

Kaitseväe korralduse seaduse muutmise ja majandusvööndi seaduse muutmise seaduse (merejulgeoleku tugevdamine) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Esialgu eelnõude infosüsteemi esitatud Kaitseväe korralduse seaduse, riigipiiri seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (mereolukorrateadlikkuse ja merejulgeoleku parandamine) eelnõu¹ on kiireloomulisest vajadusest seoses Läänemerele sagenenud intsidentidega jagatud kaheks. Seetõttu käsitleb kavandatud eelnõu ainult Kaitseväe korralduse seaduse ja majandusvööndi seaduse muudatusi, mis puudutavad merejulgeoleku tugevdamist.

Eelnõu nende osade, mis puudutavad Kaitseväe juurde mereliste ohtude töörühma loomist, meresõiduohutuse seadusega Kaitseväe õiguste laiendamist, riigipiiri seaduse ja majandusvööndi seaduse sätteid, mis on seotud merealuse taristu hooldustegevustest ja muudest seotud tegevustest teavitamisega, ning Kaitseväe ja Kaitseliidu veesõidukite registris olevate veesõidukite üle järelevalve tegemist, üle läbirääkimised veel käivad ning jätkuvad eraldi eelnõu menetluse raames.

Eelnõukohase seadusega on kavandatud muuta Kaitseväe korralduse seadust (edaspidi *KKS*), reguleerides Kaitseväe õigust reageerida Eesti merealal elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku vastu suunatud ohtudele. Lisaks täpsustatakse majandusvööndi seaduses (edaspidi *MVS*) Kaitseväe kasutatavaid meetmeid kõnesolevate ülesannete täitmisel majandusvööndis.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Malle Piirsoo (teenistussuhe lõppenud), Eda Loo-Suun (eda.loo-suun@kaitseministeerium.ee), Kristel Urke (kristel.urke@kaitseministeerium.ee) ning õigusekspertiisi on teinud Marion Saarna-Kukk (marion.saarna-kukk@kaitseministeerium.ee). Eelnõu ja selle seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tõlkebüroo eesti keele toimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on kooskõlas riigikaitse arengukavaga 2017–2026.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse 2023.–2027. a tegevusprogrammiga.

Eelnõu ei ole seotud ühegi menetluses oleva seaduse eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse:

1. Kaitseväe korralduse seaduse redaktsiooni RT I, 12.12.2024, 5;
2. Majandusvööndi seaduse redaktsiooni RT I, 19.03.2019, 101.

¹ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c9b37cb4-713c-4694-8f5f-2e26de7b9488>

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist, sest eelnõu on kiireloomuline.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse üldine eesmärk on tugevdada merejulgeolekut Eesti merealal. Selleks tagatakse Kaitseväele merel tegutsemiseks piisav paindlikkus, et Kaitsevägi oleks valmis kiirelt reageerima merelt tulenevatele ohtudele, täpsustades Kaitseväe ülesandeid Eesti merealadel ning reguleerides Kaitseväe õigust Eesti merealal kohaldada vahetut sundi või kasutada (sõjalist) jõudu.

Õigusruumi analüüsi tulemusel on jõutud tõdemuseni, et Kaitseväe tänased riikliku järelevalve ülesanded muu hulgas Eesti merealal on seotud eelkõige riigipiiri valvamisega merel ning tulenevad riigipiiri seaduse regulatsioonist (edaspidi *RiPS*). Kaitseväe riikliku järelevalve ülesanded peavad olema selgelt piiritletud ja ülesannete sisustamisel ning meetmete rakendamisel peab lähtuma kitsast tõlgendusest. Seetõttu täpsustatakse eelnõus Kaitseväe ülesandeid ja ohte, mille korral saab Kaitsevägi kasutada vahetut sundi, ning ohte, mille korral kasutada jõudu.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu sisu analüüs

Eelnõu koosneb kahes paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse Kaitseväe korralduse seadust.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse KKS-i § 3 lõiget 1, lisades Kaitseväe ülesannete hulka veesõidukist või muust ujuvvahendist lähtuva elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku, vastu suunatud ohu ennetamise, väljaselgitamise ja tõrjumise või korrakaitse kõrvaldamise Eesti merealal. Eesti mereala on merealapiiride seaduse järgi Eesti sisemeri, territoriaalmeri ja majandusvöönd.

Muudatusega nähakse ette, et veesõidukist või muust ujuvvahendist lähtuvale elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku, vastu suunatud ohule reageerimiseks on pädev Kaitsevägi. Selline täpsustus on seaduse tasandil vajalik, sest Kaitseväe käsutuses on vahendid, eelkõige laevad, millega reageerida ohule merel. Veesõidukist või muust ujuvvahendist lähtuv oht võib olla nii veesõiduki või muu ujuvvahendi enda tekitatud oht või veesõidukist või muust ujuvvahendist alguse saanud oht, näiteks veesõidukilt lendu lastud mehitamata õhusõiduk või veesõidukilt sukeldunud tuukrid. Kaitseväl on õigus ohtu ennetada, välja selgitada ja tõrjuda. Samuti on Kaitseväl õigus kõrvaldada korrarikkumine, mis on seotud sellise elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku vastu suunatud ohu realiseerumisega.

