



TARTU ÜLIKOOOL  
RAKE



## HÄIREKESKUSE TEGEVUSVALDKONNA ÕIGUSLIKE ALUSTE ANALÜÜS

Lõpparuanne  
September 2014

Uuringu tellis Häirekeskus.

Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Uuringu autorid: Triinu Rauk (1. ja 3. peatükk)

Tuuli Hansen (2. ja 3. peatükk)

Kerly Espenberg (projektijuhtimine)

Uuringu autorid tänavad tellija esindajaid.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missiooniks on tõsta teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse parimaid valdkonnaeksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustik hõlmab kõiki TÜ sotsiaalteadlasi ning meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

Kontaktandmed: Lossi 36-124, 51003, Tartu

<http://www.ec.ut.ee/rakendusuringud>

ISBN 978-9985-4-0842-1 (pdf)

## SISUKORD

KASUTATUD LÜHENDID .....	4
SISSEJUHATUS .....	6
<b>1. HÄIREKESKUSE ORGANISATSIOON.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Kehtiv õigusraamistik seoses Häirekeskuse ülesannete täitmisega .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Kehtiv õigusraamistik Häirekeskuse hoonete ja ruumide füüsilise turvalisuse tagamiseks .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Isikuandmete töötlemisele Häirekeskuses kohalduv regulatsioon.....</b>	<b>9</b>
1.3.1. Isikuandmete ja nende töötlemise tähendus isikuandmete kaitse seaduses.....	9
1.3.2. Valdondlik regulatsioon ja isikuandmete kaitse regulatsioon isikuandmete töötlemisel.....	9
<b>1.4. Häirekeskuse teenistujate teenistussuhetele kohalduv õiguslik regulatsioon .....</b>	<b>15</b>
1.4.1. Päästeteenitusse võtmisele esitatavad nõuded võrreldes avaliku teenistuse seaduse ja töölepingu seadusega .....	17
1.4.2. Päästeteenistuja palk ja sotsiaalsed tagatised .....	17
1.4.3. Päästeteenistuja töö- ja puhkeaja regulatsiooni võrdlus avaliku teenistuse seaduse ja töölepingu seadusega – võimalikud kitsaskohad .....	17
1.4.4. Ergutamine ja distsiplinaarvõimu teostamine .....	19
1.4.5. Päästametnike suhtes kohalduvad kohustused tulenevalt asjakohaste seaduste ja siseaktide regulatsioonist – veel mõningaid tähelepanekuid .....	19
<b>2. HÄDAABITEADETE MENETLEMINE .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1. Kehtiv menetlusprotsessi regulatsioon .....</b>	<b>21</b>
<b>2.2. Regulatsiooni kitsaskohad .....</b>	<b>22</b>
2.2.1. Hädaabiteate menetlusprotsessi piirid .....	22
2.2.2. Häirekeskuse põhiülesanded .....	23
2.2.3. Häirekeskuse õiguste ja kohustuste ulatus asutuste ning isikute kaasamisel päästesündmuse lahendamisele .....	23
2.2.4. Ebaselge mõistekasutus erinevates õigusaktides .....	24
2.2.5. Menetluskorra ajaline raamistik .....	26
2.2.6. Häirekeskuse tegevuse korraldus hädaolukorras ja erakorralise seisukorra ajal .....	28
<b>2.3. Menetlusprotsessi regulatsiooni sidusus hädaabiteate kiireks ja tulemuslikuks menetlemiseks.</b>	<b>29</b>
<b>2.4. Menetlusprotsessi regulatsiooni selgus ja üheselt mõistetavus meelevaldse tegutsemise vältimiseks .....</b>	<b>31</b>
<b>2.5. Ohuhinnangu kriteeriumid .....</b>	<b>32</b>
<b>2.6. Abi- ja infokeskuse tegevus hädaabiteadete menetlemise toetamisel .....</b>	<b>33</b>
<b>3. ÕIGUSLIKU REGULATSIOONI SÜSTEMATISEERIMISE VÕIMALUSED.....</b>	<b>36</b>
<b>KOKKUVÕTE.....</b>	<b>40</b>
<b>KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....</b>	<b>44</b>

## KASUTATUD LÜHENDID

### Kasutatud seaduste lühendid

<b>ATS</b>	Avaliku teenistuse seadus
<b>AvTS</b>	Avaliku teabe seadus
<b>ESS</b>	Elektroonilise side seadus
<b>HKMS</b>	Halduskohtumenetluse seadustik
<b>HOS</b>	Hädaolukorrasedus
<b>IKS</b>	Isikuandmete kaitse seadus
<b>JAS</b>	Julgeolekuasutuste seadus
<b>KindITS</b>	Kindlustustegevuse seadus
<b>KarS</b>	Karistusseadustik
<b>KorS</b>	Korrakaitse seadus
<b>KrMS</b>	Kriminaalmenetluse seadustik
<b>PPVS</b>	Politsei ja piirivalve seadus
<b>PäästeS</b>	Päästeseadus
<b>PäästeTS</b>	Päästeteenistuse seadus
<b>RaKS</b>	Ravikindlustuse seadus
<b>RVastS</b>	Riigivastutuse seadus
<b>TLS</b>	Töölepinguseadus
<b>TsMS</b>	Tsiviilkohtumenetluse seadustik
<b>TsÜS</b>	Tsiviilseadustiku üldosa seadus
<b>TTKS</b>	Tervishoiuteenuste korraldamise seadus
<b>VangS</b>	Vangistus seadus

### Kasutatud määruste lühendid

**Häirekeskuse põhimäärus** – Siseministri 27.12.2011. a määrus nr 30 “Häirekeskuse põhimäärus”

**Infosüsteemide turvameetmete süsteem** – Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. a määrus nr 252 “Infosüsteemide turvameetmete süsteem”

**Päästeinfosüsteemi pidamise põhimäärus** – Siseministri 31.01.2012. a määrus nr 2 “Päästeinfosüsteemi pidamise põhimäärus”

**VVm hädaabiteadete menetlemise kord** – Vabariigi Valitsuse 23.02.2012. a määrus nr 18 “Hädaabiteadete menetlemise kord ja hädaabiteadete menetlemiseks vajalikele vahenditele esitatavad nõuded”

**VVm hädaolukorrast teavitamise kord** – Vabariigi Valitsuse 01.07.2010. a määrus nr 92 “Avalikkuse hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja hädaolukorra lahendamise teavitamise kord ning nõuded edastatavale teabele”

**VVm KHPP kiirabialase koostöö kord** – Vabariigi Valitsuse 23.01.2002. a määrus nr 44 “Kiirabi, haiglate ning päästeasutuste ja politsei kiirabialase koostöö kord”

**VVm päästesündmusel osalevate asutuste ning isikute koostöö kord** – Vabariigi Valitsuse 06.01.2011. a määrus nr 5 “Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord”

**VVm suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmed** – Vabariigi Valitsuse 19.04.2012 määrus nr 33 “Suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmed”

**VVm Tervishoiukorraldus hädaolukorras** – Vabariigi Valitsuse 10.07.2002. a määrus nr 222 “Tervishoiukorraldus hädaolukorras”

### Muud lühendid

<b>ISKE</b>	Infosüsteemide kolmeastmelise etalonturbe süsteem
<b>v.r</b>	vana redaktsioon
<b>ls</b>	lause

## SISSEJUHATUS

Häirekeskus on siseministeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mille ülesandeks on hädaabiteadete menetlemine: Euroopa ühtsele hädaabinumbri 112 saabunud hädaabikõne või muul viisil saabunud teate vastuvõtmine ja töötlemine, ohuhinnangu ja väljasõidukorralduse andmine Päästeametile ja kiirabiteenuse osutajale päästetööks, demineerimistööks ja kiirabiteenuse osutamiseks ning politseilise hädaabiteate puhul töödeldud teate edastamine Politsei- ja Piirivalveametile väljasõidukorralduse andmiseks.

Häirekeskuse tegevusvaldkonna õiguslik regulatsioon on killustunud, kohati lünklik ja aegunud, kuna selle väljatöötamine ja kehtestamine on jäänud ajaperioodi, mil Häirekeskus oli veel Päästeameti haldusalas olev valitsusasutus. Ühtsele hädaabinumbri üleminek on toonud kaasa õigusaktidesse muudatuste sisseviimise vaid sellisel määral, mis tagab Häirekeskuse põhiliste funktsioonide täitmise. Seetõttu ei ole seadustesse muudatuste sisseviimisel ja regulatsiooni kohendamisel arvesse võetud hädaabiteadete menetlemist puudutavat regulatsiooni tervikuna. Ühtlasi ei ole kindel, et tehtud muudatused tagavad piisavalt reguleeritud töökeskkonna ning toetavad igakülgset teenuse arengut ja kvaliteedi tõstmist.

**Uuringu eesmärk on koostada ülevaade Häirekeskuse tegevusvaldkonna õiguslikust regulatsioonist, sh analüüsida hädaabiteadete menetlemisega seotud valdkondade õigusliku regulatsiooni sidusust, ajakohasust, piisavust ning eesmärgipärasust tervikuna.** Analüüsi tulemusena tuuakse ettepanekud vajakajäämistele kõrvaldamiseks ning hädaabiteenuse õigusliku regulatsiooni täiendamiseks.

Käesolev uuring on koostatud juriidilise analüüsi vormis ning selleks on kasutatud peamiselt positivistliku õiguse meetodeid, st analüüsitud on kehtivat hädaabiteadete menetlemisega seonduvat regulatsiooni. Analüüsi koostamisel oli eesmärgiks võrrelda Eesti asjakohast regulatsiooni ka Soome ja Rootsi, kuid kättesaadavate ingliskeelsete allikate vähesuse tõttu on käesoleva analüüsi põhiohk Eesti kehtiva regulatsiooni koherentsuse analüüsil.

Uuringus vastatakse järgmistele tellija poolt püstitatud küsimustele.

- Kas kehtiv õigusraamistik on Häirekeskusele seatud ülesannete täitmiseks asjakohane?
- Kas kehtiv õigusraamistik on Häirekeskuse hoonete ja ruumide füüsilise turvalisuse tagamiseks asjakohane?
- Kas kehtiv õigusraamistik on Häirekeskuses andmete töötlemiseks asjakohane?
- Kas Häirekeskuse teenistujate päästeteenistuse seaduse alusel kohaldatavad reeglid vastavad teenistusülesannetest tulenevale vastutusele, kohustustele ja õigustele või saaks teenistusküsimusi reguleerida ka teiste seaduste alusel (nt töölepingu seadus, avaliku teenistuse seadus jne)?
- Kas kehtiv menetlusprotsessi regulatsioon tagab hädaabiteadete kiire ja tulemusliku menetlemise?
- Kas kehtiv menetlusprotsessi regulatsioon tagab tegevuste üheselt mõistetavuse, sidususe ja välistab meelevaldse tegutsemise (sh väljasõidukorralduse mugandamise või eiramise)?
- Kas kehtiv regulatsioon tagab selle, et partnerasutused koostavad hädaabiteadete menetlemise jaoks ohtude hindamise kriteeriumid ja juhised ja Häirekeskusel on õigus kasutada õiguskaitsevahendeid, kui kohustust ei täideta?
- Kas abi- ja infokeskuse tegevus hädaabiteadete menetlemise toetamisel (nt koostööpartnerite, sh Maanteeameti ja Keskkonnaameti teavitamine) on reguleeritud piisavalt, et tagada kiirem info edastamine?

- 
- Kas kehtiv regulatsioon on piisav, et välistada hädaabinumbri 112 mittesihipärane kasutamine ja kõrvaldada rikkumine? *Analüüsitulemused on vaid ametkondlikuks kasutamiseks.*
  - Kas ja millised on hädaabinumbri 112 kasutamise reeglid, sh hädaabiteate määratlus, hädaabinumbri 112 mittesihitotstarbeline kasutamine (nt tühikõned, kasutamine tehnilise iseloomuga “testides”, kõnekoormuse tõstmine ja päästekorraldajate töö häirimine mitteasjakohaste kõnedega, valeteadete edastamine, “pahavara” abil kõnekoormuse kunstlik tõstmine jne)? *Analüüsitulemused on vaid ametkondlikuks kasutamiseks*
  - Kas Häirekeskusel on piisavad võimalused oma teenust kaitsta?
  - Kas on tarvis kehtestada valdkondlik eriseadus?

# 1. HÄIREKESKUSE ORGANISATSIOON

## 1.1. Kehtiv õigusraamistik seoses Häirekeskuse ülesannete täitmisega

Häirekeskuse ülesanded on loetletud päästeseaduse (edaspidi PäästeS) § 5 lg 1<sup>1</sup> p-des 1 ja 2. PäästeS-is nimetatud ülesandeid täpsustab Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lg 1 alusel kehtestatud siseministri 27.12.2011. a määrus nr 30 "Häirekeskuse põhimäärus" (edaspidi Häirekeskuse põhimäärus) § 8. Kuivõrd analüüsi teine peatükk käsitleb hädaabiteadete menetlemist, ei analüüsita selles osas Häirekeskuse põhimääruse § 8 p-s 1 nimetatud Häirekeskuse ülesannet. Samuti ei käsitleta peatükis Häirekeskuse põhimääruse § 8 p-s 5 sätestatud ülesannet, kuna hädaabiteadete menetlemisega seotud statistiliste andmete kogumine ja analüüsimine puudutab isikuandmete töötlemist Häirekeskuses. Vastavat temaatikat on käsitletud käesoleva analüüsi alapeatükis 1.3.2.

Häirekeskuse põhimääruse § 8 p-s 6 nimetatud ülesanne – hädaolukorra vahetust ohust teavitamine seadusega sätestatud korras ja ulatuses – on täpsemalt reguleeritud määrustega – hädaolukorra seaduse (edaspidi HOS) § 9 lg 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 01.07.2010. a määrus nr 92 "Avalikkuse hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja hädaolukorra lahendamise teavitamise kord ning nõuded edastatavale teabele" (edaspidi VVm hädaolukorrast teavitamise kord) ja HOS § 9 lg 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 06.05.2010. a määrus nr 57 "Hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust Siseministeeriumi teavitamise kord". Viimane on siiski suunatud ministeeriumi teavitamisele, kelle valitsemisalas Häirekeskus on.

VVm hädaolukorrast teavitamise korra § 1 lg-de 3 ja 9 täpsustab, et hädaolukorra vahetust ohust teavitamisena on Häirekeskus kohustatud teavitama hädaabiteadete menetlemise osalisest või täielikust katkemisest. Analüüsi autorite hinnangul on kehtiv regulatsioon Häirekeskuse põhimääruse § 8 p-s 6 nimetatud ülesande – üldsuse hädaolukorra vahetust ohust teavitamine – täitmiseks piisav. Häirekeskuse põhimääruse § 8 p-s 6 nimetatud ülesanne "üldsuse oma tegevusest teavitamine" vajaks aga täpsustamist, kuna kehtiv õigusraamistik ei too konkreetselt välja, milles see teavitamine seisneb. Siinkohal käsitlemata Häirekeskuse põhimääruse §-s 8 nimetatud tegevusvaldkonnad ja ülesanded on oma iseloomult üldist laadi ning regulatsioonist ei nähtu otseseid vajakajäämisi nende osas.

## 1.2. Kehtiv õigusraamistik Häirekeskuse hoonete ja ruumide füüsilise turvalisuse tagamiseks

Häirekeskuse hoonete ja ruumide füüsilist turvalisust puudutavalt tuleb nimetada eelkõige avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 43<sup>9</sup> lg 1 p 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. a määrust nr 252 "Infosüsteemide turvameetmete süsteem" (edaspidi infosüsteemide turvameetmete süsteem), mille § 9 lg 3 alusel on majandus- ja kommunikatsiooniminister kinnitanud infosüsteemide kolmeastmelise etalonturbe süsteemi (edaspidi ISKE) rakendamise juhendi<sup>1</sup>. Alus ISKE rakendamiseks tuleneb aga PäästeS § 5 lg 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23.02.2012. a määruse nr 18 "Hädaabiteadete menetlemise kord ja hädaabiteadete menetlemiseks vajalikele vahenditele esitatavad nõuded" (edaspidi VVm

<sup>1</sup> Infosüsteemide kolmeastmelise etalonturbe süsteem. ISKE. Rakendusjuhend. Versioon 7.00. Märts 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.ria.ee/public/ISKE/iske\\_rakendusjuhend\\_7\\_00.pdf](http://www.ria.ee/public/ISKE/iske_rakendusjuhend_7_00.pdf) (14.09.2014).



hädaabiteadete menetlemise kord) § 10 lg-st 1, mille kohaselt peab info- ja sidesüsteem vastama ISKE turvaklassile K3T2S2. Puutumuses Häirekeskuse hoonete ja ruumide füüsilise turvalisusega on veel ka HOS § 41 ja selle lg 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 19.04.2012 määrus nr 33 “Suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmed” (edaspidi VVm suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmed).

Kuigi eelnevalt nimetatud regulatsiooni tuleb pidada piisavaks, et tagada andmekogude töötlemisega tegeleva asutuse hoonete ja ruumide füüsiline turvalisus, tekitab mõningast ebaselgust VVm suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmete kohaldamine. HOS § 41 lg 3 kohaselt kehtestab suure rünnakuriskiga objektide loetelu Vabariigi Valitsus korraldusega. Antud korraldusega kehtestatud loetelu nimetatud objektidest on aga kaitstud riigisaladusega (vt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 8 p 9). Samas on see vajalik tagamaks hoonete ja ruumide füüsilist turvalisust, mille suhtes täiendavaid kaitsemeetmeid kohaldatakse<sup>2</sup>.

### 1.3. Isikuandmete töötlemisele Häirekeskuses kohalduv regulatsioon

#### 1.3.1. Isikuandmete ja nende töötlemise tähendus isikuandmete kaitse seaduses

Isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) § 4 lg 1 annab isikuandmete definitsiooni: “Isikuandmed on mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on.” Lisaks kasutab IKS ka delikaatsete isikuandmete mõistet, loetledes andmegrupid, mida loetakse delikaatseteks isikuandmeteks. Häirekeskuse tööd silmas pidades on oluline eelkõige IKS § 4 lg 2 p-s 3 nimetatud andmed terviseseisundi või puude kohta.

Isikuandmete töötlemine IKS § 5 tähenduses on iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine ja avalikustamine, juurdepääsu võimaldamine isikuandmetele, päringute teostamine ja väljavõtete tegemine, isikuandmete kasutamine, edastamine, riskasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine, või mitu eelnimetatud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist ja kasutatavatest vahenditest.

#### 1.3.2. Vald kondlik regulatsioon ja isikuandmete kaitse regulatsioon isikuandmete töötlemisel

Kuni 30.06.2014 kehtinud PäästeS v.r § 7 kohaselt võis päästeasutus töödelda oma ülesannete täitmiseks isikuandmeid isikuandmete kaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Alates 01.07.2014 reguleerib hädaabinumbrile saabunud informatsiooni töötlemist korrakaitse seaduse (KorS) § 35<sup>1</sup>, mille lg 1 kohaselt salvestab Häirekeskus Euroopa ühtsele hädaabinumbrile „112” saabunud informatsiooni. Sama sätte lg 4 kohaselt on salvestise andmed asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave. Salvestise ja salvestise andmete väljastamine on lubatud üksnes seaduses ettenähtud alustel ja korras. Salvestist säilitatakse vähemalt üks kuu salvestamise päevast arvates, kuid mitte kauem kui üks aasta (KorS § 35<sup>1</sup> lg 5).

