

**Valmisoleku seadus**  
**Väljatöötamiskavatsus**

## Sisukord

1.	Sissejuhatus.....	3
2.	Uuringud ja analüüsid.....	6
3.	Õiguslike lahenduste vajalikkus.....	7
4.	Vajalikud muudatused ja nende kirjeldused .....	10
4.1.	Valmisoleku seaduse eelnõus sõnastatav seaduse eesmärk .....	10
4.2.	Suure mõjuga kriiside terviklik ja ühtne lahendamine .....	10
4.3.	Uues raamistikus kriisideks valmistumine ja kriisideks valmisoleku plaanid .....	16
4.4.	Uue raamistiku ja erikordade suhe .....	19
4.5.	Põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed .....	19
4.6.	Elutähtsad teenused: KOV-ide roll ja toidu varustuskindlus .....	21
4.7.	Terviklik vaade isikute ja asutuste riigikaitseülesannetele, KOV-id ja mitmetasandilised ETO-d .....	24
4.8.	Riigikaitseametikohtad ja töösuhted kriisiolukorras .....	26
4.9.	RiKS-i eelnõu küsimused: Riigikaitse Nõukogu, Vabariigi Valitsuse kvooruminõue, VVJK ülesanded, julgeolekupoliitika alused, Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamine .....	27
4.10.	Menetlusseadustike ja kohtute seaduse ning karistusseadustiku (riigivastased süüteod) muudatused .....	29
5.	Välisriikide regulatiivsed lahendused .....	30
5.1.	Soome.....	30
5.2.	Läti .....	31
5.3.	Leedu .....	31
5.4.	Poola.....	31
6.	Edasine tegevuskava ja kaasamine.....	32
7.	Lisa: joonised .....	34

## 1. Sissejuhatus

Eesti peab olema valmis tsiviilkriisideks ning mittesõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsekriisideks<sup>1</sup> arvestusega, et kriisi iseloomu pole võimalik ennustada. Nüüdismaailmas võib korruga või järjest esineda mitu eri valdkonna või raskusega kriisi. Ohupilt on muutunud keerulisemaks ja ohuallikad mitmekesisemaks, esile on kerkinud asümmeetrilised ohud, mis ei tunne riigipiire ja mille allikad on raskesti tuvastatavad, kuid mille mõju julgeolekule on samaväärne kui traditsioonilistel julgeolekuohtudel.<sup>2</sup> Piir tsiviilkriisi, mittesõjalise riigikaitsekriisi ja sõjalise riigikaitsekriisi vahel võib osutuda kriitilisel hetkel ähmaseks. Eeltoodut arvestades ja riigi julgeoleku tagamiseks vajaliku laia riigikaitse edendamiseks on Eestil vaja terviklikku ja ühtset vaadet kriisideks valmistumisele ning nende lahendamisele.

Aastate jooksul on Eestis kujunenud välja toimiv süsteem, kuidas tsiviilkriisideks ning mittesõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsekriisideks valmistutakse ning neid lahendatakse. Küll aga tehakse seda erinevas õiguslikus raamistikus: tsiviilkriiside lahendamiseks on hädaolukorra seadus (edaspidi *HOS*), mittesõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsekriisideks erakorralise seisukorra seadus (edaspidi *ErSS*) ja riigikaitse seadus (edaspidi *RiKS*).

2016. aastal jõustunud RiKS lõi eeldused riigikaitse laia käsituse rakendamiseks, sätestades riigikaitse juhtimise ja planeerimise alused, mis võimaldavad riiki kaitsta ja juhtida sarnastel põhimõtetel nii rahu- kui ka mitterahuajal. Samas on lõpuni viimata RiKS-i jätkuprotsess: riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsiooni (edaspidi *RiKS-i kontseptsioon*) alusel 2019. aastal koostatud RiKS-i eelnõu (edaspidi *RiKS-i eelnõu*) jõustamine. Muu hulgas nägi RiKS-i eelnõu ette riigikaitset puudutavate sätete ajakohastamise ja ühtlustamise seadusandlikul tasandil, samuti Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks mõeldud ErSS-i liitmise RiKS-iga.

Vabariigi Valitsus seadis tegevusprogrammis 2021–2023 eesmärgiks viia laia riigikaitse arendamine kvalitatiivselt uuele tasemele a) koondades HOS-i kriisireguleerimise poliitika kujundamise Riigikantseleisse ja b) suurendades õiguslikku selgust kriiside lahendamisel.<sup>3</sup>

Kriisireguleerimise poliitika kujundamine viidi Riigikantseleisse 01.07.2021 jõustunud HOS-i muudatusega. Õigusliku selguse suurendamiseks anti tegevusprogrammis riigisekretärile ülesanne koostada kriisideks valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*), mis kirjeldaks, kuidas koondada HOS, RiKS ja ErSS üheks seaduseks. Selle jätkutegevusena on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2021–2023 ette nähtud, et VTK-le järgneb riigisekretäri eestvedamisel kriisideks valmisoleku seaduse (edaspidi *VOS*) eelnõu koostamine.

---

<sup>1</sup> Käesolev dokument lähtub järgmistest mõistetest. Tsiviilkriisi all mõeldakse hädaolukorra seaduse mõistes loodusõnnetust, katastroofi, nakkushaiguse levikut või elutähtsa teenuse katkestust, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses, mis võivad tingida hädaolukorra või eriolukorra väljakuulutamise. Mittesõjalise riigikaitsekriisi all mõeldakse erakorralise seisukorra seaduses ja riigikaitse seaduses käsitletud Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale ohtu kujutavaid riigikaitse sündmusi, mis võivad tingida kaitsevalmiduse kõrgendamise või erakorralise seisukorra väljakuulutamise. Sõjalise riigikaitsekriisi all peetakse silmas riigikaitse seaduse kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise tingivaid riigikaitse sündmusi. VTK-s kasutatakse kolme mõiste koondnimetusena „suure mõjuga kriisid“, mida täpsustatakse punktis 4.2.1.

<sup>2</sup> Eesti julgeolekupoliitika alused, vastu võetud Riigikogus 31.05.2017, vt [https://www.riigiteataja.ee/aktiivisa/3060/6201/7002/395XIII\\_RK\\_o\\_Lisa.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktiivisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf#)

<sup>3</sup> Vabariigi Valitsus seadis tegevusprogramm 2021–2023, vt <https://valitsus.ee/media/3803/download>

VOS-i vastuvõtmisega tunnistatakse HOS, RiKS ja ErSS kehtetuks. Seetõttu hinnatakse VOS-i eelnõu väljatöötamisel HOS-i, RiKS-i, ErSS-i ning RiKS-i eelnõu sätteid, et need a) VOS-i inkorporeerida suuremate muudatusteta või b) muuta VOS-i jaoks sobivaks lähtuvalt ühtse tsiviilkriisideks ning mittesõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsekriisideks valmistumise ning nende lahendamise vaatest.

Käesolev VTK kirjeldab, kuidas VOS-is lahendatakse järgmised, laias laastus kaheks jaotuvad teemad: 1) millise lahendusega koondatakse HOS-is, RiKS-is ja ErSS-is sätestatud tsiviilkriisideks ning mittesõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsekriisideks valmistumine ning nende lahendamine ühtseks tervikvaateks, 2) milliseid muid õiguslikke muudatusi on vaja kriisideks valmisoleku suurendamiseks. Täpsemalt tehakse VTK-ga järgmised muudatusettepanekud.

### 1. Suure mõjuga kriiside terviklik ja ühtne lahendamine

- VOS eristab suure mõjuga ja väiksema mõjuga kriise<sup>4</sup>. 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 *põhiseadus*) nimetatud eriolukord, erakorraline seisukord või sõjaseisukord (edaspidi koos *erikord*). VOS-iga reguleeritakse üksnes suure mõjuga kriisideks valmistumist, nende juhtimist ja lahendamist. Selle lävendi alla jäävaid ehk väiksema mõjuga kriise juhitakse ning lahendatakse nii korrakaitseaduse (edaspidi *KoRS*) kui ka eriseaduste alusel.
- VOS-i koondatakse HOS-is, RiKS-is ja ErSS-is sätestatud kriiside lahendamise mehhanismid eesmärgiga lihtsustada, ühtlustada ja täpsustada juhtimiskorraldust suure mõjuga kriiside lahendamisel, et tagada kriisi lahendavate eri tasandite ja osaliste tegevuse terviklikkus ning omavaheline seostatus.
- Luuakse üks terviklik raamistik, kuidas Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel lahendatakse nii tsiviilkriise kui ka mittesõjalisi ja sõjalisi riigikaitsekriise, sh luuakse raamistik erikorra lahendamiseks.
- Riigikantseleile nähakse ette ülesanne vajaduse korral toetada suure mõjuga kriisi lahendamisel Vabariigi Valitsust ja peaministrit riigi kriisistaabi moodustamisega.
- Sätestatakse seaduse eesmärgina määrata kindlaks ülesanded ja juhtimine, pädevused ning volitused, millega suure mõjuga kriisis säilitatakse Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ning õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus, tema põhiseaduslik kord, elanikkonna turvalisus ning ühiskonna toimimine.

### 2. Muud õiguslikud muudatused kriisideks valmisoleku suurendamiseks

- Koondatakse ühte seadusesse põhiseaduses nimetatud erikorrad ja nende juhtimine ning nende lahendamiseks kohaldatavad meetmed.
- Muudetakse eriolukorra juhtimiskorraldust ja täpsustatakse eriolukorra väljakuulutamise tingimusi.
- Sätestatakse järelevalve õigusaktide põhiseaduslikkuse, sh seaduslikkuse üle.

---

<sup>4</sup> Väikesema mõjuga kriise võib veel nimetada lokaalseks kriisiks või kriitiliseks intsidendiks vms.

- Täpsustatakse põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamist ning riigivastutust.
- Hinnatakse ja vajaduse korral täpsustatakse elutähtsate teenuste toimepidevust kohaliku omavalitsuse üksuste ning toidutootmise ja -ohutuse seisukohast.
- Hinnatakse ja vajaduse korral täpsustatakse tervikvaate loomiseks isikute ning asutuste riigikaitseülesandeid, kohaliku omavalitsuse üksuste kriisideks valmisoleku tagamiseks vajalike regulatiivsete lahenduste piisavust ja vajadust täiendada elutähtsate teenuste toimepidevusega seonduvat.
- Hinnatakse ja vajaduse korral täpsustatakse riigikaitseametikohtade ning kriisi lahendamisega seotud isikute töösuhetega seonduvat.
- Lisaks täpsustatakse RiKS-i 2019. aasta eelnõust lähtuvalt Vabariigi Presidendi juures tegutseva Riigikaitse Nõukogu liikmete määramise korda, Vabariigi Valitsuse võimalusi võtta vastu otsuseid vähendatud koosseisus, Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni ülesandeid, sätestatakse julgeolekupoliitika aluste koostamine Riigikantselei ülesandena ning täpsustatakse Kaitseväge ja Kaitseliidu korrakaitseorganite töösse kaasamise aluseid.

Samuti viiakse koostöös Justiitsministeeriumiga lõpuni eelnõude menetlemine, mis käsitles kriminaal-, väärteo- ja kohtumenetluse erisusi erikordade ajal<sup>5</sup> ning karistusseadustiku muudatusi (riigivastased süüteod).<sup>6</sup>

VOS-i eelnõu väljatöötamisel võetakse aluseks:

- HOS, RiKS, ja ErSS;
- RiKS-i kontseptsioon ja selle alusel koostatud RiKS-i eelnõu;<sup>7 ja 8</sup>
- Siseministeeriumi koostatud hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (edaspidi *SIM-i HOS-i VTK*);<sup>9</sup>
- COVID-19 kriisi 2020. ja 2021. aasta õppetunnid kriisireguleerimispoliitikale.

Käesolevas VTK-s pakutavad lahendused arvestavad põhiseaduse raamistikuga ega eelda selle muutmist, sh Vabariigi Presidendi põhiseadusest tulenevat pädevust riigikaitse juhtimisel ning Vabariigi Presidendi pädevust teha Riigikogule ettepanek kuulutada välja sõjaseisukord, mobilisatsioon, demobilisatsioon ja erakorraline seisukord ning agressiooni korral kuulutada iseseisvalt välja mobilisatsioon ja sõjaseisukord. Põhiseaduse järgi on Vabariigi Valitsusel õigus välja kuulutada eriolukord ja Riigikogul erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsiooni ja demobilisatsioon.

<sup>5</sup> [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c7cbe99c-7a21-45da-ab92-262e644c8347/Kriminaalmenetluse%20seadustiku,%20halduskohtumenetluse%20seadustiku%20ja%20karistus%20seadustiku%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(kriminaal-,%20v%C3%A4%C3%A4rteo-%20ja%20kohtumenetluse%20erisused%20erakorralise%20ja%20s%C3%B5jaseisukorra%20ajal\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c7cbe99c-7a21-45da-ab92-262e644c8347/Kriminaalmenetluse%20seadustiku,%20halduskohtumenetluse%20seadustiku%20ja%20karistus%20seadustiku%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(kriminaal-,%20v%C3%A4%C3%A4rteo-%20ja%20kohtumenetluse%20erisused%20erakorralise%20ja%20s%C3%B5jaseisukorra%20ajal))

<sup>6</sup> [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b8ded88e-f598-4fee-b78b-55bd27958f3f/Karistusseadustiku%20muutmise%20seadus%20\(riigikaitsevastased%20s%C3%BC%C3%BCteod\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b8ded88e-f598-4fee-b78b-55bd27958f3f/Karistusseadustiku%20muutmise%20seadus%20(riigikaitsevastased%20s%C3%BC%C3%BCteod))

<sup>7</sup> Vt kabineti nõupidamise memorandum „Riigikaitse seaduse eelnõust ja teistest riigikaitsega seotud eelnõudest“, Justiitsministeerium, 22.05.2019.