Normi sisustamisel on kõnesolevas seaduses lähtutud järgmisest:

- 1) Eesti mereala hõlmab sise- ja territoriaalmerd ning majandusvööndit;
- 2) termin „veesõiduk“ on defineeritud meresõiduohutuse seaduses. Muu ujuvvahend on defineerimata, kuid käesolevas seaduses mõeldakse termini „muu ujuvvahendi“ all igasugust vahendit, mis ei ole veesõiduk, kuid mis on võimeline veepinnal või vee all liikuma ning mille valmistamise eesmärk võib olla muu kui veekogul liiklemine. Muu ujuvvahend ei ole inimene, näiteks tuuker. Mõiste „muu tsiviilujuvvahend“ on muu ujuvvahend, mis ei ole primaarselt sõjalisel otstarbel kasutatav ujuvvahend, eelkõige sõjalaev ja muu riiklik mitteäriilisel eesmärgil kasutatav laev;

- 3) termini „elutähtsa teenuse toimepidevust tagav taristu“ sisustamisel on lähtunud hädaolukorra seadusest;
- 4) termini „rajatis või seadmestik“ tuleneb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioonist (edaspidi UNCLOS) ning käesoleva seaduse tähenduses hõlmab näiteks tuuleparke ning neid rannikuga ühendavaid elektri- ja sidekaableid;
- 5) termini „riigikaitseobjekt“ sisustamisel on lähtunud riigikaitseadusest;
- 6) termini „sadam“ sisustamisel on lähtunud sadamaseadusest;
- 7) meetmed „ähvardava ohu ennetamine, väljaselgitamine ja tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine“ tulenevad korrakaitseadusest.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse KKS-i § 45 loetelu uue punktiga 5, mis sätestab Kaitseväe õiguse kasutada jõudu tsiviilveesõidukist ja muust tsiviilujuvvahendist tekitatud ohu tõrjumiseks. Kehtiva õiguse kohaselt on Kaitseväl õigus kasutada jõudu riigi sõjaliseks kaitsmiseks:

- 1) sõjaseisukorra ajal;
- 2) rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe tõrjumisel;
- 3) tsiviilõhusõiduki tekitatud ohu tõrjumisel;
- 4) konsulaarseaduse tähenduses hädasolija, tema vara ning riigivara evakueerimisel kriisipiirkonnast.

Eestis on jõu kasutamine Kaitseväe poolt allutatud tsiviiljuhtimise ja -kontrolli põhimõttele. Tsiviilkontroll Kaitseväe üle on mitmetasandiline protsess, kus oma selget rolli täidavad nii Riigikogu, Vabariigi Valitsus kui ka kaitseminister. Sõjalise jõu kasutamine Kaitseväe poolt rahuajal on sätestatud KKS-i §-des 45–48. KKS-i § 45 kohaselt kasutab Kaitsevägi jõudu rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe tõrjumisel, tsiviilõhusõiduki tekitatud ohu tõrjumisel ning konsulaarseaduse tähenduses hädasolija, tema vara ning riigivara evakueerimisel kriisipiirkonnast. Kuna tsiviilveesõidukilt lähtuv oht võib sarnaselt tsiviilõhusõiduki tekitatud ohuga teatud tingimustel kvalifitseeruda rünnakuks, mis olemusliku mõju tõttu on sarnane sõjalise rünnakuga või rünnaku ohuga või on vaja muude meetmete ammendumisel riigi kriitilise huvi vastu suunatud ohu tõrjumiseks kasutada sõjalisi meetmeid, täiendatakse KKS-i § 45 loetelu uue punktiga 5, mis sätestab rahuajal jõu kasutamise õiguse tsiviilveesõiduki ja muu tsiviilujuvvahendi tekitatud ohu tõrjumisel. Sõjalaevast tuleneva ohu tõrjumisel lähtutakse juba täna kehtivast jõu kasutamise regulatsioonist. Tsiviilveesõiduki ja muu tsiviilujuvvahendi vastu jõu kasutamise tingimusi on täpsustatud eelnõu § 1 punktis 4 (KKS § 47¹).

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse KKS-i § 46 lõiget 3, sätestades, et rahuajal tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi tekitatud ohu tõrjumiseks jõu kasutamise alustamise otsustab riigikaitse valdkonna korraldamise eest vastutav minister (ehk kaitseminister) või Vabariigi Valitsuse volitatud minister. Kui jõudu on vaja kasutada ja tehakse asjakohane otsus, tuleb sellest viivitamatult teavitada ka Vabariigi Presidenti. Kõnesoleval juhul allutatakse jõu kasutamise alustamise otsustamine selgelt tsiviilkontrollile, mille korral pädeva ülema regulatsioon ei kohaldu. KKS-i § 46 lõige 3 kitsendab sama paragrahvi lõiget 2, mille kohaselt võib rahuajal väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe puhul otsustada Kaitseväe poolt jõu kasutamise alustamise lisaks valdkonna eest vastutavale ministrile ka teatud tingimuste täitumisel pädev ülem.

Eelnõu § 1 punktis 4 täiendatakse seadust §-ga 47¹. Muudatuse eesmärk on sätestada jõu kasutamise erinorm tsiviilveesõidukist või muust tsiviilujuvvahendist lähtuva ohu tõrjumiseks Eesti merealal. Eelnõukohase seadusega antakse Kaitseväele õigus tsiviilveesõidukist ja muust tsiviilujuvvahendist tuleneva ohu tõrjumiseks kasutada jõudu, kui kõik teised vahendid (näiteks diplomaatiliste kanalite kasutamine), sealhulgasriikliku järelevalve meetmed ja vahetu sund on ennast ammendanud või ei oleks ohu iseloomu arvesse võttes proportsionaalsed, see tähendab nendega ei saavutataks eesmärki tõrjuda oht. Läänemere-äärsetest riikidest on sarnase õiguse seadustanud Poola. Sõjalaevade tekitatud ohu korral kasutab Kaitsevägi jõudu KKS § 45 punkti 2 ja § 46 lõike 2 tähenduses ehk rahuajal

väljastpoolt Eesti riigi territooriumi Eesti riigi vastu suunatud ründe tõrjumisel ning mille suhtes kohaldub pädeva ülema õigus otsustada jõu kasutamise alustamine. Tsiviilveesõiduki tekitatud ohu korral on oluline, et kui muud vahendid on ammendunud või ei ole võimalik ohu tõrjuda riikliku järelevalve meetme ja vahetu sunni kohaldamisega, siis otsustab jõu kasutamise alustamise igal juhul minister, mitte pädev ülem.

