

Mis muutub tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusega kaitsevaldkonna jaoks?



Uue seaduse väljatöötamist alustati 2020. aasta aprillis valmisoleku seaduse (VOS) nime all. Seejuures on arvesse võetud õppetunde, mida oleme saanud nii suurtest kriisidest (nt COVID-19 pandeemia, täieulatuslik sõda Ukrainas ja sellest tulenenud suur sõjapõgenike liikumine Eestisse) kui ka õppustest.

Kehtivas õigusruumis on riigi sõjalisel kaitsmisel kolm peamist kitsaskohta:



Kriisideks valmistutakse, neid lahendatakse ja juhitakse praegu tsiviilkriisides, erakorralises seisukorras ja riigi sõjalisel kaitses erinevalt. Valdkonda reguleerib mitu seadust, mis ei moodusta loogilist tervikut. Erinevat tüüpi kriiside lahendamiseks on oma õigusraamistik, plaanid ja juhtimine.



Mitmete laia riigikaitse osaliste, nt kohalike omavalitsuste (edaspidi KOVid), elutähtsa teenuse osutajate ja põhiseaduslike institutsioonide jaoks ei ole selge, millised on ootused neile sõjaliseks kriisiks valmistumisel ja kriisi mõjude leevendamisel. Nende tähelepanu on seega olnud ennekõike tsiviilkriisideks valmistumisel.



Riigil ei ole piisavalt paindlikkust kiireks tegutsemiseks olukordades, kus sõjaline oht on tekkimas, aga midagi ei ole veel juhtunud.

Uue seadusega tunnistatakse hädaolukorra seadus (edaspidi HOS), erakorralise seisukorra seadus (edaspidi ErSS) ja riigikaitse seadus (edaspidi RiKS) kehtetuks ning nende reguleerimisalad ühtlustatakse ja koondatakse ühte õigusakti. Seaduse vastuvõtmisel tekib ühtne ja selge õiguslik raam ja kriisikäsitus.

Peamised kaitsevaldkonda puudutavad muudatused

Kehtivas õiguses eeldab kõrgendatud kaitsevalmiduse (*edaspidi KKV*) kehtestamine Riigikogu heakskiitu. Selle sisuline vaste – **riigikaitseline kriisiolukord** – on Vabariigi Valitsuse (*edaspidi VV*) kehtestada, võimaldades selle kiiret jõustumist ja ennetavate meetmete kasutusele võtmist.

Kõrgendatud kaitsevalmiduse sisu ei kao – veelgi enam, selles kasutatavaid võimalusi laiendatakse.

Uuest korraldusest täpsemalt:



Kaitseväge tegevuskiirus: Kaitseväge saab edaspidi vahetult riigi sõjaliseks kaitseks valmistuda ja meetmeid rakendada juba sisekaitseoperatsiooni ja erakorralise seisukorra ajal.



Korralduste andmise õigus: Kaitseväge juhataja saab õiguse anda riigiasutustele ja KOVidele juba riigikaitseline kriisiolukorra ajal korraldusi. (*Kehtivas õigusruumis tekib selline õigus sõjaseisukorra väljakuulutamise järel.*)



Maa-alade mineerimine: Kaitseväel on riigikaitselikes kriisiolukorras võimalik kehtestada liikumispiiranguid ja teatud maa-aladel ka viibimiskeelde (*kehtivas õigusruumis Kaitseväel selliseid õigusi ei ole*).



Raadiosageduste kasutamine ja lennuliikluse korraldamine: Kaitseväel on võimalik võtta õhuruumi kontroll ja kaitse enda korraldada alates riigikaitselikes kriisiolukorrast (*kehtivas õigusruumis alates kõrgendatud kaitsevalmidusest*).



Andmete saamine kriisi ajal: Kaitsevägele tekib alus saada teistelt asutustelt ja KOVidelt andmeid oma ülesannete täitmiseks riigikaitselikes kriisiolukorras.



Ühine planeerimine: Luuakse ühetaoline ja kõiki sündmusi arvestav planeerimissüsteem kõikidele laia riigikaitse osalistele ja kõikideks kriisiolukordadeks, sh arvestades NATO planeerimisraamistikku. Ühine planeerimissüsteem tagab tsiviilsektori parema valmistumise riigi sõjaliseks kaitseks ning Kaitseväge vajadustega arvestamise. Ühises planeerimissüsteemis on mh arvestatud NATO regionaalsete plaanide eelkäivitamise regulatsiooniga. Eelnõu näeb ette riigiasutuste valmidustasemed ja objektikaitse nõuded, mis on otseselt seotud regionaalsete plaanide eelkäivitamisega. Olukorras, kus NATO-lt tuleb signaal plaanide eelkäivitamiseks, on edaspidi olemas õiguslik alus riigisiseseks valdkondade üleseks valmisoleku tõstmiseks.



Regionaalne koostöö: regionaalsed kriisikomisjonid täidavad edaspidi oma rolli ka riigikaitselikes kriisi ajal. Lihtsustub Kaitseväge suhtlus KOVidega, Päästeameti koordineerimisel tekib üks ühtne formaat kriisiolukordadeks valmistumiseks, nende lahendamise toetamiseks ning riigiasutuste ja KOVide vahelise suhtluse võimaldamiseks.



Elutähtsate teenuste tagamine riigikaitseolukordades: kehtiv elutähtsate teenuste regulatsioon on loodud mõeldes hädaolukordadele ehk katkestustele või tsiviilkriisidele. Eelnõu jõustumisel liidetakse elutähtsad teenused kriisiülesannete süsteemiga, mis tähendab, et edaspidi ollakse valmis elutähtsate teenuste tagamiseks mis tahes ohu, sh sõjalise ohu avaldumise korral.



Kriisiülesandega asutuste toimepidevus: kõik kriisiülesandega asutused saavad ülesande tagada oma toimepidevus. Seda ka riigikaitseolukordades, tagades oluliste teenuste jätkumise.



Asutuste, KOVide ja ettevõtete prioriteetide suunamine: olukorras, kus ülesandeid annavad mitu asutust, kes on kriisi lahendamisse kaasatud, tuleks esmajoones täita riigi sõjaliseks kaitseks antud ülesandeid ja korraldusi.



Raudtee ja sadamate prioriteetide suunamine: eelnõu näeb ette, et VV saab seada piiranguid raudtee ja sadamate tsiviilkasutusele, nt liitlasvägede sissetoomiseks. Seda juba enne kriisiolukorra väljakuulutamist, suurenenud ohu korral.



Paindlikumad võimalused sõjaks valmistumisel: riigikaitseolukorras on Kaitseväel võimalik jätta täitmata VV ja ministri määruseid ning sõjaseisukorras seaduseid, mis takistavad vahetult riigi sõjalist kaitsmist (nt relvade ja laskemoona koguste piirangud, looduskaitsealade regulatsioonid, liiklusseadus).



Paindlikumad võimalused sõjaaja üksuste kokku toomiseks: Kaitseressursside Amet (KRA) saab juba planeerimise faasis info, millised Kaitseväe sõjaaja üksuste jaoks vältimatult vajalikud inimesed on määratud kriisiülesandega ameti- või tökohale. Seejuures luuakse rakendusakti tasemel võimalus hinnata, kas inimene on oma väljaõppest ja erialastest teadmistest lähtuvalt kriisiolukorra ajal vajalikum Kaitseväe sõjaaja ametikohal või oma tsiviilametikohal, ning võtta seda arvesse tema rolli planeerimisel. *(Kehtivas korralduses saab KRA tagasiulatuvalt teada, et sõjaaja koosseisu jaoks olulise inimese on juba teine asutus määranud riigikaitsele ametikohale.)*



Paindlikkus töösuhete korraldamiseks: alates riigikaitseolukorrast võib vähendada töötajate, ametnike ja kaitseväelaste palka,¹ kriisiülesandega asutustel ja isikutel on võimalused paindliku tööaja rakendamiseks ja tööajakorralduse muutmiseks,² seada erinevaid nõudeid töö-, puhke- ja valveaja kestusele ning muuta piiranguid ööajal ja riigipühadel tehtavale tööle. Jätkuvalt saab töötajatele ja ametnikele anda täiendavaid tööülesandeid, saata kiirkorras ja paindlikumalt teise asutusse tööle või tuua enda asutusse tööle.



Võimalused riigieelarve muutmiseks: alates riigikaitseolukorrast tekib VV-l õigus teha Riigikogule ettepanek riigieelarve muutmiseks selliselt, et raha läheks riigi sõjaliseks kaitsmiseks. Seejuures kümne protsendi ulatuses saab VV otsustada muudatuste rakendamise juba enne Riigikogu otsust, andes paindlikkuse alustada riigi sõjaliseks kaitseks vajalike ettevalmistavate tegevustega. *(Kehtivas õigusruumis samad võimalused alates kõrgendatud kaitsevalmidusest).*



Säilivad riigihangete erisused: jätkuvalt on võimalik kohaldada kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete erisusi.

¹ Palka vähendamine on võimalik, kui riigi rahaliste võimaluste tõttu vähendatakse riigieelarvest rahastatava asutuse ja isiku eelarvet ning samal ajal on vaja jätkata riigi toimimiseks vajalike ülesannete täitmist või teenuste osutamist. Kehtivas õiguses samasugune võimalus alates kõrgendatud kaitsevalmidusest.

