



EESTI LÄTI LEEDU VALGEVENE

Advokaadibüroo SORAINEN AS

Pärnu mnt 15, 10141 Tallinn, Eesti
tel +372 6 400 900
faks +372 6 400 901
estonia@sorainen.com
reg nr 10876331

Läti

Kr. Valdemāra iela 21, LV-1010 Rīga
tel +371 67 365 000, latvia@sorainen.com

Leedu

Jogailos 4, LT-01116 Vilnius
tel +370 52 685 041, lithuania@sorainen.com

Valgevene

ul Nemiga 40, 220004 Minsk
tel +375 17 306 2102, belarus@sorainen.com

ISO 9001 sertifitseeritud
www.sorainen.com

KRIISIREGULEERIMISE VALDKONNA

JURIIDILINE ANALÜÜS

SISUKORD

Sissejuhatus	4
Kokkuvõte	6
I osa: Kriisireguleerimise kui horisontaalse valdkonna juhtimine	10
1. Vabariigi Valitsuse Seaduse alusel Siseministeeriumile pandud kriisireguleerimisega seotud asjade korraldamise kohustus	10
1.1. Vabariigi Valitsuse seadusega sätestatud valitsemisalade jaotuse eesmärk	10
1.1.1. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte	10
1.1.2. Ministeeriumide vastutusalade jaotus	10
1.2. Kriisireguleerimisega seotud asjade korraldamise kohustus	11
1.2.1. Kriisireguleerimine kui horisontaalne valdkond	11
1.2.2. Siseministeerium on kriisireguleerimise valdkonnas juhtministeerium.....	12
1.2.3. Siseministeeriumi kohustused kriisireguleerimise korraldamisel Siseministeeriumi põhimääruse § 14 kohaselt	13
1.2.4. Halduspraktika teiste horisontaalsete valdkondade juhtimisel.....	20
2. Kuidas saab valdkondlik juhtministeerium tagada kriisireguleerimise ülesannete täitmist teistes ministeeriumites	22
2.1. Millised on Siseministeeriumi kui keskasutuse võimalused valdkonna tõhusamaks juhtimiseks, kontrollimiseks ja korraldamiseks?	24
3. Kas ja kuidas on juhtivministeeriumi pädevuse ja ülesannete täpsustamiseks kriisireguleerimise valdkonnas vajalik muuta VVS-i ja/või HOS-i ning mis põhjusel?.....	27
3.1. Kriisireguleerimise koordineerimine tsentraliseerituse põhimõttel.....	28
3.1.1. Plussid	28
3.1.2. Miinused.....	28
3.2. Kriisireguleerimise koordineerimine detsentraliseerituse põhimõttel	29
3.2.1. Plussid	30
3.2.2. Miinused.....	30
II osa: Juhtivasutuse käsuõigus hädaolukordade lahendamisel.....	32
1. Põhiseadusest tulenevad õiguspõhimõtted ohutõrjeõigusele	32
1.1. Kohustus tagada sisemine rahu (PS preambula).....	33
1.2. Seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtted (PS § 3 lg 1).....	33

1.3.	Õigusselgus (PS § 13 lg 2)	34
1.4.	Proportsionaalsus (PS § 11 ls 1).....	34
1.5.	Õigus korraldusele ja menetlusele (PS § 13).....	35
2.	Hädaolukorra lahendamise juhtimine	35
2.1.	Juhtivasutuse käsuõigus hädaolukorra lahendamisel	36
2.1.1.	Käsuõiguse legaaldefiniitsioon.....	36
2.1.2.	Juhtivasutused	36
2.1.3.	Kohaliku omavalitsuse roll hädaolukorra lahendamisel	37
2.1.4.	Käsuõiguse andmine eraõiguslikule isikule	38
2.2.	Hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste alluvussuhted juhtivasutusega.....	39
2.3.	Võimalikud lahendused juhtivasutuse käsuõiguse reguleerimiseks	41
2.3.1.	Hädaolukordade lahendamise juhtivasutuseks oleks Päästeamet või päästekeskus.....	41
2.3.2.	Eriseadustes juhtivasutuse käsuõiguse sätestamine analoogselt PäästeS-ga.....	43
2.3.3.	Üldine käsuõiguse regulatsioon HOS-s.....	45
3.	Hädaolukorra ja eriolukorra lahendamisse eraõiguslike isikute kaasamine	46
3.1.	Eriolukorra ja hädaolukorra alguse määratlemine ning käsuõiguse tekkimine.....	47
3.2.	Eriolukorra ja hädaolukorra eristamise vajadus	49
3.3.	Eraõiguslike isikute kaasamine eriolukorras	51
3.4.	Eraõiguslike isikute kaasamine hädaolukorras.....	52
3.5.	Hädaolukorra lahendamisel osalemisega isikutele tekkinud kulude hüvitamine	54
4.	Juhtivasutuse võimalused täiendavate eelarvekulutuste tegemiseks	55
5.	Kriisikomisjonide pädevus hädaolukorra lahendamisel	57
5.1.	Kriisikomisjonide poolt juhtimisalaste rollide ja vastutuse määramine	57
5.2.	Õiguspraktika sündmuste juhtimisel läbi komisjoni	58

SISSEJUHATUS

1. Analüüsi koostamise aluseks on Siseministeeriumi koostatud Hädaolukorra seaduse (edaspidi HOS) analüüs, milles on kirjeldatud hetkeolukorda ja olulisemaid sisulisi probleeme. Juriidilise analüüsi koostamisel on sisendi andjaks Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond. Analüüs on jaotatud kahte suuremasse ossa, millest I osa moodustab kriisireguleerimise kui horisontaalse valdkonna juhtimise temaatika ning II osa juhtivasutuse käsuõigus hädaolukordade lahendamisel.

2. Siseministeeriumilt saadud sisendi kohaselt on probleemina välja toodud, et riskianalüüsile ei järgne riskide vähendamiseks vajalike tegevuste prioritseerimist ning konkreetse tegevuskava koostamist, kus on välja toodud tegevused, nende maksumus ja konkreetsed tädeviijad¹.

3. Seejuures on Siseministeerium lahendusena välja pakkunud muuta HOS 2. peatüki „Hädaolukorra valmistumise korraldus“ 1. jagu, mis reguleerib hädaolukorra riskianalüüsi koostamise korraldust. Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise asemel on kavas reguleerida hädaolukorra riskijuhtimisplaani koostamist ja rakendamist, mille üks osa on riski analüüsimine ning teine osa riski maandamine.²

4. Lisaks on probleemiks, et HOS alusel (§ 35, § 36) on elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse üheks peamiseks kohustuseks toimepidevuse tagamise koordineerimine ning Siseministeeriumi kohustuseks on elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavate asutuste kohustuste täitmise koordineerimine. Nimetatud „koordineerimise koordineerimine“ tekitab segadust ja hajutab vastutust, mille tõttu on vajalik koordineerimine konkreetsemate tegevustega sisustada.³

5. Siseministeeriumilt saadud sisendis märgitud lahendusena on kavas täpsustada 1 kord iga kahe aasta jooksul elutähtsa teenuse korraldaja poolt Siseministeeriumile esitatavat ülevaate sisu ning määrata esitamise tähtaeg. Ülevaates elutähtsa teenuse toimepidevuse korralduse seisust on vajalik kirjeldada konkreetseid asjaolusid.⁴

6. Samuti soovitakse täpsustada Siseministeeriumi kohustust koordineerida elutähtsate teenuste toimepidevust korraldavate asutuste kohustuste täitmisel (§ 36). Siseministeeriumi ülesanne on kujundada elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitikat, mis hõlmab elutähtsate teenuste korraldajate juhendamist ja nõustamist, elutähtsate teenuste vastastikkuse sõltuvuse väljatoomist, ettepanekute väljatöötamist elutähtsate teenuste toimepidevuse paremaks korraldamiseks. Seejuures on elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitika tulemuslikuks kujundamiseks vajalik Siseministeeriumile anda volitus vajadusel nõuda teavet elutähtsate teenuste osutajatelt (vajalik täiendada HOS § 37 lg 3 p 4).

7. Eeltoodust tulenevalt on Siseministeeriumi sooviks analüüsi I osas käsitleda järgmisi küsimusi:

- Mida tähendab VVS alusel Siseministeeriumile pandud kriisireguleerimisega seotud asjade korraldamise kohustus? Milline on halduspraktika teiste horisontaalsete valdkondade juhtimisel (nt riigi eelarve planeerimine)?
- Kuidas saab valdkondlik juhtministeerium tagada kriisireguleerimise ülesannete täitmist teistes ministeeriumites? Millised on Siseministeeriumi kui juhtministeeriumi võimalused valdkonna tõhusamaks juhtimiseks, kontrollimiseks ja korraldamiseks?

¹ Siseministeeriumilt saadud sisend.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

- Analüüsi järelduste osas on oluline välja tuua, kas ja kuidas on juhtivministeeriumi pädevuse ja ülesannete täpsustamiseks kriisireguleerimise valdkonnas vajalik muuta VVSi ja/või HOSi ning mis põhjustel? Valdkonna korrastamisel on võimalik valida lahendus kahe põhimõttelise valiku vahel:
 - Siseministeerium võtab juhtivrolli üleriigilisel kriisireguleerimisel, st moodustatakse tsentraliseeritud kriisireguleerimise süsteem.
 - Jätkatakse detsentraliseeritud mudeliga, kus kriisireguleerimisega seotud ülesanded on ära jagatud erinevate ministeeriumite vahel. Antud lahendusega jätkamisel on vajalik täpsustada Siseministeeriumi rolli seaduse tasandil.

8. HOS analüüsis⁵ on probleemina välja toodud, et hädaolukorra lahendamise juhtimise korraldus ei ole erinevate tekkivate hädaolukordade puhul ühetaoline. Seda põhjusel, et nõ tavasündmuste lahendamist reguleerivad eriseadused (PäästeS, NTTS, LTTS, PVTs jne), mis on oma reguleerimise spetsiifikaga ette näinud omad meetmed. HOS-st puudub hädaolukorra juhtimise korraldust ning hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse kohustusi ja õigusi puudutav regulatsioon.

9. HOS analüüsi kohaselt on lahenduseks reguleerida seaduse tasandil täpsemalt ametkondade tegutsemine ja rollid hädaolukordade lahendamisel. Päästeasutusele on päästesündmusena käsitletava hädaolukorra lahendamise juhtimine sätestatud VV 06.01.2011 määruses nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“. Sarnaseid õigusi vajavad ka teised hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused (PPA, Terviseamet jt). Päästesündmustena käsitlevate hädaolukordade lahendamisel kasutatavat juhtimismudelit on vajalik laiendada kõikidele hädaolukordadele.⁶

10. Eeltoodust tulenevalt on Siseministeeriumi sooviks analüüsi II osas käsitleda järgmisi küsimusi:

- Kas hädaolukorra lahendamise juhtimise tõhustamiseks on vajalik anda käsuõigus juhtivasutusele, sh käsuõigus teiste ministeeriumite haldusala asutustele ja eraõiguslikele isikutele? Samuti on küsimus, kas sellise õiguse andmine on vajalik ainult hädaolukorra puhul või ka tavasündmuste korral nagu seda rakendab päästeasutus?
- Välja töötada juriidiline lahendus koos analüüsiga, kuidas oleks võimalik tagada erasektori kaasamine ja korralduste andmine hädaolukorras ja eriolukorras (sh tervishoiusüsteemis)?
- Välja töötada juriidiline lahendus koos analüüsiga, millisel viisil saaks luua korralduse, mis annab hädaolukorda/eriolukorda juhtivale asutusele võimalused teha täiendavaid eelarvekulutusi ning anda garantiisid hädaolukorra/eriolukorra lahendamisele kaasatud asutustele (sh tervishoiuasutused)?
- Välja töötada juriidiline lahendus koos analüüsiga, milliseid juhtimisalaseid rolle ja vastutusi saaksid määrata kriisikomisjonid (Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon ja regionaalsed kriisikomisjonid)?

⁵ Siseministeerium. Hädaolukorra seaduse analüüs. 2011, lk 25-27.

⁶ *Ibid.*

KOKKUVÕTE

11. Kriisireguleerimise korraldamine eeldab mitme ministeeriumi koostööd, mistõttu on tegemist valdkonnaülese vastutusalaga.
12. Teeme ettepaneku koostada kriisireguleerimispoliitika, mis hõlmaks endas strateegilise eesmärgi kriisireguleerimissüsteemi korraldamiseks, meetmete kohaldamiseks ning asutustevahelise koostöö tagamiseks sündmuste ennetamisel, lahendamisel ning tagajärgede kõrvaldamisel. Sellise kriisireguleerimispoliitika võiks lülitada olemasolevasse Eesti turvalisuspoliitika põhisuundadesse aastani 2015.
13. Juhtministeeriumil on võimalik tagada kriisireguleerimise ülesannete täitmine teistes ministeeriumites, kui on esmalt loodud ühtne strateegiline dokument kriisireguleerimise valdkonnas, milles pannakse paika prioriteedid ning tegevussuunad, sh määratakse ka asjaomased ministeeriumid konkreetsete meetmete ellurakendamise osas, mis loob ainuvastutava administratsiooni printsiibist ka asjaomastele ministeeriumitele vastutuse oma ülesannete elluviimisel.
14. Teeme ettepaneku sätestada HOS-s kohustus kehtestada riiklik kriisireguleerimise plaan. Selleks tuleb HOS-s luua delegatsiooninorm Vabariigi Valitsusele sellise plaani kehtestamiseks. Lisaks tuleks sätestada, mis peab olema plaanis ära toodud (nt üldised põhimõtted, prioriteedid, juhtimismudel jne).
15. Teeme ettepaneku kaaluda HOS-s sätestada kriisireguleerimise koordineerimise keskse asutusena Siseministeerium ning määratleda tegevused koordineerimisfunktsiooni teostamiseks. Sellisteks tegevusteks on vajalike juhendite, suuniste ja põhimõtete väljatöötamine valdkonna arendamiseks. Need ülesanded on juba kehtestatud HOS-s, mistõttu sisuliselt täidab Siseministeerium juba täna kriisireguleerimise keskse asutuse rolli.
16. Teeme ettepaneku täiendada hädaolukorra lahendamise plaane, tõhustada asutustevahelist koostööd läbi õppuste ning korraldada koolitusi ja teabepäevi seoses kriisireguleerimisega. Tegemist on horisontaalsete meetmetega, mida on erialakirjanduses peetud horisontaalsete valdkondade koordineerimisel sobivateks. Detsentraliseeritud kriisireguleerimise mudeli korral on õppuste ja koolituste läbiviimine iga ministeeriumi ülesanne, kes vastutab oma valitsemisalas kriisireguleerimisalaste ülesannete täitmise eest. Siseministeerium kui valdkonna koordineerija-arendaja ülesanne on vajalike juhendite, suuniste ja põhimõtete (sh seoses õppuste läbiviimise ja nende hindamisega) väljatöötamine.
17. Õigusselguse põhimõttest ja terminoloogia ühtlustamisest võib tuleneda vajadus muuta HOS § 6 osas, millega lisatakse kohustus kirjeldada riskijuhtimisplaanis hädaolukorda ennetavaid meetmeid, mis on suunatud hädaolukorra tekkimise vältimiseks ning hädaolukorra tagajärgi leevendavaid meetmeid, mis on suunatud hädaolukorra võimalike negatiivsete mõjude vähendamiseks või vältimiseks.
18. Teeme ettepaneku kaaluda HOS § 35 p-s 1 nimetatud kohustuse täpsustamist Vabariigi Valitsuse määrusega. Selleks on vaja HOS-s sätestada delegatsiooninorm Vabariigi Valitsusele määruse kehtestamiseks. Leiame, et sellega ei saa rikutud olulisuse põhimõte, mille kohaselt riigile olulised küsimused tuleks otsustada seadusandjal (Riigikogul). Tegemist on pigem täidesaatva riigivõimu asutuste tegevuse täpsustamiseks tegevuste (kohustuste) määratlemine elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise koordineerimisel.
19. Teeme ettepaneku kaaluda VVS § 66 lg-e 1 muutmist viisil, et sõna „korraldama“ asendatakse sõnaga „koordineerima“, kuivõrd see tagab täpsema kirjelduse Siseministeeriumi kohustusest kriisireguleerimisel. Samuti võiks kaaluda kas VVS-s või asutuste põhimääruses vastutuse printsiibi sätestamist, mis tähendab, et iga ministeerium ja asutus vastutab oma valitsemisalas olevate hädaolukordade ennetamise, hädaolukordadeks valmistumise, elutähtsate teenuste toimepidevuse, riskijuhtimise ja hädaolukorra lahendamise eest.

20. Teeme ettepaneku kaaluda strateegiadokumendis sätestada üldpõhimõtted riskianalüüsidest toodud meetmete mõistlikkuse ja rakendatavuse hindamiseks ning täideviija vastutuse määratlemiseks.
21. Riskijuhtimiskavade ja ohukaartide välja töötamisel on võimalik juhinduda ELi tasandil väljatöötatud juhustest ja suunistest, nagu näiteks Euroopa Komisjoni 12.07.2004 teatise KOM(2004)472 lõplik „Üleujutuste riskijuhtimine. Üleujutuste ennetamine, kaitse ja leevendamine“ lisas toodust.
22. Käesoleval juhul pooldame kriisireguleerimist detsentraliseeritud koordinatsioonisüsteemis, kuivõrd see tagab paindlikkuse erinevate asjaomaste asutuste vahelises koostöös ning kriisireguleerimise süsteemi koordineerimisel. Samas ei tohiks detsentraliseerituse aste olla ülemäära suur, st koordinatsiooni suutlikkuse skaalal tehakse otsuseid üsna madalatel astmel. Seda aitab tasakaalustada, kui nimetada horisontaalse valdkonna keskne asutus (Siseministeerium), kes koordineerib ja arendab kriisireguleerimise valdkonda.
23. Sarnaselt tavasündmuse korral ohu tõrjumisega on ka hädaolukorra lahendamisel tegemist ohu tõrjumisega, mistõttu kuulub hädaolukorra lahendamine ohutõrjeõiguse valdkonda. Seepärast peab ka hädaolukorra lahendamisel lähtuma ohutõrjeõigusele omastest õiguspõhimõtetest.
24. Ohutõrjeõigusele omased õigusprintsiibid on peamiselt kohustus tagada sisemine rahu, seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõte, õigusselgus, proportsionaalsuse põhimõte ning õigus korraldusele ja menetlusele.
25. Riigi põhifunktsiooniks on kaitsta riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist ning looduskeskkonda, milliseid õigushüvesid võib ohustada tekkinud hädaolukord. Sellest tulenevalt peab seadusandja kehtestama regulatsiooni, mis tagab efektiivse hädaolukorra lahendamise. Vastasel juhul ei täidaks riik oma ülesannet tagada sisemine rahu.
26. Hädaolukorra lahendamiseks vastavale valitsusasutusele meetmete rakendamiseks või korralduste andmiseks sätestatud volitusnormid peavad olema loodud õigusaktide tasandil ning olema kooskõlas põhiseadusega.
27. Hädaolukorra lahendamisel peavad osalevate asutuste ja juhtivasutuse volitused nii eraõiguslike isikute kui ka teiste asutuste suhtes olema piisavalt määratletud ehk kooskõlas õigusselguse põhimõttega.
28. Seaduse tasandil sätestatud meetmed, millega sekkutakse isiku põhiõigustesse või –vabadustesse, peavad järgima proportsionaalsuse printsiipi. See tähendab, et ka hädaolukorra lahendamisel rakendatavad abinõud, millega riivatakse põhiõigusi või -vabadusi, peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele.
29. Kui hädaolukorra lahendamisel anda juhtivasutusele käsuõigus kõigi sündmuse lahendamisel osalevate isikute suhtes, siis peab korralduse saanud isikul olema hilisemalt ka võimalus seaduses sätestatud korras oma õigusi kaitsta. Järelikult on vaja ette näha menetlusnormid kriisireguleerimiseks, sh hädaolukorra lahendamisel korralduste andmiseks ja vaidlustamiseks või otsustada, et neile laieneb Haldusmenetluse seaduses sätestatu. Sellega on tagatud õigus korraldusele ja menetlusele.
30. Hädaolukorra lahendamise juhtimine on avaliku võimu tuumikülesandeid, kuivõrd sisaldab endas riigivõimu jõumonoopoli. See tähendab, et ka hädaolukorra lahendamisel võib esineda vajadus füüsilise jõu kasutamiseks (nt ulatuslik korratus vanglas, massiline korratus, pantvangi võtmine jne). Lisaks oleks avalike ülesannete eraõiguslikule isikule üleandmine üksnes siis seaduspärane, kui selleks esineb formaalse seaduse volitus. Kuivõrd seadusandja ei ole HOS-s sätestanud seaduslikku alust hädaolukorra lahendamise juhtimise käsuõiguse

üleandmiseks eraõiguslikule isikule, siis ei oleks selle delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule kooskõlas seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtetega (PS § 3 lg 1).

31. Asutuste tavapärase alluvussuhte muutmiseks (juhtivasutuse käsuõiguse loomiseks) kõigi hädaolukordade lahendamisel on sisuliselt vaja kehtestada VVS-i üldnormidest erinev alluvussuhe olukordadeks, kus käsuõigust teostab madalamal astmel olev organ kõrgema astme organi või teise ministeeriumi valitsemisalas oleva asutuse suhtes.

32. Käsuõigus tavasündmuste lahendamiseks peaks olema lahendatud eriseaduste tasandil. Küsimus, kas ka tavasündmuse lahendamisel peaks pädevale asutusele andma universaalse käsuõiguse teiste asutuste suhtes, vajaks eraldi analüüsi. Kuivõrd tavasündmused on väga erinevat liiki ja erineva ulatusega, siis tuleks hinnata, kas konkreetsetes valdkondades esinevate tavasündmuste lahendamiseks on vajalik sellise käsuõiguse kehtestamine.

33. Hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse käsuõiguse reguleerimiseks on kolm võimalikku lahendust: 1) päästeasutuse kehtiva käsuõiguse regulatsiooni laiendamine hädaolukordade lahendamisele universaalselt; 2) sarnase käsuõiguse sätestamine teistele juhtivasutustele eriseadustes ja 3) eraldi käsuõiguse regulatsiooni sätestamine HOS-s.

34. Päästeasutuse kehtiva käsuõiguse regulatsiooni laiendamine hädaolukordade lahendamisele universaalselt eeldaks Päästeameti või päästekeskuse nimetamist seaduse tasandil ainukeseks hädaolukorra lahendamise juhtivasutuseks. Analüüsi autorite hinnangul see kõige parem lahendus ei oleks, mistõttu me seda lahendusvarianti kasutada ei soovita.

35. Teise lahendusena välja pakutud variant sätestada juhtivasutuse käsuõiguse eriseadustes oleks õigustehniliselt ressursi raiskav, kui täpselt samasugune juhtimissüsteem viiakse sisse eriseadustesse, kui selle saaks koondada ühte õigusakti – HOS-sse. Seetõttu analüüsi autorid leiavad, et eriseadustes hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse käsuõiguse kehtestamine ei oleks kõige parem lahendus ning me ei soovita seda varianti kasutada.

36. Teeme ettepaneku kehtestada hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse käsuõigus sarnaselt PäästeS-s sätestatuga HOS-s.

37. Hädaolukorra realiseerumine on juhtivasutuse prognoosotsus ega nõua selleks haldusakti andmist. Samas tagaks hädaolukorra alguse fikseerimine haldusaktiga õigusselguse sündmuse lahendamisel osalevatele asutustele, kuid eelkõige eraõiguslikele isikutele. Üheks lahenduseks oleks, et sarnaselt eriolukorra regulatsioonile toimuks kaasatud asutuste määramine hädaolukorra väljakuulutamise pädeva asutuse poolt. Selliseks pädevaks asutuseks võiks olla nt Siseministeerium, keda asutused ja juriidilised isikud teavitavad hädaolukorrast (HOS § 9 lg 2). Seega võiks Siseministeeriumi kohustused teabe edastamisel ühitada hädaolukorra väljakuulutamisega.

38. Arvestades eriolukorra mastaapsust ning selles osalevate asutuste hulka, võib tekkida olukord, kus sündmuse juhte on mitu (HOS § 19 lg 2). Seetõttu oleks ka eriolukorra lahendamisel vaja selgemat juhtimismudelit, st sätestada eriolukorra lahendamisel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord (sarnaselt päästesündmusele). See tagaks kooskõla õigusselguse põhimõttega, kuivõrd haldusväline isik on sellisel juhul teadlik pädevate asutuste töökorraldusest. Sellise korra võiks kehtestada Vabariigi Valitsuse määrusega, sätestades HOS-s vastava delegatsiooninormi.

39. HOS § 18 lg 2 ei sätesta eriolukorra juhi universaalset käsuõigust eraõiguslike juriidiliste isikute suhtes. Teeme ettepaneku kaaluda HOS § 18 lg-e 2 muutmist viisil, et eriolukorra lahendamisel on eriolukorra juhil käsuõigus ka eraõiguslike juriidiliste isikute osas.

40. HOS-s võiks sätestada üldnormi, millal on hädaolukorras õigus kaasata eraõiguslikku isikut. Samuti võiks analoogselt eriolukorra regulatsiooniga kehtestada piirangud füüsilise isiku rakendamiseks hädaolukorra töödele. Seda tingituna põhimõttest, et „mida intensiivsem

on põhiõiguse riive, seda suuremad on nõuded seaduses sisalduva riivevolituse regulatiivsele tihedusele“. Ühtlasi oleks see kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kuivõrd eeldaks eelnevalt kaalumist ning olukorra hindamist.

41. Tervishoiuteenuse osutajate kaasamine hädaolukorra lahendamisse on reguleeritud eriseaduste tasandil, mistõttu puudub regulatsioon kõigi võimalike hädaolukordade lahendamisse kaasamiseks. Selle puuduse saab ületada, kui HOS-s sätestada juhtivasutuse universaalne käsuõigus. Alternatiiviks oleks Vabariigi Valitsuse 23.01.2002 määruse nr 44 „Kiirabi, haiglate ning päästeasutuste ja politsei kiirabialase koostöö kord“ kohaldamine tervishoiuteenuse osutajate kaasamisele hädaolukordade lahendamisse, mil muud õigusaktid seda küsimust ei reguleeri. Kuigi viidatud määruse § 1 lg 2 sätestab, et määrus ei reguleeri kiirabi, haiglate ning päästeasutuste ja politsei kiirabialast koostööd hädaolukorras, ei näe käesoleva analüüsi autorid põhjust, miks ei võiks nimetatud kord kehtida ka hädaolukorras läbi HOS § 1 lg-e 4. Selleks tuleb nimetatud määruse §-st 1 välja jätta lg 2. Kuivõrd nimetatud määrus reguleerib koostööd üksnes loetletud asutuste vahel, siis ei pruugi see variant katta kõiki hädaolukorra lahendamisel tervishoiuteenuse osutaja osalemisega seonduvaid olukordi. Seetõttu pooldame käesolevas punktis esimesena märgitud lahendust, et HOS-s sätestada juhtivasutuse universaalne käsuõigus.

42. Õigusakti tasandil peaks olema reguleeritud hädaolukorra lahendamisse kaasatud eraõiguslikele isikutele kulude hüvitamine. Vastasel juhul oleks eraõigusliku isiku kaasamine hädaolukorra töödese või tema vara sundkasutamine ilma kulusid hüvitamata vastuolus PS §-ga 32. Teeme ettepaneku kaaluda HOS-s eraõiguslikule juriidilisele isikule hädaolukorra lahendamisel osalemisest tekkinud kulude hüvitamise sätestamine, nt kombineerituna eriolukorra lahendamise regulatsioon PäästeS-s sätestatuga. Seda eeldusel, et eriseadustes ei ole piisavalt sätestatud kulude hüvitamise regulatsioon.

43. Olukorras, kus seaduses on selgelt sätestatud hädaolukorras osalenud eraõiguslikele isikutele õigus kulude hüvitamisele, on see piisav garantii neile (sh ka tervishoiuteenuse osutajatele) hädaolukorra lahendamisega tekkida võivate kulude hüvitamiseks hilisemalt.

44. Riigieelarve võetakse igal aastal vastu Riigikogu poolt (PS § 118), mistõttu selles sätestatud liigendusest kulude eraldamine peab toimuma vastaval õiguslikul alusel ning vastavas korras. Seega tuleks seaduse alusel sätestada, millistel juhtudel on õigus juhtivasutusel taotleda hädaolukorra lahendamisel tekkinud täiendavate kulude katteks eraldisi Vabariigi Valitsuse reservist. Üheks võimaluseks on sätestada eriolukorraga sarnane regulatsioon, et Vabariigi Valitsus kehtestab hädaolukorra lahendamise finantseerimise alused ja korra. See eeldab delegatsiooninormi sätestamist HOS-s.

45. Analüüsi autorid ei pea praeguse õigusliku regulatsiooni juures põhjendatuks määrata kriisikomisjon kõigi hädaolukordade lahendamisel juhtivas rollis olevaks, tulenevalt hädaolukorra lahendamise erinevatest liikidest ja ulatustest. Lisaks lõhuks see seni eksisteerinud süsteemi, milleks praegust vajadust ei esineks. Oluline on tõhustada kriisikomisjonide poolt seaduses sätestatud pädevuse ja volituste realiseerimist tagamaks hädaolukorra lahendamise efektiivsuse. Samuti ei oleks selliseks kardinaalseks muutuseks ka vajadust, kui kõikide hädaolukordade lahendamise juhtimiseks sätestatakse ühtne juhtimismudel, mis aitaks tõhustada koostööd hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste vahel.