KKS-iga sätestatud erinorm tagab sujuva, kuid põhimõttelise ülemineku riikliku järelevalve meetmetelt ja vahetult sunnilt sõjalistele meetmetele ja (sõjalise) jõu kasutamisele, kui see peaks osutama vajalikuks. KKS-is sätestatavat (sõjalise) jõu kasutamise õigust kasutatakse ainult erandkorras, kui muud meetmed ei anna tulemust.

Kaitseväe kasutuses on eelkõige sõjalised vahendid. Eelnõu eesmärk on anda Kaitseväele lisaks riikliku järelevalve meetmetele õigus reageerida tsiviilveesõidukitest ja muudest tsiviilujuvvahenditest põhjustatud konkreetsetele ohtudele ka sõjaliste vahenditega. Seega sätestatakse, et Kaitsevägi võib rakendada sõjalist jõudu tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi ning sellel viibivate isikute vastu, eesmärgiga tõrjuda tsiviilveesõidukist või muust tsiviilujuvvahendist tulenev oht elutähtsa teenuse toimepidevust tagavale taristule, samuti riigikaitseobjektile, sadamale või muule rajatisele või seadmestikule või teisele veesõidukile või muule ujuvvahendile. Kaitseväel on õigus antud sätte alusel kasutada tsiviilveesõiduki ja muu tsiviilujuvvahendi vastu jõudu vaid sättes nimetatud konkreetsete objektide vastu suunatud ohu tõrjumisel. Tsiviilveesõidukist ja muust tsiviilujuvvahendist lähtuv oht võib olla nii tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi enda tekitatud oht kui ka sellelt alguse saanud oht, näiteks pardal viibivate isikute tekitatud, pardalt lennutatud mehitamata õhusõiduki või veesõidukilt sukeldunud tuukrite tekitatud oht. Tuleb silmas pidada, et selle sätte alusel jõu kasutamise õigust ei ole Kaitseväel ohu ennetamiseks või väljaselgitamiseks, vaid vältimatu tingimus on juba tõrjumist vajava ohu avaldumine.

Sätte alusel tohib jõudu kasutada üksnes juhul, kui konkreetse üksikjuhtumi asjaoludest tulenevalt on selline jõu kasutamine, eelkõige majandusvööndis, kooskõlas Eestile siduva rahvusvahelise õigusega. Rahvusvahelise õiguse all mõistetakse nii UNCLOS-i kui ka rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud printsiipe ja muud konkreetsetel juhtumil kohalduvat rahvusvahelist õigust. Oluline on märkida, et nii kaua, kuni veesõiduk või muu tsiviilujuvvahend täidab kõiki rahumeelse läbisõidu² või muid rahvusvahelisest õigusest tulenevaid või Eesti seadustes sätestatud nõudeid (olenedes tema sõidu eesmärgist), ei ole KKS-iga Kaitseväele antav õigus takistuseks meresõiduvabaduse teostamisel. Jõu kasutamine ja ka muude meetmete rakendamine (nt RiPS-is või korrakaitse seaduses sätestatud) on viimane abinõu, mida kohaldatakse ainult juhul, kui veesõiduk või muu tsiviilujuvvahend ei täida rahumeelse läbisõidu nõudeid või muid nõudeid, mis on sätestatud kas rahvusvahelises õiguses või UNCLOS-iga kooskõlas olevates Eesti õigusaktides. Teisisõnu, rahvusvahelise mereõiguse põhimõtted jäävad kehtima ning nendega tuleb arvestada meetmete kohaldamisel. Rahvusvahelise mereõiguse põhimõtetest tulenevate piiride järgimise vastutus on Kaitseväel. Seega peab Kaitsevägi looma endale maksimaalse teadlikkuse majandusvööndis lubatud toimingute ja jõu kasutamise piiridest. Meresõiduvabadust ei mõjuta antav õigus nii kaua, kuni veesõiduk ei riku mõnda rahvusvahelise õiguse, sealhulgas tavaõiguse, või riigisisese õiguse normi.

Rannikuriigil on õigus (kooskõlas UNCLOS-i ja muu rahvusvahelise õigusega³) kehtestada oma territoriaalmerest rahumeelset läbisõitu reguleerivaid õigusakte, mis käsitlevad: a) meresõiduohutust ja laevaliiklust; b) navigatsioonivahendite ja -rajatiste ning muude vahendite ja rajatiste kaitset;

² UNCLOS-i artikkel 19.

