



RIIGIKANTSELEI

Kliimaministeerium

Teie: 21.09.2026
nr KLIM/26-1038/01-1K
Meie: 26.10.2026
nr 7-2/26-01838-2

Kooskõlastamine: Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel

Riigikantselei hinnangul on oluline, et kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse (KORKS) alusel elutähtsa teenuse kirjelduse ja toimepidevuse nõuete määruste kehtestamisel ei piirduks ainult senise regulatsiooni tehnilise ajakohastamisega. Osa muudatusi tuli teha juba Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2022/2557 (CER-direktiiv) ülevõtmisel 18. oktoobril 2024 jõustunud hädaolukorra seaduse (HOS) muudatuste järel. Muu hulgas tuli HOS § 37 lõike 3 punkti 7 ja lõike 6 kohaselt määruses sätestada sündmustest teavitamise ja üksikasjaliku aruande esitamise tingimused ja kord. HOS § 53 lõike 15 järgi tuli nendele nõuetele vastavad määrused kehtestada hiljemalt 1. juuliks 2025.

Seoses KORKS-i jõustumisega 1. oktoobril 2026 tuleb täiendavalt arvestada elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisega nii tsiviilkriisides kui ka riigikaitse kriisiolukordades. KORKS § 82 lõigete 7 ja 8 kohaselt tuleb toimepidevuse nõuete kehtestamisel arvestada mõlemat liiki kriisiolukordi ning riigikaitse kriisiolukorra lahendamiseks vajalike teenuste tagamisel Kaitseministeeriumi kindlaksmääratud sõjalise riigikaitse vajadust. Sama paragrahvi lõigetes 9 ja 10 on täpsustatud määruse kohustuslikku sisu, sealhulgas nõudeid teenuse järjepidevaks toimimiseks, katkestuse ennetamiseks ja teenuse taastamiseks, teenuse piiramise põhimõtteid nii enne kriisiolukorda kui ka eri kriisiolukordades, ulatusliku katkestuse ja selle ohu määratlemise tingimusi ning teavitamise ja üksikasjaliku aruandluse korda.

On mõisteta, et riigikaitse kriisiolukordades vajaliku teenuse mahu, osutamise viisi ja eritingimuste kindlaksmääramine võib eeldada täiendavat analüüsi ning koostööd Kaitseministeeriumi ja elutähtsa teenuse osutajatega. Seetõttu võib olla põhjendatud töötada lisatööd eeldavad riigikaitse toimepidevuse nõuded välja eraldi järgnevas etapis. Samas tuleb sellest eristada seadusest tulenevaid nõudeid, mille sisustamiseks on vajalik teave juba olemas või mille rakendamine ei eelda põhjalikumat eritulu ega täiendavaid kokkuleppeid. Need nõuded tuleb määruses arvesse võtta juba praegu.

Sellest lähtudes palume määruse eelnõu sisuliselt üle vaadata ja tagada selle vastavus KORKS-i nõuetele. See ei tähenda, et kõik seni kehtinud teenusetasemed, taastamisajad või toimepidevuse meetmed peaksid tingimata muutuma. Küll aga tuleb nende piisavust uues õigusraamistikus hinnata. Seletuskirjas tuleks selgelt eristada senise regulatsiooni ülevõtmist, normitehnilisi kohandusi ja sisulisi muudatusi ning selgitada olulisemate muudatuste põhjusi ja mõju. Samuti peaks seletuskirjast nähtuma, milliseid seniseid lahendusi peetakse jätkuvalt

piisavaks ning millised küsimused vajavad täiendavat ettevalmistust ja millises ajakavas neid kavatsetakse lahendada.

Eelnõu konkreetsete muudatusvajaduste kohta esitame järgmised märkused:

1. Elutähtsa teenuse osutaja ja Transpordiameti ülesannete jaotus (§ 1 lõiked 2 ja 3).

Palume täpsustada elutähtsa teenuse osutaja ja Transpordiameti ülesannete jaotust. Ehitusseadustiku (EhS) § 97 lõike 7 kohaselt on riigiteid korrashoidev ettevõtja elutähtsa teenuse osutaja. Sama paragrahvi lõike 8¹ järgi on tema püsiv kriisiülesanne osutada elutähtsat teenust KORKS-is ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaselt ning elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja täpsustab seda ülesannet KORKS § 82 lõike 6 alusel.