Kuigi KorS § 35<sup>1</sup> on pealkirjastatud kui “Hädaabinumbrile saabunud informatsiooni töötlemine”, jääb sellest ebaselgeks, millises mahus isikuandmeid töödelda tohib, kuna KorS mainib ainult mõningaid töötlemisel tehtavaid toiminguid – salvestamine, salvestise andmete väljastamine, säilitamine. Seega ei

<sup>2</sup> Ilmselt tuleneb analüüsi autorite ebaselgus antud reguleerimisvaldkonnas ka sellest, et analüüsi autoritel ei ole võimalik tutvuda nimetatud loeteluga suure rünnakuriskiga objektidest.

ole KorS § 35<sup>1</sup> pealkiri vastavuses sätte sisuga. Võrdluseks – PäästeS v.r § 8 lg 2 kohaselt oli salvestise andmete edasine töötlemine (analüüsi autorite rõhutus) lubatud üksnes IKS-is sätestatud alustel ja korras. Seega nägi vana redaktsioon ette võimaluse isikuandmete töötlemiseks kõikidel IKS §-s 5 loetletud viisidel. Seetõttu näib, et KorS § 35<sup>1</sup> lubab ainult salvestamist, salvestise andmete väljastamist ja säilitamist, st piirab isikuandmetega tehtavaid toiminguid. Samas ei näi seesugune tõlgendus olevat kooskõlas Häirekeskuse peamiste ülesannete ja hädaabiteadete menetlemiseks vajalike toimingutega. Teisalt tekib küsimus selle osas, et kui KorS § 35<sup>1</sup> näebki ette andmete töötlemise niivõrd piiratud alustel, siis kust tuleneb õiguslik alus muudeks andmete töötlemisel tehtavateks toiminguteks. Kuigi KorS § 13 alusel võib korrakaitseorgan riikliku järelevalve menetluses töödelda isikuandmeid IKS-is sätestatud alustel ja korras, arvestades seaduses sätestatud erisusi, ongi KorS § 35<sup>1</sup> § 13 suhtes sätestatud erisuseks, kuigi ilmselt oleks võimalik KorS § 13, mis on KorS-i üldsätete hulgas, siiski võimalik tõlgendada selliselt, et KorS § 35<sup>1</sup> eriregulatsioonina ei välista täielikult KorS § 13 kohaldamist. See aga võimaldaks järeldada, et isikuandmete töötlemine on siiski lubatud kõikidel IKS §-s 5 loetletud viisidel.

Kuigi ka VVm hädaabiteadete menetlemise kord § 1 lg 2 p 2 märgib, et hädaabiteadete menetlemisega seotud toimingud on hädaabiteate töötlemine, ei saa hädaabiteate töötlemist ja hädaabiteates sisalduvate isikuandmete töötlemist ilmselt ühise nimetaja alla viia. Seega tuleks õigusselguse huvides isikuandmete töötlemist puudutavas regulatsioonis lahti kirjutada, et hädaabiteate menetlemisega seonduvalt töödeldakse ka abivajaja ja hädaabiteate edastaja isikuandmeid. Praegusel hetkel ei ole regulatsioonis sellist õigusselgust saavutatud, pigem tundub uus KorS-i regulatsioon olevat võrreldes PäästeS v.r §-de 7 ja 8 puudulikum.

IKS-i eesmärk on kaitsta isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige eraelu puutumatust (IKS § 1 lg 1). Sestap tuleb isikuandmete töötlejal kinni pidada IKS-i regulatsioonist. Isikuandmete töötlemisega seonduvalt tuleb andmete töötlejal (antud juhul Häirekeskusel) juhinduda IKS §-s 6 esitatud isikuandmete töötlemise põhimõtetest:

- seaduslikkuse põhimõte – isikuandmeid võib koguda vaid ausal ja seaduslikul teel;
- eesmärgikohasuse põhimõte – isikuandmeid võib koguda üksnes määratletud ja õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks ning neid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötluse eesmärkidega kooskõlas;
- minimaalsuse põhimõte – isikuandmeid võib koguda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks;
- kasutuse piiramise põhimõte – isikuandmeid võib muudel eesmärkidel kasutada üksnes andmesubjekti nõusolekul ja selleks pädeva organi loal;
- andmete kvaliteedi põhimõte – isikuandmed peavad olema ajakohased, täielikud ning vajalikud seatud andmetöötluse eesmärgi saavutamiseks;
- turvalisuse põhimõte – isikuandmete kaitseks tuleb rakendada turvameetmeid, et kaitsta neid tahtmatu või volitamata töötlemise, avalikuks tuleku või hävimise eest;
- individuaalse osaluse põhimõte – andmesubjekti tuleb teavitada tema kohta kogutavatest andmetest, talle tuleb võimaldada juurdepääs tema kohta käivatele andmetele ja tal on õigus nõuda ebatäpsete või eksitavate andmete parandamist.

### **Hädaabiteadete menetlemise käigus isikuandmete töötlemine – seaduse alusel või isiku nõusolekul?**

Hädaabiteate töötlemine on üks hädaabiteate menetlemisel tehtavatest toimingutest, mille käigus isik avaldab hädaabinumbrile helistades ka isikuandmeid, sh delikaatseid isikuandmeid. Kuigi hädaabiteate töötlemise algatajaks on isik (kas siis abivajaja või hädaabiteate edastaja), kes kõne teeb, ei kao sellega ära küsimus, kust tuleneb õiguslik alus selliste kõnede kaudu saadud isikuandmete töötlemiseks.

IKS § 10 lg 1 ja § 12 lg 1 kohaselt on isikuandmete töötlemiseks vaja andmesubjekti nõusolekut. Siinkohal tuleb märkida, et andmesubjekt IKS § 8 tähenduses on isik, kelle isikuandmeid töödeldakse. IKS § 14 lg 1 p 1 võimaldab isikuandmeid töödelda andmesubjekti nõusolekuta, kui isikuandmete töötlemine toimub seaduse alusel või p 3 kohaselt, kui andmeid töödeldakse üksikjuhtumil andmesubjekti või muu isiku elu tervise või vabaduse kaitseks, kui andmesubjektilt ei ole võimalik nõusolekut saada.

Kuigi seadusest ei tulene otseselt, et hädaabiteate menetlemisel edastatud teabe töötlemiseks ei ole andmesubjekti nõusolekut vaja, tundub nõusoleku küsimine hädaabiteate menetlemiseks mõeldud piiratud ajalisi tingimusi arvestades olevat asjakohatu. Samas on õigusselguse, hädaabiteadete menetlemise spetsiifikast tulenevalt ja andmesubjekti õiguste kaitseks vajalik, et regulatsioonis oleks selgesõnaliselt märgitud, et hädaabiteadete menetlemisel isikuandmete töötlemiseks ei ole andmesubjekti nõusolekut vaja.

### **Eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõtete avaldumine**

Arvestades PäästeS § 2 lg-des 1 ja 2 nimetatud päästeasutuse tegevuse põhialustega ja VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lg-s 1 nimetatud teabe gruppidega ning lisaks ka PäästeS § 13 lg 1 alusel kehtestatud siseministri 31.01.2012. a määruses nr 2 “Päästeinfosüsteemi pidamise põhimäärus” (edaspidi päästeinfosüsteemi pidamise põhimäärus) §-s 9 loetletud andmetega, mis kantakse hädaabiteadete andmestikku, võib väita, et hädaabiteadete menetlemisel kogutav informatsioon, sh isikuandmed on piisavad, et menetleda hädaabiteateid piisava efektiivsusega ning andmete kogumisel ei riivata ülemääraselt isiku õigust eraelu puutumatusel.

### **Kasutuse piiramise põhimõtte väljendumine**

Selle põhimõttega seondub hädaabiteadete menetlemise käigus isikuandmete edastamine ja väljastamine kolmandatele isikutele. Probleemi ei tohiks tekkida regulatsiooni selle osaga, mis puudutab hädaabiteadete menetlemise, sh hädaabiteate töötlemise ja reaajas toimuva päästesündmuse või kiirabi osutamise käigus saadud informatsiooni vahendamise või muu hädaabiteates sisalduva informatsiooni edastamisega, sest sel juhul vahendatakse andmeid päästeasutusele ja kiirabibrigaadile, kes reaajas päästesündmuse asukohta lähevad ning kellele edastatud andmed on vajalikud oma ülesannete täitmiseks. Ka hädaabiteates sisalduva esmase informatsiooni edastamine neile riigi- või kohaliku omavalitsusüksuse asutustele ja avalik-õiguslike ülesannete täitvatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kes on õigustatud nimetatud informatsiooni saama seaduse või lepingu alusel, ei tohiks küsitavusi tekitada, sest sel juhul tuleneb vajadus andmete edastamiseks otseselt päästesündmusest ja Häirekeskuse põhiülesannete täitmisest. Reeglina on see informatsioon suunatud ka neile riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, kel on päästesündmusega mingisugune puutumus.

Päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 18 lg 4 sätestab, et muudel isikutel, haldusorganitel ja kohtul on õigus infosüsteemist andmeid saada juhul, kui andmete saamiseks on õiguslik alus. Õigusliku aluse olemasolu võib tähendada ka vastava nõudeõiguse kehtestamist valdkondlikus eriseaduses. Eeldatavasti peaks selline õigus olema sätestatud *expressis verbis*. Näiteks sätestab kindlustustegevuse seaduse (edaspidi KindlITS) 14<sup>2</sup> lg 9, et kindlustusandjal on kindlustusjuhtumi korral õigus kliendi nõusolekuta nõuda kolmandalt isikult isikuandmeid või juurdepääsu võimaldamist isikuandmetele, mis on kindlustusandjale vajalikud kindlustuslepingu täitmise kohustuse või selle täitmise ulatuse kindlakstegemiseks. Kolmas isik on kohustatud kindlustusandja nõudel viivitamata edastama isikuandmed või võimaldama neile juurdepääsu. Nimetatud eesmärgil ei ole kindlustusandjale andmete edastamine või juurdepääsu võimaldamine lubatud, kui tegemist on delikaatsete isikuandmetega, välja arvatud juhul, kui kindlustusandja vajab delikaatseid isikuandmeid käesoleva paragrahvi lg-des 5 ja 6 nimetatud juhtudel.

Õiguslik alus andmeid küsida võib olla ka julgeolekuasutustel julgeolekuasutuste seaduse (edaspidi JAS) § 31 kohaselt. Samuti annab ravikindlustuse seaduse (edaspidi RaKS) § 18 lg 2 Haigekassale õiguse nõuda temaga lepingu sõlminud isikutelt, samuti teistelt isikutelt ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutustelt õigusaktides sätestatud juhtudel kindlustatud isiku andmeid, sealhulgas delikaatseid isikuandmeid ning muid andmeid, kuivõrd need andmed on vajalikud haigekassale seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Täiendavalt lisab RaKS § 18 lg 4, et Haigekassale võib andmeid väljastada kindlustatud isiku teadmise ja nõusolekuta.

Seega on taolise eriregulatsiooniga antud kolmandatele isikutele õigus nõuda andmete väljastamist, et täita seadusest tulenevaid ülesandeid ja kohustusi. Samas ei ole sellisel juhul tegemist otseselt Häirekeskusel lasuvate kohustuste täitmisega, sest näiteks hädaabiteate menetlemise käigus kogutud andmed ei olnud algselt mõeldud kolmandatele isikutele edastamiseks, vaid nende kogumise ja töötlemise eesmärk oli aidata kaasa efektiivsele hädaabiteate menetlemisele. Kuna aga seadus annab mõningatel juhtudel kolmandatele isikutele otsese nõudeõiguse andmeid küsida ja neid ka saada, ei ole sellisel juhul andmete väljastamine õigusvastane, vaid kooskõlas vastava eriregulatsiooniga.

Kui eriseaduses on muule isikule, haldusorganile antud õigus küsida Häirekeskuselt isikuandmeid enda seadusest tulenevat ülesannete täitmiseks, peab esmalt kontrollima üle seadusliku aluse esinemise, seejärel tuvastanud selle, on Häirekeskus kohustatud nimetatud andmed ka väljastama. Seega ei saa Häirekeskus reeglina otsustada selle üle, kas ja millises ulatuses andmed väljastada, ta on kohustatud vastava nõudmise lähtuvalt muu isiku soovist täitma (keeldumist võimaldab nt RaKS § 18 lg 6). Häirekeskusel tuleb arvestust pidada selle üle, kellele, mis eesmärgil, millal, kuidas ja missuguseid andmeid väljastati (päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 18 lg 7).

Lisaks tuleb arvestada, et päästeinfosüsteemist on õigus saada andmeid ja juurdepääs infosüsteemi kantud andmetele on tagatud PäästeS § 11 lg-s 3 loetletud asutustel seadusest tuleneva ülesande täitmiseks (päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 17 lg 2).

### **Turvalisuse põhimõtte väljendumine**

Isikuandmete töötlemise turvalisuse tagamist turvameetmete rakendamise kaudu reguleerib üldseadusena IKS 4. ptk (§-d 24–26), mille kohaselt peab isikuandmete töötleja kasutusele võtma organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnilisi turvameetmeid isikuandmete kaitseks. Ka päästeteenistuse

seadusest (edaspidi PäästeTS) võib leida regulatsiooni, mis aitab tagada isikuandmete töötlemisel andmete turvalisust. Näiteks on PäästeTS § 7<sup>1</sup> lg-s 1 välja toodud asjaolud, mis takistavad isikul, kes soovib töötada päästeametniku ametikohal, kus ametiülesannete hulka kuulub töö andmekoguga, teenistusse astumist.

Oluline regulatsioon sisaldub ka päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruses. Infosüsteemi sisestatud andmete turvalisust suurendab see, et nad on juurdepääsupiiranguga ja tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmeteks (päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 17 lg 1). Määratletud on ka teenistujad ja asutused, kel on infosüsteemi andmetele juurdepääs (päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 17 lg-d 2 ja 3). Nimetatud põhimääruse 4. ptk-is on välja toodu organisatsioonilised, infotehnoloogilised ja füüsilised turvameetmed, mida andmete turvalisuse tagamiseks rakendatakse.

Häirekeskus salvestab KorS § 35<sup>1</sup> lg 1 kohaselt Euroopa ühtsele hädaabinumbrile “112” saanud informatsiooni. KorS § 35<sup>1</sup> lg-st 5 tuleneb kohustus säilitada salvestist vähemalt üks kuu salvestamise päevast arvates, kuid mitte kauem kui üks aasta. Analoogne regulatsioon oli ka PäästeS v.r § 8 lg-s 4, mis andis samuti salvestise ülempiiri hoidmisena aastase perioodi, samas alampiiri ei olnud toona kehtestatud. Sätet grammatiliselt tõlgendades järeldub, et seadusandja eesmärgiks on olnud sätestada kohustuslik ülempiir salvestise säilitamiseks, mille ületamine ei ole lubatud. KorS § 35<sup>1</sup> jõustus 01.07.2014. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskirjast<sup>3</sup> ei selgu, mis on nimetatud tähtaja kehtestamise põhjuseks. Ühtlasi ei ole selge ka see, kas aastane ülempiir salvestise säilitamiseks võiks tuleneda mõnest muust seadusest. Ei IKS-ist ega ka AvTS-ist ei tulene regulatsiooni salvestise säilitamistähtaja osas. Seda temaatikat ei reguleeri ka seadusest alamalseisvad õigusaktid.

Häirekeskusele tehtud kõnesalvestis võib eelkõige tähtsust omada kohtumenetluses tõendina, seda nii haldus-, tsiviil- kui ka kriminaalkohtumenetluses. Seetõttu võiks salvestise hoidmise tähtaja sätestamisel tegelikkuses lähtuda erinevatest kaebeõiguse piirangutest – kaebetähtaegadest.

Kuna Häirekeskus on avaliku võimu kandja riigivastutuse seaduse (edaspidi RvastS) § 7 lg 1 tähenduses, võib tekkida olukordi, kus Häirekeskuse tegevuse tõttu tekib isikule kahju, mistõttu pöördub isik halduskohtusse kahju hüvitamise nõudega. Kahju hüvitamise nõude võib aga esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui kaebaja sai teada või pidi teada saada kahjust ja selle põhjustanud isikust (halduskohtumenetluse seadustik – HKMS § 46 lg 4). Kuna praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt ei tohiks kõnesalvestist hoida kauem kui üks aasta, võib kohtuvaidluse puhul tekkida olukord, kus asja lahendamisel olulist tähtsust omavat tõendit enam ei eksisteeri, st ei ole võimalik kuulata Häirekeskusesse tehtud kõne autentset teksti.

Tsiviilkohtumenetluses on hagi esitamise tähtajad eelkõige sõltuvuses aegumise instituudist, kuigi kohus või muu vaidlust lahendav organ võtab nõude aegumist arvesse ainult kohustatud isiku taotlusel (tsiviilseadustiku üldosa seadus – TsÜS § 143). TsÜS kohaselt aegub nõue reeglina kolme aasta jooksul, nt tehingust, seadusest ja kahju õigusvastasest tekitamisest tulenev nõue (TsÜS §-d 146, 149 ja 150). Mõningatel juhtudel võib see tähtaeg olla ka pikem (TsÜS § 153). Seega võiks siingi salvestise hoidmise tähtaeg olla enam kooskõlas aegumise instituudiga, et tagada kohtuvaidluse tekkimisel asjakohase tõendi olemasolu.

---

<sup>3</sup> Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri 424 SE p 38, lk 13 ja 14. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3&](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3&) (14.09.2014).

Väljastatud ei ole ka juhud, kus hetkeks, mil alustatakse kriminaalmenetlust ja tõendite kogumist, ei ole Häirekeskusesse saabunud kõne salvestist enam olemas, kuigi ta võiks olla kriminaalmenetluses tõendina asjakohane ja lubatav.

Olukorras, kus kohtuvaidlus on alanud enne ühe aasta möödumist ning salvestis on asja materjalide juurde võetud, säilitatakse salvestist ilmselt kuni kohtuvaidluse lõpuni ning seejuures lähtudes ajast, mis on ette nähtud kohtuasja materjalide hoidmiseks. Näiteks lähtutakse nii tsiviil- kui ka halduskohtumenetluses põhimõttest, et toimikut ja selles sisalduvaid menetlusdokumente säilitatakse pärast menetluse lõppemist üksnes nii kaua, kui see on vajalik menetlusosaliste või muude isikute huvides või avalikes huvides (TsMS § 58 lg 2 ja HKMS § 87 lg 1). Originaaldokumente säilitatakse kohtu arhiivis 50 aastat või väljastatakse need allkirja vastu dokumendi omanikule (Justiitsministri 22.12.2005. a määrus nr 57 "Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord" § 67 lg 4). Kriminaaltoimiku arhiveerimisel ja säilitamisel tuleb juhinduda KrMS § 209 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 30.07.2004. a määruse nr 261 "Kriminaaltoimiku arhiveerimise kord ja säilitamise tähtajad" regulatsioonist.

Analüüsi autorite hinnangul võiks kaaluda käesoleva regulatsiooni muutmise vajadust ning sätestada pikem tähtaeg salvestise säilitamisele. Üheks lahendusvariandiks oleks ka see, kui tähtjaks jääks ikkagi üks aasta, kuid tõendusmaterjali kindlustamiseks tehtaks salvestisest näiteks üks-ühene ärakiri, kust nähtub selgesõnaliselt salvestisel sisaldunud tekst. See tähendab ilmselt täiendavat aja- ja tööjõukulu ning mõningatel juhtudel võib kaduda ära ka tõendi väärtus, kuna audiotõend ja paberkandjal olev tõend on erineva spetsiifikaga.

Salvestise säilitamine praegusel hetkel üle seaduses sätestatud tähtaja tõstatab küsimuse, kas ja millised tagajärjed sellega võivad Häirekeskusele kaasneda. Korrakaitse seadus ei sätesta vastava kohustuse eiramise eest sanktsioone, kuid üheks võimalikuks järelemiks võib olla Andmekaitse Inspektsiooni tehtav ettekirjutus (IKS § 40), millega võiks ilmselt nõuda salvestise hävitamist. Sunniraha rakendamine riigiasutuse suhtes on väljastatud (IKS § 40 lg 2 ls 3), kuid kohustuse täitmata jätmisel pöördub Andmekaitse Inspektsioon halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras protestiga halduskohtusse (IKS § 40 lg 4).

### **Andmesubjekti õigus saada teavet**

Andmesubjekti õiguste hulka kuulub ka õigus saada tema kohta käivaid isikuandmeid (IKS § 19 lg 1 p 1, lg 2). Hädaabiteate edastamise korral Häirekeskusele võib andmesubjektiks olla nii abivajaja kui ka hädaabiteate edastaja. Need kaks isikut ei pruugi alati olla identsed. Kui Häirekeskuse poole pöördub isikuandmete väljastamise sooviga isik, kes hädaabiteate kohaselt oli ka abivajaja, on tal õigus saada kõiki enda kohta käivaid andmeid, sh ka delikaatseid isikuandmeid (tervise seisundit puudutavas osas). Kui aga Häirekeskuse poole pöördub isik, kes oli ainult hädaabiteate edastaja, ei ole tal õigust saada isikuandmeid, mis käivad abivajaja kohta, sest hädaabiteate edastaja ei ole sel juhul andmesubjekt, kelle kohta hädaabiteate käigus edastatud andmed käivad. Nimelt ainsad andmed, mis on seotud hädaabiteate edastajaga, on tema nimi ja telefoninumber (päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 9 p 11).

Analüüsi autoritele teadaolevalt Häirekeskus tegelikult helistaja isikusamasust ei tuvasta. See on tingitud nii Häirekeskuse tegevuse eesmärgist kui ka olemasolevatest tehnilistest võimalustest. Abi saadetakse aadressi alusel. Ka hiljem ei kõrvuta Häirekeskus hädaabiteates sisalduvaid ja kiirabi poolt kohapeal

kogutud andmeid. IKS-i regulatsioon ei too sõnaselgelt välja, et enne isikuandmete väljastamist peaks andmete töötleva tuvastama andmesubjekti ja isikuandmete väljastamist sooviva isiku isikusamasuse ning milliseid meetodeid tuleks selleks kasutada. Samas on seaduse mõttega kooskõlas see, et andmesubjekti õigust saada enda kohta käivaid isikuandmeid (IKS § 19) omab ainult andmesubjekt, kelle isikusamasuse on isikuandmete töötleva tuvastanud. Näiteks sätestab AvTS § 14 lg 2, et kui isik taotleb teavet, milles sisalduvad tema või kolmandate isikute juurdepääsupiiranguga isikuandmed, tuvastab teabevaldaja teabenõudja isiku. Kuna hädaabiteate menetlemisel töödeldakse isikuandmeid, mis käivad konkreetse andmesubjekti kohta, siis hilisema teabenõude või päringu esitamisel, kui isik suudab ära näidata, et tema on tõepoolest see isik, kelle osas andmete töötlemine toimus, ei tohiks õiguslikult seisukohalt vaadatuna probleemi esineda.

Võib siiski tõdeda, et kehtiva regulatsiooni kohaselt on raskendatud andmesubjekti isikusamasuse tuvastamine ja andmete väljastamine tegelikule andmesubjektile. Samas ei ole tegemist ainult õigusloomelise puudujäägiga, vaid nimetatud asjaolu mõjutab nii hädaabiteadete menetlemise iseloom, vajadus kiiresti reageerida kui ka tehnilised vahendid, mis ei võimalda alati olla kindlad andmesubjekti isikusamasuses. Nimetatud probleemi aitaks siiski kõrvaldada see, kui hiljem vastava taotluse saamisel, milles soovitakse isikuandmete väljastamist eeldatavale andmesubjektile, kõrvutataks andmeid, mis saadi hädaabiteate edastamise ajal ja neid, mis koguti hiljem kohapeal.

Andmesubjektile on IKS § 19 lg 2 kohaselt õigus saada isikuandmete töötlejalt tema kohta käivaid isikuandmeid. Päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 18 lg 3 kohaselt puudutab see õigus kõiki päästeasutuse poolt andmesubjekti kohta infosüsteemi kantud andmeid, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Seega ei ole andmete saamine kõikide andmesubjekti kohta käivate andmete osas siiski absoluutne. Seda kinnitavad ka IKS § 20 lg-s 1 välja toodud piirangud. Võrreldes IKS § 20 lg 1 p 1 on päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 18 lg-ga 5, nähtub, et viidatud põhimääruse sätte kohaselt väljastatakse teavet, mis põhineb tähelepanekutel ja hinnangutel, andmesubjektile ainult sel juhul, mil see ei kahjusta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Küsitavusi tekitab antud juhul see, et kui räägitakse andmetest, siis mida tähendab antud päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse kontekstis termin "teave", kas see on samastatav terminiga "andmed". Nimetatud põhimääruse § 18 käsitleb ainult andmete väljastamist. Täiendavalt vajaks selgitamist see, kuidas sisustada "põhineb tähelepanekutel ja hinnangutel". Kui järeldada, et andmed on tõsikindlad ja teave on ainult oletuslik, hinnanguline, veel kontrollimist vajav, siis kas saabki midagi hinnangulist isikule teatavaks teha, sest on ju alust kahelda selle paikapidavuses.

#### 1.4. Häirekeskuse teenistujate teenistussuhetele kohalduv õiguslik regulatsioon

PäästeTS § 1 lg 1 kohaselt sätestab nimetatud seadus päästeteenistuse korralduse ja päästeteenistujate õigusliku seisundi. Täiendavalt märgitakse, et päästeametnikele laieneb avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS) PäästeTS-ist tulenevate erisustega ning päästetöötajate puhul tuleb rakendada ka töösuheteid reguleerivaid seadusi, eelkõige töölepingu seadust (edaspidi TLS) arvestades samas PäästeTS-ist tulenevate erisustega (PäästeTS § 1 lg-d 1 ja 2). Seega kohalduvad päästeteenistujate töö- ja ametisuhetele eriregulatsioonina PäästeTS sätted, eriregulatsiooni puudumisel tuleb juhinduda ATS-ist või TLS-ist (vajadusel ka muudest töösuheteid reguleerivatest seadustest).

Lisaks eelnevalt nimetatud seadustele tuleb Häirekeskuse päästeteenistujatel juhinduda oma teenistusülesannete täitmisel ametijuhenditest, Häirekeskuse peadirektori 12.02.2013. a käskkirjaga nr 9 kinnitatud Häirekeskuse töökorralduse reeglitest, muudest korraldustest ja Häirekeskuse sisemistest töökorralduslikest juhenditest. Teenistusülesannete täitmisel on kohustuslik järgida ka valdkondlikke õigusakte, mis puudutavad Häirekeskuse ülesannete täitmist.

Päästeteenistuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli PäästeTS väljatöötamisel eesmärgiks luua regulatsioon, mis vastaks päästeteenistusest tulenevatele eripäradele ning arvestaks selle töö olemust. Ühtlasi sooviti päästeteenistujaid viia võrdsesse positsiooni muude sisejulgeolekut tagavate ametkondadega võrreldes.<sup>4</sup>

Analüüsi autorite arvates on PäästeTS-i kui eriseaduse olemasolu vajalik, eelkõige seal kehtestatud soodustuste osas, mis tulenevad päästeteenistujana töötamise erisustest, nt erinevad sotsiaalsed tagatised ja töökorralduslike aspektide erisused võrreldes tavalise ametniku või töötajaga. Kui päästeteenistujate töösuhet reguleeriks ainult ATS või TLS, võiks olla keerulisem tagada ka seda, et päästeteenistusse võetaks ametisse või tööle sellele positsioonile sobivaid inimesi, sest tavalisel ameti- või töökohal ei pöörata nii suurt tähelepanu inimese vaimse ja füüsilise tervise aspektidele ja muudele nõuetele, millele eriteenistuja peab vastama. Hädabiteadete menetlemine eeldab kiiret reageerimist ja oskust teha pingelises situatsioonis õigeid valikuid, kuna kaalul on erinevad õigushüved, mida ähvardav oht tuleb kiiresti tõrjuda. Täiendavad kutsesobivusnõuded on sätestatud Siseministri 15.02.2011. a määruses nr 2 "Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse kord, haridus- ja tervisenõuded". Oluline on ka see, et PäästeTS kehtestab täiendavad nõuded isiku kontrollimiseks, kui viimane soovib asuda tööle päästeametnikuna.

Oluliseks erisuseks on ka konkursi korraldamise mittevajalikkus päästeametniku teenistusse võtmisel. Eelnõu seletuskirja kohaselt on see tingitud sellest, et Sisekaitseakadeemia kadetil on kohustus pärast kooli lõpetamist asuda päästeasutusse tööle, vastasel korral on ta kohustatud tasuma õppekulud. Sellest tulenevalt ei ole konkursi korraldamine põhjendatud. Samuti toob konkursside korraldamine eriteenistuste ametikohtadele kaasa suure halduskoormuse, kuna konkursi korraldamine tuleb dokumenteerida. Konkursi korraldamata jätmine võimaldab päästeteenistust paindlikumalt korraldada, samuti sisekaitse kõrgekooli vastava eriala lõpetanud või varasemalt päästeasutuses töötanud isikuid paremini päästeasutusse uuesti päästeteenistusse võtta.<sup>5</sup>

Lähtuvalt sellest, et päästeteenistuses on ameti- ja töökohustuste täitmine pingeline ja nõuab kohest reageerimist, on oluline, et päästeteenistuja puhkuse võib tema nõusolekuta katkestada, kui ta kutsutakse teenistusse tagasi seoses hädalukorraga, puhkeaja katkestamine on lubatud seoses eriolukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise (PäästeTS § 21 lg-d 1 ja 2). Kuigi TLS § 69 lg 5 (ATS § 43 lg 1 teeb viite nimetatud regulatsiooni kohaldamisele ka ametnike suhtes) võimaldab ka töötajate ja ametnike puhkust katkestada, ei näe see ette näiteks regulatsiooni puhkeaja katkestamise osas. Samuti tuleb tähelepanu juhtida sellele, et PäästeTS on siin oma regulatsiooni täpsusastmes suurem ning lähtub ka valdkonna spetsiifikast.

<sup>4</sup> Päästeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 164 SE III. Arvutivõrgus kättesaadav:

[www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=188900&u=20140813074415](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=188900&u=20140813074415) (14.09.2014).

<sup>5</sup> Politsei ja Piirivalve seaduse, päästeteenistuse seaduse ja nendega seonduvate seaduste muutmise seadus. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=e4a71cdb-26e5-4e7c-ad9b-cd85531eb726&](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=e4a71cdb-26e5-4e7c-ad9b-cd85531eb726&) (14.09.2014).



Ühtlasi tuleks eriregulatsiooni säilitada ka seadusandja eesmärgist lähtuvalt – viia päästeteenistujad võrdsesse positsiooni võrreldes muude julgeolekut tagavate ametkondadega. Ühe julgeolekut tagava ametkonna töötajate ja ametnike suhtes eriregulatsiooni kaotamine olukorras, kus teistel julgeolekut tagavatel ametkondadel jääks eriregulatsioon alles, ei oleks põhjendatud.

PäästeTS on võrreldes ATS-i või TLS-ga kehtestatud erisused järgmistes reguleerimisküsimustes:

- päästeteenistusse võtmine;
- päästeteenistuja palk ja sotsiaalsed tagatised;
- päästeteenistuja töö- ja puhkeaeg;
- ergutamine ja distsiplinaarvõimu teostamine.

#### 1.4.1. Päästeteenistusse võtmisele esitatavad nõuded võrreldes avaliku teenistuse seaduse ja töölepingu seadusega

Analüüsi autorite hinnangul võiks kaaluda PäästeTS § 7<sup>1</sup> lg 1 muutmist järgnevate aspektide osas, et tagada regulatsiooni selgus ja süsteemsus. Analüüsi autorite arvates on tarbetu PäästeTS § 7<sup>1</sup> lg 1 p-s 7 välja toodud teenistusse võtmisest keeldumise alus – isiku piiratud teovõime. Vastav keeld piiratud teovõimega isikut päästeteenistusse võtta tuleneb juba PäästeTS § 7 lg-st 1, mille kohaselt peab päästeametniku ametikohale kandideeriv isik olema täieliku teovõimega.

Samuti kordab PäästeTS § 7<sup>1</sup> lg 1 p 8 PäästeTS § 7 lg-s 1 sätestatud. Lisaks tekitab küsitavusi see, et PäästeTS § 7<sup>1</sup> lg 1 p 8 viitab ATS § 14 lg-le 1, kuigi samasisuline regulatsioon on olemas juba PäästeTS § 7 lg-s 1. Seega võiks kaaluda, kas jätta PäästeTS § 7 lg 1 alles kehtivas sõnastuses või teha viide ATS § 14 lg-le 1 ja täiendavalt lisada, et arvestada tuleb ka päästeteenistujate kutsesobivuse nõudeid (selliselt oli sätestatud eelnevalt kehtinud redaktsiooni PäästeTS § 7 lg 1).

PäästeTS § 7<sup>1</sup> lg 1 veel nimetamata p-des sätestatud teenistusse võtmise alused on asjakohased ja vastavuses päästeteenistujate teenistusülesannete, vastutuse, õiguste ja kohustustega. Lisaks on täiendavate teenistusse võtmise keeldumise aluste sätestamine võrreldes ATS-i regulatsiooniga kooskõlas ATS § 15 p-ga 5.

#### 1.4.2. Päästeteenistuja palk ja sotsiaalsed tagatised

Analüüsi autorite hinnangul on hetkel kehtiv regulatsioon nimetatud reguleerimisvaldkonnas üldjoontes piisav ja asjakohane ning arvestab päästeteenistuja elukutsest tulenevaid erisusi.

#### 1.4.3. Päästeteenistuja töö- ja puhkeaja regulatsiooni võrdlus avaliku teenistuse seaduse ja töölepingu seadusega – võimalikud kitsaskohad

Võrreldes päästeteenistujate suhtes kohalduvat regulatsiooni ametniku või töötaja suhtes kohalduva regulatsiooniga, kelle ameti- või töösuhet reguleerib vastavalt ATS või TLS, tekitab küsitavusi eelkõige järgnev.

Nimelt võimaldab ATS § 38 lg 5 ametiasutusel arvestada olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada valveaja kohaldamist, sealhulgas asjaolu, et ametnik on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega last. TLS analoogset regulatsiooni ette ei näe ning ka PäästeTS § 20 lg 7, mille kohaselt valveaja, sealhulgas erakorralise valveaja kohaldamisel ei rakendata päästeametnikule ATS §-s 38 sätestatud ja päästetöötajale TLS §-s 48 sätestatud, välistab sisuliselt kaalumisevõimaluse ametniku suhtes valveaega mitte kohaldada, isegi kui esineksid eelnevalt nimetatud asjaolud, mille tõttu võiks teenistujal olla raskendatud tööülesannete täitmine väljaspool tööaega. Analüüsi koostajate hinnangul on raske leida sellisele välistusele põhjust. Tegemist on olukorraga, kus ametnikke koheldakse ilma otsese põhjuseta erinevalt, mistõttu ühe ametnike grupi suhtes on välistatud soodsama regulatsiooni kohaldamine. Analüüsi autorite arvates ei õigusta taolise soodustuse võimaldamata jätmist seegi, et hädaabiteadete menetlemine on oma olemuselt äärmiselt kiireloomuline tegevus, mis võib erandlikel asjaoludel vajada ametniku rakendamist teenistusse vastavalt valveaja regulatsioonile. Ka päästeteenistujate puhul võib esineda eelnevalt ATS-i regulatsioonis esile toodud asjaolusid, mis võivad oluliselt pärssida nende võimelisust töötada valveaja nõudeid järgides. Seega tuleks kaaluda seaduse muutmist selliselt, et ka päästeteenistujate suhtes oleks võimalik kohaldada ATS § 38 lg 5 regulatsioonis toodud asjaolusid, mille esinemisel oleks valveaja kohaldamine konkreetse päästeteenistuja suhtes takistatud.

Lisaks jääb PäästeTS § 20 lg 6 ls-st 1 ebaselgeks, kas olukorras, kus teenistuja täidab valveajal teenistusülesandeid, loetakse see tööajaks või mitte, kuna eriregulatsiooni kohaselt on päästeteenistuja valveaeg osa puhkeajast. ATS § 38 lg 4 ja TLS § 48 lg 3 kohaselt on sel juhul aga tegemist tööajaga, kui valveajal täidetakse teenistusülesandeid. Samas aga välistab PäästeTS § 20 lg 7 taaskord eelnevalt nimetatud üldregulatsiooni kohaldamise. Ka siinkohal ei näe analüüsi autorit erinevaks kohtlemiseks alust ega vajadust. PäästeTS § 20 regulatsiooni, mis puudutab valveaega, eesmärgi ja mõttega ei oleks vastuolus, kui isik, kelle suhtes kohaldatakse valveaega, asudes täitma otseseid tööülesandeid, läheks üle puhkeajalt tööajale. Selline tõlgendus on kooskõlas ka valveaja olemusega, st valveaeg on mõeldud selleks, et isik oleks teenistusvälisel ajal valmis täitma teenistusülesandeid, kui selleks vajadus tekib. Neid täites ta aga realselt töötab, mistõttu ei ole põhjendatud puhkeajaga puudutava regulatsiooni kohaldamine. Seega vajaks nimetatud regulatsioon muutmist eelnevalt nimetatut arvesse võttes.

Analüüsi autorite hinnangul tuleks erinevates seadustes kasutada samu mõisteid, kui nende mõistete kaudu kirjeldatakse ühte ja sama õiguslikku asjaolu. Seetõttu võiks PäästeTS § 20<sup>1</sup> pealkirjas ja mõisteterminoloogias “erakorralise ületunnitöö” asendada lihtsalt “ületunnitööga”, kuna taolist mõisteaparatuuri kasutavad nii ATS § 39 kui ka TLS § 44. Juba ületunnitöö õiguslikust tähendusest tulenevalt on tegemist juhtumiga, kus teenistuja peab erakorraliste asjaolude tõttu teenistusülesandeid täitma asuma ehk tegemist ei ole korralise tööülesannete täitmisega. Seega puudub vajadus erakorralisust rõhutada.

PäästeTS § 20<sup>2</sup> lg 3 võimaldab päästeteenistujale anda põhjendatud juhul tasulist lisapuhkust kuni kümme kalendripäeva aastas. Samas ei selgu seaduse regulatsioonist ega ka muudest õigusaktidest, millistel alustel lisapuhkuse andmine toimub. Kuna tegemist on isikule kuuluva õigusega ja ametkonna juhtkonna otsustuspädevusse kuuluva küsimusega, võiks õigusaktide tasandil olla täpsustatud ka olukorrad, kus isikul on võimalus saada lisapuhkust. Praegusel juhul on tegemist sättega, mis sisaldab määratlemata õigusmõisteid, mis võimaldavad nimetatud sätet väga mitmeti sisustada ning ei taga seetõttu regulatsiooni selgust ja üheselt mõistetavust. Näiteks kuni 31.03.2013 kehtinud PäästeTS § 20<sup>2</sup> lg 3 kohaselt oli lisapuhkust võimalik saada päästeteenistuse staaži eest.

Kuna teenistussuhteid puudutavat regulatsiooni täpsustatakse ka seadusest alamalseisvate aktidega, on teenistuja kohustatud ka neist juhinduma. Seetõttu tuleb tagada, et teenistussuhteid reguleerivad aktid oleksid kooskõlas seadustega ning neist ei tuleneks ei õigusi ega kohustusi, mida seadus ette ei näe. Regulatsiooni täpsustamise tagamiseks ei tohiks seal esineda eksitavat regulatsiooni. Näitena võib tuua Häirekeskuse peadirektori 12.02.2013. a käskkirjaga nr 9 kinnitatud Häirekeskuse töökorralduse reeglite p 3.8., mis sätestab, et eriteenistuse seadusest tulenevat lisapuhkust rahaliselt ei kompenseerita. Analüüsi autorite hinnangul on eksitav kasutada PäästeTS asemel sõna “eriteenistuse seadus”, kuigi ilmselt mõeldakse antud juhul ikkagi teenistussuhteid eriseadusena reguleerivat PäästeTS-i ja selle kehtivat § 20<sup>2</sup> lg 3, sest Eesti õigusruumis ei eksisteeri eriteenistuse seaduse nime kandvat seadust. Erinevaid teenistussuhteid reguleerivaid seadusi on samas mitmeid, mistõttu tuleks kasutada Häirekeskuse teenistujate teenistussuhteid reguleeriva eriseaduse nimetust. Samas kui Häirekeskuse töökorralduse reeglid p 3.8. peab silmas just PäästeTS § 20<sup>2</sup> lg 3, mille kohaselt on lisapuhkus tasustatud, on tegemist otsese vastuoluga seaduse ja nimetatud töökorralduse reeglite p 3.8. vahel.

#### 1.4.4. Ergutamise ja distsiplinaarvõimu teostamine

ATS-is ja TLS-is puudub regulatsioon, mis annaks võimaluse kohaldada erinevaid ergutusi teenistuja suhtes. Seetõttu on vastava regulatsiooni olemasolu PäästeTS § 23 lg-s 1 asjakohane, kuna see arvestab päästeteenistujate tööülesandeid ning motiveerib isikuid päästeteenistuses töötama ning sinna ka teenistusse astuma.

Distsiplinaarvastutuse osas on PäästeTS § 25<sup>1</sup> antud täiendav pädevus distsiplinaarvõimu teostamiseks lisaks teenistuja ametisse nimetanud isikule ka siseministrile. Kuigi nimetatud sätet võib pidada vajalikuks, võiks selguse ja täpsuse huvides lisada konkreetse viite ATS § 76 lg-le 1.

#### 1.4.5. Päästametnike suhtes kohalduvad kohustused tulenevalt asjakohaste seaduste ja siseaktide regulatsioonist – veel mõningaid tähelepanekuid

Ametnik peab juhinduma vahetu ja kõrgemalseisva juhi seadusega kooskõlas olevatest teenistusalastest juhistest ja korraldustest, samuti ametijuhendist. Nimetatud kohustusega seondub tihedalt ka kohustus/õigus keelduda täitmast kohustust, kui esinevad ATS § 54 lg-des 1 ja 2 toodud asjaolud. Kuna PäästeTS-is vastav regulatsioon puudub, tuleb juhinduda ATS-ist. Samas on Häirekeskuse töökorralduse reeglite kohaselt sätestatud juhud, mil korralduse andmine on keelatud ning juhud, mil korralduse täitmisest võib keelduda. Häirekeskuse töökorralduse reeglite p 4.7. loetleb kolm olukorda, mil korralduse andmine on keelatud, samas, kui ATS märgib, mil korralduse täitmisest tuleb keelduda või on õigus keelduda. Analüüsi autorite hinnangul võiks mõelda regulatsiooni täpsustamisele ja selle vastavusele viimisele ATS-iga, sest ATS näiteks ei maini sõnaselgelt selliseid juhte nagu korralduse andja volituste ületamine (p 4.7.1.) ja tegude nõudmine, mille sooritamiseks korralduse saajal puudub õigus (p 4.7.2.), kuigi tõlgendamise korral on need keeldumise alused võimalik taandada vastuolule Eesti Vabariigi põhiseaduse või muude seadustega, sest seadustest või neist alamalseisvatest aktidest tuleneb ka see, milline on erinevate ametkondade pädevus. Ametkonna sisene pädevus määratakse reeglina ära siseaktides.

---

Probleemitekitavam on aga see, et Häirekeskuse töökorralduse reeglite p-d 4.8.1. ja 4.8.3. sätestavad võrreldes ATS § 54 lg-ga 2 täiendavad alused korralduse täitmisest keeldumiseks. Reeglina ei ole seadusest alamalseisvate aktidega taoline õiguste/kohustuste laiendamine lubatud. Täiendavad alused on seotud teenistuja lähikondsetega. Samas on mõeldav, et ka ATS-i regulatsioonile alluv ametnik võiks keelduda analoogsetel alustel, mis on sätestatud siseaktiga päästeteenistujate suhtes, korralduste täitmisest. Samas on analüüsi autoritele arusaamatu, mis võiks olla taolise regulatsiooni laiendamise põhjus ühe konkreetse teenistujaskonna suhtes.

## 2. HÄDAABITEADETE MENETLEMINE

### 2.1. Kehtiv menetlusprotsessi regulatsioon

#### Seadused

Hädaabiteate menetlemise mõiste on avatud PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> punktis 1. PäästeS § 1 lõikest 2 ja § 5 lg 1<sup>1</sup> punktist 1 tulenevalt kohaldatakse hädaabiteate menetlemisel haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades päästeseaduse erisusi. Samuti tuleb arvestada erakorralise seisukorra seaduses, hädaolukorra seaduses ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduses sätestatud regulatsioonidega vastavalt PäästeS § 1 lõigetele 3 ja 4.

Häirekeskuse tööd puudutavad lisaks eelmises lõigus nimetatud seadustele ka tuleohutuse seadus, nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus, korraaitseadus, liiklusseadus, kiirgusseadus, postiseadus ja sadamaseadus, kuid loetletud seaduste Häirekeskust või päästeasutusi puudutavad normid käsitlevad eelkõige teiste asutuste kohustust teavitada päästeasutusi võimalikest ohuolukordadest. Seega ei puuduta käesolevas lõigus nimetatud seaduste regulatsioon otseselt hädaabiteate menetlemist Häirekeskuse poolt, kuna hädaabiteate vastuvõtmisele eelnev ei ole hõlmatud hädaabiteate menetlemise protsessis.

Korralduseaduse (KorS) § 35<sup>1</sup> (varem sätestatud analoogne regulatsioon PäästeS § 8) reguleerib hädaabinumbri edastatud informatsiooni töötlemist Häirekeskuse ja teiste asjassepuutuvate asutuste poolt. Elektroonilise side seaduse § 88 paneb sideettevõtjale kohustuse tagada ühenduse loomine hädaabinumbri "112" ning § 88 lõikest 3 tuleneb sideettevõtjale kohustus teha muuhulgas Euroopa ühtsele hädaabinumbri "112" helistamise korral häirekeskusele vahetult kõne ühendamise järel tasuta kättesaadavaks helistaja telefoninumber ning teave helistaja asukoha kohta.

#### Määrused

PäästeS § 5 lg 4 alusel on hädaabiteate menetlemine reguleeritud Vabariigi Valitsuse 23.02.2012. a määruses nr 18 "Hädaabiteadete menetlemise kord ja hädaabiteadete menetlemiseks vajalikele vahenditele esitatavad nõuded" (edaspidi: VVm hädaabiteadete menetlemise kord). VVm hädaabiteadete menetlemise kord täpsustab kõikide sama määruse § 1 lõikes 2 nimetatud hädaabiteate menetlemisega seotud toimingute sisu, reguleerides menetlusprotsessi käiku ning selgitades menetlustoimingute ulatust.

Kuigi hädaabiteate menetlemist reguleerib eeskätt VVm hädaabiteadete menetlemise kord, puudutavad menetlusprotsessi veel mitmed Vabariigi Valitsuse, Siseministri ja teiste ministrite määrused. Käesolevas töös ei analüüsita neid määruseid, milles on käsitletud vaid Häirekeskusele informatsiooni edastamist, kuid ei ole reguleeritud Häirekeskuse sisulist tegevust hädaabiteadete menetlemisel.

Hädaabiteadete menetlust puudutab riivamisi PäästeS § 5 lg 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 06.01.2011. a määrus nr 5 "Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord" (edaspidi: VVm päästesündmusel osalevate asutuste ning isikute koostöö kord). Täiendavalt on hädaabiteate menetlusprotsessi vältel Häirekeskuse ja teiste asutuste vahel toimuvat

koostööd ja andmevahetust täpsustatud tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (TTKS) § 17 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23.01.2002. a määruses nr 44 “Kiirabi, haiglate ning päästeasutuste ja politsei kiirabialase koostöö kord” (edaspidi: VVm KHPP kiirabialase koostöö kord).

Häirekeskuse tegevuse korraldamise olulised sätted on toodud Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lg 1 alusel kehtestatud Siseministri 27.12.2011. a määruses nr 30 “Häirekeskuse põhimäärus” (edaspidi: Häirekeskuse põhimäärus).

### **Halduslepingud ja siseaktid**

Lisaks seadustele ja määrustele on hädaabiteate menetlusprotsessi täpsustatud mitmetes halduslepingutes ja siseaktides. Arvestades, et käesoleva analüüsi eesmärk on kehtivate õigusaktide terviklik käsitus hädaabiteate menetlemisel, on põhirõhk õigustloovate aktide analüüsil ning puutumuses olevate asutuste siseakte ja omavahelisi kokkuleppeid on vaadeldud põgusalt.

## **2.2. Regulatsiooni kitsaskohad**

### **2.2.1. Hädaabiteate menetlusprotsessi piirid**

PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> p 1 kohaselt on hädaabiteate menetlemine Euroopa ühtsele hädaabinumbri 112 saabunud hädaabikõne või muul viisil saabunud teate vastuvõtmine ja töötlemine, ohuhinnangu ning väljasõidukorralduse andmine Päästeametile ja kiirabiteenuse osutajale päästetööks, demineerimistööks ja kiirabiteenuse osutamiseks. VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 1 lg 2 punktides 1-3 toodu kattub PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> punktis 1 kirjeldatud hädaabiteate menetlemise sisuga, kuid määruse § 1 lg 2 punktides 4-7 loetakse hädaabiteate menetlemisega seotud toimingute hulka ka teate edastamine Politsei- ja Piirivalveametile, hädaabiteate esmase informatsiooni edastamine, päästesündmuse või kiirabi osutamise käigus saadud informatsiooni reaajas vahendamine, hädaabiteate menetlemisega seotud informatsiooni pääste- või politseiinfosüsteemi sisestamine. Eeltoodust nähtub, et PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> punktis 1 käsitletakse hädaabiteate menetlemist kitsamalt ning VVm hädaabiteadete menetlemise kord mitte ainult ei täpsusta, vaid ka laiendab hädaabiteate menetlusprotsessi piire. Seejuures on PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> p 1 ja VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 1 lg 2 p 4 omavahel vastuolus – päästeseaduse järgi edastatakse teade Politsei- ja Piirivalveametile väljaspool hädaabiteate menetlemist, kuid määruse kohaselt on teate edastamine Politsei- ja Piirivalveametile üks hädaabiteate menetlemisega seotud toimingutest. Analüüsi koostajate hinnangul tuleks õigusselguse tagamiseks hädaabiteate menetlusprotsessi piirid erinevates aktides (antud juhul PäästeS ja VVm hädaabiteadete menetlemise kord) ühtlustada.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 8 lõikes 4 on määratletud, millal lõpetab Häirekeskus hädaabiteate menetlemise olukorras, kui pääste- või kiirabisündmusele on reageerinud päästemeeskond või kiirabibrigaad ehk Häirekeskus on andnud vastava väljasõidukorralduse. VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 5 lõikes 2 on määratletud, millal lõpetab Häirekeskus politsei pädevuses oleva hädaabiteate menetlemise. Vastavalt VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõikele 2 kui hädaabiteate vastuvõtmisel ei ole vajalik anda väljasõidukorraldust päästetööks, demineerimistööks maismaal ja siseveekogudel ning kiirabi osutamiseks, kogub Häirekeskus ainult teadet iseloomustava

teabe ning edastab saadud teabe ohu olemasolul kohe ohu tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavale asutusele või isikule. Hädaabiteate menetlemise lõpetamine ja vastava tegevuse ajahetk on täpsustamata olukorras, mil tegemist on VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõikes 2 toodud olukorraga ning ohu tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavaks asutuseks või isikuks on mõni teine asutus või isik peale Politsei- ja Piirivalveameti.

Analüüsi koostajate hinnangul tuleks hädaabiteadete menetlemise korda täiendada selliselt, et VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõikes 2 kirjeldatud hädaabiteate vastuvõtmisel lõppeb menetlus teabe edastamisel ohu tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavale asutusele või isikule. Normitehniliselt võiks soovitatud täiendus asetseda VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõike 2 või § 6 lõike 1 järel.

### 2.2.2. Häirekeskuse põhiülesanded

Häirekeskuse põhimääruse 4. peatükis on vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lg 2 punktile 4 toodud välja Häirekeskuse struktuur ja struktuuriüksuste põhiülesanded. Häirekeskuse põhimääruse §-s 15 on Häirekeskuse Põhja Keskuse, Ida Keskuse, Lääne Keskuse ja Lõuna Keskuse põhiülesannetena nimetatud kõik PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> punktis 1 ja VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 1 lõikes 2 nimetatud hädaabiteate menetlemisega seotud ülesanded peale ühe, s.o ohuhinnangu andmine. Samuti ei ole ohuhinnangu andmise ülesannet välja toodud ühegi teise Häirekeskuse struktuuriüksuse põhiülesandena. Ohuhinnangu andmine on PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> p 1 ja VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 1 lg 2 alusel Häirekeskuse ülesanne. Ohuhinnangu andmine on oluline osa hädaabiteadete menetlemise protsessist ning puudub alus eristada kõnealust ülesannet teistest PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> punktis 1 nimetatud Häirekeskuse ülesannetest.

Analüüsi koostajate hinnangul on ohuhinnangu andmine üks Häirekeskuse põhiülesannetest, mis tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lg 2 punktist 4 peaks sisalduma Häirekeskuse põhimääruses. Eeltoodust tulenevalt vajab Häirekeskuse põhimäärus täiendamist selliselt, et struktuuriüksuste põhiülesannete seas oleks välja toodud ka ohuhinnangu andmine.

### 2.2.3. Häirekeskuse õiguste ja kohustuste ulatus asutuste ning isikute kaasamisel päästesündmuse lahendamisele

VVm päästesündmusel osalevate asutuste ning isikute koostöö korra § 3 lg 1 kohaselt otsustab asutuste ning isikute päästesündmuse lahendamisele kaasamise vajaduse päästetöö juht. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt lähtutakse asutuste ning isikute kaasamisel päästesündmuse lahendamisele halduskoostöö seadusest, arvestades päästeseadusest tulenevaid erisusi.<sup>6</sup> VVm päästesündmusel osalevate asutuste ning isikute koostöö korra § 3 lg 3 kohustab päästetöö juhti, Häirekeskust või Siseministeeriumi teabe- ja analüüsiosakonda edastama ametiabi taotlust asutuse ning isiku kaasamiseks päästesündmuse lahendamisele kaasatud asutusele ning isikule. Seadustest ega määrustest ei nähtu, kuidas on ametiabi taotluse edastamine jagatud viimati viidatud normis nimetatud isikute ja asutuste vahel. Seega on

<sup>6</sup> Analüüsi koostajad märgivad, et VVm päästesündmusel osalevate asutuste ning isikute koostöö kord § 3 lg 2 on normitehniliselt keerukalt sõnastatud ning selguse huvides võiks sõnastust korrastada.

ebaselge, kuidas jaguneb vastutus ametiabi taotluse edastamise eest päästetöö juhi, Häirekeskuse ja Siseministeriumi teabe- ja analüüsiosakonna vahel.

VVm päästesündmusel osalevate asutuste ning isikute koostöö korra § 1 lõikest 2 tuleneb, et määrust ei saa kohaldada asutuste ning isikute koos tegutsemise reguleerimisteks, kui päästesündmust ei juhi päästetöö juht. Ka teistes määrustes ega seadustes pole reguleeritud, kuidas toimub päästesündmuse lahendamisele asutuste ja isikute kaasamise vajaduse otsustamine olukorras, kui päästesündmusel ei ole veel päästetöö juhti.

Täiendavate asutuste või isikute kaasamise vajadus võib olla Häirekeskusele selge enne, kui päästemeeskond sündmuskohale jõuab – näiteks VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 19 lõikes 5 kirjeldatud olukord, mil sündmuskohale saabub esimesena kiirabibrigaad, kes annab Häirekeskusele esmase ülevaate sündmusest ning alles päästemeeskonna sündmuskohale saadud annab kiirabibrigaadi juht päästetöö juhile ülevaate sündmuse käigust ja rakendatud meetmetest.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõikes 2 on antud Häirekeskusele õigus edastada teave ohu tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavale asutusele või isikule juhul, kui ei ole vaja anda väljasõidukorraldust päästetööks, demineerimistööks ega kiirabi osutamiseks. Analoogiast tulenevalt võiks Häirekeskusel olla õigus teabe edastamiseks ja pädevate isikute ning asutuste kaasamiseks päästesündmuse lahendamisele ka selles olukorras, kui lisaks päästetööks, determineerimistööks või kiirabi osutamiseks väljasõidukorralduse andmisele on kiirema abi korraldamiseks vajalik anda korraldusi ka teistele ametkondadele.

Analüüsi koostajate hinnangul on regulatsioon seoses asutuste ning isikute kaasamisega päästesündmuse lahendamisele puudulik Häirekeskuse õiguste ja kohustuste ulatuse osas. Eeltoodust tulenevalt vajab õiguslik regulatsioon täiendamist, millisel juhul on Häirekeskus üksnes ametiabi taotluse edastajaks ning millisel juhul on Häirekeskusel õigus iseseisvalt otsustada asutuste ja isikute kaasamise vajaduse üle.

#### 2.2.4. Ebaselge mõistekasutus erinevates õigusaktides

Erinevates Vabariigi Valitsuse määrustes on hädaabiteate ja õnnetusteate mõisteid sisustatud analoogselt, kuid selgusetu on, kas seadusandja soov on nimetatud mõisted samastada või mitte. VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 1 lg 1 kohaselt on hädaabiteade Häirekeskusele Euroopa ühtsele hädaabinumbrile 112 saanud hädaabikõne või muul viisil saanud teade. VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 2 p 1 kohaselt on õnnetusteade Häirekeskusesse telefoni teel numbrile 112 või muul viisil saanud teade, milles taotletakse meditsiinilist või päästealast abi. Ainsa sisulise erinevusena on VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 2 punktis 1 toodud definitsioonile lisatud, et õnnetusteates taotletakse meditsiinilist või päästealast abi.

Esmapilgul näib, et õnnetusteade on kitsam mõiste kui hädaabiteade, sest õnnetusteade hõlmab vaid neid Häirekeskusele saanud teateid, milles taotletakse meditsiinilist või päästealast abi. Seesugust tõlgendust toetab VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 5 lõike 1 sõnastus, millest nähtub, et hädaabiteade võib kuuluda ka politsei pädevusse. Samuti nähtub VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõikest 2, et ka teade, mille puhul ei ole vajalik anda väljasõidukorraldust päästetööks, demineerimistööks maismaal ja siseveekogudel ning kiirabi osutamiseks, loetakse hädaabiteateks ning sel juhul kogub Häirekeskus ainult teadet iseloomustava teabe ning edastab saadud teabe ohu olemasolul kohe ohu



tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavale asutusele või isikule. Eeltoodud grammatiliselt tõlgendades tundub, et hädaabiteade on laiem mõiste kui õnnetusteade, kuna hädaabiteade hõlmab lisaks meditsiinilise ja päästealase suunitlusega teadetele ka need teated, mis tuleb edastada Politsei- ja Piirivalveametile või mõnele teisele ohu tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavale asutusele või isikule.