³ Näiteks ÜRO põhikiri, rahvusvahelise laevakokkupõrgete vältimise eeskirja konventsioon (COLREG), rahvusvaheline konventsioon inimeste ohutusest merel (SOLAS), meresõitu ohustava ebaseadusliku tegevuse tõkestamise konventsioon, rahvusvaheline laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsioon (MARPOL).

c) kaablite ja torujuhtmete kaitset; d) mere elusloodusvarade kaitset; e) rannikuriigi kalapüüki reguleerivate õigusaktide rikkumise vältimist; f) rannikuriigi keskkonna kaitsmist ning selle reostamise vältimist, vähendamist ja kontrollimist; g) teaduslikke mereuuringuid ja hüdrograafilisi vaatlusi; h) rannikuriigi tolli-, maksu-, immigratsiooni- või sanitaarvaldkonna õigusaktide rikkumise vältimist.⁴

Majandusvöönd on väljaspool territoriaalmerd asuv ja sellega külgnev mereala, kus kehtib õiguslik erikord, millega reguleeritakse rannikuriigi õigusi ja jurisdiktsiooni ning teiste riikide õigusi ja vabadusi majandusvööndis.⁵ Rannikuriigil on oma majandusvööndis muu hulgas õigus konventsiooni asjakohaste sätete alusel kohaldada jurisdiktsiooni tehissaarte, rajatiste ja seadmestike rajamisele ja kasutamisele.⁶

Kuna rannikuriigil on jurisdiktsioon sisemeres, territoriaalmeres ja majandusvööndis tehissaarte, rajatiste ja seadmestike rajamisele ja kasutamisele, on tal ka õigus neid kaitsta. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikirja kohaselt on igal riigil õigus enesekaitseks, sealhulgas kollektiivseks enesekaitseks.⁷ Territoriaalmeres saab sageli ohu (rännaku) siduda riigi territoriaalse terviklikkuse kaitsmisega, kuid majandusvööndis on rannikuriigi jurisdiktsioon ja seega ka õigused piiratud. Selge rannikuriigi jurisdiktsioon on majandusvööndis nende kaablite suhtes, mis on ühendatud kunstlike saarte ja rajatistega, näiteks tuuleparkidega. Muude kaablite puhul tuleb hinnata muid täiendavaid asjaolusid, sealhulgas konkreetse kaabli või torujuhtme kriitilist vajadust ja olulisust riigi jaoks. Oluline on, et riigil on olemas tegevuskava ja seadusega antud õigused (sealhulgas ebaseaduslik tegevus seadusega kriminaliseeritud), kuidas riik ohtudele reageerib. Eelnõukohase seadusega seda ka tehakse – antakse Kaitseväele õigus reageerida ohtudele ning need õigused võivad tuleneda kas rannikuriigi või lipuriigi õigustest või riigi enesekaitse õigusest. Jõu kasutamiseks ning enne seda kohaldatavate meetmete rakendamiseks koostatakse ka asjakohased tegevusjuhendid⁸, millest lähtutakse ohule reageerimisel.

KKS-i § 47¹ lisatava lõikega 1 sätestatakse üldine põhimõte, mille kohaselt võib Kaitsevägi kasutada Eesti merealal jõudu selleks, et tõrjuda tsiviilveesõidukist või muust tsiviilujuvvahendist tulenevat rünnet või muud vahetut ohtu, kui on alust arvata, et seda tsiviilveesõidukit või tsiviilujuvvahendit võidakse muu hulgas kasutada Eesti merealal asuva elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku ning teise veesõiduki või muu ujuvvahendi vastu. Võrreldes KKS § 3 lg 1 punktiga 4¹⁰, on antud sättes antud Kaitseväele ka õigus tõrjuda ohtu teise veesõiduki või muu ujuvvahendi vastu. Näiteks võib olla vajadus tõrjuda ohtu laevadele, kes on Eesti merealadel transportimas liitlaste varustust, kes laadivad või lossivad sadamates või ujuvrajaatistes või mille kahjustamine võib tekitada olulise mõjuga kahju kaitsevõime tagamisele.

Eelnõukohase KKS-i § 47¹ lõikes 2 sätestatakse tingimused, mille korral võib Kaitsevägi kasutada jõudu, et tõrjuda tsiviilveesõidukist või muust tsiviilujuvvahendist tulenevat rünnet või muud ohtu. Kaitsevägi peab jõudu kasutama proportsionaalselt, arvestades taotletavat eesmärki ja kiireloomulist reageerimist nõudvat olukorda ning võimalikku eskalatsiooni. Seadusega ei ole võimalik iga üksikut juhtumit eraldiseisvana kirjeldada, mistõttu see on üldistatud kujul ja annab õigusraamistiku, mille sees toimetatakse. Asutusesisesed tegevusjuhendid ja jõu kasutamise reeglid määravad täpsemalt, mida ja mis järjekorras tehakse.

⁴ UNCLOS-i artikkel 21.

⁵ UNCLOS-i artikkel 55.

⁶ UNCLOS-i artikli 56 lõike 1 punkt b.

⁷ Vt ÜRO põhikirja artikli 2 lõige 4, artikkel 51.

⁸ On juurdepääsupiiranguga dokumendid avaliku teabe seaduse või riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse järgi.

Eelnõuga sätestatakse, et tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi vastu tohib jõudu kasutada vaid juhul, kui ühegi teise vahendiga, sealhulgas riikliku järelevalve meetmega ja vahetu sunniga ei ole võimalik ohtu tõrjuda (KKS § 47¹ lõige 1), ja tingimusel, et jõu kasutamisega kaasnev kahju on oluliselt väiksem kui ohuga kaasnev võimalik kahju (KKS § 47¹ lõige 2). Seega on kõnealuse sätte alusel jõu kasutamine viimane abinõu. Meetmete rakendamiseks tuleb valida selline viis, mis eeldatavasti toob kaasa kõige vähem kahjustusi ning neid võib rakendada vaid nii kaua, kui taotletav eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada. KKS § 47¹ lg 2 sätestab Kaitseväele kohustuse valida igal üksikjuhul proportsionaalne jõu kasutamise meede. Meetme valimisel tuleb arvesse võtta ka võimalikku eskalatsiooni.

