

Lennundusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega nr 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet¹ (edaspidi *EASA alusmäärus*) sätestatakse tsiviillennunduse normide raamistik. EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 punktide a–c kohaselt ei kohaldata alusmäärust liikmesriigi relvajõudude kasutuses ja valduses olevatele õhusõidukitele, lennuväljadele või nende osadele, mida kasutavad relvajõud, ega lennuliikluse ja aeronavigatsiooniteenustele, mida osutavad liikmesriigi relvajõud. Samuti ei kohaldata EASA alusmäärust avaliku võimu volitusi omava organi õhusõidukitele, kui need täidavad või nende nimel täidetakse avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all ja vastutusel tolli, politsei, otsingu- ja pääste-, tuletõrje-, piiri- ja rannikuvalve või muude samalaadsete tegevuste või teenustega seotud ülesandeid. Sama artikli lõikes 5 on sätestatud, et liikmesriikide relvajõudude kontrolli all ja kasutuses olevad lennuväljad ning nende osutatavad lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenused peaksid siiski pakkuma samaväärset ohutustaset ja koostalitlusvõimet tsiviilotstarbeliste süsteemidega, kui need on avalikud. Teisisõnu peavad riiklikele õhusõidukitele sätestatud nõuded olema samaväärsed tsiviilõhusõidukitele kehtestatud nõuetega, et tagada üldine lennundusohutus kõrgel tasemel.

1944. aasta Chicago rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni (edaspidi *Chicago konventsioon*) artikli 3 alusel² kehtib eristus riiklike ja tsiviilõhusõidukite vahel. Chicago konventsioon kehtib ainult rahvusvahelises tsiviillennunduses³, kuid selle artikli 3 punkt d sätestab osalisriikidele kohustuse arvestada tsiviillennunduse nõuetega ka riiklike õhusõidukite käitamise nõuete koostamisel.

EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 punktis a kehtestatud alusmääruse kohaldamisala välistus⁴ põhineb Chicago konventsiooni artiklil 3. EASA alusmäärus täpsustab ja selgitab Chicago

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, (EL) nr 996/2010, (EL) nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91 (ELT L 212, 22.08.2018, lk 1–122).

² Chicago konventsiooni artikkel 3. Tsiviil- ja riiklikud õhusõidukid.

a) Konventsiooni kohaldatakse ainult tsiviilõhusõidukite suhtes ja seda ei kohaldata riiklike õhusõidukite suhtes.
b) Sõjaväe-, tolli- ja politseiteenistuses kasutatavad õhusõidukid loetakse riiklikeks õhusõidukiteks.
c) Ükski osalisriigi riiklik õhusõiduk ei või lennata teise riigi territooriumi kohal ega maanduda seal ilma erikokkuleppest tuleneva või muu loata ning järgimata loa sätteid.
d) Kehtestades eeskirju riiklike õhusõidukite kohta, kohustub osalisriik osutama vajalikku tähelepanu tsiviilõhusõidukite lennuohutusele.

³ Välja arvatud osas, mis puudutab õhuruumi kasutamist ehk rahuajal üldlennuliikluses osalemise korral lennuohutuse tagamise eesmärgil kehtestatud ühiseid õhuruumi kasutamise nõudeid, sealhulgas nii lennureegleid kui ka aeronavigatsiooniteenuse osutamist, mis esialgu oli mõeldud üksnes riigi ülesandena.

⁴ Alusmäärust „ei kohaldata õhusõidukite ja nende mootorite, propellerite, osade ning eraldiseiseva varustuse ja kaugjuhtimisseadmete suhtes sel ajal, kui avaliku võimu volitusi omav organ täidab või tema nimel täidetakse avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all ja vastutusel sõjaväeliste, tolli, politsei, otsingu- ja pääste-, tuletõrje, piiri- ja rannikuvalve või muude samalaadsete tegevuste või teenustega seotud ülesandeid; samuti

konventsiooni mõtet, mille kohaselt esitatud loetelu ei ole ammendav ning liikmesriikidel on lisaks sättes toodud selgitusele võimalik veel selgitada, milliseid tegevusi ja subjekte võidakse lugeda riiklike õhusõidukite alla, mis jäävad EASA alusmääruse kohaldamisalast välja. Sellise otsustuse võib teha üksnes lennutegevuse⁵ eesmärgist ja lennuohutuse tagamise kohustusest lähtudes ning tagades riigis samaväärsed lennundustegevuse nõuded EASA alusmääruse kohaldamata jätmisel.

2018. aasta EASA alusmäärusega otsustati Euroopa Liidus (edaspidi *EL*) võtta vastu oluline täiendus varasemale tsiviillennunduse nõuete kohaldatavuse põhimõttele. EASA alusmääruse artikli 2 lõike 6 punktiga a anti liikmesriikidele õigus otsustada EASA alusmääruse kohaldamine – lennukõlblikkus ja keskkonnakaitse (I), õhusõiduki meeskonnad (II), lennutegevus (III) ning mehitamata õhusõidukid (VII), et nendes valdkondades, üks või mitu jagu, kõigi või mõnede riikliku õhusõiduki käitaja tegevuste suhtes kohaldada EL-i tsiviillennunduse nõudeid (n-ö *opt-in*). See tähendab, et otsuses toodud ulatuses kohaldatakse EL-i nõudeid EL-i õiguse kohaselt ning antakse vajalikud load ja sertifikaadid välja EL-i õiguse kohaselt. Sellise põhimõtte ja *opt-in*'i lubatavuse üks peamisi põhjendusi oli lennuohutuse tagamine.

Eelnõu kiireloomulise muutmise on tinginud vajadus uue õppeaasta alguseks tagada võimalus Kaitseväge Akadeemia (edaspidi *KVA*) ja Eesti Lennuakadeemia (edaspidi *ELA*) koostöö tegemise võimalus. Arvesse võttes, et Eesti on väike riik, tuleks õppeasutustel teha koostööd niivõrd kui see on võimalik. See, et seadusega ei ole võimalik selline koostöö, kerkis üles sellest, et Kaitseväge Akadeemia alustas veebruaris 2024 dokumentide vastuvõttu õhuväge õppesuunal spetsialiseerumiseks õhusõiduki juhi erialale, muu hulgas nägi plaan ette piloodi algõppe andmist koostöös Lennuakadeemiaga. Ekslikult esitleti õppekavas, et õhusõiduki juhtimise eriala lõpetanutele väljastab piloodiload Transpordiamet⁶. Transpordiamet saab väljastada vaid tsiviillennunduses piloodilubasid, riiklike õhusõidukite osas Transpordiametil pädevust ei ole ning selline tegevus ei ole lubatud. Kuna Kaitseväge Akadeemia soovis oma rakenduskõrghariduse osutamisel pilootide koolitamiseks kasutada sertifitseeritud koolitusorganisatsioonina (*Approved Training Organisation, ATO*) ka Lennuakadeemiat, siis ka nimetatud ühistevuses esineb EL-i õiguse järgmise osas vastuolusid. Täpsemalt, ELA on tsiviillennunduses EASA alusmääruse kohaselt sertifitseeritud õhusõiduki juhtimise koolitusorganisatsioon (sertifikaat nr EE/ATO/001). Kaitseväge Akadeemia on eesmärgipäraselt üksnes sõjalise hariduse andja ning alusmääruse tähenduses avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all sõjaväelisi ülesandeid täitev organ, mistõttu on ka KVA tegevus lennundusvaldkonnas välistatud EASA alusmääruse kohaldamisalast (sarnaselt näiteks Kaitsevägele). Sellise organi nimel tegutsemine välistab ka tsiviillennunduse sertifikaati omaval isikul õiguse kasutada seda sertifikaati välistatud isiku nimel ülesande täitmiseks. Seega, lähtudes EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 välistusest, ei ole ELA-l õigus koolitada nimetatud sertifikaadi alt KVA nimel KVA õhusõiduki juhtimise erialal õppivaid kadette EASA alusmääruse kohase koolitusorganisatsiooni sertifikaadi all. Kui Lennuakadeemia soovib nii öelda teenust osutada Kaitseväge Akadeemiale ja koolitada Kaitseväge tarbeks piloote, saab Lennuakadeemia teha seda väljaspool Transpordiameti antud sertifikaadi ulatust (ehk väljaspool tsiviilsertifikaati), eraldiseisva koolitusprogrammi ja kogu selle juurde kuuluva alusel, kuid üksnes eeldusel, et selleks on olemas asjakohased nõuded. Peale selle ei saa

kõnealuste õhusõidukitega seotud tegevuse ja teenuste osutamisega tegelevate töötajate ja organisatsioonide suhtes.“

⁵ Märkus: Lennutegevus ei ole lennundustegevus.