Vaatlusaluste mõistete samatähenduslikkuse kasuks räägib asjaolu, et kehtivas PäästeS-s kasutatakse mõistet "hädaabiteadete menetlemine", kuid enne 01.09.2010 kehtinud PäästeS-s kasutati mõistet "õnnetusteadete menetlemine". Päästeseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt asendati mõiste seetõttu, et hädaabinumbri saavad hädaabiteated ning vajadus tulenes ka õnnetuse mõiste ebapiisavast ulatusest (seos põhjusega), päästesündmuse mõiste kasutuselevõtust ning Häirekeskuse ülesandest menetleda kiirabikutseid.<sup>7</sup> PäästeS-s õnnetusteate mõiste asendamine hädaabiteate mõistega viitab sellele, et VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 2 punktis 1 toodud õnnetusteate mõiste on hoopis jäänuk varasemast terminoloogiast ning see on jäänud ekslikult uue mõistega asendamata. Eeltoodust tulenevalt on selgusetu, kas seadusandja soov on hädaabiteate ja õnnetusteate mõisted samastada või on erinev mõistekasutus määrustes taotluslik. Üheselt mõistetavuse tagamiseks võiks regulatsiooni täpsustada.

VVm hädaabiteadete menetlemise kord § 4 lg 1 kohustab Häirekeskust väljasõidukorralduses märkima vähemalt:

- 1) sündmusele reageeriva päästeressursi või kiirabibrigaadi nimetust;
- 2) sündmuse oletatavat liiki;
- 3) väljasõiduastet või prioriteeti;
- 4) asukohta.<sup>8</sup>

VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 6 lg 1 kohaselt peab väljasõidukorraldus sisaldama järgmisi andmeid:

- 1) kutsung;
- 2) väljakutse prioriteet;
- 3) sündmuskoha asukoht (aadress);
- 4) väljakutse sisu;
- 5) teejuhatus;
- 6) helistaja telefoninumber ja nimi.

Eeltoodud väljasõidukorralduse sisu täpsustavates normides on mitmete mõistete kasutus ebajärjepidev järgnevas.

- Sisult on mõlema eelviidatud normi punktid 1 ("päästeressursi või kiirabibrigaadi nimetus" vs. "kutsung") analoogsed, kuna kutsung on VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 7 lõikes 1 sisustatud kiirabibrigaadi nimetusena. Ebaselge on, kas erineval mõistekasutusel on olemas sisuline põhjendus.

<sup>7</sup> P. Laaniste, T. Ojala. Päästeseaduse kommenteeritud väljaanne. Õppevahend. Siseministerium, 17.05.2010. Komm § 5 lg 1 p 5. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.paasteliit.ee/uploads/liitumine/PS\\_kommenteeritud.pdf](http://www.paasteliit.ee/uploads/liitumine/PS_kommenteeritud.pdf) (14.09.2014).

<sup>8</sup> Analüüsi koostajad on lisanud käesoleva analüüsi selguse huvides loetelule punktid, määruses vastavad punktid puuduvad.

- VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lg 1 räägib sündmuse liigist ja § 4 lg 1 sündmuse oletatavast liigist, kuid õigusaktide tasandil ei ole täpsustatud, millistesse liikidesse sündmused on jagatud. Asjaolu, et Häirekeskuse tegevust reguleerivates siseaktides<sup>9</sup> on sündmuste liike täpsustatud, ei kõrvalda ebaselgust avalikult kättesaadavast õiguslikust regulatsioonist. VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 6 lg 1 p 4 ja § 9 ei maini väljasõidukorralduse kohustusliku elemendina sündmuse liiki ning kohustavad väljasõidukorralduses märkima hoopis väljakutse sisu, mis sisaldab lühiaandmeid väljakutse põhjuse kohta. Õiguslikus regulatsioonis on ebaselge, kuidas suhestuvad omavahel “sündmuse oletatav liik” ja “väljakutse sisu” ning kas esimene sisaldub teises.
- Mõlemad normid viitavad väljakutse prioriteedile ning VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 4 lg 1 alternatiivselt väljasõiduastmele, kuid mõiste “väljasõiduaste” ei ole defineeritud ega kasutatud mujal seadustes ega määrustes. Taaskord on väljasõiduastmeid mõningal määral kirjeldatud Häirekeskuse siseaktides<sup>10</sup>, kuid seadusandlike aktide tasandil on väljasõiduastme sisu ja kasutus siiski ebaselge.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra normides on kordamööda kasutatud mõisteid “päästemeeskond” ja “päästeressurss”, kusjuures kumbagi mõistet ei ole defineeritud. Näiteks VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 4 lg 1 käsitleb Häirekeskuse poolt väljasõidukorralduse andmist päästemeeskonnale või kiirabibrigaadile ning kohustab seejuures märkima sündmusele reageeriva päästeressursi või kiirabibrigaadi nimetust. Ebaselge on, kas päästemeeskond ja päästeressurss on sünonüümid või on üks mõistetest kitsama tähendusega kui teine.

Eelnevast nähtub, et erinevates õigusaktides on kasutatud analoogse sisu puhul erinevaid mõisteid ning ebaselgeks jääb, kas selle on tinginud sisulised erinevused või on tegemist sünonüümidega. Mõlemal juhul vajaks mõistete kasutamine ühtlustamist ning erisuste selget väljatoomist näiteks läbi mõistete defineerimise. Seejuures on mõningatel juhtudel Häirekeskuse siseaktides või halduslepingutes täpsustatud mõistete sisu, kuid õigusaktide üheseltmõistetavuse ja õigusselguse tagamiseks tuleks olulisemad mõisted lahti seletada õigusaktides.

### 2.2.5. Menetluskorra ajaline raamistik

Vastavalt VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõikele 2, kui ei ole vajalik anda väljasõidukorraldust päästetööks, demineerimistöök maismaal ja siveveekogudel ning kiirabi osutamiseks, kogub Häirekeskus ainult hädaabiteadet iseloomustava teabe ning edastab saadud teabe ohu olemasolul kohe ohu tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavale asutusele või isikule. Ajaline määratlus “kohe” on sisustamata õigusmõiste ning seetõttu ei ole üheselt selge, millise ajavahemiku jooksul tuleb edastada teave ohu tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavale asutusele või isikule. Määratlemata õigusmõistete kasutamine jätab normi adressaadile laia tõlgendamisruumi ning teoreetilise võimaluse omavoliks.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lg 2 kohaselt peab Häirekeskus vältimatu, kohest reageerimist nõudva hädaabiteate, millega teavitatakse vahetult inimese elu, tervist ja vara ning keskkonda ohustavast sündmusest, esmase informatsiooni vastu võtma ja hädaabiteate esmase töötlemise tegema ühe minuti jooksul. Seejuures on esmase informatsiooni sisu täpsustatud VVm

<sup>9</sup> Näiteks Häirekeskuse peadirektori 21.03.2014. käskkirja nr 14 lisa 1 “Päästeküsimustik”.

<sup>10</sup> Samas.

hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõikes 1 ning hädaabiteate esmase töötlemise sisu VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lõigetes 3 ja 4.

VVm hädaabiteadete menetlemise kord ei täpsusta, kui pikk aeg on ette nähtud info vastuvõtmiseks ja töötlemiseks, kui tegemist ei ole vältimatu, kohest reageerimist nõudva hädaabiteatega VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lg 2 mõistes. Arvestades, et eesmärgiks on hädaabiteadete kiire ja tulemuslik menetlemine, võiks kaaluda menetluskorra ajalise raamistiku täpsustamist ka nende teadete puhul, mis ei mahu VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lg 2 alla.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 regulatsioonist jääb ebaselgeks, kas hädaabiteate esmane töötlemine hõlmab ka VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lõikes 5 kirjeldatud, ehk kas Häirekeskusel on kohustus kohest reageerimist nõudva hädaabiteate puhul määrata ühe minuti jooksul ka ohuhinnang, sündmuse asukoht ning Päästeameti või Terviseameti kehtestatud väljasõiduplaanide või teeninduspiirkondade alusel esmase sündmuskohale saadetakse päästeressurss või kiirabibrigaad.

Samuti jääb VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 ja § 4 regulatsioonist ebaselgeks, millise aja jooksul (pärast hädaabiteate esmast töötlemist) tuleb Häirekeskusel vajaduse korral anda väljasõidukorraldus päästemeeskonnale või kiirabibrigaadile. VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lg-s 2 toodust ei nähtu, et kohest reageerimist nõudva hädaabiteate puhul pandud kohustus (esmase informatsiooni vastuvõtmiseks ja esmaseks töötlemiseks ühe minuti jooksul) hõlmaks ka väljasõidukorralduse andmist. Väljasõidukorralduse andmiseks ettenähtud aeg võiks kohest reageerimist nõudva hädaabi teate puhul tuleneda õiguslikust regulatsioonist.

Märkimist väärib, et VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lõigetes 2-5 on märgitud ajad, mil peab toimuma "kiirabibrigaadi väljasaatmine". Ebaselge on, kas viidatud sätetes märgitud ajad on mõeldud Häirekeskusele väljasõidukorralduse tegemiseks või kiirabibrigaadile väljasõidukorralduse saamisest kuni abivajaja juurde liikumise alustamiseni. Isegi kui tõlgendada, et vaatlusalustest normidest tuleneb väljasõidukorralduse andmise aeg kiirabialase hädaabiteate korral, on analoogne regulatsioon puudu olukorraks kui tegemist ei ole kiirabialase hädaabiteate menetlemisega.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lg 3 kohaselt hindab Häirekeskus hädaabiteate esmase töötlemise käigus ohu esinemist, selle ulatust ja ohtu abivajaja tervisele ning sama määruse § 3 lg 5 kohaselt määrab Häirekeskus muuhulgas ohuhinnangu. VVm hädaabiteadete menetlemise korra §-s 4 reguleeritakse väljasõidukorralduse andmist, kuid selles normis ei räägita enam ohuhinnangust, vaid väljasõiduastmest, prioriteedist ja väljakutse prioriteedist, viidates TTKS § 17 lg 2 alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusele. Seejuures tuleb märkida väljasõiduaste või prioriteet väljasõidukorraldusel vastavalt VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 4 lõikele 1 ning väljakutse prioriteet õnnetusteate andme-kaardile vastavalt VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 4 lõikele 3. Kummaski käesolevas lõigus viidatud Vabariigi Valitsuse määruses ei ole üheselt välja toodud, millal määratakse väljakutse prioriteet ning kas prioriteedi määramine on samastatav ohuhinnangu määramisega. VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lg 1 kohaselt on väljakutse prioriteet päästekorraldaja või valvearsti (s.o Häirekeskuses õnnetusteade menetlemisega tegeleva töötaja või Häirekeskuses töötava arsti, vt sama määruse § 2 punktid 2 ja 3) esmane hinnang olukorrale ja abivajaja seisundile. Tõlgendades VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lõiget 3 (vt lõigu alguses) ja VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lõiget 1 (vt eelmine lause) süstemaatiliselt, võib järeldada, et hädaabiteate esmase töötlemise käigus tuleb Häirekeskusel määrata ka väljakutse prioriteet. Asjaolu, et ohuhinnangu andmist ja prioriteedi määramist

puudutav on täpsemalt lahti seletatud asutuse siseaktides, ei kõrvalda ebaselgust õigusnormidest. Regulatsiooni selguse huvides tuleks määruseid täiendada selliselt, et oleks üheselt jälgitav, millal toimub ohuhinnangu ja prioriteedi määramine ning kuidas need omavahel suhestuvad.

VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lõigetes 2 kuni 5 on iga väljakutse prioriteedi jaoks ette nähtud ajavahemik (ühest minutist kuni kahe tunnini), mil peab toimuma kiirabibrigaadi väljasaatmine. Vastavalt VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lõikele 2 peab Häirekeskus kohest reageerimist nõudva hädaabiteate, millega teavitatakse vahetult inimese elu, tervist ja vara ning keskkonda ohustavast sündmusest, esmase informatsiooni vastu võtma ja hädaabiteate esmase töötlemise tegema ühe minuti jooksul. Ilmselt määratakse kohest reageerimist nõudvatele hädaabiteadetele C- või D-prioriteet vastavalt VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lõigetele 4 ja 5, mille kohaselt kiirabibrigaadi väljasaatmine peab toimuma vastavalt nelja või ühe minuti jooksul. Kuna ajalised piirid on kehtestatud erinevates määrustes ning täpsustatud ei ole, mis ajahetkest nimetatud ajavahemikke arvestatakse, siis on ebaselge, kas määrustes hädaabiteadete menetlemise kord ning KHPP kiirabialase koostöö kord toodud ajavahemikud on kattuvad või teineteisele järgnevad. Teisisõnu ei ole üheselt arusaadav, kas hädaabiteate esmase informatsiooni vastu võtmine, esmane töötlemine ja kiirabibrigaadi väljasaatmine peab toimuma C-prioriteedi korral nelja või viie (1+4) minuti jooksul ning D-prioriteedi korral ühe või kahe (1+1) minuti jooksul. Terviseameti ja kiirabibrigaadi pidajate vahel sõlmitud halduslepingutes<sup>11</sup> on täpsustatud, et kiirabibrigaad peab olema võimeline alustama väljasõitu 1 minuti jooksul väljasõidukorralduse saamise hetkest arvates. Regulatsiooni sidususe ja selguse tagamiseks tuleks täiendada VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lõigetes 2 kuni 5 toodud väljakutse prioriteetidele vastavat kiirabibrigaadi väljasaatmise ajavahemikku täpsustusega, millisest hetkest arvates määratud aega arvestatakse.

Eelnevas lõigus viidatud aktides on reguleeritud kiirabialase koostöö korda, sealhulgas on määratletud kiirabibrigaadile väljakutsele reageerimiseks ettenähtud aeg – kuigi nagu märgitud eespool, on ebaselge, kas vaatlusajad on mõeldud Häirekeskusele väljasõidukorralduse tegemiseks või kiirabibrigaadile reageerimiseks. Samas ei nähtu, et seaduste või määruste tasandil oleks reguleeritud, millise aja jooksul väljasõidukorralduse saamisest peab toimuma päästemeeskonna väljasaatmine päästetööks või demineerimistööks. Häirekeskuse peadirektori 21.03.2014. a käskkirja nr 14 lisa 2 “Kinnitatud menetlusajad” on määratletud päästealaste hädaabiteadete menetlusajad, kuid analoogselt kiirabialaste hädaabiteadete menetlusaegadega jääb ka selles ebaselgeks, kas vaatlusajad on mõeldud Häirekeskusele väljasõidukorralduse tegemiseks või päästemeeskonnale reageerimiseks. Kohest reageerimist nõudva hädaabiteate puhul peaks ka päästemeeskonna väljasaatmise aeg olema määratletud seaduse või määruse tasemel.

Analüüsi koostajad märgivad, et hädaabiteadete menetlemise ajalise raamistiku detailne reguleerimine on tähtsam kohest reageerimist vajavate hädaabiteadete menetlemisel, samas kui vähemohtlike ja stabiilsemate olukordade puhul võib kaaluda soovituslike ajalimiitide kehtestamist.

### 2.2.6. Häirekeskuse tegevuse korraldus hädaolukorras ja erakorralise seisukorra ajal

PäästeS § 1 lg 3 kohaselt sätestavad päästeasutuse, s.o sama seaduse § 4 lg 1 p 2 kohaselt ka Häirekeskuse, tegevuse korralduse erisused erakorralise seisukorra seadus ja hädaolukorra seadus. Samas

<sup>11</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [www.terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/kiirabibrigaadi-pidajad.html](http://www.terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/kiirabibrigaadi-pidajad.html) (14.09.2014).

ei kehtesta erakorralise seisukorra seadus ega hädaolukorra seadus otseselt Häirekeskuse tegevuse korralduse erisusi. Hädaolukorraseduse § 4 lg 4 alusel kehtestatud regionaalsete kriisikomisjonide põhimääruste § 2 p 2 kohaselt koordineerib regionaalne kriisikomisjon tema pädevusse kuuluvates kriisireguleerimisalastes küsimustes riigi ja kohalike omavalitsuste tegevust. Eeltoodust tekib küsimus, kas ja kuidas mõjutab Häirekeskuse tööd kriisikomisjoni tegevus hädaolukorras.

VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 1 lg 2 kohaselt ei reguleeri määrus kiirabi, haiglate ning päästeasutuste ja politsei kiirabialast koostööd hädaolukorras. TTKS § 59 lg 1 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse “Tervishoiukorraldus hädaolukorras” (edaspidi: VVm Tervishoiukorraldus hädaolukorras) § 3 lg 2 p 8 kohaselt koordineerib Terviseamet päästeasutuse, Politsei- ja Piirivalveameti, haiglate ja kiirabibrigaadi pidajate vahelist koostööd tervishoiualase hädaolukorra lahendamisel ning sama lõike p 6 kohaselt korraldab Terviseamet tervishoiualase hädaolukorra lahendamist. Eeltoodust nähtub, et hädaolukorras VVm KHPP kiirabialase koostöö kord ei kohaldu ning tervishoiualase koostöö koordineerijaks ja korraldajaks on sel juhul Terviseamet. Samas jääb ebaselgeks Häirekeskuse roll kiirabialase hädaolukorra lahendamisel. Rõhutamist väärrib, et eeltoodud VVm Tervishoiukorraldus hädaolukorras § 3 lg 2 punktides 6 ja 8 viidatakse päästeasutusele ainsuses. Arvestades, et päästeasutused on PäästeS § 4 lg 1 kohaselt Päästeamet ja Häirekeskus, Päästeameti ülesanded seonduvad sisulise ohu tõrjumisega sündmuskohal ja Häirekeskusel on reeglina koordineerivad/korraldavad ülesanded ning hädaolukorras on koordineerijaks ja korraldajaks Terviseamet, siis võib järeldada, et hädaolukorras on Häirekeskuse koordineerivad ja korraldavad ülesanded pandud Terviseametile ning Terviseamet koordineerib ja korraldab Päästekeskuse, Politsei- ja Piirivalveameti, haiglate ja kiirabibrigaadi pidajate vahelist koostööd. Vastukaaluks tuleneb VVM Tervishoiukorraldus hädaolukorras § 4 lg 3 punktist 4, et piirkondlik haigla peab tervishoiualases hädaolukorras andma piirkonna haiglate hõivatusest aru Häirekeskusele, millest nähtub, et Häirekeskus on hädaolukorra lahendamise protsessi siiski kaasatud ning kogu koormus ei ole jäetud Terviseametile. Kuna hädaolukorras on Häirekeskuse roll ja kohustused, sealhulgas ülesannete jaotus Terviseametiga ebaselged, vajab regulatsioon täpsustamist.

Häirekeskuse ja teiste asutuste koostöö korraldust mitte-tervishoiualase<sup>12</sup> hädaolukorra lahendamisel ei ole täpsemalt reguleeritud hädaolukorra seaduses ja selle alusel antud määrustes ega ka teistes seadustes ja määrustes. Selgusetu on, millised õigused ja kohustused on Häirekeskusel hädaolukorras ning kas Häirekeskuse ülesanded erinevad tavapärasest, kuid seda võidakse täpsustada hädaolukorra lahendamise plaanis vastavalt hädaolukorra seaduse § 7 lg 1 punktidele 3 ja 4.

### 2.3. Menetlusprotsessi regulatsiooni sidusus hädaabiteate kiireks ja tulemuslikuks menetlemiseks

Seadustes ja määrustes on sisustatud hädaabiteate menetlusprotsess üldjoontes loogiliselt ning otseseid vastuolusid on vaatamata regulatsiooni killustatusele minimaalselt.

<sup>12</sup> Hädaolukorra seaduse § 2 lõikest 1 tulenevalt võib hädaolukord olla ka sündmus või sündmuste ahel, mis 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.

Hädaabiteate menetlusprotsessi regulatsioon on hajutatud erinevate seaduste, määruste, halduslepingute ja siseaktide vahel. Õigusliku regulatsiooni killustatuse tõttu kannatab regulatsiooni sidusus, mistõttu on keeruline normistikus orienteeruda. Kuna Häirekeskuse tegevusvaldkonna uuendusi on õigusaktidesse sisse viidud vaid äärmisel vajadusel ning täiendamine on toimunud reeglina seoses teiste seaduste muutmise, ei ole hädaabiteadete menetlemise valdkonda reguleerivaid õigusakte käsitletud tervikuna ning tulemuseks on sedavõrd mitmetahuline ja hajus regulatsioon, et normistik ei ole selge ega üheselt mõistetav.

