

**Vabariigi Valitsuse määruse „Üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks vajalike andmete loetelu, analüüsi nõuded ja kord ning andmeid esitavate asutuste loetelu“ eelnõu seletuskiri**

## **1. Sissejuhatus**

### **1.1. Sisukokkuvõte**

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (ELT L 333, 27.12.2022, lk 164–198) (edaspidi *CER direktiiv* või *direktiiv*)<sup>1</sup>. Direktiivi eesmärk on tagada iga elutähtsa teenuse osutaja toimepidevus ning selle kaudu elanike elu ja tervis ning ühiskonna ja riigi toimimine eri laadi kriiside ajal. Direktiivi ülevõtmiseks koostatud hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (426 SE) on Riigikogu menetluses<sup>2</sup>.

Seaduseelnõuga täiendatakse hädaolukorra seadust (edaspidi *HOS*) muu hulgas §-ga 9<sup>1</sup>, millega võetakse üle CER direktiivi artikkel 5. Selle lõike 1 kohaselt tuleb igal liikmesriigil hiljemalt 17. jaanuariks 2026. a ning seejärel vastavalt vajadusele ja vähemalt iga nelja aasta järel koostada kõiki asjakohaseid ohte hõlmav elutähtsate teenuste loetelu riskianalüüs ehk teisisõnu liikmesriigi riskianalüüs. Selles võetakse arvesse asjakohaseid looduslikke ja inimtegevusest tingitud riske, sealhulgas valdkonna- ja piiriüleseid riske, õnnetusi, looduskatastroofe, rahvatervisealaseid hädaolukordi, hübriidohte ja muid vaenulikest aktidest tingitud ohte, muu hulgas terroriakte.

HOS-i §-s 9<sup>1</sup> nimetatakse dokumenti üleriigiliseks riskianalüüsiks (edaspidi *riskianalüüs*) ning sätestatakse, et see koostatakse hädaolukorra või muu sarnase olukorra riski hindamiseks. HOS-i muudatuses sätestatud eesmärk on direktiivist laiem, st ei keskendu ainult direktiivi lisas nimetatud sektorite (valdkondade ja alamvaldkondade) riskide hindamisele. Laiem eesmärk on tingitud sellest, et direktiivi artikli 5 ülevõtmiseks vaadatakse üle riskide hindamine riigis tervikuna. Praegu kehtiv HOS-i § 9 ja selle lõike 1 alusel antud Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“ käsitlevad hädaolukorra riskianalüüsides koostamist. See põhineb selliste sündmuste lootelul, mis võivad põhjustada hädaolukorda. Sündmuse põhjal lähenemine ei võimalda saada terviklikku ülevaadet ohtudest ja riskidest, sh sektori (valdkonna) vaadet, mida direktiivi artikkel 5 nõuab. Samuti käsitleb kehtiv kord tsiviilriske ja julgeolekuriske eraldi ning riskide maandamiseks ja olukorra lahendamiseks tehtavad ettevalmistused ei moodusta tervikut. Direktiiv näeb aga ette kõiki ohte käsitlevat lähenemist, sh julgeolekuriskide hindamist.

Üleriigiline riskianalüüs on lähtematerjal asutuste koostatavatele hädaolukorra plaanidele. Sõjalist kaitset tingiv olukord ei ole hädaolukord. Sõjaliseks kaitseks valmistumisel lähtutakse sõjalist kaitset reguleerivatest seadustest (sh Kaitseväe korralduse seadus, kaitseväeteenistuse seadus ja riigikaitse seadus) ning riigikaitse seaduse § 7 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud riigi kaitsetegevuse kavast. Samas võivad muud asutused kasutada hädaolukorra lahendamise plaane ka sõjalise ohu avaldumise korral tegutsemisel, sest

1 Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L2557>

2 Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/57e67d9e-ba15-412e-8b25-cda84efca58a>

üleriigiline riskianalüüs võimaldab asutusel koostada sõjaliseks ohuks asjakohaseid plaane. Sõjaline oht toob sageli kaasa ka hädaolukorra või muu sarnase olukorra.