<sup>8</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitse seadus>

<sup>9</sup> Vt Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, Siseministeerium, 19.01.2021.

## 2. Uuringud ja analüüsid

Käesolev VTK põhineb suures osas RiKS-i eelnõul ja selle aluseks olnud kontseptsioonil. Kontseptsiooni jaoks koostati aastatel 2016–2018 järgmised käesoleva VTK seisukohast olulised analüüsid:

- Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus (Paloma Krõõt Tupay ja Eneken Kost).
- Eesti Vabariigi põhiseaduse ja riigikaitseaduse kooskõla (välisekspert prof dr Holger Schwemer).
- Kodaniku osalemine riigikaitstes (Andres Parmas).
- NATO-ga liitumise põhiseaduslikud tagajärjed ning välisriigi relvajõudude kaasamine kriisi ja erikorra ajal (Olavi Jänes).
- Relvajõudude kaasamine avaliku korra kaitseks (Peeter Papstel).
- Isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete ühtlustamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil (Peeter Papstel).
- Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks (Margit Gross).
- Riigikaitseülesanded ja -teenused valdkondlikes eriseadustes ja avalike ülesannete täitmine erikorra või kriisi ajal (OÜ Advokaadibüroo Eversheds Sutherland Ots & Co, Toomas Pikamäe).
- Haldusmenetlus ja halduskohtumenetlus kriisi ja erikorra ajal (Kristi Aule Parmas).
- Riigivastutuse erisused kriisi ja erikorra ajal (Kristi Aule Parmas).
- Sotsiaalministeeriumi valitsemisala toetuste, hüvitiste ja pensionide vähendamine ja maksmise peatamine kriisi ja erikorra ajal (Sotsiaalministeerium).
- Töö- ja puhkeaja erisused kriisi ja erikorra ajal (Sotsiaalministeerium).
- Varude õiguslik analüüs (Advokaadibüroo Nove)
- Euroopa Liidu õigus ja liikmesriigi rahvusliku julgeoleku erandid (välisekspert prof dr Stefan Kadelbach).

### 3. Õiguslike lahenduste vajalikkus

Regulatiivse lahenduse kasuks võib otsustada siis, kui probleemi ei ole võimalik lahendada muul viisil kui õigusaktide muudatusega. Järgnevalt on esitatud põhjendused HOS-i, RiKS-i ja ErSS-i asemel ühe seaduse koostamiseks:

1. Tsiviilkriiside lahendamine, hädaolukorra ja eriolukorra väljakuulutamise toimub HOS-i alusel. Mittesõjalise või sõjalise riigikaitsekriisi lahendamine, sh kõrgendatud kaitsevalmiduse või erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise toimub RiKS-i või ErSS alusel. Sellest lähtuvalt valmistatakse kriisideks ja lahendatakse neid eri meetodikaga 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.
2. Strateegilisel tasandil pole hetkel võimalik hinnata riskide ja ohtude tõenäosust ning mõju terviklikult ja ühel alusel. HOS-i ja RiKS-i põhjal toimuv ohtude ning riskide hindamine on kaks eraldi protsessi. Samuti on erinevad kahest seadusest lähtuvad planeerimisprotsessid. RiKS-ist lähtuvad riigikaitse tegevuskava (edaspidi *RKTK*) ja selle alamkavad (edaspidi *RKTK alamkavad*) on plaanid riigikaitsealisteks olukordadeks, HOS-ist lähtuvad hädaolukorra lahendamise plaanid (edaspidi *HOLP*) on üldisel tasemel koostöökokkulepped tsiviilkriiside lahendamiseks. 01.07.2021 jõustunud HOS-i muudatuste kohaselt vastutab Riigikantselei nii a) RiKS-i alusel koostatava RKTK ja RKTK alamkavade koordineerimise kui b) ka HOLP-ide koostamise koordineerimise eest (varem vastutas Riigikantselei ainult RKTK ja selle alamkavade koostamise koordineerimise eest). Riigikantseleist kahe eraldi protsessi koordineerimine lihtsustab tsiviilkriisideks, 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.
3. Muud meetmed nagu avalikkuse teavitamine, rahastamise suurendamine, olemasoleva olukorra säilitamine ja senise regulatsiooni parem rakendamine ei lahenda käesolevas VTK-s käsitletavaid probleeme, kuna kitsaskohad sisalduvad õigusaktide regulatsioonides. Näiteks on senise, HOS-ist lähtuva kriisireguleerimise meetmete süsteemi paremaks rakendamiseks kasutatud kõiki mitteregulatiivseid ja osalt ka regulatiivseid lahendusi nagu juhendmaterjalid, koolitused, teabepäevad. Nende kasutamine ei ole eri põhjustel olnud tulemuslik ja sellest lähtuvalt on Siseministerium seisukohal, et asjaomaste osaliste tegutsemise eeldus on selgemad kriisireguleerimise ülesanded õigusaktides.<sup>10</sup> Alles seejärel on võimalik ülesannete paremat täitmist toetada selgituste, juhendite jm mitteregulatiivsete lahenduste kaudu. Osaliste teavitamine ja ülesannete sisu selgitamine ei anna pikaajalist tulemust, kui ülesande täitmine sõltub regulatsiooni erinevast tõlgendamisest või ülesanne ei ole alaline.
4. RiKS-i kontseptsioonis tõdetakse, et riigikaitseõiguse regulatsiooni iseloomustab killustatus erinevate õigusaktide vahel, samuti õigusliku regulatsiooni ebaselgus nii

---

<sup>10</sup> SIM-i HOS-i VTK, lk 14.

sätete sisu kui ka erinevate õigusaktide koostoime suhtes.<sup>11</sup> COVID-19 kriis näitas, et sama kehtib ka tsiviilkriise puudutavate õigusaktide kohta: 2020. aasta kevadel COVID-19 kriisi õppetundide alusel tehtud HOS-i ning nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (edaspidi *NETS*) muudatused on seda riski küll vähendanud, kuid piiratud ulatuses ning ainult tervisekriisi vaatest. 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.

VOS-ist saab üks terviklik seadus, kuhu koonduks kõikideks suure mõjuga kriisideks valmistumine, nende ennetamine, tõrjumine ja lahendamine. Samuti koondatakse sinna erikordasid ja nende omavahelist seost puudutav regulatsioon, nende lahendamine ning juhtimine. Sellega saaks VOS-ist riigikaitseõiguse ja kriisireguleerimispoliitika üldseadus, millele toetuvad teised valdkondadega seotud eriseadused. Tavaolukorra sündmuste või väiksema mõjuga kriiside ennetamiseks, tõrjumiseks ja lahendamiseks kohaldatakse KoRS-i või eriseadusi, näiteks Kaitseväge korralduse seadus (edaspidi *KKS*), kiirgusseadus (edaspidi *KiS*), *NETS*, politsei ja piirivalve seadus (edaspidi *PPVS*), päästeseadus (edaspidi *PäästeS*) jt.

VOS-i koostamine ning HOS-i, RiKS-i ja ErSS-i kehtetuks tunnistamine toob kaasa muudatused eelkõige järgmistes seadustes. Muudetavate seaduste loetelu täpsustub eelnõu koostamise käigus:

- atmosfääriõhu kaitse seadus
- avaliku teabe seadus
- autoveoseadus
- Eesti Panga seadus
- Eesti Rahvusringhäälingu seadus
- ehitusseadustik
- elektrituruseadus
- elektroonilise side seadus
- ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus
- Finantsinspektsiooni seadus
- isikut tõendavate dokumentide seadus
- julgeolekuasutuste seadus
- jäätmeseadus
- Kaitseliidu seadus
- Kaitseväge korralduse seadus
- kaitseväeteenistuse seadus
- kaugkütteseadus
- kemikaaliseadus
- keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
- kiirgusseadus
- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
- korrakaitse seadus
- krediidasutuste seadus
- kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus

---

<sup>11</sup> RiKS-i kontseptsioon, lk 7.



- küberturvalisuse seadus
- liikluseadus
- loomatauditõrje seadus
- maagaasiseadus
- makseasutuste ja e-raha asutuste seadus
- maksukorralduse seadus
- meediateenuste seadus
- nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus
- puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus
- päästeseadus
- päästeteenistuse seadus
- ravimiseadus
- riigieelarve seadus
- Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
- riigipiiri seadus
- riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus
- Riigi Teataja seadus
- riigivara seadus
- riikliku pensionikindlustuse seadus
- sadamaseadus
- tervishoiuteenuste korraldamise seadus
- tulumaksuseadus
- turvaseadus
- tööstusheite seadus
- töötuskindlustuse seadus
- töövõimetoetuste seadus
- vangistuseseadus
- vedelkütuse seadus
- vedelkütusevaru seadus
- veeseadus
- välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus
- välismaalaste seadus
- välissuhtlemisseadus
- väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
- ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus

## 4. Vajalikud muudatused ja nende kirjeldused

### 4.1. Valmisoleku seaduse eelnõus sõnastatav seaduse eesmärk

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: põhiseaduse preambuli kohaselt on rahvuse säilimine Eesti Vabariigi üks eesmärkidest ning elanikkonna turvalisuse ja kaitse tagamine riigi tuumikfunktsioonidest. Aastatel 1992–2000 kehtinud Eesti Vabariigi kodanikukaitseseadus reguleeris elanike kaitset nii tsiviilkriisides kui ka relvakonfliktidest tulenevates olukordades. Sõjalistest ohtudest tingitud rahva turvalisusega seotud ülesanded olid 1995. aastal jõustunud rahuaja riigikaitse seaduses, kus ühe riigikaitse eesmärgina oli nimetatud rahva turvalisuse säilitamine.<sup>12</sup> 2016. aastal jõustunud RiKS-is ühiskonna (rahva) turvalisus kui riigikaitse eesmärk nimetatud pole.

Vajalikud muudatused: VOS-is laiendatakse RiKS-is sätestatud riigikaitse eesmärki tuginedes RiKS-i eelnõu sõnastusele.<sup>13</sup> Tervikliku kriisideks valmisoleku eesmärgil lisandub riigile ülesanne tagada ulatuslikus kriisis elanikkonna turvalisus ja ühiskonna toimimine.<sup>14</sup>

Lahendus: VOS-i eelnõu koostamisel sõnastatakse seaduse eesmärgina määrata kindlaks ülesanded ja juhtimine, pädevused ning volitused, millega suure mõjuga kriisis säilitatakse Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ning õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus, tema põhiseaduslik kord, elanikkonna turvalisus ning ühiskonna toimimine.

### 4.2. Suure mõjuga kriiside terviklik ja ühtne lahendamine

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: HOS-i alusel on tsiviilkriiside lahendamine kriisi lahendava asutuse keskne. Tsiviilkriisideks valmistumine ja nende lahendamine lähtub eeldusest, et kriisid eskaleeruvad väiksemast suuremaks (ehk hädaolukord on eriolukorra väljakuulutamise eeldus). Sellega seonduvalt on kohustus võtta initsiatiiv tsiviilkriisi lahendamiseks operatiiv-taktikalisel tasandil ehk kriisi vahetult lahendaval asutusel, strateegilise tasandi ehk valitsuse roll on kriisi lahendamisel tagaplaanil.

COVID-19 kriisi lahendamiseks märtsis 2020 väljakuulutatud eriolukord näitas, et riigikaitsekriisidega sarnaselt on ka ulatusliku tsiviilkriisi lahendamisel Vabariigi Valitsusel ning peaministril juhtiv roll.

Samuti näitas COVID-19 kriis, et ulatusliku kriisi saabumisel koondab seda vahetult lahendav asutus oma ressursid, et keskenduda kitsalt oma valdkonda puudutava sündmuse lahendamisele. Asutusel pole jõudlust tegeleda strateegilise tasandi ja teiste asutuste kaasamisega sündmuse lahendamisse enam kui vältimatult selle lahendamiseks vajalik. Sellist laiemat ülesannet saab täita ainult strateegilisel tasandil, millel koordineeritakse valdkondadeüleste mõjudega tegelemist, püstitatakse vajaduse korral vahetult lahendavatele

---

<sup>12</sup> RiKS-i kontseptsioon, lk 9.

<sup>13</sup> Nimetatud küsimust on käsitletud täpsemalt ka RiKS-i kontseptsioonis, vt RiKS-i kontseptsioon, lk 8.

<sup>14</sup> RiKS-i eelnõus nähti ette riigikaitse eesmärgi laiendamise elanike turvalisusele. RiKS-i eelnõus ei nähtud ette riigikaitse eesmärgi laiendamist elutähtsatele teenustele. Samas on RiKS-i eelnõu seletuskirja kohaselt nii erakorralise seisukorra kui ka sõjaseisukorra ajal elutähtsate teenuste osutamine hädavajalik nii kaitsevæele kui ka Eesti elanikele, vt RiKS eelnõu seletuskiri, lk 102.

asutustele ja teistele asutustele lisaülesanded ning antakse sündmuse lahendamiseks lisavolitused ja -ressursid.

Vajalikud muudatused: tervikvaate loomiseks ja strateegilise tasandi juhtimise tugevdamiseks luuakse VOS-i eelnõus ühtne juhtimiskorraldus, mis võimaldab nii tsiviilkriise kui ka mittesõjalisi ja sõjalisi riigikaitsekriise lahendada ühetaolise ja selge juhtimisskeemiga ning ühtsetel alustel, sh erikordade väljakuulutamise järel. Selle juhtimiskorralduse järgi on suure mõjuga kriisi lahendamisel keskne roll Vabariigi Valitsusel ja peaministril, millega antakse kriisi iseloomu ning ulatuse kindlaksmääramise kohustus, samuti selle tõrjumiseks või lahendamiseks vajaliku laiema koostöö algatamise kohustus Vabariigi Valitsusele.