Menetlusprotsessi regulatsiooni eesmärgiks on hädaabiteate kiire, sündmuste spetsiifiline ja tulemuslik menetlemine. Käesoleva analüüsi alapunktis 2.2 on välja toodud mitmed regulatsiooni kitsaskohad, mis mõjutavad hädaabiteadete menetlemisele seatud eesmärkide saavutamist.

Hädaabiteate kiiret ja tulemuslikku menetlemist mõjutab ilmselt negatiivselt analüüsi alapunktis 2.2.3 käsitletud Häirekeskuse õiguste ja kohustuste ulatuse ebaselgus seoses asutuste ning isikute kaasamisega päästesündmuse lahendamisele. Kuna Häirekeskuse otsustuspädevus teiste asutuste ja isikute kaasamiseks ning neile korralduste andmiseks ei ole selgelt reguleeritud, kannatab nii menetlusprotsessi kiirus kui ka tulemuslikkus.

Samuti pärsib hädaabiteate kiiret ja efektiivset menetlemist analüüsi alapunktis 2.2.5 käsitletud menetluskorra ajalise raamistiku lünklikkus ja mitmetimõistetavus. Üldiselt vajab menetluskorra ajaline regulatsioon täpsustamist järgnevas:

- millise aja jooksul tuleb teostada hädaabiteate esmane töötlemine kui tegemist ei ole kohest reageerimist nõudva hädaabiteatega;
- mida hädaabiteate esmane töötlemine ja selleks ettenähtud ajalimiit endas sisaldab (eriti kohest reageerimist nõudva teate puhul, kas ka ohuhinnangu ja väljasõidukorralduse andmist);
- millise aja jooksul tuleb edastada väljasõidukorraldus ning millise aja jooksul väljasõidukorralduse saamisest peab algama kiirabibrigaadi või päästemeeskonna väljasõit (seejuures saab osaliselt kõrvaldada ebaselguse kiirabialase hädaabiteate puhul, kui täiendada VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lõigetes 2 kuni 5 toodud väljakutse prioriteetidele vastavat kiirabibrigaadi väljasaatmise ajavahemikku täpsustusega, millisest hetkest arvates määratud aega arvestatakse ning millisele asutusele vastav ajavahemik on määratud);
- millal toimub ohuhinnangu ja prioriteedi määramine ning kuidas need omavahel suhestuvad;
- selguse huvides võiks kõrvaldada määratlemata õigusmõisted, sealhulgas “kohe” VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lõikes 2.

Õigusaktides kehtestatud selged eesmärgid ja tähtajad nii Häirekeskuse kui ka teiste asutuste toimingutele toetaks kiiret ja tulemuslikku hädaabiteadete menetlemist.

Häirekeskuse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentidest nähtub, et siseaktide ja asutustevaheliste kokkulepetega on seatud hädaabiteadete menetlemisele täpsemad ajalised piirid ning täpsustatud mitmeid mõisteid, mille tähendus õigusaktides on ebaselge (vt analüüsi alapunkt 2.2.4). Samas ei ole kõik käesolevas analüüsis välja toodud puudused ka sisemiste dokumentidega üheselt lahendatud.

Näiteks 21.03.2014. a peadirektori käskkirja nr 14 "Päästeküsimustiku kinnitamine" punktis 1 viidatakse, et päästealaste hädaabiteadete vastuvõtmisel esmase ohuhinnangu andmiseks ja päästesündmuse prioriteedi määramise jaoks välja töötatud ning Päästeametiga kooskõlastatud päästeküsimustik ja kinnitatud menetlusajad, kuid kumbki dokument ei sisusta prioriteedi-mõistet, vaid käsitleb väljasõiduastmeid. Seega ei ole väljasõiduastme ja prioriteedi mõistete kasutus järjepidev õigusaktides (käsitletud analüüsi alapunktis 2.2.4) ega siseaktides.

Vaatamata asjaolule, et asutusesiseste dokumentidega on osaliselt tasandatud hädaabiteadete menetlemise õigusliku regulatsiooni puuduseid, ei kõrvalda see siiski vastuolusid ja lünkasid õigusaktide tasandil. Õigusliku regulatsiooni korrastamise kasuks räägib õiguselguse printsiip. Samuti toetab õigusaktide ühtlustamist ja uuendamist asjaolu, et haldusorgani tegevus, sealhulgas haldusmenetlus hädaabiteadete menetlemisel, peaks olema üheselt mõistetav ja mõistlikus ulatuses läbipaistev.

Arvestades hädaabiteadete menetlemist puudutava regulatsiooni killustatust, ebaselgust ja lünkasid, vajab kehtiv õiguslik normistik kindlasti muutmist ja täiendamist. Analüüsi koostajate hinnangul tuleb kiire ja tulemusliku menetlusprotsessi kindlustamiseks mõelda vastava õigusvaldkonna terviklikule ühtlustamisele ning süstematiseerimisele (vt käesoleva analüüsi 3. peatükk).

#### 2.4. Menetlusprotsessi regulatsiooni selgus ja üheselt mõistetavus meelevaldse tegutsemise vältimiseks

Analüüsi alapunktidest 2.2 ja 2.3 nähtuvalt on hädaabiteadete menetlusprotsessi regulatsiooni üheselt mõistetavuse ja sidususega mitmeid probleemkohti ning regulatsiooni killustatus erinevate õigusaktide vahel tingib ebakõlasid ja ebaselgust. Kuigi hädaabiteadete menetlemist puudutavad normid on mõnel juhul mitmetimõistetavad, ei anna see reeglina veel võimalust meelevaldseks tegutsemiseks. Järgnevalt tuuakse välja need ebapiisava või ebaselge regulatsiooniga alad, mida võidakse ära kasutada meelevaldseks tegutsemiseks.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 4 lg 3 annab päästetöö ja demineerimistöö juhile õiguse anda Häirekeskusele korraldus täiendavale päästemeeskonnale väljasõidukorralduse andmiseks või antud väljasõidukorralduse muutmiseks või tühistamiseks. Seejuures on täpsustamata, millal ja milliste asjaolude esinemise korral on nimetatud isikutel õigus anda Häirekeskusele korraldus väljasõidukorralduse muutmiseks või tühistamiseks. Päästetöö või demineerimistöö juhile ei ole väljasõidukorralduse muutmisel või tühistamisel pandud kohustust vastavat otsust põhjendada. Ühtlasi ei nähtu regulatsioonist, et Häirekeskusel oleks vastava väljasõidukorralduse muutmise või tühistamise korralduse puhul kaalutusõigust korralduse (mitte-)täitmisel. VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 4 lõiget 3 on võimalik tõlgendada meelevaldselt ning päästetöö või demineerimistöö juht saab muuta või tühistada väljasõidukorralduse ilma põhjuse ja koheselt, enne sündmuskohale jõudmist ja olukorra hindamist. Seega ei välista regulatsioon väljasõidukorralduse mugandamist või eiramist. Regulatsioon vajaks täpsemaid piiranguid, millistel tingimustel on päästetöö ja demineerimistöö juhil õigus anda Häirekeskusele korraldus väljasõidukorralduse muutmiseks või tühistamiseks.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 4 lg 4 kohaselt on kiirabibrigaadi juhil õigus anda Häirekeskusele korraldus täiendavale kiirabibrigaadile väljasõidukorralduse andmiseks. Erinevalt sama paragrahvi lõikest 3 ei ole kiirabibrigaadi juhil õigust anda Häirekeskusele korraldust väljasõidukorralduse

muutmiseks või tühistamiseks. Seega puudub kiirabibrigaadil, erinevalt päästemeeskonnast, õiguslik alus väljasõidukorralduse eiramiseks.

VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lõigetes 2 kuni 5 on märgitud ühest minutist kuni kahe tunnini aeg, mille jooksul peab toimuma “kiirabibrigaadi väljasaatmine”. Regulatsiooni on võimalik tõlgendada mitmeti – kas tegemist on ajaga, mis on mõeldud Häirekeskusele väljasõidukorralduse tegemiseks või on tegemist ajaga, mis on mõeldud kiirabibrigaadile väljasõidukorralduse saamisest abivajaja poole liikumise alustamiseni. Meelevaldse tõlgenduse puhul võib määratud aega kasutada nii Häirekeskus kui ka kiirabibrigaad täies ulatuses ja teineteisele järgnevalt. Seega saab VVm KHPP kiirabialase koostöö korra § 5 lg 2 ja 3 osas mugandamise tulemusena Häirekeskus edastada väljasõidukorralduse kahe tunni möödudes hädaabikõne saamisest ning kiirabibrigaad alustada väljasõitu kahe tunni möödudes väljasõidukorralduse saamisest, mille tulemuseks on kokku neljatunnine reageerimisaeg hädaabiteate saamisest. Regulatsiooni sõnastus vajab täpsustamist, et oleks üheselt selge, millisest hetkest määratletud aega arvestada tuleb.

Analüüsi koostajate hinnangul on väljasõidukorralduse õiguslik olemus mõnevõrra ebaselge, kuid esmapilgul ei nähtu, et väljasõidukorraldus vastaks haldusakti tunnustele. Sõltuvalt adressaadist võib väljasõidukorraldus osades olukordades kvalifitseeruda halduse siseaktiks, arvestades et Häirekeskus ja Päästeamet on mõlemad Siseministeeriumi valitsemisalas olevad valitsusasutused (PäästeS § 4 lg 2). Pigem saab väljasõidukorralduse lugeda menetlustoiminguks hädaabiteate menetlemise protsessis, kuna väljasõidukorraldus tehakse konkreetse haldusmenetluse raames ning selles puudub selge regulatiivsus, arvestades et teatud juhtudel on väljasõidukorralduse saajatel võimalus seda muuta.

Õiguslikust regulatsioonist ei nähtu, kellele langeb vastutus, kui väljasõidukorraldust ei täideta, näiteks olukorras, kui väljasõidukorraldus muudetakse või tühistatakse VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 4 lõike 3 alusel. Arvestades avaliku õiguse üldpõhimõtteid, võivad olukorras, mil vaidlusaluse kahju põhjustaja ei ole üheselt määratletav, jääda solidaarselt vastutama nii väljasõidukorralduse eiraja kui ka Häirekeskus. Seega eksisteerib oht, et isegi kui Häirekeskus on andnud väljasõidukorralduse, ei ole see piisav, et välistada vastutust võimaliku vaidluse korral. Regulatsioon vajab täiendamist selliselt, et oleks selgelt piiritletud vastutuse ülemineku tingimused. Häirekeskuse poolt väljasõidukorralduse andmisel ja selle adressaadil väljasõidukorralduse kättesaamisel võiks toimuda vastutuse üleminek edasiste otsuste eest väljasõidukorralduse saajale.

Eeltoodust nähtub, et kehtivas menetlusprotsessi regulatsioonis on üksikud võimalused meelevaldseks tegutsemiseks, sh väljasõidukorralduse mugandamiseks või eiramiseks ning seetõttu tuleb regulatsiooni kohendada vastavalt eeltoodud ettepanekutele.

## 2.5. Ohuhinnangu kriteeriumid

Kehtiv menetlusprotsessi regulatsioon, täpsemalt VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lg 4, paneb Häirekeskusele kohustuse lähtuda ohu esinemise, selle ulatuse ja abivajaja terviseohu hindamisel Päästeameti, Politsei- ja Piirivalveameti ning Terviseameti kirjeldatud päästetöö, demineerimistö, kiirabi ja korrakaitse ohuhinnangute kriteeriumidest. Samas ei tulene seadustest ega määrustest Päästeametile, Politsei- ja Piirivalveametile ega Terviseametile kohustust vastavate päästetöö, demineerimistö, kiirabi ja



korrahitse ohuhinnangute kriteeriumide väljatöötamiseks. Samuti ei ole õigusaktides kehtestatud õiguskaitsevahendeid olukorraks, kui partnerasutused ei koosta ohuhinnangu kriteeriume.

Eeltoodust tulenevalt ei taga kehtiv menetlusprotsessi regulatsioon hädaabiteadete menetlemise jaoks ohtude hindamise kriteeriumide ja juhiste koostamist partnerasutuste poolt. Häirekeskusel puudub kehtiva regulatsiooni pinnalt võimalus ohtude hindamise kriteeriumide koostamise nõudmiseks ning vastavate õiguskaitsevahendite kasutamiseks. Seetõttu vajab regulatsioon täiendamist selliselt, et Päästeametil, Politsei- ja Piirivalveametil ning Terviseametil oleks seadusest tulenevalt kohustus päästetöö, demineerimistö, kiirabi ja korrahitse ohuhinnangute kriteeriumide koostamiseks ja Häirekeskusele edastamiseks.

## 2.6. Abi- ja infokeskuse tegevus hädaabiteadete menetlemise toetamisel

Ainus avalikult kättesaadav regulatsioon, milles mainitakse Häirekeskuse abi- ja infokeskust, on Häirekeskuse põhimäärus. Häirekeskuse põhimääruse § 12 lg 1 punktis 7 kinnitatakse abi- ja infokeskuse kuulumist Häirekeskuse struktuuriüksuste hulka. Häirekeskuse põhimääruse § 16 kohaselt on abi- ja infokeskuse põhiülesanded järgnevad:

- 1) Häirekeskuse abi- ja infotelefonidele saabunud teadete vastuvõtmine, analüüsimine, dokumenteerimine ning edastamine;
- 2) hädaabiteadete menetlemisega seotud mittekiireloomulise informatsiooni vahendamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, teistele juriidilistele isikutele ning elanikkonnale;
- 3) koostöö riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega Häirekeskuse abi- ja infotelefonide töö korraldamiseks.

Eeltooduga abi- ja infokeskuse tegevuse õiguslik regulatsioon piirdub. Ka Häirekeskuse peadirektori 26.03.2012. a käskkirjaga nr 128 kinnitatud "Abi- ja infokeskuse põhimäärus" kordab põhiülesannetena samad eelnimetatud kolm punkti, mis on toodud Häirekeskuse põhimääruses. Täiendavalt ei ole abi- ja infokeskuse ülesandeid, õiguseid ja kohustusi täpsustatud üheski dokumendis.

Regulatsioonist ei nähtu üheselt, millised telefoninumbrid kvalifitseeruvad Häirekeskuse abi- ja infotelefonideks. Seega ei ole Häirekeskuse põhimääruse § 16 punktides 1 ja 3 toodud põhiülesandeid võimalik siduda konkreetsete telefoninumbritega, mistõttu sätete sisu on poolik.

Häirekeskuse kodulehe andmetel<sup>13</sup> toimub abi- ja infoteadete menetlemine järgmistel numbritel: päästeala infotelefon 1524, kohalike omavalitsuste abitelefon 1345 ja Keskonnainspektsiooni valvetelefon 1313. Samal veebilehel on selgitatud, et eelnimetatud telefonide haldamiseks ja kvaliteetse teenuse osutamiseks on Häirekeskusel loodud partnerlussuhted mitmete teiste info- ja abiteenust pakkuvate asutustega, sealhulgas Päärsti nõuandetelefoniga 1220, Politsei- ja Piirivalveameti lühinumbriga 110, Eesti Energia rikketelefoniga 1343, maanteeinfokeskuse telefoniga 1510, Merevalve keskuse infotelefoniga 692 2500 jt. Seega on loodud abi- ja infotelefonide koostöövõrgustik, et aidata kiiremini hättasattunud inimesi ja lahendada hädaabi nõudvaid elusündmusi.

<sup>13</sup> [www.rescue.ee/390](http://www.rescue.ee/390) (14.09.2014).

Eelnevast nähtub, et Häirekeskus on abi- ja infokeskuse tegevust puudutava regulatsiooni puudulikkust praktikas tasandanud partnerlussuhete loomisega ning selgitanud vaatlusaluse struktuuriüksuse tegevust asutuse kodulehel. Siiski ei ole Häirekeskuse kodulehe infomaterjalidel õiguslikku tähendust ning samuti ei taga halduslepingud avaliku õigusliku regulatsiooni selgust.

Häirekeskuse põhimääruse § 16 punktis 2 on viidatud abi- ja infokeskuse ülesannetele seoses hädaabiteadete menetlemisega. Abi- ja infokeskusele kui Häirekeskuse struktuuriüksusele laieneb hädaabiteadete menetlemisel VVm hädaabiteadete menetlemise kord. Arvestades, et Häirekeskuse põhimääruse § 16 punktis 2 on abi- ja infokeskuse ülesanded hädaabiteadete menetlemisel piiratud mittekiireloomulise informatsiooni vahendamisega, siis võiks abi- ja infokeskuse tööd sisuliselt puudutada vaid VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 6 lg 1, mille kohaselt Häirekeskus edastab hädaabiteate esmase informatsiooni neile riigi- või kohaliku omavalitsuse asutustele ja avalik-õiguslikke ülesandeid täitvatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kes on õigustatud nimetatud informatsiooni saama seaduse või lepingu alusel. Samas on ebaselge, kes ja kuidas otsustab, milline vahendamisest vajav informatsioon on mittekiireloomuline ning kuidas see teave jõuab abi- ja infokeskuseni. Samuti ei tulene seadustest ega määrustest ajalist raamistikku, mille vältel tuleks mittekiireloomuline informatsioon edastada koostööpartneritele, sh Maanteeametile ja Keskkonnaametile.

Kuna VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lg 2 kohustab Häirekeskust edastama ka sellise hädaabiteadest saadud teabe, mille puhul ei ole vajalik anda väljasõidukorraldust päästetööks, demineerimistööks maismaal ja siseveekogudel ning kiirabi osutamiseks, ohu olemasolul kohe ohu tõrjumise ja kõrvaldamise eest vastutavale asutusele või isikule, tekib küsimus, kas teabe kohese edastamise kohustus välistab vastava teabe edastamise abi- ja infokeskuse poolt, sest sel juhul ei saa lugeda teavet mittekiireloomuliseks informatsiooniks Häirekeskuse põhimääruse § 16 p 2 mõistes. Häirekeskuse põhimääruse § 15 paneb pääste- ja kiirabialaste ning politseialaste hädaabiteadete menetlemisega seotud informatsiooni edastamise Häirekeskuse Põhja Keskuse, Ida Keskuse, Lääne Keskuse ja Lõuna Keskuse ülesandeks. Häirekeskuse põhimääruse § 16 jätab Häirekeskuse abi- ja infokeskuse ülesandeks hädaabiteadete menetlemisega seotud mittekiireloomulise informatsiooni vahendamise riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, teistele juriidilistele isikutele ning elanikkonnale. Häirekeskuse põhimääruse § 15 ja § 16 koostoimes tõlgendades võiks abi- ja infokeskuse ülesandeks lugeda sellise hädaabiteadetest saadud informatsiooni vahendamise, mis ei seondu pääste-, kiirabi- ega politseialaste hädaabiteadetega. Samas jääb regulatsioonist ebaselgeks, kas mittekiireloomulise informatsiooni vahendamise piirang välistab abi- ja infokeskuse tegevuse sellise teabe vahendamisel, mis ei seondu pääste-, kiirabi- ega politseialaste hädaabiteadetega, kuid mis tuleks siiski kohe edastada kolmandatele isikutele.

Abi- ja infokeskust puudutav regulatsioon on ilmselgelt puudulik, kuna abi- ja infokeskuse ülesanded, õigused ja kohustused on ebaselged. Regulatsioonist ei nähtu, millised telefoninumbrid kvalifitseeruvad Häirekeskuse abi- ja infotelefonideks, millisel hetkel kaasatakse abi- ja infokeskus hädaabiteadete menetlemise protsessi ning millised on abi- ja infokeskuse õigused ja kohustused vastavas protsessis. Analüüsi koostajate hinnangul ei ole abi- ja infokeskuse tegevus hädaabiteadete menetlemise toetamisel reguleeritud piisavalt, et tagada kiirem info edastamine, ning abi- ja infokeskuse tegevust ja ülesannete sisu puudutav regulatsioon vajab täpsustamist.

