



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

Õiguslik analüüs Häirekeskuse pädevusest loodava kriisiinfotelefoni valdkonnas

Eneken Kost  
17.11.2016

## SISSEJUHATUS

<b>1. Lähteülesanne</b>	<b>3</b>
<b>2. Kokkuvõte ja võimalikud lahendusettepanekud</b>	<b>3</b>
2.1. Kokkuvõte	3
2.2. Lahendusettepanekud	4
<b>3. Kriisitelefoni</b>	<b>5</b>
<b>4. Asutuste ja ettevõtete õigused, kohustused ja vastutus elanikkonna informeerimisel olukorras</b>	<b>6</b>
4.1. Elanikkonna informeerimine Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt	6
4.2. Elanikkonna informeerimise üldregulatsioon	8
4.3. Elanikkonna informeerimise eriregulatsioon	9
<b>5. Isikuandmete regulatsioon elanikkonna informeerimisel olukorras</b>	<b>16</b>
<b>6. Häirekeskuse õigused ja kohustused kriisitelefoni käivitumisel</b>	<b>19</b>

## 1. Lähteülesanne

Töö eesmärk on analüüsi käigus hinnata, milline on Häirekeskuse pädevus ja vastutus, mil avalikkuse infovajadus on suurenenud – suurõnnetuste, kriiside ja hädaolukordade korral, avalikkusele ohutu tegutsemise juhiste jagamisel, isikuandmeid sisaldavatele päringutele vastamisel ja kogutud teabe edastamisel kriisi lahendajatele. Selleks peab Töövõtja Töös vastama järgmistele küsimustele:

1. Kuidas on kehtivas õiguses reguleeritud erinevate asutuste ja ettevõtete õigused, kohustused ja vastutus elanikkonna informeerimisel olukorras;
  - a) kui kriisi (suursündmuse) lahendamiseks on seotud üks asutus või ettevõtte?
  - b) kui kriisi (suursündmuse) lahendamiseks on seotud mitu asutust või ettevõtet?
2. Milliseid õigusakte on vaja muuta kriisiinfotelefoni käivitamiseks ja töös hoidmiseks?
3. Kas kehtiv isikuandmete regulatsioon võimaldab kriisiinfotelefonil efektiivselt toimida?
4. Millised on Häirekeskuse õigused ja kohustused kriisiinfotelefoni käivitumisel?

## 2. Kokkuvõtte ja võimalikud lahendusettepanekud

Käesolevas peatükis on toodud põhijäreldused ja võimalikud lahendusettepanekud.

### 2.1. Kokkuvõtte

Käesoleva analüüsi raames analüüsiti Eesti õiguskorras erinevates olukordades elanikkonna informeerimise regulatsioone. Selleks analüüsiti mitmeid seaduseid, mis reguleerivad erinevate olukordade lahendamist ning üldist õgust saada teavet ja kohustust teavet anda. Samuti analüüsiti Häirekeskuse õiguseid ja kohustusi kriisitelefoni käivitumisel.

Õigusaktides eristatakse väljakuulutatud olukordasid (kõrgendatud kaitsevalmidus, eriolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon ja demobilisatsioon) ja väljakuulutamata olukordasid (tavaolukorrad, suursündmused, hädaolukord jne). Samas sõltumata olukorrast on erinevates olukordades isikutel huvi saada teavet olukorrast, käitumisjuhistest ning kas nende lähedased on sattunud õnnetusse või kus nad asuvad. Ühtset eriregulatsiooni ja korda erinevates olukordades avalikkuse teavitamisel aga ei ole ning elanikkonna informeerimine on seadustes reguleeritud üldiselt. Peamiseks ühiseks jooneks on, et olukorrast elanikkonda informeeriv asutus on peamiselt olukorda lahendav asutus, kuna ta on ise otsene teabevaldaja.

PS-i kohaselt avalik võim on kohustatud teatud informatsiooni avalikustama (sh vajadusel looma vastava regulatsiooni) ning samas nägema ette normistiku, mis kohustaks ka eraõiguslikke isikuid kas avalikes huvides või teiste isikute põhiõiguste tagamiseks teavet avalikustama. Antud põhiõiguse realiseerimist reguleerib AvTS. Avalikkuse teavitamise kohustus on nii asutustel kui ka ettevõtetel oma ülesannetest tulenevalt.

Elanikkonna informeerimine olukorras sisaldab endas muuhulgas isikuandmete töötlemist. Isikuandmete töötlemine on põhiõiguste ja -vabaduste riive, sest mõjutab nii pere- ja eraelu puutumatus kui ka informatsioonilise eneseteostuse vabadust. Seega PS kohaselt on asutustel ühelt poolt kohustus avaldada avalik-õiguslikku informatsiooni ja teiselt poolt on kohustus tagada perekonnaelu ja eraelu puutumatus ning isikuandmete kaitse.

Analüüsides erinevaid olukordasid käsitlevaid regulatsioone avalikkuse teavitamise osas, siis nähtub, et olukordades avalikkuse teavitamine on eriregulatsioonina reguleeritud üksnes üksikutele juhtudel ja

üldiselt. Samas on siiski küsitav kuivõrd on tegemist eriregulatsiooniga AvTS-i mõistes. Nii on reguleeritud avalikkuse teavitamine ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest, suurõnnetuse ohuga ettevõttes toimunud õnnetusest, loomataudiohust, ehitisest tulenevast ohust, liiklusolukorrast maanteel, päästesündmusest, keskkonnakahjust, hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja selle lahendamise jne.

Analüüsist tuleneb, et erinevate asutuste ja ettevõtete õigused, kohustused ja vastutus elanikkonna informeerimisel olukorras on reguleeritud killustatuna üldiselt ja ebaühtlaselt, mis loob ebaselguse, kes ja mille alusel peab avalikkust teavitama. Avalikkuse teavitamine on lahendatud olukorra põhiselt ning esineb olukordi (nt ulatuslik päästesündmus ja hädaolukord), mille lahendamine on mitme asutuse vastutusalas ning seeläbi peavad avalikkust ühest ja samast olukorrast teavitama mitu asutust tulenevalt oma pädevusest. Juhul, kui olukorra lahendamine on ühe asutuse ülesanne, siis on tema ka vastutav avalikkuse teavitamisel. Antud põhimõtted on kooskõlas ka AvTS-st tuleneva põhimõttega.

KRIT-i kontseptsiooni kohaselt, kui Häirekeskus hakkab vastama eraelulisi isikuandmeid sisaldavatele päringutele (nt kannatanute andmed), või hakkab koguma isikuandmeid, siis tulenevalt IKS-st, Häirekeskus töötleb isikuandmeid. Häirekeskusele ei tulene seadusest ülesandena kohustust hädaolukordade, suurõnnetuste ja kriiside korral elanikkonnale informatsiooni vahendada ega tagada laiemalt KRIT-i toimimist. Lähtuvalt eeltoodust ei ole Häirekeskusel täna seadusest tulenevat õigust KRIT-i käivitamisel olukorda lahendavalt asutustelt saada isikuandmeid ega isikuandmeid töödelda. Seega kehtiv isikuandmete regulatsioon ei võimalda ühtsel kriisiinfotelefonil efektiivselt toimida.

Isikuandmete töötlemine peab aga olema asjaomaste füüsiliste isikute suhtes seaduslik, õiglane ja läbipaistev ning isikuandmeid tuleb töödelda ainult õigusaktis sätestatud konkreetsetel eesmärkidel. Seega tulenevalt õigusaktidest ning arvestades õigusriigi ja õigusselguse põhimõtteid, peavad asutuse ülesanded, sh ülesannete täitmisel isikuandmete töötlemine, olema sätestatud seaduses.

## **2.2. Lahendusettepanekud**

1. Elanikkonna teavitamine vajab selgeid reegleid, et sõltumata olukorrast saaks tõhusalt käivitada KRIT-i.
2. Otsustada ja määratleda täpselt KRIT-i toimimismudel.
3. Arvestades, et isikuandmeid töödeldakse isiku nõusolekuta, on vajalik seadusjärgulise õigusaktiga reguleerida kriisiinfo töötlemisega seotult isikuandmete töötlemine. Selliselt tagatakse isikuandmete töötlemisel kooskõla PS-e ja IKS-ga.
4. Reguleeriga Häirekeskuse ülesanne KRIT-i käivitamisel ja informatsiooni töötlemisel PäästeS-s, täiendades selleks PäästeS § 5 lõiget 1<sup>1</sup> punktiga 1<sup>1</sup>. Ülesande seaduses sätestamisel määratleda ülesande üldised raamid tulenevalt KRIT-i toimemudelist. Selleks, et Häirekeskus saaks elanikkonnale vahendada teavet, peab olukorda (sündmust) juhtival asutusel olema omakorda kohustus esitada teavet Häirekeskusele ning Häirekeskusel peab olema õigus saada teavet. Samuti tuleks PäästeS-i lisada volitusnorm KRIT-i käivitamiseks ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö reguleerimiseks.
5. Arvestades, et HOS-s sisaldab hädaolukorra ohu ja hädaolukorra puhul ulatuslikku regulastiooni avalikkuse teavitamise osas, siis vajab HOS-s ja selle alusel antavas rakendusaktis reguleerimist Häirekeskuse kohustused KRIT-i käivitamisel hädaolukorras või selle ohu korral. Lisaks võib tekkida vajadus muuta või täiendada analüüsis käsitletud teisi õigusakte, mis sisaldavad erinevatest olukordadest avalikkuse teavitamist või infosüsteemide vahelist andmevahetust.

