

Hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärk on **arendada elanikkonnakaitset**.

Hetkel ei ole reguleeritud ei varjumise korraldust ega nõudeid varjendile ja varjumiskohale. Venemaa Ukraina-vastase sõja tõttu muutunud julgeolekuolukorras on vaja parandada varjumise senist korraldust ja rajada varjendeid, et kaitsta kõrgendatud vahetu ohu korral ohustatud alal viibijate elu ja tervist. Varjendite rajamine võtab aastaid. Seepärast tuleb sellega alustada võimalikult kiiresti. Varjumise korraldus on vajalik kogu Eestis.

Toimiv ja efektiivne ohuteavitus on varjumise eelduseks, aga Eesti õigusruumis on senini reguleerimata riiklik ohuteavituse süsteem EE-ALARM (edaspidi *EE-ALARM*), mille üks osa on sireeniseadmete süsteem. Sireeniseadmete paigaldamine ja kasutusele võtmine on õiguslikult reguleerimata ning sellega seotud õigused ja vastutus määratlemata. Tegemist on riigi võetava kohustusega, millel peab olema õiguslikult selge omanik ning vastutaja.

Nii ohuteavituse kui varjumise parima võimaliku toimimise eelduseks on aga inimeste teadlikkus ning käitumisoskused, mistõttu on vajalik võimalikult suurel hulgal inimeste koolitamine.

Hädaolukorra seaduses (edaspidi *HOS*):

- määratletakse **terminid viivitamatu ohuteade, riiklik ohuteavituse süsteem EE-ALARM, varjumine, varjend, varjumiskoht ja varjumisplaan;**
- sätestatakse **Päästeameti õigus kohustada** meediateenuse osutajat, elektroonilise side ettevõtjat, multipleksimisteenuse osutajat, avalikus ruumis paikneva elektroonilise teadetetahvli valdajat, riikliku mobiilirakenduse valdajat ja nende lepingupartnerit (edaspidi *kohustatud isik*) **liituma EE-ALARM-iga** ;
- määratakse isikute ring, kellel on õigus otsustada viivitamatu ohuteate edastamiseks EE-ALARM-i kasutamine;
- Päästeametile antakse ülesanne koordineerida viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist;
- Häirekeskusele antakse ülesanne kohustatud isikule vahendada viivitamatu ohuteate EE-ALARM-i kaudu;
- sätestatakse asutused ja isikud, kellel on õigus otsustada sireeniseadme käivitamine;
- kehtestatakse **nõue rajada avalik varjend**, kui püstitatakse hoone, mida külastavad rahvahulgad ja mille suletud brutopind on vähemalt 10 000 m²;
- kehtestatakse **nõue rajada mitteavalik varjend**, kui püstitatakse elamu, majutus- või toitlustushoone, büroohoone, kaubandus- või teenindushoone või meelelahutus-, haridus-, tervishoiu- või muu avalik hoone või erihoone, mille suletud brutopind on vähemalt 1200 m², või tööstushoone, mille suletud brutopind on vähemalt 1500 m²;
- antakse **Päästeametile ülesanne korraldada varjumist**, mis hõlmab varjumiseks valmistumist, avalikkuse teadlikkuse tõstmist ja teavitamist;
- avaliku sektori asutuse teenistujatele ja elutähtsateenuse osutaja töötajale kehtestatakse elanikkonnakaitse **koolituse läbimise kohustus**;

- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat **ministrit kehtestama määrusega** Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel, nõuded varjendile ja varjumiskohale, varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise kohustusega hoonete täpsema loetelu hoone kasutamise otstarbe ja vajadusel tööstushoone tavapärase kasutajate arvu järgi ning varjumisplaani koostamise nõuded ja korra;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat **ministrit kehtestama määrusega** varjumisplaani koostamise tingimusi ja korda;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat **ministrit kehtestama määrusega** viivitamatu ohuteate edastamise tingimused ja korra, sireeniseadmele esitatavad nõuded, sireeniseadmetega kaetavad alad, sireeniseadme haldamise ja testimise tingimused ja korra ning Päästeameti täpsemad ülesanded viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumisel;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat **ministrit kehtestama määrusega** nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolituse läbiviijale;
- antakse **Päästeametile ja PPA-le õigus kohaldada** varjumise tagamiseks teatud korra-kaitseseaduse (edaspidi *KorS*) riikliku järelevalve erimeetmeid.

Asjaõigusseaduses (edaspidi *AÕS*) täiendatakse avalikes huvides ehitatud tehnovõrgu või -rajatise käsitlust viivitamatu ohuteate edastamiseks vajaliku seadmega.

Atmosfääriõhu kaitse seaduses (edaspidi *AÕKS*) täiendatakse välisõhu müra hulka mitte kuuluvate tegevuste loetelu sireeniseadme tekitatud müraga.

Ehitusseadustiku (edaspidi *EhS*):

- täiendatakse **ehitisele esitatavate nõuete loetelu varjendi rajamisega**, et anda õiguskindel õigus arvestada ehitamisel asjakohasel juhul varjendile esitatavate nõuetega;
- antakse kohaliku omavalitsuse üksusele õigus anda hoone omanikule uued projekteerimistingimused, et leevendada varjendi rajamist takistavaid asjaolusid;
- antakse **Päästeametile õigus teha riiklikku järelevalvet** varjendile esitatavate nõuete täitmise üle.

Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadust (edaspidi *EhSRS*)

- täiendatakse **erisusega**, et EhS-i varjendi rajamise **nõuet ei kohaldata** hoonele, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis on esitatud enne 2025. aasta 1. septembrit;
- täiendatakse erisusega, mille kohaselt enne 2025. aasta 1. septembrit rajatud varjendid ja varjumiskohad peavad olema varjumiseks sobilikud ning kasutamiseks ohutud.

Elektroonilise side seaduses (edaspidi *ESS*) täiendatakse aluseid, millal võib kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoniteenuse kliendile ja rändlusteenuse kasutajale edastada ohuteavitust ning lisatakse Päästeameti õigus edastada ohuteavitust mitte rohkem kui üks kord aastas ohuteavitussüsteemi terviktestimiseks.

Viivitamatu ohuteate edastamise regulatsioon sekkub kohustatud isikute äritegevusse ning seda saavate inimeste eraellu, kuid antud regulatsioon on vajalik inimeste elu ja tervise kaitseks. Antud juhul kaalub inimeste elu ja tervise kaitse üles viivitamatu ohuteate edastamisega kaasneva õiguste riive. Viivitamatu ohuteate edastamiseks sireeniseadmete süsteemi rajamine peab põhinema võimalikult ökonoomsel asukohtade valikul, mistõttu on vajalik tagada sobiliku hoone või rajatise kasutamine sireeniseadme paigaldamiseks. Samuti toob sireeniseadme kasutamine kaasa lisaks sündmuste puhul müra tekitamisele ka sireeniseadmete testimisega tekitatava müra, mis võib häirida lühiajaliselt inimeste igapäevaseid tegevusi.

Varjendi rajamise nõue võib tuua kaasa ehitushinna tõusu, kuid aitab kaitsta inimeste elu ja tervist kriisi, sealhulgas relvakonflikti korral. Ehitushinna tõus mõjutab nii era- kui ka avalikku sektorit, kes peavad teatud hoone püstitamise korral arvestama varjendi rajamise nõudega. Päästetud elud kaaluvad üles varjendi rajamise kulud.

Elanikkonnakaitse koolituse läbimise kohustuse seadmisega suurendatakse inimeste individuaalset kriisivalmidust ning oskust kriisides toime tulla. Tegemist on küll täiendava kohustusega avaliku sektori asutuste teenistujatele ja elutähtsa teenuse osutaja töötajatele, kuid koolituse läbimine on tehtud kohustatud isikutele võimalikult mugavaks ja paindlikuks, kokkuvõttes omab see pigem positiivset mõju nii koolituse läbinutele, kui nende tööandjatele, kuna suurendab inimeste valmisolekut kriisides iseseisvalt hakkama saada ning see läbi olla paremini valmis kriisi korral töökohal panustama.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunikud Priit Laaniste (priit.laaniste@siseministeerium.ee), Kadi Luht-Kallas (kadi.luht-kallas@siseministeerium.ee) ja Mari Tikan (mari.tikan@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Kaidi Kulp (kaidi.kulp@siseministeerium.ee) ning õiguskonkordõiguse nõunik Kristi Kool (kristi.kool@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskiri on keeleliselt toimetamata.

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse:

- 1) HOS-i avaldamismärkega RT I, 08.10.2024, 27;
- 2) AÕS-i avaldamismärkega RT I, 17.03.2023, 58;
- 3) AÕKS-i avaldamismärkega RT I, 11.06.2024, 2;
- 4) EhS-i avaldamismärkega RT I, 08.10.2024, 4;
- 5) EhSRS-i avaldamismärkega RT I, 11.06.2024, 3;
- 6) ESS-i avaldamismärkega RT I, 08.10.2024, 6.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud:

53. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027¹ punktiga 1.2.3 „Ühiskonna kriisikindluse suurendamiseks ja selgema kriisijuhtimise tagamiseks uuendame õigusruumi, võttes vastu tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse“. 54. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm ei olnud seletuskirja koostamise hetkeks veel lõplikult paigas.

Eelnõu on seotud ka Riigikogu 22. veebruari 2023. aasta otsusega² heakskiidetud „Eesti julgeoleku poliitika aluste“ ja järgmiste arengukavadega:

- 1) siseturvalisuse arengukava 2020–2030³;
- 2) riigikaitse arengukava 2022–2031⁴.

¹ Vabariigi Valitsuse 18. mai 2023. aasta korralduse nr 131 „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027“ kinnitamine“ [lisa](#).

² Riigikogu 22. veebruari 2023. aasta otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine“. – [RT III, 28.02.2023, 1](#).

³ Siseministeerium. [Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#).

⁴ Riigikantslei 2021. [Riigikaitse arengukava 2022–2031](#).

Nendes dokumentides on nimetatud olulise eesmärgina arendada siseturvalisust, sealhulgas elanikkonnakaitset, mis hõlmab nii elanikkonna valmisolekut kriisis iseseisvalt toime tulla kui ka riigi ja ühiskonna valmisolekut ohuteavituseks ja varjumiseks. Samuti on käsitletud konkreetseid tegevusi, sealhulgas varjendite ja varjumiskohtade rajamist, sireeniseadmete paigaldamist, Päästeameti ülesandeid.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamuse, sest ei muudeta seadusi, mille vastuvõtmiseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 104 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu hääleteenamust.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajadus, eesmärk ja põhilahendused

Eelnõu eesmärk on **arendada elanikkonnakaitset**. Selleks:

- võetakse kasutusele terminid *viivitamatu ohuteade*, *riiklik ohuteavituse süsteem EE-ALARM*, *varjumine*, *varjend*, *varjumiskoht* ja *varjumisplaan*;
- kehtestatakse kohustatud isiku EE-ALARM-iga liituma kohustamise võimalus;
- täpsustatakse Häirekeskuse rolli viivitamatu ohuteate edastamisel;
- määratletakse asutus, kes koordineerib viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist ja korraldab sireeniseadmete kasutusele võtmist;
- kehtestatakse **varjendi rajamise, varjumiskoha kohendamise ja varjumisplaani koostamise nõue**;
- **määratakse asutus**, kes korraldab varjumist ja teeb **riiklikku järelevalvet** varjendi nõuete täitmise üle, ning
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel, nõuded varjendile ja varjumiskohale, varjendi rajamise ja varjumiskoha kohendamise kohustusega hoonete täpsema loetelu hoone kasutamise otstarbe ja vajadusel tööstushoone tavapärase kasutajate arvu järgi ning varjumisplaani koostamise nõuded ja korra;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega varjumisplaani koostamise tingimusi ja korda;
- **volitatakse** sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega viivitamatu ohuteate edastamise tingimused ja korra, sireeniseadmele esitatavad nõuded, sireeniseadmetega kaetavad alad, sireeniseadmete haldamise ja testimise tingimused ja korra ning Päästeameti ülesanded viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumisel.

Eelnõu on vajalik, et luua järk-järgult elanikele ohuolukorras varjumise võimalus, reguleerida viivitamatu ohuteate edastamist, sh sireeniseadmete kasutamist ning suurendada elanikkonna kriisideks valmisolekut läbi elanikkonnakaitse koolituse kohustuslikuks muutmise avaliku sektori teenistujatele ja elutähtsateenuse osutaja töötajatele.

2.2. Senine ja hetkeolukord

2.2.1 Viivitamatu ohuteate edastamine

Tuginedes Vabariigi Valitsuse poolt 15. veebruaril 2018 heaks kiidetud elanikkonnakaitse kontseptsioonile moodustati 07. veebruaril 2019 ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri käskkirjaga üleriigilise asukohapõhise kiire ohuteavituse süsteemi AKOS käivitamise töörühm. 2020. aastal sai Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (RIKS) ülesande arendada välja tehniline lahendus koos kaardirakendusega, kus saab piiritleda ohupiirkonnad ja edastada

etteantud mobiiltelefoni numbritele teavitusi SMS sõnumi vahendusel sõltumata kodaniku valitud operaatorist.

Euroopa Komisjoni avaldatud Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärkide dokumendi kolmas eesmärk on suunatud otseselt varajasele hoiatusele (*Early Warning – EW*) ning üks Euroopa Komisjoni soovitude eri-eesmärkidest on parandada üldsuse hoiatamist (*Public Warning – PW*) järgmiselt⁵:

Liikmesriigid peaksid tõhustama üldsuse hoiatamise süsteeme, et parandada riski-, hädaolukordade ja kriisikommunikatsiooni, tehes teatavaks tagajärgede eeldatava ulatuse ning võetavad meetmed. Edendada tuleks asjaomaste asutuste ja teenistuste vahelist koordineerimist. Teabevoode ja vastutusala tuleb selgelt kindlaks määrata. Piiriüleste õnnetuste puhul peaks üldsuse hoiatamine liikmesriikides põhinema tõhustatud hoiatuskorral.

Liikmesriigid peaksid tagama, et üldsuse hoiatamisel võetakse arvesse elanike keeleoskust ning et hoiatused on kaasavad ja kohandatud haavatavate rühmade, sealhulgas puuetega inimeste spetsiifilistele vajadustele.

Hoiatused peaksid jõudma ohustatud elanikkonnani õigeaegselt ja tulemuslikult.

Liikmesriigid peaksid tagama, et elanikkond saab üldsusele mõeldud hoiatussignaalidest ja -sõnumitest õigesti aru.

Esimese etapi tehniline lahendus ohuteavituse lühisõnumi saatmiseks valmis 15. detsembril 2022 ning 19. jaanuaril 2023 jõustus ESS § 105¹ ehk muudatus, mis võimaldab saata elu, tervist või riigi julgeolekut ohustavate sündmuste ja Vabariigi Valitsuse õppuste puhul ohualal viibivate inimeste mobiiltelefonidele ohualapõhist ohuteavituse lühisõnumit saatja nimega EE-ALARM (välisriigi mobiiltelefoni numbri kasutajatele numbrilt +372 5950 0000). Alates 1. maist 2024 on kasutamist laiendatud sõjaväelise väljaõppe läbiviimisele. 2022. aasta lisaelarvega eraldati Päästeametile 4,572 miljonit eurot sireeniseadmetel põhineva ohuteavituse süsteemi (edaspidi *sireeniseadmed ning sireeniseadmete süsteem*) loomiseks. 2024. aasta lõpuks peab olema sireeniseadmetega kaetud 22 asulat. 2023. aasta lõpust on loodud lahendus, et vajadusel jõuab ohuteavituse sõnum kiiresti ka ETV ja ETV+ tele-eeetrisse ning Vikerraadio kanalit kuulates raadioseadme ekraanile.

Lisaks eelnimetatuile on loodud võimekus uute ringhäälingulahenduste (nt dab+) kasutuselevõtul edastada ohuteavitust selliselt, et ohuteavitus edastatakse nn automaatselt meediateenuse osutaja, multipleksimisteenuse osutaja vmt vahendusel ilma meediateenuse osutaja igakordse nõusolekuta. Kui sellisel ohuteavituse edastamisel suunatakse kasutama Eesti Rahvusringhäälingu (edaspidi *ERR*) kanaleid, siis on süsteemis tagatud ERR-i teavitamine ning kaasamine ohuteavituse edastamisse. Lahendust toetab Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 5 lõike 1 punkt 10, mille kohaselt on ERR-i ülesanne tagada adekvaatse informatsiooni operatiivne edastamine elanikkonda või riiklust ohustavates olukordades. Samuti toetab lahendust ESS § 90² lõige 2 punkt 3 ja 4, mille kohaselt sideettevõtjale, kes edastab või taas edastab ESS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid, ei kohaldata hoiatustele ja avalikes huvides pakutavale teabele keeldu audiovisuaalmeedia teenuste lühendamise, katkestamise, muul viisil muutmise või ülekاتمise osas ilma selle audiovisuaalmeedia teenuse osutaja selge nõusolekuta.

2022. aasta lõpus viidi enne ohualapõhise lühisõnumi kasutusele võtmist läbi uuring⁶, mille tulemustele tuginedes on ellu kutsutud lühisõnumiga ohuteavituse edastamise süsteemi täiendav arendus edastada ohuteavitust vastavalt numbri omaniku poolt operaatori juures tehtud

⁵ Euroopa Komisjon 2023. [Euroopa Liidu suurõnnetustele vastupidavuse eesmärgid: ühistegevus tulevastes hädaolukordades.](#)

⁶ Siseministeerium 2022. [Ohuteavituse SMSi märgatavuse ja arusaadavuse hindamise uuring.](#)

keele-eelistusele, mis võimaldab ohuteavitust edastada lühemalt (mis tähendab, et edastatavate sõnumite hulk on väiksem ja seega koormus mobiilsideoperaatorite sõnumikeskustele on väiksem, mis omakorda tagab suurema edastuskiiruse), aga tagab samas arusaadavuse olles koheselt teavituse saajale sobivas keeles (mitte ei pea kolmes keeles sõnumist omale sobivat otsima). Lühisõnumi kasutamise suurimaks probleemiks on asjaolu, et lühisõnumiga edastatud ohuteavitus on küll saatja nime järgi eristatav, aga saabub nii nagu kõik lühisõnumid ning seega märkab inimene seda vastavalt oma telefoni kasutamise harjumustele (nt hääletu või mitte segada seadustuse puhul ei märka enne kui on tegelikult seadet vaadanud). samuti ilmnes, et inimesed ei jälgi oma mobiiltelefoni kogu aeg, eriti viibides tööl, autoroolis või ka kodus televiisorit vaadates või muul vaba aja veetmise tegevuses. Seega on vajalik leida täiendavaid lahendusi, mis ohuteavituse märkamist suurendaks, nt vahetaks raadio- või telekanalit või oleks avalikus ruumis sireenidena kuuldav. Seetõttu on teostatud ja planeeritud mitmeid uusi arendusi, mis vajavad ka õigusruumi ajakohastamist. 2023. aasta CREVEX õppusel testiti samuti ohuteavituse kanaleid ning läbi viidud uuringu⁷ tulemustel on algatatud täiendavaid arendusi ning ellu kutsutud uusi lahendusi. Ohuteavituse arendamisel lähtutakse Siseministeeriumi poolt koostatud dokumendist „Riiklik avalikkuse hoiatamise süsteem ja ohuteavitus Eestis - hetkeseisu ja arendustegevuste ülevaade“⁸.

Ohuteavituseks kasutatavad vahendid ja kanalid on seotud ohuteavitust iseloomustavate tegevuste ja peamise eesmärgiga, milleks valdavalt on tähelepanu haaramine/alarmeerimine ja/või hoiatussõnumi tekstiline edastamine⁹.

Häire või sõnum ise on ainult üks osa hoiatamise süsteemist, lühidalt kokku võttes läbitakse teavitamise ajal järgmised etapid¹⁰:

- 1) oht peab olema tuvastatud;
- 2) tuleb otsustada, kas/kuidas avalikkust hoiatada või mitte;
- 3) avalikkus peab hoiatuse vastu võtma ja seda mõistma;
- 4) avalikkusel peab olema võimalus midagi ette võtta ja kohad kuhu minna;
- 5) avalikkus peab otsustama tegutseda.

Tuginedes eeltoodule on vajalik, et viivitamatu ohuteate edastamise süsteem oleks tervikuna kirjeldatud ja erinevate osapoolte rollid õiguses määratletud, kuna ainult ohualapõhise lühisõnumi kasutamine ohuteate edastamiseks ei ole piisav ning ei võimalda igakordselt ohualas viibivate inimeste kiiret teavitamist.