Enne jõu rakendamist peab Kaitsevägi hoiatama tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi juhti ning vajadusel teavitama lipuriiki, kelle suhtes või kelle omandis või valduses oleva tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi suhtes ta kavatses jõudu kasutada (KKS § 47¹ lõige 3). Näiteks püütakse võtta ühendust raadio teel ja kui see ei õnnestu, tehakse hoiatuslaskud. Isikule peab andma võimaluse loobuda oma kavatsusest toime panna süütegu või muu tegevus, mis liigitub § 47¹ lisatavas lõikes 1 nimetatud tegevuste alla. Juhina mõistame muu hulgas kaptenit või vanemtüürimeest või muud kapteni äraolekul laeva juhtimise eest vastutavat isikut, samuti näiteks kaaperdatud laeva juhti, kelle kontrolli all on laeva navigatsiooniline juhtimine. Sõltuvalt konkreetsest juhtumist võib olla otstarbekas hoiatada või teavitada lisaks veesõiduki juhile ka selle reederit või laevaagenti. Lipuriigi teavitamise vajadus tuleneb asjaolust, et UNCLOS-i artikli 113 järgi on riigil kohustus kehtestada õigusaktid, mis käsitlevad kuriteona merealuse kaabli lõhkumist või telegraafi- või telefoniühendust katkestava või takistava kaablivigastuse tekitamist või merealuse torujuhtme või kõrgepingujuhtme lõhkumist või vigastamist, mille tema lipu all sõitev laev või tema jurisdiktsiooni all olev isik on toime pannud tahtlikult või hooletuse tõttu. UNCLOS-i vastavat sätet kohaldatakse ka tegevusele, millega niisugune lõhkumine või vigastamine võib tõenäoliselt kaasneda. Siit võib järeldada, et esmane kohustus hoida ära merealuste torude ja kaablite lõhkumist, on lipuriigil. Hoiatamisest võib loobuda, kui hoiatamine ei ole võimalik ohu tõrjumise kiire vajaduse tõttu (KKS § 47¹ lõige 4). Näiteks võib selliseks hoiatamisest loobumise juhtumiks olla mehitamata veesõiduki kasutamine sadamarajatise, meres asuvate tuulegeneraatorite või teise veesõiduki kahjustamiseks. Sellisel juhul ei ole tõenäoline, et isik, kes juhib seda mehitamata veesõidukit, tabatakse õigel ajal, et hoida ära tema kavatsatud tegevus (ehk suurem kahju), sealhulgas sundida veesõidukit kurssi muutma või see sootuks peatuks ja lõpetaks tegevuse. Tõenäoliselt ei oleks kasu ka hoiatuslaskude tegemisest.

Kui Kaitseväel on vaja ohu tõrjumiseks kasutada relva kas isiku(te) või veesõiduki vastu, tuleb valida olukorda arvestades sobiv relv ja lõpetada relva kasutamine, kui eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada. Näiteks kui veesõiduk on hoiatuslaskude peale peatunud, siis edasine relva kasutus, kui veesõidukis olev(ad) isik(ud) ei kasuta tulirelva, ei ole tõenäoliselt proportsionaalne. Samas tuleb meeles pidada, et merel on laevadel kaasas teatud liiki relvad, see tähendab, et nad saavad kasutada üksnes neid, mis on pardal olemas, lähtudes sobiva relva valimisel proportsionaalsuse põhimõttest.

Eelnõukohane seadus sätestab avatud loeteluna jõu kasutamise meetmed, mida Kaitsevägi võib sõltuvalt olukorrast tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi vastu kasutada. Need meetmed võivad sõltuvalt olukorrast olla muu hulgas tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi Eesti merealal sundpeatamine, ümber suunamine või Eesti sise- ja territoriaalmerest lahkuma sundimine. (KKS § 47¹ lõige 5). Meetmete hulka kuuluvad ka veesõidukile pardumine ja selle läbivaatamine, ning kõige karmima abinõuna veesõiduki või muu ujuvahendi uputamine. Ümber suunamine on eelkõige sundimine veesõidukit kurssi muutma. Loetelu ei ole ammendav, vaid kasutatavad on kõik rahvusvahelise õigusega kooskõlas olevad ja jõu kasutamise reeglite paketi sisalduvad meetmed, mis on konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades sobivad ja proportsionaalsed, sealhulgas on lubatud

pardale minna ja pardal oht likvideerida ning kui see ei ole sõltuvalt ohuhinnangust võimalik, siis viimase erandliku meetmena ujuvvahend uputada. Näiteks võib olla viimane ainus kohaldatav meede mehitamata veesõiduki suhtes, mis on lõhkeainet täis ja suundub otse näiteks reisilaeva, sadama või rajatise suunas eesmärgiga sellele võimalikult suurt kahju teha. Seda meetet tuleks tõenäoliselt kohaldada ka juhul, kui lõhkeainet täis veesõidukis oleks mõned inimesed (see, kas tegu inimese või nukuga selguks liiga hilja, sest ei ole kaugelt sageli eristatav).

Aeg-ajalt võib ette tulla ka olukordi, kus lähim reageerida suutev laev on hoopis NATO liikmesriigi (edaspidi *liitlased*) oma või on liitlastel vahendeid, mis oleksid proportsionaalsuse põhimõtte järgi parem valik, millega ohule reageerida ja mõjutada ujuvvahendit ning sellel olevaid isikuid loobuma oma kavatsatud teost. Samuti võib näiteks ohus oleva veesõiduki lipuriigiks olla mõni liitlastest või kuuluda merealune kaabel mõne liitlase äriühingule. Seetõttu sätestatakse, et Kaitsevägi võib kaasata ülesande täitmisele Eesti Vabariigiga kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldava lepingu osapooleks oleva riigi relvajõude (KKS § 47¹ lõige 6). Seadusemuudatusega antakse õigus liitlasi kaasata tsiviilveesõidukist või muust tsiviilujuvvahendist lähtuva ohu tõrjumiseks Eesti merealal. Konkreetsete meetmed, mida liitlased rakendada saavad sõltuvad konkreetse riigi või operatsiooni jõukasutamise reeglitest. Kokkuvõtvalt liitlasi saab kaasata üksnes juhul, kui seda võimaldavad nende jõu kasutamise reeglid. Säte on kooskõlas ÜRO põhikirja artikliga 51.