Eelnevast tulenevalt tunnistatakse seaduseelnõuga HOS-i § 9 kehtetuks. Edaspidi koostatakse hädaolukorra riskianalüüside asemel üleriigiline riskianalüüs, mis on aluseks hädaolukorra lahendamise plaanile ning teistele hädaolukorraks valmistumiseks ja selle lahendamiseks koostatavatele dokumentidele.

Üleriigilise riskianalüüsi koostamist hakkavad reguleerima HOS-i lisatav § 9<sup>1</sup> ning selle lõike 7 alusel antav määrus. Määruse alusel luuakse riigiülene ühtne ülevaade kõigist ohtudest ja nendega seotud riskidest, võttes arvesse suuremahulisi hädaolukordasid (nt varing, epideemia jms) ja piirkondlikke riske, samuti nende ristsõltuvusi nii omavahel kui ka elutähtsate teenustega. Ühtne ülevaade kõigist ohtudest loob eelduse paremaks ennetustööks ja operatiivseks reageerimiseks.

HOS-i § 9<sup>1</sup> lõikes 7 esitatud volitusnormi järgi kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega riskianalüüsi koostamiseks vajalike andmete loetelu, analüüsi koostamise nõuded ja korra ning andmeid esitavate asutuste loetelu.

HOS-i lisatava § 53 lõike 9 järgi tuleb riskianalüüs koostada 31. detsembriks 2025. a.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo nõunik Heidi Käär ([heidi.kaar@riigikantselei.ee](mailto:heidi.kaar@riigikantselei.ee)). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Riigikantselei õigussakonna nõunik Peeter Papstel ([peeter.papstel@riigikantselei.ee](mailto:peeter.papstel@riigikantselei.ee)). Eelnõu ja seletuskirja keeleteoimetus on teinud Riigikantselei tugitegevuste osakonna keeleteoimetaja Piret Grigorjeva ([piret.grigorjeva@riigikantselei.ee](mailto:piret.grigorjeva@riigikantselei.ee)).

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist.

**Paragrahvis 1** käsitletakse riskianalüüsi ja selle koostamise korda.

**Paragrahvi 1 lõikes 1** korratakse õigusselguse eesmärgil HOS-i § 9<sup>1</sup> lõiget 2, mille kohaselt on riskianalüüs dokument, milles kirjeldatakse ja analüüsitakse üleriigilisi hädaolukordi või muid sarnaseid olukordi põhjustada võivaid ohte.

**Paragrahvi 1 lõike 2** kohaselt juhib riskianalüüsi koostamist Riigikantselei, kelle ülesanne on koordineerida ohte hindavate ja andmeid esitavate asutuste (ministeeriumid, Eesti Pank ja Finantsinspektsioon; edaspidi ka *vastutavad asutused*) koostööd. Selleks koostab Riigikantselei koostöös asjakohaste ministeeriumidega uue riskianalüüsi lähtekohad, annab vastutavatele asutustele neist lähtuvalt suuniseid ning koondab esitatud andmed riskianalüüsi. Selle sättega täpsustatakse ja selgitatakse HOS-i § 9<sup>1</sup> lõikes 5 esitatud Riigikantselei juhtrolli riskianalüüsi koostamisel.

Vastutavad asutused on oma valdkonnas ohte analüüsides ja riske hinnates suhteliselt autonoomsed, sest neil on parim ülevaade valdkondades ja alamvaldkondades toimuvast ning nad analüüsivad ohte ja hindavad riske iga päev. Riigikantselei koordineeriv ülesanne muutub