6. Muuta ja täiendada siseministri 3. oktoobri 2014. a määrust nr 43 “Häirekeskuse põhimäärus” Häirekeskuse ülesandega, mis puudutab KRIT-i. Eeltooduga seonduvalt vajab muutmist ka Häirekeskuse struktuuriüksuse põhimäärus, kelle ülesandeks määratakse KRIT-i korraldamine.

### 3. Kriisitelefoni

Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 p 6.3 Poliitikaintrumendi 3 “Riiklike abi- ja infoteenuste koondamine ühte infokeskkonda ning elanikega otsesuhtluse arendamine” juures tuuakse olulise probleemina välja, et **riigis puudub kriisiinfotelefoni teenus, mis tagab suurõnnetuste või hädaolukordade korral elanikele olulise, kuid mitte aegkriitilise teabe kättesaadavuse** (nt millisesse haiglasse on patsient paigutatud, milline on ohuprognos jms). Oodatava tulemusena on toodud, et suurõnnetuse või muu hädaolukorra puhul on elanikel võimalik saada ja anda sündmusega seonduvat teavet ühel telefoninumbri. Olulise tegevusena nähakse ette, et Riigikantselei koos partneritega koostab kriisiinfotelefoni teenuse kontseptsiooni. Kontseptsiooni alusel analüüsitakse kriisiinfotelefoni teenuse võimalikke lahendusi ning koostatakse tegevuskava.<sup>1</sup>

Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 p 6.4 Poliitikaintrumendi 2 “Hädaolukordade lahendamiseks valmisolek” juures tuuakse olulise probleemina välja avalikkuse teavitamine. Selle kohaselt regulatsioonide ja kriisiõppuste analüüs näitab, et avalikkuse teavitamine on üsna hästi korraldatud asutustes, kes puutuvad kriitiliste intsidentidega kokku iga päev. Samas vajab pidevat arendamist teiste asutuste ja organisatsioonide kriisijuhtimise ja kommunikatsioonialane kompetents. *“Avalikkuse teavitamise korraldamine on HOS-i alusel hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ülesanne, mille läbiviimist toetavad juhtministeerium ja Riigikantselei. Puudub selge protseduur, kuidas toimub teavitamine olukordades, kus hädaolukorra lahendamise juhtimine läheb üle ühelt asutuselt teisele, seda ka eriolukorras, erakorralise seisukorra ajal ja sõjaseisukorras. Seaduses tuleb täpsemalt määrata avalikkuse teavitamise üldkoordinaator ja tema tegevused, sealhulgas milline on Riigikantselei roll ministeeriumide valitsemisalade üleste kriiside ajal teavitustegevuse korraldamisel.”*...*“Õnnetuste ja kriisiõppuste praktika on näidanud kitsaskohti ka kriisiinfotelefoni käivitamisel. Puuduvad vajalikud infokorje ja -vahetamise kokkulepped ja protseduurid, tehnilised lahendused ja koolitatud personal. Kuigi paljudel suurõnnetuste ja hädaolukordade lahendamise kaasatud asutustel on kohustus kasutada ühe võimaliku teavituskanalina infotelefoni, ei olda selleks valmis, kuna sellise mehhanismi käivitamise vajadus on igapäevapraktikas harv ning see ei ole üldjuhul seotud asutuse igapäevatööga.”* Oodatava tulemusena on olemas toimiv avalikkuse teavitamise süsteem ning ühtsed põhimõtted ja lahendused kriisiinfotelefoni käivitamiseks kriisi korral. Olulise tegevusena töötatakse välja ööpäevaringse kriisiinfotelefoni käivitamise põhimõtted ja tehnilised lahendused hädaolukordadeks.<sup>2</sup>

Kriisitelefoni (KRIT) on avalikkuse suurenenud infovajaduse teenindamiseks ajutiselt avatav kahe-suunaline kommunikatsioonikanal, mida kasutatakse mõjustatud sihtgruppidele info jagamiseks või selle kogumiseks. **KRIT-i eesmärk on hädaolukordade ja suurõnnetuste puhul anda infot selle kohta, mis, kus ja millal on juhtunud ja kes kriisi lahendavad. Samuti jagada avalikkusele ohutu tegutsemise juhiseid ning anda teavet kannatanute, evakueeritute asukoha kohta (nt haigla, evakueerimispunkt, majutuskohad jms).** KRIT ei anna informatsiooni kannatanute seisundi, eraeluliste andmete ja hukkunute kohta. KRIT ülesanne on aidata kaasa hädaabikõnede vastuvõtu ja

<sup>1</sup> Siseturvalisuse arengukava 2015–2020, lk 69. Arvutivõrgus: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Arengukavad/siseturvalisuse\\_arengukava\\_2015-2020\\_kodulehele.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf)

<sup>2</sup> Sama, lk 80–81.

töötlemise toimepidevuse tagamisele Häirekeskuses, kuna hädaabinumbri 112 esmane eesmärk on hädaabikõnede teenindamine ja mitte niivõrd kriisiinfo jagamine.<sup>3</sup>

KRIT-i poolt käideldav teave on jagatud nelja kategooriasse:

- 1) sündmuse, selle mõju ja käitumisjuhiste jagamine;
- 2) sündmusest mõjutatud isikute kohta info jagamine;
- 3) teenuste (sh eelkõige elutähtsate teenuste) katkestusest info jagamine;
- 4) psühhosotsiaalse toe pakkumine.<sup>4</sup>

Riigikantselei poolt 2015 aastal koostatud kontseptsiooni “Kriisitelefoniid Eestis” (kontseptsioon) kohaselt kaardistati kriisiinfo telefonid ning saadi ülevaade teavituskohustuslike asutuste võimekuse hetkeseisust ning jõuti järeldusele, et suurõnnetuste ja hädaolukordade ajal teavituskohustuslikud asutused ei ole ühe võimaliku teavituskanalina valmis infotelefoni kasutama. Puuduvad osaliselt või täielikult infotelefoni käivitamise protseduurid, tehnilised lahendused ja koolitatud ressurss. Seetõttu pakutakse kontseptsioonis lahenduseks suurõnnetuste ja hädaolukordade puhul käivitada üks ühtne infoliin Häirekeskuses, mille raames saab kasutada nii otse helistajale info jagamise kui ka kõnede suunamise lahendusi. Kontseptsioonis põhjendatakse, et Häirekeskus on sobiv asutus ühtse kriisitelefoni avamiseks, kuna Häirekeskus on tulenevalt oma põhiülesannetest (hädaabiteadete menetlemine) õnnetustele esimene reageerija, omades infot sündmuse arengust, selle lahendamise tunnetades läbi kõnetöötamise hargnevaid mõjusid ja avalikkuse teabevajaduse dünaamikat ühiskonnas. Samuti on Häirekeskusel selleks olemas vahendid ja kogemused, kuna Häirekeskus administreerib mitmete asutuste infotelefone (päästeala infotelefon 1524, keskkonnainspektsiooni valvetelefon 1313 jne) ning on varasemad kogemused kriisitelefoni käivitamiseks. Lisaks on Häirekeskus ise huvitatud kriisitelefoni valdkonna süsteemsest korraldusest, kuna see on otseselt seotud asutuse põhiteenuse 112 toimepidevuse tagamisega.

Oluline on siinjuures märkida, et kontseptsiooni kohaselt ühtne infoliini platvorm ei sisalda elutähtsaid teenuseid osutavate ettevõtete infotelefone ega psühholoogilise toe telefone, küll aga saab Häirekeskus olla teabevajaduse kanaliseerija.<sup>5</sup>

Ühelt poolt on oluline määratleda, mis on KRIT, kuid samavõrd oluline on teiselt poolt määratleda KRIT-i poolt töödeldav info. Kriisiinfo kogumine ja -vahetus jaguneb kolmeks valdkonnaks:

- 1) kriisi baasinfo (ohuala piirangud, käitumisjuhised, kriisi ajaline kestus, kaasatud asutuste kontaktid);
- 2) kriisiga puutumuses olevate isikute andmed (kannatanute info, sh hospitaliseerimine);
- 3) elanikkonnalt kogutud info, teadaanded (sündmuse kohta kogutav lisainfo).

KRIT-i kaudu edastatakse kannatanute lähedastele tuvastatud isikute asukohaandmed ning KRIT ei edasta kannatanute terviseinfot või muid delikaatseid isikuandmeid ega telefoni teel hukkunute isikuandmeid jmt infot.<sup>6</sup>

## **4. Asutuste ja ettevõtete õigused, kohustused ja vastutus elanikkonna informeerimisel olukorras**

### **4.1. Elanikkonna informeerimine Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt**

<sup>3</sup> Kriisitelefoniid Eestis kontseptsioon, Riigikantselei 2015, lk 4-5.

<sup>4</sup> Sama, lk 24

<sup>5</sup> Sama, lk 27-29.

<sup>6</sup> Üleriigilise kriisitelefoni kontseptsiooni rakendamise mudel, Häirekeskus 2016 (tööversioon), lk 7-8.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 44 lõikes 1 on määratletud põhiõigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Üldiseks kasutamiseks levitatav informatsioon tähendab, et informatsioon on tehtud vabatahtlikult või seaduses sätestatud kohustust täites kättesaadavaks individuaalselt kindlaksmääramata isikute ringile, kusjuures ei ole oluline informatsiooni edastaja ega ka selle kandja.<sup>7</sup> Seega tegemist on avalikku teabelevisse suunatud informatsiooniga, mille vähemalt üheks sihtgrupiks on avalikkus. Avalik-õiguslik informatsiooni peab olema hõlpsasti kättesaadav, kuna see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas nõutava võimu tegevuse läbipaistvuse tagamiseks ning avalikkuse ühiskonnaelus osalemiseks.

