

SELETUSKIRI

Määruse eelnõu, mis käsitleb Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi ning liidu toetust tervisealasteks kriisideks valmisolekuks ja neile vastamiseks

Kokkuvõte:

Euroopa Komisjon avaldas 2025. aasta juulis määruse eelnõu, milles käsitletakse EL-i elanikkonnakaitse mehhanismi ehk UCPM-i ajakohastamist tulenevalt nii COVID-19 pandeemia õppetundidest kui ka ebastabiilsest geopoliitilisest olukorrast tingituna Venemaa agressioonisõjast Ukraina vastu. Elanikkonnakaitse mehhanismi määruse eelnõu (lühidalt UCPM määrus) eesmärk on parandada tulemuslikkust tegevuses, millega toetatakse looduslike ja inimtegevusest tingitud ohtude (sh tõsised piiriüleised terviseohud) ennetamist, nendeks valmistumist ja nendele reageerimist, võttes ühtlasi arvesse, et EL-i ähvardavad riskid ja ohud on üha keerukamad ja valdkondade ülesed. UCPM määruse eelnõuga toetatakse EL-i UCPM-i ja tervisealasteks hädaolukordadeks valmisolekut ja neile reageerimist ning rahastamist perioodiks 2028-2034.

Eesti toetab määruse ettepaneku vastuvõtmist, kuna see oluliselt edendab elanikkonnakaitset ja valmisolekut eriloomulisteks kriisideks. Eesti toetab kõiki riske ja osalisi hõlmava lähenemise rakendamist kriisivalmiduse ja elanikkonnakaitse valdkonnas, sh tuleb valmistuda ka sõjaliseks ohustenaariumiks ja ulatusliku hübriidrünnakuga toimetulekuks. Peame oluliseks määruse eelnõu eesmärki tugevdada liidu ja liikmesriikide koostööd, et arendada kriisivalmidust vastavalt ühisele ohuhinnangule ja järgides pädevusjaotust. Seejuures toetame piiriülesteks terviseohtudeks valmisoleku integreerimist EL-i üldisesse kriisivalmiduse raamistikku, säilitades valdkonnaspetsiifilise õigus- ja juhtimisraamistiku.

Samuti toetame Euroopa Komisjoni ettepanekut reguleerida kriisideks valmistumise ja elanikkonnakaitse valdkonna koordineerimist ja liidu toetusmehhanismi rakendamist määrusega, et tagada kõikide seotud osapoolte jaoks ühtlane kohaldatavus. Peame oluliseks, et toetusmeetmed on kavandatud kooskõlas EL-i valmisoleku strateegia, sisejulgeoleku strateegia, varude strateegia, meditsiiniliste vastumeetmete strateegia ja valge raamat Euroopa kaitsealase valmisoleku kohta.

Toetame ka ühtse rahastusvahendi abil elanikkonnakaitse ja tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku tegevuste koostööt ja vastastikust täiendamist. Kui määruse läbirääkimistel otsustatakse eelarvejaotuse üle, peame oluliseks, et arvestatakse eelkõige riskihinnangute ja realiseeruvate ohtudega. Lisaks peab säilima paindlikkus eelarvevahendeid valdkondade vahel ümber jagada vastavalt olukorrale.

Leiame, et tuleks prognoosida ja määrata eelarves piirmäär määruse rakendamisel kaasnevate tehniliste ja haldusabi kuludeks, arvestades EL-i üldiste põhimõtetega halduskulude piirmäära seadmisel.

Toetame eelnõus toodud elanikkonnakaitse valmisoleku ja terviseohtudega seotud reageerimismehhanisme ja meetmeid, mille eesmärk on tugevdada kriisiolukordadele reageerimise võimekust liikmesriikides. Toetame piiriüleste terviseohtude ennetamise, ohtudeks valmisoleku ja neile reageerimise toetamiseks eelnõus ette nähtud meetmeid.

Leiame, et haavatavate sihtrühmade vajadustega arvestamine peab olema integreeritud kõikidesse kriisivalmiduse etappidesse.

Eesti peab vajalikuks EL-i tsiviil-sõjalise valmisoleku ja koostöö tugevdamist ning selleks ühisõppuste korraldamist ja teabevahetusmehhanismide edasiarendamist. Euroopa Liidu tegevus kriisikindluse valdkonnas peab selgelt arvestama NATO kollektiivkaitse võimevajadusi, tegevusi ja planeerimisprotsessi, nendega konkureerimata.

Toetame Euroopa Liidu hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskuse (ERCC) tugevdamist ja mandaadi laiendamist viisil, mis tagaks mistahes ohustsenaariumi korral operatiivse abistamise ühtse kontaktpunkti kaudu. Koordineerimiskeskuse ulatuslikum roll on vajalik eelkõige sektoriüleste kriiside koordineerimisel ja lahendamisel koostöös liikmesriikide pädevate asutustega.

Samuti toetame elanikkonnakaitsemehhanismi ühisvõimekuste (rescEU) vahendite tugevdamist ja suurendamist (nt tulekahjude kustutamiseks mõeldud õhuvahendid, varjumis- ja evakuaatsioonikohtade ning meditsiinivarude lisavõimekuse loomine, energiavarustuse tagamise reservseadmete varu ja logistikavõimekused). RescEU vahendite jaotus peab maksimaalselt arvestama liikmesriikide riskide ja ohtude eripärade ja vajadusega teatud vahendite ja varude eelpaigutamiseks liikmesriiki või regiooni.

Peame oluliseks, et elanikkonnakaitse mehhanism võimaldab edendada olukorrateadlikkuse ja toimepidevuse ühe osana kosmoseteenuste ja -andmete (näiteks Galileo hädaolukorra satelliitnavigatsiooniteenused ja Copernicus seirepildid) kasutamist piiriüleselt ning parandada varajase hoiatamise süsteeme.

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjon [esitas 16. juulil 2025 määruse eelnõu](#), milles käsitletakse liidu elanikkonnakaitse mehhanismi ning liidu toetust tervisealasteks hädaolukordadeks valmisolekule ja neile reageerimisele ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1313/2013/EL¹ (edaspidi: *UCPM määruse eelnõu*). Algatuse üldine eesmärk on parandada üldist tulemuslikkust tegevuses, millega toetatakse looduslike ja inimtegevusest tingitud ohtude (sh tõsised piiriülesed terviseohud) ennetamist, nendeks valmistumist ja nendele reageerimist, võttes ühtlasi arvesse, et Euroopa Liitu (edaspidi: *EL*) ähvardavad riskid ja ohud on üha keerukamad ja omavahel aina enam seotud, nagu on rõhutanud Euroopa Ülemkogu oma [järel dustes 2023. aastal](#) ning [2024. aastal](#).

UCPM määruse eelnõu näeb ette: i) EL-i UCPM-i ning toetust tervisealasteks hädaolukordadeks valmisolekuks ja neile reageerimiseks; ii) rahastamise raamistikku, et parendada koostööt ja tegevuste koordineerimist sektorite vahel; iii) sätestatakse eesmärgid ja eelarve perioodiks 2028-2034; ning iv) EL-i rahastuse vormid ja eeskirjad.

Vabariigi Valitsuse protokollilise otsuse eelnõu ja seletuskirja koostasid Siseministeeriumi EL ja välissuhete osakond ning elanikkonnakaitse osakond (info@siseministeerium.ee) ning Sotsiaalministeeriumi EL ja väliskoostöö osakond (info@sm.ee). Eesti seisukohtade kujundamisse olid kaasatud Päästeamet ja Terviseamet, kelle ettepanekutega on läbivalt

¹ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1313/2013/EL, liidu kodanikukaitse mehhanismi kohta.](#)

arvestatud ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Varude Keskus, kelle ettepanekutega arvestati osaliselt. Elanikkonnakaitse valdkonna eest vastutab Siseministeeriumi kriisivalmiduse ja elanikkonnakaitse asekanter Tuuli Räim (tuuli.raim@siseministeerium.ee) ja tervisevaldkonna eest vastutab Sotsiaalministeeriumi tervisevaldkonna asekanter Anniki Lai (anniki.lai@sm.ee).

2. TAUST

UCPM määruse eelnõu tõukub vajadusest ajakohastada 2013. aastal vastu võetud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1313/2013/EL](#), millega loodi EL-i elanikkonnakaitse mehhanism. Viimastel aastatel on riskid ja ohud Euroopas mitmesuguste julgeoleku, tervishoiu, kliimamuutuste ja keskkonnaga seotud probleemide sagenemise tõttu märkimisväärselt suurenenud. EL-i elanikkonnakaitse mehhanismi aktiveerimise juhtude arvu järsk kasv annab tunnistust sellest, et riiklikud süsteemid vajavad tõenäoliselt ka edaspidi suuremat toetust katastroofidele ja kriisidele reageerimiseks.

Peale selle nõuab sektoriüleste kriiside – nagu COVID-19 pandeemia ja Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu – mitmetahuline olemus terviklikumat ja integreeritumat lähenemist kriisiohjele, mistõttu peavad EL ja selle liikmesriigid tegema tihedat ja tõhusat koostööd, et asjaomaste probleemidega tulemuslikul viisil toime tulla. Praegust geopoliitilist olukorda arvestades on vaja tugevdada Euroopa tsiviil- ja sõjalist valmisolekut, nagu on kokku lepitud EL-i kriisivalmiduse strateegias ja ühises valges raamatus „Euroopa kaitsevalmidus 2030“.

EL-is on loodud tõsiste piiriüleste terviseohtude määruse (EL) 2022/2371 alusel toimiv valmisoleku ja koordineerimise raamistik², mille alusel toimub ka edaspidi valdkonnaspetsiifiline tegevuste koordineerimine, mis hõlmab nii nakkushaiguste tõrjet kui ka laiemalt CBRN-ohtusid (keemilised, bioloogilised, kiirgus- ja tuumaohud). Samuti säilib määruse (EL) 2022/2372 alusel loodud kriisiolukorras vajalike meditsiiniliste vastumeetmetega seotud valmisoleku- ja kriisitegevuste jaoks mõeldud eraldiseisev raamistik. Piiriüleste terviseohtude puhul säilitatakse eraldi juhtimisstruktuurid, mis võimaldavad liikmesriikidel olla kaasatud EL strateegiate väljatöötamisse ja elluviimisesse. Liikmesriikides piiriüleste terviseohtude valmisoleku ja reageerimise eest vastutavad pädevad asutused on kaasatud EL tasandi tegevuste koordineerimisse terviseohutuse komitee (ingl. k. *Health Security Committee*) ja HERA (EL tervisealase hädaolukorra valmisoleku ja reageerimise amet) nõukogu kaudu.

² [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) 2022/2371, milles käsitletakse tõsiseid piiriülesteid terviseohtusid ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1082/2013/EL](#)

2.1. UCPM struktuur



Joonis 1: UCPM-i struktuur koos erinevate komponentidega.

Joonisel 1 on toodud UCPM-i struktuur, mille kohaselt elanikkonnakaitse ja tervise hädaolukordade puhul püüab liikmesriik hakkama saada kõigepealt iseseisvalt, kasutades oma varusid ja võimekusi (joonisel märgitud kui *Member State Civil Protection*). Alles seejärel, kui oma jõududega toime ei tulda, tehakse pöördumine UCPM-i määruse alusel EL-i solidaarsete võimekuste kasutamiseks. Seeläbi on määruse kohaldamisalas nn kahed varud: i) *European Civil Protection Pool* (edaspidi: *ECPP*) ning ii) *rescEU* võimekus / varud (joonisel samanimelised). *ECPP* varud on hallatavad liikmesriikide poolt ning *rescEU* varusid haldab Euroopa Komisjon. Täpsemalt toimivad mõlemad osad järgmiselt:

1. **EU Civil Protection Pool (ECPP) ehk Euroopa elanikkonnakaitse ühisressurss** koosneb liikmesriikide poolt vabatahtlikult eraldatud reageerimisvõimekustest nagu näiteks moodulid, muud reageerimisvõimekused ja ekspertide kategooriad. Lõpliku otsuse nende kasutamise kohta teatud hädaolukorras teevad liikmesriigid. Ühisressursi kasutamisel kaetakse UCPM-i kaudu eelkõige transpordi- ja logistikakulud.
2. **rescEU ehk EL-i ülene võimekuste ja varude kogum**, on täielikult rahastatud EL-i poolt, aga varusid hoiustatakse liikmesriikides. *rescEU* varud võetakse kasutusele viimase abimeetmena ehk siis, kui nii liikmesriikide enda kui ka teiste liikmesriikide poolt elanikkonnakaitse ühisressurssi eraldatud võimekused on ammendunud.