⁶ 15.04.2024 nõukogu otsusega on õppekava muudetud ning täiendatud, et õhusõiduki juhtimise eriala lõpetanutele väljastab Kaitseväge koosseisus olev üksus kaitselennunduse järelevalveteenistus kaitselennunduse piloodiload.

Transpordiamet anda välja piloodilube või muid lube Kaitseväe Akadeemia või muu sõjalise või riigikaitse eesmärgiga asutuse koolitatud isikutele. Tegemist on sellise õigusliku alusega, millest kõrvale kalduda ei ole võimalik.

Teisena korrastatakse ning luuakse seaduse tasandil õiguspärased volitusnormid, et saaks kaitselendunduse määrustes vajalikke valdkondi korrektselt reguleerida. Regulatsioonid, mis vajavad oma sisust ja olemusest tulenevalt seaduse tasandil põhinormina reguleerimist, et volitusnormi järgi oleks võimalik korrektne määruste eelnõu koostada, siis kõnesoleva eelnõuga seda tehakse. Kaitseministeerium esitas kooskõlastamiseks kaitseministri määruse „Lubade ja sertifikaatide andmise ning teiste asutuste ja organisatsioonide välja antud lubade või sertifikaatide tunnustamise kord“ eelnõu, mille Kliimaministeerium jättis kooskõlastamata⁷, kuna tuvastas, et kooskõlastamisele esitatud eelnõu ning juba kehtestatud kaitseministri määrukses „Kaitselendundusmäärustik“ sätestatud osa regulatsioone on antud volitusnormi puudumise või volituse piiride ületamisega. Eelnõuga need vastuolud likvideeritakse.

Ühtlasi laienevad ka need normid nüüd kolmandatele isikutele, mis annab kaitsetööstusettevõtetele võimaluse taotleda oma õhusõidukile sertifikaati, kui seda toote müümiseks hangetel osalemisel nõutakse. Samuti saavad nad laiendada oma tegevust näiteks kaitselendunduse õhusõidukite⁸ hooldustööde või muude teenuste osutamiseks Eesti ja välisriikide relvajõududele.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kliimaministeeriumi lennundusosakonna õigusnõunik Tairi Tonkson (tairi.tonkson@kliimaministeerium.ee) ja Transpordiameti jurist Mari Toodu (mari.toodu@transpordiamet.ee) koostöös Kaitseministeeriumiga. Eelnõu koostamise käigus konsulteeriti ka Kaitseväe, Kaitseväe Akadeemia, Transpordiameti ja Eesti Lennuakadeemia esindajatega. Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Kliimaministeeriumi lennundusosakonna õigusnõunik Tairi Tonkson.

1.3. Märkused

Eelnõuga nähakse ette muudatused lennundusseaduse (edaspidi *LennS*) RT I, 20.03.2024, 2 redaktsioonis.

Eelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt ei ole eelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline.

Eelnõu menetlus on kiireloomuline, et vajalikud LennS-i sätted jõustuksid enne uue 2024/2025 õppeaasta algust, et Kaitseväe Akadeemia saaks teha koostööd Lennuakadeemiaga lennundusvaldkonda jäävas väljaõppes, mis peamiselt väljendub Lennuakadeemia antavas pilootide algkoolituses. Pilootide algkoolitus on kõigil sarnane olenemata sellest, kas tulevane tudeng või kadett alustab tööd eraettevõtja juures või Kaitseväes. Seega on põhjendatud eelnõu kiireloomulisus, kuna alates septembrist 2024 ei oleks muul juhul võimalik Kaitseväe Akadeemias planeeritud kujul piloodiõpet alustada.

⁷ Kliimaministeeriumi 19.03.2024 vastuskiri nr 1-5/24/971-3 ning Transpordiameti 14.03.2024 arvamus nr 1.2-3/24/2881-3.

⁸ Näiteks mehitamata õhusõidukid.

Seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogus poolthääle enamust.

2. Seaduse eesmärk

Lennundusseaduse muutmise eelnõu koostamise eesmärk on kõrvaldada kaitselennunduse õigusmaastikul tuvastatud puudused ja tagada kaitseministri määruse „Kaitselennundusmäärustik“ ja kaitseministri määruse „Lubade ja sertifikaatide andmise ning teiste asutuste ja organisatsioonide välja antud lubade või sertifikaatide tunnustamise kord“ õiguspärasus. Kehtivas kaitselennundusmäärustikus on osa regulatsioone antud volitusnormi puudumise või volituse piiride ületamisega. Eelnõuga kõnealuses osas vastuolud kõrvaldatakse ning tagatakse, et kaitseministri määrustes sätestatud regulatsioone ning nende alusel tehtavaid toiminguid on võimalik õiguspäraselt rakendada. Ühtlasi kehtestamise ootel oleva kaitseministri lubade ja sertifikaatide määrusest tuleb volitusnormi piiride ületamise tõttu regulatsioonid tuua seaduse tasandile.

1) Kaitselennundusmäärustikus on volitusnormi puudumise või ületamisega reguleeritud mitmeid valdkondi. Eelnõuga nimetatud valdkondades antakse selge volitusnorm kaitseministrile neid enda määrusega reguleerida. Nendeks on: kaitselennunduse õhusõidukite jagunemine; nõuded kaitselennunduse õhusõiduki lennukõlblikkusele ja jätkuvale lennukõlblikkusele; operatiivse lennuliikluse lennureeglid; kaitselennunduse järelevalve korraldamise kord.

2) Kaitselennundusmäärustikust ning lubade ja sertifikaatide määrusest tuuakse seaduse tasandile järgmised regulatsioonid: kaitselennunduse õhusõiduki kaitselennunduse õhusõidukite registrisse registreerimise kohustus; kaitselennunduse õhusõiduki märgistamine ja riikkondsuse tunnuse kasutamine; aeronavigatsiooniteenuse osutamine kaitselennunduses; *kaitselennunduses* pädeva asutuse volituste reguleerimine; kaitselennunduses loa ja sertifikaadi kohustuslikkus; loa või sertifikaadi andmisest keeldumine, kehtivuse peatamine ja kehtetuks tunnistamine; loa või sertifikaadi tunnustamine kaitselennunduses; kaitselennunduses loa või sertifikaadi tunnustamisest keeldumine; kaitselennunduse õhusõiduki lennukõlblikkus, lennundusjulgestuse nõuded ning reisijate ja kauba vedu.

3) Samuti on eelnõuga vajalik teha EASA alusmääruse artikli 2 lõike 6 kohane kohaldamisotsus. Selle kohaldamisotsuse tegemise vajaduse on tinginud praktikas esinenud kaasus, kus Kaitseväe Akadeemia soovis alustada õhusõiduki juhtimise eriala õpet, mille piloodiõppe osas oli plaanitud hankida teenus Lennuakadeemialt. Lähtudes EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 välistusest, ei ole ELA-l õigus koolitada nimetatud sertifikaadi alt KVA nimel KVA õhusõiduki juhtimise erialal õppivaid teenistujaid. Selleks antakse LennS-iga EASA alusmääruse artikli 2 lõike 6 kohase kohaldamisotsuse otsustamispädevuse õigus kliimaministrile. Pärast seda on võimalik kliimaministril Lennuakadeemiale see õigus anda.

4) Lisaks saavad eelnõu muudatustega ühtlasi kaitsetööstusettevõtjad võimaluse laiendada oma tegevust kaitselennunduse valdkonnas, sest Kaitseväe koosseisus olev kaitselennunduse järelevalvega tegelev üksus⁹ saab neile anda välja asjakohased sertifikaadid, kui seda on vaja teenuse osutamiseks või toote (nt mehitamata õhusõiduk või selle osad) müümiseks.

⁹ Selleks on kaitselennunduse järelevalveteenistus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse LennS-i § 2 lõiget 1 ja **eelnõu § 1 punktiga 14** LennS-i § 46² lõiget 2. Mõlemas paragrahvis asendatakse sõnad „riiklik lennundus“ sõnadega „riiklik õhusõiduk“ vastavas käändes. Kõnealused muudatused on seotud eelnõu § 1 punkti 6 muudatuse ja esitatud põhjendusega, mille kohaselt tunnistatakse kehtetuks mõiste „riiklik lennundus“. LennS-is on kasutusel olnud „tsiviillennundus“ üldterminina, kuid seda ei ole defineeritud. Samuti ei ole „tsiviillennundust“ defineeritud rahvusvahelises ega EL-i õigusaktis. Sarnaselt ei ole rahvusvaheliste õigusaktide tasandil defineeritud „riikliku lennunduse“ mõistet. Kuna lennundus jaguneb peamiselt kahte kategooriasse – tsiviillennundus (*Civil Aviation*) ja riiklik lennundus (*State Aviation*), toimub nende vahetegemine õhusõiduki ja selle kasutamise abil. Selles osas täpsustatakse eelnõu § 1 punktis 4 ja ühildatakse rahvusvahelise ja EL-i loogikaga riikliku õhusõiduki definitsiooni ning sellele kohaldatavat õigusruumi. Selle definitsiooni kaudu on võimalik hinnata, milline lennundustegevus kuulub n-ö riikliku lennunduse alla. Eestis on otsustatud defineerida kaitselennundus riikliku lennunduse n-ö alamkategooriana, et arusaadavalt eristada Kaitseministeeriumi valitsemisalassee jääv lennundustegevus nii tsiviillennundusest, kui muust riiklikust lennundusest, näiteks Politsei- ja Piirivalveameti, Keskkonnaameti, Päästeameti või Maa-ameti lennundustegevusest.

Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 4 täiendatakse LennS-i § 2 lõikega 1¹ ja muudetakse LennS-i § 5 lõiget 3. Eelnõu muudatusega korrigeeritakse riikliku õhusõiduki mõistet ning viiakse see kooskõlla EL tsiviillennunduse¹⁰ ja rahvusvahelise Chicago konventsiooni¹¹ õiguse põhimõtetega. EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 punktis a kehtestatud alusmääruse kohaldamisala välistus põhineb Chicago konventsiooni artiklil 3. Lennundusõiguses toimub eristamine õhusõidukite kaudu, see tähendab on tsiviilõhusõidukid ja riiklikud õhusõidukid. Chicago konventsioon nimetab, millised on riiklikud õhusõidukid ning EASA alusmäärus esitab kohaldamisala välistuse riiklikele õhusõidukitele. Seega on kehtivas LennS-i redaktsioonis esitatud riikliku õhusõiduki definitsioon hoopis riiklikule lennundusele, mis ei ole aga korrektne. Eelnõu muudatuste järgselt tunnistatakse kehtetuks mõiste „riiklik lennundus“ (vt **eelnõu § 1 punktide 6 ja 7** muudatused) ja kohane definitsioon antakse riikliku õhusõiduki mõistele.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse LennS-i § 2 lõiget 2¹. Muudatus on seotud asjaoluga, et käesoleva eelnõuga lisatakse seadusesse uusi sätteid, mistõttu on vaja ka nimetatud osas kaitselennundusele kohalduvate viidete täiendamine.

¹⁰ EASA alusmääruse art 2 lg 3 p a: ei kohaldata õhusõidukite ja nende mootorite, propellerite, osade ning eraldiseiseva varustuse ja kaugjuhtimisseadmete suhtes sel ajal, kui avaliku võimu volitusi omav organ täidab või tema nimel täidetakse avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all ja vastutusel sõjaväeliste, tolli, politsei, otsingu- ja pääste-, tuletõrje, piiri- ja rannikuvalve või muude samalaadsete tegevuste või teenustega seotud ülesandeid; samuti kõnealuste õhusõidukitega seotud tegevuse ja teenuste osutamise tegelevate töötajate ja organisatsioonide suhtes.

¹¹ Chicago konventsiooni artikkel 3. Tsiviil- ja riiklikud õhusõidukid.

- a) Konventsiooni kohaldatakse ainult tsiviilõhusõidukite suhtes ja seda ei kohaldata riiklike õhusõidukite suhtes.
- b) Sõjaväe-, tolli- ja politseiteenistuses kasutatavad õhusõidukid loetakse riiklikeks õhusõidukiteks.
- c) Ükski osalisriigi riiklik õhusõiduk ei või lennata teise riigi territooriumi kohal ega maanduda seal ilma erikokkuleppes tuleneva või muu loata ning järgimata loa sätteid.
- d) Kehtestades eeskirju riiklike õhusõidukite kohta, kohustub osalisriik osutama vajalikku tähelepanu tsiviilõhusõidukite lennuohutusele.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse LennS-i § 5 lõiget 3. Eelnõu muudatusega korrigeeritakse riikliku õhusõiduki mõistet ning viiakse see kooskõlla EL tsiviillennunduse¹² ja rahvusvahelise Chicago konventsiooni¹³ õiguse põhimõtetega. EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 punktis a kehtestatud alusmääruse kohaldamisala välistus põhineb Chicago konventsiooni artiklil 3. Lennundusõiguses toimub eristamine õhusõidukite kaudu, see tähendab on tsiviilõhusõidukid ja riiklikud õhusõidukid. Chicago konventsioon nimetab, millised on riiklikud õhusõidukid ning EASA alusmäärus esitab kohaldamisala välistuse riiklikele õhusõidukitele. Seega on kehtivas LennS-i redaktsioonis esitatud riikliku õhusõiduki definitsioon hoopis riiklikule lennundusele, mis ei ole aga korrektne. Eelnõu muudatuste järgselt tunnistatakse kehtetuks mõiste „riiklik lennundus“ (vt **eelnõu § 1 punktide 6 ja 7** muudatused) ja kohane definitsioon antakse riikliku õhusõiduki mõistele.

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks LennS § 5 lõige 4. Kehtivas redaktsioonis on sätestatud, et õhusõiduk, mis ei ole riiklik õhusõiduk ega kaitselennunduse õhusõiduk, on tsiviilõhusõiduk. Ei ole korrektne eristada riiklikku õhusõidukit kaitselennunduse õhusõidukist, kuna vastavalt Chicago konventsiooni artiklile 3 on ka sõjaväe õhusõiduk hõlmatud riikliku õhusõiduki mõiste alla. Eestis kasutatakse „sõjaväe“ asemel terminit „kaitselennundus“. Õhusõidukid on kas tsiviilõhusõidukid või riiklikud õhusõidukid. Kaitselennunduses kasutatavad õhusõidukid on olenemata kaitselennunduse ülesannete täitmisest siiski alati riiklikud õhusõidukid, kuid neid eristatakse teistest riiklikest õhusõidukitest oma ülesannete täitmiseks vajalike erinevate nõuete tõttu, mistõttu ongi tehtud otsus need eraldi defineerida, et oleks lihtsam ja paremini õigusselgust tagavamal viisil võimalik neile ja nendega seotud isikutele, organisatsioonidele ja teenustele omad nõuded kehtestada.

Eelnõu § 1 punktidega 6 ja 7 muudetakse LennS-i § 6¹ pealkirja ja jäetakse välja sõnad „Riiklik lennundus ja“ ning § 6¹ lõige 1 tunnistatakse kehtetuks. Nimetatud paragrahvi lõikes 1 on esitatud „riikliku lennunduse“ definitsioon, mida hakatakse eelnõu järgselt kasutama aga riikliku õhusõiduki kohta. Vt täpsemalt **eelnõu § 1 punktide 1, 2 ja 4** muudatustega ja esitatud põhjendustega.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse LennS-i § 7 lõiketega 11¹ ja 11². Eelnõuga antakse EASA alusmääruse artikli 2 lõikes 6 nimetatud kohaldamisotsuse üle otsustamise pädevus [valdkonna eest vastutavale ministri](#)le, kelleks on kliimaminister. Näiteks Politsei- ja Piirivalve riiklike õhusõidukite osas on vastav kohaldamisotsus tehtud LennS § 2 lõikes 2².

EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 kohaselt ei kohaldata alusmääruse ja selle reguleerimisalasse jäävaid rakendusakte *õhusõidukite ja nende mootorite, propellerite, osade ning eraldiseiseva varustuse ja kaugjuhtimisseadmete suhtes sel ajal, kui avaliku võimu volitusi*

¹² EASA alusmääruse art 2 lg 3 p a: *ei kohaldata õhusõidukite ja nende mootorite, propellerite, osade ning eraldiseiseva varustuse ja kaugjuhtimisseadmete suhtes sel ajal, kui avaliku võimu volitusi omav organ täidab või tema nimel täidetakse avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all ja vastutusel sõjaväeliste, tolli, politsei, otsingu- ja pääste-, tuleõrje, piiri- ja rannikuvalve või muude samalaadsete tegevuste või teenustega seotud ülesandeid; samuti kõnealuste õhusõidukitega seotud tegevuse ja teenuste osutamise tegelevate töötajate ja organisatsioonide suhtes.*

¹³ Chicago konventsiooni artikkel 3. Tsiviil- ja riiklikud õhusõidukid.