Eelnõu § 1 lõike 2 sõnastusest ei selgu üheselt, kas selle eesmärk on täpsustada, millise teenuseosa suhtes toimepidevuse nõuded kehtivad, või piirata ettevõtja kui elutähtsa teenuse osutaja ülesannet Transpordiametiga sõlmitud korrashoiulepingus ette nähtud töödega. KORKS § 82 lõike 9 punkti 1 kohaselt saab määрусega täpsustada elutähtsa teenuse ulatust, kuid leping ei saa iseenesest piirata seadusest tulenevaid elutähtsa teenuse osutaja kohustusi.

Lisaks on seletuskirjas märgitud, et ülejäänud osas täidab elutähtsa teenuse osutaja ülesannet Transpordiamet ise. Palume selgitada, kas Transpordiametit käsitatakse selles osas KORKS § 83 tähenduses elutähtsa teenuse osutajana ning millisel õiguslikul alusel ja millises ulatuses ta neid ülesandeid täidab. Küsimus on oluline ka seetõttu, et eelnõu § 1 lõike 3 järgi täidab Transpordiamet sama teenuse puhul elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ülesandeid.

Ühtlasi palume täpsustada § 1 lõike 3 õiguslikku alust. Kui sättega määratakse Transpordiamet täitma KORKS § 82 lõikes 1 nimetatud ülesandeid sama paragrahvi lõike 4 alusel, tuleks see alus sõnaselgelt esile tuua ning vajaduse korral täiendada määрусe preambulit.

2. Toimepidevuse nõuded ning riskianalüüsi ja kriisiplaani roll (§ 2). Eelnõu §-s 2 on meie hinnangul osaliselt segunenud valdkondliku toimepidevuse määрус, riskianalüüsi ja kriisiplaani ülesanded.

KORKS-i süsteemis ei koostata riskianalüüsi ja kriisiplaani ainult teenuse katkestuse ennetamiseks, nagu võib järeldada § 2 lõike 1 sõnastusest. Riskianalüüsiga hinnatakse teenuse toimepidevust mõjutavaid riske ning kriisiplaaniga kavandatakse muu hulgas tegevused katkestuse vältimiseks, selle korral tegutsemiseks ja teenuse taastamiseks. Valdkondlik määрус peaks eelkõige määрусama teenuse taseme ja toimepidevuse nõuded, millest riskianalüüs ja kriisiplaan lähtuvad.

Samuti vajab ülevaatamist § 2 lõige 2. Esiteks kirjeldavad selles nimetatud asjaolud pigem üksikuid ohte ja teenusesõltuvusi kui terviklikke ohustsenaariume. Teiseks ei ole põhjendatud nõuda automaatselt kõigi nimetatud ohtude käsitlemist ühtemoodi nii riskianalüüsis kui ka kriisiplaanis. Kriisiplaanis käsitletavat ohustsenaariumid ja nende lahendamiseks vajalikud tegevused peaksid lähtuma riskianalüüsi tulemustest. Kui soovitakse kehtestada valdkondlik erinõue, mille kohaselt tuleb teatavaid ohustsenaariume kriisiplaanis käsitleda sõltumata riskianalüüsi tulemustest, tuleks seda teha teadlikult ja põhjendatult.

Olulisem sisuline küsimus on siiski see, et eelnõust on välja jäetud senise määрус § 3 lõigetes 2 ja 3 sätestatud nõuded personali, teehooldetehnika, abivahendite ning täiendava tehnika ja tööjõu kaasamiseks vajalike kokkulepete kohta. Seletuskirjast ei selgu piisavalt, miks nende

nõuete väljajätmine on põhjendatud. KORKS § 82 lõike 9 punkti 2 kohaselt tuleb määruses sätestada teenuse järjepidevaks toimimiseks, katkestuse ennetamiseks ja teenuse taastamiseks vajalikud nõuded. Riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise kohustus ei asenda iseenesest selliste nõuete kehtestamist.

Palume seetõttu § 2 sisuliselt üle vaadata, sealhulgas hinnata seniste konkreetsete toimepidevuspõuete säilitamise või täiendamise vajadust. Samuti tuleb hinnata, kas senisest määrusest üle võetud ohtude loetelu on piisav KORKS-i laiema, sealhulgas riigikaitselist kriisiolukorda hõlmava regulatsiooni jaoks.

3. Elutähtsa teenuse piiramise põhimõtted (§ 3). Eelnõu § 3 lõike 1 kohaselt võib Transpordiamet näha oma kriisiplaanis ette määruses sätestatud erinevaid teenusetaseme nõudeid. Selline lahendus vajab meie hinnangul muutmist.

