

# **Elanike varjumise korraldamine ohuolukorras: millega on tegemist ja kas ülesanne vajab õiguses selgemat regulatsiooni**

**Martin Lambing**

Päästeameti päästetöö osakonna juhataja

## **Sissejuhatus**

Elanikkonda võivad ohustada mitmed kriisid. Seega peab riik olema valmis ohuolukordadeks, et kaitsta oma elanikke, keda võivad ohustada nii õnnetused, hädaolukorrad, terrorirünnakud kui ka relvakonfliktid. Valmis tuleb olla nii igapäevasteks õnnetusteks kui ka äärmuslikeks olukordadeks. Teatud ohtude korral tuleb elu ja tervise kaitseks tagada elanike varjumise korraldus. Riigi kaitsekohustuse täitmiseks on vaja efektiivset ja nii tavaolukorras kui ka kriisi ajal toimivat meetmete süsteemi.

Elanike kaitsmiseks mõeldud süsteemi hõlmab endas elanikkonnakaitse, mille üheks osaks on varjumise korraldamine. Samuti seondub varjumine tsiviilkaitsega. Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti riigi elanikkonnakaitse kontseptsioon määratleb elanikkonnakaitset meetmete süsteemina, mille eesmärk on kaitsta inimesi hädaolukordade ning riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral<sup>1</sup>. Elanikkonnakaitse hõlmab endas kogumit tarvitusele võetavatest abinõudest hädaolukordade ja riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral. Selline käsitlus on kriisikeskne ning tähendab ühtlasi seda, et riigil tuleb suuremateks ohuolukordadeks valmistuda. Riigi elanikkonda kaitstes tuleb arvestada laia ohukäsitlust. Kõike tehakse elanike kaitsmiseks, mis on ka tegevuse eesmärgiks. Seega tuleb ka varjumise korraldamisel arvestada mitmesuguseid ohutegureid ja sündmuseid.

Riigi kaitsekohustuse täitmiseks peab mõni valitsusasutus või isik varjumise ülesannet reaalselt täitma. Toimiva süsteemi ja valmisoleku tagamise üks aluseid on ülesande selgus. See peaks andma vastuse küsimusele, kes millist ülesannet ja millal peab täitma. Kui on soov olla kriisiks valmis, siis tuleb väga täpselt teada, millist ülesannet on vaja täita.

Eesti õiguses ei ole otsesõnu reguleeritud varjumise korraldamist, kas ja millal tuleb seda ülesannet täita. Siit tekivad õigustatud küsimused, kas selline eraldiseisev ülesanne üldse eksisteerib või kas olemasolev ülesanne on piisavalt selge ja kes seda ülesannet peab täitma. Alustuseks tuleb lahti mõtestada, mis on varjumise korraldamise ülesande sisuline olemus ja ulatus. Varjumine võib olla tuletatav ka mõnest muust ülesandest. Seetõttu esineb õigusselguse küsimus. Kui elanike kaitse eesmärgist lähtudes ei ole varjumise korraldamine õiguses selgelt reguleeritud, võib kriisi ajal riigi kaitsekohustuse täitmine ja turvalisuse tagamine olla puudulik, kuna puudub kas vastutav asutus või ei ole ülesande olemus piisavalt selge, et valmistuda ohuolukorras tegutsemiseks.

---

<sup>1</sup> **Riigikantselei, Siseministerium.** Elanikkonnakaitse kontseptsioon. Tallinn, 2018, lk 7.

Seega peab elanike varjumise korraldamiseks õiguslik pädevus ja ülesanne olema õigusselge ning üheselt mõistetav, et kaasnevat kohustust saaks praktikas edukalt täita. Õigusselgus oma olemuselt tähendab, kas kehtivate õigusnormide sisu on selge<sup>2</sup>. Kui pädevus ja ülesanne pole õigusselge, siis on praktikas keerukas varjumist korraldada ning luua valmisolekut ülesande täitmiseks.

Ülesande praktilisest aspektist eeldatakse, et ohuolukorras edukalt toimetulekuks ja kaitsetegevuse rakendamiseks on eelnevalt loodud kõik vajalikud protseduurid ja võimalused<sup>3</sup>. Pädevuse ja ülesande selgus seda soodustabki. Seda ka põhjusel, et efektiivne kriisiks valmistumine hõlmab potentsiaalse riski maandamist ja kõik osalised peavad olema suutelised oma rolli täitma<sup>4</sup>.

