



Riigikantselei

Teie: 27.09.2023 nr RK/23-1269/-1K

Meie: 25.10.2023 nr 1-7/234-3

Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine (EIS)

Austatud härra riigisekretär,

Siseministeerium kooskõlastab hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (edaspidi CER direktiiv), järgmiste märkustega.

1. Eelnõu punktis 3 reguleeritakse üleriigilise riskianalüüsi koostamise põhimõtteid. Muudetakse kehtiva hädaolukorra seaduse (edaspidi HOS) § 9 sätteid. HOS reguleerib kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused ning ka eriolukorra väljakuulutamist, lahendamist ja lõpetamist. Eelnõus sätestatud muudatus (HOS § 9 lõige 1 ja 2) viitab aga uuele olukorrale „muu sarnane olukord“. Palume seletuskirjas täpsustada, milliseid olukordi on muudatusega täpsemalt mõeldud reguleerida. Tänapäevaste erikordade kontekstis, kas tegu ei ole pigem asutuste tavapärase sündmuste ja ülesannete täitmisega nt: politsei ressursimahukamad sündmused?
2. Eelnõus toodud muudatusega kaob ära asutuste kohustus juhtida hädaolukorra riskianalüüsi koostamist. Palume täiendavalt täpsustada, milline on asutuste edaspidine roll üleriigilise riskihinnangu koostamisel.
3. Juhime tähelepanu, et Vabariigi Valitsuse 29.07.2021 määruse nr 77 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus“ volitusnorm tuleb kehtiva HOS § 9 lõikest 1, mis eelnõu punkti 3 kohaselt muutub. Eelnõu seletuskirja peatükis 8 antud määruse muutmise/kehtetuks tunnistamine ei kajastu.
4. Eelnõus tuuakse välja, et üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks vajalike andmete loetelu, analüüsi koostamise nõuded ja korra ning loetelu andmeid esitavatest asutustest kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega, kuid tuginedes seletuskirja ja rakendusakti kavandile nr 1 jääb selgusetuks, mis andmed on täpsemalt vajalikud, milliste ohtude hindamiseks või millist meetodikat kasutatakse. Seletuskirja punktis 4 on toodud kohalike omavalitsuste riskide hindamise mudel, kus viidatakse juhiste/juhendmaterjalidele. Palume täpsustada, kas meetodikate ühtlustamiseks on kavas anda üleriigilise riskianalüüsi protsessi kaasatud osapooletele välja ka üldine juhendmaterjal, sh meetodika ja põhimõtted.

5. Seletuskirjast ei selgu, milleks on vajalik elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse strateegia (eelnõu § 1 punkt 27) ja kuidas see lahendatakse. Eelnõu kohaselt koostatakse strateegia elutähtsa teenuse osutajate (ETO) toimepidevuse suurendamiseks. Strateegia võib olla eraldiseisev dokument või teiste riiklike ja valdkondlike strateegiate või asjakohaste kavade või sarnaste arengudokumentide osa. Lisaks võib see olla üks osa siseturvalisuse arengukavast (STAK). ETOdele on niigi kehtestatud erinõuded, sh riskianalüüsi koostamine ja toimepidevuse nõuded, arusaamatuks jääb, millist lisandväärtust loob toimepidevuse strateegia koostamine. Eelnõu väljatöötaja ei ole suutnud ka varasemate märkuste raames põhjendada, mis on selle täpne eesmärk. Riik peaks hoidma ära tugeva sekkumise eraettevõtlusesse ning majandusvabaduse piiramisse. Juhul kui ETOd täidavad kokku lepitud standardi, siis ei näe põhjust eraldi strateegia koostamist, see on juba toimepidevuse plaanis olemas.
6. Riigikantselei ei ole arvestanud Siseministeeriumi 04.08.2023 hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu) kohta mitteametlikul kooskõlastusringil esitatud ettepanekutega 2 ja 3 ning on palunud neid ettepanekuid pikemalt põhjendada. Selgitame täiendavalt alljärgnevat:

6.1. Võttes arvesse eelnõu uut sõnastust ja numeratsiooni, tegi Siseministeerium ettepaneku täiendada HOS § 41¹ lõiget 4 punktiga 3 järgmises sõnastuses: „3) kes ei ole Eesti alaline elanik või Euroopa Liidu, Schengeni lepingu või NATO liikmesriigi kodanik.“

