

Siseministri määruse „Nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolitajale“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Määrus kehtestatakse hädaolukorra seaduse (edaspidi HOS) § 17¹ lõike 3 alusel ning sellega sätestatakse nõuded elanikkonnakaitse koolitusele ja koolitajale.

Elanikkonnakaitse 2.0 raamdokumendis¹ kirjeldatud 2034. aasta sihttasemete saavutamiseks peetakse järgneva 4 aasta jooksul elanikkonnakaitse vaates prioriteetsemateks elanike kriisiteadlikkuse ja iseseisva valmisoleku suurendamist. Elanikkonnakaitse koolituse läbimise kohustuse seadmisega suurendatakse avalikus sektoris ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisega² seotud inimeste individuaalset kriisivalmidust ja oskust kriisides toime tulla. Hea ettevalmistus individuaalsel tasemel toetab töötajate ja ametnike efektiivsemat panust kriisiolukorras tööülesannete täitmisel. Eesti julgeolekupoliitika aluste³ 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 riigiasutustel.

Elanikkonnakaitse koolituste puhul seatakse nõuded koolitaja pädevusele ning koolituse õpiväljunditele.

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ näeb ette, et kui eelnõuga kavandatavate nõuete tõttu kasvab ettevõtjate, inimeste või vabatahtlaste halduskoormus, nähakse ette muudatused ka halduskoormuse vähendamiseks. Kui eelnõuga kavandatavate nõuete tõttu kasvab ettevõtjate, inimeste või vabatahtlaste halduskoormus, nähakse ette muudatused ka halduskoormuse vähendamiseks. Nimetatud kohustuse võib jätta kohaldamata, kui halduskoormus lisandub riigikaitse või julgeoleku oluliste vajaduste tõttu.

Eelnõuga suureneb mõningal määral avaliku sektori ja elutähtsa teenuse osutajate ametnike ja töötajate halduskoormus, kuivõrd kord kahe aasta jooksul tuleb läbida elanikkonnakaitse koolitus. Samuti suureneb tööandjate halduskoormus koolituse võimaldamise ja arvestamise osas. Koolitajatele lisanduv koolitatute üle arvestuse pidamine on pigem vastavas valdkonnas tavapärane. Koolitajatele täienduskoolitusi pakkuvatele täienduskoolitusasutustele lisanduv koolituskoormus on tavapärane majandus- ja kutsetegevus. Kuna tegemist on hädaolukorra seaduse alusel kehtestatava elanikkonnakaitse kui laiapindse riigikaitse tegevusega, ei tule ette näha meetmeid halduskoormuse vähendamiseks.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

¹Riigikantslei, siseministeerium ja sotsiaalministeerium. 2024. [Elanikkonnakaitse raamdokument](#). Vaadatud 19.09.2025

²Hädaolukorra seaduse § 38 lg 3 p 7³, millega laieneb elanikkonnakaitse koolituse kohustus elutähtsa teenuse osutajatele, jõustub 1.07.2026.

³ Riigikogu, 2023. [Eesti julgeolekupoliitika alused](#). Vaadatud 19.09.2025

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Kadi Luht-Kallas (kadi.luht-kallas@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Kai Reinhold (kai.reinhold@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskiri toimetatakse keeleliselt enne määruse avaldamist Riigi Teatajas.

1.3. Märkused

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

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist.

Eelnõu paragrahviga 1 sätestatakse üldised elanikkonnakaitse koolituse ja koolitaja põhimõtted.

Lõikega 1 avatakse eelnõus kasutatav koolitaja termin. Terminil tõlgendamisel on kasutusel täiskasvanute koolituse seaduse (edaspidi TÄKS) tähenduses, kus koolitaja on spetsialist, kes sihipäraselt loodud õpituatsioonis toetab täiskasvanud inimeste õppimist ja enesearendust. Elanikkonnakaitse koolituse koolitajal peavad olema koolitatavas valdkonnas erialased ja täiskasvanute koolitaja kompetentsid. Elanikkonnakaitse koolitaja kompetentside olemasolu hindab täienduskoolitusasutus. Elanikkonnakaitse koolituses peetakse oluliseks, et koolitusi viivad läbi vastava ettevalmistuse saanud koolitajad. Samuti loob see võimaluse tööandjal veenduda koolitaja pädevuses.

