiste haldusorganite ülesannete täitmise üle ning allutada nad sündmuse lahendamise käigus enda juhtimisele ehk tekib operatiivjuhtimise pädevus. Seejuures ei saa sündmuse juhtimise volitustele tuginedes anda teistele haldusorganitele korraldusi, mille täitmiseks neil puuduvad volitused ja pädevus. Sündmuse juhtimisega seotud volitused on vajalikud selleks, et korraldada ja juhtida erinevate haldusorganite koostööd.

HKTSi § 20^1 lõike 3 järgi võib alluvuskorrast väljaspool haldusorganite vahelist kaasamist kasutada seaduse või halduslepingu alusel. Kaasamine peab olema pigem erandjuhtum ning

iga asutus peaks enda ülesannete täitmiseks vajalikud vahendid, inimesed, teabe ja volitused ise koondama. Eelnõus sätestatakse vangla ülesannete täitmisse kaasamisega seonduv eraldi §-s 109[1] ning vanglateenistuse ametnike kaasamine politsei ülesannete täitmisse PPVSis (vt eelnõu § 208 punkt 1).

Punktiga 4 täiendatakse VangSi §-ga 109[1]. **VangSi § 109[1]** sätestab seadusliku aluse politseiametnike kaasamiseks vangla ülesande täitmisse. VangSi § 109[1] lõikega 1 on täpsustatud, milliste tingimuste esinemisel on kaasamine lubatav. Esiteks võib VangSi § 109[1] lõike 1 järgi vangla kaasata kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute saatmiseks politseiametnikke, kui vangla ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult seda ülesannet täita. Tegemist ei ole uue volitusega. Kehtiva VangSi § 109 lõike 5 järgi kaasatakse vajaduse korral kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute saatmiseks politseiametnikke. Teiseks võib vangla kaasata politseiametnikke vangla julgeolekut ja korda ohustava sündmuse lahendamisse, kui vangla ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult sündmust lahendada. Vanglateenistusel võib olla vaja kaasata politseiressursse tavapärasest oluliselt ulatuslikumate (suuremat õigusrikkujate hulka hõlmavate, samal ajal mitmes vanglas toimuvate jms) vangla julgeolekut ja korda ohustavate sündmuste lahendamiseks, mille puhul vanglale ette nähtud isikkoosseisust sündmuse efektiivseks lahendamiseks ei piisa, samuti ei ole arvesse võttes selliste sündmuste väga harva esinemist vanglates põhjendatud mõne väga spetsiifilise erioskuse ulatuslik väljaarendamine või kasutaja erioskusi eeldava eritehnika soetamine, kui politseiasutusel on vastav ressurss vajaduspõhiselt välja arendatud (näiteks veekahur massiliste korratuste lahendamisel).

HKTSi § 20[1] lõike 4 järgi on haldusülesande täitmisel kaasataval haldusorganil kaasava haldusorgani pädevus ja volitused. Haldusülesande täitmisse kaasamisel muutub kaasatava haldusorgani pädevus ja avaliku võimu volitused ning ta on pädev selles osas, milleks ta kaasati haldusülesande täitmisse, teostama kaasatava haldusorgani pädevust ja avaliku võimu volitusi. Pädevusi ja volitusi, mis kaasamisel tekivad, võib eriseadustega alati täiendavalt kitsendada. VangSi § 109[1] sätestab, et politseiametnikul on kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute saatmisel vanglaametniku volitused. Volituste ulatus võrreldes kehtiva õigusega ei muutu.

Kaasamisel lähtutakse ka HKTSi § 20[1] lõigetes 5–7 sätestatust (alluvus, vastutus, kulude hüvitamine). Kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute saatmiseks politseiametnike kaasamise kord kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega. Kaasamise korras sätestatakse, kuidas taotletakse ja otsustatakse kaasamine, millised on väljaõppe nõuded ning kulude täpsem hüvitamise kord. Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisas.

§ 240. Veeseaduse muutmine

Veeseaduses tehakse terminoloogilised muudatused. Käesoleva eelnõu jõustumisel asendavad kriisiplaanid hädaolukorra plaane (HOLPe), seetõttu tuleb muuta veeseaduse § 112 ja § 114 lõiget 2. Paragrahvi 114 lõikes 2 tehtav muudatus (Siseministeeriumi väljajätmine sättest) on seotud sellega, et Siseministeerium ei tegele alates 1.07.2021 kriisireguleerimise valdkonna koordineerimisega, sellega tegeleb Riigikantselei. Valmisolek tegeleda üleujutustega tagatakse vastavalt päästeseadusele ja käesolevale seadusele. Eelnõu §-des 11–14 on sätestatud erinevateks olukordadeks planeerimine ja valmisoleku tagamine ning Riigikantselei roll asutuste planeerimisprotsessis ja valmisoleku suurendamises on sätestatud läbivalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

Punkt 3. Kehtiva veeseaduse § 188 lõike 1 punkt 1 sätestab ainukese tegevusena hädaolukorras või päästesündmuse lahendamiseks veevõtu lubamise ilma veeloata. Samas võib olla kriisiolukorra lahendamiseks vajalik rakendada ka muid veeluba nõudvaid tegevusi, näiteks veekogu süvendamist või tahkete ainete paigutamist, mis tavaolukorras nõuavad veeluba. Kuna õppused on ette planeeritud tegevus, siis õppustel selliste sündmuste jäljendamise käigus tuleks siiski eelnevalt taotleda näiteks veekogu süvendamiseks või tahkete ainete paigutamiseks veekogusse veeluba.
Punktiga 4 tehtavad muudatused on seotud hädaolukorra terminist loobumisega, edaspidi on kasutusel termin „kriisiolukord".

Punktis 5 muudetakse seni ainult eriolukorras olnud võimalust vee erikasutust reguleerivate keskkonnalubade ja komplekslubade ajutist leevendamist näha ette kriisiolukorras, kuna nõuete leevendamist võib vaja minna juba enne eriolukorda. Tegemist on Keskkonnaameti võimalusega, mida peab põhjendama.

§ 241. Vedelkütuse seaduse muutmine

Paragrahviga 241 muudetakse vedelkütuse seadust.

Punktis 1 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Kuna RiKS tunnistatakse kehtetuks, siis kaob õigusaktidest senine termin „riigikaitseülesanne" ja see asendatakse terminiga „kriisiülesanne".

Punktis 2 muudetakse sätet, mille kohaselt teatud biokütuse tarbimisse lubamise kohustuse nõudeid ei rakendata selle kütuse puhul, mis lubatakse tarbimisse vedelkütusega varustamisest tingitud eriolukorra ajal. Muudatuse järel on erisusi võimalik teha kriisiolukorras ning eraldi eriolukorda selleks välja kuulutama ei pea. Muudatus on tingitud asjaolust, et kui seni on hädaolukord olnud lahendava asutuse tasemel otsustada (sh ka KOVde tasandil) ning Vabariigi Valitsuse otsustustasand rakendub alles eriolukorra väljakuulutamise hetkel, siis tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega kaotatakse hädaolukorra tasand ning kriisiolukorra väljakuulutamine on Vabariigi Valitsuse otsustada. Kuna kriisiolukorra väljakuulutamise üheks eelduseks on, et olukord põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustab vahetult paljude isikute elu ja tervist või põhjustab suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, siis on asjakohane võimaldada biokütuse erisusi ka kriisiolukorras.

Punktis 3 tehtav muudatus on seotud terminoloogia muutusega. Viited HOSile asendatakse viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse vastavatele paragrahvidele. Vedelkütusega varustamist tagava kütuse müüja ETOks kvalifitseerumise kriteeriume võrreldes kehtiva seadusega ei muudeta. Täiendavalt antakse ETO staatus sellisele aktsiisilao tegevusluba omavale isikule, kes lubab kütust riigisisesesse tarbimisse. Lihtsustatult öeldes on tegemist ettevõttega, kes ostab kütuse maaletoojalt vedelkütust hulgikogustena sisse ning seejärel müüb edasi kütuse jaemüüjatele ehk tanklatesse. Viimased müüvad omakorda seda lõpptarbijale, kelleks on nii tavaelanikud, operatiivsõidukid, teised elutähtsa teenuse osutajad jne. Seega on muudatuse eesmärk muuta vedelkütuse varustamise ahelat veelgi toimepidevamaks. Muudatuse järel saavad ETOdeks 17 ettevõtet, kellest neli on kehtiva õiguse kohaselt juba ETOks ka kütuse müüjatena.

Punkti 4 kohaselt on ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka kriisiolukorras. Seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktis 5 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

§ 242. Vedelkütusevaru seaduse muutmine

Paragrahviga 242 muudetakse vedelkütusevaru seadust seoses HOSi kehtetuks tunnistamisega. Kuna seni reguleeris riigi tegevusvaru moodustamise, haldamise ja kasutamise üldprintsiipe HOS ning edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus, siis asendatakse senised HOSi viited viitega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

§ 243. Veterinaarseaduse muutmine

Punktides 1 ja 2 tehtavad muudatused on seotud HOSi kehtetuks tunnistamisega. Edaspidi kohaldatakse loomataudi tõrjele ka tsiviilkriisi ja riigikaitse seadust. Kuna käesolevas eelnõus on sätestatud regulatsioon, mis tingimustel saab kehtestada kriisiolukorra ja välja kuulutada eriolukorra ka loomataudi korral, siis ei ole vajalik veterinaarseaduse §-s 60 seda enam korrata.

Punktides 3 ja 4 tehtavad muudatused on seotud KoRsis tehtavate muudatustega – KorSi lisatakse liikumispiirangu säte (KoRSi § 44[1]) ning õigusselguse eesmärgil tunnistatakse seetõttu veterinaarseaduse § 75 lõiked 2 ja 3 kehtetuks – edaspidi kohaldataske viibimiskeeldu ja liikumispiirangut KoRSi alusel. KoRSis sätestatakse lisaks viibimiskeelule ka liikumispiirang, mis võimaldab keelata isikul teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise isiku elu või tervist ähvardava vahetu ohu korral, ülekaaluka avaliku huvi kaitseks või kõrgendatud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks. Nimetatud meetmed on vajalikud Põllumajandus- ja Toiduametile loomataudi tõrjumiseks.

§ 244. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse, § 245. Välismaalaste seaduse ja § 246. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmine

VRKSis, VMSis ja VSSis tehtavad muudatused on seotud Euroopa Liidu direktiivist tuleneva massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamisega. Muudatused tuginevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 78 lõikele 3, mis näeb ette, et kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Seega massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra erisused on seotud EL õigusega, eeskätt direktiivi 2008/115/EÜ artiklis 18 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=ET), Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 2 punktis 6 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32016R0399) ja direktiivi 2013/32/EL artikli 6 lõikes 5 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32016R0399) sätestatud nõuetega. Eelnõuga sätestatakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra mõiste, tuginedes direktiivis 2008/115/EÜ sätestatule. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga määrab Politsei- ja Piirivalveamet massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra algus- ja lõpukuupäeva ning teavitab Euroopa Komisjoni erisuste rakendamisest, mis kalduvad kõrvale Euroopa Liidu õigusega kehtestatud üldnõuetest. Kui massilise sisserände hädaolukord võtab kriisiolukorra mõõtmed, kohaldatakse kriisiolukorra lahendamisele tsiviilkriisi ja riigikaitse seadust.

§ 247. Välissuhtlemisseaduse muutmine

Paragrahviga 247 muudetakse välissuhtlemisseaduse (VäSS) sätteid, mis reguleerivad julgeolekupoliitika aluste väljatöötamist.

Punktiga 1 lisatakse õigusselguse huvides, et Riigikogu riigikaitsekomisjon ja väliskomisjon arutavad julgeolekupoliitika aluseid enne nende heakskiitmist Vabariigi Valitsuses. Vabariigi Valitsus kiidab julgeolekupoliitika alused heaks VäSSi § 8 lõike 1 punkti 5 alusel. Julgeolekupoliitika alused on riigieelarve baasseaduse § 20 lõikes 1 sätestatud poliitika põhialused, kuid selle koostamist ja menetlemist reguleerib VäSS. Seega ei kohaldu julgeolekupoliitika põhialustele RESi § 20 lõikes 1 sätestatu, et poliitika põhialused võtab vastu Riigikogu kas omal algatusel või Vabariigi Valitsuse ettepanekul. VäSS näeb ette julgeolekupoliitika aluste kehtestamisel eriregulatsiooni, mille kohaselt on parlamentaarne võim kaasatud julgeolekupoliitika aluste koostamisse kahe valdkondliku komisjoni kaudu – riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni. Nimetatud komisjonid annavad oma sisendi Vabariigi Valitsusele enne, kui Vabariigi Valitsus julgeolekupoliitika alused heaks kiidab. Pärast Vabariigi Valitsuse heakskiitmist esitatakse julgeolekupoliitika alused Riigikogule, kes nimetatud dokumendi vastu võtab. VäSSis kehtestatakse julgeolekupoliitika aluste kohta erisus RESis sätestatust. Julgeolekupoliitika alused on kord nelja aasta jooksul uuendatav valitsuse strateegia, mille elluviimise eest vastutab valitsus eesotsas peaministriga. Valitsuse ja Riigikogu ühine arusaamine tagatakse Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni kaasamisega julgeolekupoliitika aluste väljatöötamisse. Peaminister teavitab julgeolekupoliitika alustes püstitatud eesmärkide saavutamisest vähemalt ühel korral nelja-aastase tsükli jooksul Riigikogu.

Punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks § 9 lõike 1 punkt 3, mille järgi töötab Välisministeerium välja koos asjaomaste ministeeriumidega julgeolekupoliitika alused.

Punktiga 3 täiendatakse § 10, mille lõikega 1^1 pannakse julgeolekupoliitika aluste väljatöötamise kohustus Riigikantseleile. Muudatusega viiakse VäSS kooskõlla tegeliku praktikaga: riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamist koordineerib Riigikantselei. Julgeolekupoliitika alustes vaadatakse tervikuna julgeolekukeskkonda, ohte Eestile ja Eesti tegevusi julgeoleku tagamiseks ning kriisikindluse suurendamiseks. Riigikantselei ülesanne on koondada üleriigiline tervikvaade ohtude ja riskide hindamisel, samuti Eesti tegevuste planeerimisel nii tegevuskavades kui ka strateegilises arengudokumentides. Seetõttu juhtis Riigikantselei kokkuleppel Välisministeeriumi ja teiste ministeeriumidega 2017. aasta ning 2023. aasta julgeolekupoliitika aluste väljatöötamist.

§ 248. Õiguskantsleri seaduse muutmine

Paragrahviga 248 muudetakse õiguskantsleri seadust (ÕKS) õiguskantsleri järelevalvepädevuse suurendamise ning VVJK ülesannete uuendamise tõttu.

Punktiga 1 täiendatakse ÕKSi § 1 lõikega 12, milles nimetatakse õiguskantsleri pädevusena ka eelnõu §-s 144 sätestatud pädevus teha järelevalvet Riigikogu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise otsuse põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle eelnõu §-s 144 sätestatud tingimustel ja korras. Järelevalve tegemise tingimusi ja korda ÕKSis ei taasesitata.

Punktiga 2 muudetakse õiguskantsleri seadust, milles on sätestatud samasugune regulatsioon nagu Eesti Panga seaduses, mida muudetakse eelnõu §-ga 167. Õiguskantsleri seaduses on sätestatud, et kui õiguskantsleri volitused lõpevad ennetähtaegselt, võib kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega pikendada VVJK loal. Ka sel juhul, nagu ka Eesti Panga seaduse, IKSi, kohtute seaduse ja Riigikontrolli seaduse puhul, ei ole selge, miks peaks selle otsuse tegema VVJK. Eelnõu järgi otsustab julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise julgeolekukontrolli teostava asutuse ehk Kaitsepolitseiameti juht. Samuti pikendatakse julgeolekukontrolli tähtaega ühelt kuult kolmeni, sest ühe kuuga ei ole praktikas võimalik põhjalikku julgeolekukontrolli teha. Pikendada võib seda tähtaega ühe kuu võrra. Pikendamisest teavitatakse Vabariigi Presidenti, asjaomaseid valitsuskomisjone ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni. Selle kaudu on kõik ametisse nimetamise (õiguskantsleri nimetab ametisse Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu) ja järelevalvega seotud isikud teadlikud julgeolekukontrolli tähtaja pikendamisest.

§ 249. Ühistranspordiseaduse muutmine

Paragrahviga 249 muudetakse ühistranspordiseadust (ÜTS) seoses püsiva kriisiülesande määramisega Eesti mandri ning Saaremaa, Hiiumaa ja Muhumaa vahelist parvlaevaliinivedu teostavale vedajale.

Punktiga 1 sätestatakse, et vedaja, kes teostab liinivedu Eesti mandri ning Saaremaa, Hiiumaa ja Muhumaa vahelistel parvlaevaliinidel, kriisiülesanne on tagada liinivedu vastavalt Transpordiametiga sõlmitud lepingule. Arvestades, et nii riigi- kui ka kohalike teede sõidetavus on elutähtsad teenused ning nende toimepidevus peab olema tagatud hädavajalikul tasemel igas olukorras, sh kriisiolukorras, siis on selle muudatuse eesmärk tagada kriisiolukorras loogilise jätkuna peamine liikumisvõimalus ka mandri ning Saaremaa, Hiiumaa ja Muhumaa vahel, kuna arvestatavaid alternatiive sellele ei ole. Näiteks veeti Transpordiameti andmetel 2021. aastal mandri ja suursaarte vahel kokku edasi-tagasi *ca* 1,1 miljonit sõidukit ja 2,2 miljonit reisijat[95], samal ajal kui mandri ja suursaarte vahelist kommertslendu kasutas kokku *ca* 40 000 reisijat[96]. Muudatus on oluline, kuna Saaremaal ja Hiiumaal elab kokku üle 40 000 püsielaniku, kes vajavad iga päev toitu, esmatarbekaupu, kütust, ravimeid jm kaupa, mida transporditakse sinna eelkõige parvlaevaga. Ka elutähtsate teenuste toimepidevus (nt vältimatu abi, sularaharinglus, vedelkütusega varustamine jt) sõltuvad suurel määral parvlaevaliiklusest. Kuna statistika kohaselt kasvab suvekuudel sõidukite arv *ca* 3 korda ja reisijate arv *ca* 4 korda, siis mõjutaks parvlaevaliikluse katkemine sel perioodil märkimisväärselt nii suursaarte kui ka tervikuna kogu Eesti majandust.

Vastavalt ÜTSile on Transpordiameti ülesanne sõlmida vedajaga avaliku teenindamise lepinguid ja korraldada riigihankeid vedajate leidmiseks avalikule liiniveole. Alates 2016. aastast teostab mandri ja suursaarte vahelisi liinivedusid TS Laevad OÜ. Juhul, kui kriisiolukorra, eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks on vajalik parvlaevaliinivedu teostada tavapärastest tingimustest erinevalt, võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada selleks ka vastavad erisused.

Punktis 2 on toodud kriisiülesande täitmise ja selleks valmistumise järelevalvesätted sarnaselt teistele isikutele määratud kriisiülesannetega.

95 Allikas: https://www.transpordiamet.ee/laevaliinid
96 Allikas: https://www.transpordiamet.ee/lennuliinid

§ 250. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmine

Paragrahviga 250 muudetakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadust (ÜVVKS) ning täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja määratlus.

Kehtiva ÜVVKSi kohaselt on elutähtsa teenuse osutajaks vee-ettevõtja, kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses ning kes osutab teenust ühisveevärgi- ja -kanalisatsioonisüsteemi kaudu, millega on ühendatud vähemalt 10 000 elanikku. Eelnõuga seda põhimõtet muudetakse selliselt, et edaspidi on elutähtsa teenuse osutajaks kõik vee-ettevõtjad, kes on määratud vee-ettevõtjaks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses sätestatud korras.

Täpsemad selgitused on antud § 169 selgituste juures.
Kehtiv elutähtsate teenuste regulatsioon hõlmab 14 vee-ettevõtjat 17 kohaliku omavalitsuse üksuses[97]. Eelnõuga hõlmatakse regulatsiooniga edaspidi ca 114 vee-ettevõtet 79 kohaliku omavalitsuse üksuses.

Punktiga 2 sätestatakse, et vee-ettevõtja kriisiülesanne on osutada elutähtsat teenust kriisiolukorra ajal tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab kriisiülesannet, selleks valmistumise ning selle täitmise nõudeid tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse § 74 lõike 5 alusel. Nimetatud paragrahvi alusel kehtestab elutähtsa teenuse korraldaja nõuded elutähtsa teenuse osutamiseks. Üldjuhul on ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras ja seda peab ta tegema vastavalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktis 3 sätestatakse, et järelevalvet kriisiülesande täitmiseks valmisoleku nõuete ja selle täitmise üle tehakse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Üldjuhul sätestatakse järelevalve selles seaduses, kus sätestatakse nõuded, mille üle järelevalvet tehakse. Kuigi ETOde kriisiülesanded määratakse valdkondlikes seadustes (nt ÜVVKSs), kehtestatakse kriisiülesannete täitmise täpsemad nõuded tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel määruses kõikide ETOde puhul. Seetõttu on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses kõikidele ETOdele kehtestatud ühesugused kriisiülesannete täitmise järelevalve reeglid. Selline lahendus tagab õigusselguse, sest kõik elutähtsa teenuse osutamise nõuded ja nende üle järelevalve tegemine on sätestatud ühes õigusaktis.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse järgmisi uusi termineid:

1) Tsiviilkriis olukord, mis võib põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, sealhulgas loodusõnnetus, katastroof või nakkushaiguse levik.

2) Katastroof on ulatuslike tagajärgedega sündmus, mis on põhjustatud eelkõige inimtegevusest ja millega võivad kaasneda ulatuslikud häired ühiskonna toimimises, oluline

97 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Jõhvi vald, Keila linn.

kahju isiku varale, majandusele, keskkonnale, inimeste elule ja tervisele, või muu sarnase mõjuga sündmus, mis ei ole tingitud loodusõnnetusest.
3) Riigikaitse on Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse, tema maa-ala, territoriaalmere ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkuse ning põhiseadusliku korra kindlustamine, tagades elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise.
4) Püsiv kriisiülesanne on ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorras kui ka enne seda.
5) Üleriigiline riskianalüüs on dokument, milles analüüsitakse kriisiolukorda põhjustada võivaid ohte.
6) Toimepidevus on püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuse, elutähtsa teenuse osutaja ning põhiseadusliku institutsiooni suutlikkus järjepidevalt toimida ja tagada igal ajal valmidus talle pandud ülesandeid täita.
7) Objektikaitse on sellise maa-ala, ehitise või seadme kaitse, mille ründamine, hõivamine, kahjustamine või hävitamine takistab oluliselt või toob kaasa võimetuse täita püsivat kriisiülesannet.

8) Kriisiolukord on tsiviilkriisi lahendamiseks või riigikaitse tagamiseks kehtestatav olukord või kui on oht nende olukordade tekkeks ning kui olukorra lahendamiseks on vajalik tagada mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ning koordineeritus ja kui olukorra lahendamine ei ole võimalik käesolevas seaduses sätestatud juhtimiskorraldust ja isiku põhiõigusi ning -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata ning tavapärasest rohkem võimeid, vahendeid ja varusid kaasamata. Samuti kehtestatakse kriisiolukord, kui on vaja osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil või korraldada mobilisatsioon või demobilisatsioon.

9) Kriisiolukorra juht – peaminister

10) Ühekordne kriisiülesanne on käesoleva seaduse alusel üksikjuhtumil antud konkreetne ülesanne, mis peab olema seotud isiku või asutuse põhitegevusega.

11) Keelutund on eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal kehtestatud liikumispiirang kindlaksmääratud ajavahemikus kogu riigis.

13) Elutähtis teenus on teenus:
1) millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele;
2) mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist või tekitab suurt keskkonnakahju;
3) mille katkemisel on oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

14) Elanikkonnakaitse on tegevused, mille eesmärk on tagada inimeste elu ja tervise kaitse ning toimetulek kriisiolukorras.

15) Viivitamatu ohuteade on elanikkonnale saadetav teade, mille eesmärk on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks.

16) Varjumine on kõrgendatud vahetu ohu korral ohustatud alal viibiva isiku ajutine ümber paiknemine ruumi, ehitisse või maa-alale või seal püsimine isiku elu ja tervise kaitseks.

17) Ulatuslik evakuatsioon on suure hulga inimeste ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta.

18) Riigi tegevusvaru on kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel, elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud tooted, mis on tegevusvaru haldaja omandis või mille omandamine või kasutamine on tagatud tegevusvaru haldajaga eelnevalt sõlmitud lepingutega.

19) Püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus on töö- või teenistussuhtest tulenev kohustus, mis on vahetult seotud kriisiülesande täitmise, selle toetamise või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevuse tagamisega.

20) Kodanikukohustus on kriisiolukorras töö- või teenistussuhteväline üksikjuhtumil tehtav vajalik töö. Kodanikukohustust ei või rakendada tööandja ja töötaja vahelisest või sellesarnasest suhtest tulenevale tööle. Kodanikukohustuse täitmise eelduseks ei ole erialase väljaõppe või hariduse omamine.

21) Strateegiline kommunikatsioon on riigi strateegiliste sõnumite mõtestamine, planeerimine ja levitamine nii sõnade kui ka tegudega, et tagada Eesti ühiskonna ja liitlaste toetus Eesti põhiseaduslikule ja demokraatlikule korrale.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul on puutumus:
1) Euroopa Liidu lepinguga;
2) Euroopa Liidu toimimise lepinguga (ELTL);
3) Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga;
4) Euroopa sotsiaalhartaga;
5) Euroopa inimõiguste konventsiooniga (EIÕK);
6) kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga (KPÕK);
7) ILO konventsioonidega;
8) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/59/EL (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014L0059-20171228&qid=1546429497046&from=ET
9) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/115/EÜ (artikkel 18) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115jafrom=ET
10) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2016/399, 9. märts 2016, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad artikkel 5 lõige 2 punkt 6) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32016R0399
11) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (artikkel 6 lõige 5) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=celex:32013L0032

Euroopa Liidu lepingu art 4 punkti 4 kohaselt austab Euroopa Liit liikmesriikide põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 5 lõikele 2 tegutseb liit kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Pädevus, mida aluslepingutega ei

ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele. ELTLi artikli 346 järgi võib iga liikmesriik võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks. Seejuures konsulteerivad liikmesriigid omavahel, et astuda koos vajalikke samme, selleks et takistada siseturu toimimise kahjustamist meetmete tõttu, mida mõni liikmesriik võib olla sunnitud tarvitusele võtma tõsiste õiguskorda kahjustada võivate riigisiseste häirete puhul, sõja või endas sõjaohtu kätkeva tõsise rahvusvahelise pinge korral või selleks, et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi (ELTL art 247). ELTL lubab inimeste, kapitali, teenuste ja kaupade vaba liikumist piirata, kui piirangud on õigustatud muu hulgas avaliku korra või riigi julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks (vt ELTLi art 36, art 45 lg 3, art-d 52, 62).

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala küsimustes on Euroopa Liidul legislatiivne pädevus, kuid liikmesriikidele on säilitatud täidesaatva võimu pädevus, st austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone (ELTLi art 67). Veelgi enam, ELTLi art 72 järgi ei mõjuta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ELTLi regulatsioon liikmesriikidel nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega. ELTLi art 347 järgi tuleb teavitada ja konsulteerida teiste liikmesriikidega, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoniga, kui kehtestatakse selliseid piiravaid meetmeid, mis toovad kaasa ELi õiguse kitsendamise.