I OSA: KRIISIREGULEERIMISE KUI HORISONTAALSE VALDKONNA JUHTIMINE

1. VABARIIGI VALITSUSE SEADUSE ALUSEL SISEMINISTEERIUMILE PANDUD KRIISIREGULEERIMISEGA SEOTUD ASJADE KORRALDAMISE KOHUSTUS

1.1. Vabariigi Valitsuse seadusega sätestatud valitsemisalade jaotuse eesmärk

1.1.1. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte

46. Tulenevalt PS § 4 lg-st 1 on Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Tegemist on võimu teostamist reguleeriva põhimõttega, mis on õigusriigi aluspõhimõtte lahutamatu osa ja demokraatliku valitsemissüsteemi toimimise paratamatu tingimus⁷. Põhiseaduse §-des 4 ja 14 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kohaselt teostavad erinevad institutsioonid neile põhiseadusega ette nähtud ülesandeid⁸. Tulenevalt PS §-st 86 kuulub täidesaatev riigivõim Vabariigi Valitsusele.

47. Täidesaatev riigivõim tegeleb üheltpoolt valitsemisega, aga samas ka haldusega. Valitsemine hõlmab endas riigi poliitilist juhtimist (nt riigi sise- ja välispoliitika juhtimine ja suunamine või majandusprotsesside juhtimine). See tähendab avaliku elu kui terviku ja selle eri valdkondade dünaamilist ja tulevikku suunatud juhtimist ja kujundamist.⁹

48. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega taotletavaks eesmärgiks on ratsionaliseerimine: tagada tööjaotusega eri võimuorganite vahel võimalikult õiged otsused ning läbi selle võimalikult tõhus riigivalitsemine.¹⁰ Samamoodi lähtub ka täidesaatev riigivõim oma ülesannete täitmisel ratsionaliseerimisest, et tagada tõhus tööjaotus, millega välditakse ülesannete dubleerimist. Selleks on riik loonud iseseisvad õigusobjektid, kellele ta annab üle teatud avalik-õiguslike ülesannete täitmise ja tunnustab nad enda kõrval õiguslikult võrdväärseks. Vabariigi Valitsuse poolt vastavatele organitele õiguste ja kohustuste üleandmisega rakendub ka ainuvastutava administratsiooni printsiip.¹¹ See tähendab, et haldusotsuste eest vastutab vastav haldusorgan või ametiisik, sh ka minister kui ministeeriumi juht.

1.1.2. Ministeeriumide vastutusalade jaotus

49. Valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse seaduse alusel vastavad ministeeriumid¹². Minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras¹³. Lähtudes demokraatia printsiibist, kus kehtib olulisuse põhimõte, on ministeeriumid moodustatud ja nende valitsemisalad sätestatud VVS-ga. Seejuures iga ministeerium vastutab tema vastutusalas olevate valdkondade elluviimise eest, tulenevalt ainuvastutava administratsiooni printsiibist.

⁷ Kommentaar §-le 4. – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, § 4, p 1.

⁸ RKPJKo 12.07.2012 nr 3-4-1-6-12, p 172.

⁹ Kommentaar §-le 86. – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, § 86, p. 1.2.

¹⁰ *Ibid.*, p 1.

¹¹ K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis – *Juridica* 1996/4, lk 174.

¹² PS § 94 lg 1.

¹³ PS § 94 lg 2.

Kuivõrd Eestis on levinud ministeeriumikeskne süsteem, kus iga valdkonna jaoks on põhimõtteliselt oma ministeerium¹⁴, siis on ministeeriumid struktureeritud valdavalt valdkonna põhisel.¹⁵

50. Riiki on volitatud esindama valitsusasutus või muu riigiasutus seadusest, oma põhimäärusest ja teistest õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmisel¹⁶. Ministeerium on valitsusasutus, mis täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid¹⁷. Järelikult on ministeeriumit volitatud esindama riiki seadusest, oma põhimäärusest või muust õigusaktist tulenevate oma ülesannete täitmisel.

1.2. Kriisireguleerimisega seotud asjade korraldamise kohustus

1.2.1. Kriisireguleerimine kui horisontaalne valdkond

51. Kriisireguleerimine on meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist (HOS § 2 lg 2). Vastavalt Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 korralduse nr 55 lisale on 19 hädaolukorda, mille kohta koostatakse lahendamise plaan. Seejuures on hädaolukorra lahendamise plaanidest näha erinevate hädaolukordade lahendamiseks määratud erinevad juhtivasutused. Kui tavasündmuse lahendamine kuulub ühe riigiasutuse pädevusse, siis tavasündmuse ülekasvamine kriisiks eeldab juba mitme asutuse ühist pingutuste sündmuse lahendamiseks ja tagajärgede kõrvaldamiseks.

52. Koostöövajadus erinevate asutuste vahel nähtub ka õigusaktidest. Näiteks sätestab Hädaolukorra lahendamise seadus (HOS), et riskianalüüsi koostamist juhtinud asutus esitab hädaolukorra riskianalüüsi Siseministeeriumile¹⁸; hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtinud asutus hindab vähemalt üks kord kahe aasta jooksul hädaolukorra riskianalüüsi ajakohasust ning teeb vajaduse korral muudatused, kooskõlastades muudatused eelnevalt Siseministeeriumiga¹⁹; hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhendi kehtestab siseminister määrusega²⁰; asutus või juriidiline isik on kohustatud viivitamata teatama Siseministeeriumile oma ülesannete täitmisel või tegevusalal tekkinud hädaolukorrast või sellise hädaolukorra tekkimise vahetust ohust²¹; Siseministeerium korraldab loetletud elutähtsate teenuste toimepidevust²²; elutähtsa teenuse toimepidevust korraldab asutus või isik esitab üks kord iga

¹⁴ VVS § 45.

¹⁵ Minister vastava ministeeriumi juhina juhib ministeeriumi ja korralda ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi (VVS § 49 lg 1 p 1); vastutab põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest (VVS § 49 lg 1 p 2); otsustab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad küsimused, kui nende otsustamine ei ole seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega pandud alluvatele ametiasutustele või ametnikele (VVS § 49 lg 1 p 3); vastutab Euroopa Liidu õiguse rakendamise eest ministeeriumi valitsemisala piires (VVS § 49 lg 1 p 3¹); vastutab Eesti seisukohtade kujundamise eest Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning esindab Eestit Euroopa Liidu Nõukogus ministeeriumi valitsemisala küsimustes (VVS § 49 lg 1 p 3²); korraldab Eesti esindamise Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides ning Euroopa Komisjoni komiteedes, töögruppides ja ekspertkohtumistel ministeeriumi valitsemisala küsimustes (VVS § 49 lg 1 p 3³); nimetab Eesti esindaja või esitab kandidaadi vastavalt ministeeriumi valitsemisalale Euroopa Liidu institutsioonidesse, agentuuridesse ja asutustesse, kui see ei ole antud Vabariigi Valitsuse pädevusse (VVS § 49 lg 1 p 3⁴).

¹⁶ VVS § 44 lg 1.

¹⁷ VVS § 46 lg 1.

¹⁸ § 6 lg 5.

¹⁹ § 6 lg 6.

²⁰ § 6 lg 7.

²¹ § 9 lg 2.

²² § 34 lg 3.

kahe aasta jooksul Siseministeriumile ülevaate elutähtsa teenuse toimepidevuse korralduse seisust²³.

53. Lisaks Siseministerium: 1) koordineerib HOS §-s 34 sätestatud kohustuste täitmist elutähtsate teenuste toimepidevust korraldavate asutuste poolt; 2) töötab välja elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitika; 3) nõustab asutusi elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel; 4) esitab üks kord iga kahe aasta jooksul Vabariigi Valitsusele ja Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ülevaate elutähtsate teenuste toimepidevuse korralduse seisust²⁴. **Järelikult eeldab kriisireguleerimise korraldamine erinevate riigiasutuste vahelist koostööd ning seda nii sündmuste ennetamise, lahendamise kui ka tagajärgede kõrvaldamise etapis.** Ehk teisisõnu, kogu kriisireguleerimisesüsteemi korraldamisel on vajalik juba korraldus-, arendus- ja planeerimistoimingute tegemisel tihedat koostööd teiste asutuste ja isikutega.

54. Ka arengukava iseloomust lähtudes võib järeldada, et tegemist on valdkondliku, mitte organisatsioonipõhise arengukavaga, mis omakorda toetab lähenemist kriisireguleerimisest kui horisontaalsest valdkonnast. Nimelt jagunevad strateegilised arengukavad valdkonna ja organisatsioonipõhiseks arengukavaks²⁵. Esimesel juhul kajastatakse ühe või mitme valdkonna eesmärke ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid, mille elluviimist korraldab kas üks ministerium või mitu ministeriumi koostöös²⁶. Näiteks Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018, Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018 või Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012. Teisel juhul on tegemist ministeriumi valitsemisala ja ministeriumi valitsemisala riigiasutuste arengukavadega²⁷.

55. Eeltoodust tulenevalt eeldab kriisireguleerimise korraldamine mitme ministeriumi koostööd, mistõttu on tegemist valdkonnaülese vastutusalaga.

1.2.2. Siseministerium on kriisireguleerimise valdkonnas juhtministerium

56. VVS § 66 lg 1 kohaselt on Siseministeriumi valitsemisalas muuhulgas kriisireguleerimise korraldamine. Seejuures on ministeriumi ülesanne seadustes, põhimääruses ja teistes õigusaktides sätestatud pädevuse piires korraldus-, arendus- ja planeerimistoimingute ning järelevalvetoimingute tegemine lähtudes ministeriumi valitsemisalast ning ministeriumi ja tema valitsemisala arengukavas toodud strateegilistest eesmärkidest²⁸. Näiteks on sellisteks strateegilisteks dokumentideks Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015²⁹; Riigikogu 12.05.2010 otsusega vastu võetud „Eesti julgeolekupoliitika alused 2010”³⁰; Riigikogu 10.06.2008 otsusega vastu võetud „Eesti

²³ § 35 p 3.

²⁴ § 36.

²⁵ Vabariigi Valitsuse 13.12.2005 määrus nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ (edaspidi Määrus nr 302) § 2 lg 1.

²⁶ Määrus nr 302 § 2 lg 2.

²⁷ *Ibid.*, § 2 lg 3.

²⁸ Siseministeriumi põhimäärus § 8 lg 1.

²⁹ Tulenevalt Vabariigi valitsuse tegevusprogrammist 2011-2015 on valitsusliidu sisejulgeoleku- ja turvalisuspoliitika eesmärk inimeste tervise ja vara edukas kaitsmine ning Eesti põhiseadusliku korra, sisemise rahu ja stabiilsuse kindlustamine (Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015, lk 27. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/uudised/taustamaterjalid/Valitsusliit%20I.pdf>)

³⁰ Eesti julgeolekupoliitika alused 2010 kohaselt on turvalisuspoliitika “suunatud ühiskonna seisundi saavutamiseks, milles on tagatud ohutu elukeskkond, samuti riigi piisav võime ohule reageerida ja leevendada ohu realiseerumisel tekitatud kahju. Riik tagab elanike turvalisuse ja sisejulgeoleku tervikliku arendamise, kasutades ka uusi tehnilisi lahendusi. Turvalisuse arendamine eeldab kodanikuühiskonna ühist ja eesmärgistatud tegevust ja kodanikuühenduste kaasamist.” (Eesti julgeolekupoliitika alused 2010, lk 15). Seejuures on turvalisuspoliitika osaks ka hädaolukordade ennetamine ja tagajärgede leevendamine. Selleks tagab riik elanikkonna kaitse hädaolukordades, milleks on vajalik kõigi osaliste vaheline koostöö, elanikkonna ennetav

turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine“³¹, millest tuleks kriisireguleerimisega seotud asjade korraldamisel lähtuda.

57. Ka Vabariigi Valitsuse 13.12.2005 määrusega nr 302 vastu võetud „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ § 4 lg 1 kohaselt lähtutakse arengukavade koostamisel Riigikogus või Vabariigi Valitsuses heakskiidetud julgeolekupoliitikast, riigi konkurentsivõime tõstmise ja säästva ning jätkusuutliku arengu strateegilistest arengukavadest ning arvestatakse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

58. Valitsusasutuse tegevusvaldkonnad ja ülesanded sätestatakse põhimäärusega³². Siseministeriumi põhimääruse kohaselt töötab ministerium kriisireguleerimise valdkonnas välja kriisireguleerimispoliitika, suunab ja koordineerib asjaomaste valitsusasutuste tegevust ja täidab talle hädaolukorra seadusega pandud ülesandeid, samuti kogub ja vahendab operatiivinformatsiooni ning koordineerib riigisisese ja rahvusvahelise teabe kogumist ja analüüsimist hädaolukorra korral.³³ **Seega on põhimääruses täpsemalt lahti kirjutatud, mida tähendab VVS § 66 lg-s 1 sätestatud kriisireguleerimise korraldamine. Küll aga tuleks põhimääruses loetletud ülesannete sisustamisel arvestada ka teistest õigusaktidest Siseministeriumile kriisireguleerimise koordineerimisega seoses pandud ülesandeid.** Seetõttu analüüsitakse alljärgnevalt, mida iga konkreetne põhimääruses nimetatud kohustus endast sisaldab, kuid seejuures ei laskuta eriseaduste spetsiifikasse.

1.2.3. Siseministeriumi kohustused kriisireguleerimise korraldamisel Siseministeriumi põhimääruse § 14 kohaselt

(a) Kriisireguleerimispoliitika välja töötamine

59. Siseministeriumi põhimääruse § 14 kohaselt on üheks ministeriumi ülesandeks kriisireguleerimispoliitika välja töötamine. Käesoleval ajal ei ole eraldiseisvat avalikku dokumenti kriisireguleerimise poliitika kohta, vaid kriisireguleerimist on käsitletud erinevates strateegilistes dokumentides (nt Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015; Eesti julgeolekupoliitika alused 2010). See aga ei taga piisavat selgust ja ühist vastutust ka strateegiliste eesmärkide elluviimisel, mistõttu oleks vaja selget ja ühtset kriisireguleerimispoliitikat.

60. Sellist lähenemist toetab ka ühtse riigivalitsemise kontseptsioon, kus asutustevahelise koostöö tagamiseks on vajalik suunamine kõrgemal tasandil (nt poliitika väljatöötamine)³⁴. Seejuures poliitika põhialused on Riigikogu tasandil kehtestatud strateegiline arengudokument, 1) mis ei pea tingimata katma kogu riigi tegevust, vaid käsitletakse prioriteetseid valdkondi; 2) koostamise vajadus võib olla sätestatud seaduses või teeb Riigikogu eraldi otsuse; 3) näitab visioonidokumendina ära põhieesmärgid ja pikaajalised arengusuunad; 4) ei sisalda detailset kava tegevuste ja rahastamise kohta; 5) koostamise

teavitamine võimalikest ohtudest, kommunikatsioonivahendite kaudu juhiste andmine vajalikuks käitumiseks; õppuste korraldamine; hädaolukordade tagajärgede leevendamise võimetest ülevaate andmine ja riigikaitse vahendite kasutamise tõhustamine; vabatahtliku tegevuse toetamine, mis on suunatud ohtude ennetamisele ja hädaolukordade lahendamisele; koostöös teiste riikidega. (Eesti julgeolekupoliitika alused 2010, lk 15-16.)

³¹ Piiritleb turvalisuspoliitika ühtsed põhimõtted, visiooni, suunad ja pikaajalised mõjupõhised eesmärgid, millest avalik, mittetulundus- ja erasektor peavad lähtuma ning mille saavutamisele kaasa aitama. Näiteks on ühe tegevusena turvalisuspoliitika kujundamise ja rakendamise tõhusamaks muutumisel märgitud, et selleks kehtestatakse kriisireguleerimisala üldseadus, millega korraldatakse kogu kriisireguleerimisala õiguslik süsteem (p 26.3). Seejuures sätestatakse, et turvalisuspoliitika põhisuundades määratletud ühtsete põhimõtete elluviimise ja eesmärkide saavutamise üle valvab Siseministerium (p 27). (Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad, p 1).

³² VVS § 42 lg 2.

³³ Siseministeriumi põhimäärus § 14.

³⁴ Vt punkt 94.

ülesande võib panna Riigikogu komisjonile või valitsusele; 6) arutatakse ja kiidetakse heaks Riigikogu täiskogu poolt; 7) vaadatakse piisava regulaarsusega üle parlamentaarse debati käigus ning 8) on tähtajatu või üle 10 aasta perspektiiv.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku koostada ühtne kriisireguleerimispoliitika, mis hõlmaks eesmäärke kriisireguleerimissüsteemi korraldamiseks, meetmete kohaldamiseks ning asutustevahelise koostöö tagamiseks sündmuste ennetamisel, lahendamisel ning tagajärgede kõrvaldamisel. Sellise kriisireguleerimispoliitika võiks lülitada olemasolevasse Eesti turvalisuspoliitika põhisuundadesse aastani 2015.*

(b) *Asjaomaste valitsusasutuste tegevuse suunamine ja koordineerimine*

61. Arvestades võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, samuti seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtteid, et avalikke ülesandeid toetatakse seaduse alusel ning kooskõlas kõrgemalseisvate õigusaktidega, on Siseministeeriumi vastutusala ning sellest tulenevalt ka pädevus piiritletud VVS-ga ja täpsemalt Siseministeeriumi põhimäärusega.

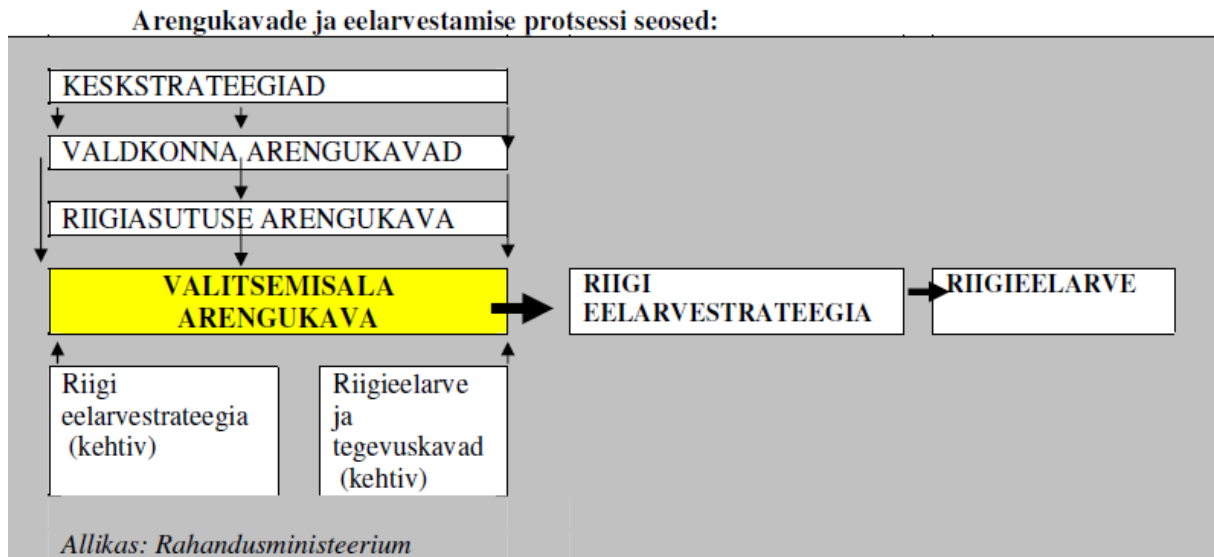
62. See tähendab, et otsest käsuliini Siseministeeriumil koordinatsioonisuhtes olevate teiste ministeeriumitega ei ole. Samuti puudub Siseministeeriumil käsuliin teiste ministeeriumite haldusalas olevate ametite ja inspeksioonide suhtes, kelle ülesandeks on näiteks hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine.

63. Sellest tulenevalt asjaomaste valitsusasutuste tegevuse suunamine ja koordineerimine saab toimuda läbi strategiadokumentide, poliitikate, arengukavade, juhendite või muude selgitavate materjalide, aga ka õppuste ja koolituste kaudu. Olukorras, kus arengukavas või muus strateegilises dokumendis on määratud vastustavaks mingi konkreetse meetme rakendamise eest konkreetset valitsusasutused, kaasnevad valitsusasutuste juhtidele ka vastutus oma ülesannete täitmisel (ainuvastutava administratsiooni printsiip). Ka kõnesolev ülesanne seondub sarnaselt ülalmärgitule ühtse valitsemise kontseptsiooniga ning valdkonnaülese koordineerimisega. Selleks, et tagada nimetatud ülesande tõhus täitmine on vaja kehtestada strateegiline arengukava. Strateegilised arengukavad jagunevad valdkonna ja organisatsioonipõhisteks arengukavadeks. Valdkonkliku arengukava 1) kinnitab Vabariigi Valitsus; 2) katab kõik peamised poliitikavaldkonnad; 3) koostamise vajadus otsustatakse valitsuses; 4) toob valitsuse eesmärgid valdkonnas ja on riigieelarve vahendite kavandamise aluseks; 5) elluviimiseks koostatakse kooskõlas riigieelarveseadusega 4-aastased rakendusplaanid; 6) enne kinnitamist esitab valitsus selle arutamiseks Riigikogule; 7) arutatakse Riigikogu vastutavas komisjonis; 8) rakendamine vaadatakse iga-aastaselt üle riigi eelarvestrateegia koostamisel; 9) pikaajaline perspektiiv (enamasti 7-10 aastat).³⁵

64. Näiteks tuleb valdkonna arengukavas esitada: 1) valdkonna arengukava kestus; 2) seosed teiste valdkonna arengukavadega; 3) valdkonna arengukava koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluses osalevad asjaomased ministeeriumid ning kaasatud huvitatud isikud ja asutused; 4) hetkeolukorra analüüs, mis sisaldavad probleemide ning olemasolevate võimaluste analüüsi jne.³⁶

³⁵ Vabariigi Valitsuse 13.12.2005 määruse nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“.

³⁶ *Ibid.*, § 6.



65. Ülaltoodud tabel illustreerib strateegiliste dokumentide seost eelarvestamise protsessiga. Käesoleval juhul ei ole kehtestatud eraldiseisvat kriisireguleerimise valdkonna arengukava. Samas arvestades kriisireguleerimise valdkonna seotust sedavõrd paljude erinevate valdkondadega, on see kaetud erinevates teistes arengukavades. Sellest tulenevalt ei pruugi uue arengukava kui strateegilise dokumendi loomine tagada kriisireguleerimise valdkonna tõhustamist. Eeltoodust lähtuvalt tuleks rohkem ühtlustada hädaolukorra lahendamise plaane (nt välja töötada ühtne juhtimisraamistik), arendada asutustevahelist koostööd hädaolukordade ja eriolukordade lahendamisel. Selleks on võimalik korraldada mitmeid koolitusi ning korraldada teabepäevi. Lisaks on asutuste vahelise koostöö tõhustamiseks võimalik korraldada õppusi.

66. Detsentraliseeritud kriisireguleerimise mudeli korral on õppuste ja koolituste läbiviimine iga ministeeriumi ülesanne, kes vastutab oma valitsemisalas kriisireguleerimisalaste ülesannete täitmise eest. Siseministeerium kui valdkonna koordineerija-arendaja ülesanne on vajalike juhendite, suuniste ja põhimõtete (sh seoses õppuste läbiviimisega) väljatöötamine.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku täiendada hädaolukorra lahendamise plaane, tõhustada asutustevahelist koostööd läbi õppuste ning korraldada koolitusi ja teabepäevi seoses kriisireguleerimisega. Tegemist on horisontaalsete meetmetega, mida on erialakirjanduses³⁷ peetud horisontaalsete valdkondade koordineerimisel sobivateks.*

(c) *HOS-ga pandud ülesannete täitmine*

67. Vastavalt HOS § 4 lg-le 1 moodustab siseminister neli alaliselt tegutsevat regionaalset kriisikomisjoni. Siseminister kehtestab regionaalse kriisikomisjoni põhimääruse ja kinnitab komisjoni koosseisu (HOS § 4 lg 4). Tulenevalt HOS § 6 lg-st 5 esitab riskianalüüsi koostamist juhtinud asutus hädaolukorra riskianalüüsi Siseministeeriumile. Siseministeerium koostab riskianalüüside kokkuvõtte. Tulenevalt HOS § 6 lg-st 7 kehtestab hädaolukorra riskianalüüsi juhendi siseminister määrusega. Selliseks määruseks on 18.02.2010 määrus nr 5 “Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend” (edaspidi Riskianalüüsi koostamise juhend).

³⁷ Vt punkt 93 ja seal viidatud kirjandust.

Lisaks kehtestab siseminister määrusega hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhendi (HOS § 7 lg 6). Siseminister kehtestab määrusega õppuse läbiviimisele ning regionaalse ja kohaliku omavalitsuse õppuse korraldamise sagedusele esitatavad nõuded (HOS § 8 lg 6). Asutus või juriidiline isik on kohustatud viivitamata teatama Siseministeeriumile oma ülesannete täitmisel või tegevusalal tekkinud hädaolukorrast või sellise hädaolukorra tekkimise vahetust ohust (HOS § 9 lg 2). Siseminister teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku kasutada Kaitseväge või Kaitseliitu hädaolukorra lahendamisel, päästetöödel ja turvalisuse tagamisel (HOS § 31 lg 4). Siseministeerium korraldab HOS-s loetletud elutähtsate teenuste toimepidevust (HOS § 34 lg 3). Siseministeerium täidab kohustusi elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise koordineerimisel (HOS § 36). Siseminister kehtestab toimepidevuse riskianalüüsi koostamise juhendi (HOS § 38 lg 5) ning toimepidevuse plaani koostamise juhendi (HOS § 39 lg 5).

68. Eeltoodust nähtub, et HOS sätestab Siseministeeriumile või siseministrile konkreetsed ülesanded kriisireguleerimise koordineerimiseks ja oma vastutusala piires korraldamiseks. Koordineerimine puudutab juhendite, suuniste ja põhimõtete väljatöötamist ning õppuste läbiviimisega seotud nõuete kehtestamist. Järelikult on viimatinimetatud ülesande omased kriisireguleerimise valdkonna arendamise eest vastutavale asutusele, millist rolli täidab käesoleval juhul Siseministeerium. Küsimus Siseministeeriumi kui koordineerija-arendaja rolli laiendamisest eeldaks eraldiseisvat analüüsi, mistõttu käesolevas analüüsis uusi ülesandeid valdkonna arendamiseks ja koordineerimiseks välja ei pakuta. Lähtutud on kehtivast regulatsioonist ja tegelikust olukorrast.

69. Siseministeeriumi poolt kriisireguleerimise koordineerija-arendaja rolli täitmine ei vähenda kriisikomisjonide olulisust ja ülesandeid. Jätkuvalt jääb kriisikomisjonide ülesandeks analüüsida kriisireguleerimise korraldamist, sh hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise toimimist ning ettepanekute tegemist³⁸. Järelikult eeldab kriisireguleerimise valdkonna arendamine ka tihedat koostööd kriisikomisjonidega.

70. Siseministeeriumilt saadud sisendi kohaselt esinevad mõned probleemid seoses HOS-s loetletud ülesannetega.

71. Esiteks ei ole HOS-i regulatsioon seoses hädaolukorra riskianalüüside koostamisel piisav, kui võrd puudub riskikäsitlemise osa, kus on vajalik reguleerida, kuidas toimub riski maandamisalane tegevus, sh millised on vajalikud prioriteetsed tegevused ja abinõud hädaolukordade ennetamiseks ja/või tagajärgede leevendamiseks.³⁹ Seejuures on lahendusena välja pakutud HOS-i muutmise viisil, et hädaolukorra riskianalüüsi koostamise asemel on kavas reguleerida hädaolukorra riskijuhtimisplaani koostamist ja rakendamist, mille üks osa on riski analüüsimine ning teine osa riski maandamine. Riskijuhtimisplaanis kirjeldatakse järgmist: 1) hädaolukorda; 2) hädaolukorda põhjustavaid ohtusid; 3) hädaolukorra tõenäosust; 4) hädaolukorra tagajärgi; 5) hädaolukorda ennetavaid meetmeid, mis on suunatud hädaolukorra tekkimise vältimiseks; 6) hädaolukorra tagajärgi leevendavaid meetmeid, mis on suunatud hädaolukorra võimalike negatiivsete mõjude vähendamiseks või vältimiseks; 7) muud olulist hädaolukorraga seotud teavet; 8) viiteid mudelitele, allikmaterjalidele ja muule sellisele teabele, millest tulenevalt on riskijuhtimisplaan tehtud.⁴⁰

72. Käesoleval juhul on kehtestatud siseministri 18.02.2010 määrusega nr 5 „Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend“ (edaspidi Riskianalüüsi koostamise juhend). Riskianalüüsi koostamise juhendi § 1 lg 1 punkti 6 kohaselt koosneb riskianalüüs hädaolukorda ennetavate ja selle tagajärgi leevendavate meetmete kirjeldusest. Järelikult on hetkel olemas õigusakti

³⁸ HOS § 3 lg 2 p-d 1-2, § 4 lg 2 p-d 1-2.

³⁹ Siseministeeriumilt saadud sisend.

