



Justiitsministeerium

Teie 20.06.2019 nr 8-2/3881

Meie 23.08.2019 nr 5-1/131-2

Riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamine

Eesti Linnade ja Valdade Liit kooskõlastab **riigikaitse seaduse eelnõu** järgmiste märkuste ja ettepanekute arvestamisel.

Kokkuvõtvalt, riik paneb omavalitsusele kaitseolukorra ajaks ülesandeid, mille rahastamist ette ei nähta. Samuti vajab rahalisi vahendeid kaitseolukorraks valmistumine (planeerimine). Tugisüsteemide loomine ja plaanide tegemine peaks toimuma riigi ja omavalitsusüksuste koostöös, et saavutada parim tulemus, ressursse kasutatakse säästlikult ja otstarbekalt.

Oleme sisukohal, et kuna riigikaitse on tulenevalt juba oma olemusest eelkõige riigi ülesanne, siis peaks selle täitmisega kaasnevate tavapärasest KOVi tegevusest väljuvate või seda ületavate ülesannete täitmise kulude katmisel olema tagatud riigi poolne adekvaatne rahastus.

Alljärgnevalt esitame konkreetsed märkused ja ettepanekud valdkondade ja sätete kaupa.

1. Sotsiaalhoolekande seaduse alusel on KOVi kohustus anda vältimatut sotsiaalabi igale tema territooriumil viibivale isikule. Samuti on seletuskirjas välja toodud fakt, et kui sõjapõgenikke on palju, ületab nende eest hoolitsemine KOVide haldussuutlikkuse ning tegemist on ilmselt riikliku ülesandega. Samas ollakse seisukohal, et kui riik soovib kaitseolukorra ajal selle KOVile delegeerida, võib seda teha ühekordse riigikaitseülesande andmisega, kuivõrd sellega antakse KOVile selline ülesanne, mida KOV täidab ka tavaolukorras, ainult et väiksemas mahus.

Nõustume, et sisuliselt tehakse KOVile ülesandeks täita KOVi olemuslikku ülesannet tavapärasest suuremas mahus, milleks võib olla vajalik KOVil planeeritust ja olemasolevast enam eelarvelisi vahendeid. Olenevalt olukorra mastaapsusest võib KOVil seetõttu tekkida probleeme ülesande täitmisega, mistõttu on oluline, et taolisi olukordi lahendatakse KOV ja riigi koostöös, sh kaasates ka riigi eelarvelisi vahendeid olukorra lahendamiseks.

2. KOVile on antud kohustus tagada riigikaitseülesannete täitmine, mis võib osutada haldussuutlikkuselt väga mahukaks ja koormavaks ülesandeks, kuid erasektori ressursside kaasamise võimalust ei ole antud, mis aga annaks võimaluse KOVile näiteks majutusasutust rakendada varjupaigateenuse osutamiseks. See oleks üks võimalus, mis maandaks varuressursside loomise vajadust ning saaks osa koormust erikorra ajal panustada ka erasektori võimekusele, nii nagu on see eelnõu kohaselt võimalik riigi tasandil. Palume kaaluda KOVile erasektori võimekuse rakendamise volituse andmist. Viimane võib olla kooskõlastatult kaitseolukorra juhi või kaitseolukorra lahendamist juhtiva asutusega, mis annab võimaluse vältida ressursside topelt kasutust. Regulatsiooni kujundamisel on oluline silmas pidada, et erasektorile KOVi poolt kohustuste panemine võib tähendada õiguste riivet ja ilmselgelt kulusid, milleks eelnõu järgi KOVile ressursse ei ole planeeritud. Kuivõrd KOVid teavad aga kohalikku olusid, siis võiks selle ülesande täitmine käia koostöös riigi vastava juhtiva asutusega.

Kuigi seaduse eelnõu seletuskirjas pakutakse ühe võimalusena KOVile eellepingute sõlmimise võimalust erasektoriga, siis tuleb silmas pidada, et leping on kahepoolne kokkulepe ja KOVil puudub mehhanism, millega kohustada vastavasisuliselt lepinguid sõlmima.

3. Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt ollakse seisukohal, et KOVidele peab olema võimalik kaitseolukorra ajal ülesandeid määrata, sest KOVid täidavad mitmeid tsiviilelanikele olulisi riigi avaliku halduse ülesandeid. KOVid on need, kes tunnevad kohalikke olusid, kellel on ülevaade piirkonnas olemasolevatest ressurssidest, kelle palgal on sotsiaaltöötajad jm personal, kelle teadmisi ja oskusi on kaitseolukorras vaja. KOVid on need, kes tavaolukorras osutavad abivajajatele abi, sh vältimatu sotsiaalabi. Leitakse, et KOVidel on sellise ülesande täitmiseks vajalikud vahendid ja personal.

Oleme seisukohal, et teadmata, milliseid võimalikke kaitseolukorra ülesandeid võidakse KOVidele määrata, on raske hinnata, kas KOVidel on vajalikud vahendid ja personal olemas. Pigem võib eeldada, et vajalikud vahendid ja personal puudub, seda enam suuremahulises ja pikaajalises kriisiseisundis kaitseolukorras toimimiseks. Selline tugivõrgustik tuleb siiski alles planeerida ja üles ehitada ning vahendid ja personali tasustamine peab kaitseolukorras olema koostöös riigiga. Samuti ei ole KOVidel täna võimalik kohustada personali töötamist kaitseolukorras, milline sisend peab samuti tulema riigi tasandil määratledes ära riigikaitseametikohad või andes selleks volituse KOVile.

4. Riigikaitseaduse eelnõu § 57 lg 1 p 1 sätestatakse KOVi püsiva riigikaitseülesandena kohustus aidata kaasa evakuatsioonile hädaolukorra seaduse §-s 16 sätestatud tingimustel ja korras. Eelnõu §-ga 134 kavandatakse muuta ka hädaolukorra seadust, lisades mh KOVle ülesanne korraldada evakueeritud isikutele toit ja ajutine majutus. Nimetatud ülesanne on täitmiseks KOVile ka kaitseolukorra ajal.

Selgitame, et võimekus etteantud ülesannete täitmiseks on puudulik ning see tuleb täiendavalt üles ehitada. Lisaks oleme arvamisel, et KOVil võib tekkida vajadus täiendava ressursi järele, et tagada abi/teenuste osutamine praegusest suuremas mahus. Praegu normaalselt toimivate teenuste (sh riigi poolt korraldatavate teenuste) vähendamine võib hädaolukorras kaasa tuua vältimatu sotsiaalabi teenuse vajajate arvu suurenemise. Lisaks võib eelnimetatud ülesannete täitmise raskuskese langeda ühele või väiksele grupile KOVidest, mistõttu võib neile KOVidele langeda ebaproportsionaalselt suur haldus- ja finantskoormus. Seetõttu on oluline, et taolisi olukordi lahendatakse KOVi ja riigi koostöös, sh kaasates ka riigi eelarvelisi vahendeid olukorra lahendamiseks.

Nõustume eelnõu regulatsiooniga, et kaasaaitamine evakuatsioonile ning toidu ja majutuse korraldamine on riiklik ülesanne, millega seotus kulud kaetakse riigieelarvest. Siiski jääb eelnõu ja seletuskirja alusel ebaselgeks, missugused kulud täpsemalt ja kuidas kaetakse.

Seletuskirjas on selgitatud, KOVi on kaalutusõigus valida evakuatsiooniks valmistumise viisid; plaanida, kuidas on võimalik evakuatsioonikohas toitu ja majutust tagada, hinnata, milliseid ettevõtjaid oleks võimalik kaasata, vajaduse korral sõlmida vajalikke eellepinguid jms. Seletuskirja p-s 7 on samas deklareeritud, et enne sündmuse toimimist KOVidele otseselt kulusid ei teki. Kuid leiame, et seletuskirjas on eksitav väita, et eelnev lepingute ja kokkulepete sõlmimine toitlustust ja majutust pakkuvate ettevõtete või isikutega on KOVi vaba valik ja seetõttu on lisakulu välditav. Jääb arusaamatuks, kuidas oleks ilma eelnevate kokkulepete ja lepinguteta see ülesanne KOVi poolt täidetav. Tegemist on riikliku ülesande täitmise tagamisega kaasneva lisakuluga.

