

Siseministri määruse „Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori määratud struktuuriüksuse poolt lõhkematerjali käitlemise kord ja nõuded lõhkamiskohale“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kehtestatakse **uus siseministri määrus**. 15. märtsil 2023. aastal jõustus relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus¹, millega anti **Politsei- ja Piirivalveameti** (edaspidi *PPA*) peadirektori määratud struktuuriüksusele **õigus käidelda** eriotstarbelise lõhkamiseseadeldise valmistamiseks **lõhkematerjali**. Oluline on, et lõhkematerjali käideldakse ohutult, kuna sellega võib kaasneda õhulööklaine, kildude laiali lendamine, ülerõhk, kõrge temperatuur ja plahvatusheli. See on ohtlik nii ümbritsevale keskkonnale kui ka lõhkamiskohas viibivatele või selle lähedusse sattunud inimestele. Seetõttu on ohutuse tagamiseks vaja kehtestada **lõhkematerjali käitlemise kord ja nõuded lõhkamiskohale**.

Pärast eelnõu jõustumist saab PPA kasutada eriotstarbelist lõhkamiseseadeldist, mida ei kasutata inimese vastu, vaid mis annab võimaluse tekitada ehitisekonstruktsioonidesse avausi, et tagada kiirelt ja tõhusalt sisenemine. See on vajalik, et lahendada raskeid ja eluohtlikke sündmusi kiiresti ja võimalikult ohutult. Seega on eelnõul **väheoluline, kuid positiivne mõju PPA töökorraldusele**.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostöös PPA ekspertidega koostanud Siseministeeriumi:

- õigusnõunik Kristi Käsper (kristi.kasper@siseministeerium.ee) ja
- nõunik Indrek Link (indrek.link@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunikud Kertu Nurmsalu (tel 612 5084, kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee) ja Kristi Kool (tel 612 5166, kristi.kool@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Heike Olmre (tel 612 5241, heike.olmre@siseministeerium.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga rakendatakse relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadust (RT I, 14.03.2023, 21).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu, Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest peatükist ja seitsmest paragrahvist.

Eelnõu 1. peatüki „Üldsätted“ §-s 1 määratletakse eelnõu terminid.

¹ [RT I, 14.03.2023, 21.](#)

- 1) Lõike 1 kohaselt käsitatakse lõhkematerjali lõhkematerjaliseaduse (edaspidi *LMS*) § 2 lõike 1 tähenduses.
- 2) Lõike 2 kohaselt on lõhkematerjali käitlemine eelnõu tähenduses korrakaitseaduse § 78¹ punktis 10 nimetatud eriotstarbelise lõhkamisseadeldise valmistamise eesmärgil lõhkematerjali valmistamine, soetamine, valdamine, hoidmine, vedu, kasutamine ja hävitamine. Valmistamine hõlmab lõhkematerjali vormimist ja selle komponentide segamist ning lõhkematerjali pakkimist ja eriotstarbelisse lõhkamisseadeldisse paigutamist. Erinevalt *LMS*-i § 2 lõikest 3 reguleeritakse eelnõuga lõhkematerjali soetamist, mitte omandamist laiemalt, kuna eriotstarbelise lõhkamisseadeldise valmistamiseks vajalik lõhkematerjal ostetakse ja PPA ei omanda seda loovutamise või leidmise kaudu või muul viisil.

Eelnõu 2. peatükis reguleeritakse lõhkematerjali käitlemist, sealhulgas sätestatakse eraldi nõuded veole, hoidmisele ja kasutamisele.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse lõhkematerjali käitlejad ja volitatakse PPA-d kehtestama lõhkematerjali käitlemise ohutusjuhendi.