Eelnõus sätestatakse need ülesanded, mille täitmiseks peab isik läbima taustakontrolli (HOS § 41¹ lõige 1). Täpsemad ülesanded, mille täitmise olulisuse seisukohast on taustakontrolli tegemine eesmärgipärane, määratakse elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsis (HOS § 41¹ lõige 2). Taustakontrolli eesmärk on tagada töötajate usaldusväärsus. Samas saab usaldusväärsus tagada üksnes sisulise, mitte pelgalt formaalse kontrolliga.

Kui elutähtsa teenuse osutaja olulist ülesannet täitev töötaja ei ole usaldusväärne, siis ei ole tagatud ka elutähtsa teenuse toimepidevus. Kui elutähtsa teenuse toimepidevust on kõige lihtsam rünnata töötaja kaudu, siis kaob mõte panustada ohtralt ressursi muudesse elutähtsa teenuse toimepidevust tagavatest meetmetesse (füüsiline kaitse, küberturvalisus jne). Ei tohi võtta kergekäeliselt üksikisikust lähtuvat riski.

Eelnõu kohaselt (HOS § 41¹ lõige 1) on need ülesanded, mille täitmiseks peab isik läbima taustakontrolli mh seotud elutähtsa teenuse toimepidevust tagava infosüsteemi arendamise ja haldamisega ning ligipääsuga elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikule territooriumile, ehitistele, teabele või kontrollisüsteemidele. Isik, kes neid ülesandeid täidab, saab otseselt mõjutada elutähtsa teenuse osutamist.

Kodakondsusega kaasneb riigi ja isiku vaheline eriline usaldussuhe, mis toob kaasa teatavad õigused ja kohustused (lojaalsuskohustus jne). Välisriigi kodanik tarbib üldjuhul selle välisriigi meediat. Välisriigi kodanikul on tihti selles välisriigis lähedased isikud, majanduslikud huvid vms. Välistada ei saa seda, et Eesti kodanik töötab välisriigi heaks, kuid paratamatult on vaenuliku välisriigi luure- või julgeolekuteenistusel oluliselt lihtsam mõjutada (sh propaganda abil) enda kodanikku, millest tulenevalt on välisriigi kodanikuga seotud riskid oluliselt suuremad.

Eesti julgeolekupoliitika aluste kohaselt on Eestile suurim julgeolekuoht Venemaa Föderatsioon. Venemaa Föderatsiooni eesmärk on lõhkuda ja ümber kujundada Euroopa julgeolekuarhitektuur ja reeglitel põhinev maailmakord ning taastada mõjusfääride poliitika. Näiteks kui energiaettevõtte kontrollisüsteeme haldab Venemaa kodanik ja ta saab lihtsa vaevaga vajalikul hetkel piltlikult öeldes juhtme seinast tõmmata samal ajal kui toimub Venemaa poolt rünne, siis tagajärjed võivad olla oluliselt raskemad. Kontroll mingi elutähtsa teenuse üle võib anda vaenlasele vajalikul hetkel olulise eelise. Ilma selle eeliseta ei pruugi rünne üldse toimuda. Kriitilise taristu ja seeläbi elutähtsa teenuse sabotaaž on tänapäeval üha aktuaalsem probleem.

EL on kehtestanud Venemaa ja Valgevene suhtes ulatuslikud sanktsioonid vastusena Venemaa agressioonisõjale Ukraina vastu. Muuhulgas on Venemaa kodanikel ja elanikel keelatud kuuluda elutähtsaid teenuseid osutavate ettevõtete juhtstruktuuridesse. Vabariigi Valitsus on kehtestanud Venemaa ja Valgevene kodanikele piirangud Eestis viibimiseks ja töötamiseks (VV 08.04.2022 määrus nr 42). Relvaseaduse muudatuste tulemusel lõppevad alates 16.03.2024 füüsilistele isikutele, kes ei ole Euroopa Liidu või NATO liikmesriigi kodanik, väljastatud relvaload. Paratamatult tõusetub küsimus, et kui peame kolmandate riikide (ennekõike Venemaa ja Valgevene) kodanikke ohuks, siis miks lubame neil täita elutähtsa teenuse osutaja juures kriitilisi ülesandeid? Siinkohal on oluline rõhutada, et elutähtis teenus on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenusel toimimist (HOS § 2 lõige 4).

