

Riigikantselei
riigikantselei@riigikantselei.ee

Teie 28.02.2023 nr 7-2/23-00367-1
Meie 05.04.2023 nr 4/64

Arvamuse esitamine seoses tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga

Lugupeetud Taimar Peterkop!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Riigikantseleid võimaluse eest avaldada arvamust seoses tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga, mille eesmärk on tagada erinevate kriiside võimalikult ühetaoline lahenduskorraldus, kriisi lahendavate eri tasandite ja osaliste tegevuse terviklikkus ning omavaheline seostatus. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud seoses eelnõuga.

1. Riigipoolsed toetusmeetmed

Kaubanduskoda on seisukohal, et eelnõuga tuleks luua ka riigipoolseid toetusi ettevõtetele, kes praegu ja tulevikus kvalifitseeruvad elutähtsa teenuse osutajateks (edaspidi ETO). Kehtivate seaduste kohaselt ETOdele kehtivad nõuded jäävad tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga peamiselt samasuguseks, kuid eelnõuga on määratud mitmed uued valdkonnad elutähtsaks teenuseks ning seega muutuvad paljud uued ettevõtted ETOks. ETOks 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. Kaubanduskoda rõhutab, et 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 saada ETOks. Lisaks on ilmne, et iga ettevõtetele 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. Kulude hüvitamist võiksid ettevõtted saada nõuda näiteks õigusaktidega tekitatud täiendavate kulude eest või juhul kui ettevõttel tuleb teha riikliku julgeoleku suurendamiseks vajalikke täiendavaid ettevalmistusi ja kulutusi. 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, et aidata suurenenud kohustusi täita.

2. Küberturvalisuse nõuded

Eelnõu § 196 punktiga 3, millega täiendatakse küberturvalisuse seaduse §-i 7 uue lõikega 3¹, mille kohaselt peavad ETO-d, kelle infosüsteemid asuvad välisriigis, tagama elutähtsa teenuse toimepidevuse ka viisil ja vahenditega, mis ei sõltu välisriikides asuvatest infosüsteemidest. Selline nõue välistab ETOde puhul välisriikides olevate serverite ja ka pilveteenuste kasutamise. Näiteks ETO-le, kes kasutab oma tegevuse tagamiseks, kas pilveteenuseid või asub tema andmekeskus näiteks ematettevõtja juures Soomes, tooks muudatus kaasa otsese kohustuse võtta kasutusele uued sobivad meetmed, et seda nõuet täita. Peamiselt puudutab probleem uue eelnõuga ETOks muutuvaid elutähtsa teenuse osutajaid toidu varustuskindluse valdkonnas. Täna kasutavad näiteks paljud Eesti olulisemad toidutööstused ning kaubandusettevõtjad oma põhiprotsessides pilveteenuseid või asuvad nende andmekeskused välismaal. Seega võib tekkida olukord, kus ettevõtte peab näiteks kasutusele võtma täiesti uue tarkvaralahenduse, kuna näiteks paljud tootmise juhtimise tarkvarad ongi tänapäeval kasutatavad vaid pilvelahendusena. Sellised muudatused toovad endaga omakorda kaasa suured kulutused. Lisaks pärsib see ETOde konkurentsivõimet võrreldes teiste turuosalistele, kuna ettevõtetele puudub võimalus kasutada kaasaegseid ja parimaid tehnoloogilisi lahendusi.

Kaubanduskoda on seisukohal, et säte paneb ETO-d konkurentsi turul võrreldes teiste turuosalistega ebavõrdsesse olukorda ning seetõttu tuleb kriitiliselt analüüsida, kas selline säte on eelnõus nimetatud kujul üldse vajalik.