Samuti, eelnõu § 57 lg 3 kohaselt võib Vabariigi Valitsus määrusega täpsustada kaitseolukorras ulatuslikule evakuatsioonile kaasaitamise nõudeid ja korda ning ülesande täitmiseks valmistumist ning hädaolukorra seaduse § 16 lg 6 eelnõukohase sõnastuse alusel ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise ja selle läbiviimise nõuded ja kord kehtestatakse Vabariigi Valitsuse poolt.

Eelnõu § 53 lg 1 kohaselt riigikaitseülesandega isik ja asutus peavad valmistuma neile määratud püsiva riigikaitseülesande täitmiseks, sealhulgas peavad nad tagama, et neil on ülesande täitmiseks vajalikud vahendid, varud ja personal.

Eelnõu § 111 kohaselt sätestatakse järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuse püsivate riigikaitseülesannete üle, sh valmisoleku nõuete üle.

Seega kordame üle, et seletuskirjas toodud selgitused ja väited KOVde vabast valikust ja KOVi tavapärase töö raames toimuvast tegevusest, on eksitavad ning ka riigikaitseülesande täitmiseks valmistumine eeldab täiendavaid rahalisi vahendeid.

5. Riigikaitseseaduse eelnõu § 57 lõike 2 järgi tuleb kaitseolukorra ajal tagada haavatavate isikute gruppidele vähemalt järgmiste sotsiaalteenuste kättesaadavus ja toimimine: ööpäevaringse majutusega üldhooldusteenuse osutamine üldhooldekodus ja ööpäevaringse majutusega asendushooldusteenuse osutamine asenduskodus, lapsehoiu teenus, varjupaigategenus ja vältimatu sotsiaalabi. Nt täiskasvanud on rindel ja nende hooldada olevatele lastele, puudega täiskasvanutele või eakatele tuleb tagada hooldamine hooldajate rindel oleku ajaks.

Nõustume, et tegemist on kohalike omavalitsuste poolt korraldatavate teenustega, mis on inimestele üldjuhul nende abitu seisundi tõttu elutähtsad ning seetõttu tuleb need kindlasti tagada ka kaitseolukorra ajal. Kuid selleks, et pakutav lahendus toimiks, tuleb seda eelnevalt planeerida, kuhu ja kelle hoolde lapsed või abivajavad lähedased kriisiolukorras jäetakse.

Sama kehtib ka asutuspõhiste teenuste puhul. Näiteks Tallinna linna hallatavatel asutustel on välja töötatud juhised hädaolukordade tarbeks koos käitumisjuhistega (mida aga ei saa alati eeldada erasektori teenuseosutajate puhul). Samuti on käitumise juhendites välja toodud, kuhu evakueeritakse nt tulekahju korral lapsed. Siinkohal aga olgu märgitud, et see ei ole veel piisav toimetulekuks kaitseolukorras. Selleks on vajalik kogu süsteemi detailsem planeerimine ja ülesehitus nii üldhooldusteenuse kui ka asendushooldusteenuse lahendamiseks/laiendamiseks, samuti varjupaigategenuseks. Seda planeerimist on vaja teha koostöös riigiga, et tekitada terviklik tugisüsteem kaitseolukorraks ning vältimaks ressursside ja võimekuste topelt planeerimist. Ühtlasi on siinkohal oluline, et KOVile antakse erasektori võimekuse rakendamise volitus, mis looks paremad eeldused KOVide toimetulekuks kaitseolukorras toimimiseks ning samuti maandaks varuressursside loomise vajadust, kuid siinjuures on oluline ka, et riik arvestaks nende kohustuste ja ka erasektori kaasamisega seonduvate kulude kandmisega.

Kokkuvõtvalt peame oluliseks, et taolisi plaane ja tugisüsteeme loodaks KOVi ja riigi koostöös, sh kaasates ka riigi eelarvelisi vahendeid olukorra lahendamiseks.

Kuna riigikaitse on eelkõige riigi ülesanne, siis peaks selle täitmiseks kaasnevate tavapärasest KOVi tegevusest väljuvate või seda ületavate ülesannete täitmise kulude katmisel tulema riik KOVile appi. Nimetatud regulatsioon tuleks läbi mõelda ja põhimõtted planeerida käesolevas seaduses, mitte nende üle vaidlema hakata kaitseolukorra realiseerumise järgselt.

