



Arvamus tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõule

Täname võimaluse eest avaldada arvamust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõule. Päästeametil on eelnõule järgmised märkused.

1. Märkused elanikkonnakaitse osas

1.1. Teeme ettepaneku § 1 lg 1 seaduse reguleerimisalas sätestada loetelus ka elanikkonnakaitse.

1.2. Teeme alljärgnevad ettepanekud elanikkonnakaitse mõiste osas

1.2.1. Eelnõus on elanikkonnakaitse sätestatud 6. peatüki (kriisiülesanded) 3. jaos. Elanikkonnakaitse ülesametena on eraldi välja toodud viivitamatu ohuteavitus, ulatuslik evakuatsioon ja varjumine. Teeme ettepaneku tuua elanikkonnakaitse mõiste 6.peatüki 3.jaost eelnõu paragrahvi 2. Leiame, et selliselt on elanikkonnakaitse roll tsiviilkriisides ja riigikaitstes paremini mõistetav. Olemasolevasse 6. peatüki 3. jakku jääksid meetmed, millega elanikkonnakaitset kriisis teostatakse – ohuteavitus, varjumine, evakuatsioon.

1.2.2. Teeme ettepaneku reguleerida elanikkonnakaitse mõiste eelnõu §-s 2 „Tsiviilkriis ja riigikaitse“ eraldi lõikena ja sätestada see järgmiselt: „Elanikkonnakaitse on meetmete süsteem, mille eesmärk on suurendada inimeste valmisolekut kriisiolukorras ise toime tulla, kaitsta inimesi kriisiolukordadest tulenevate ohtude eest ja abistada nende tagajärgedega toimetulemisel.“ Leiame, eelnõus toodud ettepanek sõnastada elanikkonnakaitse tegevuste loeteluna ei ole otstarbekas ning toodud loetelu ei ühildu ka 2023.a veebruaris Riigikogu otsusega heaks kiidetud „Eesti julgeolekupoliitika alustes“ toodud elanikkonnakaitse mõistega. Eesmärgipärasem on sätestada elanikkonnakaitse mõiste ettepanekus toodud viisil.

1.2.3. Eelnõu 3. jaos teeme ettepaneku paragrahvi 78 sõnastada järgmiselt:

„§ 78. Elanikkonna ja avalikkuse teavitamine ja käitumisjuhiste jagamine“

- (1) Kriisiülesandega asutus ja isik on kohustatud elanikkonda ja avalikkust teavitama ja jagama käitumisjuhiseid tema vastutada olevate sündmuste kohta nii enne kriisiolukorda kui ka selle ajal.
- (2) Päästeamet koordineerib ja koondab elanikkonnale ja avalikkusele üldiste käitumisjuhiste ja teabe andmist.

(3) Päästeametil on käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud ülesande täitmiseks õigus saada andmeid asjassepuutuvatelt asutustelt ja isikutelt.“

Muudatuse korral vajab üle vaatamist eelnõu § 210 p 3, millega muudetakse päästeseaduse § 5 lg 1 punkti 6 „kriisiolukorraks valmistumine, selle lahendamise tagamine ning elanikkonnakaitse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel“

1.3. Eelnõu § 2 lg 4 sätestab riigikaitse mõiste. Lihtsustatult kõlab riigikaitse mõiste hetkel: „Riigikaitse on põhiseadusliku korra kindlustamine tagades ohuteavituse, varjumise ja evakuatsiooni.“ Teeme ettepaneku siduda riigikaitse mõiste otseselt elanikkonnakaitse mõistega (vt meie ettepanek 1.2.2), mitte kitsalt kolme meetmega (ohuteavitus, varjumine ja evakuatsioon).

1.4. Eelnõu § 79 sätestab viivitamatu ohuteavituse regulatsiooni. Eelnõu §-i 79 koostoimest kemikaalseadusega ei selgu, kuidas on planeeritud riiklike sireenide ja ettevõtete sireenide koostoime ja ka laiemalt ohuteate edastamiseks valmistumine ning ohuteavituse tegemine.

Eelnõu § 79 lg 2 kohaselt viivitamatu ohuteate edastamiseks valmistumist koordineerib Päästeamet. Selgusetuks jääb, kas see ülesanne laieneb ka kemikaalseaduse mõistes suurõnnetuse ohuga ettevõtetele, st kas viidatud sätte alusel koordineerib Päästeamet ka suurohuga ettevõtete kogu viivitamatu ohuteate edastamise valmistumist.

Kemikaalseaduse § 24 lg 2 kohaselt ohtlikus ettevõttes või suurõnnetuse ohuga ettevõttes toimuva õnnetuse korral teavitab käitaja õnnetuse mõju piirkonda jäävaid isikuid õnnetusest viivitamata. Eelnõu § 79 aga käitajale ühegi viivitamatu ohuteate edastamise viisi kasutamise õigust ei anna. Lisaks on siinkohal vajalik välja tuua kehtiv praktika, mille kohaselt tavapäraselt ettevõtted ise ei soovi otsustada elanike teavitamise vajadust, vaid soovivad, et vajaduse otsustaks – st inimeste teavitamise otsustaks Päästeamet.

