

Kohalike omavalitsuste ülesannetest tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses

Uue seadusega tunnistatakse hädaolukorra seadus (edaspidi HOS), erakorralise seisukorra seadus (edaspidi ErSS) ja riigikaitse seadus (edaspidi RiKS) kehtetuks ning nende reguleerimisalad ühtlustatakse ja koondatakse ühte õigusakti. Seaduse vastuvõtmisel tekib ühtne ja selge õiguslik raam ja kriisikäsitus.

Mis muutub kohalike omavalitsuste jaoks?



Senised hädaolukordade ja erakorralise seisukorra lahendamine, elutähtsate teenuste tagamine ja riigikaitse ülesannete loogika koondatakse tervikliku vaatega **kriisiülesannete süsteemiks**. Kriisiülesannete abil täpsustatakse prioriteedid ja ootused erinevatele kriiside lahendamise seotud osalistele ja juurutatakse ülesannete jäävuse põhimõtet.



Kasutusele võetakse uus tsiviil- ja riigikaitsekriise ühendav valmidusaste **kriisiolukord**¹, mille kehtestab Vabariigi Valitsus (edaspidi VV) ja mille lahendamise üldjuht on peaminister.



Peaministri ja VV juhtiv roll tähendab kriisiolukordades ennekõike täiendavate meetmete ja ressursside kasutusele võtmise otsuseid. **Kriisiolukorra vahetut lahendamist juhib jätkuvalt kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus** (vastavalt VV kriisiplaanile Kaitsevägi, Päästeamet, KAPO, Riigi Infosüsteemi Amet jt). Elutähtsa teenuse ulatusliku katkestuse korral juhib selle lahendamist elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus ehk ETKA (KOVid, Eesti Pank, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium jt).



Kriisiolukordadeks valmistumiseks tekib **ühtne planeerimissüsteem**. 18.10.2024 jõustunud HOS muudatustega tekkis KOVidele riskianalüüsi² tegemise ülesanne. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse jõustumisel tekib täiendavalt ülesanne koostada kõiki kriisiülesandeid kattev kriisiplaan³ ning selles olevad tegevused regulaarselt õppustel läbi harjutada. Soovi korral võivad KOVid kriisiplaane ja õppuseid teha ka ühiselt. Seni on sarnased ülesanded olnud vaid enam kui 10 000 elanikuga KOVides ning vaid elutähtsate teenuste korraldamise vaates. Terviklikku kriisideks valmistumise süsteemi on hõlmatud kõik kriisiülesandega asutused, st KOVide kõrval panustavad ka kõik teised püsiva kriisiülesandega asutused (sh riigiasutused ja elutähtsa teenuse pakkujad).



Tervikliku planeerimissüsteemi osana tekib KOVidel õigus määrata oma **püsivate kriisiülesannete täitmiseks töökohustusega kriisiülesandega töö- ja ametikohad**. Kriisiülesandega töö- ja ametikohtade vajadus tuleb planeerida KOV kriisiplaanis ja üksnes kriisiülesande täitmiseks vajalikus ulatuses.

¹ Kriisiolukorra kehtestab valitsus, kui on vajalik lahendada suure mõjuga tsiviilkriisi või tagada riigikaitset ning seda ei saa teha ilma mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsuse ja koordineeritusega ning selle lahendamine ei ole võimalik valitsuse- ja peaministrikeskset juhtimiskorraldust ning isiku põhiõigusi ja vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata ning tavapärasest rohkem võimeid, vahendeid ja varusid kaasamata

² KOV riskianalüüs sisaldab riskide analüüsi, kriisideks valmisoleku analüüsi ja tegevuskava

³ KOV kriisiplaani peamisteks elementideks on juhtimine, koostöö, püsiva kriisiülesande täitmine, tegevused, võimed, vahendid, varud, avalikkuse teavitamine ja vajadus rahvusvahelise abi järele



Tekib üldine alus asutuste vahel **kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe vahetamiseks**.