6. Eelnõu § 57 lõige 2 loetleb kaitseolukorras KOVi tagatavate teenustena ööpäevaringse majutusega üldhooldusteenuse osutamise üldhooldekodus ja ööpäevaringse majutusega asendushooldusteenuse osutamise asenduskodus, varjupaigategenus ja vältimatu sotsiaalabi.

Samas on sotsiaalhoolekande seaduses nende ülesannete kohta öeldud, et nimetatud teenused on KOVi korraldatavad. Ebaselge on, kas eelnõu § 57 teenuste osas toimib SHS seletuskirjas öeldu, mille kohaselt „...eesmärk on sätestada seaduse tasandil KOV poolt osutavate teenuste miinimumnõuded, jättes samal ajal KOVdele otsustus- ja kaalutlusruumi, kuidas ülesannet täita – st kas osutada teenust ise või korraldada teenuse osutamine. Seega on KOV enda pädevus otsustada, kas ta osutab teenust ise või delegeerib teenuse osutamise edasi eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule või teise kohaliku omavalitsuse asutusele.„ Erinevate seaduste sõnastused võiksid olla samased.

Eelnõu seletuskirjas on toodud KOVi kohustusliku teenusena ka lapsehoiu teenuse. Eelnõu ja seletuskiri ei lange lapsehoiu teenuse osas kokku. Seletuskirja on ka märgitud, et KOVil on kohustus tagada kriisinõustamise kättesaadavus ja toimimine, mida seaduse eelnõus ei ole ja mida ei ole ka SHSis.

Palume eelnõu ja seletuskiri üle vaadata ja viia eelnimetatud dokumendid omavahel kooskõlla. Eelnõu annab KOVile loa otsustada, milliste teenuste osutamine eriolukorras lõpetatakse või vähendatakse. Kas see muudatus viiakse ka SHSi? Ilmselt toob see KOVidele kaasa vajaduse vaadata üle ja teha ringi praegu kehtivad sotsiaalhoolekandelise abi andmise korrad, mis on töömahukas ülesanne.

7. Riigikaitseaduse eelnõu § 57 lõike 5 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus täpsustab käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2 sätestatud riigikaitseülesannet ja selle täitmise nõudeid määrusega. Nimetatud sätetes käsitletakse kaitseolukorra ajal kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva riigikaitseülesandena sõjalise kaitse käigus kannatada saanud isikute, sõjaaja ametikoha ülesandeid ja riigikaitsetöökohustusi täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekande korraldamist ning vähemalt järgmiste teenuste toimimist: 1) ööpäevaringse majutusega üldhooldusteenuse osutamine üldhooldekodus; 2) ööpäevaringse majutusega asendushooldusteenuse osutamine asenduskodus; 3) varjupaigateenus; 4) vältimatu sotsiaalabi. Tõusetub küsimus, kas kõigil KOVdel on riigikaitseülesannete nende täitmise nõuete täpsustamise osas ühetaoline arusaam. Samas omakorda eelnõu § 54 lg 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus KOVde püsivat riigikaitseülesannet ja selle täitmise tingimusi täpsustada riigi kaitsetegevuse kavas. Seletuskirja kohaselt võib otsustada täitmise tingimuste üle vastavalt kaitsetegevuse kavas kirjeldatud ohustsenaariumitele.

Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda § 57 lg 5 täpsemat avamist ja seoste loomist kaitsetegevuste kavaga või asendada riigikaitseaduse eelnõu § 57 lõike 5 sõnastus järgmise sõnastusega: „Vabariigi Valitsus täpsustab määrusega kaitseolukorras käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2 sätestatud riigikaitseülesannet ja selle täitmise nõudeid“.

Eelnõu § 57 lõike 4 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus täpsustab käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 sätestatud riigikaitseülesannet ja selle täitmise nõudeid hädaolukorra seaduse § 37 lõike 2 alusel. Nimetatud lõike sõnastus ei ole üheselt arusaadav, kuna see ei kohusta kohalikke omavalitsusüksuseid tegema muudatusi hädaolukorra seaduse § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määruses. Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku muuta riigikaitseaduse eelnõu § 57 lõike 4 sõnastus arusaadavaks.