a) Konventsiooni kohaldatakse ainult tsiviilõhusõidukite suhtes ja seda ei kohaldata riiklike õhusõidukite suhtes.
b) Sõjaväe-, tolli- ja politseiteenistuses kasutatavad õhusõidukid loetakse riiklikeks õhusõidukiteks.
c) Ükski osalisriigi riiklik õhusõiduk ei või lennata teise riigi territooriumi kohal ega maanduda seal ilma erikokkuleppes tuleneva või muu loata ning järgimata loa sätteid.
d) Kehtestades eeskirju riiklike õhusõidukite kohta, kohustub osalisriik osutama vajalikku tähelepanu tsiviilõhusõidukite lennuohutusele.

omav organ täidab või tema nimel täidetakse avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all ja vastutusel sõjaväeliste, tolli, politsei, otsingu- ja pääste-, tuletõrje, piiri- ja rannikuvalve või muude samalaadsete tegevuste või teenustega seotud ülesandeid; samuti kõnealuste õhusõidukitega seotud tegevuse ja teenuste osutamisega tegelevate töötajate ja organisatsioonide suhtes. Eelnõu kontekstis on tähelepanuväärne, et olenemata värskest jõustunud EASA alusmääruse kohaldamisotsusest Politsei- ja Piirivalveameti suhtes (lennukõlblikkuse ja õhusõiduki meeskonna osas), on veelkord tõusnud kiireloomulisena päevakorda uue kohaldamisotsuse vajadus. Kaitseväge Akadeemia (edaspidi KVA) soovis alustada õhusõiduki juhtimise eriala õpet, mille piloodiõppe osas oli plaaninud hankida teenusena Eesti Lennuakadeemialt (edaspidi ELA). ELA on tsiviillennunduses EASA alusmääruse kohaselt sertifitseeritud õhusõiduki juhtimise, lennujuhtimise ja lennundustehniliste töötajate koolitusorganisatsioon. KVA on alusmääruse tähenduses avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all sõjaväelisi ülesandeid täitev organ, mistõttu on ka KVA tegevus lennundusvaldkonnas sarnaselt näiteks Kaitsevägele välistatud EASA alusmääruse kohaldamisalast. Sellise organi nimel tegutsemine välistab samuti „volitatud“ isikul selle tegevuse ajal õiguse kasutada määrusekohast sertifikaati selle ülesande täitmiseks. Seega, lähtudes EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 välistusest, ei ole ELA-l õigus koolitada nimetatud sertifikaadi alt KVA nimel KVA õhusõiduki juhtimise erialal õppivaid kadette EASA alusmääruse kohase koolitusorganisatsiooni sertifikaadi all. Seetõttu on ELA ja KVA kaasusega praktikas taas ilmnenud vajadus vastava kohaldamisotsuse järele. Täna aga võib eeldada, et ELA ja KVA osas planeeritav kohaldamisotsus ei ole jääv lahendus, sest kaitsevaldkonnas on võetud eesmärgiks siiski reguleerida see kaitselennunduse valdkonna nõuete põhjal ning vastavate sertifitseerimiste kaudu kaitselennunduse pädeva asutuse poolt ning see omakorda tähendab kohaldamisotsuse kehtetuks tunnistamist. Seetõttu ei ole mõistlik jätkata igakordse LennS-i muutmisega kohaldamisotsuse tegemisel, muutmisel või kehtetuks tunnistamisel, vaid on eesmärgipärane vastava õiguse andmine valdkonna eest vastutavale ministrile, kes kohaldamisotsuse kehtestab käskkirjaga. Tuleb nentida, et tänaseks on tõenäoline, et kohaldamisotsust võib olla lähiajal veel vaja teha, sest Eestis on ka teisi lennundusega tegelevaid asutusi, kelle lennundustegevus kuulub riiklike õhusõidukite käitamise valdkonda ning kui ei ole võimalik või optimaalne kehtestada ka nende jaoks LennS-i muutes iseseisvad normid lennundustegevuseks, tuleb nende suhtes ka kaaluda kohaldamisotsuse tegemise vajalikkust, sealhulgas Sisekaitseakadeemia tegevuse osas mehitamata õhusõidukite käitamisel. Ühtlasi ei ole veel kehtestatud riigisiseseid nõudeid Politsei- ja Piirivalveameti, Päästeameti jt mehitamata õhusõidukite käitamise osas, mistõttu on vaja lähiajal kas need nõuded kehtestada või teha otsus kohaldada EASA alusmääruse kohaseid nõudeid. Ilma nõueteta ei ole võimalik käitamist jätkata, eelkõige vähemalt jätkuva lennuohutuse taseme hoidmise tagamiseks.

Kuna ELA on tsiviillennunduse sertifikaadi all tegutsev koolitusorganisatsioon ja selleks, et selline võimalus oleks, on vaja liikmesriigis teha vastav kohaldamisotsus ja võimaldada tsiviillennunduse sertifikaati omaval koolitusorganisatsioonil riiklike õhusõidukeid puudutavas osas asju teha. Eelnõu jõustumise järgselt reguleeritakse kliimaministri käskkirjas, et ELA võib koolitada EASA alusmääruse kohase koolitusorganisatsiooni sertifikaadi all siiski KVA kadette õhusõiduki juhtimise erialal, eelduslikult üksnes ELA sertifitseerimistingimuste kohase algõppe ulatuses. KVA õhusõiduki juhtimise eriala lõpetanud pilootidele annab piloodilooa kaitselennunduse pädev asutus. Täpsem kohaldamisotsuse sisu on loomisel.

Täiendavalt tuleb märkida, et kohaldamisotsusega ei planeerita kohaldada EASA alusmääruse kohaseid nõudeid KVA-le ega Kaitsevägele. Eelnõu muudatuse järgselt ei võeta kaitselennundust tsiviillennunduse nõuete alla.

Lõikega 11² kehtestatakse asjaolud, mida tuleb kohaldamisotsuse kaalumisel lisaks EASA alusmääruses toodule ka võimalusel arvesse võtta. See on eelkõige kohaldamisotsuse tegemisel otsuse mõjude hindamiseks lisaks lennuohutuse aspektidele ka osas, kas planeeritav otsust on võimalik ellu viia ja rakendada (vähemalt otsuse kehtivuse ajal) nõutaval tasemel – kohaldamisotsus toob enamikel juhtudel kaasa täiendava koormuse Transpordiametile, eelkõige kvalifitseeritud inspektorite vajaduse näol. See eeldab enamast ka rahaliste ressursside kasvu. Kohaldamisotsust ei ole aga võimalik täita (seetõttu ka EL-i õigust), kui EL-i õiguses ettenähtud kvalifikatsiooniga inspektoreid ei ole üldse või näiteks järelevalvet teevad inspektorid, kelle kvalifikatsioon ei vasta detailselt järelevalve alla kuuluvale tegevusele kehtestatud nõuetele. Seega peab kohaldamisotsuse tegemisel olema arvestatud ka sellega, et majanduslikud ja kvalifikatsiooniga seotud aspektid oleksid arvesse võetud ning kohaldamisotsus ei too eeltoodud põhjustel kaasa puudulikku järelevalvet ja seega lennuohutustaseme langust.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse LennS-i § 7² lõiget 3. Eelnõuga muudetakse kaitselennundusmäärustiku volitusnormi ulatust. Volitusnormi muudetakse nii, et selle sisu ja ulatus oleks paremini arusaadavam. Eelnõu muudatusega vastav vastuolu kõrvaldatakse ning antakse vajalikes osades kaitseministriile pädevus neid oma määruses reguleerida.

Eelnõu § 1 punktiga 10 tunnistatakse kehtetuks LennS-i § 7⁷. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punkti 15 muudatusega, millega kehtestatakse §-d 46²⁷–46³³. LennS-i §-s 7⁷ sisu ja eesmärk saab kajastatud uutes loodavates paragrahvides 46²⁷ ja 46²⁸, millega reguleeritaks kaitselennunduses loa ja sertifikaadi kohustuslikkust ning lubade ja sertifikaatide andmist ja tunnustamist ning pädeva asutuse määramist.

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse LennS-i § 22¹ lõiget 1¹. Kaitselennundusmäärustikus on § 4 lõikes 1 sätestatud, et õhusõiduk tuleb selle käitamiseks kanda kaitselennunduse õhusõidukite registrisse. LennS § 22¹ reguleerib kaitselennunduse õhusõidukite registri regulatsiooni, kuid sellist kohustust ei sisalda. Eelnõuga vastavas osas vastuolu kõrvaldatakse ning sätestatakse, et õhusõiduk tuleb selle käitamiseks kanda kaitselennunduse õhusõidukite registrisse.