Lõikega 2 täpsustatakse, et ametnik või töötaja ei pea läbima elanikkonnakaitse koolitust, kui ta on samaväärse koolituseläbinud eelneva kahe aasta jooksul. HOS § 17¹ lõige 2 seab avaliku sektori asutusele kohustuse korraldada kord kahe aasta jooksul ametnikele ja töötajatele elanikkonnakaitse koolituse ning alates 2026. aasta 1. juulist HOS § 38 lõike 3 punkt 7³ elutähtsa teenuse osutajale kohustuse regulaarselt korraldada töötajatele koolitusi elanikkonnakaitsest. Selline täpsustus loob tööandjale võimaluse lugeda koolituskohustuse läbimisel varasemas töökohas, koolis või muul viisil taastõendatavalt kontrollitaval viisil töötaja koolituskohustus täidetuks. Koolituse võib lugeda läbituks ka siis, kui vastavad väljundid on vähemalt minimaalses matus läbitud mitme erineva või ühe suurema koolituse käigus. Samuti võib koolituse osa lugeda läbituks, kui vastav väljund on saavutatud muu väljaõppe raames.

Ametnike koolituse reguleerib avaliku teenistuse seaduse § 10 lõike 1 punkti 3 ja § 32 lõike 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012 määrus nr 90 „Ametnike koolituse kord.“ Määruse § 4 kohustab ametiasutust lähtuma ametnike ametialase arengu edendamiseks rakendatavate tegevuste planeerimisel ja elluviimisel üliriigilistest strateegilistest dokumentidest, valdkondlikest ja organisatsioonipõhistest arengukavadest, eelarvest ning arengu- ja hindamisvestluste tulemustest.

Töötajate (sh elutähtsa teenuse osutajate) koolituse korraldamise põhialused tulenevad töölepingu seadusest (TLS), mille § 28 lg 2 punkt 5 kohustab tööandjat tagama töötajale tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks tööandja ettevõtte huvidest lähtuva koolituse ning kandma koolituskulud ja maksma koolituse ajal keskmist töötasu. Töötaja kohustused on

toodud TLS § 15 lõike 2 punktist 4 on töötaja kohustatud osalema oma tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks koolitusel.

Paragrahvis 2 kehtestatakse nõuded koolituse õpiväljunditele ning koolituse mahule.

Lõikega 1 kehtestatakse minimaalseks koolituse mahuks 6 akadeemilist tundi. Elektroonilise koolituse läbimiseks kuluv aeg sõltub igast õppurist ning võib olla oluliselt pikem või lühem.

Lõikes 2 tuuakse välja soovitatavad õpiväljundid. Punktides 1 kuni 3 toodud õpiväljundite sisu on kirjeldatud alljärgnevas tabelis. Koolituse võib korraldada töötajale ka mitme erineva koolituse põhjal, mis kokku peab tagama vähemalt minimaalses mahus kõikide õpiväljundite saavutamise.

Tabel 1. Koolituse õpiväljundid ja sisukirjeldus

| Õpiväljund | Sisu | Minimaalne maht |
|---|---|-----------------|
| Teab, millised riskid inimest Eestis ohustavad ning millist tegutsemist oodatakse temalt ohu tekkimisel ja kriisis. | Elanikkonnakaitse mõiste ja eesmärk, kriisilukorra ja hädaolukorra mõiste ja erinevad riskid, üleriigilised ja piirkondlikud riskid, relvastatud konfliktidega seotud riskid, teabeallikad riskide kohta. Riskikommunikatsiooni mõiste ja eesmärk, käitumisjuhised kriisilukorras, ohuteavituse kanalid ja vahendid, ohuteavituse korral tegutsemine. | 2 |
| Teab, millised on isikliku ettevalmistuse tegevused ja soovitatud minimaalsed varud vähemalt ühenädalaseks iseseisvaks hakkamasaamiseks kriisilukorras. | Elutähtsate teenuste mõiste ja jagunemine, pere korteri ja eramu ettevalmistamine kriisiks, isiklik ettevalmistus ja hakkamasaamine, kodune ettevalmistus ja varud, kodune kriisiplaan, valmisolek elutähtsate teenuste katkestamiseks, teabeallikad kriisilukorras. Kogukonna vajadused võimalused ja lahendused, abi kutsumise võimalused, kerksuskeskused. Varjumiskoht ja varjend, varjumine kodus linnas ja maastikul, varjumiskohtade tähistamine ja kaardirakendus. Evakuatsiooni mõisted ja põhimõtted, tegutsemine evakuatsiooni korral, evakuatsioonikoti sisu. | 2 |
| Teab, millised on esmaabi ja psühholoogilise esmaabi andmiseks vajalikud tegevused. | Psühholoogilise esmaabi tegevussammud - JÄLGI - KUULA – AITA, enesehoid, abi saamise võimalused. Teadmised füüsilise esmaabi algtõdedest | 2 |

Eelnõu paragrahvis 3 sätestatakse nõuded koolitajale.