2.2.2. Varjumine

Varjumisele ei ole Eestis viimastel aastakümnetel olulist tähelepanu pööratud. 1993. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu otsuse, et endisi varjendeid ei säilitata ja uusi varjendeid juurde ei ehitata. Seetõttu alates 1993. aastast varjumise valdkonnaga ei tegeletud ja seda õiguslikult ei reguleeritud. Krimmi okupeerimine ja sõjategevus Ida-Ukrainas tõstasid Eestis küsimuse elanikkonnakaitse võimelünkade kohta, sh varjumise kohta. Seetõttu koostati 2018. aastal Riigikantselei ja Siseministeeriumi koostöös **elanikkonnakaitse kontseptsioon**¹¹, mis tõi välja varjumise olulisuse ning selle eelduseks oleva õigeaegse ohuteavituse ja elanikkonna harimise. Elanikkonnakaitse kontseptsiooni täpsustamiseks moodustati 2018. aastal Riigikantselei juurde

⁷ Siseministeerium 2023. [CREVEX 2023 ohuteavituse tagasiside uuring](#).

⁸ Siseministeerium 2024. [Riikliku avalikkuse hoiatamise süsteem ja ohuteavitus Eestis](#).

⁹ Nugraheni, Dinar Mutiara Kusumo 2015. Improving the Effectiveness of the Dissemination Method in Disaster Early Warning Messages - International Conference on Information Technology & Society. Kuala Lumpur, Malaysia.

¹⁰ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, et al., 2018. Understanding Public Response to Alerts and Warnings – Emergency Alert and Warning Systems: Current Knowledge and Future Research Directions. Washington, DC: The National Academies Press. lk 19.

¹¹ Riigikantselei, Siseministeerium 2018. [Elanikkonnakaitse kontseptsioon](#).

varjumise ekspertrühm, mis töötas läbi varjumiskoha tüübid ning esitas põhjaliku aruande ja ettepanekud Vabariigi Valitsusele otsustamiseks.

31. jaanuaril 2019 otsustas Vabariigi Valitsus esitatud materjali põhjal kabinetinõupidamisel:

- „pidada vajalikuks arendada avalike varjumiskohtade võimet olemasoleva taristu baasil;
- toetada varjumise ekspertrühma ettepanekut, et varjumiskohtade võime eest vastutavaks asutuseks on Päästeamet“.

Ühtlasi anti otsusega Siseministeriumile ülesanne töötada välja õigusaktide eelnõud, millega kehtestada Päästeametile õigused ja kohustused avalike varjumiskohtadega tegelemiseks.

Siseministerium esitas 2019. aastal Rahandusministeriumile **varjumisvõime arendamiseks vajaliku raha taotluse** Vabariigi Valitsuse otsuses märgitud mahus, kuid raha ei eraldatud. Siseministerium analüüsis kehtivat õigust, et hinnata Päästeametile õiguste ja kohustuste kehtestamist avalike varjumiskohtadega tegelemiseks, ning analüüs näitas, et takistusi selleks ei ole ja kehtiv õigus võimaldab kokkuleppel ehitise omanikuga teatud määral varjumist korraldada.

Siseministerium töötas analüüsi põhjal välja HOS muutmise seaduse **eelnõu väljatöötamise kavatsuse**¹². Eelnõu ei koostatud, sest poolte kokkuleppel otsustati küsimus lahendada väljatöötatavas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

Pärast täiemahulise sõja algust Ukraina vastu esitas Siseministerium Riigikantseleile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile **kirjaliku ettepaneku** ning palus vaadata läbi Riigikantselei ettepanekud varjumise korralduse kohta ja kaaluda varjumiskoha rajamise nõuet uusehitistele.

Venemaa agressioon Ukrainas näitab, et vastupidi meie ootusele ei järgi Venemaa sõjategevuse ajal rahvusvahelist õigust ega kokkuleppeid, mistõttu peame Eestis hindama ümber senised kriisideks valmistumise, sealhulgas varjumise korralduse ja elanikkonnakaitseks varjumisvõimaluste loomise aluspõhimõtted. Hetkel ei ole reguleeritud ei varjumise korraldust ega nõudeid varjendile või varjumiskohale (olemas on juhendmaterjal varjumiskohtade rajamise kohta¹³).

Muutunud julgeolekuolukorra tõttu ja võttes arvesse, et 1) kehtivas õiguses ei ole reguleeritud varjumist ja 2) puudub piisav rahastus, otsustas Vabariigi Valitsus 2022. aastal arutada teemat uuesti ning analüüsida, **kas ja kuidas muuta 2019. aasta otsust**.

Ülesande eest vastutas siseminister. Kaasvastutajad olid riigisekretär ning majandus- ja kommunikatsiooniminister. Analüüsi ja ettepanekute koostamiseks moodustas Siseministerium **töörühma**, kuhu kuulusid Siseministeriumi, Päästeameti, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi ning Riigikantselei esindajad. Ohuhinnangu, riskipiirkondade ja pikaajalise prognoosi üle peeti nõu Kaitseväge ja Kaitseministeriumi esindajatega. Ruumilise planeerimise üle peeti nõu Rahandusministeriumi esindajatega.

Siseminister tutvustas **töörühma ettepanekuid**, sealhulgas varjumise reguleerimist seaduses, Vabariigi Valitsuse 2. veebruari 2023. aasta kabinetinõupidamisel. Info võeti teadmiseks. Siseminister tutvustas uuesti ettepanekuid varjumise õiguslikuks korraldamiseks 7. märtsil 2024 ja käesolev eelnõu on koostatud antud ettepanekute põhjal.

¹² [Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus](#).

¹³ Päästeamet. [Varjumine](#).

Koostöös kohaliku omavalitsuse üksustega (edaspidi *KOV*) on Päästeamet hakanud määrama ja tähistama avalikke varjumiskohti ning jätkab sellega ka edaspidi. 2024. aasta jaanuari seisuga on tähistatud 210 avalikku varjumiskohta ligi 160 000 inimesele, sealhulgas Tallinnas, Tartus, Pärnus, Narvas, Haapsalus, Rakveres ja Kuressaares, aga ka väiksemates KOV-ides. Avalike varjumiskohtade nimekiri on kättesaadav Maa-ameti kaardirakenduses¹⁴, äpis „Ole valmis!“ ning Päästeameti ja KOV-ide kodulehel.

Kuivõrd puuduvad nõuded varjumiskohale, on Päästeamet avaliku varjumiskoha valikul seni lähtunud tuleohutus- ja ventilatsiooninõuetest ning tunnetuslikust hinnangust, et valitud varjumiskoha konstruktsioon kaitseb inimest plahvatusega kaasneva lööklaine ja lendavate esemete eest. Avalik varjumiskoht tähistatakse rahvusvahelise tsiviilkaitsetunnusmärgiga kooskõlas 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokolliga rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta¹⁵ artikliga 66.

2.2.3 Elanikkonnakaitse koolitus

Päästeameti tellitud ja Kantar Emori 2023. aastal tehtud indeksuuring näitas, et Eesti elanike valmisolek kriisidega toimetulekuks on sama madal nagu 2019. aastal. Kuigi ohtude, sealhulgas sõjaliste ohtude, tajumine ja mõningad oskused on varasemaga võrreldes paranenud, hindavad inimesed oma reaalsel valmisolekul jätkuvalt kesiseks. Hädaolukorras toimetuleku esmaseid tegevusi teab hästi umbes pool elanikkonnast. Kriisiks valmistumisel on kasvanud tasapisi nende elanike arv, kes on oma pere toimetuleku parandamiseks mingeidki samme astunud. Muutunud ei ole aga nende pere hulk, kellel on hädaolukorras olemas kõik vajalikud vahendid ja varud. Selliseid peresid on endiselt vaid 15%.¹⁶ Vabariigi Valitsuses on kokku lepitud, et aastaks 2027 peaks meil olema vähemalt 25% inimestest kriisideks valmis.

Senise elanike kriisivalmiduse suurendamiseks on Päästeamet teinud peamiselt erinevaid ennetuskampaaniad, teavitusi ning kontaktkoolitusi, kuid uuringu tulemused näitavad, et pelgalt sellisest lähenemisest ei piisa, et valmistada inimesi ette kriisides iseseisvalt toime tulema. Vajalik on sihistada konkreetseid sihtrühmi ja läheneda neile erinevalt. Käesoleva muudatuse raames otsustati sihtrühmaks valida avaliku sektori teenistujad ja elutähtsa teenuse osutaja töötajad, kuna nende personaalne kriisivalmidus võimaldab neil tõenäoliselt kiiremini asuda kriisi ajal täitma oma teenistusülesandeid. Tegemist küllalt suure hulga inimeste kriisivalmiduse suurendamisega, mis omakorda parandab ka elanike üldist kriisivalmidust, kuna elanikkonnakaitse koolituse läbimine võimaldab suurendada mitte ainult konkreetse sihtgrupi personaalset kriisivalmidust, vaid ka nende pere oma (nt kodused varud, tegutsemine elektri- või veekatkestuse korral jne). Esiti oli kaalumisel kontaktkoolituste kohustuse kehtestamine, kuid et selle süsteemi loomine on äärmiselt aja- ja ressursimahukas (ja seda ka koolitavatele), jõuti kiiresti tõdemuseni, et parim vahend inimeste teadlikkuse ja kriisivalmiduse tõstmiseks on veebikoolitus. Veebikoolituse loomisel lähtuti õpiväljunditest, mis peavad tagama inimese iseseisva hakkamasaamise ja vajaliku teadmise toimimiseks ohu- ja kriisiolukorras. Veebikoolituse läbimine on sihtrühmale paindlik, mis tagab igale inimesele teadmiste omandamise just talle sobivas tempos.

2.3. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Eelnõu koostamisele eelnes HOS muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, mille Siseministerium esitas eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastusringile 9. veebruaril 2021. Välisministerium kooskõlastas märkusteta. Märkusi esitasid Justiitsministerium,

¹⁴ [Maa-ameti kaardirakendus](#). Vaadatud 06.11.2023.

¹⁵ [RT II 1999, 21, 121](#).

¹⁶ Päästeamet 2023. [Värske uuring: Eesti elanikkonna valmisolek kriisideks on sama kehv nagu neli aastat tagasi](#).

Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit. HOS muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus hõlmas peale varjumise ja inimeste kriisivalmiduse tõstmist ka teisi teemasid, esitatud **märkused varjumist ja inimeste kriisivalmiduse tõstmist suuresti ei puudutanud.**

Eelnõus on varjumise osas lähtunud väljatöötamiskavatsuses käsitletud regulatiivsetest lahendustest. Elanike kriisivalmiduse tõstmist ning teavitamist puudutav osa oli väljatöötamiskavatsuses eelnõus planeeritud üldisem. Viivitamatu ohuteate edastamist väljatöötamiskavatsuses sellisel kujul ei käsitletud. Eelnõus reguleeritakse elanike kriisivalmiduse tõstmist ning viivitamatu ohuteate edastamist, kuna mõlemad on varjumisega väga tihedalt seotud – varjumise eelduseks on õigeaegselt väljasaadetud viivitamatu ohuteate ning eelnevalt omandatud teadmised, kuidas viivitamatu ohuteate saamisel käituda.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb **seitsmest paragrahvist:**

- 1) §-ga 1 täiendatakse HOS-i;
- 2) §-ga 2 täiendatakse AÕS-i;
- 3) §-ga 3 täiendatakse AÕKS-i;
- 4) §-ga 4 täiendatakse EhS-i;
- 5) §-ga 5 täiendatakse EhSRS-i ja
- 6) §-ga 6 täiendatakse ESS-i;
- 7) §-ga 7 sätestatakse eelnõu jõustumisaeg.

Eelnõu §-ga 1 täiendatakse HOS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse HOS-i **§-iga 13¹**, millega reguleeritakse viivitamatu ohuteate edastamist.

Lõige 1 sätestab viivitamatu ohuteate definitsiooni. Viivitamatu ohuteate käesoleva seaduse tähenduses on paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse puhul elanikkonnale edastatav juhised ohutuks tegutsemiseks, sealhulgas varjumiseks või ulatuslikuks evakuaatsiooniks. Viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutatakse üldjuhul EE-ALARM-i, eelkõige selle meediateenuste, elektroonilise side teenuste ja sireeniseadmetega seotud komponendi. Viivitamatu ohuteate edastamise eesmärk on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatuslik evakuatsioon ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks.

Viivitamatu ohuteate adressaadilt ehk teate saajalt eeldatakse kohest tegutsemist ja reageerimist paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele ning sellise teate edastamine ei eelda erikorra olemasolu. Viivitamatu ohuteate edastamine reguleeritakse eelnõu kohaselt eriliiki teavituseks ja eraldiseisvalt erikorras kohaldatavatest piiravatest meetmetest, olles seega rakendatav nii erikorra ajal kui ka enne seda mistahes paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse korral. Viivitamatu ohuteate olemust arvestades sätestatakse eelnõuga ka eesmärgi saavutamiseks sobivaimaid teate edastamise viise. Viivitamatu ohuteate edastatakse eelkõige meediateenuse, elektroonilise side teenuse kasutamise teel või helisignaalina sireeniseadmete kaudu. Viivitamatut ohuteate edastatakse mitmes erinevas kanalis, kuid seda ei pea edastama kõigi käesolevas paragrahvis nimetatud kanalite kaudu (ohuteate edastamise

kanalite tervikloetelu nimetatud lõikes 3). Viivitamatu ohuteate edastamise kanalid valitakse lähtuvalt konkreetsest sündmusest.

Viivitamatu ohuteade edastatakse üldjuhul riikliku ohuteavituse süsteemi EE-ALARM kaudu, et tagada ohuteate kiire edastamine ühetaoliselt ükskõik millise sündmust lahendava asutuse ja süsteemi liidestatud edastuskanali vahel, sõltumata nädalapäevast või kellaajast ning ilma kõigi osapoolte igakordse tegevuseta. EE-ALARM-is kasutatakse ohuteavituse edastamiseks ennekõike rahvusvaheliselt tunnustatud standardeid (nt CAP) ja kohustatud isikute süsteemides kasutatavaid hädaolukorra hoiatusfunktsioone. EE-ALARM-i rikke korra kasutatakse viivitamatu ohuteate edastamiseks muid viise.

Ohuteavituse väljasaatmise tööprotsess on kokkuvõtlikult järgmine. Kui toimunud sündmuse lahendamise käigus ilmneb viivitamatu ohuteate edastamise vajadus, siis langetab vastava otsuse valitsusasutus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal lisaks eelnevatele ka peaminister. Sündmuse lahendamist juhtiv isik või asutus valmistab ette ohuteate sisu koos käitumisjuhistega ja määratleb ohupiirkonna. Edasi edastatakse ohuteade vastavasse ohuteavituse platvormi, kus Häirekeskus kinnitab teavituse teksti ja süsteem edastab vastavaid IT protokolle kasutades ohuteavituse lõppkasutaja seadmesse kanalile vastavas vormingus (tekst, kanali vahetus koos tekstiga, alarmeerimine vmt). Sireeniseadme käivitamise puhul on juhis alati ühene – kui kuuled sireene, siis varju koheselt lähimasse siseruumi ning alles siis otsi lisainfo kanalitest. Täpsemad protsessi reeglid ning nõuded kajastatakse vastavas ministri määruses ja iga otsustusõigust omava asutuse või edastamiseks kohustatud isikuga vastavalt kasutatavale ohuteavituse süsteemi osale Päästeameti või Häirekeskusega sõlmitavas koostöökokkuleppes.

Lõike 2 kohaselt koordineerib viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist Päästeamet. Koordineerimine hõlmab ohuteavituse kanalite kasutamise üldpõhimõtete väljatöötamist ning kaasajastamist, viia läbi avalikkusele kampaaniaid, koolitusi ja teavitustegevusi, et tõsta elanike teadlikkust ohuteavitusest ja selleks kasutatavatest kanalitest. Päästeamet teeb viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumisel koostööd Häirekeskuse ning muu asjaomase asutuse (näiteks Terviseamet, PPA, Transpordiamet ja teised, kokku ligi 20 ametkonda) ja isikuga (näiteks ERR, Levira, Telia).

Päästeamet saab eelnõu kohaselt ülesande koondada kasutaja (sündmust lahendava asutuse) vaates ohuteavituse üldpõhimõtete tervikpilt – selleks antakse talle volitused ohuteavitusega seotud instrumentide kasutamise, ohuteavituse valideerimise jmt põhimõtete kokku leppimiseks koostöös Häirekeskuse ning muude asjaomaste asutuste ja isikutega vastavalt rakendavate asutuste vajadustele. Eesmärk on tagada elanikkonna ühtne teavitamine, et inimesed oleks kriisiolukordadeks paremini valmistunud ning saaksid kiiresti vajaliku info ootamatult tekkinud ohust oma elule, tervisele või varale ning juhised, kuidas sellises olukorras käituda ühetaoliselt sõltumata sündmust lahendavast asutusest.

Viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumise koordineerijana omab Päästeamet tervikpilti kasutaja vaates ohuteavituse kanalite (ohualapõhine lühisõnum, sireenid, mobiilirakendus, meedia, sotsiaalmeedia jne) ja nende kasutamise üldpõhimõtete kohta. Samuti on Päästeameti ülesanne tagada, et ohuteavituse kasutamise kriteeriumid on haldusalade üleselt kokku lepitud.

Lõike 3 kohaselt võib Päästeamet kohustada meediateenuse osutajat, elektroonilise side ettevõtjat (s.h. multipleksimisteenuse osutajat), avalikus ruumis paikneva elektroonilise teadetetahvli valdajat, riikliku mobiilirakenduse valdajat ja nende lepingupartnerit (edaspidi *kohustatud isik*) liituma EE-ALARM-iga, et tagada ohuteate kiire jõudmine maksimaalselt

suure hulga ohustatud inimesteni ja tagada ühetaoline kiirus sõltumata erinevate osapoolte tööajast. Ilma EE-ALARM-i kasutamata oleks vajalik viivitamatu ohuteavituse sisuga tekst edastada sündmust lahendavast asutusest otse igale viivitamatu ohuteate edastamiskohustuslikule ettevõttele, mis tähendaks, et iga sündmust lahendav asutus peaks ise võtma ühendust kõigi edastavate ettevõtetega ning edastamiskohustuslik ettevõtte peaks saadud teavituse oma kanalisse edastama. Selline lahendus oleks väga ajamahukas ning ei tagaks ohuteate viivitamatut edastamist.

Viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutatavad kanalid peavad tagama ohule vastava ohuteate edastamise kiiruse, mistõttu ei ole kohustatud isikute puhul tegemist abstraktse mõistega vaid konkreetsete isikutega, keda kohustatakse süsteemiga liituma. Osaliselt on juba loodud, ning laiendamisel on võimekus, uute ringhäälingulahenduste (nt dab+) kasutusele võtul edastada ohuteade selliselt, et ohuteade edastatakse nn automaatselt meediateenuse edastaja, multipleksimisteenuse osutaja vmt vahendusel ilma meediateenuse osutaja igakordse nõusolekuta ja sõltumata lõpptarbija hetkel jälgitavast meediumist (s.t. ei pea vaatama konkreetset näiteks ETV kanalit või kuulama Vikerraadiot, sest edastamine toimub süsteemis sõltumata jälgitavast kanalist).

Kohustamise õigus antakse Päästeametile, kui viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist koordineerivale asutusele, sest selliselt tagatakse, et viivitamatu ohuteate edastamiseks vajalikud edastamise süsteemid ning põhimõtted on eelnevalt kokku lepitud, arendatud ning tagatud vajalik toimepidevus. Kohustus on erinevalt HOS §-s 13 sätestatud teadetest piiratum (nt ei ole viivitamatu ohuteade õigusakti avaldamine või muu selline, mis ei eelda adressaadilt viivitamatut tegutsemist) ning vajab rakendamiseks erinevate osapoolte poolseid tehnilisi ja protseduurilisi arendusi ning kokkuleppeid. Süsteemi liidestamise kulud kannab riik, seega lõike 3 alusel süsteemiga liituma kohustatud isikutel sellega täiendavaid kulusid ei kaasne.

Reeglina ei ole viivitamatu ohuteate igakordse edastamise eest kohustatud isikule tasu ette nähtud, erandiks on siinkohal käesoleva paragrahvi lõikes 6 sätestatu.

Lõikes 4 sätestatakse pädevad asutused ja isikud, kelle otsusel võib EE-ALARM-i kasutada viivitamatu ohuteate välja saatmiseks. Nendeks on valitsusasutus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ning kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal peaminister.