Kui hakata mõtestama varjumise korraldamise olemust ning otsima ülesande täitjat alles kriisi ajal, siis on selleks juba hilja. Need küsimused tuleb lahendada enne kriisi. Käesolevas artiklis selgitatakse lühidalt, mis on elanike varjumise korraldamise olemus, miks riik peab seda ülesannet täitma kriisi ajal ning kas õiguskorras üldse selline ülesanne eksisteerib või mitte. Siis saab ka vastata küsimusele, kas on vaja selgemat regulatsiooni.

### **Varjumise olemus ja eesmärk**

Eesti õiguses puudub varjumise legaaldefinitsioon. Tegemist on määratlemata õigusmõistega. See pole ületamatu probleem, kuna varjumise sisu saab avada ka tõlgendamise kaudu. Seda mõistet saab avada ka erialakirjanduse, valdkondlike dokumentide või õigusaktide sisu ja elanike kaitsmise eesmärgi analüüsimise kaudu. Õiguslik reguleerimine pigem tagab ülesandele selgema raamistiku, et kes ja millal peab seda ülesannet täitma ja millises ulatuses ning kas tegevuse raames on lubatud mingisugused riikliku järelevalve meetmed või mitte.

Siseministerium on valdkondlikes juhistes selgitanud, et varjumine on oma olemuselt inimeste ajutine paigutamine ohustatud alal asuvate hoonete siseruumidesse (varjav keskkond) ning varjumise eesmärk on kaitsta inimeste elu ja tervist väliskeskkonna ohtude eest<sup>5</sup>. See selgitus annab hästi edasi varjumise korraldamise sisulist olemust. Varjumisel on keskne elu ja tervist kaitsva varjava keskkonna tagamine ohtude eest. Seda kõike tehakse ohustatud alal ja elaniku kaitseks. Seega võib järeldada, et sisuliselt varjumise korraldamisel pakutakse elanikule ohustatud alal paiknevat sobivat ja elupäästvat varjumiskohta. Varjumise korraldamise põhiline eesmärk on kriisi ajal pakkuda inimestele võimalust jääda ellu ohuolukorras. Varjumine pole pelgalt üksiktegevus, vaid mitme tegevuse kogum. Sisult võib varjumist võrrelda omaette ülesandega, kuna selleks tuleb eraldi valmistuda ja kõik tegevused läbi mõelda. Näiteks tuleb varjumiskohad eelnevalt rajada ja kasutamiseks ette valmistada, elanikke tuleb õpetada õigesti

---

<sup>2</sup> RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12.

<sup>3</sup> M. K. Lindell, C. Prater, R. W. Perry. Introduction to Emergency Management. Hoboken, NJ: Wiley 2007, lk 269.

<sup>4</sup> C. M. Pearson, J. A. Clair. Reframing Crisis Management. – Crisis Management. A. Boin (ed.). Vol. II. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 10.

<sup>5</sup> Siseministerium. [Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon](#). Tallinn, 2018, lk 7.

käituma, varjumist tuleb kõigepealt harjutada ning ohu korral tuleb tagada ohuteavitus ja korraldada varjumine.

Varjumine kaasneb mitme ohuolukorraga. Nagu eespool juba öeldud, siis tulenevalt Eesti elanikkonnakaitse kontseptsioonist tuleb arvestada laia ohukäsitlust. Varjumist nõudvad ohud võivad kaasnedä näiteks õhurünnaku või muu lahingutegevusega, samuti õnnetuse tagajärjel tekkiva plahvatuse, kiirguse ja ohtliku saastega või hoopis loodusõnnetuse või muu tsiviilkriisiga. Nende olukordade korral on tagajärg elanikkonna jaoks sisuliselt sama – tekib oht elaniku elule ja tervisele. Seega varjumise vajadused võivadki kaasnedä nii päästesündmuse, hädaolukorra kui ka relvakonfliktiga. Ohu korral on tähtis, et varjumine oleks adekvaatne kaitsemeede. Elanikele antud käitumisjuhistes on varjumise vajaduse korral täiendavalt selgitatud, et sündmus on ootamatu, oht tuleneb väliskeskkonnast ning kohe tuleb tegutseda ja meeles pidada, et siseruum kaitseb ohu eest<sup>6</sup>. Ohuolukorras tuleb kõike teha kiiresti ja napi aja jooksul.

Kokkuvõtteks võib järeldada, et kuigi varjumise olemust pole õigusaktides otsesõnu käsitletud, on siiski võimalik selle sisu valdkondlike dokumentide tõlgendamise kaudu arusaadavalt avada ja edasi anda. Küsimus seisneb pigem selles, kas ja millal tuleb varjumise ülesannet täita.