Analüüsi koostajate hinnangul tuleks regulatsiooni täpsustada selles osas, kas VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 2 lg 2 kohese teabe edastamise kohustuse võib anda abi- ja infokeskusele, ning kui

Samas sättes kirjeldatud teabe edastamine jääb abi- ja infokeskuse ülesandeks vaid selles osas, milles otsene oht puudub ning seetõttu ei ole tegemist koheselt edastamist vajava teabega, siis millise toiminguga selgub vastava informatsiooni mittekiireloomulisus ning selle vahendamise kohutuse üleminek abi- ja infokeskusele. Arvestades, et abi- ja infokeskuse eesmärk on muuhulgas hädaabiteadete menetlemise toetamine, tuleb regulatsioonis konkreetset piiritleda, milline teabevahetus on sedavõrd seotud hädaabiteadete sisulise menetlusega, et jääb selgelt Häirekeskuse piirkondlike keskuste ülesandeks, ning millise teabe edastamine on menetlusprotsessi toetav toiming ja langeb seega abi- ja infokeskuse tegevusvaldkonda.

Abi- ja infokeskuse teenusnumbrid tuleks loetleda Häirekeskuse põhimääruse § 16 punktis 1 nagu sealsamas §-s 5 ja § 15 punktis 1 on selgelt viidatud hädaabinumbriks. Arvestades, et abi- ja infokeskuse põhiülesanded on toodud Häirekeskuse põhimääruse §-s 16, on võimalik sama paragrahvi punktis 2 toodud ülesannete täpsustamine VVm hädaabiteadete menetlemise korras ning punktides 1 ja 3 toodud ülesannete täpsustamine näiteks Abi- ja infokeskuse põhimääruses. Seejuures tuleks määrustes lahti seletada, kuidas abi- ja infokeskus talle pandud ülesandeid täidab, ning vajadusel täpsustada selleks ettenähtud ajalist raamistikku. Hädaabiteadete menetlemise toetamise osas tuleks selgemalt välja tuua, kelle otsusega ja millisest toimingust alates läheb informatsiooni vahendamise ülesanne üle abi- ja infokeskusele. Samas, kui hädaabiteadete menetlemise valdkonna regulatsioon süstematiseeritakse ja uuendatakse tervikuna, võib kaaluda eelkirjeldatud abi- ja infokeskust puudutavate täienduste lisamist vastavat regulatsiooni tervikuna käsitlevasse määrusesse.

VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 6 lõikest 1 tuleneb Häirekeskusele, sealhulgas abi- ja infokeskusele, alternatiivne õiguslik alus hädaabiteadete esmase informatsiooni edastamiseks riigi- või kohaliku omavalitsuse asutustele ja avalik-õiguslike ülesandeid täitvatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele – s.o piiritletud asutuste ja isikutega, kes on õigustatud informatsiooni saama seaduse või lepingu alusel. Kui Häirekeskus on sõlminud partneritega koostöölepingud, tuleneb vastavatest halduslepingutest ja eelviidatud normist õiguslik alus informatsiooni vahendamiseks. Kui aga haldusleping puudub, võib tekkida olukord, et kehtivast õiguslikust regulatsioonist ei tulene selget õiguslikku alust informatsiooni vahendamiseks. Näiteks keskkonnavastutuse seaduse § 9 paneb keskkonnakahjust või selle ohust Keskkonnaameti ja Keskkonnainspektsiooni teavitamise kohustuse kahju tekitajale, kuid seejuures puudub seadusest tulenev õiguslik alus sama informatsiooni edastamiseks samadele asutustele Häirekeskuse poolt. Kuna Häirekeskusele võib laekuda informatsiooni, mis seondub paljude erinevate riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuste ja avalik-õiguslike ülesandeid täitvate eraõiguslike juriidiliste isikute ülesannetega, siis võib kaaluda sellise üldise (volitus)normi kehtestamist, mis annaks Häirekeskusele õiguse vastava teabe edastamiseks asjassepuutuvalle asutusele või isikule, kelle haldusalas on võimaliku probleemi lahendamine. Alternatiiv üldisele normile on loetleda sättes võimalikud asutused ja isikud, kellele Häirekeskus VVm hädaabiteadete menetlemise korra § 6 lõike 1 alusel informatsiooni edastab. Arvestades, et informatsiooni saama õigustatud isikute ja asutuste loetelu oleks väga mahukas ning ajas muutuv, kuna avalik-õiguslike ülesandeid võidakse anda halduslepinguga üle, siis oleks ratsionaalsem kehtestada üldine õiguslik alus. Seejuures on võimalus tuua konkreetset välja vaid levinumad asutused ja isikud, kellele Häirekeskus teavet edastab, ning jätta loetelu avatuks.

### 3. ÕIGUSLIKU REGULATSIOONI SÜSTEMATISEERIMISE VÕIMALUSED

Analüüsi esimeses ja teises peatükis on välja toodud mitmeid Häirekeskuse tegevust puudutavaid valdkondi, mille osas kehtiv regulatsioon on lünklik või liigselt killustatud ning ühtlasi ebaselge ja kohati vastuoluline. Seetõttu on eelnevates peatükkides viidatud regulatsiooni korrastamise ja täiendamise vajadusele ning toodud konkreetseid ja spetsiifilisi ettepanekuid vastavate vajakajäämiste kõrvaldamiseks ning hädaabiteadete õigusliku regulatsiooni täiendamiseks.

Arvestades Häirekeskuse tegevusvaldkonna õigusliku regulatsiooni killustatust ning vastava valdkonna tervikliku käsitlemise ja ühtlustamise vajadust lähtuvalt õigusselguse tagamise eesmärgist, käsitletakse järgnevalt erinevaid võimalusi õigusliku regulatsiooni süstematiseerimiseks.

#### Eriseaduse loomine

Ühtlustamise ja valdkondliku eriseaduse koostamise poolt räägib asjaolu, et kogu Häirekeskust puudutav regulatsioon oleks kompaktne ja lihtsalt jälgitav. Samuti on võimalike muudatuste vajaduse tekkimisel lihtsam tagada reeglistiku asjakohasust, kui olulised normid ei ole hajutatud erinevate seaduste ja aktide vahel. Samuti toetab eriseaduse loomise ideed asjaolu, et ka mujal on sel viisil Häirekeskuse tegevusvaldkonda reguleeritud – nimelt on Soomes kehtestatud Häirekeskuse seadus.

Eriseaduse väljatöötamisel võiks võtta eeskujuks mõne muu eriseaduse, mis reguleerib korrakaitseasutuste organisatsiooni, põhiülesandeid ja teenistussuhteid. Sellisteks seadusteks on näiteks politsei ja piirivalve seadus (edaspidi PPVS) ja vangistuseseadus (edaspidi VangS). PPVS § 1 lg 1 kohaselt on nimetatud seaduse reguleerimisalaks sätestada politsei ülesanded, õigused, korraldus ja politseiteenistuse õiguslikud alused. Ka VangS kui eriseadus reguleerib lisaks vangistuse täideviimisele vanglateenistujate teenistussuhteid puudutavat.

Seega võiks kaaluda ka Häirekeskuse osas eriseaduse kehtestamist, mis hõlmaks endas üldjoontes Häirekeskuse ülesanded, õigused, korralduse ja Häirekeskuse teenistujate teenistussuhete õiguslikud alused. Praegusel hetkel on Häirekeskust puudutav regulatsioon nimetatud küsimustes koondatud valdavalt PäästeS ja PäästeTS, kuid mõlema seaduse puhul ei reguleerita ainult Häirekeskusesse puutuvat, vaid ka Päästeameti korraldust ja teenistussuhteid. Näiteks on osa PäästeS reguleerimisest selline, mis peaaegu üldse ei puuduta Häirekeskusele seatud ülesannete täitmist (nt PäästeS 4.–9. ptk). PäästeTS osas aga kohaldub enamuse regulatsioonist nii Häirekeskuse teenistujatele kui ka Päästeameti teenistujatele.

PäästeS ja PäästeTS asjakohase regulatsiooni viimine ühte Häirekeskuse eriseadusesse on seega võimalik, kuid problemaatiliseks võib seejärel osutuda asjaolu, et Päästeametit puudutav regulatsioon jääks nõ "ripakile" ning Päästeameti osas eriseaduse kehtestamine võiks kaasa tuua selle, et näiteks teenistusküsimustes dubleeriks see suuremas osas Häirekeskuse teenistujate õiguslikku seisundit puudutavat, see aga võib tekitada õiguslikku ebaselgust.

Arvestades PPVS-i ülesehitust ja õigusliku regulatsiooni eset, võiks Häirekeskust puudutav eriseadus hõlmata järgnevaid aspekte.

Esiteks peaks seadus sisaldama endas üldsätteid, milles käsitletak Häirekeskuse tegevuse põhialuseid, tegevusvaldkondi ja ülesandeid. Kuna Häirekeskus on PäästeS § 4 lg 2 kohaselt valitsusasutus, peab Häirekeskusel isegi eriseaduse kehtestamise korral olema põhimäärus, milles peab sisalduma VVS § 42 lg-s 2 toodu, sh asutuse tegevusvaldkond ja ülesanded. Kahtlemata peab eriseaduses sisalduma PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> p-s 1 sätestatud Häirekeskuse põhiülesanne – hädaabiteadete menetlemine. Kaaluda tuleks aga seda, milliseid tegevusvaldkondi ja ülesandeid, mis on sätestatud Häirekeskuse põhimääruse §-s 8, võiks kajastada ka seaduse tasandil. Kahtlemata ei ole vajalik kõike Häirekeskuse põhimääruse regulatsioonist seadusesse üle tuua, sest see koormaks liigselt seadust ning ühtlasi on mõningad aspektid põhimäärusest liiga spetsiifilised, et neid seaduses otseselt sätestada.

Seaduses peaks kirjas olema nii Häirekeskuse õiguslik staatus (vt Häirekeskuse põhimääruse § 1) kui ka selle juhtimine ja erinevad struktuuriüksused. Samas võiks viimase aspekti osas jätta täpsema regulatsiooni siiski Häirekeskuse põhimäärusesse, sest iga struktuuriüksuse ülesannete väljatoomine seaduses ei ole otseselt tarvilik.

Eelnevas analüüsi osas leidis tõdemist asjaolu, et uuesti võiks kaaluda Häirekeskuses isikuandmete töötlemist puudutava regulatsiooni tagasitoomist eriseadusesse. Kuigi Häirekeskust saab pidada ka korraldusseaduseks, on hetkel kehtiv KorS § 35<sup>1</sup> regulatsioon enam sobiv ikkagi Häirekeskuse tegevust korraldavas seadusesse.

Eriseadus võiks mingil määral puudutada ka päästeasutuse andmekogu, aga kuna selle vastutavaks töötlejaks on hetkel kehtiva seadusandluse kohaselt määratud Päästeamet (vt PäästeS § 10), võib see tekitada mõningaid seadustehnilisi probleeme vastava regulatsiooni kehtestamisel Häirekeskuse eriseaduses.

Kui kaaluda Häirekeskuse seaduse kehtestamist, peaks see sisaldama analoogselt PPVS-i ja VangS-iga regulatsiooni ka Häirekeskuse teenistujaid puudutavas osas. See tähendab sisuliselt hetkel kehtiva PäästeTS-i regulatsiooni ületoomist Häirekeskuse tegevust ja ülesandeid puudutavas eriseadusesse. Kuid siin tuleb arvesse võtta eelpool nenditud asjaolu, et kehtiv PäästeTS regulatsioon kohaldub suuremas jaos nii Häirekeskuse kui ka Päästeameti teenistujatele, mistõttu võib kehtiva seaduse muutmine kaasa tuua mõningast ebaselgust ja dubleerimist kahe ametkonna teenistujate teenistusküsimustes.

Vältimaks Päästeameti ja Häirekeskuse õiguslikku staatust, korraldust, ülesandeid ja teenistujate teenistussuhteid puudutava regulatsiooni dubleerimist ja kahe reaalsuses tihedalt koostööd tegeva ja seetõttu ka õigusliku regulatsiooni kaudu seotud ametkonna kohta käiva regulatsiooni mõningast killustumist, mille võiks kaasa tuua kahe ametkondliku eriseaduse kehtestamine, oleks mõeldav ka ühtse päästeasutuste seaduse kehtestamine, mis tähendaks kehtiva PäästeS ja PäästeTS regulatsiooni viimist ühte seadusesse.

Kehtiv PPVS ei sätesta ameti ülesannete läbiviimise osas täpsemat regulatsiooni ning vastava ameti haldusalasse kuuluva haldusmenetluse osas kohaldatakse teisi seaduseid ja õigusakte. Samuti ei ole Soomes kehtivas Häirekeskuse seaduses reguleeritud hädaabiteadete menetlemise detaile. Eeltoodust nähtub, et Häirekeskuse põhiülesannet, s.o hädaabiteadete menetlemise täpsemat korraldust puudutav regulatsioon tuleks ilmselt eriseadusest välja jätta, kuid sellest lähemalt alljärgnevalt.

### **Hädaabiteadete menetlusprotsessi normide ühtlustamine**

Üldine raamistik ja põhimõtted haldusmenetluse läbiviimiseks on kehtestatud haldusmenetluse seaduses. Seaduse tasandil on menetlusnorme reguleeritud eriseadustes vaid juhul, kui vastav menetlus paneb ka haldusvälisele isikule täiendavad kohustused, nagu näiteks maksukorralduse seadusest tulenevad maksukohustuslasele mitmeid täiendavaid õigused ja kohustused maksumenetluses. Häirekeskuses toimuv hädaabiteadete menetlemine puudutab menetluslikust küljest eelkõige erinevate avalik-õiguslike asutuste ja isikute koostööd. Analüüsi autorite hinnangul tuleneb õigusloome üldistest põhimõtetest, et hädaabiteadete menetlust puudutava regulatsiooni kehtestamine seaduse tasandil ei ole vajalik ega otstarbekas.

Käesoleval hetkel on hädaabiteadete menetlemist reguleerivad normid jaotatud laiali mitmete erinevate määruste vahel. Kõige enam puudutavad hädaabiteadete menetlusprotsessi sisulist külge ning Häirekeskuse ja erinevat laadi päästesündmuste lahendamise seotud asutuste ja isikute koostööd VVm hädaabiteadete menetlemise kord, VVm päästesündmusel osalevate asutuste ning isikute koostöö kord ning VVm KHPP kiirabialase koostöö kord. Nimetatud Vabariigi Valitsuse määrused on kehtestatud vastavalt PäästeS § 5 lg 4, PäästeS § 5 lg 3 ja TTKS § 17 lg 2 alusel. Analüüsi autorite hinnangul võiks kaaluda loetletud kolme määruse koondamist ühte määrusesse, mis käsitleb kõiki antud hetkel kolmes määruses reguleeritud küsimusi terviklikult. Määruste koondamise eeliseks on võimalus läheneda hädaabiteadete menetlemise valdkonna normidele terviklikult, sisustades ühtselt antud hetkel ebapiisava ja mõneti vastuolulise mõisteaparaadi ning täiendades regulatsiooni käesoleva analüüsi 2. peatükis välja toodud ettepanekute pinnalt. Samuti toetab määruste koondamine õigusselguse tagamist, kuna vajalik regulatsioon on lihtsamini leitav ja loogiliselt jälgitav. Samas ei ole määruste kokku liitmine ilmtingimata vajalik ning regulatsiooni on võimalik korrastada ka sellisel, et olemasolevates määrustes kõrvaldatakse puudujäägid ja vastuolud, viies muudatused ja täiendused sisse hetkel kehtivatesse määrustes.

### **Halduslepingute osakaalu optimeerimine**

Analüüsi koostajad märgivad, et Häirekeskuse tegevusvaldkonnas on sõlmitud üsna palju halduslepinguid. Halduslepingute sõlmimine võib antud juhul olla tingitud vajadusest tasandada kehtiva õigusliku regulatsiooni ebapiisavust niivõrd efektiivselt ja operatiivselt kui see on võimalik, arvestades et õiguslikust ebaselgusest tõusetunud probleemid vajavad lahendamist ja seaduselüngad täitmist, kuid seadusloome protsess on aeganõudev. Ühest küljest võiks juhul, kui samas liinis sõlmitud halduslepingute sisu on osaliselt kattuv või analoogne (näiteks Terviseameti ja kiirabipidajate vahel sõlmitud halduslepingud;<sup>14</sup> kohalike omavalitsuste abitelefoni 1345 töö tagamiseks sõlmitud halduslepingud) kaaluda vastavate õiguste, kohustuste ja ülesannete täpsustamist õigusaktide tasandil, näiteks määruses. Samas on halduslepingute eeliseks, et eluliste asjaolude muutumisel saab lepinguid vastastikusel kokkuleppel operatiivselt täiendada ja muuta, kuid õigusaktide puhul on muudatuste sisseviimine märksa keerulisem protsess. Seega tuleb halduslepingute puhul hinnata vastava reguleerimise viisi otstarbekust iga halduslepingute tüübi puhul eraldi ning analüüsida seejärel, kas vastavate halduslepingute sisu oleks optimaalsem kehtestada vastavaid õigussuhteid reguleerivates määrustes või on konkreetse valdkonna puhul põhjendatud just halduslepingute sõlmimine.

<sup>14</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [www.terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/kiirabibrigaadi-pidajad.html](http://www.terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/kiirabibrigaadi-pidajad.html) (13.09.2014).

---

Eeltoodust tulenevalt on Häirekeskuse tegevusvaldkonna õigusliku regulatsiooni süstematiseerimiseks mitmeid erinevaid võimalusi ning lõplik lahendus, milline õigusliku regulatsiooni korrastamise viis on otstarbekaim, jääb seadusandja otsustada.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva analüüsi keskmes oli Häirekeskuse tegevusvaldkonna õiguslike aluste analüüs. Analüüsi koostajate hinnangul vajab Häirekeskuse ülesandeid reguleeriv õigusraamistik täpsustamist ja vajalikke muudatuste sisseviimist asjakohasesse regulatsiooni, et tagada selle üheselt mõistetavus ja vajalik selgusaste.

Häirekeskuse organisatsiooni puudutav regulatsioon on seondult Häirekeskuse ülesannete, Häirekeskuse hoonete ja ruumide füüsilise turvalisuse, isikuandmete töötlemise ja päästeteenistujatele kohalduva õigusliku raamistikuga käsitlemist leidnud erineva tasemega õigusaktides ning asutuse tööd reguleerivates dokumentides. Nimetatud valdkondades kehtestatud regulatsiooni tuleb iseenesest pidada vajalikuks ja asjakohaseks, kuid õigusaktide killustatus ja neisse erinevatel ajaperioodidel sisseviidud muudatused on tinginud vajakajäämisi regulatsiooni täpsuses ja kaasa toonud isegi mõningaid põhjendamatu vastuolusid/erisusi üld- ja eriregulatsiooni vahel.

Analüüsi autorite hinnangul tuleb Häirekeskuse ülesandeid reguleerivaid õigusakte pidada üldjoontes piisavateks. Kõige problemaatilisem on hädaabiteadete menetlemisega seonduv. Samas võiks õiguselguse huvides kaaluda ka regulatsiooni täpsustamist Häirekeskuse põhimääruse § 8 p-s 6 nimetatud ülesande osas teavitada üldsust oma tegevusest, kuna kehtiv õigusraamistik jätab selle ülesande täpse sisu konkretiseerimata.

Analüüsi autorite hinnangul on ka häirekeskuse hoonete ja ruumide füüsilise turvalisuse tagamiseks olemas piisav regulatsioon ISKE rakendusmeetmete näol. Samas on analüüsi autorid seisukohal, et regulatsiooni selguse tagamiseks peaks olema õigusaktidest üheselt välja loetav, milline on suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmete kohaldamise õiguslik alus. Ebaselgust võib ilmselt põhjustada seegi, et loetelu suure rünnakuriskiga objektidest on põhjendatult kaitstud riigisaladusega.