⁴⁰ *Ibid.*

tasandil regulatsioon, mis paneb riskianalüüsi koostajale kohustuse märkida riskianalüüsis nii hädaolukorda ennetavad kui ka selle tagajärgi leevendavad meetmed. Sellest lähtuvalt vajadus täiendada HOS §-i 6 nimetatud kahe kriteeriumi osas võib lähtuda õigusselguse põhimõttest ning terminoloogia ühtlustamise soovist. Siiski märgime, et asjaolu, et HOS ei nimeta selgesõnaliselt riskianalüüsi osana ka ennetavaid ja leevendavaid meetmeid, ei tähenda, et siseministri määrus nr 5 riskianalüüsi koostajatele kohustuslik ei ole.

- *Eeltoodust tulenevalt võib õigusselguse põhimõttest ja terminoloogia ühtlustamisest tuleneda vajadus muuta HOS § 6 osas, millega lisatakse kohustus kirjeldada riskijuhtimisplaanis hädaolukorda ennetavaid meetmeid, mis on suunatud hädaolukorra tekkimise vältimiseks ning hädaolukorra tagajärgi leevendavaid meetmeid, mis on suunatud hädaolukorra võimalike negatiivsete mõjude vähendamiseks või vältimiseks.*

73. Samas märgime, et riskianalüüs (või riskijuhtimisplaan) ei tohiks muutuda ülemäära mahukaks ning laialivalguvaks. Näiteks kui plaani koostajad sisustavad erinevalt, mis on muu oluline hädaolukorraga seotud teave (HOS § 6 lg 1 p 5) ning võib tekkida oht, et igaks juhuks koormatakse dokument üle kõikvõimaliku hädaolukorraga seotud informatsiooniga. Sellest tulenevalt peaks seaduses olema siiski selgelt antud loetelu, milline teave peab olema toodud riskijuhtimisplaanis. Samalaadne küsimus tõusetub ka kehtiva HOS § 6 lg 1 p 6 osas⁴¹. Olukorras, kus on kehtestatud riskijuhtimise standard (EVS-ISO 31000:2010; Riskijuhtimine), võiks ka selle standardi järgi määratleda riskijuhtimisplaani kohustuslikud osad võimalikult selgelt. Seejuures on oluline juhendada ka õigusselguse põhimõttest (PS § 13 lg 2), mille kohaselt õigusakti liigne detailidega koormamine võib muuta selle ebaselgeks ning avaldada negatiivset mõju sätte rakendamisele.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda HOS § 6 lg-st 1 jätta välja nõuded kirjeldada muud olulist hädaolukorraga seotud teavet (p 5) ja viited mudelitele, allikmaterjalidele ja muule sellisele teabele, millest tulenevalt on riskijuhtimisplaan tehtud (p 6).*

74. Teiseks probleemiks on Siseministeeriumi kohustuse (koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavate asutuste kohustuste täitmist) ebaselgus, mis samas hajutab vastutust. Seetõttu on peetud vajalikuks sisustada konkreetsemalt koordineerimist.⁴² Eesmärgiks on, et erinevad osapooled (elutähtsa teenuse korraldajad, osutajad, Siseministeerium) saaksid ühtemoodi aru, mida tähendab koordineerimise kohustus ning neil on kindlad ülesanded elutähtsate teenuste korraldamisel⁴³. Lahendusena nähakse vajadust täpsustada 1 kord iga kahe aasta jooksul elutähtsa teenuse korraldaja poolt Siseministeeriumile esitatavat ülevaate sisu ning määrata esitamise tähtaeg⁴⁴. Lisaks on eelnõuga kavas täpsustada Siseministeeriumi kohustust koordineerida elutähtsate teenuste toimepidevust korraldavate asutuste kohustuste täitmisel (§ 36). Siseministeeriumi ülesanne on kujundada elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitikat, mis hõlmab elutähtsate

⁴¹ Hädaolukorra riskianalüüs on dokument, milles kirjeldatakse üleriigilisel ning vajaduse korral regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil viiteid mudelitele, allikmaterjalidele ja muule sellisele teabele, millest tulenevalt on riskijuhtimisplaan tehtud.

⁴² Siseministeeriumilt saadud sisend.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

teenuste korraldajate juhendamist ja nõustamist, elutähtsate teenuste vastastikkuse sõltuvuse väljatoomist, ettepanekute väljatöötamist elutähtsate teenuste toimepidevuse paremaks korraldamiseks. Seejuures on elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitika tulemuslikuks kujundamiseks vajalik Siseministeeriumile anda volitus vajadusel nõuda teavet elutähtsate teenuste osutajatelt (vajalik täiendada HOS § 37 lg 3 p 4).⁴⁵

75. Õigusselguse põhimõttest tulenevalt oleks põhjendatud HOS § 35 punktis 1 sätestatud kohustuse täiendamine, kuivõrd käesoleva sätte sõnastus „Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või isik koordineerib elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist ja nõustab elutähtsate teenuste osutajaid“ ei anna piisavat selgust, milline on kohustuse maht elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele. Teisest küljest ei ole ka elutähtsa teenuse osutajatele selge, mida koordineerimine tähendab HOS § 35 p 1 mõttes ning sellest lähtuvalt tekib ka küsimus, mil määral võib elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus sekkuda elutähtsa teenuse osutaja ettevõtlusvabadusse. Eeltoodule ei anna selgust ka HOS eelnõu seletuskiri.

76. Eesti keele seletav sõnaraamat selgitab sõna „koordineerima“ kui kooskõlastama, kooskõlla viima. Sõna „koostöö“ on selgitatud vastavalt kahe või mitme isiku, isikute rühma või muu ühine või kooskõlastatud töötamine või tegutsemine. Seejuures Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad sätestab turvalisuspoliitika põhimõtted, millest üheks on koostöö. „Turvalisuspoliitika põhisuundade elluviimiseks tuleb avalikul, era- ja mittetulundussektoril ning inimestel teha koostööd riiklikul, kohalikul ja üksikisiku tasandil. Hea koostöö tunnuseks on ühisosa leidmine avaliku korra kaitse tegevustes, nende tegevuste koordineeritud planeerimine ja elluviimine ning vastastikune konsulteerimine ja koostöös osalejate ühiskasu saavutamise loomisel.“⁴⁶ Eeltoodust lähtuvalt tuleb elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse või isiku HOS § 35 p-s 1 sätestatud kohustust mõista viisil, et tegemist on elutähtsa teenuse osutaja ja asutuse või isiku vahelise koostööga tagada elutähtsa teenuse toimepidevus. Arvestades, et elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või isik on määratud (HOS § 34) valdkonnapõhiselt, siis on korraldaval asutusel või isikul vastav kompetents ka olemas, et nõustada elutähtsa teenuse osutajaid (sh koordineerida teenuse toimepidevuse tagamist).

77. Ülaltoodu kokkuvõtteks piisaks ka, kui Vabariigi Valitsuse määrusega täpsustatakse HOS § 35 p-s 1 toodud kohustus. Selleks on vaja HOS-s sätestada delegatsiooninorm Vabariigi Valitsusele määruse kehtestamiseks. Leiame, et sellega ei saa rikutud olulisuse põhimõte, mille kohaselt riigile olulised küsimused tuleks otsustada seadusandjal (Riigikogul). Tegemist on pigem täidesaatva riigivõimu asutuste tegevuse täpsustamiseks tegevuste (kohustuste) määratlemine elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise koordineerimisel ning Vabariigi Valitsuse määrusega regulatsiooni muutmine selgemaks on põhjendatud ka paindlikkuse põhimõttega.

78. Kriisireguleerimisel on erialakirjanduses peetud valitsevaks ja määravaks nelja printsiipi – vastutuse, detsentraliseerituse, sarnasuse ja koostöö printsiibid. Seejuures vastutuse printsiip viitab sellele, et iga ministeerium ja asutus vastutab kriisireguleerimise eest oma sektoris või vastutusalas. Ka VVS on ülesehitatud sellest printsiibist lähtuvalt. Nii sätestab näiteks VVS § 66 lg 1, et Siseministeeriumi valitsemisalas on muuhulgas kriisireguleerimise korraldamine. Ühelt poolt viitab korraldamine hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse käsuõigusele, mille kohaselt on juhtivasutusele antud volitus jagada hädaolukorra lahendamisel osalevatele asutustele korraldusi sündmuse lahendamiseks, arvestades osalevate asutuste ja isikute pädevust ning volitusi. Teiselt poolt viitab korraldamine hädaolukordadeks valmistumisele, hädaolukordade lahendamisele ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise

⁴⁵ Siseministeeriumilt saadud sisend.

⁴⁶ Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad, p 6.3.

toimimisele⁴⁷. Järelikult võib sõna „korraldama” viidata teiste ministriumite ja asutuste vastutuse vähenemisele kriisireguleerimise valdkonnas. Selline tõlgendus aga oleks vastuolus üldmääritud vastutuse printsiibiga.

79. Selleks, et vältida VVS § 66 lg-e 1 väärtõlgendusi võiks kaaluda VVS-s vastutuse printsiibi sätestamist kriisireguleerimisel. See tähendab, et iga ministrium ja asutus vastutab oma valitsemisalas olevate hädaolukordade ennetamise, hädaolukordadeks valmistumise, elutähtsate teenuste toimepidevuse, riskijuhtimise ja hädaolukorra lahendamise eest. Ühtlasi võib olla põhjendatud muuta VVS § 66 lg-e 1 sõnastust ning asendada sõna „korraldama“ sõnaga „koordineerima“. Teise variandina oleks võimalus kaaluda vastutuse printsiibi sätestamist valitsusasutuste põhimäärustes.

- *Eeltoodust lähtuvalt teeme ettepaneku kaaluda HOS § 35 p-s 1 nimetatud kohustuse täpsustamist Vabariigi Valitsuse määrusega. Selleks tuleks sätestada HOS-s vastav delegatsiooninorm Vabariigi Valitsusele. Lisaks teeme ettepaneku kaaluda VVS § 66 lg 1 muutmist viisil, et sõna „korraldama“ asendatakse sõnaga „koordineerima“ ning sätestada kas VVS-s või asutuste põhimäärustes, et iga ministrium ja asutus vastutab oma valitsemisalas olevate hädaolukordade ennetamise, hädaolukordadeks valmistumise, elutähtsate teenuste toimepidevuse, riskijuhtimise ja hädaolukordade lahendamise eest.*

(d) *Operatiivinformatsiooni kogumine ja vahendamine*

80. Käesolev ülesanne seondub HOS §-s 9 sätestatud hädaolukorrast teavitamisega. Nimelt sätestab Vabariigi Valitsuse 06.05.2010 määrus nr 57 „Hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust Siseministeeriumi teavitamise kord” asutuste ja juriidiliste isikute kohustused oma ülesannete täitmisel või tegevusalal tekkinud hädaolukorrast või sellise hädaolukorra tekkimise vahetust ohust teavitamisel, nõuded edastatavale teabele ning hädaolukorda lahendavate asutuste ja isikute teabevahetuse korralduse (§ 1).

81. Järelikult on Siseministeeriumi ülesandeks luua võimalused, et asutused ja juriidilised isikud saaksid korrektselt täita HOS §-st 9 tulenevat kohustust. Vastava süsteemi loomine või täpsemalt teabe- ja analüüsiosakonna korrektne töös hoidmine seondub PS §-st 14 tuleneva õigusega korraldusele ja menetlusele. Teiseks on Siseministeerium kohustatud tagama oma ülesannete täitmise nõuetekohaselt hädaolukorda lahendavate asutuste ja isikute teabevahetuse korraldamisel.⁴⁸

(e) *Riigisisese ja rahvusvahelise teabe kogumine ja analüüsimine hädaolukorra korral*

82. Nagu eelpool sai märgitud on Siseministeerium juhtministeerium kriisireguleerimise valdkonnas. Sellest tulenevalt seondub kõnesolev ülesanne eelkõige planeerimise, valdkonna arendamise ning olemasoleva teabe analüüsiga, et saada vajalik sisend planeerimis- ja arendustoimingute sooritamiseks. Näiteks on selleks riskianalüüsi kokkuvõtte koostamisega erinevatelt asjaomastelt valitsusasutustelt kriisireguleerimist puudutava teabe saamine ning selle süntees.

⁴⁷ Vt HOS § 4 lg 2 punkti 1, mille kohaselt regionaalne kriisikomisjon jälgib ja analüüsib kriisireguleerimise korraldust, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise toimimist regioonis.

⁴⁸ Kõnesolev ülesanne seondub ka hädaolukorra algusega, mille osas on ettepanek tehtud analüüsi II osas „Juhtivasutuse käsuõigus hädaolukordade lahendamisel“, p-d 200-206.

1.2.4. *Halduspraktika teiste horisontaalsete valdkondade juhtimisel*

83. Kriisireguleerimine ei ole ainus horisontaalne valdkond. Näiteks on sellisteks valdkondadeks ka riigieelarve planeerimine ning avaliku teenistuse koordineerimine, kus keskseks asutuseks on määratud Rahandusministeerium. Alljärgnevalt analüüsitakse mõlemaid valdkondi täpsemalt eesmärgiga uurida, kas on võimalik toodud mudeleid üle võtta kriisireguleerimise valdkonna korraldamiseks.

(a) *Riigieelarve planeerimine*

84. Riigi eelarve koostamist reguleerib Riigieelarve seadus (RES). Sellest nähtub, et esmalt on riigieelarve kohta koostatud eelarvestrateegia kui tulevikku vaatav strateegiline dokument⁴⁹. Lisaks on ministeeriumitele sätestatud muud strateegilised dokumendid, millest tuleb eelarve koostamisel juhinduda⁵⁰. Iga ministeerium koostab oma valitsemisala piires eelarve projekti, mille esitab Rahandusministeeriumile⁵¹. Seejärel peetakse eelarveläbirääkimisi, mille tulemusena võib Rahandusministeerium eelarves muudatusi teha informeerides sellest asjaomast ministeeriumit⁵². Seejärel, kui asjaomane ministeerium Rahandusministeeriumi poolsete muudatustega eelarve projektis ei nõustu, lahendatakse erimeelsused Vabariigi Valitsuse tasandil⁵³. Peale läbirääkimisi Rahandusministeeriumiga, koostab Rahandusministeerium riigieelarve eelnõu, mille esitab koos seletuskirjaga Vabariigi Valitsusele⁵⁴. Seejuures on Vabariigi Valitsusel veel omakorda õigus teha riigieelarve eelnõus muudatusi, v.a kui seadusega pole sätestatud teisiti⁵⁵. Peale Vabariigi Valitsust liigub riigieelarve eelnõu Riigikokku koos ülevaatega riigi majanduse olukorrast, Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest ning riigieelarve eelnõu seletuskirjaga⁵⁶. Järelikult on riigieelarve menetlemine väga täpselt paika pandud protsess, kus on selgelt ettenähtav, millised on asjaomaste asutuste õigused ja kohustused.

85. Koos stabiilsusprogrammiga ja kooskõlas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ja konkurentsivõime kavaga „Eesti 2020“ uuendatakse riigi eelarvestrateegiat igal kevadel. Selleks täpsustatakse kolme eelseisva aasta prognoose ja kavasid ning seatakse uued neljandaks aastaks. Nii kohandatakse pidevalt keskpika perioodi plaane ühelt poolt vastavalt muutustele majandus- ja fiskaalkeskonnas ning teiselt poolt vastavalt valdkondlike eesmärkide saavutamisele ja muutustele poliitikavaldkondade hetkeolukorras. Riigi eelarvestrateegia koostab teiste ministeeriumidega koostöös rahandusministeerium ning strateegia viiakse ellu läbi riigieelarve ning ministeeriumite valitsemisalade arengu- ja tegevuskavade.⁵⁷ Eeltoodust nähtub, et riigieelarve planeerimisel korraldab keskne ministeerium (Rahandusministeerium) koostööd teiste asjaomaste asutustega.

⁴⁹ RES § 9¹ lg 1. Seejuures esitatakse eelarvestrateegias: 1) eelarvepoliitilised põhimõtted, sh riigieelarve tasakaalu, ülejäägi või puudujäägi suhtes; 2) Vabariigi Valitsuse tegevuse peamised eesmärgid; 3) majandusolukorra analüüs; 4) majandusarengu prognoos, sh valitsussektori tulude prognoos; 5) muu finantsjuhtimiseks oluline informatsioon (RES § 91 lg 2). Eelarvestrateegia koostatakse järgmise eelarveaasta ja sellele järgneva kolme aasta kohta ning selle kiidab rahandusministri ettepanekul heaks Vabariigi Valitsus hiljemalt 7 kuud enne eelarveaasta algust (RES §91 lg 3).

⁵⁰ Näiteks strateegilised arengukavad, ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste puhul RES § 10 lõikes 3 sätestatud tegevuskavad ning investeeringute kavad (RES § 10 lg 1).

⁵¹ RES § 10 lg 3, lg 8.

⁵² RES § 12 lg 1, lg 4.

⁵³ RES § 13.

⁵⁴ RES § 14 lg 1.

⁵⁵ RES §15 lg 1.

⁵⁶ RES § 16.

⁵⁷ Riigieelarve strateegia. Rahandusministeeriumi koduleht: <http://www.fin.ee/riigi-eelarvestrateegia>

86. Kuigi tegemist on horisontaalse valdkonnaga, siis kriisireguleerimise valdkonna korraldamiseks riigieelarve planeerimise mudelit üks-üheselt üle võtta pole võimalik. Seda põhjusel, et tegemist on siiski oluliselt erinevate valdkondadega, kuivõrd ühel juhul on protsess suunatud konkreetse õigusakti vastuvõtmisele (riigieelarve).

87. Küll aga, mida saab järeldada riigieelarve eelnõu koostamise protsessist, on see, et horisontaalse valdkonna juhtimiseks on vajalik eelnev strateegiline dokument. Veelgi enam, Vabariigi Valitsuse tasandil on vaja strateegilistes dokumentides (nagu nt tegevusprogramm) selgelt välja tuua kriisireguleerimise kui prioriteetse valdkonna suund, mida käesoleval ajal aga valitsuse tasandil vastu võetud strateegilistes dokumendis ei ole tehtud. Eelarvedistsipliin on saavutatud just tänu poliitikaprioriteetide seadmisele⁵⁸.

88. Vaadates Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2011-2015, on eelarvestrategia majanduskeskkonna arendamise valdkonna alla prioriteet number üks. Samas, kui turvalisuspoliitika all pole *expressis verbis* mainitud kriisireguleerimist või selle arendamist. Eeltoodu näitab selgelt, kui hädavajalik on ka kriisireguleerimise arendamiseks sätestada selged poliitikasuunised juba Vabariigi Valitsuse tasandil tegevusprogrammis. See aitaks tugevdada valitsusasutuste vahelist koostööd, kuivõrd tagaks asutuste ühise arusaama strateegilistest eesmärkidest ning ka vastutuse see ühiselt ellu viia. Sellest lähtuvalt võiks kaaluda kriisireguleerimise valdkonna eraldiseisvat sätestamist turvalisuspoliitikas (ettepanek selleks tehtud ka juba eespool).

(b) *Avaliku teenistuse koordineerimine*

89. Avaliku teenistuse arendamist juhib Rahandusministeerium⁵⁹. Selle ülesande täitmiseks Rahandusministeerium: 1) analüüsib avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikat, nõustab neis küsimustes ametiasutusi ning vastab märgukirjadele ja selgitustaotlustele; 2) koondab, vahendab ja analüüsib teavet avaliku teenistuse arendamise ja juhtimise kohta, annab sellealaseid selgitusi, kujundab sellekohaseid seisukohti ning koostab soovituslikke juhendeid; 3) korraldab riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu haldamist⁶⁰. ATS eelnõu seletuskirja kohaselt koostab Rahandusministeerium kui valdkonna arengu eest vastutav institutsioon arengukavasid, suunab valdkondlikku poliitikat ja koordineerib arendustegevust. Rahandusministeerium korraldab ka riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu haldamist⁶¹.

90. Keskse ministeeriumi määramisega eriseaduse tasandil luuakse eeldused selle valdkonna süstemaatiliseks juhtimiseks ja arendamiseks. Lisaks annab ATS Rahandusministeeriumile „ka konkreetsed hoovad koordineerimisfunktsiooni teostamiseks (personalijuhtimise kordade ettevalmistamine, personaliplaan).⁶² Puudustena on seejuures välja toodud muuhulgas, et Rahandusministeeriumile pandud ülesanded on äärmiselt tömahukad ning eeldavad väga head ekspertteadmist, järjepidevust ning võrgustike olemasolu nii Eestis kui välismaal. Samuti on vajalik väga kõrge kompetentsiga meeskonna olemasolu. Samuti vajaks põhimõttelise probleemina Rahandusministeeriumi roll riigis tervikuna lahtimõtestamist. Randma-Liiv lisab, et tegemist „ei ole mitte ainult avalikku teenistust puudutava küsimusega, vaid Eesti riigi toimimise laiema probleemiga.

⁵⁸ OECD hindamisdokumendi „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ (OECD, 2011) mitteametlik tõlge. Eesti. Ühtsema valitsemise poole. Hindamisdokument ja soovitused, lk 10.

⁵⁹ ATS § 9 lg 1.

⁶⁰ ATS § 9 lg 2.

⁶¹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 16. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1480743&u=20130528171830>

⁶² T. Randma-Liiv. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538 SE). Ekspertarvamus. Tallinna Tehnikaülikool 2009, lk 9.

Detsentraliseeritud halduskorralduse puudujääkide tasakaalustamiseks on sisuliselt olematud hoovad poliitika sisuliseks koordineerimiseks ja asutustevahelise koostöö tugevdamiseks. See on viinud olukorraneni, kus erinevad asutused on endale ise defineerinud arengutee /.../ ning liigutud on pigem asutuste sisemiste eesmärkide, mitte niivõrd terviklike riigiüleste eesmärkide suunas. Sellised arengud on toimunud paljuski seetõttu, et keskset riigivalitsemise arendust ei ole süsteemselt toimunud. Eesti riigi tervikliku toimimise kontekstis peaks seepärast rõhk olema eelkõige sidususel, koordineeritusel ja koostööl, mitte niivõrd asutusekesksetel küsimustel.⁶³

91. Eelnevast nähtub, et ka kriisireguleerimise valdkonna koordineerimisel on võimalik õigusakti tasandil (kõige mõistlikum HOS-s) sätestada kriisireguleerimise valdkonna koordineerimise keskse asutusena Siseministeerium. Seejuures tuleks kaaluda, kas HOS-s sätestada ka valdkonna arendamisele suunatud ülesanded sarnaselt ATS-ga või jätta kriisireguleerimisega seotud asjade korraldamise täpsem ülesannete loetelu Siseministeeriumi põhimäärusesse. Nagu eelnevalt on ATS-i eelnõu ekspertarvamuses märgitud, siis üheltpoolt on selliste ülesannete loetelu positiivne, kuivõrd sätestab konkreetsed meetmed koordineerimisfunktsiooni teostamiseks. Sellist lahendust toetab õigusselguse põhimõte, kuid eeldusel, et toodud ülesanded ei oleks liialt abstraktsed ja ebamäärased.

- ***Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda HOS-s sätestada kriisireguleerimise koordineerimise keskse asutusena Siseministeerium ning määratleda tegevused koordineerimisfunktsiooni teostamiseks.***

2. KUIDAS SAAB VALDKONDLIK JUHTMINISTEERIUM TAGADA KRIISIREGULEERIMISE ÜLESANNETE TÄITMIST TEISTES MINISTEERIUMITES

92. Prof Guy Carcassone analüüsis Eesti põhiseadust, on selgitanud, et iga ministeerium peab andma oma panuse valitsuse, mis on esindatud peaministri isikus, kollektiivsetesse püüdlustesse.⁶⁴ Seejuures ei saa parlamentaarne režiim oma potentsiaali terviklikult välja arendada ega pakkuda kõiki riiklikke teenuseid, mida ta peaks osutama, kui teda pidevalt ei kohandata ega täiustata —, selle tegematajätmisel võib režiim muutuda ebatõhusaks ning jõuetuks, mis võib lõppeda demokraatia enda nõrgenemisega.⁶⁵ Järelikult ka kriisireguleerimise valdkonnas on vaja pidevalt tõhustada ülesannete täitmist.

93. Nagu ülalpool märgitud on kriisireguleerimine horisontaalne valdkond, mistõttu on selle juhtimiseks vajalikud ka horisontaalsed juhtimisvahendid/-meetodid. Põhjus, miks vertikaalsetest meetmetest (lähtub seisukohast, et üks isik valitseb teisi ning asetseb hierarhias teistest kõrgemal) horisontaalsete valdkondade juhtimiseks ei piisa seisneb asjaolus, et tavaliselt on tegemist palju keerulisemate olukordadega, kus on vajalik erinevate isikute vaheline koostöö. Horisontaalsed meetmed (nagu planeerimine, suhtlus erinevate osapooltega ning nende kaasamine otsustusprotsessi⁶⁶) arvestavad erinevate piirangutega, mis tulevad ette valitsemisel. Näiteks on sellisteks takistusteks erinevate isikute autonoomsus, mitmekesisus,

⁶³ T. Randma-Liiv. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538 SE). Ekspertarvamus. Tallinna Tehnikaülikool 2009, lk 9-10.

⁶⁴ Prof. Guy Carcassone. Eesti Vabariigi põhiseaduse IV, VI ja VII peatüki arvustus. Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. SIGMA, 1997, p 56. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://www.just.ee/52848>

⁶⁵ *Ibid.*, p 4.

⁶⁶ Võrdle Eesti turvalisuspoliitika põhimõtetega: 1) igäühe vastutus; 2) kaasamine; 3) koostöö; 4) ennetus; 5) pikaajaline planeerimine (p 6).

vastastikune sõltuvus teistest organitest jne.⁶⁷ Arvestades, et kriisireguleerimise ülesandeid täidavad ka teised ministeeriumid, kellega Siseministeeriumil on koordinaatsioonisuhete, ei ole võimalik vertikaalseid meetodeid valdkonna tõhustamiseks rakendada.

94. Näiteks loob planeerimine võimaluse paremini ellu viia avalikke poliitikaid, eriti kui see hõlmab mitmeid osapooli (sh erasektorit). Ka OECD rõhutab ühise riigivalitsemise e töötamist „tervikliku valitsemise“ kontseptsiooni tähtsust⁶⁸, kus horisontaalne koordineerimine ja valdkondade vaheline seostatus on osa poliitika väljatöötamise ning rakendamise protsessist, sh aitab see valitsusel reageerida keerulistele olukordadele⁶⁹. Tegemist on erinevate osapoolte vahelise koostööga uutel ja innovaatilistel ideedel. Selle kontseptsiooni eeliseks on, et terviklikud valitsused suudavad muuta süsteeme, mis on liikunud liiga kaugemale valdkonnapõhistesse „tornidesse“, on killustunud ja kannatavad kehva koordineerimise ning koostöö all. „Taolise lähenemise rakendamine nõuab aga suunamist kõrgemal tasandil (nt koordineerivas ja tervikpildi eest hoolt kandvas rollis toimivat valitsuskeskust), määramaks ootusi ja tagamaks üldist aruandekohustust ning lisaks ka valdkonnaülest juhtimist ja kultuuri muutumist.“⁷⁰ Näiteks on selline suunav ja koordineeriv roll antud Rahandusministeeriumile riigieelarve loomisel⁷¹, aga ka avaliku teenistuse kesksel koordineerimisel⁷².

95. Riigil on oluline välja selgitada viisid valdkonnaülese koostöö tugevdamiseks ning omavahel paremini siduda strateegiate kavandamine ja eelarvekujundamine. „Selleks kavatseb Eesti tugevdada strateegilise planeerimise ja eelarvestamise vahelisi seoseid ning arendada tulemuseelarvestamist selleks, et parandada otsustamise, prioriteetide seadmise ja aruandluse kvaliteeti. Tõenduspõhise otsustamise arendamine ja kodanike kaasamise tavade laiendamine aitavad tugevdada Eesti reageerimis-, innovatsiooni- ja kohanemisvõimekust.“⁷³ OECD hinnangul aitaks ühtse riigivalitsemise arendamine olla Eestil edukas, kuid selle saavutamiseks on vaja „üliolulisi riigivalitsemise reforme, mis suudaksid tagada struktuuri ja õiguslikud raamid suuremaks paindlikkuseks; andmed ja indikaatorid, millele tuginevad otsustamine, prioriteetide määramine ja aruandekohustus; ning lõpuks oskused ja suutlikkus riigivalitsemise paremaks eestvedamiseks, ühiskonna kaasamiseks ning ühtse valitsemise arendamiseks ja teostamiseks.“⁷⁴ Samuti on vaja tugevdada keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandi vahelist koostööd, panustades enam institutsionaalsesse koordineerimisse ning kaastöösse⁷⁵.

96. Järelikult võimaldaks kriisireguleerimise ülesannete täitmist teistes ministeeriumite tõhustada ühtse riigivalitsemise kontseptsiooni juurutamine, kus kõrgemal tasandil toimuks valdkonnaülene suunamine või koordineerimine.

- *Eeltoodust tulenevalt on valdkonna keskasutusel võimalik tagada kriisireguleerimise ülesannete täitmine teistes ministeeriumites, kui on esmalt loodud strateegiline*

⁶⁷ A. B. Ringeling. European Experience with Tools of Government. – L. M. Salamon (toim). The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University Press 2002, lk 588.