² Kehtivas õiguses samad võimalused alates kõrgendatud kaitsevalmidusest ja ainult varem määratud riigikaitseolukorras töökohadel olevate inimeste puhul.



Asjade sundkasutus ja -võõrandamine: alates riigikaitsest kriisilukorrast on võimalik vajalikke asju ja maa-alasid sundkasutusse võtta ning selleks vajalikud eelkõigused teha enne kriisi tekkimist.



Jõu kasutamise reeglite ühtlustamine: ühtlustatakse jõu kasutamise reeglid riigi sõjalisel kaitsmisel ja osalemisel rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil. Kehtiv õigusruum sätestab, et rahvusvaheline sõjaline operatsioon toimub väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ning rahvusvahelises sõjalises operatsioonis võib jõudu kasutada ainult teatud juhtudel, sh tuleb iga inimest, kelle suhtes jõudu kasutatakse, eraldi hinnata. Eesti riigi sõjalisel kaitsmisel õigus selliseid piiranguid ette ei näe. See tähendab, et Eestis toimuva sõjalise operatsiooni korral võib tekkida olukord, kus NATO käsuahtelas olevatel üksustel ning nendel üksustel, mis NATO käsuahtelas ei ole, on erinevad eesmärgid, õigused ja jõu kasutamise alused. Eelnõuga tagatakse, et Eesti pinnal toimuval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil, millega tagatakse Eesti riigi kaitsmine, ei oleks õiguslikke lünki ega erinevusi jõu kasutamise reeglites.



Kaitsevägele lisanduvad võimalused ja õigused: Osa piiravate meetmete lävend tuuakse võrreldes praegusega allapoole ning lisanduvad uued meetmed. VV võib juba tavaolukorras anda Kaitsevägele volituse kohaldada kriisilukorra ajal piiravaid meetmeid. Kaitseväge saab piiravate meetmete täitmise üle teha riiklikku järelevalvet ja kohaldada korrakaitse seaduse erimeetmeid.³

Peamised muudatused piiravates meetmetes, mida Kaitseväge saab kohaldada:

- sideteenuse ja sidevõrgule juurdepääsu piiramine (*praegu RiKSis puudub*);
- liikumise piiramine (viibimise keeld või kohustus viibida teatud kohas (*praegu RiKSis puudub*);
- avaliku koosoleku pidamise ja ürituse korraldamise keelamine eriolukorras, erakorralise või sõjaseisukorra ajal (*praegu RiKSis VV meede sõjaseisukorra ajal*);
- kohustus avaldada teateid, õigusakte (*praegu KKV ajal*);
- dokumendi kaasaskandmise kohustus (*praegu ainult erakorralises seisukorras, RiKSis meede puudub*);
- osaliselt või täielikult teenuste, vallasasjade tootmise, müügi, nende sisse- ja väljaveo keelamine (*erakorralise ja sõjaseisukorra ajal; praegu VV õigus*);
- teabe levitamise keelamine (*erakorralise ja sõjaseisukorra ajal; praegu VV, peaministri, siseministri õigus*);
- meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramine (*erakorralise ja sõjaseisukorra ajal; praegu VV, peaministri, siseministri õigus*);
- infoühiskonna teenuse osaline või täielik keelamine (*erakorralise ja sõjaseisukorra ajal; kehtivas õiguses selline meede puudub*);
- sidevahendi kasutamise piiramine (*erakorralise või sõjaseisukorra ajal; praegu VV õigus*);
- teabele juurdepääsu piiramine (*erakorralise ja sõjaseisukorra ajal; praegu erakorralise seisukorra ajal VV õigus*);
- sõnumisaladuse õiguse piiramine (*erakorralise ja sõjaseisukorra ajal; kehtivas RiKSis meede puudub*);
- kodu, perekonna- ja eraelu puutumatuse õiguse piiramine (*erakorralise ja sõjaseisukorra ajal; kehtivas RiKSis meede puudub*).

³ Kõigi piiravate meetmete (sh ka VV ainupädevuses olevate meetmete) täitmise üle tehakse riiklikku järelevalvet. VV saab anda asutusele, sh Kaitsevägele volituse teha kehtestatud piirava meetme täitmise tagamiseks riiklikku järelevalvet ja anda selleks ka volituse rakendada korrakaitse seaduses sätestatud korrakaitse erimeetmeid (küsitlemine, dokumentide nõudmine, sundtoomine, isiku tuvastamine, viibimiskeeld, isiku kinnipidamine, vallasaja läbivaatus, valdusesse sisenemine) ja vahetut sundi. Ka selle õiguse saab anda Kaitsevägele (ette) tavaolukorra ajal.