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse LennS-i §-ga 22². Eelnõuga reguleeritakse, et kaitselennunduse õhusõiduk peab olema märgistatud registreerimisnumbriga ja riikkondsuse tunnusega. LennS-i § 6 lõike 1 kohaselt on Eestis registreeritud õhusõidukil Eesti riikkondsus. Eelnõuga antakse kaitseministriile volitus vastavas osas õhusõiduki registreerimisnumbri märgistamise ning riikkondsuse tunnuse, selle kasutamise ja märgistamise, sealhulgas märgistamise erandi andmise korra kehtestamiseks. Kaitselennunduse õhusõidukite riikkondsuse tunnus erineb tsiviilõhusõidukite omast, sest see on märgise kujul, mitte ei näita seda registreerimisnumbris sisalduvad tähed. Sellest tulenevalt on vaja ka seda eraldi käsitseda. Teatud ülesannete täitmisel on vaja aga lennata nii, et tunnuseid peale kantud ei ole, mistõttu on vaja kehtestada kasutamise kord, et millal võib selle tegemata jätta. Sarnane tähistus on ka kõikidel välisriikide relvajõudude õhusõidukitel. Volitusnorm on vajalik, kuna vastav regulatsioon on juba kaitseministri kaitselennundusmäärustikus kehtestatud (§-d 4–6), kuid tehtud seda ilma volitusnormi olemasoluta.

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse LennS-i §-ga 37⁴, millega käsitletakse aeronavigatsiooniteenuse osutamist kaitselennunduses. Kõnealune säte on kehtestatud kaitselennundusmäärustikus, milleks volitusnormi antud ei ole. Sertifitseeritud

aeronavigatsiooniteenuse osutaja võib osutada lennujuhtimise teenust kaitseennunduse operatiivsele lennuliiklusele (*Operational Air Traffic, OAT*), kui vastavad lennujuhtimise protseduurid on kooskõlastatud Kaitsevägega. Eeldus on, et lennuliiklusteeninduse üksuse protseduurides on kaitseennunduse operatsioonilised piirangud ja sõjalise väljaõppe ja õhusõidukite erisused arvesse võetud ning Kaitsevägega kooskõlastatud. Seeläbi on tagatud, et tsiviillennunduses sertifitseeritud aeronavigatsiooniteenuse osutaja protseduurid ei ohusta ega piira OAT-lendu tegevat õhusõidukit, selle meeskonda ega mõjuta lennuülesande efektiivset täitmist.

Sertifitseeritud aeronavigatsiooniteenuse osutaja, kellel on õigus ka lennujuhtimisteenust osutada on Eestis Lennuliiklusteeninduse AS ja AS Tallinna Lennujaam. Kaitsevael on olemas Transpordiameti väljastatud sertifikaat¹⁴ ning see on osa lennuliikluse juhtimise süsteemist Eestis ja Euroopas. Oluline on märkida, et sertifikaat hõlmab ainult Ämari õhuruumi, taristut ja Ämari lähiala lennujuhtimisteenust osutavat üksust ehk nn torni. Sertifikaat ei hõlma õhuoperatsioonide juhtimiskeskust ja sihitajate tegevust, samuti operatiivse lennuliikluse juhtimist.

Eelnõu § 1 punktiga 15 täiendatakse seadust⁷³. peatükiga, millega kehtestatakse paragrahvid § 46²⁷–§ 46³⁴.

Paragrahv 46²⁷. Eelnõuga sätestatakse, et Kaitseväge on kaitseennunduses pädev asutus asjakohaste lubade ja sertifikaatide andmiseks, või teiste asutuste ja organisatsioonide välja antud lubade või sertifikaatide tunnustamiseks. Punktides 1–8 loetletakse kelle või milles osas selline pädevus kohaldub.

Paragrahv 46²⁸. Eelnõuga kehtestatakse loa või sertifikaadi omamise kohustus. Eeldus on, et kõik load ja sertifikaadid annab välja Kaitseväge¹⁵. See tähendab, et kui Kaitseväge antud luba või sertifikaati ei ole, ei tohi ka kaitseennunduse valdkonnas töötada või asja (õhusõidukit, lennutreeningseadet, lennuvälja jne) kasutada. See nõue kehtib ka juhul, kui isikul on vaja igal aastal tõendada, et tal on endiselt vajalikul tasemel teadmised ja oskused (nt piloot, kaugpilot, sihitaja, õhutulejuht, ühendõhutulejuht). Kui Kaitseväge ei saa isiku teadmisi ja oskusi kontrollida, ei loeta ka tema luba või sertifikaati kehtivaks. Sama kehtib ka lõikes 2 nimetatud organisatsioonide, lennuvälja käitaja, õhusõidukite ja lennutreeningseadme kohta.

Täiendavalt reguleeritakse loa või sertifikaadi andmise otsuse tegemise tähtaeg ning antakse lubade ja sertifikaatide taotlemise ja andmise ning teiste asutuste ja organisatsioonide välja antud lubade või sertifikaatide tunnustamise taotlemise ja otsustamise korra kehtestamise õigus Kaitseväge juhataja või tema volitatud isikule. Oluline on silmas pidada, et tsiviillennunduses välja antud luba või sertifikaati ei või kasutada kaitseennunduse ülesandeid täites. See tähendab, et ühelgi juhul ei või näiteks õhuväge piloot lennata kaitseennunduse õhusõidukiga Transpordiameti antud piloodiloo (lennumeeskonna loa) alusel. Samuti ei või näiteks tsiviillennunduses sertifikaati omav hooldusorganisatsioon hooldada tsiviilsertifikaadi alusel riiklikke õhusõidukeid. Selle põhimõtte juures on oluline silmas pidada, et see reegel kehtib kõikide tsiviillennunduses välja antud lubade ja sertifikaatide suhtes, see tähendab nii EASA lubade ja sertifikaatide kui mitte-EASA lubade ja sertifikaatide suhtes.

¹⁵ Pädev üksus selleks on kaitseennunduse järelevalveteenistus.

Tootjaorganisatsioonile antakse luba vajadusel. See tähendab seda, et kõik kaitselennunduse õhusõidukeid valmistavad ettevõtjad ei pea pärast eelnõukohase seaduse jõustumist hakkama sertifikaati taotlema, vaid seda saab teha siis, kui selleks on vajadus – näiteks on kas Eestis Kaitsevägi või siis välisriigi relvajõud pannud õhusõiduki hanketingimuseks asjakohaste sertifikaatide olemasolu kas tema enda suhtes või ainult hangitava õhusõiduki suhtes. Praktika maailmas on erinev, mistõttu ei ole mõistlik ettevõtjaid koormata kohustusega, mida neilt võib-olla kunagi ei nõuta toodete edukaks müümiseks, kuid ilmselgelt Eesti ettevõtjad ei müü oma tooteid ainult Eesti riigiasutustele (eelkõige Kaitseväele) ning Kaitsevägi ei soeta varustust ainult Eestist. Sellest tulenevalt peab jääma tootjaorganisatsioonidele sertifikaadi omamine paindlikuks.

Kaitselennundusele vajalik lennutreeningseade võib olla ka selline, mida kasutatakse tsiviillennunduses, sest õhusõiduki tüüp on sarnane või sama. Kaitselennunduse pädev asutus võib otsustada tsiviillennunduse pädeva asutuse (meil Transpordiamet) antud sertifikaati mitte tunnustada ja nõuda hoopis selle kasutamiseks kaitselennunduses osalejate poolt sertifikaadi taotlemist. Põhimõtteliselt on sellisel juhul tegemist kahetise kasutusega seadmega. Selliseid seadmeid on maailmas üsna palju, mistõttu ka Eestis ei ole mõistlik tekitada teistsuguseid nõudeid, vaid kohandada olukord Kaitseväge ja teiste kaitselennunduses osalejate vajadustega.

Paragrahv 46²⁹. Eelnõuga sätestatakse, millal Kaitsevägi keeldub loa või sertifikaadi andmisest. Seda tehakse juhul, kui taotluses esitatud andmetest ilmneb, et kaitselennundusega tegelev isik, organisatsioon, õhusõiduk, rajatis või lennutreeningseade ei vasta selleks õigusaktides sätestatud nõuetele. Nõuetele mittevastavaks võib lugeda ka juhtumi, kui isik või organisatsioon on iga-aastase kohustusliku kontrollimise vahel nõudeid oluliselt rikkunud, mistõttu on näiteks seatud ohtu lennuohutus või tekitatud kahju organisatsioonile. Keeldumise otsus tuleb teha sama tähtaja jooksul sarnaselt loa andmisega. Kuna tegemist on haldusmenetlusega, tuleb otsust põhjendada.