Kemikaalseaduse § 24 lg 2 ning majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“ § 7 lg 2 alusel on suurusjärgus 70 ettevõtet võtnud kasutusele sireenisüsteemi. Kuivõrd kehtivas õiguses puuduvad nõuded sireenisüsteemile (nt heli vs häälsõnum, heli kirjeldus jne), siis on tänane olukord kirju. Ebaselge on, kas ja kuidas eelnõu § 79 lg 7 hakkab kehtima suurõnnetuse ohuga ettevõtte ja ohtliku ettevõtte täna olemasolevatele sireenisüsteemidele. Eelnõust ja KemS-st koostoimes ei selgu, kas Eestisse jäävad paralleelselt kahed sireenid kahe erineva seaduse alusel või tulevad ainult Päästeameti kasutusele võetavad sireenid ning kui jäävad ainult PÄA kasutusele võetavad sireenid, kas siis ettevõtjatele seatakse eraldi kohustus panustada sireenisüsteemi välja ehitamise ning hooldamise.

1.4.1. Lisaks teeme viivitamatu ohuteate osas järgmised ettepanekud:

1.4.1.1. läbivalt sõna „viivitamatu“ asemel kasutada sõna „kiire“. Kuna päästetöös ja operatiivkommunikatsioonis on kasutusel kiire ohuteavituse mõiste, siis on samad mõisted olnud ka erinevates planeerimisdokumentides pikaajaliselt kasutusel. Teeme ettepaneku täiendavat terminit mitte kehtestada ja jääda ka §-is 80 „kiire“ ohuteavituse mõiste juurde.

1.4.1.2. Eelnõu § 79 lg 1 ja lg 5 jätta sõnastusest välja „helisignaalina“, sest süsteem

võimaldab ka teksti edastada ning kui peaks otsustatama, et ohuteade on nii helisignaal kui tekst (nt nagu seda tehakse Iisraelis), siis peab hakkama selleks eraldi seadust muutma;

1.4.1.3. Eelnõu § 79 lg 2 sõnastusse lisada „planeerimist ja“. Seega oleks säte tervikuna: „(2) Viivitamatu ohuteate edastamiseks planeerimist ja valmistumist koordineerib Päästeamet;“

1.5. Eelnõu § 80 sätestab varjumise regulatsiooni. Teeme varjumise osas järgmised ettepanekud:

1.5.1. Paragrahvi 80 lõige 4 sätestab, et nõuded varjumiskohtadele kehtestab sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister määrusega. Eelnõu §-st 80 ega rakendusakti kavandist ei selgu, kellele varjumiskohtade nõuded kohalduvad. Arvestades, et tegemist on piiravate nõuetega, mis võivad kaasa tuua olulist rahalist mõju, siis palume analüüsida, kas antud nõue peaks sisalduma seaduses. Näiteks lisada lõige sõnastuses: „Varjumiskohtad jagunevad avalikeks ehk üldkasutatavateks varjumiskohtadeks ja mitteavalikeks ehk konkreetse ehitise või objekti kasutajate jaoks ette nähtud varjumiskohtadeks“.

Lisaks on sama sätte juures seletuskirjas viited § 80 lõigetele ebaõiged.

1.5.2. Eelnõu § 80 lg 2 kohaselt korraldab varjumiseks valmistumist ja selle läbiviimist Päästeamet. Samas § 16 lg 2 p 9 kohaselt objektidel varjumise korralduse püsiva kriisiülesandega asutus. Teeme ettepaneku üheselt mõistetavalt sätestada, milline asutus varjumise korraldamise eest vastutab. Samuti ei ole üheselt mõistetav, kas § 16 lg 2 p 9 sätestatud juhul kohalduvad varjumiskohtadele eelnõu § 80 lg 4 alusel kehtestatavad nõuded. Teeme ettepaneku seletuskirja vastavalt täiendada.

1.5.3. Seletuskirjas § 80 lg 2 juures on toodud, et PÄA määrab kindlaks ja märgistab avalikuks varjumiseks sobivad kohad. Kuivõrd märgistada võib ka näiteks KOV või RKAS, siis teeme ettepaneku seletuskirjas täpsustada, et PÄA korraldab avalikuks varjumiseks sobivate kohtade märgistamise. Samuti teeme ettepaneku täiendada seletuskirja ning märkida, et PÄA koordineerib ja tagab info avalike varjumiskohtade kohta oma kodulehel.

1.5.4. Eelnõu § 102 lg 3 kohaselt võib VV otsustada asja sundkasutusse volituse rakendamise ka enne kriisiolukorra otsust, kui see on vältimatult vajalik varjumiseks. Teeme ettepaneku eelnõus või seletuskirjas sätestada, kuidas ja millal käib avalike varjumiskohtade avamine ja nende ettevalmistamine vahetult enne kriisi. Teeme ettepaneku sätestada, et avaliku varjumiskoha omanik ja / või valdaja kohustub avaliku varjumiskoha nõuetekohaselt avama 3 kalendripäevase eelteavitusega.

1.6. Eelnõu § 81 lg-s 1 sätestab, et ulatuslik evakuatsioon on suure hulga inimeste ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta (edaspidi evakuatsioonikoht).