Kogu tegevuse koostoime tagamiseks on vajalik laialdane koordineerimine, mida teostab EL-i hädaolukordade koordineerimiskeskus (edaspidi: *ERCC*). *ERCC* on seeläbi EL-i

elanikkonnakaitse mehhanismi tuum. ERCC koordineerib abi andmist katastroofi sattunud riikidele, sh abivahendite, ekspertteadmiste, elanikkonnakaitse meeskondade ja spetsiaalse varustuse näol. ERCC töötab ööpäevaringselt, tagab hädaabi kiire kohaletoimetamise ja tegutseb koordineerimiskeskusena kõigi EL-i liikmesriikide, 10 täiendava osaleva riigi, kannatanud riigi ning elanikkonnakaitse ja humanitaarabi ekspertide vahel.

2.2. UCPM-i tegevuse käivitamise skeem

UCPM-i käivitamine hädaolukorras jälgib järgmist loogilist järjestust ja tegevusalgoritmi:

1. Lahvatab hädaolukord (nt looduskatastroof, sõjaline rünnak);
2. Riik aktiveerib oma elanikkonnakaitse ressursid ja võimekused, et hädaolukorraga toime tulla;
3. Kui sellest ei piisa: esitatakse abitaotlus UCPM-i alusel läbi EL-i ühise hädaolukordade ja side süsteemi (edaspidi *CECIS*);
4. EL-i hädaolukordade koordineerimiskeskus ehk ERCC hindab olukorda ja koordineerib abi andmist. Sõltuvalt olukorra tõsidusest võib ERCC teha otsuse anda abi:
 - Euroopa elanikkonnakaitse ühisressurssi ehk ECPP reservist;
 - rescEU varudest;
 - Varudest, mida ei ole ECPP reservis ega ka rescEU-s. Sellisel juhul kutsub ERCC kokku koordinatsiooni koosoleku ja osalevatel riikidel on võimalik teada anda, kas ja kuidas on võimalik aidata.
5. Pärast hädaolukorra lahenemist toimub järelhindamine.

2.3. Uued elemendid UCPM-i määruks

Võrreldes varasema UCPM-i määruksa on kaasajastatud määruksa eelnõusse uue elemendina lisatud *tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise meetmed*, mida seni on rahastatud [programmist „EL tervise heaks“ 2021-2027](#)³. Hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimisega seotud tegevuste rahastamine koondatakse ühtsesse eelarveraamistikku, mis hõlmab nii elanikkonnakaitset kui ka terviseohtudeks valmisolekut ja reageerimist. Sellega tagatakse EL-i kodanike täiendav kaitse, mis aitab lõppkokkuvõttes suurendada vastupanuvõimet ja kaitsta elanikkonda paremini tõsiste terviseohtude eest. Tervisealastel hädaolukordadel võib olla ulatuslik mõju, mis ei piirdu vaid tervishoiusektoriga nagu näitas COVID-19 pandeemia.

Piiriülesteks terviseohtudeks ja tervisealasteks hädaolukordadeks valmisolekuga seotud meetmeid on seni rahastatud programmist „EL tervise heaks“ 2021-2027“, mille üheks eesmärgiks on inimeste kaitsmine tõsiste piiriüleste terviseohtude eest ning tervishoiusüsteemide reageerimisvõime ja liikmesriikide vahelise koordineerimise parandamine tõsiste piiriüleste terviseohtudega toimetulekuks. Terviseprogrammist on rahastatud näiteks nakkushaiguste seire ja varajase hoiatamise süsteemide arendamist, piiriüleste terviseohtudega seotud andmete kogumist ja riskianalüüside läbiviimist, ühiste

³ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) 2021-522, millega luuakse liidu tervisevaldkonna tegevusprogramm \(programm „EL tervise heaks“\) ajavahemikus 2021-2027 ja tunnistatakse kehtetuks määrus \(EL\) nr 282/2014.](#)

koolituste, simulatsiooniõppuste ja stressitestide läbiviimist ning EL-i tervisealase hädaolukorra valmisoleku ja reageerimise ameti (edaspidi: *DG HERA*) koordineeritavaid meetmeid, mis on seotud kriisiolukordades vajalike meditsiinivahendite arendamise, tootmisvõimekuste tagamise, varude strateegilise planeerimise ja hankimisega.

Määruse eelnõu ei mõjuta piiriüleste terviseohtude valmisoleku ja reageerimisega ning elanikkonnakaitsega seotud EL-i asutuste vahelist pädevuste ja ülesannete jaotust. Piiriüleste terviseohtude valmisoleku ja neile reageerimise valdkonnas jäävad endiselt vastutavaks Euroopa Haiguste Ennetamise ja Tõrje Keskus (edaspidi: *ECDC*) ning 2021. aastal loodud DG HERA. ECDC ülesanne on toetada piiriülesteks terviseohtudeks valmisolekut ja reageerimist EL-is, sh tugevdada ja koordineerida nakkushaiguste ennetuse ja tõrje suutlikkust. Lisaks tegutseb liikmesriikide esindajatest koosnev terviseohutuse komitee (ingl. k. *Health Security Committee*), mis koordineerib liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni tegevust piiriüleste terviseohtude korral ning toetab valmisoleku- ja reageerimismeetmete ühtlustamist.

DG HERA vastutab meditsiiniliste vastumeetmete (nt vaktsiinid, ravimid, diagnostika jm meditsiinilised vahendid) strateegilise planeerimise ja kriisireageerimise eest, sealhulgas koordineerib ühishankeid ja varude haldamist. RescEU meditsiinivarude kontekstis on DG HERA ülesandeks vajaduste hindamine ja prioriteetide määramine ning varukategooriate (nt vaktsiinid, antidootid, antibiootikumid, kaitsevahendid, seadmed) osas sisendi andmine, tuginedes ohustsenaariumitele ja riskihinnangutele. RescEU meditsiinivarude operatiivne haldamine ja käivitamine jääb endiselt DG ECHO ja ERCC ülesandeks.

Teise olulise muudatusena luuakse ERCC struktuuri koosseisu *kriisikoordineerimiskeskus*. Kriisikoordineerimiskeskus põhineb ERCC struktuuril ja võimel, sh analüüsi- ja teadusvõimekusel, olukorrateadlikkusel ning ööpäevaringsel tegevussuutlikkusel tulla toime sektoriüleste kriisidega. Liikmesriigid määravad kriisikoordineerimiskeskuse toimimise tagamiseks kontaktpunktid. Kriisikoordineerimiskeskuse peamine ülesanne on soodustada ennetusel põhinevat valmisoleku- ja reageerimiskorda, piiriülest koordineerimist ilma dubleerimiseta ning tagada paremat seiretegevust.

Kolmandaks on lisatud *tsiviil-militaar koostöö* osa, kus eesmärgiks on liikmesriikidega konsulteerides parandada tsiviil-sõjalist valmisolekut ja reageerimistegevuse koordineerimist liidus ning töötada välja kord. Nimetatud korras lepatakse kokku ülesanded ja kohustused ning määratakse kindlaks prioriteedid katastroofidele ja kriisidele valmisoleku tagamiseks ning neile reageerimiseks liidus, arvestades EL hõlmavaid stsenaariume.

UCPM mehhanismiga määratletakse põhimõtted ja raamistik järgmiseks EL-i rahastusperioodiks, et tõsta EL-i liikmesriikide elanikkonnakaitse ja tervisealaste hädaolukordade kriisivalmidust, eeldatav eelarve üle 10 miljardi €. Käesoleval eelarveperioodil rahastatakse elanikkonnakaitse ja tervisevaldkonda erinevatest instrumentidest: i) elanikkonnakaitsega seonduvat UCPM-ist ning ii) tervisevaldkonda EU4Health programmist, mille eelarvemaht on kokku 3,6 miljardit €. Tulevikus toimub mõlema valdkonna rahastamine

UCPM instrumendi alt. Kui liikmesriik läheb UCPM mehhanismist toetust taotlema, siis protseduuriliselt suuri muudatusi kehtiva õigusruumiga ei ole.

2.4. Seosed teiste EL-i strateegiate ja Eesti riigisiseste poliitikatega

Koos seotud horisontaalsete nõuete ja muude programmidega toetatakse ja edendatakse UCPM määruse eelnõuga meetmeid katastroofide prognoosimiseks ja ennetamiseks. Seeläbi vähenevad ka kulutused EL-i majandusele ning kahjulikud sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkonnavalaselt mõjud kõige haavatavamatele piirkondadele ja demograafilistele gruppidele. Ettepanekuga järgitakse EL-i üldist horisontaalselt lähenemisviisi ja tagatakse, et EL-i mehhanismi investeringutega suurendatakse ka EL-i tööstusbaasi konkurentsivõime- ja vastupanuvõimet, ning tänu sellele pannakse lisaks alus strateegilisemale, usaldusväärsemale ja autonoomsemale reageerimisele.

UCPM määruse eelnõu on EL-i tasandil seotud ja toetab kriisivalmiduse strateegia, sisejulgeoleku strateegia, ühise valge raamatu „Euroopa kaitsevalmidus 2030“, meditsiiniliste vastumeetmete strateegia ning varude loomise strateegias seatud eesmärgi ja tegevusi.

UCPM määruse artiklis 5 on toodud tsiviil-militaar koostöö tugevdamine sarnaselt kriisivalmiduse strateegiale ja ühises valges raamatus „Euroopa kaitsevalmidus 2030“ sätestatule. Tulemuslik kriisiohje nõuab ka tihedat koordineerimist tsiviil- ja sõjaliste osalejate vahel, et tagada tsiviil- ja sõjalise tegevuse sujuv ja tõhus toimimine. See koostöö on oluline, et toime tulla probleemidega, millel on tugev kahesugust kasutust hõlmav mõõde ning mille puhul tsiviil- ja sõjalised osalejad kasutavad ühist taristut, nagu transpordivõrgud ja logistikakeskused. Tsiviil- ja sõjaliste osalejate koostöö abil on võimalik tagada, et nende vastavad jõupingutused on tõhusalt koordineeritud ja täiendavad üksteist, mis lõppkokkuvõttes parandab üldist reageerimist kriisile. Seega on ettepaneku üks olulistest eesmärkidest tagada, et määruse alusel saaks pakkuda tõhusamat ja tulemuslikumat toetust taoliste keerukate ja suure mõjuga kriiside ohjamisel, järgides kõiki ohte ning kogu valitsemissektorit ja ühiskonda hõlmavat lähenemisviisi.

Lisaks sellele, et liidu mehhanism on tihedalt seotud EL-i kriisivalmiduse strateegiaga, on UCPM määrus seotud EL-i sisejulgeoleku strateegiaga, eesmärgiga tagada kõrgetasemeline julgeolek liidu kodanikele.

Kui UCPM määruse kohaselt on oluline tugevdada liidu kriisivalmidust ja reageerimisvõimet, siis sama rõhutab ka kriisivalmiduse strateegia. Selle kohaselt Copernicuse, Galileo programmi ning peagi kasutusele võetava IRIS² teenused pakuvad reaalsajas olukorrateadlikkust ning toetavad varajast hoiatamist ja usaldusväärset sidet juhul, kui maapealsed võrgud lakkavad toimimast. Galileo Emergency Warning Satellite Service (EWSS) võimaldab liikmesriikide elanikkonnakaitse asutustel edastada ohuteavitusi elanikkonnale ka siis kui maapealne sidevõrk ei tööta.