Samuti sätestatakse loa või sertifikaadi kehtivuse peatamise või kehtetuks tunnistamise alused. Kuna olukordi ja lahendusi on väga erinevaid, peabki Kaitseväele jääma kaalutusõigus ehk võimalus otsuse langetamisel kõiki plusse ja miinuseid kaaluda. Loa või sertifikaadi kehtivuse võib peatada, kui selgub, et kaitselennundusega tegelev isik, organisatsioon, õhusõiduk, rajatis või lennutreeningseade ei vasta selleks õigusaktis sätestatud nõuetele. Sellisel juhul peatatakse loa või sertifikaadi kehtivus kuni puuduste kõrvaldamiseks määratud tähtaja jooksul nõuete täitmiseni. Kui puuduseid ei ole tähtaja jooksul kõrvaldatud, tunnistatakse luba või sertifikaat kehtetuks.

Kui nõuded täidetakse kiiremini ehk enne määratud tähtaja saabumist ja selle kohta esitatakse dokument või muu kinnitus, lõpetatakse ka loa või sertifikaadi kehtivuse peatamine ning see muutub pärast asjakohase otsuse tegemist jälle kehtivaks. Kui asjakohane dokument esitatakse enne tähtaja lõppu, siis kehtivus automaatselt ei taastu, sest Kaitsevägi peab kontrollima, kas esitatud dokument on piisav, et lugeda nõue täidetuks. Oluline on, et loa või sertifikaadi kehtivuse peatamise tähtaega ei pikendata, sest enamasti on load ja sertifikaadid tähtajalised. Seetõttu ei ole mõistlik loa või sertifikaadi kehtivuse peatamise tähtaega pikendada, vaid luba või sertifikaat tunnistatakse kehtetuks ning kui kõik nõuded on täidetud, saab taotleda uue loa või sertifikaadi.

Paragrahv 46³⁰. Tunnustamine on sisuliselt menetlus, mille käigus Kaitsevägi hindab isiku, organisatsiooni, õhusõiduki või seadme kaitselennundusmäärustikus või muus õigusaktis kehtestatud nõuetele vastavuse samaväärsust, kui isikule, organisatsioonile, õhusõidukile või

seadmele on väljastanud asjakohase loa või sertifikaadi teine asutus või organisatsioon. Märkida tuleb, et tunnustamise tulemusel annab kaitselennunduse pädev asutus välja käesoleva seaduse § 46²⁸ sätestatud kaitselennunduses kohustusliku loa või sertifikaadi. Seda põhjusel, et kaitselennunduses kehtestatakse loa ja sertifikaadi omamise kohustus (§ 46²⁸). Tunnustamise menetlus lihtsustab lubade ja sertifikaatide andmise menetlusi, kui taotlejal on juba olemas näiteks tsiviillennunduse kohane luba või sertifikaat. Kuna lennunduses kehtivad põhimõtted, et kõik lennunduses osalevad isikud (ja nt õhusõidukid) peavad vastama vähemalt samaväärsetele nõuetele, mis on kehtestatud EASA alusmäärusega (sh riigisiselt) ja selle alusel, lihtsustab tunnustamise menetlus näiteks piloodi seniste kogemuste ja kvalifikatsiooni arvestamist, mis on saadud tsiviillennunduses. Oluline on tunnustamismenetluse juures, et tsiviillennunduse loa või sertifikaadi tunnustamisel ei teki ühelgi juhul õigust isikul kasutada kaitselennunduses tsiviillennunduse luba või sertifikaati ning täita kaitselennunduse ülesandeid nende alusel ega koguda „vaikimisi kvalifikatsiooni, kogemust“ nende lubade tarvis ja vastupidi.

Kaitsevägi teeb loa või sertifikaadi tunnustamise otsuse 30 päeva jooksul alates kõikide vajalike andmetega taotluse esitamisest. See tähendab, et sarnaselt loa ja sertifikaadi andmisega, kui taotleja esitas puudulike andmetega taotluse, ei saa tal olla ootust, et see 30-päevane tähtaeg hakkab jooksma taotluse esitamisest arvates. Tähtaega hakatakse lugema päevast, kui taotleja esitab ka viimased taotlusest puudu olnud andmed. Kuna loa ja sertifikaadi tunnustamise taotluses esitatakse eri andmed ja dokumendid, on menetluses erinev ka see, mida ühe või teise puhul hinnatakse. Loa tunnustamiseks hindab Kaitsevägi esitatud taotluse ja sellele lisatud nõutavate andmete põhjal muu hulgas seda, kui suures ulatuses arvestatakse varasemat kogemust ja kvalifikatsiooni.

Kui loa taotluse menetlemisel tuleb siiski välja, et tunnustatav isik, tema luba või sertifikaat ei vasta täielikult kaitselennundusmäärustikus või muus õigusaktis kehtestatud nõuetele, annab kaitselennunduse pädev asutus välja piirangutega loa või sertifikaadi. Piirangud eemaldatakse, kui on tõendatud nõuetele vastavus ja piirangute seadmise alus on ära langenud.

Paragrahv 46³¹. Eelnõuga sätestatakse, et Kaitsevägi keeldub loa või sertifikaadi tunnustamisest, kui tunnustamist taotleb isik, organisatsioon, lennutreeningseade või õhusõiduk ei vasta kaitselennundusmäärustikus või muus õigusaktis sätestatud nõuetele ning piirangutega loa või sertifikaadi välja andmine ei ole võimalik. Eraldi tunnustuse peatamise või kehtestuks tunnustamise menetlust ei ole vaja kehtestada.

Paragrahv 46³². Eelnõuga reguleeritakse kaitselennunduse õhusõiduki lennukõlblikkus ja jätkuv lennukõlblikkus. Kaitselennunduse õhusõiduk on lennukõlblik ja jätkuvalt lennukõlblik, kui see vastab kaitselennundusmäärustikus kehtestatud õhusõiduki lennukõlblikkuse ja jätkuva lennukõlblikkuse nõuetele, mida tõendavad kaitselennunduse pädeva asutuse välja antud õhusõiduki lennukõlblikkuse sertifikaat, piiratud lennukõlblikkuse sertifikaat või lennukõlblikkuse kontrolli sertifikaat.

Paragrahv 46³³. Lennundusjulgestuse eesmärk on ennetada ja kaitsta lennunduspersonali, reisijaid, kaupa ja õhusõidukeid ebaseadusliku tegevuse eest. Kontroll hõlmab ennetus- ja kontrollmeetmeid lennunduspersonali, reisijate, kauba ja õhusõidukite kohta. Sertifitseeritud lennuväljal või kopteriväljakul, mida kasutatakse peamiselt tsiviillennunduses, lähtutakse sellel lennuväljal või kopteriväljakul kehtestatud lennundusjulgestuse reeglitest. Kui lennuväli või selle osa või kopteriväljak on antud ainult Kaitseväge kasutusse, siis kohaldatakse selle lennuvälja või selle osa või kopteriväljaku suhtes kaitselennunduses sätestatud

lennundusjulgestuse nõudeid, mis põhinevad peamiselt Kaitseväe korralduse seaduses Kaitseväe julgeolekualale kehtestatud nõuetele. See tähendab, et kui tegevvälased lähevad õhusõiduki pardale näiteks Tallinna lennujaamast, kohaldatakse Tallinna lennujaama kehtestatud nõudeid, mitte kaitselendunduse lennundusjulgestuse nõudeid. Kaitselendunduse lennundusjulgestuse nõudeid kohaldatakse Tallinna lennuvälja territooriumil siis, kui mõni osa Tallinna lennuvälja territooriumist on Kaitseväe valduses. Sellisel juhul moodustatakse sellele alale Kaitseväe julgeolekuala, kuhu ka Tallinna lennujaama töötajad ei või siseneda ilma loata. Ala on asjakohaselt tähistatud ja võib olla muu hulgas piiratud aiaga. Eelnõuga reguleeritakse täiendavalt, et kaitselendunduse julgestusnõuded sätestatakse kaitselendundusmäärustikus ning need peavad olema kooskõlas LennS-i § 46² lõikes 2 sätestatuga ja Kaitseväe korralduse seaduses julgeolekualale kehtestatud nõuetega.