⁶⁸ OECD hindamisdokumendi „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ (OECD, 2011) mitteametlik tõlge. Eesti. Ühtsema valitsemise poole. Hindamisdokument ja soovitused, lk 4.

⁶⁹ *Ibid.*, lk 5.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ RES § 14.

⁷² ATS § 9 lg-e 1 kohaselt juhib avaliku teenistuse arendamist Rahandusministeerium.

⁷³ OECD hindamisdokumendi „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ (OECD, 2011) mitteametlik tõlge. Eesti. Ühtsema valitsemise poole. Hindamisdokument ja soovitused, lk.5.

⁷⁴ *Ibid.*, lk 7.

⁷⁵ *Ibid.*, lk 6.

dokument kriisireguleerimise valdkonnas, milles pannakse paika prioriteedid ning tegevussuunad, sh määratakse ka asjaomased ministeeriumid konkreetsete meetmete ellurakendamise osas, mis loob ainuvastutava administratsiooni printsiibist ka asjaomastele ministeeriumitele vastutuse oma ülesannete elluviimisel.

97. Kuivõrd tegemist on horisontaalse valdkonnaga ning paljud kriisid võivad olla piiriülesed, siis on põhjendatud võtta Eesti siseriikliku kriisireguleerimisel aluseks EL-i tasandil väljatöötatud suunised ja strateegiad. Üheks selliseks dokumendiks on „Ühenduse lähenemisviis loodusõnnetuste ja inimtegevusest tingitud katastroofide ennetamisele“⁷⁶.

98. EL püüab eelkõige vähendada katastroofide mõju ELis järgmiste meetmete abil: 1) kõikidel valitsemistasanditel teadmispõhiste poliitikameetmete väljaarendamine katastroofide ennetamiseks; 2) asjakohaste osalejate ja poliitikameetmete ühendamine kogu katastroofide ohjamise tsükli vältel ning 3) katastroofe ennetavate olemasolevate poliitikavahendite tõhustamine.⁷⁷ Eriti oluline on katastroofide majanduslikku mõju käsitlev teave, kuna see võimaldab poliitikakujundajatel hinnata eri ennetusmeetmete kulusid ja kasu⁷⁸.

2.1. Millised on Siseministeeriumi kui keskasutuse võimalused valdkonna tõhusamaks juhtimiseks, kontrollimiseks ja korraldamiseks?

99. „Katastroofide ennetamist tuleks käsitleda kui arukat investeeringut, kuna ennetusmeetmete kulud on tavaliselt mitu korda väiksemad tagajärgede likvideerimise kuludest.“⁷⁹ Tõhustamiseks on oluline olla teadlik, millisteks ennetusmeetmeteks on võimalik rahastamist saada ELi vahenditest (nt katastroofe ennetavate meetmete kaasamine metsastamise ja metsa uuendamise projektidesse)⁸⁰.

100. Euroopa Komisjoni hinnangul tuleb julgeolekuohtude tõhusa juhtimise tagamiseks ette näha usaldusväärsed riskihindamismeetodid ja neid kohaldada.⁸¹ Käesoleval juhul HOS sätestab hädaolukorra riskianalüüsi koostamise kohustuse, sh määratleb riskianalüüsi sisu (§ 6). Lisaks on riskianalüüsi koostamiseks kehtestatud vastav juhend (HOS § 6 lg 7; siseministri 18.02.2010 määrus nr 5). Lisaks on Eesti Standardikeskus kehtestanud riskijuhtimise standardi (EVS-ISO 31000:2010; Riskijuhtimine). Seejuures on Siseministeeriumi sooviks asendada riskianalüüs riskijuhtimisplaaniga ning täiendada riskijuhtimisplaani osade loetelu hädaolukorra ennetavate ja leevendavate meetmetega⁸². Riskianalüüsidel on oluline roll turvalisuspoliitika põhisuundade määratlemisel lühemas perspektiivis, samuti ametkondade olulisemate töövaldkondade määratlemisel⁸³. Eestis on sellised riskihindamismeetodid kehtestatud riskianalüüside koostamise juhendites⁸⁴.

101. Samas on HOS-i analüüsis märgitud, et „[r]iskianalüüsile ei järgne üldjuhul riskide vähendamiseks vajalike tegevuste prioritseerimist ning konkreetse tegevuskava koostamist, kus on välja toodud tegevused, nende maksumus ja konkreetsed täideviijad. Seetõttu ei ole riskianalüüsidest toodud meetmed täna valdavalt piisaval määral seotud asjassepuutuvate

⁷⁶ KOM(2009)82 lõplik.

⁷⁷ *Ibid.*, lk 5.

⁷⁸ *Ibid.*.

⁷⁹ *Ibid.*, lk 8.

⁸⁰ *Ibid.*, lk 8.

⁸¹ KOM(2013)179 lõplik, lk 14.

⁸² Siseministeeriumilt saadud sisend.

⁸³ Riskianalüüsi kokkuvõtteid 2011, lk 4.

⁸⁴ Siseministri 18.02.2010 määrus nr 5 „Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend“; siseministri 08.06.2010 määrus nr 16 „Toimepidevuse riskianalüüsi koostamise juhend“.

asutuste arengukavade koostamisega /.../. Vajalik on välja töötada põhimõtted, mille tulemusena võetakse riigi kesksel tasandil vastu otsused, kas hädaolukorra riskianalüüsidest toodud meetmed on mõistlikud ja rakendatavad, kes on täideviijad ning kuidas on meetmed seotud ministeeriumide valitsemisalade arengukavade koostamise protsessiga.⁸⁵ Järelikult vajaksid ka Eestis välja töötatud juhendid tõhustamist, et tagad koostatud riskianalüüside kasulikkus.

- *Eeltoodust lähtuvalt teeme ettepaneku kaaluda strategiadokumendis sätestada üldpõhimõtted riskianalüüsidest toodud meetmete mõistlikkuse ja rakendatavuse hindamiseks ning täideviija vastutuse määratlemiseks.*

102. Euroopa Komisjon märgib, et liikmesriike kutsutakse üles tegema järgmist: 1) viima lõpule riiklikud riskihinnangud ja neid korrapäraselt ajakohastama, võtma meetmeid katastroofi- ja julgeolekuohtu mõistmise parandamiseks, riskijuhtimise kavandamise ja ELi toetavate katastroofikindla infrastruktuuri investeeringute edendamiseks ning viima vabatahtlikult läbi riikliku riskijuhtimispoliitika vastastikuse hindamine; 2) võtma vastu ettepaneku solidaarsusklausli⁸⁶ rakendamise korra kohta.⁸⁷

103. „ELi sisejulgeolekut ähvardavate ohtude vähendamiseks on väga oluline liikmesriikide vaheline koostöö. Vahendite koondamine ja meetmete ühtlustamine ELi tasandil võib olla tõhusam ja vähem kulukam kui üksinda tegutsemine.“⁸⁸ Ka Siseministeeriumi ülesanneteks kriisireguleerimisega seotud asjade korraldamisel on riigisisese ja rahvusvahelise teabe kogumine ja analüüsimine ning operatiivinformatsiooni kogumine ja vahendamine. **See omakorda on seotud rahvusvahelise koostööga, mistõttu tuleks hinnata rahvusvahelise koostöö tõhusust ning selle edendamist.**

104. ELi tasandil on välja töötatud katastroofide ennetamist käsitleva ühenduse lähenemisviisi tähtsaimad elemendid. Nendeks on:

- 1) Tingimuste loomine, et arendada kõikidel valitsemistasanditel välja teadmispõhised poliitikameetmed katastroofide ennetamiseks;
 - a. Katastroofidega seotud teabe loetelu koostamine.
 - b. Parimate tavade levitamine.
 - c. Ohtude ja riskide kaardistamise suuniste koostamine.
 - d. Teadusuuringute innustamine.
- 2) Osalejate ja poliitikameetmete ühendamine kogu katastroofide ohjamise tsükli vältel
 - a. Koolitus ja teadlikkuse tõstmine katastroofide ennetamise osas.
 - b. Osalejate parem ühendamine: sellised kooskõlastatud kriisiohjamismehhanismid peaksid hõlmama 1) katastroofide ennetamises osalejate ühendamist (nt maakasutuse planeerijad peavad suhtlema ohtude ja riskide kaardistamise eest vastutavate asutustega) ning 2) katastroofide

⁸⁵ Siseministeerium. Hädaolukorra seaduse analüüs. 2011, lk 19.

⁸⁶ Lissaboni lepingu (ELTL art 222) solidaarsuse klausliga on sätestatud ELi ja liikmesriikide õiguslik kohustus üksteist aidata, kui liikmesriiki tabab terrorirünnak, loodusõnnetus või inimtegevusest tingitud õnnetus. Selle klausli rakendamise kaudu püüdleb ELi kriisiohjamise parema korralduse ja suurema tulemuslikkuse poole nii ennetustöös kui ka kriisidele reageerimisel. (KOM(2010)673 lõplik, lk 13).

⁸⁷ KOM(2013)179 lõplik, lk 16.

⁸⁸ *Ibid.*

ohjamise eri etappides osalejate ühendamist (nt metsataastusprojektid peaksid aitama hõlbustada päästeteenistuste tegevust)⁸⁹.

c. Varajase hoiatamise vahendite täiustamine.

3) Olemasolevate vahendite tulemuslikumaks muutmine katastroofide ennetamisel

a. Ühenduse rahaliste vahendite tõhusam suunamine.⁹⁰

105. Ülaltoodud loetelus on paljuski sarnasusi Eesti siseriikliku kriisireguleerimise valdkonna arendamisel. Näiteks hädaolukorraga seotud teabe loetelu koostamine, mis hõlmab nii hädaolukorra riskianalüüsi ning selle osade sätestamist õigusaktide tasandil kui ka hädaolukorra lahendamise plaanide nimekirja koostamist (Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 määrus nr 55) ning hädaolukorra lahendamise plaanide koostamist. Samas on hädaolukorra lahendamise plaanid erinevad (kasvõi juhtimismudeli poolest)⁹¹ või eksisteerib hädaolukordi, mille osas ei ole kohustuslik hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine. **Seega käesoleval juhul oleme seisukohal, et hädaolukorra lahendamise plaanide regulatsioon, sh juhtimismudeli ühtlustamine aitab tõhustada ka teistes ministeeriumites kriisireguleerimisega seotud ülesannete täitmist, kuivõrd asjaomased asutused lähtuksid ühtsetest põhimõtetest.**

106. Samas ei ole Eestis jagatud asjaomaste asutuste vahel (vähemalt analüüsi autoritele ei ole kätte sattunud) parimaid praktikaid hädaolukorra lahendamise juhtimisel. **Sellise initsiatiivi võtmine tähendaks kindlasti ministeeriumite, aga ka teiste asjaomaste asutuste vahelist koostööd kriisireguleerimise valdkonna eesmärkide elluviimisel. Näiteks võiks selliseks heaks praktikaks olla päästeasutuste poolt hädaolukorra (tavasündmused) lahendamise juhtimine. Samas on siin oht, et jäetakse kõrvale hädaolukordade eripärad ning analüüsimate konkreetse hädaolukorra lahendamise spetsiifikat rakendatakse kõigile ühtemoodi mudelit.**

107. Ohtude ja riskide kaardistamise suuniste koostamine on osa riskianalüüsist. Samas on Siseministeerium märkinud, et tegemist ei ole piisava ja tervikliku riskijuhtimisega, kuivõrd riskianalüüsi koostamisel on kaetud hetkel ainult riskide analüüs, kuid mitte nende maandamise meetmed. Komisjon on välja töötanud ka nt suunised üleujutuste riskijuhtimiskavade ja üleujutuste ohukaartide väljatöötamiseks ja rakendamiseks⁹² ning Seveso direktiivis⁹³ sätestanud maakasutuse planeerimine, ohutusaruanded ja ohuolukorra lahendamise plaanid, mida võiks võtta eeskujuks teiste ohtude riskijuhtimisel ning kriisireguleerimise tõhustamisel.

108. Euroopa Komisjon on selgitanud, et üleujutuste riskijuhtimise eesmärgiks on vähendada üleujutuste tõenäosust ja/või mõju. Seejuures on kogemused näidanud, et kõige tõhusamaks lähenemisviisiks on töötada välja üleujutuste riskijuhtimise programmid, mis hõlmavad järgmisi osi: 1) ennetamine; 2) kaitsmine; 3) valmisolek; 4) hädaabinõud; 5) taastumine ning saadud õppetunnid.⁹⁴ Näiteks on mitmed liikmesriigid (Austria, Soome, Hispaania, Iirimaa ja Madalmaad) üleujutuste ohtudega tegelemiseks määratlenud üleujutuste kaitsetasemed, kas ametlikes suunistes või õigusaktides. Üldiselt määratakse kaitsetase üleujutuste poolt ohustatud piirkondades elavate inimeste arvu ning seal asuvate majandus- ja kultuuriväärtuste

⁸⁹ KOM(2009)82 lõplik, lk 7.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Vt punktid 180-181.

⁹² KOM(2004)472 lõplik.

⁹³ Direktiiv 2012/18/EL, milles kehtestatakse eeskirjad ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse vältimiseks ja sellest inimese tervisele ja keskkonnale tuleneva mõju piiramiseks, et järjepidevalt ja tulemuslikult tagada kõrgetasemeline kaitse kogu liidus (art 1).

⁹⁴ KOM(2004)472 lõplik, lk 3-4.

põhjal. Lisaks on mitmed liikmesriigid välja töötanud üleujutuste ohukaardid. Nende kaartide eesmärgid ja ülesehitus/olemus on erinevad, kuid üldiselt kasutatakse neid selleks, et tõsta teadlikkust ohustatud piirkondadest ning teostada ruumilist planeerimist. Näiteks Prantsusmaal on 1995. a tehtud seadusmuudatuse kaudu piirkondade ohukaarte täiustatud, luues ennustatavaid ohte ennetavad kavad.⁹⁵

109. Juba 2004. a on Euroopa Komisjon pidanud ELi ühise tegevusprogrammi väljatöötamiseks ja rakendamiseks vajalikuks nii liikmesriikide, komisjoni kui ka teiste huvigruppide omavahelist koostööd. Selleks tuleb Komisjoni hinnangul tegutseda erinevatel tasanditel, kus näiteks liikmesriigid koostavad üleujutuste riskijuhtimiskavad ja ohukaardid, mille põhiomadused on esitatud Euroopa Komisjoni 2004. a teatise lisas.⁹⁶ **Seega on võimalik riskijuhtimiskavade ja ohukaartide välja töötamisel juhinduda ELi tasandil väljatöötatud juhistest.**

3. KAS JA KUIDAS ON JUHTIVMINISTEERIUMI PÄDEVUSE JA ÜLESANNETE TÄPSUSTAMISEKS KRIISIREGULEERIMISE VALDKONNAS VAJALIK MUUTA VVS-I JA/VÕI HOS-I NING MIS PÕHJUSEL?

110. Kriisireguleerimise valdkonna puhul on tegemist horisontaalse valdkonnaga. Käesoleval juhul on põhiküsimuseks, kuidas kõige tõhusamalt sellist valdkonda koordineerida. Kindel on aga see, et koordineerimine peaks eelkõige tagama, et riigi positsioonid erinevates küsimustes ei oleks omavahel vastuolulised, vastaksid võimalikult suurel määral riigi seatud prioriteetidele ning siseriiklikud konfliktid ei peegelduks liidu tasandil läbi rääkides⁹⁷.

111. R. Unt on välja toonud koordineerimisvõime skaala, mis on koostatud Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise analüüsiks⁹⁸. Käesoleval juhul võetakse nimetatud skaala analüüsi aluseks, kuivõrd ka kriisireguleerimise valdkond on Euroopa Liidu poliitikates reguleeritud. Koordineerimise suutlikkuse skaalal on järgmised astmed (alustades kõige madalamast):

- 1) ministeeriumidesisene otsustamine;
- 2) ministeeriumidevaheline teavitamine;
- 3) ministeeriumidevaheline tagasiside ja konsulteerimine;
- 4) ministeeriumidevaheliste erimeelsuste vältimine;
- 5) ministeeriumidevahelise konsensuse otsimine;
- 6) erimeelsuste lahendamine;
- 7) ministeeriumide otsustusõiguse piiramine;
- 8) kesksete prioriteetide määratlemine;
- 9) ühtne valitsuse strateegia.⁹⁹

112. Seejuures on erialakirjanduses selgitatud, et „koordineerimisprobleeme põhjustab ainult ühe aspekti – kas detsentraalse või tsentraalse koordineerimise – liigne rõhutamine ning teise koordineerimismooduse tähelepanuta jätmine või suutmatuse seda vajadusel kasutada.“¹⁰⁰ Eeltoodu tähendab, et sõltuvalt sellest, millise ülesande täitmisega kriisireguleerimise valdkonnas on tegemist, tuleb valida ka sobiv koordineerimise suutlikkuse tasand. Seejuures

⁹⁵ KOM(2004)472 lõplik, lk 7.

⁹⁶ *Ibid.*, lk 8.

⁹⁷ R. Unt. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil. – Acta Politica 2004/1, lk 30.

⁹⁸ KOM(2004)472 lõplik, lk 34.

⁹⁹ R. Unt. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil. – Acta Politica 2004/1, lk 34.

¹⁰⁰ *Ibid.*, lk 35.

tagamaks ühtne riigivalitsemine, eeldab see rohkem paindlikkust erinevate asjaomaste asutuste vahel tegevuste elluviimiseks. Samas aga tähendab ühtse riigivalitsemise kontseptsioon, et kõrgemalt astmelt on vaja suunised anda. **Järelikult kriisireguleerimise koordineerimine vajab üheltpoolt tsentraliseeritud süsteemi (nt ühtne valitsuse strateegia kriisireguleerimise valdkonnas), kuid hädaolukorra riskianalüüside koostamisel on oluline detsentraliseeritud koordineerimissüsteem (ministeeriumidesisene otsustamine).**

3.1. Kriisireguleerimise koordineerimine tsentraliseerituse põhimõttel

113. Tsentralisatsioonisüsteemi aluseks on subordinatsiooni- ehk alluvussuhted. See tähendab, et teatud kindla halduse kandja organid alluvad kõrgemalseisvale organile. Samasuguses hierarhilises astmestikus on ka nende organite poolt väljastatud õigusaktid. Tegemist on vertikaalselt (e ülevalt alla) jaotatud pädevusega.¹⁰¹ Näiteks alluvad ministeeriumile tema valitsemisalas olevad ametid ja inspektsioonid, mistõttu on tegemist tsentraliseeritud süsteemil põhineva juhtimisega.

3.1.1. Plussid

114. Üldiselt öeldakse, et kõikjal, kus on oluline kõrgema tahte terviklikkus või selle kiire ja kindel elluviimine, on tsentraliseerimine omal kohal¹⁰². Ühtlasi, kui tuleb kulusid kokku hoida, saab seda tavaliselt teha vaid läbi tsentraliseerimise, sest ükski iseseisev üksus ei nõustu oma kulutuste vähendamise ja viitab kärpimise vajadusele hoopis teistes üksustes.¹⁰³

115. Tsentraliseeritud koordinatsioonisüsteemid on efektiivsed, kuna aitavad tagada vastuvõetud otsuste kohustuslikkust kõigi jaoks ja on seega ühtsed ning omavahel kooskõlas. Ühtlasi võimaldab see ka paremini erinevates valdkondades läbi viia strateegilist planeerimist.¹⁰⁴ Eeltoodu tähendab, et näiteks kriisireguleerimise strateegia puhul on sobilik tsentraliseeritud süsteem. Seejuures ühe keskse asutuse määramine kriisireguleerimist koordineerima aitab tasakaalustada liiga detsentraalset kriisireguleerimise süsteemi koordineerimist.

3.1.2. Miinused

116. Teaduskirjanduses on leitud, et hierarhiatasandite arvu suurenedes ka komplitseeritus suureneb. „Praktikas tähendab see seda, et mida rohkem on organisatsioonis astmeid, seda keerukamad on otsuste kooskõlastamised ja aeglasem nende rakendamine.“¹⁰⁵ Järelikult olukorras, kus kriisireguleerimise süsteem toimub ainult ühe keskorgani korraldamisel ning vajalikud strateegilised, aga ka muud otsused tuleks teha vertikaalsel suunal ülevalt alla, sealjuures hõlmates mitmeid erinevaid astmeid, muudaks otsuste langetamise ja kriisireguleerimise süsteemi korraldamise aeganõudvaks ja keeruliseks.

117. Tsentraliseeritud koordinatsioonisüsteemi puhul tekivad probleemid, kui ei tähtsustata alumiste astmete koordineerivaid tegevusi ja kogu rõhk asetub koordineerimise

¹⁰¹ M. Mikiver, T. Roosve. Haldusõigus. Üldosa. Loengukonspekt. Sisekaitseakadeemia. Tallinn 2001, lk 40.

¹⁰² M. Aunap. Detsentraliseerimine avalikus sektoris, selle eelised ja puudused riigi kutseõppeasutuste lahtiriigistamise näitel Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu 2008, lk 9. Kättesaadav elektrooniliselt: www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8384

¹⁰³ *Ibid.*, lk 17.

¹⁰⁴ R. Unt. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil. – Acta Politica 2004/1, lk 36.

¹⁰⁵ I. Oja. Kohalike omavalitsuste organisatsiooni struktuuri komponentide avaldumine: Tallinna ja Tartu Linnavalitsuse näitel. Dissertatsioon *magister artium* kraadi taotlemiseks majandusteadustes. Nr 106. Tartu Ülikool, Tartu 2004, lk 17.

reguleerimisele ülevalt-alla suunal (koordinatsioonisüsteem on liiga tsentraliseeritud).¹⁰⁶ Samuti ei taga tsentraliseeritus iseenesest poliitikate kvaliteeti ja nende läbiräägitavust liidu tasandil. Ühtlasi eeldab see väga hästi toimivat koordinatsioonisüsteemi ja tugevat keskse koordineeriva üksuse tööd, mis on aga tänapäeva valitsuste jaoks üsna raskesti saavutatav. Liigse tsentraalse koordineerimise miinuseks on vähene paindlikkus ja peamiselt *ex-ante* koordineerimisel madal suutlikkus kujundada poliitikaid ümber liidu tasandil toimuva tööprotsessi kaudu.¹⁰⁷

118. Eeltoodu tähendab, et kui kriisireguleerimise koordineerimine toimuks üksnes hierarhia tipus, siis eeldaks see suuresti kogu praeguse süsteemi ümberkorraldamist. Seda tulenevalt asjaolust, et ühel ministeeriumil ei ole käsuõigust teiste asjaomaste valitsusasutuste suhtes (v.a tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide suhtes).

- *Eeltoodust tulenevalt ei soovita me tsentraliseeritud kriisireguleerimise koordineerimise süsteemi, kuivõrd see ei võimalda piisaval määral paindlikkust horisontaalse valdkonna koordineerimiseks. Samuti tooks see kaasa vajadus käesolev süsteem kardinaalselt ümber korraldada, mis aga põhjendatud ei oleks.*

3.2. Kriisireguleerimise koordineerimine detsentraliseerituse põhimõttel

119. „Detsentralisatsioonisüsteemi aluseks on koordinatsioonisuhted. Selles süsteemis asuvad haldusorganid üksteise suhtes koordinatsioonivahekorras. Nad on õiguslikult võrdses seisundis ja tegutsevad oma pädevuse piires sõltumatult. Detsentralisatsioonisüsteemiga on tegemist siis, kui kõrgeim riigivõimu esindaja annab otsustamisõiguse üle iseseisvatele õigussubjektidele, halduse kandjatele, kelle organid ei asu ühtses hierarhilises süsteemis riigihaldusorganitega.“¹⁰⁸

120. Detsentralisatsiooni defineeritakse ka kui planeerimise, juhtimise ja ressursside kasvatamise ning nende jaotamise üleandmist keskvalitsuselt ja selle esindustelt madalamatele valitsemistasanditele. See on lähedalt seotud subsidiaarsuse printsiibiga, kus funktsioonid (või ülesanded) tuleks anda sotsiaalse korralduse madalaimale tasandile, mis on nende täitmiseks võimeline.¹⁰⁹ Teisisõnu öelduna tähendab see (võimu)volituste ümberstruktureerimist viisil, et „kujuneb kaasvastutamise süsteem kesk-, regionaal- ja kohaliku taseme institutsioonide vahel vastavalt subsidiaarsusprintsiibile, suurendades sellega üldist valitsemise kvaliteeti ja mõjusust ning samas ka madalamate valitsemistasandite autoriteeti ja suutlikkust.“¹¹⁰

121. Koordinatsioonisüsteem on detsentraliseeritum, kui koordineerimine toimub tinglikult peamiselt ülaltoodud skaala esimesel viiel astmel.¹¹¹

¹⁰⁶ R. Unt. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil. – Acta Politica 2004/1, lk 35.

¹⁰⁷ *Ibid.*, lk 36-37.

¹⁰⁸ V. Olle. Munitsipaalõigus. Loengukonspekt. Juura, Tallinn 2004, lk 38.

¹⁰⁹ M. Aunap. Detsentraliseerimine avalikus sektoris, selle eelised ja puudused riigi kutseõppeasutuste lahtiriigistamise näitel Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu 2008, lk 10. Kättesaadav elektrooniliselt: www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8384

¹¹⁰ M. Aunap. Detsentraliseerimine avalikus sektoris, selle eelised ja puudused riigi kutseõppeasutuste lahtiriigistamise näitel Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu 2008, lk 10. Kättesaadav elektrooniliselt: www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8384.

¹¹¹ R. Unt. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil. – Acta Politica 2004/1, lk 35.

3.2.1. *Plussid*

122. Kõikjal, kus nõutakse kohanemist eriliste kohalike olude ja vajadustega, kus on nõutav koha ja inimeste tundmine, seal on detsentraliseerimine parim vahend¹¹². Lisaks peetakse detsentraliseerimise eeliseks asjaolu, et see edendab paindlikkust ja kohandumist, ühtlasi võimaldab teha kiiremaid ja paremaid otsuseid (kuna neid hakatakse tegema isikute poolt, kellel on parimad ja vahetumad teadmised probleemide olemuse kohta). Detsentraliseerimine peaks ühtlasi ka vähendama kommunikatsioonikanalite koormust, suurendades sel viisil organisatsiooni efektiivsust ja mõjusust.¹¹³ Detsentraliseeritud süsteemid on paindlikumad ja võimaldavad paremat koordineerimist¹¹⁴. Käesoleval ajal on kriisireguleerimine korraldatud detsentraliseeritud süsteemi järgi, millele viitavad näiteks kriisikomisjonide (kui erinevate eriala esindajate grupid) ülesanded. Samuti asjaolu, et hädaolukorra lahendamisel korraldamisel on tegemist mitmete asjaomaste asutustega.

3.2.2. *Miinused*

123. Detsentraliseerimise miinuseks on vastutuse hajumine ning ebaselged piirid, mis päädivad kõikkõimalike kriiside ja ebaõnnestumistega. Samuti ei ole detsentralisatsioon alati tõhus, eriti standardiseeritud, rutiinsete, võrgustikul põhinevate teenuste pakkumisel, kus see võib lõppeda mastaabisäästust ilmajäämise ning keskvalitsuse nappide ressursside üle kontrolli kaotusega. Ka võib detsentraliseerimine mõnel juhul teha siseriiklike poliitikate omavahelise koordineerimise palju komplekssemaks ning võimaldada funktsioonide ülevõtmist kohaliku eliidi poolt. Ka võib usaldamatus avaliku ja erasektori vahel õhnestada koostööd kohalikul tasandil.¹¹⁵ Detsentraliseerimise suurimaks väljakutseks (eriti väikeriikides) võibki pidada koordineerimist ja koostööd mis näiteks Eesti, nagu ka teiste EL uute liikmete puhul riigiasutuste vahel ja sees ongi olnud üheks avaliku halduse tõsisemaks puudujäägiks.¹¹⁶

124. Seoses koordineerimisüsteemiga tekivad detsentraliseeritud süsteemi puhul probleemid eelkõige siis, kui ei toimi konsensuse leidmise mehhanismid ministeeriumide vahel (aste 5) ja ei kasutata peaaegu üldse või ebaõnnestub koordineerimine skaala ülemistel astmetel (kordineerimisüsteem on liiga detsentraliseeritud).¹¹⁷ Samuti on detsentraliseeritud süsteemi miinuseks väiksemad võimalused liidu tasandil pakett-tehingute tegemiseks ja puudused ajaliste piirangutega toimetulekuks, kuna puudub riigi seisukohtadest tervikuna nii selge ülevaade, kui seda on tsentraliseeritud koordineerimise võimekuste puhul¹¹⁸.

125. Arvestades, et tegemist on horisontaalse valdkonnaga, siis sobib selle koordineerimiseks pigem detsentraliseeritud süsteem. Siiski ei tohi kriisireguleerimise korraldamine olla liiga detsentraliseeritud (ehk skaalal väga madalal astmel). Selle tasakaalustamiseks sobib hästi,

¹¹² M. Aunap. Detsentraliseerimine avalikus sektoris, selle eelised ja puudused riigi kutseõppeasutuste lahtiriigistamise näitel Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu 2008, lk 9. Kättesaadav elektrooniliselt: www.hm.ee/index.php?popup=download&id=838

¹¹³ M. Aunap. Detsentraliseerimine avalikus sektoris, selle eelised ja puudused riigi kutseõppeasutuste lahtiriigistamise näitel Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu 2008, lk 11. Kättesaadav elektrooniliselt: www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8384

¹¹⁴ R. Unt. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil. – Acta Politica 2004/1, lk 37.