Samuti on UCPM määrus kooskõlas varude loomise strateegia ja meditsiiniliste vastumeetmete strateegiaga, eesmärgiga valmistuda järgmiseks tervisekriisiks. Seeläbi aitab käesoleva määruse

eelnõu rakendada EL õigusraamistikku, millega reguleeritakse piiriülesteks terviseohtudeks valmisolekut ja nendele reageerimist⁴ ning kriisi korral vajalike meditsiinitarvikutega varustatust⁵. Viirused ei tunne riigipiire ja nagu COVID-19 pandeemia ajal selgus, oli vaktsiinide, samuti muude asjakohaste meditsiiniliste vastumeetmete väljatöötamine, tootmine ja õiglane jaotamine kõigile EL-i liikmesriikidele võimalik ainult tänu EL-i tasandil koordineeritud meetmetele. UCPM määruse tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise komponendi üheks eesmärgiks on parandada meditsiiniliste vastumeetmetega varustatust, eeskätt reservvõimsuse, hankimise, varude loomise ja kasutuselevõtu abil.

Riigisisel tasandil on UCPM määrus, mis reguleerib elanikkonnakaitse ja tervisevaldkonna hädaolukordadeks valmisolekut ja reageerimist, otseselt seotud elanikkonnakaitse tegevuskavas⁶ 2024-2027 toodud tegevustega nagu ohuteavitus, pääste- ja demineerimistööd, evakuatsioon / varjumine, elanike ja KOV-ide kriisivalmidus, vältimatu sotsiaalabi ja esmaabi ja katastroofimeditiin, vaimse tervise ja psühhosotsiaalse abi pakkumisega kriisi ajal ning muu elanikele vajalik abi, sh elutähtsate teenuste (nt ravimite varustuskindlus) pakkumine.

Samuti on UCPM määrusel valmisoleku ja reageerimise vaatest selge puutumus dokumendiga Julgeolekupoliitika alused 2023⁷, mille kohaselt halvenenud julgeolekukeskkond tingib vajaduse suurendada elanikkonna kriisikindlust ja süstemaatilisemalt rakendada elanikkonnakaitset. Elanikkonnakaitse eesmärk on toetada inimesi kriisis, sh sõjaolukorras, ning suurendada inimeste valmisolekut kriisides iseseisvalt toime tulla. Selle saavutamine on ühiskonna eri osaliste ühine jõupingutus, kus on oluline roll inimestel, kogukondadel, vabatahtlikel, kohaliku omavalitsuse üksustel ja erinevatel riigiasutustel.

2.5. UCPM Eesti meeskond

Eestis on elanikkonnakaitse mehhanismi meeskonnana üles antud 20 inimest, kellest 13 on Päästeameti töötajad. Ülejäänud 7 inimest jagunevad Sotsiaalkindlustusameti, Eesti Varude Keskuse, Sisekaitseakadeemia, haigla ja erasektori vahel.

ERCC riiklikuks kontaktpunktiks ja CECIS-süsteemi (tehniliseks) peakasutajaks on Riigikantselei. Peamisteks ERCC partneriteks on Päästeamet ja Terviseamet. Eesti Varude Keskus on riigisiselt ELi varude strateegia rakendamise juhtasutus.

Tulenevalt rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seadusest⁸ (edaspidi: *RTsMS*) ja Vabariigi Valitsuse 24. märtsi 2011. aasta määrusest nr 40 „Eksperdi rahvusvahelisele tsiviilmissioonile lähetamise ja sealt tagasikutsumise kord ning tsiviilmissioonile lähetatud

⁴ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) 2022/2371, milles käsitletakse tõsiseid piiriüleseid terviseohtusid ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1082/2013/EL](#)

⁵ [Nõukogu määrus \(EL\) 2022/2372, selliste meetmete raamistiku kohta, millega tagatakse kriisi korral oluliste meditsiini vahenditega varustatus liidu tasandil rahvatervisealases hädaolukorras.](#)

⁶ [Elanikkonnakaitse tegevuskava 2024-2027](#)

⁷ [Julgeoleku poliitika alused](#)

⁸ [Rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seadus](#)

eksperdi kulude katmise ulatus, tingimused ja kord⁹ hoiab Eesti katastroofiabi meeskonna reservi (edaspidi: *EDRT*) Päästeamet. Reservi moodustavad erinevate moodulite liikmed ja eksperdid, keda saame UCPM-i vajadusel pakkuda. Päästeamet pakub omalt poolt EDRT baaskoolitust ekspertidele, lisaks kaasneb sellega ka tervisenõuete kontroll.

Lisaks juhime tähelepanu, et rahvusvahelise pääste- ja demineerimistöde regulatsioon liigub 2026. aasta esimesel poolaastal RTsMS-ist Päästeseadusesse. Selle käigus ajakohastatakse regulatsiooni, küll aga suuri põhimõttelisi muudatusi sellega ei kaasne. Nii nagu käesoleval hetkel, otsustab ka muudatuste jõustumisel päästemeeskonna kiireloomulise rahvusvahelise lähetamise Päästeamet koostöös Siseministeeriumiga ning see kooskõlastatakse Välisministeeriumiga.

Päästeameti poolt on UCPM-i ECPP-sse üles antud varingupäästemeeskond ning üleujutuste pumpamise meeskond koostöös Läti ja Leedu kolleegidega.

Päästeametil on töös:

1. EST-TAST võimekuse loomine, mis pakub staabieleменти toetust (logistiline tugi);
2. EST-GFFF ehk metsakustutusmeeskond;
3. EST-EOD ehk humanitaardemineerimise meeskond.

3. MÄÄRUSE EELNÕU SISU

Artikkel 1 määrab reguleerimiseseme, mis võtab kokku määruse eelnõu peamised sisulised komponendid. Nendeks on liidu elanikkonnakaitse mehhanism ehk UCPM ning EL-i toetus valmisolekuks tervisealasteks hädaolukordadeks. Määruse eelnõuga sätestatakse eesmärgid, eelarve ajavahemikuks 2028-2034 ning rahastuse vormid ja eeskirjad. Kõnealune artikkel eristab hädaolukordade reageerimise koordineerimiskeskust ehk ERCC, mis on olemasolev UCPM-i koordineeriv asutus, ning määrusega loodavat kriisikordineerimiskeskust, mille ülesandeks on soodustada sektoriülest operatiivset valmisolekut, olukorrateadlikkust ja tegevuste koordineerimist. Määruse eelnõuga luuakse mõlemale üksusele eeskirjad tegevusselguse eesmärgil.

Artikkel 2 sätestab määruse eelnõu kohaldamisala ning eesmärgid. Peamiseks eesmärgiks on tagada inimeste, keskkonna, vara ja kultuuripärandi kaitse igasuguste inimtegevusest tingitud ja looduskatastroofide, sealhulgas tõsiste piiriüleste terviseohtude eest. Selleks võimaldatakse sektoriülest koostööd ja koordineerimist, samal ajal piiramata EL-i kõrge välisesindaja pädevusi välismissioonide ja -operatsioonide läbiviimises. Samuti ei mõjuta määruse eelnõumuude õigusaktide kohaldamist, kus on sätestatud erieeskirjad kriisidele reageerimise või riskijuhtimise, sh tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise kohta, ning sellega tagatakse vastastikune täiendavus nende õigusaktidega.

Artikkel 3 täpsustab määruse eelnõus kasutatavaid mõisteid.

⁹ [Eksperdi rahvusvahelisele tsiviilmissioonile lähetamise ja sealt tagasikutsumise kord ning tsiviilmissioonile lähetatud eksperdi kulude katmise ulatus, tingimused ja kord](#)

Artikkel 4 sätestab UCPM eesmärgid, mis tõukuvad soovist tugevdada EL-i ja liikmesriikide koostööd ennetamiseks, reageerimaks ja haldamiseks igasuguseid inimtegevuses ja looduskatastroofidest tingitud kriise. Selleks on sätestatud järgmised eesmärgid:

- Parandada katastroofiriskide ja -ohtude mõistmist ning prognoosimist, rõhutades ennetustegevuse ja asutuste vahelise koostöö vajalikkust;
- Hõlbustada suutlikkuse suurendamist kriisidele vastu seista, toetudes mh teadmuse jagamisele. Selleks edendatakse teadusuuringute ja innovatsiooni rakendamist. Näiteks toetatakse väljaõpet ja õppuseid, vastastikusi eksperdihinnanguid, ekspertide ja Euroopa Liidu elanikkonnakaitse meeskondade lähetamist, et pakkuda nõuandeid ennetus- ja valmisolekumeetmete kohta ning ka tehnilist abi.
- Suurendada valmisolekut reageerida katastroofidele kõikidel tasanditel, milleks rakendatakse järgmisi tegevusi:
 - ERCC ning kriisikoordineerimiskeskus pakuvad tuge liikmesriikide ametiasutustele ja EL-i kriisiohjestruktuuridele läbi oma kommunikatsiooni- ja teabestruktuuride;
 - Toetatakse varajase hoiatuse süsteemide välja töötamist ja haldamist;
 - Arendatakse reageerimisvõimekust, rakendades mh koostalitlusvõimet ja kaaludes võimalikku kahesugust kasutust kriisi korral;
 - EL-i ja liikmesriikide poliitikates ning finantsraamistikutes võetakse suuremal määral arvesse katastroofiohu ennetamist ja valmisolekut kriisideks;
 - Suurendatakse valmisolekut ja vastupanuvõimet kõigi sidusrühmade seas, sh valitsemistasanditel, tsiviil- ja sõjaväelistes asutustes, kodanikuühiskonnas ja erasektoris.
- Hõlbustada abitaotluse alusel – mida sätestab sama määruse artikkel 28 – kiiret ja tõhusat reageerimist EL-is, assotsieerunud kolmandates riikides (artikkel 9) ning väljaspool EL-i.
- Toetada liikmesriikide ja EL-i jõupingutusi tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise tagamiseks (sh ennetustegevus; reageerimisvõimekus, meditsiiniliste vastumeetmetega varustatus, koordinatsioon).

Artikkel 5 käsitleb EL-i tsiviil-sõjalist valmisolekut ja koostööd, mille aluseks on Euroopa Komisjoni ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja koordineeritud tegevus meetmete väljatöötamisel ning eesmärgid, tööülesannete jaotust, kohustusi ja prioriteete kajastava korra loomisel. Komisjoni ja kõrge esindaja tegevus EL-i tsiviil-sõjalise valmisoleku saavutamiseks toimub liikmesriikidega konsulteerides.

Artikkel 6 sätestab UCPM eelarve perioodiks 2028-2034 mahus 10 675 000 000 € jooksevhindades. Vahendeid võib kasutada ka määruse rakendamiseks antava tehnilise ja haldusabi jaoks, näiteks ettevalmistus-, seire-, kontrolli-, auditi- ja hindamistegevuseks, ettevõtete infotehnoloogiasüsteemide ja -platvormide arendamiseks, teabe- ja kommunikatsioonitegevuseks, sh EL-i poliitiliste prioriteetide tutvustamiseks ning muuks tehniliseks ja haldusabiks või personaliga seotud kuludeks, mida Euroopa Komisjon käesoleva määruse kohasel haldamisel kannab.

Artikkel 7 sätestab täiendavate rahaliste ja mitterahaliste vahendite kasutuselevõtu, mida võivad anda liikmesriigid, EL-i institutsioonid, organid ja asutused, kolmandad riigid, rahvusvahelised organisatsioonid, rahvusvahelised finantsasutused või muud kolmandad isikud.

Artikkel 8 sätestab alternatiivset, kombineeritud ja kumulatiivset rahastamist. Selle raames võib meede, mis on juba saanud toetust mõnest muust EL-i programmist, saada seda ka UCPM-i rahastusest.