Teeme ettepaneku jätta sõnastusest välja lõikes toodud sulgudes olev osa (edaspidi evakuatsioonikoht). Eelnõu jätab evakuatsioonikohast sellise sõnastusega vale mulje, sest ohutu asukoht (territoorium, mis jääb ohustatud alast väljapoole) ei võrdu automaatselt evakuatsioonikohaga (eelnevalt määratud füüsiline taristu, kus osutatakse inimesele teatud teenuseid).

2. Märkused juhtimise ja kriisiülesannete osas

2.1. Eelnõust ei selgu üheselt mõistetavalt, kas lisaks kriisiplaanile peab olema ka eraldi toimepidevuse plaan.

Kogumis põhjustavad ebaselgust järgmised sätted: eelnõu § 13 lg 1 kohaselt teevad elutähtsa teenuse osutaja ja kohaliku omavalitsuse üksus üleriigilisest ja asutuse või isiku riskianalüüsist

lähitud kriisiplaani, § 13 lg 7 kohaselt elutähtsa teenuse korraldaja kirjeldab kriisiplaanis ka elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikke tegevusi elutähtsa teenuse raskete tagajärgede või pikaajalise katkestuse korral või selle ohu korral ja § 13 lg 6, kus elutähtsa teenuse osutaja esitab kriisiplaani kinnitamiseks elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele, seega jääb mulje, et eraldiseisvat toimepidevuse plaani eelnõuga ei kehtestata. Samas vastupidiselt on võimalik mõista järgmisi sätteid: § 11 lõike 2 sätestab, et riskianalüüs on aluseks ka strateegiliste arengudokumentide, toimepidevuse plaani ning teiste kriisiolukorraks valmistumiseks ja selle lahendamiseks koostatavatele dokumentidele, samuti § 74, kus ETKA ülesandeks on kinnitada ETO toimepidevuse plaan. Seletuskirjas on § 16 lõike 2 punkti 3 juures märgitud, et toimepidevuse tagamiseks “võib koostada toimepidevuse plaani”.

Teeme ettepaneku üheselt mõistetavalt sätestada, kas lisaks kriisiplaanile on vajalik ka eraldi toimepidevuse plaan või tuleb toimepidevus kirjeldada kriisiplaani osana.

2.2. Eelnõu § 13 lg 8 kohaselt koostab kohaliku omavalitsuse üksus käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kriisiplaani oma haldusterritooriumi kohta ning võib koostada plaani ühe või mitme kohaliku omavalitsuse üksusega ühiselt. Teeme ettepaneku jätta sättest välja lauseosa alates sõnast „ning“, st et kriisiplaan tuleb koostada ühe kohaliku omavalitsuse kohta, kuivõrd iga kohalik omavalitsuse üksus vastutab ise enda ülesannete täitmise eest. Kui Eesti Linnade ja Valdade Liit toetab siiski olemasolevat sõnastust, siis teeme ettepaneku sätestada, et ühise plaani võib teha ainult Päästeameti eelneval kooskõlastusel.

2.3. Eelnõu § 38 lg 5 kohaselt ei või kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus anda korraldust teisele kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele. Eelnõu § 32 lg 4 sätestab, et kriisiolukorra vahetu lahendamise eest vastutab Vabariigi Valitsuse kriisiplaanis määratud valitsusasutus, lg 6 kohaselt võib kriisiolukorrast lähtuvalt määrata ka mitu kriisiolukorra eest vastutavat isikut.

Teeme ettepaneku täpsustada sõnastust selliselt, et selguks, kas § 38 lg 5 toodud piirang kohaldub alati ja igal juhul kõigile VV kriisiplaanis määratud valitsusasutustele, olenemata sellest, kas nad parajasti on kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad asutused. Alternatiivselt on võimalik sätet mõista selliselt, et kui on paralleelselt mitu kriisiolukorda lahendavat asutust, siis nad omavahel korraldus anda ei tohi. Näiteks kui samaaegselt on nakkushaiguse levik (analoogselt COVID eriolukorrale) ja ulatuslik tööstusõnnetus (nn Muuga stsenaarium), siis Päästeamet ei tohi Terviseametile (ja vastupidi) korraldusi anda, kuivõrd tegu on kahe ametiga, kes samaaegselt lahendavad kriisiolukorda. Või on mõeldud nii, et nt kui on nakkushaiguse levik, mida lahendab Terviseamet, kuid muud lahendatavat kriisi (nt rändekriis, tööstusõnnetus, loodusõnnetus) ei ole, siis igal juhul ei tohi Terviseamet anda korraldusi ühelegi asutusele, kes on VV kriisiplaanis mõnda kriisiolukorra lahendamist juhtima määratud (nt PÄA, PPA).

2.4. Eelnõu § 43 lg 3 kohaselt võib kriisiolukorras kriisiolukorra juht, tema volitatud kriisiolukorra lahendamise eest vastutav täidesaatva riigivõimu asutus või Kaitseväge anda füüsilisest isikust ettevõtjale ja juriidilisele isikule, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksusele, tema ülesannetest, tegevusalast või eesmärgist lähitud ühekordse kriisiülesande.