Kõikide kriisiülesandega asutuste, sh KOVide kohustus on tagada **asutuse toimepidevus** – see tähendab asutuse sisemise töökorralduse läbimõtlemit selliselt, et erinevate ootamatuste ilmnedes suudetakse kriisiülesannete täitmisega jätkata. Ka valitsusasutuste valmidustasemed ja objektikaitse regulatsioon on osa toimepidevusest.



Kriisiolukorraks valmistumiseks, kriisiolukorra lahendamiseks, teabevahetuse ja olukorrateadlikkuse tagamiseks ning kriisiülesannete täitmiseks peab KOV moodustama **kriisikomisjoni** ja esitama kord aastas Päästeametile kriisikomisjoni tegevusest kokkuvõtte⁴. Mitu KOVi võivad moodustada ka ühise kriisikomisjoni.

Millised on kohalike omavalitsuste (KOV) kriisiülesanded?



Täpsustub KOVide roll kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. Tekib selge **nimekiri kriisiülesannetest**, millega jätkamine kriisiolukordades on kõige olulisem, ning luuakse õiguslik alus vähemkriitiliste tegevuste peatamiseks ja prioriteetide seadmiseks⁵. (Kehtiv õigusruum selliselt võimalust seadusest tulenevate ülesannete täitmise lõpetamiseks ei anna.)



Kriisiülesannete korraldamisel tekivad võimalused kehtestada miinimum-standardid. Nt nähakse ette kriisiaegsed erisused sotsiaalvaldkonnas (sh paindlikumad võimalused toetuste maksmise peatamiseks ja edasilükkamiseks).

Kohalike omavalitsuste kriisiülesanded:



Korraldada elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamist (veevarustus, kanalisatsioon, kaugküte, teede korrashoid):

1. koordineerida ja nõustada elutähtsa teenuse osutajaid,
2. teha järelevalvet,
3. kehtestada toimepidevuse nõuded teenuste kohta,
4. korraldada õppusi,
5. teha kommunikatsiooni,
6. koostada kriisiplaan.



Määrata ja võtta kasutusele kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil evakuatsioonikohad, aidata kaasa kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil viibivate inimeste ulatuslikule evakuatsioonile ning teise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumilt evakueeritud inimeste vastu-võtmisele ja võimaldada evakueeritud inimestele evakuatsioonikohas vähemalt toitu ja joogivett⁶.

⁴ Päästeametil on õigus veenduda, kas KOVi kriisikomisjonid on käsitlenud komisjonis kriisiolukorraks valmistumise, selle lahendamise, teabevahetuse ja olukorrateadlikkuse tagamise teemasid.

⁵ Eelnõu § 31 kohaselt on kriisiolukorras kriisiülesannete täitmine esmane. Eelnõu § 37 annab aluse jätta täitmata seadusega või seaduse alusel või halduslepinguga määratud avalik-õiguslike ülesandeid või kohustusi, kui nende täitmine on võimatu erakorralise või sõjaseisukorra asjaolude või mobilisatsiooni tõttu.

⁶ Kohalik omavalitsus peab olema valmis osutama abi vähemalt kahe protsendi ulatuses oma elanike arvust



Korraldada koduteenust.



Korraldada väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust.



Korraldada asendushooldusteenust.



Korraldada turvakoduteenust.



Tagada vältimatu sotsiaalabi.



Abistada abivajavaid ja hädaohus olevaid lapsi, sealhulgas perekonnast eraldatud või kriisiolukorra tõttu perekonnast lahutatud lapsi.



Maksta toimetulekutoetust.



Korraldada suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenust.



Tagada alus-, põhi- ja keskhariduse kättesaadavus.



Tagada oma territooriumil viibivate inimeste teavitamine ohuolukorrast ja käitumisjuhiste andmine.

ETKA-l tekib **õigus anda elutähtsa teenuse osutajatele (ETO) korraldusi osutada elutähtsat teenust ettenähtud viisil ja ulatuses ka siis, kui kriisiolukorda ei ole kehtestatud**. Korralduse andmise eelduse on, et see on vajalik elutähtsa teenuse ulatusliku katkestuse ärahoidmiseks või pärast sellist katkestust teenuse taastamiseks. Seega tekivad KOVil ETKAna lisavõimalused ka kriisiolukorra lävendi alla jäävate kohalike kriiside ennetamiseks ja lahendamiseks ning nende mõjude leevendamiseks. *(Seni on selliste korralduste andmine olnud võimalik vaid erikordade kehtestamisel ja eriolukorra juhi kaudu.)*

Täiendavalt tekib KOVile võimalus **anda ühekordseid kriisiülesandeid**. Ühekordsed kriisiülesanded on ülesanded, mille täitmist riik ei ole ette näinud, kuid mille täitmise vajadus tekib kriisiolukorra ajal. Ühekordne kriisiülesanne peab olema seotud KOV põhitegevusega ning selle andmise eelduseks on ülesande täitmiseks vajalike ressursside (sh inimeste) olemasolu. Ühekordse kriisiülesande saab määrata VV, tema volitatud kriisiolukorda lahendav täidesaatva riigivõimu asutus või Kaitsevägi. Olukorras, kus KOV saab mitu erinevat ühekordset kriisiülesannet, tuleks esmajoones täita riigi sõjaliseks kaitseks antud ülesanded.

Lühidalt on KOV kriiside lahendamisel kolmes rollis:

1. täidab seadusega KOVile pandud, aga olemuslikult kohalikke kriisiülesandeid (sh ETKA kohustust),
2. täidab riiklikke ülesandeid, nt ulatusliku evakuatsiooni toetamise tegevused,
3. KOV on autonoomne ja peab ise korraldama oma parema äranägemise järgi teenuseid ning kohalikku elu.

Kuidas riik kohalikke omavalitsusi toetab?



KOV on kriisi lahendamisel riigile oluline partner, kellela kriisi tulemuslik lahendamine ei ole võimalik. **KOVide kriisivalmiduse toetamisel on võtmeroll Päästeametil**, kelle kaudu liigub oluline info ja luuakse ühtne olukorrateadlikkus ning kes vajaduse korral toetab ja nõustab KOVi tema ülesannete täitmisel, kaasates vajaduse korral teisi riigiasutusi.



Täpsustub regionaalsete kriisikomisjonide roll – regionaalsed kriisikomisjonid täidavad edaspidi oma rolli ka riigikaitse kriisi ajal. Päästeametile keske rolli andmise eesmärk on koondada erinevates formaatides toimuv suhtlus ühte kanalisse nii tavaolukorras kui ka kriisi ajal.



Päästeameti ülesanne regionaalsel tasandil on:

- nõustada KOVe kriisideks valmistumisel, kaasates vajaduse korral teisi riigiasutusi⁷,
- korraldada riigiasutuste ja KOVide vahelist koostööd ja teabevahetust,
- toetada kriisiolukorda lahendavat asutust teabevahetuse ja koostöö korraldamisega ja nõustada kohaliku omavalitsuse üksusi,
- koordineerida elanikkonnakaitse tegevuste õigeaegset rakendamist kriisiolukorras.



Täpsustub kriisi lahendamisel tekkivate kulude hüvitamine. Ulatuslikule evakuatsioonile kaasaaitamise ning toimetulekutoetuse maksmiseks vajalikud kulud kaetakse riigieelarvest. Muude ülesannete puhul kaetakse kulud riigieelarvest osas, milles need ületavad ülesande täitmise laadi, mahtu ja täitmisega seotud kulusid suurel määral, või kui tegemist ei ole oma elanikele teenuse osutamise kuluga. Täpsed kulude hüvitamise alused ja arvutusmetoodika nähakse ette Vabariigi Valitsuse määrusega.

⁷ Kriisiplaani koostöölavad Päästeameti kõrval ka Sotsiaalkindlustusamet ja Haridus- ja teadusministeerium (vastavalt oma pädevustele sotsiaal- ja haridusteenustes).