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

KPÕRPi artikli 4 lõige 1 sätestab sarnaselt EIÕKi artikliga 15 õiguse taganeda paktiga võetud kohustustest, kui olukord on sedavõrd terav, et ähvardab rahva elukäiku. Sama paragrahvi lõige 3 paneb kohustuse, et ÜRO kaudu teavitatakse paktiga liitunud riike rakendatud abinõudest, mis toovad kaasa KPÕRPi kohustuste derogatsiooni.

EIÕKi artiklit 15 ja KPÕRPi artiklit 4 ei kohaldata automaatselt, vaid selle aktiveerimiseks on vaja riigil teha teavitamistoiminguid. ÜRO põhikirja artikli 51 kohaselt tuleb meetmetest, mis organisatsiooni liikmed on võtnud enesekaitseõiguse rakendamiseks, teatada viivitamata ÜRO Julgeolekunõukogule.[98] Eelnõu § 28 lõikes 1 sätestatakse, et kui kriisiolukorras kaldutakse kõrvale rahvusvahelise lepinguga võetud isikute õiguste ja vabaduste kaitse kohustusest, siis korraldab Välisministeerium rahvusvahelises lepingus sätestatud isikute teavitamise.

Eelnõu §-d 225 ja 245–247 tuginevad Euroopa Liidu toimimise lepingu art 78 lõikele 3, mis näeb ette, et kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Seega massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra erisused on seotud ELi õigusega. Eelnõu §-s 36 sätestatud finantssektori erisused on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/59/EL, lähemalt loe eelnõu § 36 juurest.

98 ÜRO põhikirja artikkel 51 sätestab: „Relvastatud kallaletungi puhul organisatsiooni liikmele ei piira käesolev põhikiri mingil määral võõrandamatut õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele, kuni Julgeolekunõukogu ei võta rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks vajalikke meetmeid. Meetmetest, mis organisatsiooni liikmed on võtnud enesekaitseõiguse rakendamiseks, tuleb viivitamatult teatada Julgeolekunõukogule ja need ei tohi mingil viisil riivata Julgeolekunõukogule käesolevas põhikirjas ettenähtud volitusi ja vastutust igal ajal selliste aktsioonide ettevõtmiseks, mida ta peab vajalikuks rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks.“

5.1. Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamine (eelnõu § 31)

ELi õigust puudutab eelnõu § 31, kus sätestatakse Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teavitamise kord. See säte on eelnõusse lisatud tulenevalt ELTLi artiklitest 347 ja 348. Artikli 347 järgi peavad liikmesriigid omavahel konsulteerima, et takistada siseturu toimimise kahjustamist meetmete tõttu, mida mõni liikmesriik võib olla sunnitud võtma sõja jms olukordade korral. Selliseid konsultatsioone ei peaks pidama mitte riikide vahel eraldi, vaid kasutades ELi institutsioone. Selleks on sobiv institutsioon ELi nõukogu. Lisaks on ELTLi artikli 348 esimeses lauses sätestatud, et kui sellistest meetmetest tulenevalt kahjustatakse konkurentsitingimusi siseturul, uurib komisjon koos asjaomase riigiga, kuidas nimetatud meetmed viia kooskõlla ELi õigusega. Sellest artiklist järeldub, et lisaks ELi nõukogule on vaja teavitada ka Euroopa Komisjoni, sest artikli rakendamise eelduseks on see, et komisjon on asjaoludest teadlik.

Seetõttu sätestatakse eelnõus, et kui kriisiolukorras on vaja rakendada meetmeid, mis võivad kahjustada siseturu toimimist ELTLi artikli 347 tähenduses, teavitatakse Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni sellistest meetmetest.

Nii komisjoni kui ka nõukogu teavitamist korraldab valdkonna eest vastutav minister.

Eelnõus sätestatud teavitamise korda ei kohaldata siis, kui ELi või Eesti õiguses on nõukogu ja komisjoni teavitamist reguleeritud eelnõust erinevalt. Selline välistus on oluline, sest kuigi ELTLi artikleid 347 ja 348 võib kohaldada ka siis, kui meetmete rakendamine on reguleeritud teiseses õiguses, võib vastavas direktiivis või määruses olla ette nähtud eraldi teavitamise kord. Sel juhul tuleb lähtuda sellest erinormides sätestatud korrast.

5.2. Majandustegevuse piiramine (eelnõu § 62)

ELTLi art 36 näeb ette, et art-te 34 ja 35 sätted ei välista ekspordi, impordi või transiitkaupade suhtes kehtestatud keelde või piiranguid, kui need on õigustatud muu hulgas avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt või inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks. Avaliku julgeolekuga on hõlmatud meetmed, mis on suunatud riigi sisemise ja välimise turvalisuse kaitsele, st meetmed on vajalikud „riigi eksisteerimiseks, kuna mitte üksnes riigi majandus, vaid ka riigi institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimine ja elanike ellujäämine sõltub kaupade kättesaadavusest“. Sellised keelud või piirangud ei või kujutada endast siiski suvalist diskrimineerimisvahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist. ELTLi art 37 kohaselt peavad liikmesriigid riigi poolt otseselt või kaudselt rakendatavate kaupade hankimis- ja turustamistingimuste korral tagama, et tingimused ei tooks kaasa diskrimineerimist eri liikmesriikide isikute vahel. Eesti rakendatavad meetmed ei tohi viia eri liikmesriikidest pärit ettevõtjate põhjendamatu erineva kohtlemiseni, kuid ebavõrdne kohtlemine on lubatud, kui see on vajalik julgeoleku tagamiseks ja inimelude kaitseks. Sundkorras rakendatavaid meetmeid tuleks pigem rakendada üksnes siis, kui turupõhised meetmed ei toimi ning ka nende puhul peavad reeglid kehtima võrdselt kõigi ELi liikmesriikide ettevõtjate kohta, kes soovivad Eesti turul tegutseda. Avaliku julgeoleku tagamiseks on võimalik ette näha ajutise iseloomuga ekspordi- ja impordikeelde. Majandustegevuse piirangute ja kriisiolukorra meetmete kohaldamise regulatsiooni väljatöötamisel on arvestatud ELTLi põhimõtteid.

5.3. Hüvitiste ja toetuste maksmise peatamine ja vähendamine (eelnõu § 72)

Toetuste ja hüvitiste vähendamisega on seotud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, mis on Eestile siduv rahvusvaheline leping, mis reguleerib sotsiaalseid õigusi ja sotsiaalkaitse taset. Hüvitiste tasemed on määratletud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikkel F sätestab kohustustest taganemise sõja või muu hädaolukorra ajal järgmiselt: „1. Sõja või muu hädaolukorra ajal, mis ähvardab kogu rahvuse olemasolu, võib lepingupool võtta meetmeid, taganedes käesoleva harta järgsetest kohustustest ulatuses, mis on kindlas vastavuses olukorra hädaohtlikkusega tingimusel, et niisugused meetmed ei ole vastuolus lepingupoolte muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. 2. Sellist taganemisõigust kasutanud lepingupool annab mõistliku ajavahemiku jooksul Euroopa Nõukogu peasekretärile täieliku informatsiooni võetud meetmetest ning selle põhjustest. Samuti peab lepingupool peasekretärile teatama, kui niisuguste meetmete toime on lõppenud ning ta täidab vastuvõetud harta sätteid taas täies ulatuses.“ Hüvitiste ja toetuste vähendamise ja maksmise peatamise sätete väljatöötamisel on võetud arvesse Euroopa sotsiaalharta sätteid.

6. Seaduse mõjud ning seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu aluseks on paljuski riigikaitseõiguse revisjon. Revisjoni käigus analüüsiti ka mõjusid, seega käesolevas mõjude analüüsis ei käsitleta neid mõjusid, mida hinnati revisjoni käigus. Mõjude analüüsiga antakse ülevaade seaduse rakendamisega seotud üldistest mõjudest.

Järgnevalt on selgitatud eelnõu peamisi mõjusid. Esitatud on peatükkide kaupa need muudatused, kus mõju avaldumine on tuvastatud.

Eelnõu eesmärk on ajakohastada ja ühtlustada kriisideks valmisolekut puudutavat õigusruumi, võttes arvesse nüüdisaegseid julgeolekuohtusid ja tehnoloogia arengut, et heidutada vaenlast tõhusalt, efektiivselt tõrjuda ohtusid ning kiirelt ja paindlikult reageerida nii sõjalistele kui ka mittesõjalistele rünnetele ning tsiviilkriisidele. Kuivõrd eelnõuga parandatakse riigi valmisolekut kriisidega toimetulekuks, avaldab see kaudset positiivset mõju nii sotsiaal-, julgeoleku-, majandus- kui ka looduskeskkonnale. Nimelt võimaldab parem valmisolek kriisideks ja oskus lahendada olukorda kiiresti vähendada kahju inimeste elule, tervisele ja toimetulekule, riigi julgeolekule, ühiskonnale, majandusele ja looduskeskkonnale. Muudatuste puhul, mille sihtrühm on riigiasutused ja KOVi üksused, avaldub mõju loetletud valdkondadele kaudselt.

Muudatuste puhul, milles luuakse ähvardavate ohtude ulatusest ja kahjustatavate õigushüvede olulisusest lähtuv isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete süsteem ning võimaldatakse kiiret, paindlikku ja tulemuslikku tsiviilsektori ressursside kaasamist kriisiolukorras, avaldub mõju sotsiaal-, julgeoleku-, majandus- ja looduskeskkonnale otseselt.

Kuna eelnõul ei ole otsest või kaudset mõju mõne üksiku ega paljude piirkondade arengule ega regionaalpoliitika eesmärkidele, on eelnõu mõju regionaalarengule hinnatud olematuks.

1. Kriisideks valmistumine

1.1 Kavandatav muudatus: Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni (VVJK) ülesannete muutmine

Eelnõuga tõstetakse suur osa seni seaduses sätestatud ülesannetest VVJK põhimäärusesse. VVJK-lt on plaanis ära võtta järgmised ülesanded:

1) Kaitsepolitseiamet, Luurekeskus, Välisluureamet ja riigi julgeoleku volitatud esindaja on kohustatud tegema VVJK-le ettepanekuid riigisaladuse valdkonnas puuduste kõrvaldamiseks ja õigusrikkumiste vältimiseks – sätestatakse, et ettepanekud tehakse Riigikantseleile ja vastavale ministeeriumile;

2) kui Eesti Panga Nõukogu esimehe või Eesti Panga presidendi, Andmekaitse Inspektsiooni juhi, Riigikohtu esimehe, riigikontrolöri või õiguskantsleri volitused on lõppenud ennetähtaegselt, tuleb julgeolekukontroll uue kandidaadi suhtes teostada ühe kuu jooksul, kuid seda tähtaega võib pikendada ühe kuu võrra VVJK loal – ülesanded on kavas anda julgeolekukontrolli teostava asutuse juhile;

3) Terviseamet kavandab kooskõlastatult VVJKga tervishoiuteenuste osutamiseks vajaliku tervishoiuvaru moodustamist ja kasutamist – ülesanne on kavas välja jätta.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm (A): VVJK

VVJK liikmed on peaminister, ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister, justiitsminister, kaitseminister, majandus- ja taristuminister, rahandusminister, siseminister ja välisminister. Sihtrühma suurus on seega väiksem kui 5% avaliku sektori asutustest.

Muudatusel on positiivne mõju VVJK töökoormusele, mis väheneb. Muudatuste mõju ulatus on väike, kuna muudatus ei nõua sihtrühmalt käitumise muutmist ega töö ümberkorraldamist. Mõju sageduse võib samuti hinnata väikeseks, sest tegemist on loomult ebaregulaarselt lahendatavate olukordadega.

Mõju sihtrühm (B): Riigikantselei, Kaitseministeerium, Siseministeerium

Muudatus ei avalda olulist mõju nendele asutustele, kes valmistavad ette VVJK-le materjale – Riigikantselei, Kaitseministeerium ja Siseministeerium, kuna juba praegu valmistavad nimetatud austused VVJK materjale ette. Seega sihtrühma suurus on väike (vähem kui 5% kõikidest avaliku sektori asutustest).

Kuna VVJK istungite päevakorrad on riigisaladus, ei saa esile tuua, kui palju on VVJK Riigikantselei, Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi ülesannete hulka liikuvaid ettepanekuid arutanud, aga kuna tegemist on loomult ebaregulaarselt lahendatavate olukordadega, võib eeldada, et sihtrühma töökoormus ei kasva märkimisväärselt. Seega võib mõju sageduse lugeda väikeseks.

Mõju ulatus on väike, sest praktikas tegeleb valitsusasutuste esitatavate ettepanekute menetlemisega kas Riigikantselei või asjakohane ministeerium, mis kuulub nende asutuste tavapäraste ülesannete hulka. Seetõttu ei too muudatus kaasa sihtrühma töökorralduse või käitumise muutust.

Mõju sihtrühm (C): Kaitsepolitseiamet

Lisaks ministeeriumidele ja Riigikantseleile avaldab muudatus mõju ka Kaitsepolitseiameti juhile, kelle luba on vaja julgeolekukontrolli tähtaja pikendamiseks siis, kui õiguskantsleri, Eesti Panga presidendi või nõukogu esimehe, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Andmekaitse Inspektsiooni juhi volitused on ennetähtaegselt lõppenud. Mõju sihtrühm on seega väike (alla 5% avaliku sektori asutustest). Selliseid juhtumeid, kus uuele kandidaadile osutub vajalikuks teha uus julgeolekukontroll, mille tähtaega on vaja pikendada, on esinenud üksikjuhtumitena 1994., 1998., 2002., 2004. ja 2018. aastal. Muudatus avaldab seega mõju harva ja ebareeglipäraselt, mis tähendab, et mõju sagedus on väike.

Mõju ulatus ja negatiivsete mõjude risk on väikesed, sest Kaitsepolitseiamet täidab nimetatud ülesannet ka praegu, ning kuna muudatus avaldab mõju väga harva, ei ole ette näha asutuse töökoormuse kasvu. Julgeolekukontrolli tähtaja pikendamine on vajalik selleks, et kontrollida oleks võimalik võimalikult põhjalikult ning et Kaitsepolitseiametil oleks võimalik oma tööd paremini planeerida.

1.2 Kavandatav muudatus: üleriigiline riskianalüüs, Vabariigi Valitsuse kriisiplaan, riigikaitse strateegiline arengudokument, asutuse ja isiku riskianalüüs, toimepidevus, kriisiplaan ja õppus

Eelnõu sätestab kriisideks valmistumise tegevused ja koostatavad dokumendid, mis on oluliseks lähtealuseks kriisiolukordadeks valmistumisel ning mille tulemusel asutused ja isikud seavad end valmis kriisiülesannete täitmiseks ja kriisiolukordades tegutsemiseks:

1) üleriigiline riskianalüüs – uus dokument, mille koostamine hõlmab pädevate asutuste poolt riskide hindamist ja üleriigilise riskianalüüsi eelanalüüsi koostamist ohtude, sektorite ja allsektorite kohta. Pädevad asutused määrab Vabariigi Valitsus;
2) Vabariigi Valitsuse kriisiplaan – muutuv dokument, mis asendab senise riigi kaitsetegevuse kava, laienedes senisest riigikaitse kesksest lähenemisest kõiki kriisiolukordasid hõlmavaks dokumendiks;
3) riigikaitse strateegiline arengudokument – muutuv dokument, mis asendab senise riigikaitse arengukava, hõlmates edaspidi kõiki kriisiolukordasid ning nendega seotud arendustegevust;
4) riskianalüüs – uus dokument, mille koostamine hõlmab riskide mõju hindamist enda ülesannete täitmisele ja toimepidevusele. Senini koostasid riskianalüüsi vaid seitse Vabariigi Valitsuse määratud asutust[99] ja kõik elutähtsa teenuse osutajad;
5) toimepidevuse tagamine – uus tegevus, mis senini oli asutuse ja isiku enese korraldada, välja arvatud asutused ja isikud, kellele rakendus elutähtsa teenuse toimepidevuse regulatsioon;
6) kriisiplaan – muutuv dokument, mis asendab senise riigi kaitsetegevuse kava alamkava ja sellega seotud plaanid, lisaks ka hädaolukorra lahendamise plaani ja elutähtsa teenuse toimepidevuse plaani, võimaldades edaspidi kavandada vajalik kõiki kriisiolukordasid hõlmavalt;
7) õppuse korraldamine – muutuv tegevus, mis asendab senise kriisireguleerimisõppuse korralduse, laienedes senisest hädaolukorra kesksest lähenemisest kõiki kriisiolukordasid hõlmavaks.

1)

99 Vabariigi Valitsuse poolt hädaolukorra seaduse § 9 lõike 1 alusel määratud hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused: 1) Päästeamet; 2) Politsei- ja Piirivalveamet; 3) Riigi Infosüsteemi Amet; 4) Keskkonnaamet; 5) Terviseamet; 6) Põllumajandus- ja Toiduamet; 7) Kaitsepolitseiamet.

2) Eelnõu kohaselt juhib üleriigilise riskianalüüsi, Vabariigi Valitsuse kriisiplaani ja riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamist Riigikantselei, kuid selle koostamisega on seotud asjaomased asutused ja isikud. Eelnõu kohaselt peavad eelloetletud tegevusi 4–7 täitma kõik püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud, sh elutähtsa teenuse korraldaja, elutähtsa teenuse osutaja ja kohaliku omavalitsuse üksus. Põhiseaduslikel institutsioonidel tuleb koostada riskianalüüs ja tagada toimepidevus, välja arvatud Eesti Pank, kel tuleb elutähtsat teenust korraldava asutusena täita tegevusi 4–7.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Mõju on positiivne, kuna üleriigilise riskianalüüsi jm kriisiolukorraks valmistumise tegevuste täitmine tagab, et kriisiülesannetega asutused ja isikud ning põhiseaduslikud institutsioonid on valmistunud kriisiülesannete täitmiseks ja tegutsemiseks kriisiolukordades. Riigil peab olema suutlikkus kriisiolukordades tegutseda ning selleks tuleb valmistuda, vastasel juhul on ohus riigi toimimine. Muudatused suurendavad riigi ja ühiskonna võimet ohtude korral tegutseda, vähendades seeläbi kriisiolukorraga kaasnevat mõju elanikkonnale. Samuti suurendab muudatus elanike teadlikkust ähvardavatest ohtudest ja võimalikest kriisiolukordadest, kuivõrd koostatakse üleriigilise riskianalüüsi avalik osa, andes elanikele lähtealused kriisiolukordadeks valmistumisel. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne nii sihtrühmale kui ka riigi julgeolekule, olles suunatud asutuste ja isikute, põhiseaduslike institutsioonide ja elanike valmistumisele kriisiolukordadeks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju ulatus on keskmine, hõlmates kõiki püsivate kriisiülesannetega asutusi ja isikud ning põhiseaduslikke institutsioone ning suurendades nende seniseid kohustusi kriisideks valmistumisel. Muudatused mõjutavad avalikust sektorist eelkõige püsivate kriisiülesannetega riigiasutuste, kõikide kohaliku omavalitsuse üksuste ja põhiseaduslike institutsioonide töökorraldust, suunates nad konkreetsete tegevuste ja koostatavate dokumentide kaudu kriisiolukordadeks süsteemselt valmistuma. Muudatus mõjutab ka suhteid sihtrühma kuuluvate osaliste vahel, sh tööjaotust ja koostööd. Näiteks edaspidi hakkavad ohte hindama vaid pädevad asutused, kel senini puudus kohustus seda ise teha. See viiakse kooskõlla tegelike vajaduste ja sihtrühma ootustega.

Seejuures ei selgu eelnõust sihtrühm tervikuna – ei selgu kõik asutused ja isikud, kes täidavad kriisideks valmistumise tegevusi ja koostavad vastavaid dokumente. Seda seetõttu, et eelnõu kohaselt määratakse täidesaatva riigivõimu asutuste püsivad kriisiülesanded suuresti Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis, sh kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused. Samal põhjusel ei selgu püsivate kriisiülesannetega isikute tegelik arv, kuivõrd need on seotud suuresti täidesaatva riigivõimu asutuse korraldatava püsiva kriisiülesannete täitmisega.

Sihtrühmal tekib vajadus muuta töökorraldust ulatuses, mis on seotud üleriigilise riskianalüüsi, Vabariigi Valitsuse kriisiplaani ja riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamise ning enda riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise, toimepidevuse tagamise ja õppuse korraldamisega. Muudatus lisab sihtrühmale täiesti uusi kohustusi, muutes senist töökorraldust ja suurendades töökoormust ja kulusid. Muudatus avaldab sihtrühma osalistele erinevat mõju, sõltudes nii lisanduvate tegevuste ulatusest kui ka senise kohustuse täitmisest.

Hinnanguliselt vajab iga asutus enda riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamist, toimepidevuse tagamist ja õppuse läbiviimist korraldama ühe töötaja, mis sõltub asutuse suurusest, püsivate kriisiülesannete arvust ja olemusest ning muudest teguritest, seega võib tegelik vajadus olla väiksem või oluliselt suurem.

- Arvestades kriisiolukorraks valmistumise tegevuste täitmise keskmiseks ühe töötaja töökoormuse, siis on täiendav püsivajadus hinnanguliselt 50 000 eurot palgafondiraha aastas, lisandub töökoha ja vajalike vahendite maksumus ning muud kulud, näiteks valmistumise tegevustega seotud konsultatsioonide tellimiseks, koolitustel osalemiseks, õppuse korraldamiseks jms.
- Riigikantselei juhtida on üleriigilise riskianalüüsi, Vabariigi Valitsuse kriisiplaani ja riigikaitse strateegilise arengudokumendi koostamine, ning võttes arvesse ka ülesannet töötada välja tsiviilkriiside ja riigikaitse poliitika ning koordineerida selle elluviimist, siis nende tegevuste elluviimisega lisandub nelja töötaja töökoormus ja täiendav püsivajadus hinnanguliselt 220 000 eurot palgafondi aastas, lisanduvad muud kulud, näiteks töökoha kulud, koolituskulud, kulud teadusuuringute tellimiseks jmt.

3)

4) Muudatused toovad kaasa alalise mõju, kuid nendega kohanemine on ühekordne. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on vähetõenäoline (väike), kuna muudatused on positiivse toimega, suurendades avaliku sektori teadlikkust ning suutlikkust ülesandeid täita ja kriisiolukordades tegutseda. Riski maandab eelnõuga kaasnev erinevateks kriisiolukordadeks valmistumise ühtne korraldus ja süsteemne lähenemine. Lisaks on muutused kooskõlas tegeliku vajaduse ja sihtrühma ootusega.

Mõju sihtrühm: püsiva kriisiülesandega valitsusasutused

31.03.2022 seisuga oli Eestis 2484 avaliku sektori üksust[100], millest 273 moodustab keskvalitsus; 2026 kohaliku omavalitsuse üksused ning 183 muud avaliku sektori üksused, st riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (nt Eesti Energia, Tallinna Sadam jne), kes moodustavad kogu avalikust sektorist 12%. Muu avaliku sektori hulgas on ka Eesti Pank[101]. Keskvalitsus, mille hulka kuuluvad ka seaduse eelnõu reguleerimisalasse jäävad valitsusasutused, moodustab hinnanguliselt 10% kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**. Ka praegu on valitsusasutustel kohustus kriisideks valmistuda, näiteks tagada enda asutuse ning oluliste funktsioonide toimimine, lähtudes NATO seitsme kerksuse baasnõuetest[102], ja tagada riigikaitseülesannete täitmine. Baasnõuete täitmist koordineerib Riigikantselei. Valitsusasutuste toimepidevus ja riigikaitseülesannete täitmiseks valmistumise põhimõtted on osa ka kehtivast riigikaitse arengukavast ja riigi kaitsetegevuse kavast, mille kõrval on kehtinud hädaolukordadeks valmistumise regulatsioon. Seaduse eelnõuga ei looda täiesti uut süsteemi, vaid üksnes täpsustatakse, täiendatakse ja ühtlustatakse kriisiolukordadeks valmistumise süsteem ja põhimõtted, näiteks lähtutakse edaspidigi NATO kerksuse baasnõuetest. Eelnõust tulenevate valmistumise tegevuste täitmiseks vajaliku töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutus täitnud seniseid kohustusi ja kas need on lõimitud valitsusasutuste igapäevatöösse. Kuna enamik valitsusasutustest täidab juba

100 Avaliku sektori üksused on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevad juriidilised isikud.
101 Rahandusministeeriumi avaliku sektori statistika 31.03.2022 seisuga. – https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus#avalik-sektor.
102 2016. a juulis Varssavis toimunud NATO tippkohtumisel kiideti heaks kerksuse seitse baasnõuet (*baseline requirements for national resilience*).

praegu HOSist tulenevaid kriisireguleerimise ülesandeid ning RiKSist tulenevaid riigikaitseülesandeid, siis avaldab muudatus neile **keskmist mõju**, kuna lisab sihtrühmale täiesti uusi kohustusi, muudab senist töökorraldust ja suurendab töökoormust ja kulusid. Samas on muudatus **väikese ulatusega**, kuivõrd kriisideks valmistumise tegevused aitavad täita asutusele pandud ülesandeid.

Negatiivne mõju võib avalduda olukorras, kus valitsusasutus ei täida tema vastutusel olevaid ülesandeid ja ei suuda kriisiolukorras tõhusalt tegutseda. Kuna eelnõu koostajatel puudub alus väita, et mõni valitsusasutus ei täida praegu oma seadusest tulenevaid ülesandeid, siis on ülesannete täitmisega seotud mahu kasv pigem teoreetiline. **Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on seetõttu samuti väike**. Kuna muudatuse tulemusel ühtlustatakse valitsusasutuste toimepidevuse taset, siis kaasneb muudatusega oluline positiivne mõju, sest tugevdatakse riigi valmisolekut võimalikeks kriisiolukordadeks.

Mõju sihtrühm: püsiva kriisiülesandega kohaliku omavalitsuse üksused

31.03.2022 seisuga oli Eestis 2484 avaliku sektori üksust, millest 2026 on kohaliku omavalitsuse üksused, st ligi 82% avaliku sektori üksustest. Seaduse eelnõuga määratakse püsivad kriisiülesanded ning seega riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise, õppuse korraldamise ja toimepidevuse üldpõhimõtete järgimise kohustus kõigile 79 kohaliku omavalitsuse üksusele ehk 15 linnale ja 64 vallale, mis moodustavad ligi 3% kõikidest avaliku sektori üksustest. Sellest tulenevalt on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Kohaliku omavalitsuse üksused on kehtiva HOSi alusel ka praegu hõlmatud kriisireguleerimise protsessi. Näiteks on kõik 79 kohaliku omavalitsuse üksust kohustatud moodustama kriisikomisjoni ning 33 kohaliku omavalitsuse üksust on kohustatud korraldama elutähtsate teenuste (veevarustus, kanalisatsioon, kaugkütte ja teede korrashoid) toimepidevust ja koostama hädaolukorra lahendamise plaani ja korraldama kriisireguleerimisõppuse. 33 kohaliku omavalitsuse üksusel ei tohiks eelnõust tulenevate valmistumise tegevuste täitmine tekitada suuri raskusi, kuna nad on puutunud nendega kokku ühel või teisel kujul elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel. Näiteks juba praegu on nendes omavalitsusüksustes määratud kriisireguleerimise eest vastutavad isikud, need omavalitsusüksused on koostanud hädaolukorra lahendamise plaane elutähtsate teenuste vaates, korraldanud õppusi elutähtsate teenuste toimepidevuse ja enda tegevuste kontrollimiseks hädaolukorras ning kinnitanud elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüse. Samas on riskianalüüs uus tegevus, mille koostamine hõlmab riskide mõju hindamist enda ülesannete täitmisele ja toimepidevusele. Lisaks tuleb edaspidi kriisiplaan koostada enda püsivate kriisiülesannete täitmiseks ja kriisiolukordades tegutsemiseks kõiki ohte hõlmavalt. Lisanduvad sellised toimepidevuse tegevused nagu enda kriitiliste tegevuste väljaselgitamine; riskide maandamine; lahenduste väljatöötamine tegutsemiseks toimepidevuse ohtude, häirete ja katkestuste korral ning toimepidevuse taastamiseks; isikkoosseisu kriisirollide määramine; isikkoosseisu teavitamise ja rakendamise korralduse väljatöötamine; valmidustasemete kasutuselevõtmine; 24/7 toimiva kontaktpunkti määramine; objektikaitse baasnõuete täitmine; jmt. Kokkuvõttes eeldavad riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamine, toimepidevuse tagamine ja õppuse korraldamine kõikidelt kohaliku omavalitsuse üksustelt, sh 33 omavalitsuselt suuri ümberkorraldusi ja kohanemist muutustega. **Mõju ulatus on seega suur**.