Otsustusõiguse määratlemisel on lähtutud ESS §105¹-le sarnasest pädevusest, mis põhineb kohustuste jäävuse printsiibil ja lähtub päästeseaduses, HOS-is, erakorralise seisukorra seaduses ja riigikaitseaduses sätestatud pädevustest.

Lõike 5 kohaselt vahendab Häirekeskus kohustatud isikule viivitamatu ohuteate EE-ALARM-i kaudu. EE-ALARM-i rikke korral vahendab Häirekeskus kohustatud isikule viivitamatu ohuteate viivitamata muul viisil. Antud lõike kohaselt on Häirekeskuse roll olla viivitamatu ohuteate vahendaja läbi EE-ALARM-i, Häirekeskus ise viivitamatu ohuteate sisu ei muuda ega paranda, vaid edastab lõikes 4 nimetatud asutuste ja isikute antud informatsiooni.

Häirekeskusele rolli andmist toetab PäästeS-i § 3 lg 4, mille järgi on kriisiinfo teenus erakorralise sündmuse tõttu Häirekeskuse osutatav avalikkuse teavitamise teenus. Viivitamatu ohuteate vahendajana on Häirekeskus kohustatud tagama koostöölepete asjakohasuse, kriisiinfo telefoni (edaspidi *KRIT*) ja ohuteavituse koostoime, ohuteavituste lõppkontrolli ja ohuteadete vahendamise ning vajadusel ohuteavituse kasutamise ettepanekute tegemise. Ühtlasi koordineerib Häirekeskus ohuteavituse edastamiseks tehtavaid arendus- ja koolitustegevusi koostöös ohuteavitust rakendavate ja arendavate asutustega. Häirekeskuse rolli viivitamatu

ohuteate edastamisel ning selleks valmistumisel on täpsustatud lõike 9 alusel kehtestatud määruses.

Lõike 6 kohaselt kohaldatakse viivitamatu ohuteate edastamisele elektroonilise side võrgus kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoniteenuse kliendile ja rändlusteenuse kasutajale ESS-is ohualapõhise kiire ohuteavituse kohta sätestatud. See tähendab, et lõikes 1 nimetatud eesmärgil viivitamatu ohuteate edastamine mobiiltelefoni saadetava SMSi (*Short Message Service*) teel on reguleeritud ESSi vastavate sätetega ja nende edastamisel juhindutakse ESSis sätestatud korrast (vt ESSi § 105¹).¹⁷

Lõikes 7 sätestatakse pädevad asutused, kes võivad otsustada ja aktiveerida viivitamatu ohuteate edastamise sireeniseadme kaudu (Päästeamet, Kaitsevägi, Kaitsepolitsei, Politsei- ja Piirivalveamet, Keskkonnaamet, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ning kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal peaminister). Sireeniseadme kaudu antav viivitamatu ohuteade on oma sisult korraldus sireeni käivitamise piirkonnas viivimatult varjuda. Sireeniseadme käivitamise õigus antakse konkreetsetele asutustele lähtuvalt nende ülesannetest. Asutuse nimekirja määramisel on arvestatud, et tegemist on asutustega, kelle lahendamisel võib olla sündmus, mis tingib inimeste viivitamatu varjumise vajaduse.

Täpsemad nõuded ja kord sireeniseadmete kasutamiseks ja selle kaudu viivitamatu ohuteate edastamiseks (helisignaali andmiseks) reguleeritakse lõike 9 alusel kehtestatava sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutava ministri määrusega.

Lõikega 8 seatakse sireeniseadme kasutuselevõtmise korraldamise kohustus Päästeametile, samuti antakse seadusega Päästeametile volitus otsustada, millistesse kohtadesse täpsemalt vajalikud seadmed paigaldatakse. Sealhulgas sätestatakse, et Päästeamet on AÕS § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks pädev asutus. Eeltoodu tähendab, et eelnõu kohaselt saab Päästeametist sireeniseadmete süsteemi kasutuselevõtmise eest vastutav asutus.

Lõikega 9 antakse sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada määrusega viivitamatu ohuteate edastamise ja selleks valmistumise tingimused ja korra ning. Samuti spetsiifiliselt sireeniseadmeid puudutavad nõuded nagu sireeniseadmetega kaetavad alad, millest peab Päästeamet oma otsustes konkreetseesse asukohta seadmete paigaldamisel juhinduma.. Ministri määrusega kehtestatakse nõuded helisignaale, seadmete testimisele, side- ja vooluühendusele jms tehnilised nõuded. Samuti kehtestatakse tingimused ja kord selleks, kuidas sireeniseadmete kaudu helisignaali viivitamatuks reageerimiseks antakse (rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale).

Eelnõu §-iga 2 tehakse sireeniseadmete kasutuselevõtmisega seonduvalt muudatus asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes 1¹ ning sätestatakse, et avalikes huvides ehitatud tehnovõrk või -rajatis on ka viivitamatu ohuteate edastamiseks vajalik sireeniseade.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendades HOS-i **§-ga 16¹**, millega reguleeritakse HOS-is varjumist ja selle korraldust.

Lõikes 1 määratletakse termin *varjumine* olukorrana, kus ohustatud alal viibija paikneb kõrgendatud vahetu ohu korral oma elu ja tervise kaitseks ajutiselt ümber sobivasse ruumi või ehitisse või püsib seal. Varjumise eesmärk on kaitsta inimest väliskeskkonna ohtude eest.

¹⁷ [RT I, 20.12.2022, 2.](#)

Vahetust ohust ning vajadusest varjuda teavitatakse inimesi viivitamatu ohuteate edastamise teel. Inimesel on alati õigus varjuda ka ilma viivitamatut ohuteadet saamata, kui ta tunneb, et ta on ohustatud.

→ Millal ja miks on varjumine vajalik?

Varjumine võib olla vajalik sõjalise ohu korral, aga ka muu ohu, näiteks ekstreemsete ilmastikuolude, suure põlengu, keemiarünnaku või -õnnetuse ja massirahutuste korral. Olenevalt ohust on käitumisjuhised erinevad, näiteks piisab ekstreemsete ilmastikuolude korral siseruumi minekust või seal püsimisest ja akende-uste sulgemisest. Varjumiseks sobiv ruum või ehitised sõltub samuti ohust, mis tingib varjumisvajaduse. Olenevalt ohust võib varjumiseks sobida nii hoone siseruum kui ka rajatis, näiteks tunnel, viadukt ja sillaalune.

Varjumisega tagatakse inimese elu ja tervise kaitse ohuolukorras, kus on vaja isoleeruda saastunud väliskeskkonnast või saada füüsilist kaitset lööklaine, kuumuse või lendavate esemete eest või leevendust läbistava kiirguse kahjustava mõju eest. Varjumine on eluliselt kriitiline meede, et päästa inimese elu olukorras, kus tal ei ole piisavalt varajase hoiatuse puudumise tõttu võimalik ohtlikust piirkonnast lahkuda või teda ei saa tema elu ja tervist ohtu seadmata evakueerida või pakub varjumine piisavalt kaitset ja lahkuda pole otstarbekas.

Siseruumi varjumine nii, et lülitatakse üldjuhul välja tavaventilatsioon, suletakse kõik avad ja püstitakse võimalusel akendeta seesmises ruumis, on peamine meede, mis kaitseb inimese elu ja tervist põlengusuitsust tekkiva keemilise või radioaktiivse saastumise, aga ka plahvatuse mõju eest. Sellist kaitsetegevust peetakse tõhusaks ka olukorras, kus inimest on vaja kaitsta kiirgus- või keemiaohu eest relvakonfliktiaegse rünnaku korral. Kui relvakonflikti ajal ei ole inimest võimalikust ohupiirkonnast evakueeritud, on rünnaku korral kriitilise tähtsusega varjuda. Relvakonflikti korral on enim ohustatud inimesed, kes viibivad tiheasustusalal väljaspool ehitisi.

Varjumine pakub kaitset vaid eeldusel, et viivitamatu ohuteate edastamisega on inimesi õigel ajal hoiatatud. Viivitamatu ohuteate edastamine võimaldab varjuda enne ohtu sattumist. Varjuda tuleb lähimasse sobivasse kohta. Kui sõjalise rünnaku korral puuduvad varjumiseks piisava kaitsetasemega varjendid või varjumiskohad, tagavad ka muudesse ehitistesse varjumine ja olulisemad tegutsemisoskused inimestele üldjuhul vajaliku esmase kaitse lõhkekehade vahetu ohu eest, kuid see võib olla ebapiisav kaitse lisaohude eest, näiteks varing, tulekahju ja muud avariid. Siseruumi varjumine on parim viis, et kaitsta ennast ohtliku väliskeskkonna eest. Ohu korral tuleb püsida varjendis, varjumiskohas või siseruumis kuni ohu möödumiseni.

Lõike 2 kohaselt korraldab varjumist Päästeamet. Varjumise korraldus hõlmab varjumiseks valmistumist, sealhulgas avalikkuse teadlikkuse tõstmist ja teavitamist. Päästeameti ülesanne on tõsta inimeste teadlikkust varjumise osas järgmiste teemade osas: kuhu ja kuidas varjuda, kus asuvad avalikud varjumiskohad ja varjendid, millistele tingimustele peab vastama varjumiskoht, kuidas erinevates hoonetes tõsta varjumiskindlust jne. Teavitamine hõlmab avalikuks kasutamiseks mõeldud varjendite ja varjumiskohtade nimekirja pidamist, selle avaldamist ja uuendamist. Päästeamet korraldab Vabariigi Valitsuse otsuse (vt lisaks § 16² lõike 10 selgitust) korral elanikkonna teavitamist, et varjendid ja varjumiskohad valmistatakse kasutamiseks ette ning korraldab ohuolukorras elanikkonna teavitamise kohese varjumise vajadusest.

Päästeamet kontrollib avalike varjendite ja varjumiskohtade rajamist, korraldab nende tähistamist, teavitab nende asukohast ja annab varjumise korraldamiseks vajalikke suuniseid.

Samuti lepib Päästeamet sama paragrahvi lõike 5 alusel kehtestatava ministri määruse kohaselt kokku avaliku varjendi ja varjumiskoha korralduslikud küsimused, näiteks kasutusõigused, kontaktisikud ja -andmed, avamiskriteeriumid ning toimepidevuse tagamine. Samuti teeb Päästeamet järelevalvet varjendile esitatavate nõuete täitmise üle. Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel kehtestatakse samuti eelnimetatud ministri määrukses.

Varjumise korraldamisel teeb Päästeamet koostööd asjaomaste KOV-ide, asutuste ja isikutega, näiteks Kaitseväge, Kaitseliit, erinevad ülikoolid, esindusorganisatsiooni, avalikuks varjumiskohaks sobivat ehitist omavad juriidilised isikud jne. Koostöös KOV-idega on Päästeamet juba hakanud määrama ja tähistama avalikke varjumiskohti ning jätkab sellega ka edaspidi.

Lõikega 3 antakse Päästeametile ja PPA-le õigus kohaldada varjumise tagamiseks KorS-i §-des 30, 32, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ning vahetut sundi KorS-is sätestatud alusel ja korras.

Tabel. Päästeametile ja PPA-le varjumise tagamiseks eelnõu kohaselt lubatud KorS-i riikliku järelevalve erimeetmed

KorS-i erimeede	Kohaldamise vajadus
§ 30. Küsitlemine ja dokumentide nõudmine	Päästeametil või PPA-l võib olla vaja ohualal inimesi peatada ja küsitleda, et veenduda, kas seal võib olla inimesi, kes ei ole ise võimelised varjumiskohta liikuma ja vajavad selleks abi, samuti on võimalik, et kõik inimesed ei ole kas ohuteavitust saanud või ei mõista näiteks sireeniseadmete heli tähendust. Meede võib olla vajalik ka ohu piirkonnas viibivatelt inimestelt varjumiseks sobivate ehitiste ning nende omanike kohta teabe saamiseks, et oleks kiiresti võimalik leida täiendavaid varjumiskohti ohupiirkonnas tänaval liikuvatele inimestele.
§ 32. Isikusamasuse tuvastamine	Päästeametil või PPA-l võib olla vaja tuvastada isikusamasust, et teha kindlaks, kas inimesed, kes vajasid varjumiskohta liikumiseks abi, on seda saanud. Samuti võib tekkida vajadus tuvastada nende isikusamasust, kes ei ole ise võimelised oma isikuandmeid esitama.
§ 44. Viibimiskeeld	Viibimiskeeld võib olla vajalik näiteks selleks, et piirata ohtlikuks muutunud varjendi või varjumiskoha kasutamist.
§ 45. Sõiduki peatamine	Sõiduki peatamise vajadus võib tekkida seetõttu, et on võimalik, et sõidukiga ohualal viibija ei ole saanud kätte viivitamatut ohuteadet ning tema enda ohutuse tagamiseks on vajalik teavitada teda viivitamatust varjumise vajadusest ning võimalusel suunata ta varjendisse või varjumiskohta.
§ 46. Isiku kinnipidamine	Varjendis või varjumiskohas viibimine võib inimeste jaoks olla väga stressirohke ning võib tekkida olukordi, kus inimese käitumine muutub seal ohtlikuks nii tema enda kui teiste varjendis või varjumiskohas viibijate jaoks, selleks et kaitsta nii tema enda elu ja tervist kui ka teiste varjendis või varjumiskohas olevate inimeste elu ja tervist võib olla vajalik ajutiselt kinni pidada.
§ 47. Turvakontroll § 48. Isiku läbivaatus § 49. Vallasasja läbivaatus	Varjendisse või varjumiskohta võib koguneda suur hulk inimesi. Seetõttu võib seal tekkida näiteks tülide ja korrarikumiste oht. Varjendis ja varjumiskohas on

<p>§ 52. Vallasasja hoiulevõtmine</p>	<p>turvalisuse tagamiseks vaja, et Päästeametil või PPA-l oleks õigus teha vajadusel inimesele turvakontroll, või vaadata tema (v.a keha ja kehaõõnsused) või vallasasi läbi. Samuti on turvalisuse tagamiseks vaja võtta hoiule vallasasjad, mis võivad olla teistele varjendis ja varjumiskohas viibijatele ohtlikud, näiteks terariistad ja kergesti süttivad vedelikud.</p>
<p>§ 50. Valdusesse sisenemine § 51. Valduse läbivaatus</p>	<p>Suur osa tänaseks märgistatud avalikest varjumiskohtadest ei ole ööpäev läbi avatud ning ligipääsetavad. Päästeametil on avalike varjumiskohtade omanikega sõlmitud koostöökokkulepped täpsustamaks, kuidas ja millal toimub avaliku varjumiskoha avamine. Valdusesse sisenemise õigus on Päästeametile vajalik, kui avaliku varjumiskoha omanik ei ole mõistliku aja jooksul kättesaadav ning on oht, et avalik varjumiskoht jääb õigel hetkel inimeste jaoks avamata. Avalikud varjumiskohad on linnapildis tähistatud ning nende info on kättesaadav Maa-ameti kaardirakendusest. Avamata jäänud avalikud varjumiskohad võivad kaasa tuua inimeste vigastada saamise või hukkumise. Samuti võib see vajadus tekkida mitteavaliku varjumiskoha osas, kui hoone kasutajatele ei võimaldata juurdepääsu hoones olevale mitteavalikule varjumiskohale. Avalike ja mitteavalike varjendite tekkimisel kehtib sama ka nende osas.</p> <p>Valduse läbivaatamise õigus on Päästeametile vajalik selleks, et kontrollida, kas avatud varjend või varjumiskoht on pärast HOS § 16² lõikes 10 nimetatud Vabariigi Valitsuse otsust varjumiseks ette valmistatud ning kasutamiseks ohutud.</p> <p>Samuti võib vahetu ohu korral olla vajalik siseneda mõnda hoonesse või ehitisse, et tagada õues liikuvatele inimestele kiiresti ohutu koht varjumiseks. Selline vajadus võib tekkida näiteks ootamatu õhurünnaku korral, kui inimestel on vajalik kiiresti leida koht, kuhu avatud tänaval ära minna, kuna avatud tänaval on kõige suurem oht saada vigastada või hukkuda. Päästeametil on kehtiva seaduse kohaselt õigus tuleohutuskontrolli teostamiseks valdusesse siseneda ja valdus läbi vaadata. Seega on Päästeametil olemas koostöö ja kogemus antud meetme rakendamiseks.</p>

→ **Viibimiskeelu kohaldamine**

Eelnõu kohaselt võib viibimiskeeldu KorS-i § 44 alusel kohaldada üle 12 tunni Päästeameti päästkeskuse juhi või PPA prefekti loal. See võib osutada vajalikuks, kui varjumisvajadus püsib ning inimeste elu ja tervise kaitseks on vaja keelata nende liikumine ohustatud piirkonnas. KorS-i § 44 lõike 5 kohaselt võib viibimiskeeldu üle 12 tunni kohaldada üksnes prefekti või muu korrakaitseorgani juhi loal. Õigus anda luba kohaldada üle 12-tunnist viibimiskeeldu antakse ka Päästeameti päästkeskuse juhile, kuna ta on selle regiooni juht, kus viibimiskeeldu kohaldatakse, ja juhivad vahetult sündmuse lahendamist. Päästeameti puhul otsustustasandi madalamale toomine tagab viibimiskeelu tõhusa kohaldamise.

Lõikega 4 nähakse ette piirang, et Päästeamet võib isiku läbivaatusel vaadata läbi üksnes isiku riided ja riietes oleva või kehal kantava asja. Võimaliku riive intensiivsuse tõttu rõhutatakse õigusselguse nimel teises lauses, et isiku keha ja kehaõnsusi läbi vaadata ei tohi. Piirang on vajalik, sest isiku läbivaatusega riivatakse tema füüsilist ja kehalist puutumatus. Seetõttu on vaja tagada, et riive, mis isiku läbivaatusega kaasneb, oleks võimalikult minimaalne ja läbivaatus piirduks eelkõige riietuse kui vähem riivava osaga. Varjumise tagamiseks isiku keha ja kehaõnsuste läbivaatamine ei ole põhjendatud.

Lõikega 5 volitatakse sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel. Määrusega täpsustatakse Päästeameti sama paragrahvi lõikes 6 nimetatud ülesandeid.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendades HOS-i **§-ga 16²**, millega sätestatakse HOS-is varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise nõue.

Lõike 1 kohaselt on varjend ehitised või selle osa, mis on ehitatud varjumiseks ning mille konstruktsioon vastab käesoleva eelnõu alusel kehtestatud nõuetele ning mis kaitseb inimest plahvatuse ja sellega kaasneva lööklaine, laialipaiskuva eseme ning saastunud välisõhu eest. Varjend peab vastama käesoleva paragrahvi lõike 9 alusel sisejulgeoleku tagamise eest vastutava ministri kehtestatud määruks kindlaksmääratud ehitusnõuetele ja olema tähistatud. Varjendi rajamise nõue ja nõuded varjendile kehtestatakse alates 2025. aasta 1. septembrist.

Tsiviilelanikkonna kaitseks vajalike varjendite haldamine on olulise humanitaarülesandena toodud esile ka 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokollis rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta artiklis 61. Riikides, nagu Šveits, Soome ja Rootsi, kus on totaalkaitse põhimõtetest lähtudes arendatud ulatuslikke varjendiprogramme, on lähtutud ennekõike tuumarünnaku ohust ja rajatud selle eest kaitseks varjendid. Riikides, nagu Ukraina, Gruusia ja Iisrael, mis on viimasel kümnendil olnud haaratud relvakonflikti, on elanike kaitseks konventsionaalsete rünnakute eest antud soovitusi varjuda keldritesse ning kasutatud olemasolevate ruumide käepäraste kohandamise võimalusi või rajatud kiirkorras ajutisi ühiskasutatavaid betoonelementidest varjumiskohti ja paigaldatud mobiilseid varjendeid.

Lõike 2 kohaselt on varjumiskoht ehitised või selle osa, mis on kohandatud varjumiseks ning mille konstruktsioon kaitseb inimest vähemalt plahvatusega kaasneva laialipaiskuva eseme eest. Varjumiskoht ei ole rajatud varjumise eesmärgil, vaid on varjumiseks sobivaks kohandatud. Varjumiskoht peab olema varjumiseks sobilik ja kasutamiseks ohutu.

Peamine erinevus varjumiskohaga võrreldes on varjendil see, et varjendi kaitsetase vastab kindlatele tehnilistele parameetritele. Varjendi nõuete tagatakse, et see pakub kaitset erinevate ohtude eest, sh:

1. Kaitse plahvatuse eest – nõuded konstruktsioonile ja selle vastupidavusele (seinapaksus, koormustaluvus, survekoormus, vibratsioonikoormus, vastupidavus hoone varingu korral), nõuded uksele.
2. Kaitse lööklaine eest – vastupidavus survele, õhutihedus, ventilatsiooniklapid.
3. Kaitse saastunud välisõhu eest – mürgiste ainete filtreerimine ventilatsioonist, ülerõhu hoidmine varjendis, uksetihendid, tihendatud läbiviigid.
4. Toimepidevus ja varulahendused – varuväljapääs, õhuvahetuse toimimine elektrikatkestuse korral, joogivee varud, kuivkäimlad, avariivalgustus, esmaabivahendid.