tähtsaks juhul, kui andmete esitamise käigus ilmneb, et valdkondadevahelisi seoseid või ristsõltuvusi on vaja asutuste koostöös rohkem arvestada ja hinnata, samuti juhul, kui nähtub, et ohtude prioriseerimine vajab asutustevahelist koordineeritud koostööd. Vastutavate asutuste vaheline teabevahetus ja koostöö on tähtis selleks, et paremini mõista, kuidas ohud üksteist mõjutavad ning millised neist võivad koosmõjus või lisanduvate väikeste lisategurite korral põhjustada märkimisväärsed kriise. Oluline osa riigi julgeolekut puudutavast teabest on riigisaladus või salastatud välisteave (edaspidi koos *salastatud teave*) ning selle vahetus ministeeriumide vahel on palju rohkem piiratud, arvestades juurdepääsuõiguse ja teadmishajaduse printsiipe ning rangeid töötlemise reegleid.

Riigikantselei õigus anda suuniseid piirdub kõnealusel juhul riskianalüüsi nõuetekohase koostamise eesmärgiga. Suuniste abil tagab Riigikantselei, et riskianalüüsi aluseks olevad andmed esitatakse sarnasel ja võrreldaval kujul, järgides kõnesoleva määruse nõudeid.

**Paragrahvi 1 lõike 3** kohaselt on vastutavate asutuste ülesanne tuvastada ja analüüsida §-des 4 ja 5 loetletud ohte ja hinnata riske ning esitada riskianalüüsi aluseks olevad andmed Riigikantseleile. Säte on kooskõlas HOS-i § 9<sup>1</sup> lõikega 3.

**Paragrahvi 1 lõiked 4 ja 5** kajastavad riskianalüüsi uuendatud versioonide koostamist. Sätete sisu tuleneb HOS-i § 9<sup>1</sup> lõikest 4, mida korratakse ja täpsustatakse määrukses õigusselguse ja normi terviklikkuse eesmärgil. Riskianalüüsi koostamist juhtiv Riigikantselei hindab vähemalt üks kord aastas riskianalüüsi ajakohasust ning vajaduse korral algatab selle muutmise. Sel juhul peavad vastutavad asutused esitama ajakohaseid andmeid vastavalt Riigikantselei suunistele. Uus riskianalüüs koostatakse vähemalt iga nelja aasta järel.

**Paragrahvis 2** esitatakse riskianalüüsi koostamise nõuded ehk selle kohustuslikud sisuelemendid.

**Paragrahvi 2 lõike 1** kohaselt peab riskianalüüs sisaldama vähemalt järgmist:

- 1) Tuvastatud ja analüüsitud ohtude loetelu ja kirjeldus. Riigikantselei koondab sellesse vastutavate asutuste esitatud andmed ning kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsides esitatud piirkondlike ohtude andmed.
- 2) Riskide ja mõju analüüs, mille on koostanud § 4 ja 5 loetletud vastutavad asutused.
- 3) Ohtude ristsõltuvuse analüüs. Selles on §-des 4 ja 5 nimetatud vastutavad asutused kirjeldanud ohtude sõltuvust teistest analüüsitud ohtudest, sh piirkondlikest ohtudest ja elutähtsatest teenustest. Samuti tuuakse siin esile ohu mõju elutähtsatele teenustele.
- 4) Suundumuste ja muutuste prognoos. Selle koostamisel arvestavad §-des 4 ja 5 loetletud vastutavad asutused globaalseid trende nii keskkonna- kui ka inimtekkelisest aspektist.
- 5) Prioriseeritud ohtude loetelu ja kirjeldus. Selle koostab Riigikantselei, võttes arvesse ohu tõenäosust ja mõju, ristsõltuvusi ning suundumuste ja muutuste prognoosi. Prioriseeritud ohtudele lisab Riigikantselei ohu kirjelduse. Ohtude prioriseerimine aitab tuvastada tõsisema tagajärjega või tõenäolisemalt avalduvaid ohte ning aitab suurendada just esmajoones nendele reageerimise valmisolekut. Teisisõnu – prioriseerimine aitab riigi ressursi suunata sinna, kus seda võib olla kõige tõenäolisemalt vaja.