Artikkel 9 sätestab, millised (osaliselt) assotsieerunud kolmandad riigid võivad osaleda UCPM-is. Nendeks on:

- Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmed, kes on Euroopa Majanduspiirkonna liikmed, ja Euroopa mikroriigid;
- Ühinevad riigid, kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaadid;
- Euroopa naabruspoliitika riigid;
- Muud kolmandad riigid.

Selleks, et UCPM-is osaleda, sõlmitakse assotsieerimisleping, milles:

- Tagatakse õiglane tasakaal assotsieerunud kolmanda riigi panuse ja saadava kasu vahel;
- Nähakse ette osalemise tingimused, sh viis, kuidas arvutada tegevustoetusest ja osalustasust koosnev rahaline panus ja üldised halduskulud;
- Ei anta mingisugust otsustuspädevust;
- Kindlustatakse EL-i õigus tagada usaldusväärne finantsjuhtimine ja kaitsta oma finantshuve;
- Vajaduse korral tagatakse EL-i julgeoleku ja avaliku korra huvide kaitse.

Artikkel 10 sätestab EL-i rahastuse rakendamise ja selleks vajalikud vormid. Sellest tulenevalt võib EL-i rahastust anda mis tahes kujul, kuid eelkõige toetusena, auhinnana, hankena ja mitterahalise annetusena. Samuti on Euroopa Komisjonil pädevus anda liikmesriikidele ilma konkursikutseta otsetoetusi meetmete rakendamiseks, mis on kooskõlas määruse eesmärkidega (artikkel 4).

Artiklid 11 ja 12 sätestavad rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid ning tööprogrammide kehtestamise kooskõlas määrusega (EL, Euratom) 2024/2509¹⁰.

Artikkel 13 käsitleb EL-i katastroofidele vastupidavusega seotud eesmärkide seadmist elanikkonnakaitse valdkonnas. Euroopa Komisjon koos liikmesriikidega täiendab elanikkonnakaitse eesmärgi ning võtab vastu soovitusi, mis koos eesmärkidega moodustavad lähtealuse ennetus- ja valmisolekumeetmete toetamiseks.

¹⁰ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL, Euratom\) 2024/2509, 23. september 2024, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid](#)

Artikkel 14 käsitleb riiklikku riskihindamist ja riskijuhtimise planeerimist, mille eesmärgiks on edendada tõhusat ja sidusat lähenemisviisi kriiside ennetamisele ja valmisolekule UCPM-i raames. Liikmesriigid on kohustatud:

- Arendama katastroofiohu hindamist riiklikul ja / või piirkondlikul tasandil ning tagama koordineerimise ja sidususe muude riskihindamisprotsessidega. Mittetundlikud hindamistulemused peavad olema kättesaadavad avalikkusele;
- Arendama katastroofiohu juhtimise võime hindamist;
- Arendama ja täiustama katastroofiohu juhtimise planeerimist, sh piiriülese koostöö vaatest ning võttes arvesse piiriülese mõjuga riske.
- Parandama katastroofikahju andmete kogumist ja levitamist.

Artikkel 15 sätestab riikliku riskijuhtimisega seotud teabe jagamist Euroopa Komisjonile ja üksteisele, et luua ühine olukorrateadlikkus. Selleks peavad liikmesriigid edastama Euroopa Komisjonile 31. detsembriks 2028 kokkuvõtte riskihindamisest, katastroofiohu juhtimise ja reageerimise võimekusest, tegevustest ning investeringutest. Pärast 2028. aastat peavad liikmesriigid edastama sama sisuga ülevaate iga 5 aasta tagant. Praegu on kokkuvõtete esitamise tähtaeg iga 3 aasta tagant, seega väljapakutud 5 aastat on liikmesriikidele väiksema halduskoormusega.

Artikkel 16 sätestab riskihindamist ja riskijuhtimise planeerimist EL-i tasandil. Euroopa Komisjon teeb liikmesriikide riskijuhtimisega seotud teabe kokkuvõtete ja muude andmete (sh kosmoseandmed) alusel ühise aruande, mida esitatakse iga 5 aasta tagant. Samuti koostab Euroopa Komisjon olemasoleva info põhjal katastroofistsenaariume.

Artikkel 17 sätestab suutlikkuse suurendamise vahendeid, mida Euroopa Komisjon pakub liikmesriikidele. Nendeks on näiteks väljaõppe programmid, õppused, tehniline ja rahaline abi, eksperthinnangud ja lähetused.

Artikkel 18 sätestab EL-i elanikkonnakaitse teadmusvõrgustiku toimimis- ja tööpõhimõtteid, eesmärgid ning UCPM rahastusest toetatud meetmete elluviimise seiret. Teadmusvõrgustiku eesmärk on toetada EL-is tegutsevate elanikkonnakaitse ja katastroofiohu juhtimisega seotud organisatsioonide, asutuste, erasektori, teadusringkonna koostööalgatusi ning pakkuda valdkondlikku ekspertteadmust.

Artikkel 19 sätestab üldisi valmisolekumeetmete põhimõtteid, mille alusel peavad liikmesriigid tõhustama oma reageerimisvõimekust Euroopa Komisjoni toel. Liikmesriigid töötavad reageerimisvõimekused (Euroopa elanikkonnakaitse ühisressurssi ja rescEU võimekused) välja vabatahtlikkuse alusel.

Artikkel 20 sätestab Euroopa elanikkonnakaitse ühisressurssi, milleks on kokku koondatud ja vabatahtlikult eraldatud liikmesriikide reageerimisvõimekus (nt moodulid, eksperdid, tehniline abi jne). Liikmesriigi poolt ühisressursi kaudu antud abi täiendab abi taotlevas liikmesriigis olemasolevaid reageerimisvõimekusi, ilma et see piiraks liikmesriikide esmast vastutust ennetada oma territooriumil katastroofe ja neile reageerida.

Artikkel 21 sätestab abi andmist rescEU¹¹ instrumendist, mille eesmärk on täiendada riiklike üldisi reageerimisvõimekusi (k.a. neid, mida eraldatakse ühisressurssi raames) ja / või operatiivvajadusi. Euroopa Komisjon määrab ka edaspidi nii nagu praegu kehtiva otsuse kohaselt rakendusaktiga kindlaks selle, milliseid võimekusi võib rentida, liisida või muul viisil hankida ulatuses, mis on vajalik transpordi- ja logistikavaldkonna puudujääkide kõrvaldamiseks. rescEU võimekusi haldavad liikmesriigid või Euroopa Komisjon. Komisjon ja liikmesriigid tagavad vajaduse korral rescEU võimekuste piisava geograafilise jaotuse.

Artikkel 22 sätestab rescEU ülemineku perioodi. Kuni 2034. aastani võib anda EL-i toetust, et katta 75 % kuludest, mis on vajalikud kiire juurdepääsu tagamiseks riiklikele võimekustele.

Artikkel 23 sätestab katastroofide ja kriiside prognoosimist ja varajast hoiatamist ning selleks vajalikke arendustegevusi. Antud tegevuse keskmes on Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vaheline koostöö, et võtta kasutusele meetmeid, mille eesmärgiks on parandada prognoosimise ja varajase hoiatamise võimeid. Selleks rakendatakse mh EL-i kosmosevõimekuse tööriistu nagu Copernicus ja Galileo.

Artikkel 24 sätestab üldsuse hoiatamise süsteeme, mille keskmes on Galileo satelliitsüsteemi lõimimist riiklikesse hoiatussüsteemidesse. Samuti tuleb liikmesriikidel, Euroopa Komisjoni toel, parandada avalikkuse teadlikkust EL-i hoiatusteadetest. ERCC-le ja kriisikoordineerimiskeskus hõlbustavad liikmesriikide teabevahetust seoses Galileo kasutamise piiriülese katastroofi korral. Galileot võib rakendada ka kolmandate riikide puhul, kui nad peaks seda taotlema.

Artikkel 25 sätestab ERCC täpsustatud eeskirju, toimimispõhimõtteid ja eesmärke. ERCC peamine ülesanne on parandada EL-i ühist olukorrateadlikkust ning ööpäevaringset tegevussuutlikkust. ERCC teeb tihedat koostööd riiklike elanikkonnakaitse asutuste ning asjaomaste liidu institutsioonide ja ametitega. ERCC tegevus toimub reaalajas ning on suunatud koordineerimisele, seiramisele ja EL-i tasandil reageerimise tagamisele. Liikmesriigid peavad määrama riiklikud kontaktpunktid ERCC toimimise tagamiseks ning teavitama sellest ka Euroopa Komisjoni.

Artikkel 26 sätestab kriisikoordineerimiskeskuse loomise ning selle tegevuse eeskirjad. Antud kriisikoordineerimiskeskus põhineb ERCC struktuuril ja võimel, kuid on suunatud suuremal määral prognoosimisele ja sektoriüleste riskide seiramisele, koostades tegevusülevaateid sektoriüleste ja kõigi ohtudega seotud riskide kohta. Kriisikoordineerimiskeskus teeb sektoriüleste kriiside välismõõtmelises raames tihedat koostööd Euroopa välisteenistuse kriisidele reageerimise keskusega. Kriisikoordineerimiskeskus tagab tegevuste koordineerimist kriisiolukorras nii liikmesriikide, nende ametite, EL institutsioonide kui ka (vajadusel)

¹¹ **RescEU** on Euroopa katastroofidele reageerimise suutlikkuse strateegiline reserv, mille alla kuuluvad erinevad võimekused alates tuletõrjelennukitest ja -helikopteritest kuni meditsiinivarustuse ja välihaiglateni.

assotsieerunud riikide vahel. Liikmesriigid peavad määrama riikliku kontaktpunkti kriisikoordineerimiskeskuse toimimise tagamiseks.

Artikkel 27 sätestab katastroofidest teatamise korra ERCC kaudu. See tugineb olemasolevale süsteemile (ühine hädaolukordade side- ja infosüsteem CECIS, mis hõlbustab reaalajas teabevahetust liikmesriikide ja ERCC vahel).

Artikkel 28 sätestab abitaotluse korda ja sisu ning üldisi esitamise põhimõtteid. Artikkel ei sätesta olulisi muudatusi võrreldes kehtiva korra ja praktikaga.

Artikkel 29 sätestab toetuse andmise õiguslikke aluseid sektoriüleste kriiside korral läbi kriisikoordineerimiskeskuse.

Artikkel 30 sätestab konsulaarabi, mida erandlikel kordadel võidakse pakkuda UCPM-i kaudu kolmandates riikides toimunud katastroofide korral.

Artikkel 31 sätestab liidu toetust reageerimiseks, mille puhul toetab Euroopa Komisjon liikmesriike teabevahetusega varustuse ning transpordi- ja logistikaressurssidest, sh sõjalistest; abistab antud ressursside kätte saamisel teistest allikatest (nt kommertsturg) ning rahastab tegevuskulusid ja ressursse, mis on vajalikud kriisile reageerimiseks. Toetuse saamiseks peavad olema täidetud järgmised tingimused:

- Esitatud on abitaotlus;
- Ressursid on vajalikud tulemusliku reageerimise tagamiseks;
- Abi vastab ERCC kindlakstehtud vajadusele ning selle andmine on kooskõlas ERCC soovitusel;
- Abi taotleb riik on UCPM-i raames antava abi vastu võtnud;
- Kolmandate riikide puhul täiendab antav abi EL-i üldist humanitaarabi.

Artikkel 32 sätestab tulemusliku reageerimise soodustamiseks mõeldud abi, mida Euroopa Komisjon annab abi andvatele liikmesriikidele. See suuresti hõlmab ressursside ja varustuse kindlakstegemist, teabe esitamist ja jagamist, meetmete hõlbustamist loomaks meditsiinilise evakuatsiooni keskusi, ekspertide ja sekkumismeetmete ettevalmistamist, võimekusevaru loomist väljaõppe tagamiseks jne.

Artikkel 33 sätestab ekspertide ja EL-i elanikkonnakaitse meeskonna lähetamise korda, valiku tingimusi ja põhimõtteid.