Varjumiskoht kohandatakse hoonesse, mis on rajatud enne varjendi nõude kehtestamist, nt juba olemasolev kortermaja või büroohoone.

Lõike 3 kohaselt jagunevad varjendid ja varjumiskohad kaheks:

- avalikud ehk igale avalikus ruumis viibijale ettenähtud varjendid ja varjumiskohad ning
- mitteavalikud ehk eelkõige konkreetse ehitise kasutajatele ettenähtud varjendid ja varjumiskohad.

Selline jaotus loob seaduse tasandil selge arusaama ja ootused, et varjendid ja varjumiskohad on rajatud nii avalikus ruumis viibijatele kui ka eelkõige konkreetse ehitise kasutajatele, sealhulgas varjumisvajaduse korral selles viibijatele.

Mitteavalikud varjendid ja varjumiskohad rajatakse võttes arvesse eelkõige konkreetse ehitise eripärasid ning selles tavapäraselt viibivate isikute arvu.

Lõike 4 kohaselt peab varjendi rajama hoone omanik ehitatavasse hoonesse või selle vahetus läheduses olevasse ehitisse. Üldjuhul rajatakse varjend hoonesse, kuid kui see ei ole võimalik või otstarbekas, võib selle rajada ka hoone vahetus läheduses rajatisse. Mitme lähestikku asuva hoone kohta võib rajada ühe varjendi, mis peab olema valmis esimese hoone kasutusele võtmise ajaks. Kui otsustatakse rajada mitme hoone kohta ainult üks varjend, peab see mahutama sama palju inimesi kui siis, kui kõigis hoonetes oleks nõuetekohane varjend.

Õigus mitme hoone kohta rajada üks varjend on erand üldisest varjendi rajamise nõudest. Kuna hooned võidakse ehitada etapi kaupa, siis peab varjend olema rajatud juba esimese hoone kasutusele võtmise ajaks.

Lõike 5 kohaselt tuleb rajada **avalik varjend**, kui püstitatakse hoone:

- mida külastavad rahvahulgad ja
- mille suletud brutopind on vähemalt 10 000 m².

Suletud brutopinna suuruse määramisel on lähtutud Soomes pikka aega kehtinud nõuetest.

Avaliku varjendi rajamise nõue kehtestatakse, arvestades, et eelkirjeldatud hoones või selle läheduses liigub korraga palju inimesi, kes võivad vajada ohuolukorras kiiresti kohta varjumiseks. Sama paragrahvi lõike 9 alusel täpsustatakse sisejulgeoleku tagamise eest vastutava ministri määruses, mis kasutusotstarbega hoonesse peab varjendi rajama.

Avalik varjend on mõeldud selleks, et kaitsta inimest plahvatuse ja sellega kaasneva lööklaine, laialipaiskuva eseme ning saastunud välisõhu eest. See ei ole mõeldud pikemalt varjumiseks, mistõttu ei ole avalikus varjendis ka varusid. Avaliku varjendi rajamise nõudega luuakse võimalus varjuda kohtades, kus liiguvad rahvahulgad.

Terminit *rahvahulgad* kasutatakse EhS-i eeskujul. Kehtivas õiguses ei ole määratletud, mitu inimest on rahvahulk. Eelkõige on eesmärk sätestada, et lõikes 5 on peetud silmas hooned, kus inimesed kogunevad. Seetõttu ei ole oluline kogunevate inimeste miinimumhulk, vaid asjaolu, et hoone on mõeldud paljude inimeste kogunemiseks ja nad võivad vahetu ohu korral vajada kohta, kuhu varjuda. Hoonete konkreetsed kasutusotstarbed täpsustatakse lõike 9 alusel kehtestatavas määruses.

Lõike 6 kohaselt tuleb rajada **mitteavalik varjend**, kui püstitatakse:

- elamu, majutus- või toitlustushoone, büroohoone, kaubandus- või teenindushoone või meelelahutus-, haridus-, tervishoiu- või muu avalik hoone või erihoone, mille suletud brutopind on vähemalt 1200 m²;
- tööstushoone, mille suletud brutopind on vähemalt 1500 m².

Lõikes 6 on lähtunud majandus- ja taristuministri 2. juuni 2015. aasta määrusest nr 51 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“. Lähtunud on ehitise kasutamise üldotstarbest, mille kood lõppeb kahe nulliga. Sama paragrahvi lõike 9 alusel täpsustatakse ministri määrmuses, mis kasutusotstarbega hoonesse peab varjendi rajama. Seega ei kehti nõue kõigi sama üldise kasutusotstarbega hoonete kohta.

Mitteavaliku varjendi rajamist korraldab hoone omanik, lähtudes HOS-ist ja selle rakendusaktidest. Mitteavaliku varjendi rajamise kulud kannab hoone omanik.

Varjendi rajamise nõuet ei kehtestata kõigi uute hoonete kohta. Varjendi rajamise nõude sätestamisel on arvestatud, et see seatakse hoonetele, kus viibib korraga suur hulk inimesi.

Varjendi regulatsiooni loomisel on arvestatud, et ohuolukorras on varjumiseks väga vähe aega, mistõttu tuleb eelkõige varjuda lähimas sobivas hoones või ruumis. Suurema osa inimeste jaoks on seega kõige mõistlikum võimalusel varjuda oma kodus või töökohas. Näiteks on õhuhäire korral kodus viibijal kõige otstarbekam varjuda seal, kui see tagab piisava varjumiskindluse.

Päästeamet on avaldanud oma kodulehel varjumiskoha rajamise soovitusel¹⁸. Hoolimata sellest, et väiksemasse hoonesse ei pea varjendit rajama ega varjumiskohta kohandama, on seda võimalik teha Päästeameti soovitusel põhjal vabatahtlikult.

Lõike 7 kohaselt tuleb juhul, kui hoone vastab nii mitteavaliku kui ka avaliku varjendi rajamise nõude kriteeriumidele, rajada avalik varjend. Sisejulgeoleku tagamise eest vastutava ministri määrmusega kehtestatakse varjendi rajamise kohustusega hoonete täpsem loetelu hoone kasutamise otstarbe järgi. Ka kasutusotstarbe järgi mitteavaliku varjendi rajamise kohustusega hoonete seas on hooned, mida külastavad rahvahulgad, näiteks muuseum. Lõike 7 eesmärk on luua õigusselgus, kas selliste hoonete püstitamise korral tuleb rajada avalik või mitteavalik varjend. Sellistel juhtudel lähtutakse hoone suletud brutopinnast. Näiteks, kui püstitatakse muuseumihoone, mille suletud brutopind on üle 10 000 m², tuleb rajada avalik varjend, aga kui püstitatakse muuseumihoone, mille suletud brutopind on alla 10 000 m², tuleb rajada mitteavalik varjend.

Lõike 8 kohaselt tuleb hoonetes, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis on esitatud enne 2025. aasta 1. septembrit ja mis vastab avaliku või mitteavaliku varjendi rajamise kohustusega hoone tunnustele, tuleb varjumisplaanis hinnata varjumiskoha kohandamise võimalust ning vastava võimaluse olemasolul kohandada hoonesse käesoleva seaduse alusel kehtestatud nõuetele vastav varjumiskoht. Varjumiskoha kohandamise korraldab ehitise valdaja. Kui ehitist kasutab mitu valdajat, korraldab varjumiskoha kohandamise ehitise omanik.

Kui varjumisplaani koostamisel selgub, et hoones on mõni sobiv ruum, mis on varjumiskohaks kohandatav, siis tuleb see vastavaks kohandada. Varjumiskoha kohandamine ei eelda olulisi ehitustöid, vaid juba olemasoleva ruumi parendamist. Näiteks olemasoleva majaaluse keldri koristamist, täiendavat toestamist, liivakottide varumist akende katmiseks jms.

¹⁸ Päästeamet. [Vajumine](#).

Varjumiskoha kohandamise eesmärk on tagada, et ka olemasolevates hoonetes tekiks inimeste jaoks olemasolevast parema kaitsetasemega kohti ohu korral varjumiseks.

Kas hoones on varjumiskoha kohandamise võimalus olemas, hindab hoone omanik varjumisplaani koostamisel. Varjumisplaani koostamisel võib ka selguda, et sellesse hoonesse ei ole võimalik kohandada varjumiseks sobivat ruumi. Antud sättega ei kohustata hoone omanikku vastavat ruumi ehitama hakata.

Varjumisplaani regulatsiooni osas vt § 16³ selgitust.

Lõikega 9 volitatakse sisejulgeoleku tagamise eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega nõuded varjendile ja varjumiskohale, varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise kohustusega hoonete täpsema loetelu hoone kasutamise otstarbe ja vajadusel tööstushoone tavapärase kasutajate arvu järgi. See on otstarbekas, sest nõuete koostamise pädevus on eeskätt Päästeametis. Kui kehtestada nõuded sisejulgeoleku tagamise eest vastutava ministri määrusega, on neid võimalik paindlikult vajadusel muuta või täiendada sõltuvalt muutunud ehitustehnoloogiast, ohupildist või ühiskondliku kaitse eesmärkidest. Sisejulgeoleku tagamise eest vastutava ministri määrusega on samas valdkonnas kehtestatud ka muid nõudeid, näiteks ehitise tuleohutusnõuded, nõuded tuleohutuse enesekontrollile ja tuleohutusaruandele, tuleohutusaruande koostamise kohustuslikkuse kriteeriumid, tuleohutusülevaatus toimingud ja erisused ning tuleohutusülevaatus akti sisu ja teabevahetuse kord. Kuna määrus kehtestatakse kahe volitusnormi – HOS-i § 16¹ lõike 9 ja EhS-i § 11 lõike 4 – alusel, täpsustatakse õigusselguse huvides ka, millise valdkonna eest vastutav minister on pädev määrust kehtestama.

Lõike 10 kohaselt otsustab varjendi ja varjumiskoha vahetult kasutusele võtmise ettevalmistamise Vabariigi Valitsus. Varjendeid ning varjumiskohti on lubatud igapäevaselt kasutada muul eesmärgil, selleks et tagada hoonetes ruumi maksimaalselt efektiivne kasutamine. Varjendid ja varjumiskohad tuleb varjumiseks valmis seada sisejulgeoleku tagamise eest vastutava ministri määruses sätestatud tähtaja jooksul. Käesoleva lõike kohaselt otsustab Vabariigi Valitsus, millal antud tähtaja kulgemine algab.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse HOS-i **§-ga 16³**, millega sätestatakse HOS-is varjumisplaani koostamise kohustus.

Lõikega 1 määratletakse termin varjumisplaani. Varjumisplaani on juhend, milles hinnatakse hoones varjumise võimalusi, kirjeldatakse varjumiseks valmistumist, varjumise korraldust ja varjumiskindluse suurendamise võimalust.

Varjumisplaani tuleb koostada hoone spetsiifiliselt, st arvestades hoone eripära ja võimalusi. Varjumisplaanis kirjeldatakse varjumiskohta, selle ettevalmistamist (näiteks panipaikade tühjendamine, akende katmine liivakottidega jm varjumiskindluse tõstmise meetmeid). Samuti kirjeldab varjumisplaani, millised tegevused on vaja hoones varjumise ajaks teha (näiteks gaasitrassi sulgemine vms). Varjumisplaani koostamise tulemusel võib ka selguda, et antud hoones varjuda võimalik ei ole. Sellisel juhul tuleb samuti läbi mõelda, kuidas antud hoones viibijad vajadusel varjuvad, näiteks kas on läheduses mõni avalik varjend või varjumiskoht, kuhu on võimalik ohu korral liikuda.

Lõikega 2 sätestatakse varjumisplaani koostamise kohustus. Varjumisplaani tuleb koostada nii hoonetele, kuhu tuleb rajada varjend, kui ka hoonetele, kuhu tuleks kohandada varjumiskoht.

Oluline on varjumise korralduslikud küsimused läbi mõelda nii uutes hoonetes kuhu rajatakse varjendid kui ka vanemates hoonetes, kuhu tuleks võimalusel kohandada varjumiskoht. Hoones varjumiskoha kohendamise võimaluse puudumine ei välista varjumisplaani koostamist.

Lõike 3 kohaselt korraldab varjumisplaani koostamise hoone valdaja. Kui hoonet kasutab mitu valdajat, siis korraldab varjumisplaani ehitise omanik. Varjumisplaani koostamise tingimused ja kord kehtestatakse lõike 4 alusel sisejulgeoleku tagamise eest vastutava ministri määrusega.

Lõikega 4 antakse sisejulgeoleku tagamise eest vastutavale ministrile volitus kehtestada varjumisplaani koostamise nõuded ja kord.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse HOS-i §-ga 17¹, millega reguleeritakse elanikkonnakaitse koolitusega seonduvat.

Lõiked 1 ja 2 sätestavad elanikkonnakaitse koolituse (edaspidi *koolitus*) eesmärgi, sihtrühma ja koolituse regulaarse läbimise kohustuse. Elanikkonnakaitse koolituse eesmärk on suurendada inimese valmisolekut kriisis iseseisvalt toime tulla.

Eesti julgeolekupoliitika aluste kohaselt on elanikkonnakaitse aluseks inimeste suutlikkus kriisi ajal ennast kuni abi saabumiseni ise kaitsta ja vajaduse korral üksteist aidata. Selle saavutamine on ühiskonna eri osaliste ühine jõupingutus, kus on oluline roll inimestel, kogukondadel, vabatahtlikel, kohaliku omavalitsuse üksustel ja erinevatel riigiasutustel. Elanikkonnakaitse eesmärk on toetada inimesi kriisis, sealhulgas sõjaolukorras, ning suurendada inimeste valmisolekut kriisides iseseisvalt toime tulla. Elanikkonnakaitse kriisiajal tähendab riigi ja ühiskonna valmisolekut ohuteavituseks, päästetöödeks, evakuaatsiooniks, varjumiseks, esmaabiks ja katastroofimeditsiiniks, vältimatuks sotsiaalabiks, psühhosotsiaalseks kriisiabiks ning muuks elanikele hädavajalikuks abiks.¹⁹

Elanikkonnakaitse koolitus tuleb avaliku sektori asutuse teenistujatel läbida üks kord kahe aasta jooksul. Avalik sektor peab erinevates kriisides suutma erineva võimekusega oma ülesandeid jätkuvalt täita, mistõttu on äärmiselt oluline, et töötajad oleksid oma koduse ettevalmistuse läbimõelnud, et vajadusel võimalikult kiiresti asuda oma tööülesandeid täitma. Koolituse kaudu antakse inimestele teadmisi erinevatest ohuolukordadega seotud käitumistest ja valmisolekust. Põhimõtteliselt saab eelnõus nimetatud regulaarse koolituskohustusega hõlmata kõik avaliku sektori teenistujad. Avalikus sektoris töötab kokku pea 10 % Eesti elanikest ehk ligikaudu 135 tuhat inimest, sh valitsussektoris 55 tuhat ja KOV sektoris 65 tuhat.

Rahandusministeeriumi jaotuse²⁰ kohaselt loetakse avaliku sektori asutusteks:

- riigi ameti- ja hallatav asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik, riigi asutatud sihtasutus, riigi äriühing ja tulundusasutus, riigi asutatud mittetulundusühing – nt ministeeriumid, kohtud, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei, Maksu- ja Tolliamet, Prokuratuur, Tööinspeksioon, Riigilaevastik, AS Valga Haigla, AS Eesti Liinirongid, SA Tartu Ülikooli Kliinikum;
- kohaliku omavalitsuse ameti- ja hallatav asutus, äriühing, tulundusasutus, kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutus ja mittetulundusühing – nt Märjamaa Haigla AS, AS Ida-Tallinna Haigla, Pärnu Lasteaed Mai, Rõuge Valla Raamatukogu, Jõhvi Põhikool;
- sotsiaalkindlustusfond – nt Eesti Töötukassa, Tervisekassa;

¹⁹ Riigikogu 22. veebruari 2023. aasta otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine“. – [RT III, 28.02.2023, 1.](#)

²⁰ Rahandusministeerium. [Avaliku sektori statistika](#). Vaadatud 28.10.2024.

- riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega kaupa või teenust tootev avaliku sektori ettevõtte – nt AS Tallinna Soojus, AS Levira, Estonia Spa Hotels AS, SA Tartu Teaduspark, Eesti Pank.

Siseministerium kaalus võimalust koolituse läbimine jätta vabatahtlikuks, kuid see ei aitaks kaasa nii kiiresti elanikkonna teadlikkuse kasvatamisele, kui see on nimetatud elanikkonnakaitse tegevuskavas 2024-2027. Regulaarse koolituskohustuse eesmärk on tagada jätkusuutlik riigi toimimine ka kriiside ajal – hästi ettevalmistatud kodanik suudab hästi panustada ka töökohal. Teiseks suurendab kohustus kindlust, et ka personali vahetuse korral on tagatud jätkuv koolituse läbimine. Lisaks kannavad avaliku sektori töötajad kõrgeid väärtusi ja on eeskujuks kõigile teisele, mistõttu on asjakohane just neile koolituskohustus seada.

Vähim vajalik ettevalmistus tagatakse veebikoolituse kaudu, mille koostasid partneritega koostöös 2024. aasta oktoobriks Sisekaitseakadeemia ja Päästeamet. Selle läbimine võtab aega keskmiselt 4 kuni 6 tundi. Veebikoolitus on väga paindlik ja võimaldab kõigil õppida enda valitud ajal ja tempos, koolitust on võimalik igal hetkel poolel jätta ning omale sobival hetkel samast kohast jätkata. Veebikoolitus on koosneb erinevatest õpetlikest videotest, iseseisvast lugemisest, interaktiivsetest harjutustest ning lõpeb valikvastustega testiga, mida on võimalik läbida piiramatult arv kordi. Veebikoolituse edukas läbimine ei eelda eelnevaid teadmisi elanikkonnakaitsest, kõik vajalikud teadmised on koondatud veebikoolitusse. Veebikoolitust on võimalik läbida nii arvuti, tahvelarvuti kui ka mobiiliga.

Veebikoolitus:

- tagab minimaalse vajaliku ettevalmistuse, st teoreetilised teadmised elanikkonnakaitsest;
- on tasuta ja koolituse tegijale talle sobival ajal kättesaadav.

Veebikoolitus avaliku sektori teenistujatele asub Digiriigi Akadeemias, kus koolituse läbija saab ennast identifitseerides siseneda koolitusmoodulisse. Selline samm on oluline, et tagada logi koolituse läbinute kohta. Veebikoolitus on kõigile tasuta kättesaadav. Koolituskohustus loetakse täidetuks, kui töötajad on läbinud elanikkonnakaitse veebikoolituse.

Samas on tööandjatel alati võimalus lisaks sellele tellida kriisivalmiduse suurendamiseks erisulisi kontaktkoolitusi – tegutsemine kriiside eel ja ajal, iseseisev hakkamasaamine, füüsiline esmaabi, psühholoogiline esmaabi jm. Kontaktkoolitusi pakuvad nii Päästeamet kui tema koostööpartnerid: Punane Rist, Sotsiaalkindlustusamet jt.

Kontaktkoolituste korraldamise eest tuleb igal tööandjal ise hoolt kanda: leida koolitajad, sõlmida nendega kokkulepped ja vajadusel olla valmis koolituste eest tasuma. Päästeameti koolitused on soovijatele tasuta, teiste koolitajate võimalike koolituste maksumuste kohta eelnõu koostajatel hetkel teadmine puudub. Kontaktkoolituste abil tagatakse valmisoleku suurendamine konkreetse asutuse eripärasid arvestavalt. Sarnaselt veebikoolitusega saavad ka siin kontaktkoolitusi tellida asutused, kellel seda kohustust otseselt pole.

Kui eelnõus nimetatud sihtrühmale on koolituse läbimine kohustuslik, siis kõik teised, kelle seda kohustust ei ole, saavad samuti seda koolitust läbida, sellega suureneb meie elanike hulk, kes on erinevateks võimalikeks kriisideks valmistunud. Veebikoolitus hakkab olema kättesaadav ka identifitseerimist mittenoovaval kujul olevalmis.ee veebilehel.