Arvestades eeltoodut täpsustame oma märkust ja teeme ettepaneku täiendada HOS § 41¹ lõiget 4 punktiga 3 järgmises sõnastuses:

„3) kes ei ole Euroopa Liidu, Schengeni konventsiooni või NATO liikmesriigi kodanik.“

Eestil ei ole võimalik kujundada välismaal asuva ja välismaa õiguse alusel tegutseva (ema)ettevõtte personalipoliitikat jms, kui Eestis tegutsev ja Eesti õiguse alusel tegutsev ettevõtte peab oma tegevuses (nt töötajate värbamisel) järgima kehtivaid seadusi, milles sätestatud normide eesmärk on mh tagada Eesti Vabariigi julgeolek.

6.2. Võttes arvesse eelnõu uut sõnastust ja numeratsiooni, tegi Siseminister ettepaneku täiendada HOS § 41¹ lõiget 5 uue keeldumisalusega järgmises sõnastuses:

„2) kes on viimase viie aasta jooksul korduvalt viibinud välisriigis, mille kohta kehtib riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 19 lõikes 2 nimetatud teatamiskohustus.“

Kui isik käib tihti välisriigis, mille kohta kehtib riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 19 lõikes 2 nimetatud teatamiskohustus ehk nn riskiriigis, siis tõenäoliselt on tal seal mingisugused isiklikud huvid (eraelulised, majanduslikud vms). Eespool nentisime, et välisriigi luure- või julgeolekuteenistusel on oluliselt lihtsam mõjutada enda kodanikku, kuid lihtsam on mõjutada ka neid isikuid, kellel on välisriigiga mingisugune oluline side. Kahtlemata muudab välisriigi külastamine lihtsamaks isikule lähenemise, sest oma riigi territooriumil on teenistustel lihtsam opereerida.

Riskiriikides viibimine omab ennekõike tähendust riigisaladuse kaitse kontekstis. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 32 lõige 2 punkti 12¹ kohaselt võib juurdepääsuluba andmast või selle kehtivust pikendamast keelduda füüsilisele isikule, kes on viibinud välisriigis, mille kohta kehtib teatamiskohustus, asjaoludel, mis ei ole tuvastatavad. Kuivõrd elutähtsal teenusel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja selle katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist, siis on asjakohane riskiriikidesse reisimise riske arvestada ka elutähtsa teenuse osutaja taustakontrollis. Tegemist pole mitte imperatiivse, vaid kaalumist võimaldava keeldumisalusega. Peamine risk, mida selle meetme kaudu soovime maandada on sama, mis eelmises punktis kirjeldatud – oht, et isik tegutseb välisriigi propaganda, luure- või julgeolekuteenistuste surveavaldamise vms mõjul välisriigi huvides. Andmeid piiriületuste kohta saaks küsida isikult endalt ning isiku ütluste kontrollimiseks loodaks taustakontrolli teostajatele ligipääs piirikontrolli andmekogule (PIKO).

Kuivõrd läbiviidavaks taustakontrolliks arendatakse käesoleval hetkel Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) vastutusalas oleva infosüsteemi juurde lisamoodul, mille abil saavad elutähtsa teenuse osutajad esitada päringud registre andmete kontrolliks ühest kohast, siis lisanduks sinna ka PIKO. PIKO liides võimaldaks taustakontrolli teostajatel isikukoodi sisestamisel saada väljavõtte isiku viimase viie aasta Eesti-Venemaa piiriületuste kohta.

7. Juhime tähelepanu, et eelnõuga lisanduvate ülesannete täitmiseks tuleb tagada Päästeameti ja kohaliku omavalitsuse üksuste püsirahastus.

Juhul, kui ettevalmistamisel oleva tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu menetlus viibib, esitab Siseministeerium ettepanekud mõnede eelnimetatud eelnõus lahendatud küsimuste lisamiseks käesoleva eelnõu juurde.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Läänemets
siseminister