¹¹⁵ M. Aunap. Detsentraliseerimine avalikus sektoris, selle eelised ja puudused riigi kutseõppeasutuste lahtiriigistamise näitel Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu 2008, lk 17. Kättesaadav elektrooniliselt: www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8384

¹¹⁶ *Ibid.*, lk 18.

¹¹⁷ R. Unt. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil. – Acta Politica 2004/1, lk 35.

¹¹⁸ M. Aunap. Detsentraliseerimine avalikus sektoris, selle eelised ja puudused riigi kutseõppeasutuste lahtiriigistamise näitel Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu 2008, lk 37. Kättesaadav elektrooniliselt: www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8384

kui on määratud üks keskne ministeerium, kes vastutab valdkonna koordineerimise ja arendamise eest.

- *Eeltoodust tulenevalt pooldame kriisireguleerimist detsentraliseeritud koordinatsioonisüsteemis, kuivõrd see tagab paindlikkuse erinevate asjaomaste asutuste vahelises koostöös ning kriisireguleerimise süsteemi koordineerimisel. Samas ei tohiks detsentraliseerituse aste olla ülemäära suur, st koordinatsiooni suutlikkuse skaalal tehakse otsuseid üsna madalatel astmel. Seda aitab tasakaalustada, kui nimetada horisontaalse valdkonna keskne asutus (Siseministeerium), kes koordineerib ja arendab kriisireguleerimise valdkonda.*

II OSA: JUHTIVASUTUSE KÄSUÕIGUS HÄDAOLUKORDADE LAHENDAMISEL

1. PÕHISEADUSEST TULENEVAD ÕIGUSPÕHIMÕTTED OHUTÕRJEÕIGUSELE

126. Hädaolukorra seadus (edaspidi HOS) defineerib hädaolukorda läbi ohu mõiste. Seejuures võib oht lähtuda nii inimestest, loomadest või loodusest. M. Ernits illustreerib väga tabavalt, et oht võib lähtuda üleujutusest või mürgisest gaasist välisõhus, aga ka loomaaiaist põgenenud lõvist, elektrikatkestusest või rahvakogunemisest¹¹⁹. Saksa õigusdogmaatikas leitakse, et oht on olukord, milles objektiivselt oodatava kausaalhela takistamatu kulg viib kindlaksmääratava aja jooksul piisava tõenäosusega kaitstud õigushüve kahjustuseni¹²⁰. Samas HOS ohu legaalfiniitsiooni ei anna, kuigi ka hädaolukorra lahendamisel võib ohu tuvastamise tagajärjeks olla isiku põhiõigusi ja vabadusi riivava meetme rakendamine (nt asja sundkasutusse võtmine, asja lammutamine (vt PäästeS §-e 20-21)).

127. Küll aga on ohu mõistet hädaolukorras defineeritud näiteks 2007. aasta riiklikus hädaolukordade riskianalüüsi lisas 2, mille kohaselt on oht nähtus või sündmus, mis teatud tingimustel võib põhjustada hädaolukorra¹²¹. Kuivõrd seadusandja on reguleerinud hädaolukorra lahendamise eriseaduste kaudu (HOS § 1 lg 4), siis toimub ka ohu täpsem tuvastamine eriseaduse normide alusel.

128. Näiteks sätestab PäästeS § 3 lg 2, et oht PäästeS tähenduses on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset päästesündmus. Päästesündmus on ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonnareostuse või muu sarnase olukorra korral (PäästeS § 3 lg 1). Sarnaselt tavasündmuse korral ohu tõrjumisega on ka hädaolukorra lahendamisel tegemist ohu tõrjumisega, mistõttu kuulub hädaolukorra lahendamine ohutõrjeõiguse valdkonda. **Seepärast peab ka hädaolukorra lahendamisel lähtuma ohutõrjeõigusele omastest õiguspõhimõtetest.**

129. Ohutõrje ehk korrakaitse kontseptsioon tähendab ennetava tegevuse mudelit. See lähtub eeldusest, et ohu põhjustaja sanktsioneerimisest olulisem on ohu tõrjumine või juba saabunud kahjuliku tagajärje võimalikult kiire kõrvaldamine.¹²² Saksa õiguskirjanduses nimetatakse ohutõrjele omaste põhimõttena näiteks õigusriigi, seaduslikkuse ja õigusselguse põhimõtteid.¹²³ Lisaks selgitab M. Ernits, et objektiivsetest põhimõtetest tuleb arvestada ka 1) sisemise rahu tagamise kohustusega (PS preambula); 2) õigusriigi aluspõhimõtte (PS § 10) ning selle osaks olevate õiguskindluse, õigusselguse (PS § 13 lg 2) ja seadusliku aluse põhimõtetega (PS § 3 lg 1 ls 1); 3) demokraatia aluspõhimõtte (PS § 1 lg 1 ja § 10) ning 4) riigiteenistuse põhimõttega (PS § 30).¹²⁴ Ühtlasi sätestavad riigi tegevusele piirangud põhiõigused, mis tähendab, et riigi rakendav meede peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11 ls 2) ning selle rakendamiseks peab seadusandja kehtestama kohased

¹¹⁹ M. Ernits. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu Toimetised 2008/17, lk 2.

¹²⁰ F. Schoch. Polizei- und Ordnungsrecht. – Besonderes Verwaltungsrecht. Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.). 12. Aufl. Berlin: De Gruyter, lk 156 (viidatud J. Jäätma. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. – Õiguskeel, 2011, lk 36).

¹²¹ Siseministeerium. 2007. aasta riiklik hädaolukordade riskianalüüs. Lisa 2 „Ministeeriumi valitsemisala hädaolukordade riskianalüüsi tegemise alused“. Tallinn 2008, lk 52. Kättesaadav elektrooniliselt: <https://www.siseministeerium.ee/18014/>

¹²² M. Ernits. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu Toimetised 2008/17, lk 7.

¹²³ Fr. Schoch. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. – Juridica 2010/8, lk 541.

¹²⁴ M. Ernits. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu Toimetised 2008/17, lk 7.

korraldused ja menetlused (PS § 14).¹²⁵ Eeltoodust tulenevalt on hädaolukorrale kui ohutõrjeõigusele omased õigusprintsiibid peamiselt kohustus tagada sisemine rahu, seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõte, õigusselgus, proportsionaalsuse põhimõte ning õigus korraldusele ja menetlusele.

130. Järgnevalt tuuakse lühidalt ülevaade peamistest loetletud põhimõtetest, millest hilisema analüüsi käigus ka juhindutakse hindamaks, millised juriidilised lahendused on võimalikud hädaolukorra lahendamise tõhustamiseks ning õigusaktides regulatsiooni täiendamiseks. Need on olulised õiguspõhimõtted, millest hädaolukorra lahendamisel peab juhinduma.

1.1. Kohustus tagada sisemine rahu (PS preambula)

131. PS preambulas on *expressis verbis* sätestatud, et riigi esmane ülesanne on sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas¹²⁶. Eristatud on sisemist ja välist rahu, mil esimesel juhul „ähvardab riiki ja ühiskonda oht seestpoolt, nagu nt kuritegevus, nakkushaigused, loodusõnnetused ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühiselureegleid ega täida oma kohustusi.“¹²⁷ Sisemise rahu all on eelkõige mõeldud sisepoliitilist stabiilsust, avalikku korda ehk *ordre public*'i, ilma milleta ei ole võimalik teostada täiel määral muid riikluse eesmärke (nt vabadus, õiglus, õigus, rahu jne). Seetõttu võib sisemise rahu ja korra kaitse vajadus olla seaduslik alus inimõiguste konventsiooniga kaitstud mõnede õiguste ja vabaduste piiramiseks.¹²⁸

132. Riigi ülesanne on kaitsta sisemist korda ning moodustada selleks ka vajalikke institutsioone, kes ei ole kohustatud mitte üksnes tegelema õigusrikkumistega, vaid peavad looma ka tingimused nende vältimiseks¹²⁹. Seega on riigi põhifunktsiooniks kaitsta riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist ning looduskeskkonda, milliseid õigushüvesid võib ohustada tekkinud hädaolukord. Sellest tulenevalt peab seadusandja kehtestama regulatsiooni, mis tagab efektiivse hädaolukorra lahendamise. Vastasel juhul ei täidaks riik oma ülesannet tagada sisemine rahu.

1.2. Seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtted (PS § 3 lg 1)

133. Täitevvõimu põhiseaduslik seotus seaduse ja õigusega on üks vabadusliku õigusriigi mõõdapääsamatutest tingimustest¹³⁰. Nimelt sätestab PS § 3 ls 1, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 3 hõlmab õigusriigi printsiibi põhielemendi, riigivõimu teostamise põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest lähtuvalt sätestab PS § 3 kaks printsiipi: 1) seaduslikkuse printsiip („mis on keelatud, see on keelatud“) ning 2) seadusliku aluse printsiip („mis pole lubatud, on keelatud“)¹³¹.

134. Saksa õiguskirjanduses on selgitatud, et ohutõrjeõiguses kehtib seaduse reservatsioon e seadusliku aluse printsiip selle erilises avaldumisvormis, milleks on põhiõiguslik seadusreservatsioon. See tähendab, et isiku vabadust riivav ohutõrjemeede (nt esialgne kinnipidamine, isiku või valduse läbivaatus) on lubatud ainult siis, kui seadus pädevat haldusorganit selleks volitab; ka täitevvõimu organi õigusriive sisu ja ulatus peavad olema

¹²⁵ M. Ernits. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu Toimetised 2008/17, lk 7.

¹²⁶ Põhiseaduse preambula neljas lõik.

¹²⁷ R. Narits, H. Schneider. Kommentaar preambulale – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, preambula, komm 14.

¹²⁸ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Juura, Tallinn 2004, lk 92.

¹²⁹ R. Narits, H. Schneider. Kommentaar preambulale – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, preambula, komm 14.

¹³⁰ Fr. Schoch. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. – Juridica 2010/8, lk 541.

¹³¹ T. Annus. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolile. Juura, Tallinn 2001, lk 74.

sätetatud seaduses. Ehk teisisõnu on ainult seadusandjal õigus sätestada isikute õigusi riivavate meetmete puhul see, kas, millal ja kuidas seda tehakse. Samas täitevvõim tohib aga liikuda üksnes seadusega etteantud volituse raamides.¹³²

135. Tõlgendades seaduslikkuse mõistet, märkis Euroopa Inimõiguste Kohus, et „seaduslikkuse printsiibiga oleks vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. **Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organitele delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest**“.¹³³

136. Järelikult ka hädaolukorra lahendamiseks vastavale valitsusasutusele meetmete rakendamiseks või korralduste andmiseks sätestatud volitusnormid peavad olema loodud õigusaktide tasandil ning kooskõlas põhiseadusega.

1.3. Õigusselgus (PS § 13 lg 2)

137. Riigikohus on selgitanud, et põhiseadusega nõutava normi määratletuse ehk õigusselguse nõude kohaselt peavad olema selgemad ja täpsemad need õigusnormid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata¹³⁴. Sellest lähtuvalt on J. Jäätma tõstatanud küsimuse, et kas isikute põhiõigusi ja vabadusi riivava meetme rakendamine, mille eelduseks on oht, kuid mida ei ole määratletud, on õigusselguse põhimõttega kooskõlas¹³⁵.

138. „Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igapäevase põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igapäevase õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.“¹³⁶ Õigusselguse põhimõte keelab riigivõimu omavoli, mis tähendab, et see tagab, et üksikisikul on võimalik riigorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada¹³⁷.

139. Järelikult hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste kui ka juhtivasutuse volitused eraõiguslike isikute kui ka teiste asutuste suhtes, peavad olema piisavalt määratletud ehk kooskõlas õigusselguse põhimõttega.

1.4. Proportsionaalsus (PS § 11 ls 1)

140. Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega (PS § 11 ls 1). „Proportsionaalsuse põhimõtte näol on tegemist põhiõiguste piiramise nn telgklausliga.“¹³⁸ Tegemist on õigusriigis kehtiva printsiibiga, mille kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitatavale eesmärgile¹³⁹. Seadus on demokraatlikus ühiskonnas vajalik siis, kui see

¹³² Fr. Schoch. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. – *Juridica* 2010/8, lk 541.

¹³³ EIKo 02.08.1984 kohtuasjas Malone vs Ühendatud Kuningriik.

¹³⁴ RKPJKo 3-4-1-16-05, p 21.

¹³⁵ J. Jäätma. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. – *Õiguskeel* 2011, lk 34.

¹³⁶ RKPJKo 3-4-1-3-96, p I.

¹³⁷ M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 10, kumm 3.4.3.1.

¹³⁸ RKPJKo 3-4-1-3-05, p 11.

¹³⁹ RKPJKo 3-4-1-6-98, p III.

on püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobiv (kohane), vajalik kitsamas tähenduses (tarvilik) ja proportsionaalne kitsamas tähenduses (mõõdukas)¹⁴⁰.

141. Eeltoodust tulenevalt peavad seaduse tasandil sätestatud meetmed, millega sekkutakse isiku põhiõigustesse või –vabadustesse, järgima proportsionaalsuse printsiipi. Seega ka hädaolukorra lahendamisel rakendatavad abinõud, millega riivatakse põhiõigusi või -vabadusi, peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele.

1.5. Õigus korraldusele ja menetlusele (PS § 13)

142. Riigikohus on rõhutanud järgmist: „Mida ulatuslikumad on mingis valdkonnas põhiõiguste piiramise legaalsed võimalused, seda vastutusrikkamalt peab riik toimima isikute kaitsmisel ja sellise olukorra kujundamisel, mis peab vältima põhiõiguste põhjendamatud riivid. Põhiseaduse §-st 13 tulenevalt on igäühel õigus riigi ja seaduse kaitsele ning § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Nendest põhiseaduse sätetest tuleneb igäühe õigus korraldusele ja menetlusele (vt ka Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas 3-4-1-5-02 - RT III 2002, 28, 308, p 30). Õigus korraldusele ja menetlusele sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda.”¹⁴¹ Sellest võib järeldada, et õigus korraldusele ja menetlusele on võimalik tõlgendada kitsamas ja laiemas mõttes. Kitsamas mõttes tähendab see seda, et riik on loonud menetlused, mille kohaselt isik saaks vajadusel oma õigusi kaitsta. Õigus korraldusele ja menetlusele laiemas mõttes tähendab, et riik on loonud ka normid, mis reguleerivad hädaolukorra lahendamisel asutuste vahelisi suhteid ning mille olemasolu loob isikule turvalisuse, et hädaolukord lahendatakse efektiivselt.

143. Eeltoodu tähendab, et kui hädaolukorra lahendamisel anda juhtivasutusele käsuõigus kõigi sündmuse lahendamisel osalevate isikute suhtes, siis peab korralduse saanud isikul olema hilisemalt ka võimalus seaduses sätestatud korras oma õigusi kaitsta. Järelikult on vaja ette näha menetlusnormid kriisireguleerimiseks, sh hädaolukorra lahendamisel korralduste andmiseks ja vaidlustamiseks või otsustada, et neile laieneb HMS-s sätestatu.

144. Alljärgnevalt analüüsitakse hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse alusnormi anda sündmuse lahendamisel osalevatele asutustele korraldusi.

2. HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE JUHTIMINE

145. Selleks, et analüüsida hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse (edaspidi *juhtivasutuse*) käsuõigust ning hädaolukorra lahendamise tõhustamist, tuleb esmalt selgitada käsuõiguse mõistet ning määratleda, kes on juhtivasutused ja millised on juhtivasutuse alluvussuhted HOS, VVS ja PäästeS alusel hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutustega. Seejuures tugineb alljärgnev analüüs HOS § 12 lg-e 1 regulatsioonile. See tähendab, et analüüsitakse täidesaatva riigivõimu asutuse või ametiisiku rolli hädaolukorra lahendamise juhtimisel. Üksnes põgusalt tuakse sisse kohaliku omavalitsuse funktsioonid elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamisel.

¹⁴⁰ M. Ernits. Kommentaarid §-le 11. – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 11, komm 3.

¹⁴¹ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 23.

2.1. Juhtivasutuse käsuõigus hädaolukorra lahendamisel

2.1.1. Käsuõiguse legaaldefiniitsioon

146. Peamiselt juhib hädaolukorra lahendamist üks asutus (juhtivasutus), kuid esineb ka hädaolukordi, mille lahendamist juhivad erinevates faasides erinevad asutused¹⁴² (n.ö kompleksisündmused). Seetõttu on oluline, et hädaolukorra lahendamisel ei tekiks paralleelselt teisi sündmuse juhte ning lisaks oleks üheselt selgelt jaotatud sündmuse lahendamisel osalevate asutuste vastutus ja alluvusvahekord.

147. Selle eesmärgi saavutamiseks ning vastavate eriseadustega sätestatud asutuste volituste vaheliste konfliktide vältimiseks, on vaja selgelt reguleerida juhtivasutuse ja sündmuse lahendamisel osalevate asutuste vaheline alluvussuhe ehk kindel käsuliin (edaspidi *käsuõigus*). Näiteks on Kaitseväe korralduse seaduses (edaspidi KKS) defineeritud käsuõigust kui ülema ametikohast tulenevat või kõrgema ülema poolt antavat õigust ja kohustust anda käske oma pädevuse ulatuses¹⁴³. Seejuures on käsk ülema tahte väljendus suulises, kirjalikus või märguande vormis, see peab olema kooskõlas seaduste ja nende alusel kehtestatud õigusaktidega ning ei tohi ületada käsu andja käsuõiguse ulatust (KKS § 29 lg-d 1-3). Suuline või kirjalik käsk peab sisaldama nõutava tegevuse eesmärki, täpset ülesannet ja täitmise tähtaega (KKS § 29 lg 4). Käsu saaja on kohustatud vastuvaidlematult täitma saadud käsud (KKS § 29 lg 7 ls 1).¹⁴⁴ Järelikult iseloomustab käsku selle andja väga tugev autoriteet ning käsule vastuvaidlematu allumine. Võib öelda, et oma õigusliku siduvuse astmel on käsk tugevam, kui näiteks korraldus (HMS § 51 lg-e 1 tähenduses). Samas näiteks on julgeoleku tagamiseks vanglas kinni peetav kohustatud mh alluma vanglateenistuse ametnike seaduslikele korraldustele (Vangistuseseadus § 67 p 1). Järelikult võib käsuõigust sisustada kahetähenduslikult – käskude ja korralduste andmine.

148. Käesoleval juhul lähtutakse käsuõiguse defineerimisel VVS-i ja HMS-i terminoloogiast. Nimelt sätestab VVS võimalike üksikaktidena käskkirja, korralduse, ettekirjutuse ja otsuse¹⁴⁵. Sarnaselt loetleb ka HMS § 51 lg 1 jättes loetelu lahtiseks muu õigusakti nimetamisega. Eeltoodust tulenevalt võib hädaolukorra lahendamisel antav korraldus olla oma õigusliku siduvuse poolest käsu jõuga. Lähtudes õigusselguse põhimõttest ning HMS-s ja VVS-s kasutatud terminoloogiast, on põhjendatud sätestada käsuõiguse läbi korralduse mõiste.

149. Käsuõigus on juhtivasutuse volitus jagada hädaolukorra lahendamisel osalevatele asutustele korraldusi sündmuse lahendamiseks, arvestades osalevate asutuste ja isikute pädevust ning volitusi. Teisisõnu on tegemist volitusnormidega, mis sätestavad täidesaatva riigivõimu asutuste vahelised alluvussuhted ning seda nii kõrgemalt-madalamale kui ka madalamalt-kõrgemale suunal. Lisaks peab üldvolitusnorm paika panema ka käsuliini sündmuse lahendamisel osalevate eraõiguslike isikute ja juhtivasutuse vahel.

2.1.2. Juhtivasutused

150. Juhtivasutus on hädaolukorra lahendamise plaanis määratud täidesaatva riigivõimu asutus või ametiisik, kes juhib hädaolukorra lahendamist (HOS § 12 lg 1). Täidesaatva riigivõimu asutused on valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused¹⁴⁶, nagu näiteks ministriumid, ameti ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu

¹⁴² Siseministerium. Hädaolukorra seaduse analüüs. 2011, lk 25.

¹⁴³ Kaitseväe korralduse seadus § 27.

¹⁴⁴ J. Kann. Kaitsevaelane kui ametiisik Karistuseseadustiku mõttes. Ülema mõiste sisustamine. – *Juridica* 2005/IV, lk 234.

¹⁴⁵ VVS § 26, § 37, § 74, § 75 jne.

¹⁴⁶ VVS § 38.

volitusi omavad asutused¹⁴⁷. Valitsusasutusi finantseeritakse riigi eelarvest ja nende põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine¹⁴⁸.

151. Hädaolukordade lahendamise plaanide kohaselt juhivad hädaolukordade lahendamisi, mille kohta on lahendamise plaani koostamine kohustuslik¹⁴⁹, täidesaatva riigivõimu asutused, täpsemalt valitsusasutused VVS § 39 lg 3 mõttes, kes teostavad avalikku võimu. Kuigi hädaolukorra lahendamist võib juhtida ka ametiisik¹⁵⁰, siiski hädaolukorra lahendamise plaanid ühtegi ametiisikut hädaolukorra lahendamise juhtijana ei nimeta. Seejuures on ilmselt silmas peetud ametnikku Avaliku teenistuse seaduse § 7 lg 1 tähenduses. See tähendab isikut, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes¹⁵¹ ning kes teostab avalikku võimu¹⁵². **Järelikult on hädaolukorra lahendamist õigus juhtida üksnes valitsusasutusel või ametiisikul, kes teostavad avalikku võimu.**

2.1.3. Kohaliku omavalitsuse roll hädaolukorra lahendamisel

152. Kohalikud omavalitsused on kohustatud oma haldusterritooriumil korraldama elutähtsate teenuste toimepidevust järgmiste elutähtsate teenuste osas: 1) kaugküttesüsteemi ja –võrgu toimimine; 2) valla teede ja linnatänavate korrashoiu toimimine; 3) veevarustuse ja kanalisatsiooni, sealhulgas reoveepuhastite toimimine; 4) jäätmehoolduse toimimine; 5) valla- ja linnasisese ühistranspordi toimimine (HOS § 34 lg 9). Nimetatud ülesanded on sätestatud ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS § 6 lg 1), mistõttu on kohaliku elu küsimuste korraldamine (sh elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamine) kohaliku omavalitsuse ülesanne¹⁵³. Seejuures on elutähtsa teenuse osutajal kohustus teavitada viivitamata elutähtsat teenust korraldavat asutust või tema määratud asutust elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust (HOS § 37 lg 2 p 3). **Järelikult vastutab kohaliku omavalitsuse üksus, et tema territooriumil oleks tagatud elutähtsa teenuse toimepidevus. Juhul, kui leiab aset sündmus, mis põhjustab ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses (hädaolukord), siis on sellise sündmuse lahendamine vastava hädaolukorra lahendamise plaanis nimetatud juhtivasutuse pädevuses koostöös teiste sündmuse lahendamise kaasatud asutuste ja isikutega.** Tuleb rõhutada, et eeltoodu ei vabasta kohaliku omavalitsuse üksust oma ülesannete täitmisest, sh kohaliku elu küsimuste korraldamisest. Hädaolukordade lahendamine (mitte elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamine) on üldjuhul sätestatud hädaolukorra lahendamise plaanides (v.a hädaolukorrad, mille puhul puudub kohustus hädaolukorra lahendamise plaan koostada).

¹⁴⁷ VVS § 39 lg 3.

¹⁴⁸ VVS § 39 lg 1.

¹⁴⁹ Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 korraldusega „Nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan, ning hädaolukordade lahendamise plaani koostamiseks pädevate täidesaatva riigivõimu asutuste määramine“ nr 55 on kehtestatud nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan ning määratakse hädaolukordade lahendamise plaani koostamiseks pädevad täidesaatva riigivõimu asutused.

¹⁵⁰ HOS § 12 lg 1.

¹⁵¹ ATS § 7 lg 1.

¹⁵² ATS § 7 lg 2.

¹⁵³ KOKS § 6 lg-e 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja –teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

2.1.4. Käsuõiguse andmine eraõiguslikule isikule

153. Hädaolukorra lahendamisega täidetakse PS preambulast tulenevat riigi ühte kohustust – tagada sisemine rahu. Seejuures hindamaks, kas avaliku ülesande täitmine anda eraõiguslikule isikule on määravaks kolm kriteeriumit: ülesande olemus, ülesannet vahetult täitvate isikute staatus ning isiku põhiõigustesse sekkumise intensiivsus¹⁵⁴. Küll aga ülesandeid, mida on põhiseaduse kohaselt „kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule“¹⁵⁵. Järelikult on riigi tuumikülesanded need, mida riik peab igal juhul jääma täitma vahetus organisatsioonilises vormis ja mille üleandmine erasektorile pole lubatav¹⁵⁶. Põhjus seisneb asjaolus, et riigi poolt võimuhalduse teostamine „tagab kõige optimaalsemalt õigusriigi printsiibist tuleneva õiglase ja ausa isikute kohtlemise ning efektiivse põhiõiguste ja –vabaduste kaitse.“¹⁵⁷

154. Õiguskantsler on selgitanud, et Eesti Vabariigil lasub põhiseadusest tulenevalt kaitsekohustus ja vastutus rahu eest ja sisemise ning välise rahu kaitseks vajaliku füüsilise jõu kasutamise võimalus kuulub riigivõimu tuumikvaldkondade alla¹⁵⁸. Kuivõrd hädaolukord võib olla tekkinud muuhulgas inimese tegevuse tulemusena (nt ulatuslik korratus vanglas, massiline korratus, pantvangi võtmine, ulatuslik küberrünnak, massiline põgenike sisseränne riiki jne¹⁵⁹), siis esineb ka hädaolukorra lahendamisel vajadus füüsilise jõu kasutamiseks. „Tegemist on ajalooliselt välja kujunenud riigivõimu jõumonopoliga“¹⁶⁰. **Sellest tulenevalt on hädaolukorra lahendamise juhtimine üks avaliku võimu tuumikülesandeid.**

155. Avalike ülesannete eraõiguslikule isikule üleandmine oleks üksnes siis seaduspärane, kui on kindel, et see ei kahjusta olulisel määral nn kolmandate isikute põhiseaduslikku positsiooni. Lisaks eeldab PS § 3 lg 1 riigiülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele formaalse seaduse volitust¹⁶¹. Nimelt sätestab VVS § 41 lg 5 ls 2, et valitsusasutused ei või delegeerida nende pädevusse antud õigusi ja kohustusi teistele riigi- või omavalitsuse asutustele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti või kui seda ei näe ette seaduse alusel sõlmitud haldusleping. K. Meruski hinnangul kehtib sama põhimõte ka riigiülesannete üleandmisel eraõiguslikule juriidilisele isikule¹⁶².

156. Käesoleval juhul aga ei näe HOS sellist volitusnormi valitsusasutustele ette, mistõttu juhtivasutuse käsuõiguse, sh ka võimuvolituste andmine eraõiguslikule isikule ei oleks kooskõlas PS § 3 lg-ga 1. Kuigi näiteks turvateenust osutaval turvaettevõtjal on õigus oma ülesannete täitmisel füüsilise isiku suhtes jõudu kasutada, siiski ei ole tegemist hädaolukorra lahendamiselega võrreldava olukorraga. Seda põhjusel, et tegevusloa alusel tegutseva turvaettevõtja poolt turvateenuse osutamine ühele eraõiguslikele isikule (teenuse tellijale) toimub eraõiguslikus suhtes ning jõu kasutamine ei toimu avalik-õigusliku juriidilise

¹⁵⁴ Õiguskantsleri 2006. aasta ülevaade, lk 103. Kättesaadav elektrooniliselt: <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/0000/1286/6976/12874181.pdf>

¹⁵⁵ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21.

¹⁵⁶ Õiguskantsleri 2006. aasta ülevaade, lk 103. Kättesaadav elektrooniliselt: <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/0000/1286/6976/12874181.pdf>.

¹⁵⁷ *Ibid.*, lk 501.

¹⁵⁸ Õiguskantsleri 2006. aasta ülevaade, lk 105. Kättesaadav elektrooniliselt: <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/0000/1286/6976/12874181.pdf>

¹⁵⁹ Vt Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 korralduse nr 55 lisa.

¹⁶⁰ Õiguskantsleri 2006. aasta ülevaade, lk 105. Kättesaadav elektrooniliselt: <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/0000/1286/6976/12874181.pdf>

¹⁶¹ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – *Juridica* 2000/8, lk 503.