- 1) Lõikega 1 sätestatakse, et lõhkematerjali käitlemist korraldab PPA peadirektori määratud struktuuriüksus.
- 2) Lõike 2 kohaselt võib lõhkematerjali käidelda ainult vastava väljaõppega politseiametnik. See tagab, et lõhkematerjali käideldakse nõuetekohaselt ja ohutult. Nõuded politseiametniku väljaõppele määratakse lõike 3 alusel kindlaks lõhkematerjali käitlemise ohutusjuhendis.
- 3) Lõike 3 kohaselt kehtestab PPA peadirektor käskkirjaga lõhkematerjali käitlemise ohutusjuhendi. Selles määratakse kindlaks:
 - sellise lõhkematerjali käitlemise ohutsnõuded, millest valmistatakse eriotstarbelisi lõhkamisseadeldisi, sealhulgas seadeldise ohutsnõuded;
 - lõhkematerjali käitlemise väljaõppe nõuded politseiametnikele, kes võivad lõhkematerjali käidelda.

Lõhkematerjali võivad käidelda üksnes need politseiametnikud, kes on läbinud selleks näiteks PPA-sisese koolituse ja kellel on lõhkaja või demineerija tunnistus, nagu Kaitseväge B-kategooria lõhkaja või Sisekaitseakadeemia demineerija EOD-1 tunnistus. Lõhkematerjali käitlemise PPA-sisene koolitaja võib olla üksnes politseiametnik, kellel on Kaitseväge B- ja C-kategooria lõhkaja tunnistus ning vähemalt kolm aastat praktilist lõhketöö kogemust.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse lõhkematerjali veo nõuded.

- 1) Lõikes 1 nimetatakse õigusaktid, mille alusel ja millega kooskõlas lõhkematerjali veetakse. Lõhkematerjali veetakse liiklusseaduse ja autoveoseaduse ning nende alusel antud õigusaktide kohaselt, arvestades sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud erisusi.

Lõhkematerjali veol lähtutakse ohtlike veoste rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppes (ADR)². Oluline on järgida selle kokkuleppe A lisas määratud piirkoguseid, lähtudes lõhkematerjali või selle allklassi ja muu aine sobivusgrupist.

² [RT II 1996, 29, 104.](#)

- 2) Lõike 2 kohaselt peab sõiduk, millega lõhkematerjali veetakse, olema varustatud kütusega kogu teekonnaks. Lisaks peab sõidukis olema vähemalt üks toimiv sidevahend, näiteks mobiiltelefon või raadiosaatja. Nõuded on vajalikud, et lõhkematerjali saaks toimetada sihtkohta plaaniväliste peatusteta ja et tõrgete korral saaks kutsuda kohe abi. See aitab vähendada võimalust, et sõiduk seisab pikemaajaliselt kohas, kus see võib hakata ohustama kõrvalisi isikuid, või et lõhkematerjal satub kõrvaliste isikute kätte.

Eelnõu §-s 4 sätestatakse lõhkematerjali hoidmise üldnõuded.

- 1) Lõikes 1 sätestatakse, et lõhkematerjali tuleb hoida tingimustes, mis tagavad selle säilimise ja ohutuse ning välistavad selle sattumise kõrvaliste isikute kätte.
- 2) Lõikega 2 nähakse ette, et arvestades lõhkematerjali omadusi, on oluline luua niiskumise vältimiseks sobivad hoiutingimused. Näiteks tuleb vajadusel jälgida lõhkematerjalihoidla (edaspidi *hoidla*) sisekliimat ja sõltuvalt lõhkematerjali hoidmise kohast rakendada muid meetmeid, mis välistavad lõhkematerjali niiskumise.
- 3) Lõikega 3 sätestatakse, et kui lõhkematerjali tootja on määranud selle hoidmisele eraldi nõuded, tuleb järgida ka neid.
- 4) Lõike 4 kohaselt hoitakse lõhkematerjali eraldi hoidlas. Hoidla on hoone, ruum või rajatis lõhkematerjali hoidmiseks, sealhulgas pikaajaliseks säilitamiseks. Hoidla peab olema kohandatud selliselt, et lõhkematerjali hoitakse eraldi muudest esemetest, mille läheduses lõhkematerjali hoidmine võib põhjustada selle süttimise või millega koos hoidmisel kaasneks lisarisk, näiteks tulirelvad, laskemoon ja lahingumoon. Hoidla peab olema eraldi-seisev, välistada tuleb läbikäiguvõimalus ja põlevmaterjali käitlemise väljaõppeta isikute juurdepääs. Nii maandatakse lõhkematerjali kõrvaliste isikute kätte sattumise riski.
- 5) Lõikega 5 sätestatakse, et väljaspool hoidlat korraldab lõhkematerjali lühiajalist hoidmist politseiametnik, kes on selleks läbinud väljaõppe. See võib olla vajalik enne lõhkematerjali kasutamist, kui lõhkematerjal on toimetatud lõhkamiskohta ja seda ei hoita hoidlas ega sõidukis. Sel juhul tuleb lähtuda sama paragrahvi üldnõuetest ja lõhkematerjali käitlemise ohutusjuhendist.