Valmistumise tegevuste täitmine eeldab kõikidel omavalitsusüksustel muutusi senises töökorralduses, uute sisemiste kordade ja täiendavate dokumentide väljatöötamist ning

juurutamist, sihikindlat kohanemist muudatustega, seega **muudatused toovad kaasa alalise mõju**, kuid nendega **kohanemine on ühekordne**.

Negatiivne mõju avaldub eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuste halduskoormuse kasvus, et täita valmistumise tegevusi ja juurutada üldpõhimõtteid. Samuti võivad lisanduvate nõuete rakendamisega kaasneda lisanduvad kulud. Hinnanguliselt vajab iga kohaliku omavalitsuse üksus enda riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamist, toimepidevuse tagamist ja õppuse läbiviimist korraldama vähemalt ühe töötaja, mis sõltub omavalitsusüksuse suurusest ja muudest teguritest, seega võib tegelik vajadus olla väiksem või oluliselt suurem.

- Arvestades kriisiolukorraks valmistumise tegevuste täitmise keskmiseks ühe töötaja töökoormuse, siis on **täiendav püsivajadus hinnanguliselt 50 000 eurot palgafondiraha aastas, lisanduvad muud kulud**, näiteks töökoha ja vajalike vahendite maksumus, valmistumise tegevustega seotud konsultatsioonide tellimiseks, koolitustel osalemiseks, õppuse korraldamiseks jmt.

5)

Sellegipoolest on muutused kooskõlas tegeliku vajaduse ja sihtrühma ootusega, olles positiivse toimega, suurendades kohaliku tasandi riskiteadlikkust, valmisolekut ning suutlikkust ülesandeid täita ja kriisiolukordades tegutseda, parandades seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisiolukordades. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Eeltoodust tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **vähetõenäoliseks (väikeseks)**. Riski maandab eelnõuga kaasnev erinevateks kriisiolukordadeks valmistumise ühtne korraldus ja süsteemne lähenemine. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga**.

<u>Mõju sihtrühm: põhiseaduslikud institutsioonid</u>

Põhiseadusliketest institutsioonidest on kriisideks valmistumise ja nende lahendamisega seotud praegu Eesti Pank. Eesti Pank on elutähtsa teenuse korraldaja ning sellest tulenevalt on tal praegu kohustus juhtida makseteenuste ja sularaharingluse katkestustest tingitud hädaolukorra lahendamist. See eeldab Eesti Pangalt näiteks hädaolukorra lahendamise plaani koostamist, enda tegevuste planeerimist ning õppuste korraldamist juba praegu. Juba praegu tegeleb Eesti Pank riskide juhtimisega, pangal on määratud kontaktpunkt ja kindlaks määratud ressursid elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamiseks ning rakendatud objektikaitse baasnõuded. Uuena Eesti Panga jaoks on eelkõige riskianalüüsi koostamine ja täiendavad nõuded toimepidevuse tagamisel. Riskianalüüs on uus tegevus, mille koostamine hõlmab riskide mõju hindamist enda ülesannete täitmisele ja toimepidevusele. Toimepidevuse tagamiseks lisanduvad tegevused, nagu näiteks enda kriitiliste tegevuste väljaselgitamine; riskide maandamine; isikkoosseisu kriisirollide määramine; isikkoosseisu teavitamise ja rakendamise korralduse väljatöötamine; valmiduse saavutamise korralduse väljatöötamine. Eelnimetatud toimepidevuse tagamise täiendavad nõuded ei ole siiski midagi täiesti uut, olles senini Eesti Panga enese korraldada ja eeldatavasti suuresti ka täidetud ja läbi harjutatud. Seetõttu võib pidada kaasnevat pigem korralduslikeks muudatusteks, mis arvatavasti ei eelda Eesti Pangalt lisakulusid. Kokkuvõtvalt tuleb Eesti Pangal edaspidi koostada riskianalüüs ja kriisiplaan, tagada toimepidevus ja korraldada õppus.

Eelnõu hõlmab täiendavad 13 põhiseaduslikku institutsiooni, kes hakkavad riskianalüüsi koostama ja toimepidevuse nõudeid kohaldama. Seejuures ei pane eelnõu neile kriisiplaani koostamise ja õppuse korraldamise nõuet, jättes selle nende enda valikuks. Nimetatud

põhiseaduslikeks institutsioonideks on Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikohus, maakohtud (4), halduskohtud (2) ja ringkonnakohtud (2). Neile on riskianalüüsi koostamine ja toimepidevuse tagamine täiesti uus tegevus. Riskianalüüsi koostamine hõlmab riskide mõju hindamist enda ülesannete täitmisele ja toimepidevusele. Seejuures jätab eelnõu loetletud põhiseaduslike institutsioonide enese otsustada, kuidas ja millal riskianalüüs koostada ja kehtestada. Toimepidevuse tagamisel tulenevad eelnõust sellised üldised nõuded nagu enda kriitiliste tegevuste väljaselgitamine; riskide maandamine; lahenduste väljatöötamine tegutsemiseks toimepidevuse ohtude, häirete ja katkestuste korral ning toimepidevuse taastamiseks; isikkoosseisu kriisirollide määramine; isikkoosseisu teavitamise ja rakendamise korralduse väljatöötamine; valmiduse saavutamise korralduse väljatöötamine; 24/7 toimiva kontaktpunkti määramine; objektikaitse baasnõuete täitmine; tegevuste läbiharjutamine jmt. Kokkuvõttes eeldavad riskianalüüsi koostamine ja toimepidevuse tagamine eelloetletud põhiseaduslikelt institutsioonidelt suuri ümberkorraldusi ja kohanemist muutustega. Mõju ulatus on seega suur.

Negatiivne mõju avaldub eelkõige põhiseaduslike institutsioonide halduskoormuse kasvus, kuivõrd muudatus lisab sihtrühmale täiesti uusi kohustusi, muutes senist töökorraldust ja suurendades töökoormust. Samuti võivad lisanduvate nõuete rakendamisega kaasneda lisanduvad kulud. Hinnanguliselt on põhiseaduslikul institutsioonil enda riskianalüüsi koostamise ja toimepidevuse tagamise korraldamiseks vaja arvestada vähemalt 0,5 töötaja töökoormusega, mis sõltub asutuse suurusest ja muudest teguritest, seega võib tegelik vajadus olla oluliselt suurem.

- Arvestades kriisiolukorraks valmistumise tegevuste täitmise keskmiseks 0,5 töötaja töökoormuse, siis on täiendav püsivajadus hinnanguliselt 25 000 eurot palgafondiraha aastas, lisanduvad muud kulud, näiteks töökoha ja vajalike vahendite maksumus, valmistumise tegevustega seotud konsultatsioonide tellimiseks, koolitustel osalemiseks, õppuse korraldamiseks jmt.

6)

Sellegipoolest on muutused kooskõlas tegeliku vajaduse ja sihtrühma ootusega, olles positiivse toimega, suurendades põhiseaduslike institutsioonide riskiteadlikkust, valmisolekut ning suutlikkust ülesandeid täita ja kriisiolukordades tegutseda. Eeltoodust tulenevalt ei saa pidada ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski suureks, vaid pigem vähetõenäoliseks (väikeseks). Riski maandab eelnõuga kaasnev erinevateks kriisiolukordadeks valmistumise ühtne korraldus ja süsteemne lähenemine. Sihtrühma olemust, alalist mõju ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades on tegemist olulise mõjuga.

Mõju valdkond: mõju majandusele

<u>Mõju sihtrühm: püsiva kriisiülesandega ettevõtjad</u>

Seaduse eelnõuga kavandatud muudatus puudutab püsiva kriisiülesandega ettevõtjaid, kellest suurema osa moodustavad elutähtsa teenuse osutajad. Kehtiv hädaolukorra seadus hõlmab 125 ettevõtet[103], kes on määratud elutähtsa teenuse osutajaks ja kellele kohaldub ka elutähtsa teenuse regulatsioon. RiKSi alusel on riigikaitseülesanne määratud 497 ettevõttele. Elutähtsa teenuse osutajate ring suureneb 360 ettevõtte võrra. Kõikidele nendele ettevõtetele hakkavad laienema ka püsiva kriisiülesandega isikutele kehtivad nõuded, sh toimepidevuse üldpõhimõtete rakendamise nõue. Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357

103 Tsiviiltoetuse registri väljavõtte 26.05.2022 seisuga.

ettevõtet[104]. Püsiva kriisiülesande regulatsioon puudutab suurusjärku 500 ettevõtet, kes moodustavad 0,3% Eestis tegutsevatest ettevõtetest. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Nimetatud sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Muudatuste tulemusena suureneb elutähtsa teenuse osutajate arv 360 ettevõtte võrra, st elutähtsa teenuse osutajate koguarv hakkab olema 485.

Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357ettevõtet[105], nii et elutähtsa teenuse osutajad moodustavad ettevõtetest vaid väikese osa. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Seda sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute isikute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal kokku 462 831[106] ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,90 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötab umbes 8,6% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning nende tulu moodustab umbes 10% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavaid ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Selleks et vastavate ettevõtete majanduslikku olulisust hinnata, võiks hinnata nende tööga hõivatud isikute arvu (ehk kui paljudele inimestele nad tööd pakuvad) ning nende aasta müügitulu (ehk kui palju ettevõte oma toodete ja teenuste eest raha saab). Selleks, et hinnata ettevõtte tegelikku panust sisemajanduse kogutoodangusse, tuleks analüüsida mitmeid näitajaid, kuid sihtrühma suuruse arvestamisel võib lihtsustatult tugineda aastasele müügitulule, mis annab hinnangu ettevõtte majandusliku rolli suurusele. Kuigi kõige täpsem oleks analüüsida töötajate arvu ja müügitulu kõikide elutähtsa teenuse osutajate majandusaasta aruannetest lähtudes, on ka Statistikaamet seda teavet kogunud. Sihtrühma suuruse hindamisel tuginetakse suures osas Statistikaameti andmetele tegevusalade kohta. Kuigi need andmed annavad veidi ebatäpse hinnangu sihtrühma suurusele, sest nendel tegevusaladel tegutsevad ka ettevõtjad, kes ei ole elutähtsa teenuse osutajad või muu püsiva kriisiülesandega isikud, annavad nad üldiselt aimu, kui suure sihtrühmaga võib maksimaalselt tegemist olla (eriti arvestades, et tõenäoliselt on eelkõige elutähtsa teenuse osutajad tegevusaladel kõige suuremad ettevõtted, st et ka suurima töötajate arvu ja müügituluga).

Need tegevusalad, kus elutähtsa teenuse osutajad ja muud püsiva kriisiülesandega ettevõtted tegutsevad, on Statistikaameti EMTAKi liigituse järgi:

- kanalisatsioon;
- veekogumine, -töötlus ja -varustus;
- telekommunikatsioon;
- teede ja raudteede ehitus;
- elektrienergia ülekanne, tootmine ja jaotus;
- gaasitootmine, gaaskütuste jaotus magistraalvõrkude kaudu;
- auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine;

104 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).
105 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).
106 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

- mootorkütuse jaemüük;
- tervishoid ja sotsiaalhoolekanne;
- toiduainete tootmine.

See nimekiri ei kajasta panku, turvaettevõtteid ja sertifitseerimisteenuse osutajaid, sest nende puhul ei ole tegevusala määratlus piisavalt täpne ning nende vajalikud andmed on võetud otse majandusaasta aruannetest (vt all).

Nimetatud valdkondades töötas 2021. aastal kokku 28 292 inimest ning nende ettevõtete keskmine aastane müügitulu oli kõikide ettevõtete kohta kokku umbes 9,04 miljardit eurot.[107] Tuleb märkida, et ettevõtteid, kes kõnealustel tegevusaladel tegutsevad, on 4258. See tähendab, et palju rohkem kui ETOsid, kuid sihtrühma suuruse hindamisel võib orienteeruvalt neile andmetele tugineda.

Nendele tuleb lisaks arvestada pangad, turvaettevõtjad ja sertifitseerimisteenuse osutajad, kes on ETOd (aga kelle tegevusalad on EMTAKi liigituse järgi liiga üldised, et neile võiks mingilgi määral tugineda). Nendeks on LHV Pank AS, AS SEB Pank, Swedbank AS, Luminor Bank AS, G4S Eesti AS ja SK ID Solutions AS. 2021. aasta majandusaasta aruannete alusel oli nende töötajate arv 5947 ning nende aastane müügitulu peaaegu 1,085 miljardit eurot.[108] Kokkuvõttes töötab nimetatud tegevusaladel ning nimetatud ETOdes peaaegu 34 239 inimest ning nende müügitulu on umbes 10,125 miljardit eurot.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal 462 831[109] ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,9 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas seega umbes 7,4% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 12,7% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Olemasolevatele elutähtsa teenuse osutajatele ei tohiks toimepidevuse üldpõhimõtete täitmine tekitada suuri raskusi, kuna nad juba praegu täidavad ja järgivad neid elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel. Näiteks juba praegu koostavad need ettevõtted toimepidevuse riskianalüüse ja plaane, nendel on määratud kriisireguleerimise eest vastutavad isikud, teenuseosutajad korraldavad õppusi elutähtsate teenuste toimepidevuse ja enda tegevuste kontrollimiseks hädaolukorras. Sarnaseid põhimõtteid rakendavad praegu ka ettevõtted, kellele laieneb riigikaitseobjekti regulatsioon. Uue kohustusena tuleb olemasolevatele elutähtsa teenuse osutajatele ja riigikaitseobjektiga ettevõtetele eelkõige valmidusastmete kasutuselevõtmine ja iga-aastase raporti koostamine. Oma olemuselt on tegemist pigem korralduslike muudatustega, millega ei kaasne lisakulusid.

Keerulisem olukord on ettevõtete jaoks, kes varem ei ole olnud elutähtsate teenuste või riigikaitseobjekti regulatsiooniga seotud. Sellised toimepidevusega seotud tegevused nagu enda organisatsiooni riskianalüüsi koostamine, kriitiliste funktsioonide väljaselgitamine, ressursside kindlaksmääramine, riskide maandamine, toimepidevuse seire, valmidusastmete kasutuselevõtmine, iga-aastase raporti koostamine, 24/7 toimiva kontaktpunkti määramine,

107 Statistikaameti andmebaas. EM001: Ettevõtete tulud, kulud ja kasum tegevusala (EMTAK 2008) ja tööga hõivatud isikute arvu järgi, mis on kättesaadav: http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=EM001.
108 Pankade majandusaasta aruanded.
Kättesaadavad äriregistrist.
109 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

objektikaitse baasnõuete täitmine eeldavad nendelt ettevõtetelt suuri ümberkorraldusi ja kohanemist muudatustega. Arvestades sellega, et selliseid ettevõtteid on ligi 360, saab **mõju ulatust pidada suureks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub aga sellest, kuidas on ettevõtte toimepidevusega seotud tegevused seni lõimitud ettevõtte igapäevatöösse. Arvestades sellega, et paljudele ettevõtetele eeldab toimepidevuse üldpõhimõtete rakendamine muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, täiendavate ülesannete täitmist ning sihikindlat kohanemist muudatustega, siis **mõju sagedust saab pidada suureks.** Negatiivne mõju avaldub eelkõige halduskoormuse kasvus, et juurutada toimepidevuse üldpõhimõtteid. Samuti võivad vastavate nõuete rakendamisega kaasneda lisanduvad tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Sellegipoolest aitab toimepidevuse üldpõhimõtete rakendamine parandada ettevõtete valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga**.

1.3. Kavandatav muudatus: ETO riskianalüüsi ja plaani koostamine

Elutähtsa teenuse osutajatel on kohustus koostada toimepidevuse riskianalüüs ja plaan ning kooskõlastada need korraldava asutusega. Tegemist on täiesti uue kohustusega, mis suurendab uute ETOde halduskoormust. **Seetõttu on negatiivsete mõjude risk keskmine**.

Mõju ulatus on väike nendele ettevõtetele, kes juba praegu koostavad toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, ning keskmine uutele ETOdele. Mõju sagedus on samuti väike, sest teenuseosutaja peab riskianalüüsi ja plaani uuendama vaid vajaduse korral. Oluline on see, et teenuseosutajal oleks ajakohane riskianalüüs ja toimepidevuse plaan.

1.4. Kavandatav muudatus: kriisiolukorra definitsiooni kasutusele võtmine

Kriisiolukorra mõistega ühendatakse seni eraldiseisvates õigusraamistikes olnud tsiviilkriisid ja riigikaitselised kriisid. Eelnõu ühendab seni eraldi olnud kaks maailma, et edaspidi oleks tagatud ükskõik milliseks kriisiolukorraks ühtne valmistumine (planeerimise kaudu), ühtne ja ülevaatlik ressursihaldus ning ühtne juhtimissüsteem.

Eelnõu loob selge seose kriisiolukorra ja erikordade vahel.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

<u>Mõju sihtrühm: inimesed, kelle tegevust kriisiolukorra väljakuulutamine otseselt või kaudselt puudutab</u>

Kriisiolukorra määratlemine võimaldab rakendada kõiki õigusriigile kohaseid põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid ja juhtimiskorraldust ning kaasata kõiki vajalikke vahendeid ja varusid, et kindlustada kriisiolukorda põhjustanud sündmuse kiire lahendamine.

Tulenevalt kriisiolukorra määratlemise eesmärkidest on kriisiolukorra määratlemisest mõjutatud kaudselt kogu elanikkond[110] (olenevalt kriisi ulatusest). Kriisi käigus on võimalik

110 Eestis elas 01.01.2019 seisuga 1 323 820 inimest, vt Statistikaamet. Eesti rahvaarv kasvas eelmisel aastal, 16. 01.2019.

rakendada põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid, kahjustada võib saada inimeste vara, saamata võib jääda ka tulu, kui inimestel ei ole võimalik kriisi tõttu tööle minna, kannatada inimeste tervis ja toimetulek. Kui kriisiolukorra ja ka eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra lahendamiseks vajalikud otsused tehakse õigel ajal ja viivitamata, kulutamata aega mitmete erikordade tõlgendamisele, siis on võimalik kriis kiiremini lahendada ning inimestele tekkiv kahju on väiksem. Legaaldefinitsiooni kehtestamine võimaldab selgemini määratleda kriisiolukorda ja seega paremini tõrjuda ohtu, sh inimeste tervisele ja turvalisusele. Muudatusel on positiivne mõju – kriisiolukorra selge määratlemine ja elanikkonna kaitseks meetmete võtmise lihtsustamine.

Mõju sagedus on väike, sest muudatus avaldab mõju vaid kriisi ajal ehk väga harva ning muudatus ei nõua tavaolukorras sihtrühmalt käitumise muutmist.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: Vabariigi Valitsus, Vabariigi President, Riigikogu, ministeeriumid, asutused ja organisatsioonid, kes osalevad kriisiolukorra lahendamisel

Sihtrühma täpne suurus sõltub suurel määral ohust, millele reageeritakse. Arvestades, et kriisiolukorra abil saavutatakse riigi ja ühiskonna võime ja valmisolek end kaitsta, on kaudseks sihtrühmaks kogu elanikkond.

Asutuste ja isikute kiire reageerimine loob eeldused võimaliku kriisi eskaleerumine ära hoida või ohule reageerida. Ühtne terviklik kriisiolukordade (sh erikordade) raamistik võimaldab paindlikult võimalikule ohule reageerida. Terviklik erikordade süsteemi regulatsioon teeb võimalikuks tulla toime nüüdisaegsete julgeolekuohtudega ning hübriidohtudega, kus piirid tsiviil- ja riigikaitseliste kriiside vahel on hägustunud, ning võimaldab riigil teostada tõhusat kaitset ja sündmuseid operatiivselt lahendada. Selged, paindlikud ja tõhusalt rakendatavad regulatsioonid on osa heidutusest, mis näitavad valmisolekut ohtudele reageerida.

Legaaldefinitsioonist tulenevalt võib sündmuse määratleda kriisiolukorraks ka siis, kui sellega kaasneb vajadus osaleda kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Kuivõrd NATO liikmesriigina on Eestil kohustus toetada teisi riike sõjaliste vahenditega, aitab regulatsioon selgemini neid kohustusi täita ning suurendab riigi usaldusväärsust välissuhtluses.

Muudatusel on positiivne mõju: ühtne terviklik olukordade raamistik toetab tsiviilkriiside lahendamist, riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamist. Samuti muutuvad selgemaks erikorraga kaasnevad erivolitused ning riigikorraldus.

Mõju sagedus ja ulatus on väikesed, kuivõrd muudatus ei nõua sihtrühmalt tavaolukorras oma käitumise muutmist ning mõju avaldub üksnes kriisiolukorras ehk väga harva.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, keda võib kriisiolukord otseselt mõjutada

Eestis on majanduslikult aktiivselt tegutsevaid ettevõtjaid 131 650.[111] Kriisiolukorra täpsustamise kaudu on ettevõtjatele selgem, millistes olukordades on riigil õigus sekkuda näiteks ettevõtlusvabadusse, kehtestada piiravaid meetmeid, koormisi jne.

Tõenäoliselt on kriisiolukorra olemasolust mõjutatud ennekõike need ettevõtjad, kes on seotud kriisiülesannete täitmisega, nende hulgas elutähtsat teenust osutavad ettevõtjad. Täpse mõju analüüs selles kohtas on ETOde ja püsiva kriisiülesandega ettevõtete peatükkide mõju hindamise juures.

Lisaks ETOdele ja püsivate kriisiülesannetega ettevõtetele võib muudatus puudutada ka ettevõtjaid, kellele määratakse kriisiolukorras ühekordseid kriisiülesandeid. Kuna aga ühekordsete kriisiülesannete määramine sõltub tekkinud kriisiolukorra vajadustest, ei ole võimalik sihtrühma suurust täpselt kindlaks määrata. Samuti ei ole võimalik prognoosida nende mõjutatud ettevõtjate hulka, kelle majandustegevus on kriisiolukorras häiritud. Võib eeldada, et väiksemate kriiside korral mõjutab muudatus väiksemat hulka ettevõtjaid ja suurema kriisi korral suuremat osa.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: ministeeriumid, asutused ja organisatsioonid, kes osalevad kriisiolukorra lahendamisel

Mõju avaldub neile asutustele, kes osalevad kriisiolukorra lahendamisel ning kellele antakse olukorra lahendamiseks eripädevus ja -volitused. Sihtrühmast suurim mõju on nendele asutustele, kelle põhiülesanne on avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine: Politsei- ja Piirivalveamet (PPA; politseiametniku ametikohti 4283), Päästeamet (päästeametniku ametikohti 845 ja töökohti 1475, sealhulgas päästetöötaja töökohti 1333), Kaitsepolitseiamet (koosseis salastatud Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ § 7 lõike 6 punkti 1 alusel), Kaitseministeeriumi valitsemisala, Vabariigi Valitsus. Tsiviilkriiside lahendamisega on hõlmatud Terviseamet, Keskkonnaamet, Päästeamet. Sihtrühma suurus on keskmine, st kuni 50% riigiasutustest ja KOVidest[112].

Kriisiolukorraks valmistumise regulatsiooni puhul lähtutakse samadest põhimõtetest nagu riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavateks ohtudeks valmistumise ja nende tõrjumise korral. Nii vähendatakse erinevate õigusnormide tõlgendamisele kuluvat aega ja tõhustatakse asutuste töökorraldust. Eelnõuga tehtud täpsustused loovad selge raami, millistel tingimustel võib otsustada erikorra – millal ja mis tingimustel eriolukord, erakorraline seisukord või sõjaseisukord välja kuulutada ning missugune eripädevus ja missugused erivolitused asutustele ja institutsioonidele tekivad. Seega võimaldab muudatus puudutatud asutustel kiiresti ja tõhusalt ohtudele reageerida. Lisaks tagatakse, et seadustes kehtestatud piirangud kriisiolukorras, sh erikorras võimaldaks riigil kriisiajal piisavalt paindlikult ohte tõrjuda ja rikkumisi kõrvaldada.

Erikordade täpsustamisega kaasnevad väljaõppe kulud asutustele, kelle eripädevust ja -volitusi täpsustatakse. Kuna erikordade täpsustamisega ei kaasne ulatuslikke muudatusi

111 Statistikaameti andmebaas. ER021: Statistilisse profiili kuuluvad üksused õigusliku vormi ja haldusüksuse järgi, haldusjaotus 24. jaanuari 2019. aasta seisuga.
112 Statistikaameti andmetel töötas avalikus sektoris 2022. aastal 133 744 inimest.

asutuste töökorralduses, on tegemist kuluga, mis mahub asutuste tavapärase täienduskoolituse eelarve raamidesse. Muudatus ei nõua sihtrühmalt oma käitumise muutmist.

Mõju ulatus ja sagedus on väikesed, sest muudatus avaldab peamiselt mõju vaid seaduse jõustumise ajal, kui sihtrühmal tuleb uue regulatsiooniga tutvuda ja töökorraldust selle järgi täpsustada.

2. Kriisiolukorra lahendamine

2.1 Kavandatav muudatus: eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamise tingimuste täpsustamine

Eelnõuga täpsustatakse eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimusi ja korraldust. Oluline muudatus võrreldes kehtiva HOSiga on, et eelnõu kohaselt ei pea Vabariigi Valitsuse poolt eriolukorra väljakuulutamiseks eelnema ametkondlikku astet (kehtiva HOSi kohaselt hädaolukord). Erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti põhiseaduslikku korda (riigi aluspõhimõtteid) ähvardava ohu korral. Sõjaseisukord kuulutatakse välja, kui esineb oht Eesti riigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu – oht riigi eksistentsile ja rahva säilimisele. Lisaks sätestatakse eelnõus erakorralise ja sõjaseisukorra lõpetamise korraldus, mis kehtivas õiguses puudub.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

<u>Mõju sihtrühm: riigi elanikkond</u>

Kui eriolukord, erakorraline seisukord või sõjaseisukord välja kuulutatakse, on nende mõju kodanike igapäevaelule märkimisväärne.

Erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamine võib mõjutada kõiki Eesti elanikke, kuna olukorra väljakuulutamisega on riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides lubatud seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Eriolukord võib olla ka ainult ühes regioonis, seega on eriolukorra mõju väiksem kui erakorralise ja sõjaseisukorra mõju. Sihtrühma täpne suurus sõltub olulisel määral ohust, millele reageeritakse.

Kui eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks vajalikud otsused tehakse õigel ajal ja viivitamata, kulutamata aega erinevate erikordade tõlgendamisele, siis on võimalik kriis kiiremini lahendada ning kahju on väiksem. Muudatusel on positiivne mõju: tagatakse elanikkonna kaitse nii väliste kui ka siseste ohtude tõrjumisel, ühiskonna turvalisus ja elutähtsate teenuste toimepidevus. Mõju ulatus ja sagedus on väikesed, sest muudatus avaldab mõju vaid erikordade ajal ehk väga harva ning muudatus ei nõua tavaolukorras sihtrühmalt oma käitumise muutmist.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

<u>Mõju sihtrühm: Vabariigi Valitsus, Vabariigi President ja Riigikogu ning asutused ja organisatsioonid, kes osalevad eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisel</u>

Erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamine on eeldus mitmete meetmete ning tavapärasest erineva juhtimiskorralduse kohaldamiseks. Kui nt erakorralise ja sõjaseisukorra

väljakuulutamise tingimusi täpsustada selliselt, et see võimaldab erinevatele ohtudele kiiresti reageerida, sealhulgas vajalikke abinõusid rakendada, siis suureneb riigi üldine julgeolek.