¹⁶² *Ibid.*, lk 504.

isiku nimel, vaid eraõigusliku isiku nimel¹⁶³. **Järelikult on juhtivasutuse käsuõigus üksnes valitsusasutustel, kes teostavad avalikku võimu.**

- *Ülaltoodust tulenevalt on meie seisukoht, et hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse käsuõiguse üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule ei oleks kooskõlas seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtetega (PS § 3 lg 1).*

157. Isegi juhul, kui teoreetiliselt oletada sellise volitusnormi olemasolu, siis enne avalike ülesannete volitamiseks eraõiguslikule isikule volitusnormi loomist tuleks seadusandjal analüüsida HKTS §-s 5 nimetatud küsimusi, selgitamaks välja, kas volitusnorm on üldse praktikas realiseeritav ega jää tühjaks põhjusel, et ülesande täitmine riigi poolt on optimaalseim lahendus arvestades majanduslikke kaalutlusi ning avalike huvide ja isikute õiguste kaitstust¹⁶⁴. Käesoleval juhul puuduks vajadus selle ülesande täitmise delegeerimiseks eraõiguslikule isikule. Nimelt on peamiste põhjustena, miks soovitakse avalik ülesanne delegeerida erasektorile, esile toodud majanduslikke kaalutlusi, erasektori teadmiste ja kogemuste kaasamise vajadust ning avalike ressursside nappust¹⁶⁵. Hädaolukorra lahendamise juhtimine eraõigusliku juriidilise isiku poolt ilmselt majanduslikult soodsam ei oleks, samuti ei saa väita, et erasektoris on paremad teadmised ja kogemused kriisireguleerimisest ning personalinappuse korral on juhtivasutusel õigus kaasata sündmuse lahendamisse teisi isikuid¹⁶⁶.

2.2. Hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste alluvussuhted juhtivasutusega

158. Vastavalt PS § 3 lõikele 1 teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega on täidesaatva riigivõimu tegevus piiratud õiguslike raamidega ning ei saa olla õigusvaba (seaduslikkuse printsiip). Haldus on printsiipiaalselt determineeritud õiguse poolt¹⁶⁷. See tähendab, et seadusandja peab määratlema õigusaktide tasandil iga täidesaatva riigivõimu asutuse pädevuse ja volitused, sh nii haldusvälised kui ka halduse sisesed suhted. Selliseks üldseaduseks, kus on määratletud valitsusasutuste vahelised alluvussuhted, on VVS.

159. Täidesaatev võim on üles ehitatud hierarhiliselt. Tegemist on nn kõrgemalt-madalamale juhtimismudeliga, kus ministeerium on tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ¹⁶⁸. Amet on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses (VVS § 70 lg 1). Inspeksioon on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mille põhiülesanne on teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses (VVS § 71 lg 1). Kirjeldatud hierarhilist ülesehitust iseloomustab hierarhias kõrgemal tasandil asuva organi

¹⁶³ Õiguskantsleri 2006. aasta ülevaade, lk 79. Kättesaadav elektrooniliselt:

<https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/1286/6976/12874181.pdf>

¹⁶⁴ *Ibid.*, lk 109.

¹⁶⁵ *Ibid.*, lk 101.

¹⁶⁶ Vt PäästeS § 6 lg-d 3-4; Vabariigi Valitsuse 06.01.2011 määrus nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ § 3.

¹⁶⁷ K. Merusk, J. Pöld. Kommentaarid §-le 86. – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 86, komm 1.2.

¹⁶⁸ VVS § 46 lg 2.

ettekirjutus- ja järelevalvekompetents madalamal tasandil asuva organi üle¹⁶⁹. Seega sätestatakse VVS-s nii eri liiki valitsusasutuste pädevuse piirjooned kui selge alluvussuhe.

160. VVS § 41 lõikes 4 sätestatud ainujuhtimise printsiip, 4. ptk 4. jao alusel määratletud valitsemisalade jaotus ning üldine formaliseeritud alluvussuhete korraldus välistavad teistsuguse juhtimisstruktuuri, v.a kui see on seaduses selgelt määratletud. Hädaolukorra lahendamise juhtimisel asutuse poolt, millele eriseadus näeb ette erisätted VVS-i suhtes, on seadusandja lubanud kõrvale kalduda traditsioonilisest juhtimismudelitest asutuste vahel. Küll aga juhul, kui eriseadus seda ei sätesta, siis ei ole ka VVS-s reguleeritud madalama astme valitsusasutuse volitusi korralduste andmiseks kõrgemal astmel olevale valitsusasutusele või teise ministeeriumi valitsemisalal olevale valitsusasutusele.

161. HOS reguleerib hädaolukorra lahendamise kontekstis juhtivasutuse pädevust üksnes õiguse kaudu koostööle ning seda vastavalt hädaolukorra lahendamise plaanis määratud alustel ja korras (HOS § 12 lg 2). Seega ei sätesta HOS konkreetselt, milline on juhtivasutuse käsuoigus suhetes hädaolukorra lahendamisel osalevate asutustega, vaid teeb viite hädaolukorra lahendamise plaanidele ning eriseadustest tulenevatele volitustele üldiselt (HOS § 1 lg 4). Näiteks on selge käsuliin hädaolukorra lahendamisel selgesõnaliselt sätestatud Vangistuseseaduses.¹⁷⁰ Samas päästesündmuse lahendamisel loob selge käsuliini PäästeS, mis kohaldub HOS § 1 lg 4 kaudu ka hädaolukorra lahendamisele. Päästetööde või demineerimistöde juhile alluvad kõik päästesündmusel osalevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning eraõiguslikud juriidilised isikud. Viidatud paragrahvi lõikest 4 tuleneb päästetööde juhi pädevus anda alluvatele asutustele ja isikutele korraldusi nende pädevuse ja volituste piires. PäästeS-i eelnõu seletuskirja kohaselt oli sellise regulatsiooni eesmärgiks „määrata päästesündmuse puhul alluvusvahetused, et tekiks käsuliin. Vastasel juhul päästetöö juhil või demineerimistö juhul ei teki õigust päästesündmuse puhul anda korraldust kohalikele omavalitsustele, kiirabile, politseile jne, mistõttu võib sündmuse lahendamisel tekkida paralleelsed sündmuse juhid. Nimetatud alluvusvahetuse kaudu pannakse paika ka vastutus.“¹⁷¹

162. Eeltoodust nähtub, et käesoleval hetkel on mõnedes eriseadustes sätestatud selge käsuliin sündmuse lahendamisel osalevate asutuste ning sündmuse lahendamist juhtiva asutuse vahel. Samas ei ole igas eriseaduses, mis puudutab sündmusi, millest võib välja kasvada hädaolukord, sellist teiste asutustega alluvussuhet reguleerivaid norme sätestatud, mistõttu „ei ole hädaolukorra lahendamise juhtimise korraldus erinevate tekkivate hädaolukordade puhul ühetaoline“¹⁷².

163. Juhul kui eriseadus ei sätesta juhtivasutusele õigust anda kaasatud asutustele korraldusi, on juhtivasutusel võimalus küsida Halduskoostöö seaduse (HKTS) alusel teistelt asutustelt ametiabi. Selline olukord võib aga kaasa tuua ebaefektiivse sündmuse lahendamise, kuivõrd ühtset juhtimismudelit (v.a kui eriseadus seda täpselt ei kirjelda, nt PäästeS) hädaolukorra lahendamisel ei ole. Lisaks arvestades seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtet ei ole selline regulatsioon piisav ega ka õigusselguse põhimõttega kooskõlas.

164. Üldmäärgitust lähtuvalt on tavapärase alluvussuhte muutmiseks (juhtivasutuse käsuoiguse loomiseks) kõigi hädaolukordade lahendamisel sisuliselt vaja kehtestada VVS-i üldnormidest erinev alluvussuhe olukordadeks, kus käsuoigust teostab

¹⁶⁹ M. Ernits. Organitüli halduskohtus. – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, lk 404.

¹⁷⁰ Vastavalt § 72 lg-le 2 alluvad vanglas hädaolukorra lahendamisele kaasatud politseiametnikud, päästeametnikud ja tervishoiuteenuse osutajad hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse õiguspärastele korraldustele.

¹⁷¹ Päästeseaduse eelnõu seletuskirja, lk 9. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=644464&u=20130507095814>

¹⁷² Siseministriumilt saadud sisend.

madalamal astmel olev organ kõrgema astme organi või teise ministeeriumi valitsemisalas oleva asutuse suhtes.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku sätestada hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse universaalne käsuõigus hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste ja isikute suhtes.*

165. Tavasündmuste lahendamine peaks olema jätkuvalt reguleeritud eriseaduste tasandil. Küsimus, kas ka tavasündmuse lahendamisel peaks pädevale asutusele andma universaalse käsuõiguse teiste asutuste suhtes, vajaks eraldi analüüsi. Kuivõrd tavasündmused on väga erinevat liiki ja erineva ulatusega, siis tuleks hinnata, kas konkreetsetes valdkondades esinevate tavasündmuste lahendamiseks on vajalik sellise käsuõiguse kehtestamine.

2.3. Võimalikud lahendused juhtivasutuse käsuõiguse reguleerimiseks

166. Hädaolukorra lahendamine eeldab tavaliselt erinevate valitsusasutuste vahelist koordineeritud koostööd, mistõttu VVS-s sätestatud käsuliinist ei piisa tagamaks hädaolukorra lahendamise tõhusus. Selleks on vaja VVS-st erineva käsuliini sätestamist, mis peab PS § 3 lg-t 1 järgides olema loodud seaduse tasandil. Seejuures tuleb seadusandjal kindlaks määrata käsuõiguse piirid ja sisu.

167. Võimalike lahendustena analüüsime päästeasutuse kehtiva käsuõiguse regulatsiooni laiendamist hädaolukordade lahendamisele universaalselt, sarnase käsuõiguse sätestamist teistele juhtivasutustele eriseadustes ja eraldi käsuõiguse regulatsiooni sätestamist HOS-s, tuues välja nende variantide peamised eeldused, eelised ja puudused.

2.3.1. Hädaolukordade lahendamise juhtivasutuseks oleks Päästeamet või päästekeskus

168. Olukorras, kus juhtivasutuseks on Päästeamet või päästekeskus, annab PäästeS nimetatud juhtivasutustele ulatusliku käsuõiguse ning õigusaktide tasandil on päästesündmuse lahendamiseks kehtestatud toimiv käsuliin. Näiteks Vabariigi Valitsuse 06.01.2011 määruse nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ §-s 4 loetletakse asutuste ning isikute ülesanded päästesündmuse lahendamisel. Sama määruse §-ga 5 sätestatakse asutuste ning isikute koostöö päästesündmuse lahendamise juhtimisel, sh milline on juhtimismudel, mida sündmuse lahendamise juhtimisel järgitakse. Ülaltoodust tulenevalt on asjakohane kaaluda päästeasutuse nimetamist hädaolukorra lahendamise igakordseks juhtivasutuseks, kuivõrd sellega on tagatud selge käsuliin ning ühtne juhtimisstruktuur sündmuse lahendamisel ning selle juhtimisel.

(a) Eeldused

169. Analüüsides hädaolukorra lahendamise plaane, on enamasti hädaolukorra juhtivasutuseks päästeasutus. Päästeameti või päästekeskuse juhtiv roll kriisisituatsioonide lahendamisel tuleneb kaudselt ka HOS-i kehtivast regulatsioonist. Päästeametile ja päästekeskusele on antud nii regionaalse kriisikomisjoni juhtimise kui kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni koosseisu kooskõlastamise pädevus. Samuti kuuluvad Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni nii Päästeameti peadirektor kui Siseministeeriumi päästepoliitika asekanter. Seega osalevad päästeasutused vahetult kriisireguleerimise korraldamises, hädaolukordade riskianalüüsides ja hädaolukorra lahendamise plaanide heakskiitmises kui ka hädaolukordade lahendamises.

170. Arvestades, et hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus (HOS § 2 lg 1), on igati põhjendatud kaaluda analoogia korras päästetööde lahendamisel selle juhile antud käsuõiguse regulatsiooni kohaldamist.

171. Seega üheks lahenduseks hädaolukorra lahendamiseks vajaliku õigusliku regulatsiooni tõhustamiseks oleks PäästeS-st tuleneva käsuõiguse laiendamine lisaks päästesündmustest tekkinud hädaolukordadele ka muude hädaolukordade lahendamisele. Selleks tuleks täiendada HOS-i regulatsiooni, sätestades, et hädaolukordade lahendamist juhib alati Päästeamet või päästekeskus.

(b) *Eelised*

172. Sellise regulatsiooni eelisteks oleks juba olemasolev, toimiv ja sissetöötatud käsuõiguse kord. Lisaks väljakujunenud juhtimis- ja koostööpraktikad ja sellest tulenevalt käsuõiguse rakendamise lihtsus. Samuti oleks eeliseks, et sõltumata hädaolukorra liigist lähtuksid kõik hädaolukorra lahendamisel osalevad asutused ja isikud PäästeS-s ja selle rakendusaktides paika pandud ühtsest käsuliinist. See tähendab, et sõltumata sellest, kas tegu on päästesündmusega tavaolukorras või hädaolukorraga, oleks VVS-s sätestatust erinev käsuliin alati ühesugune.

(c) *Puudused*

173. Peamiseks puuduseks on hädaolukorra laiast definitsioonist tulenev erinevate hädaolukordade rohkus ja päästeasutuse võimalik vähene puutumus konkreetse sündmusega, mil tavasündmuse korral ei anna eriseadus käsuõigust päästeasutusele. On hädaolukordi, mil päästeasutuse roll sündmuste lahendamisel ei ole keskne, vaid see võib olla episoodiline (nn kompleksisündmus) või hoopis puududa. Sellistes olukordades ei oleks käsuõiguse andmine otstarbekas, kui sisuliselt hädaolukorra lahendamisel keskset rolli täitev asutus ei saaks hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutustele ja isikutele korraldusi anda, kuigi omab lahendatava sündmusega seotud valdkonnas kõige rohkem kompetentsi.

174. Lisaks asetaks see päästeasutusele oluliselt suurema halduskoormuse, mis võib kehtiva struktuuri ja isikkoosseisu puhul seada ohtu tavasündmustele tõhusa reageerimise ning nende lahendamise. Ehk teisisõnu võib selline ümberkorraldus vähendada päästeasutuse võimekust tegeleda efektiivselt oma igapäevaülesannetega. Järelikult eeldab käsitletud variant riigi täiendavaid kulutusi päästeasutuste struktuuri ümberkorraldamiseks ning isikkoosseisu suurendamiseks ega võimalda piirduda üksnes õigusaktide tasandil muudatuste tegemisega. Sellest lähtuvalt ei pruugi käsitletud variant olla kõige parem lahendus hädaolukorra lahendamise juhtimise tõhustamiseks.

175. Võrreldes kirjeldatud lahendust teistes riikides loodud süsteemiga, siis toimub nt Ühendkuningriigis kohaliku mitmetasandilises hädaolukorras tegutsemine ning neist taastumise juhtimine üleriigilise raamistiku järgi. See raamistik kindlustab, et kõik vastutavad asutused teavad ja mõistavad oma rolli ja vastutusalasid hädaolukorrale reageerimisel ja sellest taastumisel.¹⁷³ Sellest tulenevalt on Ühendkuningriigis välja töötatud kolmeastmeline raamistik:

¹⁷³ N. Kapucu. Emergency and Crisis Management in the United Kingdom: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future. – Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations and Initiatives from Around the World, lk 7. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp>

- 1) nn „pronksi tasand“ – esmareageerimise tasand, mis eeldab kohapeal asuvate reageerijate ning asutuste omavahelist koostööd. Pronkstasandi vastutajad astuvad koheselt samme ja pakuvad võimalikku toetust oma vastutusala ja ülesannete piires.
- 2) nn „hõbetasand“ – taktikaline tasand, kus eesmärgiks on saavutada tõhusus ja efektiivsus; tagab pronksastme tegevuse koordineerituse ja integreerituse. Sündmuse korral luuakse juhtimisstaap (ingl k *command point*) sündmuskoha lähedale.
- 3) nn „kuldtasand“ – strateegiline tasand, kus luuakse strateegilise koordineerimise grupp (ingl k *Strategic Coordinating Group*), mis koondab vastavate organisatsioonide ja asutuste juhte. Strateegilise koordineerimise gruppi ülesandeks on koostada raamistik ning poliitika „hõbetasandile“. Tavaliselt juhib gruppi politsei, kuid arvestades hädaolukorra tüüpe ja ulatust võib juhirollis olla ka mõni teine asutus.¹⁷⁴

176. Ülaltoodust nähtub, et kuigi Eesti valitud süsteemil on palju ühist¹⁷⁵ Ühendkuningriigiga, siiski on peamine erinevus, et Eestis ei toimu hädaolukorra juhtimine ühtse juhtimismudeli järgi. Kuid ainuüksi see asjaolu ei ole piisav, et juba juurdunud süsteemi kontseptsiooni muutma hakata ning määrata päästeasutus kõigi hädaolukordade lahendamiseks juhtivasutuseks. Selle asemel on **oluline luua ühtne juhtimisraamistik, mille järgi hädaolukorra lahendamise juhtimine toimuks.**

- *Eeltoodust tulenevalt on meie seisukoht, et Päästeameti või päästekeskuse nimetamine ainukeseks hädaolukorra lahendamise juhtivasutuseks kõige parem lahendus ei oleks. Seetõttu seda lahendusvarianti me kasutada ei soovita.*

2.3.2. Eriseadustes juhtivasutuse käsuõiguse sätestamine analoogselt PäästeS-ga

(a) Eeldused

177. PäästeS-s sätestatud käsuõiguse võiks analoogselt kehtestada vastavates eriseadustes. See tähendaks, et hädaolukorra igakordsel juhtivasutusel, mis juhib sündmuse lahendamist iga hädaolukorra liigi puhul oma vastutusosalast lähtuvalt, oleksid sarnased volitused teiste asutuste ja isikute kaasamiseks, nagu on päästeasutusel PäästeS-e alusel. Selline lahendus eeldaks kõigi hädaolukorra lahendamise juhtivasutuste pädevust reguleerivate eriseaduste täiendamist käsuõiguse regulatsiooniga.

178. Analüüsides hetkeolukorda, siis sisuliselt vastab see käsitletavale lahendusele, v.a ühe erisusega – ühtne juhtimisraamistik. Käesoleval juhul on hädaolukorra lahendamise juhtimine täpsemalt sätestatud hädaolukorra lahendamise plaanides ning seejuures puudub ühtne juhtimisraamistik. Juhtimisraamistiku osas on näiteks massilisest mürgistusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaani punktis 4.1 sätestatud, et Terviseamet moodustab vajadusel juhtimisstruktuuri hädaolukorra lahendamise korraldamiseks üleriigiliselt. Sama hädaolukorra plaani punkti 5.1.3 kohaselt moodustab Terviseamet vajadusel hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri, määrab selle töökorralduse ja tagab juhtimisstruktuuri toimimise. Seejuures ei ole plaanis selgitatud, milline see juhtimisstruktuur on ning milline on sellisel

¹⁷⁴ N. Kapucu. Emergency and Crisis Management in the United Kingdom: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future. – Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations and Initiatives from Around the World, lk 8-9. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp>.

¹⁷⁵ Ka Eestis on valitud hetkel hädaolukorra lahendamise juhtimise kontseptsioon, millel on sarnaseid jooni Ühendkuningriigi süsteemiga. See tähendab, et esmalt reageerib sündmusele asutus, kelle pädevusse kuulub esmast ja kohest reageerimist nõudvate tööde teostamine (nt päästesündmuse puhul päästeasutus; massilise korratuse puhul politsei jne) ning olenevalt sündmusest kaasatakse vajadusel ka teisi asutusi. Lisaks sarnaselt Ühendkuningriigile ei ole kõikide hädaolukordade lahendamise juhtivasutuseks üks asutus, vaid vastavalt hädaolukorra tüübile ja ulatusele sõltub, kes on juhtivasutuseks.

juhul töökorraldus, kuigi takistusi sellise regulatsiooni kehtestamiseks eelduslikult ei ole. Pigem võib selline abstraktsus saada takistuseks hädaolukorra lahendamise juhtimisel, kui juba sündmus on toimunud ning on reaalselt vaja tegutseda.

179. Ülaltoodust lähtuvalt on käesoleval juhul tekkinud olukord, kus hädaolukorra lahendamise plaanide tasandil on määratletud erinevad juhtimisstruktuurid (seejuures PäästeS-st erineva juhtimisstruktuuri puhul jäetud täpsustamata, milline on konkreetne juhtimisstruktuur). Nimetatud situatsioon ei ole aga kooskõlas õigusselguse, seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtetega. Seda põhjusel, et eriseadustest ei selgu üldjuhul sündmusel osalevate asutuste vaheline alluvussuhe (mis on erinev VVS-s sätestatust) ning hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuur.

180. Sellest tulenevalt oleks üheks lahenduseks eriseaduste tasandil välja töötada juhtimisasutuste ühtne käsuliin ning kõikide hädaolukordade lahendamiseks ühtne juhtimisraamistik. Sellega oleks tagatud erinevate juhtimisasutuste tegutsemine hädaolukorra lahendamise juhtimisel ühtselt. Samuti tagaks see õigusselguse sündmuse lahendamises osalevatele asutustele ja isikutele, kuivõrd on eelnevalt teada, millise mudeli järgi juhtimine toimub ning kellel on õigus vastavaid korraldusi anda. Sellega oleks täidetud ka ohutõrjeõigusele omaste õiguspõhimõtete järgimine.

(b) *Eelised*

181. Käsitletava lahenduse eeliseks oleks iga hädaolukorra puhul juhtivasutuse kui hädaolukorra lahendamise keskse asutuse selged volitused anda teistele sündmuse lahendamisel osalevatele asutustele korraldusi ning rakendada haldusväliste isikute suhtes vajalikke meetmeid. Samuti tagaks see sündmuse lahendamise tõhususe, kuivõrd selles osalevatele asutustele ja isikutele on selge, kuidas juhtimine toimub.

(c) *Puudused*

182. Lahenduse puuduseks on õigustehniline keerukus ja vajadus käsuõiguse mudeli muutumisel viia vastavad muudatused sisse mitmetesse õigusaktidesse. Selleks, et tagada juhtivasutuse volituste olemasolu kõigi võimalike hädaolukordade puhul, on vaja teha õiguskorras olulise mahuga muudatusi paljudes eriseadustes, mis on oma ülesehituselt ja nendest tulenevate tavapädevuste ulatuselt väga erinevad. Lisaks on eriseadustes sätestatud enamasti tavasündmuse lahendamine. See tähendaks, et hädaolukorra regulatsiooni nimetatud küsimuses eriseadustes kehtestamine vajaks tavasündmuste ja hädaolukorra lahendamise juhtimismudelite ühtlustamist ja ühitamist, mis võib olla üsna mahukas, aga ka keeruline töö.

183. Samuti on oluliseks puuduseks käsuõigusele allutatavate asutuste jaoks tekkivate käsuliinide paljusus. See võib tuua kaasa ka õigusselgusetuse, kuivõrd eriseadustes on laiali erinevate võimalike juhtivasutuste pädevus ja volitused hädaolukorra lahendamisel. See teeks keerulisemaks ka juhtivasutuse töö. Samas on eesmärgiks tagada ühtne hädaolukorra lahendamise süsteem, mis tagaks ka sündmuse lahendamise tõhususe. Sellest tulenevalt oleks õigustehniliselt ressursi raiskav, kui täpselt samasugune juhtimissüsteem viiakse sisse eriseadustesse, kui selle saaks koondada ühte õigusakti – HOS-sse.

- *Eeltoodust tulenevalt leiame, et eriseadustes hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse käsuõiguse kehtestamine ei oleks kõige parem lahendus ning me ei soovita seda varianti kasutada.*

2.3.3. Üldine käsuõiguse regulatsioon HOS-s

184. Sarnase tulemuse kui käsuõiguse andmisega kõigi juhtivasutuste tegevust reguleerivates eriseadustes on võimalik saavutada käsuõiguse ühtse regulatsiooni kehtestamisega HOS-s.

(a) Eeldused

185. Käsuõiguse andmine hädaolukorra lahendamise juhtivasutusele HOS-s eeldab esmalt konkreetsete asutuste nimetamist või muul viisil käsuõigust kandvate subjektide üheselt mõistetaval viisil määratlemist õigusakti tasandil. Selleks oleks otstarbekas määratleda hädaolukorra lahendamise juhtivasutused või isikud.

186. HOS-s endas juhtivasutuste loetelu kehtestamine oleks ka alternatiiviks, kuid ei oleks normitehniliselt kõige sobilikum variant. Seda tingituna asjaolust, et igakordsel juhtivasutuse muutumisel esineks vajadus ka seaduse muutmiseks. Kui aga loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus oma korraldusega, siis selle loetelu muutmine ei oleks nii ressursimahukas ning lisaks oleks loetelu pidevalt vastavuses valitseva olukorraga, kuivõrd hädaolukorra lahendamise plaani koostamist juhtinud asutusel on kohustus hinnata vähemalt 1 kord aastas hädaolukorra lahendamise asjakohasust ning teha vajaduse korral Vabariigi Valitsusele ettepanek plaani muutmiseks (HOS § 7 lg 5).

187. Alternatiivselt võib kaaluda sarnaselt PäästeS-s kasutatava päästetöö juhi või HOS-s eriolukorra töö juhile ka hädaolukorra lahendamise eest vastutava isiku ehk hädaolukorra juhi instituudi loomist. Käsuõiguse rakendumine peaks erinevate juhtivasutuste puhul toimuma sarnaselt, mistõttu tuleks HOS-s sätestada sel juhul ka hädaolukorra juhi määramise kord. Kuivõrd hädaolukord on kehtiva regulatsiooni kohaselt faktiline olukord, mitte haldusaktiga loodav seisund, siis peaks seadus sätestama juhtimiskorralduse, mis oleks funktsionaalne ilma haldusakti andmata. Seaduses sätestatud hädaolukorra juhtivasutuse või regionaalse mõjuga hädaolukorra puhul selle juhtivasutuse piirkondliku asutuse juhil peaks seetõttu olema pädevus täita hädaolukorra juhi ülesandeid ka ilma võimaliku hädaolukorra juhi määramise protseduuri toimumiseta. Sellise regulatsiooni eesmärk on tagada õigusselgus ja õiguskindlus, et hädaolukorra lahendamisse kaasatud/kaasatavad isikud ja asutused teaksid, kellel on volitus neile tööde teostamiseks korraldusi anda.

188. Teise eeldusena käsuõiguse üldregulatsiooni sätestamisel HOS-s tuleb sätestada käsuõiguse sisulised piirid. Sarnaselt PäästeS §-s 6 sätestatuga tuleks ka HOS-s sätestada piirang kaasata teisi asutusi ja isikuid hädaolukorra lahendamisele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi. Avalikku võimu teostava isiku tegutsemine üksnes talle seadusega määratud piirides on oluline seaduslikkuse printsiibi tagatis, millest kõrvalekaldumiseks ei ole hädaolukorra puhul ilmselt alust. Kuigi see tuleneb ka HOS § 1 lõikest 4, on asjakohane korrata seda põhimõtet ka otseselt käsuõigust andva normi koosseisus.

189. Kolmandaks tuleb sätestada käsuõiguse ajalised piirid, millisest hetkest millise hetkeni on asutustel ja isikutel kohustus hädaolukorra lahendamise juhtivasutusele alluda. Näiteks on VV 06.01.2011 määruse nr 5 § 4 lg-s 2 sätestatud, et päästesündmuse lahendamisel osalevad asutused ning isikud teavitavad päästetöö juhti oma saabumisest päästesündmuse lahendamisele, tegevusest päästesündmuse lahendamisel ning lahkumisest päästesündmuse lahendamiselt. Sarnaselt võiks olla ka hädaolukorra lahendamise regulatsioonis sätestatud.

(b) Eelised

190. Käsuõiguse abstraktsel sätestamisel HOS-s oleks oluline eelis võrreldes eriseadustes sätestatava käsuõigusega, sest tagatud oleks regulatsiooni ühtsus ja eeldus ühetaolise rakenduspraktika kujunemiseks. Samuti eeldusel, et plaanitavate muudatuste eesmärgiks ei

ole laiendada juhtivasutuse käsuliinide kasutamise aluseid väljaspool hädaolukorra lahendamist, ei ole ühtse regulatsiooni puhul vajadust eriseadustes käsuõiguse rakendumise ajaliste ja funktsionaalsete piiride määratlemiseks.

(c) *Puudused*

191. Käsitletava lahenduse puuduseks on, et normirakendaja peab paralleelselt lugema nii eriseadust kui ka HOS-i. See võib tingida isikutes segadust ning õiguselgusetust. Ühtlasi on hädaolukorrad erinevat liiki, mistõttu võib olla keeruline sõnastada universaalselt käsuõigust. Siiski leiame, et eelised kaaluvad üles puudused.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku kehtestada hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse käsuõigus sarnaselt PäästeS-s sätestatuga HOS-s. Seega meie soovitame viimati käsitletud lahendust ning oleme selle sõnastanud Lisa 1 punktis 1.*

3. HÄDAOLUKORRA JA ERIOLUKORRA LAHENDAMISSE ERAÕIGUSLIKE ISIKUTE KAASAMINE

192. „Koostöödemokraatias on ohutõrje kõigi ühine asi. Selle ülesande täitmine eeldab kodaniku ja riigi koostöömimist. Ohu tekkimise eest vastutava isiku osa selle ülesande täitmisel on suurem kui teistel ning tema käsutuses on üldjuhul ka kõige tõhusamad vahendid ohu kõrvaldamiseks. Riik toetab kodanikke, formuleerides näiteks turvalisusstandardid, tehes sellega teatavaks teaduse ja tehnika uusimad avastused. Alles siis, kui kodaniku enda panusest võimalike ohtude ennetamiseks ei piisa, tekib üksikjuhul vajadus ohutõrjeorgani tegutsemise järele.“¹⁷⁶ Sellest lähtuvalt on ilmne, et hädaolukorra ja eriolukorra lahendamisel võib esineda vajadus kaasata eraõiguslikke isikuid või panna neile kohustusi või piirata nende õigusi eesmärgiga tagada sündmuse tõhus lahendamine.