Eelnõu §-s 5 sätestatakse nõuded lõhkematerjali hoidmisele hoidlas.

- 1) Lõikes 1 sätestatakse, et lõhkematerjali hoidlas hoidmisel tuleb tagada ohutus ja rakendada abinõusid võimaliku kahju vältimiseks. Selleks tuleb lõhkematerjal paigutada hoidlasse selliselt, et oleks tagatud selle ohutu asetus ja kättesaadavus (p 1). Eelkõige mõeldakse selle all seda, et riiulite või virnade ümberkukkumise oht peab olema võimalikult väike. Muud esemed, sealhulgas kergesti süttivad kemikaalid, nagu bensiin ja atsetoon, peavad olema paigutatud eraldi selliselt, et need ei põhjustaks lõhkematerjalile lisaohu (p 2).

Lisaks tuleb võtta eri liiki lõhkematerjali ja muude ainete kooshoidmisel arvesse ohtlike veoste rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppe (ADR) A lisas määratud sobivusgrupe ja piirkoguseid.

- 2) Lõike 2 kohaselt ei tohi hoidlas suitsetada ega kasutada lahtist tuld ja sädemeid tekitavaid elektriseadmeid. Suitsetamise keeld kehtib ka elektrooniliste sigarettide ja sarnaste seadmete kohta.

- 3) Lõikes 3 nähakse ette, et hoidlal peab olema lõhkematerjali ohuklassi kohane ohumärgistus plahvatusohu kohta, lähtudes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses sätestatud lõhkematerjali ohuklassist³. Ohumärgistuse tekst või joonis peab olema selge ja märgistus paigutatud nii, et kõrvalistele isikutele oleks see selgelt näha.
- 4) Lõikes 4 sätestatakse, et hoidlal peab olema vastutav hoidja ja vähemalt tehniline valve, et oleks võimalik tuvastada viivitamata oht ja reageerida kiiresti häireteatele. See tähendab, et häire korral peab reageerima PPA patrull. Tulekahju korral tuleb kaasata ka Päästeamet. Hoidla vastutav hoidja tagab, et lõhkematerjali hoitakse nõuetekohaselt.
- 5) Lõike 5 kohaselt ei tohi ka hoidla tehnosüsteem lõhkematerjali ohustada. Näiteks peab hindama võimalikku elektromagnetilist mõju ja vajadusel võtma meetmeid selle vähendamiseks.

Lõigetega 1–5 analoogsed nõuded on kehtestatud lõhkematerjali ja pürotehnilise toote hoidmisele ka LMS-i § 24 lõike 5 alusel kehtestatud määruses⁴.

- 6) Lõikes 6 nähakse ette, et lõhkematerjali hoidlas arvelevõtmise, hoidmise ja mahakandmise ning hoidla hooldamise nõuded kehtestab PPA peadirektor käskkirjaga.

Eelnõu §-s 6 sätestatakse, et lõhkematerjali ei tohi kasutada, kui see ohustab põhjendamatult isiku elu, tervist või vara või keskkonda. Lõhkematerjali kasutamisel peab lisaks korrakaitseasutuses sätestatule kaaluma, kas lõhkematerjali kasutamine kaalub üles võimaliku ohu isiku elule, tervisele või varale või keskkonnale.

