

## Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

### I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

#### 1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Käesolevas eelnõu väljatöötamise kavatsuses (edaspidi *VTK*) kirjeldatud probleemid tõid eri asutused välja 2019. aasta oktoobris Kagu-Eestis asetleidnud tormi ja 2020. aasta COVID-19 kriisi kokkuvõtetes, samuti hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise ja kriisireguleerimisõppuste järelmitena. Kõik need kokkuvõtted ja järelmid on Siseministeeriumi kasutuses. Hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) muutmise vajadust kriiside terviklikuks ja loogiliseks lahendamiseks on välja toonud ka õiguskantsler<sup>1</sup>.

#### 1.1. Ebaselgus kriisireguleerimise korralduses ei taga asutuste valmistumist kriisideks

1.1.1. Ministeeriumide ja teiste kriisireguleerimist korraldavate osaliste ülesanded ei ole piisavalt selged ega hõlma kõike vajalikku. *HOS*-i § 3 lõikes 1 on sätestatud põhimõte, et iga asutus vastutab oma valdkonna kriisireguleerimise ülesannete täitmise eest. Samas on mitu ülesannet sõnastatud liiga üldiselt, mistõttu jääb sellest põhimõttest tulenev kohustus ebaselgeks. Edasises sõnastame eri tasandite kaupa vajakajäämised kriisireguleerimise ülesande täitmisel.

#### Ministeeriumid

Näiteks on *HOS*-i § 8 kohaselt ministeeriumide kriisireguleerimise ülesanne korraldada kriisireguleerimist oma valitsemisalas. Säte ei ole piisavalt selge, et mõista, milles seisneb kriisireguleerimise korraldamine seoses hädaolukordade ennetamise, hädaolukordadeks valmistumise ja hädaolukordade lahendamisega. See säte ei hõlma ministeeriumi enda kohustust hädaolukorraks valmistuda. Kuna ministeeriumi roll jääb ebaselgeks, pole kõik ministeeriumid valmistunud kriisiaegsele töökorraldusele üleminekuks ega oma valitsemisala asutuste tegevuse koordineerimiseks.

#### Asutused

Senise praktika kohaselt ei ole eri asutused mõistnud kriisireguleerimise ülesannete sisu ega osanud neid siduda oma kohustustega, mistõttu pole tagatud asutuste valmistumine kriisideks. Nii pole enamik asutusi seni enda algatusel suutnud hädaolukorraks valmistumise ülesande täitmist kavandada, et saavutada parem tegutsemisvõime ja vajaduse korral minna üle kriisiaegsele töökorraldusele. Samuti pole kindlust, et kõik asutused on valmistunud ja suudavad tagada oma ülesannete järjepideva täitmise ka kriiside ajal. Lähtudes eeltoodust on vaja täpsustada kriisireguleerimise ülesandeid ja määrata kindlaks asutused, kellele pannakse asjakohane kohustus.

#### Kohaliku omavalitsuse üksused

Kohaliku omavalitsuse üksustele (edaspidi *KOV üksustele*) pandud kriisireguleerimisülesanded ei vasta tegelikele vajadusele. Kehtivas *HOS*-is on *KOV*-i üksuste kriisireguleerimisülesannete fookus eelkõige järgmisel:

- a) kolmel *KOV*-i üksuste tagatava elutähtsa teenuse toimimisel,
- b) ulatusliku evakuatsiooni toetamisel ja
- c) *KOV*-i üksuse kriisikomisjoni toimimisel.

*KOV*-i üksuste tegelik roll on aga märkimisväärselt laiem nii riskide maandamisel, kriisideks valmistumisel ja lahendamisel kui ka kriisi tagajärgede leevendamisel. Näiteks, *KOV*-i üksuste roll kriiside lahendamisel peaks hõlmama nii *KOKS*-is sätestatud *KOV*-i üksuse põhiülesannete täitmise kriiside ajal, kriiside lahendamisel osalemist kui ka kriisidega kaasneva mõjuga tegelemist *KOV*-i üksuse

<sup>1</sup> Õiguskantsleri aastaülevaade 2019/2020. Õigusriik eriolukorras. Kättesaadav veebis aadressil <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2020/oigusriik-eriolukorras> (15.01.2021).

haldusterritooriumil. Seda rolli täidavad KOV-i üksused enamiku kriiside korral, näiteks elutähtsate teenuste katkestuse ja loodusõnnetuse korral, samuti inimtegevusest põhjustatud kriisides. Ka COVID-19 kriisi lahendamine andis selge õppetunni, et KOV-i üksustel on kriiside lahendamisel oluline roll. Kuna eeltoodu ei ole kajastatud KOV-i üksustele pandud kriisireguleerimise ülesannetes, pole ka kindlust, et nad on valmistunud ja suudavad kriiside ajal otsustavalt tegutseda ning täita kriisiaegsetele vajadustele vastavat rolli.

### **Töö korraldamine asutustes kriisi ajal**

HOS seab kriisireguleerimise ülesannete täitmisel kohati väga detailsed nõuded, jättes samas reguleerimata vajaduse plaanida **asutusesisese töö kriisiaegset korraldust**. Näiteks, hädaolukorra lahendamise plaanile (edaspidi *HOLP*) on kehtestatud üksikasjalikud nõuded, samas ei ole kehtestatud nõudeid, mille järgi korraldada kriisi ajal töö asutuste sees, ega asutuste toimepidevuse korraldusele. Samas näitab asutuste valmisolekut eelkõige nende töö sisemine korraldatus, mitte plaan paberil. *HOLP*-id peaksid sisaldama kriisides kasutatavaid lahendusi, mitte kirjeldama asutuse kriisiaegset töökorraldust. On tekkinud väärarusaam, et koostatavad *HOLP*-id loovad muu hulgas asutuse kriisiaegse juhtimis- ja töökorralduse ning asutuse valmisoleku täita ülesandeid toimepidevalt ka kriiside ajal. Eelkõige aga peaksid *HOLP*-i rakendamise alused tulenema sellest, kuidas on korraldatud töö asutuse sees – *HOLP*-id on vaid abiks asutuse töökorra rakendamisel ja kriisi lahendamisel.

**Kokkuvõtteks** pole praegu tagatud asutuste kriisireguleerimise ülesannete täitmine ühetaolistel alustel. Asutustes rakendatakse väga erinevat kriisiaegset töökorraldust, mis kriiside lahendamisel paraku ei taga koordineeritud ja tulemuslikku tegutsemist.

1.1.2. Kriisikomisjonide süsteemi regulatsioon ei vasta tegelikele vajadustele. HOS-i 2. peatükk sätestab kriisireguleerimise korralduse, mis reguleerib Vabariigi Valitsuse, regionaalsete ja KOV-i üksuste kriisikomisjonide tegevuse korraldamist ja toimimist.

- Kriisikomisjonide ülesandeid reguleerivate sätete sõnastust saab mitmeti tõlgendada ja osades sätetes on asutuste ülesandeid dubleeritud.
- Kriisikomisjonide töö korraldamise ja toimimise regulatsioon ei toeta kriisireguleerimise ülesannete täitmist.

HOS-i kohaselt täidavad kriisikomisjonid kõigil kolmel tasandil koordineerivat rolli, mille sisu on ebaselge. HOS-i regulatsioon võimaldab tõlgendada, et kriisireguleerimise korraldamisel kannavad põhivastutust kriisikomisjonid, hõlmates sellega asutuste endi vastutust ja pädevust. **Koordineerimisülesande täitjad peaksid aga olema hoopis asutused** ja kriisikomisjon on asutuste üks võimalik koostööformaad. Praktikas ongi kriisikomisjonidest kujunenud nii riigi, regiooni kui ka KOV-i üksuste tasandil eelkõige koostöökoht, et aidata asutustel kriisireguleerimise ülesannete täitmisel koostööd tugevdada. Asutuste kui tegelike kriisireguleerimise ülesannete täitjate pädevus ja vastutus kriisikomisjonide tegevuse korraldamisel ei vasta praktikas ilmnunud vajadustele. Komisjoni töö alalhoidmine kui kriisireguleerimise üheks ülesandeks kujunenud tegevus lisab halduskoormust, olles asutustele pigem koormav kohustus kui toetav vahend.

Nii on kehtiva HOS-i kohaselt näiteks nende KOV-i üksuste, kes pole elutähtsat teenust korraldavad asutused, üks peamine kriisireguleerimise ülesanne tagada kriisikomisjoni toimimine. Kuid muude kriisireguleerimise ülesannete puudumisel osutub see sisutühjaks. Lisaks tekitab see põhjendamatu halduskoormust, arvestades, et peale kriisikomisjoni moodustamise tuleb kehtestada selle põhimäärus, mis on kooskõlastatud PÄA-ga, koostada iga-aastane kriisikomisjoni tööplan ja anda aru kriisikomisjoni tegevusest. Seejuures hinnatakse haldusjärelvalve käigus, kas KOV-i üksustel on kriisikomisjon moodustatud, põhimäärus kinnitatud, mitu korda on kriisikomisjon kogunenud jmt. Ka seeläbi tekib halduskoormust juurde ja võtab ära tähelepanu oluliselt – kriiside ennetamiselt, nendeks valmistumiselt ja teistelt kriisireguleerimise sisulistelt tegevustelt. KOV-i üksuste HOS-is sätestatud

kriisireguleerimise valdkonna kohustused ei vasta tegelikele vajadustele vähemalt kriisikomisjonide osas. Kriisikomisjonide toimimise regulatsioon on tarbetult üksikasjalik ja kohustus tagada kriisikomisjoni töö toimimine KOV-i üksustele koormav.

#### 1.1.3. Kriisides rakendatava juhtimiskorralduse regulatsioon ei hõlma kogu riiki ega vasta vajadustele.

- Riigis peab olema **ühtne vaade**, kuidas kriiside lahendamist juhtida: nii ühe valdkonna kriisi, mitut samal ajal toimuvat kriisi kui ka kogu riiki hõlmavat kriisi.
- Tervet riiki hõlmava ning **ühetaolistel alustel** toimiva ja kõikides kriisides rakendatava kriisiaegse juhtimiskorralduse puudumine on keskne probleem, millest oleneb riigi suutlikkus kriise lahendada.

**HOS-i sätted on hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse kesksed, seda nii kriisi lahendamise juhtimises kui ka koostöö korraldamises.** Praeguse HOS-i sätted ei ole piisavad selleks, et juhtida kriiside lahendamist ja korraldada seotud osaliste koostööd kriisi ajal. Kuid selge suuna annavad COVID-19 kriisi lahendamisel saadud õppetund ja HOLP-ide koostamisel asutuste tõstatatud kitsaskohad: kui soovime kriise tõhusalt lahendada, peame vajaduse korral olema valmis kogu riigis ühetaolistel alustel rakendama ühtse kriisiaegse juhtimiskorralduse, mis rajaneb riigi ülesehitusel.

**Praegu on liiga ulatuslik roll nii hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel kui ka elutähtsa teenuse toimepidevust korraldaval asutusel.** Üheselt ei rakendu põhimõtte, et iga asutus juhib hädaolukorras oma valdkonna ülesannete täitmist. HOS-i § 3 lõikes 2 on sätestatud põhimõtte, et iga asutus ja isik täidab oma põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal, kui HOS-is või teistes õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. HOS-i § 14 sätestab hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ja § 24 eriolukorra juhi määramise, pannes asutustele ülesande juhtida hädaolukorra lahendamist. Nimetatud sätetest tuleneb, et juhtimise eest lasub vastutus vaid hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel. See on ebatäpne ega vasta vajadustele. Praktikas toimib paremini põhimõtte, et hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse tegevuse kõrval peab hädaolukorras juhtima oma valdkonna ülesannete täitmist iga asutus ise. Teisisõnu, riik ei ole kriiside lahendamisel edukas, kui iga asutus ei asu hädaolukorra ajal ise tegutsema oma valdkonna piires, pole valmistunud rakendama kriisiaegse juhtimist ega täitma oma ülesandeid kriisi ajal ka siis, kui on vaja tegeleda teiste asutuste valdkondadest tuleneva mõjuga. Praegu nähakse elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele (edaspidi *ETKA*) ette liiga ulatuslik roll – *ETKA*-d ei suuda täita ülesandeid, mis jäävad nende vastutusalast väljapoole. Sama kehtib ka teiste hädaolukorra lahendamist juhtivate asutuste kohta. *ETKA* ülesanne hädaolukordade lahendamise juhtimisel on tagada elutähtsa teenuse häire või katkestuse kõrvaldamisel elutähtsa teenuse osutajatele (edaspidi *ETO*) toetus selle teenuse taastamiseks. Oluliselt vähem nähakse *ETKA*-l rolli ja vastutust juhtida elutähtsa teenuse katkestusega kaasneva mõjuga tegelemist. Peale selle on mitu *ETKA*-t HOLP-ide koostamisel toonud kitsaskohana välja asutuse vähesed või olematu suutlikkused juhtida kaasneva mõjuga tegelemist ja tõstatanud küsimuse selle otstarbekuses. Elutähtsa teenuse katkestuse mõju võib häirida paljude asutuste ja isikute või koguni terve riigi toimimist. Katkestuse kõrvaldamiseks ei piisa üksnes sellest, et kriisi ajal on juhtimiskorraldus hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse kesksed.

**Kriisid võivad tekkida korraga, ka järjest, kuid praegu ei ole lahendust, kuidas selliste olukordadega toime tulla.** HOS-i sätted on hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse kesksed, seda nii kriisi lahendamise juhtimises kui ka koostöö korraldamises. Hädaolukorda lahendava asutuse üks töövahendeid tema ülesannete täitmisel on hädaolukorra lahendamiseks moodustatud staap<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“ § 2 lõike 2 punkti 5 kohaselt on hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ülesanne moodustada hädaolukorra lahendamise staap.

**Ebapiisavad on sätted kriisiaegse juhtimise korraldamiseks**, näiteks mitme samaaegse kriisi lahendamisel, **samuti selle poolest, missugune peaks olema asutustevaheline kriisiaegne koostöö ja tööjaotus**. Praegu kehtiv õigusraamistik ei toeta asutustevahelist horisontaalset koostööd, näiteks on praegu kokku leppimata ühtsed juhtimistasandid, kus eri osalised kriiside lahendamisel koostööd teevad (kohalik, regionaalne ja üleriigiline tasand).

Tulemusena ei ole üheselt selge järgmine:

- 1) kriiside lahendamise rollid KOV-i üksuste, asutuste piirkondlikul ja kesktasandil, ministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse tasandil;
- 2) tööjaotus osaliste vahel kogu riiki hõlmava kriisiaegse juhtimiskorralduse rakendamiseks. Näiteks on vaja vastata küsimustele, nagu
  - a) mis asutus korraldab kriisiaegset laiemat koordinatsiooni kohalikul või regionaalsel tasandil või
  - b) kes korraldab KOV-i üksuste koordinatsiooni.

Nii pole praegu näiteks Päästeametile (edaspidi ka *PÄA*) pandud kohustust korraldada kriiside ajal laiemat koordinatsiooni ja koostööd regionaalsel tasandil.

Kehtiva õiguse kohaselt otsustab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus, kas tegemist on hädaolukorraga. **Hädaolukorda ei kuulutata kehtiva õiguse kohaselt välja**, samuti puudub seaduses nõue hädaolukorra algus fikseerida. Erinevalt hädaolukorrast kuulutatakse eriolukord välja Vabariigi Valitsuse korraldusega. Kuivõrd hädaolukorras on selle lahendamist juhtival asutusel võimalik anda HOS-ist ja eriseadustest tulenevaid korraldusi, on oluline, et hädaolukorra algus oleks konkreetselt määratletud. Fikseerides hädaolukorra vastavasisulise haldusaktiga, on üheselt selge ja arusaadav, et tegu pole pelgalt hädaolukorra ohuga, vaid hädaolukorraga. See tagab, et hädaolukorrast on nii asutused kui ka avalikkus võimalikult ühetaoliselt ja ametlikult teavitatud. Õigusselguse tagamiseks on see vajalik ka seetõttu, et hädaolukord on eriolukorra väljakuulutamise eelduseks. Nõue hädaolukorra olemasolu konkreetselt ja arusaadavalt määratleda võimaldab nii riigiasutustel kui ka avalikkusel riigis toimuvat paremini mõista ja jälgida. Lisaks puudub kehtivas õiguses lahendus olukorrale, kus hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus ei alusta vajalike hädaolukorda lahendavate tegevustega, näiteks ei näe vajadust määratleda sündmus hädaolukorrana.

## **1.2. Kriisireguleerimise korralduse lüngad ei kata riigi valmistumisvajadust tervikuna**

1.2.1. KOV-i üksustele pandud ETKA kohustused ei laiene kõigile. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) alusel peavad kõik KOV-i üksused tagama oma territooriumil vee- ja kanalisatsiooniteenust, kaugkütteteenust ning kohalike teede sõidetavuse ning seda ka kriisi ajal. Kehtiva HOS-i kohaselt on loetletud teenused elutähtsad ainult üle 10 000 elanikuga KOV-i üksustes. Sellistele KOV-i üksustele on pandud teenuste toimepidevuse tagamiseks järgmised kriisireguleerimise ülesanded:

- 1) kehtestada elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded, mille alusel ETO tagab teenuse osutamise, sh kriisiolukorras;
- 2) kinnitada ETO-de toimepidevuse riskianalüüsid ja plaanid;
- 3) koordineerida ETO-de õppuste korraldamist;
- 4) suurendada oma elanike teadlikkust, kuidas teenuse katkestuste korral käituda;
- 5) koostada HOLP juhiks, kui peaks tekkima teenuse ulatuslik või raskete tagajärgedega katkestus;
- 6) harjutada HOLP-i toimimist üks kord kahe aasta jooksul korraldataval õppusel.

Eesti 79 KOV-i üksusest täidavad ETKA ülesandeid praegu 33. Ülejäänud KOV-i üksustel on see jäetud enese korraldada. Selline enesekorralduse õigus ei ole praktikas paraku realiseerunud, sest kriisideks valmistumisega on tegelenud KOV-i üksused, kellele vastav kriisireguleerimise ülesanne kohaldub või kes on ise kriisiolukorda kogenud. Ülejäänud KOV-i üksustel ei ole senise praktika käigus olnud oma teenuste toimepidevuse tagamine kriisi ajal piisavalt fookuses. Seda kinnitab ka 2019. aasta oktoobri

lõpus Kagu-Eestis tormi mõjul aset leidnud ulatuslik elektrikatkestus, mille tõttu katkesid mitme KOV-i üksuse territooriumil elektrist sõltuvad elutähtsad teenused.

1.2.2. Varjumise korraldamine vajab reguleerimist ja sidumist ulatusliku evakuatsiooni korraldamisega. HOS-i § 16 sisaldab ulatusliku evakuatsiooni korraldamise regulatsiooni. Vajaduse korral kasutab riik ulatuslikku evakuatsiooni siis, kui kriisiolukordades on vaja kaitsta inimeste elu ja tervist väliskeskkonna ohtude eest. Näiteks, kui on juhtunud keemiaõnnetus, kiirgusõnnetus, üleujutus või metsatulekahju, siis ajutiselt paigutatakse inimesed ohustatud alalt ümber ohutusse asukohta. Sealjuures võib olla vajadus kasutada varjumiseks ohustatud alal asuvate hoonete siseruume kui varjavat keskkonda.

Praegu puudub regulatsioon varjumise korraldamiseks. Varjumist kui evakuatsiooni alternatiivset meetet on riigil vaja inimeste elu ja tervise kaitsmiseks väliskeskkonna ohtude eest. Lisaks võib olla vajadus varjuda ka terrorismiakti, äkkrünnaku ja relvakonflikti, sh sõja korral. Varjumine pakub vajalikku kaitset üksnes siis, kui kasutatakse piisava kaitsetasemega ehitisi.

Võrreldes ulatusliku evakuatsiooniga on varjumise meetme kasutamine esmavalik, et ohustatud alal inimeste elu ja tervist kaitsta. Ulatuslikku evakuatsiooni kasutatakse üksnes siis, kui ohuhinnangu järgi ohustab varjumine inimesi enam kui ohustatud alalt lahkumine. Olenevalt sündmusest saab varjumist ja evakuatsiooni rakendada samal ajal või eraldi.

Nii nagu on vaja valmistuda kasutama ulatuslikku evakuatsiooni, eeldab ka varjumise meetme rakendamine selleks valmistumist, sh asjakohaseid pädevusi, ja on vaja kindlaks määrata seda rakendavate asutuste vastutus. Varjumise kasutuselevõtt otsese ohu korral tähendab näiteks ohustatud alal viibivate inimeste teavitamist, avalike varjumiskohtade kasutuselevõttu, inimeste kohapeal suunamist vajaduse korral, ohustatud ala piiramist ja varjunud inimestele esmavajaliku tagamist. See ei toimi iseenesest ja vajab põhjalikku ettevalmistamist. Eestis ei ole näiteks avalike varjumiskohtade võrgustikku, seega on vaja kindlaks määrata avalikud varjumiskohad.