Sihtrühmast suurim mõju on nendele asutustele, kelle põhiülesanne on avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine ning kellele kaasnevad volitused erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisega kohaldada põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid ning juhtimisvolitusi. Sellised asutused on PPA, Kaitsepolitseiamet, Kaitseministeeriumi valitsemisala asutused jt. Sihtrühma hulgas on ka Vabariigi Valitsus, Vabariigi President ja Riigikogu, kuna kõik need institutsioonid täidavad erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisel kindlaksmääratud ülesandeid (PSi §-d 128 ja 129). Kuna kõik asutuse teenistujad ei ole erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamisega seotud, võib sihtrühma suuruse hinnata pigem väikeseks.

Muudatuse mõju on positiivne, kuna muudatusettepanekuga täpsustatakse seaduses erakorralise ja sõjaseisukorra lõpetamise tingimusi, et põhiõiguste ja -vabaduste piiramine, mis on erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise üks tagajärgi, oleks võimalikult minimaalne ja proportsionaalne. Samuti on positiivne mõju see, et asutuste jaoks muutub selgemaks, missuguse olukorra väljakuulutamise ettepanek ette valmistada ja Riigikogule esitada. See omakorda aitab Riigikogul teha kiiremini otsuseid olukorra väljakuulutamiseks, et võtta vajaduse korral kasutusele vastavad põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed ning juhtimisvolitused.

Eriolukorra puhul on sihtrühma mõju nendele asutuste, kes eriolukorda lahendavad, eelkõige PPA, Terviseamet, Päästeamet, Keskkonnaamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Kaitsepolitseiamet, Põllumajandus- ja Toiduamet.

Mõju valdkond: mõju majandusele

<u>Mõju sihtrühm: ettevõtjad, keda eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamine võib mõjutada</u>

Eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamine võib takistada ettevõtjate tegevust, sh Eesti ettevõtjate rahvusvahelist konkurentsivõimet, ning põhjustada neile majanduslikku kahju, kui näiteks ettevõtjatel ei ole võimalik oma teenuseid osutada või tooteid müüa, nende töötajatel ei ole võimalik tööle tulla või on see liiga ohtlik jne. Samuti tekib eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisega võimalus seada ettevõtjatele koormisi ja rakendada nende suhtes meetmeid, mis riivavad ettevõtlusvabadust. Muudatusel on positiivne mõju – tagada kriisiolukorra tõhus ja kiire lahendamine.

Mõju ulatus ja sagedus on väikesed, sest muudatus avaldab mõju vaid erikordade ajal ehk väga harva ning ka siis ei puuduta see kõiki ettevõtteid. Eestis ei ole kordagi olnud vaja erakorralist seisukorda või sõjaseisukorda välja kuulutada. Eriolukord on välja kuulutatud üks kord.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

<u>Mõju sihtrühm: ministeeriumid, asutused ja organisatsioonid, kes on seotud eriolukorra, erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisega, ning Välisministeerium, kes hakkab täitma rahvusvahelist teavitamiskohustust</u>

Muudatustega täpsustatakse eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimusi. Muudatusel on positiivne mõju, kuna eeldatavasti väheneb muudatuse tulemusel olukorda lahendavate asutuste töökoormus, sest ei kulutata aega erinevate erikordade tõlgendamisele.

Täites Eestile siduvates välislepingutes sätestatud kohustust teavitada erikorra ajal võetud meetmetest välislepingu hoiulevõtjat, kaasneb Välisministeeriumile töökoormus, kuid sisuliselt täidab Välisministeerium sellist ülesannet ka praegu. Seega on mõju ulatus väike. Muudatuse mõju sagedus on väike. Muudatusega ei kaasne Välisministeeriumile lisakulu.

2.2. Kavandatav muudatus: juhtimiskorraldus

Eelnõuga täpsustatakse Vabariigi Valitsuse, peaministri, Riigikantselei ja Päästeameti rolli kriisiolukorra lahendamisel ning suurendatakse kriisiolukorda lahendava asutuse volitusi. Viiakse tsiviilkriisideks ja riigikaitsekriisideks ettenähtud juhtimiskorraldus ühtsetele alustele. Eesmärgiga säilitada finantssektori stabiilsus ja usaldusväärsus või kriitiliste funktsioonide jätkuvus võib Vabariigi Valitsus finantssektorit puudutavas kriisiolukorras finantsjärelevalve subjektide suhtes kohaldada täiendavaid tingimusi.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Sihtrühma täpset suurust ei ole võimalik hinnata, sest see sõltub suurel määral ohust, millele reageeritakse. Võib eeldada, et suuremate kriiside korral on mõjutatud suurem osa elanikkonnast ning väiksemate kriiside puhul avaldub otsene mõju väiksele sihtrühmale.

Muudatus mõjutab riigi üldist valmisolekut kriisidega toimetulekuks, kuna tõhusa juhtimisega on võimalik kriise ennetada ja ohtusid kiiresti tõrjuda nii tsiviil- kui ka riigikaitselistes kriisides. Muudatused võimaldavad riigil reageerida kiiresti ja efektiivselt nii sõjalistele kui ka mittesõjalistele rünnetele ja tsiviilkriisidele, tagades sellega paremini elanike turvalisuse ja tavapärase ühiskonnakorralduse.

Meetmete kohaldamise sagedust võib pidada väikeseks, sest asjassepuutuvaid juhtimismeetmeid ei ole alates ErSSi ja RiKSi jõustumisest olnud vaja kohaldada. HOSis ettenähtud eriolukorra juhtimissüsteemi on kohaldatud üks kord – koroonapandeemia ajal. Muudatuste kohaselt lähtutakse korralduste andmisel ülesannete jäävuse põhimõttest ning riiklikus juhtimises ei toimu olemuslikke muudatusi. Sihtrühmal ei ole seega vaja oma käitumist muudatuse tõttu kohandada.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: peaminister, Vabariigi Valitsus, Riigikogu, Kaitseväe juhataja, Riigikantselei, Päästeamet, kriisiolukorra lahendamist juhtiv asutus, kriisiülesannetega asutus, minister

Muudatusega vähendatakse kattuvaid pädevusi, mis omakorda vähendab asutuste töökoormust, kuna ei kulutata aega kattuvate pädevuste tõlgendamisele, ning võimaldab riiki ja elanikkonda ohustavates olukordades tõhusalt tegutseda. Muudatuste kohaselt saab selgemaks, kellel ja milliseid meetmeid on õigus kohaldada. Seega kaasneb muudatusega positiivne mõju, kuna korrastatakse ja ühtlustatakse kõigi kriisiolukordade juhtimiskorraldust

ning kõrvaldatakse kattuvatest pädevustest tulenevad vastuolud. Samuti tagatakse juhtimise riiklik koordineeritus, allutades juhtimise kindlale otsustustasandile.

Eriolukorra, erakorralise ja sõjaseisukorra juhtimispädevuse ühtlustamine ning erakorralises ja sõjaseisukorras samade volituste ettenägemine suurendab riigi võimet ohtudele kiiresti reageerida ning neid tõrjuda.

Sihtrühma täpne kindlaksmääramine on keeruline, kuna see sõltub suuresti kriisiolukorra olemusest ja ulatusest. Arvestades, et kattuvaid pädevusi täpsustatakse oluliselt, siis suure tõenäosusega on muudatustest mõjutatud riigiasutuste hulk veel väiksem. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna juhtimismeetmeid kohaldatakse üksnes kriisiolukorras.

Arvestades, et nii tsiviilkriiside kui ka riigikaitsekriiside juhtimissüsteemi korrastamisel lähtutakse ülesannete (pädevuse) jäävuse põhimõttest, siis ei toimu riigi juhtimises olulisi muutusi. Kõik asutused ja isikud täidavad oma ülesandeid (omavad vastavat pädevust ja volitusi) ka kriisiolukorras.

Juhtimissüsteemi täpsustamisega kaasneb üksnes kulu väljaõppe tegemiseks. Samas korraldab mõjutatud sihtrühm väljaõpet ja õppusi (sealhulgas täienduskoolitusi) olukorra lahendamise võime kontrollimiseks ka praegu. Seega ei kaasne muudatusega olulisi kulusid, mis väljuksid tavapäraste täienduskoolituste kulude eelarvest.

2.3. Kavandatav muudatus: kriisiolukorras kohaldatavad meetmed

Vähendatakse asjassepuutuvas õigusraamistikus dubleerimist. Selleks koondatakse eelnõuga korrakaitsesündmuste raames kohaldatavaid meetmeid ja kriisiolukorra meetmeid. Kaotatakse eriseadustest dubleerivad meetmed.

Muudatusega ei kehtestata olemuselt uusi piiravaid meetmeid, vaid korrastatakse olemasolevate meetmete koosseise ning paiknemist seadustes. Muudatusega soovitakse tagada, et kiiret reageerimist vajavas kriisiolukorras oleks riigiasutustel selge, kellel, millal ja milliseid meetmeid on olukorra lahendamisel võimalik kohaldada.

Eelkirjeldatud meetmetest eristub võrreldes kehtiva õigusraamistikuga olulise muudatusena põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ohustava mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuse peatamine. Selline abinõu on seni olnud võimalik erakorralise seisukorra ajal, kuid eelnõuga võimaldatakse selle meetme kohaldamist ka sõjaseisukorra ajal. Lisaks on võrreldes teiste piiravate meetmetega selgitatud ja täiendatud olulisemal määral abinõu, mis puudutab jälitustegevusega kodu, perekonna- või eraelu puutumatuse ja sõnumisaladuse õiguse piiramist.

Eelnõuga antakse Vabariigi Valitsusele õigus volitada julgeolekuasutust, PPA-d ning Kaitseväge erakorralises seisukorras ja sõjaolukorras piirama isikute õigust kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele või sõnumisaladusele, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks. Samasugune volitus on kehtestatud erakorralise seisukorra ajaks sisekaitseülemale kehtivas ErSSi § 20 lg 3 punktis 6, kuid selles pole täpsustatud, milliseid asutusi võib sisekaitseülem edasi volitada nimetatud meedet täitma.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele, nende kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: Vabariigi Valitsus, kriisiolukorra juht, valitsusasutused, kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutavad asutused

Mõju on neile valitsusasutustele, kes kehtestavad ja kohaldavad meetmeid. Mõju on ka Vabariigi Valitsusele ja kriisiolukorra juhile (peaminister), kes kriisiolukorras saab otsustada piiravate meetmete kohaldamise üle. Sihtrühmast suurim mõju on nendele asutustele, kelle ülesanne on olukorra lahendamine. Näiteks PPA (politseiametniku ametikohti 4283), Päästeamet (päästeametniku ametikohti 845), Kaitsepolitseiamet (koosseis salastatud),[113] Kaitsevägi (tegevteenistujaid 3287), Terviseamet, Päästeamet jne. Sihtrühma täpset suurust ei ole võimalik hinnata, kuna asutuste koosseisudes ei ole võimalik eristada, millised avaliku võimu ülesandeid täitvad ametnikud on volitatud kohaldama piiravaid meetmeid.

Mõju ulatus on väike, sest muudatusega korrastatakse piiravate meetmete süsteemi, tagades meetmete õigusliku regulatsiooni süsteemsuse ja terviklikkuse, mitte ei looda uut piiravate meetmete süsteemi. Muudatus mõjutab asutuste töökorraldust, eelkõige kaasneb muudatusega sisemiste protseduuride täpsustamine.

Muudatus avaldab mõju kriisiolukorda vahetult lahendavatele valitsusasutustele, kes saavad pärast valitsuse otsust meetmete kehtestamise kohta asuda isikute suhtes piiravaid meetmeid rakendama. Muudatuse sihtrühm on väike.

Mõju avaldamise sagedus on samuti väike, sest eriolukord on Eesti välja kuulutatud üks kord, erakorralist ja sõjaseisukorda seni mitte. Eestis on ulatuslikke kriisiolukordi seni esinenud vähe.[114]

Dubleerivate meetmete kaotamine ning meetmete eristamine nende intensiivsuse, ulatuse ja kaitstavate õigushüvede olulisuse alusel võimaldab Vabariigi Valitsusel ja valitsusasutustel paremini tagada meetmete proportsionaalsust. Korrastatud meetmete süsteem loob ka meetmete kehtestajate ja kohaldajate pädevuse jaotuses selguse, seega on muudatusel positiivne mõju. Ebasoovitavate negatiivsete mõjude risk on väike, sest uuendatud regulatsiooni kehtima hakkamisel likvideeritakse kehtivad vastuolud meetmete kehtestamisel ja kohaldamisel.

Muudatusega täpsustatakse Vabariigi Valitsuse volitusi ja sellega ei kaasne valitsuse tegevuses ümberkorraldusi, kuna ka kehtiva ErSSi § 20 lg 3 punkti 6 järgi on sisekaitseülemal sarnane volitus olemas. Seega on mõju ulatus väike.

Muudatusega ei loobuta kehtiva julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 27 lõikes 1 kehtestatud kohtuliku kontrolli põhimõttest. Otsused sõnumisaladust piiravate meetmete kohaldamise kohta allutatakse jätkuvalt kohtulikule kontrollile.

Muudatus ei too kaasa mõju riigiasutuste kuludele ja tuludele, kuna vajalikud vahendid on nimetatud asutustel olemas ka praegu ning tegemist ei ole põhimõttelise muudatusega, vaid kehtiva õiguse täpsustamisega. Mõju sagedus on väike, sest Eestis ei ole senini olukorra lahendamiseks ulatuslikke piiranguid kehtestatud ja siiani pole tekkinud vajadust kaitsevalmidust kõrgendada või erakorralist seisukorda või sõjaseisukorda kehtestada.

113 Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ § 7 lg 6 p 1.

114 Vt Siseministeerium. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Eestis aastatel 1992–2016 juhtunud suuremad sündmused. Tallinn, 2018, lk 145–148.

Muudatuste tagajärjel ei toimu riigiasutuste korralduses ega pädevuste ja volituste jaotuses olemuslikke muudatusi, mis võiks kaasa tuua uusi kulusid. Küll aga kaasneb muudatustega meetme kehtestajatele ja kohaldajatele ühekordne koolituskulu regulatsiooni tundmaõppimiseks. Koolitustega seotud kulud kaetakse asutuste eelarvest.

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Mõju sihtrühm: isikud, kelle suhtes piiravaid meetmeid kohaldatakse

Muudatus puudutab üksnes neid isikuid, kelle suhtes tekib vajadus piiravaid meetmeid kohaldada. Olenevalt kriisi ulatusest võivad sihtrühma hulka kuuluda kõik Eestis viibivad isikud, nt liikumispiirangute kohaldamise korral. Kriisi ajal on piiravate meetmete kohaldamine vajalik kriisi kiiremaks lahendamiseks ja seega elanikkonna elu, tervise ja heaolu kaitseks. Eelnõus ettenähtud muudatusega on isikutel selgem, kes, millal ja mille alusel võib nende õigusi ja vabadusi piirata.

Mõju ulatust võib pidada väikeseks, sest isikud ei pea oma käitumist muudatuse tõttu kohandama – piiravate meetmete süsteemi selgemaks muutmine ei too kaasa põhimõttelisi muudatusi praegu kehtivas regulatsioonis. Mõju sagedus on väike, kuna muudatus avaldab mõju vaid kriisiolukorras.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, kelle suhtes piiravaid meetmeid kohaldatakse

Majanduslik mõju võib avalduda nendele ettevõtjatele, kelle suhtes on riigil vaja kohaldada piiravaid meetmeid. Näiteks võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal keelata osaliselt või täielikult teatud liiki või teatud tunnustele vastavate teenuste osutamise ning vallasasjade tootmise ja müügi, vallasasjade riiki sisseveo ja väljaveo riigist või teatud piirkonnast, kui see on vajalik olukorra lahendamiseks, sh elanikkonna toimetulekuks. Samuti on võimalik erakorralise abinõuna ettevõtte majandustegevus peatada.

Muudatuse eesmärk on muuta piiravate meetmete kohaldamine selgemaks ja kiiremaks. Meetmete kiirem kohaldamine, sh dubleerivate meetmete välistamine, aitab kriisiolukorras vähendada ettevõtetele tekkivat kahju. Muudatuste sagedust võib pidada väikeseks, kuna piiravate meetmete ulatuslik kohaldamine nähakse ette üksnes erikorra ajal, mille esinemissagedus on äärmiselt väike.

2.4. Kavandatav muudatus: ühingu ja sihtasutuse tegevuse peatamine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal

Eelnõu §-ga 61 luuakse õiguslik alus, mis võimaldab Vabariigi Valitsusel erakorralise või sõjaseisukorra ajal peatada äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuse, kui see on vajalik olukorra lahendamiseks.

Säte võimaldab erinevalt kehtivast õigusest peatada mitte üksnes mittetulundusühingu või nende liitude, vaid ka äriühingu ja sihtasutuste tegevuse ning mitte üksnes erakorralise, vaid ka sõjaseisukorra ajal. Võrreldes kehtiva õigusega on Vabariigi Valitsusele antud ka volitus peatada erakorralise ja sõjaseisukorra ajal äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse

tegevus, v.a erakonna ja töötajate ja tööandjate ühingu tegevus, mille peatamise otsustab eelnõu järgi jätkuvalt Riigikohus. Riigikohus menetleb taotlust, lähtudes PSJKSis sätestatud korrast. Muudatus on vajalik, sest ka äriühingud ja sihtasutused, mitte ainult mittetulundusühingud ja nende liidud, võivad kujutada ohtu riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: äriühingud ning mittetulundusühingud ja sihtasutused, kelle suhtes meetmeid kohaldatakse

Äriühingute tegevuse peatamise meetme sätestamisel on mõju äriühingutele (108 615).[115] Mittetulundusühingute, sh erakondade ja sihtasutuste tegevuse peatamine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal mõjutab nii mittetulundusühinguid (26 857)[116], sealhulgas nii erakondi (11)[117] kui ka sihtasutusi (670).[118]

Mõju tekkimise eeldus on äriühingu või mittetulundusühingu, sh erakonna või sihtasutuse tegevus, millega ohustatakse või takistatakse riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumist. Muudatusega seotud sihtrühma tegelik suurus on seega väike, sest enamik äriühinguid ei ohusta ega takista ohu tõrjumist. Muudatus puudutab samuti ilmselt vaid üksikuid mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, kelle tegevus takistab ohu tõrjumist või soodustab kriisi süvenemist. Eelnõuga ei kaasne äriühingutele, mittetulundusühingutele ja sihtasutustele vajadust majandustegevuses muudatusi teha. Kui äriühingud järgivad olukorra lahendamiseks antavaid korraldusi ja hoiduvad ohustamast riigi tavapärast toimimist, ei kaasne sihtrühmale muudatuse tõttu vajadust oma käitumist kriisiolukorras muuta.

Ettevõtja majandustegevuse peatamise või keelamise otsustamine lihtsustatud menetluskorda järgides toimuks üksnes erakorralises seisukorras või sõjaseisukorras, mistõttu on muudatuse mõju sagedus väike. Erakorralist ja sõjaseisukorda või sellega ligilähedast olukorda ei ole seni Eestis tekkinud ning sellise olukorra tekkimise tõenäosus on väike.

Mõju on pigem negatiivne, sest olukorra lahendamiseks rakendatavate meetmetega piiratakse äriühingute ettevõtlusvabadust ja mittetulundusühingute ning sihtasutuste ühinemisvabadust. Erinevalt ühingu tegevuse lõpetamisest jääb aga peatamise kui olemuslikult ajutise tegevuskeelu korral ühing õigusliku subjektina alles ning ta saab oma tegevust pärast keelu lõppemist jätkata. Kriisiolukorra kiire lahendamine, mis mh taastab majanduse ja ühiskonna tavapärase toimimise, on äriühingu, mittetulundusühingu ja sihtasutuse huvides ning kaalub abstraktselt hinnatuna üles piirangutest tulenevad kitsendused, õigustades ettevõtlusvabaduse piiramist.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele, riigiasutuste kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: Riigikohus

115 Statistikaamet 24.01.2019, osundatud töö.
116 Statistikaameti andmebaas. ER007: Statistilisse profiili kuuluvad üksused õigusliku vormi ja haldusüksuse järgi, haldusjaotus 1. jaanuari 2018. aasta seisuga. Kättesaadav: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/10Majandusuksused/08Uldandmed/08Uldandmed.asp.
117 Äriregister, 23.05.2018. Kättesaadav: https://ariregister.rik.ee/erakonnad?lang=est.
118 Statistikaameti andmebaas. ER007, osundatud töö.

Muudatus mõjutab Riigikohut, kuna muudatuse kohaselt peab Riigikohus hakkama hindama taotlusi peatada või lõpetada erakonna tegevus või peatada töötajate ja tööandjate ühingu või selle liidu tegevus. Tegemist ei ole samas uue pädevusega, sest kehtiva õiguse kohaselt tulenes Riigikohtu vastav pädevus ErSSist. Riigikohtul on ka praegu pädevus PSJKSi alusel lahendada taotlusi erakonna tegevuse lõpetamiseks, küll aga mitte peatamiseks.

Muudatuste mõju ulatust võib pidada väikeseks, sest Riigikohtu töökorralduses muutusi ei tehta. Muudatusega ei kaasne Riigikohtule kulusid. Taotluse läbivaatamise menetlus lähtub peaasjalikult kehtivast õigusest. Muudatus võib teatud määral Riigikohtu töökoormust kriisiolukorras suurendada, kuid on äärmiselt ebatõenäoline, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste peatamise ja lõpetamise taotlusi hakatakse erakorralise ja sõjaseisukorra ajal esitama massiliselt. Mõju esinemise sagedus on väike, sest muudatus avaldab mõju ainult siis, kui kuulutatakse vastavalt välja kas erakorraline seisukord või sõjaseisukord.

2.5. Kavandatav muudatus: püsiva kriisiülesande määramine

Püsiv kriisiülesanne on kriisiolukorra lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks vajalik ülesanne, mis seondub täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga. Püsiv kriisiülesanne on ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine ja elutähtsa teenuse osutamine nii kriisiolukorras kui ka enne seda.

Üldjuhul määratakse püsiv kriisiülesanne enne kriisiolukorda, et isikud ja asutused saaksid luua vajaliku valmiduse, kuid ettenägematuteks juhtudeks on sätestatud võimalus määrata ka ühekordseid ülesandeid. Ühekordne kriisiülesanne on seega seaduse alusel üksikjuhtumil antud konkreetne ülesanne.

2.6. Kavandatav muudatus: elutähtsad teenused ja teenuseosutaja püsivad kriisiülesanded

Mõju valdkond: mõju majandusele

<u>Mõju sihtrühm (A): elutähtsa teenuse osutajad</u>

Seaduse eelnõuga muutub elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamine elutähtsa teenuse osutajate püsivaks kriisiülesandeks, mille täpsemad nõuded kehtestab korraldav asutus. Kehtiv hädaolukorra seadus hõlmab 125 ettevõtet[119], kes on määratud elutähtsa teenuse osutajateks. Eelnõuga laiendatakse elutähtsate teenuste osutajate ringi – eelnõu jõustumisel on elutähtsad teenused ka sularaha käitlemise toimimise tagamine, toiduga varustamine, lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudteeveo ja sadamate toimimine, ravimitega varustamine, turvateenuse tagamine. Seni on Sotsiaalministeeriumi ülesanne tagada üksnes vältimatu abi, kuid eelnõuga laiendatakse seda tervishoiuteenuste toimimisele.

Ühtlasi muudetakse eelnõuga elutähtsa teenuse osutajast vee-ettevõtjate, soojusettevõtjate ja teede korrashoidjate määratlus, mille tulemusena on elutähtsa teenuse osutajateks kõik vee-ettevõtjad, kohaliku omavalitsuse üksus(t)es teede korrahoiuga tegelevad ettevõtted ning kõik võrgupiirkonnas tegutsevad soojuse tootjad ja võrguettevõtjast soojusettevõtjad. Nimetatud muudatuste tulemusena suureneb elutähtsa teenuse osutajate arv 360 ettevõtte võrra, st elutähtsa teenuse osutajate koguarv hakkab olema 485.

119 Tsiviiltoetuse registri väljavõtte 26.05.2022 seisuga.

Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357ettevõtet[120], nii et elutähtsa teenuse osutajad moodustavad ettevõtetest vaid väikese osa. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Seda sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal 462 831[121] ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,9 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas seega umbes 7,4% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 12,7% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Elutähtsa teenuse osutajatele kriisiülesannete seadmine ei mõjuta olemasoleva 125 elutähtsa teenuse osutaja töökorraldust. Nende elutähtsa teenuse osutajate kriisiülesanne on elutähtsa teenuse osutamine ning juba kehtivad nõuded elutähtsa teenuse osutamise kohta ei muutu. Nõudeid teenusele võib määrata iga elutähtsat teenust korraldav asutus tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel kehtestatava määruse kohaselt. Seni sätestas eelnevalt nimetatud määrusega elutähtsa teenuse korraldaja nõudeid teenuse osutamise kohta tsiviilkriisis ning riigikaitselises kriisis niivõrd, kuivõrd ei olnud muus seaduses sätestatud teisiti. Seaduse eelnõuga ühtlustatakse tsiviilkriiside ja riigikaitseliste kriisidega seotud regulatsiooni, mille tulemusena tuleb ka elutähtsa teenuse korraldajal määrusega selgelt täpsustada elutähtsa teenuse osutamise tingimused riigikaitselises kriisis, kui nähakse vajadust erisuste järele. Seejuures on oluline pöörata tähelepanu sellele, et nõuded teenuse osutamise kohta, sh teenusemahu kohta ei pruugi olla riigikaitselises kriisis oluliselt rangemad võrreldes tsiviilkriisi nõuetega, vaid võivad olla hoopis leebemad. Näiteks võib sõjaolukorras teatud teede korrashoiu vajadus langeda ära. Elutähtsa teenuse korraldaja ülesanne ongi oma määrusega täpsustada ootused teenuse osutamisele taolistes olukordades, kui nähakse vajadus teistsuguse teenuse taseme või teenuseosutaja valmisoleku järele. Kuna käesoleva seaduse eelnõu koostamise hetkel ei ole teada, kas ja mis ulatuses peetakse vajalikuks erisuste tegemist toimepidevuse nõuetes riigikaitselistes olukordades, siis nende muudatuste mõju saab hinnata alles vastava määruse eelnõu koostamisel, kui on selgunud, mis erisusi ja nõudeid täpsemalt ette nähakse. Uue kohustusena tuleb seaduse eelnõu kohaselt olemasolevatele elutähtsa teenuse osutajatele koostada korraldajale meetmetest ja intsidentidest iga-aastane ülevaade. Oma olemuselt on tegemist pigem korralduslike muudatustega, mis ei mõjuta olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate käitumist ja **mõju ulatus nendele ettevõtetele on väike**. **Mõju ulatus lisanduvatele elutähtsa teenuse osutajatele on keskmine.**

Elutähtsa teenuse osutajad, kes vastutavad lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudtee, raudteeveo ja sadamate toimimise eest on ajavahemikul 2009–2017 täitnud elutähtsa teenuse osutaja ülesandeid. Samuti on need ettevõtted puutunud kokku riigikaitseobjektidega seotud nõuete täitmisega. Sisuliselt ei ole nende ettevõtete jaoks elutähtsa teenuse regulatsiooniga kaasnevad nõuded uued ning suurt kohanemist ei eelda. Küll eeldab käesoleva seaduse eelnõu muudatust senises toimimises ja kohanemist toiduvarustuskindluse, sularaha käitlejate, turvateenuse, tervishoiuteenuse ning ravimite hulgi- ja jaemüügi toimepidevuse eest vastutavatelt ettevõtetelt. Täpsemad toimepidevuse nõuded neile kehtestab valdkonna eest

120 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).
121 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

vastutav minister. Käesoleva seaduse eelnõu koostamise ajal ei ole teada täpsemaid toimepidevuse nõudeid, mida on kavas kehtestada ja seega saan nende muudatuste mõju hinnata alles vastava määruse eelnõu koostamisel. Kuna enamikule elutähtsa teenuse osutajatest on elutähtsa teenuse toimepidevusega seotud nõuete täitmine tuttav ning kohanemist ja suurt ümberkorraldust eeldab see üksnes toidusektori ettevõtetelt, ravimite hulgimüüjatelt, sularaha käitlejatelt, turvateenuse osutajatelt, apteekidelt ning perearstidelt, siis saab **mõju ulatust elutähtsa teenuse osutajatele tervikuna pidada keskmiseks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub aga sellest, kuidas on ettevõtte toimepidevusega seotud tegevused seni lõimitud ettevõtte igapäevatöösse. Arvestades sellega, et olemasolevad elutähtsa teenuse osutajad täidavad juba praegu elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid, siis nendele ei kaasne olulist töökorralduslikku muudatust ja mõju avaldumist ei saa pidada regulaarseks või tihedaks. Teistele elutähtsa teenuse osutajatele tähendab see muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide koostamist, toimepidevuse meetmete rakendamist ja õppuste korraldamist. Arvestades ülesannete iseloomu on tegemist regulaarsete tegevustega ja seega saab **mõju sagedust pidada samuti keskmiseks.** Negatiivne mõju avaldub eelkõige halduskoormuse kasvus nendele ettevõtetele, kes ei ole kehtiva HOSi alusel elutähtsa teenuse osutajad. Samuti võivad vastavate nõuete rakendamisega kaasneda lisanduvad tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 600–5000 eurot. Näiteks 2022. aasta mai seisuga oli turult võimalik saada teid korrashoidva ettevõtte toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 600–1000 euro eest, vee-ettevõtja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 2500 euro eest ja kaugkütteettevõtte toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 3500 euro eest. KüTsist tulenevalt on kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KüTSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4 500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb küberturvalisuse seadusest ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine ei eelda üldjuhul suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta üldjuhul tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise mõjuga**.