KORKS § 82 lõike 6 alusel antavas määruses tuleb kehtestada teenuse toimimise ja piiramise nõuded ning elutähtsa teenuse osutaja kriisiplaan peab neist lähtuma, mitte vastupidi. Samuti ei saa Transpordiameti kui elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ülesandeid täitva asutuse kriisiplaaniga muuta määruses sätestatud kohustuslikku teenusetaset. Kui konkreetsetes olukorras on ulatusliku katkestuse ärahoidmiseks või teenuse taastamiseks vaja teenust osutada määrusest erineval viisil või ulatuses, näeb KORKS § 82 lõige 11 selleks ette eraldi ettekirjutuse tegemise võimaluse.

Palume seetõttu jätta välja võimalus kehtestada kriisiplaaniga määrusest erinevaid nõudeid ning sätestada vajalikud erisused või nende kohaldamise põhimõtted määruses endas.

Ühtlasi tuleks hinnata, kas § 3 lõikes 1 ette nähtud teenusetaseme vähendamine seisunditasemeni 1 on põhjendatud igasuguse teenusekatkestuse või selle ohu korral. KORKS § 82 lõike 9 punkti 2 kohaselt tuleb teenuse piiramise põhimõtted sätestada nii enne kriisiolukorda kui ka eri kriisiolukordades. Seetõttu peaks määrusest selguma, millistel alustel ja millises ulatuses võib teenuse tavapäras taset vähendada.

4. Elutähtsa teenuse katkestuse ja selle ohu määratlemine (§ 4 lõige 1). Eelnõu § 4 lõike 1 kohaselt esineb elutähtsa teenuse katkestus või selle oht juhul, kui olukord või sündmus ohustab inimeste tervist või võib põhjustada varalist kahju.

Selline määratlus on liiga lai ega ole piisavalt seotud elutähtsa teenuse enda toimimisega. Mitte iga olukord, mis võib põhjustada varalist kahju või ohustada inimeste tervist, ei tähenda riigitee sõidetavuse kui elutähtsa teenuse katkestust. Katkestuse mõiste tuleks siduda eelkõige elutähtsa teenuse olulise häirega, lähtudes § 1 lõikes 1 esitatud teenuse kirjeldusest.

Samuti ei ole põhjendatud käsitleda katkestust ja selle ohtu sama tingimuse kaudu. Katkestus eeldab teenuse toimimise tegelikku häiret, katkestuse oht aga asjaolusid, millest nähtub sellise häire tekkimise võimalus.

Palume lõige sellest lähtudes ümber sõnastada. Näiteks võiks katkestuse ja selle ohu määratlemisel lähtuda sellest, kas olukorra või sündmuse tõttu on riigiteede võrgu toimimine või ohutu liiklemine oluliselt häiritud või esineb sellise häire vahetu oht. Seejuures tuleks arvestada ka olukordadega, kus suhteliselt väikese teelõigu läbimatus katkestab olulise ühenduse või juurdepääsu.

5. Elutähtsa teenuse ulatusliku katkestuse ja selle ohu tingimused (§ 4 lõiked 3–5).

Palume § 4 lõikes 5 sätestatud ulatusliku katkestuse tingimused uuesti läbi hinnata.

Senise määruse § 4 lõike 3 kohaselt pidid ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest põhjustatud hädaolukorra esinemiseks olema täidetud kõik kolm tingimust. Eelnõu § 4 lõike 5 järgi piisab ulatusliku katkestuse tuvastamiseks ühest tingimusest. Mõisted ei ole küll täielikult samatähenduslikud ning KORKS-i uues süsteemis võib olla põhjendatud senisest madalam sekkumislävend, kuid tegemist on olulise sisulise muudatusega, mille põhjendused ja mõju ei ole seletuskirjas piisavalt avatud.

Praeguse sõnastuse järgi võib üksnes § 4 lõikes 3 sätestatud taastamisaja ületamine või teenuse osutajal taastamisvõimaluse puudumine muuta ulatuslikuks ka lokaalse ja vähese mõjuga katkestuse. Palume hinnata, kas selline lävend vastab ulatusliku katkestuse olemusele ning võimaldab eristada tavapärast teenusekatkestust olukorrast, mille lahendamist peab KORKS § 82 lõike 3 kohaselt juhtima elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja.