Paragrahv 46³⁴. Eelnõuga antakse kaitselendundusmäärustikus õigus reguleerida reisijate- ja kaubaveo nõuded ning reisijate ja kauba koosvedamise nõuded Kaitseväe ja Kaitseliidu ülesannete täitmiseks. Reisijate- ja kaubavedu on ELi ja rahvusvaheliste õigusaktide, juhendite ja soovitusetega reguleeritud tsiviillennunduses. Nii näiteks käsitleb tsiviillennunduses kaubavedu Chicago konventsiooni 18. lisa. Oluline on märkida, et reisijatevedu ei pakuta teenusena ega samas ulatuses nagu tsiviillennunduses. Kaitseväge veab reisijatena peamiselt kaitsevälasi nende teenistus- või tööülesannete täitmiseks, kaitseliitlasi nende teenistuskohustuse või tööülesande täitmiseks, teisi Kaitseministeeriumi valitsemisala asutuste ametnikke või töötajaid nende tööülesannete täitmiseks ning väga harva ka teisi isikuid. Kaitseväge võib kaitsevälaste vedamiseks tellida eraõiguslikult isikult tellimuslennu näiteks missioonipiirkonda või sealt tagasi. Tellimuslendude korral järgitakse tavaliselt vedaja kehtestatud nõudeid, mis tuginevad tsiviillennunduse reeglitele ja nende lendude suhtes kaitselendunduse jaoks sätestatud nõudeid üldjuhul ei kohaldata, välja arvatud juhul, kui lend väljub Ämarist, siis järgitakse lennuterminalis selle kaitselendunduse jaoks sätestatud nõudeid.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus täpsustatakse mõistet „riiklik õhusõiduk“ (täpsemalt seletuskirja eelnõu § 1 punktis 4 esitatud selgitus).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul on puutumus järgmiste aktidega:

- 1) Euroopa Liidu toimimise leping;
- 2) EASA alusmäärus;
- 3) Chicago konventsioon;

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõike 2 alusel on Euroopa Parlamendil ja nõukogul transpordisektoris õigus otsustada lennunduse transpordi küsimuste reguleerimine ja ulatus. Arvestades volituse ulatust on Euroopa Parlamendil ja nõukogul õigus reguleerida valdkonda lennuohutuse küsimustest laiemalt. Seetõttu on eelnõu peamiseks alusdokumendiks nimetatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli alusel antud EASA alusmäärus. Määrus baseerub paljuski 1944. aasta rahvusvahelisel tsiviillennunduse Chicago konventsioonil, arvestades siiski, et Chicago konventsiooni osalisriigid peavad tagama nii Chicago konventsiooni ja selle lisade kohaldamise kui ka EASA alusmääruse ja selle rakendusaktide kohaldamise samaaegselt.

Peale teist maailmasõda toimunud sõjalennunduse kiire arengu järel tekkis vajadus reguleerida ja tagada lennuohutus tsiviillennunduses, eristada tsiviilõhusõidukeid riiklikest õhusõidukitest ning tagada tsiviilõhusõidukite kaitse ja puutumatus rahvusvaheliselt tunnustatud viisil. Seetõttu loodi Chicago konventsiooni artikliga 3¹⁶ tänaseni kehtiv eristus riiklike ja tsiviilõhusõidukite vahel.

EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 punkti a kohaselt ei kuulu alusmääruse (ja selle rakendusmääruste) kohaldamisalasse: 1) õhusõidukid ja nende mootorid, propellerid, osad ning eraldiseisev varustus ja kaugjuhtimisseadmed sel ajal, kui avaliku võimu volitusi omav organ täidab või tema nimel täidetakse avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all ja vastutusel sõjaväeliste, tolli, politsei, otsingu- ja pääste-, tuletõrje, piiri- ja rannikuvalve või muude samalaadsete tegevuste või teenustega seotud ülesandeid; 2) kõnealuste õhusõidukitega seotud tegevuse ja teenuste osutamisega tegelevad töötajad ja organisatsioonid.

EASA alusmääruse artikli 2 lõige 6 (*opt-in*) võimaldab liikmesriikidel otsustada kohaldada sama määruse III peatüki I (lennukõlblikkus ja keskkonnakaitse), II (õhusõiduki meeskond), III (lennutegevus) või VII (mehitamata õhusõidukid) jagu eraldi või kombineerituna lõike 3 esimese lõigu punktis a osutatud kõigi või osa tegevuste suhtes ning kõnealuste tegevustega seotud töötajate ja organisatsioonide suhtes, kui ta leiab, et asjaomaste tegevuste, töötajate ja organisatsioonide eripära ning asjaomaste sätete eesmärki ja sisu arvesse võttes on kõnealuseid sätteid võimalik tulemuslikult kohaldada.

Kaitselennunduses ei kohaldata ELi õigust, kuid teatud tegevuste puhul järgitakse ELi õigust osaliselt, sealhulgas EASA alusmääruse põhimõtete järgimine, ja ELi ühe institutsiooni – Euroopa Kaitseagentuuri – koostatud juhendite kasutuselevõtt Kaitseväes. EASA alusmääruse artikli lõikes 5 on sätestatud, et relvajõudude kontrolli all ja kasutuses olevad lennuväljad ning nende osutatavad lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenused peaksid pakkuma samaväärset ohutustaset ja koostalitlusvõimet tsiviilotstarbeliste süsteemidega. Samuti peaksid liikmesriigi relvajõudude kasutuses ja valduses olevad õhusõidukid vastama kas ELi õigusega sätestatud nõuetele või olema täidetud samaväärsed nõuded.¹⁷ Mistõttu Kaitseväes järgitakse ka EASA alusmääruse põhimõtteid niivõrd kui võimalik kaitselennunduse ülesandeid silmas pidades (nõuded on enamjaolt sätestatud Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni standardites), sest kaitselennundus kasutab sama õhuruumi koos tsiviillennundusega. Seega rakendatakse ühtlasi kaudselt ka ELi asjakohast õigust.

5.1. Euroopa Komisjoni teavitamine

EASA alusmääruse artikli 2 lõike 6 kohaselt võib liikmesriik teha EASA alusmääruse kohaldamisotsuse. Kõnealuses otsuses määratud kuupäevast alates kohaldatakse asjaomaste tegevuste, töötajate ja organisatsioonide suhtes ainult asjaomase jao või asjaomaste jagude sätteid ning käesoleva määruse neid sätteid, mis on seotud kõnealuse jao või kõnealuste jagude kohaldamisega.

¹⁶ Chicago konventsiooni artikkel 3. Tsiviil- ja riiklikud õhusõidukid

a) Konventsiooni kohaldatakse ainult tsiviilõhusõidukite suhtes ja seda ei kohaldata riiklike õhusõidukite suhtes.
b) Sõjaväe-, tolli- ja politseiteenistuses kasutatavad õhusõidukid loetakse riiklikeks õhusõidukiteks.
c) Ükski osalisriigi riiklik õhusõiduk ei või lennata teise riigi territooriumi kohal ega maanduda seal ilma erikokkuleppes tuleneva või muu loata ning järgimata loa sätteid.
d) Kehtestades eeskirju riiklike õhusõidukite kohta, kohustub osalisriik osutama vajalikku tähelepanu tsiviilõhusõidukite lennuohutusele.

¹⁷ EASA alusmäärus põhjendus 10.

Asjaomane liikmesriik teatab oma otsusest viivitamata Euroopa Komisjonile ja EASA-le ning esitab neile kogu vajaliku teabe, eeskätt:

- a) asjaomane jagu või asjaomased jaod;
- b) asjaomased tegevused, töötajad ja organisatsioonid;
- c) otsuse põhjused ning
- d) otsuse kohaldamise alguskuupäev.

Kui Euroopa Komisjon leiab pärast ametiga konsulteerimist, et sätestatud tingimus ei ole täidetud, võtab komisjon vastu rakendusakti, mis sisaldab sellekohast otsust. Pärast rakendusakti asjaomasele liikmesriigile teatavaks tegemist võtab kõnealune liikmesriik viivitamata vastu kohaldamisotsuse muutmise või kehtetuks tunnistamise otsuse ning teavitab sellest komisjoni ja EASA-t. Liikmesriik võib kohaldamisotsust igal ajal muuta või selle kehtetuks tunnistada. Sel juhul teavitab liikmesriik sellest viivitamatult komisjoni ja EASA-t. EASA lisab kõik komisjoni ja liikmesriikide otsused, millest teda on artikli 2 lõike 6 kohaselt teavitatud, (EASA alusmääruse) artiklis 74 osutatud andmekogusse. Euroopa Komisjon, EASA ja asjaomase liikmesriigi pädevad asutused teevad kohaldamisel koostööd.

EASA alusmäärusest tulenevalt edastab Transpordiamet eelnõu jõustumise järel vajaliku teabe Euroopa Komisjonile ja EASA-le.

6. Seaduse mõjud

1. EASA alusmääruse artikli 2 lõike 6 kohase kohaldamisotsus delegeerimine kliimaministrile

Sarnaselt EASA alusmääruse artikli 2 lõik 6 osas volitusnormi andmisega on juba volitused antud Transpordiametile LennS § 7 lõikega 11 teha erandeid alusmääruse artikli 71 alusel. Volitusnormid on olemuselt sarnased, sest lubavad madalamal tasandil otsustada EL-i nõuete kohaldatavuse üle. Transpordiametil on küll üksikutel juhtudel võimalik teha erandeid kehtestatud tehnilistest nõuetest, ministril saab olema õigus otsustada oluliste nõuete kohaldatavuse üle tervikult, näiteks otsus kohaldada kogu lennukõlblikkuse ja keskkonnanõuete osa muidu välistatud isiku suhtes. See volitusnorm lubab kokku hoida aega ja efektiivsemalt reageerida juhul, kui kohaldamisotsus on vaja muuta või kehtetuks tunnistada ilma Riigikokku seadust muutmata minna.

