



Hr Taimar Peterkop  
Riigikantselei

Teie: 15.07.2021 nr RK/21-0915/-1K

Meie: 16.09.2021 nr 1-7/194-4

### **Valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine märkustega**

Täname, et esitasite kooskõlastamiseks ning arvamuse avaldamiseks valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK). Siseministeerium kooskõlastab VTK järgnevate märkustega arvestamisel.

1. VTK lk-1 4 on märgitud, et VOS-iga reguleeritakse üksnes suure mõjuga kriisideks valmistumist, nende juhtimist ja lahendamist. Selle lävendi alla jäävaid ehk väiksema mõjuga kriise juhitakse ning lahendatakse nii korrakaitseaduse (edaspidi KoRS) kui ka eriseaduste alusel. VTK lk-1 11 on toodud välja, et suure mõjuga kriise ühendab mõiste ja raamistik, mida VTK-s nimetatakse „olukorraks“, seejuures on lk-1 11 toodud välja ka „olukorra“ eesmärk. Palume selguse huvides täpsustada, kas termini „suure mõjuga kriis“ puhul tuleb lähtuda seega lävendist ehk kriteeriumitest, mis on toodud VTK lk-1 11, sh kas tänased hädaolukorra seaduses (edaspidi HOS) nimetatud kriisid (hädaolukorrad) on kõik suure mõjuga kriisid?
2. VTK-s kasutatakse tsiviilkriisi, mittesõjalise riigikaitsekriisi ja sõjalise riigikaitsekriisi koondnimetusena terminit „suure mõjuga kriis“ (lk 3). VTK lk-1 11 võetakse lisaks kasutusele (tsiviil-, mittesõjalisi ja sõjalisi suure mõjuga kriise ühendav) mõiste „olukord“. Edaspidi kasutatakse VTK-s mõlemat eeltoodud mõistet, lisaks kasutatakse mõnes kohas ka tavapärasest mõistet „kriis“ ning mõisteid „väiksem kriis“ ja „suurem kriis“ (lk 15). Kuivõrd terminite paljusus tekitab segadust ja raskendab lugemist, arusaamist, palume edaspidi eelnõus ja seletuskirjas läbivalt kasutada samu mõisteid ja erinevate terminite kasutust vältida. Soovitame VTK lõppu lisada täiendavaid selgitavaid skeeme, et saada aru, millised olukorrad jäävad eriseaduse alla ja kust algab VOS regulatsioon koos erikordadega. VTK-s olemasolevad joonised seda selgust hetkel ei loo.
3. VTK lk-1 11 on märgitud, et valitsuse rolli tugevdamisel kaob vajadus praeguse, asutusekeskse hädaolukorra raamistiku järele. Kuivõrd aluspõhimõtted (nt lähimuse põhimõte) on VTK kohaselt samad ja VTK kohaselt jääb ka edaspidi operatiiv-taktikalisel tasandil „olukorra“ ja erikorra vahetut lahendamist juhtima asutus, kelle valdkonnas ja pädevuses sündmuse lahendamine on (VTK lk 14), siis palume täpsustada, mida selle lause all on mõeldud, sest kindlasti ei kao vajadus senise asutusepõhise kriisideks valmistumise ja lahendamise järele.