**Avalik võim on kohustatud teatud informatsiooni avalikustama (sh vajadusel looma vastava regulatsiooni) ning samas nägema ette normistiku, mis kohustaks ka eraõiguslikke isikuid kas avalikes huvides või teiste isikute põhiõiguste tagamiseks teavet avalikustama.**

PS § 44 lg 2 sätestab riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kohustuse anda isiku nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sättega antakse isikutele õigus juurdepääs informatsioonile, mis omakorda tagab avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise võimaluse.

Antud põhiõiguste realiseerimist reguleerib avaliku teabe seadus (AvTS). Vaadeldava põhiõiguse adreessaadiks on riik ja kohalikud omavalitsused, kelle organid ja ametiisikud on kohustatud teavet väljastama. **AvTS laiendab teabe väljastamise kohustuse riigi- ja kohaliku omavalitsuse organitega võrdsetel alustel teatud tingimustel ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele** (vt AvTS § 5).<sup>8</sup>

PS § 44 lg 2 kaitsealasse kuulub eeskätt isiku õigus saada informatsiooni, mis on asutuse või ametiisiku valduses oleval infokandjal juba olemas, kuid põhimõtteliselt ei ole välistatud ka sellise teabe väljastamine, mida asutus või ametiisik ei ole jäädvustanud ja dokumenteerinud.

Õigus saada infot avaliku võimu organite ja ametiisikute tegevuse kohta ei ole piiramatu. Juurdepääs ei laiene PS § 44 lg 2 kohaselt andmetele, mille väljaandmine on seadusega keelatud ja mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mis võimaldab juurdepääsu õigust piirata – eeldusel, et seadusega kehtestatud piirangul on legitiimne eesmärk ning piirang on proportsionaalne. Andmete väljastamist on õigus piirata tulenevalt näiteks riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest, isikuandmete kaitse seadusest, avaliku teabe seadusest, avaliku teenistuse seadusest jne. Väärtused, mis osutuvad sellisel juhul kaalukamateks, kui isikute õigus informatsioonile, on näiteks Eesti Vabariigi julgeolek, isikuandmete kaitse jne.<sup>9</sup>

**Isikuandmete töötlemine on põhiõiguste ja -vabaduste riive, sest mõjutab nii pere- ja eraelu puutumatus kui ka informatsioonilise eneseteostuse vabadust.** Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. PS § 26 sätestab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

PS § 26 esimeses lause kohaselt perekonnaelu ja eraelu on puutumatud, kuid see ei tähenda, et riived ei ole üldse võimalikud. Perekonna- ja eraelu võib riivata põhiseadusega kooskõlas ja PS § 26 teises lauses nimetatud põhjustel. Lisaks sellele kohustab PS § 26 esimene lause riiki kaitsma üksikisiku perekonna- ja eraelu kolmandate isikute rünnete eest.

<sup>7</sup> RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 21

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-44/>

<sup>9</sup> Sama

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) art 8 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust. Isikliku ja perekonnaelu, samuti korteripuutumatus, kirjavahetuse saladuse, au ja reputatsiooni kaitse, on sätestatud ka kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 17. Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on perekonna- ja eraelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladuse austamine ette nähtud art-s 7. Seega perekonna- ja eraelu kaitsealad on PS-s ja rahvusvahelises õiguses sarnased.

Eraelu kaitsmine on puutumuses veel PS §-ga 19, mis sätestab, et igaühel on õigus vabale eneseteostusele. Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Erialakirjanduses ega kohtupraktikas ei ole tõmmatud aga selget piiri, millised küsimused kuuluvad PS §-s 19 sätestatud üldise vabaduspõhiõiguse ja millised PS § 26 kaitsealasse. Seega kokkuvõtlikult võib märkida, et kui mõni eraeluga seotud valdkond ei ole kaetud § 26 kaitsealaga, siis kuulub see § 19 lg 1 kaitsealasse.<sup>10</sup>

Eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et „*eraelu puutumatus riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist*”<sup>11</sup>. Samuti on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) tunnistanud, et isikuandmete säilitamine ja kasutamine võib riiwata õigust eraelu austamisele.

**Seega PS kohaselt on asutustel ühelt poolt kohustus avaldada avalik-õiguslikku informatsiooni ja teiselt poolt on kohustus tagada perekonnaelu ja eraelu puutumatus ning isikuandmete kaitse.**

#### **4.2. Elanikkonna informeerimise üldregulatsioon**

AvTS § 4 lõike 1 kohaselt demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks on teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

AvTS § 5 sätestab, et teabevaldajaks on:

- a) kõik riigi- ja omavalitsuse asutused – kogu tegevuse ulatuses;
- b) kõik avalik-õiguslikud juriidilised isikud – kogu tegevuse ulatuses;
- c) eraõiguslik juriidiline isik ja füüsiline isik – kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, – teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

Teabenõudele vastamise kohustuse poolest on teabevaldajaga võrdsustatud (kuigi nad ei ole avaliku teabe valdajad ja neil ei ole veebilehe pidamise kohustust):

- a) ettevõtjad, kellel on turul valitsev seisund, eri-, ainuõigus või monopol – teabe suhtes, mis puudutab kaupade/teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi;
- b) ettevõtjad, ühingud, sihtasutused – teabe suhtes, mis puudutab riigi või omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks saadud või toetusena antud vahendite kasutamist (AvTS-i § 5, võrgulehe pidamise osas vt § 31).

Avaliku teabe juurde pääsemiseks näeb AvTS ette neli põhilist teed:

- a) teabenõudja esitab teabevaldajale teabenõude,
- b) otselgipääs võrgupõhise dokumendiregistri kaudu,
- c) teabevaldaja avalikustab ise teavet oma võrgulehe ja Eesti teabevärava kaudu,

<sup>10</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-26/>

<sup>11</sup> RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19



d) erakorralisi asjaolusid (oht elule, tervisele, varale, keskkonnale), samuti teavet avalikku huvi pakkuvate sündmuste ja faktide kohta avalikustab teabevaldaja ise.<sup>12</sup>

Korrakaitseaduse (KorS) § 26 lg 1 sätestab, et korrakaitseorganil on oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest (teadaanded, soovitusel, hoiatused). Lõike 2 kohaselt isikuandmete avalikustamine on lubatud vaid sellisel juhul ja sellises ulatuses, kui see on vältimatult vajalik ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest teavitamiseks. Tegemist on KorS-st tuleneva üldmeetmega ning teabetoiminguga. Võrreldes haldusakti andmisega on teate või soovitusel eripära selle mittesiduvas iseloomus, soovitusel ei pea järgima. Selle poolest tuleb soovitusel eristada nt korrakaitse eesmärgil tehtud üldkorraldusest (haldusmenetluse seaduse § 51 lg 2). KorS-s sätestatu puhul on tegemist riikliku järelevalve üldmeetmega, mis loob aluse ohtude tõrjumisele juhtudel, mil muudes seadustes sätestatud erimeetmed ohu tõrjumiseks aluseid ei loo. Seejuures üldmeedet saab kohaldada määratlemata ohuolukordades ning on ette nähtud kõigile korrakaitseorganitele.

### **Seega kehtivas õiguses on avalikkuse teavitamise kohustus nii asutustel kui ka ettevõtetel.**

Avalikku teavet saab kättesaadavaks teha:

- 1) passiivse avalikustamisega (teabenõude täitmise ehk teavet antakse, kui seda nõutakse) ja
- 2) aktiivse avalikustamisega (teabe avalikustamisega ehk teabevaldaja pakub ise teavet või teeb selle kättesaadavaks).

PS § 44 kohaselt on õigus avalikku teavet saada Eesti kodanikel ja – kui seadus ei sätesta teisiti – ka välismaalastel ja kodakondsusetuil. AvTS § 7 sätestab, et teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale teabenõude. Seega tegelikult on seadusandja selle õiguse andnud igale füüsilisele ja juriidilisele isikule ning välismaalasel, kodakondsusetul ja juriidilisel isikul on avaliku teabe saamisel samad õigused mis Eesti kodanikul.

AvTS § 10 lg 1 sätestab, et teabevaldaja poolt teabele juurdepääsu seadusekohase korraldamise eest vastutab teabevaldaja juht või füüsilisest isikust teabevaldaja. AvTS-i kohaselt teabevaldaja:

- 1) vastutab teabe passiivse ja aktiivse avalikustamise korraldamise eest, määrates vajadusel vastutajad ja kehtestades töökorraldusreeglid (AvTS-i § 10);
- 2) kehtestab juurdepääsupiirangud (AvTS-i § 34 lg 2, § 35, § 41 lg 1 ja 11);
- 3) lubab erandkorras juurdepääsu juurdepääsupiiranguga teabele (AvTS-i § 38 lg 4).

Kui seadusega on ette nähtud ametiisik, kes juhib asutuse ajaajamist, siis on tema AvTS-i mõttes teabevaldaja juht, näiteks:

- a) ministeeriumis kantsler,
- b) valla-, linna- ja maavalitsuses valla-, linna- ja maasekretär,
- c) kohtus kohtudirektor.<sup>13</sup>

### **4.3. Elanikkonna informeerimise eriregulatsioon**

Avaliku teabe juurdepääsemiseks on eriregulatsioone, mis võivad reguleerida teabe avalikustamist ja teabe küsimist. Kuigi iseenesest võib tegu olla avaliku teabega, kohaldatakse üldseaduse (AvTS) ja eriseaduse vastuolu korral eriseadust (AvTS-i § 2 lg 1 p 2 ja lg 2 p 4).