Artikkel 34 sätestab toetatavad meetmed, mille eesmärgiks on tugevdada liikmesriikide võimekust piiriüleste terviseohtude ennetamise, valmisoleku ja neile reageerimisega seoses. Toetatavad meetmed on eelkõige:

- Andmete kogumine, teabevahetus ning varajase hoiatamise ja seiresüsteemide toetamine;

- Meditsiiniliste vastumeetmete olemasolu ja kättesaadavuse parandamine, sh hanketegevuse, võimsuse reserveerimise ning ka varude loomise ja kasutuselevõtu abil;
- Suutlikkuse suurendamine.
- Toetustegevused, mille eesmärk on meetmete väljatöötamine, rakendamine ja seire, sealhulgas koostöö riiklike asutuste ja sidusrühmadega, ning vajalike töövahendite ja taristute, sealhulgas IT-taristu, arendamine ja kasutuselevõtt.

Artikkel 35 sätestab komiteemenetluse tingimusi.

Artikkel 36 sätestab otsuse nr 1313/2013/EL, millega loodi UCPM, kehtetuks tunnistamist alates 1. jaanuarist 2028, kuna see asendatakse käesoleva määrusega.

Artiklid 37 ja 38 sätestavad üleminekusätteid ning määruse jõustumist ja kohaldamist. Määrust kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2028.

4. MÄÄRUSE EELNÕU VASTAVUS PÄDEVUSE ANDMISE, SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE

Elanikkonnakaitse valdkonnas on Euroopa Komisjonil **toetav pädevus**. Katastroofide ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise eest vastutavad eelkõige liikmesriigid. UCPM on loodud teadvustades, et laiapindsete katastroofide korral ei pruugi eraldi tegutseva liikmesriigi reageerimisvõimekus olla piisav. Tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise meetmed tagavad aga samal ajal põhjalikuma koordineerimise ja koostöö, eeskätt aspektides, mis puudutavad terviseohtude asjakohaste meditsiiniliste vastumeetmete kättesaadavust ja neile juurdepääsu. Seeläbi on UCPM-i keskmes liikmesriikide hästi kooskõlastatud ja kiire vastastikune abi, mida EL-i tasand omalt poolt toetab.

4.1. Õiguslik alus

UCPM määruse eelnõu tugineb [EL-i toimimise lepingu](#) (edaspidi ELTL) artikli 168 lõikele 5, artiklile 196 ning artikli 322 lõikele 1.

ELTL artikli 168 lõige 5 sätestab õigusliku aluse võtmaks vastu stimuleerivaid meetmeid inimeste tervise kaitseks ja parandamiseks ning eelkõige peamiste piiriüleste tervist kahjustavate tegurite vastu võitlemiseks. Samuti kuuluvad sinna meetmed, mis puudutavad tõsiste piiriüleste terviseohtude seiret, nende eest varjast hoiatamist ja nende vastu võitlemist.

ELTL artikkel 196 sätestab õiguslikku alust EL-i algatusteks eesmärgiga suurendada liikmesriikide koostööd ja kollektiivset valmisolekut, et juhtida inimtegevusest tingitud ja looduskatastroofide ennetamist, nendeks valmisolekut ja neile reageerimist.

ELTL artikli 322 lõige 1 sätestab võimalust tagada rahaline paindlikkus võimalusega assigneeringuid üle kanda. Antud artikkel võimaldab rahastada tegevusi, mis tulenevad artikli 168 lõikest 5 ning artiklist 196, paindlikul viisil kriisi olukorras.

Leiame, et valitud õiguslikud alused on sobivad ning võimaldavad koordineerida ka tsiviil-sõjalist koostööd ulatuses, mis on vajalik laiaulatuslikus kriisis tõhusa reageerimise tagamiseks. Järjest rohkematel juhtudel (nt tervisealased hädaolukorrad, ekstreemsed ilmastikunähtused, hübriid- või küberründed) vajavad tsiviilvõimud militaarvaldkondade asutuste tuge. Relvastatud rünnaku korral on relvajõududel omakorda vaja tsiviiltoetust riigi ja ühiskonna jätkuva toimimise tagamiseks. Koostöös LR-idega tuleb parandada tsiviil- ja sõjaliste osalejate vahelist suhtlust. Ukrainavastase agressioonisõjaga seoses on UCPM juba kasutusel keskse mehhanismina erineva kriisiabi koordineerimisel ja kohaletoimetamisel.

Katastroofidele reageerimisel võib viimase abinõuna anda olulise panuse sõjaliste vahendite kasutamine tsiviiljuhtimise all. Kui elanikkonnakaitseoperatsioonide toetuseks peetakse asjakohaseks sõjaliste vahendite kasutamist, tuleks sõjaväega tehtavas koostöös järgida korda ja kriteeriumeid, mille on kehtestanud nõukogu või selle pädevad organid selleks, et teha liidu mehhanismi jaoks kättesaadavaks elanikkonnakaitsega seonduvad sõjalised vahendid, samuti peab see olema kooskõlas asjakohaste rahvusvaheliste suunistega.

4.2. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hinnang

Tulenevalt Euroopa Liidu Lepingu (edaspidi *ELTL*) [artiklist 5 lõikest 3](#)¹² võtab EL nendes valdkondades, mis ei kuulu EL-i ainupädevusse, kasutusele meetmeid ainult niisuguses ulatuses, mil liikmesriigid ei suuda ise riigi, piirkonna või kohaliku tasandi puhul saavutada meetmega kavandatud eesmärgid. Suuremahuliste kriiside (nt looduskatastroofid, pandeemiad, sõjaline rünnak) puhul ei pruugi liikmesriigil olla ressursse neile piisavas mahus ja piisavalt kiirelt reageerida, mille tõttu on vajalik nii ühtselt rakendatav mehhanism kui ka lähenemine elanikkonnakaitsele. Viimane peab tagama hästi kooskõlastatud ning koordineeritud vastastikust abi, eriti EL-i tervikuna ohustavate keerukate piiriüleste hädaolukordade ja kriiside raames (nt COVID-19 pandeemia, Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu). Selleks, et vältida dubleerimist ja tegevuste killustamist, on vajalik EL-i tasandil ühtne lähenemine ning tegevuste koordineerimine, eriti ennetuse ja vastupanuvõime suurendamise küsimustes. See aga ei ole saavutatav liikmesriikide enda tegutsemise raames, mille tõttu on EL-i tasandi koostööraamistiku loomine põhjendatud.

Nõustume, et esitatud määruse eelnõu on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

Tulenevalt [ELL artiklist 5 lõikest 4](#) peavad kavandatud meetmete laad ja tugevus olema vastavuses tuvastatud probleemiga ehk järgima proportsionaalsuse põhimõtet. UCPM määruse eelnõu on seotud mitme valdkondliku algatuse ja strateegiaga, seeläbi luues koostoime mitme eri tasandi vahel. Määruse eelnõuga antakse liikmesriikidele võimalus osaleda prioriteetide kindlaksmääramisel ning eesmärk on suurendada liikmesriikide osalust toetatavates meetmetes. Selle nimel vähendatakse osalemist takistavaid asjaolusid ning piiratakse EL-i ja liikmesriikide halduskoormust nii, et see piirdub sellega, mis on komisjonile vajalik oma volituste rakendamiseks liidu eelarve täitmisel.

¹² [Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon](#)

Nõustume, et esitatud määruse eelnõu on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

5. ESIALGNE MÕJUDE ANALÜÜS

Mõjusid hinnati neljas suuremas kategoorias: i) sotsiaalne mõju; ii) mõju majandusele; iii) mõju riigiasutustele ja riigieelarvele; iv) mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele. Samuti käsitleti võimalikke muudatusi siseriiklikus õigusruumis. Kokkuvõtvalt võib järeldada:

1. Mõjude analüüsist nähtub, et määruse rakendamine aitab kriisiolukordadeks paremini valmistuda ning riske maandada. Ohtude või ohuolukordade realiseerumisel on sotsiaalne mõju Eesti elanikkonnale suur.
2. Määruse rakendamisel kaasneb erasektorile mõju juhul, kui on soov osaleda hangetel, abi andmise protsessis ja annetada vajaminevaid vahendeid.
3. Oluline positiivne mõju nii riigiasutustele kui ka eelarvele kaasneb juhul, kui Eesti otsustab taotleda või anda abi läbi UCPM-i mehhanismi.
4. Määruse rakendamisel kaasneb oluline mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele, kuna käesoleva määruse rakendamine toob kaasa koostöö tugevdamise ja tihendamise EL liikmesriikidega ja UCPM-is osalevate teiste partnerriikidega (nt EL kandidaatriigid).

5.1. Sotsiaalne mõju

UCPM-i määruse ettepanekul on märkimisväärne sotsiaalne mõju elanikkonnale, eeskätt looduskatastroofide, tervisealaste hädaolukordade või muude kriiside korral, kus inimesed vajavad kiiret abi. Ettepanek toetab ja edendab meetmeid kriiside ennetamiseks, valmisolekuks ja reageerimiseks, aidates vähendada kriiside kahjulikku mõju ühiskonnale tervikuna ning eriti haavatavamatele piirkondadele ja sihtrühmadele. UCPM pakub liikmesriigi elanikkonnakaitse võimekusi täiendavat kaitsekihti ning aitab tagada kogukondade vastupanuvõimet kriisiolukordades.

Mehhanismil on positiivne mõju ka ühiskondlikule solidaarsusele ja ühtekuuluvusele, kuna see põhineb liikmesriikide vastastikusel abistamisel ja koostööl. Samuti toetab UCPM elanikkonna teadlikkuse ja kriisivalmiduse suurendamist, sealhulgas kooolituste ja õppuste kaudu, mis tugevdavad inimeste oskusi ja valmisolekut kriisidega toimetulekuks. Hästi toimetuleva ühiskonna aluseks on inimesed, kellel on vajalikud teadmised, oskused ja varud, et kriisiolukordades toime tulla.

Eestis peetakse oluliseks elanikkonna valmisoleku ja vastupanuvõime parandamist kõiki riske hõlmaval viisil, arvestades loodusõnnetuste, tööstusõnnetuste, kliimamuutuste, hübriidohtude ja sõjaliste ohtude võimalikku koosmõju. Erilist tähelepanu tuleb pöörata haavatavatele sihtrühmadele – eakatele, erivajadustega ja toimetulekuraskustes inimestele –, keda kriisid mõjutavad ebaproportsionaalselt. Oluline on ka kolmanda sektori ja vabatahtlike rolli tugevdamine, mis suurendab kogukondade valmisolekut, toetab sotsiaalset sidusust ning aitab kaasa psühhosotsiaalsele heaolule ja kiiremale taastumisele kriisidest.

Määruse rakendamine aitab kriisiolukordadeks paremini valmistuda ning paremini riske maandada. Ohtude või ohuolukordade realiseerumisel on sotsiaalne mõju Eesti elanikkonnale suur.

5.2. Mõju majandusele

Mõju Eesti majandusele on väike ja kaudne, kuna käesolevas määruses saab erasektor kaasuda läbi annetuste ja abi andmise. Võimalik kasu tekib, kui annetada saab vahendeid, mida erasektoril endal vaja ei lähe ja mille puhul on oluline kinni pidada toodete säilitustähtaegadest. Küll aga EL-i tasandil ühiselt kriisidele reageerimiseks ja valmistumiseks kasutatavate mehhanismide parem koordineerimine tagab laiemalt positiivse mõju EL, sh Eesti, majandusele.

Mõju võib kaasneda ka juhul, kui on soov osaleda hangetel, aga seda, kas ja millisel kujul tulevikus hankeid korraldatakse on käesoleval hetke keeruline prognoosida, kuna UCPM-i rahastamise tingimused lepatakse kokku taotlemisvoorude läbiviimisel.

Määruse rakendamisel kaasneb erasektorile mõju juhul, kui on soov osaleda hangetel, abi andmise protsessis ja annetada vajaminevaid vahendeid.