4. VTK kohaselt kaob ära hetkel kehtiv eristus võimalike olukordade vahel ning tekib üks olukord ning selle lahendamiseks väljakuulutatav erikord. VTK-st ei selgu aga üheselt, kas „olukord“ tuleb Vabariigi Valitsuse poolt välja kuulutada. VTK kohaselt jääb mulje, et tegemist on formaalselt vormistatava faktiga (VOS VTK p 4.2.2 - *Vabariigi Valitsuse teavitab „olukorra“ otsusest ja selle põhjustest viivitamata Riigikogu, Vabariigi Presidenti ning avalikkust*). Samuti ei ole selgelt mõistetav, kuidas asutuse tasandil olevast väikesest kriisist saab valitsuse tasandil lahendatav olukord. Palume täpsustada, kuidas juhtimise üleminek vormistatakse/otsustatakse (käskkirj, otsus vmt)?
5. VTK-s on „olukorra“ juht selgelt defineeritud ning sätestatud on ka tema volitused. Samuti on antud selged volitused Vabariigi Valitsusele. „Olukorra“ operatiivjuht on jäetud aga konkreetset käsitlemata. Sellest tulenevalt ei ole selge, millised on tema kohustused ja vastutus. „Olukorra“ juhile ettenähtud õiguste hulgas on loetletud ka õigus anda korraldusi „olukorda“ vahetult lahendava asutuse asemel, kui asutus seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja see on vältimatult vajalik „olukorra“ lahendamiseks: korralduse täideviimise tagab „olukorda“ vahetult lahendav asutus. Tegemist võib olla potentsiaalse topeltjuhtimise situatsiooni loomisega. Samuti jätab eelnev sõnastus mulje, et „olukorda“ juhib siiski teatud asutus, kuid peaminister võib teatud hetkel asuda tema asemel juhtima. Teeme ettepaneku VOS-is selgelt eristada operatiivjuhi ja olukorra juhi (peaminister) õigused, pädevused ja vastutused. Lisaks teeme ettepaneku VOS-s eristada, kas ja millised on VV volitused korralduste andmisel olukorras, kus VV ei ole asutustelt sündmuse juhtimist üle võtnud. Tavasündmuste (näiteks päästesündmus) juhtimisel kehtib loogika, et kõrgem juhtimistasand ei sekku sündmuse lahendamisse (st ei anna korraldusi, kuid võib küsida lisainfot) ja kui kõrgem tasand soovib sekkuda, siis võetakse ka sündmuse juhtimine kõrgemal tasandil üle.
6. VTK-d lugedes jääb ebaselgeks, mis on „väiksema mõjuga kriis“. VTK-s kasutatakse seda mõistet mitmes kohas (nt lk 4, kus joone all on öeldud, et see oleks ka lokaalne kriis; lk 8; lk 14; lk 17; lk 20). Kas „väiksema mõjuga kriis“ erineb kuidagi päästesündmusest (nt ulatuslikust päästetööst, demineerimistööst) või korraldusandmisest (nt ressursimahukas sündmus)? Märkime, et lk-1 8 ja lk-1 20 on tavaolukorra sündmuse ja väiksema mõjuga kriise justkui eristatud, mistõttu jääb ebaselgeks, kas nt päästesündmuse ja „suure mõjuga kriisi“ vahele on mõeldud üks võimalik nõ sündmus veel, millele antakse uus termin ehk „väiksema mõjuga kriis“? Kui see pole nõ tavaolukord, kas väiksema mõjuga kriisi lahendamiseks tuleks ette näha täiendavad meetmed? Märkime, et planeerimise ja ettevalmistamise mõttes eristame päästesündmust ja ulatuslikku päästesündmust ning korraldusandmist ja ressursimahukat sündmust, kuid me ei näe vajadust eristada õiguslikus mõttes tavaolukorra ja väikse mõjuga kriisi.
7. VTK-s on välja toodud probleemikirjeldusi nii RiKS kontseptsioonist kui ka SiM-i HOS-i VTK-st. Samas jääb VTK-d lugedes ebaselgeks, mille alusel VOS VTK-sse probleemkohad valiti ja miks on mõned SiM-i HOS-i VTK-s toodud probleemkohad jäänud VOS VTK-s käsitlemata. Leiame, et eelnõu koostamisel vajavad edaspidi ka SiM-i HOS-i VTK-s toodud probleemkohad käsitlemist, kuivõrd need on tihedalt seotud nii tsiviilkriisideks kui ka riigikaitseks kriisideks valmistumise ja nende lahendamisega. Eeltoodust tulenevalt palume eelnõus arvestada ka HOS VTK-s toodud probleemkohtade ja lahendustega. Olulised teemad, mis vajavad kindlasti edaspidi