6) Kokkuvõtte. See võib olla tekstiosa, aga ka riskidiagramm või -pilt, mis annab illustreeritud ülevaate ohtudest, nende prioriteetsusest, esinemise tõenäosusest ja mõjust. Kokkuvõtte võib koostada iga ohu kohta eraldi.

Määrusega ette antud riskianalüüsi ülesehitusest tuleneb vastutavate asutuste kohustus esitada andmed sarnaselt struktureerituna (vt täpsemalt § 6).

**Paragrahvi 2 lõikes 2** täpsustatakse, et Riigikantselei esitab lõike 1 punktis 5 nimetatud prioriseeritud ohtude loetelu ja kirjelduse § 4 lõikes 1 ja §-s 5 loetletud vastutavatele asutustele arvamuse avaldamiseks.

Seega pärast seda, kui vastutavad asutused on tuvastanud oma vastutusvaldkonna ohud, hinnanud riskid ning esitanud riskianalüüsi aluseks olnud andmed Riigikantseleile, koostab Riigikantselei saadud hinnangutele tuginedes prioriseeritud ohtude loetelu, misjärel saavad vastutavad asutused sellega tutvuda ning arvamust avaldada. Ohtude prioriseerimine ehk ohtude nendele reageerimise kiiruse ja tähelepanu järgi tähtsuse järjekorda seadmine on mis tahes riskianalüüsi tavapärane osa. See on vajalik selleks, et mitme korraga avalduva ohu tõrjumisel või ennetamisel oleks Vabariigi Valitsusel ning kõigil asjassepuutuvatel asutustel ja isikutel selge arusaam, mis järjekorras millistele ohtudele keskenduda ning sellele vastavalt (piiratud) vahendeid ja inimesi ning juhtimis- ja teabevahetusskeemi rakendada. Sellest lähtudes töötatakse välja ka riski vähendamise meetmed ning ohule reageerimiseks vajalikud võimed.

Ohtude prioriseerimisel tuleb lähtuda nende avaldumise tõenäosusest ja potentsiaalsest mõjust, pöörates seejuures erilist tähelepanu ohtudele, mis ähvardavad Eesti Vabariigi iseseisvust ja sõltumatust, eesti rahvuse, keele ja kultuuri kestmist, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda. Eri ohud võivad mõjutada eri hüvesid ja valdkondi. Eelkõige tuleb hinnata iga ohu mõju kõige kaalukamatele õigushüvedele, mille kaitsmine on julgeolekupoliitika ja riigikaitse eesmärk. Seejuures tuleb arvestada iga ohu realiseerumisega kaasneva kahju raskust ning kahju tekkimise kiirust, samuti ohtude ristsõltuvust. Ohud, mille realiseerumine tekitab kokkuvõttes suurema kahju lühema aja jooksul, on üldjuhul prioriteetsemad.

Ohtude prioriseerimisel tuleb arvesse võtta kõik ohud, alates riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavatest ohtudest kuni loodusõnnetuste, katastroofide, nakkushaiguste ning muude inim- ja loodustekkeliste elu ja tervist ähvardavate ohtudeni.

Vastutavatel asutustel on arvamust avaldades võimalik teha ettepanekuid prioriseeritud ohtude loetelu muutmiseks. Riigiasutuste ja valitsemisalade üleste vaidluste korral lahendatakse need tavapärases, Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 sätestatud korras. Selle lõike 3 kohaselt lahendavad eri valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused asjaomased ministrid ning kokkuleppe mitteraasutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

**Paragrahvis 3** käsitletakse riskianalüüsi avalikustamise küsimust. Riskianalüüs (st selle põhitekst) on juurdepääsupiiranguga teave ehk teisisõnu teave, millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud. Seaduse alusel võib teabe tunnistada kas asutusesisiseks kasutamiseks mõeldud teabeks (edaspidi *AK teave*) või salastatud teabeks.

Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ § 5 lõike 1 punkti 22 järgi on riigikaitse ühtseks planeerimiseks töödeldav riigikaitseülesannetega täidesaatva riigivõimu asutuse või asutuste tegevusi, võimeid

ja vajadusi kajastav koondteave salajasel tasemel riigisaladus, välja arvatud teave, mille avalikuks tulek ei kahjusta riigi julgeolekut. Kõnesoleva riskianalüüsi sisuks olev teave on tõenäoliselt esitatud sellisel kujul ja üldistusastmel, et selle avalikuks tulek ei kahjusta riigi julgeolekut. Sel juhul rakendatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 11 lõiget 3, mille kohaselt selline teave tunnistatakse AK teabeks, kui selle avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist või töötleva üksuse seadusest tulenevate ülesannete täitmist. Seega kõnealusel juhul on tegemist tõenäoliselt AK teabega.

Riskianalüüsist koostatakse eraldi juurdepääsupiiranguta, st avalik osa, mille eesmärk on suurendada ühiskonna teadlikkust ähvardavatest ohtudest ning võimalikest hädaolukordadest ja muudest sarnastest olukordadest. Riigikantselei esitab riskianalüüsi juurdepääsupiiranguta osa arvamuse avaldamiseks § 4 lõikes 1 ja §-s 5 loetletud vastutavatele asutustele ning avaldab selle seejärel, üldjuhul pärast laekunud arvamuste läbivaatamist, oma veebilehel.

**Paragrahvis 4** esitatakse ohtude ning nende analüüsimise eest vastutavate asutuste loetelu. Asutuste loetelu on koostatud Vabariigi Valitsuse seadusest ja eriseadustest tulenevaid vastutusvaldkondi arvestades. Vabariigi Valitsuse seaduse 4. peatüki 4. jaos on kehtestatud ministeeriumide valitsemisaladesse kuuluvad küsimused. Paljusid valdkondi reguleerivad eriseadused, millest tulenevad riigiasutustele detailsemad kindla valdkonnaga tegelemise, sealhulgas seda puudutava teabe töötlemise ülesanded. Valitsemisala korraldamiseks on moodustatud ministeerium, kes on oma valitsemisalas olevate riigiasutuste kõrgemalseisev organ, kes esindab valitsemisala tervikuna, kujundab valdkonna poliitikat ja planeerib asjakohaseid eelarvelisi vahendeid. Seetõttu ei nimetata eelnõus eraldi ameteid, inspeksioone ega muid valitsusasutusi, kes on praktikas sageli *de facto* ohte hindavad ja andmeid esitavad asutused.

Järgnevalt loetletakse ohud ja nende hindamise eest vastavalt valdkondadele vastutavad asutused. Erilist tähelepanu pööratakse ohtudele, mis ähvardavad Eesti Vabariigi iseseisvust ja sõltumatust, eesti rahvuse, keele ja kultuuri kestmist, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda.

1) Põhiseaduslikku korda ja riigi julgeolekut ähvardavad riigisisesed ja piiriülesed ohud, sealhulgas terrorismioht ja sõjaline oht – Siseministeerium ja Kaitseministeerium. Asjakohast teavet koguvad ja töötlevad mõlema ministeeriumi valitsemisaladesse kuuluvad asutused: Kaitsepolitseiamet, Välisluureamet ja Kaitsevägi (luurekeskus). Ohtude hindamise lähtematerjalina võib kasutada ka Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud riigi kaitsetegevuse kava osaks olevaid materjale. Ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused teevad julgeolekuteavet puudutava töö suunamiseks ja ühtlustamiseks koostööd vastastikuse abistamise ja teabevahetuse kaudu.

2) Kliimaatilised ohud – Kliimaministeerium ja Siseministeerium. Seejuures hinnatakse eri kliimaatilisi elemente eraldi, lisaks nende koosmõju. Kliimaatilised elemendid, mida peab hindama (sh võttes arvesse 30 aasta keskmist), on järgmised: üleujutus (nt piirkonnad ja veetase), sademed (nt piirkond ja sadamete hulk ning liik), tuuled (nt tuule kiirus ja suund), tormid (nt lainekõrgus ja piirkond), kuum ja külm ilm (nt õhutemperatuur ja -rõhk), jääolud (nt jää paksus, jääkatte tekkimise aeg ja püsiva jääkatte püsimise aeg), maalihked (nt geoloogilise pinnakatte tüüp), metsa- ja maastikupõlengud (nt esinemise sagedus, põlengu piirkond ja põlenguala suurus).