Valitsuse rolli tugevdamisel kaob vajadus praeguse, asutusekeskse hädaolukorra raamistiku järele. Kehtiva hädaolukorra lahendamise ja juhtimise raamistiku kadumine ning valitsusekesksest vaatest lähtumine on kooskõlas RiKS-i loogikaga, milles sätestatud kõrgendatud kaitsevalmidus kuulutatakse välja Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel. RiKS-i eelnõu raamistikus nimetatud „kaitseolukord“ on analoogne, ka selles on võtmeroll Vabariigi Valitsusel ja peaministril.

Lahendus: võtta kasutusele uus, nii tsiviil- kui ka mittesõjalisi ja sõjalisi suure mõjuga kriise ühendav mõiste ja vastav raamistik (edaspidi kasutatakse VTK-s raamistiku nimetamiseks sõna „olukord“), mida täpsemalt kirjeldatakse järgmistes punktides 4.2.1.–4.2.3.

#### 4.2.1. Uue raamistiku ülevaade

„Olukorra“ üle otsustamise õigus on Vabariigi Valitsusel. Suure mõjuga kriisi iseloomu või tõsidust arvestades võib „olukorra“ lahendamiseks vastavalt põhiseadusele välja kuulutada erikorra.

„Olukorra“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatava eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra eesmärk on lahendada suure mõjuga kriis:

- mis ohustab või mõjutab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses;
- mille tagajärjed ohustavad vahetult Eesti riigi iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust, põhiseaduslikku korda, elanikkonna turvalisust ning ühiskonna toimimist;
- mille ennetamine või lahendamine ei ole võimalik tavalisest erinevat juhtimiskorraldust ning isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata, samuti laia hulka isikuid, vahendeid ja varusid kaasamata, samuti kui on vaja nende sündmuste lahendamiseks rakendada täiendavaid finantsjuhtimise abinõusid;
- mille lahendamiseks on vaja mitme asutuse koostööd ning selle eelduseks on koorindeerimine strateegilisel tasandil;
- teatud juhtudel, kui tuleb osaleda kollektiivkaitse operatsioonil või korraldada mobilisatsioon või demobilisatsioon.

Suure mõjuga kriise lahendatakse järgmistest põhimõtetest lähtuvalt:

- nii tavaolukorras, „olukorras“ kui ka selle lahendamiseks väljakuulutatavas erikorras lahendatakse kriise lähimuse põhimõttest lähtuvalt, nii et otsused viiakse ellu nii madalal tasandil kui võimalik ja nii kõrgel tasandil kui vaja;
- iga asutus ja isik vastutab oma valdkonna kriisideks valmistumise eest, mil riigiülest valmistumist koordineerib Riigikantselei;

- iga asutus ja isik vastutab oma valdkonna kriiside ennetamise, tõrjumise ning oma valdkonnas kriiside lahendamise eest;
- kriisideks valmistumisel, nende ennetamisel, tõrjumisel ja lahendamisel teevad asutused ning isikud koostööd ja pakuvad üksteisele abi;
- iga asutus ja isik täidab seotud ülesandeid ka „olukorras“ ning selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorras;
- „olukorras“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatavas erikorras kaasatakse vajaduse korral kogu ühiskond ning kõik vajalikud vahendid ja varud;
- „olukorras“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorras järgitakse isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning kaitstakse põhiseaduslikke väärtusi.

Uue, tsiviilkriise mittesõjaliste ja sõjaliste riigikaitsekriisidega ühendava terminina pakub VTK välja lahendusvariantidena „hädaolukord“, „valmisolekuolukord“ / „kõrgendatud valmisolek“ või „kriisiolukord“. Alljärgnevad lahendusvariandid puudutavad ainult termini nimetust ja mitte raamistiku sisu, sisu käsitlevad edasised VTK alapeatükid.

- Lahendusvariant 1: laiendada olemasolevat terminit „hädaolukord“, nii et sellele tekiks ka n-ö riigikaitsehädaolukorra sisu.<sup>15</sup> Selle laiendamist toetab tõsiasi, et tegemist on Eestis laialdaselt kasutatava terminiga<sup>16</sup>, mida seostatakse ka ingliskeelse terminiga „*emergency*“.
- Termin laiendamise vastu räägib tõsiasi, et alates 2009. aastast on seda kasutatud üksnes tsiviilkriiside kontekstis.<sup>17</sup> Samuti tõsiasi, et see viitab eelkõige toimunud sündmuse lahendamisele ega viita piisaval määral sündmuse ennetamisele. Selleks on HOS-is termin „hädaolukorra oht“, kus ilmnenu asjaolude alusel on tõenäoline, et juba toimunud või alanud sündmus, sündmuse ahel või elutähtsa teenuse häire võib lähitulevikus laieneda hädaolukorraks.<sup>18</sup>
- Selle lahendusvariandi kasuks otsustamisega kaoks kehtiva RiKS-i terminid „üldine kaitsevalmidus“ ja „kõrgendatud kaitsevalmidus“.
- Lahendusvariant 2: luua uus termin „valmisolekuolukord“ või „kõrgendatud valmisolek“. Sisuliselt tähendab see RiKS-is kasutatava termini „kõrgendatud kaitsevalmidus“ laiendamist tsiviilkriisidele. Terminid „valmisolekuolukord“ või „kõrgendatud valmisolek“ hakkaks viitama riigi täiendavatele ettevalmistustele ja rakendatavatele meetmetele, et suurendada valmisolekut tsiviil- või riigikaitseohu ennetamiseks ja tõrjumiseks.
- Selle lahendusvariandi kasuks otsustamisega kaoks HOS-i termin „hädaolukord“ ning RiKS-i terminid „üldine kaitsevalmidus“ ja „kõrgendatud kaitsevalmidus“.

<sup>15</sup> Lahendus pakuti välja RiKS-i kontseptsiooni analüüsis „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon, kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratlus ja proportsionaalsus“, osa II, 21.04.2017.

<sup>16</sup> Ametliku terminina võeti „hädaolukord“ kasutusele 2001. aastal hädaolukorraks valmisoleku seaduse jõustumisega (vt HOS-i käsiraamat, 2017, lk 17).

<sup>17</sup> Hädaolukordadeks valmisoleku seaduse järgi võis hädaolukord olla ka sündmus, mis ohustas riigi julgeolekut. 2009. aastal jõustunud HOS-is tehti selge vahe hädaolukorra ja riigi julgeolekut ähvardavate ohtude vahel – hädaolukord määratleti tsiviilkriisina ega hõlmanud sõjalisi ohte (vt HOS-i käsiraamat, 2017, lk 17).

<sup>18</sup> HOS-i käsiraamat, 2017, lk 17.

- Lahendusvariant 3: luua uus termin „kriisiolukord“, mis viitab suure mõjuga kriisidele. RiKS-i kontseptsioonis kasutatakse sõna „kriisiolukord“ üldmõistena, mis tähistab ulatuslikke, raskete tagajärgedega, pikaajalisi või muu olulise mõjuga olukordi, mille lahendamiseks on kehtestatud eriregulatsioon või kuulutatud välja erikord.<sup>19</sup>
- Selle lahendusvariandi kasuks otsustamisega kaoks HOS-i termin „hädaolukord“ ning RiKS-i terminid „üldine kaitsevalmidus“ ja „kõrgendatud kaitsevalmidus“.

#### 4.2.2. Uues raamistikus suure mõjuga kriisi lahendamine strateegilisel tasandil

Vabariigi Valitsus teavitab „olukorra“ otsusest ja selle põhjustest viivitamata Riigikogu, Vabariigi Presidenti ning avalikkust. Vabariigi Valitsus hindab „olukorra“ põhjustanud asjaolusid järjepidevalt ning otsustab nende äralangemisel „olukorra“ lõppemise üle. Kui enne „olukorra“ otsust kuulatakse välja erikord, loetakse ka „olukord“ tekkinuks. VOS-i järgi juhib „olukorra“ lahendamist strateegilisel tasandil peaminister (edaspidi „olukorra“ juht).

HOS-i järgi määrab Vabariigi Valitsus eriolukorra juhiks ühe ministri, VOS-is sätestatakse peaministri juhtroll ka eriolukorras. Sellest ja RiKS-i juhtimiskorraldusest lähtudes juhib peaminister „olukorra“ lahendamist strateegilisel tasandil ka eriolukorras, nii nagu ta seda teeb juba kehtivate õigusaktide järgi erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras.

Peaministri ülesanne on tagada Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide, täidesaatva riigivõimu asutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute, olulise mõjuga riigi osalusega äriühingute ja teiste kriisiga seotud osaliste tegevuse ühtsus ning koordineeritus „olukorra“ lahendamiseks.

Vabariigi Valitsuse ülesanne on muu hulgas tagada valdkondadeüleste mõjudega tegelemine. Täiendavalt tuleb VOS-iga luua selgus, milline on Vabariigi Valitsuse, peaministri, ministeeriumide, asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) rollijaotus ning koostöö „olukorras“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorras.

VOS-is lähtutakse Vabariigi Valitsuse ja peaministri otsustada olevate meetmete sätestamisel „olukorra“ lahendamise juures muu hulgas RiKS-i kõrgendatud kaitsevalmiduse ja RiKS-i eelnõu kaitseolukorra raamistikust. VOS-i koostamisel hinnatakse (sh COVID-19 kriisi õppetundidele toetudes), milliseid meetmeid oleks Vabariigi Valitsusel ja peaministril „olukorras“ võimalik rakendada. RiKS-i kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kohaldatavatest meetmetest nähakse ka VOS-i „olukorras“ vajadust eelkõige järgmiste meetmete järele:

- riigist lahkumise keeld töökohustuse rakendamise tagamiseks;
- riigieelarve muutmine, lisaeelarve rakendamine;
- teadete avaldamise kohustus;
- töö- ja puhkeaja erisused.

„Olukorra“ juhi volitused selle lahendamiseks on eelkõige:

- anda korraldusi „olukorda“ vahetult lahendava asutuse asemel, kui asutus seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja see on vältimatult vajalik „olukorra“ lahendamiseks: korralduse täideviimise tagab „olukorda“ vahetult lahendav asutus;
- anda ministriile siduvaid korraldusi tema vastutusvaldkonnas.

VOS-i eelnõu koostamisel tuleb hinnata, kas ja millises ulatuses saab peaministri volitusi „olukorra“ lahendamisel delegeerida vajaduse korral teistele ministritele.

<sup>19</sup> Vt RiKS-i kontseptsioon, lk 7.

Peaministri ja Vabariigi Valitsust toetab „olukorras“ ning selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorras Riigikantselei. Riigikantselei võib riigisekretäri otsusel moodustada peaministri ja Vabariigi Valitsuse toetamiseks ning ministeeriumide töö koordineerimiseks riigi kriisistaabi. See peegeldab juhtimiskorraldust, mida COVID-19 kriisis kasutati ning kus Riigikantselei vastutas ministeeriumide ja asutustega koordinaatsiooni eest eesmärgil rakendada valitsuse otsused võimalikult kiirelt ja selgelt.

#### *4.2.3. Uues raamistikus suure mõjuga kriisi lahendamine operatiiv-taktikalisel tasandil*

Kui strateegilisel tasandil juhib „olukorda“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorda peaminister ja Vabariigi Valitsus, siis operatiiv-taktikalisel tasandil juhib „olukorra“ ja erikorra vahetult lahendamist asutus, kelle valdkonnas ja pädevuses sündmuse lahendamine on. Tavaolukorrast „olukorda“ ja erikordadesse liikumiseks ei muudeta üleminekul asutuste vastutust. Tavaolukorras vastutab väiksema mõjuga kriiside lahendamise eest see täidesaatva riigivõimu asutus, elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus (edaspidi *ETKA*) või KOV, kelle valdkonnas ja pädevuses sündmuse lahendamine on.

Ministri pädevuses on „olukorra“ ja erikorra ajal korraldada temale alluva ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Ministeeriumi ülesanne on lähtudes Vabariigi Valitsuse seadusest (edaspidi *VVS*) tagada „olukorras“ või erikorras ministri olukorrateadlikkus, ministeeriumi puudutavate Vabariigi Valitsuse otsuste ettevalmistamine ning koordinaatsioon Riigikantselei ja valitsemisala asutuste vahel.

„Olukorda“ ja erikorda vahetult lahendaval valitsusasutusel on volitus anda täidesaatva riigivõimu asutusele, KOV-ile või muule avaliku võimu kandjale eelkõige korraldusi a) haldusakti andmiseks või muutmiseks, b) toimingute (osalise) sooritamise peatamiseks, lõpetamiseks või keelamiseks, c) haldusakti (osaliseks) kehtetuks tunnistamiseks või d) andmete väljastamiseks.

Põhiseaduslikele institutsioonidele, ministeeriumidele ja julgeolekuasutustele võib anda korralduse juhul, kui sellega ei sekkuta nende põhiülesannete täitmisse.

„Olukorda“ ja erikorda vahetult lahendav valitsusasutus võib korralduse anda ka haldusaktiga või halduslepinguga või seadusega haldusülesannet täitma volitatud füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule.