- Siseministeriumi hinnangul VOS eelnõus käsitlemist on varjumise korraldamine ja selle sidumine ulatusliku evakuatsiooniga, riikliku sotsiaalhoolekande korralduse reguleerimine kriisides ja massiliselt hukkunutega tegutsemise reguleerimine kriisides.
8. VTK 6. peatükis on kirjeldatud edasist tegevuskava ja kaasamist, samuti on toodud välja probleemkohad, mida edaspidi planeeritakse analüüsida. Lisaks juba väljatoodule teeme ettepaneku:
- analüüsida/kaaluda elutähtsa teenuse osutaja, strateegilise taristu ja/või kriitilise taristu mõiste ühetaolist reguleerimist, et see hõlmaks kõiki asjassepuutuvaid osapooli ja et oleks tagatud osapoolte selge arusaam, millised ootused riigil nende suhtes on. Üldseaduses selge määratluse loomine võimaldab tulevikus eriseadustes viidata juba kehtestatud loetelule. Meil on olemas erinevad regulatsioonid, et eristada kriitilisi teenuseid, ametikohti ja taristut (riigikaitsealised ametikohad, riigikaitsealised objektid, ETOD, KüTsis on oma rakendusala, EL-s kasutatakse kriitilise taristu mõistet jne). VOS raames peaks eraldi analüüsima, kuidas terviklikult reguleerida kriitiliste ametikohtade, teenuste ja taristuga seonduvat, sest VTK-s toodud lahendus keskendub vaid ETOdele, ja see pole piisav.
  - analüüsida VOS eelnõu väljatöötamise raames andmekaitsega seotud küsimusi eesmärgiga reguleerida vastava valdkonnaga seonduvad õigused, kohustused ja piirangud, et toetada kriisideks valmistumist ja lahendamist;
  - käsitleda VOS eelnõu väljatöötamise raames elanikkonnakaitse valdkonda, kuna tänases õigusruumis puudub ühtne käsitlus elanikkonnakaitse süsteemist. Kindlasti nõustume VTK toetumisega põhiseaduse preambulile, mis näeb ette ühe riigikaitse eesmärgina ka elanikkonna turvalisuse ja kaitse tagamise vajadust kui tuumikfunktsiooni.
9. VTK punkti 4.2.1 põhimõtetest ei selgu üheselt, mida tähendab „oma valdkond“ – kas oma asutust ja selle valmisolekut kriisideks või oma vastutusalasse kuuluvate kriiside eest vastutust? Need põhimõtted vajavad uuendamist tulenevalt VTK punktis 4.2 kirjeldatud probleemidest, mille järgi asutused liiga kitsalt vastutavad „oma valdkonna“ kriiside juhtimise eest. Teeme ettepaneku, et põhimõtted võiks sisaldada „oma valdkonna/vastutusala ülesannete täitmist kriisideks valmistumisel, kriiside ennetamisel, kriiside tõrjumisel ja lahendamisel“. See annab selgema sisu sellele, et asutustel on kriisides oma selged ülesanded ja vastutusala ning need ei ole jaotatud kitsalt hädaolukordadest lähtuvalt (PPA täidab kõigis kriisides avaliku korraga seotud ülesandeid, HäK avab kriisiinfotelefoni, PäA korraldab evakuatsiooni ja teisi elanikkonnakaitse ülesandeid jne). Teeme ettepaneku VOS eelnõus lisaks sündmusepõhiste (praegu hädaolukorra põhiste) HOLP-dele kaaluda ka lahenduspõhiste tegevuskavade koostamist, mida saaks rakendada sõltumata sündmusest ja mis looks suurema paindlikkuse: ohuteavituse korraldamine, ulatuslik evakuatsioon, kriisiaja sotsiaalhoolekanne, kriisiaja tervishoiukorraldus, varjumise korraldus, välisabi vastuvõtmine jne. Sellega loodaks universaalsed tööriistad kriisi lahendajale, kes saab neid rakendada lähtuvalt kriisi eripäradest. Sündmusepõhine HOLP võiks tulevikus jääda näidisjuhiseks, mille alusel kaasata õiged asutused lähtuvalt nende pädevusest. Oma valdkonna käsitlust aitaks lahendada lahenduskesksed plaanid.

10. VTK punkt 4.7 käsitleb riigikaitseülesandeid, kuid näited ja sisu on keskendunud ennekõike senistele kriisireguleerimisülesannetele. Teeme ettepaneku kaaluda pealkirja muutmist ning mitte nimetada kõiki kriisiaegseid ülesandeid riigikaitseülesanneteks. Laiendada teemat kõigile kriisiolukordadeks valmisolekuga seotud ülesannetele.
11. VOS eelnõu eesmärk on luua terviklik kriisideks valmisoleku seadus, et me ei ühtlaski edaspidi sõjaliste ja mittesõjaliste kriisideks valmistumise ja lahendamist. Leiame, et sarnast ühildamist tuleks lisaks õigusvaldkonnale teha ka strateegilises planeerimises. Täna on VV tasandi strateegilised eesmärgid kahes erinevas arengukavas: riigikaitse arengukava RKAK ja siseturvalisuse arengukava STAK. RKAKi kokkupanemist koordineerib Riigikantselei ning see hõlmab riigikaitse eesmärgi elluviimist, kus on ka teistele valitsemisaladele suuniseid. Samas määratleb STAK endiselt strateegilised eesmärgid tsiviilkriisidele. Praegune VTK tekst kirjeldab julgeolekupoliitika aluseid, mis viiakse üle Riigikantseleisse. Nii nagu RKAKile on need aluseks ka STAKile. Teeme ettepaneku luua üks terviklik arengukava, mis reguleerib kriisideks valmisolekut (kehtiv RiKS § 7 käsitleb riigikaitse arengukava koostamist, kuid näeme vajadust, et VOS alusel koostatakse edaspidi terviklik kriisideks valmisoleku arengukava).
12. Oleme seisukohal, et VOS raames tuleb laiendada ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks vajalikke viibimiskeelu aluseid nii kõrgendatud kaitsevalmiduse kui ka sõjaseisukorra ajal (st sõjalise kriisi ajal). Viibimiskeelu kehtestamine on vajalik, et tagada tsiviilelanikkonna lahkumise piirkondadest, kus on käimas või on suure tõenäosusega algamas sõjaline kriis. Viibimiskeelu saab kehtiva õiguse kohaselt kehtestada KorSi ja HOSi alusel, kuid nimetatud seadustes toodud viibimiskeelu alused ei ole meie hinnangul piisavad sõjalise kriisi tingimustes. Sõjaliste ohtude korral on kehtestatav viibimiskeeld oluliselt ulatuslikum ja pikaajalisem, kui KorS-s ja HOS-s käsitletud juhtumid. Seetõttu on vajalik eraldi viibimiskeelu meetme sätestamine kõrgendatud kaitsevalmiduses ja sõjaseisukorras. Viibimiskeelu kehtestamine on aluseks kohustuslikule evakuatsioonile, sh on evakuatsiooni eesmärk tagada tsiviilelanike viimine ohutusse piirkonda, et vältida ohtu nende elule ja tervisele. Sellise otsuse peab meie hinnangul tegema Vabariigi Valitsus (kuna mõjutab oluliselt ühiskonna toimimist ja majandust) ja evakuatsiooni korraldab Päästeamet. Viibimiskeeld kehtestatakse ohualal, mille määrab Kaitsevägi. Kui võrd kogu kriisideks, sh sõjalisteks kriisideks valmisolek (valmistumine, lahendamine) koondatakse ühte seadusesse, siis teeme ettepaneku ka antud probleem lahendada VOS eelnõu koostamise käigus.

Lisaks eeltoodule toome välja ka mõned väiksemad tähelepanekud:

- VTK lk-1 15 on kirjeldatud mõju valdkonnana mõju majandusele ja sihtrühmana ettevõtteid, keda võib „olukord“ ja erikorrad otseselt mõjutada. Juhime tähelepanu, et kirjeldatud on „olukorra“ mõju, mitte muudatuse mõju.
  - VTK lk-1 15 on sihtrühma all toodud välja 33 KOV-i. Leiame, et see muudatus mõjutab kõiki KOV-e.
  - VTK lk-1 16 on kirjeldatud sotsiaalseid mõjusid, sh on lause: „Lisaks võib suure mõjuga kriisi käigus saada kahjustada inimeste vara, võib jääda saamata ka tulu.../“.
- Arvestades olukorda, kus kriisi ja eriolukorra ajal on võimalik nii toetuste, hüvitiste kui

pensioni vähendamine ja maksete peatamine, ei saa me rääkida „tulust“ kui niisugusest, vaid pigem sissetulekust või rahalistest ressurssidest.

- VTK lk-1 21 (p 4.6, Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (2)) on lause: „*Praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt on Eestis tagatud kokkulepitud mahus toiduainete varu valmistoiduna, samuti hoiavad haiglad (kui ETO-d) oma tööks vajalikku varu*“. Märkusena lisame, et lisaks haiglate ravimite varule on olemas ka riigi tervishoiuvaru.
- VTK lk-1 21 (p 4.6, Hetkeolukord ja probleemi kirjeldus (2)) kirjeldatakse probleemide na nii toidu kui ravimite tarneahelate haavatavust, kuid lahendusvariantides on kirjeldatud vaid toidu tootmisega seotud lahendused (ravimite osa on välja jäetud).
- VTK lk-1 24 (Sihtühm 3 – ETKA) on lause: „*Töökorralduslikud muudatused Maaeluministeeriumile (Põllumajandus- ja Toiduametile) oleksid suured, sest sõltuvalt valitud lahendusest kaasneks muudatusega paarisaja kuni mitme tuhande riskianalüüsi ja plaani hindamise kohustus, millega võivad kaasneda kohanemiskulud*“. Märkime, et tegemist ei ole kindlasti kohanemiskuludega, vaid pigem ressursside ja pädevuste võimaliku puudumise või vähesusega ning töökoormuse kasvuga.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristian Jaani  
siseminister

Eed Allik-Hõimoja 6125013  
Eed.Allik-Hoimoja@siseministeerium.ee

Kadi Parmas 6125214  
kadi.parmas@siseministeerium.ee