3. Toidu varustuskindlus

Võrreldes kehtiva hädaolukorra seadusega muutub ka toidu varustuskindlus elutähtsaks teenuseks. Toiduvaldkonnas reguleeritakse ETO määratlus lisaks tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ka läbi toiduseaduse. Uus toiduseaduse § 46⁴ sätestab, et toidu valdkonnas on ETO ettevõtja, kellel on teravilja-, pagari- või makarontoodete tootmise, looma pidamine liha või piima tootmise, liha käitlemise, piima käitlemise või toidu jaekaubanduse valdkonnas märkimisväärne mõju elanikkonna toiduga varustamisel. Varustuskindluse määratlemisel võetakse arvesse nimetatud valdkonna ettevõtjate aastane müügi käive. ETO staatus saab suurima müügi käibega ettevõtja, erandina piima käitlemise valdkonnas, kus ETO-ks määratakse kolm suurimat müügi käibega ettevõtjat. Kaubanduskoda on seisukohal, et määruse alusel ETO-ks muutuvate toidunettevõtete puhul tuleb neile teha ETO-de reeglitest erandeid või määrata neile ainult püsiv kriisiülesanne. Kõikide eelnõus kehtestatud ETO nõuete täielik täitmine toiduvaldkonnas on ebaproportsionaalne ning need võivad suuresti mõjutada ettevõtte konkurentsivõimet (vt arvamuse punkt



2). Tuleb hoolikalt kaaluda, milliste ETO nõuete kehtestamine on vajalik ja ei ole vajalik toiduvaldkonna ETO-de puhul.

Seega teeb Kaubanduskoda ettepaneku hinnata kriitiliselt, kas ja millised ETO-le kehtivad nõudeid on vaja rakendada ka toiduvaldkonna ETO-de puhul ning lähtuvalt sellest, kehtestada toiduvaldkonnas tegutsevatele ETO-le erandid. Näiteks ühe alternatiivina tuleks kaaluda lahendust, kus toiduga varustamine või teatud osa sellest on püsiv kriisiülesanne, mitte elutähtsa teenuse osutamine.

4. Üleminekuperiood

Kuna eelnõuga täiendatakse elutähtsate teenuste nimekirja, siis muutuvad ka paljud uued ettevõtted ETO-deks. ETO-ks olemine toob endaga eelnõu kohaselt palju uusi kohustusi. Kuna kohustusi on palju, siis võtab ka nende ettevalmistamine aega. Lisaks peavad ka ettevõtted enda jaoks läbi töötama uue mahuka seaduse teksti, et tutvuda uute kohustustega. Seletuskirja § 75 lg 3 kohaselt määratakse peale ettevõtte ETO-ks määramist ETO-le kuupäev, mis ajaks peab elutähtsa teenuse osutaja täitma korraldaja kehtestatud toimepidevuse nõuete määruses sätestatud nõudeid, ning tähtaeg seaduse eelnõus sätestatud nõuete (nt riskianalüüsi, kriisiplaani, õppustekorraldamise nõuded) täitmiseks. Viimase puhul ei tohi see tähtaeg olla pikem kui 10 kuud. Praeguse selgituse kohaselt jääb mulje, et kõikide nõuete täitmiseks võib määrata ka väga lühikese tähtaja, mille jooksul ei pruugi olla reaalne nende täitmine ning mis omakorda võib kaasa tuua trahvid. Lisaks võib praeguse selgituse kohaselt määrata ühele uuele ETO-le ühe tähtaja ja teisele teise. Olem seisukohal, et nõuete täitmise jaoks peab olema tagatud piisav ajaperiood ning seega tuleks määrata konkreetselt, et igal juhul on uuel ETO-l aega nõuete täitmiseks vähemalt 10 kuud.

Seega teeb Kaubanduskoda ettepaneku tagada eelnõuga piisav üleminekuperiood uutele ETO-dele ning et ETO nõuete täitmise aeg oleks sätestatud kõikidele sarnaste kohustuste korral alati võrdset ja mitte vähem kui 10 kuud.