Lõikega 1 täpsustatakse, et koolitaja peab olema läbinud käesoleva määruse paragrahvi 2 lõikes 2 nimetatud õpiväljundite kohta täienduskoolituse seda pakkuvas täienduskoolitusasutuses vastavalt täiskasvanute koolituse seaduse nõuetele. Määrusega ei määrata nimeliselt koolitusasutust, kuid seatakse vastavus TÄKS-iga. Näiteks EHIS-e⁴ andmetel majandustegevusteed registreeritud sõjandus ja riigikaitse õppekavarühmadel 6 õppeasutusel, sh Kaitseliit ning vara- ja isikukaitse õppekavarühma osas omavad registreeringut 40 õppeasutust, sealhulgas Sisekaitseakadeemia.

Lõige 2 kohustab koolitajat või koolitusasutust pidama koolitatud isikute kohta arvestust ning säilitab neid andmeid kaks aastat. Koolitatud isikute kohta arvestuse pidamine võimaldab koguda statistikat ning annab ametnikule või töötajale kindluse, et töökoha vahetamisel on võimalik koolituse varasemat läbimist tõendada. Elektroonilise koolituse edukal läbimisel väljastatakse digitaalne tõend. Kontaktkoolituse korral dokumenteeritakse asutuse poolt osalejate osalus allkirjalehel või digitaalselt ning säilitatakse andmeid 2 aastat.

Lõige 3 Kui koolitatud isikute arvestust ei peeta elektrooniliselt, siis peab koolitaja need pärast koolituse toimumist vormistama viisil, et neid oleks võimalik elektrooniliselt säilitada.

Paragrahv 4 kehtestab nõuded elektroonilise õppe puhul kasutatavale õppekeskkonnale. Koolituse korraldaja peab tagama õppekeskkonna toimivuse. Efektiveks õppimiseks peab õppekeskkond olema reaalselt jälgitav nii koolitajale kui ka õpilasele. Õppekeskkonnas peab koolituse ja õpilase andmeid säilitama turvaliselt. Koolitusel osalejal ning järelevalve teostajal peab olema võimalik tuvastada koolituse sisu eest vastutav koolitaja. Koolitaja peab vastama paragrahvis kolm toodud nõuetele. Õppekeskkonnas kasutatav õppematerjal peab vastama vähemalt paragrahvis kaks toodud õppekava miinimum näitajatele. Õppekeskkond peab tagama õppeteemade läbimise õppekavas toodud järjekorras ja võimaluse tagasi pöörduda juba läbitud õppeteemade juurde.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole Euroopa Liidu õigusega puutumust.

4. Määruse mõjud

4.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: avaliku sektori teenistujad.

Avalik sektor jaguneb valitsussektoriks (keskvalitsus, kohalik omavalitsus, sotsiaalkindlustusfondid) ja muuks avalikuks sektoriks. 2023. aasta seisuga oli avaliku sektori töötajaid 137 644⁵, tööga hõivatuid oli 2023. aasta esimese kvartali seisuga 694 800⁶. Seega moodustavad avaliku sektori teenistujad kõigist tööga hõivatud inimestest ligi 20% ja järelikult võib öelda, et tegemist on pigem keskmise suurusega sihtrühmaga.

⁴ Eesti Hariduse Infosüsteem, 2025. [Tegevusteadete otsing](#). Vaadatus 19.09.2025

⁵ Rahandusministeerium 2024. [Avaliku sektori töötajate arv](#). Vaadatud 28.10.2024.

⁶ ERR 2023. [Töötute arv ületas teise kvartali lõpus 50 000 inimese piiri](#).

Koolituskohustust on võimalik täita veebikoolituse läbimisega, mida saab teha endale valitud ajal ja kohas, mis omakorda lisab kohustuse täitmisele paindlikkust. Kontaktkoolitust, nt esmaabis, saavad praegu juba need, kes asutustes esmaabi eest vastutavad, ja need, kes taotlevad juhiluba – seega on meil juba olemas ka selliste teadmiste ja oskustega inimesed, mis omakorda suurendab meie kogukondade kriisivalmidust. Lisaks, viimastel aastatel on asutused tellinud üha enam erinevaid elanikkonnakaitse teemalisi koolitusi eri 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 parandab koolituse läbimine asutuse töötajate valmisolekut eri kriisides toime tulla ning seeläbi on ka asutuse enda ülesannete täitmine kriisiolukorras paremini tagatud.