5.3. Mõju riigiasutustele ja riigieelarvele

Mõju riigiasutuste töökorraldusele on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid. Määruses ettenähtud valmisoleku- ja reageerimismeetmed on abiks Eesti elanikkonnakaitse tegevuskava elluviimisel, mis puudutab eelkõige Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutusi.

Määruses ettenähtud tegevused toetavad Terviseameti võimekuse suurendamist tervisealaste hädaolukordade valmisoleku ja reageerimisega seotud ülesannete täitmisel, näiteks infosüsteemide ja laborivõimekuste arendamisel.

Päästeamet on hetkel riiklikul tasandil peamine ERCC partner abi andmisel ja vastuvõtmisel. Inimesi, kelle Eesti on määranud elanikkonnakaitse mehhanismi (UCPM) meeskonna liikmeteks on hetkel kokku 20, neist 13 on Päästeameti töötajad. Muudatuse sihtrühmaks on seega peamiselt Päästeameti töötajad. Ülejäänud 7 inimest jagunevad Sotsiaalkindlustusamet, Eesti Varude Keskuse, Sisekaitseakadeemia, haigla ja erasektori vahel.

Hädaolukordade koordinatsioonikeskuse ERCC riiklikuks kontaktpunktiks ja CECIS-süsteemi (tehniliseks) peakasutajaks on Riigikantselei.

UCPM määrusega loodava kriisikordineerimiskeskuse riikliku kontaktpunkti nimetamine ei ole hetkel otsustatud, sest see sõltub sellest, milliseks kujuneb kriisikordineerimiskeskuse täpsem roll ja kontaktpunkti ülesanded selle töö toetamisel. Riigikogu menetluses oleva tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus on planeeritud määrata Eesti Varude Keskus rahvusvahelise abi küsimisel ja vastuvõtmisel keskseks koordinaatoriks.

Mõju riigiasutuste töökorraldusele võib suurendada peale seda, kui Eesti on otsustanud UCPM-i mehhanismist raha taotleda või läbi mehhanismi abi küsida/pakkuda. Selle puhul jaotuvad kulud kahe variandi alusel:

- **Variant 1 – suutlikkuse ja võimekuste arendamine:** kui Eesti soovib arendada riski- ja kriisijuhtimist riiklikul tasemel või luua/täiendada olemasolevaid või uusi võimekusi, mida saaksid kriisis kasutada ka teised UCPM partnerriigid.

Eesti taotles *tehnilist abi*, et paremini rakendada valmisoleku strateegiat ja tõsta riigi suutlikkust ohuteavituse valdkonnas. Varasemalt on sellest meetmest toetust taotletud kolmel korral, viimati ohuteavituse keele-eelistuse arendamiseks (508 250 eurot). Omafinantseeringu nõue oli sellel meetmel 5% (käibemaks ei ole abikõlbulik ning kaudsed kulud olid lubatud 7%). Projektitaotluste esitamine on seni toimunud üks kord aastas.

Samuti on Eesti taotlenud toetust *demineerimise võimekuse rahvusvahelise kasutamise võimaluse loomiseks*. Käimasoleva humanitaardemineerimise võimekuse projekti käigus ei looda uut võimekust, vaid muudetakse olemasolev võimekus rahvusvaheliselt kasutatavaks. Demineerimise võimekuse tõstmise projekti maksumus oli üle 700 000 euro, millest omafinantseeringu nõue oli 25 % + taotleja riigi käibemaks. Komisjon seab raha kasutamise tingimused rahastusvoorus ehk taotlemisel ning need võivad aastate lõikes muutuda.

- **Variant 2 – abi küsimine/pakkumine:** kui Eestis on kriis ja soovime ise UCPM-i mehhanismist abi taotleda, siis Eestil on vastuvõtva riigina kohustus katta tegevuskulud¹³, nt kütuse- ja majutuskulud. Kui me ise anname abi, nt päästemeeskondade lähetamine UCPM-i riiki metsatulekahjude kustutamiseks, kaetakse kuni 100 % tegevuskuludest. Praktikaks: 1) Türgi maavärina korral kaeti 75% tegevuskuludest ja 25% kattis Eesti oma vahenditest; 2) tegevuskulude katmine toimub juhul, kui päästemeeskond/moodul on sertifitseeritud. Nt Eesti metsakustutusmoodul ei ole sertifitseeritud ja sellisel juhul on kulude hüvitamine väiksem (hüvitati vaid lennupiletid).

Seega mõju riigieelarvele sõltub suuresti sellest, mis positsioonis Eesti on ning kas me soovime abi anda või taotleda. Näeme, et vastavalt elanikkonnakaitse tegevuskavale on lähiaastatel prioriteetne järgmiste võimekuste arendamine, mis omakorda toob Eestile kaasa positiivseid edasiminekuks.

Kokkuvõttes kaasneb oluline positiivne mõju nii riigiasutustele kui ka elarvele juhul, kui Eesti otsustab elanikkonnakaitse süsteemi ja võimete arendamiseks toetust taotleda või anda abi läbi UCPM-i mehhanismi.

5.4. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Viimastel aastatel on Euroopa riski- ja ohumaastik muutunud oluliselt ebastabiilsemaks. Põhjuseks on valdkondade ülesed ning kombineeritud julgeoleku-, tervise-, kliimamuutuste ja keskkonnaprobleemid.

¹³ **Tegevuskulud** - kõik kulud, mis kaasnevad võimekuse kasutamisega või eksperdi või ELi elanikkonnakaitse meeskonna lähetamisega operatsiooni vältel. Selliste kulude hulka võivad kuuluda personalikulud, rahvusvahelise ja kohaliku transpordi, logistika, julgeoleku, kulumaterjali, tarvikute ja hooldusega seotud kulud ning muud kulud, mis on vajalikud võimekuse tulemusliku kasutamise tagamiseks.

Tihtilugu on tegemist sektoriüleste kriisidega, (nt Covid-19 pandeemia ja Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu) mis nõuavad terviklikumat ja integreeritumat lähenemist kriisiohjele. Tulemuslik kriisiohje nõuab omakorda tihedat koordineerimist tsiviil- ja sõjaliste osalejate vahel, et tagada tsiviil- ja sõjalise tegevuse sujuv ja tõhus toimimine. See koostöö on iseäranis oluline, et toime tulla probleemidega, millel on tugev kahesugust kasutust hõlmav mõõde ning mille puhul tsiviil- ja sõjalised osalejad kasutavad ühist taristut, nagu transpordivõrgud ja logistikakeskused. Tsiviil- ja sõjaliste osalejate koostöö abil on võimalik tagada, et nende vastavad jõupingutused on tõhusalt koordineeritud ja täiendavad üksteist, mis lõppkokkuvõttes parandab üldist reageerimist kriisile. Kavandatav eelnõu näeb muuhulgas ette EL-i tsiviil-sõjalise valmisoleku ja koostöö suurendamise ning tugevdamise. Eesti vaatest on see positiivne ja eelduslikult kasvab meie valmisolek ja võimekus toime tulla ka sõjalise ohustenaariumiga ning tagada parem vastastikune abistamine ulatusliku hübriidrünnaku korral, millel on mõju elanikkonna elule ja tervisele.

Ettepanek omab märkimisväärset ja positiivset mõju Eesti riigi julgeolekule ja välissuhtlusele, kuna tänapäeva kriiside mastaapsus ja komplekssus eeldab EL-i liikmesriikidelt tihedat koostööd ja kiiret reageerimist.

5.5. Võimalikud muudatused siseriiklikus õigusruumis

Kehtiva õiguse kohaselt rakendatakse elanikkonnakaitse mehhanismi ja tervisealaste hädaolukordade korral otsust nr 1313/2013/EL UCPM-i kohta ning selle asendamine määrusega ei muuda rakendamise osas juba sisetöötatud ja toimivat süsteemi.

Seega ei nõua määruse tulevane rakendamine, välja arvatud kriisikordineerimiskeskuse kontaktpunkti nimetamine, eraldiseisvaid muudatusi siseriiklikus õigusruumis.

6. EESTI SEISUKOHAD JA NENDE PÕHJENDUSED

6.1. Eesti toetab kõiki riske ja osalisi hõlmava lähenemise rakendamist kriisivalmiduse ja elanikkonnakaitse valdkonnas, sh tuleb valmistuda ka sõjaliseks ohustsenaariumiks ja ulatusliku hübriidrünnakuga toimetulekuks. Peame oluliseks määruse eelnõu eesmärki tugevdada liidu ja liikmesriikide koostööd, et arendada kriisivalmidust vastavalt ühisele ohuhinnangule ja järgides pädevusjaotust. Seejuures toetame piiriülesteks terviseohtudeks valmisoleku integreerimist EL-i üldisesse kriisivalmiduse raamistikku, säilitades valdkonnaspetsiifilise õigus- ja juhtimisraamistiku.

Põhjendus: Oleme arvamisel, et süsteemne lähenemine elanikkonnakaitse ja tervisevaldkonna hädaolukordadele lihtsustab protseduure ja kasutab ressursse tõhusamalt, sh hübriidohtude ja kriitilise taristu häiretega seotud tekkivate julgeolekuriskide käsitlemisel, millel on valdkondade ülene mõju. Toetame, et UCPM-ist oleks võimalik abi paluda ennetavas faasis tõsiste julgeolekuohtude korral, sh juba enne kriisi puhkemist riskihinnangu alusel. Eesti kui piiririigi valmisoleku tugevdamine julgeolekuohtude vastu suurendab kogu EL-i strateegilist vastupanuvõimet, seega on investeeringud idapiiri riikide valmisoleku tugevdamisse kogu EL-i huvides.

UCPM määruse eesmärk on tagada ka tervisealaste hädaolukordade valmisolek ja reageerimine koos tugevdatud elanikkonnakaitse meetmetega. Euroopa kiirelt muutuval riski- ja ohumaastikul hõlmavad kriisid üha enam mitmeid valdkondi, tuues esile riskide süsteemse olemuse ja mõju erinevatele sektoritele. Seetõttu on oluline, et piiriüleste terviseohtude valmisoleku ja elanikkonnakaitse raamistikus kriisivalmiduse tegevused oleksid omavahel hästi koordineeritud.

Tervisevaldkonna valmisolek ja elanikkonnakaitse on tihedalt seotud. Näiteks vältimatu abi, sh katastroofimeditsiin, on osa elanikkonnakaitse tegevustest. Elanikkonnakaitsega seonduv sündmus võib tuua kaasa kulutused ka tervishoiuvaldkonnale. Tervishoiu ega elanikkonnakaitse kriis ei teki kannatanute arvu järgi, vaid sõltub eelkõige riigi ressursidest (sh pääste ressursid) ja võimekusest osutada abi ning kannatanute arv ei pruugi seejuures olla esmatähtis. Näiteks 500 traumapatsienti Eestis ei pruugi tähendada kriisi, samas 500 põletuspatsienti Eestis on kriis kogu Põhjamaades. Mida paremini oleme tervishoiu- ja elanikkonnakriisideks valmistunud, varustatud ja koolitatud, seda kiiremini suudame kriisidele reageerida ja seda paremini on korraldatud vastavad ressursid ning abivajajad saavad kiiremini abi.

6.2. Toetame Euroopa Komisjoni ettepanekut reguleerida kriisideks valmistumise ja elanikkonnakaitse valdkonna koordineerimist ja liidu toetusmehhanismi rakendamist määrusega, et tagada kõikide seotud osapoolte jaoks ühtlane kohaldatavus. Peame oluliseks, et toetusmeetmed on kavandatud kooskõlas EL-i valmisoleku strateegia, sisejulgeoleku strateegia, varude strateegia, meditsiiniliste vastumeetmete strateegia ja valge raamat Euroopa kaitsealase valmisoleku kohta.