Eelnõu 3. peatüki §-s 7 sätestatakse nõuded lõhkamiskohale.

Lõikes 1 nähakse ette, et lõhkamiskoht peab olema eraldatud viisil, mis takistab kõrvaliste isikute juurdepääsu sellele. Kui lõhkematerjali kasutatakse näiteks ehitisse sisenemiseks, on lõhkamiskoht lokaliseeritud ja ohutus on võimalik tagada politseiametnikega, kes takistavad füüsiliselt kõrvaliste isikute juurdepääsu lõhkamiskohale.

Lõigetes 2 ja 3 määratletakse, mis on eelnõu §-s 7 lõhkamiskoht ja ohuala. Lõhkamiskoha all mõistetakse lõhkematerjali kasutamise kohta koos seda ümbritseva ohualaga. Ohuala on ala, kuhu võib ulatuda lõhkematerjali kasutamise kahjulik mõju isikule, varale või ümbritsevale keskkonnale. Ümbritsev keskkond hõlmab nii loodust kui ka objekte, sealhulgas ehitisi ja sõidukeid.

Lõike 4 kohaselt peab lõhkamiskohal olema tagatud seal viibivate politseiametnike ja selle läheduses olevate kõrvaliste isikute ohutus. Kõrvalised isikud on need, kes sündmust ei lahenda ega ole seega ise ohu allikas.

Lõike 5 kohaselt korraldab ohutuse tagamist lõhkamiskohas vastutav politseiametnik. See on ametnik, kes on määratud sündmuse lahendamisse kaasatud juhtima. Vastutava politseiametniku ülesanne on muu hulgas korraldada, et ohutuse tagamiseks oleks olemas selleks

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1272/2008, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist ning millega muudetakse direktiive 67/548/EMÜ ja 1999/45/EÜ ja tunnistatakse need kehtetuks ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1907/2006. – [ELT L 353, 31.12.2008, lk 1–1355](#).

⁴ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 7. augusti 2012. aasta määrus nr 57 „[Lõhkematerjalilaole, lõhkematerjali ja pürotehnilise toote hoidmisele esitatavad nõuded](#)“.

vajalik arv politseiametnikke. Samuti tuleb vältida põhjendamatu kahju ümbritsevale varale ja keskkonnale.

Lõike 6 kohaselt määrab vastutav politseiametnik enne lõhkematerjali kasutamist ohuala suuruse, arvestades:

- 1) ohtu vähendavate rajatiste olemasolu;
- 2) looduslikke ja tehisolusid;
- 3) kasutatava lõhkematerjali kogust;
- 4) muid lõhkematerjali lõhkamise keemilisi, füüsikalisi ja tehnilisi näitajaid.

See on vajalik, et tagada politseiametnike ohutu sisenemine ehitisse ning vältida kahju isikute elule, tervisele ja varale ning keskkonnale nii palju kui võimalik.

Lõike 7 kohaselt peab lõhkamiskoht olema pimedal ajal valgustatud. Valgustus peab olema selline, mis tagab lõhkematerjali käitlemiseks piisava valguse. Valgustatuse all on peetud silmas ka silmale nähtamatut valgust, näiteks infrapunavalgust. Selle eesmärk on tagada, et vastutav politseiametnik käitleks lõhkematerjali ohutult.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole Euroopa Liidu õigusega seotud.

4. Määruse mõjud

4.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: PPA. 2024. aasta andmetel töötab PPA-s 4591 inimest⁵, kellest 3730 on politseiametnikud (81%) ja 861 muud teenistujad (19%). Lõhkematerjali võib käidelda ainult väike osa kõikidest politseiametnikest. Seega on sihtrühm **väike**.