Nii HOS-is reguleeritud ulatuslik evakuatsioon kui ka praegu reguleerimata varjumine on sama kaaluga meetmed, olles tihedalt seotud nii rakendamise kui ka korraldamise poolest. **Ulatuslikku evakuatsiooni on praegu määratud korraldama Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi ka PPA), varjumise teemaga tegeleb PÄA. Selline jaotus põhjustab dubleerimist asutuste tööjaotuses.** Seetõttu on otstarbekas siduda ulatusliku evakuatsiooni korraldamine varjumise korraldamisega, et tagada selgus, kuidas jaguneb asutuste vastutuse ja pädevus.

1.2.3. Riikliku sotsiaalhoolekande korraldamine mistahes kriisi ajal vajab reguleerimist. Praegu puudub kindlus riigi valmiduses, suutlikkuses ja võimes tagada kriisiolukordades sotsiaalhoolekanne suure hulga abivajajate korral. Tegemist on riigi võimekuse kriitilise lüngaga, mis tuleb lahendada. Riik peab tagama põhiseaduslikud väärtused ka kriiside ajal, sealhulgas tagama abi puuduse korral (PS-i § 28). Selleks on vaja riigile määrata konkreetne ülesanne ja arendada vastav võime.

NATO igal liikmesriigil lasub kohustus tagada lähtudes kokkulepitud nõuetest tsiviilsektori toimimine kriisiolukordades<sup>3</sup>. Riigi ühe kohustusena tuleb **valmistuda ja luua võimekus tegeleda kriisiolukordades paljude inimeste kontrollimatu liikumisega**. Eri kriiside korral võib liikuma või põgenema hakata suur hulk inimesi nii riigi sees kui ka riikide vahel, ületades riigipiire. Riigil peab olema

<sup>3</sup> Põhja-Atlandi lepingu artikli 3 kohaselt säilitavad ja arendavad lepinguosalisel liikmesriigid eraldi ja ühiselt, pidevalt, tulemuslikult ja üksteist aidates oma individuaalset ja kollektiivset võimekust osutada vastupanu relvastatud rünnakule, mille laiem eesmärk on tagada tsiviilsektori toimimine kriisiolukorras. Lepingu eestikeelne tekst on kättesaadav veebilehel aadressil <https://vm.ee/et/pohja-atlandi-leping> (15.01.2021). Seda on täpsustatud tsiviilsektori valmisoleku kohta tehtud NATO raportis, mis kiideti heaks NATO kaitseministrite 11. veebruari 2016. a kohtumisel, sätestades riikliku vastupanuvõime tagamise seitsme baasvõimekuse kaudu.

võimekus taolist olukorda hallata, vastasel juhul halvab see riigi toimimise. Riigi suutlikkus tegeleda korraga paljude inimestega on otseselt seotud ulatusliku evakuatsiooni, massilise sisserände ja kriisiaegse sotsiaalhoolekandega. Selleks võimekuse loomisel tuleb meil NATO liikmesriigina lähtuda plaanimise alusena, et **vähim hulk inimesi, kellega riik peab olema suuteline tegelema, on 2% riigi elanike arvust**. Eestis tähendab see vajadust luua võimekus ligi 30 000 inimese kontrollimatu liikumise haldamiseks ja nende abistamiseks<sup>4</sup>.

Tegemist ei ole vaid NATO liikmesusest tuleneva kohustusega, vaid eelkõige riiki ähvardavateks kriisideks valmistumisega kõiki ohte arvestava lähenemisviisi alusel. Kui mõni ala muutub elamiskõlbmatuks, näiteks kiirgushädaolukorra, üleujutuse, plahvatuse või mistahes kriisi tõttu, ja suur hulk inimesi jääb pikemaks ajaks peavarjuta, ei piisa ulatusliku evakuatsiooni plaaniga kavandatust. See pakub küll kiiret, kuid ajutist ja lühiajalist lahendust (kuni üks nädal). Edasine lahendus saab olla peavarjuta jäänud inimeste ümberpaigutamine ajutisse majutuskoha (ajutine eluruum) või lausa nende alaline ümberasustamine (uus elukoht).

Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on eluruumi ja muude sotsiaalhoolekandeteenuste tagamine (sotsiaalhoolekande seaduse 2. peatükk) KOV-i üksuste korraldada. Ainuüksi KOV-i üksuste tegutsemine ei taga suurele hulgale peavarjuta jäänud inimestele õigel ajal vajalikku abi, sest abivajajate hulk ületab KOV-i üksuste ja tavapärase sotsiaalhoolekande võimalused abi pakkuda. Nimetatud regulatsioonist tulenev korraldus on kavandatud üksikisiku toetamise vajaduste järgi, mitte suure hulga abivajajate kriisiaegseks toetamiseks.

1.2.4. Kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemine vajab reguleerimist. Eri kriisid, näiteks varingud, terrorismiaktid, äkkrünnakud, plahvatused, epideemiad, mürgistused, keemiaõnnetused, lennuõnnetused jm võivad olla raskete tagajärgedega ning ohustada paljude inimeste elu ja tervist. Kui massiliselt kannatanutega tegutsemist korraldab kõiki kriise arvestava lähenemisviisi alusel Terviseamet, siis massiliselt hukkunutega tegutsemise üldvastutus ja korraldus on määramata. Seetõttu puudub kindlus riigi suutlikkuses ja võimes tegutseda, kui mõnes kriisis on suur hulk hukkunuid. Tegemist on riigi võimekuse kriitilise lüngaga, mis tuleb lahendada.

2020. aastal ajakohastati hädaolukorra riskianalüüse ja selle käigus hindasid mitu asutust, sh PPA ja PÄA, eri kriisistsenaariumite võimalikke tagajärgi surnute arvukuse poolest katastroofiliseks ehk hukkunuid võib olla enam kui 200. Pärast Eesti taasiseseisvumist oli suurima ohvrite arvuga rahuaegne kriis 1994. aastal Läänemerele parvlaeva Estonia uppumine, milles hukkus 852 inimest.

Teravalt kerkisid kitsaskohad massiliselt hukkunutega tegutsemisel ka COVID-19 kriisi lahendamisel. Näiteks, Saaremaal koroonakriisi esimese laine ajal oleks prognoositud hukkunute arv oluliselt ületanud kohaliku võimekuse nendega tegeleda. Võimalikud lahendused improviseeriti samamoodi nagu seda tehti 2001. aasta Pärnu metanoolitragöödia ajal<sup>5</sup>.

**Praegu puudub meil riigis massiliselt hukkunutega tegutsemise plaan**, milles seotud osalised oleksid kokku leppinud koostöö ja vajalikud lahendused kriisilolukordadeks. Praegune korraldus hukkunutega

---

<sup>4</sup> NATO raportis tsiviilsektori valmisoleku kohta, mis kiideti heaks NATO kaitseministrite 11. veebruari 2016. a kohtumisel, on sätestatud riiklikku vastupanuvõime tagamise seitsme baasvõimekuse kaudu. Nendest kolmas on võimekus hallata paljude inimeste kontrollimata liikumist (ingl *ability to deal effectively with uncontrolled movement of people*). Täpsemad nõuded on lahti kirjutatud NATO salajase taseme dokumentides (baasvõimekuste juhendid), kuid neist tuleneb plaanimise alusena 2% nõue riigi elanike arvust, mis on Eesti puhul võimekus tegeleda kõige vähem 27 000 inimesega.

<sup>5</sup> 2001. aastal suri mõne päeva jooksul metanoolimürgitusse 68 inimest. Hukkunute arv ületas kohaliku võimekuse nendega tegeleda. Pärnu haigla surnukuuri ei mahtunud surnud enam kriisi esimesel päeval ning haigla koridoridesse tekkisid hukkunute kuhjad, mille lahenduseks oli veoauto külmikhaagise soetus ja kasutuselevõtt. Samuti oli väljakutse lahendada hukkunute vedu riikliku ekspertiisiasutuse eri ekspertiisiosakondadesse, lähedaste teavitamine, abivajajate toetamine jm olulised tegevused. Seejuures puudus hukkunutega tegutsemist korraldav asutus, kuni seda asus korraldama maakonna päästeteenistus koostöös teiste asutuste ja KOV-i üksustega.

tegutsemisel on killustunud, kuivõrd vastutus ja tegevused jaotuvad eri asutuste ning isikute vahel: kriiside lahendamist juhtivad asutused, uurimisasutused, prokuratuur, tervishoiuasutused, riiklik ekspertiisiasutus, Välisministeerium, KOV-i üksused, surnute transporditeenuse osutajad, Sotsiaalkindlustusamet, psühhosotsiaalse kriisiabi osutajad, Kaitseliit, sh Naiskodukaitse, Eesti Punane Rist, muud vabatahtlikud.

Riigil peab olema võimekus ja valmidus tegutseda suure hulga hukkunutega mistahes kriisi korral, vastasel juhul halvab see riigi toimimise. See võimekus peab tagama valdkonna korraldamise tervikuna, hõlmates seotud osaliste koostöö korraldamist hukkunute, sh inimeste isiklike asjade ja inimjäänuste haldamisel (kokkukogumine, identifitseerimine, jälgimine, transport, ladustamine, surma põhjuse kinnitamine, teavitamine, matmine), pakkuma psühhosotsiaalset kriisiabi ja tagama muu sellises olukorras vajaliku.

Massiliselt hukkunutega tegutsemine ja kohase võimekuse tagamine eeldab asjakohase regulatsiooni kehtestamist. Lisaks eeldab see kindla varu olemasolu, peame silmas nii reageerijate kaitseriietust (respiraatorid, ülikonnad, kindad, saapad jmt) kui ka töövahendeid (kehakotid, kastid, külmkapid, fototehnika, identifitseerimisseadmed, telgid, märgistamisvahendid, ohu tuvastamise seadmed jmt).

### 1.3. Asutuste ülesanded elanike kriisideks ettevalmistamisel ei ole selged

#### 1.3.1. Elanike kriisideks ettevalmistamist korraldavate asutuste tegevus on killustunud.

- Suur osa elanikele eri asutuste jagatavast teabest, asutuste väljatöötatud juhistest ja tehtavast teavitustööst kattub.
  - HOS-iga kehtestatud riskikommunikatsiooni korraldus ja selle järel valminud elanikkonnakaitse kontseptsioon on hägustanud asutuste vastutust elanike kriisideks ettevalmistamisel.
  - Puudub selge piir valdkonnapõhise riskikommunikatsiooni ja elanike laiemade kriisideks vastupanuvõime suurendamise vahel.
- HOS-i §-st 10 ja § 37 lg 1 punkti 5 järgi on paljudel asutustel ülesanne korraldada avalikkuse teadlikkuse ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamiseks riskikommunikatsiooni.
  - Ülesanne erineb sõltuvalt ohtudest, millega asutus oma vastutusalas peab tegelema, kuid kattub suuresti elanike kriisideks ettevalmistamise seisukohalt.
  - Tulemus on asutuste tegevuse killustatus, sellest tulenev tööülesannete dubleerimine ja ebaselgus vastutuse jagunemises.

Olukord, kus asutused jagavad eri sisuga teavet, tekitab elanikes segadust, mida ja millal on vaja teha. Eelkõige on selle põhjus õigusliku regulatsiooni ebaselgus ja tegevuste keskse elluviija puudumine. Kriisireguleerimise poliitika kujundajaks on määratud Siseministeerium, ent määramata on **elanike kriisideks valmistumise alase ennetustöö keskne elluviija**, kel lasub peavastutus nimetatud ennetustöö tegemisel, asutustevahelise koostöö korraldamisel ning kesksete teavituskanalite arendamisel ja haldamisel.

1.3.2. Elanike kriisideks ettevalmistus ei kata kõiki ohte. Kehtiva HOS-i § 10 ja § 37 lg 1 punktist 5 lähtudes teevad asutused ennetustööd elanike kriisideks ettevalmistamisel ulatuses, mis piirneb elutähtsate teenuste katkestuste ja Vabariigi Valitsuse määratud hädaolukorraga.

- HOS-i rakendamisel on asutused tõstatanud vajaduse teha elanike seas laiemat ennetustööd. Elanikke on vaja kriisideks ette valmistada nii, et nad oskaksid toime tulla mistahes ohtudega. Sellist elanike kriisideks ettevalmistust toetaks järgmine:
  - tervikliku ohu- ja riskipildi olemasolu Eesti kohta ning
  - riskianalüüside tulemused.

- Praegune regulatsioon ei toeta asutuste järjepidevat riskikommunikatsiooni tööd, milles oleks arvestatud kõigi ohtudega, sest ei ole:
  - terviklikku vaadet, millised teadmised ja oskused peaksid igal Eesti elanikul olema, et erisugustes kriisides hakkama saada;
  - selge, kuidas jaguneb ülesanne suurendada elanike teadlikkust hädaolukorra lahendamist juhtivate asutuste ja elutähtsat teenust korraldavate asutuste vahel.

## 2. Sihtrühm

**Probleem 1.** Sihtrühma hulka kuuluvad eelkõige ministeeriumid, teised täidesaatva riigivõimu asutused, põhiseaduslikud institutsioonid (näiteks Eesti Pank, kohtud), teatud avalik-õiguslikud juriidilised isikud (näiteks Eesti Rahvusringhääling), riigi osalusega äriühingud (näiteks AS A.L.A.R.A., AS Vireen, AS Eesti Raudtee, AS Tallinna Lennujaam), kõik KOV üksused ja ETKA-d, kes peavad täitma enda põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal ning kellel tuleb selleks omavahel teha tihedalt koostööd. Eriline fookus on nendel osalistel, kes kuuluvad kriisikomisjonidesse või kes HOLP-ides kokkulepitu järgi otseselt osalevad hädaolukorra lahendamises. Kaudselt kuulub sihtrühma kogu elanikkond, kelle heaolu eesmärgil muudatusi plaanitakse.

**Probleem 2.** Sihtrühma hulka kuuluvad kõik 79 KOV-i üksust ning ettevõtted ja asutused, kes tagavad KOV-ide korraldatavaid teenuseid ja kellel on kohustus tagada oma teenusete pakkumine hädavajalikul tasemel ka kriisi ajal. Samuti kuulub sihtrühma PÄA, kes nõustab ja teeb järelevalvet KOV-i üksuste kriisireguleerimisülesannete täitmise üle. Kaudselt kuulub sihtrühma kogu elanikkond, kelle heaolu eesmärgil muudatusi plaanitakse. Lisaks kuuluvad siia evakuatsiooni ja varjumise korraldamise eest vastutavad asutused ja nende kaasatud osalised (näiteks PPA, PÄA, kõik KOV-i üksused, Naiskodukaitse, Eesti Punane Rist, evakuatsiooni- ja varjumiskohtade omanikud jne); kriisiaegse sotsiaalhoolekande korraldamise eest vastutavad asutused ja nende kaasatud osalised (näiteks Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, kõik KOV-i üksused, sotsiaalhoolekandetasutused jne); massiliste hukkunutega olukorda lahendavad asutused ja nende kaasatud osalised (näiteks PPA, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, uurimisasutused, kõik KOV-i üksused, hukkunute vedu pakkuvad ettevõtted, tervishoiuasutused, psühhosotsiaalse kriisiabi pakkujad jne).

**Probleem 3.** Sihtrühma kuuluvad eelkõige HOS-i alusel hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused, kelle ülesanne on korraldada riskikommunikatsiooni: PÄA, PPA, Terviseamet, Keskkonnaamet, Põllumajandus- ja Toiduamet, Riigi Infosüsteemi Amet ning Kaitsepolitsei amet. Kaudselt kuulub sihtrühma ka kogu elanikkond, kelle teadlikkuse suurendamise eesmärgil muudatusi plaanitakse.

## 3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Lähtudes VTK punktis 1. kirjeldatud probleemidest, on peamised eesmärgid järgmised.

### 3.1. Kriisireguleerimise korralduse ajakohastamine

3.1.1. Suurendada õigusselgust asutuste kriisireguleerimise ülesannetes – täpsustada ülesandeid reguleerivaid norme. Kriisireguleerimise korraldamisel tuleb lähtuda põhimõttest, et oma valdkonna kriisireguleerimise ülesannete täitmise eest vastutab iga asutus ise. Selle järgimise eeldus on, et iga asutus teab talle pandud kohustusi ja ülesannete sisu. Eesmärk on sõnastada selgemalt ja asutuste kaupa nende kriisireguleerimise ülesanded. Seeläbi võimaldatakse asutustel keskenduda konkreetsete kohustuste täitmisele. Sõnaselgelt vajavad sätestamist asutuste sellised ülesanded, mis on vältimatud kriisireguleerimise korraldamisel ja mille puhul õiguslik regulatsioon praegu kas puudub või ei ole piisav

kriisireguleerimise ülesande täitmiseks. Nii on vaja näiteks sätestada Eesti tervikliku ohu- ja riskipildi koostamine, kriiside lahendamise seotud personali koolitamine, psühhosotsiaalse kriisiabi osutamine ja riikliku kriisiaegse sotsiaalhoolekande korraldus. Lisaks on kavas sätestada asutusesisese töö korraldamise nõuded, et asutused plaaniks kriisiaegse tegutsemisvalmiduse, kriisiaegse töökorralduse ja toimepidevuse. Neid nõudeid tuleb asutustel hakata kohaldama kriisireguleerimise ühetaolisema korraldamise huvides.

3.1.2. Kujundada kriisikomisjonidest asutuste koostööd tugevdav võrgustik, mis aitab kaasa asutuste ülesannete täitmisele. Kriisireguleerimise korraldamisel tuleb säilitada asutuste valdkondlik vastutus ja iga asutuse ülesannete püsivus. Eesmärk on määrata asutustele kriisireguleerimise ülesanded ja muuta kriisikomisjonid koordineerimisülesannet täitvate asutuste jaoks vajalikuks koostööformaadiks. Kriisikomisjonide tegevusse hõlmatakse kriisireguleerimise korraldamisega seotud osalised nii riigi, regiooni kui ka kohalikul tasandil.

Kavas on kriisikomisjonidest kujundada koostööformaati, mis võimendab osaliste koostööd hädaolukordade ennetamisel, hädaolukorras valmistumisel ja hädaolukorra lahendamisel. Lisaks on halduskoormuse vähendamiseks kavas lihtsustada kriisikomisjonide moodustamise ja toimimise praegust üksikasjalikku regulatsiooni, jättes edaspidi koordineerimisülesannet täitvale asutusele vabamad käed kriisikomisjoni töö korraldamisel.

3.1.3. Rakendada kriisiaegset juhtimiskorraldust ühetaolistel alustel. Eesmärk on luua riigis **terviklik** kriiside lahendamise juhtimise korraldus, sidudes eri osaliste tegevuse. Selline kriisiaegne juhtimiskorraldus peab olema kasutatav kõikide kriiside korral ja vajadusel hõlmama terve riigi, mistõttu saab see rajaneda riigi ülesehitusel ja **ühetaolistel alustel**. Kavas on täpsustada hädaolukorda lahendava asutuse praegust kesket kriisiaegset juhtimiskorraldust, seda nii kriisi lahendamise juhtimisel kui ka koostöö korraldamisel.

Kriisiaegsesse juhtimiskorraldusse on kavas lisada **põhimõte, et hädaolukorras juhib oma valdkonna ülesannete täitmist iga asutus ise**. Kavas on säilitada hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse vastutus kriiside lahendamise juhtimisel, kuid seda tema valdkonna ja pädevuse piires. Seega, hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse tegevuse kõrval peab iga asutus ise tegutsema oma valdkonna piires. Selleks tuleb suuta tegutseda komplekselt, olles valmistunud juhtima kriisi ja täitma oma ülesandeid ka siis, kui on vaja tegeleda teiste asutuste valdkondadest tuleneva mõjuga.

Lisaks on vaja täpsustada eri osaliste **koostöö korraldamise põhimõtteid** kriiside lahendamisel, tehes seda nii, et osaliste koostöö ei sõltu hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ülesehitusest ja võimekusest, vaid toimib kindla korraldusega ka mitme samaaegse kriisi lahendamisel. Kavas on määrata tööjaotus asutuste vahel ja nende pädevused kriisiaegse juhtimiskorralduse rakendamise korral järgmiselt:

- a) juhtimistasandid, millel osalised kriiside lahendamisel koostööd teevad;
- b) asutused, kes korraldavad kriisiaegset laiemat koordinatsiooni eri juhtimistasanditel.

Eeltoodu hõlmab ka ETKA ülesannet juhtida hädaolukorda, mille on põhjustanud elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajaline katkestus. Eesmärk on säilitada ETKA-le pandud ülesanne juhtida hädaolukorra lahendamist ulatuses, mis hõlmab tegevust teenuse osutamise häire või katkestuse kõrvaldamisel. Muudatustega piiritletakse ETKA hädaolukorraga kaasneva mõjuga tegelemise ulatust ja säilitatakse see vaid tema valdkonna ja pädevuse piires. Edaspidi ei oleks ETKA-l kohustust juhtida elutähtsa teenuse katkestusest põhjustatud hädaolukorraga kaasneva mõjuga tegelemist laiemalt, st väljaspool oma valdkonda. Seejuures on oluline selgelt välja tuua ETKA-de kui ühetaolistel alustel rakendatava kriisiaegse juhtimiskorralduse ühe osalise vastutus ja pädevus.

Hädaolukorra algus on kavas fikseerida härraolukorra lahendamist juhtiva asutuse haldusaktiga. Selle kohta tuleb teha ka vastavasisuline teavitust massiteabevahendite kaudu. Juhul, kui juhtiv asutus ei alusta vajalike tegevustega, on kavas anda valdkonna eest vastutavale ministeeriumile või Vabariigi Valitsusele õigus määratleda hädaolukord ise.

### 3.2. Kriisireguleerimise korralduse lünkade kõrvaldamine

3.2.1. Ühtlustada KOV-i üksuste ülesanded elutähtsate teenuste korraldamisel. Kohaliku elu korraldamisel on kõigil KOV-i üksustel ühesugune kohustus osutada avalikke teenuseid. Ühetaoliselt tuleks kõigil KOV üksustel tagada ka nende teenuste osutamine, mis on määratud elutähtsateks. Seetõttu on kavas elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse regulatsiooni kohaldada kõigile KOV-i üksustele, olenemata KOV-i elanike arvust. See võimaldab neil ühetaoliselt korraldada oma territooriumil vee- ja kanalisatsiooniteenuse ja kaugkütteteenuse osutamist ning tagada kohalike teede sõidetavus.

3.2.2. Täpsustada varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldus. Kehtiva HOS-i § 16 sätestab ulatusliku evakuatsiooni korralduse, määrates seda korraldama PPA. Varjumise korraldus on Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt PÄA korraldada, kuid HOS-is reguleerimata. Samas on varjumine ja ulatuslik evakuatsioon inimeste elu ja tervise kaitsmiseks kasutatavad sama kaaluga meetmed, seejuures võidakse neid kriisides rakendada samal ajal. Mõlema korraldus on tihedalt seotud nii kriisideks valmistumisel kui ka kriisides rakendamisel, samuti on nende korraldamisega tihedalt seotud nii KOV-i üksused, vabatahtlikud kui ka teised partnerid. Kavas on HOS-is siduda varjumise ja ulatuslikku evakuatsiooni korraldus, määrates mõlemat korraldama PÄA ning täpsustada asjakohased tegevused, loetleda seotud osaliste vastutus ja pädevused. Seejuures tähendab ülesande täitmiseks valmistumine asjakohase plaani koostamist. Varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamine eeldab varu olemasolu.

3.2.3. Reguleerida kriisides riikliku sotsiaalhoolekande korraldus. Praegu kehtiv õigus tagab sotsiaalhoolekande raames abi üksikisiku individuaalsetest vajadustest lähtudes, leides sobilikuima abimeetme igal juhtumil eraldi. Sotsiaalhoolekande seaduse regulatsioon ei taga kriiside korral vajalikku abi suurele hulgale peavarjuta jäänud inimestele (kuni 30 000 inimest), kui ületatakse KOV-i üksuste ja tavapärase sotsiaalhoolekande võimekus ja võimalused. Väljapakutud lahendus on, et sellistes olukordades osaleb hoolekandekohustuse täitmisel ka riik. Kavas on reguleerida kriisiaegse sotsiaalhoolekande korraldus, et riigil oleks lahendused, valmisolek ja võimekus osaleda hoolekandekohustuse täitmisel. Sealjuures nähakse ette ülesande täitmiseks vajalikud tegevused, seotud osaliste vastutus ja pädevused. Riigi hoolekandekohustust täidab Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi ka SKA).

3.2.4. Reguleerida kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemine. Samamoodi teiste riikidega (näiteks USA, ÜK) peab ka Eestil olema kõigiks kriisideks võimekus, valmidus ja plaan **tegutseda suure hulga hukkunudega**. Hukkunudega tegutsemise praegune korraldus on jaotatud eri asutuste ja isikute vahel. Kavas on siduda eelnimetatud osaliste tegevus ja koostöö üheks tervikvaldkonnaks, mille kriisiaegseks toimimiseks tuleb luua asjakohane võimekus. Seejuures ei ole kavas teha sisulisi muutusi osaliste tööjaotuses ja pädevustes, kuivõrd muudatus mõjutab vaid suhteid ja koostööd osaliste vahel. Seejuures jäetakse määramata suurt hulka moodustavate hukkunute miinimumarv, sest riigi vajadus tegutseda on seotud asutuste ja isikute võimekusega tegutseda kriisiolukordades. Kavas on **määrata üldvastutavaks asutuseks PPA**, kelle ülesanne on korraldada kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemine. Lisaks on kavas sätestada ülesande täitmiseks vajalikud tegevused, seotud osaliste vastutus ja pädevused. PPA ülesanne tähendaks eelkõige kriisideks valmistumist koostöös seotud osalistega ja kriiside korral massiliselt hukkunudega seotud tegevuste juhtimist, kuid ka kriisist taastumise tegevuste kavandamist, arvestades selle korraldamisel kaasnevat mõju nii elanikkonna kui ka esmareageerijate vaimsele tervisele. Massiliselt hukutega tegutsemine eeldab varu olemasolu.

### 3.3. Elanike kriisideks ettevalmistamisega seotud ülesannete täpsustamine

3.3.1. Määrata PÄA-le keskne roll inimeste kriisideks ettevalmistamisel. Kriisideks parema valmisoleku saavutamiseks on vaja määrata asutus, kes vastutab hädaolukorra riskikommunikatsiooni korraldamise ning sellega seotud keske(-te) kanali(-te) arendamise ja haldamise eest. See roll on otstarbekas anda PÄA-le, kellel on pikaajaline kogemus ennetustöö elluviimisel ja ka koostööl elutähtsate teenuste korraldajatega. Efektivseks ennetustööks on vaja täpselt kokku leppida, milliseid teadmised ja oskused peaksid igal Eesti elanikul olema, et erinevates hädaolukordades hakkama saada. Muu hulgas seondub see vajadusega defineerida termin *igähe universaalne hakkamasaamine*, mis aitab piiritleda hädaolukordade lahendamist juhtivate asutuste ülesandeid ja need asutuste vahel ära jagada.

3.3.2. Elanike kriisialane ennetustöö korraldada kõiki ohtusid arvestava lähenemisega.

Hädaolukordade ennetamise töö, mida riigiasutused teevad, on seni keskendunud kitsale teemaringile, kuid elanikke on oluline informeerida kõigist ohtudest, mis võivad mõjutada nende elukeskkonda. Kõikvõimalike riskide teadmine aitab elanikkonnas suurendada valmisolekut erinevateks kriisideks, mis võivad tabada ootamatult.

## II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

### 4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

#### 1. Kehtiv regulatsioon

**Vabariigi Valitsuse seaduse** § 66 lg 1 kohaselt kuuluvad kriisireguleerimisega seotud küsimused Siseministeeriumi valitsemisalasse.

Kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused sätestab **hädaolukorra seadus** (jõustus 1. juulil 2017). HOS reguleerib ka eriolukorra väljakuulutamist, lahendamist ja lõpetamist, Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamist eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamisse ning riikliku järelevalve tegemist ja vastutust.

Vabariigi Valitsuse 26. juuli 2018 määrusega nr 63 „**Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused**“ on kehtestatud loetelu hädaolukordadest, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni ja selle korraldamise eest vastutavad asutused.

Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017 määrus nr 112 „**Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord**“ reguleerib hädaolukorra lahendamiseks ja hädaolukorra ohu tõrjumiseks hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning juriidiliste isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse, ulatusliku evakuatsiooni elluviimise nõuded ja korra.

Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017 määrusega nr 111 „**Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus**“ on korraldatud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni töö. Komisjon on moodustatud riigis kriisireguleerimisülesannete koordineerimiseks.

Siseministri 6. juuni 2017. a määrusega nr 23 „**Regionaalsete kriisikomisjonide põhimäärus**“ on korraldatud regionaalsete kriisikomisjonide töö. Muu hulgas koordineerivad regionaalsed

kriisikomisjonid koordineerivad täidesaatva riigivõimu asutuste piirkondlike struktuuriüksuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste kriisireguleerimisülesannete täitmist regioonis.

## 2. Strateegiadokumendid ja arengukavad

### „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“

[https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/taiendatud\\_siseturvalisuse\\_arengukava\\_2015-2020.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/taiendatud_siseturvalisuse_arengukava_2015-2020.pdf)

Arengukavas on pühendatud kriiside ennetamisele ja hädaolukordadeks valmisolekule peatükk 6.4. Olulise tegevussuunana on esile toodud kriisireguleerimise õiguslike aluste korrastamine ja õiguslike probleemide lahendamine ning seotud märksõnadena muu hulgas juhtimiskorralduse täpsustamine, õppuste koordineeritud elluviimine, riski- ja kriisikommunikatsiooni arendamine.

### „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“

<https://www.siseministeerium.ee/et/STAK2030> (eelnõu)

Arengukava peatükis „4.3. Kindel sisejulgeolek“ on olulisimate kriisideks valmisoleku ja nende lahendamise tegevussuundadena välja toodud 1) kriisideks valmisoleku parandamine, mis hõlmab riigiasutuste, KOV-i üksuste ja ETO-de teadlikkuse tõstmist võimalikest ohtudest, 2) elutähtsate teenuste toimepidevuse ja kaupade varustuskindluse parandamine, 3) riigiasutuste, KOV-i üksuste ja kogukondade valmisoleku parandamine kriisideks ja kriisijärgsete kahjude leevendamiseks.

### „Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon“, Siseministeerium 2018.

[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/evakuatsiooni\\_kontseptsioon.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/evakuatsiooni_kontseptsioon.pdf). Dokumendis selgitatakse varjumise, evakuatsiooni ja päästmistoimingute erinevusi ning avatakse nende omavahelisi seoseid.

### „Elanikkonnakaitse kontseptsioon“, Riigikantselei ja Siseministeerium 2018.

[https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkerhmad/elanikkonnakaitse\\_kontseptsioon\\_15.02.2018.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkerhmad/elanikkonnakaitse_kontseptsioon_15.02.2018.pdf).

Elanikkonnakaitse kontseptsioon käsitleb nii varjumist kui ka evakuatsiooni eri meetmetena (meetmed 6 ja 7). Dokumendi koostamisel on eksperdirühm koostanud ülevaate praegusest olukorrast ja probleemidest ning on seatud eesmärgid. Samuti on eraldi peatükis käsitletud riskikommunikatsiooniga seotud arendusvajadusi (meede 2).

## 5. Tehtud uuringud

1. „Avalike varjumiskohtade analüüs ja ettepanekud poliitikavalikuteks“, Riigikantselei 2019. Materjal on asutusesiseseks kasutamiseks.
2. „Päästeameti pädevus ja ülesanded ohuolukorras varjumise korraldamisel elanike kaitseks“, Martin Lambing 2020 (Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöö).  
[https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/68461/lambing\\_ma\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/68461/lambing_ma_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
3. „Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni arengu mehhanismid“, Jaanis Otsla 2019 (Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudis kaitstud magistritöö). Magistritöö on asutusesiseseks kasutamiseks.
4. Elanikkonna hädaolukorras valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuringud (2017 ja 2019):  
<https://www.rescue.ee/files/2018-09/h-daolukorraks-valmisolek-2017-aruanne.pdf?2e336194a4>  
[https://www.rescue.ee/files/2019-12/1575733543\\_haedaolukorraks-valmisolek-2019-aruanne.pdf?5a87669beb](https://www.rescue.ee/files/2019-12/1575733543_haedaolukorraks-valmisolek-2019-aruanne.pdf?5a87669beb).
5. „Ohtliku ettevõtte riskikommunikatsioon ja piirkonna elanike ohuteadlikkus Rakvere lihakombinaadi näitel“. Edit Tammepõld 2018 (Sisekaitseakadeemia päästekolledžis kaitstud lõputöö).

<https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2119/L%c3%b5put%c3%b6%c3%b6Tamme%c3%b5ld.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .

6. „Üleujutusriskide riskikommunikatsiooni korraldamine Eestis“. Vadim Ivanov 2016 (Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudis kaitstud magistritöö) [https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/41/2016\\_Ivanov%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/41/2016_Ivanov%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y) .
7. OECD (2016). Trends in Risk Communication Policies and Practices, OECD Reviews on Risk Management Policies. OECD Publishing, Paris. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trends-in-risk-communication-policies-and-practices\\_9789264260467-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trends-in-risk-communication-policies-and-practices_9789264260467-en#page1).
8. „Kriisiohje praktikad riigiasutustest: planeerijate vaade 2019“, Martin Altraja 2020 (Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudis kaitstud magistritöö). Magistritöö on asutusesiseseks kasutamiseks.
9. „Elutähtsa teenuse osutajaks mittekvalifitseeruvate kaugkütteteenusepakkujate valmisolek teenuse toimepidevuse tagamiseks“. Rasmus Keskküla 2019 (Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudis kaitstud magistritöö). <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2222>.
10. „Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisilukorrast tulenevat haavatavust elutähtsate teenuste pakkumise, evakuatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu“. Mihkel Sildnik 2018 (Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudis kaitstud magistritöö). <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2072> .

## 6. Kaasatud osalised

Eelnõu VTK koostamisse kaasati PÄA, PPA ja Sotsiaalministeerium. Samuti kogus Siseministeerium juunis 2020 kõigilt ministeeriumidelt, Riigikantseleilt, Terviseametilt ja Eesti Linnade ja Valdade Liidult tagasisidet COVID-19 kriisiga seotud õpikohtade ja õiguslike muudatuste vajaduste kohta, mis võeti käesoleva VTK koostamisel aluseks. Lisaks tutvustati detsembris 2019 Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning PÄA-le 2019. aasta oktoobris Kagu-Eestis aset leidnud tormi kokkuvõtteid ja nendes välja toodud KOV üksuste kriisideks valmisoleku probleemkohti ja võimalikke lahendusi.

## III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

### 7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	JAH

### 7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

#### 7.1.1. Kriisireguleerimise korralduse kaasajastamine

Kriisireguleerimise korralduse tõhustamiseks ei ole **avalikkuse teavitamine** sobiv alternatiiv. Käesolevas VTK-s kirjeldatud kriisireguleerimise korralduse kitsaskohad ei ole tavapäraselt ka avalike arutelude teemad, väljendudes pigem avalikkuse hinnanguna riigi tegutsemisele kriisides. Teatud kitsaskohti on siiski avalikult arutatud ja probleemide kirjeldamisel arvesse võetud. Näiteks on avalikkusele ebaselge VV kriisikomisjoni roll – vahel oodatakse selle kriisiaegset kogunemist ja tegutsemist, suunates riiki leidma selgemaid ja elanike jaoks arusaadavaid lahendusi.

Ka ainuüksi **rahastuse suurendamine** ei too kaasa vajalikku muudatust kriisireguleerimise korralduses, kuivõrd enne tuleb leida sisulised ja korralduslikud lahendused. Näiteks, enne peavad olema selged asutuste ülesanded ja põhialused kriisireguleerimise, sh kriisikomisjonide töö korraldamisel. Samuti peavad olema tehtud kokkulepped kriiside lahendamise juhtimise ja eri osaliste koostöö korraldamise kohta. Pärast seda saab hinnata vajadust rahastust suurendada ja kindlustada raha otstarbekas kasutamine. Näiteks, senini on mitteregulatiivseid lahendusi kasutades korraldatud kriisireguleerimise koolitusi, mis pole kaasa toonud oodatud tulemust.

Alternatiividena kaaluti veel **mitte midagi tegemist ehk olemasoleva olukorra säilitamist ja senise regulatsiooni paremat rakendamist**. Mõlemad alternatiivid võimaldaks kriisireguleerimise korraldust ja sisu arendada juhendmaterjalide, nõustamise, teabepäevade, koolituste jm kaudu, kuid paraku seisnevad senise regulatsiooni parema rakendamise võimaluste piirid regulatsioonis endas. Nii säiliks kriisikomisjonidel (mitte asutustel) põhivastutus kriisireguleerimise korraldamisel ja nende tegevust korraldavatel asutustel mittevajalik halduskoormus. Samuti säiliks ebaselgus kriisikomisjonide ja asutuste ülesannetes. Ainuüksi selgitamisega ei ole seni õnnestunud panna vajalikke osalisi tegutsema, kuigi Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond ja PÄA täidavad asutusi, ettevõtteid ja KOV-i üksuste nõustaja rolli. Samuti on HOS-i rakendamiseks koostatud mitmesuguseid juhendeid ja suuniseid, kuid nende kasutamine ei ole eri põhjustel olnud tulemuslik. Siseministeeriumi hinnangul on asjaomaste osaliste tegutsemise eeldus selgemad kriisireguleerimise ülesanded õigusaktides. 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 pole alaline.

#### **7.1.2. Kriisireguleerimise korralduse lünkade kõrvaldamine**

Selleks, et ühtlustada KOV-i üksuste ülesanded elutähtsate teenuste korraldamisel, analüüsiti järgmisi mitteregulatiivseid lahendusi.

**Avalikkuse teavitamine**, sh elanike teadlikkuse suurendamine, on oluline osa kriisireguleerimisest, et paremini mõistetakse eri osaliste vastutust. Siiski ei paranda ainuüksi parem teadlikkus KOV-i üksuse ega tema territooriumil elutähtsat teenust osutavate ettevõtete (edaspidi *KOV ETO*) kriisideks valmisolekut ja nende võimekust kriise lahendada. Seetõttu seda otstarbeka alternatiivina ei arvestatud.

**Rahastuse suurendamine** toetaks küll otseselt KOV-i üksuste kriisideks valmisolekut (näiteks on võimalik suurendada kriisireguleerimise eest vastutavate spetsialistide hulka ja nende teadlikkust, korraldada senisest rohkem õppuseid, suurendada KOV-i üksuste ja nende hallatavate asutuste toimepidevust jne). Samuti võimaldaks rahastuse suurendamine parandada PÄA võimekust nõustada ja toetada KOV-i üksuseid nende kriisireguleerimisülesannete täitmisel. Siiski, ainuüksi rahastuse suurendamisest ei piisa, kui puuduvad õigusaktides selged ülesanded. Sellisel juhul ei ole kindlust ja ka järelevalvemehhanismi, et enim tehakse just vajalikke tegevusi. Samuti võib ebaselgete kriisireguleerimisülesannete puhul tekkida oht, et suurem rahastus suunatakse pigem mõnda teise igapäevaelus olulisse valdkonda, mitte aga kriisideks valmistumisesse. Sama kehtib ka KOV ETO-de puhul.

Alternatiividena kaaluti veel ka **olemasoleva olukorra säilitamist ja kehtiva regulatsiooni paremat rakendamist**. Kuid nii torm Kagu-Eestis 2019. aasta oktoobris kui ka COVID-19 epideemia näitasid, et kriisides saavad hakkama paremini need KOV üksused, kes on kriisideks valmisolekusse rohkem panustanud. Ka KOV ETO-de puhul on oluline paika panna konkreetseid toimepidevuse tagamise nõuded. Seega on oluline ühtlustada KOV-i üksuste kriisireguleerimisülesanded. See hõlmab nõudeid KOV ETO-dele ja lisaks seaduse täpsustust, mida tähendab nii KOV-i üksuste kui ka KOV ETO-de jaoks

HOS-i § 3 lõikes 2 sätestatud kriisireguleerimise põhimõte, et iga asutus ja isik täidavad enda põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorras ja eriolukorra ajal.

Mitteregulatiivseid lahendusi ei kaalutud varjumise, ulatusliku evakuatsiooni, kriisiaegse sotsiaalhoolekande ja massiliselt hukkunute tegutsemise teemade korral põhjalikult, kuivõrd Siseministeeriumi hinnangul on tegemist kehtiva seaduse probleemide kõrvaldamisega või uute ülesannete panemisega. Need VTK-s kirjeldatud kitsaskohad on võimalik lahendada vaid seaduse tasandil. Kuivõrd soovitud lahendus seisneb vajaduses sätestada kindel regulatsioon, ei ole võimalik neid kitsaskohti avalikkuse teavitamise ega rahastuse suurendamise teel lahendada. Senise regulatsiooni parema rakendamise võimalustele seab piirid olemasolev regulatsioon või regulatsiooni puudumine – viimasel juhul puudub võimalus õigusnormidele tugineda. Samuti pole olemasoleva olukorra säilitamine sobilik lahendusvõimalus, sest tõstatatud probleemid väljenduvad kriiside korral nii ohuna inimeste elule ja tervisele kui ka riigi toimimisele.

### **7.1.3. Elanike kriisideks ettevalmistamisega seotud ülesannete täpsustamine**

Alternatiivina kaaluti eelkõige olemasoleva regulatsiooni paremat rakendamist. Riskikommunikatsiooni korraldavad mitmed erinevad asutused. Vastav kohustus on lisaks hädaolukorra lahendamist juhtivatele asutustele<sup>6</sup> ka HOS-i § 37 lg 1 p 5 kohaselt ETKA-del. Seni on puudunud elanike kriisideks ettevalmistamist juhtiv asutus – seda rolli sobiks täitma Pää. Kuid ainuüksi Pää-l ei ole kõigi võimalike riskide kohta ennetustöö elluviimiseks piisavaid teadmisi, mistõttu on ka kriisideks valmistumisel juhtrolli täitmisel vaja teha koostööd kõigi seotud osalistega. Selleks, et elanike kriisideks ettevalmistamisega seotud ülesannete jaotumine asutuste vahel oleks selge, on vaja siiski täiendada kehtivat HOS-i regulatsiooni. Pää-l oleks võimalik eestvedaja rolli mingis ulatuses täita ka kokkuleppel teiste osalistega, kuid pikka aega ei ole see jätkusuutlik. Avalikkuse teavitamist, rahastuse suurendamist ja mitte midagi tegemist otstarbekate alternatiividena ei nähtud.

Väga suur roll on viia tegevusi ellu keske eestvedaja initsiatiivil, tehes seejuures koostööd teiste riskikommunikatsiooni korraldavate asutustega. Selleks vajab Pää õiguslikku raamistikku, mis nende tegevusi toetaks, partnereid koostööle suunaks ja määraks selge rollijaotuse. Senine praktiline koostöö näiteks ennetuskampaaniate korraldamisel on olnud kasin eelkõige hägusate piirde ja keske eestvedaja puudumise tõttu, mistõttu ei ole praeguse olukorra jätkumine soovitud lahendus.

**Muu lahendusena** on seni rakendatud riskiankeedi täiendatud vormi, mida kasutatakse riskikommunikatsiooni alusena. Samas on selle kasutuselevõtmine asutuste valik, mitte kehtivast õigusest tulenev kohustus. Riskikommunikatsioonile laiema aluse seadmiseks on lisaks vaja ka HOS-i muuta, et riskikommunikatsiooni korraldavate asutuste rolliseltgemalt piiritleda. Kuna kehtiv regulatsioon ei näe ette asutusele kohustust teavitada seotud valdkonna kõigist ohtudest, siis pikaajaliselt ei anna selle parem rakendamine soovitud tulemust.

## **7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest**

Kaalumise tulemusel ei leidunud ühtegi mitteregulatiivset võimalust, mis oleks välja toodud probleeme terviklikult lahendanud. Eelkirjeldatud mitteregulatiivseid lahendusi on praktikas juba kasutatud (koostatud on juhendeid, korraldatud koolitusi jmt), kuid need ei ole osutunud piisavalt efektiivseks. Seega, kokkuvõttes on parim võimalik lahendus HOS-i muutmine. Siiski on nii sihtrühmade teavitamine, nõustamine, juhendamine kui ka koolitamine endiselt vajalikud meetmed, et ka muudetav regulatsioon paremini rakenduks.

<sup>6</sup> Vabariigi Valitsuse 26.07.2018 määrus nr 63 „Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused“.

## **IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

### **8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)**

VTK ega seaduseelnõu koostamisel teiste riikide praktikat põhjalikult ei analüüsita. Arvestada tuleb, et kriisireguleerimise korraldus ja asjakohased regulatsioonid erinevad riigiti väga palju, mistõttu oleks selline analüüs ebaotstarbekas. Küll aga on punktis 5 loetletud uuringutes kirjeldatud teiste riikide praktikaid ja VTK koostamisel on vastavaid analüüsitulemusi arvesse võetud.

### **9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus**

#### **9.1. Kriisireguleerimise korralduse kaasajastamise muudatused**

Kehtiv HOS võimaldab hoolimata mitmest puudusest kriisireguleerimist korraldada selgete piirangutega, kuivõrd osaliste tegutsemise eeldus on ülesande olemasolu. Kavas on ülesannete täpsustamiseks muuta kehtivat õigust eelkõige ulatuses, mis võimaldab asutustel ülesandeid paremini täita. Näiteks suurendatakse enesekorraldusõigust kriisikomisjonide töö korraldamisel.

##### **9.1.1. Kriisireguleerimist korraldavad asutused ja nende ülesanded**

HOS-i 2. peatükis on kavas täpsemini kindlaks määrata asutused ja nende roll kriisireguleerimise korraldamisel. Eesmärk on, et asutused tagaksid oma vastutusalas kriisireguleerimise ülesannete täitmise ning saaksid selgelt aru neile pandud kohustusest ja ülesannete sisust. Samuti kaalume võimalust senisest täpsemini sätestada nõuded asutuste sisemisele korraldatusale, mida asutustel tuleb hakata kohaldama kriisireguleerimise ülesannete ühetaolistel alustel täitmise ja enda kriisiaegse toimimise huvides. Seejuures ei ole kavas asutuste ülesandeid ülidetailsete ettekirjutustega liigselt korraldada. Ülesannete täpsustamise kõrval on tähtis kasutada mitteregulatiivseid lahendusi, et võimaldada asutustel paremini täita neile pandud kriisireguleerimise ülesandeid ja võtta kasutusele muutuvatele oludele sobilikke lahendusi. Konkreetsemalt soovime täpsustada kõigi kriisireguleerimist korraldavate ning kriiside lahendamisel osalevate asutuste ja isikute ülesandeid. Hõlmatud on enamik avalikust sektorist, sh KOV-i üksused. Muudatused puudutavad ka eri osalisi erasektorist, näiteks ETO-d. Kavas on loetleda kriisireguleerimise ülesannet täitvad asutused ja isikud, et asjaosalised saaksid selgelt aru, kellele kriisireguleerimise kohustus on pandud.

Nii on kavas HOS-is (2. peatükis jm) viia KOV-i üksuste kriisireguleerimisülesanded vastavusse tegelike vajadustega, et sätestest oleks sõnaselgelt näha nende roll kriisireguleerimises. KOV-i üksuste kriisireguleerimise ülesanded ei piirdu ETKA kohustuste, ulatusliku evakuatsiooni kaasaaitamise ja kriisikomisjoni tegevusega, vaid on märkimisväärselt laiemad. KOV-i üksustel on oluline roll aktiivselt tegutseda kõikide kriiside korral: seda nii elutähtsate teenuste tagamisel, oma muude põhiülesannete täitmisel kui ka kogukonna toetamisel. KOV-i üksusi ähvardavad erinevad ohud. On ülioluline, et KOV-i üksused tegeleksid riskide maandamise, kriisideks valmistumise ja lahendamisega ning tagajärgede leevendamisega – täidaksid kriisireguleerimise ülesandeid. Soovime HOS-i 2. peatükis määrata KOV-i üksuste rolli koos teiste kriisireguleerimist korraldavate asutustega ning täpsustada nende kriisireguleerimise ülesandeid eelkõige kriisideks valmistumisel ja lahendamisel. Muu hulgas tekib KOV-i üksustel selgem kohustus kriisideks valmistuda (näiteks kindlaks määrata kriisiaegne töökorraldus, koostada kriisi ajal tegutsemise plaan, harjutada plaani ka õppustel ning jagada oma elanikele käitumisjuhiseid). Eesmärk on, et KOV-i üksused tagaksid enda vastutusalas kriisireguleerimise ülesannete täitmise ning saaksid selgelt aru neile pandud kohustusest ja ülesannete sisust. Kaalume muu hulgas võimalust sätestada KOV-i üksuste töökorrale senisest täpsemad nõuded, mida edaspidi kohaldada selleks, et täita kriisireguleerimise ülesandeid ühetaolistel alustel ja tagada KOV-i üksuste kriisiaegne toimimine. Samas arvestame KOV-i üksuste enesekorraldusõigusega, näiteks

on kavas lihtsustada kriisikomisjonide moodustamise ja toimimise praegust üksikasjalikku regulatsiooni.

Sobivat alternatiivset regulatiivset lahendust ei ole, kuivõrd muude õigusaktide muutmisega ei ole võimalik tagada kriisireguleerimise ülesannete täitmine ühetaolistel alustel. Seejuures näeme vajadust kriisireguleerimine määrata KOKS-is KOV-i üksuste ühe ülesandena, kuid ülesande täitmine toimuks siiski HOS-i regulatsiooni alusel. Siseministeerium on esitanud KOKS-i muutmiseks asjakohase ettepaneku VTK kooskõlastusmenetluse raames.

#### **9.1.2. Kriisikomisjonide süsteemi regulatsioon**

HOS-i 2. peatüki muutmisega on kavas selgesõnaliselt määrata **kriisireguleerimise korralduse põhivastutus asutustele**, mitte enam kriisikomisjonidele. Kriisikomisjonid oleks edaspidi asutuste töövahend koordineerimisülesande täitmisel. Seejuures on kavas halduskoormuse vähendamiseks lihtsustada kriisikomisjonide moodustamise ja toimimise üksikasjalikku regulatsiooni. Selline uuendatud tööformaat võimaldab väiksema halduskoormusega korraldada kriisikomisjonide tööd. Kriisikomisjonidest kujundatakse osaliste koostööd tugevdav koostööorgan nii riigi, regiooni kui ka kohalikul tasandil. See on üks võimalik vahend, mille abil täita kriisireguleerimisülesandeid, kuid ei peaks olema kohustus iseenesest. Kõigil nimetatud kolmel tasandil peaks olema piisav paindlikkus valida sobivad meetmed, kuidas kriisideks valmistuda ja seotud osalistega koostööd teha. Ülesannet koordineerida osaliste laiemat koostööd riigi tasandil täidab edaspidi Riigikantselei, regiooni tasandil Pää ja kohalikul tasandil KOV-i üksused, kes korraldaksid kriisikomisjoni tööd vastaval tasandil. Muud sobivat regulatiivset lahendust ei ole, kuna teised seadused kriisikomisjonide rolli ei korralda.

#### **9.1.3. Kriisiaegne juhtimiskorraldus**

Kavas on täpsustada HOS-i §-s 14 sätestatud hädaolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö korraldust, et riigis tekiks kriiside lahendamise juhtimise ühtne korraldus, sidudes eri osaliste tegevuse tervikuks. Tegemist oleks ühetaolistel alustel ja riigi ülesehitusel põhineva kriisiaegse juhtimiskorraldusega, mida saab paindlikult rakendada kõikide kriiside korral, hõlmates vajaduse korral tervet riiki.

Kavas on sätestada põhimõte, et iga asutus juhib hädaolukorras oma valdkonna ülesannete täitmist. Seejuures säilitatakse hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse kohustus juhtida hädaolukorra lahendamist vaid oma valdkonna ja pädevuse piires. Eesmärk on, et hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse tegevuse kõrval asuks iga asutus ise tegutsema oma valdkonna piires, olles valmistunud rakendama kriisiaegset juhtimist ja täitma oma ülesandeid ka siis, kui on vaja tegeleda teiste asutuste valdkondadest tulenevate mõjudega. Sellega hõlmatakse kogu riik kriisiaegse juhtimiskorraldusega, mis on praegu hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse keskne. Seejuures on kavas sätestada, et hädaolukorra lahendamist juhtivad asutused, sh ETKA-del, ei ole kohustust juhtida kaasnevate mõjudega tegelemist väljaspool oma valdkonda. Eeltoodu on kooskõlas HOS-i § 3 lõigetes 1 ja 2 sätestatud kriisireguleerimise põhimõtetega, mille kohaselt iga asutus ja isik vastutavad oma valdkonna kriisireguleerimisülesannete täitmise eest ning täidavad oma põhitegevusega seotud ülesandeid ka kriiside ajal.

Lisaks on kavas sätestada põhimõte, et kriiside lahendamisel teevad asutused koostööd kohalikul, regiooni ja riigi tasandil ning seda määratud asutuse juhtimisel. Seejuures säilitatakse hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse kohustus korraldada koostööd samuti vaid oma valdkonna piires. Eesmärk on tagada osaliste koostöö nii valdkondade vahel kui ka mitme samaaegse kriisi lahendamisel ning toetada hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse tegevust. Selleks määratakse asutused, kes vajaduse korral asuksid korraldama kriisiaegset laiemat koordinatsiooni ja koostööd konkreetsetel juhtimistasanditel, ning asutustevaheline tööjaotus ja pädevused. Täpsemalt jaguneks vastutus järgmiselt:

- 1) kohalikul tasandil on KOV-i üksus oma haldusterritooriumil laiema koordinatsiooni korraldaja;



- 2) Seejuures on asjakohastele asutustele vaja anda volitus kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid ka varjumise korraldamisel, näiteks teavitamine, viibimiskeeld, liikumispiirang ja asja sundkasutusse võtmine. Peale selle võib varjumise elluviimisel olla vajalik inimeste elu ja tervise kaitseks kohaldada vahetut sundi.
- 3) Seni ulatuslikku evakuatsiooni korraldanud PPA jääb edaspidi osalema nii varjumise kui ka ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel PÄA kaasatud osalisena. Seega vajavad nii PÄA kui ka PPA volitusi asjakohaste korrakaitsemeetmete rakendamiseks.
- 4) Lisaks eeldab varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamine vastava varu olemasolu, mille moodustamiseks kaalume sätte lisamist.

### **9.2.3. Kriisides riikliku sotsiaalhoolekande korraldus**

Peame vajalikuks HOS-i lisada uus paragrahv, et sätestada riikliku sotsiaalhoolekande kriisiaegne korraldus ja määrata selle korraldamise üldvastutus SKA-le. Kriisides riikliku sotsiaalhoolekande korraldamine vajab eraldi sätestamist, et riigi osalemine hoolekandekohustuse täitmisel oleks selge, ja suurele hulgale inimestele oleks puuduse korral tagatud kriiside ajal vajalik abi. Tegemist oleks eraldi abimeetmega, mis võimaldab pakkuda suurele hulgale inimestele vajalikku sotsiaalhoolekandeabi kriisiaegseks toimetulekuks. Riik peab olema valmistunud ja võimeline kriisiolukordades sekkuma, kui vajadust abistada suurt hulka peavarjuta jäänud inimesi ületab KOV-i üksuste osutatavate tavapärase sotsiaalhoolekandeteenuste võimalused. Regulaatsiooniga on kavas määrata põhialused ja korraldus, millest lähtudes saab riik osaleda hoolekandekohustuse täitmisel. Korraldamist vajavad seotud osaliste peamised tegevused, vastutus, pädevus ning nõuded ja kord ülesande täitmiseks, sh koostöö ja rahastamise põhimõtted. Oluline on piiritleda rakendamise tingimused, et piir kohaliku ja keskvõimu ülesannete ning rahastamise vahel oleks selge.

Riigi hoolekandekohustuse täitmise näitena sobivad välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega sätestatud toimingud, mida on kavas kasutada kriisiaegse sotsiaalhoolekande korralduse sätestamisel. Kavas on korraldus sätestada nii, et seda on võimalik rakendada suure hulga peavarjuta jäänud inimeste abistamiseks (kuni 30 000 inimest). Regulaatsiooni väljatöötamisel tuleb arvestada, et välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatu ei pruugi tõsise rändekriisi korral olla sobilik või piisav, et tagada suure hulga abivajajate korral neile vajalik abi. Praegu kehtiv õigus tagab lahenduse üksikute juhtumite korral, kuid suure hulga abivajajate korral ületatakse nii Sotsiaalkindlustusameti võimekus kui ka õiguslikult reguleeritud võimalused.

### **9.2.4. Kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemine**

Peame vajalikuks reguleerida HOS-is eraldi paragrahvina kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemise korraldus ja määrata seda korraldama PPA. Kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemine vajab eraldi korraldust, et eri osaliste tegevus ja koostöö moodustaks kriisi ajal ühe tervikliku valdkonna. Peame vajalikuks määrata põhialused, seotud osaliste tegevused, vastutused, pädevused, nõuded ja korra, sh rahastamise põhimõtted. Seejuures ei kaasne osaliste vahel sisulisi muutusi senises tööjaotuses ja pädevustes, kuivõrd muudatus mõjutab vaid osalistevahelisi suhteid ja koostööd. Kavas on panna PPA-le üldvastutus ja ülesanne korraldada massiliselt hukkunutega seonduv kriisideks valmistumisel, kriiside lahendamisel ja nendest taastumisel. Nimetatud ülesanne tähendab koostöö korraldamist, vastava plaani koostamist, võime planeerimist, õppuste ja koolituste korraldamist, varudega seotud tegevusi ning kui vaja, siis seotud osaliste toetamist. Kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemine eeldab asjakohase varu olemasolu, mille moodustamiseks kaalume vastava sätte lisamist.

## **9.3. Elanike kriisideks ettevalmistamisega seotud regulatiivsed muudatused**

### **9.3.1. PÄA määramine hädaolukordade alast ennetustööd koordineerivaks asutuseks**

Kriisiolukordades inimeste iseseisva hakkamasaamise paremaks tagamiseks on kavas määrata hädaolukordadealase ennetustöö juhtimise roll PÄA-le (HOS-i § 10).

PäA valmistab ka praegu elanikke ette erinevate sündmuste ennetamiseks, valmisolekuks ja reageerimiseks (näiteks tule- ja veeõnnetused). Lisaks teeb PäA regulaarselt elanike teadlikkuse kohta indeksuuringuid, mille tulemustest selguvad puudujäägid inimeste teadmistes, oskustes ja käitumises. Koordineeriva rolli lisandumisel on võimalik seada tegevustele kesksed eesmärgid tegevuskava koostamise ja mõõdikute seadmise kaudu. Samuti on HOS-is vaja defineerida *hädaolukordadeks valmisoleku universaalne ennetustöö*, millega muu hulgas piiritletakse PäA-le antavat ülesannet. Nimetatud ennetustööga on otstarbekas siduda ka kesksete kanalite haldamine. Sobivat alternatiivset regulatiivset lahendust ei ole, kuivõrd teised hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused on hädaolukordade alases teavitustöös pigem olnud keskendunud oma valdkonnale. PäA on näidanud initsiatiivi ülesannet riigiüleselt täita ja olla eestvedaja rollis.

### 9.3.2. Riskikommunikatsiooni korraldusele laiemal alusel seadmine

HOS-is sätestatakse laiem alus hädaolukorra lahendamist juhtivatele asutustele ja elutähtsat teenust korraldavatele asutustele riskikommunikatsiooni korraldamiseks, võttes aluseks riskianalüüside tulemused (HOS-i § 10). Riskianalüüside avalikkusele mõeldud osa on riskiankeet, milles on info kõikidest olulisematest riskianalüüsi käigus selgunud ohtudest ja stsenaariumitest. Sobivat alternatiivset regulatiivset lahendust ei ole, kuivõrd HOS on valdkondlik seadus, mis reguleerib nii riskide hindamist kui ka riskikommunikatsiooni korraldamist, mille käigus teavitatakse avalikkust hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest. Seega peaks HOS sisaldama ka nendevahelist selgemat seost.

## 10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Plaanitavatel muudatustel on kaudne puutumus Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 28 lõigetega 1 ja 2, mis sätestavad tervisepõhiõiguse ja riigile kohustuse kaitsta inimeste tervist ning tagada abi puuduse korral. PS-i § 28 kommentaaride kohaselt tuleb riigil rakendada meetmeid, et vältida inimeste haigestumist, vigastusi ja surma<sup>8</sup>. Sama eesmärgi täitmisega on seotud ka kriisideks parem valmistumine, kriiside tulemuslikum lahendamine ja nende tagajärgede leevendamine, millele VTK-s toodud muudatused on suunatud. Eelkõige on haigestumise, vigastuste ja surma vältimine aga ka kriisides sotsiaalhoolekande korraldamine seotud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala täidetavate ülesannetega, kuid see puudutab ka teisi osalisi.

Muudatustel on ka puutumus PS-i §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega. Pannes kõigile 79-le KOV üksusele ETKA rolli, mõjutab see kohalikul tasandil olulisi teenuseid osutavaid ettevõtteid. Kriisideks laiemal valmistumise kohustusega kaasneb vajadus läbi mõelda, kuidas võimalikeks kriisideks paremini valmis olla ja millised on võimalused kriisiolukordades teenuste osutamist jätkata. Taoline valmistumine toob kaasa ka kulusid.

Analüüsitud regulaatiivsetel lahendustel ei ole otsest kokkupuudet Euroopa Liidu õigusega ega rahvusvahelise õigusega. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 196 kohaselt kuulub elanikkonnakaitse liikmesriikide pädevusse. Puutumus on Põhja-Atlandi lepingu artikliga 3, mille kohaselt peab Eesti NATO liikmesriigina tagama tsiviilsektori toimimise kriisiolukordades.

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, § 28 kommentaari p 5. Kättesaadav veebilehel aadressil <https://www.pohiseadus.ee/> (15.01.2021).

## **V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus**

Konkreetsed regulatiivsed valikud ja HOS-i muudatusettepanekud selguvad seaduseelnõu koostamise käigus, mistõttu on mõju praegu hinnatud eelkõige lahendussuundade põhjal. Täpsemini hinnatakse kaasnevat mõju seaduseelnõu koostamise käigus.

### **11. Kavandatavad muudatused ja nende mõju**

#### **11.1. Kriisireguleerimise korralduse ajakohastamine**

Kriisireguleerimise korralduse ajakohastamine hõlmab järgmisi alateemasid:

- 1) kriisireguleerimise ülesandeid täitvate asutuste ringi täpne kindlaksmääramine;
- 2) asutuste ülesannete täpsustamine, et parendada asutustele pandud kohustusest ja ülesannete sisust arusaamist;
- 3) asutuste ülesannete täitmise nõuete kehtestamine ulatuses, mis on vajalik ülesannete ühetaolistel alustel täitmise ja asutuse kriisiaegse toimimise huvides, jättes seejuures asutustele võimalikult suure valikuvabaduse oma sisemise töökorra määramisel;
- 4) kriisikomisjonide sätete täpsustamine tervikuna, kujundades kriisikomisjonidest edaspidi koostööorgani, kes tugedab koostööd osaliste vahel;
- 5) kriisiaegse juhtimiskorralduse täpsustamine, et riigis oleks ühtne kriiside lahendamise juhtimise korraldus, milles on eri osaliste tegevus seotud üheks tervikuks.

**Kokkuvõte ja järeldused mõju olulisuse kohta.** Kriisireguleerimise korralduse ajakohastamine avaldab mõju kõigile peamistele mõjuvaldkondadele<sup>9</sup>. Kriisireguleerimise korraldus on otseselt seotud riigi suutlikkusega maandada riske ja lahendada olukordi, mis ohustavad inimeste elu, tervist, elukeskkonda, riigi julgeolekut või põhjustavad suure majandus- või keskkonnakahju. Samas on avalduv mõju enamikule mõjuvaldkondadele siiski kaudne ning see ei hõlma ühiskonna igapäevaelu ega toimimist. Otsesest ja tuntavat mõju avaldavad muudatused vaid riigiasutuste ja KOV-i asutuste korraldusele ning riigi julgeolekule. Nende mõjuvaldkondade osas hinnati kavandatavaid muudatusi ja mõju sihtrühmadele tervikuna. Muudatus on seotud eelkõige avaliku sektori tegevuse ning korralduse tõhustamisega hädaolukordade ennetamisel, hädaolukordadeks valmistumisel ja hädaolukordade lahendamisel. Sihtrühmadele kaasneb muudatustega pigem seniste kohustuste täpsustamine. See ei tekita täiesti uusi kohustusi, mistõttu ei too see eelduslikult kaasa olulist mõju sihtrühmade senisele töökoormusele, sisemisele töökorraldusele ega kulukusele. Kokkuvõttes on muudatustega kaasnev otsene ja kaudne mõju positiivne ega too võrreldes varasemaga kaasa märkimisväärset muutust. Seega, kavandatavad muudatused ei ole praegu hinnates olulise mõjuga, et nende kohta peaks koostama täiendava mõjuanalüüsi.

##### **11.1.1. Mõju riigiasutuste ja KOV-i üksuste töökorraldusele**

###### **11.1.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad valdkonnas**

Kriisireguleerimise korralduse ajakohastamine ja selle alateemad mõjutavad sihtrühmi ulatuslikult, hõlmates **kõiki kriisireguleerimist korraldavaid ja kriiside lahendamisel osalevaid asutusi**, nagu

- 1) Vabariigi Valitsus;
- 2) Riigikantselei;
- 3) põhiseaduslikud institutsioonid (Vabariigi Presidendi kantselei, Riigikogu, Eesti Pank, kohtud);
- 4) ministriumid (11);
- 5) täidesaatva riigivõimu asutused (Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Häirekeskus, Kaitsepolitsei, Kaitsevägi, Keskkonnaamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Põllumajandus- ja Toiduamet, Päästeamet,

<sup>9</sup> 1) sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju; 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; 3) mõju majandusele; 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale; 5) mõju regionaalarengule; 6) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Prokuratuur, Riigi Infosüsteemi Amet, Sotsiaalkindlustusamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Terviseamet, Transpordiamet, vanglad, Välisluureamet);

6) KOV-i üksused (79).

Seega moodustavad sihtrühmad suure osa avalikust sektorist, kuid hõlmatud on ka mitmed osalised erasektorist. Näiteks, eelnimetatud sihtrühmade kaudu avaldavad muudatused mõju ka kõigile neile riigi osalusega äriühingutele, avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ja KOV-i üksuste asutustele, kes on seotud kriisireguleerimisülesannete täitmisega, elutähtsa teenuse osutamisega või osalevad kriiside lahendamisel. Praegu on otsesed sihtrühmad määratud eelkõige lahendussuundade alusel. Muudatusest mõjutatud sihtrühmadesse kuuluvate isikute arv selgub seaduseelnõu koostamise käigus. Samas saab seotud osaliste suure arvu põhjal hinnata, et mõjutatud isikute arv on keskmine või suur, võrreldes avaliku sektori teenistujate koguarvuga.

#### **11.1.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järelalus olulisuse kohta**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on keskmised. Muudatused

- 1) mõjutavad eelkõige osaliste sisemist töökorraldust, pädevust ja koostööd sihtrühma moodustavate eri osaliste vahel;
- 2) aitavad sihtrühmal täpsemalt mõista kriisireguleerimise kohustust ja võimaldavad seda paremini täita. Sihtrühmal tekib vajadus töökorraldust muuta ulatuses, mis on seotud kriiside ennetamise, nendeks valmistumise, kriisiaegse töökorralduse ja muude kriisireguleerimisega seotud ülesannete täitmisega;
- 3) pigem täpsustavad sihtrühma kohustusi ega lisa täiesti uusi kohustusi. Seetõttu ei too see eelduslikult kaasa olulist mõju sihtrühma senisele töökoormusele, sisemisele töökorraldusele ega kuludele, sest ka praegu on osalistel kohustus kriisireguleerimist korraldada. Sihtrühma töökoormus võib suurendada vaid juhul, kui seda kohustust pole sisuliselt seni mõistatud ega täidetud;
- 4) mõjutab suhteid sihtrühma kuuluvate osaliste vahel, sh tööjaotust ja koostööd riigi ja KOV-i üksuste vahel kriisireguleerimise korraldamisel. See viiakse kooskõlla tegelike vajaduste ja sihtrühma ootustega. Kaasnevad muudatused riigiasutuste ja KOV-i üksuste töökorraldusele aitavad suurendada sihtrühma suutlikkust maandada riske ja lahendada olukorrad, kus ohus on inimeste elu, tervis, elukeskkond, riigi toimimine, või mis põhjustavad suure majandus- või keskkonnakahju, suurendades seejuures elutähtsate teenuse toimepidevust;
- 5) toovad kaasa alalise mõju, kuid nendega kohanemine on ühekordne ning sellega ei kaasne varasemaga võrreldes selliseid ümberkorraldusi ega märkimisväärset erisust, mis tooks sihtrühmale kaasa kohanemiskursusi. Tegemist on sihtrühma senise ja püsiva kohustusega kriisireguleerimise korraldamisel, mida muudatusega vaid täpsustatakse.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on vähetõenäoline (väike), kuna muudatused on positiivse toimega, suurendades asutuste teadlikkust ja valmisolekut põhiülesandeid täita ning võimaldades senisest enam ühitada avaliku sektori igapäevase ja kriisiaegse toimimise. Lisaks maandab riske asutuste nõustamine: näiteks PÄA nõustab KOV-i üksuseid, koostab juhendid ning jagab parimaid tegutsemisviise ja vahetab kogemusi kriisikomisjonide tööformaadi kaudu.

#### **11.1.2. Mõju riigi julgeolekule**

##### **11.1.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm valdkonnas**

Mõjutatud sihtrühmi on kirjeldatud punktis 11.1.1.1. (kattuvad mõlema mõjuvaldkonna puhul).

##### **11.1.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järelalus olulisuse kohta**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väikesed. Muudatused

- 1) mõjutavad riigi julgeolekut, olles vahetult seotud nii siseturvalisuse kui ka üldise julgeoleku kindlustamisega. Riigi julgeoleku kindlustamiseks on oluline, et tegevus eri valdkondades lähtuks

- kriisireguleerimise põhialustest, kaasates need valdkonnad riskide maandamise, kriisideks valmistumise ja lahendamise ning tagajärgede leevendamise;
- 2) kriisireguleerimise korralduses suurendavad kriisireguleerimist korraldavate ja kriiside lahendamisel osalevate asutuste valmisolekut kriisideks, hõlmates ettevalmistusse kõik ohud. Seeläbi suurendatakse nii siseturvalisust kui ka riigi julgeolekut tervikuna;
  - 3) aitavad senisest enam siduda kriisireguleerimise ja riigikaitse valdkonnad. Edaspidi lähtutakse tegevuste kavandamisel ühetaolistest lahendustest, näiteks asutuste kriisideks valmistumisel, kriisiaegse juhtimiskorralduse rakendamisel jm;
  - 4) toovad kaasa küll alatise mõju, kuid nendega ei kaasne suuri ümberkorraldusi, sest erinevateks kriisideks valmistumine muutub ühetaolisemaks ja asutuste töökorraldus selgemaks.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne nii sihtrühmale kui ka riigi julgeolekule, võimaldades asutustel senisest enam ühitada töökorralduse kriisireguleerimise ja riigikaitse valdkonna teemades.

## 11.2. ETKA rolli määramine kõikidele KOV üksustele

Kõik KOV-i üksused, kelle territooriumil tagab kaugkütte-, vee- ja kanalisatsiooniteenust või kohaliku tee hooldust kasvõi üks ettevõtte, on muudatuse kohaselt edaspidi ETKA-d (HOS-i § 36 lg 4). Sealjuures kaovad ära KOV-i üksuse territooriumil 10 000 elaniku, ETO teenuse 10 000 tarbija ja tootmismahu kriteeriumid.

**Kokkuvõtte ja järeldused mõjude olulisuse kohta.** ETKA rolli määramisega kõikidele KOV-idele kaasneb otsene mõju riigiasutuste ja KOV-i üksuste korraldusele, majandusele ning sotsiaalvaldkonnale. Kaudselt puudutab muudatus ka teisi peamisi mõjuvaldkondi. Tegemist on olulise muudatusega, mille rakendumisel kaasnevad eelkõige positiivsed mõjud, sest paraneb KOV-ide ja kohalikul tasandil elutähtsate teenuste valdkonna ettevõtete suutlikkus tagada elutähtsaid teenuseid hädavajalikul tasemel ka kriisiolukorras, mis omakorda mõjutab kogu ühiskonna heaolu. Samas võivad muudatustega kaasneda ka teatud negatiivsed tagajärjed juhul, kui osalisi nende ülesannete täitmiseks piisavalt ei võimestata (eelkõige KOV-i üksused, ETO-d ja PääA). Seetõttu analüüsitakse täpsemalt kaasnevaid mõjusid HOS-i ja selle rakendusaktide muutmise eelnõude koostamise käigus.

### 11.2.1. Mõju riigiasutuste ja KOV üksuste korraldusele

#### 11.2.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad valdkonnas

- 1) **KOV-i üksused:** sihtrühma kuuluvad kõik KOV-i üksused (kokku 79), kellest juba praegu on ETKA-d 33 KOV-i. Seega on sihtrühma suurus keskmine.
- 2) **Päästeameti teenistujad:** PääA eri struktuuriüksustes on 13 teenistujat, kes tegelevad KOV-i üksuste nõustamise ja järelevalvega. Arvestades riigiametnike ja töötajate koguarvu, on sihtrühma suurus väike.

#### 11.2.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele

1. Pärast muudatust täidavad kõik KOV-id ETKA rolli ja neile laienevad HOS-i §-ist 37 tulenevad kohustused. Ka praegu tuleb kõikidel KOV-idel olla valmis täitma oma põhiülesandeid muu hulgas kriisi ajal, sh korraldada vee-, kanalisatsiooni- ja kaugkütteteenuste toimepidevust ning kohalike teede hooldust.

Siiski võib esialgu olla muudatusega avalduva mõju ulatus suur, kuna **lisanduvatel KOV ETKA-del tuleb:**

- a) kehtestada elutähtsatele teenustele toimepidevuse nõudeid, sealjuures nõustada ETO-sid ja kinnitada nende toimepidevuse riskianalüüse ja plaane ning teha nõuete täitmise üle järelevalvet;
- b) olla valmis lahendama elutähtsa teenuse katkestusest tekkinud hädaolukorda, koostades selleks HOLP-i, katsetada selle toimimist õppustel, teavitada avalikkust võimalikest ohtudest

ja jagada elanikele käitumisjuhiseid. Juhul, kui lahendusena eelistatakse võimaldada väiksematele ETO-dele teatud erisusi, väheneb omakorda mõju ka KOV ETKA-dele ning sel juhul võib mõju ulatust lugeda pigem keskmiseks.

Mõju avaldumise sagedust võib samuti lugeda keskmiseks, kuna toimepidevuse nõudeid kehtestatakse üks kord ning edaspidi neid vajadusel aja- ja asjakohastatakse (kindlat regulaarsust määratud ei ole). Samas, iga kahe aasta tagant tuleb uuesti kinnitada ETO-de riskianalüüse ja plaane, vajadusel aja- ja asjakohastada HOLP-e ning korraldada kriisireguleerimisõppuseid. Kuigi kavandatav muudatus parandab otseselt kõikide KOV-ide valmisolekut korraldada elutähtsaid teenuseid ka kriisi ajal, võivad muudatusega kaasneda negatiivsed tagajärjed juhul, kui KOV jääb nende ülesannete täitmisel hätta (näiteks ei ole pädevaid isikuid, vajalikku väljaõpet jms). Siinkohal on võtmeroll Pää toetusel ja nõustamisel, mis võimaldab negatiivseid tagajärgi minimeerida ja soovitud eesmärki saavutada.

**2. Pärast muudatust tuleb Pää-l nõustada ja teha järelevalvet kõigi 79 KOV ETKA üle.** Kuigi ka praegu on Pää roll KOV-e nõustada ja teha järelevalvet, on seni olnud elutähtsate teenuste tagamisel fookus eelkõige üle 10 000 elanikuga KOV ETKA-del (neid on 33), kuna väiksematele KOV-idele ei ole elutähtsate teenuste korraldamiseks ülesandeid HOS-iga määratud. Seega kaasneb muudatusega Pää-le suur mõju, kuna tuleb hakata nõustama nii lisanduvaid kui ka seniseid KOV ETKA-sid ning tegema järelevalvet nende üle. KOV ETKA kohustuste täitmise regulaarsuse tõttu toob see omakorda kaasa ülesandeid ka Pää-le, seega võib mõju avaldumise sagedust lugeda keskmiseks. Juhul, kui Pää-l tuleb lisanduvaid ülesandeid täita ilma lisaressursita, siis senine nõustamise kvaliteet väheneb märkimisväärselt ja muudatusega soovitud eesmärki ei saavutata. Seetõttu võivad muudatusega kaasneda negatiivsed tagajärjed.

### **11.2.2. Mõju majandusele**

#### **11.2.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad valdkonnas**

**1. Kaugkütte-, vee- ja kanalisatsiooni- ning teehoolduse ettevõtted:** muudatus puudutab u 360 nimetatud valdkonna ettevõtet, kes osutavad KOV-i üksuse territooriumil teenust, kuid kes praegu ETO-deks ei kvalifitseeru (kokku on u 450 nimetatud valdkonna ettevõtet, kellest 90 on ka praegu ETO-d). Kuna sihtrühma kuulub u 80% kõikidest nimetatud valdkonna ettevõtetest, võib lugeda sihtrühma suureks.<sup>10</sup>

**2. Teenuste tarbijad:** sihtrühma kuuluvad kõik kaugkütte- ning vee- ja kanalisatsiooniteenuse tarbijad, kes tasuvad nii liitumis- kui ka teenustasusid. Samas on juba praegu kaugkütte- ning vee- ja kanalisatsiooniettevõtted ETO-d suuremate KOV-i üksuste territooriumil, kus on nii elanike kui ka ettevõtete ja asutuste hulk kõige suurem (nt Tallinn, Tartu, Pärnu jne)<sup>11</sup>. Seega võib muudatusega seotud sihtrühma lugeda pigem keskmiseks. Kohalike teede hooldamine on rahastatud KOV-i üksuse enda eelarvest. KOV-dele avalduvat mõju on täpsemini analüüsitud punktis 11.2.1.1.

#### **11.2.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele**

**1. Pärast muudatuse tegemist on kõik kaugkütte-, vee- ja kanalisatsiooni- ning teehoolduse ettevõtted ETO-d.** Üks võimalik lahendus on laiendada kõikidele uutele ETO-dele automaatselt ka kõik HOS-st tulenevad kohustused. Sel juhul tuleb ka neil näiteks korraldada õppuseid ning koostada ja uuendada toimepidevuse riskianalüüse ja -plaane üks kord kahe aasta jooksul (mõju sagedus keskmine). Samas on enamik lisanduvaid ettevõtteid siiski väikesed (sh ka ühemehefirmad), kelle võimekus ja tema pakutava teenuse tarbijate arv on pigem väikesed. Kuna ka senistel suurematel ETO-del on kohustuste täitmine praktikas veninud ja mõnel juhul isegi raskeks osutunud, oleks tegemist liiga koormava

<sup>10</sup> Kaugkütte- ning vee- ja kanalisatsiooniettevõtete andmed pärinevad Konkurentsiameti koduleheküljelt; teehooldajate andmed pärinevad KOV-i üksuste kodulehekülgedelt ja Pää-lt.

<sup>11</sup> Näiteks elab nende KOV-i üksuste (kokku 11) territooriumil, kus osutab kaugkütte- ning vee- ja kanalisatsiooniteenust ETO, u 800 000 elanikku. See moodustab üle 60% kogu Eesti elanike arvust (allikad: Siseministeerium ja Statistikaamet).

regulatsiooniga. Seega, sellise muudatuse mõju oleks suur ja kaasneksid võimalikud negatiivsed tagajärjed.

Teine võimalik lahendus on lubada KOV-i üksustel teha väiksematele ETO-dele mõningaid erisusi. Näiteks, kord kahe aasta jooksul kohustus hinnata enda riske Siseministeeriumi koostatud enesehindamise küsimustiku järgi, osaleda KOV-i üksuse korraldataval õppusel jne. See suunaks väiksemaid ettevõtteid kriisideks senisest paremini valmistuma, kuid tegemist ei oleks liigselt koormava ja töömahtu suurendava kohustustega. Mõju sagedus ja ulatus oleksid keskmised ning negatiivsed tagajärjed ebatõenäolised.

2. Pärast muudatuse tegemist, kui kõigil kaugkütte- ja vee- ning kanalisatsiooniettevõtetal on lisakohustusi, võib tarbijale kaasneda teenuse hinna mõningane tõus. Mõju sagedus ja ulatus on seetõttu hinnanguliselt keskmised. Kuna teenuste hindu kooskõlastab Konkurentsiamet, võttes arvesse elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid ning toimepidevuse riskianalüüsi ja -plaane, ei oleks tegemist ebaproportsionaalse hinnatõusuga. Ka seniste ETO-de puhul ei ole praktika näidanud väga suurt hinnatõusu. Samuti võimaldab teenuse hinnatõusu hoida optimaalsena see, kui väikestele ettevõtetele ei teki põhjendamatult liigset koormust. Seega ei ole ette näha, et muudatusega kaasneks võimalikke negatiivseid tagajärgi.

### **11.2.3. Sotsiaalsed mõjud**

#### **11.2.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad valdkonnas**

**Teenuste tarbijad:** muudatusest mõjutatud sihtrühma kuuluvad kõik kaugkütte-, vee- ja kanalisatsiooniteenuse tarbijad ning kohalikel teedel liiklejad – kokkuvõttes kogu Eesti elanikkond, asutused ja ettevõtjad. Samas on juba praegu suuremate elanike kui ka ettevõtete ja asutuste arvuga KOV-i üksuste territooriumil tegutsevad kaugkütte- ning vee- ja kanalisatsiooni- ning teehooldusettevõtted ETO-d (näiteks Tallinn, Tartu, Pärnu jne)<sup>12</sup>. Seega võib muudatusega seotud sihtrühma suuruse lugeda pigem keskmiseks.

#### **11.2.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale**

Muudatusel on positiivne mõju sotsiaalvaldkonnale, sest suunates tähelepanu elanike elu ja tervise seisukohast olulisimate teenuste toimepidevuse tagamisele, vähendatakse võimalike tervisekahjustuste riski. Mõju ulatus on väike, kuna suuri muutusi tarbijate käitumises ei toimu. Mõju sagedus on väike, kuna mõju on tunnetatav üksnes kriiside avaldumise ajal. Ebasoovitava mõju avaldumise risk on väike, kuna negatiivset mõju ei ole. Muudatusega kaasneb positiivne mõju tarbijale, kuna suureneb ETO-de valmisolek pakkuda teenust hädavajalikul tasemel ka kriiside ajal.

### **11.3. Varjumise korraldamine ja sidumine ulatusliku evakuatsiooni korraldamisega**

Varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni regulatsiooni täpsustamine hõlmab:

- 1) seni õiguslikult reguleerimata varjumise meetme lisamist, et ohuolukordades saaks vajadusel varjumist rakendada kui üht võimalikku meetet inimeste elu ja tervise kaitsmiseks;
- 2) varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamise sidustamist ning täpsustamist, määrates mõlemat korraldama PÄA.

**Kokkuvõte ja järeldused mõju olulisuse kohta.** Varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni regulatsiooni täpsustamisega kaasnevatel muudatustel on alaline ja positiivne mõju riigiasutuste ja KOV-i asutuste töökorraldusele, riigi julgeolekule kui ka sotsiaalvaldkonnale. Nendes mõjuvaldkondades hinnati kavandatavaid muudatusi ja mõju eri sihtrühmade kaupa. Kaudselt mõjutavad muudatused ka teisi peamisi mõjuvaldkondi. Muudatused on otseselt seotud riigi suutlikkusega kaitsta inimeste elu ja

<sup>12</sup> Näiteks elab nende KOV-i üksuste (kokku 11) territooriumil, kus osutab kaugkütte- ning vee- ja kanalisatsiooniteenust ETO, kokku u 800 000 elanikku. See moodustab üle 60% kogu Eesti elanike arvust (allikad: Siseministeerium ja Statistikaamet).

tervist ohustatud aladel ning toetada elanikkonda kriisiolukordades. Tegemist on püsiva kohustusega valmistuda ja olla igal ajahetkel valmis ülesande täitmiseks. Muudatustega kaasnev otsene ja kaudne mõju on positiivne ega too võrreldes varasemaga kaasa märkimisväärset erinevust. Seega, kuna kavandatavad muudatused ei ole esialgse hinnangu järgi olulise mõjuga, ei ole vaja põhjalikuma mõjuanalüüsi koostamine.

### **11.3.2. Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse üksuste korraldusele**

#### **11.3.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad mõjuvaldkonnas**

Muudatusest mõjutatud sihtrühmad moodustavad varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel osalevad asutused ja isikud ning kriiside lahendamist juhtivad asutused:

- 1) **Päästeamet:** PÄA u 2200 teenistujast on enim mõjutatud need, kes kriisi ajal hakkavad korraldama varjumist ja ulatuslikku evakuatsiooni. Muudatus mõjutab kaudselt kõiki neid PÄA teenistujaid, kes kriisi ajal hakkavad vajaduse korral osalema varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni elluviimisel;
- 2) **Politsei- ja Piirivalveamet:** PPA u 5500 teenistujast mõjutavad muudatused otse neid, kes tagavad PPA suutlikkuse osaleda varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni elluviimisel. Kaudselt mõjutab muudatus teenistujaid, kes vajaduse korral hakkavad osalema ulatusliku evakuatsiooni elluviimisel;
- 3) **KOV-i üksused (79);**
- 4) **muud varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel osalevad asutused ning kriiside lahendamist juhtivad asutused** (Häirekeskus, Justiitsministeeriumi vanglateenistus, Kaitsepolitseiamet, Kaitsevägi, Keskkonnaamet, Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet, Transpordiamet).

Konkreetselt isikute arvu sihtrühmades on praegu keeruline prognoosida, kuid siiski võib hinnata varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni regulatsiooni muudatusest mõjutatud isikute arvu sihtrühmades pigem väikeseks, arvestades varjumise ja ulatusliku evakuatsiooniga seotud osaliste arvu ning avaliku sektori teenistujate koguarvu.

Lisaks on eelnimetatud sihtrühmade kaudu muudatustest mõjutatud Kaitseliit (sh Naiskodukaitse), Eesti Punane Rist, Siseministeeriumi haldusala jm vabatahtlikud, psühhosotsiaalse kriisiabi osutajad ning muud osalised, kes osalevad varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni elluviimisel, sh varjumise või evakuatsioonikohtade tagamisel.

#### **11.3.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele**

1. PÄA-le kui varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamise eest edaspidi vastutavale asutusele avaldab muudatus suurimat mõju. PÄA-le antakse lisaülesanne, mis eeldab selle täitmiseks vajaliku võimekuse loomist. See hõlmab PÄA enda võime arendamist, ülejäänud sihtrühma tegevuse koordineerimist, vastava plaani koostamist, õppuste ja koolituste korraldamist, varudega seotud tegevusi, avalike varjumiskohtade võrgustiku ja võime loomist, elanike ettevalmistamist, juhendite koostamist jm vajalikku. Mõju PÄA-le lisanduvale töökoormusele on kokkuvõttes väike, sest juba praegu on PÄA korraldanud päästesündmustel evakuatsiooni objektidelt ja kavandanud varjumisega seotud tegevusi.

2. PPA-le toob muudatus kaasa ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel väiksemad kohustused. See tähendab ka ulatusliku evakuatsiooni elluviimist, mille peavastutus pannakse PÄA-le. Muudatuse mõju PPA töökorraldusele on väike. Kuigi PPA ei pea enam ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumist täies ulatuses ise korraldama, lisandub PÄA-le ülesanne abistada nii varjumise kui ka ulatusliku evakuatsiooni elluviimisel ning säilib ka KorS-is sätestatud õigus kohaldada erimeetmeid. Negatiivse iseloomuga mõju ei ole. Muudatusel on positiivne mõju eelkõige PPA tegutsemise võimele kriiside ajal, võimaldades politseil keskenduda erinevate hädaolukordade ja muude kriiside lahendamisel oma tavapäraste kohustuste täitmisele, näiteks avaliku korra tagamisele, liikluse korraldamisele, liikumise

piiramisele, isikute kinnipidamisele jm, sh tegutsemisele üldkorrakaitseorganina<sup>13</sup>. Seega, muudatus avaldab küll mõju PPA korraldusele, kuid see on väike, olemuselt positiivne ega too kaasa kohanemiskursi.

3. KOV-i üksused hakkavad muudatuse kohaselt koos PÄA-ga kavandama avalike varjumiskohtade loomist ja nende tegevuse korraldamist, samuti osalema varjumise elluviimisel. Eelduslikult jääb KOV-i üksustele varjumise korraldamisel PÄA-d toetav roll. See täpsustub seaduseelnõu koostamise käigus, mil analüüsitakse kaasnevat mõju täpsemini. Praegu pole näiteks teada konkreetne lahendus avalike varjumiskohtade võrgustiku loomiseks ja nende kasutuselevõtmiseks. Asjakohase taristu kriisiaegseks kasutuselevõtmiseks on eri valikuvõimalusi, näiteks sundkasutuse kohaldamine, omanikega eellepingute sõlmimine või omanikele kriisiaegse kohustuse panemine. KOV-i üksustel on juba praegu ülesanne ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel, täpsemini evakuatsioonikohtade kavandamisel ja nende töö korraldamisel, abivajavate inimeste toetamisel ja evakuatsiooni elluviimisel. Muudatuse tulemusel tekib KOV-i üksustele varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni ülesande täitmisel üks riiklik partner – PÄA – kes tagab ülesande täitmisel ka nõustamise. Eeltoodut arvestades võib muudatus mõjutada KOV-i üksuste töökoormust, kuid see pole märkimisväärne ega igapäevane. Lisanduv kohustus on seotud KOV-i üksuste olemuslike ülesannete täitmisega, täpsustatakse eelkõige seda, kuidas korraldada hädasolevate inimeste toetamist kriisiolukordades. Kokkuvõttes on muudatuse mõju KOV-i üksuste korraldusele väike ega too kaasa kohanemiskursi.

4. Kriiside lahendamist juhtivate asutuste jaoks lisandub võimalus otsustada lisameetme (varjumise) rakendamine. Samuti saab PÄA-st koostööpartner, kellega leppida kokku varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamisega seotud tegevused ja muuta vastavalt oma töökordasid ja HOLF-e.

Varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni elluviimisel osalevate asutuste ja isikute ring eelduslikult kattub. Et tagada osaliste ülesannete selge jaotus, lisandub varjumise elluviimise regulatsioon, mida kehtivas HOS-is praegu ei ole. Samas ei kaasne sisulisi muudatusi ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel (konkreetselt tegevusteks valmistumisel ja elluviimisel). Muutub vaid ülesande täitmise eest peavastutaja, kelle eestvedamisel tuleb edaspidi valmistuda ja kelle juhtimisel toimub nii varjumise kui ka ulatusliku evakuatsiooni elluviimine. Varjumise korraldamisel osalevatel asutustel tekib vajadus muuta töökorraldust. Vastav ulatus on seotud konkreetseks tegevuseks valmistumise, kriisiaegse töökorralduse ja tegevuse elluviimisega.

Kokkuvõtteks toovad muudatused kogu sihtrühmale kaasa küll alatise mõju, kuid see on ühekordne ja muudatustega ei kaasne varasemaga võrreldes suuri ümberkorraldusi ega märkimisväärset erisust. Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väikesed. Muudatused aitavad kaasa inimeste elu ja tervise kaitsmisele, kuid mõjutavad eelkõige sihtrühma moodustavate osaliste sisemist korraldust, sh tööjaotust, pädevusi ja koostööd osaliste vahel. Muudatused aitavad sihtrühmal täpsemini mõista nende ülesandeid ning võimaldavad paremini valmistuda varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni elluviimiseks. Juba praegu valmistuvad samad sihtrühmad ulatuslikuks evakuatsiooniks ja muudatus võimaldab edaspidi paremini valmistuda ka varjumise korraldamiseks. Tegemist on püsiva kohustusega valmistuda ja olla igal ajahetkel valmis ülesannet täitma. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, kuna muudatused on positiivsed ning suurendavad sihtrühmade teadlikkust ja valmisolekut kaitsta inimeste elu ja tervist. Riski maandab lisaks mõlema meetme koos käsitlemine ning ühe vastutava asutuse määramine, võimaldades PÄA-l koostöös partneritega leida ülesande täitmiseks parimad võimalikud ja teemat tervikuna hõlmavad lahendused.

---

<sup>13</sup> PPA on KorS-i § 6 lõike 2 kohaselt üldkorrakaitseorgan, mis tähendab, et kui ohu tõrjumine pole ühegi korrakaitseorgani pädevuses, on see politsei pädevuses.

### **11.3.3. Mõju riigi julgeolekule**

#### **11.3.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm mõjuvaldkonnas**

Muudatusest mõjutatud sihtrühmi on kirjeldatud punktis 11.3.2.1. (kattuvad mõlema mõjuvaldkonna puhul).

#### **11.3.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väikesed. Muudatused

- 1) avaldavad mõju riigi julgeolekule, olles otseselt seotud nii siseturvalisuse kui ka riigi julgeoleku kindlustamisega. Riigil peab olema võimekus korraldada varjumist ja ulatuslikku evakuatsiooni, vastasel juhul halvab see riigi toimimise kriisiolukordades. Varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamine on üks kriitilisi tegevusi inimeste elu ja tervise kaitsmisel eri kriisiolukordades, sh riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral. Muudatused varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel suurendavad riigi võimekust ohu korral tegutseda. Pää võime selles olukorras korraldada ulatuslikku evakuatsiooni on suurem kui PPA-l, kelle tööjõud, -vahendid ja -aeg on hõivatud muude kriitiliste ülesannete täitmisega (piirivalve, avalik kord, objektide kaitse jmt);
- 2) loovad võimaluse Pää eestvedamisel valmistuda varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks konkreetsete stsenaariumi kohaselt, arvestades ülesande täitmiseks võimalikke ressursse;
- 3) toovad kaasa püsiva mõju, millega siiski ei kaasne mahukaid ümberkorraldusi;
- 4) loovad ühtse aluse eri kriisideks valmistumisel, muutes korralduse senisest selgemaks ja ühetaolisemaks;
- 5) võimaldavad asutustel senisest paremini ühitada oma töökorralduse nii kriisireguleerimise kui ka riigikaitse valdkonnas.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne nii sihtrühmale kui ka riigi julgeolekule, võimaldades asutustel senisest paremini valmistuda kaitsma inimeste elu ja tervist, kasutades varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni meetmeid ning arvestades kõigi ohtudega.

### **11.3.4. Sotsiaalne mõju**

#### **11.3.4.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm mõjuvaldkonnas**

**Eesti elanikkond.** Kaudselt on mõjutatud kogu elanikkond, otseselt inimesed, kes ohustatud alal varjuvad või keda evakueeritakse. 2020. aastal ajakohastati hädaolukorra riskianalüüsi ja selle käigus hinnati ohustatud alal viibivate inimeste võimalikuks arvuks kuni 100 000 – see seab olulise suuna riigile valmistumaks varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks. Seejuures arvestatakse elanike kriisiaegse toetamise kavandamisel 30 000 abivajajaga, kuivõrd kõiki ohustatud alal viibivaid inimesi ei ole pärast varjumist või ulatusliku evakuatsiooni elluviimist vaja toetada.

#### **11.3.4.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus elanikkonnale on väikesed. Muudatused

- 1) on mõeldud eelkõige selleks, et ohustatud alal kaitsta inimeste elu ja tervist, vähendades seejuures kriisiolukordadega kaasnevat sotsiaalset mõju elanikkonnale;
- 2) arvestavad mõjuga, mis ilmneb nii varjumise kui ka ulatusliku evakuatsiooni elluviimisel. Ohustatud alal elavate inimeste senine elukorraldus muutub ja häiritud saab ühiskonna toimimine laiemalt. Varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamise üks kriitilisi tegevusi on toetada elanikkonda sotsiaalsete mõjude ilmnemisel. Täpsemini hõlmab viidatud tegevuste korraldamine järgmisi valdkondi:
  - a) transpordi, toidu, vee, esmaabi, majutuse ja muu esmavajaliku tagamist inimesetele, kes ohustatud alal varjuvad või sealt evakueeriti,
  - b) teavitamist,
  - c) psühhosotsiaalse kriisiabi ja kriisiinfoteenuse osutamist elanikele laiemalt;

- 3) loovad võimaluse PÄA eestvedamisel valmistuda varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks, suurendades riigi suutlikkust võtta kasutusele kiired, kuid ajutised ja lühiajalised (kuni üks nädal) lahendused elanike toetamisel, vajaduse korral luues selleks asjakohase varu. Varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni järgse sotsiaalhoolekande osutamine abivajajatele ei ole selle muudatuse osa, vaid seda teemat käsitletakse riikliku sotsiaalhoolekande kriiside teema juures.

Sihtrühmale avaldab muudatus mõju harva – vaid kriisiolukordades, kui on vaja varjuda või inimesi evakueerida. Seega ei kaasne praegu sihtrühma jaoks märkimisväärset erisust ega vajadust muutustega kohaneda. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on sihtrühmale positiivne, olles suunatud inimeste elu ja tervise kaitsmisele ning elanike toetamisele kriisiolukordades. Riski maandab edaspidi PÄA eestvedamisel elanike ettevalmistamine kriisiolukordadeks, sh varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni toimumiseks. Lisaks koostati 2020. aastal käitumisjuhised kriisiolukordadeks, milles on tegutsemisjuhiseid elanikele nii varjumise kui ka evakuatsiooni korral. Käitumisjuhised edastati posti teel Eesti kõikidele leibkondadele ja on kättesaadavad ka elektrooniliselt<sup>14</sup> eesti, vene ja inglise keeles.

#### 11.4. Kriisiaegse riikliku sotsiaalhoolekande korraldamine

Sotsiaalhoolekande korralduse sätestamine HOS-is tähendab, et:

- 1) sätestatakse kriisiaegse riikliku sotsiaalhoolekande korraldus, et loodava kriisiaegse sotsiaalhoolekandelise abimeetme rakendamise korral tagada riigi osalemisel vajalik abi suure hulga inimeste kriisiaegseks toimetulekuks;
- 2) määratakse Sotsiaalkindlustusamet kriiside ajal täitma riikliku sotsiaalhoolekande korraldamise ülesannet.

**Kokkuvõte ja järeldused mõju olulisuse kohta.** Kriisides riikliku sotsiaalhoolekande korraldamise reguleerimisega kaasnevatel muudatustel on püsiv ja positiivne mõju, seda nii riigiasutuste ja KOV-i asutuste korraldusele, riigi julgeolekule kui ka sotsiaalvaldkonnale. Nendes mõjuvaldkondades hinnati kavandatavaid muudatusi ja mõju eri sihtrühmadele. Kaudselt mõjutavad muudatused ka teisi peamisi mõjuvaldkondi ja seda vaid positiivselt. Muudatused on otseselt seotud riigi suutlikkusega abistada kriisi tagajärjel elukohata ja puuduses olevat suurt hulka inimesi (kuni 30 000 inimest). Selline riigi osalemine hoolekandekohustuse täitmisel on vajalik üksnes juhul, kui suure hulga peavarjuta jäänud inimeste abistamise muud võimalused on ammendatud või ebapiisavad. Tegemist on püsiva kohustusega valmistuda ja olla vajaduse korral valmis ülesannet täitma. Muudatustega kaasnevad otsesed ja kaudsed mõjud on positiivsed ning need ei too võrreldes varasemaga kaasa sellist erisust, muutust ega mõju, mida oleks vajalik hinnata põhjalikuma mõjuanalüüsi käigus.

##### 11.4.1. Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse üksuste korraldusele

###### 11.4.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad valdkonnas

Muudatusest mõjutatud sihtrühma moodustavad kriisides riikliku sotsiaalhoolekande korraldamisel osalevad asutused ja kriiside lahendamist juhtivad järgmised asutused:

- 1) **SKA:** SKA teenistujatest saavad enim mõjutatud need, kes hakkavad vahetult tegelema kriisiaegse sotsiaalhoolekande abimeetme rakendamise ettevalmistamisega. Muudatus mõjutab kaudsemalt kõiki neid SKA teenistujaid, kes kriiside lahendamisel hakkavad korraldama kriisiaegse sotsiaalhoolekande abimeetme rakendamist;
- 2) **KOV-i üksused (79):** KOV-i üksuse teenistujatest on enim mõjutatud need, kes hakkavad vahetult osalema kriisiaegse sotsiaalhoolekande abimeetme rakendamise ettevalmistamisel. Muudatus mõjutab kaudsemalt kõiki neid KOV-i üksuse teenistujaid, kes kriiside lahendamisel hakkavad korraldama kriisiaegse sotsiaalhoolekande abimeetme rakendamist;

<sup>14</sup> Käitumisjuhised on kättesaadavad veebilehel aadressil <https://www.olevalmis.ee/et> (18.01.2021).

3) **kriiside lahendamist juhtivad asutused** (Kaitsepolitseiamet, Kaitsevägi, Keskkonnaamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Terviseamet).

Tegevussuuna alusel on keeruline hinnata muudatusest mõjutatud isikute täpset arvu, kuid arvestades sihtrühma kuuluvate asutuste arvu ja ülesandepüstistust saab järeldada, et isikute arv on väike.

**11.4.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele ja järelendus olulisuse kohta**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väikesed. Muudatus võimaldab pakkuda suure hulga inimeste kriisiaegseks toimetulekuks vajalikku sotsiaalhoolekandelist abi, mõjutades selle andmisel osalevate asutuste töö senist korraldust.

1. Kriiside ajal riikliku sotsiaalhoolekannet korraldavale SKA-le avaldab muudatus suurimat mõju. SKA-le antakse lisaülesanne valmistuda kriisides riiklike sotsiaalhoolekandeteenuste osutamiseks ja kriisiaegsete tegevuste korraldamiseks, mis eeldab selle täitmiseks vajaliku võimekuse loomist. See hõlmab SKA enda võime arendamist, ülejäänud sihtrühma tegevuse koordineerimist, vajadusel plaani ja vajalike juhendite koostamist, lisapartnerite kaasamist jm vajalikku. Mõju SKA lisanduvale töökoormusele on aga kokkuvõttes väike, sest juba praegu täidab SKA riigipoolset hoolekandekohustust ning muudatusega vaid laiendatakse sotsiaalhoolekande kriisiaegse osutamise võimalusi. Lisaks teeb SKA juba praegu koostööd KOV-i üksustega sotsiaalhoolekande ülesannete täitmisel.

2. KOV-i üksused hakkavad muudatuse kohaselt koos SKA-ga valmistuma kriisiaegse sotsiaalhoolekande abimeetme rakendamiseks. Eelduslikult jääb, SKA koordineerimisel ja riigi rahastamisel, KOV-i üksustele abimeetme rakendamisel täideviiv roll. KOV-i üksustele luuakse selged suunised (tingimused) ülesande täitmiseks valmistumisel ja ülesande täitmisel. Eeltoodu on praegu siiski vaid lahendussuund ning täpne lahendus selgub seaduseelnõu koostamise käigus, mil analüüsitakse üksikasjalikumalt ka kaasnevat mõju. Praegu pole näiteks teada konkreetne lahendus, kuidas korraldatakse kriisides suurele hulgale abivajajatele ajutine eluruum pikaajalise majutusvajaduse korral. Sellise vajaduse võib põhjustada näiteks kiirgushädaolukord kuni üheks aastaks. Seejuures, ohualalt evakueeritute paigutamine avalikesse evakuatsioonikohtadesse pole piisav, mis tagab vaid esmase majutuse kuni üheks nädalaks. Edasine lahendus saab olla ajutiste majutuskohade kasutuselevõtt, näiteks üürikorterid, majutusasutused jmt. Samas pole praegu selge tööjaotus KOV-i üksuste ja SKA vahel ega korraldus ajutiste majutuskohade kasutuselevõtuks. KOV-i üksustel on juba praegu ülesanne kriisides hädasolijaid abistada, näiteks osutada vältimatut sotsiaalabi ja osaleda ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel. Muudatuse tulemusel muutub selgemaks riigi ja KOV-i üksuste abistamiskohustuse täitmise korraldus kriisides, selgub piir kohaliku ja keskvõimu ülesannete ning rahastamiserisuste vahel. Muudatus toob KOV-i üksustele mõningal määral töökoormust juurde, mis kokkuvõttes on aga väike ega too kaasa kohanemiskulusi. Muudatus on seotud KOV-i üksuste olemuslike ülesannete täitmisega, täpsustades eelkõige hädasolevate inimeste toetamist kriisiolukordades.

3. Kriiside lahendamist juhtivate asutustele lisandub konkreetne partner, kellega teha koostööd kriisideks valmistumisel ja kelle juhtimisel toimub riigipoolne sotsiaalhoolekande korraldamine kriiside ajal. Nii saab näiteks Päästeamet edaspidi teha koostööd varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni kavandamisel SKA-ga, kes hakkab vajadusel korraldama evakueeritute pikaajalist abistamist. Samuti tuleb kõigil neil kriiside lahendamist juhtivatel asutustel teha koostööd SKA-ga, kui kriisi ajal, mille lahendamist nad juhivad, võib kaasneda vajadus abistada suurt hulka inimesi. Seejuures võib SKA tegutsemise vajadus tekkida ka elutähtsa teenuse katkestuse korral, kui näiteks külmal ajal katkeb pikaks ajaks kaugküttega varustamine ja KOV-i võimekus abivajajaid toetada saab ületatud.

Muudatus toob kriiside lahendamist juhtivatele asutustele vajaduse kohandada oma töö sisemist korraldust, kriisiaegset töö- ja juhtimiskorraldust ning HOLP-e. Seega, muudatus avaldab küll mõju vastavate asutuste korraldusele, kuid see on väike, ühekordne, olemuselt positiivne ega too

eelduslikult kaasa kohanemiskursi. Muudatus toob ka teistele sihtrühmadele kaasa küll alatise mõju, kuid see on ühekordne ja muudatustega ei kaasne varasemaga võrreldes suuri ümberkorraldusi. See võimaldab edaspidi sihtrühmadele koos valmistuda suure hulga peavarjuta jäänud abivajajate kriisiaegseks toetamiseks. Muudatus mõjutab sihtrühmade tööjaotust, sihtrühma kuuluvate asutuste töö sisemist korraldust, pädevusi ja suhteid, luuakse alused ja suunised kriisiaegse sotsiaalhoolekandelise abimeetme osutamiseks. Sihtrühmad peavad püsivalt valmistuma ja olema vajadusel valmis ülesande täitmiseks. Samas rakendatakse seda abimeedet harva – üksnes neis kriisiolukordades, kui suure hulga inimeste kriisiaegne abistamise vajadus ületab tavapärase sotsiaalhoolekande võimalused ja võimekuse või varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni korraldusega tagatav pole piisav.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, kuna muudatused on positiivsed ning suurendavad sihtrühmade teadlikkust ja valmisolekut saada kriisiolukordades hakkama suure hulga inimeste abistamisega. Riski maandab juhtasutuse määramine, võimaldades SKA-l koostöös seotud osalistega leida parimad võimalikud ja kogu valdkonda hõlmavad lahendused ülesande täitmiseks.

#### **11.4.2. Mõju riigi julgeolekule**

##### **11.4.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad mõjuvaldkonnas**

Sihtrühmi on täpsemalt kirjeldatud punktis 11.4.1.1. (kattuvad mõlemas punktis).

##### **11.4.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus kirjeldatud sihtrühmadele on väikesed. Riigi julgeolekule avaldab muudatus otsest mõju, olles seotud nii siseturvalisuse kui ka üldise julgeoleku kindlustamisega. Riik peab suutma kriisiolukordades hoolitseda suure hulga abivajajate eest, vastasel juhul vähendab see elanike usaldust riigi vastu, suurendab kuritegevust ja seab ohtu riigi toimimisele. Lisaks mõjutab muudatus suhtlust rahvusvaheliste organisatsioonidega. Nii on näiteks NATO andnud Eestile suunised, mis tasemel tuleb tagada tsiviilsektori toimimine kriisiolukordades, sh sotsiaalhoolekande tagamisel. Muudatused sotsiaalhoolekande korraldamisel suurendavad riigi valmisolekut ja võimekust tegutseda kõikide kriiside korral, sh riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral. Muudatus loob võimaluse SKA eestvedamisel sihtrühmadele valmistuda suurele hulgale inimestele vajaliku abi tagamiseks erinevatest stsenaariumitest lähtuvalt, kavandades ülesande täitmise sihtrühmade võimeid arvestades. Muudatus suunab sihtrühmad tegutsema ja kriisideks valmistuma üheskoos, võimaldades nii kriisireguleerimise kui ka riigikaitse tegevuste kavandamisel lähtuda ühetaolistest lahendustest. Muudatuse mõju on püsiv, kuid sellega ei kaasne ulatuslikke ümberkorraldusi. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne nii sihtrühmadele kui ka riigi julgeolekule, võimaldades sihtrühmal senisest enam valmistuda kriisiolukordades sotsiaalhoolekande osutamiseks suure hulga peavarjuta jäänud abivajajate korral.

#### **11.5.3. Sotsiaalne mõju**

##### **11.5.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm mõjuvaldkonnas**

**Eesti elanikkond.** Kaudselt on mõjutatud kogu elanikkond, otseselt abivajajad. Kriisides riikliku sotsiaalhoolekande võimet kavandades tuleb lähtuda, et on olemas nõue osutada abi minimaalselt 2% inimestele riigi elanike arvust ehk u 30 000 abivajajale. See on tase, mis on kokku lepitud NATO liikmesriikide vahel ja vastab ka Eesti vajadustele. 2020. aastal toimunud hädaolukorra riskianalüüside ajakohastamise käigus on hinnatud ohustatud alal viibivate inimeste võimalikuks arvuks kuni 100 000, kellest enamik siiski ei vaja pikaajalist abi kriisis toimetulekuks, mistõttu on loodav võime aidata 30 000 inimest piisav. Muudatusest otseselt mõjutatud isikute arv on väike, st kuni 2% riigi elanike arvust.

##### **11.5.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus elanikkonnale on väikesed. Kriisid mõjutavad otse või kaude kogu elanikkonda, kuid kriiside mõju on erinev. Kriisid võivad mõjutada inimeste senist elukorraldust ja -keskkonda, muutes seda, kuidas inimesed elavad, töötavad, suhtlevad, tarbivad eri teenuseid,

rahuldavad oma vajadusi ning tulevad toime ühiskonnaliikmetena. Halvemal juhul on kaasnevad muutused pikaajalised ja suur hulk inimesi muutub abivajajateks. HOS-is kavandatud muudatused arvestavad elanikkonnale kaasneva mõjuga, mis ilmnevad kriiside ajal. Muudatused on mõeldud toetama suurt hulka inimesi, kes on kriisi tagajärjel jäänud pikaks ajaks elukohata ja on puuduses, võimaldades neil toime tulla kriisi mõjuga. Muudatus puudutab riigi kriisiaegset sotsiaalhoolekandelist abimeedet, mida saab kasutada muude võimaluste ammendumisel või ebapiisavusel. Selle eesmärk on tagada kriiside ajal inimeste õigus elule, tervise kaitsele ja abile puuduse korral. Täpsemini hõlmab see elukoha, vee, toidu ja muu esmavajaliku tagamist kriisiaegseks toimetulekuks inimestele, kellel ei ole võimalik jääda või pöörduda tagasi senisesse elukohta, kui keskkond või elukoht on kriisi tõttu elamiskõlbmatu. Nimetatud abi on vajalik seni, kuni inimestel on võimalik tagasi pöörduda nende senisesse elukohta või nad on ümber asustatud uude elukohta. Muudatus loob võimaluse SKA eestvedamisel valmistada elanikkonna kriisiaegseks toetamiseks täiendavat sotsiaalhoolekandelist abimeedet rakendades, suurendades riigi suutlikkust kriisiaegse hoolekandekohustuse täitmisel.

Muudatuse kaudu taotletav hoolekandemeetmete tulemuslikkuse paranemine avaldab positiivset mõju sihtrühmale vaid kriisiolukordades, kui kaasneb elukoha kaotus ja aineiline puudus. Inimesed, kes saavad vajalikku abi, tulevad paremini toime kriisi mõjudega. See suurendab ühiskonna jätkusuutlikkust. Praegu ei kaasne sihtrühmal vajadust tegutseda ega vajadust muutustega kohaneda. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on sihtrühmale positiivne, olles suunatud nende toetamisele kriisiolukordades. Muudatus vähendab kriiside tagajärjel ilmnevat sotsiaalset mõju elanikkonnale ning suurendab riigi võimet ja õiguslikke võimalusi ilmnunud mõjuga tegutsemisel.

#### **11.5. Kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemise korraldamine**

Kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemise reguleerimine hõlmab järgmist:

- 1) sätestatakse kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemise korraldus, sidudes eri osaliste tegevuse üheks tervikvaldkonnaks kriisideks valmistumisel, kriiside lahendamisel ja nendest taastumisel;
- 2) PPA määratakse korraldama massiliselt hukkunudega tegutsemist.

**Kokkuvõtte ja järeldused mõju olulisuse kohta.** Peamistes mõjuvaldkondades hinnati kavandatavaid muudatusi ja nende mõju eri sihtrühmade kaupa. Kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemise reguleerimisega kaasnevatel muudatustel on püsiv ja positiivne mõju, seda nii riigiasutuste ja KOV-i asutuste korraldusele, riigi julgeolekule kui ka sotsiaalvaldkonnale. Kaudselt mõjutavad muudatused aga teisigi peamisi mõjuvaldkondi, avaldades positiivset mõju. Muudatused on otseselt seotud riigi suutlikkusega tegutseda kriisiolukordades massiliselt hukkunudega, valmistudes seejuures hukkunudega kriiside korral elanikkonda toetama. Tegemist on püsiva kohustusega valmistuda ja olla mistahes ajal valmis ülesannet täitma. Muudatustega kaasnev nii otsene kui ka kaudne mõju on positiivne ega too võrreldes varasemaga kaasa sellist erisust, muutust ega mõju, mida oleks vajalik hinnata põhjalikuma mõjuanalüüsiga.

##### **11.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV-i üksuste korraldusele**

###### **11.5.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad mõjuvaldkonnas**

Muudatusest mõjutatud sihtrühma moodustavad kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemisel osalevad ja kriiside lahendamist juhtivad järgmised asutused:

- 1) **Politsei- ja Piirivalveamet:** PPA u 5500 teenistujast on enim mõjutatud need, kes hakkavad korraldama kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemist. Muudatus mõjutab kaudselt ka kõiki neid PPA teenistujad, kes kriiside lahendamisel hakkavad ellu viima massiliselt hukkunute korral kavandatud tegevusi;
- 2) **teised massiliselt hukkunudega tegutsemisel osalevad ja kriiside lahendamist juhtivad asutused:** Kaitsepolitseiamet, PÄA, Terviseamet, Kaitsevägi, Keskkonnaamet, Prokuratuur, Eesti Kohtueksperitiisi Instituut, Välisministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ja KOV-i üksused (79). Muudatusest mõjutatud isikute arvu on VTK koostamise etapis keeruline hinnata, kuid lähtudes

seotud osaliste arvust, saab järeldada, et muudatusest mõjutatud isikute arv on väike või keskmine.

#### **11.5.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väikesed.

1. Muudatused mõjutavad eelkõige sihtrühmade sisemist korraldust, sh tööjaotust, pädevusi ja koostööd sihtrühmade vahel. Muudatused aitavad sihtrühmal mõista nende ülesandeid ja võimaldavad neil paremini valmistuda kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemiseks.

2. PPA-le kui asutusele, kes edaspidi hakkab korraldama kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemist, avaldab muudatus suurimat mõju. See tähendab PPA-le lisaülesannet ja selle täitmiseks vajaliku võimekuse loomist. Selleks on vaja arendada PPA enda võimet, koordineerida ülejäänud sihtrühmade tegevust, koostada asjakohane plaan ja vajalikud juhendid, korraldada õppusi ja koolitusi ning varudega seotud tegevusi jm. Mõju PPA-le on aga kokkuvõttes väike, sest juba praegu täidab PPA hukkunudega seotud kohustusi, näiteks surnu tuvastamine vajaduse korral ja sellest teavitamine ning surnu vedu riiklikku ekspertiisiasutusse.

3. Kaitsepolitseiamet, Prokuratuur, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Terviseamet, Välisministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ja kõik KOV-i üksused hakkavad muudatuse kohaselt koos valmistuma kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemiseks PPA eestvedamisel. See tähendab asjakohase plaani koostamist, lisapartnerite kaasamist ja vajalike võimete arendamist. Samuti hakkab PPA juhtimisel toimuma massiliselt hukkunudega seotud tegevuste korraldamine kriiside ajal. Samas ei kaasne tööjaotuses ega pädevustes sihtrühmade vahel sisulisi muutusi, kuivõrd muudatus seob hukkunudega tegutsemisel osalevate asutuste ja isikute tegevuse kriisi ajal üheks tervikvaldkonnaks ning kindlustab seotud osaliste koostöö. Muudatus

- a) mõjutab eelkõige sihtrühmade sisemist korraldatust ja koostööd eri osaliste vahel. Asjakohastel sihtrühmal tekib vajadus muuta oma töö sisemist korraldust ulatuses, mis on seotud kriisideks valmistumise, kriisiaegse töökorralduse ja asutuse enda ülesannete kriisiaegse täitmisega;
- b) mõjutab suhteid sihtrühmade vahel ja koostööd, viies selle kooskõlla tegelike vajaduste ja ootustega;
- c) ei pane sihtrühmadele täiesti uusi kohustusi, mistõttu ei too see eelduslikult kaasa olulist mõju sihtrühmade senisele töökoormusele, töö sisemisele korraldusele ega kuludele. Kaasnevad muudatused sihtrühmade korraldusele aitavad suurendada sihtrühmade suutlikkust tegutseda suure hulga hukkunudega mistahes kriiside korral.

4. Kaitsepolitsei ameti, PÄA, Tervise ameti, Kaitseväe ja Keskkonna ameti kui kriiside lahendamist juhtivate asutuste jaoks lisandub konkreetne partner, kes raskete tagajärgedega kriisis asub vajadusel korraldama massiliselt hukkunudega tegutsemist. Selleks tuleb kriiside lahendamist juhtivatel asutustel muuta vastavalt oma töö sisemist korraldust, kriisiaegset töö- ja juhtimiskorraldust ning HOLP-e. Seega, muudatus avaldab küll mõju loetletud sihtrühmade töökorraldusele, kuid see on väike, ühekordne, olemuselt positiivne ega eelda kohanemiskursi.

5. Muudatus toob kaasa küll alatise mõju, kuid see on ühekordne ja muudatustega ei kaasne varasemaga võrreldes suuri ümberkorraldusi. Juba praegu on samad sihtrühmad seotud tegevuse kavandamisega kriisides massiliselt hukkunudega tegutsemise korral ja muudatus võimaldab edaspidi neil koos paremini valmistuda selle korraldamiseks. Tegemist on sihtrühmade püsiva kohustusega valmistuda ja olla igal mistahes ajal valmis seda ülesannet täitma. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuna muudatused on positiivsed ning suurendavad sihtrühmade teadlikkust ja valmisolekut saada kriisiolukordades hakkama massiliselt hukkunudega tegutsemisel. Riski maandab juhtasutuse määramine, võimaldades PPA-l koostöös seotud osalistega leida parimad võimalikud ja kogu nimetatud valdkonda hõlmavad lahendused ülesande täitmiseks.

### **11.5.2. Mõju riigi julgeolekule**

#### **11.5.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad mõjuvaldkonnas**

Sihtrühmi on täpsemalt kirjeldatud punktis 11.5.1.1 (kattuvad mõlemas punktis).

#### **11.5.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus kirjeldatud sihtrühmadele on väikesed. Muudatus

- a) avaldab mõju riigi julgeolekule, olles otse seotud nii siseturvalisuse kui ka üldise julgeoleku kindlustamisega. Riigil peab olema suutlikkus korraldada kriisiolukordades massiliselt hukkunutega tegutsemine, vastasel juhul halvab see riigi toimimise ja vähendab elanike usaldust riigi vastu;
- b) seob sihtrühmade tegevuse massiliselt hukkunutega tegutsemisel üheks valdkonnaks, võimaldades edaspidi kavandada nii kriisireguleerimise kui ka riigikaitse tegevust ühetaolistel alusel;
- c) paneb sihtrühmad tegutsema üheskoos, suurendades sihtrühmade valmisolekut ja võimekust tegutseda kriisides massiliselt hukkunutega, järgides kõiki ohte arvestavat lähenemisviisi, seeläbi kindlustades peale siseturvalisuse kogu riigi julgeolekut;
- d) loob võimaluse PPA eestvedamisel valmistada massiliselt hukkunutega tegutsemiseks konkreetsetest stsenaariumitest lähtudes, kavandades ülesande täitmise sihtrühmade võimeid arvestades;
- e) toob kaasa püsiva mõju, kuid sellega ei kaasne mahukaid ümberkorraldusi;
- f) loob aluse eri kriisideks valmistumisel, muutes töökorralduse senisest selgemaks ja ühetaolisemaks.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne nii sihtrühmadele kui ka riigi julgeolekule, võimaldades asutustel senisest enam ühitada töökorralduse kriisireguleerimise ja riigikaitsevaldkonnas.

### **11.5.3. Sotsiaalne mõju**

#### **11.5.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm mõjuvaldkonnas**

**Eesti elanikkond.** Kaudselt on mõjutatud kogu elanikkond, otseselt hukkunute lähedased.

#### **11.5.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale**

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus elanikkonnale on väikesed. Muudatused on suunatud eelkõige riigi võimekusele tegutseda kriisides massiliselt hukkunutega, vähendades seejuures raskete tagajärgedega kriisidega kaasnevat sotsiaalset mõju elanikkonnale. Inimeste hukkumine kriisides põhjustab alati kannatusi nii hukkunute lähedastele, esmareageerijatele kui ka ühiskonnale laiemalt. Riigi ebapiisav suutlikkus hukkunutega tegutseda võimendaks eelnimetatud kannatusi märkimisväärselt. Ellujäänute vaimse heaolu jaoks on oluline, et hukkunutega tegutsetakse väärikalt, austusega ja kavandatult, seejuures on kriitilise tähtsusega suhtlus lähedaste ja avalikkusega laiemalt ning abivajajate toetamine sotsiaalse mõju ilmnemisel.

Muudatus võimaldab kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemisel osalevatel asutustel ja isikutel arvestada vajadusega toetada elanikkonda sotsiaalsete mõjude ilmnemisel ning valmistada tagajärgedega toimetulekuks. Täpsemalt hõlmab see teavitamist, psühhosotsiaalset kriisiabi, kriisiinfo teenuse osutamist ning sotsiaalhoolekande tagamist abivajajatele. Seejuures ei puuduta antud muudatused psühhosotsiaalse kriisiabi ja sotsiaalhoolekande osutamist abivajajatele, vaid sidustatakse teenuseid osutavad asutused ja isikud massiliselt hukkunutega tegutsemiseks valmistumisega. Nii on muudatuse kohaselt näiteks Sotsiaalkindlustusamet valdkonna üks osaline, võimaldades seeläbi paremini valmistada muu hulgas psühhosotsiaalse kriisiabi andmiseks koostöös psühhosotsiaalse kriisiabi osutajatega.

Muudatusega ei kaasne sihtrühma tegutsemise vajadust. Sihtrühmale avaldab muudatus mõju harva – vaid neis kriisiolukordades, mille tagajärjel on hukkunud. Seega ei kaasne praegu sihtrühma jaoks märkimisväärset muutust ega vajadust kohaneda. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on sihtrühmale positiivne, vähendades hukkunutega kriisiolukordades ilmnevat sotsiaalset mõju ja suurendades riigi võimet ilmnenu mõjuga tegelemisel.

#### 11.6. Pää määramine hädaolukordade alast ennetustööd koordineerivaks asutuseks

Pää-le antakse roll koordineerida hädaolukordade alast ennetustööd, sh ülesanne hallata riskikommunikatsiooni keskseid kanaleid.

**Kokkuvõtte ja järeldused mõju olulisuse kohta.** Kavandataval muudatusel on positiivne mõju hädaolukordade alase ennetustöö elluviimisele ja suurema süsteemsuse saavutamisele. Kokkuvõttes ei avalda muudatus sihtrühmadele siiski olulist mõju.

##### 11.6.1. Mõju riigiasutuste korraldusele

###### 11.6.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad valdkonnas

1) **Päästeamet:** Pää struktuuriüksuste teenistujad, kes tegelevad hädaolukordadeks valmistumise ja vastava ennetustööga. Hinnanguliselt tegeleb koordineeriva ülesandega Pää-s u 5 inimest. Arvestades Pää teenistujate koguarvu (u 2200) ja ka avaliku sektori teenistujate arvu, on sihtrühma suurus väike.

2) **Muud hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused:** PPA, Riigi Infosüsteemi Amet, Keskkonnaamet, Terviseamet, Põllumajandus- ja Toiduamet ning Kaitsepolitsei amet – hinnanguliselt u 10 inimest, kes tegelevad koordineeriva ülesandega. Sihtrühma suurus on väike, arvestades riigiametnike ja töötajate arvu.

3) **Elutähtsat teenust korraldavad asutused** (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank ja KOV-i üksused): ka elutähtsa teenuse korraldajate ülesandete seas on riskikommunikatsiooni korraldamise kohustus eluliselt tähtsate teenuste vaates. Sihtrühma suurus on aga väike, sest mitu nimetatud asutust on riskikommunikatsiooni korraldamise delegeerinud oma allasutustele (ring kattub hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivate asutustega). Hinnanguliselt kuulub sihtrühma 80–90 inimest.

###### 11.6.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmadele

1. Pää eri osakondade ülesannete seas on mitu muudatusega seotud tegevust juba praegu. Esialgse hinnangu kohaselt võib mõju ulatuse seega hinnata väikeseks. Koordineeriva rolli täitmiseks on aga vaja õiguslikku alust. Muudatusel on ka majanduslik mõju Pää eelarvele, kuna ülesande täitmine eeldab lisaraha. Tõenäoliselt Pää töökoormus kasvab ja võib tekkida vajadus luua uus ametikoht. Kokkuvõttes saab mõju ulatuse hinnata keskmiseks. Avaldumise sagedus on samuti keskmine, kuna ülesande täitmine on järjepidev, kuid ei pruugi olla igapäevane. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on ebatõenäoline.

2. Mõju hädaolukorra lahendamist juhtivate asutuste töökoormusele on väike, kuid positiivne, kuna koordineeritud tegevuse tulemusel ülesannete hulk eelduslikult väheneb. Asutuste roll on teha keske koordineerijaga (Pää) tihedat koostööd. Asjakohastel asutustel on lisaks riskianalüüsi koostamisele ka kohustus korraldada avalikkuse teavitamine. Sisuliselt asutuste praegune ülesanne ei muutu, kuid nüüd on võimalik seda teha kontsentreeritumalt – nimetatud asutused saavad keskenduda edaspidi valdkondlike ohtude alase riskikommunikatsiooni korraldamisele. Jätkuvalt on asutuste ülesandeks näiteks veebilehel olevalmis.ee infot uuendamise vajadusest teada anda ja koostöö keske koordineerijaga ühiste teavituskampaaniate läbiviimisel. Muu hulgas korrastatakse muudatusega ka valdkondlikke termineid. Terminiga *avalikkuse teavitamine* asendamine terminiga *kriisikommunikatsioon* annab sellele selgema sisu. Avaldumise sagedus on keskmine, kuna ülesande täitmine on järjepidev, kuid ei pruugi olla igapäevane. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on ebatõenäoline.

### **11.6.2. Sotsiaalne mõju**

#### **11.6.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm valdkonnas**

**Eesti elanikkond:** mõju puudutab eri viisidel iga Eestis elavat või viibivat inimest. Sihtrühm on suur, hõlmates kogu Eesti elanikkonda.

#### **11.6.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale**

Elanike iseseisev hakkamasaamine kriiside ajal aitab tagada riigi kestlikkuse ja püsijäämise. Muudatus võimaldab anda elanikele parema ülevaate ja ühe keskse kontaktasutuse, et valmistuda iseseisvaks hakkamasaamiseks erinevates hädaolukordades. See lihtsustab elanike suutlikkust suures infohulgas orienteeruda. Mõju ulatus on väike kuni keskmine, kuna esinemissagedus ei erine märkimisväärselt praegusest olukorrast. Mõju sihtrühmale on positiivne, kuna tervikliku infojagamise tulemusel jõuab see inimesteni selgemini. Seeläbi peaks asutuste esitatud sõnumid ka paremini sihtrühmadeni jõudma. Ebasoovitavat mõju eelduslikult ei kaasne.

### **11.7. Laiendatakse riskikommunikatsiooni tegemise alust**

HOS-i muutmisega laiendatakse elanikkonnale edastatava info ulatust selle kaudu, et hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivatele asutustele antakse kohustus teavitada laiemalt riskianalüüsi käigus selgunud ohtudest ja stsenaariumitest.

**Kokkuvõtte ja järeldused mõju olulisuse kohta.** Kavandatava muudatuse positiivne mõju seisneb võimalikeks kriisideks paremas valmistumises, kuid kokkuvõttes on sellel sihtrühmadele väheoluline mõju.

#### **11.7.1. Mõju riigiasutuste korraldusele**

##### **11.7.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm valdkonnas**

Hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused – sihtrühma on kirjeldatud punktis 11.6.1.1.

##### **11.7.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järeldus olulisuse kohta**

Mõju ulatus ja sagedus ei muutu võrreldes praeguse olukorraga, mistõttu on mõju tervikuna hinnatud väikeseks. Asutused analüüsivad riske nii nagu seni, kuid lisandub vajadus tutvustada avalikkusele ka väiksema tõenäosusega riske. Ebasoovitavat mõju eelduslikult ei kaasne.

#### **11.7.2. Sotsiaalne mõju**

##### **11.7.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm valdkonnas**

**Eesti elanikkond:** mõju puudutab eri viisidel iga Eestis elavat või viibivat inimest. Sihtrühm on suur, hõlmates kogu Eesti elanikkonda.

##### **11.7.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järeldus olulisuse kohta**

Elanikkonna parem informeeritus aitab kaasa inimeste parema valmisoleku tagamisele võimalikeks kriisideks. Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väikesed kuni keskmised, arvestades eri kriiside esinemise sagedust. Kuna ulatus ega sagedus ei muutu märkimisväärselt võrreldes praeguse olukorraga, on mõju hinnatud väikeseks. Ebasoovitavaid mõjusid eelduslikult ei kaasne.

### **12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele**

Muudatuste tulemusel ei suurene kodanike halduskoormus. Kuigi muudatused on seotud eelkõige ministeeriumide, teiste täidesaatva riigivõimu asutuste, KOV-i üksuste ja ETKA-de kriisireguleerimisülesannete täpsustamisega, mõjutavad need ka ettevõtteid, kes osutavad KOV-i üksuste korraldatavate teenusteid. Arvestades, et KOV-i üksustel on ka kehtiva õiguse järgi kohustus korraldada enda territooriumil kaugkütte, vee- ja kanalisatsiooniteenust ning teede hooldust, siis jagatakse omavahel infot ettevõtetele ka praegu. Samas tekiks ettevõtetele lisakohustus koostada

toimepidevuse riskianalüüse ja -plaane ning viia plaanide harjutamiseks läbi õppuseid. Kuna see toob kaasa mõningaid muudatusi nende ettevõtete töökorralduses, on väiksematele ettevõtetele otstarbekas võimaldada ETO kohustuste täitmisel erisusi. Kokkuvõttes paraneb muudatustega ettevõtete kriisideks valmisolek, kuid see ei too kaasa liigset halduskoormust.

Täpsemad kulud, mis kaasnevad ETO-le elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuetele vastavusse viimisega, sõltuvad konkreetset KOV ETKA poolt kehtestatavatest nõuetest ning neid tuleb analüüsida konkreetse rakendusakti koostamise ajal.

### **13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud**

Osalistele VTK-s kirjeldatud muudatustega kaasnevatest kuludest puudub VTK koostamise etapis detailne ülevaade. Praegu on kulusid hinnatud üldiselt lahendussuundadest ja varasemast praktikast lähtudes, tuues asjakohaste teemade juures välja rahastamisvajaduse ja eeldatavad kuluallikad ilma konkreetse maksumuseta. Muudatuse rakendamisega seotud täpne kulu ja nende maksumus eurodes hinnatakse seaduseelnõu ja lisavajaduste kaardi koostamise käigus. Muudatustega kaasnev tulu seisneb riigi paremas suutlikkuses maandada riske ja lahendada olukordi, mis ohustavad inimeste elu, tervist, elukeskkonda, riigi julgeolekut või põhjustavad suure majandus- või keskkonnakahju.

#### **13.1. Kriisireguleerimise korralduse kaasajastamine**

Kavandatavad muudatused otsest kulu seni kriisireguleerimisülesandeid täitnud riigi ega KOV-i üksuste eelarvele eelduslikult kaasa ei too. Siiski tõenäoliselt lisandub kulusid osalistele, kes kriisireguleerimise ülesandeid varasemalt ei täitnud või täitsid väiksemas mahus. Muudatus on seotud eelkõige avaliku sektori tegevuse ning korralduse tõhustamisega hädaolukordade ennetamisel, hädaolukordadeks valmistumisel ja hädaolukordade lahendamisel. Muudatus täpsustab asutuste kriisireguleerimise ülesandeid, kriisikomisjonide tegevust ja kriisiaegset juhtimiskorraldust, kuid ei suurenda asutuste senist töökoormust.

#### **13.2. Kriisireguleerimise korralduse lünkade kõrvaldamine.**

- 1. ETKA rolli määramine kõikidele KOV-i üksustele.** Arvestades, et ka praegu on kõikides KOV-ides tööl spetsialist või spetsialistid, kelle ülesanne on korraldada KOV-i üksuses sooja- ja veemajandust ning teehooldust, samuti on määratud vastutavad isikud, kelle ülesanne on tagada KOV-i põhiülesannete täitmine ka kriisiolukorras, siis ka kavandatavate muudatuste korral jätkavad need spetsialistid oma tööd ka elutähtsate teenuste tagamise ülesannete täitmisel. KOV-idele võivad kaasneda lisakulud personali koolitamise või HOLP-i koostamise või mõlemaga juhul, kui teenus ostetakse sisse<sup>15</sup>. Peale selle võivad kaasneda kulud õppuste korraldamisega, samas on KOV ETKA enda otsustada, millises formaadis õppus korraldatakse. Näiteks, lauaõppuse elluviimine piirdub valdavalt kohvipauside kuluga, mõnedel juhtudel ka ruumide üürimise kuluga. Väliõppuse maksumus oleneb läbimängitavast stsenaariumist ja selle kulu võib ulatuda mitme tuhande euron. Samas on PÄA roll just elutähtsate teenuste korraldamisega seotud ülesannete täitmisel KOV-ETKA-sid nõustada, toetada, infot jagada, lisaks teha nende ülesannete täitmise üle järelevalvet. Seetõttu on võimalik KOV-idel PÄA toel täita täpsustatud ülesandeid ka PÄA praeguse personali toel, kuid kõigi KOV-i üksuste kvaliteetseks nõustamiseks, toetamiseks ja haldusjärelevalve tegemiseks PÄA hinnangul vaja olemasolevatele ametikohtadele juurde kolm ametikohta<sup>16</sup>. Muudatusega kaasneb personalikulu.

<sup>15</sup> Kriisikoolituste hind on vahemikus u 80–120 eurot koolituse kohta (sõltuvalt koolitajast ja koolituse mahust) ja HOLP-i koostamise hind on vahemikus u 5000 – 10 000 eurot (sõltuvalt teenusepakkuja ja HOLP-i mahust).

<sup>16</sup> PÄA hinnangul saab ametikohtade lisavajadust vaadata komplektina ulatusliku evakuatsiooni ja varjumise teemaga, kuna kõikides tegevustes on olulisel kohal koostöö KOV-i üksustega. PÄA täpsemad kalkulatsioonid ulatusliku evakuatsiooni ja

2. **Varjumine ja ulatuslik evakuatsioon.** Kavandatud muudatus toob asutustele ja KOV-i üksustele kaasa kulud, mis on seotud riigi suutlikkusega viia vajaduse korral ellu elanike varjumine ja ulatuslik evakuatsioon. Muudatus sätestab varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni ühtse korralduse, mis loob aluse selle võime väljaarendamiseks PÄA eestvedamisel. Tegemist on ülesandega, mille kriisiaegsed lisakulud rahastab Vabariigi Valitsus, kuid varjumiseks ja evakuatsiooniks valmistumise kulusid tuleb rahastada püsivalt. Ülesande täitmiseks valmistumisega seotud rahastamisvajadus hõlmab:
  - 1) KOV-i üksuste, PÄA<sup>17</sup> ja PPA võimekuse arendamist ülesande täitmiseks ja
  - 2) varjumise ja ulatusliku evakuatsiooni võime arendamist: koolitused, õppused, vahendid, varud, taristu, IKT- ja muud arendused.
 Senine rahastus ulatusliku evakuatsioonivõime arendamiseks PPA eestvedamisel ei ole olnud piisav<sup>18</sup>. PPA on hinnanud riigi suutlikkust viia ellu ulatuslik evakuatsioon keskmiseks, kuid mitte piisavaks: praegu on võimalik ulatuslikku evakuatsiooni ellu viia, kuid olemasoleva võimekusega võtab see aega ja ei pruugi tagada inimeste elu ja tervise kaitsmist ohustatud alal ega nende toetamist esmavajalikuga evakuatsiooni korral. Niisamuti on rahastamata varjumise võime arendamiseks Vabariigi Valitsuse poolt PÄA-le antud lisaülesanne<sup>19</sup>.
3. **Riiklik sotsiaalhoolekanne kriisides.** Muudatusega kaasnevad SKA-le ja KOV-i üksustele kulud, mis on seotud riigi võimega toetada suurt hulka inimesi (kuni 30 000), kes on kriisi tagajärjel jäänud pikaks ajaks elukohata või on puuduses. Muudatus sätestab riikliku sotsiaalhoolekande kriisiaegse korralduse, mis võimaldab SKA eestvedamisel valmistuda rakendama kriisiaegset sotsiaalhoolekandelist abimeedet. Tegemist on ülesandega, mille kriisiaegsed lisakulud rahastab Vabariigi Valitsus, kuid valmistumise kulusid tuleb rahastada püsivalt. Ülesande täitmiseks valmistumisega seotud rahastamisvajadus hõlmab:
  - 1) KOV-i üksuste ja SKA võimekuse arendamist ja
  - 2) riigi kriisiaegse sotsiaalhoolekandevõime arendamist: koolitused, õppused, taristu, IKT- ja muud arendused.
4. **Kriisides massiliselt hukkunutega tegutsemine.** Kavandatud muudatus toob PPA-le kaasa kulud, mis on seotud riigi suutlikkusega mistahes kriisis vajaduse korral tegutseda suure hulga hukkunutega. Muudatus sätestab kriisis massiliselt hukkunutega tegutsemise, sealhulgas elanike toetamise korralduse, luues aluse arendada PPA eestvedamisel välja asjakohane võime. Tegemist on ülesandega, mille kriisiaegsed lisakulud rahastab Vabariigi Valitsus, kuid valmistumise kulud tuleb rahastada püsivalt. Ülesande täitmiseks valmistumisega seotud rahastamisvajadus hõlmab:
  - 1) PPA võimekuse arendamist ja
  - 2) riigi kriisiaegse massiliselt hukkunutega tegutsemise võime arendamist: koolitused, õppused, vahendid, varud, taristu, IKT- ja muud arendused.

### 13.3. Elanike kriisideks ettevalmistamine

Elanike kriisideks ettevalmistamisega seotud muudatustega kaasnevad eelduslikult nii personali-, majandus- kui ka tegevuskulud. PÄA hinnangul on vaja selleks, et täita elanike ettevalmistamisel keske koordineerija rolli, luua üks ametikoht juurde. Peale personalikulu kaasnevad PÄA-l ka töövahendite ja

---

varjumise võime tõstmiseks, KOV-i üksuste nõustamiseks kriisireguleerimisülesannete täitmisel ja elanike ettevalmistamisel kriisideks on asutusesiseseks kasutamiseks.

<sup>17</sup> Vt eelmist märkust.

<sup>18</sup> 2017. aastal lisandus PPA ülesandeks ulatusliku evakuatsiooni korraldamine, seda rahastamata. Ülesannet täidetakse olemasolevatele teenistujatele ülesannete lisamisega. PPA on sisustanud ulatusliku evakuatsiooni võime arendamise tegevused (sh koolitussüsteem, vahendid ja varud, IKT arendused), mis hetkel on rahastamata.

<sup>19</sup> Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2019. a kabineti nõupidamise otsused elanikkonnakaitse ja varjumise kohta (otsus on asutusesiseseks kasutamiseks).

tegevuste elluviimise kulud. Kriisideks ettevalmistamine on suures osas seotud elanike teavitamisega (näiteks meediakampaaniad, trükised) ja koolitamisega. Need kulud olenevad kindlatest plaanitavatest tegevustest, milleks vajaduse korral taotletakse riigieelarvest lisaraha. Teistele seotud osalistele võib kulud kaasneda seoses laiemal riskidest teavitamise kohustusega. Kuna teavituskohustust täidetakse ka praegu, siis eelduslikult ei ole lisanduv kulu suur, sõltudes konkreetsetest tegevustest.

Siseministeerium on seoses **elanikkonnakaitse kontseptsiooni** rakendamisega esitanud 2019. aastal riigieelarve lisataotluse, milles nähti ette lisarahastus aastateks 2019–2022 kokku 1 109 000 euro ulatuses, et viia ellu elanike teadlikkuse suurendamisega seotud tegevusi. Lisataotlus kinnitati, kuid see rakendub viivitusega, s.o aastatel 2021–2024. Seega on PÄA saanud 2021. aastaks lisarahastuse elanike teadlikkuse suurendamisega seotud tegevusteks hädaolukordade ennetamisel summas 196 000 eurot ja edaspidi, kuni aastani 2024 k.a igal aastal summas 171 000 eurot. Lisaks suunab Siseministeerium nimetatud ajavahemikul elanike kriisideks valmisoleku maakondlikku edendamisse igal aastal veel 100 000 eurot, mis jagatakse maakondade vahel ja kus PÄA saab tegevuste elluviimisel nõustamisega suunata piirkonna tasandil eluviidavaid tegevusi. Eeltoodust lähtudes on elanike teadlikkuse tõstmiseks seotud tegevusteks lisatoetused tagatud järgmiseks neljaks aastaks.

2020. aasta kevadel esitas Siseministeerium Euroopa Komisjoni elanikkonnakaitse ja humanitaarabi peadirektoraadile taotluse saada otsetoetust meetmest „*Single Country Grants for Disaster Risk Management (Track 1)*”. Taotlus kiideti heaks. Projekti tulemusena tehakse ajavahemikul 01.09.2020–01.09.2021 riski- ja kriisikommunikatsiooni sihtrühmade rakendusuring, et selgitada välja sihtrühmade vajadused riski- ja kriisiinfo otsimisel ja kasutamisel. Kui välisrahastuse toel tehtav uuring on valmis, on võimalik teha otsuseid edasiste arendusvajaduste kohta, et teha teavitusplatvormi „Ole valmis” vahendusel riski- ja kriisikommunikatsiooni ning jagada eri sihtrühmadele infot.

#### 14. Edasine mõjude analüüs

Konkreetsed regulatiivsed valikud ja HOS-i muudatusettepanekud selguvad seaduseelnõu koostamise käigus, mistõttu kaasneva mõju täpne hindamine on samuti kavandatud teha seaduseelnõu koostamise käigus.

## VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus			
Kavandatavaid muudatusi ei ole võimalik ellu viia ilma seadust muutmata. Seetõttu on kavandatud muudatused kehtivasse HOS-i ja selle rakendusaktidesse, eesmärgiga ajakohastada kriisireguleerimise korraldust ja korraldada osa kriiside lahendamise seotud ülesanded, milles on praegu lünk (varjumise korraldus, sotsiaalhoolekanne kriiside ajal ja massiliselt hukkunutega tegutsemine). Peale selle on kavas täpsustada KOV-i üksuste kriisireguleerimise ja elanike kriisideks ettevalmistamisega seotud ülesandeid. Osalistega kokkuleppel muudetakse vajaduse korral ka teisi seaduseid ja nende rakendusakte.			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	v
15.3 Selgitus	Muudatused on võimalik teha senise seaduse struktuuris, nende ulatus ei eelda seaduse uue tervikteksti väljatöötamist.		
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid			
Hädaolukorra seadus ja hädaolukorra seaduse rakendusaktid.			

<b>17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse</b>	
Eelnõu koostamise käigus (2021. a I poolaasta) on kavas kaasata arutelukohtumistele VTK punktis 2 nimetatud sihtrühmade esindajaid. Peamised kaasatavad on ministeeriumid, muudatustega otseses puutumuses olevad ametid ja asutused, Riigikantselei, Eesti Linnade ja Valdade Liit ning ettevõtete esindajad (näiteks Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing, Eesti Vee-ettevõtete Liit).	
<b>18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg</b>	
Põhjalikku mõjuanalüüsi ei planeerita. Muudatustega kaasnevaid mõjusid analüüsitakse üksikasjalikumalt seaduseelnõu koostamise faasis.	
<b>19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja koostöölastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)</b>	Kontseptsiooni ei koostata.
<b>20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja koostöölastamise aeg</b>	2021 IV kvartal
<b>21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg</b>	2022 IV kvartal
<b>22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed</b>	<p>Jaanus Teearu, Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna nõunik,  <a href="mailto:jaanus.teearu@siseministeerium.ee">jaanus.teearu@siseministeerium.ee</a></p> <p>Kristel Siiman, Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna nõunik,  <a href="mailto:kristel.siiman@siseministeerium.ee">kristel.siiman@siseministeerium.ee</a></p> <p>Mirjam Kivinuk, Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna nõunik,  <a href="mailto:mirjam.kivinuk@siseministeerium.ee">mirjam.kivinuk@siseministeerium.ee</a></p> <p>Helen Ojamaa-Muru, Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna õigusnõunik, tel 612 5095  <a href="mailto:helen.ojamaa-muru@siseministeerium.ee">helen.ojamaa-muru@siseministeerium.ee</a></p>