<u>Mõju sihtrühm (B): Päästeamet</u>

Alates 2018. aastast teeb Päästeamet HOSist tulenevalt haldusjärelevalvet 79 omavalitsusüksuse kriisireguleerimisalaste ülesannete täimise üle, mis hõlmab järgmist:

- kontroll omavalitsusüksuse kriisikomisjoni põhimääruse kehtestamise üle;
- kontroll, kas omavalitsusüksuse kriisikomisjoni tegevusest kokkuvõte ja järgmise aasta tööplaan on esitatud regionaalsele kriisikomisjonile.

Suuremate, üle 10 000 elanikuga 33 omavalitsusüksuse puhul lisanduvad veel järgmised tegevused:

- elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani kinnitamise kontrollimine;
- kriisiplaani kooskõlastamine;
- kontroll õppuse läbiviimise ja teavituse korraldamise üle.

Eelnimetatud tegevuste läbiviimiseks on Päästeameti peadirektori käskkirjaga kinnitatud KOVi haldusjärelevalvet tegevad ja HOSi alusel dokumente kooskõlastavad Päästeameti teenistujad: üks koordinaator peamajas ja kolm ametnikku igas regioonis, seega **kokku 13 teenistujat**.

Käesoleva seaduse eelnõu näeb ette kõigi 79 KOVi muutmist elutähtsat teenust korraldavaks asutuseks. Muudatus suurendab Päästeameti töökoormust nii omavalitsusüksuste koolitamisel ja nõustamisel kui ka haldusjärelevalve tegemisel. Päästeameti hinnangul tuleb selleks luua viis täiendavat ametikohta. See tähendab seda, et tulevikus hakkavad omavalitsusüksuste elutähtsate teenuste küsimustega tegelema 18 Päästeameti ametnikku, kes moodustavad alla 1% kõikidest Päästeameti teenistujatest. Sellest tulenevalt on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Kavandatava muudatusega kaasneva **mõju ulatust ja sagedust võib hinnata keskmiseks**, kuna muudatus eeldab Päästeametilt mõningat kohanemist, töö ümberkorraldamist. Eeskätt nõuab see Päästeametilt põhjalike koolituste ja nõustamiste kavandamist KOVdele ning lisaks ka koolitusi Päästeameti ametnikele, kes oskaksid viia läbi haldusjärelevalve toiminguid.

Viimased aastad on näidanud, et kriisid on väga eripalgelised (pandeemiast sõjapõgenikeni) ja üldiselt ei ole lokaalsed (ületavad nii omavalitsusüksuse, maakonna kui ka riigi piire). Seepärast on vaja senisest tõhusamaid tegevusi kriisivalmiduse suurendamiseks. Üks selliseid võimalusi on suurendada omavalitsusüksuste suutlikkust kriisidega toime tulla ettevalmistavate ja ennetavate tegevuste kaudu, mh näiteks kõigis KOVides elanikele suunatud elutähtsate teenuste kohta riskianalüüside ja kriisiplaanide koostamine, aga ka toimepidevuse tõhustamine ja kerksuse baasnõuete teadvustamine ning kerksuse saavutamiseks vajalike tegevuste rakendamine. Juba praegu on Päästeamet KOVi suuna tegevuste juures lähtunud eesmärgist kriisivaldkonda tõhustada heas koostöös ja partnerluses ning eelkõige seadnud olulisele kohale KOVi nõustamise ja koolitamise protsessi. Kokkuvõtvalt toimub kohaliku omavalitsuse üksuste kriisideks valmisoleku võimestamine nõustamise, koolitamise ja haldusjärelevalve ning sihtotstarbelise riigieelarvelise toetusmeetme rakendamise kaudu ning seda ka praegu. See omakorda tähendab seda, et eelkõige käesoleva seaduse eelnõuga kaasnev muudatus eeldab 46 KOVi ja uue 5 ametniku kohanemist. Päästeameti hinnangul kuluks töötasudele 210 700 eurot, lisanduvad ametnike koolitusega ja töökoha loomisega (sh vormiriietus, arvuti, telefon jms).

Eelnevast tulenevalt saab järeldada, et tegemist on **keskmise olulisusega mõjuga**.

2.7. Kavandatav muudatus: elutähtsat teenust korraldavad asutused ja nende kriisiülesanded

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: elutähtsat teenust korraldavad asutused

Kehtiva hädaolukorra seaduse kohaselt on elutähtsat teenust korraldavateks asutuseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank ja 33 kohaliku omavalitsuse üksust[122]. Käesoleva eelnõuga laiendatakse elutähtsate teenuste nimekirja, mille tulemusena hakkab korraldava asutuse ülesandeid toidu varustuskindluse vallas täitma Maaeluministeerium, turvateenuste puhul Siseministeerium, sularaha käitlemise vallas Eesti Pank ning veevarustuse, kanalisatsiooni, kaugkütte ja teede korrashoiu puhul kõik 79 kohaliku omavalitsuse üksust ehk ka ülejäänud 46 omavalitsusüksust, kes ei ole seni olnud ühegi teenuse puhul korraldavaks asutuseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium täidab korraldava asutuse ülesandeid ka praegu, kuid seaduse eelnõuga tuleb edaspidi neid ülesandeid täita ka järgmiste teenuste korral: lennuväljade toimimine, aeronavigatsiooniteenuse toimimine, avaliku raudtee toimimine, raudteeveo toimimine, sadamate toimimine. Ka Sotsiaalministeerium täidab juba praegu korraldava asutuse ülesandeid vältimatu arstiabi korral ning tulevikus lisandub vastav kohustus apteekide, ravimite hulgimüüjate ja perearstide puhul. Kokku hakkab korraldavaid asutusi olema 83.

31.03.2022 seisuga oli Eestis 2484 avaliku sektori üksust, millest 273 moodustab keskvalitsus; 2026 kohaliku omavalitsuse üksused ning 183 muud avaliku sektori üksused, st riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (nt Eesti Energia, Tallinna Sadam jne), kes moodustavad kogu avalikust sektorist 12%. Muu avaliku sektori hulgas on ka Eesti Pank[123]. Elutähtsat teenust korraldavad asutused moodustavad 3% kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Korraldavate asutuste ülesanded elutähtsate teenuste puhul ei muutu, st jäävad alles kõik HOSi alusel olevad funktsioonid. Mõnevõrra muutub juhtimine kriisiolukorras, st kriisiolukorra juhiks on peaminister ning seda ka juhul, kui kriisiolukord on põhjustatud elutähtsa teenuse katkestusest. Vaatamata sellele vastutab kriisiolukorra vahetu lahendamise eest korraldav asutus ning lahendamine toimub korraldava asutuse kriisiplaani alusel (hädaolukorra lahendamise plaani analoog). Olemasolevate korraldavate asutuste jaoks nõuded elutähtsa teenuse korraldamisel üldjuhul ei muutu. Mõningat kohanemise vajadust saab eeldada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt ja Sotsiaalministeeriumilt, seda eelkõige töökorralduslikul tasandil, et määrata kindlaks info ja eksperditeadmiste liikumine kriisireguleerimise eest vastutava osakonna ja sisuosakondade vahel. Lisanduvate teenuse puhul võib hinnanguliselt nendel ministeeriumidel kuluda täiendavalt kuni 300 tundi aastas (järelevalve, riskianalüüsi ja plaani kooskõlastus, nõustamine, perioodiline õppuste korraldamine). Esimesel aastal võib kuluda ka rohkem aega, kuna tuleb töötada välja toimepidevuse nõuete määrused lisanduvate teenuste kohta. Arvestades sellega, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Sotsiaalministeerium on juba praegu korraldavad

122 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Saue vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Elva vald, Põlva vald, Viljandi vald, Harku vald, Jõgeva vald, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Rapla vald, Jõhvi vald, Tori vald, Tapa vald, Paide linn, Türi vald, Lääne-Harju vald, Võru vald, Tartu vald, Kambja vald, Keila linn, Saku vald.
123 Rahandusministeeriumi avaliku sektori statistika 31.03.2022 seisuga. – https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus#avalik-sektor.

asutused, siis uue regulatsiooniga kohanemise raskusi ei tohiks neil tekkida. Muudatus eeldab sihiteadlikku kohanemist ja võib olla ka raskendatud Maaeluministeeriumil ja 46 kohaliku omavalitsuse üksusel. Seda eelkõige põhjusel, et nende asutuste jaoks on tegemist täiesti uue kohustusega. Korraldava asutuse ülesanded on:

1) koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist;
2) nõustada elutähtsa teenuse osutajat;
3) kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded;
4) teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;
5) korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;
6) kinnitada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan.

Kõik need tegevused eeldavad korralduslikke muudatusi, organisatsioonisisese kriisireguleerimise süsteemi loomist, nõustamise ja järelevalve põhimõtete väljatöötamist, toimepidevuse nõuete väljatöötamist. Arvestades sellega, et uued korraldavad asutused moodustavad enamiku korraldavatest asutustest, saab **mõju ulatust pidada suureks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatöösse. Arvestades sellega, et paljudele korraldavatele asutustele eeldab üldpõhimõtete rakendamine muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, täiendavate ülesannete täitmist ning sihikindlat kohanemist muudatustega, siis **mõju sagedust saab pidada suureks.** Negatiivne mõju avaldub eelkõige korraldavate asutuste halduskoormuse kasvus elutähtsa teenuse korraldamisel. Kindlasti kaasnevad vastavate nõuete rakendamisega tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt asutusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse asutuse tegevuskulude jooksvast eelarvest.

Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine aitab parandada elutähtsate teenuste ning korraldavate asutuste endi valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga**.

2.8. Kavandatav muudatus: elutähtsat teenust korraldava asutuse korraldus osutada teenust ettenähtud viisil

Mõju valdkond: mõju majandusele

<u>Mõju sihtrühm: elutähtsa teenuse osutajad</u>

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal 462 831[124] ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,9 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas seega umbes 7,4% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 12,7% kõikide ettevõtete müügitulust.

124 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Eelnõu kohaselt võib elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja panna elutähtsa teenuse osutajale kohustuse osutada elutähtsat teenust ettenähtud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik elutähtsa teenuse ulatusliku või raskete tagajärgedega katkestuse ärahoidmiseks või pärast ulatuslikku või raskete tagajärgedega teenuse katkestust teenuse taastamiseks. Tegemist ei ole olemuslikult uue piiranguga elutähtsa teenuse osutajate suhtes. Kehtiva HOSi § 33 lõike 1 kohaselt on eriolukorra juhil ja eriolukorra tööde juhil õigus panna elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutusega kohustus osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Erinevus seisneb üksnes selles, et käesoleva eelnõuga tekib selline võimalus korraldajal ka muudes olukordades, st mitte üksnes eriolukorras, vaid ka kriisiolukorras ning kriisiolukorra eelsel ajal, kui see on vajalik elutähtsa teenuse ulatusliku või raskete tagajärgedega katkestuse ärahoidmiseks või pärast ulatuslikku või raskete tagajärgedega teenuse katkestust teenuse taastamiseks. Seega elutähtsa teenuse osutaja jaoks olukord ei muutu ja eelnõu **mõju ulatus on suur**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatöösse. Arvestades sellega, et piiravat meedet saab kohaldada elutähtsa teenuse osutajate suhtes üksnes teenuste raskete tagajärgedega katkestuste korral, siis kokkupuute sagedus on väike ja järelikult **mõju sagedust saab pidada väikeseks.** Negatiivne mõju avaldub eelkõige selle kaudu, et elutähtsa teenuse osutajad peavad arvestama, et elutähtsa teenuse korraldaja võib seada teenuse osutamiseks täiendavaid tingimusi võrreldes juba kehtivate tingimustega. Näiteks võib olla vaja määrata, kuidas peab tagama veega varustamise olukorras, kus puhas vesi võib ulatusliku keskkonna ja põhjavee reostumise tõttu lõppeda. Sellisel juhul võib olla vaja seada prioriteete, kui palju ja kellele puhast vett esmajärjekorras tagatakse, kuidas peab vee-ettevõtja teenuse osutamist korraldama jne. Tingimused olenevad olukorrast ning ei ole elutähtsa teenuse osutajale ette teada, sellegipoolest jäävad nad teenuseosutaja pädevuse ja tehnilise suutlikkuse piiridesse.

Elutähtsa teenuse osutaja osutab teenust, mis on erilise tähtsusega riigi ja elanikkonna jaoks. Sellel tegevusalal tegutsev ettevõtja peab seega arvestama, et ühiskonna toimimise tagamiseks ning inimeste elu või tervise kaitseks või teise elutähtsa või üldhuviteenuse toimimise tagamiseks on võimalik teenuse osutamisele seada täiendavaid tingimusi. Kui riigis on kriisiolukord, muutuvad ühiskonna toimimiseks hädavajalikud teenused eriti oluliseks. Täiendavate tingimuste seadmisega teenuseosutajatele kriisiolukorras tagatakse inimeste elu ja tervis ning ühiskonna ja riigi toimimine tervikuna. Sellest tulenevalt saab pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski väikeseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmiselt olulise mõjuga**.

2.9. Kavandatav muudatus: kriisiülesannete määramine KOVidele

KOVidele pannakse püsivad kriisiülesanded korraldada ööpäevaringseid majutusega hoolekandeteenuseid, vältimatut sotsiaalabi, lastehoiu, alus- ja põhihariduse kättesaadavust, elutähtsate teenuste toimepidevust ning aidata kaasa ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisele. Üldiselt on tegemist ülesannetega, mida KOVid täidavad juba praegu. Enam on muudetud KOVi ülesandeid ja rolli ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel.

KOVi ülesanded evakuatsiooni läbiviimisel

Edaspidi täidab KOV järgmisi ülesandeid:
1) aitab kaasa KOVi territooriumil viibivate isikute evakueerimisele (see ülesanne on KOVdel ka praegu),
2) määrab kindlaks evakuatsioonikohad ning
3) korraldab evakuatsioonikohas toitlustamist.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: KOVid

Muudatus avaldab mõju KOVidele, sest KOVidele lisandub ülesandeid, ning muudatus mõjutab kõiki 79 KOVi. Et avalikust sektorist moodustab u 86% valitsussektor, siis KOVid moodustavad ligi 3% kõikidest avaliku sektori üksustest. Sellest tulenevalt on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Muudatus avaldab mõju siis, kui KOV peab evakueeritute eest hoolitsema, st juhul, kui viiakse läbi ulatuslikku evakuatsiooni, võttes arvesse asjaolu, et evakuatsioon hõlmab tõenäoliselt ühest KOVist suuremat territooriumi ja puudutab rohkemaid inimesi kui ühe KOVi elanikud. Eelduslikult on sellised olukorrad harvad. Kriisiolukorra stsenaariumid on riigisaladus ning seetõttu neid käesolevas analüüsis kasutada ei saa. Võrdluseks võib aga tuua, et selliseid olukordi, mille puhul võib olla vaja inimesi evakueerida, tuleb samuti ette väga harva. Eestis on suuremad evakuatsioonid olnud 2005. aasta jaanuaris Lääne-Eesti üleujutuse ajal Pärnus, kus päästeti üle 300 inimese ja iseseisvalt evakueerus piirkonnast üle 500 inimese, ning „Monika“ lumetormi ajal Padaorus 2010. aastal, kui riigimaanteele jäi lõksu üle 200 sõiduki, kokku päästeti ligikaudu 600 inimest. 2010. aastal sõitis Mustvee linna lähedal kraavi Kingissepa linnast (Venemaa Föderatsioon) Poolasse teel olnud veok, lastiks 19 tonni rõhu all olevat veeldatud maagaasi. Plahvatusohu tõttu evakueeriti ümbruskonna elanikud. 2017. aasta märtsis toimus Sonda kaubajaamas Ida-Virumaal ohtlikke aineid transportiva kaubarongi tsisterni põhjaklappide leke. Tsisternides transporditi solventi, mis on oma olemuselt kergestisüttiv ja aurustuv vedelik. Kokku lekkis üle 52 tonni ohtlikku ainet, mille tõttu tuli evakueerida 400 meetri raadiusest inimesi.

2021. aastal valminud hädaolukorra riskianalüüsides käsitletud stsenaariumide alusel võib esile tuua järgmised sündmused, millega võib kaasneda vajadus evakueerida. Ülevaade evakuatsiooniga seotud sündmustest, evakueeritavate arvust, evakuatsiooni kestusest ja sündmuse juhtumise tõenäosus on esitatud järgmises tabelis.[125]

	Vajadus korraldada evakueeri-mine	Evakueeri-mist vajavate inimeste arv	Evakueeri-mise kestus päevades	Vajadus majutus-kohtade järele	Sündmuse juhtumise tõenäosus
Päästesündmus					
Üleujutus Pärnus 48 t pärast	Plaanitav	Üle 2000	Üle 7*	Jah	1×50–100 a
Doominoefektiga	Kohe	Üle 2000	Üle 7	Jah	1×100+a

125 Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon. Siseministeerium. 2018, lk 9.

õnnetus Muuga sadamas, suurõnnetuse ohuga ettevõttes					
Politseisündmus					
Äkkrünnak reisilaeval	Kohe	51–200	1	Jah	1×5–20a
Massiline korratus asümmeetrilise tegevusena	Kohe	10000	Üle 7	Jah	1× 20–50a
Reisilaeva ja naftatankeri kokkupõrge merel	Kohe	501–2000	1	Jah	1×20–50a
Kiirgus- või tuumaõnnetus					
Piiriülene tuumaõnnetus, radioaktiivne pilv naaberriikide tuumaelektrijaamast levib Eestisse mõne tunniga	Plaanitav	50000	7	Jah	1×50–100 a
Riigisisese tekkepõhjusega – juhuslik radioaktiivse aine konteineri leid	Kohe	10–15	Üle 7	Jah	1×5–20a

Nagu näha, on hädaolukorrad, mille ajal on vaja viia läbi ulatuslik evakuatsioon, prognoositavalt Eestis väga harvad ja ebareeglipärased. Veelgi väiksema tõenäosusega esineb relvakonflikt vm sellesarnane sündmus, mille lahendamiseks on vaja välja kuulutada kriisiolukord.

KOVid peavad valmistuma iga päev oma ülesannete täitmiseks kriisiolukorras. Eelnevast tulenevalt peavad KOVid kindlaks määrama evakuatsioonikohad ning tagama, et seal oleks võimalik evakueeritutele toitu ja majutust pakkuda. Evakuatsioonikohtade kindlaksmääramine (arvestusega 2% KOVi elanikkonnast) tähendab väiksemates omavalitsustes 1–2 objekti ja suuremates 50–60 objekti väljaselgitamist. Seegi, kuidas tagada evakueeritutele evakuatsioonikohas vajalikud tingimused, ei vaja pidevat planeerimist, vaid piisab sellest, kui KOV hindab paralleelselt evakuatsioonikohtade kindlaksmääramisega, milliseid ettevõtjaid saab evakueeritute abistamisse kaasata, kust saada vajalikke ressursse jne.

Kuna evakuatsioonikohtade kindlaksmääramine ei ole KOVdele uus ülesanne, võib eeldada, et valdav enamik KOVidest on majutuse ja toitlustuse osa juba läbi mõelnud ehk sisuliselt kohustuse täitnud. Liiatigi on KOVide ülesandeks vältimatu sotsiaalabi andmine, mis on olemuslikult sama kui evakueeritutele toidu ja majutuskoha tagamine. See tähendab, et KOVis on vajalike oskuste ja teadmistega personal juba olemas ning KOV ei pea hakkama täitma täiesti uut ülesannet.

Kokkuvõttes on mõju ulatus väike. Mõju sagedus on samuti väike – mõju avaldub muudatuste jõustumise ajal, kui KOVid määravad kindlaks evakuatsioonikohad ja plaanivad ressursid evakuatsioonikohtades vajalike tingimuste tagamiseks.

Negatiivsete mõjude riski võib pidada väikeseks. Õigusliku olukorra täpsustamine aitab KOVidel oma tegevust paremini planeerida. Vähene negatiivne mõju võib avalduda selles, et KOVi töötajad peavad ühekordse tööülesandena kindlaks määrama evakuatsioonikohad ning läbi mõtlema, kuidas seal vajalikke tingimusi tagada.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: evakueeritud inimesed

Muudatus avaldab mõju nendele inimestele, keda evakueeritakse, sest KOVid saavad pärast muudatuse jõustumist nende abistamiseks paremini valmistuda. Mida paremini on KOV võimeline evakueeritute eest hoolitsema, seda paremini on võimalik ka evakueeritute vaimset ja füüsilist tervist kaitsta.

Muudatuse jõustumisel ei muutu sihtrühma käitumises midagi, mistõttu on mõju ulatus väike. Mõju sagedus on samuti väike, sest mõju avaldub vaid ulatuslike evakuatsioonide korral ehk harva[126]. Mõjutatud sihtrühma suurus sõltub olukorra ulatusest, kaudselt võib olla mõjutatud kogu elanikkond.

2.10. Kavandatav muudatus: KOVi ülesanded seoses sotsiaal- ja haridusteenuste osutamisega

Muudatusega määratakse kindlaks, et kriisiolukorras tagab KOV inimestele korraldatava majutusega (vähemalt) sotsiaalteenuste kättesaadavuse. KOVi kohustus on tagada kriisiolukorras haavatavate isikute gruppidele vähemalt järgmiste sotsiaalteenuste kättesaadavus ja toimimine:
1) koduteenus;
2) väljaspool kodu üldhooldusteenus;
3) asendushooldusteenus;
4) turvakoduteenus;
5) vältimatu sotsiaalabi;
6) toimetulekutoetus;
7) lastehoiu, alus- ja põhihariduse kättesaadavus;
8) oma territooriumil viibivate isikute teavitamine kriisiolukorras.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: sotsiaalteenuste saajad

Mõju sagedust võib hinnata väikeseks, sest muudatus avaldab mõju ainult kriisiolukorras.

Ebasoovitavate mõjude risk on maandatud sellega, et määratakse kindlaks teenused, mille kättesaadavuse tagamiseks kriisiolukorras tuleb valmistuda juba varem ning mille kättesaadavus on oluline inimese tervise ja elu kaitseks ega jäta inimest ebainimlikku ja

126 Vt tabelit ülal, mis kirjeldab evakueerimise vajadust põhjustavate hädaolukordade prognoositavat esinemissagedust.

abitusse olukorda. **Seega võib mõju sihtrühmale hinnata väikeseks**. **Mõju sagedust võib hinnata väikeseks**, sest muudatus avaldab mõju ainult kriisiolukorras.

Mõju sihtrühm: lastehoiuteenuse kasutajad, alus- ja põhihariduse õpilased

Mõju sagedust võib hinnata pigem väikeseks. Eelnõuga soovitakse saavutada, et sõltumata olukorrast teeks KOV pingutusi lastehoiu ning alus- ja põhihariduse pakkumise jätkamiseks. Seega võib mõju sihtrühmale hinnata väikeseks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm (A): riigiasutused ja avalik-õiguslikud asutused

Mõju on neile asutustele, kes korraldavad sotsiaalteenuste (KOV, Sotsiaalkindlustusamet) ja haridusteenuste (Haridus- ja Teadusministeerium) osutamist. Kõikide riigiasutustega võrreldes moodustab otseselt mõjutatud asutuste arv väikese osa kogu sihtrühmast.

Mõju ulatus on väike – muudatuste tagajärjel ei muutu asutuste tavapärane töökorraldus, kuid tuleb planeerida teenuste jätkumise korraldus kriisiolukorras. Selleks tuleb planeerida ja näha ette vajalikud ressursid, teha kokkulepped ning tagada personal.

Mõju sagedust võib hinnata väikeseks, sest muudatus avaldab mõju ainult kriisiolukorras.

Mõju sihtrühm (B): KOVi üksused

Mõju avaldub KOVidele (79), kes korraldavad sotsiaalteenuste ja haridusteenuste osutamist. Kuna kehtiv regulatsioon ei määra, milliste sotsiaalteenuste osutamisega on eelkõige vaja jätkata ka kriisiolukorras, on oluline määrata kindlaks need sotsiaalteenused, mida KOV peab osutama, ehk millised on need inimestele elutähtsad KOVi korraldatavad sotsiaalteenused, mille kättesaadavus tuleb tagada ka kriisiolukorras. Muudatus eeldab kõigilt KOVidelt püsiva kriisiülesande täitmiseks kriisiplaanide koostamist, see tähendab olemasolevate võimaluste ja ressursside planeerimist, juhtimiskorralduse läbimõtlemist jne. Praegu kõikidel KOVidel sellist ülesannet ei ole, see tähendab olulist halduskoormuse suurenemist kõikidele omavalitsusüksustele. Kui KOVis ka on kriisivalmiduse ja toimepidevuse eest vastutav spetsialist, siis püsivad kriisiülesanded puudutavad valdkondi, kus ei ole seni kriisideks valmistumise ja sellega seotud planeerimisega kokku puututud. Halduskoormuse kasvu kõrval võib see tähenda täiendava tööjõu vajadust, mis hinnanguliselt võib, sõltuvalt KOVi suurusest, tähendada 0,5–1 ametikohta ning palgafondi 13 000 – 35 000 eurot aastas. **Seega on kaasnev mõju suur.** Samuti on **suur mõju esinemise sagedusele.**

Samas aitab püsivate kriisiülesannete täitmise planeerimine ja valmistumine parandada KOVide üldist valmidust ja võimet kriisides toime tulla, tagada oma elanikele teenuste kättesaadavus olukorrast sõltumata. Seetõttu võib kaasnevate **ebasoovitavate mõjude riski hinnata keskmiseks**.

Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades on tegemist olulise mõjuga.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid osutavad ettevõtjad (teenuseosutajad)

Majanduslik mõju võib avalduda nendele ettevõtjatele, kes osutavad sotsiaalteenuseid, mille osutamine kriisiolukorras lõpetatakse, või vastupidi, mille tegevus kriisiolukorras laieneb. Nt kui ei ole võimalik tagada enam koduteenuse või isikliku abistaja teenuse pakkumist, võib suureneda koormus üldhooldusteenuse pakkujatele. 2021. a seisuga oli näiteks väljaspool kodu üldhooldusteenust osutavaid asutusi kokku 177 (sh osa teenuseosutajatel on mitu tegevuskohta), mis moodustab väikese osa kõikidest aktiivsetest ettevõtjatest (kokku 127 357). Otseselt mõjutatud sihtrühma täpne suurus sõltub kriisiolukorra ulatusest.

Teenuseosutajal on vaja teha muudatusi oma protseduurides, et tagada hoolekandeasutustes vajaliku personali olemasolu ka kriisiolukordades. Lisaks on vaja teenuseosutajal arvestada, et kriisiolukorra ajal võib tekkida vajadus inimeste evakueerimiseks hoolekandeasutustest ning selleks peab olema valmidus inimesi transportida, samuti kokkulepped teiste asutustega inimeste vastuvõtmiseks. Seega kaasneb muudatustega halduskoormus ettevõtjatele, kuna ettevõtjad peavad plaanima ressursid ja koostama tegevuskava võimalikuks kriisiolukorraks.

Mõju sagedust võib hinnata väikeseks, sest muudatus avaldab mõju ainult kriisiolukorras. Mõju ulatus sõltub kriisi ulatusest. Muudatus ei nõua tavaolukorras ettevõtjatelt oma tegevuse ümberkorraldamist, mistõttu tavaolukorras ei kasva ettevõtjate halduskoormus.

2.11. Kavandatav muudatus: kriisiolukorra lahendamises osalemine vastavalt Eesti Panga kriisiplaanile

Pangad ja turvaettevõtted peavad edaspidi osalema kriisiolukorra lahendamisel kriisiplaani kohaselt. Sisuliselt on siin tegemist kahe kohustusega: kõigepealt osaleda Eesi Panga kriisiplaani koostamises ning kriisiolukorra korral osaleda selle lahendamisel vastavalt kriisiplaanile.

Mõju sagedus on samuti väike, sest kriisid toimuvad väga harva ning kriisiplaan koostatakse üks kord ja seejärel seda uuendatakse, kui selleks on vajadus. Mõju ulatuse võib lugeda keskmiseks, sest teenuseosutaja käitumises toimuvad siiski sisulised muudatused. Kui toimepidevuse plaan kirjeldab, kuidas käitutakse teenuse katkestuse korral konkreetses ettevõttes, siis kriisiplaan kirjeldab sedasama riigi tasandil (ja suurema katkestuse puhul). Olemuselt on korraldava asutuse kriisiplaan samasugune nagu toimepidevuse plaan – dokument, milles kirjeldatakse, kuidas tuleb katkestuse korral käituda.

2.12. Kavandatav muudatus: toidu varustuskindluse tagamine elutähtsa teenuse kaudu toidu valdkonnas

Muudatusega kaasneb mõju majandusele, riigiasutuste töökorraldusele ja siseturvalisusele.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: toiduvaldkonna ettevõtjad, kes määratakse elutähtsa teenuse osutajaks

Muudatus mõjutab otseselt neid ettevõtjad, kes tegutsevad eelnõus nimetatud toidu varustuskindluse valdkonnas, kelle majandustegevus vastab eelnõus sätestatud tingimustele ja

kes on ministri käskkirjaga määratud elutähtsa teenuse osutajaks. Selliseid ettevõtteid on eelnõu koostamise ajal 16: OÜ Estonia, AS Väätsa, Agro, HK Scan, Vireen, Nordic Milk, Valio, E-Piim, Tartu Mill, Eesti Pagar, Coop Eesti, Selver, Maxima, Rimi, Prisma, Grossi Toidukaubad.

Nende ettevõtete elutähtsa teenuse osutajaks nimetamisega kaasnevad neile järgmised kohustused:
1) koostada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
2) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab maaeluminister määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
3) tagada igas olukorras enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab maaeluminister määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
4) teavitada viivitamata Maaeluministeeriumi elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab vajaduse korral maaeluminister määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
5) osaleda kriisiolukorra lahendamises kriisiplaani kohaselt;
6) anda Maaeluministeeriumile tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
7) korraldada enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi;
8) esitada Maaeluministeeriumile kord aastas ülevaade intsidentidest ja toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmetest.

Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 600–5000 eurot. Näiteks 2022. aasta mai seisuga oli turult võimalik saada toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani keskmiselt 2250 euro eest. Küberturvalisuse seadusest tuleneb kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest ja kaitsealast 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt küberturvalisuse seadusest kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4 500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest ning kaitsealast. Vastav nõue tuleneb küberturvalisuse seadusest ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta üldjuhul tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**.

Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise olulisusega mõjuga**.

Mõju valdkond: Mõju valitsusasutuste korraldusele

Sihtrühm: Maaeluministeerium ja Põllumajandus- ja Toiduamet

Muudatus mõjutab riigiasutuste töökoormust, kuna suureneb nii Maaeluministeeriumi kui ka Põllumajandus- ja Toiduameti töökoormus, sealhulgas muutub nii nende ülesannete hulk kui ka iseloom. Eelnõu kohaselt on lisanduvateks ülesanneteks järgmised ülesanded:
1) koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist;
2) nõustada elutähtsa teenuse osutajat;
3) kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded;
4) teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;
5) korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;
6) kinnitada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan.

Kui rakendusaktide kehtestamine on pigem ühekordne ülesanne, siis järgnevad ülesanded on püsiva iseloomuga. Viimaste puhul kaasneb suurem koormus eelnõu seadusena jõustumisega, kui esimest korda on vaja elutähtsa teenuse osutajaid toidu varustuskindluse valdkonnas määrata. Sellele järgneb teenuseosutajate hulga ajakohasena hoidmine esialgu eeldatavalt kahe aasta pikkuse ajavahemiku järel, kuid välistada ei saa ka vajadust vahepealsel ajal asjakohaseid menetlusi läbi viia (elutähtsa teenuse osutaja määramise kehtetuks tunnistamine, uue elutähtsa teenuse osutaja määramine).

Kõik need tegevused eeldavad korralduslikke muudatusi, organisatsioonisisese kriisireguleerimise süsteemi loomist, nõustamise ja järelevalve põhimõtete väljatöötamist, toimepidevuse nõuete väljatöötamist. **Mõju ulatust Maaeluministeeriumile ja Põllumajandus- ja Toiduametile saab pidada suureks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatöösse. Arvestades sellega, et Maaeluministeeriumi ja Põllumajandus- ja Toiduameti jaoks on tegemist uute ülesannetega, siis eelnõus sätestatu rakendamine eeldab muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, täiendavate ülesannete täitmist ning sihikindlat kohanemist muudatustega. Sellest tulenevalt saab **mõju sagedust pidada suureks.** Kindlasti kaasnevad vastavate nõuete rakendamisega tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt Maaeluministeeriumi ja Põllumajandus- ja Toiduameti senisest töökorraldusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse asutuse tegevuskulude jooksvast eelarvest.

Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine aitab parandada elutähtsate teenuste ning korraldavate asutuste endi valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid

pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga**.

Mõju valdkond: Mõju siseturvalisusele

Muudatus mõjutab Eesti elanikkonda ja otseselt neid ettevõtjad, kes on ministri käskkirjaga määratud püsiva kriisiülesandega isikuks.

Toit on inimese igapäevane alusvajadus ja seetõttu on toidujulgeoleku ning toidu varustuskindluse tagamise ülesanded seotud laiapõhjalise riigikaitse ja siseturvalisuse poliitika üldeesmärgiga inimeste elu ja tervise kaitsel. Muudatuse eesmärk on maandada erinevate võimalike kriisiolukordade mõju toidu varustuskindlusele, aga samuti sellise mõjuga kriise ennetada, lahendada ja nendest taastuda. Elanike turvatunne ja seeläbi ka heaolu ning sotsiaalne kaitse peaks muudatuse tulemusena suurenema. Turvatunnet suurendab lisaks püsiva kriisiülesandega isikute määramisele ka teadmine, et toidu varustuskindluse tagamine on riigis hästi läbi mõeldud ja et sellega tegeletakse iga päev. Ministri käskkirjaga püsiva kriisiülesandega isikuks määratud ettevõtjad mõjutavad oma püsiva kriisiülesande täitmise kaudu ka teisi ettevõtjaid, kellega nad äriliselt seotud on ja kes seetõttu peavad läbi mõtlema ka enda tegevuse jätkusuutlikkuse kriisiolukorras, näiteks soetama teatud varu, mõtlema läbi logistika jne.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: **ebasoovitavate mõjude risk on eeldatavalt väike.**

Järeldus mõju olulisuse kohta: **mõju on pigem keskmine.**

2.13. Kavandatav muudatus: toidu varustuskindluse määramine toiduvaru kaudu

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja siseturvalisusele.

Mõju valdkond: Mõju valitsusasutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: Maaeluministeerium, Põllumajandus- ja Toiduamet ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (AS Eesti Varude Keskus).

Eelnõu kohaselt lisandub ülesanne moodustada riigi toiduvaru täpsemas koosseisus (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (AS Eesti Varude Keskus)). Muudatus suurendab Maaeluministeeriumi ja Põllumajandus- ja Toiduameti tööjõunõudlust, kuna suureneb nii Maaeluministeeriumi kui Põllumajandus- ja Toiduameti töökoormus, sealhulgas muutub nii ülesannete hulk kui ka iseloom. Maaeluministeerium peab välja töötama toiduvarus oleva toidu ja teraviljavaru kogused või varu täpsema koosseisu. Kui teraviljavarust pärit vili antakse kasutamiseks tootmissisendina toidu või sööda tootmiseks või loomade söötmiseks, lisandub Põllumajandus- ja Toiduametile seda varu kasutades saadud toidu, sööda või sellega söödetud looma kasutamise ja käsutamise õiguse piiramise ja selle üle järelevalve tegemise ülesanne. Tööülesannete arvu tõusu esinemise sagedust ja sellega kaasnevat töökoormust on raske hinnata, kuna see kaasneb tsiviilkriisiks valmisoleku ja riigikaitse seaduse alusel tehtava valitsuse otsusega varu kasutusele võtta.

Muudatus ei mõjuta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Maaeluministeeriumi ega Põllumajandus- ja Toiduameti palgakulu ega personali arvu. Ministeeriumi ega Põllumajandus- ja Toiduameti põhiülesannete täitmises muudatusi ei toimu.

Mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele
Muudatusega ei kaasne lisakulu riigieelarvest.

Mõju valdkond: Mõju siseturvalisusele

Toidu varustuskindlus on seotud siseturvalisusega ja see muudatus mõjutab otseselt neid ettevõtjad, kes on ministri käskkirjaga määratud püsiva kriisiülesandega isikuks, ja kaudselt kogu Eesti elanikkonda, eelkõige nende turvatunnet.

Muudatuse eesmärk on maandada erinevate võimalike kriisiolukordade mõju toidu varustuskindlusele, aga samuti sellise mõjuga kriise ennetada, lahendada ja nendest taastuda. Elanike turvatunne peaks muudatuse tulemusena suurenema. Turvatunnet suurendab lisaks riigi toiduvaru olemasolule ka teadmine, et selle koosseis on läbi mõeldud. Sealhulgas on võimalus kasutada osa toiduvarust (teravilja) toidu tootmiseks (toorainena, söödana või seemneviljana).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: ebasoovitavate mõjude risk on eeldatavalt väike.

Järeldus mõju olulisuse kohta: mõju/muutus on võrreldes senise regulatsiooniga pigem keskmine. Eeldame, et osalistel ei esine olulisi kohanemisraskusi uue regulatsiooni täitmisel.

2.14. Kavandatav muudatus: viivitamatu ohuteate edastamine

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: riigi elanikkond

Viivitamatu ohuteate edastamine helisignaalina sireenisüsteemi seadme kaudu võimaldab teavitada inimesi elu ja tervist vahetult ohustavatest sündmustest, sh tagada varjumine ja evakuatsioon ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks. Kui ohust teavitatakse õigel ajal ja viivitamata, kulutamata eraldi aega teavitamisvõimaluse leidmisele, on võimalik kriis kiiremini lahendada ning inimestele tekkiv kahju on väiksem. Juhiseid saanud elanikkond saab võtta ise kasutusele meetmed, et kaitsta enda tervist ja toimetulekut. Sihtrühma täpne suurus sõltub olulisel määral kriisiolukorrast.

Muudatusel on positiivne mõju – kriisiolukorras teavitatakse kiirelt elanikkonda paljude isikute elu ja tervist vahetult ohustavast sündmusest, tagades varjumise või ulatusliku evakuatsiooni, ning saadakse juhiseid ohutuks tegutsemiseks.

Mõju sagedus on väike, sest muudatus avaldab mõju eelkõige kriisiolukorras ehk väga harva, ning muudatus ei nõua tavaolukorras sihtrühmalt olulist käitumise muutmist. Küll tekib isikutel talumiskohustus, kui sireenisüsteemi seadmeid katsetatakse või testitakse. Samuti plaanib Päästeamet regulaarselt elanikkonda teavitada sireenisüsteemi toimimisest, et elanikkond oskaks sireenide käivitumisel (kasutuselevõtmisel) käituda.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: Vabariigi Valitsus, ministeeriumid, asutused, kes osalevad kriisiolukorra lahendamisel

Sihtrühma täpne suurus sõltub suurel määral ohust, millest teavitatakse. Arvestades, et kriisiolukorra üks eesmärke on saavutada riigi ja ühiskonna võime ja valmisolek end kaitsta, on kaudne sihtrühm kogu elanikkond. Võib eeldada, et suuremate kriisiolukordade korral on mõjutatud suurem osa elanikkonnast ning väiksemate kriiside puhul avaldub otsene mõju väikesele sihtrühmale.

Muudatus mõjutab riigi üldist julgeolekut, kuna sireenisüsteemi seadme käivitamine loob isikutele eeldused õigel ajal varjuda või evakueeruda (kahjulikke tagajärgi ära hoida või ohule reageerida) ning seeläbi kaitsta enda elu ja tervist. Samuti teeb sireenisüsteemi seade riigile võimalikuks tulla toime julgeolekuohtudega ning võimaldab riigil teostada tõhusat kaitset. Muudatused võimaldavad riigil reageerida kiiresti ja efektiivselt nii sõjalistele kui ka mittesõjalistele rünnetele, tagades sellega paremini elanike turvalisuse.

Mõju sagedus ja ulatus on väikesed, kuivõrd muudatus ei nõua sihtrühmalt tavaolukorras oma käitumise muutmist ning mõju avaldub üksnes kriisiolukorras ehk väga harva.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele, riigiasutuste kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: Päästeamet ja asutused või isikud, kes otsustavad viivitamatu ohuteate edastamise

Seaduse jõustumisel lisandub uus ülesanne Päästeametile, kes hakkab korraldama viivitamatu ohuteate edastamist helisignaalina ja sireenisüsteemi seadme kasutuselevõtmist ja otsustab süsteemi paigaldamise.

Mõju ulatus ja sagedus on keskmine, kuna Päästeametile lisandub uus ülesanne, mis vajab regulaarset täitmist. Päästeamet hakkab edaspidi asukohtade sobivust hindama tulenevalt keskkonna muutustest (nt uued heli takistavad rajatised/hooned; uued müraallikad jne) ning sellest tulenevalt ka sireeniposte vajaduse korral juurde looma või muutma.

Sireenisüsteemi seadmete kasutuselevõtmiseks on Päästeametile eraldatud 4,5 mln eurot. Edasine arvestuslik kulu Päästeametile on planeeritud järgmiselt:
1) sireenisüsteemi seadme asukoha renditasu – 220 000 eurot aastas;
2) sideteenused ja elektri kasutamine – 120 000 eurot aastas;
3) sireeniposti iga-aastane hooldus – 15 000 eurot aastas;
4) sireeniposti remont + seadmete vahetus – 140 000 eurot kolme aasta peale

Püsikuluks on vaja arvestada ka sireenisüsteemi toimimise eest vastutaja palgafond (üks ametikoht kuupalgaga 3000 eurot).

Muudatusel on positiivne mõju: loodud on kiire viivitamatu ohuteate edastamise süsteem, et kiirendada elanikkonna teavitamist ja seega vältida võimalikke isikutele tekkivaid kahjusid.

Muudatuste tagajärjel ei toimu riigiasutuste korralduses ega pädevuste ja volituste jaotuses olemuslikke muudatusi, mis võiks kaasa tuua uusi kulusid. Küll aga kaasneb muudatustega vajadus koolitada asutusi ja isikuid sireenisüsteemi seadme tundmaõppimiseks ning sellega kohanemiseks. Mõju ulatus on väike, kuna muudatus ei too kaasa sihtrühma käitumise olulist muutumist, kuna ka kehtiva õiguskorra kohaselt tuleb elanikkonda ohtudest teavitada.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: sireenisüsteemi seadmega koormatud isikud

Majanduslik mõju võib avalduda nendele ettevõtjatele või isikutele, kelle ehitisele või kinnistule võidakse sireenisüsteemi seade paigaldada. Sellega kaasneb talumiskohustus, kui sireenisüsteemi seadet on vaja hooldada, parandada või testida.

Mõju ulatus ja sagedus on väike, kuna sireenisüsteemi seadmeid paigaldatakse 22 asulasse olemasolevatele kõrgrajatistele (sidemastid, korstnad jms), riigile ja kohaliku omavalitsuse üksustele kuuluvatele ehitistele ja riiklikele ettevõtetele kuuluvatele ehitistele.

2.15. Kavandatav muudatus: Päästeameti poolt asja sundkasutusse võtmise ja sundvõõrandamise regulatsioon

Eelnõu § 102 kohaselt lisandub Päästeametile õigus võtta asju sundkasutusse ja sundvõõrandada. Kehtiva PäästeSi alusel on Päästeametil õigus sundkasutusse võtta vett, liiva, kruusa ning muid päästetööks või demineerimistööks vajalikke aineid, materjale, seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik päästetööks või demineerimistööks ning muud võimalused asja sundkasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad. Eelnõuga lisandub Päästeametile õigus sundkasutada ja sundkoormata asju, kui see on vältimatult vajalik ulatusliku evakuatsiooni ja varjumise läbiviimiseks.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele ning sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Teoreetiliselt võib evakuatsiooni ja varjumise läbiviimiseks kohustada peaaegu igaüht riigi elanikest. Tegelikult on mõjutatud sihtrühm sellest oluliselt väiksem ning sõltub varjumise ja evakuatsiooni ulatusest ja kestusest. Väikesemahulise ja lühiajalise kriisi korral on sihtrühm väga väike, piirdudes näiteks üksikute isikutega, kelle vara võidakse koormata. Samas ulatusliku, täiemahulise ja pikaajalise sõja korral on puudutatud sihtrühm suurem ja võib teoreetiliselt puudutada igaüht. Tõenäosus varjumise läbiviimiseks ja evakuatsioonikohtade sundkoormamiseks on väike.

Kui mõju peaks siiski avalduma, toob see isikutele kaasa väiksemaid või suuremaid põhiõiguste riiveid, mis seisneb isikutele kuuluva vara sundkasutamises või sundvõõrandamises. Muudatusel on positiivne mõju – ressursside õigeaegse kasutusele võtmisega on võimalik kriisi kiiremini ja tõhusamalt ohjata, vältides elanike elule ja tervisele suurema kahju tekkimist.

Mõju ulatus sõltub kriisi ulatusest.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele, nende kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: Päästeamet

Muudatustega ei kaasne riigiasutuste või KOVi asutuste ümberkorraldamist või muudatusi nende töökorralduses. Muudatusega kaasneb tavapärane riigiametnike koolituskulu uue regulatsiooni tundmaõppimiseks, mis mahub iga asutuse koolituseelarvesse. Seega on mõju

ulatus väike. Samuti on mõju esinemise sagedus väike, kuna mõju esineb ainult regulatsiooni jõustumise ajal.

Mõju valdkond: mõju majandusele või muu otsene või kaudne mõju

Mõju sihtrühm: ettevõtjad ja elanikud

Muudatus võib teoreetiliselt mõjutada kõiki elanikke ning iga 131 650 majanduslikult aktiivset ettevõtjat.[127] Sihtrühma suurus sõltub kriisiolukorra ulatusest, kuid tõenäoliselt ei avaldu mõju kõigile elanikele ja ettevõtjatele, kuna kõigi vara suhtes tõenäoliselt kohustusi ei panda. Samuti on mõju esinemise sagedus väike, kuna muudatus avaldab mõju üksnes olukorras, kus on vaja elanikel varjuda või neid evakueerida.

2.16. Kavandatav muudatus: andmekogust andmete väljastamise üldvolitus kriisiolukorra lahendamisel

Kriisiolukorras on andmekogu vastutav või volitatud töötleja kohustatud väljastama eelkõige kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele või piiravat meedet kohaldavale haldusorganile andmekogusse kantud kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke isikustamata andmeid. Kavandatud muudatus tagab isikustamata andmete saamise nendeks puhkudeks, kus andmete töötlemine on kriisiolukorra lahendamisel vajalik ja eesmärgipärane, kuid nende väljastamise õigus vastavas õigusaktis (nt andmekogu põhimääruses) puudub, mis seaks omakorda kriisiolukorra lahendamisele olulisi takistusi.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Erinevatesse andmekogudesse kantud asjassepuutuvate andmete kättesaadavusel pädevatele asutustele ja isikutele on positiivne mõju kogu elanikkonnale, kuna andmeid töödeldakse kriisiolukorra kiire lahendamise eesmärgil. Mõju ulatus on väike, sest sihtrühma käitumises erilisi muutusi ei toimu. Mõju sagedus on väike, sest muudatus avaldab mõju vaid kriisi ajal ehk väga harva ning muudatus ei nõua tavaolukorras sihtrühmalt käitumise muutmist. Üldvolituse alusel väljastatakse üksnes andmekogusse kantud isikustamata andmeid, seega on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väike ning negatiivse iseloomuga mõjud andmesubjektidele puuduvad.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused, piiravat meedet kohaldavad haldusorganid, andmekogude vastutavad või volitatud töötlejad

Mõju avaldub neile valitsusasutustele, kes vastutavad kriisiolukorra lahendamise eest, osalevad kriisiolukorra lahendamisel või kohaldavad piiravaid meetmeid. Samuti avaldub mõju andmekogude vastutavatele ja volitatud töötlejatele, kes vastava päringu saamisel kohustuvad andmed väljastama, kui nende väljastamine kriisiolukorda lahendavale või piiravat meedet kohaldavale asutusele on eesmärgipärane ja vajalik.

127 Statistikaameti andmebaas. ER007: Statistilisse profiili kuuluvad üksused õigusliku vormi ja haldusüksuse järgi, haldusjaotus 1. jaanuari 2018. aasta seisuga. Kättesaadav: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/10Majandusuksused/08Uldandmed/08Uldandmed.asp.

Mõju ulatus on pigem keskmine, sest sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused. Mõju ulatusele täpse hinnangu andmine on ka keeruline, kuna arvestades eelkõige andmekogude hulka ja erinevate andmekogude pidamise eesmärki ja kogutud andmeid, puudub praegu teadmine selle kohta, kas ja milliste ülesannete täitmiseks on juba praegu kriisiolukorra lahendamise eest vastutavatele asutustele õiguslik juurdepääs andmetele tagatud. Muudatuse positiivne mõju avaldub selles, et üldvolitus aitab kiireloomulisi lahendusi nõudvates olukordades vältida võimalikke õiguslikke takistusi või erimeelsusi andmekogu andmete väljastamiseks. Mõju sagedus on väike, sest andmekogu andmete väljastamise ülvolitust võib kohaldada vaid kriisiolukorras. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on sihtrühma vaates kahesugune: andmekogude vastutavate või volitatud töötlejate seisukohast on muudatusel koormav iseloom, kuna sellega kaasneb kohustus korraldada asjassepuutuvate andmete väljastamine. Kriisiolukorra lahendamise eest vastutavate asutuste või piiravat meedet kohaldavate haldusorganite seisukohast on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väike, kuna negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

3. Järelevalve

Eelnõu §-ga 149 sätestatakse uus menetluskord konstitutsiooniliste otsuste kohtulikuks kontrolliks. Selle järgi teeb erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ja lõpetamise otsuse ning Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele riigis viibimise loa andmise põhiseadusele, seadustele ja välislepingutele vastavuse üle järelevalvet õiguskantsler. Õiguskantsler võib vaidlustada konstitutsioonilise otsuse otse Riigikohtus ning kohustada akti vastu võtnud organit viima otsuse kooskõlla põhiseaduse, seaduse või välislepinguga.

Mõju valdkond: mõjud riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

<u>Mõju sihtrühm: riigiasutused ja KOVid</u>

Muudatuste rakendamiseks peavad riigiasutused ja KOVid olema vajaduse korral valmis kujundama kiiresti seisukoha õiguskantsleri algatatud normikontrolli aluseks oleva õigusakti ning Riigikogu ja Vabariigi President oma konstitutsioonilise otsuse suhtes. See tähendab vajadust vaadata üle enda tavapärane töökord ja näha selles ette erandid kiireloomuliste muudatuste tegemiseks. Samas tuleb olenemata kõnealustest muudatustest näha kriisiolukorra jaoks ette eraldi töökorraldus asjade kiireks otsustamiseks. Õiguskantsleri seisukohtadele reageerimine ja normikontrolli kohta arvamuse kujundamine on pelgalt osa sellest üldisest töökorraldusest. Kriisiolukorra õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalve erikord tagab põhiseaduslikkuse ja õigusselguse väiksema ressursiga. Samuti saab õiguskantsler eelnõuga § 149 lõikes 1 nimetatud üksikaktide kontrolli kohustuse – kui õiguskantsleril on kahtlus, et nimetatud paragrahvis loetletud aktid on kas täielikult või osaliselt põhiseaduse, seaduse või välislepinguga vastuolus, esitab õiguskantsler viivitamata Riigikohtule taotluse peatada otsuse kehtivus kuni selle põhiseaduse, seaduse või välislepinguga kooskõlla viimiseni.

Mõju valdkond: muu otsene või kaudne mõju

<u>Sihtrühm: põhiõiguste ja -vabaduste kandjad</u>

Muudatused tagavad selle, et ulatuslikumate ja tõsisemate põhiõigusi ja -vabadusi riivavate meetmete puhul ei jääda ootama seda, et adressaat suudaks enda õigusi tõhusalt mitmes kohtuastmes kaitsta, vaid põhiseaduspärasuse kontroll toimub kiiresti ja võimalikult kõrgel riiklikul tasemel. Kriisiolukorras antud õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalve kord tagab põhiseaduslikkuse ja õigusselguse väiksema ressursiga. Õiguskantsleri algatatud ja vahetult Riigikohtus lahendatav põhiseaduslikkuse kontroll tagab, et teised kohtuastmed kohtumenetluses ning haldusorganid vaide- või muus kohtuvälises menetluses ei pea uuesti hindama või seadma kahtluse alla Riigikohtu kontrollitud õigusaktide põhiseaduspärasust. Samad kaalutlused õigustavad ka Riigikogu ja Vabariigi Presidendi konstitutsiooniliste otsuste järelevalve korda.

Mõju avaldumine sihtrühmale sõltub suurel määral sellest, kui palju on vaja erandlikke menetlusreegleid rakendada ja mil määral erineb nende rakendamise olukord.

4. Vastutus

Vastutuse peatükis on sätestatud väärteokoosseisud ja -karistused eelnõus sätestatud kohustuste täitmata jätmise sanktsioneerimiseks. Võrreldes kehtiva õigusega on peamiste muudatustena tõstetud kahe väärteo (elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumine ning alaliselt või ajutiselt kaitstava olulise tähtsusega objekti füüsilise kaitse nõuete rikkumine) rahatrahvide määrasid maksimaalse lubatud piirini.