Liitlaste puhul eeldatakse, et Kaitsevägi tagab julgestuse, see on osa kokkuleppest. Liitlaste siirmisel tuleb tagada julgestus ja seda tehakse § 47¹ alusel. Juhul kui näiteks lahingmoonaga väikelaev (tsiviilveesõiduk) ohustab LNG terminali, siis võib olla tegemist jõu kasutamisega vastamist vajava situatsiooniga ning reageeritakse eelnõukohase seaduse § 47¹ alusel. Seevastu näiteks teiste kalalaevade ohutus tagatakse tavapärase kalapüügiseaduse, meresõiduohutuse seaduse ja korrakaitseaduse alusel pädevate asutuste poolt.

Eelnõu § 1 punktidega 5 ja 6 täpsustatakse Kaitseväge lisandunud mereliste ülesannete raames vahetu sunni kohaldamise meetmeid korrakaitseorganina. Eelnõukohase seaduse jõustumisel võib Kaitsevägi kasutada vahetut sundi (KKS § 49 lg 1 punkt 5) veesõidukist või muust ujuvvahendist lähtuva elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku, vastu suunatud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks Eesti merealal. Kaitsevägi võib kõnesoleva ülesande täitmiseks kohaldada riikliku järelevalve üldmeetmeid ning korrakaitseaduse §-des 30, 31, 32, 33, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 ja 53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras (KKS § 49 lg 1¹). Näiteks on vaja korrarikkumise kõrvaldamiseks isik tuvastada ning selleks küsida dokumenti. Dokumenti ei pruugi saada ulatada üle parda andma ega saa nõuda ka dokumendi viskamist üle parda, seetõttu on vajalik dokumendi küsimiseks minna pardale. Pardaleminek võib olla vajalik ka selleks, et korrarikkumise kõrvaldamiseks laev kui asi läbi vaadata. Olulise tingimusena lisatakse, et meetmete rakendamine peab olema kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Tingimuse lisamine on vajalik peamiselt tulenevalt sellest, et majandusvööndi õiguslikku erikorda arvestades saab olla majandusvööndis sekkumine meresõiduvabadusse võimalik üksnes üksikutel erandjuhtudel, mis saavad olla tingitud eelkõige riigi eriliselt kriitilise huvi kaitsest. Erimeetmete loetelu täpsustus tuleneb riigipiiri seaduse § 11⁴ lõikest 1¹, mille järgi on Kaitsevæele antud samad õigused merepiiri valvamisel, ning sise- ja territoriaalmerel piirirežiimi tagamisel, ning meresõiduohutuse seaduse § 77¹ lõigetest 1, 3 ja 4, mille kohaselt on Kaitsevæel õigus meresõiduohutuse seadusega antud riikliku järelevalve meetmeid ja vahetut sundi kohaldada sama seadusega antud riikliku järelevalve õiguste piires (näiteks peatada laev, kui sellel on keelatud sadamast lahkuda, kuid ta seda ikkagi teeb, kontrollida väikelaevade ja jetide ohutusvarustust). Näiteks pardumise õigus tekib korrakaitseaduse § 49 või 50 ja 51 alusel, olenedes sellest, kas tegu on laevakinnistusraamatusse kantud veesõidukiga või mitte. KKS § 3 lg 1 punktis 4¹⁰ loetletud ohtude ennetamise, väljaselgitamise ja tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisega seotud tegevused Eesti

merealal on sarnased riigipiiri valvamise ja piirirežiimi tagamise tegevustega, mistõttu on mõistlik ja vaja anda Kaitseväele KKS-is sarnased õigused kui on sätestatud RiPS-is ja meresõiduohutuse seaduses.

Muu hulgas tuleb arvestada, et Kaitseväel on kõnealuse riikliku järelevalve ülesande täitmisel volitus kasutada füüsilist jõudu üksnes vahetu sunni kohaldamise raames. See on lubatud üksnes riikliku järelevalve erimeetmete tagamiseks ning kasutada võib üksnes korrakaitseseaduses sätestatud relvi ja erivahendeid, s.t sõjarelva ja lahingumoona Kaitsevägi kasutada ei tohi, kui seda ei ole lubatud kasutada korrakaitseseadusega. Lubatud on teatud liiki sõjarelvade, nagu näiteks automaattulirelva ja kuulipilduja, kasutamine, samuti teatud lahingumoona (vaata § 78², 78⁴, 81–81²). Samuti peab Kaitsevägi olema teadlik rahvusvahelise mereõiguse põhimõtetest tulenevatest eelkõige majandusvööndis lubatud toimingute ja jõu kasutamise piiridest. Igasuguse sõjarelva kasutamise õiguse puudumine tähendab muu hulgas seda, et KKS § 3 lõike 1 punkti 4¹⁰ alusel täidetava ülesande raames ohu tõrjumiseks vahetu sunni kohaldamine lubatud sõjarelvaga ei pruugi anda tulemust ning selle võrra kiiremini asub Kaitsevägi rakendama sõjalist jõudu rahuajal.