ELA ja KVA kaasuse lahendamisel planeeritud ulatuses, st et ELA võib koolitada KVA kadette oma sertifikaadi all, ei too hinnanguliselt kaasa täiendavat töökoormust ja ressursivajadust TRAM-ile. Kavandatava kohaldamisotsuse tulemusel oleks üksnes loetud kadettidel võimalus osaleda ELA koolitusel ning TRAM-i järelevalve maht ELA koolitatavate isikute teadaoleva hulga kadettide korral ei suurenda. Sellise lahenduse puhul ei muutu järelevalve suuresti ELA sertifikaadi jätkuva nõuete vastavuse üle ning KVA ei muutu TRAM-i järelevalvesubjektiks. KVA ja ELA saavad teha koostööd, mitte ei pea üles ehitama ega üleval pidama paralleelset süsteemi. Sellega hoitakse kokku raha, sest osaliselt saab õpet teha koos, mis vähendab mõlema kooli jaoks kulusid õpperuumidele, õppejõududele jms. Eesti väiksust arvesse võttes ei ole mõistlik paralleelsete süsteemide üleval hoidmine osas, kus koolides õppekava on sama (st algõppe osa). Mõju on positiivne mõlemale koolile. Kaudselt mõjutab ka Sisekaitseakadeemiat ja teisi õppeasutusi, kes õpetavad riiklike õhusõidukitega lendajaid või nende hooldamise või muu teenuse osutamiseks vajalikke isikuid, samuti kõik teised asutused ja isikud, kes osutavad teenust riigiasutustele riiklike õhusõidukitega seotuna.

2. Kaitselennunduses kohustuslike lubade ja sertifikaatide andmise regulatsiooni täpsustamine

Seaduse rakendamisel puudub sotsiaalne mõju, sealhulgas demograafiline mõju. Samuti puudub otsene mõju majandusele, loodus- ja elukeskkonnale, regionaalarengule ning kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste, välja arvatud Kaitseväge, korraldusele.

Kõige suurem mõju eelnõu jõustumise järel on Kaitseväge tegevusele, eelkõige selle ühele struktuuriüksusele – õhuväele, täpsemalt veel kaitselennunduse järelevalveteenistusele. Ent eelnõu mõju Kaitsevägele on positiivne, sest eelnõu loob koos LennS-i ja rahvusvaheliste kokkulepetega kaitselennunduse õigusraamistiku, mis muu hulgas paneb aluse paremaks ja tõhusamaks lennundusohutuse tagamiseks tõhusama järelevalve abil, milleks muu hulgas on ka asjakohaste lubade ja sertifikaatide andmine või teiste asutuste või organisatsioonide antud lubade ja sertifikaatide tunnustamine.

Seaduse rakendamisel on kaudne mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele. Kaitseväge tegutseb Eesti ja rahvusvahelise õiguse piirides, mille raames Kaitseväge, samuti Eestis sõjaväelisel väljaõppel osalevad välisriigi relvajõud ning teised liitlaste üksused saavad tegutseda. Eestis on roteerumise korras liitlaste üksused, kes muu hulgas võivad kasutada nii mehitatud kui ka mehitamata õhusõidukeid ja nii edasi. Selged reeglid on seega alus ka headele välissuhetele, sest märgatavalt väheneb võimalike vaidluste hulk, mis võivad välissuhteid rikkuda või vähemalt mõjutada neid. See mõju on siiski väike, samuti selle ulatus ja sagedus, sest suhtlemine liitlastega toimub pidevalt.

Selged reeglid annavad panuse ka riigi julgeoleku paremale kaitsmisele, see tähendab, et selgete kaitselennunduse nõuete kehtestamine ja rakendamine aitab kaasa riigi julgeoleku kaitsmisele. Kuna aga enamikku kehtestatavatest reeglitest täidetakse juba praegu ja riigi sõjaliseks kaitsmiseks ettevalmistumine toimub pidevalt (see on Kaitseväge üks olulisimatest ülesannetest) ja eelnõukohane seadus ei hõlma kogu Kaitseväge tegevust, siis on eelnõu üldine mõju väike, samuti selle ulatus ja sagedus.

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

Kohalikule omavalitsusele ei kaasne eelnõukohase regulatsiooniga ühtegi kulu ega saada ka tulu. Samuti ei panda seadusega talle uusi ülesandeid ega muudeta olemasolevaid, mistõttu kohalikule omavalitsusele eelnõukohase seadusega tegevusi ei kaasne.

Seaduse muudatusega ei kaasne riigile täiendavaid kulusid ega tulusid. Kõik kulud jäävad riigieelarve ja asutuste eelarve piiridesse. Eelnõuga ei kehtestata riigilõivu tasumise kohustust.

8. Rakendusaktid

Eelnõukohane seadus sisaldab järgmisi volitusnorme:

1. LennS § 7 lõige 11¹: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1139 artikli 2 lõikes 6 nimetatud kohaldamisotsus kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga Transpordiameti ettepanekul.

2. LennS § 7² lõige 3: Kaitselennundusmäärustiku kehtestab riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister määrusega, milles sätestatakse:

- 1) kaitselennunduse õhusõidukite jagunemine;
- 2) nõuded kaitselennunduse õhusõidukile, selle lennukõlblikkusele ja jätkuvalle lennukõlblikkusele, hooldamisele, käitamisele ja lennutegevusele, nendega seotud isikutele ja koolitustele;
- 3) lennuväljad ja nende osad ning varustus, töötajad ja organisatsioonid, mida kontrollib ja kasutab Kaitseministeeriumi valitsemisala valitsusasutus või Kaitseliit;
- 4) operatiivse lennuliikluse lennureeglid;
- 5) kaitselennunduse õhusõiduki osalusel toimunud lennuõnnetuste ja -intsidentide uurimise kord;
- 6) kaitselennunduse järelevalve korraldamise kord.

Kuna tegemist on sisuliselt kaitselennundusmäärustiku volitusnormi täpsustamisega, siis rakendusakti kavandit ei koostata.

3. LennS § 22² lõige 2: Õhusõiduki registreerimisnumbri märgistamise ning riikkondsuse tunnuse, selle kasutamise ja märgistamise, sealhulgas märgistamise erandi andmise korra kehtestab riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister käesoleva seaduse § 7³ lõikes 3 sätestatud määruusega.

4. LennS § 46²⁸ lõige 4: Lubade ja sertifikaatide taotlemise ja andmise ning teiste asutuste ja organisatsioonide välja antud lubade või sertifikaatide tunnustamise taotlemise ja otsustamise korra kehtestab Kaitseväe juhataja või tema volitatud isik.

5. LennS § 46³³ lõige 3: Kaitselennunduse lennundusjulgestusnõuded sätestatakse käesoleva seaduse § 7² lõike 3 alusel kehtestatud määruses ning need peavad olema kooskõlas käesoleva seaduse § 46² lõikes 2 sätestatu ja Kaitseväe korralduse seaduses julgeolekualale kehtestatud nõuetega.

6. LennS § 46³⁴: Reisijate- ja kaubaveo nõuded ning reisijate ja kauba koosvedamise nõuded Kaitseministeeriumi valitsemisala asutuse ja Kaitseliidu ülesannete täitmiseks sätestatakse käesoleva seaduse § 7² lõike 3 alusel kehtestatud määruusega.“.

Lisaks tuleb eelnõu jõustumise järel muuta majandus- ja taristuministri 26.03.2015 määrust nr 24 „Riigisisised lennureeglid ja erandid ning erisused komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 923/2012 sätestatud lennureeglitest“, lisades määruusesse kaitselennunduse õhusõidukite lennuplaani esitamise lennuliiklusteeninduse üksusele, märguannete ja signaalide kasutamise ning järelepõleti kasutamise sätted koos muude vajalike muudatustega.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub järgmisel päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. Seaduse kiireloomuliselt jõustumise aeg on tingitud vajadusest tagada võimalikult kiirelt eelnõuga tehtavate muudatuse jõustumine, võttes arvesse muudatuste põhjendatult kiireloomulise menetlemise põhjuseid.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemis (EIS) kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile, Justiitsministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Transpordiametile ja Eesti Lennuakadeemiale. Eelnõu on valminud tihedas koostöös Kaitseministeeriumi valitsemisala esindajatega, kelle tööd kavandavad muudatused eelkõige puudutavad.