3) Inimese tervist mõjutavad ohud, sealhulgas epideemia, pandeemia, mürgistuse ja muu sarnane oht – Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium. Muude sarnaste inimese tervist

mõjutavate ohtude all peetakse silmas ohte, mis on põhjustanud või võivad põhjustada paljude inimeste eluohtlikku haigestumist, vigastusi või mürgistusi.

4) Loomataudi oht – Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Seejuures tuleb hinnata taudide esinemise sagedust, nende leviku viise, leviku kiirust ja ulatust ning tuua esile inimeste nakatumise tõenäosus ja viis (nt toiduga, loomaga kokkupuutel). Loomataudide puhul tuleb hinnata ka ohtu ekspordile (sh majandusele) ja toiduga varustamise kindlusele.

5) Ehitiste ja seadmetega seotud või nendest tulenevate õnnetuste, sealhulgas põlengu, varingu, plahvatus ja muu sarnase sündmuse oht – Siseministeerium, Kliimaministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

6) Ohtlike ainete käitlemisel tekkivate õnnetuste ja kiirgusõnnetuste oht – Kliimaministeerium, Siseministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. See hõlmab nii keemilise, bioloogilise, radioloogilise, tuuma- kui ka lõhkeaine käitlemist. Kiirgusõnnetuste puhul tuleb hinnata nii piiriüleseid kui ka riigisiseseid ohte.

7) Küberohud – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kaitseministeerium ning Siseministeerium.

8) Sotsiaal-majanduslikud ohud – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Rahandusministeerium koos Eesti Pangaga ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Sotsiaal-majanduslike ohtude all on mõeldud ühiskonna sidusust, majandust ja rahvatervist mõjutavaid ohte.

9) Massilise sisserände oht – Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium.

Võrreldes praegu kehtiva Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrusega nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“ asutuste vastutus osaliselt muutub. Näiteks praegu vastutab Päästeamet üleujutuse riski hindamise eest, kuna riskide hindamine on olnud seotud riski realiseerumisel tekkiva sündmuse lahendamise ja riskide hindamisega. Samas valdab ja analüüsib üleujutuse ja muid ilmastikuga seotud andmeid tavapärastel Keskkonnaamet, kes on edastanud andmed riskianalüüsi koostamiseks Päästeametile. Niisamuti ei analüüsi Päästeamet ise transpordiõnnetusi, vaid liikluses toimuvat analüüsib Transpordiamet. Selline andmete kogumine ja töötlemine ei peaks aga olema Päästeameti ülesanne. Muudatuse tulemusel hindavad ohte edaspidi asutused, kes ohu või teenuse valdkonna eest tegelikult vastutavad ja on pädevad seda hindama. See tähendab, et seni ohtude ja riskide hindamisse kaasatud asutused võivad muutuda ohtude ja riskide hindamise eest vastutavateks asutusteks.

**Paragrahvi 4 lõikes 2** sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksused hindavad kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamise käigus piirkondlikke ohte järgmiste teenuste toimepidevusele:

- 1) elutähtsad teenused, mille toimepidevust korraldav asutus on kohaliku omavalitsuse üksus;
- 2) avalikud teenused, mida kohaliku omavalitsuse üksus osutab oma haldusterritooriumil.

Säte on kooskõlas HOS-i § 9<sup>1</sup> lõike 3 teises lauses sätestatuga ning HOS-i § 9<sup>2</sup> lõike 3 alusel antava määrusega, milles reguleeritakse täpsemalt kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamist.