Meresõiduohutuse seaduse kohaselt laeva, mille kapten laeva sisenemisel laevaliikluse korraldamise süsteemi tööpiirkonda ei teata laevaliikluse korraldamise süsteemi operaatorile sisenemisest, ei täida liiklemise korda või ei pööra tähelepanu operaatori väljakutsetele, võib Kaitsevägi või politseiasutus rikkumise põhjuste väljaselgitamiseks kinni pidada. Tsiiviilveesõiduki või muu tsiiviilujuvvahendi tekitatud oht ei pruugi alati olla liiklemisega seotud, seetõttu on vajalik reguleerida ka nendele ohtudele reageerimine, kui oht ei ole põhjustatud laeva liiklemisel ohutusnõuete eiramisest, liiklemise korra tagamisest või operaatori väljakutsete eiramisest. KKS-i alusel peatab Kaitsevägi laeva kinni siis, kui esinevad eelnõukohase seaduse § 1 punktis 1 loetletud asjaolud. Meresõiduohutuse seaduse alusel peatab Kaitsevägi laeva kinni siis, kui esinevad meresõiduohutuse seaduse § 52 lõikes 4 nimetatud asjaolud.

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse majandusvööndi seadust §-ga 14¹, milles tuuakse viiteliselt esile Kaitseväe volitused õigusrežiimi tagamisel majandusvööndis. Õigusrežiimi tagamine majandusvööndis on tulenevalt RiPS § 9⁴ lõike 2¹ teisest lausest ja § 9⁴ lõikest 2 Kaitseväe ülesanne. Paragrahv sisustab Kaitseväe õigusi elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku vastu suunatud ohu ennetamisel, väljaselgitamisel ja tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel KKS-is sätestatud õiguste kaudu.

Eelnõukohase seadusega täpsustatakse, et Kaitseväel on majandusvööndis kooskõlas rahvusvahelise õigusega veesõidukist või muust ujuvvahendist lähtuva elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku vastu suunatud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks õigus kohaldada Kaitseväe korralduse seaduses sätestatud meetmeid.

Majandusvööndi seaduse §-s 2 nimetatud rajatised ja seadmestikud kuuluvad Eesti kui rannikuriigi suveräänse jurisdiktsiooni alla. Nende toimepidevuse takistamine on käsitletav sekkumisena Eesti suveräänse jurisdiktsiooni teostamisse ning Eesti riigi ametiasutuste pädevuses on majandusvööndi õigusrežiimi tagamiseks takistada taolisi sekkumisi. Eesti on rannikuriigina õigustatud rakendama asjakohaseid meetmeid nii eelpool nimetatud rajatiste ja seadmestike ning kooskõlas rahvusvahelise õigusega ka muu majandusvööndis paikneva elutähtsa teenuse toimepidevust tagava taristu ja riigikaitseobjekti kaitseks, mille toimepidevuse katkemine võib Eesti riigi julgeolekut ohustada. Ühtlasi on sätte järgi õigus rakendada majandusvööndis meetmeid veesõidukist või muust ujuvvahendist lähtuva ohu vastu, kui majandusvööndist lähtub oht sadamale. Konkreetsete rakendatavad meetmed sõltuvad üksikjuhtumi asjaoludest ja peavad olema olukorra lahendamiseks proportsionaalsed ja kooskõlas rahvusvahelise õigusega.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei ole kasutusele võetud uusi termineid ega määratlusi.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Kaitseväge mereliste ülesannete täpsustamine

Kaitsevägele antakse seadusega õigus reageerida teatud mereliste ohtudele. Need on ülesanded, mille täitmiseks on vaja füüsiliselt riikliku järelevalve meetmetega reageerida, et oht tõrjuda. Peale selle saab Kaitseväge õiguse rakendada jõudu tsiviilveesõiduki või muu tsiviilujuvvahendi ja sellel viibivate isikute vastu, kui selle eesmärk on tõrjuda tsiviilveesõidukist või muust tsiviilujuvvahendist tulenev oht, sealhulgas juhul, kui tsiviilveesõidukit või muud tsiviilujuvvahendit võidakse kasutada Eesti merealal asuva elutähtsa teenuse toimepidavust tagava taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku kahjustamiseks. Kohaldatav meede peab olema proportsionaalne, võrreldes ohu suurusega.

Sihtrühm:

Muudatuste peamine sihtrühm on Kaitseväge, kes vastutab veepealse ja veealuse riiklikult olulise infrastruktuuri julgeoleku eest ning saab õigusi juurde merel reageerida merelt tulenevale ohule selleks, et tagada elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajaliku taristu, samuti riigikaitseobjekti, sadama või muu rajatise või seadmestiku kaitse.

1.1. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju riigi julgeolekule on positiivne, sest kavandatud muudatuste tulemusel paraneb riigi reageerimisvõime Eesti merealal. Eestis on mereliste ülesannetega asutusi üle kümne, seega üsna killustunud. Kuna merel on pidevalt Kaitseväge, mitte teised asutused, saab ka Kaitseväge sündmusele operatiivselt reageerida. Kuid kui tal seda õigust ei oleks, võib tekkida olukord, kus Kaitseväge, olles läheduses, ei reageeri, sest tal puudub selleks õigus, seades nii ohtu näiteks inimeste elu ja tervise või merealuse taristu. See tähendab, et muudatustel on üldiselt positiivne mõju ohuolukordadeks valmisolekule, sest Kaitseväge ei pea viivitama sündmusele reageerimisega seetõttu, et uurida, kas ta võib reageerida, vaid saab seda teha viivitamatult, kui vajalikud toimingud on tehtud.

Kaitseväge saab samad vahendid ja õigused, mis on praegu PPA-l nende ülesannete täitmiseks. Selliste ülesannetega on tihedalt seotud Kaitsevägele antav õigus kasutada jõudu, sest jõu kasutamine erimeetmena tähendab üldjuhul vahetut ohtu inimese elule ja tervisele või veesõidukile, vee all ja vee peal olevale taristule või muule sellisele.

Kaitseväge ülesannete täpsustamine ja õiguste andmine reageerida merel mis tahes olukorras ei mõjuta otseselt välissuhteid, kuid ebasoovitav mõju võib tekkida juhul, kui Kaitseväge, reageerides mõnele sündmusele, kasutab jõudu, sealhulgas relvastatud jõudu mõne välisriigi lipu all sõitva laeva suhtes. Veelgi ebasoovitavam mõju välissuhetele võib avalduda siis, kui Kaitseväge peaks laeva või sellel viibivate isikute vastu jõudu kasutama ekslikult. Sellise mõju avaldumist aitab vähendada tõhusam ja parem infovahetus asutuste vahel ning parem mereolukorrateadlikkus. Samuti on kasu spetsiaalselt väljaõppest ja õppustest, kus harjutatakse situatsioone, et ära tunda, millal laev ja sellel olevad isikud on eksimuses teadmatusest ja millal on tegevus tahtlik.

Mõlemal juhul võib lipuriik sellele reageerida, edastades näiteks noodi Eestile, või reageerida muul viisil (olenevalt olukorrast ja riigist). Arvestades sündmuste esinemise sagedust, on mõju väike, kuid kui sündmus toimub, võib selle mõju olla suur.

1.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele puudub.

Mõju riigiasutuste korraldusele on mõõdukas, sest seadusega täpsustatakse Kaitseväge ülesandeid. Suurim mõju on Kaitseväge, täpsemalt mereväe⁹ tegevusele, sest ta saab õiguse reageerida ohule merel. Õiguse andmine ei oma mõju (st puudub preventiivne mõju), kuid kui juhtub mõni sündmus, millele reageeritakse, on selle mõju suurust keeruline prognoosida, sest kui sündmusi, millele tuleb reageerida, ei toimu, on mõju väike, kuid kui mõni sündmus toimub, võib selle mõju olenevalt sündmuse iseloomust ulatuda keskmisest väga suureni, sest asutuste vahel võib vaja olla rohkem koordineerida, teavet vahetada jne. Mõju sagedus on pidev, sest Kaitseväge on valmis reageerima igal ajal (võrreldes praeguse olukorraga siiski mõju ei kasva, sest ka praegu on Kaitseväge merel pidevalt valves, et reageerida sõjalisele ohule). Valmisoleku aja sisse jäävad ka reageerimiseks vajalik väljaõpe ja õppused, kus harjutatakse sündmustele reageerimist. Kaitseväge vajab spetsiaalset väljaõpet teatud ohtudele reageerimiseks.

Kavandatavad muudatused ei evi **sotsiaalset**, sealhulgas **demograafilist mõju**, ega **mõju majandusele, regionaalarengule** ega **elu- ja looduskeskkonnale**, samuti pole tuvastatud muud otsesest või kaudset mõju.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ning tulud

Kohalikule omavalitsusele ei kaasne seaduse rakendamise korral ühtegi kulu ega saada ka tulu. Samuti ei panda talle seadusega uusi ülesandeid ega muudeta olemasolevaid, mistõttu ei kaasne kohalikule omavalitsusele mingeid tegevusi.

Riigiasutustest tekib õigusi ja seega eri tegevusi Kaitsevägele, kes saab muu hulgas juurde õiguse reageerida merelistele ohtudele.

Kaitseväge peab muu hulgas üle vaatama ja välja töötama uued väljaõppe kavad, mis võivad lisanduda merel teatud ohtudele reageerimise õiguse saamise tõttu, ning kavandama asjakohase väljaõppe, mh osas, mis puudutab majandusvööndis kohalduvad õiguslikku erikorda. Üks selline ülesanne on pardumine teisele veesõidukile. Väljaõppe korraldamine vajab raha, kuid seda on võimalik korraldada Kaitseväge eelarve piires.

Tulud

Eelnõukohase seaduse jõustamisega ei kaasne riigieelarve tulu.

Kulud

Riigile ei too eelnõukohase seaduse rakendamine lisakulutusi. Kõik vajalikud kulutused jäävad riigieelarve, sealhulgas Kaitseväge ja teiste asutuste eelarve piiresse. Kaitseväge vajaliku väljaõppe kulud kavandatakse Kaitseväge eelarves. Väljaõppeks kuluvat summat ei ole võimalik öelda.

⁹ Mõjutatud isikkoosseisu suurus on piiratud juurdepääsuga teave avaliku teabe seaduse tähenduses.

Kaitseväe eelarve sees on vajalik lisaks pardumise võime loomisele ka suurendada füüsilist merelist kohalolu – uuendada ning hankida seiresensoreid ja relvastust (pardakahurid laevadel).

8. Rakendusaktid

Kaitseväe korralduse seaduse ja majandusvööndi seaduse muutmise tõttu puudub vajadus rakendusaktide kehtestamiseks.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi kaudu Siseministeriumile, Kliimaministeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile, Välisministeriumile ja Justiitsministeriumile ning arvamuse andmiseks Kaitseväele ja Kaitseliidule, samuti Logistika ja Sadamate Liidule, Eesti Laevaomanike Liidule ning merealuse taristu omanikele.

Kuna käesolev eelnõu on kiireloomuline ning kitsalt piiritletud merejulgeoleku tugevdamisega, siis esitatakse kooskõlastustabel koos mereolukorra teadlikkuse parandamise sätteid reguleeriva eelnõuga. Eelnõule laekunud arvamused hõlmavad mereolukorra teadlikkuse parandamist ning ei ole seotud merejulgeoleku tugevdamise paketiga. Selle kinnituseks lisame alaliitude ja merealuse taristu omanike arvamused käesoleva eelnõu lisana.