Põhjus: Arvestades tänapäeva kriiside ja katastroofide mastaapsust ning kiiresti muutuvat ühiskonda, on tähtis, et UCPM-i varasemalt reguleerinud otsus asendatakse määrusega. Vaatamata sellele, et varasemalt kasutusel olnud otsus oli liikmesriikidele tervikuna siduv, siis seda üksnes liikmesriikide pädevatele asutustele, mitte kolmandatele isikutele. Määrus kui otsekohaldav õigusakt annab edaspidi võimaluse liikmesriikide territooriumil tegutsevatel elanikkonnakaitse- ja tervisevaldkonna ettevõtjatel osaleda UCPM-i määruse kohaldamisalas, sh kaasuda abi andmisel ja teha annetusi.

Ühtlasi märgime, et ka ühtlase kohaldumise vaates on EL-i üleselt oluline terminite sõnastamisel hoida kasutatavate mõistete osas ühtsust. Mõisted nagu „kaheotstarbeline“, „geograafiline jaotus“, „eelpaigutus“, „assotsieerunud riik“ leiavad eelnõu raames laialdast kasutust. Õiguselguse huvides peaksid kasutatavad terminid olema üheselt arusaadavad kõikidele osapooltele, sest need on käesolevas määruses rahastamisotsuste tegemisel aluseks.

Määruse eelnõu läbirääkimistel ja rakendusprogrammide koostamisel on vajalik hoida kooskõla elanikkonnakaitse ja tervisevaldkonda puudutavate ELi strateegiliste dokumentidega nagu valmisoleku, sisejulgeoleku, varude ja meditsiiniliste vastumeetmete strateegiad ning valge raamat Euroopa kaitsealase valmisoleku kohta 2030. aastaks. Uued strateegilised tegevuskavad on võtnud meile sobivalt kõiki riske hõlmava lähenemise, kus varasemast rohkem teadvustatakse vajadust valmistuda ka sõjalise ohu stsenaariumiks ning tagada vastastikune abistamine ulatusliku hübriidrünnaku korral.

6.3 Toetame ühtse rahastusvahendi abil elanikkonnakaitse ja tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku tegevuste koostamist ja vastastikust täiendamist. Kui määruse läbirääkimistel otsustatakse eelarvejaotuse üle, peame oluliseks, et arvestatakse eelkõige riskihinnangute ja realiseeruvate ohtudega. Lisaks peab säilima paindlikkus eelarvevahendeid valdkondade vahel ümber jagada vastavalt olukorrale.

Põhjus: Kuna kriisid, mis lahendamist vajavad, on kompleksed ja paljudel juhtudel piiriülesed, on neid mõistlik lahendada koordineeritult. See hoiab kokku nii aega kui ka ressursse. Paindlikum ja integreeritum eelarve võimaldab paremini planeerida ennetus- ja valmisolekutegevusi, nagu olukorraseire, tulevikuplaanid ja suutlikkuse arendamine ning samuti kiiremini reageerida uutele ohtudele ja suure mõjuga kriisidele.

Toetame komisjoni ettepanekut, mille kohaselt UCPM-i täpsem eelarvejaotus pannakse paika mitmeaastaste tööprogrammide koostamisel. See tagab vajaliku paindlikkuse ja võimaldab vahendite planeerimisel arvesse võtta tegelikke vajadusi vastavalt ohustsenaariumitele ja riskihinnangutele, mis võivad ajas muutuda. Peame seejuures oluliseks, et liikmesriigid oleksid tööprogrammide koostamisel kaasatud eelarvejaotust ning prioriteetide seadmist ja toetatavaid tegevusi puudutavate otsuste tegemisse. Samas on rahaliste vahendite kasutamise paindlikkuse kõrval oluline silmas pidada ka toetatavate tegevuste järjepidevuse tagamise olulisust, mis eeldab pikemaajalisemat kindlust ka rahastamises. Arvestada tuleb ohtude ja riskide mitmekesisust, liikmesriikide reageerimisvõimekust ja valmisolekut ning juba olemasolevaid vahendeid ja varusid. Eelkõige tuleb prioriteetsena käsitleda vähese tõenäosuse, kuid suure

mõjuga ohtudega seotud ühisvõimekusi (näiteks keemiliste, bioloogiliste, kiirgus- ja tuumaohtude seire ja neile reageerimine) ja ohuhinnangust tulenevaid regionaalseid erivajadusi.

Kui läbirääkimiste käigus tõstatatakse elanikkonnakaitse ning piiriüleste terviseohtude valmisoleku ja neile reageerimise valdkondade vahelise eelarvejaotuse küsimus, siis saame toetada indikatiivse jaotuse määratlemist määruses. Seejuures saaks tugineda senisele kogemusele ja aluseks võtta praeguseks väljakujunenud rahastamise proportsioonid. Samas peaks ka indikatiivse eelarvejaotuse korral säilima paindlikkus, mis võimaldab eelarvet vastavalt muutuvatele vajadustele rakendamise käigus ümber jagada.

Liidu mehhanismi alusel ennetamiseks ja valmisolekuks antav finantsabi kulutatakse kooskõlas mitmeaastase tööprogrammiga, mille võtab vastu elanikkonnakaitse komitee. Komisjon teavitab komiteed korrapäraselt ka tööprogrammi rakendamisest. Tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimisega seotud küsimustes kohtub komitee teistsuguses koosseisus. Eestit esindavad komiteedes Siseministeerium või teemapõhiselt Siseministeeriumi poolt määratud valitsemisala asutus ja Sotsiaalministeerium ning saame seeläbi mõjutada rakendusfaasis prioriteetide seadmist ja vahendite jaotuse planeerimist.

6.4. Leiame, et tuleks prognoosida ja määrata eelarves piirmäär määruse rakendamisel kaasnevate tehniliste ja haldusabi kuludeks, arvestades EL-i üldiste põhimõtetega halduskulude piirmäära seadmisel.

Põhjendus: Euroopa Komisjoni 16. juulil 2025. aastal avaldatud ettepanekus „Nõukogu määrus, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2028-2034“¹⁴ (edaspidi MFF) näeb kogu eelarvest ette 6% EL-i avaliku halduse kuludeks. MFFi I samba Euroopa Liidu Euroopa Fondi (nn riigiplaani) määruse eelnõu näeb Euroopa Komisjonile ette täiendavalt 0,5% tehniliseks abiks (so. ettevalmistav töö, seire, kontroll, audit, hindamine, infosüsteemide arendus, avalikkuse teavitamise ning EL-ülestes liikmesriikide võrgustike hoidmisega seotud kulud ning muud administratiivsed ülesanded). Analoogselt UPCM-i määruse ettepanekule on ka MFF-i II sambasse kuuluvas Euroopa Konkurentsivõime Fondis kehtestatud Euroopa Komisjonile võimalus tehnilise ja haldusabi kulude katmiseks.

Euroopa Komisjonile tuleks määruse rakendamiseks vajalike tehnilise ja haldusabi (st ettevalmistus-, järelevalve-, kontrolli-, auditi- ja hindamistegevused, ettevõtte infotehnoloogiasüsteemid ja -platvormid, teabe- ja kommunikatsioonitegevus) kuludeks, sh liidu poliitiliste prioriteetide tutvustamiseks või personaliga seotud kuludeks, mida komisjon käesoleva määruse kohasel haldamisel kannab, seada piirmäär. Arvestades eeltoodut, tuleks seada eelarve läbirääkimiste käigus võimalik madalaim protsentuaalne piirmäär (nt kuni 5 %) elanikkonnakaitse ja tervisevaldkonna kogusummast.

¹⁴ [Euroopa Komisjoni ettepanek „Nõukogu määrus, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2028-2034“](#)

6.5. Toetame eelnõus toodud elanikkonnakaitse valmisoleku ja terviseohtudega seotud reageerimismehhanisme ja meetmeid, mille eesmärk on tugevdada kriisiolukordadele reageerimise võimekust liikmesriikides. Toetame piiriüleste terviseohtude ennetamise, ohtudeks valmisoleku ja neile reageerimise toetamiseks eelnõus ette nähtud meetmeid. Leiame, et haavatavate sihtrühmade vajadustega arvestamine peab olema integreeritud kõikidesse kriisivalmiduse etappidesse.

Põhjendus: Peame oluliseks EL tasandi meetmeid, mis toetavad erinevate kriisisituatsioonis vajalike toodete arendamist ja EL sisese tootmisvõimekuse tõstmist (nt paindlike tootmisvõimsuste loomine koostöös erasektoriga, eelostulepingute sõlmimine). Kriisiolukorras vajalike ravimite ja meditsiinitarvikute kättesaadavuse tagamiseks on vajalik pidev varustuskindluse hindamine ja varude monitoorimine, et tagada ülevaade olukorrast. Kuna EL tasandi meetmed varude osas peaksid rakenduma viimase võimalusena alles siis, kui riigi enda võimekus on ammendumas, siis on väga oluline toetada ka riikide endi varustuskindlustuse parandamist, nt ühiste kaardistuste ja analüüside tegemine, varajane hoiatus, ühiste põhimõtete kokkuleppimine.

Elanikkonnakaitse ja terviseohtudeks valmisoleku tugevdamiseks on vajalik tõhustada valmisolekukavade väljatöötamist ja koordineerimist, arendada seire- ja varajase hoiatamise ning riskihindamise süsteeme. Peame oluliseks EL tasandil koolituste, õppuste ja stressitestide läbiviimist ning valmisoleku kavade regulaarset ülevaatamist. Toetada tuleb ka uute tehnoloogiate kasutuselevõtmist, mis hõlbustaks andmete kogumist, vahetamist ja haldamist. Kui keemiliste ja bioloogiliste sündmuste tarvis on Eestis olemas võimekus ja vahendid nii ohtude tuvastamiseks kui ka neile reageerimiseks, siis radioloogiliste ja tuumaohtlike sündmuste korral on vajadus Eesti võimekusi (sh ravi ja patsiendikäsitlus) kasvatada, kasutades selleks UCPM-i võimalusi.

Peame oluliseks pöörata erilist ja süsteemset tähelepanu haavatavatele sihtrühmadele (nt asendushooldusel olevad lapsed, hoolekandeesutuste kliendid jm), keda kriisid ja katastroofid võivad mõjutada ebaproportsionaalselt suurel määral. Suure mõjuga kriisides, sh sõjaolukorras, vajavad haavatavad sihtrühmad erilist tähelepanu, seejuures peavad liikmesriigid läbi mõtlema haavatavate sihtrühmade toetamiseks vajalikud tegevused ning selleks vajalikud vahendid ja varud, seejuures tuleb läbi mõelda ennetuse, suutlikkuse suurendamise, valmisoleku ja reageerimismeetmed, samuti meetmed sektoriülestele kriisidele reageerimiseks.

UCPM vahenditest toetatavate tegevuste hulgas on kasutusel ka evakuatsioon meditsiinilise abi tagamiseks Medevaci kaudu, mida peame oluliseks, kuivõrd Eestil endal seda võimekust ei ole. Samas ei kata see haavatavate gruppide evakuatsioonivajadust.

6.6. Eesti peab vajalikuks EL-i tsiviil-sõjalise valmisoleku ja koostöö tugevdamist ning selleks ühisõppuste korraldamist ja teabevahetismehhanismide edasiarendamist. Euroopa Liidu tegevus kriisikindluse valdkonnas peab selgelt arvestama NATO kollektiivkaitse võimevajadusi, tegevusi ja planeerimisprotsessi, nendega konkureerimata.

Põhjendus: Selleks, et edendada ühiselt tsiviil-sõjalist koostööd ja tagada õigeaegne kriisidele reageerimine, on vaja valmistuda ja teha koostööd EL-i üleselt. Liit peaks valmis olema suuremahulisteks ja sektoriülesteks intsidentideks ja kriisideks, mis mõjutavad ühte või mitut liikmesriiki, sh võimaliku relvastatud rünnaku toimumiseks. Enamikus kriisiolukordades lasub esmane vastutus tavaliselt riiklikel elanikkonnakaitse asutustel. Järjest rohkematel juhtudel (nt tervisealased hädaolukorrad, ekstreemsed ilmastikunähtused, hübriid- või küberründed) vajavad tsiviilvõimud aga sõjalist abi. Relvastatud rünnaku korral on relvajõududel omakorda vaja tsiviiltoetust riigi ja ühiskonna jätkuva toimimise tagamiseks. Seetõttu tuleb koostöös liikmesriikidega parandada tsiviil- ja sõjaliste osalejate vahelist suhtlust. Kriisiolukordadeks tuleb läbi mõelda liiduülesed stsenaariumid ja õppused, kehtestada juhendid ja töökorrad ning mehhanismid tõhusaks koostööks ja suhtluseks. Seeläbi parandatakse üldist kriisideks valmisolekut ja reageerimisvõimekust.