### **Varjumise korraldamise seos tsiviilkaitsega**

Varjumise korraldamise süsteem on arenenud põhiliselt rahvusvaheliselt tsiviilkaitse ülesannete ja humanitaarõiguse kaudu. Tsiviilkaitse tähendab spetsiaalset ülesannet kaitsta ja tagada elanikkonna ellujäämine just relvakonflikti ajal<sup>7</sup>. Üldiselt on tsiviilkaitse käsitlus oma olemuselt mõnevõrra vananenud, kuna kriisideks valmistumisel keskendutakse üha enam ka tsiviilkriisidele. Samas ei muuda see varjumise ülesande sisulist olemust ega vähenda tsiviilkaitse vajalikkust. Tsiviilkaitse on elanikkonnakaitsest lihtsalt kitsam käsitlus, kuna keskendutakse ainult sõjalistele ohtudele.

Ajalooliselt on tsiviilkaitse keskne kontseptsioon olnud kaitsta elanikkonda relvastatud vaenlase eest<sup>8</sup>. Näitena võib tuua, et Soome Vabariigis on tsiviilkaitse varjendite haldamisega aktiivselt tegeletud aastakümneid ja selle riigi siseministerium on avalikult selgitanud, et tsiviilkaitse varjendid pakuvad ohuolukorras elanikele kaitset peamiselt sõjaliste ohtude eest ja seda ohustatud alal, kus inimesed tavapäraselt kas liiguvad, elavad või töötavad<sup>9</sup>. Soomes tegeletakse sellega endiselt. Kuigi tsiviilkaitse on olemuselt vanem kontseptsioon, tuleb endiselt valmistuda elanike kaitsmiseks ka relvakonflikti ajal ja sõjaliste ohtude eest. Olemasolevat tsiviilkaitse süsteemi ja taristut saab rakendada muudegi tsiviilkriiside korral.

Rahvusvaheliselt on olemas humanitaarõiguse reeglid, et relvakonflikti ajal kaitsta elanikkonda. Tsiviilkaitse kaudu ongi riigile pandud ka kohustus korraldada elanike varjumist.

<sup>6</sup> Siseministerium, Riigikantselei. [Käitumisjuhised kriisilukordadeks](#). Tallinn, 2018, lk 32.

<sup>7</sup> F. Mulinen. Handbook on the Law of War for Armed Forces. Geneva: ICRC 1987, lk 20.

<sup>8</sup> J. Levinson. Military Involvement in Disaster Response. – Disaster Management Handbook. J. Pinkowski (ed.). Boca Raton, FL: CRC Press 2008, lk 416.

<sup>9</sup> Ministry of the Interior of Finland. [Civil Defence Shelters](#). (24.03.2021).

Nimelt Genfi konventsioonide I lisaprotokoll artikli 61 kohaselt on varjumine (varjendite haldamine) üheks tsiviilkaitse ülesandeks<sup>10</sup>. Nagu öeldud eespool, siis praegu on ohukäsitlus palju laiem ja varjumist korraldatakse mitme ohuolukorra puhul. Elanikkonnakaitse on laiem, kui seda on tsiviilkaitse. Genfi konventsioonide I lisaprotokollist tulenev tsiviilkaitse õiguslik alus tähendab seda, et riigil tuleb varjumist korraldada rahvusvahelise relvakonflikti ajal. Samas see õiguslik alus ei tähenda seda, et riigil oleks kohustus varjumist korraldada muu kriisi ajal. See õiguslik alus ei ütle otsesõnu ka seda, milline asutus või isik peab varjumist korraldama relvakonflikti ajal. Seega saab riik ise otsustada ja hinnata, kuidas seda ülesannet täita relvakonflikti ajal ning kas seda ülesannet täita ka rahuajal muude kriiside korral.

Kokkuvõtteks: rahvusvahelisest õigusest tuleneb riigile tsiviilkaitse ülesannete täitmise kohustus. Seda aga ainult rahvusvahelise relvakonflikti korral. Tsiviilkaitse kontekstis on tegemist hea näitega, kuidas varjumise ülesannet ja osapoolte rolle tuleb edasi täpsustada, et tegevusi planeerida ja valmistuda igapäevaselt ülesannet täitma. Kui hakata selle ülesande täitmise tegelema alles relvakonflikti ajal, siis selline *ad hoc* meetod ei pruugi olla efektiivne. Näiteks tuleb sobivad varjumiskohad tuvastada ja valmistada ette juba enne kriisi, varjumise ülesande edukas täitmine eeldab läbiviijate eelnevat väljaõpet ja treeninguid ning ka elanikkonna ettevalmistamist.