8. Eelnõu § 58 lõikes 1 on sätestatud, et käesoleva seaduse § 57 lõike 1 punktides 2 ja 3 ning lõikes 4 sätestatud ülesande täitmise kulud kaetakse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest. Kindlasti on kaitseolukorra ajal kohalike omavalitsuste kulud suuremad kui rahuajal, mistõttu osutub vajalikuks täiendavate rahaliste vahendite eraldamine riigieelarvest. Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku sõnastada riigikaitseaduse § 58 lõige 1 järgmiselt: „Käesoleva seaduse § 57 lõike 1 punktides 2 ja 3 ning lõigetes 2 ja 4 ülesande täitmise täiendavad kulud kaetakse riigieelarvest.“

9. Lisaks juhime tähelepanu läbivalt eelnõus ja seletuskirjas sisalduvale olulisele vastuolule.

Eelnõu §-s 58 sätestatakse, kuidas kaetakse KOVi riigikaitseülesannete täitmise kulud.

Lõike 1 järgi kaetakse § 57 lõike 1 punktides 2 ja 3 ning lõikes 4 sätestatud ülesannete täitmise kulud KOVi eelarvest.

Seletuskirjas selgitatakse järgmist: „*Tegemist on KOVi olemuslike ülesannetega. KOKS § 6 lõike 1 järgi on KOVi ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalhoolekannet ning kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu (ehk KOVi korraldada olevaid elutähtsaid teenuseid, nagu need on loetletud HOS § 36 lõikes 4). Seetõttu rahastatakse neid ka KOVi eelarvest.*“

Viimases kahes lauses on oluline viga: KOV küll korraldab elutähtsa teenuse toimepidevuse, kuid nende teenuste eest ei tasuta KOV eelarvest. Oluline on märkida, et paljudes KOVides on vee-kanalisatsiooniteenuste või kaugkütte osutaja erafirma ning iga kliendi ja teenusepakkuja vahel on lepinguline suhe. Ehk klient maksab nende teenuste eest otse teenusepakkujale, mitte KOV eelarvesse. Praeguse sõnastuse korral vabaneb klient kriisiolukorras kohustusest tasuda teenuse eest tasu ja selle kohustuse peaks üle võtma KOV, mis on ilmselgelt KOVile koormav, kui seadusest ei tulene KOVil õigust nõuda pärast teenuse eest tasu kliendilt (kohe või hiljem) sisse. Sama lugu on paljude sotsiaalhoolekandeteenustega, mis on osaliselt või pea täielikult kliendi rahastada. Antud sõnastus vabastab sotsiaalteenust tarbiva kliendi praegusest kohustusest tasuda teenuse eest ning paneb teenuse eest maksmise kohustuse KOVile, mis seab KOV eelarvele kriisiolukordades täiendava koormuse.

10. Eelnõu § 60 lõikes 1 on sätestatud, et riigikaitse töökohustusega ametikoht on Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, Euroopa Parlamendi liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, riigisekretäri, Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku, ringkonna-, maa- ning halduskohtu esimehe, Eesti Panga Nõukogu esimehe ja Eesti Panga presidendi, vallavanema ning linnapea ametikoht. Eelnõu § 60 lõikes 2 on sätestatud, et lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ametikohtadele võib Vabariigi Valitsus ette näha täiendavaid riigikaitse töökohustusega ameti- või töökohti või nende moodustamist ning määrata moodustamise ulatuse.

Kohaliku omavalitsuse riigikaitseülesannete täitmiseks ning kriisikomisjoni ja kriisireguleerimismeeskonna töö tagamiseks kaitseolukorras on vajalik määrata omavalitsustele täiendavad riigikaitse töökohustusega ametikohad. Kahjuks kehtivas riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses ning uue riigikaitse seaduse eelnõus ei käsitleta kohaliku omavalitsusega seotud täiendavate riigikaitse töökohustusega ametikohtade määramist.

Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku sätestada riigikaitse seaduse eelnõu § 60 lõike 3 alusel kehtestatavas Vabariigi Valitsuse määruses täiendavad riigikaitse töökohustusega ametikohad kohalikele omavalitsustele, et tagada riigikaitse ülesannete täitmine ning kriisikomisjoni ja kriisireguleerimismeeskonna töö tagamine kaitseolukorras.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Jan Trei

ELVL asedirektor