<sup>12</sup> Andmekaitse Inspeksioon, Avaliku teabe seaduse üldjuhend, lk 7-8. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/AvTSuldjuhend.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/AvTSuldjuhend.pdf)

<sup>13</sup> Andmekaitse Inspeksioon, Avaliku teabe seaduse üldjuhend, lk 9. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/AvTSuldjuhend.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/AvTSuldjuhend.pdf)

Eriseadused võivad teha teabe kättesaadavaks üksnes piiratud isikute ringile (nt menetlusosalistele) ning nõuda, et teabe küsija peab põhjendama oma õigustatud huvi teabe saamiseks. Samuti võivad eriseadused esitada AvTS-st erinevaid vorminõudeid teabe küsimisele, kehtestada erinevaid tähtaegu teabe väljastamisele ning sätestada tasu teabe väljastamise eest.<sup>14</sup>

Analüüsi lähteülesande kohaselt tuleb analüüsida elanikkonna informeerimist ning asutuste ja ettevõtete õigusi ja kohustusi olukorras. Seega vajab selgitamist, et Eesti õiguskorras esinevad nõ väljakuulutatud olukorrad (kõrgendatud kaitsevalmidus, eriolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon ja demobilisatsioon) ja väljakuulutamata olukorrad (tavasündmused, suursündmused, ulatuslikud sündmused, hädaolukord jne). Nimetatud olukordade lahendamist reguleerivad valdkondlikud eriseadused. **Analüüsis esinevaid olukordasid käsitlevaid regulatsioone avalikkuse teavitamise osas, siis nähtub, et olukordades avalikkuse teavitamine on reguleeritud üksnes üksikutel juhtudel.** Samas on siiski küsitav kuivõrd on tegemist eriregulatsiooniga AvTS-i mõistes. Seega järgnevalt tuuakse välja ülevaade elanikkonna informeerimisest olukordades.

Kemikaaliseaduse (KemS) § 24 lg 1 sätestab, et suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja teavitab avalikkust ja ettevõttest lähtuva õnnetuse mõju piirkonda jääda võivaid isikuid ennetavalt ettevõttest lähtuvast suurõnnetuse riskist, ohutusabinõudest ja õnnetuse korral soovitatavatest käitumisjuhistest. Lõike 2 kohaselt ohtlikus ettevõttes või suurõnnetuse ohuga ettevõttes toimuva õnnetuse korral teavitab käitaja õnnetuse mõju piirkonda jäävaid isikuid õnnetusest viivitamata. Majandus- ja taristuministri 1. märtsi 2016. a määrus nr 18 “Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele<sup>14</sup>” kehtestab nõuded avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele üldiselt. Nimetatud määruse § 5 lg 1 p 2 alusel koostatav ettevõtte hädaolukorra lahendamise plaani eesmärk on edastada vajalik teave avalikkusele ja piirkonna asutustele.

Loomatauditõrje seadus (LTTS) § 32<sup>1</sup> lg 3 sätestab, et loomataudi ohu korral teavitab Veterinaar- ja Toiduamet elanikkonda massiteabevahendite kaudu vajadusest rakendada asjakohaseid loomatauditõrje abinõusid.

Ehitusseadustiku (EhS) § 132 sätestab, et Tehnilise Järelevalve Amet võib kohustada omanikku teavitama avalikkust ehitisega seotud ohtudest või omaniku kulul teavitama ise avalikkust ehitisega seotud ohtudest.

Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määruse nr 5 “Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord” § 8 lg 1 sätestab, et avalikkust teavitab päästesündmusest Päästeamet. Lõike 2 kohaselt Päästeamet kooskõlastab päästesündmuse lahendamisele kaasatud asutustega avalikkusele suunatud teabe selle osa, mis vastavaid asutusi puudutab. Lõike 3 kohaselt Päästesündmuse lahendamisele kaasatud asutuste avalikkusele suunatud teave tuleb kooskõlastada Päästeametiga.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 1. märtsi 2013. a määruse nr 16 “Maanteeameti põhimäärus” § 10 p 19 sätestab, et Maanteeamet teavitab avalikkust, liiklejat ning õnnetuste ja hädaolukordade lahendamise seotud asutusi riigimaanteede olukorrast.

Keskkonnaministri 20. mai 2014. a määruse nr 13 “Keskkonnaameti põhimäärus” § 5 lg 2 kohaselt Keskkonnaamet informeerib Siseministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnainspektsiooni ning õigusaktides ettenähtud korras avalikkust avariidest ja hädaolukordadest, mis võivad kaasa tuua olulise keskkonnakahju.

---

<sup>14</sup> Sama

HOS § 3 lg 2 p 13, § 4 lg 2 p 7 ja § 5 lg 3 p 7 kohaselt Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, regionaalne kriisikomisjon ja kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon teavitab avalikkust hädaolukorrast Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud alustel ja korras.

HOS § 7 lg 1 p 5 kohaselt **hädaolukorra lahendamise plaan on dokument, milles kirjeldatakse üleriigilisel ning vajaduse korral regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil avalikkuse hädaolukorrast teavitamise korraldust.** Hädaolukordade nimekiri, mille kohta on vaja koostada hädaolukorra lahendamise plaan on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 25. märtsi 2013. a korraldusega nr 208 “Nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse riskianalüüs ja lahendamise plaan, ning hädaolukorra riskianalüüsi ja hädaolukorra lahendamise plaani koostamiseks pädevate täidesaatva riigivõimu asutuste määramine”. Hetkel on nimekirjas kokku 27 hädaolukorda ning hädaolukorra lahendamise plaan tuleb koostada 22 hädaolukorra kohta.

Järgnevalt antakse ülevaade hädaolukordadest ning hädaolukorra lahendamise plaanis avalikkuse hädaolukorrast teavitamise korraldusest.

Hädaolukord	Hädaolukorra lahendamise plaan	
	Avalikkust teavitav asutus	Käitumusjuhise andja
Ulatuslik metsa- või maastikutulekahju	<p>Avalikkust teavitab metsa- ja maastikutulekahju vahetust ohust Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut.</p> <p>Avalikkust teavitab ulatuslikust metsa- või maastikutulekahjust ning hädaolukorra lahendamisest päästeasutus.</p> <p>Elutähtsa teenuse osalistest või täielikest katkestustest teavitab avalikkust elutähtsa teenuse osutaja.</p>	päästeasutus
Suurõnnetus ohtlike kemikaale käitlevas ettevõttes või muus tööstus- või laohoones.	Avalikkust teavitab ulatuslikust tulekahjust või plahvusest tööstus- või laohoones ning hädaolukorra lahendamisest päästeasutus.	päästeasutus
Tulekahju, plahvatus või varing, mille tagajärjel saab vigastada palju inimesi.	Avalikkust teavitab tulekahjust, plahvusest või varingust, mille tagajärjel saab vigastada palju inimesi, päästeasutus.	päästeasutus
Raskete tagajärgedega torm.	<p>Avalikkust teavitab tormi tekkimise vahetust ohust ning tormist Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut ning tormist põhjustatud hädaolukorra lahendamisest päästeasutus.</p> <p>Elutähtsa teenuse osalistest või täielikest katkestustest teavitab avalikkust elutähtsa teenuse osutaja.</p>	päästeasutus
Üleujutus tiheasustusalal.	<p>Avalikkust teavitab üleujutuse tekkimise vahetust ohust tiheasustusalal Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut ning üleujutusest tiheasustusalal ning üleujutusest tiheasustusalal põhjustatud hädaolukorra lahendamisest päästeasutus.</p> <p>Elutähtsa teenuse osalistest või täielikest katkestustest teavitab avalikkust elutähtsa teenuse osutaja.</p>	päästeasutus
Ulatuslik merereostus.	Avalikkust teavitab avastatud merereostusest ning hädaolukorra lahendamisest Politsei- ja Piirivalveamet.	Politsei- ja Piirivalveamet

Ulatuslik rannikureostus.	Avalikkust teavitab rannikureostuse tekkimise vahetust ohust kooskõlastatult päästeasutuse ja Keskkonnaametiga Politsei- ja Piirivalveamet.  Avalikkust teavitab rannikureostusest ja hädaolukorra lahendamise päästeasutus.	päästeasutus
Ulatuslik keskkonnareostus sisemaal.	Avalikkuse teavitamist hädaolukorra lahendamise koordineerib päästeasutus, kes kooskõlastab oma tegevuse Keskkonnaameti ja Keskkonnainspeksiooniga.  Kui päästeasutus annab sündmuskoha üle Keskkonnaametile, korraldab avalikkuse teavitamist keskkonna reostuse seisundi taastamisest Keskkonnaministeerium.	päästeasutus
Raskete tagajärgedega õnnetus maanteel.	Avalikkuse teavitamist raskete tagajärgedega maanteeõnnetusest juhib hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus (Päästeamet, Keskkonnaamet), kaasates vajaduse korral teavitusgruppi koostööpartnerite avalike suhete esindajad.	Päästeamet  Keskkonnaamet tagab avalikkuse teavitamise hädaolukorra lahendamisest.
Raskete tagajärgedega õnnetus raudteel.	Avalikkust teavitab rongiõnnetusest ning hädaolukorra lahendamise päästeasutus.  Elutähtsa teenuse osalistest või täielikest katkestustest teavitab avalikkust elutähtsa teenuse osutaja.	päästeasutus
Raskete tagajärgedega laevaõnnetus.	Avalikust teavitab hädaolukorra vahetust ohust, hädaolukorrast ning hädaolukorra lahendamise Politsei- ja Piirivalveamet.	Politsei- ja Piirivalveamet
Raskete tagajärgedega õhusõidukiõnnetus.	Avalikkust teavitab õhusõiduki õnnetusest Eesti merealal ning piiriveekogul Politsei- ja Piirivalveamet ning maismaal ja siseveekogus päästeasutus.	päästeasutus, Politsei- ja Piirivalveamet
Paljude kannatanutega õnnetus jää lagunemisel.	Avalikust teavitab territoriaalmere lahtedel või piiriveekogudel aset leidva hädaolukorra vahetust ohust, hädaolukorrast ning hädaolukorra lahendamise Politsei- ja Piirivalveamet.  Avalikust teavitab siseveekogudel aset leidva hädaolukorra vahetust ohust, hädaolukorrast ning hädaolukorra lahendamise päästeasutus.	Politsei- ja Piirivalveamet ning päästeasutus
Massiline korratus.	AK	
Pantvangi võtmine	AK	