Koolituskohustuse panemisega HOS järelevalve mehhanismi ei muudeta ehk see jääb selline, nagu praegu on. Ministeriumid teevad järelevalvet oma allasutuste üle ja Päästeamet HOS § 45 lõike 1 punkti 5 kohaselt KOVide üle (lisandub KOV koolituskohustuse järelevalve). Teisisõnu, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja

otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet (Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lg 1) ning seda teostatakse alluvuse korras (Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lg 4). Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumi ja Riigikantselei tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (Vabariigi Valitsuse seaduse § 94 lg 1) ning minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (Vabariigi Valitsuse seaduse § 95 lg 1).

Lõikes 3 antakse sisejulgeoleku tagamise eest vastutavale ministrile õigus kehtestada määrusega nõuded elanikkonnakaitsekoolitusele ja koolituse läbiviijale. Määrusega täpsustatakse koolituse õpiväljundid ning nõuded koolituse läbiviijatele.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse paragrahvi 38 lõiget 3 punktiga 7⁵, millega sätestatakse elutähtsateenuse osutajale kohustus oma töötajatele kord kahe aasta jooksul korraldada elanikkonnakaitse koolituse läbimine. Nii nagu avalikule sektorile on eeldus, et oma ülesannete täitmist tuleb jätkata kriisi ajal, on see ka elutähtsateenuse osutajatele. Seetõttu on äärmiselt oluline, et elutähtsa teenuse osutaja töötajad oleksid oma koduse ettevalmistuse läbimõelnud, et vajadusel võimalikult kiiresti asuda oma tööülesandeid täitma. Koolituse kaudu soovitakse inimestele anda teadmisi erinevatest ohuolukordadega seotud käitumistest ja valmisolekust.

Regulaarse koolituskohustuse eesmärk on tagada jätkusuutlik riigi toimimine ka kriiside ajal – hästi ettevalmistatud kodanik suudab hästi panustada ka töökohal. Teiseks suurendab kohustus kindlust, et ka personali vahetuse korral on tagatud jätkuv koolituse läbimine.

Vähim vajalik ettevalmistus tagatakse veebikoolituse kaudu, mille koostasid partneritega koostöös 2024. aasta oktoobriks Sisekaitseakadeemia ja Päästeamet. Selle läbimine võtab aega keskmiselt 4 kuni 6 tundi. Veebikoolitus on väga paindlik ja võimaldab kõigil õppida enda valitud ajal ja tempos, koolitust on võimalik igal hetkel poolel jätta ning omale sobival hetkel samast kohast jätkata. Veebikoolitus on koosneb erinevatest õpetlikest videotest, iseseisvast lugemisest, interaktiivsetest harjutustest ning lõpeb valikvastustega testiga, mida on võimalik läbida piiramatul arvul kordi. Veebikoolituse edukas läbimine ei eelda eelnevaid teadmisi elanikkonnakaitsest, kõik vajalikud teadmised on koondatud veebikoolitusse. Veebikoolitust on võimalik läbida nii arvuti, tahvelarvuti kui ka mobiiliga.

Veebikoolitus:

- tagab minimaalse vajaliku ettevalmistuse, st teoreetilised teadmised elanikkonnakaitsest;
- on tasuta ja koolituse tegijale talle sobival ajal kättesaadav.

Veebikoolitus asub Digiriigi Akadeemias, kus koolituse läbija saab ennast identifitseerides siseneda koolitusmoodulisse. Selline samm on oluline, et tagada logi koolituse läbinute kohta. Veebikoolitus on kõigile tasuta kättesaadav.

Vt lisaks ka §-i 17¹ selgitust.

Eelnõu § 1 punkti 7 kohaselt hakkab koolituskohustuse täitmise üle järelevalvet tegema Päästeamet.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse HOS-i § 45 lõiget 1 punktidega 6 ja 7. Päästeamet määratakse tegema riiklikku järelevalvet avaliku ja mitteavaliku varjendi rajamise, varjumiskoha kohandamise ja varjumisplaani koostamise kohustuse täitmise üle ja elutähtsateenuse osutaja töötajate elanikkonnakaitse koolituse läbimise üle.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse HOS-i § 53 lõikega 21 ja 22, millega määratakse varjumisplaani koostamise ning varjumiskoha kohandamise tähtaeg. Varjumisplaani tuleb koostada 2026. aasta 1. septembriks. Hoonetes, kuhu on võimalik varjumiskohta kohandada, tuleb seda teha 2027. aasta 1. septembriks. Seega esmalt tuleb koostada varjumisplaani, kus hinnatakse varjumise võimalusi hoones ning pärast seda tuleb hakata kohandama hoonesse varjumiskohta. Antud sättega antakse piisav üleminekuajaks nii varjumisplaani koostamiseks kui varjumiskoha kohandamiseks.

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse AÕS-i. Eelnõuga täiendatakse AÕS § 158¹ lõike 1¹ kolmandat lauset ning sätestatakse, et avalikes huvides ehitatud tehnovõrk või -rajatis on ka HOS-is sätestatud viivitamatu ohuteate edastamiseks vajalik sireeniseade. HOS-is sätestatakse sireeniseadme kasutusele võtmine ühe viivitamatu ohuteate edastamise viisina. Sireeniseadme kasutuselevõtmine on avalikes huvides. Viivitamatu ohuteate eesmärk on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude isikute elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumise või ulatusliku evakuitsiooni läbiviimine ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks. Sireeniseadme kasutuselevõtmist korraldab ja viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist koordineerib Päästeamet. Samuti antakse seadusega Päästeametile volitus otsustada, millistesse kohtadesse täpsemalt vajalikud seadmed paigaldatakse.

AÕS-i muudatus on vajalik, et tekiks talumiskohustus, mis on sireeniseadme paigaldamiseks ja sireeniseadmete süsteemi kasutuselevõtmiseks vajalik. AÕS § 158¹ lõike 1 kohaselt tekib avalikes huvides ehitatud tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses sätestatud korras sundvalduse seadmisega. Esialgu on eelistatud ehitised sireenide paigaldamiseks olemasolevad kõrgrajatised (sidemastid, korstnad jms), riigile ja kohalikule omavalitsusele kuuluvad ehitised, riiklikele ettevõtetele kuuluvad ehitised. Siiski ei pruugi kõigis vajalikes piirkondades olla sobivat riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluvat ehitist, mistõttu on vajadus võimalike asukohtadena ette näha ka muid ehitisi, et tagada sireeniseadmete paigaldamine nendesse asukohtadesse, mis on sireeniseadmete katvuse tagamiseks kõige efektiivsemad ja paigaldamiseks ehitustehniliselt sobivaimad. Sireeniseadmete asukohad on tuvastatud Päästeameti poolt tellitud akustilise analüüsiga ning asukoha oluline muutus tekitab vajaduse uueks modelleerimiseks ning tõenäoliselt ka teiste sireeniseadmete asukoha muutmiseks ja/või sireeniseadme lisamiseks, millega kaasneb täiendav kulu.

Eluliselt ei ole võimalik tagada, et kõik paigalduseks sobivad hooned on riigi või kohaliku omavalitsuse omandis, mistõttu on kriitilise tähtsusega sireeniseadme paigaldamiseks sobiva ehitise omanikuga kokkuleppe saavutamine. Kuna seni ei ole olnud sireenide paigaldamise õiguslik alus ning talumiskohustus Eesti õigusruumis sätestatud, on 2024. aasta lõpuks valmivas sireeniseadmete osas objektidega sõlmitud (sõlmimisel) üürilepingud, mille saavutamine tähendab näiteks, suure omanikeringi puhul pikka kooskõlastust ja ilmselt loobumist (nt korteriühistu, välisriigi omanikega ettevõtte), sest ei saada kõigi omanike nõusolekut. Üürilepingutega on võimalik kokkuleppe puhul saavutada ehitise kasutamine seadmete paigaldamiseks ja hooldamiseks, kuid mitte kasutamiseks (helisignaali edastamiseks). Sireeniseadmete ning nende juhtseadmete paigaldamiseks kasutatakse üldjuhul, kas hoone katust või seina ja katusealust tehnoruumi, korstnat või masti ja teenindamiseks mõeldud pindu. Sireeniseadmete kasutamiseks peavad olema tagatud elektri- ja sideühendused, mis tagatakse kas koostöös ehitise omanikuga või täiendavate ühenduste loomise teel.

Lisaks eeltoodule ei taga üürileping loodud sireeniseadme säilimise osas kindlust, kuna üürileping on tähtajaline ning mõlemal poolel õigus sõltumata põhjusest leping üldkorras ennetähtaegselt üles öelda teatades sellest teisele poolele ette vähemalt kuus kuud.

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse AÕKS-i. AÕKS § 55 lõike 1 kohaselt on välisõhus leviva müra põhjendamatu tekitamine keelatud. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab erandid, mida välisõhus leviva müra hulka ei loeta: olmemüra, meelelahutusürituste müra, töökeskkonna müra ning riigikaitse tegevusega tekitatud müra.

Eelnõuga täiendatakse AÕKS § 55 lõiget 3 punktiga 5 ning lisatakse HOS-is sätestatud viivitamatu ohuteate edastamiseks vajaliku sireeniseadme tekitatud müra juba olemasolevate erandite nimekirja. Sireeniseadmete kasutamise peamine eesmärk on selgelt taustmürast eristuva helisignaaliga saavutada inimeste tähelepanu elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse puhul varjumise algatamiseks. Peamise eesmärgi saavutamiseks on vajalik sireene regulaarselt testida nii tehniliste parameetrite kontrollimiseks kui ka elanike harimiseks ja suurõppustel kasutamiseks. Sireeniseadme kasutamisel tekkiv heli ületab seejuures üldjuhul müra normtaseme, on paljusid inimesi häiriv helisignaal ning ei ole üldjuhul ehitise omaniku poolt tekitatud.

Eelnõu §-ga 4 täiendatakse EhS-i.

Eelnõu § 4 punktiga 1 täiendatakse EhS-i **§ 11 lõiget 2 punktiga 2¹**.

EhS-i § 11 lõikes 2 on loetletud, mida nõuded ehitisele asjakohasel juhul hõlmavad. Punktiga 2¹ lisatakse nende hulka varjendi rajamise nõue. Kuigi loetelus on hetkel ka mehaaniline vastupidavus ja stabiilsus ning tuleohutus, mida võib tõlgendada viisil, mis katab varjendi, on siiski tarvilik lisada varjendi rajamine õigusselguse huvides loetelusse eraldi. Kuna EhS-i § 11 lõige 2 määrab ära ka lõikes 4 sätestatud volituskohad, tuleks lõikes 2 sätestatud ehitisele esitatavaid nõudeid tõlgendada pigem kitsalt, et ei tekiks olukorda, kus ministri määrusega mitte ei täpsustata lõiget 2, vaid kehtestatakse lisapiiranguid.

EhS-i § 11 lõige 2 vastab määruse (EL) nr 305/2011²¹ I lisale. Seega tuleks lõikes 2 sätestatud nõuete sisustamisel ja tõlgendamisel vaadata ka määruse (EL) nr 305/2011 I lisas toodud nõuete kirjeldust. Näiteks on kasutamise ohutuse ja juurdepääsu kohta, mis on nimetatud ka EhS-i § 11 lõike 2 punktis 4, märgitud, et ehitist peab olema projekteeritud ja ehitatud nii, et selle kasutamisel ja käitamisel ei esineks lubamatuid õnnetusriske või kahjustusi, nagu libisemine, kukkumine, kokkupõrge, põletus, elektrilööki, plahvatuses põhjustatud vigastus ja sisse-murdmine. Eelkõige peab ehitist olema projekteeritud ja ehitatud nii, et on võetud arvesse, kuidas pääsevad sellele juurde ja kasutavad seda puudega isikud.

Seega lähtuvad kõik EhS-i § 11 lõikes 2 ja määruse (EL) nr 305/2011 I lisas sätestatud nõuded mingil viisil vajadusest kõrvaldada või vähendada ehitisest ja selle kasutamisest lähtuvaid ohte ning luua tingimused, mis võimaldavad kasutada ehitist ettenähtud otstarbel. Varjumine on pigem eraldi, mistõttu on seda keeruline EhS-i § 11 lõike 2 punkti 4 tõlgendades tuletada. Arvestades, et ehitist peab vastama selle kasutamise nõuetele kogu oma kasutusea vältel, mis on üldjuhul vähemalt mitukümmend aastat, ja et nõuded ehitisele võivad muutuda, kehtestatakse varjendi rajamise nõue EhS-i § 11 lõikes 2 ja täpsustatakse seda sisejulgeoleku tagamise eest vastutava ministri määruses EhS-i § 11 lõike 4 alusel.

Eelnõu § 4 punktiga 2 täiendatakse EhS-i **§ 27 lõikega 3¹** ning sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksusele õigus anda ehitusloa taotlenud isiku taotlusel hoone omanikule uued projekteerimistingimused, mis leevendavad varjendi rajamist takistavaid asjaolusid (täpsemad võimalused on reguleeritud EhS § 27 alusel). Antud sätte eesmärk on soodustada uutest hoonetest

²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ. – [ELT L 88, 04.04.2011, lk 5–43](#).

varjendite rajamist, sh sellistes hoonetes, millele on antud ehitusluba enne käesoleva eelnõu jõustumist. Sättega antakse kohaliku omavalitsuse üksusele õigus projekteerimistingimustega sätestada varjendi rajamist soodustavaid asjaolusid, kuid selle puhul on oluline järgida EhS § 27 toodud tingimusi ja piiranguid.

Projekteerimistingimustega saab asjakohasel juhul täpsustada hoone detailplaneeringus käsitletud:

- kasutamise otstarvet;
- hoonestusala tingimusi, sealhulgas hoonestusala suurendamist, vähendamist, keeramist või nihutamist, kuid mitte rohkem kui 10 protsendi ulatuses esialgsest lahendusest;
- kõrguse ja vajaduse korral sügavuse muutmist, kuid mitte rohkem kui 10 protsendi ulatuses esialgsest lahendusest;
- arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslikke tingimusi;
- maa-alal asuva ehitise teenindamiseks vajaliku ehitise võimalikku asukohta;
- haljastuse, heakorra või liikluskorralduse põhimõtteid;
- planeeringuala hoonestuslaadi, sealhulgas krundijaotust, kui see on seotud ehitusliku kompleksi ehitamisega.

Eelnõu § 4 punktiga 3 täiendatakse EhS-i **§ 130 lõiget 10** õigusega teha riiklikku järelevalvet varjendile esitatavate nõuete täitmise üle. EhS-i § 130 lõike 10 kohaselt teeb Päästeamet riiklikku järelevalvet ehitise tuleohutusnõuete täitmise üle. Täiendus on vajalik, sest eelnõu §-ga 1 antakse Päästeametile ülesanne korraldada varjumist. Et ülesannet oleks võimalik täita, on tarvilik anda Päästeametile õigus lisaks ehitise tuleohutusnõuetele teha riiklikku järelevalvet ka varjendile esitatavate nõuete täitmise üle.

Eelnõu §-ga 5 täiendatakse EhSRS-i **§-ga 30⁸**.

Eelnõu § 5 punkti 1 kohaselt ei kohaldata EhS-i § 11 lõike 2 punktis 2¹ sätestatud varjendi rajamise nõuet hoonele, mis on püstitatud või mille ehitusloa taotlus või ehitusteatis on esitatud enne selle punkti jõustumist, st enne 2025. aasta 1. septembrit. Kui inimene esitab haldusorganile ehitusloa taotluse, on tal põhjendatud ootus, et taotluse esitamise ajal kehtinud õigus kehtib ka taotluse menetlemise ajal. Veel enam ootab inimene, et ehitise, mis on ehitatud ehitusloa saanud ehitusprojekti kohaselt, vastab nõuetele ja riik ei esita selle kohta tagasiulatuvalt lisanõudeid.

Eelnõu § 5 punkti 2 kohaselt peab varjend või varjumiskoht, mis on rajatud enne 2025. aasta 1. septembrit, olema varjumiseks sobilik ja kasutamiseks ohutu. Varjendi rajamise ning varjumiskoha kohandamise nõue jõustub 2025. aasta 1. septembril. Päästeamet alustas avalike varjumiskohtade tähistamist juba 2022. aastal. Lisaks koostas Päästeamet 2023. aasta kevadel soovitusel, kuidas kohandada korterelamu kelder varjumiskohaks, ja avas taotlusvooru, milles said korteriühistud taotleda raha tööks, millega suurendatakse korterelamute varjumiskindlust. Varjendile ja varjumiskohale, mis on rajatud enne 2025. aasta 1. septembrit, ei kohaldata eelnõukohase HOS-i § 16¹ lõike 14 ja EhS § 11 lõike 4 alusel kehtestatavat ministri määrust. Siiski peab saama sellist varjendit ja varjumiskohta eesmärgipäraselt kasutada, st see peab olema varjumiseks sobilik ja kasutamiseks ohutu.

Eelnõu §-ga 6 täiendatakse ESS § 105¹ lõike 1 punktiga 4. ESS § 105¹ lõige 1 sätestab, millal võib kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoniteenuse kliendile ja rändlusteenuse kasutajale edastada ohutuks tegutsemiseks juhised (edaspidi ohuteavitus). Nendeks on järgnevad juhud:

1) valitsusasutuse, eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi otsusel, kui mobiiltelefoniteenuse kliendi ja rändlusteenuse kasutaja elule või tervisele esineb oht või sellise ohu lõppemise korral,

arvestades, et oht elule või tervisele on eelkõige paljusid inimesi ohustav vahetult eelseisev või juba toimuv päästesündmus, katastroof või muu ootamatu olukord;

2) kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal valitsusasutuse, eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või peaministri otsusel riigi julgeolekut ohustava sündmuse või selle lõppemise korral;

3) Vabariigi Valitsuse või tema määratud valitsusasutuse otsusel HOS § 18 lõikes 3 nimetatud õppuse ning mitte rohkem kui kord aastas Kaitseväe otsusel kaitseväeteenistuse seaduse § 69 lõigetes 3 ja 3¹ nimetatud sõjaväelise väljaõppe läbiviimisel.

Praegune regulatsioon ei võimalda ohuteavitussüsteemi terviklikku testimist, et valmistuda paremini Eesti inimeste elu ja tervist või riigi julgeolekut ohustavate sündmuste lahendamiseks. Seetõttu täiendatakse ESS § 105¹ lõiget 1 uue punktiga ning lisatakse Päästeameti õigus edastada ohuteavitust ohuteavitussüsteemi terviklikuks testimiseks. Sarnaselt sõjaväelise väljaõppe läbiviimisega piiratakse Päästeameti ohuteavituse edastamist käesoleval alusel maksimaalselt ühe korraga aastas.

Täiendava aluse reguleerimine seaduse tasandil on vajalik isikuandmete kaitse tagamiseks. Selgelt määratletakse kõik juhud, mille puhul on olemas õiguslik alus ohuteavituse saatmiseks. Ohuteavitussüsteemi tervikliku testimise aluse lisamisega ei muudeta regulatsioon sisuliselt, vaid täiendav alus võimaldab elu ja tervist või riigi julgeolekut ohustavate sündmuste lahendamiseks paremini valmistuda. Ohuteavitamise süsteemi terviklikkuse testimisel ohuteavituse kasutamise eesmärk on avalikkuse teavitamise ja kriisikommunikatsiooni tegevusvõime testimine. Sellistel puhkudel eelneb alati aktiivne avalik kommunikatsioon, et tegemist ei ole tegelikult asetleidva sündmusega. Täiendava aluse loomine on vajalik, et testida kriisikommunikatsiooni tegevusvõimet nii sõjaliste kui ka elanikkonnakaitseliste kriiside ettevalmistamisel nii organisatsiooni kui ka elanike vajaduste vaates.

Osa ohuteavituse süsteemist on sireeniseadmed, mille eripära on see, et need ei anna iseseisvalt edasi infot ohu kohta ega detailseid käitumisjuhiseid. Sireeniseadmed käivitatakse viimasel võimalusel. See tähendab, et sireeniheli kuulmisel peavad inimesed kohe a) saama aru, millega on tegu ning mis veel olulisem b) käituma õigesti (varjuma ja alles siis otsima infot). Peamiseks info allikaks ohu kohta on ette nähtud sireenide käivitamisega alati kaasnev ohualapõhise lühisõnumi saatmine, sireeniseadme kasutamisel on alati tegemist ohuteate edastamise kanalite kombinatsiooniga.