VOS-i võetakse üle HOS-i sätted, mille alusel saavad regionaalsel tasandil KOV-id ja asutused sündmuste lahendamisel lähtuda Päästeameti toetusest (sündmusele vastava juhtimiskorralduse töölerakendamise toetamine, teabevahetuse korraldamine, olukorrateadlikkuse loomine).

#### *4.2.4. Eelnevate punktide mõjud*

Mõju riigi üldisele julgeolekule, mõju riigiasutuste töökorraldusele, nende kuludele ja tuludele

Sihtrühm: Vabariigi Valitsus, Vabariigi President, Riigikogu, ministeeriumid, asutused ja organisatsioonid, kes osalevad „olukorra“ ja erikorra lahendamisel.

Otsene mõju on neile asutustele, kes osalevad „olukorra“ ja erikorra lahendamisel ning kellele antakse nende lahendamiseks lisapädevused ja -volitused. Sihtrühmast suurim mõju avaldub nendele asutustele, kelle põhiülesanne on avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine ning hädaolukordade lahendamine.

Täpsemalt, Politsei- ja Piirivalveamet (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 kord“ § 7 lõike 6 punkti 1 alusel), Kaitseministeeriumi valitsemisala, Keskkonnaamet, Terviseamet jt. Samuti on sihtrühma hulgas Vabariigi Valitsus, kellele antakse „olukorra“ kindlaksmääramise pädevus, ning Riigikogu ja Vabariigi President („olukorra“ otsusest teavitamine, otsuse kinnitamine). Hädaolukordade lahendamise vaatest on lisaks sihtrühma suurus järgmine: Riigi Infosüsteemi Amet (150), Keskkonnaamet (540), Terviseamet (300), Põllumajandus- ja Toiduamet (554). Elutähtsate teenuste eest vastutavad järgmised asutused: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank ja 33 KOV-i. Samas tuleb tähele panna, et „olukorra“ lahendamisse peavad olema kaasatud ka teised asutused, keda sündmus mõjutab.

Arvestades, et „olukorra“ abil saavutatakse riigi ja ühiskonna võime ja valmisolek end kaitsta ja ühiskonda mõjutavaid kriise lahendada, siis on kaudseks sihtrühmaks kogu elanikkond (Eestis elab 10.07.2021 seisuga 1 330 068 inimest)<sup>20</sup>. Sihtrühma täpne suurus sõltub suurel määral lahendatava kriisi ulatusest. Terviklik erikordade ja tsiviilkriiside ning mittesõjaliste ja sõjaliste riigikaitsekriiside lahendamise raamistik võimaldab paremini hakkama saada nüüdisaegsete komplekssete kriisidega ning tagada riigi julgeolek.

Negatiivsete mõjude risk on väike, sest muudatusel on selgelt positiivne mõju: ühtne terviklik „olukorra“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatavate erikordade raamistik toetab suure mõjuga kriiside tõhusamat lahendamist. Samuti muutuvad selgemaks erikorraga kaasnevad erivolitused. Ka on väikesed mõju ulatus ja sagedus, sest muudatus avaldab mõju vaid kriisi ajal ehk väga harva. Sihtrühma suurus on keskmine, sest võib arvata, et kõik Eesti riigiasutused ei osale suure mõjuga kriiside lahendamisel. Otseselt mõjutatud riigiasutuste hulk ei ole tõenäoliselt suurem kui 50% kõikidest riigiasutustest.

Kokkuvõttes on erikordade ühtlustamine riigi üldisele julgeolekule neljast mõju olulisuse kriteeriumist lähtudes väikese mõju ulatusega. Muudatuse mõju avaldumise sageduse, sihtrühma suuruse ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski puhul on mõju eeldatavasti väike, seetõttu ei avalda muudatus sihtrühmale olulist mõju.

#### Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: ettevõtted, keda võib „olukord“ ja erikorrad otseselt mõjutada.

Eestis on majanduslikult aktiivselt tegutsevaid ettevõtteid 137 980.<sup>21</sup> „Olukorra“ ühendmõiste kasutuselevõtt võib mõjutada Eestis tegutsevate ettevõtete tegevust, sest „olukorra“ kestmine või võimalik eskaleerumine võib takistada ettevõtete tegevust ning põhjustada neile majanduslikku kahju, kui neil näiteks ei ole võimalik oma teenuseid osutada või tooteid müüa, nende töötajatel ei ole võimalik tööle tulla või on see liiga ohtlik jne. Võib eeldada, et väiksemate kriiside korral mõjutab muudatus väiksemal hulgal ettevõtteid ja suurema kriisi korral suuremat osa. Seega on sihtrühma suurus väike või keskmine.

<sup>20</sup> <https://www.stat.ee/>

<sup>21</sup> <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/majandus/majandusüksused>

Negatiivsete mõjude risk on väike, sest muudatusel on selgelt positiivne mõju: tagada „olukorra“ ja erikorra tõhus ning kiire lahendamine „olukorra“ kindlaksmääramise kaudu. „Olukorra“ täpsustamise kaudu on ettevõtetele selgem, millistel tingimustel on riigil õigus sekkuda näiteks ettevõtlusvabadusse.

Mõju ulatus ja sagedus on väikesed, sest muudatus avaldab mõju vaid suure mõjuga kriisi ajal ehk väga harva ning ka siis ei puuduta see kõiki ettevõtteid. Mõju avaldumise sageduse, sihtrühma suuruse ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski puhul on mõju eeldatavasti väike.

Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: inimesed, keda võib otsustega viivitamine otseselt mõjutada.

„Olukorra“ ja erikordade ajal on võimalik isikute põhiõigusi ja -vabadusi intensiivsemalt piirata, kui see on vältimatult vajalik „olukorra“ lahendamiseks. Samas lubavad ka kehtivad õigusaktid nii erikordades kui ka kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirata. Lisaks võib suure mõjuga kriisi käigus saada kahjustada inimeste vara, võib jääda saamata ka tulu, kui inimestel ei ole võimalik kriisi tõttu tööle minna, ning kannatada inimeste tervis. Ühtne süsteem ja selgus asutuste ja isikute pädevustes ja rollijaotuses võimaldab kriisi kiiremini lahendada ning inimestele tekkiv kahju ja majanduslik kahju on väiksemad.

Negatiivsete mõjude risk on väike, sest muudatusel on selgelt positiivne mõju: elanikkonna kaitse nii välise kui ka siseste ohtude tõrjumisel ja sündmuste lahendamisel. Samuti on väikesed mõju ulatus ja sagedus, sest muudatus avaldab mõju vaid kriisi ajal ehk väga harva ning muudatus ei nõua sihtrühmalt käitumise muutmist. Kaudselt võib muudatus mõjutada kõiki Eesti inimesi (olenevalt kriisi ulatusest), kuid võib eeldada, et sihtrühma suurus on siiski väike või keskmine.

Kokkuvõtvalt: muudatus ei avalda sihtrühmale olulist mõju.

### 4.3. Uues raamistikus kriisideks valmistumine ja kriisideks valmisoleku plaanid

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: HOLP, RKT ja RKT alamkavasid ei koostata ühtsetel õiguslikel alustel ja terviklikust kriisideks valmistumise vaatest lähtuvalt. Erinev kriisideks valmistumine aga ei võimalda strateegilisel tasandil terviklikult hinnata riskide ja ohtude tõenäosust ning mõju. See omakorda tingib kohatise dubleerimise, kohati aga võivad asutustevahelise vastutuse vahele jääda „hallid alad“. Kahes eraldi protsessis toimuv planeerimine ei arvesta ressursi riskasutamise võimaluse ja riskidega. Samuti on HOLP-id üksiksündmuse kesksed ning ei arvesta, et enamjaolt on hädaolukordade puhul tegemist kompleksisündmustega, kus üks algsündmus võib põhjustada omakorda teise või kolmanda sündmuse (nt torm võib tuua kaasa nii Päästeameti juhitava sündmusena üleujutuse kui ka ETKA-de juhitava sündmusena elutähtsate teenuste katkestused).

Lahendus: asendada praegused asutuste RiKS-il tuginevad RKT alamkavad ja HOS-il tuginevad HOLP-id ühe kriisideks valmisoleku plaaniga, kuna ohtude analüüsimine, nende ennetamine,



nendeks valmistumine, nende tõrjumine ja lahendamine (juhtimine, koostöö, staabid jne) peavad toimuma võimalikult sarnastel õiguslikel alustel ning koostoimes.

VOS-i kohaselt juhib tervikliku tsiviilkriisideks ning mittesõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsekriisideks valmisoleku poliitika kujundamist Vabariigi Valitsus. Poliitika kujundamiseks Vabariigi Valitsus muu hulgas:

- kehtestab tervikliku Vabariigi Valitsuse kriisideks valmisoleku plaani;
- kehtestab loetelu sündmustest, mille lahendamiseks koostavad ministeeriumid ja täidesaatva riigivõimu asutused oma valmisoleku plaanid;
- kinnitab olulisemate õppuste kava.

Vabariigi Valitsuse regulaarne panus kriisideks valmisoleku poliitika kujundamisse suurendab valitsuse valmisolekut kriise lahendada, kuna suureneb teadlikkus võimalikest väikesema ja suure mõjuga kriisidest, valitsuse rollist ning lahendamiseks kasutada olevatest meetmest, rahalisest ja inimressursist ning varudest.

Ministeeriumid, täidesaatva riigivõimu asutused, KOV-id, elutähtsa teenuse osutajad (edaspidi ETO), avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja olulise mõjuga riigi osalusega äriühingud koostavad kriisideks valmisoleku plaane. Kriisideks valmisoleku plaanide eesmärk on suure mõjuga kriisi ajal tagada valmisolek a) selle puhkemisel alustada esmaste tegevustega, b) juhtida oma valdkonna suure mõjuga kriisi lahendamist nii „olukorra“ kui ka selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorra ajal, c) osaleda teise asutuse valdkonna kriisi lahendamisel, d) jätkata oma olulisemate ülesannete täitmist (sh millised muudatused peaks asutus selleks ette võtma juhtimises, kuidas võetakse kasutusele varud jne).

Plaanide detailsus sõltuks mh asutuse või ettevõtte suurusest ja olulisusest sündmuse lahendamise vaates. Täpne jaotus määratakse VOS-i eelnõu koostamise käigus.

Asutused peavad valmis olema ka sündmuste või väiksema mõjuga kriiside lahendamiseks tavaolukorras. Seetõttu võivad asutused kriisideks valmisoleku plaani koostamisel käsitleda ka neid sündmusi või väiksema mõjuga kriise, mida tavaolukorras lahendatakse KoRS-i ja eriseaduste alusel.

01.07.2021 jõustunud HOS-i muudatuste kohaselt lõpetab Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon (VVKK) tegevuse ja selle asemele luuakse VVJK alakomisjon (nõukogu). VOS-is on VVJK nõukogu peamine ametkondadeülene koordineerimisformaal, sh suure mõjuga kriisideks valmistumisel. VVJK nõukogu tööd korraldab Riigikantselei.

Riigikantselei koordineerib ka terviklikku kriisideks valmisoleku plaanide koostamise tsükli eesmärgiga a) tagada riigi terviklik valmisolek erinevateks suure mõjuga kriisideks, milleks b) Riigikantselei toetab asutusi ja teisi osalisi kriisideks valmisoleku plaanide koostamisel.

VOS-is sätestatakse, et praegu HOS-i alusel moodustatud neli regionaalset kriisikomisjoni jätkavad. Nende ülesanne on koordineerida KOV-ide, riigiasutuste ja vajaduse korral teiste osaliste (nt ETO-de) ettevalmistusi nii suure kui ka väiksema mõjuga kriisideks. Regionaalseid kriisikomisjone juhivad Päästeameti vastavate päästeskeskuste juhid.

Mõju: ühtsete kriisideks valmisoleku plaanide kasutuselevõtt avaldab otsest mõju riigiasutuste ja KOV-ide korraldusele, riigi julgeolekule ning tsiviilkriiside lahendamisele ja elanikkonna turvalisusele. Muudatuse sihtrühm on suur osa avalikust sektorist, kuid hõlmatud on mitmed osalised ka erasektorist. Täpsem sihtrühm on Vabariigi Valitsus, Riigikantselei,

põhiseaduslikud institutsioonid, ministriumid, täidesaatva riigivõimu asutused, KOV-id, ETO-d, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja olulise mõjuga riigi osalusega äriühingud. Sihtrühma on käsitletud ka punktis 4.2.4.

Mõju riigiasutuste ja KOV-i asutuste korraldusele: muudatusel on positiivne mõju riigi ja kogu ühiskonna kriisideks valmisolekule tulenevalt sihtrühma tegevuse ja korralduse tõhusamaks muutumisest. Sihtrühma senised kohustused täpsustuvad ja täiesti uusi kohustusi ei lisata, sest ka praegu on osalistel kohustus kriisideks valmistuda. Muudatus aitab sihtrühmal täpsemalt mõista kohustust kriisideks valmistuda ning võimaldab seda paremini täita. Muudatus mõjutab suhteid sihtrühma kuuluvate osaliste vahel, sh tööjaotust ja koostööd kriisideks valmistumisel. See viiakse kooskõlla tegelike vajaduste ja sihtrühma ootustega. Kaasnevad muudatused aitavad suurendada sihtrühma suutlikkust kriise lahendada, muudavad senise valmistumise korralduse ühetaolisemaks ja selgemaks.

Mõju ulatus on keskmine, kuna sihtrühmale kaasneb kohustus korrastada seniste plaanide koostamist ja sisu. Sihtrühma suurus on väike, sest kuigi sihtrühmaks on suur osa avalikust sektorist ja osaliselt ka erasektor, siis sihtrühmas plaanide koostamise ja kasutamise seotud isikute arv on väike, võrreldes sihtrühma isikute koguarvuga (hinnanguliselt 5%).

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest kuigi muudatus toob kaasa alalise mõju, siis nendega kohanemine on ühekordne ning sellega ei kaasne varasemaga võrreldes selliseid ümberkorraldusi ega märkimisväärset erisust, mis tooks sihtrühmale kaasa kohanemiskulusi. Sarnaselt senisega tuleb ka edaspidi aja- ja asjakohastada kriisideks valmisoleku plaane.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne, võimaldades sihtrühmal ühitada kriisideks valmisoleku planeerimise korralduse kõiki kriise hõlmavalt, ning muudatus ei too võrreldes varasemaga kaasa märkimisväärset muutust töökoormusele ega kulukusele.

Mõju riigi julgeolekule: muudatused mõjutavad riigi julgeolekut, mille tagamiseks on oluline, et sihtrühm on kriisideks valmistunud ja valmis otsustavalt tegutsema suure mõjuga kriisis. Muudatused suurendavad riigi julgeolekut ja elanikkonna turvalisust seda eelkõige kriisideks valmistumise ja nende lahendamise ühetaolise korralduse kasutuselevõtu ning põhialuste ühtlustamise tulemusel.

Mõju ulatus on keskmine, kuna suureneb sihtrühma suutlikkus riigi julgeolekut tagada ja suure mõjuga kriise lahendada. Sihtrühma suurus on suur, kuna muudatus mõjutab kogu sihtrühma isikute tegevust kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna see avaldub eelkõige kriiside ajal. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne nii sihtrühmale kui ka riigi julgeolekule ja elanikkonna turvalisusele, võimaldades ühitada valmistumise kriisideks tervikuna ja vastates sihtrühma ootustele.

Mõju elanikkonnale: muudatusega kaasneb positiivne mõju ühiskonna turvalisusele, sest erinevate olukordade lahendamiseks on asutused paremini valmistunud, samuti langeb ära võimalus, et mingiteks sündmusteks valmistumine on jäänud tähelepanuta. Elanikele tähendab see, et kriiside ajal on neile esmavajalikud teenused suurema tõenäosusega kättesaadavad ning võimalikud olukorrad leiavad kiirema lahenduse. Mõju ulatus on väike, kuna muutusi elanike käitumises ei toimu. Samuti on väike mõju sagedus, kuna mõju on tunnetatav üksnes kriiside avaldumise / olukordade realiseerumise ajal. Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna negatiivsed mõjud selle muudatusega elanikele puuduvad.

#### 4.4. Uue raamistiku ja erikordade suhe

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (1): erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ei ole praegu sõltuvuses eelnevalt otsustatud olukorra – kõrgendatud kaitsevalmidus – olemasolust. HOS-i järgi saab Vabariigi Valitsus aga eriolukorra välja kuulutada ainult siis, kui hädaolukorra lahendamine pole võimalik ilma eriolukorra juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata. Nimetatud lahendus takistab riigil kiiret tegutsemist nõudvas tsiviilkriisis (näiteks ulatuslik kiirgusõnnetus) elanikkonna turvalisuse eesmärgil meetmeid rakendamast.

Lahendus (1): VOS-is sätestatakse, et analoogselt erakorralise seisukorraga ja sõjaseisukorraga saab ka eriolukorra välja kuulutada tavaolukorras kohe, vastavalt suure mõjuga kriisi tõsidusele, kui tegemist on loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse levikuga. Lisaks sätestatakse, et eriolukorra saab välja kuulutada nimetatud sündmuste lahendamiseks vajaminevate täiendavate finantsjuhtimise abinõude rakendamiseks.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (2): kehtivas õiguses on erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ning lõpetamise tingimused ebaselged, mis võib takistada ohule või rünnakule kiiret reageerimist.

Lahendus (2): VOS-is sätestatakse erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ning lõpetamise korraldus vastavalt RiKS-i eelnõule. Eriolukorra lõpetamise korralduse puhul täpsustatakse kehtivas HOS-is sätestatut.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (3): ErSS-is sätestatud institutsiooni „sisekaitseülem“ tegelik roll kriitilise olukorra kiireks ja paindlikuks lahendamises on arusaamatu, arvestades, et ulatuslikumaid piiranguid seab Vabariigi Valitsus ning nende tegelik elluviija on korrakaitseasutus.<sup>22</sup>

Lahendus (3): kaotada ErSS-is VOS-i liitmisel termin „sisekaitseülem“.

Mõju: eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ning erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra lõpetamise mõjusid on käsitletud pikemalt RiKS-i eelnõu seletuskirjas, samuti on käsitletud mõju VTK punktis 4.2.4.

#### 4.5. Põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (1): õiguskorras puuduvad vajalikud seosed erikordades ja tavaolukorras (sh kõrgendatud kaitsevalmiduses ja hädaolukorras) asutuste ning isikute otsustuspädevuste ja -volituste vahel. Seetõttu on raskendatud nii tavaolukorrast erikorda sujuv üleminek kui ka erikordade kiire ja tõhus lahendamine, kuna ei ole selge, kellel ja missugused eripädevused ja -volitused on. Puudub selgus meetmete kehtestamise, otsustamise, kohaldamise ja rakendamise vahel, mis tekitab ebaselgust, kellel, millal ja milliseid meetmeid on konkreetse kriisi lahendamisel võimalik kohaldada. See kõik raskendab omakorda piiravate meetmete kiiret ja efektiivset kohaldamist ning võib kaasa tuua põhiõiguste ja -vabaduste õigusvastase, sealhulgas ebaproportsionaalse piiramise.

---

<sup>22</sup> RiKS-i kontseptsioon, lk-d 45–48.

Lahendus (1): VOS-is on regulatsioonide ühtlustamise käigus vajalik luua selgus erinevate asutuste ja isikute otsustuspädevustes ning volitustes. Seejuures tuginetakse COVID-19 kriisis saadud õppetundidele eriolukorra meetmete vallas.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (2): KorS-i ja eriseaduste riikliku järelevalve meetmed on dubleerivad ning nende omavahelised seosed ei ole selged. See tekitab segadust, kellel, millal ja milliseid meetmeid on konkreetse sündmuse lahendamisel võimalik kohaldada. Ebaselged dubleerivad meetmed raskendavad omakorda nende kiiret ja efektiivset kohaldamist reageerimist vajavas olukorras ning võivad kaasa tuua põhiõiguste ja -vabaduste õigusvastase, sealhulgas ebaproportsionaalse piiramise.

Lahendus (2): RiKS-i kontseptsioon pakub välja võimaluse eristada meetmed, mida on lubatud kehtestada ja kohaldada korrakaitseliste sündmuste ja väiksema mõjuga kriiside ajal (näiteks viibimiskeeld, dokumendi kontroll, vallasasja läbivaatus), nendest meetmetest, mida on lubatud kohaldada:

- riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu ennetamiseks;
- riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks ning olukorra tagajärgede kõrvaldamiseks, eelkõige erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal (näiteks piirata teatud tunnustele vastavate vallasasjade müüki, keelata nende väljavedu riigist või teatud piirkonnast, piirata sidevahendite kasutamist jne);
- koondada (tava)korrakaitseisündmuste ja väiksema mõjuga kriiside lahendamiseks kasutatavad meetmed KorS-i ja erisused vastavatesse eriseadustesse.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (3): kehtivas õigusruumis on erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras kohaldatavate piiravate meetmete sisu, ulatus ja rakendamise kord erinevad, mis raskendab erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra kiiret lahendamist.

Lahendus (3): VOS-i eesmärk on nimetatud olukordades vajalike piiravate meetmete koosseisud ühtlustada ning need VOS-is sätestada. Samuti tuleb ühtlustada eriolukorras rakendatavad sarnased meetmed riigikaitseliste kriiside meetmetega (nt liikumisvabaduse piirangud, viibimiskeeld) ning näha ette põhjendatud erisused tsiviilkriiside lahendamiseks.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (4): kehtivas õiguses on piiravad meetmed seotud erikordade ja kõrgendatud kaitsevalmiduse tõstmise regulatsiooniga. See ei anna pädevatele asutustele võimalust tegutseda tegelikule olukorrale vastavalt. Põhiseaduslikku korda ähvardava ohu ennetamiseks ja ohu tõrjumiseks valmistumiseks puuduvad piisavad meetmed, seetõttu ei saa ohtu tõrjuda võimalikult varajases faasis selliselt, et hoida ära sündmuste edaspidine negatiivne areng.

Lahendus (4): analüüsida tuleb, kas VOS-iga lubada Vabariigi Valitsusel kehtestada ja kohaldada kiireloomulistel juhtudel ja vältimatu vajaduse korral enne erikorra väljakuulutamist meetmeid, mis on ette nähtud nendeks olukordadeks. Seda saaks teha ainult juhul, kui ilma meetme rakendamiseta oleks ohus Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord. Eesmärk on, et sõltumata väljakuulutatud olukorrast oleks lahendavatel asutustel võimalik riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks valmistumisel kohaldada teatud meetmeid. Sellega seoses tuleb analüüsida, kas sätestada Riigikogu kontroll enne erikorra väljakuulutamist kohaldataud meetmete üle.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (5): COVID-19 kriis tõi lisaks esile järgmised küsimused:

- Vajaduse selgemalt sätestada eriolukorra meetmete rakendamisel, millistel juhtudel tuleb tugineda HOS-is sätestatud erimeetmetele ning millistel juhtudel eriseadustele ja ka KorSile.
- Vajaduse ajakohastada HOS-is sätestatud eriolukorras kasutatavaid meetmeid, sest olemasolevad osutused COVID-19 kriisis rakendamatuks. HOS-i töökohustus, valdusesse sisenemine, vallasasja sundvõõrandamine, valduses eriolukorra tööde tegemine on meetmed, mida saab rakendada päästesündmusekeskse eriolukorra puhul. COVID-19 kriisi kontekstis kerkisid küsimused ja vajadused nagu riiki sisenemise keeld, lennukeeld, asutuste ja ettevõtjate kohustus teha teavitust ning võimaldada desinfitseerimisvahendeid, kehtestada vajaduse korral tootmis- ja müügipiirangud (sh tootmismahtude määramine ja vajaduse korral tootmise ümberprofileerimine, müügikohustused, sh müügihinna ja müügikoguste piirmäärad, impordimise piiramine/keeld).
- Vajaduse selgemalt sätestada eriolukorra juhi ja „olukorda“ vahetult lahendava asutuse kehtestatavaid meetmeid.

Lahendus (5): VOS-iga luuakse lahendus, kus KoRS on üldseaduseks korrakaitsetsündmustele reageerimisel. Eriseadustes (nt NETS, PäästeS, KiS) nähakse ette erisused KorS-ist, mis on tingitud just selle valdkonna spetsiifikast ja on vajalikud konkreetsele asutusele tõhusaks sündmuse lahendamiseks. Kuna VOS-i vastuvõtmise järel tunnistatakse HOS, ErSS, RIKS kehtetuks, tuleb sellest lähtuvalt muuta KorS-i ja eriseadusi. Samuti hinnatakse ja vajaduse korral täpsustatakse VOS-i koostamisel, millised uued meetmed on vajalikud „olukorra“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorra lahendamiseks.

Mõju: analüüs erikordade meetmetest ja mõjudest on RIKS-i kontseptsioonis.<sup>23</sup> Eriolukorra meetmete kohta esitatakse täiendav mõjuanalüüs vajaduse korral VOS-i eelnõus.

## 4.6. Elutähtsad teenused: KOV-ide roll ja toidu varustuskindlus

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (1): elutähtsate teenuste regulatsiooni ülesehituse mõte on, et reguleeritakse pigem neid teenuseosutajaid, kellel on oluline mõju sektori toimimisele ning kelle teenuse katkestus võib areneda hädaolukorraks.<sup>24</sup> See, kas konkreetne ettevõtte on või ei ole ETO, sõltub üldjuhul tema osutatava teenuse mahust või tarbijate arvust<sup>25</sup>. Kagu-Eesti tormiga kaasnenud elektrikatkestus, mis mõjutas ligi 65 000 elanikku, põhjustas aga vee- ja küttesüsteemide katkestusi ka väiksemates kui 10 000 elanikuga kohalikes omavalitsustes. Samuti näitas Kagu-Eesti juhtum, et probleem võib olla sama kriitiline, kui katkestus puudutab KOV-ide kogumit. Seega tuleb leida sobiv lahendus mitut KOV-i puudutava katkestuse ennetamiseks ja lahendamiseks ka juhul, kui need KOV-id ei ole sama teenuse osutaja kliendid.

Lahendus (1): valitsuse 05.03.2020 otsusel hindas Siseministerium ühena Kagu-Eesti 2019. a tormi õppetundidest, kas oleks lahenduseks kaotada kehtiv 10 000 elaniku piirang ja kaaluda

<sup>23</sup> RIKS-i kontseptsioon, lk 79 jj.

<sup>24</sup> Näiteks kaugkütte puhul tegutsevad elutähtsa teenuse osutajad pigem suuremates KOV-ides, kus on suur elanike arv ja puuduvad teenusele alternatiivsed lahendused.

<sup>25</sup> Näiteks kaugkütte teenust osutavatest ettevõtetest on ETO-d vaid need, kelle tootmise prognoositav maht aastas on vähemalt 50 000 MWh ja kes osutavad teenust vähemalt 10 000 elanikuga KOV-is.

elutähtsa teenuse korraldamise (kaugkütte-, vee-, kanalisatsiooni- ja kohaliku tee hoolduse teenuse) kohustuse laiendamist kõigile 79 KOV-ile, sh võimaldada KOV-il nõuete kehtestamist ka teistele enda korraldatavatele teenustele. Siseministerium jõudis seisukohale, et kuna kõigil KOV-i üksustel on ühesugune kohustus osutada avalikke teenuseid, siis tuleks ETKA regulatsiooni kohaldada kõigile, olenemata KOV-i elanike arvust.<sup>26</sup> Lisaks tuleb hinnata, kas kõikidele teenuseosutajatele on põhjendatud sama rangete nõuete kehtestamine või on põhjendatud nõuete diferentseerimine (suur-, keskmistele ja väiketootjatele). Samuti vajab kaalumist, kas nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus või antakse KOV-ile nõuete kehtestamisel otsustusõigus (võimalus teha muudatusi kohalikest vajadustest lähtuvalt).

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (2): COVID-19 kriis seadis Eestis ohtu toidu tootmise ja tarneahela toimimise, kuna piiride sulgemisel oli takistatud pakkematerjalide ja kemikaalide import. Kriis tekitas ka tavapärasest mitu korda suurema nõudluse isikukaitsevahendite ja spetsiifiliste medikamentide järele. Praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt on Eestis tagatud kokkulepitud mahus toiduainete varu valmistoiduna, samuti hoiavad haiglad (kui ETO-d) oma tööks vajalikku varu. Mõlemad lahendused on üles ehitatud arvestusega, et Eestis (või lähiümbruses) toimuva kriisi ajal toimib kaubandus mujal maailmas tõrgeteta ning kaupade suuremas mahus tarbimine või tootmise häired on võimalik lahendada logistika ümberkorraldamisega. COVID-19 kriisis selline lähenemine ennast ei õigustanud ning elutähtsate teenuste ja muude oluliste valdkondade toimimine (apteekide toimimine ja elanike käsimüügiravimitega varustamine) tuleb ümber hinnata rahvusvaheliste kauplemispiirangute ning tarneahelate haavatavuse seisukohast.

Lahendus (2): toidu varustuskindlust on võimalik tagada mitmel viisil, sh suurendades toidu varusid või seades kogu tarneahela osalistele toimekindluse nõuded. Varude suurendamiseks ja paremaks haldamiseks on moodustatud Eesti Varude Keskus, kuid nagu näitas medikamentide ja isikukaitsevahendite nappus ei ole suuremate varude moodustamine pikaajaliste kriiside korral sobivaks lahenduseks. Vaja on tagada tootmise jätkumine ja toorme varustuskindlus. Selleks on kaks lahendusvarianti.

- Lahendusvariant 1: nimetada toidu tootmine ja toiduohutuse tagamine elutähtsateks teenusteks ja Maaeluministerium (või Põllumajandus- ja Toiduamet) ETKA-ks.
- Lahendusvariant 2: anda maaeluministrile otsustusõigus kehtestada toidu tootjatele, töötlejatele, ladustajatele ja teistele toimekindluse nõudeid (näiteks loomade heaolust lähtuvalt sätestada, et teatud mahuga lautadel peab olema generaator, et elektrikatkestuse korral oleks tagatud lehmade lüpsmise ja piima säilitamise võime).

Mõju: elutähtsate teenuste arvu ja/või nõuete ja/või elutähtsat teenust korraldavate asutuste arvu muutumisega kaasneb mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele ning ühiskonna turvalisusele ja riigi julgeolekule. Muudatuse sihtrühm on ETO-d ning ETKA-dest Maaeluministerium (või Põllumajandus- ja Toiduamet) ja kohalikud omavalitsused.

Muudatusel on positiivne mõju elanikele, mis avaldub ennekõike selle kaudu, et elutähtsate teenuste toimepidevus paraneb, samuti on paremini tagatud teenuste kättesaadavus „olukordades“. See omakorda aitab suurendada turvalisust ühiskonnas ja riigi julgeolekut tervikuna.

---

<sup>26</sup> Vt SiM-i HOS-i VTK.

Sihtrühm 1 – tarbijad: muudatusega kaasneb mõju ühiskonna turvalisusele ja julgeolekule. Nii KOV-i korraldatava elutähtsa teenuse tarbijateks kui ka toidu ja toiduohutuse teenuse tarbijateks (kui teenus tekiks) on nii erakliendid kui ka ettevõtted, sh ETO-d ise.

Praegu on kehtiva regulatsiooniga kaetud 33 KOV-i vee-, kanalisatsiooni-, kütte- ja teede korrashoiu teenused, regulatsiooni laiendamisel mõjutab tulemus ka ülejäänud KOV-ides elavaid ja asuvaid elanikke ning ettevõtteid.

Praegu ei reguleerita toitu ja toiduohutuse teenust elutähtsate teenuste regulatsiooniga, mistõttu mõjutaks muudatuste tegemine kogu riigi elanikke. Tarbijale tähendab see, et kriiside ajal on teenus suurema tõenäosusega kättesaadav, mis omakorda avaldab positiivset mõju inimeste elule ja tervisele. Ettevõtjatele lisakohustuste panemine võib aga avaldada mõju teenuse hinnale.

Mõju ulatus on väike, kuna suuri muutusi tarbijate käitumises ei toimu. Mõju sagedus on keskmine, kuna positiivne mõju on tunnetatav üksnes kriiside avaldumise ajal, samas võib teenuse hinnatõus (kui see kaasneb) mõjutada tarbijaid iga päev. Mõju sihtrühm on suur, kuna muudatus mõjutab kogu Eesti elanikkonda. Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna negatiivsed mõjud puuduvad. Muudatusega kaasneb positiivne mõju tarbijale, kuna paraneb ETO-de valmisolek pakkuda teenust kriiside ajal pikemat aega.

Sihtrühm 2 – ETO-d: muudatusega suureneb ETO-de arv.

Määrates ETKA rolli kõigile 79 KOV-ile suureneks ETO-ks kvalifitseeruvate ettevõtete arv hinnanguliselt praeguselt 150-lt vähemalt 510 ettevõtteks. Toiduainete tootjate, töötajate ning logistika ja müügiga tegelevate ettevõtjate hõlmamine elutähtsate teenuste regulatsiooni alla suurendab ETO-de arvu märkimisväärselt (sõltuvalt valitud lahendusvariantidest mitmesajast mitme tuhandeni). Mõju ulatus ettevõtjatele sõltub sellest, kas ETO-dele esitatavad nõuded hakkavad olema universaalsed või sektoriti erinevad. Igal juhul kaasneb ETO-ks kvalifitseeruvale ettevõttele kohustus analüüsida etteantud reeglite alusel oma toimekindlust, koostada katkestuste ennetamiseks kriisiks valmisoleku plaan<sup>27</sup> ning teha lisaarendusi teenuse toimepidevuse suurendamiseks. Mõju ulatus on keskmine, kuna uutele ETO-dele kaasneb kohustus täita regulatsiooni. Mõju sagedus on väike. Kuigi riske tuleb hinnata regulaarselt, tuleb muudatusi teha ja uuesti hinnata üksnes uute asjaolude ilmnemisel ehk üldjuhul kord paari aasta jooksul.

Mõju sihtrühma suurus võib olla keskmine sõltuvalt valitud lahendustest ehk sellest, millised ettevõtted hakkavad olema elutähtsa teenuse osutajad. Samas suhtarvuna kõikidest Eestis tegutsevatest ettevõtjatest ei pruugi mõjutatute osakaal olla märkimisväärne.

Ebasoovitava mõju risk on väike, kuna ettevõtete toimekindlus suureneb. Negatiivne mõju on seotud lisainvesteeringute vajadusega (näiteks kui valitakse lahendus, millega kohustatakse kõiki suuremaid loomapidajaid soetama generaatoreid vm). Samas analüüsitakse, kas on võimalik muuta põllumajandustoetuste süsteemi viisil, mis võimaldaks katta toimepidevuse suurendamisega seotud kulusid.

---

<sup>27</sup> ETO-d koostavad plaani vastavalt määrusele „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“.

Sihtrühm 3 – ETKA: muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Kasvab KOV-idest ETKA-de arv 33-lt 79-le ning toidu tootmise ja ohutuse reguleerimisel muutuks ka Maaeluministerium või Põllumajandus- ja Toiduamet ETKA-ks.

Mõju ulatus on keskmine, kuna kaasnevad töökorralduslikud muudatused KOV-idele ei ole suured ja eeldatavasti ei kaasne kohanemisega raskusi. Töökorralduslikud muudatused Maaeluministeriumile (Põllumajandus- ja Toiduametile) oleksid suured, sest sõltuvalt valitud lahendusest kaasneks muudatusega paarisaja kuni mitme tuhande riskianalüüsi ja plaani hindamise kohustus, millega võivad kaasneda kohanemiskasused.

Mõju sihtrühma suurus on väike, sest muudatus puudutab Maaeluministeriumi, KOV-ide ja asutuste neid ametnikke, kes nõustavad ETO-sid, teostavad järelevalvet ja tegelevad valdkonna poliitika kujundamisega. Neid on vähem kui 5% kõigist avaliku sektori töötajatest.

Mõju sagedus on väike, kuna ETO-de riskianalüüsi ja plaane peab üle vaatama kord kahe aasta jooksul.

Lisaks tuleb arvestada elutähtsate teenuste arvu suurendamisega ja regulatsiooni muutmisega, et Euroopa Parlament ja nõukogu on algatanud COVID-19 kriisi järeluste mõjul seni kehtiva Euroopa elutähtsate infrastruktuuride kaitse direktiivi<sup>28</sup> asemel uue direktiivi väljatöötamise.

Uus direktiiv käsitleb kriitilise tähtsusega üksuste vastupidamisvõimet, mille eesmärk on tõhustada laiemalt elutähtsa ühiskondliku funktsiooni või majandustegevuse säilitamiseks hädavajalike teenuste osutamist siseturul, suurendades selliseid teenuseid osutavate kriitilise tähtsusega üksuste vastupidavusvõimet. Täpsemalt on eesmärk:

- tagada parem arusaamine nii kõikvõimalikest riskidest ja omavahelisest ristsõltuvusest, millega kriitilise tähtsusega üksused kokku puutuvad, kui ka võimalustest nendega toime tulla;
- tagada, et liikmesriikide ametiasutused määravad kriitilise tähtsusega üksustena kõik asjakohased üksused;
- tagada, et avalik poliitika ja tegevuspraktika hõlmavad kõiki vastupidavusvõime suurendamise meetmeid;
- suurendada sidusrühmade suutlikkust ning parandada nendevahelist koostööd ja teabevahetust.<sup>29</sup>

Direktiivi eelnõu kohaselt loetakse kriitilise tähtsusega valdkondadeks energeetika, transport, pangandus, finantsturu taristu, tervishoid, joogivesi, reovesi, digitaristu, avalik haldus ja kosmos. Lisaks kaalutakse direktiivi kohaldamisala laiendamist toiduainete tootmisele, töötlemisele ja tarnimisele.

## 4.7. Terviklik vaade isikute ja asutuste riigikaitseülesannetele, KOV-id ja mitmetasandilised ETO-d

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: Eestis on kolm süsteemi, mille alusel nähakse asutustele ja isikutele ette kohustused valmisoleku loomiseks: a) HOS-ist lähtuv elutähtsate teenuste

<sup>28</sup> 2008/114/EÜ (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32008L0114>)

<sup>29</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/2313c481-dfce-4a35-88e7-ef1f379aae49>



regulatsioon, b) RiKS-ist lähtuv riigikaitseülesannete regulatsioon, c) riigikaitse ülesannete seadusest lähtuv sundkoormiste määramine.<sup>30</sup>

VOS-i eelnõu koostamisel on vaja silmas pidada, et täidesaatva riigivõimu asutustele, KOV-idele ja teistele juriidilistele isikutele (ETO-d või teised haldusvälised osalised) riigikaitseülesannete, elutähtsate teenuste toimepidevuse või muude kriisideks valmisolekuga seotud kohustuste määramisel ei dubleeritaks nõudmisi ega regulatsioone.

Lahendus: RiKS-i kontseptsioonis analüüsiti kehtiva riigikaitseülesannete regulatsiooni kitsaskohti ja tõdeti, et täpsustada tuleks riigikaitseülesannete määramise ning täitmise korraldust.<sup>31</sup> Muu hulgas tõdeti, et vaja on:

- täpsustada, mis on riigi, KOV-ide ja muude juriidiliste isikute riigikaitseülesanded;
- määrata riigikaitseülesanded ka erakorraliseks seisukorraks;
- muuta õiguslikku regulatsiooni, et määrata riigikaitseülesandeid füüsilisest isikust ettevõtjatele;
- määrata riigikaitseülesanded kõikidele asutustele ja isikutele, kes täidavad riigikaitseks olulisi ülesandeid.

VOS-i koostamisel tuleb hinnata, kas ja kui, siis kellel peaksid veel olema määratud riigikaitseülesanded ning milles need ülesanded peaksid seisnema.

Mõju: riigikaitseülesannetega ja sundkoormistega seotud mõju on käsitletud RiKS-i kontseptsioonis<sup>32</sup>. ETO-de mõju on analüüsitud järgmise punkti all. Täpsemat mõju analüüsitakse sätete koostamise käigus.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (KOV): COVID-19 kriis näitas, et oluline on kõigi KOV-ide valmisolek kriisiks. Ilmnes, et KOV-ide võime täita neile pandud ootusi on ebaühtlane, näiteks elanikele abipakkide jaotamiseks. Õigusruum ei sätesta piisavalt täpselt KOV-ide rolli kriisideks valmistumisel ja kriisi lahendamisel.

Lahendus (KOV): hinnata, kas KOV-ide kriisideks valmisolekut toetavad regulatiivsed lahendused on piisavad. Muu hulgas tuleb vaadata, kas KOV-ide roll ja ülesanded tuleb sätestada olukorras, kus KOV otseselt ei juhi väiksema või suurema mõjuga kriisi lahendamist (nt ulatuslik torm, kiirgushädaolukord, tervisealane hädaolukord vms), kuid kas KOV-idel on määrav roll, eelkõige kohaliku elu korraldamise vaatest, st haridus, sotsiaalvaldkond, varude tagamine ja kasutuselevõtmine.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (ETO): elutähtsate teenuste regulatsioon tuleneb HOS-ist ja selle kohaselt on elutähtis teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist. ETO-del ei ole praegu kohustust valmistuda raskemateks kriisideks, mille lahendamiseks võidakse välja kuulutada erakorraline seisukord või sõjaseisukord. Seetõttu tuleb hinnata, kas see tuleks sätestada, ja kui, siis kas kõikide teenuste kättesaadavus ja nõuded teenuse kvaliteedile on suure mõjuga kriisis põhjendatud samas mahus tavaolukorraga (nt nõuded teehooldusele või kas teehooldus kui selline on mõnes piirkonnas

<sup>30</sup> VOS-i eelnõu väljatöötamisega seoses ei kavatseta muuta sundkoormiste süsteemi või seadust.

<sup>31</sup> RiKS-i kontseptsioon, lk 143 jj.

<sup>32</sup> Riigikaitseülesanded, RiKS-i kontseptsioon, lk 154 jj, sundkoormised, lk 118 jj.

üldse põhjendatud). Samuti võib suure mõjuga kriisi ajal suureneda vajadus spetsiifilise teenuse järele, mis ei ole praegu elutähtsate teenuste regulatsiooniga kaetud.

Ka COVID-19 kriis tõi esile, et lisaks elutähtsate teenuste toimimisele oli vaja lahendada näiteks elanike tagasitoomine erinevatest sihtkohtadest või oluliste kaupade vedu. See tähendab, et ainult elutähtsate teenuste regulatsiooniga ei ole võimalik hoida ühiskonda toimimas ning selle kõrval peavad olema kasutatavad ka muud lahendused.

Lahendus (ETO): analüüsida, milliseid teenuseid ja ettevõtteid on vaja lisaks koormata „olukorra“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatava erikorra seisukohast; kas tuleks selleks luua diferentseeritud või mitmetasandiline elutähtsa teenuse osutajate jaotus ja osalise kohustusega ETO-de kategooria. COVID-19 kriis näitas, et tuleks kaaluda sellist lahendust, millele kõrgendatud nõuded või koormamisvõimalused rakenduksid ainult „olukorras“ või selle lahendamiseks väljakuulutatud eriolukorras, erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras.

#### 4.8. Riigikaitseametlikohad ja töösuhted kriisiolukorras

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: COVID-19 kriis tõstas küsimusi ka töösuhete ja riigikaitseametlikohtadega seoses.

Riigikaitseametlikohad võimaldavad kehtestada paindlikumaid töö- ja puhkeaja regulatsioone ainult riigikaitseametlikohtade kriiside korral (kõrgendatud kaitsevalmidus, sõjaseisukord). Analüüsimist vajab, kas paindlikum korraldus oleks vajalik ka „olukorras“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatavas eriolukorras. Näiteks ei tohi avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) § 36 kohaselt tööaeg koos ületunnitööga ületada keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul. ATS § 39 lõike 6 kohaselt hüvitab ametiasutus ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses. Samasugune tööajapiirang koos hüvitamise kohustusega kehtib ka töölepinguga töötavate töötajate puhul. Kriitiliste, ajamahukate ja kiiret lahendamist nõudvate ülesannete täitmisel on sellest normist keeruline kinni pidada. Kriisi korral peaks olema töö tegemise aja piirang paindlikum. Nii tekkis nt COVID kriisis probleeme ATS § 36 kohaldamisel, kuna ametnikule ei olnud võimalik tema ületunnitööd hüvitada ei rahas ega vaba ajaga, sest sellist sobivat perioodi ei tekkinud pika aja vältel. Samasugune rakendamise probleem tekib ka töölepinguga töötavate töötajate puhul.

Lahendus: analüüsida sarnaselt riigikaitseametlikohtade töö- ja puhkeaja regulatsiooniga „olukorras“ ja erikordades kriisi lahendamise tegelevate isikute töösuhteid ja vajaduse korral näha ette erisused.

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: Nii ATS § 23 kui ka mitmed eriseadused määravad ametniku teenistusele tähtaja. Kriisi ajal ei ole piisavat inim- ja ajalist ressursi, et korraldada uute ametnike valimise konkursse. Samuti ei ole tihti ka mõistlik organisatsiooni tippjuhti või võtmeisikuid keset kriisi vahetada. Samuti on vaja kriisi korral kiirelt mehitada nt riigi kriisistaap ning värvata kiirelt inimesi.

Lahendus:

- Analüüsida, kas on vaja muuta töösuhteid reguleerivaid õigusakte selliselt, et „olukorras“ või erikorras oleks tagatud inimressurss riigi juhtimiskorralduseks –

erinevate staapide, sh riigi kriisistaabi mehitamiseks – ja selle jätkusuutlikuks tööhoidmiseks. Täpsemalt tuleks hinnata, kuidas kiiresti isikuid ametisse nimetada. Kas seda on võimalik teha ilma avaliku konkursita? Kuidas kiiresti muuta ametniku ja ka töölepinguga isiku alluvussuhteid, kui isikud määratakse riigi kriisistaabi koosseisu?

- Analüüsida määratud ajaga ametnike ametisoleku pikendamist suure mõjuga kriisi korral.

Mõju: sätete mõju analüüsitakse täiendavalt eelnõu seletuskirjas.

## 4.9. RiKS-i eelnõu küsimused: Riigikaitse Nõukogu, Vabariigi Valitsuse kvooruminõue, VVJK ülesanded, julgeolekupoliitika alused, Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamine

### 4.9.1. Riigikaitse Nõukogu

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: kehtiva RiKS-i järgi kuuluvad Vabariigi Presidendi juures tegutseva nõuandava organi Riigikaitse Nõukogu (edaspidi *RKN*) koosseisu Riigikogu esimees, peaminister, Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimees, Riigikogu väliskomisjoni esimees, välisminister, kaitseminister, rahandusminister, siseminister, justiitsminister, majandus- ja taristuminister ning Kaitseväe juhataja. Arvestades kõiki tsiviil-, mittesõjalisi ja sõjalisi riigikaitse kriise, on see liiga kitsas ja ei vasta kehtivale praktikale.

Lahendus: VOS-iga täpsustatakse RKN-i liikmete määramise korda. VTK teeb ettepaneku, et sinna kuuluvad Riigikogu esimees ja peaminister. Ülejäänud Riigikaitse Nõukogu liikmed, sh ministrid ja Riigikogu esindajad, määrab Vabariigi President.

Mõju: mõjud on käsitletud RiKS-i eelnõu seletuskirjas.<sup>33</sup>

### 4.9.2. Vabariigi Valitsuse kvooruminõue

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: RiKS-i eelnõu järgi võib tavapärane valitsuse kvooruminõue osutada piiravaks põhiseaduslikku korda ähvardavale või kogu ühiskonna toimimist ähvardavale vahetule ohule tõhusalt reageerimisel ja selle tõrjumisel.

Lahendus: lahendusena nähti RiKS-i eelnõus Vabariigi Valitsuse seaduse muudatust, millega kehtiks Vabariigi Valitsuse vähendatud kvooruminõue lisaks riigi julgeolekut ähvardavale vahetule ohule ka põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu või muude julgeolekut ja riigikaitset puudutavate kiireloomuliste küsimuste korral.

Mõju: kaalutud lahendusvariandid, mõjud jne on käsitletud pikemalt RiKS-i kontseptsioonis.<sup>34</sup>

### 4.9.3. VVJK ülesanded

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: VVJK-le on seaduse tasemel ette nähtud ülesanded, mida saab sätestada ka seadusest alamal oleva aktiga, samuti on VVJK-le ette nähtud ülesandeid, mille täitmine on asutuse juhi või julgeolekuasutuse juhi pädevuses. Näiteks on riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (edaspidi *RSVS*) §-s 24 sätestatud VVJK-le detailsed ülesanded, mis ei nõua seaduse tasemel kehtestamist. Samuti on VVJK detailsed ülesanded kirjas julgeolekuasutuste seaduse (edaspidi *JAS*) §-s 10. Samuti on riigikontrolli seaduses, Eesti

<sup>33</sup> RiKS-i kontseptsioon. lk 30, RiKS-i eelnõu seletuskiri, lk-d 313–316.

<sup>34</sup> RiKS-i kontseptsioon, lk-d 51, 58–60, RiKS-i eelnõu seletuskiri, lk-d 316–317.

Panga seaduses ja isikuandmete kaitse seaduses ette nähtud VVJK-le ülesanne otsustada, millal võib pikendada Eesti Panga presidendi, Andmekaitse Inspeksiooni juhi ja riigikontrolöri kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaega, kui eelmise juhi volitused on lõppenud enne tähtaega. Selgusetu on, miks selline pädevus on VVJK-le kui kollegiaalorganile antud. Lahendus ei ole kooskõlas VVJK üldise pädevusega. Samuti ei pea reguleerima seaduses neid küsimusi, mida saab sätestada alamaktidega.

Lahendus: eelnõuga muudetakse RSVS-i, nii et ülesanded, mida saab reguleerida seadusest madalamal tasemel oleva õigusaktiga, oleksid seadusest välja jäetud ning sätestatud VVJK põhimääruses. Samuti on ettepanek, et Eesti Panga presidendi, Andmekaitse Inspeksiooni juhi ja riigikontrolöri kandidaadi suhtes tehtava julgeolekukontrolli tähtaja pikendamise, kui eelmise juhi volitused on lõppenud enne tähtaega, otsustab VVJK asemel julgeolekukontrolli teostava asutuse juht. Samuti hinnatakse VOS-i eelnõu koostamise käigus täiendavalt, kas lähtuvalt RiKS-i eelnõust jätta JAS-i §-s 10 toodud detailne regulatsioon seadusest välja.

Mõju: mõjusid jne on käsitletud pikemalt RiKS-i eelnõu seletuskirjas.<sup>35</sup>

#### *4.9.4. Julgeolekupoliitika alused*

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: RiKS-is on Eesti riigikaitse strateegilisteks arengudokumentideks julgeolekupoliitika alused ja riigikaitse arengukava. Kehtiva välissuhtlemisseaduse kohaselt töötab Välisministeerium koostöös ministeeriumidega välja julgeolekupoliitika alused. Tegelikult on seda 2017. aastast alates tehtud Riigikantselei juhtimisel.

Lahendus: VOS-iga muudetakse välissuhtlemisseadust ja julgeolekupoliitika aluste koostamise ülesanne pannakse Riigikantseleile.

Mõju: mõju on väike, tegemist on töökorraldusliku muudatusega, mis puudutab üksnes Riigikantseleid ja Välisministeeriumi.

#### *4.9.5. Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamine avaliku korra kaitseks*

Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus: vastavalt RiKS-i kontseptsioonile on korrakaitseülesande täitmise kaasamise normid kehtivas õiguses killustatud mitme eriseaduse vahel (ErSS, HOS, Kaitsealiidu seadus, KKS, PäästeS, PPVS, RiKS) ning osa sätteid on dubleerivad. See võib pidurdada kaasamise otsustamist ajal, kui kiirest reageerimisest sõltub ohu ennetamise või tõrjumise tulemuslikkus. Seaduses sätestatud ülesanded, millesse Kaitseväge ja Kaitsealiitu võib kaasata (kaasamise alused) ning kaasamise otsusele esitatavad nõuded ja lõpetamise tingimused ja kord on ebaselged. Eeltoodud asjaolud võivad takistada ohu ennetamist ja ohu tõhusat tõrjumist.

Lahendus: koondada Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamise üldised põhimõtted ja alused KorS-i ning sätestada volitusnorm ühise rakendusakti andmiseks, milles reguleeritakse kaasamise üksikasju. Säilitada eriseadustes vaid erandid ja hädavajalikud viited KorS-ile. Korrastada ja täpsustada Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamise aluseid ehk korrakaitseorganite ülesandeid, mille täitmise võib Kaitseväge ja Kaitsealiitu kaasata, vältides võimaluse korral liiga piiratud või suletud loetelu. Säilitada eelnõuga kehtiv kaasamise otsuse tegemise kord, st riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamise volitustega kaasamisel Vabariigi Presidendi nõusolekul Vabariigi Valitsuse otsusel, muudel juhtudel kaasamise otsus ametkondlikul

<sup>35</sup> RiKS-i eelnõu seletuskiri, lk-d 316–317.

tasandil. Täpsustada eelnõus kaasamise otsusele esitatavaid nõudeid. Sätestada eelnõus kaasamise lõpetamise tingimused ja kaasamise ennetähtaegse lõpetamise otsustamine kaasamise otsuse teinud organi poolt. Kaasamise täpsem kord ja muud tehnilised tingimused sätestada ühtses Vabariigi Valitsuse määruses.

Mõju: Kaitseväge ja Kaitsealiidu kaasamise regulatsiooni muudatustega kaasnevad mõjud on esitatud RiKS-i kontseptsioonis.

#### 4.10. Menetlusseadustike ja kohtute seaduse ning karistusseadustiku (riigivastased süüteod) muudatused

VOS-i raames viiakse lõpule riigikaitseõiguse revisjoniga algatatud kriminaalmenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku ja karistusseadustiku muudatused, millega nähakse ette kriminaal-, väärteo- ja kohtumenetluse erisused erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Nimetatud muudatused loovad võimalused erikorra ajal menetluste kiireks ja tõhusaks läbiviimiseks, arvestades sealjuures, et isikute põhiõigusi ja -vabadusi ei või piirata pelgalt sellepärast, et riik on välja kuulutanud erikorra.

VOS-i eelnõu koostamise raames analüüsitakse täiendavalt, millised menetluslikud erisused on vajalikud eriolukorras.

Samuti viiakse lõpule karistusseadustiku riigikaitsevastaste süütegude regulatsiooni muutmine. Kaitseväeteenistusalased süüteod on suunatud sõjalise riigikaitse korraldamise ja kaitsevälise distsipliini vastu. Eksimused Kaitseväge ja kaitsevälise korra vastu võivad halvata riigi sõjalise valmisoleku, raskendada riigi kaitsmist, kujutada ohtu riigi või isikute seadusega kaitstud õigustele ja huvidele või seada ohtu Eesti riigi rahvusvaheliste sõjaliste kohustuste täitmisele. Lisaks kaitseväeteenistusalastele süütegudele tehakse tõhusaks riigikaitseks vajalikke muudatusi ka muudes riigikaitsega seonduvates süüteokoosseisudes (KarS 15. peatükk „Riigivastased süüteod“ ning 16. peatükk „Avaliku rahu vastased süüteod“).

## 5. Välisriikide regulatiivsed lahendused

### 5.1. Soome

Soomes on kaks seadust kriisidega tegelemiseks: kõikideks hädaolukordadeks mõeldud seadus (*Valmiuslaki*)<sup>36</sup> ja kaitseseisukorra seadus (*Puolustustilalaki*)<sup>37</sup>.

Valmiuslaki kohaselt tähendab hädaolukord:

- Soomele suunatud relvastatud või sellega samaväärset tõsist rünnakut ja selle vahetuid tagajärgi;
- Soomele suunatud olulist relvastatud rünnakut või sellega samaväärse tõsise rünnaku ohtu, mille mõju tõrjumine nõuab *Valmiuslaki* kohaste volituste kasutusele võtmist;
- elanikkonna toimetulekut või riigi majanduse aluseid puudutavat väga tõsist sündmust või ähvardust, mille tagajärjel on oluliselt ohustatud ühiskonna toimimise vältimatud eeldused;
- eriti rasket suurõnnetust või selle järgset olukorda ja
- mõju poolest eriti raske suurõnnetusega samaväärset väga laialdaselt levinud ohtlikku nakkushaigust.

*Valmiuslaki* sisaldab väga detailseid piiranguid, paljud neist on suunatud erinevate valdkondade tegevuste kindlustamiseks (finantsturg, kaupade tootmine, energia jne).

*Valmiuslaki* alusel kuulutab Soome valitsus koos presidendiga välja hädaolukorra. Pärast seda saab valitsus sätestada rakendamismäärusega meetmete rakendamise. Määrus saadetakse omakorda parlamendile arutamiseks, kes otsustab määruse kehtivuse üle. Määruse võib välja anda tähtajalisena kuni kuueks kuuks, vajaduse korral saab seda pikendada veel kuni kuueks kuuks.

*Puolustustilalaki* kohaselt võidakse riikliku iseseisvuse kindlustamiseks ja õiguskorra säilitamiseks riigi kaitset tõhustada ja turvalisust tugevdada, kehtestades kaitseseisukorra Soomele suunatud sõja ning sellega võrdväärsete avalikku korda tõsiselt mõjutavate sisemiste vägivaldsete rahutuste ajaks, millega üritatakse tühistada või muuta põhiseaduslikku riigikorda. Kaitseseisukorra kehtestab Vabariigi President määrusega kuni kolmeks kuuks. Kaitseseisukorda võib Vabariigi Presidendi määrusega korduvalt pikendada, kuid mitte kauemaks kui üheks aastaks korraga.

2011. aastal vastu võetud *Valmiuslaki* kasutati Soomes esmakordselt COVID-19 kriisi lahendamiseks. Seaduse esmakordsel rakendamisel ilmnisid võimalused, millest lähtuvalt hakkab Soome valitsus arutama, kas seadust tulevikus täiendada.

---

<sup>36</sup>

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=valmiuslaki>

<sup>37</sup>

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=puolustustilalaki>

## 5.2. Läti

Lätis kasutati COVID-19 kriisi lahendamiseks häda- ja erakorralise olukorra seadust.<sup>38</sup> Alates COVID-19 kriisi puhkemisest 2020. aastal on seadust muudetud kolmel korral. Need muudatused on olnud seotud pigem COVID-19 kriisile reageerimisega, mitte strateegilise suunamuutusega.

## 5.3. Leedu

Tsiviilkriiside lahendamisel kasutatakse Leedus erakorralise olukorra seadust, mida 2020. aasta detsembris COVID-19 kriisi õpitundide järel täiendati ja mille täiendused hakkasid kehtima 02.01.2021.<sup>39</sup> Samuti täiendati 2021. aasta alguses tsiviilkaitse seadust ja nakkushaiguste profülaktika ja kontrolli seadust. Ühe probleemina nähakse Leedus, et COVID-19 kriisi aegne tegutsemine oli liialt detsentraliseeritud. Kriisi käigus tõsteti eriolukorra komitee esindatuse tase aseministrite tasemelt ministrite tasemele.

## 5.4. Poola

COVID-19 kriisi algus peatas Poolas 2020. aastal arutelud 2009. aastast muutmata kujul eksisteerinud kriisireguleerimise seaduse eelnõu üle.<sup>40</sup> Seaduse uude eelnõusse soovitakse integreerida COVID-19 kriisi õppetunnid, sest Poolas kasutati tervisekriisi lahendamiseks erinevat juhtimissüsteemi kui seadustes kirjas (nii kriisireguleerimise seaduses kui ka nakkushaiguste seaduses). Kriisi ajal juhiti riiki kiirkorras vastuvõetud seaduse alusel<sup>41</sup>, mis lõi paralleelse kriisijuhtimise süsteemi, milles muidu keskset rolli omaval siseministril oli tunduvalt väiksem roll kui ettenähtud.

---

<sup>38</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/255713>

<sup>39</sup> <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.169562/zSUGuawEkl?jfwid=19I7d52b68>

<sup>40</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=203>

<sup>41</sup> Eng *Act of 2 March 2020 on specific arrangements for the prevention and eradication of COVID-19*

## 6. Edasine tegevuskava ja kaasamine

**VTK kooskõlastamise tähtaeg** on 25.08.2021.

Septembris 2021 koguneb riigisekretäri juhtimisel **VOS-i eelnõu väljatöötamise juhtrühm**, kuhu kuuluvad eelkõige Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerid.

Juhtrühmale allub Riigikantselei eestvedamisel tegutsev **VOS-i eelnõu väljatöötamise töörühm**, kuhu kuuluvad juhtrühma ministeeriumide ametnikud.

Olenevalt teemast kaasatakse juhtrühma ja töörühma ka teiste asutuste esindajaid.

VOS- eelnõu väljatöötamisel tuleb muu hulgas analüüsida **käesolevas VTK-s markeeritud probleeme**:

- hinnata, kuidas ja milliseid COVID-19 kriisi 2020. ja 2021. aasta õppetunde<sup>42</sup> on võimalik VOS-i koostamisel kasutada;
- hinnata, millised uued meetmed on vajalikud „olukorras“ ja erikordades;
- analüüsida, kas VOS-iga lubada Vabariigi Valitsusel kehtestada ja kohaldada kiireloomulistel juhtudel ja vältimatu vajaduse korral enne erikorra väljakuulutamist meetmeid, mis on ette nähtud nendeks olukordadeks;
- hinnata, kas elutähtsa teenuse korraldamise kohustuse laiendamisel kõigile 79 KOV-ile on põhjendatud nõuete diferentseerimine ja kas nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus või antakse KOV-ile nõuete kehtestamisel otsustusõigus (kaasata Rahandusministeerium ja Päästeamet);
- hinnata elutähtsate teenuste laiendamist toidu tarneahela toimimise ja toiduohutuse tagamiseks (kaasata Maaeluministeerium);
- hinnata, kas ja kui, siis kellel peaksid veel olema määratud riigikaitseülesanded ning milles need ülesanded peaksid seisnema;
- hinnata, kas KOV-ide kriisideks valmisolekut toetavad regulatiivsed lahendused on piisavad (kaasata Rahandusministeerium ja Päästeamet);
- analüüsida, milliseid teenuseid ja ettevõtteid on vaja lisaks koormata „olukorra“ ja selle lahendamiseks väljakuulutatava erikorra seisukohast; kas tuleks selleks luua diferentseeritud või mitmetasandiline elutähtsa teenuse osutajate jaotus ja osalise kohustusega ETO-de kategooria;
- analüüsida töösuhteid „olukorras“ ja erikordade ajal (kõik asjassepuutuvad asutused, sh Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium), sh määratud tähtajaga ametis olevate isikute tähtaja pikendamist kriisi ajal;
- hinnata HOS-i, RiKS-i, ErSS-i ja RiKS-i eelnõu põhimõtteid, et need a) VOS-i suuremate muudatusteta inkorporeerida või b) muuta VOS-i jaoks sobivaks lähtuvalt ühtse tsiviilkriisideks ning mittesõjalisteks ja sõjalisteks riigikaitsekriisideks valmistumise ja nende lahendamise vaatest;
- analüüsida täiendavalt, millised menetluslikud erisused on vajalikud eriolukorras (kaasata ka Keskkonnaministeerium, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium).

**Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg** on mai 2022.

---

<sup>42</sup> 2021. a õppetunde tutvustati valitsuskabineti 8.07.2021 nõupidamisel.



**Eeldatav seaduseelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise aeg** on september 2022.

**Eeldatav õigusakti jõustumise aeg** on sügisel 2023.

**Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid**

Ministeeriumid, Õiguskantsleri Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikogu, Kaitseliit, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Riigikohus, Riigikontroll, Eesti Pank, Eesti Haigekassa, Eesti Advokatuur, Eesti Töötukassa, Eesti Juristide Liit, Eesti Reservohvitseride Kogu, Eesti Turvaettevõtete Liit, Eesti Rahvusringhääling, Eesti Pangaliit, Eesti Haiglate Liit, Eesti Veeettevõtete Liit, Eesti Kiirabi Liit, Eesti Elektritööstuse Liit, Eesti Gaasiliit, Eesti Õliühing, Eesti Taristuehituse Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Varude Keskus, Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Terviseamet, Keskkonnaamet, Põllumajandus- ja Toiduamet, Riigi Infosüsteemi Amet ning Kaitsepolitsei amet.

**Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed**

Eelnõu töötatakse välja VOS-i eelnõu koostamise töörühmas.

Vastutavad ametnikud Erkki Tori, riigisekretäri nõunik, e-posti aadress [erkki.tori@riigikantselei.ee](mailto:erkki.tori@riigikantselei.ee), telefon 693 5794 ja Kristi Purtsak, Riigikantselei õigusosakonna juhataja, e-posti aadress [kristi.purtsak@riigikantselei.ee](mailto:kristi.purtsak@riigikantselei.ee), telefon 693 5538.

## 7. Lisa: joonised

	RIIGIKAITSEKRIISID	TSIVIILKRIISID
SEADUS	Riigikaitseseadus Erakorralise seisukorra seadus	Hädaolukorra seadus
PÕHISEAD ERIKORD	Erakorraline seisukord Sõjaseisukord	Eriolukord
VALMIS-OLEKU ASTE VÕI OLUKORD	Kõrgendatud kaitsevalmidus	Hädaolukord
JUHTIMINE	Peaminister	Hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus Eriolukorras minister
KOORD. FORMAAT	VV julgeolekukomisjon	VV kriisikomisjon VV julgeolekukomisjoni alakomisjon
PLANEERIMINE	Riigi kaitsetegevuse kava (koordineerib Riigikantselei)	Hädaolukorra lahendamise plaanid (koordineerib Siseministeerium) (koordineerib Riigikantselei)

Joonis 1: julgeoleku ja riigikaitse ning tsiviilkriiside korraldus alates 01.07.2021 kehtivaid HOS-i muudatusi

	SUURE MÕJUGA TSIVIILKRIISID, MITTESÕJALISED JA SÕJALISED RIIGIKAITSEKRIISID	
SEADUS	Valmisoleku seadus Riigikaitseseadus Erakorralise seisukorra seadus	Valmisoleku seadus Hädaolukorra seadus
PÕHISEAD ERIKORD	Erakorraline seisukord Sõjaseisukord	Eriolukord
VALMIS-OLEKU ASTE VÕI OLUKORD	Hädaolukord / valmisolekuolukord või kõrgendatud valmisolek / kriisiolukord Kõrgendatud kaitsevalmidus	Hädaolukord / valmisolekuolukord või kõrgendatud valmisolek / kriisiolukord Hädaolukord
JUHTIMINE	Peaminister	Peaminister Hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus Eriolukorras minister
KOORD. FORMAAT	VV julgeolekukomisjon VV julgeolekukomisjoni alakomisjon	VV julgeolekukomisjoni alakomisjon
PLANEERIMINE	Riigi kaitsetegevuse kava Kriisideks valmisoleku plaanid (koordineerib Riigikantselei)	Hädaolukorra lahendamise plaanid Kriisideks valmisoleku plaanid (koordineerib Riigikantselei)

Joonis 2: tsiviilkriiside, mittesõjaliste ja sõjaliste riigikaitsekriiside julgeoleku ja riigikaitse ning tsiviilkriiside korraldus valmisolekuseaduse VTK järgi