Eraldi vajab täpsustamist ulatusliku katkestuse ohu esinemine. KORKS § 82 lõike 9 punkt 4 nõuab nii ulatusliku katkestuse kui ka selle ohu tingimuste kehtestamist, kuid eelnõu § 4 lõike 5 käsitleb üksnes juba tekkinud katkestust. Muu hulgas tuleks arvestada olukorraga, kus asjaoludest nähtub, et teenust ei ole tõenäoliselt võimalik nõutud tähtaja jooksul taastada, kuigi see tähtaeg ei ole veel möödunud.

Ühtlasi palume § 4 lõike 3 punktis 3 nimetada riigitee liikide hulgas ka ühendustee ning täpsustada lõike 5 punkti 2 sõnastust, kuna silmas on peetud teenuse taastamiseks maksimaalselt lubatud aja ületamist.

6. Teavitamise ja üksikasjaliku aruande esitamise tingimused ja kord (§ 5). Paragrahvi 5 pealkiri on kohandatud KORKS-i nõuete järgi, kuid selle sisu näib olevat suures osas üle võetud senisest määrusest. Meie hinnangul ei kata see KORKS § 82 lõike 9 punktis 5 ja lõikes 10 sätestatud nõudeid.

Esiteks ei hõlma § 5 lõikes 1 sätestatud teavitamiskohustus kõiki seaduses nimetatud sündmusi. Puudu on muu hulgas teenuse katkestuse ohust ja kriisiolukorrast teavitamine.

Teiseks puuduvad paragrahvis üksikasjaliku aruande esitamise tingimused ja kord, kuigi seda nõuab KORKS § 82 lõike 9 punkt 5. KORKS § 83 lõike 11 punkti 2 järgi peab elutähtsa teenuse osutaja teavitama asjaomast asutust viivitamata, kuid hiljemalt 24 tunni jooksul sündmusest teada saamisest, ning esitama üksikasjaliku aruande ühe kuu jooksul sündmuse lõpust arvates. Määruses tuleb täpsustada nende kohustuste täitmise kord.

Kolmandaks tuleb KORKS § 82 lõike 10 kohaselt teavitamise ja üksikasjaliku aruande tingimuste kehtestamisel lähtuda vähemalt sündmusest mõjutatud kasutajate arvust ja osakaalust, sündmuse kestusest ning mõjutatud geograafilisest piirkonnast, arvestades selle eraldatust. Eelnõust ei nähtu, kuidas neid kriteeriume on riigitee sõidetavuse eripära arvestades rakendatud. Seejuures võib olla põhjendatud kasutada teenuse iseloomule sobivaid hindamisviise, näiteks liiklussagedust, mõjutatud ühenduste tähtsust või alternatiivsete liikumisvõimaluste olemasolu.

Palume § 5 eeltoodust lähtudes täiendada. Samuti tuleb tagada, et teavitamise kord toimiks olukorras, kus telefoni- või andmesideteenus on katkenud.

7. Seletuskirja täiendamine ja muud täpsustused. Palume eelnõu sisulise ülevaatamise järel ajakohastada ka seletuskiri. Eelkõige vajavad täiendavat põhjendamist seniste konkreetsete toimepidevusnõuete väljajätmine, teenuse piiramise uus regulatsioon ning ulatusliku katkestuse tingimuste muutmine. Samuti tuleb selgitada, kuidas on hinnatud määruse nõuete piisavust nii tsiviilkriiside kui ka riigikaitseliste kriisiolukordade puhul.

Seletuskirjas tuleks selgemalt eristada senise regulatsiooni ülevõtmist, normitehnilisi kohandusi ja sisulisi muudatusi ning kirjeldada viimaste põhjusi ja võimalikku mõju. Samuti vajab täpsustamist väide, et eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega, arvestades CER-direktiivi ülevõtmisel toimepidevuse regulatsioonis tehtud muudatusi.

Lisaks palume eelnõu normitehniliselt üle vaadata, sealhulgas korrastada § 3 lõikes 1 olev viide tee seisundinõuete määrusele. Selle määruse puhul võib viidata näiteks EhS § 97 lõike 2 alusel kehtestatud tee seisundinõuetele. Samuti tuleb ajakohastada §-s 6 sätestatud jõustumisaeg, kuna kavandatud 1. oktoober 2026 on möödunud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Erkki Tori
Julgeoleku ja riigikaitse
koordinatsioonidirektor

Kerli Zirk
Kerli.Zirk@riigikantselei.ee