193. Hädaolukorrad ja õnnetused ei pruugi olla vaid ühe asutuse või organisatsiooni probleem, mistõttu nõuab sündmuse lahendamine paljude asutuste kaasamist ja koostööd¹⁷⁷. Ka Saksamaal on näiteks vastutus hädaolukorra reguleerimise eest mitmetasandiline, mistõttu toimub asutuste vahel tihe koostöö¹⁷⁸. Sarnaselt märgituga, vajab ka Eestis hädaolukorra lahendamine tihedat ja toimivat koostööd nii asutuste kui ka isikute vahel. Piisav õiguslik raamistik selleks aga puudub. Ka Eesti julgeolekupoliitika alustes rõhutatakse, et hädaolukordi on võimalik ennetada ja nende tagajärgi vähendada ühiskonna kõigi osaliste – elanikkond, kohalikud omavalitsused, riigiasutused ning äri- ja mittetulundussektor – koostöös¹⁷⁹. Käesoleval juhul ei sätesta HOS juhtivasutuse õigust kaasata hädaolukorra lahendamisse eraõiguslikke isikuid.

194. Ülaltoodust lähtuvalt analüüsitakse alljärgnevalt esmalt, millal hädaolukord algab ja juhtivasutusele tekib käsuõigus ning seejärel, kuidas toimub eraõiguslike isikute kaasamine hädaolukorra ja eriolukorra lahendamisse.

¹⁷⁶ H. Schwemer. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica 2004/7, lk 447.

¹⁷⁷ N. Kapucu. Emergency and Crisis Management in the United Kingdom: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future. – Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations and Initiatives from Around the World, lk 8. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp>

¹⁷⁸ M. Connolly. Emergency Management in the Federal Republic of Germany: Preserving its Critical Infrastructures from Hazardous Natural Events and Terrorist Acts. – Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations and Initiatives from Around the World, lk 2. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp>

¹⁷⁹ Riigikogu poolt 12.05.2010 heaks kiidetud Eesti julgeolekupoliitika alused 2010, lk 15. Kättesaadav elektrooniliselt aadressilt: <http://www.vm.ee/?q=node/9180>

3.1. Eriolukorra ja hädaolukorra alguse määratlemine ning käsuõiguse tekkimine

195. Erinevalt päästesündmuse lahendamise regulatsioonist määrab eriolukorra lahendamisel asutused ning avaliku halduse ülesandeid täitvad isikud, kes on kohustatud rakendama meetmeid eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks ning juhinduma eriolukorra juhi korraldustest, Vabariigi Valitsus oma korraldusega eriolukorra väljakuulutamise kohta (HOS § 15 lg 1 p 5). **Järelikult on selge, kelle pädevuses on asutuste ning avaliku halduse ülesandeid täitvate isikute kaasamine, samuti, millisest hetkest alates tekib eriolukorra juhile käsuõigus.**

196. HOS annab hädaolukorra mõiste (§ 2 lg 1), kuid mitte piisavalt täpselt, et saaks igal konkreetsel juhul üheselt selgelt öelda, millal on tegemist hädaolukorraga ja millal mitte. See on ka mõistetav, kuivõrd hädaolukordi on sedavõrd erinevaid¹⁸⁰ (nii ohuallika kui ka sündmuse ulatuse poolest).

197. Hädaolukorral on neli olulist tagajärgi kirjeldavat tunnust: 1) sündmus või sündmuste ahel ohustab paljude inimeste elu või tervist; 2) sündmus või sündmuste ahel põhjustab suure varalise kahju; 3) sündmus või sündmuste ahel põhjustab suure keskkonnakahju ning 4) sündmus või sündmuste ahel põhjustab tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses. Seejuures piisab hädaolukorra olemasoluks, kui kasvõi üks neist tunnustest on täidetud. „Konkreetsemad piirid, millal on tegemist tavaõnnetuse või asutuse ja ettevõtte tegevushäirega ning millal hädaolukorraga, paneb paika hädaolukorra riskianalüüsi koostamise metoodika ning iga konkreetse hädaolukorra riskianalüüsi. Hädaolukorra riskianalüüside koostamisel võetakse aluseks põhimõte, et hädaolukorraks loetakse sündmus, mis on kas raskete, väga raskete või katastroofiliste tagajärgedega. Kõik kergemate tagajärgedega sündmused on tavaõnnetused või asutuse ja ettevõtte tegevushäired.“¹⁸¹ **Järelikult on sündmus(t)e lugemine hädaolukorraks prognoosotsus, sarnaselt korrakaitseõigusele, kuivõrd ohule või ohukahtlusele antakse hinnang *ex ante*¹⁸². Samas puudub vajadus reguleerida HOS-i tasandil prognoosotsuse tegemist ning ohu hindamist, kuivõrd hädaolukordi on väga erinevaid ning taolise ohu hindamine toimub juba tavasündmuse korral eriseaduste alusel.**

198. Lähtudes korrakaitseaduses sätestatud ohtude tõrjumise 3-astmelisest skeemist¹⁸³, paikneb hädaolukord 2. ja 3. ohtude tõrjumise astmel. See tähendab, et potentsiaalne ohupõhjustaja (ohu tekkimise eest vastutav isik) ei suuda ohtu kõrvaldada ning vaja on ohutõrjeorgani sekkumist (2. aste). Samuti hõlmab hädaolukord 3. astme, mis tähendab, et hädaolukorra lahendamisel osalevad asutused (ohutõrjeorganid) ei suuda oma ressursside ohtu kõrvaldada või ei saa seda teha õigeaegselt, mistõttu vajavad kolmandate isikute abi sündmuse lahendamisel.

¹⁸⁰ N. Kapucu. Emergency and Crisis Management in the United Kingdom: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future. – Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations and Initiatives from Around the World, lk 6. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp>

¹⁸¹ HOS eelnõu seletuskiri, lk 4. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=573581&u=20130510100435>

¹⁸² RKKKo 25.03.2004 nr 3-1-1-17-04; RKKKo 09.03.2005, p 10. Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri, lk 22. Kättesaadav elektrooniliselt:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20130508091514>

¹⁸³ **1. aste:** ohu tõrjumine või juba toimunud rikkumise kõrvaldamine on esmalt alati ohu tekkimise eest vastutava isiku enda, mitte avaliku võimu või muude isikute ülesanne. **2. aste:** kui ohu tekitaja puudub või pole kättesaadav, samuti kui ta ohtu ei kõrvalda või pole ohu kõrvaldamiseks võimeline, on tema asemel kohustatud ohu kõrvaldama korrakaitseorgan. **3. aste:** kui ka korrakaitseorganil ei ole võimalik ohtu kõrvaldada, võib selleks kohustada ohtu mitte tekitanud kolmanda isiku. (Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri, lk 16).

199. Vastav hädaolukord määratakse kindlaks hädaolukorra riskianalüüsis (HOS § 6 lg 1 p 1), mille kinnitab selle koostamist juhtinud asutuse juht käskkirjaga (HOS § 6 lg 4). Seejuures hädaolukorra lahendamine kirjeldatakse hädaolukorra lahendamise plaanis (HOS § 7 lg 1). Viimati nimetatud plaani kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega (HOS § 7 lg 4). Oma ülesannete täitmisel või tegevusalal tekkinud hädaolukorrast või sellise hädaolukorra tekkimise vahetust ohust on asutus või juriidiline isik kohustatud viivitamatult teatama Siseministeriumile (HOS § 9 lg 2). **Eeltoodud sätteid koos käsitledes järeldub, et hädaolukorra realiseerumine on juhtivasutuse otsus ega nõua selleks haldusakti andmist¹⁸⁴. Seejuures on Siseministeriumi ülesanne tagada tõhus teabevahetus hädaolukorra lahendamisega seotud asutuste, isikute ja organite vahel¹⁸⁵ ning Siseministerium ei pea hakkama hindama juhtivasutuse tehtud otsuse õiguspärasust.**

200. Hädaolukorra alguse fikseerimine haldusaktiga tagaks õigusselguse sündmuse lahendamisel osalevatele asutustele, kuid eelkõige eraõiguslikele isikutele. Kuivõrd hädaolukorras võib juhtivasutus kohaldada eraõigusliku isiku suhtes viimase põhiõigusi või -vabadusi riivavaid meetmeid, siis peab selline õigustesse sekkumine olema ka isikule ettenähtav. Seejuures on M. Ernits selgitanud, et põhiõiguste kandjate suhtes tuleb kohaldada teistsuguseid meetmeid teistsuguses menetluses, sest meetme kohaldaja on seotud põhiõigustega. Tegemist on riigi ja inimese vahelise suhtega, millele tuleb pöörata suuremat tähelepanu. Sellisel puhul kehtib põhiseaduse järgi teistsugune, rangem mastaap kui teisel.¹⁸⁶ See tähendab, et eraõigusliku isiku ja juhtivasutuse vahelise suhte tekkimise õigusselguse tagamiseks oleks vajalik seaduse tasandil sätestada, millal hädaolukord algab.

201. Analüüsides hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste aspektist vajadust algatada hädaolukord haldusaktiga, siis muutuvad juhtivasutusele käsuõiguse tekkimisega sündmuse lahendamisel osalevate asutuste ja juhtivasutuse vahelised alluvussuhte. Seega ka teistele asutustele oleks hädaolukorra välja kuulutamine või algatamine haldusaktiga selgeks signaaliks, et teiste valitsusasutustega suhtlemisel sündmuse lahendamisel, kehtib VVS-st erinev käsuliin.

202. Üheks lahenduseks oleks, et sarnaselt eriolukorra regulatsioonile toimuks kaasatud asutuste määramine hädaolukorra väljakuulutamise pädeva asutuse poolt. Selliseks pädevaks asutuseks võiks olla nt juhtivasutuse ise, Siseministerium või peaminister. Alljärgnevalt analüüsitakse kõiki väljapakutud variante eraldi.

203. Asutused ja juriidilised isikud on kohustatud teavitama Siseministeriumi hädaolukorrast (HOS § 9 lg 2), mistõttu on Siseministeriumil olemas vajalik teave hädaolukorra väljakuulutamiseks. Lisaks on Siseministeriumi kohustus edastada asutuselt või juriidiliselt isikult saadud teave hädaolukorra või hädaolukorra tekkimise vahetu ohu kohta viivitamata telefoni või muu sidevahendi teel¹⁸⁷. Eeltoodust tulenevalt võiks

¹⁸⁴ Vt L. Lugna. Muutustest Eesti kriisireguleerimise süsteemis tulenevalt hädaolukorra seaduse jõustumisest. – Turvalisuspoliitika 2010. Kokkuvõte „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ täitmisest. Siseministerium, Tallinn 2010, lk 53. Kättesaadav elektrooniliselt: https://www.siseministerium.ee/public/Turvalisuspoliitika_2010.pdf

¹⁸⁵ Vt Vabariigi Valitsuse 06.05.2010 määrus nr 57 „Hädaolukorras või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust Siseministeriumi teavitamise kord“ § 5.

¹⁸⁶ M. Ernits. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu Toimetised 2008/17, lk 3.

¹⁸⁷ Siseministerium edastab teabe: 1) Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehele, tema äraolekul Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehe asetäitjale; 2) Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehe, tema äraolekul Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehe asetäitja korraldusel kriisikomisjoni liikmetele; 3) Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehe, tema äraolekul Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimehe asetäitja korraldusel teistele asjassepuutuvatele ametiisikutele, asutustele ja juriidilistele isikutele; 4) hädaolukorra lahendamise plaani alusel konkreetse hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele (juhul, kui info esitaja ja hädaolukorra lahendamise juht on erinevad asutused) ning ministeriumile, kelle valitsemisalas hädaolukord või

Siseministeriumi kohustused teabe edastamisel ühitada hädaolukorra tekkimise kohta haldusakti andmisega. See tähendab, et Siseministerium annab välja haldusakti hädaolukorra tekkimise kohta, milles sätestatakse:

- 1) hädaolukorra tekkimine;
- 2) hädaolukorra tekkimise põhjus;
- 3) hädaolukorra piirkond;
- 4) hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus või ametiisik;
- 5) hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutused ja isikud;
- 6) teave hädaolukorra või hädaolukorra tekkimise vahetu ohu kohta, mis edastatakse Vabariigi Valitsuse 06.05.2010 määruse nr 57 §-s 5 nimetatud organitele ja isikutele.

204. Nimetatud variandi puuduseks on asjaolu, et kui tegemist on hädaolukorraga, mille juhtivasutus on teise ministeriumi haldusalas, siis oleks vaja sätestada seaduse tasandil Siseministeriumile vastav volitusnorm hädaolukorra välja kuulutamiseks. See on ületatav, kui sätestada HOS-s, et Siseministerium kuulutab hädaolukorra välja. Samuti on selle variandi puuduseks asjaolu, et see viitab kriisireguleerimise korraldamisele, mis peaks jääma juhtivasutuse pädevusse. Lisaks tuleks kaaluda ka asjaolu, et sellise kohustuse panemine Siseministeriumile toob kaasa halduskoormuse tõusu, mistõttu võib olla vajalik lisaressurss.

- *Eeltoodust tulenevalt on üheks lahenduseks hädaolukorra alguse fikseerimine Siseministeriumi poolt haldusaktiga, mis tagaks hädaolukorra lahendamisse kaasatud eraõiguslike isikute kui ka sündmuse lahendamisel osalevate asutuste õigusselguse. Tehtud ettepaneku oleme sõnastanud Lisa 1 punktis 3.*

205. Teiseks variandiks on, et hädaolukorra kuulutab välja juhtivasutus, kes realselt hindab sündmust või sündmuste ahelat ning omab seetõttu kõige paremini ka vastavat kompetentsi. Siiski on selle puuduseks asjaolu, et kõigi hädaolukordade lahendamiseks pole hädaolukorra lahendamise plaane koostatud ning seetõttu ka juhtivasutust määratud. Seetõttu ei pruugi see variant toimida juhul, kui leiab aset hädaolukord, mille puhul ei ole kohustust hädaolukorra lahendamise plaani koostada.

206. Kolmanda variandina märgitud peaministrile hädaolukorra väljakuulutamise õiguse andmine oleks valitsuse tasandil vastuvõetud otsus ning eriti aktuaalne olukorras, kus hädaolukorra lahendamisel osaleb mitu asutust, kes on erinevate ministeriumite haldusalas. Viidatud lahenduse miinuseks on asjaolu, et VVS § 37 lg-s 1 on antud ammendav loetelu õiguslikest alustest, millele tuginevalt võib peaminister anda korraldusi. Lisaks arvestades peaministri funktsiooni, milleks on Vabariigi Valitsuse esindamine ja tegevuse juhtimine, siis VVS-s nimetatud korraldused on suunatud just nimelt Vabariigi Valitsuse töö korraldamisele ja tegevusele. Sellest lähtuvalt ei oleks olemuslikult sellise volituse andmine peaministrile kokku viimase põhifunktsiooniga. Lisaks tähendaks see vajadust muuta nii VVS-i (kui konstitutsioonilist seadust) ja ka ilmselt HOS-i kui eriseadust. Eeltoodust tulenevalt me seda lahendust ei toeta.

3.2. Eriolukorra ja hädaolukorra eristamise vajadus

207. HOS sätestab eraldiseisvalt hädaolukorra ning eriolukorra regulatsiooni.

selle vahetu oht tekkis või kes on Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras vastutav hädaolukorra lahendamise plaani koostamise eest (Vabariigi Valitsuse 06.05.2010 määrus nr 57 § 5).

208. Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus (HOS § 2 lg 1). Eriolukord kuulutatakse välja loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks riigis või selle osas, kui hädaolukorra lahendamine ei ole võimalik ilma HOS 3. ptk 2. jaos sätestatud juhtimiskorralduse või meetmete rakendamiseta (PS § 87 p 8; HOS § 13 lg 1). Eeltoodust nähtub, et eriolukorraga on tegemist juhul, kui loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tekkinud hädaolukorra lahendamine ei ole võimalik HOS-s hädaolukorra lahendamiseks sätestatud meetmetega ja viisil. See tähendab, et eriolukord on hädaolukorrast välja kasvanud sündmuse või sündmuste ahela ohtlikkuse ja kahjulikkuse õigushüvedele suurenemine ning selle lahendamiseks ei piisa ainult valitsusasutuste tasandil koostööst, vaid oluline on valitsuse tasandil sündmuse juhtimine. Oma mastaapsuse poolest on tegemist erineva olukorraga, vastasel juhul oleks selle lahendamine olnud võimalik hädaolukorra staadiumis.

209. Analüüsivaks hädaolukorra ja eriolukorra eristamise vajadust HOS-s, tuleb põgusalt käsitleda PS §-s 87 sätestatud Vabariigi Valitsuse funktsioone laiemalt. Eriolukorra väljakuulutamisel teostab Vabariigi Valitsus haldusfunktsiooni¹⁸⁸. “[H]aldus kujutab endast praktilist tegevust, selle eesmärk on eelkõige täitev-korraldavate ülesannete täitmine. Väga üldiselt võib öelda, et halduse sisuks on plaanipärane ja eesmärgistatud tegevus poliitiliste otsuste elluviimisel.”¹⁸⁹ Järelikult eriolukorra väljakuulutamine on suunatud selle tekitanud sündmuse lahendamisel ning tagajärgede kõrvaldamisele, mistõttu on see kantud hädaolukorra lahendamisega samast eesmärgist.

210. Seejuures on oluline erinevus hädaolukorra ja eriolukorra puhul, millisel tasandil sündmuse lahendamine toimub ning millisel tasandil see välja kuulutatakse (lähtudes käesolevas analüüsis toodud ettepanekust ka hädaolukord välja kuulutada). Eriolukorra kuulutab välja Vabariigi Valitsus, kuid hädaolukorra väljakuulutamine võib toimuda nii valitsusasutuse tasandil (juhtivasutus, Siseministeerium), kui ka Vabariigi Valitsuse tasandil (peaminister). Seejuures viitab asjaolu, et eriolukorra välja kuulutamine on sätestatud põhiseaduses juba iseenesest selle olulisusele riigi julgeoleku ja rahu tagamisel (PS preambula lg 4), mistõttu hädaolukorra ja eriolukorra mõistete ühitamine põhjendatud ei oleks. Samas erinevuse kaotamise kasuks hädaolukorra ja eriolukorra vahel räägib asjaolu, et eriolukorras rakendatavad meetmed ei erine üldjuhul hädaolukorra või tavasündmuse lahendamiseks rakendatavatest meetmetest. See on ka loogiline, kuivõrd eriolukord on välja kasvanud hädaolukorrast.

211. Ülaltoodu kokkuvõtteks märgime, et küsimus hädaolukorra ja eriolukorra mõistete ühitamisest ning nende eristamise kaotamine vajaks iseseisvat põhjalikku analüüsi. Juhul kui kaotada erinevus nende vahelt, siis tekiks küsimus, et kas kõik sündmused, mis ei ole eriolukorrad on tavasündmused. See aga eeldaks kogu olemasoleva hädaolukorra regulatsiooni ümbertöötamist (sh kaalumist, kas on vajadust nt hädaolukorra lahendamise plaanide järele), milleks analüüsi autorid käesoleval juhul siiski vajadust ei näe. Ainuüksi asjaolu, et mõlemad olukorrad kuulutatakse välja ei ole piisav argument, et need mõisted ühendada. Selline otsus peab tuginema põhjalikule analüüsile.

¹⁸⁸ K. Merusk, J. Põld. Kommentaar §-le 87. – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 87, komm. 3.

¹⁸⁹ K. Merusk, J. Põld. Kommentaar §-le 86. – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 86, komm. 1.2.

3.3. Eraõiguslike isikute kaasamine eriolukorras

212. HOS § 18 lg 2 ei sätesta eriolukorra juhi universaalset käsuõigust eraõiguslike isikute suhtes. Küll aga näeb HOS ette eriolukorra juhile, eriolukorra tööde juhile või muu eriolukorra juhi määratud ametiisikule õiguse kohaldada haldusvälise isiku suhtes meetmeid eesmärgiga tagada eriolukorra tööde tõhus teostamine (HOS §-d 21, 22, 23, 27).

213. Eriolukorra juhil on õigus kohustada füüsilist isikut tegema eriolukorra tööd (HOS § 21). Seejuures on sätestatud töökohustuse panemise piirangud järgmiselt:

- 1) füüsilisele isikule tohib töökohustuse panna üksnes juhul, kui pädevad asutused või nende poolt vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda õigeaegselt teha (HOS § 21 lg 1);
- 2) isikule võib töökohustuse panna juhul, kui ta on vähemalt 18-aastane ning selle töö tegemiseks oma teadmistelt, oskustelt ja tervises seisundilt võimeline (HOS § 21 lg 2);
- 3) eriolukorra tööle ei kohustata:
 - a. keskmise, raske või sügava puudega isikut ja tema hooldajat;
 - b. rasedat ja kuni 3-aastase lapse ema;
 - c. isikut, kes kasvatab keskmise, raske või sügava puudega last;
 - d. üht alla 12-aastase lapse vanemat või hooldajat;
 - e. alla 30-aastast naissoost isikut, kui tööd teostatakse ioniseeriva kiirgusohu piirkonnas;
 - f. tegevteenistuses olevat kaitseväelast (HOS § 21 lg 4);
- 4) töökohustus lõpeb eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või muu eriolukorra juhi määratud ametiisiku määratud ajal, kuid mitte hiljem kui eriolukorra lõpetamisel (HOS § 21 lg 3 ls 1);
- 5) isikut ei või töökohustuse täitmisele rakendada järjest kauemaks kui 30 päevaks (HOS § 21 lg 3 ls 2).

214. Samas on HOS eelnõu seletuskirjas märgitud, et HOS § 21 ei piira muude isikute õigust panna oma pädevuse piires isikutele töökohustusi – nt päästetööde juht PäästeS-i alusel oma tegevuspiirkonnas¹⁹⁰. Sisuliselt tähendab see seda, et samaaegselt on mitmel pädeval isikul õigus panna kohustusi haldusvälisele isikule eriolukorra tööde teostamiseks. **Arvestades eriolukorra mastaapsust ning selles osalevate asutuste hulka, võib tekkida olukord, kus sündmuse juhte on mitu (HOS § 19 lg 2). Seetõttu oleks ka eriolukorra lahendamisel vaja selgemat juhtimismudelit, st sätestada eriolukorra lahendamisel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord (sarnaselt päästesündmusele). See tagaks kooskõla õigusselguse põhimõttega, kuivõrd haldusväline isik on sellisel juhul teadlik pädevate asutuste töökorraldusest. Sellise korra võiks kehtestada Vabariigi Valitsuse määrusega, sätestades seaduses vastava delegatsiooninormi.**

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda eriolukorra lahendamisel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö korra sätestamist Vabariigi Valitsuse määrusega. Selle ettepaneku oleme sõnastanud Lisa 1 punktis 4.*

215. Lisaks töökohustuse panemisele on eriolukorra juhile antud pädevus ka teiste meetmete kohaldamiseks haldusvälise isikute suhtes. Näiteks on eriolukorra lahendamisel käsuõigust

¹⁹⁰ HOS eelnõu seletuskiri, lk 9. Kättesaadav elektrooniliselt:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=573581&u=20130507101117>

omaval isikul õigus vallasasi sundvõõrandada (HOS § 22), võtta asi ajutisse sundkasutusse (HOS § 23), siseneda valdusesse (HOS § 25), kohaldada viibimiskeeldu ning muid liikumisvabaduse piiranguid (HOS § 26), piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist (HOS § 27).

216. Ülaltoodust nähtub, et seadusandja on kehtestanud eriolukorra lahendamisel käsuõigust omava isiku pädevuse füüsilise isiku suhtes vastavate meetmete kohaldamiseks. Sealjuures on seadusandja määranud ka tingimused meetmete kohaldamiseks, arvestades, et tegemist on põhiõiguste piiramisega.

217. Samas ei ole seadusandja sätestanud universaalset käsuõigust eraõiguslike juriidiliste isikute osas. HOS § 18 lg-e 2 kohaselt on eriolukorra juhul õigus anda korraldusi eriolukorra väljakuulutamise tinginud sündmusest tuleneva hädaolukorra lahendamiseks eriolukorra tööde juhile ja Vabariigi Valitsuse määratud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi. Seejuures ei ole üheselt selge, keda on seadusandja silmas pidanud „avaliku halduse ülesandeid täitvate isikute“ all, mistõttu on kehtiva regulatsiooni sõnastus ebatäpne.

218. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 8 lg-e 1 kohaselt on haldusorgan muuhulgas avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, isik või kogu. Ka Riigikohus on märkinud, et avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku all peetakse v.r. HKMS § 4 lg-s 2 silmas haldusorganit¹⁹¹. „Avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida aga nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslikke lepinguid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.“¹⁹² Järelikult tuleb HOS § 18 lg-t 2 tõlgendada viisil, et sellega on hõlmatud käsuõigus nende eraõiguslike juriidiliste isikute suhtes, kellele riik on delegeerinud avalike ülesannete täitmise või kaasanud neid selliste ülesannete osutamisse.

219. Eeltoodust tulenevalt on vaja analüüsida, kas HOS § 18 lg-s 2 on vajalik sätestada volitusnorm haldusorganile ka eraõiguslike juriidiliste isikute osas või neile korralduste andmiseks eriolukorra töödese rakendamiseks, sarnaselt nt päästesündmusega. Kui asuda seisukohale, et eraõiguslikele juriidilistele isikutele on ainukesed vajalikud meetmed HOS §-des 22 ja 23 sätestatud, siis puudub vajadus HOS § 18 lg-e 2 täiendamiseks.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda HOS § 18 lg-s 2 sätestatud käsuõiguse laiendamist ka eraõiguslike juriidiliste isikute osas, kes ei täida avalik-õiguslikke ülesandeid ega ole nende osutamisse kaasatud. Selle ettepaneku oleme sõnastanud Lisa 1 punktis 5.*

3.4. Eraõiguslike isikute kaasamine hädaolukorras

220. Eraõiguslike isikute kaasamine hädaolukorra lahendamisse on kehtiva regulatsiooni kohaselt lahendatud eriseadustega¹⁹³. „Volitused põhiõiguste riiveteks peab sätestama seadusandja ise; ta peab seejuures materiaalses plaanis arvestama põhiõiguse maksimaalse säästmise põhimõtet ning tagama ühtlasi põhiõiguste menetlusõigusliku kaitse.“¹⁹⁴ See

¹⁹¹ RKHKm 23.11.2010 nr 3-3-1-43-10, p 27.

¹⁹² RKHko 3-3-1-64-03, p 12.

¹⁹³ HOS § 1 lg 4.

¹⁹⁴ H. Schwemer. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica 2004/7, lk 447.

tähendab, et seadusandja peab normide kehtestamisel järgima proportsionaalsuse põhimõtet ja põhiseaduslikku õigust korraldusele ja menetlusele. Sellest tulenevalt vajaks HOS-s reguleerimist, kes otsustab eraõiguslikule juriidilisele isikule kohustuste panemise hädaolukorra lahendamisel, kuivõrd eriseadused võimaldavad meetmete rakendamist väga mitmetel asutustele. Sellest lähtuvalt võib tekkida oht, et paralleelselt antakse mitme pädeva asutuse poolt dubleerivaid korraldusi eraõiguslikele juriidilistele isikutele. See on lahendatav, kui HOS-s sätestatakse juhtivasutuse käsuõigus universaalselt (vt ptk 3.3.3).

221. Lisaks võiks HOS-s sätestada ka üldnormi, millal on hädaolukorras õigus kaasata eraõiguslikku isikut. Näiteks on kaitseväge või Kaitseliidu kasutamine hädaolukorra lahendamisel, päästetööl ja turvalisuse tagamisel lubatud üksnes juhul, kui pädev asutus ei saa või ei saa õigeaegselt seda ülesannet täita ning puuduvad vahendid ülesande täitmiseks (HOS § 31 lg 7). Samuti võiks analoogselt eriolukorra regulatsiooniga kehtestada piirangud füüsilise isiku rakendamiseks hädaolukorra töödele. Seda tingituna põhimõttest, et „mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda suuremad on nõuded seaduses sisalduva riivevolituse regulatiivsele tihedusele“.¹⁹⁵ Samuti oleks see kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kuivõrd eeldaks eelnevalt kaalumist ning olukorra hindamist. Juhul aga kui eriseaduste tasandil on eraõiguslike isikute kaasamine piisavalt reguleeritud, siis HOS-s täiendavalt dubleerida vaja pole.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda sätestada HOS-s eraõigusliku juriidilise ja füüsilise isiku kaasamise tingimused ja piirangud, juhul kui eriseaduste tasandil see piisavalt reguleeritud ei ole. Selle lahenduse oleme sõnastanud Lisa 1 punktides 6-7.*

222. Seoses tervishoiuteenuse osutajate kaasamisega hädaolukorra lahendamisse, kohaldub tervishoiualaste hädaolukordade puhul Vabariigi Valitsuse 10.07.2002 määrus nr 222 „Tervishoiukorraldus hädaolukorras“. Nimetatud määruse § 2 lg-st 1 nähtub, et tervishoiualane hädaolukord on see, mille võib põhjustada mingi sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab inimeste elu ja tervist ning on põhjustanud või võib põhjustada paljude inimeste eluohtliku haigestumise, vigastuse või mürgistuse. Näiteks on sellisteks hädaolukordadeks epideemiast ning massilisest mürgistusest põhjustatud hädaolukorrad¹⁹⁶.