KorS § 35<sup>1</sup> kehtestamisega on ebaselgemaks muutunud isikuandmete töötlemise õiguslik alus ja isikuandmete töötlemisel tehtavate toimingute liigid ja mahud. Seega võib kehtiv regulatsioon isegi piirata isikuandmete töötlemist vajalikus ulatuses. Lisaks tuleks isikuandmete töötlemise selguse huvides asjakohases regulatsioonis lahti kirjutada, et hädaabiteadete menetlemisega seondult töödeldakse ka hädaabiteadete edastaja ja abivajaja isikuandmeid ning nende andmete töötlemiseks hädaabiteadete lahendamisel ei ole vaja andmesubjekti nõusolekut küsida.

Lisaks võiks kaaluda KorS § 35<sup>1</sup> lg-s 5 sätestatud salvestise säilitamise ülempiiri muutmist. Sealjuures tuleks arvestada kohtusse pöördumisele seatud kaebetähtaegadest tulenevate piirangutega. Nimelt võib Häirekeskusesse tehtud ja seal salvestatud kõnesalvestis olla tõendiks, mis võib omada suurt tähtsust õigusliku vaidluse õigel lahendamisel. Praeguse regulatsiooni kontekstis võib aga salvestise säilitamiseks seatud üheaastane tähtaeg kaasa tuua olukorra, kus kohtumenetluse alustamisel ja tõendite kogumise hetkel vastavat tõendit enam ei olegi.

Seondult andmesubjekti õigusega küsida Häirekeskuselt kui isikuandmete töötlejalt enda kohta käivaid isikuandmeid, selgus käesolevast analüüsist, et hädaabiteadete menetlemise eripärast ja Häirekeskuse käsutuses olevatest tehnilistest võimalustest tulenevalt, võib olla õiguslikult komplitseeritud andmesubjekti, kes soovib isikuandmete väljastamist, isikusamasuse kindlakstegemine. Üks võimalus



isikusamasuse tuvastamiseks oleks siiski võrrelda hädaabiteate edastamisel saadud ja hiljem kohapeal täiendatud andmeid, et mitte eksida isikuandmete väljastamisel selleks õigust omavale isikule.

Selleks, et tagada erinevates õigusaktides kasutatud mõistete ühtset kasutamist, tuleks täpsustada, kas päästeinfosüsteemi pidamise põhimääruse § 18 lg-s 5 kasutatud termin "teave" on samastatav terminiga "andmed", sest nimetatud põhimääruse säte puudutab infosüsteemist andmete väljastamist.

Analüüsi autorite hinnangul on päästeteenistujate suhtes kohalduv eriregulatsioon vajalik ja asjakohane, arvestades nende teenistusülesannetest tulenevat vastutust, õigusi ja kohustusi. Samas esineb kehtiva eriregulatsiooni ja üldregulatsiooni vahel põhjendamatuid erisusi, lisaks esineb ühe seaduse siseselt tarbetuid kordusi ning kohati on laiendatud asutusesiseste aktidega seaduses toodud regulatsiooni, ilma et selleks oleks õiguslikku alust. Näiteks võiks kaaluda päästeteenistujate teenistusse võtmisel sätestatud piirangute osas (PäästeTS § 7<sup>1</sup> lg 1) regulatsioonist PäästeTS § 7<sup>1</sup> lg 1 p-d 7 ja 8 väljajätmist, kuna need dubleerivad PäästeTS § 7 lg 1 regulatsiooni.

Teenistujate ebavõrdse kohtlemise vältimiseks tuleks kaaluda PäästeTS § 20 lg 7 muutmist selliselt, et ka päästeteenistujate suhtes oleks võimalik kohaldada ATS § 38 lg-s 5 nimetatud asjaolusid, mille esinemisel oleks valveaja kohaldamine konkreetse päästeteenistuja suhtes takistatud.

PäästeTS § 20 lg 6 võiks täiendada selliselt, et olukorras, kus valveajal hakatakse täitma teenistusülesandeid, minnakse puhkeajalt üle tööajale, kuna kehtiva regulatsiooni kohaselt jääb arusaamatuks, kas teenistujale kohaldub valveajal tööle asudes töö- või puhkeaja regulatsioon.

Selleks, et tagada mõistete ühtset kasutamist eri- ja üldregulatsioonis, võiks PäästeTS §-s 20<sup>1</sup> kasutada "erakorralise ületunnitöö" asemel "ületunnitööd", kuna ületunnitöö on oma olemuselt juba iseenesest erakorraline.

PäästeTS § 20<sup>2</sup> lg 3 võiks täiendada selliselt, et oleks üheselt mõistetav millised on õiguslikud alused päästeteenistujale lisapuhkuse andmiseks, praegusel hetkel täpsustav regulatsioon puudub.

Selleks, et tagada Häirekeskuse teenistujate suhtes kohalduva regulatsiooni vastavust ATS-le teenistujate kohustuste osas, kuna PäästeTS-is vastav eriregulatsioon puudub, tuleks Häirekeskuse töökorralduse reeglite p-d 4.7.1. ja 4.7.2. viia vastavusse ATS § 54 lg 1 ja 2 regulatsiooniga. Sama nõue kehtib ka Häirekeskuse töökorralduse reeglite p-d 4.8.1. ja 4.8.3. vastavusse viimise osas ATS § 54 lg-ga 2, kuna töökorralduse reeglite nimetatud punktid laiendavad korralduse täitmisest keeldumise õiguslikke aluseid võrreldes seaduse regulatsiooniga, kuigi seadusest vastavat volitust selleks ei tulene.

Hädaabiteate menetlusprotsess on sisustatud seadustes ja määrustes üldjoontes loogiliselt ning otseseid vastuolusid on vaatamata regulatsiooni killustatusele minimaalselt. Hädaabiteate menetlusprotsessi regulatsioon on hajutatud erinevate seaduste, määruste, halduslepingute ja siseaktide vahel ning hädaabiteadete menetlemise valdkonda reguleerivaid õigusakte ei ole käsitletud tervikuna, mistõttu tulemuseks on sedavõrd mitmetahuline ja hajus regulatsioon, et normistik ei ole selge ega üheselt mõistetav.

Hädaabiteate kiiret ja tulemuslikku menetlemist mõjutab ilmselgelt negatiivselt Häirekeskuse õiguste ja kohustuste ulatuse ebaselgus seoses asutuste ning isikute kaasamisega päästesündmuse lahendamisele. Samuti pärsib hädaabiteate kiiret ja efektiivset menetlemist menetluskorra ajalise raamistiku lünklikkus ja mitmetimõistetavus. Menetlusprotsessi jälgitavust ja üheselt mõistetavust takistab ka ebaselge ja erinev

mõistekasutus erinevates menetlust puudutavates aktides. Vaatamata asjaolule, et asutusesiseste dokumentidega on osaliselt tasandatud hädaabiteadete menetlemise õigusliku regulatsiooni puuduseid, ei kõrvalda see siiski vastuolusid ja lünkasid õigusaktide tasandil. Kiire ja tulemusliku menetlusprotsessi kindlustamiseks tuleks vajalikud muudatused ja täiendused kehtestada asjakohases määruuses (VVM hädaabiteadete menetlemise kord).

Hädaabiteadete menetlemist puudutavad normid on mõnel juhul mitmetimõistetavad, kuid reeglina ei anna see veel võimalust meelevaldseks tegutsemiseks. Siiski on kehtivas menetlusprotsessi regulatsioonis üksikud võimalused meelevaldseks tegutsemiseks, sh väljasõidukorralduse mugandamiseks või eiramiseks. Näiteks VVM hädaabiteadete menetlemise korra § 4 lg 3 on võimalik tõlgendada meelevaldselt ning päästetöö või demineerimistöö juht saab muuta või tühistada väljasõidukorralduse ilma põhjuse ja koheselt, enne sündmuskohale jõudmist ja olukorra hindamist. Regulatsioon vajab täpsustamist, milliste asjaolude esinemisel on päästetöö ja demineerimistöö juhul õigus anda Häirekeskusele korraldus väljasõidukorralduse muutmiseks või tühistamiseks. Samuti vajab regulatsioon täiendamist selles osas, et Häirekeskuse poolt väljasõidukorralduse andmisel ja selle adressaadil väljasõidukorralduse kättesaamisel toimuks vastutuse üleminek edasiste otsuste eest väljasõidukorralduse saajale.

Kehtiv menetlusprotsessi regulatsioon ei taga hädaabiteadete menetlemise jaoks ohtude hindamise kriteeriumide ja juhiste koostamist partnerasutuste poolt ega Häirekeskusele võimalust VVM hädaabiteadete menetlemise korra § 3 lõikes 4 viidatud kriteeriume nõuda, kuna õigusaktidest ei tulene Päästeametile, Politsei- ja Piirivalveametile ega Terviseametile kohustust viidatud normis loetletud päästetöö, demineerimistöö, kiirabi ja korrakaitse ohuhinnangute kriteeriumide väljatöötamiseks. Seetõttu vajab regulatsioon täiendamist selliselt, et Päästeametil, Politsei- ja Piirivalveametil ning Terviseametil oleks seadusest tulenevalt kohustus päästetöö, demineerimistöö, kiirabi ja korrakaitse ohuhinnangute kriteeriumide koostamiseks ja Häirekeskusele edastamiseks.

Häirekeskuse abi- ja infokeskust puudutav regulatsioon on puudulik, kuna abi- ja infokeskuse ülesanded, õigused ja kohustused on ebaselged. Abi- ja infokeskuse tegevust ja ülesannete sisu puudutav regulatsioon vajab täpsustamist selles, millised telefoninumbrid kvalifitseeruvad Häirekeskuse abi- ja infotelefonideks, millisel hetkel, kelle otsusega ja millisest toimingust alates kaasatakse abi- ja infokeskus hädaabiteadete menetlemise protsessi ning millised on abi- ja infokeskuse õigused ja kohustused vastavas protsessis. VVM hädaabiteadete menetlemise korra § 6 lõikes 1 kehtestatud regulatsiooni tagamiseks olukorras, mil Häirekeskusele laekub koos hädaabiteate esmase informatsiooniga teave probleemist, kuid Häirekeskus ei ole sõlminud halduslepingut asutuse või isikuga, kelle haldusalas on võimaliku probleemi lahendamine, tuleb luua üldine õiguslik alus, mis annab Häirekeskusele õiguse vastava teabe edastamiseks asjassepuutuvale asutusele või isikule.

Analüüsi koostajate hinnangul peaks Häirekeskuse õigusi ja kohustusi puudutav regulatsioon olema läbivalt sama mõisteparaadiga, üheselt mõistetav ja lünkadeta, mistõttu vajab Häirekeskuse õiguslik regulatsioon analüüsis käsitletud puuduste kõrvaldamiseks terviklikult süstematiseerimist.

Häirekeskuse tegevusvaldkonna terviklikul korrastamisel on võimalik luua valdkondlik eriseadus nii kitsamalt, vaid Häirekeskust puudutavas osas, või ka laiemalt, s.o Häirekeskuse ja Päästeameti tegevusvaldkonnas ühtselt, arvestades et viimasel juhul saaks vältida õiguslikku ebaselgust, mis kaasneks mõlema asutuse õiguslikku staatust, korraldust, ülesandeid ja teenistujate teenistussuhteid puudutava

regulatsiooni dubleerimisel ja killustumisel. Seejuures tähendaks ühtse päästeasutuste seaduse kehtestamine sisuliselt kehtiva PäästeS ja PäästeTS regulatsiooni viimist ühte seadusesse. Kuna hädaabiteadete menetlusprotsessi puudutav regulatsioon kuulub olemuslikult pigem määrusesse kui seadusesse, võib kaaluda hädaabiteadete menetlemise valdkonna normide ühtlustamiseks ja õigusselguse tagamiseks kolme hädaabiteadete menetlusprotsessi sisulist külge ning Häirekeskuse ja erinevat laadi päästesündmuste lahendamisega seotud asutuste ja isikute koostööd käsitleva määruse (VVm hädaabiteadete menetlemise kord, VVm päästesündmusel osalevate asutuste ning isikute koostöö kord ning VVm KHPP kiirabialase koostöö kord) koondamist ühte määrusesse. Samuti tuleks üle vaadata, kas sarnaste halduslepingute sisu oleks optimaalsem sätestada määruse-tasandil või on halduslepingute sõlmimine põhjendatud.

Kokkuvõtteks on selge, et Häirekeskuse tegevusvaldkonna õiguslik regulatsioon, sealhulgas hädaabiteadete menetlemise valdkond ja hädaabinumbri kasutamist puudutav õiguskeskkond vajab korrastamist ja täiendamist. Analüüsi objektiks olnud õigusvaldkonna süstematiseerimiseks on mitmeid erinevaid võimalusi ning lõplik valik õigusliku regulatsiooni otstarbekamaks korrastamiseks jääb seadusandja otsustada.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

### Seadused

1. Avaliku teabe seadus. – RT I 2000, 92, 597 ... RT I, 08.07.2014, 9.
2. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1 ... RT I, 18.02.2014, 4.
3. Elektroonilise side seadus. – RT I 2004, 87, 593 ... RT I, 29.06.2014, 19.
4. Halduskoostöö seaduses. – RT I 2001, 20, 17 ... RT I, 14.03.2014, 26.
5. Halduskohtumenetluse seadustik. RT I 23.02.2011, 3 ... RT I, 08.07.2014, 11.
6. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
7. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 14.03.2014, 31.
8. Julgeolekuasutuste seadus. – RT I 2001, 7, 17 ... RT I, 14.03.2014, 33.
9. Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 21.06.2014, 28.
10. Keskkonnavastutuse seadus. – RT I 2007, 62, 396 ... RT I, 08.07.2014, 19.
11. Kindlustustegevuse seadus. – RT I 2004, 90, 616 ... RT I, 23.12.2013, 14.
12. Korrakaitse seadus. – RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 12.07.2014, 84.
13. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 12.07.2014, 8.
14. Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159. RT I ... RT I, 15.03.2014, 32.
15. Päästeseadus. – RT I 2010, 24, 115 ... RT I, 15.03.2014, 39.
16. Päästeseadus v.r. – RT I 2010, 24, 115 ... RT I, 29.12.2011, 206.
17. Päästeteenistuse seadus. – RT I 2008, 8, 57 ... RT I, 11.07.2013, 15.
18. Päästeteenistuse seadus v.r. – RT I 2008, 8, 57 ... RT I, 29.12.2011, 207.
19. Ravikindlustuse seadus. – RT I 2002, 62, 377 ... RT I, 16.04.2014, 17.
20. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. – RT I 2007, 16, 77 ... RT I, 21.06.2014, 55.
21. Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260 ... RT I, 13.09.2011, 11.
22. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. – RT I 2001, 50, 284 ... RT I, 06.06.2014, 22.
23. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 21.06.2014, 58.
24. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 13.03.2014, 103.
25. Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 22.12.2012, 30.
26. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.06.2014, 115.
27. Vangistusseadus. – RT I 2000, 58, 376 ... RT I, 16.04.2014, 12.

### Määrused

1. Justiitsministri 22.12.2005. a määrus nr 57 “Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord”. RTL 2005, 124, 1973 ... RT I 26.06.2014, 11.
2. Siseministri 15.02.2011. a määrus nr 2 “Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse kord, haridus- ja tervisenõuded”. RT I, 03.03.2011, 26 ... RT I 18.03.2014, 7.
3. Siseministri 27.12.2011. a määrus nr 30 “Häirekeskuse põhimäärus”. – RT I, 29.12.2011, 141 ... RT I, 09.07.2014, 40.
4. Siseministri 31.01.2012. a määrus nr 2 “Päästeinfosüsteemi pidamise põhimäärus”. – RT I 02.02.2012, 6 ... RT I, 06.02.2014, 8.

5. Vabariigi Valitsuse 23.01.2002. a määrus nr 44 "Kiirabi, haiglate ning päästeasutuste ja politsei kiirabialase koostöö kord". – RT I 2002, 12, 61 ... RT I, 29.12.2011, 196.
6. Vabariigi Valitsuse 10.07.2002. a määrus nr 222 "Tervishoiukorraldus hädaolukorras". – RT I 2002, 62, 380 ... RT I, 09.01.2014, 22.
7. Vabariigi Valitsuse 30.07.2004. a määrus nr 261 "Kriminaaltoimiku arhiveerimise kord ja säilitamise tähtajad". RT I 2004, 60, 430 ... RT I, 02.09.2011, 5.
8. Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. a määrus nr 252 "Infosüsteemide turvameetmete süsteem". – RT I 2007, 71, 440.
9. Vabariigi Valitsuse 06.05.2010. a määrus nr 57 "Hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust Siseministeeriumi teavitamise kord". – RT I 2010, 20, 105 ... RT I, 13.06.2013, 6.
10. Vabariigi Valitsuse 01.07.2010. a määrus nr 92 "Avalikkuse hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja hädaolukorra lahendamise teavitamise kord ning nõuded edastatavale teabele". – RT I 2010, 48, 297 ... RT I, 13.06.2013, 3.
11. Vabariigi Valitsuse 06.01.2011. a määrus nr 5 "Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord". – RT I, 14.01.2011, 5 ... RT I, 19.12.2011, 235.
12. Vabariigi Valitsuse 23.02.2012. a määrus nr 18 "Hädaabiteadete menetlemise kord ja hädaabiteadete menetlemiseks vajalikele vahenditele esitatavad nõuded". – RT I, 28.02.2012, 6.

#### Häirekeskuse siseaktid (asutusesiseseks kasutamiseks)

1. Häirekeskuse peadirektori 26.03.2012. a käskkirjaga nr 128 kinnitatud "Abi- ja infokeskuse põhimäärus".
2. Häirekeskuse peadirektori 12.02.2013. a käskkirjaga nr 9 kinnitatud "Häirekeskuse töökorralduse reeglid".
3. Häirekeskuse peadirektori 21.03.2014. a käskkirja nr 14 "Päästeküsimustiku kinnitamine".
4. Häirekeskuse peadirektori 21.03.2014. a käskkirja nr 14 lisa 1 "Päästeküsimustik".
5. Häirekeskuse peadirektori 21.03.2014. a käskkirja nr 14 lisa 2 "Kinnitatud menetlusajad".

#### Muud allikad

1. Annex to document COCOM 13-04, Report on the Implementation of 112. European Commission. Brussels, 18.03.2013.
2. Communications Committee Working Document: Implementation of the European emergency number 112. COCOM 13-04 REV1. European Commission. Brussels, 18.03.2013.
3. Häirekeskuse koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.rescue.ee/390](http://www.rescue.ee/390) (14.09.2014).
4. Infosüsteemide kolmeastmelise etalonturbe süsteem. ISKE. Rakendusjuhend. Versioon 7.00. Märts 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.ria.ee/public/ISKE/iske\\_rakendusjuhend\\_7\\_00.pdf](http://www.ria.ee/public/ISKE/iske_rakendusjuhend_7_00.pdf) (14.09.2014).
5. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu nr 424 SE II seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=424SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=424SE&koosseis=12) (14.09.2014).
6. Päästeseaduse kommenteeritud väljaanne. Õppevahend. P. Laaniste, T. Ojala. Siseministeerium, 17.05.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.paasteliit.ee/uploads/liitumine/PS\\_kommenteeritud.pdf](http://www.paasteliit.ee/uploads/liitumine/PS_kommenteeritud.pdf) (14.09.2014).

- 
7. Päästeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 164 SE III. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=188900&u=20140813074415](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=188900&u=20140813074415) (14.09.2014).
  8. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 18.09.2003. a otsus asjas nr 3-1-1-102-03.
  9. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 04.05.2011. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-33-11.
  10. Terviseameti koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/kiirabibrigaadi-pidajad.html](http://www.terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/kiirabibrigaadi-pidajad.html) (14.09.2014).