### **Varjumise korraldamise seos põhiseadusega**

Enne kui hakata analüüsima võimalikku varjumise ülesande olemasolu riigisisises õiguses, on asjakohane hinnata selle tegevuse seost põhiseadusega, kas sellist ülesannet tuleb riigil üldse täita ja kas selleks on vaja eraldi regulatsiooni.

Varjumisel kaitstakse elaniku elu ja tervist. Neid õigushüvesid tuleb riigil kaitsta. Seejuures riigil on küll kohustus kaitsta iga inimese elu, kuid samuti on riigil õigus otsustada selle üle, kuidas seda kohustust täita<sup>11</sup>. Riigi tegevuse puhul tuleb arvestada põhiseadusega<sup>12</sup>.

Varjumise korraldamisel peab olema ka legitiimne eesmärk ja see peab olema kohane meede. Ohuolukorras varjumise korraldamisega tagatakse elanike turvalisust. Elanike turvalisus seondub põhiseaduse preambulis toodud sisemise ja välise rahu kaitsmise ning rahva säilimisega. Selle kaudu saabki tuletada tegevuse legitiimse eesmärgi. Varjumise korraldamise kaudu tagatakse elanikkonna ellujäämine kriisi ajal. See tegevus on kooskõlas põhiseaduse sisemise ja välise rahu kaitse ning rahva säilimise eesmärgiga. Seda enam, et rahva turvalisuse tagamine on olemuselt põhiseaduse preambulist tulenevalt riigi tuumikülesanne<sup>13</sup>. Põhiseaduse mõtte kohaselt täidab just riigivõim tuumikülesannet<sup>14</sup>. Seega varjumise ülesande legitiimseks eesmärgiks on tagada elanike turvalisus ja see on riigi kohustuseks. Varjumine on kohane meede, et kaitsta elaniku elu ja tervist.

<sup>10</sup> 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. [RT II 1999, 21, 121](#).

<sup>11</sup> **R. Alexy**. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 69.

<sup>12</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. [RT I, 15.05.2015, 2](#).

<sup>13</sup> **Justiitsministeerium**. [Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon](#). Tallinn, 2018, lk 9.

<sup>14</sup> RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21.

Halduse tegevus eeldab seaduslikku alust. Isegi, kui tegevuse eesmärgiks on elanike kaitsmine, peab riigivõimu teostamise ulatus olema selge. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega peab ka elanike varjumise korraldamise ülesande täitmiseks esinema seaduslik alus ja see peab olema kooskõlas põhiseadusega. Mõni valitsusasutus ei saa seda ülesannet hakata iseseisvalt täitma ilma seadusliku aluseta ega hakata määratlema selle ülesande piire enda jaoks.

Lisaks seaduslikule alusele võib küsimusi tekitada olukord, kus pädevus varjumise korraldamise ülesande täitmiseks tuletatakse mõnest muust ülesandest. Pädevust saab tuletada seosest mõne muu ülesandega, aga see ei tohi jääda liiga umbmääraseks ega häguseks. Riigikohus on öelnud, et riigi haldusfunktsioonid peavad olema täpselt määratletud ja samuti pädevuse umbmäärasus kahjustab õiguskindlust<sup>15</sup>. Seega varjumise korraldamise ülesanne peab olema võimalikult täpne.

### **Varjumise korraldamine kui võimalik korrakaitseorgani ülesanne**

Eesti Vabariigis on detsentraliseeritud elanikkonnakaitse mudel ja ülesanded jaotuvad eri asutuste ja isikute vahel. Seda ka varjumise korraldamisel elanike kaitseks, kuna seaduses pole vastavat ülesannet üheselt määratletud. Eespool on öeldud, et kehtivas õiguses ei ole otsesõnu varjumise korraldamise ülesannet. Õiguses ei ole eraldi sätestatud ka asutuste elanikkonnakaitse või tsiviilkaitse ülesandeid. Seega saavad korrakaitseorganid tegutseda enda pädevuse raames ja täita ettenähtud ülesandeid näiteks pääste-, politsei- või tervishoiusündmuse korral. Eristada saab asutuste põhiülesandeid, kriisireguleerimisülesandeid ning riigikaitseülesandeid.

Varjumise sisuline olemus on eelnevalt teada. Seega saab analüüsida, kas elanike varjumise korraldamiseks võib tõlgendamise kaudu esineda mõni õiguslik alus ja milline korrakaitseorgan võiks olla selle ülesande täitmiseks pädev. Varjumise puhul on küsimus selles, kas ja milline asutus on pädev korrakaitseorgan seda ülesannet täitma ja millise sündmuse korral.