223. Vastavalt VV määruse nr 222 § 2 lg-le 4 on tervishoiuteenuse osutajad kohustatud täitma sotsiaalministri ja hädaolukorra meditsiini juhi korraldusi. Vajaduse korral tehakse tervishoiualase hädaolukorra lahendamiseks koostööd teiste valitsusasutuste, valitsusasutuste hallatavate asutuste ja kohalike omavalitsustega (VV määruse nr 222 § 2 lg 1 ls 2). Järelikult on tervishoiualaste hädaolukordade puhul sätestatud tervishoiuteenuse osutajate kohustused hädaolukorra lahendamisel, sh paika pandud käsuliin juhtivasutusega, millega on lahendatud ka hädaolukorra lahendamisel osalemise (kaasamise) küsimus.

224. Lisaks reguleerib kiirabiteenuse osutaja ülesandeid hädaolukordade lahendamisel nt päästesündmuse puhul Vabariigi Valitsuse 06.01.2011 määrus nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ (§ 4 lg 5). Vangistuseseaduse § 72 lg-e 2 kohaselt alluvad vanglas hädaolukorra lahendamisele kaasatud politseiametnikud, päästametnikud ja tervishoiuteenuse osutajad hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse õiguspärastele korraldustele.

¹⁹⁵ H. Schwemer. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica 2004/7, lk 447.

¹⁹⁶ <http://www.sm.ee/tegevus/tervis/tervishoid-ja-ravimid/tervishoiualaste-hadaolukordade-lahendamise-plaanid.html>

225. Teistes hädaolukordades, mille lahendamisel vajatakse tervishoiuteenuse osutaja abi, selge regulatsioon tervishoiuteenuse osutaja kaasamiseks puudub. Samas sätestab Tervishoiuteenuste korraldamise seadus (TTKS) § 6 lg 1, et igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel on õigus saada vältimatut abi, millest võiks järeldada, et kui hädaolukorra lahendamist juhtivasutus vajab tervishoiuteenuse osutaja abi inimeste elu ja tervise kaitseks, siis puudub tervishoiuteenuse osutajal õigus keelduda. Siiski oleks vaja selget regulatsiooni, kuidas sellistes olukordades toimida. Selle lünga aitaks ületada HOS-s juhtivasutuse käsuõiguse sätestamine (vt ptk 3.3.3).

226. Alternatiiviks oleks, et sellistes hädaolukordades kohalduks Vabariigi Valitsuse 23.01.2002 määrus nr 44 „Kiirabi, haiglata ning päästeasutuste ja politsei kiirabialase koostöö kord“. Kuigi viidatud määruse § 1 lg 2 sätestab, et määrus ei reguleeri kiirabi, haiglata ning päästeasutuste ja politsei kiirabialast koostööd hädaolukorras, ei näe käesoleva analüüsi autorid põhjust, miks ei võiks nimetatud kord kehtida ka hädaolukorras läbi HOS § 1 lg-e 4. Selleks tuleb nimetatud määruse §-st 1 välja jätta lg 2. Kuivõrd nimetatud määrus reguleerib koostööd üksnes loetletud asutuste vahel, siis ei pruugi see variant katta kõiki hädaolukorra lahendamisel tervishoiuteenuse osutaja osalemisega seonduvaid olukordi. Seetõttu pooldame esimest lahendust.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku reguleerida täpsemalt tervishoiuteenuse osutaja kaasamine hädaolukorra lahendamisse, kui ei ole tegemist tervishoiuteenuse alase hädaolukorraga. Selleks pakume välja kehtestada HOS-s hädaolukorra juhtivasutuse käsuõigus, mis on sõnastatud Lisa 1 punktis 1.*

3.5. Hädaolukorra lahendamisel osalemisega isikutele tekkinud kulude hüvitamine

227. HOS ei näe ette hädaolukorra lahendamisel osalenud haldusvälistele isikutele õigust taotleda sellega tekkinud kulude hüvitamist. Sellist olukorda ei saa pidada kooskõlas olevaks PS §-ga 32, mille kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest (PS § 32 ls 2). PS § 32 kaitsealasse kuulub põhiõiguse kandjale kuuluv asi, st kehaline ese kui selline. Omandipõhiõiguse kaitsealasse kuuluvad nii kinnis- kui vallasasjad¹⁹⁷. Lisaks kuuluvad omandipõhiõiguse kaitsealasse asjaõiguslik omandiõigus, st omaniku täielik õiguslik võim asja üle ning ka raha¹⁹⁸, mistõttu on füüsilisel isikul õigus saada ka hädaolukorral osalemise tõttu saamata jäänud töötasu hüvitatud.

228. PS § 29 lg-e 2 kohaselt ei tohi kedagi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud. Eeltoodust nähtub, et kuigi kellegi sundimine tööle on keelatud, siiski on teatud olukordades hädavajalik ja mõistlik, et inimene töötab ka vastu oma tahtmist. Nii ei peeta EIÕK art 4 lg 3 järgi sunniviisiliseks tööks teenistust, mida nõutakse elu või ühiskonna heaolu ohustavate eriolukordade või õnnetuste korral.¹⁹⁹ Ka hädaolukorra lahendamiseks tehtavad tööd kuuluvad juhtumi alla, mil isikule töökohustuse panemine vastu tema tahtmist, on lubatav.

¹⁹⁷ RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18.

¹⁹⁸ RKTko 23.10.1997, 3-2-1-116-97; RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18 ; 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 56.

¹⁹⁹ T. Annus. Kommentaar §-le 29. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 29, komm 5.1.

229. Sellest tulenevalt peaks hädaolukorra lahendamisse kaasatud eraõiguslikele isikutele kulude hüvitamine olema reguleeritud õigusakti tasandil. Vastasel juhul oleks eraõigusliku isiku kaasamine hädaolukorra töödesse või tema vara sundkasutamine ilma kulusid hüvitamata vastuolus PS §-ga 32.

230. Lisaks puuduksid ka igasugused mõistlikud põhjendused hädaolukorra töodes osalevate isikute erinevaks kohtlemiseks isikutega, kes osalevad eriolukorra või päästetöodes, kuivõrd viimasel juhul näevad õigusaktid ette isiku õiguse taotleda tekkinud kulude hüvitamist. Näiteks on PäästeS 8. ptk-s reguleeritud kulude hüvitamine seoses asja sundkasutusega, pääste- ja demineerimistööl osalemisega, toitlustuse ja joogivee kasutamisega ning kahju hüvitamine Vabariigi Valitsuse reservist. HOS-i 5. peatükis on sätestatud nt eriolukorra ajal rakendatud füüsilise isiku tasustamine (HOS § 44) ja tema sotsiaalsed tagatised (HOS § 45), samuti reguleeritud, millal riik hüvitab eriolukorra ajal tekkinud kahju (HOS § 43). Viidatud kahe regulatsiooni suurim erinevus seisneb asjaolus, et HOS ei sätesta juriidilisele isikule kulude hüvitamist, erinevalt PäästeS-st. Kuivõrd hädaolukorra lahendamisel on võimalik kaasata ka eraõiguslikke juriidilisi isikuid (nt PäästeS § 6), siis ei piisaks eriolukorra lahendamise regulatsiooni üle võtmisest, sest seal ei ole sätestatud eraõiguslikule juriidilisele isikule kulude hüvitamist. **Seetõttu on võimalikeks lahendusteks, kas sätestada PäästeS-ga analoogne regulatsioon või kombineerida eriolukorra lahendamise regulatsioon PäästeS-s sätestatuga.**

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku sätestada HOS-s eraõiguslikule juriidilisele ja füüsilisele isikule hädaolukorra lahendamisel osalemisest tekkinud kulude hüvitamine kombineerituna eriolukorra lahendamise regulatsioon PäästeS-s sätestatuga. Tehtud ettepaneku oleme sõnastanud Lisa 1 punktides 8-10.*

231. Konkreetse kulude hüvitamise korra võib kehtestada Vabariigi Valitsuse määrusega, nähes selleks delegatsiooninormi ette HOS-s. Seejuures võib korra kehtestada analoogselt päästesündmusel asja sundkasutusest tekkinud kulude hüvitamise regulatsiooniga²⁰⁰. Otsuse kulude hüvitamiseks peaks tegema hädaolukorra juhtivasutus, kui kõige paremat ülevaadet sündmusel osalenutest ning nende võimalikest kuludest omav asutus. Juhul, kui hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse eelarvest ei ole võimalik taotletud kulusid hüvitada, edastab juhtivasutus taotluse koos vastava dokumentatsiooniga ministeeriumile, kelle valitsemisalas ta asub. Vastav ministeerium vaatab taotluse läbi ja esitab sellega nõustumisel viivitamata Rahandusministeeriumile taotluse raha eraldamiseks Vabariigi Valitsuse reservist vastavalt kehtivale korrale²⁰¹.

232. Olukorras, kus seaduses on selgelt sätestatud hädaolukorras osalenud eraõiguslikele isikutele õigus kulude hüvitamisele, on see piisav garantii eraõiguslikele isikutele (sh ka tervishoiuteenuse osutajatele) hädaolukorra lahendamise tekkida võivate kulude hüvitamiseks hilisemalt.

4. JUHTIVASUTUSE VÕIMALUSED TÄIENDAVATE EELARVEKULUTUSTE TEGEMISEKS

233. Riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord on sätestatud Riigieelarve seaduses (RES). Seega juhtivasutusele hädaolukorra lahendamise kaasnevad kulud kaetakse

²⁰⁰ Vt Vabariigi Valitsuse 27.01.2011 määrust nr 18 „Päästetööl või demineerimistööl asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamise ulatus ja kord“.

²⁰¹ Vabariigi Valitsuse 16.11.1999 määrus nr 346 „Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise ja selle kasutamise kord“.

riigieelarvest vastavalt kinnitatud riigieelarvele. See on sõnaselgelt sätestatud RES § 29 lg-s 1, mille kohaselt on riigiasutusel õigus teha kulusid ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves selleks vahendid ette nähtud. Ülaltoodu tähendab, et „riigieelarve on valitsusele täitmiseks kohustuslik ja sellest kõrvalekaldumine ei ole lubatud. Eelkõige tuleb seda mõista kui keeldu teha eelarves ettenähtust suuremaid kulusi“.²⁰²

234. Samas on ettenägematuteks kuludeks loodud Vabariigi Valitsuse reserv²⁰³, millest tehakse sihtotstarbelisi eraldisi²⁰⁴. Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise ja selle kasutamise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 16.11.1999 määrusega nr 346 „Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise ja selle kasutamise kord“. Kuigi hädaolukordade tekkimist on võimalik mingil määral prognoosida, siis selle ulatust ning tagajärgi (sh selle lahendamise tekkivad kulusid) on ilmselt raskem planeerida. Samas ei tohi hädaolukorra lahendamise tõhusus kannatada seetõttu, et puuduvad vastavad ressursid.

235. Sellest lähtuvalt ning tuginedes seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtetele on vaja õigusaktide tasandil sätestada normid juhtivasutusel hädaolukorra lahendamisel tekkinud täiendavate eelarveliste vahendite taotlemiseks. Näiteks on TTKS § 52 lg 1 p-s 7 sätestatud, et riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi kaudu rahastatakse valmisolekut tervishoiuteenuste osutamiseks hädaolukorras. PäästeS § 47 lg-e 2 kohaselt hüvitatakse ulatusliku või pikaajalise päästetöö korral päästeteenistuja, vabatahtliku päästja ja päästetööle rakendatud füüsilise isiku toitlustamise ja joogivee kulud Vabariigi Valitsuse reservist. Täpsem kord on sätestatud Vabariigi Valitsuse 09.09.2010 määrusega nr 134 „Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistöoga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksamise ulatus ja kord“. HOS § 20 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise finantseerimise alused ja korra²⁰⁵. Eeltoodust nähtub, et sündmuse lahendamisel võimalike täiendavate kulude taotlemine on seotud selle lahendamisel osalevatele isikutele tekkinud kuludega (nt päästesündmusel osalevatele isikutele toitlustamise ja joogivee kulud). Seega ei ole viidatud sätetes ette nähtud asutuse tegevus- või majandamiskulude²⁰⁶ katteks riigieelarvest täiendavate kulude taotlemist (v.a eriolukorra puhul).

236. Kuivõrd riigieelarve võetakse igal aastal vastu Riigikogu poolt (PS § 118), siis selles sätestatud liigendusest kulude eraldamine peab toimuma vastaval õiguslikul alusel ning vastavas korras. Seega tuleks seaduse alusel sätestada, millistel juhtudel on õigus juhtivasutusel taotleda hädaolukorra lahendamisel tekkinud täiendavate kulude katteks eraldisi Vabariigi Valitsuse reservist. Üheks võimaluseks on sätestada eriolukorraga sarnane regulatsioon, et Vabariigi Valitsus kehtestab hädaolukorra lahendamise finantseerimise alused ja korra. See eeldab delegatsiooninormi sätestamist HOS-s.

²⁰² L. Lehis. Kommentaarid §-le 115. – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 115, kamm 6.

²⁰³ RES § 30 lg.

²⁰⁴ RES § 30 lg 2.

²⁰⁵ Vastavalt viidatud korra § 1 lg-le 1 teeb eriolukorra väljakuulutamisel Vabariigi Valitsus esialgse otsuse eriolukorraga seotud kulude katmise kohta. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt teeb Vabariigi Valitsus, kuulanud ära eriolukorra juhiks määratava ministri esialgse arvamuse eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise eeldatavate kulude kohta ja rahandusministri arvamuse võimalike kulude katmise allikate kohta, eriolukorra väljakuulutamisel esialgse otsuse, milles näidatakse ära eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste ning avaliku halduse ülesandeid täitvate isikute eelarvetest kaetavad kulud või Vabariigi Valitsuse reservist kaetavad kulud ning nende maht. Eriolukorra lõppemisel koondab eriolukorra juht VV 13.10.2011 määruse nr 134 § 1 lõikes 2 nimetatud asutuste ja isikute kulud ning põhjendatud juhul esitab Rahandusministeeriumile taotluse eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise seotud kulude rahastamiseks Vabariigi Valitsuse reservist vastavalt kehtivale korrale.

²⁰⁶ RES § 4 lg 5; § 6 lg 1 p 2.

- *Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku sätestada HOS-s hädaolukorra lahendamise finantseerimise alused ja kord. Lahenduse olema sõnastanud Lisa 1 punktis 12.*

5. KRIISIKOMISJONIDE PÄDEVUS HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISEL

5.1. Kriisikomisjonide poolt juhtimisalaste rollide ja vastutuse määramine

237. HOS sätestab kriisikomisjonide pädevuse eeskätt nõuandvana ehk pigem strateegilisel või taktikalisel tasandil (teabevahetuse koordineerimine). Sellest lähtuvalt on kriisikomisjonide pädevuses nt hädaolukordade lahendamisel abistada vajaduse korral hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel (HOS § 3 lg 1 p 1; § 4 lg 2 p 5; § 5 lg 3 p 5). Kriisikomisjonide otsustuspädevus on sätestatud järgmistel juhtudel: § 4 lg 2 p 6 kohaselt otsustab regionaalne kriisikomisjon regionaalse ja § 5 lg 3 p 6 kohaselt kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimisõppuse korraldamise, § 10 alusel on kriisikomisjonil pädevus kohustada massiteabevahendi valdajat avaldama teateid. Muudes olukordades on kriisikomisjonidel nõuandev ja kooskõlastav roll.

238. Kriisikomisjoni kui erinevaid asutusi koondava organi eeliseks on erinevate kompetentside koondamine. See võimaldab efektiivselt analüüsida kriisireguleerimissüsteemi toimimist, aga uute strateegiate välja töötamist. Kuivõrd ülalpool on analüüsitud juhtivasutuse käsuõigust ning jõutud järeldusele, et vaja oleks ühtset üleriigilist juhtimisraamistikku, mida hädaolukorra lahendamisel järgitakse, siis võiks kriisikomisjoni pädevusse jääda sellise dokumendi välja töötamine. Näiteks on Prantsuse hädaolukorra juhtimise süsteem tänapäeval rajatud põhimõttele, et hädaolukorra efektiivne lahendamine nõuab sotsiaalse, majandusliku ja keskkonna riski hindamist avalikkuse poolt. See on saavutatav analüüsides iga suure õnnetuse põhjusi ja tekitatud kahjusid ning õppides ja ühendades need õppetunnid igast hädaolukorra lahendamisel esinenud veast meetmete poliitikasse²⁰⁷. Selleks on õigusaktide tasandil kriisikomisjonidele kehtestatud pädevus- ja volitusnormid, mistõttu õigusaktide tasandil muutusi selles osas läbi viia ei oleks vaja.

239. Kriisikomisjonide pädevust võiks laiendada hädaolukorra lahendamise juhtivasutuse määramise otsustamisel, kui 1) on tegemist hädaolukorraga, mille osas ei ole hädaolukorra lahendamise plaani koostatud ega juhtivasutust määratud või 2) hädaolukorra lahendamise juhtivasutus ei saa hädaolukorra lahendamise juhtimisega hakkama. Selline pädevuse laiendamine ei läheks vastuollu praegu kehtiva kontseptsiooniga kriisikomisjonidest, kuivõrd juba praegu on kriisikomisjonide pädevuses vajaduse korral abistada hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel²⁰⁸.

240. Muude juhtimisrollide ja vastutuste määramine kriisikomisjonide poolt hädaolukordade lahendamisel vajab põhjalikumalt ja hädaolukordade keskset eriseadustele tuginevat analüüsi. Arvestades, et käesoleval ajal on probleemiks erinevad juhtimise korraldused hädaolukordades, mille puhul ei ole vaja hädaolukorra lahendamise plaane koostada²⁰⁹, siis võiks selline analüüs keskenduda just nimetatud hädaolukordade lahendamisel juhtimisrollide

²⁰⁷ I. Renda-Tanali. French Emergency Management System: Moving Toward an Integrated Risk Management Policy. – Comparative Emergency Management Book Project, lk 1. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp>

²⁰⁸ HOS § 3 lg 2 p 3, § 4 lg 2 p 5.

²⁰⁹ Siseministeriumilt saadud sisend.

ja vastutuse määramisele kriisikomisjonide poolt. Seejuures on oluline, et otsustamise viimine kriisikomisjonide tasandile, oleks liikumine detsentraliseeritud otsustamissüsteemist tsentraliseeritud otsustamissüsteemi poolt. Samas peab näiteks Norra oluliseks detsentraliseerituse printsiipi kriiside lahendamisel²¹⁰, mistõttu vajaks nimetatud küsimus põhjalikumat analüüsi.

241. Küsimus, kas kriisikomisjonid võiksid täita hädaolukordade lahendamisel juhtivasutuse rolli viitab praegu kehtiva süsteemi olulisele muutmisele. Juhul, kui määrata kriisikomisjonid juhtivasutusteks, siis sellega loodaks sisuliselt uus süsteem. Selline muudatus oleks põhjendatud, kui hetkel kehtiv süsteem ei toimiks. Nähtuvalt aga Siseministeriumi antud sisendist on hädaolukordade lahendamisel probleemiks erinevad juhtimismudelid hädaolukordade lahendamisel. Seetõttu sellise uue süsteemi loomine kõigi hädaolukordade puhul ilmselt põhjendatud ei ole. Seda enam, et iga uus muutus süsteemis vajab ka selle kinnistamist asutustes ning nende juhtimismudelid hädaolukordade lahendamisel. See tähendab, et kriisi saabudes käitatakse lähtuvalt sellest, mida on läbi harjutatud ja õppustel selgeks õpitud. Erialakirjanduses on seda nimetatud kultuuriliseks-institutsionaalseks vaatenurgaks, mil kriisisituatsioonis järgitakse pigem organisatsioonis aja jooksul väljakujundatud mitteametlikke norme ja praktikaid²¹¹. Seetõttu sagedased ulatuslikud muutused võivad pärssida asutuste valmisolekut hädaolukordade lahendamiseks.

242. Ülaltoodust lähtuvalt on oluline, et kriisikomisjon suudaks tõhusalt ja efektiivselt täita oma nõuandvat ja toetavat rolli hädaolukordade lahendamisel. Arvestades, et kriisikomisjon on kollegiaalne organ, hõlmates mitmeid omaala spetsialiste võiks näha kriisikomisjoni rolli eelkõige strateegilisel tasandil.

5.2. Õiguspraktika sündmuste juhtimisel läbi komisjoni

243. Eesti õiguspraktikas sisuliselt puuduvad näited olukordadest, kus komisjon on juhtinud sündmuste lahendamist. Siiski on LLTS-s sätestatud regulatsioon loomatauditõrje likvideerimiseks komisjonide poolt, mida võib võtta võrdluseks analüüsivaks kriisikomisjonide võimalikku rolli muutmist hädaolukordade lahendamisel.

244. Riigikontroll on 2007. aasta aruandes Riigikogule märkinud, et hädaolukorra lahendamise juhtimine (loomatauditõrje komisjon vs kriisikomisjon) ei ole üheselt mõistetav, sest seaduses ja plaanis ei kajastu loomatauditõrje komisjonide toimimine kriisireguleerimise meeskondadena²¹². Kuigi viidatud Riigikontrolli aruanne on tehtud enne HOS-i vastu võtmist, siiski oma olemuselt on jäänud probleemküsimused samaks.

245. Riigikontroll selgitab, et kuigi Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon otsustas dubleerivate rollide osas, et loomataudi hädaolukorra lahendamisel toimivad LLTS-i alusel kokkukutsutavad loomatauditõrje komisjonid kriisireguleerimise meeskondadena, siiski seadustes see ei kajastu²¹³. Ka käesoleval juhul on nimetatud probleem säilinud, kuivõrd HOS sätestab kriisikomisjonide ühe ülesandena sarnaselt loomatauditõrje komisjonidele hädaolukorra lahendamise koordineerimise. Sellest lähtuvalt oleks jätkuvalt vaja selgelt eristada loomataudi kui hädaolukorra lahendamisel kriisikomisjoni ja loomatauditõrje komisjonide ülesanded. Ühtlasi ilmestab eelmärgitu, et loomatauditõrje komisjonidel on kriisikomisjonidega paljuski sarnane roll hädaolukorra lahendamisel.

²¹⁰ Christensen, T., Lægroid, P. ja Rykkja, L. H. (2013), After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. Journal of Contingencies and Crisis Management, lk 4.

²¹¹ *Ibid.*, lk 3.

²¹² Eesti valmisolek hädaolukorraks. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 16.05.2007, lk 23. Kättesaadav elektrooniliselt: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Area/20/language/et-EE/Default.aspx>

²¹³ *Ibid.*, lk 23-24.

246. LTTS § 48 lg 4 p-i 3 kohaselt on kohaliku loomatauditõrje komisjoni ülesandeks loomatauditõrje meetmete rakendamise koordineerimine, korraldamine ja kontroll²¹⁴. Riikliku loomatauditõrje komisjoni ülesandeks on muuhulgas tõrjemeetmete rakendamise koordineerimine ja tulemuste analüüs²¹⁵, loomataudi likvideerimiseks eraldatud riiklike ressursside suunamine²¹⁶ ning riikidevaheline koostöö loomataudi edasise leviku tõkestamiseks (LTTS § 49 lg 3 p-d 1-3).

247. Eeltoodust nähtub, et loomatauditõrje komisjonid osalevad ka sisuliselt hädaolukorra likvideerimisel, erinevalt kriisikomisjonidest, kellel on nõuandev ja toetav roll. Neil on paljuski ülesandeid, mis on samalaadsed kriisikomisjonile pandud ülesannetega. See tähendab, et ka komisjon võib edukalt olla hädaolukorra lahendamise juhtivasutus. Küll aga ei pea analüüsi autorid praeguse õigusliku regulatsiooni juures põhjendatuks määrata kriisikomisjon kõigi hädaolukordade lahendamise juhtivasutuseks, tulenevalt just hädaolukorra lahendamise erinevatest liikidest ja ulatustest. Lisaks lõhuks see seni eksisteerinud süsteemi, milleks praegust vajadust ei esineks. Oluline on tõhustada kriisikomisjonide poolt seaduses sätestatud pädevuse ja volituste realiseerimist tagamaks hädaolukorra lahendamise efektiivsuse. Samuti ei oleks selliseks kardinaalseks muutuseks ka vajadust, kui kõikide hädaolukordade lahendamise juhtimiseks sätestatakse ühtne

²¹⁴ Loomatauditõrje meetmete rakendamise koordineerimisel, korraldamisel ja kontrollimisel 1) varustab kohalik loomatauditõrje komisjon tauditpunkti piisavate inim- jm ressurssidega; 2) kehtestab epidemioloogilise uurimise käigus tauditunnuks tunnistatud punktis karantiini ning teostab järelvalvet karantiini nõuetest kinnipidamise üle; 3) kehtestab kitsendused taudikahtlusel, ohustatud ja järelvalvetsoonis ning teostab järelvalvet kitsendustest kinnipidamise üle; 4) lõpetab karantiini ja kitsendused pärast loomataudi likvideerimist ja selle loomataudi tõrje-eeskirja või Veterinaar- ja Toiduameti kehtestatud nõuete täitmist; 5) nõuab tauditunktis viibivatelt isikutelt kaitseriieetuse kasutamist, määrab kaitseriieetuse ja varustuse kasutamise ja desinfitseerimise korra; 6) suunab loomi tapmisele täiendavate diagnostiliste uurimiste teostamiseks või loomataudi leviku tõkestamiseks; 7) kehtestab metsloomade tapmise korra; 8) suunab loomseid saaduseid ja loomseid jäätmeid kõrvaldamisele või kahjutustamisele; 9) teeb korraldusi väljaheidete kahjutustamiseks, saastunud toodangu ja inventari kahjutustamiseks või hävitamiseks; 10) teeb korraldusi loomakasvatushoonete ja –rajatiste korrastamiseks, desinfitseerimiseks, desinsektatsiooniks ja deratisatsiooniks; 11) viib vaksineerimise puhul koostöös riikliku loomatauditõrje komisjoniga läbi vaksineerimiskampania; 12) peab arvestust ning informeerib järjepidevalt riikliku loomatauditõrje komisjoni tauditõrje hetkeseisust; 13) informeerib kohalikke omavalitsusi, põllumajandus- ja kaubandusorganisatsioone, loomaarste, loomapidajaid ja teisi tauditõrjega seotud isikuid ning institutsioone taudialasest olukorrast; 14) vaatab läbi loomapidaja, loomsete saaduste käitleja või riigiasutuse poolt esitatud taotlused koos lisatud materjalidega, kontrollib taotletava summa põhjendatust ning annab kirjaliku hinnangu kulude arvestuse vastavuse või mittevastavuse kohta. (Loomatauditõrje situatsiooniplaan, lk 17-18. Kättesaadav elektrooniliselt aadressilt:

<http://www.vet.agri.ee/static/body/files/290.Loomataudit%F5rje%20situatsiooniplaan.pdf>)

²¹⁵ Ülesanded on järgmised: 1) määratleda kehtivast seadusandlusest juhindudes rakendatavad tõrjemeetmed; 2) juhendada ja jälgida kohaliku loomatauditõrje komisjoni tööd, tagada rakendatavate meetmete kohene ja tulemuslik rakendamine kohaliku loomatauditõrje komisjoni poolt; 3) piiritleda ohustatud tsoon tauditpunkti ümber ja järelvalve tsoon ohustatud tsooni ümber; 4) suhelda diagnostikalaboratooriumitega, meteoroloogia- ja hüdroloogiateenistusega; 5) suhelda meedia ja pressiga; 6) suhelda politseivõimudega konkreetsete õigusmeetmete (nt liikumispiirangud) rakendamise tagamiseks; 7) vaksineerimise puhul määratleda vaksineerimise piirkond ning koostöös kohaliku loomatauditõrje komisjoniga teostada vaksineerimine (Loomatauditõrje situatsiooniplaan, lk 15-16. Kättesaadav elektrooniliselt aadressilt: <http://www.vet.agri.ee/static/body/files/290.Loomataudit%F5rje%20situatsiooniplaan.pdf>)

²¹⁶ Seejuures on riikliku loomatauditõrje komisjoni ülesanneteks: 1) suunata inim- ja muid ressursse kohaliku loomatauditõrje komisjoni; 2) vajadusel taotleda lisarahastamist taudi tõrjumiseks. Riikidevahelises koostöös loomataudi edasise leviku tõkestamiseks on riikliku loomatauditõrje komisjoni ülesandeks: 1) informeerida teiste Euroopa Liidu liikmesriikide ja teiste riikide veterinaarteenistusi, Euroopa Liidu Komisjoni, OIE-d ja teisi veterinaarorganisatsioone, põllumajandus- ja kaubandusorganisatsioone ning vastavaid tauditõrjehanguga seotud institutsioone loomataudi puhkemisest; 2) vajadusel teha koostööd eelpoolmainitud institutsioonidega taudi tõrjumisel. (Loomatauditõrje situatsiooniplaan, lk 16. Kättesaadav elektrooniliselt aadressilt: <http://www.vet.agri.ee/static/body/files/290.Loomataudit%F5rje%20situatsiooniplaan.pdf>)

juhtimismudel, mis aitaks tõhustada koostööd hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste vahel.

Lisad:

1. Hädaolukorra seaduse muudatusettepanekud analüüsi II-le osale.

Lugupidamisega

Allar Jõks
vandeadvokaat

Anu Maria Kütimaa
advokaat