Epideemia	<p>Terviseamet teavitab avalikkust epideemia vahetust ohust või epideemiast, rakendatavatest epideemiatõrje meetmetest ning vajalikest käitumisjuhisedest ja -soovitustest.</p> <p>Hädaolukorra lahendamiseks teavitab avalikkust Sotsiaalministeerium vastavalt koostöös Terviseametiga koostatud ja Terviseameti kinnitatud kommunikatsioonikavale. Kommunikatsioonikava koostamist nõustab valitsuse kommunikatsioonibüroo ja kommunikatsioonikava kiidab heaks Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni kriisikommunikatsiooni töögrupi juht.</p> <p>Sotsiaalministeerium korraldab koostöös Välisministeeriumiga Eesti Vabariigis asuvate välisriikide esinduste teavitamise epideemia vahetust ohust või epideemiast, rakendatavatest epideemiatõrje meetmetest ning hädaolukorra lahendamiseks.</p>	<p>Käitumisjuhiseid annab Terviseamet.</p> <p>Ravimiamet annab soovitusi ravimite ohutusest epideemia tingimustes.</p>
Massiline mürgistus	Avalikkust teavitab Terviseamet	Terviseamet koostab tegevusjuhiseid elanikkonnale.
Erakordselt külm ilm	Hädaolukorra lahendamise plaani ei koostata.	
Erakordselt kuum ilm		
Eriti ohtlik loomataud		
Ülepiirilise levikuga tuumaõnnetus	<p>Avalikkust teavitab kiirgushädaolukorra tekkimise vahetust ohust Keskkonnaamet ning kiirgushädaolukorra lahendamiseks päästeasutus.</p> <p>Päästeasutus annab koostöös Keskkonnaametiga ning Terviseametiga avalikkusele juhiseid kiirgushädaolukorras käitumiseks, et ennetada ohu tekkimist inimeste elule või tervisele, varale, keskkonnale ning elutähtsate teenuste toimepidevusele.</p>	
Riigisisese tekkepõhjusega kiirgusõnnetus		
Massiline põgenike sisseränne riiki	AK	Riigi Infosüsteemi Amet annab koostöös elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavate asutustega
Ulatuslik küberintsident	Ulatusliku küberrünnaku korral koordineerib avalikkuse teavitamist hädaolukorra lahendamiseks Riigi Infosüsteemi Amet.	
Ulatuslik korratus vanglas	AK	
Äkkrünnak	AK	
Paljude Eesti elanike elu ja tervist ohustav sündmus välisriigis	Ei ole koostatud.	

Eeltoodud tabelist nähtub, et **avalikkuse teavitamine on lahendatud hädaolukorra põhiselt**. Samuti nähtub, et **hädaolukorra või selle ohu korral on kohustatud avalikkust teavitama hädaolukorra lahendamise eest vastutav asutus. Mitmete hädaolukordade puhul on sündmuse lahendamise eest vastutavad mitu asutust, mis tähendab, et ühe ja sama hädaolukorra lahendamiseks peavad avalikkust samuti teavitama mitu asutust tulenevalt oma pädevusest**. Sellistel juhtudel on üldjuhul tegemist kompleks-sündmusega, kus asutustel on aga avalikkuse teavitamisel samad eesmärgid. Samuti HOS § 2 lg 1 kohaselt hädaolukorra üks olulisemaid tunnuseid on see, et selle lahendamiseks on vaja mitme asutuse kiire koostöölastatud tegevus. Kui asutuste vahel

tekivad avalikkuse teavitamisel õigusvaidlused, siis need lahendatakse Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 101 kohaselt. VVS § 101 lg 1 kohaselt valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse alluvuskorras, kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda. Ministeeriumi struktuuriüksuste vahelised, samuti ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendab minister (lg 2). Lõike 3 kohaselt erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid, kokkuleppe mitteraasutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus. Seega avalikkuse teavitamise vaidlused erinevate asutuste vahel lahendatakse kokkuleppe puudumisel vastavalt VVS-le. Peamine, mida tuleb **kattuva pädevuse korral silmas pidada, on konkureerivate asutuste kohustus teha koostööd.**

Eespool vaadeldud hädaolukorra lahendamise plaanides on sätestatud, et avalikkuse teavitamiseks koostatakse teavituskava. Teavituskava koostamist nõustab valitsuse kommunikatsioonibüroo. Teavituskava kinnitab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus. Teavituskava on enne selle kehtestamist heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni kriisikommunikatsiooni töögrupi juhi poolt.

**Lisaks on hädaolukorra lahendamisel elutähtsa teenuse osutaja kohustatud teavitama avalikkust elutähtsa teenuse osalistest või täielikest katkestustest.** Mõningatel juhtudel peab elutähtsa teenuse osutaja teavitama elutähtsa teenuse osalisest või täielikust katkestusest aga ainult hädaolukorda juhtivat asutust.

HOS § 9 lõike 3 kohaselt **avalikkust tuleb viivitamata teavitada hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja selle lahendamisest, kui teavitamata jätmine võib ohustada inimeste elu või tervist, tekitada suure varalise kahju või häirida muul viisil oluliselt tavapärasest elukorraldust.** Hädaolukorrast teavitamine ja nõuded edastatavale teabele on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 1. juuli 2010. a määrusega nr 92 "Avalikkuse hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja hädaolukorra lahendamisest teavitamise kord ning nõuded edastatavale teabele". Nimetatud määruse kohaselt riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või juriidiline isik teavitab viivitamata avalikkust hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja hädaolukorra lahendamise kohta, kui teavitamata jätmine võib ohustada inimeste elu või tervist, tekitada suure varalise kahju või häirida muul viisil oluliselt tavapärasest elukorraldust. Määruses on loetletud asutused ja juriidilised isikud, kes millises olukorrast avalikkust teavitab ning nõuded, millele teave peab vastama:

- 1) edastatakse ainult tõest ja kontrollitud teavet, väärinfo levimisel esitatakse vastuväited koos korrektse teabega;
- 2) hoidutakse spekulatsioonidest;
- 3) hoidutakse väärinfo levimisest;
- 4) edastatav teave ei tohi kahjustada hädaolukorra lahendamist;
- 5) edastatav teave peab võimaluse korral sisaldama inimeste elu või tervise ning keskkonna ja vara kaitseks vajalikku informatsiooni ning käitumisjuhiseid (§ 5).

Samuti on määruse § 6 lg 2 sätestatud, et hädaolukorra vahetust ohust, hädaolukorrast, hädaolukorra lahendamisest ja hädaolukorra lõpust teavitatakse sihtrühmi järgmises prioriteetsusjärjekorras:

- 1) ohustatud isikud;
- 2) kannatanud;
- 3) hukkunute ja kannatanute omaksed;
- 4) avalikkus.

Paragrahvi 7 kohaselt avalikkuse teavitamiseks kasutatakse järgmisi teavituskanaleid:

- 1) massiteabevahendeid;
- 2) infotelefone;
- 3) mobiilsidelahendusi;

4) muid sihtrühmani operatiivselt jõudvaid teavituskanaleid.

Seejuures tuleb arvestada asjaolu, et KRIT-i üheks ülesandeks on kannatanute kohta informatsiooni jagamine (sh andmeid, mis riivavad isiku eraelu puutumast), mis eeldab personaalset lähenemist ning sellist teavet ei saa anda kasutades nt massiteabevahendeid.

Vabariigi Valitsuse 6. mai 2010. a nr 57 "Hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust Siseministeeriumi teavitamise kord" sätestab, et asutused ja juriidilised isikud teavitavad oma ülesannete täitmisel või tegevusalal tekkinud hädaolukorrast Siseministeeriumi. Määruse § 6 lg 1 sätestab, et hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste ja isikute teabevahetust hädaolukorra lahendamise ajal koordineerib hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus.

HOS eelnõu 205 SE I § 9 lg 3 kohaselt elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajalisest katkestusest põhjustatud hädaolukorra puhul korraldab riskikommunikatsiooni elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus. HOS eelnõu 205 SE I § 9 sätestab riskikommunikatsiooni. Tegemist on olulise muudatusega, kus hädaolukorra ennetamise ja selleks valmistumise ühe olulise osana hakatakse edaspidi korraldama riskikommunikatsiooni. Riskikommunikatsioon tähendab elanike teavitamist hädaolukorda põhjustavatest ohtudest ja hädaolukorra võimalikest tagajärgedest. Riskikommunikatsiooni eesmärk on suurendada elanike teadlikkust võimalikest riskidest ning tõsta nende valmisolekut võimalikeks hädaolukordadeks.