Korrakaitseaduse (KorS) § 6 lg 1 kohaselt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik<sup>16</sup>. See läheb kokku seadusliku aluse põhimõttega. KorS § 2 lg 1 sätestab, et korrakaitse on avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine. Varjumine on seotud ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisega ning korrakaitse käsitus on asjakohane. Nimelt KorS § 5 lg 1 kohaselt on korrarikkumine olemuselt ka mingi õigushüve kahjustamine (nt elu ja tervise kahjustamine). Seejuures korrakaitse hõlmab ka mõnest loodusjõust põhjustatud kahjudega tegelemist<sup>17</sup>. Seega on korrakaitse seotud elanike kaitse ja varjumise korraldamise kaudu õigushüvede kaitsega (nt päästesündmusel elanike kaitsmine).

---

<sup>15</sup> RKPJKo 3-4-1-3-96, p 1.

<sup>16</sup> Korrakaitseadus. [RT I, 03.03.2021, 4.](#)

<sup>17</sup> **M. Laaring jt.** Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2017, § 2 komm. 5.

Eesti õiguskorra kontekstis saab küsida, kas varjumise korraldamine võiks olla näiteks Päästeameti või Politsei- ja Piirivalveameti ülesanne. Muude korrakaitseorganite kontekstis võib küsimus pigem tekkida olukorras, kus see on seotud hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse pädevusega. Näiteks, kas ulatusliku mürgistuse ja epideemia korral on pädev asutus Terviseamet või kiirgusõnnetuse korral on pädev asutus Keskkonnaamet juhul, kui varjumise korraldamine on asjakohane kaitsemeede.

Päästeameti puhul on keskne, milline on päästeasutuse tegevuse eesmärk ja vastavad ülesanded päästesündmuste korral. Päästeseaduse (PäästeS) § 2 lg 1 kohaselt päästeasutuse tegevuse eesmärk on turvalise elukeskkonna kujundamine ja hoidmine, ohtude ennetamine ning operatiivne ja professionaalne abistamine<sup>18</sup>. PäästeS § 2 lg 2 lisab sätte, et asutuse tegevus on suunatud inimeste elu ja tervist ohustavate päästesündmuste ennetamisele, ohu väljaselgitamisele ja selle tõrjumisele ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisele. Päästeameti tegevus on suunatud elu ja tervise kaitsmisele ning otseselt seotud elanike kaitsmise ja ohtude korral abinõude rakendamisega. Seega on Päästeameti tegevuse eesmärk kooskõlas varjumise korraldamise eesmärgiga. Edasi on küsimus selles, kas olemasolevate ülesannete tõlgendamise kaudu võiks eksisteerida Päästeameti kohustus korraldada varjumist.

Päästeameti üheks põhiliseks ülesandeks on päästetöö tegemine. PäästeS § 5 lg 1 p 1 kohaselt on Päästeameti ülesandeks päästetöö tegemine maismaal. Varjumise seose tõlgendamiseks tuleb avada päästetöö ja päästesündmuse tähendus. PäästeS § 3 lg 1<sup>1</sup> järgi on päästetöö päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ja sündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata rakendatavad, vältimatud ja edasilükkamatud tegevused. PäästeS § 3 lg 1 kohaselt on päästesündmuse näol omakorda tegemist ootamatu olukorraga, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu kas inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sellesarnase olukorra korral. Viimati nimetatud täpsemate päästesündmuste loetelu on lahtine ja sinna võib liigitada veel ohuolukordi. Sisuliselt on päästesündmus ootamatu olukord, mis ohustab näiteks inimese elu ja tervist. Seega iseenesest päästesündmuse mõiste arvestab ka varjumist tingivaid ohuolukordi. Tõlgendamise kaudu saab järeldada, et kui esineb päästesündmus ja ohu tõrjumisel on nii asjakohane kui ka vältimatult vajalik elaniku elu ja tervise kaitseks varjuda, siis põhimõtteliselt selline tegevus mahub ka päästetöö ülesande täitmise raamidesse. Seda juhul, kui tegevus on osa päästetöö tegemisest. Näiteks olukord, kus tekkinud plahvatuse või ohu tõttu on päästetööl kiiresti vaja inimesed suunata varju siseruumi.