Praegu pole Eesti elanikel praktilist kogemust, kuidas ja mida sireenide käivitamine tähendab ning kuidas sellisel juhul käituda ning kust infot saada. Ohuteavitussüsteemi terviku testides kasutatakse samu kanaleid kui seda tehtaks päris sündmuse puhul, seega ei oleks asjakohane kasutada ühe komplektina töötavaid ohuteavituse edastamise viise ilma teisi kasutamata, st sireeni helisignaaliga kaasneb teavitus lühisõnumiga ning ERR kanalites. Lühisõnumi saatmine on kriitiline, et tagada teavitus ka kõige haavatavamate ja sotsiaal-demograafiliselt keerulisematele sihtrühmadele, kes ei pruugi olla igapäevases meediaruumis. Otseteavitus on ka kriitiline tagamaks infomanipulatsioonide riskide maandamine ning realistliku viivitamatu ohuteavituse olukorra loomine elanikele.

Eelnõu §-ga 7 sätestatakse, et eelnõu § 1 punktid 3–4, 6-8 ning §-d 4-5 jõustuvad 2025. aasta 1. septembril. Jõustumise aja osas vt seletuskirja punkti 9.

3.2. Eelnõu kooskõla PS-iga

3.2.1 Ohuteavitust

Järgnev PS §-ide 19, 26, 31 ja 45 analüüs on koostatud TalTech Legal Lab poolt. Siseministeeriumi tellitud ning TalTech Legal Lab poolt koostatud õigusanalüüs teemal

„Õigusanalüüs automaatse ohuteavituse kohta“ on tervikuna kättesaadav siseministeeriumi veebilehel²².

Viivitamatu ohuteate edastamine meediateenuste vahendusel ja helisignaalina sireeniseadme kaudu **riivab järgmiste isikute õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusse** (PS § 19 ja 26):

- 1) hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivad inimesed;
- 2) inimesed, kes saavad automaatse ohuteavituse, kuid ei viibi hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas.

Vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatusse riive seisneb lühidalt järgmises. Nii ohustatud kui mitteohustatud inimesed saavad televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio, elektroonilise teadetetahvli kaudu ohuteavituse, mida nad ei valinud saada ning sireeniseadme puhul kuulevad häirivat heli. Näiteks inimene võis plaanida vaadata mõnd saadet (kuulata autos oma playlisti) või hoopis mitte televiisorit vaadata, viibida vabas õhus vaikusel jalutades. Kui riik edastab inimesele massiteabevahendi või ka sireeniseadme kaudu ohuteavituse, siis otsustab riik inimese asemel, kuidas oma aega kasutada. Piiratakse inimese autonoomiat.

Ohustatud ja mitteohustatud inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatusse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.

- Riive on proportsionaalne:

- ✓ viivitamatu ohuteate edastamine **on sobilik**, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Saades televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio, elektroonilise teadetetahvli või sireeniseadme kaudu ohuteate, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
- ✓ viivitamatu ohuteavite edastamine **on vajalik**, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti informeerida sama paljusid ohustatud inimesi. Viivitamatu ohuteavituse edastamine on ohustatud ja mitteohustatud inimesi väga vähe koormav. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.
- ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine **on mõõdukas**. Omavahel kaalutakse (i) ohustatud ja mitteohustatud inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatusse riivet ning (ii) viivitamatu ohuteate edastamise eesmärgi, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse olukorras, kus reaalne oht on märkimisväärselt olulisem, kui vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatusse põhiõiguste riive, mis tekitatakse meediateenuse tarbimise lühiajalise (üldjuhul ühe minuti pikkuse) häirega. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset vääriavaks ning vajavaks õigushüveks.

Meediateenuste osutaja vahendusel ilma igakordse nõusolekuta viivitamatu ohuteate edastamine **riivab ettevõtlusvabadust PS § 31 lause 1 ja väljendusvabadust § 45 lause 1**.

Kõige vähem koormaks meediateenuse osutajaid vaieldamatult see, kui riik ei avaldaks automaatset ohuteavitust nende kaasabil üldse. Teisisõnu riik ei avaldaks televisioonis, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvritel ohuteavituse teksti. Selline lahendus oleks aktsepteeritav üksnes juhul, kui sama palju inimesi saaks teavitada ohust sama kiiresti ja efektiivselt muul viisil. Seega küsimuseks on, kas

²² TalTech Legal Lab 2024. [Õigusanalüüs automaatse ohuteavituse kohta](#).

televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio ning elektrooniliste teadetetahvlite kõrval on muid kanaleid, mille kaudu saaks avaldada ohuteavituse sama kiiresti ja samaaegselt sama paljudele inimestele. Olemasolev lühisõnumi teel ohuteavitus edastamine on küll eeldatavalt kõige suurema inimeste katvusega, aga senised uuringud ja analüüsid on välja toonud, et mobiiltelefon on sageli seadistatud hääletule, mitte segada vmt funktsioonile ning teatud ajaperioodidel üldse välja lülitatud (nt öösel, autoroolis jmt). Samuti ei ole otstarbekas kogu ohuteavitust tagada inimese vaates ühe seadme, mobiiltelefoni, põhisel. Ei ole teada, et sellised kanalid, mis lisaks mobiiltelefonile saaksid täielikult televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio ning elektroonilised teadetetahvlid asendada, oleksid olemas. Kindlasti ei ole Eestis samaväärseteks kanaliteks riigi sotsiaalmeedia kanalid nagu näiteks riigi Instagram, X ja Facebook, mis samuti üldjuhul on kasutatavad mobiiltelefonides. Pole teada, et nimetatud riigi sotsiaalmeedia kanaleid tarbiks mistahes ajahetkel aktiivselt vähemalt sama palju inimesi, kui televisiooni, tellitavat audiovisuaalmeedia teenust, ja raadiot kokku. Viimasele tuleb lisada veel inimesed, kes näevad avalikus ruumis teadetetahvleid. Samuti ole võimalik eeldada, et loodav sireenivõrgustik kataks tulevikus kogu riigi territooriumi ning juba oma tehnilistest aspektidest lähtuvalt oleks see kasutatav vaid kuulderaadiuses oleva õues viibivate inimeste teavitamiseks.

Teiseks ei ole teada, et viivitamatu ohuteate edastamist saaks muuta meediateenuse osutaja jaoks vähem koormavaks. Viivitamatu ohuteate edastamise otsustajate ring on selgelt piiritletud kehtivas õiguses ning seda kinnitatakse protseduuriliselt Häirekeskuse poolt. Lisaks ei oleks edastaval meediateenuse osutajal võimalik hinnata viivitamatu ohuteate kasutamise vajalikkust, st kohustus on viivitamatult edastada.

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige selles, et riik sekkub ettevõtluse üksikasjadesse. Meediateenuse osutaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teadetetahvli omanik on otsustanud kuvada teatud sisuga pilti, videot ja/või teksti. Ettevõtjad on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetsel viisil. Meediateenuse osutaja ja elektroonilise teadetetahvli omanik ei ole sealjuures otsustanud sellel ajahetkel avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab saate ajal, elektroonilisel teadetetahvil vmt ohuteavituse teksti, siis otsustab riik ettevõtja asemel ettevõtluse üksikasju. Televisiooniteenust või tellitavat audiovisuaalmeedia teenust tarbiv inimene näeb saate ääres ohuteavituse teksti. Raadioteenust tarbiva inimese raadio pannakse lühiajaliselt, nt üheks minutiks vaikima. Raadio ekraanil kuvatakse ohuteavituse tekst. Inimene näeb elektroonilisel teadetetahvil ohuteavituse teksti. Inimene saab selliselt massiteabevahendist planeeritust erineva sisu. Kuna ohuteavitus kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Elektrooniliste teadetetahvlite puhul võib ohuteavitus katta kogu teadetetahvli, millisel juhul on visuaalne mõju suurem. Kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt või teadetetahvililt hajuda. Ohuteavitus võib osutada võrreldes samal ajal käiva saatega, teadetetahvli sisuga domineerivaks. Ohuteavitus võib motiveerida inimest saate vaatamist / kuulamist lõpetama.

Väljendusvabaduse riive seisneb lühidalt järgmises. Meediateenuse osutaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teadetetahvli omanik on otsustanud kuvada teatud pilti, videot ja/või teksti. Meediateenuse osutaja ja elektrooniliste teadetetahvli omanik ei ole otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate ning elektroonilistel teadetetahvil avaldamisele kuuluva sisu. Riik riivab meediateenuse osutajate ja teadetetahvlite omanike vabadust otsustada, mida avaldada.

Ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.
- Riive on proportsionaalne.
 - ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine on **sobilik**, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Saades televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse, raadio või elektroonilise teadetetahvli kaudu ohuteavituse, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
 - ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine on **vajalik**, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti informeerida sama paljusid ohustatud inimesi. Viivitamatu ohuteate edastamine on ettevõtjaid väga vähe koormav. Riik hüvitab süsteemi välja töötamise kulud. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.
 - ✓ Viivitamatu ohuteate edastamine on **mõõdukas**. Omavahel kaalutakse (i) ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riivet ning (ii) viivitamatu ohuteate edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on olulisem, kui ettevõtjate põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.

Sireeniseadme talumiskohustuse seadmine riivab **PS §-st 32 tulenevat hooneomaniku omandipõhiõigust**.

PS kommentaarides on selgitatud:

Riigikohus on oma lahendites rõhutanud, et PS § 32 lg 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusreservatsiooni. Seega võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-ga vastuolus (vt nt [RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11](#), p 37). Sisuliselt saavad kitsendused olla üksnes sellised, mis ei sea kahtluse alla omandi kui instituudi säilimist. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi olla ebaproportsionaalsed ega piirata omanikke ebamõistlikult. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi vastuollu minna ka üldiste võrdsuspõhimõtetega.²³

Riigikohus on talumiskohustuse vaidlust lahendades märkinud, et piirang isiku õigusele oma omandit vabalt kasutada on PS §-ga 32 tagatud omandiõiguse riive ([RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11](#), p 35).²⁴

Omandipõhiõiguse riive on PS-st tulenevalt lubatud sireeniseadme talumiskohustuse seadmiseks.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.
- Riive on proportsionaalne:
 - ✓ sireeniseadme talumiskohustuse seadmine on **sobilik**, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Saades sireeniseadme kaudu ohuteate, saavad ohustatud piirkonnas olevad inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne). Talumiskohustuse seadmine võimaldab sireeniseadmeid paigaldada kohtadesse, kus see tagab nende kõige efektiivsema kasutuse ning võimalikult paljude inimeste teavitamise.

²³ Kask, Oliver, Sten Andreas Ehrlich, Ave Henberg 2020. Paragrahv 32. – [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#). 5., parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2020, komm 24

²⁴ Sealsamas, komm 15

- ✓ sireeniseadme talumiskohustuse seadmine on **vajalik**, kuna puuduvad muud viisid, kuidas tagada sireeniseadmete sobivatesse kohtadesse paigaldamine. Täna paigaldatakse sireeniseadmeid ainult kokkuleppel hooneomanikega, kuid ainult kokkuleppele tuginemine ei võimalda paigaldada sireeniseadmeid kõigisse vajalikesse piirkondadesse. Kokkulepet on võimalik ka igal ajal üles öelda, seega ei taga see kindlust, et sireeniseadmeid saab antud kohas püsivalt hoida.
- ✓ sireeniseadme talumiskohustuse seadmine on **möödukas**. Talumiskohustuse seadmise eesmärki on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on märkimisväärselt olulisem, kui omandipuutumatus põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset vääriavaks ning vajavaks õigushüveks. Sireeniseadme kasutamine on kõige kiirem viis ohupiirkonnas viibijate ohust teavitamiseks ning võimalike vigastuste ja elukaotuse vältimiseks. Seadmeid kasutatakse loodetavasti haruharva.

3.2.2 Varjumine

Varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise kohustuse seadmine **riivab PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust ning PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust**.

PS-i § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seaduses võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

PS-i § 31 teises lauses on nähtud ette **seadusreservatsiooni põhimõte**, nagu on selgitatud PS-i kommenteeritud väljaandes:

Riigikohtu selgituse kohaselt annab § 31 teine lause seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest (RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15). See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane.²⁵

[---]

Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00). Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud juba siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt – nt halvendatakse varem kehtinud õigusraamistikku (vt RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13).²⁶

PS-i § 32 kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandipõhiõigus on samuti lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mida võib seadusega piirata.

Mõlema puhul peavad piirangud olema kooskõlas PS-i §-ga 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas PS-iga. Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

²⁵ Kask, Oliver, Sten Andreas Ehrlich, Ave Henberg 2020. Paragrahv 31. – [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#). 5., parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2020, komm 22.

²⁶ Sealsamas, komm 23.

Kuna PS-i §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus ja §-is 32 sätestatud omandipõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigused, võib seadusandja põhjendatud juhul neid piirata. Riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks, et riive oleks põhjendatud, peab riivav meede olema proportsionaalne. **Proportsionaalne on meede juhul**, kui sellel on legitiimne eesmärk ning see on:

- 1) kohane ehk sobiv;
- 2) vajalik ja
- 3) proportsionaalne kitsamas tähenduses.

Varjendi rajamise nõue seatakse teatud hoonete ehitamisel, varjumiskoha kohandamise kohustus seatakse juba olemasolevatele hoonetele. Varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise nõude **legitiimne eesmärk** on tagada inimeste elu ja tervise kaitse.

- ✓ Meede on **kohane ehk sobiv**, kui see vähemalt soodustab legitiimse eesmärgi saavutamist. See tähendab, et meede ei pea viima absoluutse kindlusega sihini ega olema kõige parem või kohasem, vaid piisab, kui see aitab legitiimse eesmärgi saavutamisele kaasa. Varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise nõue aitab kahtlemata legitiimset eesmärki saavutada, sest tänu sellele tekib juurde kohti, kuhu on inimestel võimalik vahetu ohu korral oma elu ja tervise kaitseks varjuda.
- ✓ Meede on **vajalik**, sest muutunud julgeolekuolukorra tõttu on tekkinud vajadus varjendite ja varjumiskohtade järele. Varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise nõue on vajalik, sest see loob järk-järgult elanikele ohuolukorras varjumise võimaluse. Mõlemad nõuded aitavad kaasa sellele, et inimesed tunneksid enda turvalisemalt. Mõlema nõude kehtestamisel lähtutakse avalikust huvist ja inimeste kaitse vajadusest kõrgendatud vahetu ohu korral. Varjendi eesmärk on tagada inimesele kaitse plahvatuse ja sellega kaasneva lööklaine, laialipaiskuvate esemete ja saastunud välisõhu eest. Varjumiskoha eesmärk on tagada inimestele esmane kaitse vähemalt plahvatusega kaasnevate laialipaiskuvate esemete eest. Sama eesmärgi täitmiseks puudub teine sobiv meede, mis riivaks põhiõigusi vähem.
- ✓ Meede on **proportsionaalne kitsamas tähenduses ehk mõõdukas**, kui selle põhjus kaalub üles põhiõiguse riive. Varjendi rajamise nõue toob kaasa lisanõuded teatud hoone püstitamisel. Kohustus ei mõjuta ehitussektorit tervikuna, kuid aitab kaitsta inimeste elu ja tervist kohtades, kus on korraga koos palju inimesi. Varjumiskoha kohandamise nõue toob kaasa lisanõuded teatud juba olemasolevatele hoonetele. Varjumiskoha kohandamise nõude puhul on arvestatud asjaoluga, et see oleks rakendatav eriilmeliste hoonete puhul ning ei tooks kaasa ülemääraseid kulusid omanikule, lisaks ka seda, et seda ei ole võimalik kõigis hoonetes rakendada. Nõuetekohase varjendi ja varjumiskoha kohandamine toob mõningaid rahalisi kulusi, kuid varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise nõude kehtestamine kõige efektiivsem viis kaitsta ohustatud alal vahetu ohu korral viibivaid inimesi, kes ei ole sealt lahkunud või saanud lahkuda. Meede on seega mõõdukas: päästetud elud kaaluvad üles varjumiskoha rajamise nõude ja nõuded varjumiskohale.

Analüüsi põhjal saab seega öelda, et eelnõu **on proportsionaalne, vajalik** seatud eesmärgi saavutamiseks ja **kooskõlas PS-iga**.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse HOS-is kasutusele järgmised terminid.

- 1) **Varjumine** on kõrgendatud vahetu ohu korral ohustatud alal viibija tema elu ja tervise kaitseks ajutine ümberpaiknemine sobivasse ruumi või ehitisse või seal püsimine.
- 2) **Varjend** on ehtis või selle osa, mis on ehitatud varjumiseks ning mille konstruktsioon vastab HOS alusel kehtestatud nõuetele ja mis kaitseb inimest plahvatuse ja sellega kaasneva lööklaine, laialipaiskuva eseme ning saastunud välisõhu eest.
 - **Avalik varjend** on varjend, mis on nähtud ette üldkasutuseks.
 - **Mittavalik varjend** on varjumiskoht, mis nähtud ette eelkõige konkreetse ehitise kasutajale.
- 3) **Varjumiskoht** on ehtis või selle osa, mis on kohandatud varjumiseks ning mille konstruktsioon kaitseb inimest vähemalt plahvatusega kaasneva laialipaiskuva eseme eest.
 - **Avalik varjumiskoht** on varjumiskoht, mis on nähtud ette üldkasutuseks.
 - **Mitteavalik varjumiskoht** on varjumiskoht, mis nähtud ette eelkõige konkreetse ehitise kasutajale.
- 4) **Varjumisplaan** on juhend, milles hinnatakse hoones varjumise võimalusi, kirjeldatakse varjumiseks valmistumist, varjumise korraldust ja varjumiskindluse suurendamise võimalusi.
- 5) **Viivitamatu ohuteade** on paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse puhul elanikkonnale edastatav juhised ohutuks tegutsemiseks, sealhulgas varjumiseks või ulatuslikuks evakatsiooniks. Viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutatakse EE-ALARM-i.
- 6) **riikliku ohuteavituse süsteem EE-ALARM** on viivitamatu ohuteate edastamiseks loodud süsteem, mis koosneb sündmuse lahendamist juhtivatele ning vahendavale asutusele mõeldud ohuteavituse platvormist ja eelkõige süsteemiga liidestatud meediateenustest, elektroonilise side (sh multipleksimis-) teenustest, avalikus ruumis paiknevatest elektroonilistest teadetetahvlitest, riiklikest mobiilirakendustest ja sireeniseadmetest.
- 7) **Sireeniseade** on omavahel ühendatud seadmete ja vahendite kogum, mille eesmärk on sireeni heli edastamine EE-ALARM süsteemist valjuhääldisse. Sinna kuuluvad kõlar ning kõik selle paigaldamiskomponendid ja juhtseadmed (sh elektri- ning sidevarustuse tagamiseks kasutusel olevad seadmed).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole Euroopa Liidu õigusega otsest puutumust.

6. Seaduse mõjud

6.1 Viivitamatu ohuteate edastamine

6.1.1 Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud

Sihtrühm on **suur**, sest kaudselt mõjutab eelnõu kõiki Eesti elanikke²⁷. Otsene mõju on nendele inimestele, kes viibivad ohualas ning kellele edastatakse viivitamatu ohuteade. Kiire info ohust või hädaolukorrast võimaldab inimestel ohule kiiremalt reageerida (nt varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne). Kui ohuteate edastamine ei toimi piisavalt kiiresti, siis ohuteate viibimine hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas asuvatele inimestele võib tuua kaasa enamate inimeste tervise kahjustamise või hukkumise. Viivitamatu ohuteate edastamine võimaldab viia inimesteni kõige kiiremini info võimalikust ohust ning anda vajalikud käitumisjuhised, et tagada võimalikult paljude inimeste elu ja tervise kaitse.

Kui viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutatakse kanalit, mis ei ole seotud konkreetse geograafilise alaga (nt edastamine telekraanile), siis sellega võib kaasneda mõningane ebasobiv mõju (nt raadio- või telekanali vahetus ja ohuteavituse edastamine üldjuhul kuni ühe minuti jooksul) inimestele, kes ise tegelikkuse ei viibi ohualas ning kelle elu ja tervis vahetult ohus ei ole. Siiski kaalub ohualas viibivate inimeste elu ja tervise kaitse üles sellise võimaliku ebasobiva mõju.

Pikas plaanis on muudatuse mõju Eesti elanikele **oluline**, kuid see **avaldub harva**. Seega on mõju ulatus Eesti elanikele suur, kuid avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju kaasnemise risk väikesed. Kokkuvõttes on **mõju Eesti elanikele oluline**, kuid **positiivne**.

6.2.2 Mõju majandusele

Sihtrühm I: ehitise omanikud

Sihtrühm on väike, sest sireeniseadmete paigaldamisega mõjutatakse esimeses etapis suurusjärgus 122 ehitist, laiendamise vaates ei ole tõenäoline, et see ületaks 200 ehitist. Seega kokku võimalik mõjutatud ehitiste arv on pisut üle 300.

