

Riigikogu riigikaitsekomisjon
riigikaitsekomisjon@riigikogu.ee

Teie 18.09.2025
Meie 09.09.2025 nr 4/176

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus 668 SE arvamus

Lugupeetud Kalev Stoicescu!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Riigikogu riigikaitsekomisjoni võimaluse eest avaldada arvamust tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse 668 SE kohta. Oleme eelnõuga tutvunud ning esitame järgnevalt Kaubanduskoja seisukohad:

1. Riigikaitseametikohtadega seotud regulatsioon

Hetkel on eelnõus läbivalt käsitletud kriisiülesandega töö- või ametikohtadena üksnes elutähtsa teenuse osutaja (edaspidi ETO) töötaja või ametniku töökohustusi. Näiteks eelnõu § 99 lg 1 ütleb, et püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus on töö- või teenistussuhtest tulenev kohustus, mis on vahetult seotud kriisiülesande või põhiseadusliku institutsiooni ülesande täitmisega. Kaubanduskoda on seisukohal, et püsiva kriisiülesandega isikute ring on praktikas aga laiem kui eelnõu ette näeb. Seletuskirja lk 256 on kirjutatud, et "Töökohustuse regulatsioon hõlmab püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku juures töötavatele isikutele rakendatavat kriisiülesande täitmiseks vajalikku töökohustust. /.../ Püsiv kriisiülesanne pannakse asutusele või juriidilisele isikule seadusega või seaduse alusel ning isik määrab püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikud ameti- või töökohad, mis fikseeritakse ametijuhendis või töölepingus. Püsiva kriisiülesandega ameti- ja töökohad määratakse kriisideks valmistumise faasis ennetavalt ja vastavatel ameti- või töökohtadel töötavaid isikuid koolitatakse kriisiülesandeid täitma".

Kaubanduskoja hinnangul on oluline mõista ja arvestada, et elutähtsad teenused ei toimi vaid ühe ettevõtte najal. ETO teenused on muutunud nii kompleksseks, et kõiki elutähtsa teenusega seotud ülesandeid ei ole ETO-l võimalik tagada üksnes oma töötajatega. Paratamatult sõltuvad ETO-d ja nende poolt osutatavad elutähtsad teenused osaliselt oma partneritest. Seda kinnitab ka asjaolu, et eelnõu § 77 lg 5 kohaselt ETO taustakontrolli kohustus kehtib ka elutähtsa teenuse osutajaga lepingulises suhtes oleva juriidilise isiku töötaja suhtes. Sellest tulenevalt leiame, et eelnõu vajab muutmist ka nii, et ETO-l oleks võimalik kriisiülesandega seotud ülesandeid anda ka partnerite töötajatele, kellele on ETO usaldanud olulise ülesande elutähtsa teenuse tagamisel.

Kaubanduskoda teeb ettepaneku muuta eelnõus läbivalt vastavaid sätteid, milles on käsitletud kriisiülesandega töö- või ametikohtadena üksnes ETO töötaja või ametniku töökohustusi. Palume, et eelnõu sätestaks, et ETO-l oleks võimalik kriisiülesandega seotud ülesandeid anda ka partnerite töötajatele, kellele on ETO usaldanud olulise ülesande elutähtsa teenuse tagamisel. Näiteks teeme ettepaneku muuta eelnõu § 99 lg 1 nii, et püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik töökohustus on töö-, või teenistus või lepingulisest suhtest tulenev kohustus, mis on vahetult seotud kriisiülesande või põhiseadusliku institutsiooni ülesande täitmisega (edaspidi ka *töökohustus*).

2. Ristsõltuvus

Eelnõu § 11 kohaselt koostatakse üleriigiline riskianalüüs. Seletuskirja lk 48 täpsustab, et „Üleriigiline riskianalüüs on oluline lähtealus kriisiolukordadeks valmistumisel, kuivõrd sellest selguvad kriisiolukorda põhjustada võivad ohud, ohtude ristsõltuvus jm oluline teave” ning üleriigiline riskianalüüs sisaldab ohtude ristsõltuvuse analüüsi. Seletuskirja lk 49-50 selgituste kohaselt “Analüüsivad ohte ja hindavad riske pädevad asutused, sealhulgas KOVid, Eesti Pank, koostöös Finantsinspektsiooniga, ning esitavad vajalikke andmeid Riigikantseleile. Pädevad asutused määrab ja andmete esitamise kohustuse asutustele paneb Vabariigi Valitsus lõike 5 alusel kehtestatava määrusega ohtude, valdkondade ja alamvaldkondade põhiselt, määrates näiteks Justiits- ja Digiministeeriumi ülesandeks küberohtude ja -riskide hindamise, Kliimaministeeriumile energeetikavaldkonna ja selle alamvaldkondade (elekter, nafta, gaas jm) riskide hindamise”. Täpsemalt ETOde vaates ütleb eelnõu § 13, et ETO peab üleriigilisest riskianalüüsist lähtudes oma riskianalüüsi koostama.

Kaubanduskoda peab oluliseks, et eelnõu kohaselt tekib elutähtsa teenuse osutajatele kohustus lähtuda oma riskianalüüsi koostamisel üleriigilisest riskianalüüsist. Samas ei ole eelnõust ega seletuskirjast võimalik aru saada, millises ulatuses ja millisel viisil peavad ETOd üleriigilist riskianalüüsi arvestama. Leiame, et selline täiendus on vajalik, et tagada ühtne arusaam ning võrreldav tase ETOde riskianalüüside koostamisel ning vältida olukorda, kus ettevõtjad investeerivad ebaproportsionaalselt ressursi, saamata kindlust, et nende riskianalüüs vastab seaduses seatud nõuetele.

Kaubanduskoda teeb ettepaneku täiendada eelnõud või vastavaid rakendusakte, et oleks selgelt määratletud, millises mahus ja millisel detailsuse tasemel peab ETO oma riskianalüüsis üleriigilist riskianalüüsi arvestama.

3. Sõltumatu audit

Eelnõu § 82 kohaselt võib järelevalveorgan tellida auditi omal kulul või kohustada teenuseosutajat läbima auditi, viimasel juhul tasub kulud teenuse osutaja. Seletuskirja lk 207 selgitab, et seejuures tuleb panna tähele, et audit ei tohi



asendada tavapäraseid järelevalvetoiminguid ja muutuda meetmeks, mida järelevalveorgan kasutab oma suva järgi. Eelnõu kohaselt tohib korraldav asutus või tema määratud asutus ning Finantsinspeksioon (krediidiasutuste puhul) kohustada elutähtsa teenuse osutajat läbima auditi ning tasuma auditi eest ainult seaduses sätestatud juhtudel.

Leiame, et eelnõus või seletuskirjas tuleks täpsustada, milline võib olla selle järelevalve ja auditite sagedus. Kuigi seletuskiri mainib, et audit ei tohiks asendada tavapärast järelevalvet, ei paku see selget piirangut. Ettevõtete jaoks on oluline teada, et nende suhtes ei kohaldata liiga sagedast auditeerimist. Iga audit on kulukas ja aeganõudev, mistõttu liiga sagedased kontrollid võivad oluliselt häirida ettevõtete igapäevast toimimist, suurendada halduskoormust ning osutada ettevõttele liiga kulukaks.

Et tagada õigusselgus ja vältida liiga sagedast auditeerimist, teeb Kaubanduskoda ettepaneku kehtestada eelnõu §-s 82 konkreetne sageduspiirang. See annaks ettevõtjatele kindluse ja aitaks vältida liigset halduskoormust. Teeme ettepaneku määrata, et elutähtsa teenuse osutajaid auditeeritakse maksimaalselt kord kolme aasta jooksul, välja arvatud juhul, kui järelevalveorganil on konkreetne ja põhjendatud kahtlus oluliste nõuete rikkumise kohta.

4. Rollikonflikt sõjaaja ametikohale nimetatud isiku ja samal ajal kriisiülesandega ameti- või töökohal töötava isiku vahale

Eelnõu § 101 lg 3-4 näevad ette, et juhul, kui kriisiülesandega seotud ameti- või töökohustus tekib sõjaaja ametikohale nimetatud isikul, kes on Kaitseväge hinnangul vältimatult vajalik lisaõppekogunemise, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni või sõjaseisukorra ajal tema sõjaaja ametikoha ülesannete täitmisel, selgitab Kaitseressursside Amet koostöös Kaitseväge ja püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku või põhiseadusliku institutsiooniga välja, kas ja millistel tingimustel on võimalik isikut sõjaaja ametikohal või kriisiülesandega ameti- või töökohal asendada. Kui selgub, et isikut ei ole võimalik sõjaaja ametikohalt puudumise korral asendada, võib Kaitseressursside Amet kehtestada Kaitseväge ettepanekul tähtajalise piirangu isiku töökohustuse rakendamisele ja täitmisele sõjaaja ametikoha ülesannete täitmise ajal.

Leiame, et selline mehhanism võib praktikas ohustada elutähtsate teenuste osutamise jätkusuutlikkust, kuna püsiva kriisiülesandega asutusel või isikul (sh ETO-l) puudub võimalus juba varakult teada saada, kas nende kriitilise tähtsusega töötaja osutub sõja- või kriisiolukorras Kaitseressursside Ameti hinnangul asendamatuks. Samal ajal põhineb elutähtsa teenuse osutamine sageli töötajatel, kellel on spetsiifilised teadmised ja oskused ning kelle asendamine ei ole realistlik. Ei ole võimalik määrata samale töökohale mitu inimest, et üks neist vajadusel asuks täitma sõjaaja ülesandeid.

Et tagada õigusselgus ning vältida olukordi, kus elutähtsa teenuse osutaja ei saa kriisiolukorras oma ülesandeid täita, teeb Kaubanduskoda ettepaneku täiendada eelnõu § 101 lg 3–4 sõnastust/seletuskirja, nii et juba sõjaaja ametikohale määramise kavatsuse korral oleks võimalik püsiva



kriisiülesandega asutusel või isikul saada Kaitseressursside Ametilt teavet selle kohta, kas isik on sõjaaja ametikohal kriitiliselt vajalik. Näiteks võiks eelnõus või seletuskirjas olla täpsustus, et Kaitseressursside Amet annab püsiva kriisiülesandega asutusele või isikule sõjaaja ametikohale määramise kavatsuse korral eelnevalt teada, kas nimetatud isik on sõjaaja ametikohal kriitiliselt vajalik. See võimaldab asutusel või isikul teha ennetavaid otsuseid töökorralduse ja asendamise kohta, et tagada elutähtsa teenuse osutamise jätkusuutlikkus kriisiolukorras. Sellisel juhul oleks võimalik ennetavalt otsustada, kas isik sobib nimetamiseks ametikohale või on vaja kaaluda alternatiivi. Ennetus aitab vältida vaidlusi sõjaolukorra saabudes, mil tööjõu kättesaadavus on niigi piiratud.

5. Taustakontrolli laiendamine

Eelnõu § 77 ja 78 sätestavad taustakontrolli alused. Taustakontrolli tegemisel kontrollitakse isikusamasust ja andmeid isiku karistatuse kohta. Samas ei saa ETO kehtestada enda riskihinnangus täiendavaid kontrolle, mis on vajalikud teenuse turvalise ja järjepideva osutamise tagamiseks. Leiame, et selline lähenemine ei ole piisav kõikides olukordades ja kõikide ametikohtade puhul. Elutähtsa teenuse osutajal peab olema võimalus oma riskianalüüsist lähtudes keelduda isiku tööle võtmisest ka muudel kui seaduses loetletud alustel, näiteks juhul, kui isikul on seos kõrge riskiga riigi, välisriigi mõjuvõrgustiku või muu tundliku riskifaktoriga. Ühtne ja piiratud taustakontrolli alus ei pruugi anda piisavat kaitset ega vasta eri teenuste erinevatele riskiprofiilidele.

Kaubanduskoda teeb ettepaneku täiendada eelnõud selliselt, et riigi poolt kehtestatud taustakontrolli nõuded kujutaksid endast minimaalset kohustuslikku lävendit, millele elutähtsa teenuse osutaja võib lisada täiendavaid kontrolle vastavalt oma riskihinnangule. Näiteks võiks eelnõu §-i 77 täiendada lõikega, mis ütleb, et „Elutähtsa teenuse osutaja võib § 77 lg 4 alusel kehtestatud taustakontrolli nõuetele lisaks teha täiendavaid kontrolle vastavalt oma riskihinnangule, sealhulgas keelduda töötaja tööle võtmisest, kui see on vajalik teenuse turvalise osutamise tagamiseks”. Leiame, et selline võimalus peab olema selgesõnaliselt lubatud, et tagada elutähtsa teenuse osutajale õigus valida oma tööle võtmiseks töötajaid, kelle sobivus on hinnatud terviklikult ning julgeolekukaalutlusi arvestades.

6. Taustakontroll ja töölepingu lõpetamine

Eelnõu § 78 lg 1 näeb ette imperatiivselt need alused, mille esinemisel ei ole eelnõu § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesande usaldamine isikule elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel lubatud. Lisaks ütleb eelnõu § 78 lg 2, et ETO on kohustatud kontrollima, kas eelnõu § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet on sobiv anda täita isikule, keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud. Seletuskirja lk 203 ütleb, et „oma töötajate suhtes tuleb elutähtsa teenuse osutajal eelmises punktides nimetatud asjaolude ilmnemisel rakendada töölepingu seaduses (edaspidi TLS) sätestatud



korda ning selle suhtes eelnõus erisusi ei ole ette nähtud”. Seega saab taustakontrolli mitteläbimise korral kasutada TLS-s toodud vahendeid, et sellise töötajaga töösuhte lõpetada.

Leiame, et õigusselguse ja praktilise rakendatavuse huvides oleks ETO-l tööandjana oluline, kui seaduses oleks see ka otsesõnu välja toodud koos viitega konkreetsele töölepingu lõpetamise alusele. Selline selgus aitaks ennetada võimalikke tulevase töövaidlusi ning annaks ka taustakontrolli subjektile arusaadava signaali, millised on tagajärjed juhul, kui taust ei vasta nõuetele. **Teeme ettepaneku täiendada eelnõu § 78 lõikega, mis ütleks, et „Kui § 77 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet ei ole võimalik usaldada isikule taustakontrolli tulemuste tõttu, võib elutähtsa teenuse osutaja töölepingu lõpetada mõjuval põhjusel vastavalt TLS § 88 lg 1 üldklauslile või muule asjakohasele sättele.“** Selline sõnastus annab ETO-le tööandjana selge aluse tegutsemiseks ja vähendab töövaidluste riski, säilitades samal ajal kooskõla TLS § 88 lahtise ja näitliku loeteluga.

7. Teenuse osutaja isiku usaldusväärsuse hindamisel arvestatavad karistused

Eelnõu § 78 lg 3 kohaselt peab ETO taustakontrolli raames tahtliku kuriteo eest karistatud isiku puhul isiku usaldusväärsuse hindamisel arvestama üksnes nende karistuse andmetega, mis on kindlaksmääratud ülesande täitmise seisukohast olulised. Seletuskirja lk 203 on toodud näitena, et elutähtsa teenuse osutaja IT-juhi ülesande puhul võivad olla olulised kuriteod, mis on seotud arvutisüsteemidele ebaseaduslikult juurdepääsu hankimisega, arvutiandmetesse sekkumisega, arvutisüsteemi toimimise takistamisega või arvutikuriteo ettevalmistamisega, kuid ebaolulisel kohal on karistus joobeseisundis juhtimise eest.

Leiame, et selline sõnastus võib praktikas tekitada vaidlusi, kuna „ülesande täitmise seisukohast olulisuse“ hindamine on subjektiivne ning eri osapooled võivad seda tõlgendada erinevalt. On tõenäoline, et taustakontrolli subjekt vaidlustab elutähtsa teenuse osutaja otsuse, kui keeldumise aluseks on mõni muu karistus kui § 78 lg 1 loetletud.

Kaubanduskoda teeb ettepaneku täiendada eelnõu § 78 lg-3 järgmise lausega: „Elutähtsal teenuse osutajal on õigus hinnata, millised karistusandmed on asjakohased konkreetse ülesande täitmise seisukohast.“

8. Riigipoolsed toetusmeetmed

Kaubanduskoda on jätkuvalt seisukohal, et tuleks luua ka riigipoolseid toetusi ettevõtetele, kes praegu ja tulevikus kvalifitseeruvad elutähtsa teenuse osutajateks. Eelnõu seletuskirja kohaselt kehtiv hädaolukorra seadus hõlmab ca 400 ettevõtet, kes on määratud või määratakse hiljemalt 2026. a veebruar elutähtsa teenuse osutajaks ja kellele kohaldub ka elutähtsa teenuse regulatsioon.

ETOk olemine toob endaga ettevõttele kaasa aga väga mitmeid kohustusi, nagu näiteks kohustus korraldada õppusi, koostada riskianalüüsi ja tagada toimepidevus. Eelnõu toob seega just uutele ETOks kvalifitseeruvatele ettevõtetele kaasa väga mitmeid uusi suuri kohustusi ning eelnõuga on seega

ettevõtetele pandud väga mitmeid nõudeid. Selle kõrval ei ole piisavalt pööratud rõhku sellele, kuidas ettevõtteid motiveerida ja toetada seoses kaasnevate kohustustega.

Kaubanduskoda leiab, et selline ettevõtete toetamine on vajalik, et ei toimuks ainult ühepoolne ettevõtete koormamine ning et ettevõtetel tekiks ka reaalne soov olla ETO. Lisaks on ilmne, et igale ettevõttele juurde tulev kohustus ja reegel toob kaasa ka kulu, mis omakorda võivad avaldada seetõttu mõju ka toodete ja teenuste lõpphindadesse. Muuhulgas ei ole eelnõus kulude hüvitamise mehhanismi, mida ettevõtjad saaksid nõuda erakorraliste ja täiendavate kohustuste puhul. Eelnõu kohaselt peab kõik julgeoleku ja riigi kaitse seisukohalt olulised ülesanded täitma ettevõtte enda kulul.

Kuna aga riigi huvides on tagada kriisi ajal elutähtsate teenuste olemasolu, siis selle kohustuse täitmiseks peaks ka riik pakkuma ettevõtetele omapoolset tuge, et tagada ka ettevõtete motiveeritus ja soov olla ETO.

Kaubanduskoda on seisukohal, et riik peab looma ETO-dele toetus- ja kompenseerimismehhanismid.

9. Ühtne kontaktpunkt ETO-dele

Bürokraatia vähendamiseks ning protsesside tõhustamiseks soovitame kehtesta ETO-de jaoks üksainus kontaktpunkt, kelle kaudu toimub kogu teabe vastuvõtt ning edasine koordineerimine teiste asutustega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Ireen Tarto

Ireen.tarto@koda.ee



EESTI
KAUBANDUS-
TÖÖSTUSKODA

100