Teeme ettepaneku selgitada ja kaaluda, miks olenemata sellest, millist tsiviilkriisi lahendatakse ning kes on lahendav asutus (nt doominoefektiga tööstusõnnetus ja lahendav asutust Päästeamet) võib Kaitseväge anda teistele juriidilistele isikutele ühekordseid kriisiülesandeid. On mõistetav, et Kaitsevæele lisanduvad õigused ja kohustused seoses sõjaseisukorraga, kuid selgitatud ei ole, millisel põhjusel ning milliste ülesannete lahendamise tõttu on Kaitsevæel

õigus tsiviilkriisides kolmandatele isikutele ühekordseid ülesandeid anda ning sellega kriisiolukorda lahendamist juhtivast asutusest mööda minna.

2.5. Eelnõu § 76 lg 1 p 1 ja p 9 kasutab mõistet „territooriumil viibiv isik“, eelnõu § 81 lg 1 aga „inimesed“.

Teeme ettepaneku ühtlustada eelnõus ulatusliku evakuatsiooniga seotud termineid, ning läbivalta rääkida inimeste evakueerimisest. TSÜS 2. osa mõistes hõlmab mõiste „isik“ nii füüsilise kui juriidilisi isikuid. Üheselt mõistetavuse eesmärgil oleks mõistlik ulatuslikust evakuatsioonist rääkides sätestada, et KOV ülesanne on teise omavalitsuse üksuse territooriumilt evakueeritud inimeste vastuvõtmisele kaasaaitamine, kuivõrd § 81 räägib sellest, et ulatuslik evakuatsioon on just inimeste (mitte isikute) ajutine ümberpaigutamine.

2.6. Eelnõu § 76 lg 1 sätestab kohaliku omavalitsusüksuse püsivad kriisiülesanded.

Teeme ettepaneku sätestada, et KOV püsiva kriisiülesande täitmiseks on tal õigus oma territooriumil alaliselt elavate abivajavate isikute üle arvestuse pidada. See annaks kindla ma aluse omavalitsusüksusele eelnõu § 117 mõistes isikuandmete töötlemiseks.

2.7. Eelnõu § 76 lg 2 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus olema valmis evakueeritutele abi osutama vähemalt kahe protsendi ulatuses oma elanike arvust.

Teeme ettepaneku sätestada, et abi tuleb osutada vähemalt viie protsendi ulatuses oma elanike arvust. Sellega ühtlustame eesmärgid ja tegevused riigikaitseplaanides ettenähtud ambitsioonidega.

3. Riigikaitseline töökohustus

Teeme ettepaneku eelnõu raames lahendada riigikaitseline töökohustus terviklikult.

Eelnõu § 88 lõike 1 kohaselt on püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus töö- või teenistussuhetest tulenev kohustus, mis on vahetult seotud kriisiülesande täitmise, selle toetamise või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevuse tagamisega (edaspidi ka töökohustus).

3.1. Üldine märkus

Eelnõu § 89 lg 3 kohaselt võib Vabariigi Valitsus püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku juures määrata täiendavaid kriisiülesandega ameti- ja töökohti ja nimeliselt nendel töötamise kohustusega isikuid.

Sätte seletuskirjas on märgitud, et lõigetega 3 ja 4 antakse Vabariigi Valitsusele õigus kehtestada määrusega kriisiolukorra lahendamise huvides täiendavaid ameti- ja töökohti, mis on vajalikud kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks, või põhiseadusliku institutsiooni toimepidevust tagavatele asutustele ja isikutele täiendavad ameti- ja töökohad (st määrata ameti- või töökohad nende nimetuste loeteluna või üldtunnuse, näiteks valdkonna või struktuuriüksuse, kaudu) või nimeliselt nendel töötamise kohustusega isikud (st määrata nõude, et kindel isik, kellel on teatud hädavajalikud oskused või teadmised, töötaks kriisiolukorra lahendamise eesmärgi huvides edasi kindlal ameti- või töökohal) või näha ette nende määramise tingimused (näiteks määrata igale asutusele ja isikule protsendi, mis tähistab maksimaalselt osakaalu selle ameti- ja töökohtade koosseisust, mida võib määrata kriisiülesandega ameti- ja

töökohtadeks).

Teeme ettepaneku täpsustada eelnõud või seletuskirja sõnastust, et oleks üheselt selge, kas Vabariigi Valitsus määrab kriisiülesandega ameti- ja töökohti ja nimeliselt nendel töötamise kohustusega isikud, st et igal juhul peab määruks olema töökoht seotud konkreetselt nimeliselt inimesega. Seletuskirjas on toodud, et VV võib kehtestada kas:

- kriisiülesandega ametikohad (umbisikuliselt), või
- ametikohad ja nendel töötavad inimesed (nimeliselt), või
- näha ette asutusele protsendi, mis ulatuses asutuses on kriisiülesandega ametikohti, kuid ei nimeta ametikohti eraldi ega neil töötavaid inimesi.

Seega ei ühti täna eelnõu sõnastus seletuskirjas toodud mõttega.