Sireeniseadme paigaldamisel hoone või rajatise külge mõjutatakse:

- ehitise välisilmel, sõltuvalt ehitisest võivad sireenid olla nähtavad ka tänavapildis;
- kandekonstruktsioonidele mõjuvat koormust, sõltuvalt ehitisest võib paigaldatav sireeniseade omada kandekonstruktsioonile olulist mõju;
- elektri- ja sideühenduste tõttu võidakse tekitada püsikulusid;
- sireeniseade vajab hooldust, mistõttu on vajalik tagada sireeniseadmete süsteemi omaniku esindajale regulaarne ja erakorraline ligipääs;
- sireeniseadme kasutamisel (nii testimisel, õppustel kui ka sündmuse puhul) tekitatakse valju heli, mis samuti mõjutab kuulderaadiuses olevaid inimesi, kelleks võivad olla ka ehitise kliendid, töötajad jne, mistõttu võib olla mõjutatud klientide huvi konkreetse objekti kasutamise osas;
- sõltuvalt ehitisest võib sireeniseadme paigaldamisel tekkida olukord, kus sama või sarnase vajadusega on teisi konkureerivaid rentnike, nt sidesüsteemidele sobilikud paigalduskohad.

Eelnevalt nimetatud mõjud on negatiivsed, aga **pigem väheolulised**, sest konkreetse ehitise tuvastamisel tutvutakse objekti ehitus-tehniliste võimalustega ning vajadusel teostatakse tugevusarvutused ja ehitusprojekt ning vajalikud lisatööd. Kui tuvastatakse, et hoone ei ole ehitus-tehniliselt sireeniseadme paigaldamiseks sobiv, otsitakse alternatiivne objekt. Kõik sireeniseadme paigaldamise, hooldamise ning talumisega seotud kulud kannab riik. Sireeniseadme testimised ning õppustel kasutamised planeeritakse pikalt ette ning need toimuvad ajal, mis on eeldatavalt kõige vähem häiriv (nt tööajal). Sireeniseadmete kasutamine

²⁷ 2023. aasta seisuga elab Eestis 1 365 884 inimest. Statistikaamet 2023. [Rahvaarv](#). Vaadatud 02.11.2023.

reaalsete sündmuste puhul on eeldatavalt väga harv. Talumiskohustusega kaasnevate kulude hüvitamisel lähtutakse kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses sätestatust. EE-ALARM-i kasutamisega tagatakse keskselt hallatav süsteem, mis võimaldab sireene käivitada ainult vastavat õigust omavatel isikutel konkreetse ohu olemasolu korral või eelnevalt planeeritud õppusel või terviktestimisel. Sellega minimeeritakse võimalikud süsteemi väärkasutused.

Kokkuvõttes on mõju ulatus ja avaldumise sagedus ehitise omanikele väikesed. Kokkuvõttes on **negatiivne mõju väheoluline**.

Sihtrühm II: viivitamatut ohuteadet edastama kohustatud isikud (meediateenuse osutajad, elektroonilise side ettevõtjad, multipleksimisteenuse osutajad, avalikus ruumis paiknevate elektroonilise teadetahvli valdajad).

Viivitamatut ohuteadet edastama kohustatud meediateenuste ja multipleksimisteenuste osutajate õiguste mõjutamine toimub lühidalt selliselt, et Häirekeskus edastab saate ajal automaatse ohuteavituse. Teadetahvlite omanike õiguste mõjutamine toimub selliselt, et Häirekeskus edastab elektroonilisel teadetahvilil ohuteavituse. Kui elektrooniline teadetetahvel on väikeste mõõtudega, võib ohuteavituse tekst katta kogu teadetetahvli. Riikliku mobiilirakenduse valdaja õigusi mõjutatakse edastades mobiilirakenduse kasutajatele teavituse, mis ei ole otseselt mobiilirakenduse valdaja poolt koostatud.

Süsteemi kasutusele võtmine ei ole meediateenuse osutajale liigselt koormav, sest riik hüvib viivitamatu ohuteate edastamise IT-lahenduse/protokolli väljatöötamise kulu. Teiseks toimub automaatse ohuteavituse avaldamine üksnes hädaolukorra ohu puhul või hädaolukorras, mis eelduslikult leiab aset haruharva. Automaatse ohuteavituse tekst ilmub koos meediateenuse osutaja saatega või elektroonilisel teadetetahvilil üliharva. Lisaks käib üldjuhul televisioonis, audiovisuaalmeedia teenuse ajal ning raadios saade ohuteavituse edastamise ajal taustal edasi. Häirekeskus ei võta nimetatud kanaleid üle, vaid üksnes lisab ohuteavituse teksti saate äärde või raadio ekraanile. Ka suuremate elektrooniliste teadetetahvlite puhul ei kata ohuteavitus kogu teadetahvli välja. Kõik eeltoodud tegevused on lühiajalised.

Kokkuvõttes on mõju ulatus ja avaldumise sagedus viivitamatut ohuteadet edastama kohustatud isikutele väikesed. Kokkuvõttes on **negatiivne mõju väheoluline**.

6.2 Varjumine

6.2.1. Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud

Sihtrühm on **suur**, sest kaudselt mõjutab eelnõu kõiki Eesti elanikke²⁸. Otsene mõju on neile, kes elavad suuremates korterelamutes, viibivad eelnõus nimetatud hoonetes või külastavad neid ja liiguvad tiheasustusalal piirkonnas, kus avalikus ruumis on rohkem jalakäijaid. 2021. aasta rahvaloenduse andmetel elab Tallinnas ning teistes linnalistes ja väikelinnalistes asustuspiirkondades peaaegu 70% Eesti elanikest.²⁹ Rahvaarvu aluseks võttes on eelnõul oluline mõju nendes asustuspiirkondades elavale **umbes 950 000 inimesele**.

²⁸ 2023. aasta seisuga elab Eestis 1 365 884 inimest. Statistikaamet 2023. [Rahvaarv](#). Vaadatud 02.11.2023.

²⁹ Loik, Kristjan Erik 2022. [Linnastumisest, valglinnastumisest ja vastulinnastumisest kolme viimase rahvaloenduse näitel](#). – Statistikaamet. Vaadatud 24.10.2023.

Eelnõu mõjul kasvab Eesti elanike elu ja tervise kaitstus, kuivõrd rajatakse nii avalikke kui ka mitteavalikke varjendeid ja varjumiskohti, mis aitavad elada üle ohuolukordi. Eelnõuga kehtestatakse konkreetsed nõuded varjendile, mis tähendab, et varjendid vastavad kindlatele tehnilistele nõuetele ja tagavad Eesti elanikele suurema tõenäosusega turvalise viibimiskoha võimalikus ohuolukorras. Lisaks rajatakse tänu eelnõule juurde avalikke varjendeid sinna, kus liiguvad rahvahulgad.

Lisaks varjenditele tekivad juba olemasolevatesse hoonetesse mitteavalikud varjumiskohad. Koos varjendi ja varjumiskoha rajamisega tuleb koostada ka varjumisplaan, tänu millele on suuremates hoonetes läbi mõeldud, kuidas varjumine hoones läbi viiakse ning inimesed on võimalikuks ohuolukorraks paremini ettevalmistatud.

Pikas plaanis on mõju Eesti elanikele **oluline**, kuid see **avaldub harva**. Eelnõu mõjutab Eesti elanikke **valdavalt positiivselt**. Koostoimes ohuteavitussüsteemi arendamise ja evakuatsiooni ettevalmistamisega aitab eelnõu oluliselt tõhustada elanikkonnakaitset.

Seega on mõju ulatus Eesti elanikele suur, kuid avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju kaasnemise risk väikesed. Kokkuvõttes on **mõju Eesti elanikele oluline**, kuid **positiivne**.

6.2.2. Mõju majandusele

1) Sihtrühm: juriidilised isikud, kes tegelevad ehitus- ja kinnisvaraarendusega

Mõjutatud juriidiliste isikute arv on võrreldes juriidiliste isikute koguarvuga **väike**. E-äriregistri³⁰ kohaselt on 1. juuli 2023. aasta seisuga umbes 4000 juriidilist isikut, kelle põhitegevusala on kinnisvara ost-müük. Suur osa sellistest juriidilistest isikutest on seejuures loodud ühe hoone või kinnisvaraprojekti jaoks. Ehituse on märkinud oma põhitegevusalaks üle 27 000 juriidilise isiku. Juriidilisi isikuid on 1. juuli 2023. aasta seisuga kokku üle 352 000. Kõigist juriidilistest isikutest on seega mõjutatud alla 9%, sealhulgas umbes 1% on kinnisvaraarendusettevõtjad.

Ehitus- ja kinnisvarasektoris võib eelnõu tõsta mõnevõrra ehitus- ja kinnisvarahinda, kuna projekteerimisel ja ehitamisel tuleb arvestada varjendile esitatavate nõuetega. Eelnõus arvestatakse õiguskindluse põhimõttega: varjendile esitatavaid nõudeid olemasolevatele ehitistele ei kohaldata. Uusehitistele kehtestatakse mõistlik üleminekuage. Eelnõu mõju juriidilistele isikutele on **pigem väheoluline**, kuna varjendi rajamise nõuet ei kohaldata kõigile hoonetele ja seega ei avaldu mõju iga kord, kui hoone püstitatakse.

Varjendi rajamisega seotud lisakulude hindamisel on lähtunud Soomes kehtivatest nõuetest ja Soome analüüsides varjendi maksumuse hindamisel. Soome pikaajaline kogemus toob välja, et eluhoone varjendi rajamise kohustus lisab ehitushinnale keskmiselt 1-2%³¹. Varjendi nõue tähendab sisuliselt, et kortermaja kasutatavast pinnast 2% tuleb teha tugevama konstruktsiooniga.

Varjendi konstruktsiooniga ruumi ehitushind sõltub ruumi suuruselt, kuid see jääb vahemikku 1600 eurot/m² (135 m² suurusega ruumil) kuni 3200 eurot/m² (20 m² suurusega ruumil), st mida suurem varjend rajada, seda soodsam on hind ruutmeetri kohta.

³⁰ E-äriregister. [Juriidilised isikud põhitegevusala järgi seisuga 1. juuli 2023](#). Vaadatud 24.10.2023.

³¹ Rajajärvi, Pekka 2020. [S1-luokan väestönsuojien rakentamiskustannukset 2020](#).

Eeltoodud lisanduva maksumuse hinnang on tehtud kortermaja varjendi kohta, mida saab rajada ka maapealsena, st 1. korrusele.

Lisakulu hindamisel on võetud eelduseks, et see jääb üldjuhul 2% piiresse, kui varjendi rajamine ehitisse on planeeritud kohe algusest (st projekte ei pea ümber tegema) ja varjendile on planeeritud tavaolukorraks kasutusotstarve (st tegemist ei ole eraldi lisanduva tühja pinnaga, mida ehitatakse muu üldpinna arvelt).

Maa-ameti 2023.a detsembri kinnisvaraturu ülevaade toob välja, et Tallinnas maksis uue korteri ruutmeeter keskmiselt 4141 eurot. Kui arvestada keskmist ruutmeetri hinda 1200 suletud brutopinna peale ($1200 * 4141 = 4\,969\,200$ eurot), siis lisanduv 2% on 99 384 eurot. Seega saab öelda, et kortermajade puhul lisandub maksumusele ca 100 000 eurot ja suurtel hoonetel siis vastavalt lisanduvate ruutmeetrite arvule rohkem (2400 m^2 puhul ca 200 000 eurot ja 5000 m^2 puhul ca 414 000 eurot).

Statistikaameti andmetel on pärast viimast rahvaloendust alates 2012. aastast lisandunud 17 167 tavaeluruumiga hoonet, millest 82,1% on eramud ning 11,2% kolme ja enama korteriga kortermajad.³² Eelnõu mõjutab ainult väikest osa edasisest elamumajandusest. Seega on vähetõenäoline, et see pidurdaks uute hoonete püstitamist. Arvestades muutunud julgeolekulukorda võib varjendi rajamise nõue müüki pigem soodustada kui pärssida, kuna varjendi olemasolu majas parandab elanike toimetulekut ohuolukorras.

Seega on mõju ulatus ja avaldumise sagedus mõjutatud juriidilistele isikutele väikesed. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on samuti väike. Kokkuvõttes on **mõju juriidilistele isikutele, kes tegelevad ehitus- ja kinnisvaraarendusega, väheoluline**.

2) Sihtrühm: hoone omanikud

Sihtrühm on **väike**, sest eelnõu ei kohaldata kõigile hoonetele ja seega ei avaldu mõju kõigile hoone omanikele. 2023. aasta augusti seisuga on ehitisregistris andmed üle 750 000 hoone kohta, millest alla 67 000 on kasutusotstarbe järgi kolme või enama korteriga elamud, majutus- või toitlustushooned, büroohooned, kaubandus- või teenindushooned, meelelahutus-, haridus- või tervishoiuhooned või tööstushooned. Alates 2022. aastast on püstitatud pisut üle saja sellise hoone, millele tuleb eelnõu järgi rajada mitteavalik varjend, ning pisut üle kümne sellise hoone, millele tuleb rajada avalik varjend.

Eelnõu tõttu kasvavad hoone püstitamise kulud. Mõju on **pigem väheoluline**, kuna võrreldes ehituse kogumaksumusega on varjendi rajamise lisakulud väikesed. Samuti võib prognoosida, et varjendi olemasolu hoones on positiivne lisategur, mis tõstab korteri või muu hoone turuväärtust.

Nii ehitus- ja kinnisvaraarendusettevõtjatele kui ka hooneomanikele, sealhulgas KOV-idele, kehtestatakse varjendi rajamise nõue ühtlaselt kogu sektoris analoogselt muude ehitus-, ohutus-, tervisekaitse- ja turvalisusnõuetega, nagu tuleohutus-, müra-, ventilatsiooni-, vibratsiooni-, parkimis- ja haljastusnõuded. Varjendi rajamine ei välista üldjuhul selle kasutamist samal ajal äri- või muul eesmärgil.

Juba olemasolevatele hoonetele tekib varjumiskoha kohandamise kohustus. Varjumiskoha kohandamise kohustuse rakendamine ei eelda hoones ümberehitustööde tegemist, vaid juba hoones olemasolevate võimaluste paremat rakendamist, nt olemasoleva keldrikorruse korrastamine. Seega ei kaasne sellega suuri kulusid. Kohustus rakendub üksnes hoonetes, kus

³² Statistikaamet. [Eluruumid ja eluruumidega hooned](#). Vaadatud 24.10.2023.

on selliseid ruume, mida on võimalik varjumiseks sobivaks kohandada. Samuti ei rakendu kohustus kõigile olemasolevatele hoonetele.

Varjumiskoha kohandamisega kaasnevad kulud olenevad konkreetsest hoonest ning seal planeeritavatest töödest. Kaasnevad kulud võivad olla nt liivakottide soetamine akende katmiseks, prussid või muu materjal lagede toestamiseks. Lisaks tuleb nii varjendi rajamise kui ka varjumiskoha kohandamise kohustusega hoonetele koostada varjumisplaan, kus on läbimõeldud kõik oluline seoses varjumisega antud hoones. Varjumisplaan on oma olemuselt piisavalt lihtsasti koostatav, et see ei eelda eriteadmistega inimese palkamist.

Seega on mõju ulatus ja avaldumise sagedus hoone omanikele väikesed. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on samuti väike. Seega on **mõju hoone omanikele väheoluline**.

6.3. Elanikkonnakaitse koolituse kohustus

6.3.1. Mõju majandusele

1) sihtrühm: elutähtsa teenuse osutaja

HOS-i muudatuste³³ tulemusena suurenes 2024. aastal elutähtsa teenuse osutajate arv 315 ettevõtte võrra, st elutähtsa teenuse osutajaid on 422. Kokku tegutses Eestis 2022. aasta seisuga 144 449³⁴ ettevõtet. Muudatus puudutab 422 ettevõtet, kes moodustavad 0,3% Eestis tegutsevatest ettevõtetest. Seega võrreldes kogu ettevõtjate arvuga Eestis on sihtrühm pigem väike.

Käesoleva muudatuse tulemusel lisandub ETO-de töötajatele kohustus läbida elanikkonnakaitse koolitus. Koolituskohustus loetakse täidetuks, kui töötaja on läbinud veebikoolituse Digiriigi Akadeemias. Veebikoolituse läbimise mõju saab mõõta pigem sellele kuluvas ajas, kuid et koolitust saab teha osade kaupa, siis kogumõju on raske välja tuua. Kogu koolituse läbimisele kulub keskmiselt 4-6 tundi ning see tuleb läbida kord kahe aasta jooksul. Seega ajaline kulu võrreldes kahe aasta kogu töötundidega on väga väike.

Kontaktkoolituste osas peab arvestama kindlasti ka tööaegadega, koolituse ruumidega, töötajate valmisolekuga jm. Päästeamet pakub kontaktkoolitusi tasuta, sama teeb ka Punane Rist ja Naiskodukaitse, muud erasektori koolitajad võivad küsida koolituste eest tasu. Kui koolitus tellitakse sisse eraturul tegutsevalt koolitajalt, siis võib sellega kaasneda ETO-dele mõningane täiendav rahaline kulu. Koolitus, mis toimub Digiriigi Akadeemia platvormil veebikoolitusena on kõigile osalejatele tasuta.

Elanikkonnakaitse koolituskohustuse seadmisega kaasneb **negatiivne mõju on elutähtsateenuse osutajatele väheoluline**.

6.3.2. Mõju riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: avaliku sektori teenistujad

Avalik sektor jaguneb valitsussektoriks (keskvalitsus, kohalik omavalitsus, sotsiaalkindlustusfondid) ja muuks avalikuks sektoriks. 2023. aasta seisuga oli avaliku sektori

³³ [RT I. 08.10.2024, 1](#)

³⁴ Statistikaamet. [Ettevõtete majandusnäitajad](#).

töötajate arv 137 644 inimest³⁵, tööga hõivatute arv 2023. aasta esimese kvartali seisuga oli 694 800 inimeseni³⁶. Seega avaliku sektori teenistujad moodustavad kõigist tööga hõivatud inimestest ligi 20%, seega võib öelda, et tegemist on pigem keskmise suurusega sihtrühmaga.

Avaliku sektori teenistujad läbivad juba praegu erinevaid koolitusi, mis on vajalikud nende igapäevase töö tõhustamiseks. Elanikkonnakaitse koolituskohustust saab täita veebikoolituse läbimisega, mida saab teha endale valitud ajal ja kohas, mis omakorda lisab omakorda kohustuse täitmisele paindlikkust. Kontaktset esmaabi koolitust saavad praegu juba need, kes asutustes esmaabi eest vastutavad ja need, kes taotlevad juhilube – seega ka siin on juba praktika olemas. Lisaks, viimastel aastatel tellivad asutused üha enam erinevaid elanikkonnakaitse teemalisi koolitusi erinevatelt koolitajatelt, seega ei saa uue regulatsiooniga harjumine olla keeruline.

Tegemist on küll teenistujatele lisanduva kohustusega, kuid seda on võimalik täita paindlikult vastavalt teenistuja enda ajaplaneerimisele. Samas tõstab koolituse läbimine asutuse töötajate valmisolekut erinevates kriisides toime tulle ning seeläbi on ka asutuse enda ülesannete täitmine kriisiolukorras paremini tagatud.

Mõjutatud isikute ring on küll keskmise suurusega, kuid puuduvad olulised ebasoovitavad mõjud, elanikkonnakaitse koolituskohustuse seadmisega kaasnev **negatiivne mõju on** avaliku sektori teenistujatele **väheoluline**

6.3.3. Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: avaliku sektori asutused ja teenistujad, elutähtsa teenuse osutajad

31. detsember 2022. aasta seisuga on avaliku sektori asutusi 2426 ning alates 2024. aasta oktoobris seisuga elutähtsa teenuse osutajaid 422. Võib öelda, et tegemist on pigem keskmise suurusega sihtrühmaga.

Elanikkonnakaitse koolituse läbimisega kasvab nende asutuste töötajate valmisolek saada hakkama erinevates kriisiolukordades, suureneb teadmine võimalikest ohtudest ja nendega toime tulemisest ning paranevad esmaabi oskused. Seeläbi kasvab ka asutuste enda valmisolek kriisidega paremini toime tulla, kuna nende töötajad on erinevateks kriisideks paremini valmistunud ning võimelised ka kriisiolukorras jätkama tööülesannete täitmist.

Kaudset positiivset mõju omab see kogu ühiskonnale, kuna ühiskonnas on suur hulk inimesi, kellel on oskused kriisisituatsioonis toime tulla ning vajadusel abistada ka oma lähedasi ning kogukonda.

Elanikkonnakaitse veebikoolitusega kaasneb sihtrühmale **oluline positiivne mõju**.

6.4. ESS-i muutmine

6.4.1 Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm I: Eesti elanikud

Ohuteavitussüsteemi terviktestimine võimaldab senisest paremini valmistuda erinevateks kriisideks nii Eesti elanikel. Sellisel kujul ohuteavituse terviklahendus on Eestis uus, mistõttu

³⁵ Rahandusministeerium 2024. [Avaliku sektori töötajate arv](#). Vaadatud 28.10.2024

³⁶ ERR 2023. [Töötute arv ületas teise kvartali lõpus 50 000 inimese piiri](#).

on vajalik, et inimestel tekiks teadmised, kuidas erinevates situatsioonides käituda. Selliste oskuste ja teadmiste olemasolu tagab, et inimesed teavad reaalses ohuolukorras vajalikke esmaseid käitumisjuhiseid ning seeläbi on tagatud võimalikult suure hulga inimeste elu ja tervise kaitse ohu olukorras. Eelduslikult väheneb abivajavate inimeste hulk ning tekib väiksem surve ja pääste- ja kiirabiressursile.

Ohuteavitussüsteemi terviktestimine toimub mitte rohkem kui üks kord aastas eelduslikult inimesi kõige vähem häirival ajal.

Seega on mõju ulatus Eesti elanikele suur, kuid avaldumise sagedus on **väike**. Kokkuvõttes on mõju Eesti elanikele **oluline, kuid positiivne**.

6.4.2 Mõju majandusele

Sihtrühm: sideettevõtjad

Eelnõu omab otseselt mõju mobiiltelefoniteenust osutavatele sideettevõtjatele. Selliseid sideettevõtjaid on Eestis eelnõu ja seletuskirja koostamise ajal kolm: Elisa Eesti AS, Tele2 Eesti AS ning Telia Eesti AS. Sideettevõtjatel lasub kohustus edastada sireenide mõjualas viibiva kliendi ja rändlusteenuse kasutaja mobiilseadmele ohuteavitus SMS-ina. Eelnõu ei mõjuta ettevõtete konkurentsi, kuna nimetatud kohustus lasub võrdselt kõigil sideettevõtjatel. SMS-i saatmise kulud hüvitatakse sideettevõtjatele siseministri määruses sätestatud kohaselt.

Kokkuvõttes on mõju ulatus ja avaldumise sagedus sideettevõtjatele **väikesed**. Kokkuvõttes on mõju **väheoluline**.

6.5. Koondmõju kodanike ja ettevõtjate halduskoormusele

Viivitamatu ohuteate edastamise ning riikliku ohuteavituse süsteemi EE-ALARM, sh sireeniseadmete kasutusele võtmise reguleerimine omab olulist positiivset mõju kodanikele ning kõigile Eestis viibivatele inimestele, sest aitab ohuolukorras kiiresti võtta kasutusele ohutuks käitumiseks vajalikud meetmed ning seeläbi säästa inimelusid ning vähendada kahjusid. Ettevõtjatele kaasnevad riikliku ohuteavituse süsteemiga liitumisel tegevused ja osaliselt ka kulud, kuid need on pigem ühekordsed ja seotud kaasaegsete telekommunikatsiooni lahenduste kasutusele võtuga, st liidestatakse ettevõtted, kellel on juba olemas või kes liiguvad suunas, mis omavad kaasaegseid liidestusvõimalusi pakkuvaid tehnoloogiaid.

Eelnõu tõttu ei suurene oluliselt kodanike ega ettevõtjate halduskoormus. Eelnõu varjendi rajamise regulatsiooni ei kohaldata iga kord, kui püstitatakse hoone, vaid juhul, kui püstitatakse hoone, mis eeldab ehitusloa taotlemist või ehitisteatise esitamist. Samuti ei rakendata varjendi rajamise nõuet tagasiulatavalt olemasolevatele hoonetele. Seega ei pea tegema eraldi kulutusi ega tõendama, et hoone vastab eelnõuga kehtestatavatele nõuetele. Hoone vastavust varjendi rajamise nõudele ja varjendile esitatavate nõuete täitmist hinnatakse senistes menetlustes: ehitusloa ja kasutusloa menetlustes. Uusi menetlusi või menetluse kaasatud asutusi ei lisandu.

Varjumiskoha kohandamise nõudega ei kaasne täiendavad halduskoormust, kuna kohandamiseks vajalikud tööd on üldjuhul võimalik teha ilma ehitusloamenetluseta ning ilma ehitisteatise esitamise kohustuseta. Loamenetluse kohustus võib kaasneda, kui hoones kavandatakse varjumiskindluse suurendamiseks rohkem tegevusi, kui ainult olemasoleva ruumi korrastamine. Varjumiskoha kohandamise nõude täitmise üle hakkab järelevalvet tegema Päästeamet. Nõude täitmist kontrollib Päästeamet koos oma muude ülesannete täitmisega.

Lisandub varjumisplaani koostamise kohustus, mille täitmise üle hakkab järelevalvet tegema Päästeamet. Koostatud varjumisplaani esitamise kohustust ei teki. Varjumisplaani olemasolu kontrollib Päästeamet koos oma muude ülesannete täitmisega.

Elanikkonnakaitse koolituse kohustuse lisamine olulist halduskoormuse tõusu ei teki. Päästeamet hakkab tegema järelevalvet ETO-de ja KOV-ide osas, kuid kumbki igakordselt andmeid Päästeametile esitama ei pea. Päästeamet saab esmased vajalikud andmed kätte Digiriigi Akadeemialt. Andmete ning selgituste esitamise vajadus võib tekkida, kui selgub, et koolituse läbimise osas on asutusel olulised puudujäägid. Päästeamet saab juurdepääsu üksnes statistilistele andmetele, mitte koolituse läbinud isikute nimekirjale ja tulemustele.

6.6. Mõju riigiasutuste ja KOV-ide korraldusele

1) Sihtrühm: Päästeamet

Muudatus avaldab kõige suuremat mõju Päästeametile kõigi eelnõus toodud muudatuste osas.

Viivitamatu ohuteate edastamise valmistumise koordineerimiseks on Päästeametil loodud ning täidetud ametikoht, et töötada välja ohuteate kanalite kasutamise üldpõhimõtted ning koostöös partnerasutustega pöörata senisest suuremat tähelepanu avalikkuse ohuteavitusest teadlikkuse tõstmisele. Mõju kogu isikkoosseisule on väike, sest puudutab üksikuid töökohti ning teavituskampaaniate läbi viimise kogemus on Päästeametil olemas. Mõningal määral suureneb Päästeameti töökoormus seoses AÕS § 158¹ lõike 1¹ lisatava sireeniseadme talumise kohustuse kehtestamiseks sundvalduse seadmisest tulenevate tegevustega. Kuna suurel osal sireeniseadmetest on olemas hetkel kehtivad üürilepingud, siis ei kaasne seaduse muudatusega ootamatult suurt täiendavat töökoormust ning uute sundvalduste seadmise ning olemasolevate üürilepingute ühtlustamine on võimalik hajutada üürilepingute kehtivuse ajale (5 aastat sõlmimisest).

Varjumise korraldamise ülesande täitmiseks tuleb Päästeametil tagada tööjõud, et töötada välja juhised varjumise korralduse kohta, tõsta avalikkuse teadlikkust varjumise korraldusest ja teha riiklikku järelevalvet varjendile esitatavate nõuete täitmise ning varjumisplaani koostamise üle. Riiklik järelevalve eeldab alaliselt rahastatud ametikohti. Päästeameti töökoormuse kasv on aga kokkuvõttes väike, kuna Päästeamet täidab osaliselt juba praegu varjumise korralduse ülesannet. Hetkel on Päästeametis viis varjumise valdkonna ametikohta, mis on võrreldes Päästeameti koosseisuga (2100 teenistujat) väike.

Ka elanikkonnakaitse koolituste läbimise jõudluse jälgimine toob Päästeametile kaasa ilmselge töökoormuse kasvu. Ehkki teatud ülesandeid saab jagada Sisekaitseakadeemia ja Digiriigi Akadeemiaga tähendab see siiski igapäevast toimetamist elanike kriisiteadlikkuse ja -valmisoleku suurendamisel. Kontaktkoolitusi viib Päästeamet juba praegu läbi, kuid elanikkonnakaitse koolituste lisandumisega võib ette näha mõningast kontaktkoolituste läbiviimise mahu tõusu.

2) Sihtrühm: Häirekeskus

Viivitamatu ohuteate edastamisel Häirekeskuse edastaja roll ei too asutusele senisega võrreldes olulist töökoormuse kasvu, sest KRIT teenus on juba tegevustesse liidestatud ja rolli täitmine omab täiendavat töökoormust vaid reaalse sündmuse korra ning on arendustegevuste ja õppuste puhul planeeritav.

3) Sihtrühm: PPA

Varjumist korraldab Päästeamet, kuid vajadusel osaleb varjumise läbiviimisel ka PPA. Mõju PPA-le on väike, kuna PPA abistab Päästeametit ja sellist vajadust esineb harva. Eelnõu mõjutab PPA teenistujaid, kes vajadusel osalevad varjumise läbiviimisel. Neid on võrreldes kogu PPA koosseisuga vähe. 2022. aasta andmetel töötas PPA-s 4838 inimest.

4) Sisekaitseakadeemia

Sisekaitseakadeemia koostöös Digiriigi Akadeemiaga on ühekordse tegevusena loonud elanikkonnakaitse veebikursuse. Hilisem kursuse hooldamine nõuab ilmselt personali poolt väiksemat pingutust, kuid sellega võib kaasneda iga-aastane rahavajadus Sisekaitseakadeemiale. Sisekaitseakadeemia koolitab lisaks ka elanikkonnakaitse koolitajaid. Tegemist on ülesannetega, mida Sisekaitseakadeemia juba täidab, seega eelnõu jõustumisega Sisekaitseakadeemiale olulist mõju ei kaasne.

5) Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (edaspidi *SMIT*)

SMIT-i ülesanne on paigaldada sireeniseadmed, koos seadmete paigaldamisega kaasneb SMIT-i jaoks ka sireeniseadmete hooldamise kohutus. Sireeniseadmete paigaldamise ja hooldamise seotud ülesannete täitmiseks on SMIT-is loodud 3 töökohta. Tegemist on ülesandega, mida SMIT juba täna täidab ning mille täitmine jätkub eelduslikult ka pärast eelnõu jõustumist. Seega eelnõu SMIT-i töökorraldusele olulist mõju kaasa ei too.

6) Digiriigi Akadeemia

Loodud elanikkonnakaitse veebikursus on majutatud Digiriigi Akadeemia õppeplatvormile, millega kasvab oluliselt koolitavate maht, mis võib omakorda tuua kaasa platvormi tehnilise ülalhoiu ning hooldamisega seotud kulude kasvu. Veebikursuse majutamise järgselt on Digiriigi Akadeemia platvormiga seotud aastane eelarvevajadus hinnanguliselt kuni 250 000 eurot, mis katab lisaks elanikkonnakaitse veebikursusele ka teiste avaliku sektori asutuste poolt loodud veebikursuste majutuse platvormil.

7) Sihtrühm: KOV-id

Eelnõu mõjutab kõiki 79 KOV-i ja nende töökoormust, kuid see pole märkimisväärne ega igapäevane. Eelnõuga täpsustatakse eelkõige, kuidas seoses varjumisega korraldada abivajajate toetamist ohuolukorras. Juba praegu teeb Päästeamet KOV-idega koostööd avalike varjumiskohtade planeerimisel ja kasutuselevõtul. Kokkuvõttes on muudatuse mõju KOV-ide korraldusele väike.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on riigiasutuste ja KOV-ide töökorraldusele pigem väikesed. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on samuti väike. Kokkuvõttes on **mõju riigiasutuste ja KOV-ide töökorraldusele väheoluline.**

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

→ Päästeameti kulud

Päästeametis on loodud ohuteavituse üldkoordinaatori ametikoht, kelle ülesanne on viivitamatu ohuteate edastamise koordinaatori rolli sisustamine. Lisaks tekivad Päästeametile kulud ohuteavitussüsteemi terviktestimisel, mis hüvitatakse Päästeameti eelarvest. Ohuteavituse terviksüsteemi testimisega seotud peamine kuluartikkel on SMSide saatmise kulu. Arvestusega, et adressaadile on võimalik saata keele eelistusest tulenevalt üks sobivas keeles SMS ning sõnumeid saadetakse vähemalt kaks korda – üks testimise alguses ja teine lõpus – u 1,3 miljonile saajale kogu Eestis, on hinnanguline sõnumite saatmise kulu minimaalselt 65 000 eurot. Päästeametile kaasnevad ka kulud seoses sireeniseadme talumiskohustuse seadmisega, mis kaetakse Siseministeeriumi haldusalale ettenähtud eelarveliste vahendite arvelt.

Päästeametis tuleb tagada ka personal, et töötada välja ja avaldada juhised varjumise korralduse kohta, vajadusel nõustada asjaosalisi varjumise korralduse osas ja teha riiklikku järelevalvet varjendile esitatavate nõuete täitmise üle. Päästeametis on juba loodud viis varjumise valdkonna ametikohta. Päästeamet on ka selgitanud välja varjumisvõime arendamise lisavajadused. Eelnõu rakendatakse vajadusel ka lisarahata.

Lisaks peab Päästeamet suurendama oma personali tagamaks elanikkonnakaitse koolituse igakülgne ja sujuv korraldus. Elanikkonnakaitse koolitamisega seotult on vaja lisaks veel ühte ametikohta, mis lahendatakse laiapindse riigikaitse 2025-2027 rahastusest.

→ SMIT-i kulud

SMIT tegeleb sireeniseadmete paigaldamise ja hooldusega. Sireeniseadmete ülalpidamise, hoolduse ja arendusega seotud tegevusteks on SMIT-is loodud 3 töökohta. Sireeniseadmete ülalpidamisega kaasnevad hetkel lisaks tööjõukulule rendi-, elektri-, side- ja hoolduskulu ning kulu kesksele IKT-le. Nende osas on saadud rahastus 2028. aastani 610 885 eurot aastas.

→ PPA kulud

PPA-le kulusid ei kaasne. PPA kaasatakse vajadusel varjumise tagamisse, kus tal on õigus kohaldada KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ja vahetut sundi. PPA tegevus ja meetmed on varjumise läbiviimisel sellised, mille kohaldamise õigus on PPA-l juba praegu. Seega puudub vajadus lisaväljaõppe või -personali järele.

→ KOV-ide kulud

KOV-idele eelnõu otseseid lisakulusid kaasa ei too. KOV-i ülesanne on korraldada kohaliku elu küsimusi, kaasa arvatud kriisiolukorras. KOV-id teevad juba praegu nii kriisireguleerimises kui ka hädaolukorra ennetamisel ja lahendamisel Päästeametiga koostööd. Võivad tekkida lisakulud, kui KOV-il on vaja püstitada eelnõus nimetatud hoone või kohandada olemasolevas hoones varjumiskoht. Seega tekivad kulud samamoodi nagu teistele hoone omanikele, kellele kehtestatakse kohustus järgida hoone püstitamisel nõudeid varjenditele ning võimalusel kohendada juba olemasolevates hoonetes varjumiskohti. Arvestades, et varjendi rajamise ja varjumiskoha kohandamise lisakulud on võrreldes ehituse kogumaksumusega väikesed, on mõju KOV-ide ja ka riigiasutuste eelarvele pigem väike.

→ Digiriigi Akadeemia ja Sisekaitseakadeemia kulud

Elanikkonnakaitse veebikoolitus on põhiosas 2024. aasta oktoobri alguseks valmis ning järkjärgult sihtgrupile avatud. Eelnõu jõustumise ajaks on veebikoolitus juba kogu sihtgrupile kättesaadav. Veebikoolitusega kaasnevad hooldus ning muud püsikulud kaetakse Digiriigi Akadeemia ja Sisekaitseakadeemia eelarvelistest vahenditest.

→ Toetusmeetmed korteriühistutele ja KOV-idele

Sõltuvalt raha olemasolust ja ühiskondliku kaitse eesmärkidest on võimalik toetada varjumiskohtade rajamist toetusmeetmetega, näiteks toetused korteriühistutele ja KOV-idele elamute renoveerimiseks, mille käigus rajatakse ka varjumiskoht või suurendatakse hoone varjumiskindlust, või toetused teatud piirkondades varjumiskohtade rajamiseks. Näiteks avas Päästeamet 2023. aasta mais taotlusvooru korteriühistutele keldrite varjumiskindluse parandamiseks.³⁷ Samuti saab varjumiskohtade kohandamiseks kasutada KredEx hoonete³⁸ renoveerimistoetust. Toetusmeetmed avatakse, kui selleks on raha.

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks kehtestatakse viis uut siseministri määrust:

- „Päästeameti täpsemad ülesanded varjumise korraldamisel“;
- „Nõuded varjendile ja varjumiskohale ning varjendi ja varjumiskoha rajamise kohustusega hoonete täpsem loetelu hoone kasutamise otstarbe järgi“;
- „Varjumisplaani koostamise nõuded ja kord“;
- „Viivitamatu ohuteate edastamise ja selleks valmistumise tingimused ja kord ning nõuded sireeniseadmele, sireeniseadmetega kaetavad alad, sireeniseadmete haldamise ja testimise tingimused ja kord“;
- „Nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolituse läbiviijale“.

Uute määruste kehtestamine on vajalik, sest hetkel ei ole reguleeritud ei varjumise korraldust ega nõudeid varjendile, varjumiskohale, varjumisplaanile, viivitamatu ohuteate edastamisele, sireeniseadmetele ega elanikkonnakaitse koolitustele. Tegemist on Eesti õiguses uute valdkondadega. Eelnõu rakendamiseks kehtestatakse viis siseministri määrust, sest riigi sisejulgeoleku, avaliku korra tagamise ja päästega seotud tegevuse korraldamine kuulub Siseministeriumi valitsemisalasse.

Määruste eelnõude kavandid on seletuskirja lisa 1. Määruste eelnõude koostamisse kaasatakse eri poolte esindajad, et leida võimalikult paljusid pooli rahuldavad lahendused. Määruste otsust mõju analüüsitakse määruste eelnõude koostamisel.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu §-i 1 punktid 3-4, 6-8 ning §-d 4-6 jõustuvad 2025. aasta 1. septembril, et oleks piisavalt aega uute ministri määruste vastuvõtmiseks ja eelnõu nõuetega kohanemiseks.

Eelnõu § 1 punkt 1, 2 ja 5 jõustuvad üldises korras, sest kavandatud muudatused ei nõua üleminekuaga. Viivitamatu ohuteate edastamise regulatsioon ei vaja üleminekuperioodi, kuna

³⁷ Taotlusvooru eelarve oli 1 200 000 eurot.

³⁸ Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus. [Rekonstrueerimistoetus 2022-2027](#).

vajalike IT-süsteemide arendamine on juba käimas, kohustatud isikute liitmine EE-ALARM-iga käib järkjärguliselt ning võimaldab EE-ALARM-i viivitamatu ohuteate edastamiseks kasutada koheselt nende osas, kes on juba liitunud. Lisaks paigaldatakse juba praegu üle Eesti sireeniseadmeid ehitiseomanikega sõlmitud kokkulepete alusel, seega ka nende kasutusele võtmiseks puudu vajadus üleminekuperioodi jaoks.

Päästeametile ja Häirekeskusele eelnõuga lisanduvad ülesanded ei vaja kohanemiseks täiendavat üleminekuperioodi, kuna tegemist on ülesannetega, mida juba täidetakse. Eelnõuga luuakse õigusselgus juba täidetavate ülesannete ning kohustuste osas. Päästeamet koordineerib juba praegu viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist ning korraldab varjumist.

Samuti puudub vajadus üleminekuperioodi jaoks avaliku sektori asutustele elanikkonnakaitse koolituse kohustuse rakendamiseks, kuna elanikkonnakaitse koolituse e-kursus on eelnõu jõustumise ajaks juba valmis ning kohustatud isikute jaoks kättesaadav. Eelnõu kohaselt tuleb koolitus läbida kahe aasta jooksul, seega on normi adressaatidele antud piisav aeg uue nõudega kohanemiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Arhitektide Liidule, Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kinnisvara Korrashoiu Liidule, Eesti Kinnisvarafirmade Liidule, Eesti Korterühistute Liidule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Meediaettevõtete Liidule, Eesti Omanike Keskliidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Turvaettevõtete Liidule, Eesti Pangale, PPA-le, Päästeametile, Päästeliidule, Sisekaitseakadeemiale, SMIT-ile ja Õiguskantsleri Kantseleile.

Algatab Vabariigi Valitsus 2024