Muudatus on väheoluline, kuna karistusmäärade tõstmine maksimaalse lubatuni ei tähenda automaatselt nende kohaldamist. Igasugune karistuse kohaldamine peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu rahatrahv määratakse vastavalt rikkumise raskusele. Trahvimäärad on seatud maksimaalses ulatuses, mida karistusseadustik lubab (KarSi § 47), sest nii elutähtsate teenuste kui ka olulise tähtsusega objektide kaitsemeetmetega sätestatud kohustuste täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine võib kaasa tuua väga suure kahju, ohustada elanikkonda, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda.

5. Rakendussätted

5.1. EHSi, ÜVVKSi ja KkütSi kavandatav muudatus: KOVi korraldatavate elutähtsate teenuste kriteeriumide muutmine

Seaduse eelnõuga muudetakse EHSi § 97 lõiget 8 selliselt, et edaspidi laieneb elutähtsate teenuste regulatsioon kõikidele kohaliku omavalitsuse üksus(t)es teede korrahoiuga tegelevatele ettevõtjatele ning seda olenemata sellest, kas ettevõtja tegutseb kohaliku omavalitsuse üksuse tiheasustusalal või hajaasustusalal. KkütSi § 7 lõiget 3 muudetakse selliselt, et edaspidi on elutähtsa teenuse osutajaks võrgupiirkonnas tegutsev soojuse tootja ja võrguettevõtjast soojusettevõtja. ÜVVKSi § 7 lõiget 1^1 muudetakse selliselt, et edaspidi on elutähtsa teenuse osutajaks kõik vee-ettevõtjad, keda on määratud vee-ettevõtjaks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 7 lõikes 2 või lõikes 2^2 sätestatud korras. Kokkuvõttes on muudatuse kohaselt edaspidi elutähtsa teenuse osutajateks kõik teede korrashoiu, kaugkütte- ja veeteenust osutavad ettevõtted.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

<u>Mõju sihtrühm (A): riigi elanikud, kes elavad 10 000 elaniku piiriga KOVis ja keda teenindavad elutähtsa teenuse osutajad</u>

Elutähtsat teenust korraldava asutuse ülesandeid täidab praegu 33 kohaliku omavalitsuse üksust[128]. Nendes kohalikes omavalitsustes elas Statistikaameti andmetel 01.01.2022 seisuga 1 084 950 inimest ehk 81% kogu elanikkonnast. 2021. aastal Riigikontrolli tehtud ülevaate[129] kohaselt on veeteenusega nendes kohaliku omavalitsuse üksustes liitunud hinnanguliselt 871 814 inimest ehk 80% 33 omavalitsusüksuse elanikest ja 65% kõikidest Eesti elanikest. Kaugküttega on liitunud hinnanguliselt 514 752 elanikku ehk 47% 33 kohaliku omavalitsuse üksuste elanikkonnast ja 38% kogu Eesti elanikkonnast. Teede korrashoiu kohta selline statistika puudub. Kehtiva regulatsiooniga on hõlmatud 33 omavalitsusüksuses üksnes tiheasustusalal tegutsevad teede korrashoidjad. Eelnõuga laiendatakse regulatsiooni ka hajaasustuse piirkonnas tegutsevatele ettevõtetele ning seega ka hajaasustusega aladel elavatele inimestele. Arvestades sellega, et Statistikaameti andmetel elab hinnanguliselt 85% Eesti elanikkonnast tiheasustusega piirkondades, siis teenindavad elutähtsa teenuse osutajast teede korrashoidjad ligi 813 712 elanikku 33 omavalitsusüksuses. Kokkuvõttes keskmiselt tarbib 33 omavalitsusüksuses elutähtsat teenust kokku ligi 52% kogu Eesti elanikkonnast. **Sellest tulenevalt saab sihtrühma pidada suureks.** Nimetatud sihtrühmale on käesoleva seaduse eelnõu mõju ulatus ja sagedus väike, kuna ka praegu osutavad sellele sihtrühmale vee-, kaugkütte- ja teede korrahoiu teenuseid elutähtsa teenuse osutajad. Kuna neid teenuseid osutavate ettevõtjate ja korraldavate asutuste suhtes nõuded seaduse eelnõuga oluliselt ei muutu, siis ka **mõju ulatus ja sagedus 33 kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkonnale on väike.** Eelnevast tulenevalt saab **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** hinnata väikseks ja seega **mõju tervikuna ebaoluliseks**.

<u>Mõju sihtrühm (B): riigi elanikud, kes on elanud viimase viie aasta jooksul väiksema kui 10 000 elanikuga KOVis ja keda ei teenindanud elutähtsa teenuse osutaja</u>

Seaduse eelnõuga laiendatakse elutähtsate teenuste regulatsiooni kõikidele 79 kohaliku omavalitsuse üksusele, st lisaks senisele 33 kohaliku omavalitsuse üksusele veel 46 omavalitsusüksusele. Nendes 46 kohaliku omavalitsuse üksuses elas Statistikaameti andmetel 01.01.2022 seisuga 255 104 inimest ehk 19% kogu elanikkonnast. 2021. aastal Riigikontrolli tehtud ülevaate kohaselt ligi 25% (u 164 000 inimest) kaugkütte teenuse tarbijatest osutab kaugkütteteenust, mitte elutähtsa teenuse osutaja. Tsentraalse vee- ja kanalisatsiooniteenuse puhul on osakaalud sisuliselt samad: teenusega seotud inimestest neljandikule (tsentraalse vee puhul u 255 000, kanalisatsiooni puhul u 232 000 inimest) pakub teenust teenuseosutaja, kes ei ole elutähtsa teenuse osutaja. Kokku see moodustab alla 19% Eesti elanikkonna koguarvust. Teede korrashoiu kohta selline ülevaade puudub, kuid siin saab lähtuda 46 kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkonna koguarvust, kuna kõik elanikud nendes omavalitsusüksustes kasutavad teid. Seega kokku keskmiselt tarbib 46 omavalitsusüksuses elutähtsat teenust ligi 76% nende omavalitsusüksuste elaniketest ja seega ligi 14% Eesti elanikkonnast. **Sellest tulenevalt on tegemist keskmise sihtrühmaga.** Nimetatud sihtrühmale saab mõju ulatust pidada keskmiseks. Seda eelkõige põhjusel, et suuremale osale osutab juba praegu veeteenust ja kaugkütteteenust kehtiva seaduse alusel elutähtsa teenuse osutaja. 2021. aasta Riigikontrolli ülevaate kohaselt pakub suuremale osale kaugkütte-, vee-

128 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Saue vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Elva vald, Põlva vald, Viljandi vald, Harku vald, Jõgeva vald, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Rapla vald, Jõhvi vald, Tori vald, Tapa vald, Paide linn, Türi vald, Lääne-Harju vald, Võru vald, Tartu vald, Kambja vald, Keila linn, Saku vald.

129 Riigikontroll tegi 2021. aastal ülevaate, mille eesmärk oli välja selgitada, kui palju Eesti inimestest on seotud kaugkütte-, vee- ja kanalisatsiooniteenusega sellistes omavalitsustes, kus ei ole hädaolukorra seadusest tulenevat kohustust korraldada nende elutähtsate teenuste toimepidevust ning kus teenuseosutajad pole elutähtsa teenuse osutajad.

või kanalisatsiooniteenusega seotud inimestele teenust elutähtsa teenuse osutaja. Kaugkütteteenusega seotud inimestest ligi 25% (u 164 000 inimest) puhul ei ole teenuseosutaja elutähtsa teenuse osutaja. Tsentraalse vee- ja kanalisatsiooniteenuse puhul on osakaalud sisuliselt samad: teenusega seotud inimestest neljandikule (tsentraalse vee puhul u 255 000, kanalisatsiooni puhul u 232 000 inimest) pakub teenust teenuseosutaja, kes ei ole elutähtsa teenuse osutaja. Teede kohta sarnane statistika ja ülevaade puudub, kuid eelduslikult võivad need arvud jääda samasse vahemikku kui vee ja kütte puhul. Eelduslikult on mõjutatud eelkõige 20–40% 46 omavalitsusüksuse elanikkonnast, kes edaspidi hakkavad eelduslikult saama toimepidevamat teenust, kuna teenuseosutajal tuleb täita elutähtsa teenuse regulatsioonist tulenevaid nõudeid. Sellest tulenevalt on **mõju ulatus keskmine**. Mõju sagedus on aga väike, kuna sihtrühm saab tunda teenuse toimepidevust eelkõige kriisiolukorras. Eelnevast tulenevalt saab mõju olulisust tervikuna hinnata keskmiselt olulisena.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm (A): elutähtsa teenuse osutajast KOVid

Kehtiva HOSi kohaselt on elutähtsat teenust korraldavateks asutuseks 33 kohaliku omavalitsuse üksust[130]. Käesoleva eelnõuga muutuvad korraldavateks asutusteks kõik kohaliku omavalitsuse üksused, st lisaks juba olemasolevale 33 omavalitsusüksusele ka 46 omavalitsusüksust. 31.03.2022 seisuga oli Eestis olnud 2484 avaliku sektori üksust, millest 2026 moodustavad kohaliku omavalitsuse üksused. Elutähtsat teenust korraldavad 79 kohaliku omavalitsuse üksust moodustavad 3% kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

33 kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks ülesanded elutähtsate teenuste puhul ei muutu, kuid muutub ettevõtete ring, kelle suhtes tuleb nendel omavalitsusüksustel täita elutähtsa teenuse korraldaja ülesandeid. Selles osas saab eeldada mõningat kohanemise vajadust ning seda eelkõige töökorralduslikul tasandil. Hinnanguliselt võib nendel omavalitsusüksustel kuluda täiendavalt kuni 200 tundi aastas (järelevalve, riskianalüüsi ja plaani kooskõlastus, nõustamine, perioodiline õppuste korraldamine). Arvestades sellega, et 33 omavalitsusüksust on juba praegu elutähtsa teenuse korraldajad, siis uue regulatsiooniga kohanemise raskusi ei tohiks neil tekkida. Muudatus eeldab sihiteadlikku kohanemist ja võib olla ka raskendatud 46 kohaliku omavalitsuse üksusel. Seda eelkõige põhjusel, et nende jaoks on tegemist täiesti uue kohustusega. Korraldava asutuse ülesanded on:

1) koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist;
2) nõustada elutähtsa teenuse osutajat;
3) kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded;
4) teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;
5) korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;
6) kinnitada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan.

Kõik need tegevused eeldavad korralduslikke muudatusi, organisatsioonisisese kriisireguleerimise süsteemi loomist, nõustamise ja järelevalve põhimõtete väljatöötamist,

130 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Saue vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Elva vald, Põlva vald, Viljandi vald, Harku vald, Jõgeva vald, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Rapla vald, Jõhvi vald, Tori vald, Tapa vald, Paide linn, Türi vald, Lääne-Harju vald, Võru vald, Tartu vald, Kambja vald, Keila linn, Saku vald.

toimepidevuse nõuete väljatöötamist. Arvestades sellega, et uued elutähtsa teenuse korraldajad moodustavad enamiku elutähtsa teenuste korraldajatest, saab **mõju ulatust pidada suureks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatöösse. Arvestades sellega, et paljudele korraldavatele asutustele eeldab üldpõhimõtete rakendamine muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, täiendavate ülesannete täitmist ning sihikindlat kohanemist muudatustega, siis **mõju sagedust saab pidada suureks.** Negatiivne mõju avaldub eelkõige 46 korraldava asutuse halduskoormuse kasvus elutähtsa teenuse korraldamisel. Kindlasti kaasnevad vastavate nõuete rakendamisega tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt asutusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse asutuse tegevuskulude jooksvast eelarvest.

Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine aitab parandada elutähtsate teenuste ning korraldavate asutuste endi valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju majandusele

<u>Mõju sihtrühm: vee-ettevõtja, soojusettevõtja ja teede korrashoidja, kes osutab KOVi territooriumil elutähtsat teenust</u>

Kavandataval muudatusel on mõju nendele ettevõtetele, kes osutavad kaugkütte-, vee- ja kanalisatsiooniteenust või tagavad kohalike teede sõidetavust kohaliku omavalitsuse üksuses. Praegu puudutab see 125 ettevõtet, kuid seaduse eelnõuga laieneb kohustus veel 327 ettevõttele. Sellised ettevõtted moodustavad ligi 2% kõikidest Eestis tegutsevatest ettevõtetest. Nende ettevõtete osakaal kogu majanduses jääb alla 5% ning järelikult **sihtrühm on väike**.

Kaasneva **mõju ulatust ja sagedust võib hinnata suureks**, kuna kehtivate kriteeriumide kohaselt on juba 125 ettevõtet hõlmatud elutähtsate teenuste regulatsiooniga ning 327 ettevõtte jaoks on tegemist täiesti uue kohustusega. Nendel ettevõtetel tuleb koostada toimepidevuse riskianalüüs ja plaan ühe aasta jooksul pärast elutähtsa teenuse osutajaks saamist, rakendada nendes ettenähtud meetmeid teenuse häirete või katkestuste ennetamiseks ja maandamiseks ning korraldada õppusi üks kord kahe aasta jooksul. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 600–5000 eurot. Näiteks 2022. aasta mai seisuga oli turult võimalik saada teid korrashoidva ettevõtte toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 600–1000 euro eest, vee-ettevõtja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 2500 euro eest ja kaugkütteettevõtte toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 3500 euro eest. KüTSist tuleneb kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt

ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KüTSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb KüTSist ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta enamasti tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise olulisusega mõjuga**.

5.2. KASi, turvategevuse seaduse ja MERASi kavandatav muudatus: sularaha ringluse ja makseteenuste elutähtsa teenuse osutajate ringi laiendamine ning sularahaveo, sorteerimise, pakendamise ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenuse osutajate elutähtsa teenuse osutajaks nimetamine

Sularaha käitlemise toimimise ja turvateenuse tagamise teenuse osutajate nimetamine elutähtsa teenuse osutajaks parandab riigi valmisolekut võimalikeks kriisiolukordadeks, sealhulgas valmisolekut julgeolekukriisiga toimetulekuks. Otseselt parandab see nii pankade kui ka teenuse osutajate võimalust kriiside ennetamise kavandamiseks toimepidevuse riskianalüüside, plaanide ja erinevate meetmete kavandamisega.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: sularaha ringluse, makseteenuse, sularahaveo teenuse, sorteerimise, pakendamise ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenuse osutaja, turvateenuse osutaja

Eelnõus toodud kriteeriume täidab praegusele neljale ETO pangale lisaks üks pank, kuus turvaettevõtet ning sularaha ringluse vallas neli ettevõtet, kes on seotud sularahaveo, sorteerimise, pakendamise ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenuse osutamisega.

Nende ettevõtete ETOks nimetamisega kaasneksid neile järgmised kohustused:
1) koostada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
2) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab korraldaja määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
3) tagada igas olukorras enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab korraldaja määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;

4) teavitada viivitamata korraldajat elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab vajaduse korral korraldaja määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
5) osaleda kriisiolukorra lahendamises kriisiplaani kohaselt;
6) anda korraldajale tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
7) korraldada enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi;
8) esitada korraldajale kord aastas ülevaade intsidentidest ja toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmetest.

Eelnõus kavandatud muudatus avaldab seega lisanduvatele elutähtsa teenuse osutajatele mõju mitmel moel, kuid osa mõjusid tuleb analüüsida elutähtsa teenuse korraldaja, st sularaharingluse ja käitluse korral Eesti Panga ning turvateenuse korral Siseministeeriumi määruse kehtestamisel või muutmisel, sest seal sätestatakse sisuliselt, mida üks või teine käesolevas eelnõus toodud üldiselt sätestatud kohustus tähendab. Käesoleva eelnõu raames saab hinnata, kuidas avaldab lisanduvale pangale ja sularaha käitlejatele ja turvaettevõtjatele mõju kohustus korraldada õppusi, koostada riskianalüüs ja plaan, osaleda kriisiolukorra lahendamisel ning anda elutähtsa teenuse korraldajale teavet. Selguse mõttes analüüsitakse mõju iga kohustuse raames eraldi.

Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks keskmiselt 2250 eurot. KüTSist tuleneb kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KüTSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb KüTSist ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta enamasti tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise olulisusega mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

<u>Mõju sihtrühm A</u><u>: Eesti Pank</u>

Eelnõu järgi määrab Eesti Pank, kes on need krediidiasutused ja sularaha käitlejad, keda loetakse elutähtsa teenuse osutajateks. See avaldab mõju Eesti Panga tegevusele, sest tema töötajad peavad hindama, millistel krediidiasutustel ja sularaha käitlejatele on märkimisväärne mõju pankade tegevusele, kellele nad teenust osutavad, ning vastava akti ette valmistama ja esitama Eesti Panga presidendile kinnitamiseks.

Mõju sihtrühm on väike, sest avaldab mõju vaid ühele riigiasutusele. Mõju sageduse võib lugeda keskmiseks, sest Eesti Pank peab regulaarselt hindama, kas kehtiv loetelu on ajakohane või vahepeal on lisandunud uusi teenuseosutajaid, kelle teenus avaldab märkimisväärset mõju. Kuna ETOde ring laieneb, siis **mõju ulatus on keskmine**, sest Eesti Panga töö jääb sisus endiseks, aga suureneb töö maht. Lisaks peab Eesti Pank uuendama elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise nõudeid ja elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Sellega kehtestab ta eraldi aktina, milliste krediidiasutuste ja sularaha käitlejate tegevus avaldab elutähtsa teenuse osutamisele märkimisväärset mõju. Seetõttu tähendab akti kehtestamine ühekordset tegevust, mis ei nõua ka töötajate koolitamist, uute oskuste õpetamist vms. **Muudatuse negatiivsete mõjude risk on väike,** sest muudatusel on Eesti Panga tööle positiivne mõju. Muudatus võimaldab Eesti Pangal senisest paremini tagada makseteenuse ja sularaharingluse toimepidevuse, sest elutähtsa teenuse osutajate kohustusi peab täitma ka näiteks sularahaveo teostaja, kellel on suur mõju sularaharingluse teenuse toimimisele. Kuigi ka praegu saab elutähtsa teenuse osutamiseks vajalike tegevuste sisseostmisel pank seada partnerile lepinguga kriteeriume ja teenuse osutamise nõudeid, ei pruugi see tagada täielikku vastavust HOSi nõuetele. Pealegi ei ole teenuseosutajal ega korraldaval asutusel võimalust sisseostetava teenuse osutajat kontrollida. Suurema ulatusega kriisi korral (nt tänavarahutus, küberrünne) võib partner üldse teenuse osutamisest ja koostööst loobuda. Kui edaspidi peavad ka sularaharingluse tagamises osalevad teenuse osutajad teenuse tagamiseks vajalikke ülesandeid täitma, on võimalik edaspidi vastutus asjakohaselt ja proportsionaalselt jagada ning elutähtsa teenuse toimepidevus tagada. Seega avaldab muudatus Eesti Panga kui korraldava asutuse ülesannete täitmisele positiivset mõju.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju keskmine.

Mõju sihtrühm B: Siseministeerium

Eelnõuga pannakse Siseministeeriumile kohustus korraldada turvateenuse toimimine elutähtsa teenusena. Regulatsiooniga on edaspidi hõlmatud kus turvaettevõtet.

Siseministeeriumi ülesanded turvateenuse ja kuue turvaettevõtte puhul on:
1) koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist;
2) nõustada elutähtsa teenuse osutajat;
3) kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded;
4) teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;
5) korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;
6) kinnitada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan.

Kõik need tegevused eeldavad korralduslikke muudatusi, organisatsioonisisese kriisireguleerimise süsteemi loomist, nõustamise ja järelevalve põhimõtete väljatöötamist, toimepidevuse nõuete väljatöötamist. Sisuliselt ei ole Siseministeeriumi jaoks korraldaja roll aga uus. Siseministeerium on ka varem kuni 2017. aastani täitnud elutähtsa teenuse korraldaja ülesandeid järgmiste teenuste korral:

1) avaliku korra tagamise toimimine;
2) päästetöö toimimine;
3) hädaabi õnnetusteadete menetlemise toimimine;
4) lennu- ja merepääste toimimine;
5) merereostusseire ja -tõrje toimimine;
6) operatiivraadiosidevõrgu toimimine.

Sellest tulenevalt on Siseministeeriumil juba praegu osa korralduslikest küsimustest lahendatud, on loodud organisatsioonisisene kriisireguleerimise süsteem ja töökorraldus. Küll tuleb Siseministeeriumil töötada välja turvaettevõtetega kui elutähtsa teenuse osutajatega koostöö kord, riskianalüüside ja plaanide kinnitamise protseduurid ja toimepidevuse nõuded. Lähtudes sellest saab **mõju ulatust pidada pigem keskmiseks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatöösse. Arvestades sellega, et üldpõhimõtete rakendamine eeldab mõningaid muutusi töökorralduses, täiendavate ülesannete täitmist ning mõõdukat kohanemist muudatustega, siis **mõju sagedust saab pidada keskmiseks.** Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt asutusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse asutuse tegevuskulude jooksvast eelarvest.

Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine aitab parandada elutähtsate teenuste ning korraldavate asutuste endi valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga**.

5.3. PäästeSi kavandatav muudatus: Päästeamet saab õiguse kaasata elanikkonnakaitsesse vabatahtlikke päästjaid

Muudatuse kohaselt täiendatakse Päästeameti tegevuses vabatahtliku osalemise võimalusi – päästetööl ja ennetustööl osalemisele lisandub õigus osaleda ka elanikkonnakaitses. Elanikkonnakaitses võib osaleda vabatahtliku päästja I astme väljaõppe läbinud isik. Päästeametniku korraldusel ja koos temaga saab vabatahtlik päästja osaleda elanikkonnakaitses kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel. Iseseisvalt võib vabatahtlik päästja osaleda elanikkonnakaitseks valmistumisel.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju sihtrühm – riigi elanikud
Kaudselt puudutab muudatus kogu Eesti elanikkonda – kokku üle 1,33 miljoni inimese[131]. Otseselt mõjutab muudatus vabatahtlikke päästjaid, keda 2022. aasta alguse seisuga oli 2319[132]. Seega mõju otsene sihtrühm on küll väike, kuid kaudne mõju avaldub suurele sihtrühmale.

131 Statistikaamet – statistika põhinäitajad.
132 Päästeamet.

Avalduv mõju ja mõju olulisus
Vabatahtlikele päästjatele pakub muudatus rohkem tegutsemisvõimalusi. Kui seni sai Päästeamet vabatahtlikke päästjaid kaasata päästetöö ja ennetustöö tegemisse, siis muudatuse kohaselt on võimalik vabatahtlikke kaasata elanikkonnakaitsesse ja seeläbi ka kriisiolukordade lahendamisse. Mõju avaldumise ulatuse ja sageduse võib hinnata keskmiseks. Kriisiolukordi eeldatavasti ei esine sageli, küll aga on nendeks valmistumise vajadus pidev. Vabatahtlikele päästjatele antav ettevalmistus aitab paremini kriisiolukordadeks valmis olla. Mida rohkem on põhjaliku ettevalmistusega inimesi, seda paremini on kogu elanikkond kriisideks valmis. Inimesed, kes oskavad kriisiolukorras ise toime tulla, satuvad väiksema tõenäosusega hätta ja saavad ka teistele vajalikku abi pakkuda. Sel viisil väheneb kriisiolukorda lahendavate asutuste koormus. Muudatusega kaasnev mõju on seega selgelt positiivne, ebasoovitavaid mõjusid eelduslikult ei kaasne.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel on nii otsesele kui ka kaudsele sihtrühmale selgelt positiivne, kuid väheulatuslik sotsiaalne mõju. Mõju saab seega hinnata väheoluliseks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste töökorraldusele

Mõju sihtrühm – Päästeamet
Erineval määral mõjutab muudatus kõiki Päästeameti teenistujaid, kokku kuni 2331 inimest[133]. Võrreldes avaliku sektori ametnike ja töötajate koguarvuga on sihtrühma suurus siiski pigem väike.

Avalduv mõju ja mõju olulisus
Vabatahtlike päästjate laialdasema kaasamisega on Päästeametil võimalik paremini täita talle pandud elanikkonnakaitse ülesannet nii kriisiolukordadeks valmistumisel kui ka nende lahendamisel. Kriisiolukordades on Päästeametil abijõu kaasamise vajadus suurem, kuna korraga võib abi vajada väga suur hulk inimesi. Sellistes olukordades ei pruugi Päästeamet suuta oma koosseisuga tagada seda, et kõigile abivajajatele vajalikku abi osutatakse või oleks tagatud teise kriisiolukorda lahendava asutuse abistamine. Vabatahtlikele tuleb anda asjakohane ettevalmistus, mis on planeeritud eelkõige vabatahtliku päästja I astme väljaõppe raames. I astme õpet annab Päästeamet vabatahtlikele päästjatele ka praegu, seega ei ole tegemist uue ülesandega.

Mõju ulatus on siiski keskmine, kuivõrd vabatahtlikke päästjaid tuleb õpetada välja elanikkonnakaitses kriisiolukorra lahendamisel osalemiseks. Eelnõuga tehtavad muudatused mõjutavad Päästeameti töökorraldust laiemalt, kuivõrd saadakse ülesanne korraldada elanikkonnakaitse raames varjumist, evakuatsiooni ning kaasata vabatahtlikke päästjaid elanikkonnakaitse tegevustesse, millega omakorda kaasnevad tegevused nagu väljaõpe. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna juba praegu esineb komplekssündmusi, mille raames viiakse läbi väiksemaid evakuatsioone. Samas arvestades lisanduvaid õigusi, siis varjumise ja evakuatsiooni ülesande täitmisel osalemine eeldab siiski vabatahtlike päästjate väljaõpet. Ebasoovitava mõju risk on väike, sest negatiivne mõju puudub või on vähene. Kuigi vabatahtlike päästjate kaasamisega tuleb teha muudatusi Päästeameti töökorralduses, on lisaressurss vajalik, et tõhusalt lahendada kriisiolukordi.

133 Siseministri 23. mai 2014. a määruse nr 17 „Päästeameti teenistuskohtade koosseis“ § 1 lõike 1 kohaselt on Päästeameti teenistuskohtade koosseisu piirarv 2331, millest 950 on päästeametniku ametikohad ja 1381 päästetöötaja töökohad.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kokkuvõttes on vabatahtlike päästjate kaasamisel elanikkonnakaitsesse Päästeametile vaieldamatult positiivne toime, kuid asutuse töökorraldusele ei avaldu sellega olulist mõju. Tervikuna on mõju seetõttu hinnatud väheoluliseks.

5.4. Kavandatav muudatus: vabatahtlikule päästjale kriisiolukorras elanikkonnakaitse ülesannete täitmisega seotud kulud hüvitatakse ja makstakse osalemise tasu

Muudatuse kohaselt hüvitatakse sarnaselt ulatuslikul või pikaajalisel päästetööl või demineerimistööl osalemisega ka kriisiolukorras elanikkonnakaitses vabatahtlikule päästjale tekkinud kulud. Ka kriisiolukorras elanikkonnakaitses osalemise eest hakatakse maksma tasu. Vastav ulatus ja kord reguleeritakse Vabariigi Valitsuse määrusega[134], mille volitusnormi käesoleva eelnõuga täiendatakse. Seni reguleerib määrus ulatusliku või pikaajalise päästetöö ja demineerimistööga seotud kulude hüvitamist ja tasu maksmist. Vabatahtlike päästjate kaasamise laiendamisel elanikkonnakaitse ülesannete täitmisse on oluline võrdne kohtlemine, et ka sel puhul hüvitatakse kulud samadel alustel ja makstakse tasu.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju sihtrühm – vabatahtlikud päästjad
Otseselt mõjutab muudatus vabatahtlikke päästjaid, kes osalevad elanikkonnakaitses. Kokku oli vabatahtlikke päästjaid 2022. aasta alguse seisuga 2319. Seega mõju otsene sihtrühm on väike.