Ka EL-i valmisoleku strateegias viidatakse geopoliitilisele olukorrale ning tsiviil-sõjalise koostöö tugevdamisele ja tõhustamisele. Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu on oma olemuselt mitmetahuline ning näitab selgelt, et vaja on terviklikku ja integreeritumat lähenemisviisi kriisiohjele, mis eeldab liidu ja selle liikmesriikide tihedat ja tõhusat koostööd, et esitatud väljakutsetega toime tulla. Niinistõ raportis ja valmisoleku strateegias toodud kõiki ohte, kogu valitsust ja kogu ühiskonda hõlmav lähenemisviis peaks looma tugevamad seosed elanikkonnakaitse, tervise, keskkonna ja julgeoleku vahel, pakkudes lihtsustatud ja paindlikumaid korraldusi keeruliste valdkondade vaheliste ja pikaajaliste kriiside tõhusaks ja tulemuslikuks lahendamiseks.

Eesti toetab EL-i tsiviil-sõjalise valmisoleku suurendamist, sh otseseks sõjaliseks kallaletungiks või strateegilise ulatusega hübriidseks sõjaks. EL-i tegevus kaitsevalmiduse ja kriisikindluse valdkondades peab selgelt arvestama NATO kollektiivkaitse võimevajadusi, tegevusi ja planeerimisprotsessi, nendega konkureerimata.

6.7. Toetame Euroopa Liidu hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskuse (ERCC) tugevdamist ja mandaadi laiendamist viisil, mis tagaks mistahes ohustsenaariumi korral operatiivse abistamise ühtse kontaktpunkti kaudu. Koordineerimiskeskuse ulatuslikum roll on vajalik eelkõige sektoriüleste kriiside koordineerimisel ja lahendamisel koostöös liikmesriikide pädevate asutustega.

Põhjendus: Euroopa Komisjoni struktuuris paikneval hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskusel (ERCC) on oluline roll EL-i tasandi vahendite reservi pakutavate vahendite paigutamisel ja jagamisel. ERCC lihtsustab kriisideks valmisolekut ja reageerimist, koordineerib töös olevaid teemasid valdkondade vahel, hoides samal ajal liikmesriike ja otsustajaid pädevuse ja vastutuse osas kursis. ERCC koordineerib (sh menetleb abitaotlusi), jälgib ja toetab reaajas kriisidele reageerimist liidu tasandil.

Toetame ERCC mandaadi laiendamist selliselt, et ERCC oleks EL-i operatiivtasandi keskne asutus, kes olenemata ohustsenaariumist kriisi lahendamisega seotud osaliste tegevusi koordineerib ja toetab. Küll aga märgime, et määrase eelnõuga loodav

kriisikoordineerimiskeskus, mida planeeritakse ERCC juurde, ülesanded, aktiveerimine ja toimimine vajavad täiendavat selgust ja analüüsi. Eelkõige on meile oluline, et liikmesriigid oleksid oma kontaktpunkti kaudu pidevalt kaasatud olukorrateadlikkuse hoidmisel ja reageerimismeetmete kavandamine toimuks vastavalt nõukogu poliitilistele suunistele, mis lepatakse kokku IPCR koostööformaadis¹⁵.

6.8. Toetame elanikkonnakaitsemehhanismi ühisvõimekuste (rescEU) vahendite tugevdamist ja suurendamist (nt tulekahjude kustutamiseks mõeldud õhuvahendid, varjumis- ja evakuatsioonikohtade ning meditsiinivarude lisavõimekuse loomine, energiavarustuse tagamise reservseadmete varu ja logistikavõimekused). RescEU vahendite jaotus peab maksimaalselt arvestama liikmesriikide riskide ja ohtude eripärade ja vajadusega teatud vahendite ja varude eelpaigutamiseks liikmesriiki või regiooni.

Põhijendus: RescEU vahendite olemasolu ja kasutus on järjepidevalt tõestanud oma lisaväärtust EL-i koordineeritud reageerimisoperatsioonides ning viimaste aastate eriilmelised katastroofid on näidanud vajadust suurendada ja tugevdada rescEU vahendeid. RescEU ühisressurssi rahastatakse 100% ulatuses EL vahenditest. Praegu on EL-is olemas järgmised rescEU võimekused: tuletõrjelennukite ja helikopterite lennukipark; meditsiinilise evakuatsiooni lennukid; erakorralise meditsiini rühmad ja välihaiglad; meditsiiniseadmete ja mobiilsete laborite varu; avastamise, saastest puhastamise ja varude kogumise võimekused CBRN intsidentidele; ajutised varjupaigad; transport ja logistika ning energiavarud.

Eesti vaatest on oluline suurendada tulekahjude tõrjeks mõeldud õhuvahendeid, laiendada meditsiinivarusid, arendada keemiliste, bioloogiliste, radioloogiliste ja tuumaohtlike (CBRN) sündmuste tarvis mõeldud spetsialiseeritud meeskondade võimekust. Lisaks on vaja juurde lisavõimekusi, sh varjumis- ja evakuatsioonikohti inimeste massiliste ümberasumiste tarbeks, mobiilseid sildasid, veepuhastusjaamu. Oluline on ka täiustada logistika ja evakuatsioonivõimekust, mis arvestaks kaitsevõimega ründe korral ja mis on osutunud eluliselt tähtsaks Ukraina toetamisel. Arvestades regionaalset ohuhinnangut oleks vajalik suurendada energiavarustuse tagamise reservseadmete varu (generaatorid jm).

RescEU meditsiinivaru on alates 2022. aastast loodud kaheksas liikmesriigis. Eestile lähimad varud asuvad Soomes, Rootsis, Leedus ja Poolas. Nende varude eesmärk on tugevdada valmisolekut eri tüüpi terviseohtudeks (sh CBRN ja epideemiad) ning need sisaldavad ravimeid, seadmeid ja kaitsevarustust. Neid keskeid EL-i meditsiinivarusid on võimalik kõikidel liikmesriikidel kiiresti kasutusele võtta, kui nende endi riiklikud ressursid on ammendunud. Oluline on, et rescEU meditsiinivarude planeerimisel tuginetakse ka edaspidi DG HERA valdkonnaspetsiifilisele pädevusele. Kuna meditsiinivarude hoidmine on kulukas meede, peaks see olema hästi planeeritud ja katma olukordi, kui tarneahelate toimepidevus on madal, tootjaid / tarnijaid on vähe, ettevõtete investeerimishuvi väike või on suur risk, et riik

¹⁵ **IPCR** on Euroopa Liidu Nõukogu mehhanism kriisidele reageerimiseks ehk eesistujariigi „tööriist“, mille abil koordineeritakse poliitilist reageerimist suurematele sektoriülestele ja keerulistele kriisidele, sealhulgas terroriaktidele.

võib jääda isolatsiooni muudel põhjustel (nt piiride sulgemine, ekspordipiirangud). Seejuures peaks varude hoidmisel kindlasti arvestama tasakaalus geograafilise katvusega ja logistiliste võimekustega. Seetõttu peaksid varud paiknema võimalikult lähedal kasutuselevõtu asukohale, et minimeerida võimalikke logistika ja toimepidevusega seotud riske. Eesti jaoks on oluline, et ka tulevikus oleks rescEU meditsiinivarud vähemalt meie lähiriikides olemas. Samuti on meil võimalik tulevikus UCPM toel luua võimalused kesksete EL-i varude hoidmiseks Eestis

Tervishoiuvarude puhul tuleb arvestada haiglate valmisolekuga reageerida ka militaarvajadustele sõjalise ohu korral, eriti arvestades, et Eestis ei ole eraldi tsiviil- ja militaartervishoiusüsteemi. Ohuhinnanguid aluseks võttes tuleb Eestis või lähiriikides tagada eelpaigutatud ravimite, meditsiiniseadmete ja veretoodete varud.

Ühtlasi on oluline, et määruse eelnõuga nähakse ette võimalus rescEU vahendite kasutamiseks riiklikel eesmärkidel, sh kahesuguse kasutusega võimekuste, kui vastavaid rescEU võimekusi ei kasutata ega ole vaja reageerimiseks liidu üleselt. See tagab rescEU vahendite eesmärgipärase ja paindliku kasutamise. Võimalusel tuleks kaasata ka erasektorit, näiteks kui on vaja ladustada rescEU varusid või kasutada logistikakeskuseid.

6.9. Peame oluliseks, et elanikkonnakaitse mehhanism võimaldab edendada olukorrateadlikkuse ja toimepidevuse ühe osana kosmoseteenuste ja -andmete (näiteks Galileo hädaolukorra satelliitnavigatsiooniteenused ja Copernicus seirepildid) kasutamist piiriülesest ning parandada varajase hoiatamise süsteeme.

Põhjendus: Riik on nii tugev, kui tugevad on tema kodanikud. Seetõttu on eluliselt oluline arendada jätkuvalt piiriüleseid avastamis-, varajase hoiatamise, seire- ja häiresüsteeme ning jätkata riskianalüüsiks vajaliku taristu arendamist, sh andmeanalüüsiks digitaalsete tehnoloogiate kasutuselevõtmist, mis aitavad liikmesriikidel lühendada katastroofidele reageerimiseks kuluvat aega ja annavad kodanikele õigeaegseid hoiatusi. Samuti peame oluliseks liikmesriikide võimekuste tõstmist valmisoleku planeerimisel ja ohtudele reageerimisel, sealhulgas ühiste koolitusprogrammide ja õppuste läbiviimist.

Kriiside korral on hoiatuste levitamise ja valmisoleku tagamiseks oluline tugevdada nende suutlikkust ja vastupidavust. Laiendada ja optimeerida tuleb Galileo hädaolukorra satelliitnavigatsiooniteenuse asjakohaseid teenuseid, et anda kodanikele õigeaegseid ja täpseid hoiatusi eelseisvate ohtude ja ohutusmeetmete kohta nii rahu kui ka kriisi ajal.

EL-i valmisoleku strateegias tuuakse välja, et EL-i kosmosesüsteemidel on liidu kriisivalmiduse ja reageerimisvõime tugevdamises oluline roll, kuna need pakuvad reaajas olukorrateadlikkust, toetavad varajast hoiatamist ja usaldusväärset sidet maapealsete võrkude rikke korral. Need suutlikkused on vajalikud hädaolukordade koordineerimisel, elanikkonnakaitse toetamisel, tagades sh õigeaegse juurdepääsu kosmosepõhisele varajase hoiatamise teabele, et levitada elanikkonnale hoiatussõnumeid ning leevendada loodusõnnetuste ja inimtegevusest tingitud katastroofide mõju.

7. KOOSKÕLASTAMINE

Kaasvastutajatena kaasati Kaitseministeeriumi, Kliimaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi, Riigikantseleid, Terviseametit, Päästeametit ning Eesti Varude Keskust. Eelnõude infosüsteemis laekusid arvamused Kaitseministeeriumilt, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt ning Kliimaministeeriumilt ning nendega arvestamine kajastub seletuskirja lisas 1 - Kaasamistabel.

Seisukohtade väljatöötamisel ja seletuskirja koostamisel olid läbivalt kaasatud Riigikantselei, Sotsiaalministeerium, Päästeamet, Eesti Varude Keskus ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kelle tagasiside laekus läbivalt.

Eesti seisukohad ja seletuskiri on kooskõlastatud EL koordinatsioonikogu poolt.