Avalduv mõju ja mõju olulisus

- Mõju ulatus on **väike**. Kuigi PPA töökorraldus võib märkimisväärselt muutuda, puudutab see väikest osa PPA ametnikest. Pärast eelnõu jõustumist on PPA-l võimalus kasutada eriotstarbelist lõhkamiseadeldist, mida ei kasutata inimese vastu, vaid mis annab võimaluse tekitada ehitisekonstruktsioonidesse avausi, et tagada kiirelt ja tõhusalt sisenemine, kuid samas säilitada olukorra lahendamisel piisav üllatusmoment. See on vajalik, et lahendada raskeid ja eluohtlikke sündmusi kiiresti ja võimalikult ohutult.
- Mõju esinemise sagedus on **väike**, kuna PPA kasutab lõhkematerjali ebaregulaarselt ja harva. Lõhkematerjali võib kasutada olukordades, kus ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga ei ole kõiki asjaolusid arvestades võimalik.
- Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**, kuna negatiivset mõju ei ole või see on vähene. Negatiivse mõjuna võib esineda risk, et lõhkematerjali käitlemise ohutusnõuete rikkumise või tähelepanematuse korral juhtub õnnetus. Riski aitavad maandada regulaarsed ohutuskoolitused ja õppepäevad ning ohutusvarustus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: mõju PPA-le on **väheoluline**, kuid **positiivne**. Mõju on valdavalt positiivne, kuna lõhkematerjali käitlemine võimaldab PPA-l süütegusid tõhusamalt tõkestada.

⁵ Teenistujate arv taandatuna täistööajale.

4.2. Sotsiaalne mõju: mõju tervisele ja varale

Sihtrühm: inimesed, kes võivad sattuda lõhkamiskoha lähedusse. Nende arvu on raske hinnata, kuid eelduslikult on see alla tuhande. Võrreldes Eesti elanike koguarvuga⁶ on sihtrühm **väike**.

Avaldub mõju ja mõju olulisus

- Mõju ulatus on **väike**, kuna sihtrühma kui terviku käitumine eriti ei muutu ja puudub tarvidus kohaneda. Olukorrad, kus on vaja lõhkematerjali kasutada, näiteks ehitisse sisenemisel takistuse kõrvaldamiseks, on harvad. Politseiametnikud takistavad kõrvaliste isikute juurdepääsu lõhkamiskohale ning korraldavad selle läheduses olevate isikute ohutuse tagamist. Sellega aitavad nad ka vältida põhjendamatut kahju inimeste tervisele ja varale.
- Mõju avaldamise sagedus on **väike**, kuna muudatustega puututakse kokku harva ja eba-reeglipäraselt.
- Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **keskmise**, kuna võib kaasneda negatiivne mõju inimese tervisele või varale, kui ta ei pea näiteks kinni politseiametnike korraldustest või ei hoia eemale määratud ohualast. Samuti võib olla piiratud inimese tavapärane liikumistee, kuid see on vajalik tema ohutuse tagamiseks.

Järeldus mõju olulisuse kohta: mõju inimestele, kes võivad sattuda lõhkamiskoha lähedusse, on **väheoluline**.

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

Eelnõuga ei kaasne olulist mõju PPA eelarvele. Lõhkematerjali käitlemise täpseid kulusid on keeruline prognoosida, kuna lõhkematerjali käitlemise sagedust ei ole võimalik ette näha. Kaasnevad väljaõppekulud, mille suurus on keeruline prognoosida, kuid mis ei too eelduslikult kaasa olulist mõju PPA eelarvele.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras, kuna 15. märtsil 2023. aastal jõustus relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus ning puudub lisavajadus muudatustega kohaneda.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile, Kliimaministeeriumile ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Kaitsepolitseiametile, PPA-le ja Päästeametile.

Kaitsepolitseiamet, PPA ja Päästeamet kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Kuna Kaitseministeerium, Kliimaministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu kohta märkusi ei esitanud, võib Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 7 lõike 4 kohaselt lugeda, et nad on selle vaikimisi kooskõlastanud.

⁶ [Statistikaameti andmetel](#) elab Eestis 2024. aasta seisuga 1 374 687 inimest.