3.2. Riigikaitsealise töökohustusega ametikohal töötav isik on samal ajal kaitseväekohustuslane

3.2.1. Õppekogunemine

01.04.2023 jõustunud KVTS § 76 lg 3 p 4 kohaselt võib reservis oleva isiku õppekogunemisel osalemise kohustusest vabastada Kaitseväe juhataja või tema volitatud ülem kui isik on ameti- või töökohal, mis on riigikaitseaduse § 46 lõike 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt riigikaitsealise töökohustusega ameti- või töökoht, ning isiku reservteenistuses viibimise tõttu võib olla oluliselt mõjutatud tööandja riigikaitseülesande täitmine või elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamine. Lg 4 kohaselt peab § 46 lõike 3 punktides 1–4 sätestatud asjaoludel õppekogunemisel osalemise kohustusest vabastamist sooviv reservis olev isik esitama taotluse ja vastavat asjaolu tõendava dokumendi hiljemalt 15 päeva enne õppekogunemise

Alates 01.04.2023 muutus kõnealune regulatsioon selliselt, et kui siiani kaitseväge pidi vabastama riigikaitsealisel töökohal töötava isiku taotluse saamisel õppekogunemisest, siis nüüd lisandub kaitseväge kaalutusõigus õppekogunemiselt vabastamise otsustamiseks. Lisaks on arusaamatu, miks on taotluse esitamise õigus kutse saajal, kui riigikaitsealine töökohustus on sätestatud tööandja huvides.

Päästeamet on seisukohal, et antud säte ei vasta töökohustuse eesmärgile. Riigikaitsealise töökohustusega ameti- ja töökohad on kehtestatud tööandja poolt ja tema riigikaitsealuste ülesannete täitmise vajadust silmas pidades. Ainult tööandja saab öelda, kas antud töötajat/ametnikku on õppekogunemise perioodil vaja rakendada töökohal riigikaitsealuste ülesannete täitmisel või on tööandjal võimalik lubada töötajal osaleda õppekogunemisel. Olukorras, kus töötaja ise saab valida, kas ta soovib õppekogunemisele minna või mitte, ei toeta laiapindse riigikaitse süsteemset lähenemist, vaid annab otsustusõiguse üksikisikule, mis ei saa olla riigikaitse terviklikku lähenemist silmas pidades mõistlik. Samuti ei saa see olla kaitseväge otsustada, kas töötaja peab oma riigikaitsealist töökohustust töökohal täitma või mitte. Päästeamet leiab, et tööandjal peab olema õigus otsustada, kas riigikaitsealisele töökohale nimetatud isik osaleb õppekogunemisel või täidab oma riigikaitseülesandeid töökohal. Antud vastuolule on Päästeamet juhtinud korduvalt tähelepanu (nt kiri 31.07.2019 nr 2-1/8329-2).

Teeme ettepaneku sõnastada säte, et taotluse õppekogunemiselt vabastamiseks esitab tööandja ja taotluse saamisel kaitseväge vabastab (ilma kaalutusõiguseta, nagu oli see ka enne 1.04.2023) riigikaitsealisel töökohal töötava isiku õppekogunemisel osalemise kohustusest.

3.2.2. Mobilisatsioon

1.04.2023 jõustunud KVTS § 156'11 lg 2 p 3 kohaselt kogunemiskohta või Eesti Vabariigi välisesindusse või muusse välisesinduse määratud kohta ilmumata jätmist põhjendav takistus on kaitseväekohustuslane ja sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta isiku töötamine riigikaitse töökohustusega ameti- või töökohal. § 156'11 lg 3 kohaselt kaitseväekohustuslane ja sõjaaja ametikohale nimetatud kaitseväekohustuseta isik, kes on saanud mobilisatsioonikäsu, kuid kellel on kogunemiskohta või Eesti Vabariigi välisesindusse või muusse välisesinduse määratud kohta ilmumata jätmisel käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud põhjendatav takistus, on kohustatud sellest viivitamata kirjalikult teavitama Kaitseväge või välisesindust. Ilmumata jätmisest ei pea teavitama käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 1 sätestatud juhul, kui haigus ei võimalda teavitada, ning punktides 4 ja 5 sätestatud juhul.

KVTS § 70 lg 4 kohaselt ei kutsuta lisaõppekogunemisele riigikaitselisel töökohal töötavale isikule ei saadeta, mis on mõistlik. Regulatsioon, kus mobilisatsiooni korral kutsutav ise otsustab kogunemiskohta ilmumise üle, jätab riigikaitse töökohustuse määratud tööandja huvid kaitseta.

Arusaamatu on regulatsioon, kus riigikaitselisel töökohal töötav isik peab ise teavitama kogunemiskohta ilmumise takistusest. Leiame, et antud kohustus on ebamõistlikult koormav ja ei ole põhjendatud. Nagu nähtud § 156'11 lg 2 sätestatud põhjuste loetelust, on seal sätestatud nii põhjused, mis on riigile teada kui ka põhjused, mis on teada ainult kutsutavale endale. Kui riigikaitse töökohustuse mäрге on registris olemas, siis ei ole mõistlik sätestada isikule täiendav teavitamise kohustus. Teavitamise kohustus on asjakohane põhjustel, mis on ainult isikule teada, nt raske haigus, mis takistab kogunemiskohta ilmumist. Juhul kui soovitakse siiski, et kaitseväge peab teavitama, on mõistlik panna vastav kohustus tööandjale, kellel on teavitamiseks süsteemsemad võimalused.