**Paragrahvis 5** esitatakse nende valdkondade ja alamvaldkondade loetelu, milles ohte analüüsitakse ja riske hinnatakse, samuti selle eest vastutavate asutuste loetelu. Sarnaselt §-ga 4 esitatakse vastutavate asutuste loetelu ministeeriumi täpsusega.

CER direktiivi artikli 5 järgi hinnatakse riskianalüüsis direktiivi lisas esitatud sektorites ja allsektorites (määruses: valdkonnad ja alamvaldkonnad) osutatavaid elutähtsaid teenuseid ja nende ristsõltuvust ning esitatakse Euroopa Komisjonile teave kindlakstehtud riskide ja riskianalüüsi tulemuste kohta sektorite ja allsektorite kaupa. Seega peab riskianalüüs hõlmama vähemalt direktiivi lisas esitatud valdkondi ning seetõttu on kõnesoleva loetelu koostamisel võetud aluseks direktiivi lisas kirjeldatud sektorid ja allsektorid ning kasutatud selguse eesmärgil võimalikult palju sama sõnastust. Erinevalt CER direktiivi lisas esitatud tabelist ei korrata määruses detailselt allsektorisse kuuluvate elutähtsa teenuse osutajate kategooriaid, kuid juhul, kui praktikas tekib alamvaldkonna piiritlemisel ebaselgus, tuleb pöörduda direktiivi lisas esitatud loetelu poole.

Valdkonnad ja alamvaldkonnad, milles ohte analüüsitakse ja riske hinnatakse elutähtsate teenuste, elutähtsa teenuse osutajate ja ristsõltuvuste väljaselgitamiseks, ning selle eest vastutavad asutused on järgmised.

- 1) Energeetika, sealhulgas elekter, kaugküte ja -jahutus, nafta, gaas, vesinik – Kliimaministeerium.
- 2) Transport, sealhulgas lennu- raudtee-, vee-, maantee- ja ühistransport – Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.
- 3) Pangandus ja finantsturutaristu – Eesti Pank, Rahandusministeerium ja Finantsinspektsioon.
- 4) Tervis – Sotsiaalministeerium.
- 5) Joogivesi – Sotsiaalministeerium ja Kliimaministeerium.
- 6) Reovesi – Kliimaministeerium.
- 7) Digitaristu – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
- 8) Keskvalitsus – Riigikantselei ja ministeeriumid.
- 9) Kosmos – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
- 10) Toiduainete tootmine, töötlemine ja turustamine – Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.

**Paragrahvis 6** loetletakse riskianalüüsi aluseks olevad andmed, mille vastutavad asutused peavad vastavalt §-dele 4 ja 5 nende vastutusel olevate ohtude, valdkondade ja alamvaldkondade kohta esitama. Loetelu moodustab osa riskianalüüsi koostamise nõuetest ning kattub suurel määral §-s 2 esitatud loeteluga. See võimaldab Riigikantseleil koostada nõuetekohase struktuuriga riskianalüüsi. Vastutavad asutused peavad esitama järgmised andmed:

- 1) tuvastatud ohtude loetelu ja kirjeldus;
- 2) ohtude ristsõltuvust arvestav riskide ja mõju analüüs (direktiivist lähtudes tuleb muu hulgas analüüsida elanikkonnale ja siseturule avalduvat mõju);

- 3) suundumuste ja muutuste prognoos;
- 4) võimalikud riski vähendamise meetmed;
- 5) ülevaade toimunud sündmustest, mis oluliselt häirisid või võisid oluliselt häirida elutähtsate teenuste osutamist (sealhulgas põhjustasid katkestusi);
- 6) vajaduse korral muud andmed, lähtudes ohu iseloomust või Riigikantselei suunistest.

**Normitehniline märkus.** Kuna eelnõukohane määrus koostatakse Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks, siis lisatakse sellele üle võetava CER direktiivi andmed.

### 3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu on hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse rakendusakt ning on koostatud Euroopa Liidu õiguse (CER direktiiv) ülevõtmise eesmärgil.