HOS eelnõu 205 SE I § 11 lg 2 sätestab, et hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus teavitab hädaolukorrast, selle ohust ja lahendamisest avalikkust ning korraldab asutustevahelist teabevahetust. Lisaks sätestab HOS eelnõu § 16 hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö. Lõike 1 kohaselt hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, hädaolukorra lahendamise juhtimise, **avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse** ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise korra **kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega**. Vabariigi Valitsuse, regionaalne ja omavalitsusüksuse kriisikomisjon abistavad vajaduse korral hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamisel (lg 2). HOS eelnõu seletuskirja kohaselt reguleeritakse eelpool nimetatud koostöö korras muuhulgas:

- 1) teabevahetuse korraldus (teabevahetus asutuste kaasamisel ja hädaolukorra lahendamisel, nõuded edastatava teabe sisule).
- 2) avalikkuse teavitamise korraldus (nõuded teabe sisule, mis edastatakse avalikkusele).<sup>15</sup>

HOS-s ei ole ette nähtud vastutust avalikkuse teavitamata jätmise eest. Küll on aga KemS § 48 kohaselt sätestatud ohtliku ettevõtte või suurõnnetuse ohuga ettevõtte tegevusele kehtestatud muude nõuete rikkumise eest, kui sellega kaasnes oht inimese elule, tervisele või keskkonnale, – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 32 000 eurot.

VVS § 73 lg 1 p 2 sätestab, et ameti ja inspektsiooni peadirektor vastutab ameti ja inspektsiooni tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise eest ning annab aru asjaomasele ministrile.

Samuti reguleerivad veel mitmed seadused nagu KorS, ravimiseadus, toiduseadus jne avalikkuse teavitamist erinevate ohtude (sh olukordade) korral. Seega eeltoodust tuleneb, et avalikkuse teavitamist reguleerivad mitmed eriseadused. Lisaks saab järeldada, et avalikkuse teavitamist väljakuulutatud olukordades ei ole eriregulatsioone ja kordasid kehtestatud, mistõttu tuleb lähtuda üldregulatsioonist. Olenemata eriregulatsiooni ja kordade puudumisest **asutustel on aga kohutus elanikkonda informeerida ning avalikkusel on õigus informatsiooni saada**. Samas eriregulatsioonide ja kordade puudumine võib ühelt poolt tähendada, et asutused ei ole olukorras

<sup>15</sup> Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, lk 61. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c/Hädaolukorra%20seadus/>

elanikkonna täienenud infovajaduse korral valmis elanikkonda operatiivselt informeerima, kuid teiselt poolt võib asutustel olla kehtestatud see sisemiste dokumentidega.

**Seega kehtivast õigusest tuleneb, et erinevate asutuste ja ettevõtete õigused, kohustused ja vastutus elanikkonna informeerimisel olukorras on reguleeritud killustatuna üldiselt ja ebaühtlaselt. Ehkki elanikkonna informeerimine leiab kõige üksikasjalikumalt käsitlust HOS-s, siis saab siiski järeldusena välja tuua, et selline mitmekordne teavitustegevuse reguleerimine HOS-s, HOLP-s ja HOS-i rakendusaktides tekitab segadust ning võib põhjustada hädaolukorras ebaselguse, kes ja mille alusel peab avalikkust teavitama.** Samas saab siiski välja tuua üldise ühise põhimõtte, et avalikkust informeerib ohtudest, olukorrast ning olukorra lahendamise isik, kelle pädevuses on olukorra lahendamine (ehk ülesande täitmine). Nimetatud üldine põhimõte on kooskõlas ka AvTS § 3 lõikega 1, mille kohaselt avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud **õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites ning** AvTS § 4 lg 1, mille kohaselt on teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele. Nii on avalikkuse teavitamine näiteks eraldi ette nähtud päästesündmuse korral. Lisaks on hädaolukorra lahendamisel avalikkuse teavitamise regulatsioon ilmselt oluliselt täienenemas HOS rakendusaktis, mis reguleerib muuhulgas avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse.

**Sõltumata olukorrast tekib erinevate olukordade ajal inimestel suurenenud infovajadus olukorra osas (sh oma lähedaste osas), mida teabevaldaja (olukorda lahendav asutus) on kohustatud avaldama.**

Samuti tuleneb kehtiva õiguse pinnalt, et **KRIT-i käivitamine erinevate olukordade puhul on olukorra lahendaja otsustada ja korraldada.** Erinevate kriiside, suurõnnetuste ja hädaolukordade puhul on võimalik KRIT-i avamise kohustus panna ka VVS-i alusel üksikjuhtumi põhiselt. Nimelt VVS § 73 lg 1 p 7 kohaselt ameti ja inspektsiooni peadirektor täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seaduse, Vabariigi Valitsuse määruse ja korraldusega ning ministri määruse ja käskkirjaga. Sellisel juhul näeb Vabariigi Valitsuse 31. juuli 2014. a määrus nr 123 "Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord" võimaluse taotleda Vabariigi Valitsuse reservist vahendeid ettenägematuteks kuludeks. Kriisid, suurõnnetused ja hädaolukorrad on oma olemuselt ja ulatuselt ilmselt enamikel juhtudel ettenägematud, kuid täiendavaid kulusid nõudvad sündmused. Sellisel juhul Häirekeskus täidaks ühekordset ülesannet, mille täitmiseks ta ei ole aga taganud valmisolekut ega teinud teatavat ettevalmistavat tööd (olukordasid lahendavate asutustega koostöökokkulepete sõlmimine, käitumisjuhiste koostamine, teenistujate koolitamine töövahendid jne), et KRIT-i kiirelt käivitada.

## **5. Isikuandmete regulatsioon elanikkonna informeerimisel olukorras**

Käesoleva analüüsi punktist 3 tuleneb, et ühe kriisiinfo osana töödeldakse isikuandmeid (kannatanute info). Füüsiliste isikute kaitse isikuandmete töötlemisel on põhiõigus. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 8 lõikes 1 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 16 lõikes 1 on sätestatud, et igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.

Isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 4 sätestab isikuandmed. Selle kohaselt isikuandmed jaotatakse nõ tavalisteks isikuandmeteks ja delikaatseteks isikuandmeteks. IKS § 4 lg 1 kohaselt isikuandmed on mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Lõike 2 kohaselt delikaatsed isikuandmed on:

1) poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelisi veendumusi kirjeldavad andmed, välja arvatud andmed seadusega ettenähtud korras registreeritud eraõiguslike juriidiliste isikute liikmeks olemise kohta;



- 2) etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed;
- 3) andmed terviseseisundi või puude kohta;
- 4) andmed pärilikkuse informatsiooni kohta;
- 5) biomeetrilised andmed (eelkõige sõrmejälje-, peopesajälje- ja silmaiirisekujutis ning geenandmed);
- 6) andmed seksuaalelu kohta;
- 7) andmed ametiühingu liikmelisuse kohta;
- 8) andmed süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist.

Kui töödeldavad isikuandmed sisaldavad delikaatseid isikuandmeid, siis on töötleja kohustatud järgima nende töötlemisel seaduses sätestatud rangemaid nõudeid ning registreerima delikaatsete isikuandmete töötlemise andmekaitse järelevalveasutuses.

KRIT ei väljasta delikaatseid isikuandmeid, vaid annab päringu korral infot konkreetse isiku puutumuse kohta kriisiga või selle puudumise ning võimalusel edastatakse info hospitaliseerimise asukoha kohta.<sup>16</sup>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (edaspidi *andmekaitse direktiiv 95/46/EÜ*) art 2 a kohaselt isikuandmed on igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta. Tuvastatav isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige isikukoodi põhjal või ühe või mitme tema füüsilisele, füsioloogilisele, vaimsele, majanduslikule, kultuurilisele või sotsiaalsele identsusele omase joone põhjal.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi *isikuandmete kaitse üldmäärus*) art 4 p 1 sätestab, et isikuandmed on igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta. Tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal.

Isikuandmete kaitse üldmääruse p 35 sätestab, et tervisealaste isikuandmete hulka peaksid kuuluma kõik andmesubjekti tervislikku seisundit käsitlevad andmed, mis annavad teavet andmesubjekti endise, praeguse või tulevase füüsilise või vaimse tervise kohta. See hõlmab teavet füüsilise isiku kohta, mis on kogutud füüsilisele isikule tervishoiuteenuste registreerimise või osutamise käigus, nagu on osutatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2011/24/EL (1); numbrit, tähist või eritunnust, mis on füüsilisele isikule määratud tema kordumatuks tuvastamiseks tervishoiuga seotud eesmärkidel; teavet, mis on saadud mingi kehaosa või kehast pärineva aine, sealhulgas geneetiliste andmete ja bioloogiliste proovide kontrollimise või uurimise tulemusena; ja teavet teave näiteks haiguse, puude, haigestumisohtu, haigusloo, kliinilise ravi või andmesubjekti füsioloogilise ja biomeditsiinilise olukorra kohta sõltumata sellest, kas andmete allikaks on näiteks arst või muu tervishoiutöötaja, haigla, meditsiiniseade või in vitro diagnostika.

Isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 5 sätestab isikuandmete töötlemise. Selle kohaselt isikuandmete töötlemine 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, ristikasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine, või mitu eelnimetatud toimingut, sõltumata

---

<sup>16</sup> Üleriigilise kriisitelefoni kontseptsiooni rakendamise mudel, Häirekeskus 2016 (tööversioon), lk 10

toimingute teostamise viisist ja kasutatavatest vahenditest. Seega isikuandmete töötlemine on mistahes isikuandmetega tehtav toiming ning KRIT-i kontseptsiooni kohaselt, **kui Häirekeskus hakkab töötleva eraelulisi isikuandmeid sisaldavatele päringutele (nt kannatanute andmed), siis tulenevalt IKS §-st 5, Häirekeskus töötleb isikuandmeid.**

Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 8 sätestab igapäevase õiguse isikuandmete kaitsele. Selle kohaselt selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igapäevael on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

Ehkki isikuandmete töötlemine on lubatud üldiselt isiku nõusolekul, siis võib siiski ette tulla olukordi, kus isiku nõusolekut isikuandmete töötlemiseks ei ole võimalik saada. Seetõttu annab isikuandmete kaitse seaduse § 10 lõige 1 siiski võimaluse eriseaduses üldreeglid erandi tegemiseks. IKS § 10 lõike 1 kohaselt isikuandmete töötlemine on lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et **haldusorgan võib isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohaldava õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks. Seega isikuandmete töötlemine haldusorgani poolt peab alati olema vajalik temale pandud ülesannete täitmiseks (ulatuslikum töötlemine oleks õigusvastane) ja selliseks töötlemiseks IKS § 14 kohaselt üldjuhul isiku nõusolekut tarvis ei ole.**

IKS § 14 reguleerib isikuandmete töötlemise andmesubjekti nõusolekuta. Lõige 1 sätestab, et isikuandmete töötlemine on lubatud andmesubjekti nõusolekuta, kui isikuandmeid töödeldakse:

- 1) seaduse alusel;
- 2) välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohaldava õigusaktiga ettenähtud ülesande täitmiseks;
- 3) üksikjuhtumil andmesubjekti või muu isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks, kui andmesubjektilt ei ole võimalik nõusolekut saada;
- 4) andmesubjektiga sõlmitud lepingu täitmiseks või lepingu täitmise tagamiseks, välja arvatud delikaatsete isikuandmete töötlemine.

Seega on IKS-s sätestatud, et avaliku ülesande täitmiseks on isikuandmete töötlemine isiku nõusolekuta lubatud ja teatud juhtudel vajalik. IKS seletuskirja kohaselt andmesubjekti nõusolekuta võib isikuandmeid, sealhulgas delikaatseid isikuandmeid, töödelda ning kolmandatele isikutele edastada või kolmandatele isikutele juurdepääsu võimaldada ka andmesubjekti enda või muu isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks. Nõusolekuta tohib andmeid töödelda vaid juhul, kui andmesubjektilt ei ole mõistlikult võimalik nõusolekut saada (nt pole andmesubjekt kontaktivõimeline, teda pole võimalik mõistliku aja jooksul kätte saada või oleks andmesubjektilt nõusoleku küsimine ebamõistlikult raske).<sup>17</sup>

Isikuandmete töötlemisel kehtib seaduslikkuse põhimõte – isikuandmeid võib koguda ausal ja seaduslikul teel. Isikuandmeid tuleb töödelda õiglaselt ja seaduslikult (andmekaitse direktiivi artikli 6 lõike 1 punkt a ja preambuli punkt 28). Isikuandmete töötlemisega ei tohi ülemääraselt ega seadusliku aluseta piirata andmesubjektide õigust eraelu puutumatussele.

**PS § 3 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 11 kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.**

<sup>17</sup> Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Awj879YWBUIJ:www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/IKS%2520SELETUSKIRI%2520\(1\).rtf+&cd=4&hl=et&ct=clnk&gl=ee&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Awj879YWBUIJ:www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/IKS%2520SELETUSKIRI%2520(1).rtf+&cd=4&hl=et&ct=clnk&gl=ee&client=safari)

Asjaolu, kas isikuandmete töötlemine peab olema seaduses reguleeritud sõltub põhiõiguste riive intensiivsusest. „Riigikohus on oma varasemas praktikas korduvalt rõhutanud põhimõtet, et põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjärgulise õigusaktiga (vt Riigikohtu üldkogu 11. oktoobri 2001. a otsust asjas nr 3-4-1-7-01 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsuseid asjades nr III-4/A-1/94 ja III- 4/A-2/94 ning 24. detsembri 2002. a otsust asjas nr 3-4-1-10-02). Üldkogu leiab, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.“<sup>18</sup>

**Seega eeltoodust tulenevalt ning asjaolust, et isikuandmeid töödeldakse isiku nõusolekuta, on vajalik seadusjärgulise õigusaktiga reguleerida kriisiinfo töötlemisega seonduvalt isikuandmete töötlemine. Selliselt tagatakse isikuandmete töötlemisel kooskõla PS-e ja IKS-ga.**

## **6. Häirekeskuse õigused ja kohustused kriisitelefoni käivitumisel**

KRIT-i kasutatakse Riigikantselei koostatud dokumendi “Kriisitelefoniid Eestis kontseptsioon” kohaselt mõjustatud sihtgruppidele info jagamiseks ja kogumiseks. Seega oleks eelpool nimetatud kontseptsiooni kohaselt Häirekeskuse ülesanne peamiselt informatsiooni (käitumisjuhiste, sündmusest mõjutatud isikud, teenuste katkestuste) vahendamine, kus keskselt koondatakse erinevatelt asutustelt vajalik informatsioon ja vahendatakse avalikkusele. Häirekeskus oleks sellisel juhul kolmas isik, kellele edastatakse andmeid (sündmuse andmed, käitumisjuhised, kannatanute info). Seejuures andmeid võib edastada infosüsteemi kaudu.

KRIT-i raames oleks Häirekeskusel informatsiooni vahendamise ülesanne, kuna sündmuse käigu, olemuse ja andmed õnnetuse ja ohuolukorraga seotud inimese kohta on sündmust lahendaval asutusel, Politsei- ja Piirivalveametil (hukkunud/ vigastatud), haiglatel (hospitaliseerimise info), kohalikel omavalitsustel (evakueerimise info) ja ka elutähtsa teenuse osutajatel (teenuse katkestuste ja taastamise info), kes koguvad ja töötlevad infot vahetult. Häirekeskuse väljakutse KRIT-i käivitamisel seisneks KRIT-i tagamises ja tõrgeteta rakendamises ning tööprotsesside väljatöötamises.

Õnnetuses kannatada saanud isiku kohta informatsiooni vahendamine tema omastele vahendab Häirekeskus KRIT-i vahendusel. Omastena käsitletakse enamasti isiku abikaasat, vanemaid, lapsi, õdesid ja vendi. Samas omasteks võib lugeda ka muid isiku lähedasi isikuid tulenevalt isiku elukorraldusest. Siinjuures tuleb märkida, et Häirekeskus ilmselt ei saa telefoni teel tuvastada, kas kannatanu kohta informatsiooni küsiv isik on tema lähedane või mitte. **Lähtuvalt eeltoodust peab Häirekeskus kannatada saanud isiku kohta väljastama võimalikult üldist informatsiooni, et tagada isiku eraelu puutumatus.**

PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> sätestab, et Häirekeskuse ülesanded on

- 1) hädaabinumbri 112 saanud hädaabikõne või muul viisil saanud teabe vastuvõtmine ja töötlemine, ohuhinnangu ning väljasõidukorralduse andmine Päästeametile ja kiirabi osutajale päästetööks, demineerimistöök ja kiirabi osutamiseks ning teabe edastamine Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi hädaabiteate menetlemine);
- 2) muude seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine.

<sup>18</sup> Riigikohtu 3.12.2007 otsus 3-3-1-41-06, punkt 22

Siseministri 3. oktoobri 2014. a määruse nr 43 "Häirekeskuse põhimäärus" § 9 sätestab, et Häirekeskuse ülesanded on:

- 1) hädaabiteadete vastuvõtmine ja töötlemine, ohuhinnangu andmine, teabe vahendamine ning väljasõidukorralduste andmine;
- 2) Häirekeskuse arengudokumentide väljatöötamine ning ettepanekute tegemine Häirekeskuse tegevusvaldkonnaga seotud poliitikate ja arengudokumentide, tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktide ja standardite väljatöötamiseks või muutmiseks, arvamuse andmine Häirekeskuse tegevusvaldkonda puudutavate õigusaktide eelnõude kohta ning osalemine nende väljatöötamisel;
- 3) hädaabiteadete menetlemisega seotud statistiliste andmete kogumine ja analüüsimine;
- 4) oma tegevusest ja hädaolukorra vahetust ohust üldsuse teavitamine õigusaktides ettenähtud juhtudel ja korras;
- 5) Häirekeskuse ülesannete täitmiseks vajaliku koostöö arendamine teiste riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste, valitsusväliste organisatsioonide, avalikkuse ning välisriikide asjaomaste ametiasutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- 6) muude Häirekeskuse tegevusvaldkonnaga seotud teabevahendamisteenuste osutamine, kui selle tegevusega ei takistata põhiülesannete täitmist;
- 7) muude seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine.