Teeme ettepaneku muuta KVTS § 156'11 lg 3 selliselt, et mobilisatsioonikutset riigikaitselisel töökohal töötavale isikule ei saadeta, sarnaselt lisaõppekogunemisega. Alternatiivselt sätestada, et riigikaitse töökohustusest kui mitteilmumise põhjusest ei ole vaja teavitada, kuivõrd vastavad andmed on riiklikus registris nähtavad või et teavitamise kohustus on tööandjal.

3.3. Isik töötab mitmel riigikaitse töökohustusega töökohal

Eelnõu § 90 lg 4 kohaselt kui isik töötab mitmel kriisiülesandega ameti- või töökohal, loetakse töökohustus tekkinuks vaid ameti- või töökohal, millel töötamise eest saadavalt tulult tehakse tulumaksu kinnipidamisel mahaarvamisi tulumaksuseaduse § 42 lõigetes 1 ja 2 sätestatud korras.

Arusaamatu on regulatsioon, mis seab kriisiülesannete täitmise sõltuvasse tulumaksu mahaarvamisest. Leiame, et töökoht, kus isik peab esmalt oma töökohustust täitma, peab olema määratud vastavalt ühelt poolt kriisi enda ja teiselt poolt täidetavate kriisiülesannete iseloomust. Mõistetavalt võivad ka kriisid erineda ning kord võib olla prioriteetsem üks, kord teine töökoht. Lisaks jääb käesoleva regulatsiooni puhul selgusetuks, mis saab juhul, kui isik vastavat valikut tulumaksu osas ei tee. Arvestada tuleb asjaolu, et maksuvaba tulu suurus sõltub isiku aastatulust. Aastatuluga üle 25 200 euro on maksuvaba tulu 0. Seega isikul, kelle aastatulu on

suurem kui 25 200 eurot ei olegi põhjust antud avaldust esitada. Suure tõenäosusega ületab mitmel riigikaitseal töökohal töötava isiku töötasu nimetatud summat ning ta valikut tegema ei peagi.

Teeme ettepaneku reguleerida mitmel riigikaitseal töökohustusega töötamise prioriteetsus lähtuvalt täidetavate ülesannete iseloomust. Samuti kas eelnõus või seletuskirjas täpsustada, mis saab teisest töökohast, kas isik täidab teise töökoha ülesandeid nõuavat raames või on vajalik sätestada, et teisel riigikaitseal töökohal ta teenistussuhe peatub (analoogselt KVTS § 156⁶ lg 2)

Lisaks on ettepanek eraldi tuua välja regulatsioon puhuks, kui isik on tegevväelane ning tal on ka sõjaaja ametikoht KV struktuuris ning samaaegselt töötab ta ka kriisiülesandega ameti- või töökohal (nt päästjana vms), siis kumba kohustust ta täitma peab ning kuidas töödandja sellest teada saab. Nimelt ei ole tegevteenistus ega Kaitseväge sõjaaja ametikoht püsiva kriisiülesandega ametikoht ning eelnõu ei too selles küsimuses selgust.

3.4. Riigikaitseal töökohustusega kaitseväekohustusega isik on Kaitseväe tegevliikmena nimetatud sõjaaja ametikohale

Eelnõule lisatud rakendusakti kavandist ei selgu eelnõu § 89 lõike 4 alusel antud määruse sisu. Kuna Päästamet on seisukohal, et kehtivas määruses sätestatud on problemaatiline mitmel põhjusel ja omab tähendust käesoleva eelnõu menetlemisel, toome välja alljärgneva.

Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määruse nr 103 „Asutustes täiendavate riigikaitseal töökohustusega ameti- ja töökohtade määramise tingimused, riigikaitseal töökohustusega ameti- ja töökohtade loetelu ning nende üle arvestuse pidamise kord“ § 5 lg 7 kohaselt ei loeta Kaitseväe seaduse § 32¹ lõikes 2 sätestatud nõusoleku andnud kaitseväekohustusega (st kaitseväekohustusega naissoost kodanikud, kuni 01.04.2013 mittekõlblikuks tunnistatud meessoost kodanikud, vanemad kui 60.a meessoost kodanikud) Kaitseväe tegevliiget sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikohale nimetamisest kuni sõjaaja ametikohalt vabastamiseni riigikaitseal töökohustusega ametikohal töötavaks isikuks, välja arvatud Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja Vabariigi Valitsuse liige ning Vabariigi President. Sama paragrahvi lõike 9 kohaselt on kaitseväekohustusega Kaitseväe tegevliikme sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikohale nimetamisest teada saamisel Kaitseressursside Ametil õigus kustutada märge piirangute kohta kaitseväekohustustlaste registrist riigikaitseal asutuse eelneva teavitamise kohustusega ja nõusolekuta, välja arvatud Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja Vabariigi Valitsuse liikme ning Vabariigi Presidendi puhul.

Oleme seisukohal, et määruse sõnastus on kehtiva õigusega vastuolus ja samasisulisena oleks vastuolus ka eelnõuga. Riigikaitseal töökohustuse mõiste on üheselt mõistetavalt toodud nii kehtivas riigikaitseal seaduses kui ka eelnõus ning erisused on toodud samuti seaduse tasemel. Antud juhul muudab määrus sisuliselt seadust, kui sätestab, et teatavatel juhtudel ei loeta riigikaitseal töökohustust töökohustuseks. See viitab oma iseloomult *contra legem* määrusele, mis ei ole Eesti õiguskorras lubatud. Ka sisuliselt ei ole selline regulatsioon põhjendatud. Kui riigikaitseal töökohustuse eesmärgiks on täita riigikaitse huvides teenistuskohustusi oma ametikohal ja isik on sisuliselt vabastatud kaitseväekohustuse täitmisest, siis oma tahte alusel on tal võimalik siiski vabatahtlikus organisatsioonis sõjaaja ülesannete täitmine valida, jättes

tööandja huvid kaitseta. Lõike 9 sõnastus on ebaõnnestunud, kuna tööandja ei pruugi isegi teada saada, et isikul riigikaitsealist töökohustust ei ole ja ta ei saa teenistujaga kriisiajal arvestada.

4. Muud teenistusküsimused

4.1. Eelnõu § 93 lg 1 kohaselt võib teenistujale kriisilukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks anda täiendavaid ühekordseid töö- või teenistusülesandeid ametisse nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik.

Teeme ettepaneku üle vaadata erinevatest planeerimisdokumentidest (nt RKTK) ja asutuste juhendmaterjalidest (nt Siseministeeriumi 03.12.2019. a juhend „Asutuste valmiduse saavutamine kriiside lahendamiseks“) tulenev põhimõte, et teatud kriisi staadiumis viiakse asutused üle kriisistruktuurile, rakendatakse läbi staabi juhtimist luues eraldi struktuuriüksused, millel on õigus anda teenistujatele korraldusi olenemata teenistuja tavapärasest alluvussuhte st jms. Samas kehtiv õigus näeb ette, et teenistuslikke korraldusi antakse alluvusvahekorras ja kehtib „rahuaegne struktuur“. Seega ei ole juhendmaterjalides ja planeerimisdokumentides märgitud korraldus „asutustel täielikult üle minna kriisiaegsele ülesehitusele ja juhtimisele“ kehtiva õigusega kooskõlas.

Üheselt mõistetavalt ei ole selge, kas eelnõuga küsimus laheneb. Seletuskirjas on volitatud isiku näitena toodud teise asutuse juht. Palume eelnõus või seletuskirjas täpsustada, kas volitatud isiku all on mõeldud ka olukorda, kus samas asutuses on loodud tavapärasest struktuurist erinev juhtimiskorraldus (nt staap, Vabariigi vastutav ametnik), kus teenistuslikke korraldusi võib anda erinevalt tavalisest alluvussuhtest, milleks on vahetu juht või kõrgemalseisev juht.

4.2. Eelnõu § 93 lg 3 kohaselt võib ametniku või töötaja ilma tema nõusolekuta saata töö- või teenistusülesannet täitma teise ametiasutuse või isiku juurde. Sättest ei selgu, kas normiga on hõlmatud ka olukord, kus teenistuja teenistusliik muutub, st kas ametnikku on võimalik saata töötaja kohale ja vastupidi. Näiteks kas Päästeameti ametnikku on võimalik saata teenistusülesannet täitma SMITi, kus on töökohad. Teeme lisaks ettepaneku sätestada, et ka sama asutuse sees võib ametniku üle viia töötaja kohale ja vastupidi.

4.3. Eelnõu § 95 lg 1 kohaselt võib sätestatud juhtudel kehtestada erineva tööajakorralduse. Samas kehtivas HOS §-is 33² on säte sõnastatud laiemalt, nimelt võib ametiasutusega töö- või teenistussuhtes olevale töötajale ja ametnikule ametisse nimetamise ja töölepingu sõlmimise õigust omav isik või tema volitatud isik juhul, kui see on vajalik eriolukorra lahendamiseks, kehtestada tavapärasest tööajast erineva tööaja, sealhulgas kohaldada töötajale ja ametnikule summeeritud tööaega ning muuta kehtestatud tööajakava töötaja või ametniku nõusolekuta.

TLS § 47 kohaselt hõlmab tööaja korraldus eelkõige tööaja algust, lõppu ja tööpäevasiseseid vaheaegu, mida tööandjal on õigus ühepoolselt muuta. Seevastu summeeritud tööaja kohaldamine on töölepingu oluline tingimus, milles tuleb töötajaga eraldi kokku leppida (ametniku puhul eraldi ametijuhendis märkida). Oleme seisukohal, et kriisilukorra lahendamiseks võib osutada otstarbekaks teenistujate suhtes summeeritud tööaja kohaldamine, mis võimaldaks tööaega optimaalsemalt planeerida ja vähendada ületunnitöö tegemise vajadust.

Teeme ettepaneku sätestada eelnõus ka võimalus rakendada teenistujate suhtes ilma nõusolekuta summeeritud tööaega, võttes üle kehtiva HOSi regulatsiooni.

Teiseks toome eelnõu § 95 lg 1 osas välja selle, et sätte kohaselt võib kriisiülesandega asutus erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kehtestada kriisiülesandega ameti- või töökohal olevale isikule seadustes sätestatud erineva tööajakorralduse. Teeme ettepaneku sätestada, et sama õigus võiks olla ka eriolukorras.

4.4. Eelnõu § 93 lg 1 sätestab, et avaliku võimu kandjaga töö- või teenistussuhtes olevale töötajale ja ametnikule võib ametisse nimetamise ja töölepingu sõlmimise õigust omav isik, kui see on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks või lahendamise toetamiseks, panna täiendavaid ühekordseid töö- või teenistusülesandeid.

Avaliku teenistuse seaduse käsiraamatus on ATS § 53 selgituse juures märgitud, et täiendavate ülesannete all ei ole mõeldud kestvaid ülesandeid, st et ametijuhendist mittetulenevaid teenistusülesandeid saab anda ainult ajutiselt ehk erandjuhtudel ning lubamatu on järjepidev täiendavate teenistusülesannete andmine. Täiendavate teenistusülesannete ulatus ja kestus peab järelikult olema kindlaks määratud.

Viimase aja kriisid on kestnud pikalt, koroonapandeemiaga seonduvalt kestis Eestis eriolukord 12.03 – 17.05.2020 ehk üle 2 kuu, Ukraina sõda on kestnud rohkem kui 400 järjestikust päeva. Seega ei saa kriisi lahendamisel reeglina rääkida ajutistest ja ühekordsetest ülesannetest, sest kriis võib kesta kuid ning selle lahendamisega seotud ülesanded on lahendamise ajal püsiva iseloomuga. Teeme ettepaneku sätestada regulatsioon, mis võimaldab panna kriisi lahendamiseks või selle toetamiseks täiendavaid teenistusülesandeid, mis ei ole ühekordsed, mille ulatus ja ajaline kestus andmise hetkel ei ole konkreetselt kindlaks määratav.

Teeme ettepaneku täpsustada, mis on ühekordne töö- või teenistusülesanne või sõnastust vastavalt muuta.

4.5. Eelnõu § 93 lg 2 kohaselt ei kohaldata täiendava töö- ja teenistusülesande andmisele avaliku teenistuse seaduse § 52 lõikeid 1 ja 3, sealhulgas ametijuhendi muutmine ja ametniku nõusoleku küsimine.

Teeme ettepaneku sätestada sarnaselt ametnikega ka erisus TLS § 5 lg 1 punktide 3, 7, 8 ja § 17 osas, sest ka töölepingu seaduse alusel sõlmitud töösuhtes kokku lepitud tööülesandeid saab muuta vaid poolte kokkuleppel.

4.6. Eelnõu § 96 lg 5 kohaselt tuleb kasutamata jäänud puhkuseosa ära kasutada tööandjaga kokkulepitud ajal.

4.6.1. TLS § 69 lg 6 kohaselt on töötajal õigus nõuda kasutamata jäänud puhkuseosa vahetult pärast puhkuse kasutamist takistava asjaolu äralangemist või poolte kokkuleppel muul ajal. Oleme seisukohal, et sarnane põhimõte peaks kohalduma ka eelnõu § 96 lõike 5 puhul.

4.6.2. ATS § 43 lg 1 kohaldatakse ametnikule töölepingu seaduse §-des 54–71 sätestatud puhkuseregulatsiooni. Vastavalt TLS § 68 lg-le 6 aegub põhipuhkuse nõue ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse. Aegumine peatub ajaks, kui töötaja kasutab emapuhkust, isapuhkust, lapsendajapuhkust või vanemapuhkust,

samuti juhul, kui töötaja on ajateenistuses või asendusteenistuses. Teeme ettepaneku täiendada TLS § 68 lõiget 6 ja eelnõu § 96 selliselt, et kui tööandja katkestab ühepoolselt kriisiülesande täitmiseks töötaja puhkuse, siis sellele katkestatud puhkusele ei kohaldada aegumist.

5. Muud ettepanekud

5.1. Eelnõu § 82 sätestab riigi tegevusvaru.

5.1.1. Teeme ettepaneku ühtlustada lg 1 ja lg 2 sõnastust. Täpsemalt, lg 1 sõnastuses on: „/.../ ja selle lahendamisel, elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud /.../“. Lõike 2 sõnastus on: „/.../ja selle lahendamisel elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks vajalikud /.../“. Erinevus on koma sõnade „lahendamisel“ ja „elanikkonnakaitse“ vahel, mis ühe sõnastuse puhul laseb arvata, et riigi tegevusvaru võib kasutada kriisiolukorra lahendamisel (sh näiteks mobilisatsiooni läbiviimiseks), aga teise sõnastuse puhul on võimalik riigi tegevusvaru kasutada kriisiolukorras ainult elanikkonnakaitse ja ühiskonna toimimise tagamiseks.

5.1.2. Paragrahvi seletuskirjas on märgitud, et ravimivaru moodustatakse ravimiseaduse alusel ning tervishoiuvaldkonna varu moodustatakse tervishoiuteenuse korraldamise seaduses sätestatud korras. Kuivõrd vedelkütuse, toiduvaru ja gaasi regulatsioon on eraldi lõigetena väljatoodud, siis ühtlustamise mõttes võiks ka ravimite ja tervishoiuvaldkonna varu moodustamine eraldi eelnõus välja tuua.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Margo Klaos
peadirektor

Kai Reinhold
+372 53051908
kai.reinhold@rescue.ee

Lea Vainult
+372 5887 1763
lea.vainult@rescue.ee