Siiski tuleb arvestada, et Päästeameti puhul päästetöö hõlmab varjumise kitsamat käsitlust, kus varjumise kaudu kaitstakse elaniku elu ja tervist konkreetse päästesündmusega kaasnevate ohtude eest. Selliselt saab Päästeameti pädevus olla seotud ainult päästesündmusega, mitte näiteks politsei- või tervishoiusündmusega. Samuti on see konkreetsetes ohuolukorras rakendatav üksik päästetöö alategevus. Tegemist pole eraldiseisva elanike varjumise korraldamise ülesande ega ka tsiviilkaitse ülesandega, mis hõlmaks endas kogumit eri alategevustest (nt elanike õpetamine, avalike varjumiskohtade ettevalmistamine, ohuteavituse korraldamine ja

<sup>18</sup> Päästeseadus. [RT I, 30.12.2020, 9.](#)

varjumise ulatuslik läbiviimine kriisi ajal). Kui päästetöö tegemise ülesanne kataks sellisena kogumit varjumise korraldamise alategevustest ja sinna alla mahuks eraldiseisev tsiviilkaitse ülesanne, siis ilmselt on tegemist ka pädevuse umbmäärasusega. Seda seisukohta toetab ka tõsiasi, et mainitud Genfi konventsioonide I lisaprotokolli artikkel 61 käsitleb varjendite haldamist ja päästmist eraldiseisvate ülesannetena.

Politsei- ja Piirivalveameti puhul on asjakohane hinnata, kas õiguses esineb eraldiseisev varjumise põhiülesanne, kas varjumise korraldamine võib olla osa ulatuslikust evakuatsioonist või kas on tegemist hoopis üldkorrakaitseorgani ülesandega. Politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 1 lg 2 kohaselt on politsei põhiülesanneteks avaliku korra kaitsmine, piirihalduse asjade korraldamine, merereostuse avastamine ja likvideerimine, merel otsingu- ja päästetööde korraldamine ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine<sup>19</sup>. PPVS 3 lg 1 ei too politsei ülesannetes olulisi täiendusi, et võiks analüüsida edasi seoseid varjumise korraldamisega. Seega saab öelda, et elanike varjumise korraldamine ei ole Politsei- ja Piirivalveameti põhiülesanne.

Varjumisega olemuselt sarnane tegevus on evakuatsioon ning võib ka küsida, kas tegemist on ühe ja sama ülesandega või kas varjumine on hoopis evakuatsiooni alategevus. Evakuatsioon on Genfi konventsioonide I lisaprotokolli artikli 61 kohaselt samuti tsiviilkaitse üks ülesandeid, aga Eesti õiguses täidetakse seda ülesannet ka tsiviilkriiside korral. Hädaolukorra seaduse (HOS) § 16 lg 2 järgi on ulatuslik evakuatsioon hädaolukorra või selle ohu korral toimuv elanikkonna ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta<sup>20</sup>. Evakuatsiooni mõiste on õiguses eraldi sisustatud. Hetkel kehtivas õiguses HOS § 16 lg 3 kohaselt korraldab ulatuslikku evakuatsiooni Politsei- ja Piirivalveamet. Seega ulatuslik evakuatsioon on Politsei- ja Piirivalveameti ülesanne. Siiski tuleb öelda, et varjumine ja evakuatsioon on olemuselt eri ülesanded. Varjumise puhul täidetakse ülesannet konkreetsel ohustatud alal, kuid evakuatsiooni korral elanikud hoopis viiakse ohustatud alalt ära. Tegevused on küll sarnased, aga alternatiivsed. Genfi konventsiooni I lisaprotokolli artikkel 61 eristab samuti neid ülesandeid. Seega ei saa ka ulatusliku evakuatsiooni ülesande kaudu öelda, et varjumine on selle alategevus ning Politsei- ja Piirivalveameti ülesanne. Varjumise korraldamise ülesande täitmiseks peab õiguses sisalduma eraldi regulatsioon.

Kui õiguses ei ole eraldi varjumise korraldamise ülesannet, siis võib esitada ka väite, et varjumist peab korraldama üldkorrakaitseorgan. KorS § 6 lg 2 viitab, et kui ohu väljaselgitamine ja tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine ei kuulu ühegi muu korrakaitseorgani pädevusse, siis on see politsei pädevuses. Sisuliselt võib öelda, et kui teist pädevat isikut ei ole ja korrakaitse ülesannet tuleb täita, siis on see politsei ülesanne. Iseenesest sellist lahendust ja seisukohta ka kehtiv õigus võimaldab. Siiski ei taga selline lahendus tegelikku valmisolekut selle ülesande täitmiseks ning on küsitav, kas üldkorrakaitseorgan saab sellise eraldiseisva ülesandega edukalt hakkama kriisi ajal.

---

<sup>19</sup> Politsei ja piirivalve seadus. [RT I, 10.12.2020, 23](#).

<sup>20</sup> Hädaolukorra seadus. [RT I, 17.05.2020, 3](#).