Avalduv mõju ja mõju olulisus:
Vabatahtlikule päästjale antakse kindlustunne, et kriisiolukorras elanikkonnakaitses osalemisel kompenseerib Päästeamet kulud ja maksab tasu ettenähtud ulatuses. Mõju avaldumise ulatus ja sagedus on väikesed, kuna eelduslikult ei esine sageli selliseid kriisiolukordi, mille puhul on vajadus elanikkonnakaitses osalemise kulusid kompenseerida või selle eest tasu maksta. Ebasoovitavaid mõjusid ei ole teada.

Järeldus mõju olulisuse kohta: mõju on pigem väheoluline, kuna vajadust kulusid hüvitada ja tasu maksta ei esine tõenäoliselt sageli.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste töökorraldusele

Mõju sihtrühm – Päästeamet
Eelduslikult puudutab muudatus enim neid teenistujaid, kes on Päästeametis seotud vabatahtlike päästjate kaasamisega ja tööaja arvestusega, näiteks vabatahtlike koordinaatorid. Regionaalseid koordinaatoreid on Päästeametis neli, kuid muudatus võib avaldada mõju ka teistele teenistujatele. Muudatuse sihtrühm on siiski väike.

Avalduv mõju ja mõju olulisus:
Muudatusega luuakse vabatahtliku päästja elanikkonnakaitses osalemisele võrdsed alused muude Päästeameti tegevuses osalemisega seotud kulude hüvitamisega ja tasu maksmisega. Mõju avaldumise ulatus ja sagedus on väikesed, kuna tõenäoliselt ei esine sageli selliseid kriisiolukordi, mille puhul on vajadus elanikkonnakaitses osalemise kulusid kompenseerida või selle eest tasu maksta. Ebasoovitavaid mõjusid eelduslikult ei ole.

134 Vabariigi Valitsuse 9. septembri 2010. a määrus nr 134 „Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistööga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksmise ulatus ja kord“

Järeldus mõju olulisuse kohta: ka Päästeameti töökorraldusele on mõju pigem väheoluline, kuna vajadus kulusid hüvitada ja tasu maksta ei esine tõenäoliselt sageli.

5.5. Kavandatav muudatus: ravimiseaduse muutmine – ravimite hulgi- ja jaemüük elutähtsa teenusena

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm (A): Ravimiamet
Muudatused mõjutavad üht konkreetset riigiasutust. Sihtrüma suurust võib hinnata väikeseks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk
Muudatuste tulemusena käsitatakse edaspidi ravimite hulgi- ja jaemüüki elutähtsa teenusena. Ravimiameti hinnangul on muudatuste järel vaja arendada kolme andmebaasi – ravimikäitlejate andmebaas, tegevuslubade register ning kliendiportaal. Ameti sõnul on tegu arendustega, mis esialgu ei tundu suured, kuid võivad sõltuvalt andmebaasi ülesehitusest võtta planeeritust rohkem aega.

Kuna edaspidi lisanduvad elutähtsa teenuse osutajate hulka ravimite hulgimüügi tegevusloa omajad (Tamro Eesti OÜ, Magnum Medical OÜ, kinnitamata andmed) ja apteegid (umbes 50, kinnitamata andmed), kelle järelevalvet hakkab tegema Ravimiamet, on ameti hinnangul tarvis luua vähemalt kaks täistöökohta, mida seni ameti struktuuris ei olnud.

Muudatuste tulemusel muutub sihtrühma käitumine mingil määral, kuid eeldatavalt on tegemist ajas väheneva mõjuga. Ka mõju avaldumise sagedus on ajas vähenev.

Ebasoovitavate mõjude risk võib kaasneda, kui vajalikud andmebaaside arendused on suuremahulisemad kui algselt planeeritud ning vajavad seetõttu rohkem ressurssi ja aega. Samuti võib kaasneda ebasoovitav mõju kui ETOde järelevalve kohustuse tulemusena suureneb ameti töökoormus rohkem kui algselt arvati. Samas võib mõlemal juhul riski hinnata väikeseks. Eelnevat arvestades on tegemist olulise mõjuga.

Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju **sihtrühm** (B): Ravimite hulgimüügi tegevusloa omajad ja üldapteegid
Eelnõu kohaselt hakkavad edaspidi elutähtsat teenust osutama ravimite hulgimüügi tegevusloa omajad Tamro Eesti OÜ ning Magnum Medical OÜ. Lisaks on edaspidi elutähtsa teenuse osutajad umbkaudu 50 apteeki. 01.01.2022 seisuga oli Ravimiameti andmetel Eestis 475 üldapteeki. Vastavalt Ravimiameti aastaraamatule oli 2021. aastal 60 ravimite hulgimüügi tegevusloaga ettevõtet.

Sihtrühma suurust võib pidada **keskmiseks**.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Sihtrühmale antav uus kriisiülesanne toob nende jaoks kaasa muudatusi töökorralduses. Tarvis on välja töötada ja juurutada uued korrad, koostada toimepidevuse riskianalüüse ja plaane, rakendada toimepidevuse meetmeid ning korraldada õppusi. Apteekidel ei ole tõenäoliselt praegu suutlikkust kriisi korral ilma elektri või internetiühenduseta edasi töötada

ning kuna tegemist on väikeettevõtjatega, on neil keeruline selliseid süsteeme iseseisvalt looma hakata. ETOdeks saamine lisab neile arvestatava töö- ja rahalise koormuse. Ravimite hulgimüüjate olukord on aga veidi teine, kuna nemad on toimepidevusega juba varem tegelenud ning eeldatavasti suudavad elutähtsat teenust tagada.

Eeldatavasti on mõju ulatus apteekrite jaoks suur, kuna paljuski muutub senine käitumine ning muudatustega on tarvis kohaneda. Ravimite hulgimüügiga tegelevate ettevõtete jaoks võib samuti praegune käitumine muutuda, kuid eeldatavasti ei kaasne sellega kohanemisraskusi.
Ebasoovitavate mõjude risk kaasneb juhul, kui uus kriisiülesanne toob sihtrühmale kaasa mahukaid muudatusi, mille elluviimine võib muutuda nende jaoks rahaliselt koormavaks.
Eespool mainitut arvesse võttes on tegemist olulise mõjuga.

5.6. Kavandatav muudatus: tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine – üldarstiabi osutajad elutähtsa teenuse osutajateks

<u>Sotsiaalne, sh demograafiline mõju</u>
Mõju **sihtrühm** (A): tervisehoiuteenuse osutajad, kellest saavad elutähtsa teenuse osutajad või püsiva kriisiülesandega isikud
Hinnanguliselt saavad ETOdeks ligi 60 üldarstiabi osutajat, kes on jaotunud üle Eesti nii, et igas maakonnas oleks vähemalt kaks elutähtsat teenust osutavat üldarstiabi osutajat.
Eestis on kokku 529 isikut, kes omavad kehtivat tegevusluba üldarstiabi perearsti nimistu alusel osutamiseks.
Täiendavalt on võimalik määrata ka püsiva kriisiülesandega isikuid ministri määruse alusel.
Mõju sihtrühma võib hinnata keskmiseks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Eriarstiabi osutajatele, kellest saavad edaspidi ETOd, lisanduvad kohustused tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt. Ülesanded jagunevad kolmeks: kohustuslikud ülesanded tervishoiu hädaolukorraks ja kriisolukorraks valmistumisel ning olukorra ajal. Näiteks, ettevalmistavas faasis tuleb koostada toimepidevuse plaan, korraldada personali kriisialane väljaõpe, määrata kriisireguleerimise eest vastutava(d) isiku(d) ja teavitada neist Terviseametit, esitada Terviseametile hädaolukorra lahendamiseks planeeritavate ressursside ja vajalike täiendavate ressursside andmed.

Teatud lisanduvad ülesanded on sellised, mis on tervishoiuteenuste osutajatele kohustuslikud ETOdeks saamisel või püsiva kriisiülesande saamisel, ning ülejäänute puhul saab määravaks tervishoiualase hädaolukorra või kriisiolukorra ohu tekkimine. Tervishoiualase hädaolukorra või kriisiolukorra näol on tegemist ettearvamatu sündmusega, st et seda ei saa ette näha ning seega on ka mõju hindamine keeruline.

Küll aga on selge, et ETOdeks saamisel või püsiva kriisiülesande määramisel muutub sihtrühma senine käitumine ning eeldatavasti on tarvis ka muudatustega kohaneda. Mõju avaldub harva ja on ebaregulaarne, seega on mõju avaldumise sagedus väike.

Ebasoovitavate mõjude risk kaasneb juhul, kui lisanduvad ülesanded osutuvad sihtrühma jaoks koormavaks.

Eelnevat arvesse võttes **on tegemist olulise mõjuga.**

Mõju **sihtrühm** (B): Eesti elanikud
1. jaanuari 2019. a seisuga elas Statistikaameti andmetel Eestis 1 331 796 inimest.

Mõju sihtrühm on suur.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Eelnõu kohaselt määratakse edaspidi teatud osa üldarstiabi osutajatest ETOdeks ning teatud osa püsiva kriisiülesandega isikuteks. Üldarstiabi teenuse kättesaadavus elanikkonnale on äärmiselt oluline nii tava- kui ka kriisiolukorras. Kergemate tervisemurede korral on tervishoiusüsteemi toimimise mõttes kõige mõistlikum pöörduda üldarstiabi teenuse osutajate poole, et mitte üle koormata haiglaid ja kiirabi, kelle peamine eesmärk on ravida kohest abi vajavaid ja raskemate haigusseisunditega patsiente. Samuti on üldarstiabiteenus elutähtsa teenusena vajalik selleks, et kergemad haigusseisundid ei ägeneks ning et hoida ära haiglaravile suunamist, mis suurendab haiglate töökoormust ning süvendab ressursipuudust.

Sihtrühma käitumine muudatuse tulemusena ei muutu ning muudatustega ei ole tarvis kohaneda. Mõju avaldumise sagedust ei ole võimalik hinnata, kuna tegemist on tervishoiualases hädaolukorras või kriisiolukorras avalduva mõjuga.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Tegemist on sihtrühma jaoks positiivse mõjuga – tervishoiualases hädaolukorras või kriisiolukorras on üldarstiabi teenus tehtud kättesaadavaks igas piirkonnas.

Kokkuvõttes on tegemist väheolulise mõjuga.

6. Kokkuvõte haldus- ja töökoormusele

Ettevõtjate halduskoormus: kokkuvõtlikult võib eelnõu kohta tuua esile, et nende ettevõtjate halduskoormus tõuseb, kellele määratakse püsivad kriisiülesanded, sealhulgas, kellest saavad eelnõu jõustumisel elutähtsa teenuse osutajad. Esmalt püsiva kriisiülesandega isikuks määramisega kaasneva haldusmenetluse tõttu, seejärel püsiva kriisiülesandega isikuks olekuga kaasnevate kohustuste täitmise tõttu.

Avaliku sektori töökoormus: avaliku sektori, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuste töökoormuses tervikuna võib eeldada ajutist suurenemist suuremal määral (püsiva kriisiülesandega isikute väljaselgitamine ja määramine) ja seejärel püsivat mõõdukat suurenemist (püsiva kriisiülesandega isikute ajakohasuse tagamine). Samuti lisandub asutuse kriisiplaanide ja toimepidevuse nõuete täitmine. Eelnõu kohaselt ei ole ette näha uute asutuste ega struktuuriüksusete loomist ega olemasolevate ümberkorraldamist. Tulenevalt tööülesannete arvu tõusust võib prognoosida muudatusi riigiasutuste sisemises töökorralduses ja tegevuses, ametnike tööülesannetes ja laadis. Seaduse ühtne rakendamine eeldab ametnike koolitamist. Samuti on vaja välja töötada juhendmaterjale ja korraldada teavitustegevusi. Eelnõu seadusena rakendamise esimestel aastatel tuleb analüüsida ka seaduse rakenduspraktikat.

7. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks peab kehtestama järgmised uued rakendusaktid või kehtivate rakendusaktide uued terviktekstid:

7.1. Vabariigi Valitsuse määrused:

1) „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni ülesanded, töökord, koosseis, julgeolekukomisjoni ülesannete täitmiseks vajalike alakomisjonide ja nõukogude moodustamise kord ja koostöö korraldus teiste osalistega“ eelnõu § 5 lõike 2 alusel;
2) „Regionaalse kriiskomisjoni moodustamine, selle koosseisu kinnitamine, ülesannete määramine ja töökorra kinnitamine“ eelnõu § 8 lõike 3 alusel;
3) „Üleriigilise riskianalüüsi, üleriigilise riskianalüüsi eelanalüüsi ja püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamise nõuded ja kord ning loetelu eelanalüüse koostavatest asutustest“ eelnõu § 10 lõike 6 alusel;
4) „Vabariigi Valitsuse kriisiplaani, püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaani koostamise tingimused ja kord“ eelnõu § 12 lõike 3, § 13 lõigete 11 ja 12 alusel;
5) „Õppuse sagedus, õppuse korraldamisele ja läbiviimisele esitatavad nõuded, õppusejärgsed tegevused ja õppuse kulude katmine“ eelnõu § 15 lõike 2 alusel;
6) „Toimepidevuse tagamise ja objektikaitse kord“ § 16 lõike 5 ja § 18 lõike 1 alusel;
7) „Elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi ja kriisiplaani nõuded, nende koostamise, kooskõlastamise ja kinnitamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“ eelnõu § 11 lõike 6 ja § 13 lõike 12 alusel;
8) „Ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise, selle läbiviimise ja kohaliku omavalitsuse üksuse sellele kaasaaitamise nõuete, tingimuste ja korra ning evakuatsioonikohtade nõuete kinnitamine“ eelnõu § 84 lõike 5 alusel;
9) „Täiendavate kriisiülesandega ja kriisiülesannete täitmist toetavate ameti- ja töökohtade ning nendele nimeliselt määratud isikute loetelu, nende ameti- ja töökohtade ja isikute määramise tingimused ja nende üle arvestuse pidamise kord“ eelnõu § 89 lõike 4 alusel;
10) „Tsiviiltoetuse registri põhimäärus“ eelnõu § 119 lõike 3 alusel;

11) „Välisriigi sõjalaevale Eesti Vabariigi territoriaal- või sisevetesse sisenemise loa ning välisriigi riiklikule õhusõidukile Eesti Vabariigi õhuruumi sisenemise, Eesti Vabariigi territooriumil maandumise või üle territooriumi lendamise loa andmise kord“ eelnõu § 133 lõike 2 alusel;
12) „Kahju hüvitamise tingimused ja kord“ eelnõu § 139 lõike 4 alusel;
13) „Õiglase hüvitise maksmise tingimused ja kord“ eelnõu § 140 lõike 8 alusel;
14) „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ eelnõu § 141 lõike 4 alusel;
15) „Kaitseväe ja Kaitseliidu riiklikku järelevalvesse kaasamise kord“ korrakaitseseaduse § 82^5 lõike 1 alusel;
16) „Korrakaitsesse kaasatud isiku ravi- ja ravimikulude, osalise või puuduva töövõime või isiku hukkumise korral makstava hüvitise ja kulude arvutamise, määramise ning maksmise kord ja ulatus“ korrakaitseseaduse § 82^{10} lõike 1 alusel;
17) „Riikliku järelevalve käigus asja sundkasutusse võtmisega ja sundvõõrandamisega tekkinud kulude hüvitamise ulatus ja kord“ korrakaitseseaduse § 83 lõike 5^3 alusel;
18) „Korrakaitsesse kaasatud isikule hüvitiste maksmise ulatus ja kord“ korrakaitseseaduse § 83^1 lõike 2 alusel;
19) „Haldusorganite vaheline kaasamise kord“ politsei ja piirivalve seaduse § 31 lõike 3 ja vangistusseaduse § 109^1 lõike 3 ja § 109^2 lõike 3 alusel;
20) „Vabatahtlikule päästjale, abidemineerijale ja päästetööle rakendatud füüsilisele isikule ulatuslikul või pikaajalise päästetöö või demineerimistööga või kriisiolukorras elanikkonnakaitsega seotud kulude hüvitamise ulatuse ja korra juriidilisele isikule, vabatahtlikule päästjale, abidemineerijale ja päästetööle rakendatud füüsilisele isikule“ päästeseaduse § 45 lõike 2 ja § 46 lõike 2 alusel;
21) „Kriisiolukorras riigivara valitsemise üleandmise ning ajutiseks kasutuseks võtmise, tagastamise ja kulude hüvitamise kord“ riigivaraseaduse § 12 lõike 8 alusel.

7.2. Eelnõu jõustumisel tuleb muuta järgmisi Vabariigi Valitsuse määruseid:

1) Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2018. a määrus nr 119 „Kiirabi, haiglate, pääste- ja politseiasutuste ning Terviseameti kiirabialase koostöö kord“;
2) Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrus nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“;
3) Vabariigi Valitsuse 1. aprilli 2004. a määrus nr 95 „Riiklikult tagatud elamumajanduslaenude sihtgrupid ja laenutagatiste ülempiirid“;
4) Vabariigi Valitsuse 1. detsembri 2016. a määrus nr 138 „Tervise infosüsteemi põhimäärus“;
5) Vabariigi Valitsuse 15. septembri 2016. a määrus nr 95 „Sekkumis- ja tegutsemistasemed ning avariikutsekiirituse viitetase kiirgushädaolukorras“;
6) Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2012. a määrus nr 26 „Infoturbe juhtimise süsteem“;
7) Vabariigi Valitsuse 12. detsembri 2005. a määrus nr 301 „Raadioside piiramise kord“;
8) Vabariigi Valitsuse 7. novembri 2011. a määrus nr 140 „Riigikantselei põhimäärus“;
9) Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määrus nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“;
10) Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 2004. a määrus nr 151 „Kaitseministeeriumi põhimäärus“;
11) Vabariigi Valitsuse 28. märtsi 2013. a määrus nr 54 „Kaitseväekohuslaste registri põhimäärus“.

7.3. Kehtestada tuleb järgmised ministri määrused:

1) siseministri määrus „Nõuded sireenisüsteemile, sireenisüsteemiga kaetavad alad ning sireenisüsteemi kaudu viivitamatu ohuteate edastamise tingimused ja kord“ eelnõu § 79 lõike 5 alusel;
2) siseministri määrus „Nõuded varjumiskohtadele“ eelnõu § 80 lõike 4 alusel;
3) siseministri määrus „Välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava poolt riigipiiri ületamisel esitatud dokumenti kantava Eestis viibimise aluse ja aja märke vorm“ eelnõu § 128 lõike 4 alusel;
4) kaitseministri määrus „Mobilisatsiooniregistri põhimäärus“ eelnõu § 120 lõike 3 alusel;
5) kaitseministri määrus „Välisriigi relvajõudude, välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava piiriületusest ning relvajõudude sõidukite ja kauba üle piiri toimetamisest teavitamise kord“ eelnõu § 128 lõike 5 alusel;
6) maaeluministri määrus „Toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutamise täpsemad tingimused ja kord“ toiduseaduse § 46^5 lõike 5 alusel;
7) maaeluministri määrus „Toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutamise nõuded“ toiduseaduse § 46^6 lõike 2 alusel;
8) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded vedelkütusega varustamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
9) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektriga varustamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
10) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded maagaasiga varustamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
11) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
12) ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määrus „Elutähtsa telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
13) ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektroonilise isikutuvastamise, autentimise ja digitaalse allkirjastamise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
14) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded lennuväljade toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
15) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded aeronavigatsiooniteenuse toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
16) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded avaliku raudtee toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
17) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded raudteeveo toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
18) majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded sadamate toimimise tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
19) tervise- ja tööministri määrus „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevuse nõuded“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
20) tervise- ja tööministri määrus „Loetelu üldarstiabi osutajatest, ravimite hulgimüügi tegevusloa omajatest ning üldapteekidest, mille kaudu tagatakse elutähtsa teenuse järjepidev toimimine ja kriisiolukorra lahendamine“ tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 7 lõike 5 ning ravimiseaduse § 26 lõike 11 ja § 29 lõike 11 alusel;
21) tervise- ja tööministri määrus „Tervishoius rakendatavad kriisimeetmed“ tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 58^1 lõike 1 alusel.

7.4. Muuta tuleb järgmisi ministrite määrusi:

1) majandus- ja kommunikatsiooniministri 21. septembri 2005. a määrus nr 109 „Nõuded elektromagnetilisele kiirgusele ja raadioside piiramisele“;
2) kaitseministri 19. detsembri 2016. a määrus nr 26 „Kaitseväe ja Kaitseliidu sõitjate ning veose veo kord“;
3) kaitseministri 22. augusti 2016. a määrus nr 16 „Kaitseliidu liikme püsiva töövõimetuse, selle ulatuse ja põhjuse tuvastamise tingimused ja kord“;
4) kaitseministri 3. juuli 2014. a määrus nr 19 „Välisluureameti põhimäärus“;
5) kaitseministri 26. veebruari 2013. a määrus nr 9 „Arstlike komisjonide moodustamise ja koosseisu kinnitamise korra ning komisjonide töökorra, komisjoni liikmete töö tasustamise ulatuse ja korra ning kaitseväekohustuslase ja kaitseväekohustust võtta sooviva isiku arstlikule läbivaatusele ja terviseuuringule suunamise ning nende eest tasumise korra kinnitamine“;
6) siseministri 29. oktoobri 2014. a määrus nr 46 „Kaitsepolitseiameti põhimäärus“;
7) sotsiaalministri 27. detsembri 2022. a määrus nr 96 „Terviseameti põhimäärus“;
8) tervise- ja tööministri 18. detsembri 2018. a määrus nr 65 „Kiirabibrigaadi koosseisu ja varustuse nõuded ning tööjuhend“.

Rakendusaktide kavandid on lisatud seletuskirjale (vt lisasid).

7.5. Kehtetuks tunnistatavad rakendusaktid

Kuna riigikaitseseadus ja hädaolukorra seadus tunnistatakse kehtetuks, siis muutuvad kehtetuks ka nende alusel antud rakendusaktid. Erakorralise seisukorra seadus tunnistatakse samuti kehtetuks, kuid nimetatud seaduse alusel ei ole kehtestatud ühtegi rakendusakti.

7.5.1. Riigikaitseseaduse alusel antud rakendusaktid, mis muutuvad kehtetuks:

1) Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2016. a määrus nr 13 „Välisriigi sõjalaevale territoriaal- või sisevetesse sisenemise loa ning välisriigi riiklikule õhusõidukile õhuruumi sisenemise loa andmise kord“;
2) Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määrus nr 103 „Asutustes täiendavate riigikaitselise töökohustusega ameti- ja töökohtade määramise tingimused, riigikaitselise töökohustusega ameti- ja töökohtade loetelu ning nende üle arvestuse pidamise kord“;
3) Vabariigi Valitsuse 13. oktoobri 2016. a määrus nr 12 „Tsiviiltoetuse registri põhimäärus“;
4) Vabariigi Valitsuse 18. juuli 2022. a määrus nr 69 „Kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal tekitatud kahju hüvitamise täpsemad tingimused ja kord“;
5) Vabariigi Valitsuse 18. juuli 2022. a määrus nr 70 „Riigikaitseliste kohustuste täitmisega seotud õiglase hüvitise maksmise tingimused ja kord“;
6) Vabariigi Valitsuse 11. novembri 2016. a määrus nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning hüvitisest loobumise kord“;
7) Vabariigi Valitsuse 9. augusti 2018. a määrus nr 73 „Elutähtsa teenuse osutaja juures täiendavate riigikaitselise töökohustusega töökohtade määramise tingimused ja arvestuse pidamise kord“;
8) Vabariigi Valitsuse 11. detsembri 2015. a määrus nr 129 „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus“;

9) Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2016. a määrus nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“;
10) Vabariigi Valitsuse 19. mai 2016. a määrus nr 56 „Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“;
11) kaitseministri 15. mai 2022. a määrus nr 9 „Mobilisatsiooniregistri põhimäärus“;
12) kaitseministri 4. jaanuari 2016. a määrus nr 1 „Välisriigi relvajõudude, välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava piiriületusest ning relvajõudude sõidukite ja kauba üle piiri toimetamisest teavitamise kord“;
13) kaitseministri 17. detsembri 2015. a määrus nr 33 „Tegevväelaste sõjaaja ametikohtade palgaastmestik ja Kaitseväe juhataja sõjaaja ametikoha palk“;
14) kaitseministri 8. detsembri 2015. a määrus nr 31 „Mobilisatsiooni ajal kogunemiskohta ilmumisel kaasas olevate dokumentide ja esemete loetelu“;
15) siseministri 11. jaanuari 2016. a määrus nr 1 „Välisriigi relvajõudude liikme ja tema ülalpeetava poolt riigipiiri ületamisel esitatud dokumenti kantava Eestis viibimise aluse ja aja märke vorm“.

7.5.2 Hädaolukorra seaduse alusel antud rakendusaktid, mis muutvad kehtetuks:

1) Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 78 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“;
2) Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2015. a määrus nr 144 „Kaitseväe ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmisse, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord“;
3) Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise ja selle läbiviimise nõuded ja kord“;
4) Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“;
5) Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 75 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“;
6) Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 76 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“;
7) Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2021. a määrus nr 73 „Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkumise või surma, osalise või puuduva töövõime korral makstava hüvitise, matuse korraldamise kulude ning ravi- ja ravimikulude hüvitise arvutamise, määramise ja maksmise kord“;
8) Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2021. a määrus nr 72 „Regionaalsete kriisikomisjonide moodustamine, nende koosseis ja töökord“;
9) Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 110 „Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksmise ulatus ja kord“;
10) Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 109 „Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord“;
11) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 35 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded vedelkütusega varustamisel“;

12) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 37 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektriga varustamisel“;
13) majandus- ja taristuministri 9. jaanuari 2018. a määrus nr 2 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“;
14) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 36 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded maagaasiga varustamisel“;
15) ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 19. veebruari 2021. a määrus nr 8 „Elutähtsa telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“;
16) ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 11. jaanuari 2019. a määrus nr 4 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise tagamisel“;
17) tervise- ja tööministri 21. aprilli 2018. a määrus nr 17 „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“;
18) Eesti Panga Presidendi 13. juuli 2018. a määrus nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“.

8. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2024. aasta 1. jaanuaril, et asutustel oleks piisav aeg uuele süsteemile üleminemiseks vajalikke ettevalmistusi teha (nt rakendusakte ja planeerimisdokumente kehtestada jne). Käesoleva seaduse § 230 (toiduseaduse muudatused) § 228 (tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muudatused) punktid 4 ja 25 jõustuvad 2025. aasta 1. jaanuaril, kuna nimetatud valdkondadele hakkavad kehtima elutähtsa teenuse osutamise nõuded ja seetõttu jäetakse piisav aeg sektorite uute nõuetega vastavusse viimiseks.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Finantsinspektsioonile, Kaitseliidule, Riigikohtule, Õiguskantsleri Kantseleile, Vabariigi Presidendi Kantseleile, Riigikogu Kantseleile, Riigikontrollile, Eesti Pangale, Tervisekassale, Riigiprokuratuurile, Eesti Advokatuurile, Eesti Töötukassale, Eesti Rahvusringhäälingule, Eesti Pangaliidule, Eesti Turvaettevõtete Liidule, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Arstide Liidule, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Vee-ettevõtete Liidule, Eesti Kiirabi Liidule, Eesti Ravimihulgimüüjate Liidule, Ravimitootjate Liidule, Eesti Proviisorapteekide Liidule, Eesti Apteekrite Liidule ja Eesti Proviisorite Kojale, Eesti Elektritööstuse Liidule, Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingule, Eesti Gaasiliidule, Eesti Õliühingule, Eesti Asfaldiliidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Varude keskusele, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ning Toiduliidule.