### 4. Määruse mõjud

Üleriigilise riskianalüüsi, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ja strateegia mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, riigi julgeolekule ja välissuhetele ning majandusele on detailsemalt ja kogumis hinnatud seaduseelnõu seletuskirjas (lk 48–54).

Määrusel on vahetu **mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**. **Mõju sihtrühm** on Riigikantselei, ministriumid, Eesti Pank, Finantsinspektsioon. Sihtrühma kuuluvad ka kohaliku omavalitsuse üksused, kuid neile avaldub mõju eelkõige tulenevalt HOS-i § 9<sup>2</sup> lõike 3 alusel antavast määrusest, mistõttu seda siin ei analüüsita. **Mõju ulatus** on keskmine, kuna kaasnevad töökorralduslikud muudatused ei ole suured ja eeldatavasti ei kaasne kohanemisega raskusi. Ka praegu korraldavad ministriumid koos oma valitsemisala asutustega oma valdkonna ohtude analüüsimist ja riskide hindamist ning vahetavad selle käigus teavet. Määruse rakendamine ei too vastutavatele asutustele kaasa pidevat suurenenud töökoormust. Muudatuse tagajärjel suureneb peamiselt Riigikantselei töökoormus. **Mõju avaldumise sagedus** on väike, kuna muudetud nõuetele vastavate andmete esitamine ei ole pidev. Ümberkorraldused on eelkõige ühekordsed. Uutele nõuetele vastav riskianalüüs peab valmima 31. detsembriks 2025. a. Edaspidi tuleb ajakohaseid andmeid esitada vastavalt Riigikantselei suunistele. **Mõju sihtrühma suurus** on väike, sest muudatus puudutab väikest hulka kõigist riigiasutustest ning omakorda väga väikest osa nende riigiasutuste ametnikest – üksnes neid, kelle ülesanne on tegeleda ohtude analüüsimise ja riskide hindamisega. **Ebasoovitavate mõjude risk** on väike, kuna muudatusega kaasneb vastutavatele asutustele suurem selgus vastutusvaldkondade jaotuses. Sihtrühma suurst, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

Määrusel on **kaudne positiivne mõju nii riigi julgeolekule kui ka sotsiaal-, majandus- ja looduskeskkonnale**. See seisneb eelkõige selles, et luuakse ühtne ülevaade kõigist ohtudest, võttes arvesse suuremahulisi hädaolukordasid (nt varing, epideemia jms) ja piirkondlikke riske, samuti nende ristsõltuvusi nii omavahel kui ka elutähtsate teenustega. Terviklik ülevaade loob eelduse paremaks ennetustööks ja operatiivseks reageerimiseks. See omakorda aitab suurendada turvalisust ühiskonnas ja riigi julgeolekut tervikuna. Parem valmisolek kriisideks ja oskus lahendada olukorda kiiresti võimaldab vähendada kahju inimeste elule, tervisele ja toimetulekule, ühiskonnale, majandusele ja looduskeskkonnale.

### 5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud



HOS-i muudatuste ja kõnesoleva määruse rakendamisega seotud tegevusi ja eeldatavat kulu on täpsemalt kajastatud seaduseelnõu seletuskirjas (lk 79–81).

HOS-i muudatuste ja kõnesoleva määruse rakendamisega kaasneb Riigikantseleile kohustus koostöös määruses loetletud asutustega koostada riskianalüüs ning hoida seda edaspidi ajakohasena. Riskianalüüs tuleb koostada 31. detsembriks 2025. a.

## **6. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub üldises korras. Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus jõustub 18. oktoobril 2024. a, lähtudes CER direktiivi artiklis 26 sätestatud tähtpäevast. Erandina jõustuvad üldises korras üleriigilise riskianalüüsi, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ning elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse strateegia koostamist puudutavad HOS-i §-d 9<sup>1</sup>–9<sup>3</sup>, sealhulgas § 9<sup>1</sup> lõikes 7 olev kõnealuse määruse volitusnorm.

## **7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Finantsinspeksioonile ning Eesti Pangale.