Varjumise ülesannet ei saa tuletada ka kriisireguleerimis- ega riigikaitseülesannete kaudu. Nimelt HOS § 3 lg 1 kohaselt vastutab iga asutus ja isik oma kriisireguleerimisülesannete täitmise eest. Samuti sätestab HOS § 3 lg 2, et iga asutus täidab oma põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal. Seega hädaolukordade käsitlemise puhul kehtib ülesannete jäävuse printsiip. Varjumise aspektist peab iga ülesanne olema mõne asutuse või isiku põhiülesandeks, mida täidetakse edasi ka hädaolukorra ajal. Kui asutus korraldab varjumist tavaolukorras, siis seda ülesannet täidetakse edasi ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal. Siiski tuleb arvestada, et elanike varjumise korraldamise aktuaalsus kaasneb ikkagi kriisiga ning ülesanne ei ole akuutne väiksemate sündmuste ja ohuolukordade kontekstis, mida üldiselt lahendatakse põhiülesannete kaudu.

Riigikaitseülesanne on õiguses sõnaselgelt sätestatud. Riigikaitseaduse (RiKS) § 5 lg 1 sätestab, et riigikaitseülesanded on riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad kas ministeeriumi valitsemisalaga, muu täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesannetega ja juriidilise isiku tegevusala või eesmärgiga<sup>21</sup>. Sellest võib järeldada, kui mõni asutus või isik täidab oma põhiülesannet rahuajal ja see on seotud riigikaitse eesmärgiga, siis sellist ülesannet täidetakse ka kriisi korral ja riigikaitseülesandena. RiKS § 5 lg 2 sätestab, et täidesaatva riigivõimu asutuse riigikaitseülesanded määratakse seaduses või riigi kaitsetegevuse kavast või antakse hoopis kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ning demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega lisäülesannetena seaduses sätestatud ulatuses ja korras. Seega varjumisega seotud riigikaitseülesanne saab tuleneda kas vastavast eriseadusest, riigi kaitsetegevuse kavast või Vabariigi Valitsuse otsusega antud lisäülesandest. Kui esineks eraldi riigikaitseülesanne, siis seda täidetakse riigikaitse kontekstis, mitte muude tsiviilkriiside korral. Praegu ei ole seaduse tasandil eraldiseisvat varjumise kriisireguleerimis- ega riigikaitseülesannet. Iseenesest seaduses võib ja saab sätestada sellise eraldiseisva ülesande.

### **Võimalused olukorra muutmiseks**

Põhiseadusest tulenevalt on elanike varjumise korraldamise ülesanne seotud sisemise ja välise rahu kaitsmisega. Selle ülesande täitmiseks peab seaduses esinema õiguslik alus. Seadusandjal on oma hindamisruum, kuidas kujundada sisemise ja välise rahu kaitsmise süsteem<sup>22</sup>. See tähendab seda, et varjumise korraldamise ülesande õiguses määratlemine on õiguspoliitiline küsimus ning selle üle otsustamine on seadusandja hindamisruum, kas üldse ja kuidas seda olukorda lahendada.

Hetkeolukorra üle vaatamiseks on õiguslikult mitu põhimõttelist valikut. Näiteks saab jätkata edasi senise olukorraga, muuta mõne asutuse või isiku põhiülesandeid või reguleerida varjumise korraldamise ülesannet hoopis kas kriisireguleerimis- või riigikaitseülesandena. Samuti on valida, milline peaks olema pädev korrakaitseorgan ülesande täitmiseks.

<sup>21</sup> Riigikaitseadus. [RT I. 13.03.2019, 147.](#)

<sup>22</sup> RKPJKo 5-19-38/15, p 91.



Praeguse olukorra puhul on keskne küsimus selles, kas varjumine on mõne asutuse või isiku ülesanne ning kas seda ülesannet üldse täidetakse. Praktilisest aspektist on suurim küsimus, kas kriisi korral on riik võimeline seda ülesannet efektiivselt täitma. Kui rahuajal selleks ei valmistuta, siis näiteks relvakonflikti ajal võib ülesande täitmine olla ebaefektiivne. Praegu seda selgust ei ole.

Kui ülesanne määrata mõne asutuse või isiku põhiülesandeks, siis võimaldab see täita ülesannet igas kriisis ja ka tavasündmuste korral. Seda tulenevalt ülesannete jäävuse põhimõttest ning seda täidetakse edasi ka hädaolukorra ja relvakonflikti ajal. Kui varjumise korraldamise ülesanne määrata mõne asutuse eraldiseisva kriisireguleerimisülesandena, siis seda ülesannet hakatakse täitma alates hädaolukorrast. Sarnaselt näiteks ulatusliku evakuatsiooniga, mida hakatakse täitma alates hädaolukorrast või selle ohu korral. Muude väiksemate sündmuste korral seda ülesannet sellisena ei täideta. Kui varjumise korraldamine määratleda eraldiseisva riigikaitseülesandena, siis sisuliselt seda täidetakse ainult sõjaliste ohtude tingimustes, mitte muude tsiviilkriiside puhul.