5. ETO kohustuste rikkumine

Eelnõu § 150 kohaselt suurendatakse märkimisväärselt elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumise karistusi, tõstes selle 20 000 eurolt 400 000 euroni. Seega tõstetakse karistusmäär maksimaalse lubatuni. Seletuskirjas on põhjendatud sellist muudatust asjaoluga, et kuivõrd ETO-de tegevuse puhul on tegemist teenustega, mille toimepidevuse tagamine ja selleks seadusega sätestatud kohustuste täitmine on väga olulise tähtsusega, kuna nende kohustuste täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine võib tuua kaasa väga suure kahju, ohustada inimeste elu ja tervist, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Siiski tuleb arvestada sanktsioonimäära maksimumini tõstmise puhul seda, et kriisi olukorras tegutsevad ettevõtted oma parimal võimalusel. Arvestada tuleb ka sellega, kuidas toimivad omavahelised koostööd ja milline on täpne kriisi olukord. Seega ei peaks sanktsiooni maksimummääras kohaldamine toimuma kindlasti kergekäeliselt ning et karistuse kohaldamise vajadusel peab see olema ka proportsionaalne rikkumisega. Lisaks on



Kaubanduskoda arvamusel, et kuna ETO-de roll on julgeoleku tagamisel ulatuslik ja eelnõu seab ETO-dele ulatuslikult kohustusi ning selle juures ei ole loodud ETO-dele toetavaid- või kompenseerivaid mehhanisme, siis on ebaproportsionaalne tõsta ka sanktsiooni määrasid maksimumini.

Kaubanduskoda on seisukohal, et põhjendatud ei ole eelnõuga kehtestatud maksimummääras karistus elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumise eest.

6. Kriisiülesanded

Juhime tähelepanu, et eelnõus ja seletuskirjas on kriisiülesannete regulatsioon ebaselge. Eelnõu kohaselt on kriisiülesanded püsivad või ühekordsed. Need on eelnõus reguleeritud vastavalt §-s 9 ja §-s 43. Seejuures on aga seletuskirja §-s 9 räägitud mitte ainult püsivatest kriisiülesannetest vaid ka ühekordsetest. Leiame, et seletuskirja käsitus võib jääda lugejale ebaselgeks, kuna eelnõu §-i 9 lugedes ei tule välja, et kuskil on eraldi sätestatud ka ühekordsed kriisiülesanded. Selle tõttu võib tekkida segadus, kust tulenevad ühekordsed kriisiülesanded, või kus need reguleeritud on. Seletuskirja §-9 selgituste juures ei ole ka viidet eelnõu §-ile 43.

Kaubanduskoda teeb ettepaneku täpsustada seletuskirja §-9 selgitusi, et tuleks selgemini välja ka see, et ühekordsed kriisiülesanded on reguleeritud eelnõus eraldi.

7. Arutelu korraldamine

Kaubanduskoda on seisukohal, et toimuma peaks kohtumine ja arutelu Riigikantselei ja ETO-de vahel, et ettevõtted saaksid aimu, millised nõuded neile tulenevalt uue seaduse eelnõust kehtima hakkaksid. Kuna eelnõu kohaselt on ETO-del väga palju kohustusi ning paljude uute valdkondade ettevõtted muutuvad ETO-deks, siis oleks vajalik saada selgus selles, millised nõuded kohalduvad. Kuna eelnõu sisaldab ka selliseid nõudeid ETO-dele, mille teostamine võib osutuda väga keeruliseks ja kulukaks ning mille realiseerimine ei pruugi olla tegelikkuses isegi realiseeritav (vt arvamuse punkt 2). Arutelu võimaldaks kõikidel osapooltel avaldada enda seisukohti ja vastavalt sellele on võimalik ka teha nõuetes lähtuvalt valdkondadest erisusi.

Seega teeb Kaubanduskoda ettepaneku korraldada arutelu ETO-de ja Riigikantselei vahel, et hinnata lähtuvalt konkreetsest valdkonnast ETO nõuete vajalikkust ning tagada ETO-le selgus, millised nõuded neile kohalduvad.

Lugupidamisega



/allkirjastatud digitaalselt/
Mait Palts
Peadirektor

Koostanud: Ireen Tarto ireen@koda.ee