Koolituskohustuse panemisega kehtivat HOS-i järelevalve mehhanismi ei muudeta ehk see jääb endiseks. Ministeeriumid teevad järelevalvet oma allasutuste üle ja Päästeamet HOS-i § 45 lõike 1 punkti 5 kohaselt KOV-ide üle (lisandub KOV-i koolituskohustuse järelevalve). Teisisõnu, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet (Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõige 1) ning seda teostatakse alluvuse korras (Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõige 4). Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumi ja Riigikantselei tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (Vabariigi Valitsuse seaduse § 94 lõige 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 lõige 1). Vastavalt HOS § 37 lõike 1 punkt 3 teeb järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise, sealhulgas elutähtsa teenuse katkestusi ennetavate meetmete rakendamise üle elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus.

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

4.2. Mõju majandusele

Sihtrühm: elutähtsa teenuse osutajad.

HOS-i muudatuste⁷ tulemusena suurenes 2024. aastal elutähtsa teenuse osutajate arv 315 ettevõtte võrra, st elutähtsa teenuse osutajaid on 422. Kokku tegutses Eestis 2022. aasta seisuga 144 449⁸ 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 täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja töötajatele juba kehtivat koolituskohustust elanikkonnakaitse koolitusega, kusjuures koolituskohustuslased määrab elutähtsa teenuse osutaja ise oma riskianalüüsiga. Koolituskohustus loetakse täidetuks, kui töötaja on läbinud veebikoolituse Digiriigi Akadeemias, kuid soovi korral saab veebikoolituse asemel kasutada ka kontaktkoolitusi. Veebikoolituse läbimise mõju saab mõõta

⁷ RT I, 08.10.2024, 1.

⁸ Statistikaamet. [Ettevõtete majandusnäitajad](#).

pigem sellele kuluvas ajas, kuid et koolitust saab teha osade kaupa, on kogumõju raske välja tuua. Kogu koolituse läbimisele kulub keskmiselt 6 tundi ning see tuleb läbida elutähtsa teenuse osutaja määratud regulaarsusega. Nii on ajakulu võrreldes kogu tööajaga väga väike. Kontaktkoolituste osas peab arvestama kindlasti ka tööaegade, koolitusruumide, töötajate valmisoleku jm-ga. Päästeamet pakub kontaktkoolitusi tasuta. Erasektori koolitajad võivad küsida koolituste eest tasu. Kui koolitus tellitakse sisse eraturul tegutsevalt koolitajalt, siis võib sellega kaasneda elutähtsa teenuse osutajatele mõningane täiendav rahaline kulu. Koolitus, mis toimub Digiriigi Akadeemia platvormil veebikoolitusena, on kõigile osalejatele tasuta.

12.oktoobril 2025.aastal jõustunud hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega on antud elutähtsa teenuse osutajatele kohustuse täitmiseks aega kuni 1. juuli 2026, mis võimaldab tööandjatel paremini koolitusväljundeid planeerida ja sihtrühmi kaardistada.

Elanikkonnakaitse koolituskohustuse seadmisega kaasneb **negatiivne mõju on** elutähtsa teenuse osutajatele **väheoluline**. Koolituskohustusega kaasneb elutähtsa teenuse osutajale pigem positiivne mõju, kuna kriisiks valmistunud töötaja on paremini valmis töökohal oma ülesandeid täitma. Kokkuvõttes kaasneb mõju on **väheoluline**, kuid pigem **positiivne**.

4.3. Mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: avaliku sektori asutused, elutähtsa teenuse osutajad.

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

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

Sellel on kaudne positiivne mõju kogu ühiskonnale, kuna ühiskonnas on suur hulk inimesi, kellel on oskused kriisiolukorras toime tulla ning vajadusel abistada ka oma lähedasi ja kogukonda.

Elanikkonnakaitse veebikoolitusega kaasneb sihtrühmale **keskmine**, kuid **positiivne mõju**.

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

Elanikkonnakaitse veebikoolitus on Digiriigi Akadeemia keskkonnas valmis ning hiljemalt 2025. aasta novembri kuul kasutatav kõigile. Ametnike ja töötajate koolituste kohta arvestuse pidamine on iga tööandja kehtiv kohustus ning lisanduva koolitusega olulisi täiendavaid kulusid tekkida ei saa. Sõltuvalt koolituste korraldamisest võib olla mõistlik koolituskeskkonna ja personaliarvestuskeskkonna liidestamine, et muuta andmekogumine lihtsamaks. Näiteks on sellist lahendaust arutatud Digiriigi Akadeemia veebiplatvormiga.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

7. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu koostöölastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ja Riigikantseleile ning arvamuse andmiseks Päästeametile, Kaitsevägele, Sotsiaalkindlustusametile, Sisekaitseakadeemiale ja Kaitseleiidule.