Seega on peamine küsimus selles, milliste ohuolukordade kontekstis nähakse elanike varjumise korraldamise vajalikkust. See aitab ka määratleda, kelle ülesanne see olema peaks. Ilmselt Eesti kontekstis tuleb peamiselt valida Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahel, kuid selleks võib määrata ka muu asutuse või isiku. Päästeameti puhul toetab ülesannet asutuse tegevuse eesmärk ning Politsei- ja Piirivalveameti puhul asutus juba korraldab ulatuslikku evakuatsiooni<sup>23</sup>. Laiast ohukäsitlusest lähtudes on parim valik kas põhiülesanne või kriisireguleerimisülesanne. Kui tavasündmuste kontekstis varjumise ülesande täitmise vajadus siiski puudub, tasub mõelda kriisireguleerimisülesande sätestamise vajadusele. Kui varjumine on vajalik ainult sõjaliste ohtude korral, tasub kaaluda riigikaitseülesande regulatsiooni. Selliselt varjumise korraldamine oleks ainult tsiviilkaitse ülesanne, mille täitmiseks valmistatakse juba rahuajal.

### **Kokkuvõte**

Riik peab tagama elanike turvalisust mitmetes ohuolukordades, et kaitsta nende elu ja tagada rahu. Teatud ohtude puhul on inimeste elu ja tervise kaitsmiseks kohane meede varjumise korraldamine.

Varjumine tähendab ohuolukorras elu ja tervise kaitsmise eesmärgil elanike ajutist paigutamist ohustatud alal asuva hoone või rajatise siseruumi, mis tagaks sobiliku ja varjava keskkonna väliskeskkonna ohtude eest. Varjumise korraldamise ülesande olemus on selge, kuid õiguslik alus selle ülesande täitmiseks ei ole selge. Mõni valitsusasutus ei saa seda ülesannet iseseisvalt lihtsalt niisama täitma hakata, kuna lähtuvalt seaduslikkuse põhimõttest peab olema õiguslik alus.

---

<sup>23</sup> Alates 2022. aastast vastavalt hädaolukorra seaduse muudatusele hakkab Päästeamet korraldama ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumist ja viima seda läbi. Tegevuses osaleb ka Politsei- ja Piirivalveamet.

Õiguses ei ole eraldiseisvat varjumise korraldamise ülesannet. Varjumise korraldamine eeldab alategevusi ja selle ülesande täitmiseks tuleb eraldi valmistuda. Sellist eraldiseisvat ülesannet ei saa tuletada ka mõne muu õiguses oleva ülesande analüüsist. Riigil on küll kohustus seda ülesannet täita tsiviilkaitse raames, kuid riigi õiguses ei ole selle kohta selgemaid norme. Elanike varjumise korraldamiseks peab õiguslik pädevus olema selge juba rahuajal, et efektiivselt tegutseda kriisi ajal.

Seetõttu võib öelda, et varjumise korraldamise ülesanne vajab õiguses selgemat regulatsiooni. See aitab tagada, et riik oleks kriisiks ja ohuolukorras tegutsemiseks valmis. Selline varjumise ülesande täitmise vajadus tuleneb laiast ohukäsitlusest. Kui ohukäsitlusest lähtuvalt on vaja täita varjumise korraldamise ülesannet, siis riik peaks vastava normistiku ja regulatsiooni ka looma. Kuna riigil tuleb oma elanikke kaitsta ja teatud ohuolukordades on varjumine kohane meede, et kaitsta elu ja tervist, siis peab seaduses olema selgelt sätestatud, millise asutuse või isiku ülesanne on elanike varjumise korraldamine. See aitab lahendada ka õigusselguse küsimust, et kes, millal ja millisel määral täidab seda ülesannet. Seda selgust on vaja ka elanikule, et ta teaks, milline asutus või isik selle ülesandega tegeleb ohuolukorras ja kriisi ajal.

Selleks peabki varjumist korraldava asutuse pädevus ja ülesanne olema õigusselge ja üheselt mõistetav ning seda kõikide osapoolte jaoks. See aitab kaasa sellele, et rahuajal valmistuda edukalt ülesande täitmiseks võimaliku kriisi ajal. Vastasel juhul on praktikas ka keerukas elanike varjumist korraldada ning riigi valmisolek ja kaitsekohustuse täitmine on küsitav.