Häirekeskuse ülesanne oma tegevusest ja hädaolukorra vahetust ohust üldsuse teavitamine õigusaktides ettenähtud juhtudel ja korras on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 1. juuli 2010. a määrusega nr 92 "Avalikkuse hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja hädaolukorra lahendamise teavitamise kord ning nõuded edastatavale teabele", mille § 1 lõige 9 sätestab, et Häirekeskus teavitab hädaabiteadete menetlemise osalisest või täielikust katkemisest.

Lisaks reguleerib hädaolukorrast teavitamist Vabariigi Valitsuse 6. mai 2010. a määrus nr 57 "Hädaolukorrast või hädaolukorra tekkimise vahetust ohust Siseministeriumi teavitamise kord", mis on suunatud ministeriumi teavitamisele, kelle valitsemisalas Häirekeskus on.

Eeltoodust nähtub, et Häirekeskuse ülesanne on üksnes teavitada avalikkust ja Siseministeriumi hädaabiteadete menetlemise osalisest või täielikust katkemisest.

Samuti on Häirekeskuse põhimääruse § 9 p 6 ja § 17 kohaselt Häirekeskuse ülesanne oma tegevusvaldkonnaga (hädaabiteadete menetlemine) seotud teabevahendamisteenuste osutamine, kui selle tegevusega ei takistata põhiülesannete täitmist. Teabevahendamisteenust on Häirekeskuses abi- ja infokeskuse põhiülesanne:

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

Antud sättest aga ei tulene, kellele infot edastatakse ning mis infot edastatakse elanikkonnale. Seega säte on ilmselt liiga üldine, kuna ei selgu millised on abi- ja infokeskuse õigused ja kohustused täpsemalt. Ilmselt ei ole Häirekeskuse abi- ja infokeskuse ülesande algne eesmärk samuti olnud laiem elanikkonna teavitaja erinevatest olukordadest (KRIT).

Vaadeldes õigusaktides Häirekeskuse ülesandeid, siis nähtub, et Häirekeskusele ei tulene kohustust hädaolukordade, suurõnnetuste ja kriiside korral elanikkonnale informatsiooni vahendada ega tagada laiemat KRIT-i toimimist. Nimetatud ülesanne on olukorda juhtival asutusel, kes tulenevalt oma ülesande täitmisest on teabevaldaja.

**Tulenevalt PS-st ja IKS-st ning arvestades õigusriigi ja õigusselguse põhimõtteid, peavad asutuse ülesanded, sh ülesannete täitmisel isikuandmete töötlemine, olema sätestatud seaduses.** Samuti sätestab Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” § 9 lg 2, et seaduseelnõu peab sõnaselgelt ja ühemõtteliselt väljendama, kellele milliseid õigusi ja kohustusi selle eelnõu seadusena jõustumine kaasa toob ning kuidas on tagatud normide järgimine.

Lisaks eelmises peatükis isikuandmete töötlemise reguleerimise vajadusele seaduses nõuab KRIT-i korraldamine erinevate asutuste koostööd ja tööprotsessides kokkuleppimist. Selleks, et Häirekeskus saaks elanikkonnale vahendada teavet, peab olukorda (sündmust) juhtival asutusel olema omakorda kohustus esitada teavet Häirekeskusele ning Häirekeskusel peab olema õigus saada teavet. Näiteks PäästeS § 5 lg 1<sup>1</sup> on sätestatud Häirekeskuse ülesanne menetleda hädaabiteateid ning arvestades, et Häirekeskus menetleb pääste, kiirabi ja osaliselt politseilisi hädaabiteateid, siis PäästeS § 5 lõikes 4 on sätestatud, et hädaabiteate menetlemise korra ja hädaabiteadete menetlemiseks vajalikele vahenditele esitatavad nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

HOS-s ja HOS eelnõus on reguleeritud avalikkuse teavitamine kõige ulatuslikumalt ning HOS eelnõu raames antava rakendusaktiga ilmselt veelgi põhjalikumalt, hõlmates ka asutuste koostööd avalikkuse teavitamisel.

Riigikantselei poolt 2015 aastal “Kriisitelefoni Eestis kontseptsioon” ja Häirekeskuse poolt 2016 koostatud “Üleriigilise kriisitelefoni kontseptsiooni rakendamise mudel” (tööversioon) ning Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 kohaselt on KRIT-i eesmärk vahendada ja edastada elanikkonnale informatsiooni loodusjõudude, tehnoloogiliste ja inimtekkeliste põhjustega õnnetuste, hädaolukorde ja sõjaliste konflikte ajal (ehk laiemalt kriiside/ olukordade ajal).

HOS sätestab avalikkuse teavitamise hädaolukorrast või selle ohust ning samuti annab eelpool nimetatud kohustuse täitmiseks volitusnormi täpsema korra kehtestamiseks. Lisaks HOS § 1 lg 1 kohaselt on HOS reguleerimisala kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamine. Seega HOS reguleerimiala ei hõlma muude õnnetuste (kriiside/ olukordade) regulatsiooni. Lähtuvalt eeltoodust on mõistlik **reguleeriga Häirekeskuse ülesanne KRIT-i käivitamisel ja informatsiooni töötlemisel PäästeS-s, täiendades selleks PäästeS-i § 5 lõiget 1<sup>1</sup> punktiga 1<sup>1</sup>.** Samuti tuleks PäästeS-i lisada volitusnorm KRIT-i käivitamiseks ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö reguleerimiseks. Sellisel juhul on Häirekeskusel seaduslik alus oma ülesannete täitmisel (KRIT) töödelda isikuandmeid ning andmeandjatel on õigus andmeid edastada. Ühtlasi tagaks Häirekeskus KRIT-i toimimise olles selleks teinud vajaliku KRIT-i ettevalmistustöö nagu töökohad, töökorraldus, koolitatud personal, tehnilised lahendused, juhiste väljatöötamine jne KRIT-i kiireks käivitamiseks, et ühelt poolt helistajatele anda informatsiooni ning teiselt poolt helistajatelt koguda informatsiooni.

Tulenevalt asjaolust, et avalikkuse teavitamine hädaolukorra või selle ohu korral on reguleeritud HOS-s ning HOS eelnõu §-s 11 ja 16, siis seetõttu tuleb **reguleerida ka HOS-s ja selle alusel antavas rakendusaktis Häirekeskuse kohustused KRIT-i käivitamisel hädaolukorrast või selle ohu korral.** HOS § 16 lg 1 sätestab, et hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, hädaolukorra lahendamise juhtimise, **avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise korra** kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Seega peavad KRIT-ga seonduvad ülesanded kajastuma eelpool nimetatud määruses. Selleks, et KRIT-i regulatsioon oleks terviklik, siis tuleb kaaluda PäästeS-i ja HOS-i alusel anda avalikkuse teavitamise ja selles asutuste koostöö osas üks rakendusakt. Selliselt välditaks asjatud dubleerimist ning tarbetut õigusaktide rohkust.

Arvestades, et analüüsist tulenevalt on erinevates olukordades (suursündmustel jne) elanikkonna informeerimine reguleeritud ka eriseadustes, siis võimalik, et vajavad ka need muutmist või täiendamist tulenevalt KRIT-i mudelist. KRIT-i käivitumisel hakkavad asutused (nt Häirekeskus ja olukorda lahendav asutus) vahetama olukorraga seotud informatsiooni andmekogudega, siis tulenevalt sellest vajab eraldi hindamist ja võimalik, et muutmist andmekogude põhimäärused, kuhu vastavaid andmeid kogutakse. Selleks on vaja aga analüüsida konkreetset KRIT-i andmevahetuse skeemi.

VVS § 42 lg 2 p kohaselt sätestatakse valitsusasutuse põhimääruses asutuse ülesanded, siis vajab muutmist ja täiendamist ka siseministri 3. oktoobri 2014. a määrus nr 43 "Häirekeskuse põhimäärus" Häirekeskuse ülesandega, mis puudutab KRIT-i tagamist. Eeltooduga seonduvalt vajab muutmist ka Häirekeskuse struktuuriüksuse põhimäärus, kelle ülesandeks määratakse KRIT-i korraldamine.

KRIT-i korraldamise ülesande reguleerimata jätmisel säiliks tänane õiguslik olukord, kus avalikkust teavitab ja jagab infot kannatanute ning käitumisjuhiste kohta olukorda juhtiv asutus ise avades selleks vajadusel KRIT-i. Samas on võimalik KRIT-i käivitamise kohustus olenevalt olukorrast ja tulenevalt ühekordsest vajadusest üksikjuhtumi põhiselt määrata Häirekeskusele ühekordse ülesandena. Nimelt VVS § 73 lg 1 p 7 kohaselt ameti ja inspektsiooni peadirektor täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seaduse, Vabariigi Valitsuse määruse ja korraldusega ning ministri määruse ja käskkirjaga. Sellisel juhul tuleb arvestada, et sellise korralduse puhul ei ole tulenevalt käesolevast analüüsist tagatud isikuandmete töötlemise seaduslikkus ega ka õigusselgus. Häirekeskusel kui kolmandal isikul ei ole ilma seadusest tuleneva ülesandeta iseseisvat õigust töödelda isikuandmeid ning olukorda lahendaval asutusel ei ole õigus isikuandmeid Häirekeskusele edastada, et Häirekeskus saaks neid edastada näiteks kannatanu omastele.

Isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle teostab järelevalvet Andmekaitse Inspektsioon (AKI) ning IKS-i täitmise tagamiseks on AKI-l õigus teha ettekirjutus (IKS § 40). IKS § 40<sup>1</sup> lg 1 sätestab, et kui isikuandmete töötleja jätab AKI ettekirjutuse täitmata, võib AKI pöörduda isikuandmete töötleja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks.