



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 23.09.2025

Meie 20.11.2025

nr 1-6/3254-1, SIM/25-
1033/-1K
nr 8-2/7701

Abipolitseiniku seaduse eelnõu koostölastamata jätmine

Austatud minister

Siseministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostölastamiseks abipolitseiniku seaduse eelnõu (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium teeb eelnõu kohta arvukalt märkusi. Arvestades märkuste hulka ja kaalu, jätab Justiits- ja Digiministeerium eelnõu koostölastamata.

Üldine märkus eelnõu kohta

1. Eelnõu koostamisele eelnenud väljatöötamiskavatsust (VTK) koostölastades nõustus Justiitsministeerium, et VTK-s pakutavad muudatused aitaksid Politsei- ja Piirivalveametil (PPA) olemasolevate ressurssidega tõhusamalt tegutseda. Samas väljendasime seisukohta, et ülesannete olulisuse tõttu ei peaks PPA oma põhifunktsioonide katmisel lootma üksnes abipolitseinike jt vabatahtlike suuremale kaasamisele.

Abipolitseinike õiguste ulatusliku laiendamise kõrval on struktuurseks lahenduseks peamisele probleemile koosseisuliste teenistujate ja täidetavate ülesannete koostölla viimine. PPA ülesanded peavad olema täidetud ka olukorras, kus vabatahtlikud ei saa, ei soovi või ei suuda oskuste puudumise tõttu ametit aidata.

Justiitsministeerium juhtis Siseministeeriumi tähelepanu probleemidele juba politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) muutmise seaduse eelnõu koostölastuskirjas 10.05.2018. a nr 8-2/2462.

Eelnõu kiireloomulisust põhjendati 2018. a asjaoluga, et järgmistel aastatel on politseiteenistusest pensionile jäämas suur hulk teenistuses olevaid politseiametnikke. Prognooside kohaselt siirdub pensionile aastatel 2018–2023 ca 25% politseiametnikest, s.o ca 1000 politseiametnikku. See tähendab, et pensionile siirduvate politseiametnike asemele on vaja leida uued politseiametnikud, mis aga arvestades praegust demograafilist ja majanduslikku olukorda võib osutuda keeruliseks.

2018. a PPVS muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lk-l 4 oli märgitud: „Muu hulgas mõjutab noorte arvu vähenemine viimastel aastatel nii praegu kui ka tulevikus politseiteenistust, kuna see vähendab politsei erialale õppima kandideerijate ja edaspidi ka politseiteenistusse kandideerijate arvu. Samuti on politseiteenistust viimastel aastatel mõjutanud, et politseiametnike konkursside luhtumine on kasvanud 70%.“.

Eelnõule on lisatud VTK märkustega arvestamise tabel. Selles nõustutakse, et abipolitseinike kaasamine saab olla toetav meede, kuid ei asenda politsei põhifunktsioonide täitmiseks vajalikku

koosseisulist ressursi. Tabeli kohaselt: „Muudatuste eesmärk on olemasolevate võimaluste tõhusam kasutamine olukorras, kus tööjõuturg ja demograafilised muutused piiravad uute teenistujate leidmist. Samal ajal tegeleme ka süsteemsete lahendustega – sh personalipoliitika ajakohastamine, politseiõppe populariseerimine ja täiendava rahastamise võimaluste otsimine.“

Palume lisada eelnõu seletuskirja ülevaate, kuidas 2018. a seadusemuudatus on ennast praktikas õigustanud, kas pensionile siirduvate politseiametnike asemele on leitud uued ametnikud ning milline on hetkel konkursside edukuse või luhtumise protsent.

Taustakontroll

- 2. Eelnõu § 5 lg 1** nõuded sätestavad muuhulgas, et I astme abipolitseinikuks võib nimetada isiku, kes ei ole karistatud tahtlikult toimepandud esimese astme kuriteo eest, olenemata andmete kustutamisest (p 8), samuti kellel pole karistust tahtlikult toimepandud kuriteo eest (p 9) ja kes ei ole kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav (p 10) ning kes on läbinud I astme abipolitseiniku väljaõppe (p 14).

Eelnõu § 7 sätestab, et abipolitseinikuks kandideerija esitab PPA-le nõuetele vastavuse kontrolliks ja taustakontrolli läbiviimiseks enne kontrollide läbiviimist samas sättes nimetatud kandideerimisdokumentid.

Varasema APoS kohaselt toimus abipolitseinikuks saamine kaheetapiliselt: esmalt otsustati isiku arvamine abipolitseiniku kandidaadiks (kehtiv APoS § 7 lg-d 5 ja 6) ning pärast esmase väljaõppe läbimist nimetati abipolitseiniku kandidaat abipolitseinikuks (kehtiv APoS § 9). Seega toimus ka isikule esitatud nõuetele vastavuse hindamine mitmes etapis – kandidaadiks arvamisel ja abipolitseinikuks nimetamisel.

Uue regulatsiooni, täpsemalt eelnõu § 7 ja § 8 lg 3 ja 4 kohaselt on kandideerimisdokumentide esitamine, nõuetele vastavuse kontroll ja taustakontroll aga nn üksteisele järgnevad järjestikused tegevused, st nõuetele vastavuse kontroll viiakse läbi peale § 7 nimetatud kandideerimisavalduse ja dokumentide esitamist, taustakontroll toimub alles siis, kui nõuete kontrolli tulemusena on jaatatud isiku nõuetele vastavust § 5 lg 1 p-des 1-4, 12 ja 14 toodud nõuetele (EN § 8 lg 4). Eelnõu § 11 lg 2 punkti 2 kohaselt viiakse ka esmane vestlus kandidaadiga läbi alles taustakontrolli raames, et selgitada välja, kas isik vastab eelnõu § 5 lõike 1 punktides 5 ja 6 sätestatud nõuetele (isikuomadused ja maine).

Eelnevast saab järeldada, et abipolitseinikuks kandideeriva isiku suhtes saab nõuetele vastavuse kontrolli ning taustakontrolli läbi viima asuda alles siis kui isik on juba edukalt läbinud I astme abipolitseiniku väljaõppe (§ 5 lg 1 p 14). Palume selgitada, kas see on olnud eelnõu koostajate eesmärk.

Kuna varasemat karistust saab kontrollida alles taustakontrolli raames st peale nõuete kontrolli edukat läbimist ehk peale edukat väljaõpet, siis on võimalik, et I astme abipolitseiniku väljaõppe võivad läbida kõik soovijad, seda ka siis, kui neil on juba kandideerimisdokumentide esitamise ajal ja enne väljaõppele asumist tegelikult varasemast karistusest tulenev keeld (EN § lg 5 p 8)? Seega uue regulatsiooni kohaselt võivad edaspidi väljaõppel osaleda (sh korduvalt) ja seda läbida ka need isikud, keda kehtiva korra alusel ei saaks karistusest tulenevalt kandidaadiks nimetada ning väljaõppele lubada.

Palume selgitada, kas üldse ja kui, siis millisel ajahetkel, õiguslikul alusel ning milliseid andmeid kontrollitakse isiku suhtes enne I astme väljaõppele lubamist.

- 3. Eelnõu § 5 lg 1 punktid 5 ja 6** sätestavad, et abipolitseinikuks võib nimetada isiku, kes oma isikuomaduste, kõlbluse ja usaldusväärsuse poolest on sobilik osalema politsei tegevuses (p 5) ning kelle käitumine ja eluviis kohaselt ei kahjusta PPA mainet ega ohusta enda ega teise isiku turvalisust ega riigi julgeolekut või avalikku korda (p 6). Sellega on hindajale antud kaalutlusõigus võtta isiku usaldusväärsuse ja PPA mainele isikust tuleneva ohu hindamisel arvesse ka muid isikust tulenevaid asjaolusid.

Nõustume seletuskirjas tooduga (lk 30), et abipolitseinikuks kandideerija peab arvestama sellega, et abipolitseinik võib sattuda avalikkuse kõrgendatud tähelepanu ja huvi all ning tema käitumisele esitatakse ühiskonna poolt kõrgendatud eetilisi ootusi.

Eelnõu seletuskirjas eelnõu § 5 lg 1 p 6 selgitustes (lk 30) on öeldud, et nõude eesmärgiks on tagada, et abipolitseinik on usaldusväärne, eetiline ja vastutustundlik inimene, kelle käitumine ja eluviis toetavad politsei missiooni avaliku korra ja turvalisuse tagamisel ning PPA maine kahjustamise vältimiseks ei tohi abipolitseinik ise rikkuda seadusi. Ebaselgeks jääb siiski, mida on siin silmas peetud „seaduste rikkumise all“. Nimelt ei too mitte kõik seadusest tulenevate nõuete mittetäitmisel kaasa registrisse kantavat karistust – näiteks võib süütegu aeguda, süütoemenetluse võib oportuuniteediga lõpetada jne.

Seletuskirjas eelnõu § 5 lg 1 punkti 9 selgituses (lk 32) tuuakse välja, et juhul kui isikul on kehtiv karistus väärteto eest, tuleb hinnata, kas tegu, mille ta toime pani, on selline, et ta ei ole usaldusväärne PPA jaoks ning tema käitumine pole olnud kõlbeline, selgitades, et nõue on sarnaselt sätestatud ka kehtivas APoIS-is. Seega viidatakse siin eelnõu lg 5 1 p 5 sätestatud usaldusväärsuse ja kõlbelisuse kontrollile. Ebaselgeks jääb aga, kas punkti 6 seletuskirjas (lk 30) toodud selgituse kohaselt võetakse usaldusväärsuse hindamisel arvesse ka isiku muid kohustuste rikkumisi nt mõjutustrahvid, hoiatustrahvid, viivistasud, maksukohustuse mittetäitmine, tsiviilõiguslikud kohtuvaidlused, lapse või vanema ülalpidamiskohustuse mittetäitmine jne.

Kui need lähevad arvesse, siis palume selgitada, kust neid andmeid saadakse. Kui töödeldakse isikuandmeid, siis tuleb see ka eelnõus asjakohaselt kajastada, arvestades muu hulgas isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) art 5 tulenevat läbipaistvuse nõuet. Seejuures tuleb ka silmas pidada, et nt lühimenetluses määratav mõjutustrahv või kirjalikus hoiatamismenetluses määratav hoiatustrahv ei ole süüteo eest kohaldatav karistus, seda ei kanta karistusregistrisse ja sellele ei või tugineda süüteo korduvuse arvestamisel ega muude süüteo eest ette nähtud õigusjärelmete kohaldamisel.

Eelnevale tuginedes ei ole paraku üheselt arusaadav, kas ja millistest rikkumistest või seaduste mittetäitmisest peab ametisse nimetatud abipolitseinik PPA-d teavitama, et vältida talle pandud teavituskohustuse rikkumist (eelnõu § 22 lg 1 p 13 kohustus teavitada PPA-d esimesel võimalusel, kui ta ei vasta EN § 5 nõuetele). Kas teavitama peaks ka kõigist toime pandud väärtegudest, kaameratrahvidest, hilinenud või maksmata maamaksust, elatise võlgnevusest ja muude kohustuste rikkumistest?

Eeltoodule tuginedes palume selgitada, mida on täpsemalt silmas peetud eelnõu § 5 lg 1 punktides 5 ja 6 sätestatud nõuete hindamisel, eelkõige isiku varasemate rikkumiste osas. Palume eelnõus täpsustada, milliseid andmeid (sh kas ka väärtetokaristused) ja millistest andmekogudest sellisel juhul kasutatakse. Palume vastavalt korrigeerida ka SK sõnastust.

4. **Eelnõu § 5 lg 1 p 9 ja 10** välistavad abipolitseinikuks nimetamise, kui isik on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest või on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav.

Pöörame tähelepanu, et kahtlustatava, aga ka süüdistatava staatus ning isiku kehtivate karistuste olemasolu ja seega isikule tagajärgede saabumine sõltub vastava päringu tegemise hetkest. Näiteks võib olla isik kahtlustatav või süüdistatav, aga ka nn kehtivalt karistatud staatuses kandideerimisavalduse esitamise hetkel, kuid väljaõppele asumisel, kestel või peale lõpetamist on tema staatus muutunud, nt tehtud tema suhtes õigeksmõistev kohtuotsus, süüdistust mitte esitatud või on ettevaatamatust toime pandud tegu registrist kustunud. Samuti võib olla vastupidine olukord – isik võib saada kahtlustatava staatuse alles väljaõppe ajal või vahetult peale selle läbimist, aga enne ametisse nimetamist. Kui kehtiva karistuse olemasolu osas võib isegi olla võimalik hinnata selle hinnangulist arhiivi kandmise aega (KarRS § 20), siis kahtlustatava ja süüdistatava staatuse kestuse ja selle staatuse nn tulemuse puhul selline ettenägev hindamisvõimalus puudub.

Eelnõu § 50 lg 1 p 1 sätestab, et ametisse nimetatud abipolitseiniku staatus peatatakse, kui isik on kriminaalasjas kahtlustatav või süüdistatav. Abipolitseiniku kandidaadi suhtes aga sellised sätted puuduvad.

Seega jääb ebaselgeks, kas kahtlustatava või süüdistatava (p 10) või kehtiva karistusega (p 9) staatuses isik saab ja tohib osaleda väljaõppel. Kas kontroll toimub alles enne abipolitseinikuks nimetamist, kui kõik muud tingimused on täidetud?

Eelnõu ei tee vahet kandidaadiks nimetamise, kandidaadina väljaõppel olemise ja abipolitseinikuks nimetamise vahel. Siiski, kui eeldada, et taustakontrolli tehakse kaks korda (st kandidaadiks nimetamisel ehk enne väljaõppele lubamist ning peale nõuete kontrolli ehk enne ametisse nimetamist), siis mis saab kandidaadist, kellele esitatakse kahtlustus kandideerimise sh väljaõppe kestel?

- Juhul kui keeldumise alused avalduse esitamise hetkel ja eelkontrolli raames küll puuduvad, isik lubatakse väljaõppele, aga väljaõppe ajal või selle lõpuks on isikule esitatud kahtlustus. Kas sellisel juhul kandideerimisprotsess lõpeb automaatselt või „peatub“? Kas isik arvatakse väljaõppelt välja?
- Kas isik peab peale aluse äralangemist (nt pool tundi pärast päringu tegemist, järgmisel päeval või kolme kuu pärast jne) esitama uue kandideerimisavalduse ning läbima kogu kandideerimisprotsessi uuesti?
- Juhul kui isik on juba jõudnud väljaõppe läbida, kas väljaõppe tuleb uuesti läbida?
- Kui kandideerimisprotsess lõpeb eelnõu § 5 lg 1 p 10 alusel, kuid alus langeb hiljem ära, siis kas edaspidi kasutatakse eelmisel kandideerimisel läbiviidud taustakontrolli andmeid (elnõu § 10 p 14) ja neid andmeid säilitakse eelnõu § 13 alusel viis aastat?

Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et eelnõus peab olema üheselt selge, millal, s.o mitu korda taustakontrolli teostatakse, samuti tuleb seda seletuskirjas läbipaistvalt selgitada.

Eeltoodud probleemidele viidates palume kaaluda uues regulatsioonis vahetegemist kandidaadiks nimetamise, kandidaadi staatuses oleku ja abipolitseinikuks nimetamise vahel ning täpsustada sõltuvalt kandidaadi staatusest, mis hetkel taustakontrolli teostatakse, milliseid andmeid selle käigus töödeldakse ning mis juhtudel (sh ajaraamis) on isikul võimalik nõuda uue päringu või kontrolli tegemist (nt kui vahetult peale päringu tegemist langes alus ära).

- 5. Eelnõu § 10 punkt 8** sätestab, et taustakontrolli läbiviimiseks võib PPA töödelda andmeid selliste kriminaalmenetluste kohta, kus isik on tunnistatud kahtlustatavaks või on süüdistatav, ja nende lahendite kohta.

Eelnõu seletuskirja lk 37-38 „Samuti on taustakontrolli käigus õigus töödelda andmeid selle kohta, kas isik oli või on kahtlustatav, süüdistatav ning prokuratuuri loal ka selle kriminaalasja sisulisi andmeid. Kriminaalmenetluse andmete all on mõeldud jälitustoimingutega kogutud andmeid.“

Esmalt juhime tähelepanu, et eelnõu § 5 lg 1 p 8-10 sätestatud abipolitseinikuks nimetamisest keeldumise absoluutseks aluseks on päringu tegemise hetkel isiku konkreetne menetluslik staatus käimasolevas menetluses (isik ei tohi olla kahtlustatav või süüdistatav § 5 lg 1 p 10 järgi, süüdimõistev kohtuotsus kuriteos § 5 lg 1 p 8-9 järgi). Nende aluste puhul ei ole otsuse tegemisel kaalutlusruumi, s.o nende asjaolude olemasolu korral isikut abipolitseinikuks nimetada ei saa. Kui kaalutlusõigus puudub, siis kerkib küsimus, mille jaoks on taustakontrolli raames vaja koguda ja töödelda andmeid isiku varasemate menetlusstaatuste ja varasemate menetluste lahendite kohta, samuti jälitustoimingutega kogutud andmeid. Eeldame, et „lahendite“ all on silmas peetud andmeid menetluse lõpetamise põhjuste kohta, kui süüdistust ei esitatud, aga ka menetlusandmeid, kui isik oli süüdistatava staatuses, kuid näiteks menetlus lõppes õigeksmõistva kohtuotsusega, kokkuleppega vms.

Kui abipolitseinikuks kandideerib isik, kes on olnud varem süüdistatava staatuses (ehk varem ka kahtlustatava staatuses) ja tema suhtes on tehtud hiljem süüdimõistev kohtuotsus, mis vastab kandideerimise hetkel eelnõu § 5 lg 1 p-des 9 sätestatule, siis on karistuse kehtivuse ajal tema ametisse nimetamise keelu aluseks p 9. Kui aga nimetatud karistus on kandideerimise hetkeks kustunud või kustub hiljem, siis keeldumise alus langeb ära. Samas eelnõu § 10 p 8 alusel päritakse isiku varasema „süüdistatava“ staatuses oleku kaudu taustakontrolli raames oluliselt rohkem andmeid isiku ja menetluse kohta kui karistusregistrist. Seejuures on ebaselge, millised õiguslikud tagajärjed isikule võivad saabuda ja milleks nimetatud menetluse andmeid üldse kasutatakse, kui varasem menetluslik staatus ei too kaasa õiguslikke tagajärgi, loeb vaid päringu

tegemise ajal isiku staatus. Seletuskirjas ei ole toodud, et esitatud kahtlustusi, sisuandmeid menetluse kohta ja jälitusinfot kasutatakse tulevikus isiku üldise usaldusväärsuse jms kontrolliks. Siit kerkib järgmine küsimus, kas isikule esitatud varasemad staatused võivad olla samuti määravaks EN § 5 lg 1 p 5 ja 6 sisustamisel?

Teiseks nõustume, et võib olla tõesti põhjendatud, et abipolitseiniku ülesandeid ei sobi täitma isik, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatava või süüdistatava staatuses, kuivõrd ta saab oma ülesannete raames ligipääsu tundlikele materjalidele.

Siiski pöörame tähelepanu, et eelnõu § 5 lg 1 p 10 sõnastuse kohaselt on ametisse nimetamise keelu aluseks vaid nn isiku kriminaalmenetluslik staatus päringu tegemise hetkel (vt ka ülalt), kuid mitte varasemad menetlused ehk see, kas ja mis asjaoludel on isik üldse olnud kunagi kahtlustatava või süüdistatava staatuses.

Samuti kuna uue regulatsiooniga muutub abipolitseinike tasemete ja neile esitatavate nõuete süsteem eesmärgiga kaasata laiem ringi isikuid ka üldisematesse, muudesse tegevustesse, eeldab selline laialdane piirang oluliselt põhjalikumat analüüsi.

Sellest tulenevalt tõstatame küsimuse, kas oleks vajalik otsustajale ette näha kaalutlusruum, näiteks kas sõltuvalt kahtlustuse iseloomust või kahtlustuse saanud abipolitseiniku tasemest ja ülesannete iseloomust võiks isik kuni süüdistuse esitamiseni täita muid ajutisi ülesandeid.

Sõltumata valitavast lahendusest tuleb eelnõu § 10 p 8 riive suhtes läbi viia nõuetekohane põhiseaduspärasuse analüüs. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei piisa pelgalt seletuskirjast toodust ja viitest varasemale regulatsioonile, seda enam kui neid andmeid kasutatakse isiku usaldusväärsuse hindamisel ka hilisemates taustakontrollides. Palume seletuskirja vastavalt täiendada.

Kahtlustatava/süüdistatava staatuse kohta ja sellega seotud isikuandmete kasutamise ning säilitamise kohta muul eesmärgil kui kriminaalmenetlus vt ka kohtujuristi arvamust kohtuasjas C-312/24 [Darashev] (i) [CURIA - Tulemuste loetelu](#) [CURIA - Dokumendid](#)]

6. Välisriikide menetlused, süüdimõistvad kohtuotsused ja rikkumised

Eelnõust ei selgu, kas abipolitseinikuks ei tohi nimetada ka isikut, kes on olnud kahtlustatav ja süüdistatav välisriikides või omada karistusi, sh haldustrahve välisriikides, sealhulgas kolmandates riikides. Eelnõu § 5 lg 1 p 8-9 sõnastuses on silmas peetud ka välisriikide karistusi, siis millisel viisil ja mil moel PPA nimetatud andmeid kontrollib?

Näiteks ECRIS kaudu on võimalik saada informatsiooni Eesti kodaniku suhtes EL-s mõistetud kriminaalkaristuste kohta, kuid tuleb silmas pidada, et muude karistuste (nn haldustrahvid jj) ning kolmandates riikides toime pandud süütegude kohta informatsioon karistusregistril puudub. Puudub ka sellise päringu tegemise võimalus. Sellisel juhul peab kandideeriv isik esitama vastava riigi karistusregistri väljavõtte või muude karistuste puudumise kohta vastava tõendi ise. Lisaks on erinevate riikide karistusandmed väga erinevad, mistõttu peaks PPA seda hindama ja tegema kaalutlusotsuse, kas tegemist on nn samaväärse alusega abipolitseinikuna tegutsemise keelu rakendamiseks. Sellist kaalutlusotsust peaks saama ka vaidlustada.

Palume täpsustada välisriikide karistustega seonduvat. Palume vastavalt täiendada eelnõu ja seletuskirja.

7. Kahtlustatavate, süüdistatavate andmete pärimine e-toimikust

Eelnõu seletuskirjas (lk 37-38) on toodud, et „/.../Samuti on taustakontrolli käigus õigus töödelda andmeid selle kohta, kas isik oli või on kahtlustatav, süüdistatav ning prokuratuuri loal ka selle kriminaalasja sisulisi andmeid. Kriminaalmenetluse andmete all on mõeldud jälitustoimingutega kogutud andmeid..“

Arvestades taustakontrolliga kaasnevat töökoormust, ei ole Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul otstarbekas, et kriminaalmenetluste kohta info saamiseks pöörduktakse igakordselt ühekordsete

päringutega prokuratuuri poole. Samuti ei ole võimalik kasutada e-toimikust andmete saamiseks taustakontrolli eesmärgil kriminaalmenetluse liidest (PRIS-i), kuna taustakontrolli näol ei ole tegemist kriminaalmenetlusega.

KrMS § 214 kohaselt võib kohtueelse menetluse andmeid avaldada üksnes prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses ning § 214 lõikes 2 sätestatud tingimustel.

Seetõttu tuleb andmete pärimiseks e-toimikust kasutada mõnda muud sellel eesmärgil ettenähtud IS/teenust /liidest, tagades seeläbi ka andmesubjektide õigused vastavalt taustakontrolli kui haldusmenetluses ettenähtud isikuandmete kaitse reeglitele. Selleks tuleks luua vastav liides või päring ja andmete pärimise mehhanism, analoogselt neile, mida PPA kasutab juba olemasolevate haldusmenetluse toimingute jaoks.

Väljatöötamisel ja tehnilises lahenduses tuleb koostöös prokuratuuriga ning Registrate ja Infosüsteemide Keskusega näha ette mehhanism ka menetlusandmete kaitseks.

8. **Eelnõu § 10 p 4** järgi võib PPA taustakontrolli läbiviimisel töödelda muu hulgas abipolitseinikuks kandideerija või abipolitseiniku sotsiaalmeedia konto andmeid. Seletuskirja kohaselt kavatsetakse koguda andmeid mitmetelt sotsiaalmeedia kontodelt, sh kontrollida, ega isikust pole internetis avalikustatud erootilise sisuga fotosid. Sõltuvalt materjali sisust võib PPA loobuda isiku abipolitseinikuks nimetamisest.

Esiteks on eksitav EN § 10 p 4 sõnastus, mis viitab sotsiaalmeedia kontole ainsuses. Teiseks jääb arusaamatuks, kust kavatsetakse kontrollida, kas isiku kohta on avaldatud erootilise sisuga fotosid. IKÜM art 5 lg 1 p a nõuab, et andmetöötlus oleks isikule läbipaistev. Seetõttu tuleks vähemalt seletuskirjas avada, milliseid konkreetseid sotsiaalmeedia platvorme kontrollitakse ja kas see piirdub ainult sotsiaalmeediaga või kontrollitakse ka mingeid muid veebilehti.

9. **Eelnõu § 10 p 5** näeb ette ulatusliku andmetöötluse abipolitseinikus kandideerija lähedaste suhtes. Sätte kohaselt võib PPA taustakontrolli läbiviimisel töödelda abipolitseinikuks kandideerija või abipolitseiniku vanema, õe, venna lapse, abikaasa ja registreeritud elukaaslase ning abieluga samanevas suhtes oleva elukaaslase ees- ja perekonnanime, isikukoodi (puudumisel sünniaeg, koht) ja kontaktandmeid. Seletuskiri põhjendab seda põgusalt sellega, et kandideerija lähedane, kellel on halvad motiivid, võib üritada abipolitseinikuks kandideerijat mõjutada ja seetõttu peab koguma andmeid kandideeriva isiku vanema, õe, lapse, abikaasa ja elukaaslase kohta.

Justiits- ja Digiministeerium ei ole veendunud, et kõnealune abinõu on eesmärgi suhtes proportsionaalne. Esiteks riivab see tugevalt nende abipolitseinikuks kandideerijate lähedaste õigusi ja vabadusi, kel pole halbu motive ega kriminaalset tausta. Seepärast tuleks kaaluda, kas on põhjendatud kandideerijate kõigi lähedaste andmete kogumine või ainult siis, kui selleks esineb mingi kahtlus või põhjus. Lisaks tuleks silmas pidada, et kui abipolitseinik teeb tööd vabatahtlikult ning selleks kandideerimise käigus tekib inimesel kõhklus, kas tema ja eriti tema lähedaste inimeste kohta ulatuslik andmekorje on ikka vajalik ja kas ta soovib nendele isikutele taolisi tagajärgi, võib see hoopis eelnõu eesmärgile vastupidiselt toimida ning vähendada isikute arvu, kes on nõus abipolitseinikuks saamise protsessi lõpuni läbi tegema. Palume eelnõu seletuskirja täiendada vastava põhiseaduspärasuse analüüsiga.

Teiseks märgime, et ei eelnõu § 10 p 5 ega mujal eelnõu taustakontrolli sätetes ei ole viiteid, et lähedaste andmete kontrollimiseks võib töödelda nende isikute karistusandmeid ja neid ka sel eesmärgil säilitada. Seega jääb ebaselgeks, kuidas, milliste andmete põhjal ja milliste andmekogude kaudu ja mis alustel tuvastatakse lähedaste seosed kuritegevusega ja sellest tulenevad võimalikud mõjutustegevused abipolitseinikuks kandideerija suhtes. Kas kas neile isikute teavitamisele rakenduvad EN § 12 lg 3 teavitamise piiranguid? Kas isikuid teavitatakse, mis eesmärgil on nende suhtes kontrollle läbi viidud?

Palume täpsustada kas taustakontrolli raames kontrollitakse ka lähedaste karistusregistri andmeid? Kui jah, siis milliseid andmeid (kehtivad, arhiiviandmed jms), millisel õiguslikul alusel ning kaua neid taustakontrolli andmeid säilitatakse ning kas ja kuidas toimub andmesubjektide teavitamine.

10. **Eelnõu § 10 p 14** järgi võib taustakontrolli läbiviimisel töödelda eelmise taustakontrolli andmeid. Näiteks piirivalve ja politsei seaduse (PPVS) alusel teeb PPA Siseministeeriumi valitsemisalas väga erinevate ülesannete täitjate taustakontrollid – kas sättega on soovitud hõlmata kõik sellised taustakontrollid? Kas ka nt VangS ja KKS alusel tehtavad taustakontrollid? Palume sättes täpsustada, kelle poolt ja millise seaduse alusel teostatud taustakontrolli andmeid on siinkohal abipolitseiniku ja selle kandidaadi puhul silmas peetud.

Andmekaitse

11. **Eelnõu § 9** sätestab, milliseid andmeid töödeldakse nõuetele vastavuse kontrolli läbiviimisel. Nende hulka kuuluvad **§ 9 p 1** kohaselt mh üld- ja kontaktandmed. Selgitame, et üldandmete mõiste hõlmab kontaktandmeid. Seetõttu palume kontaktandmed eelnõu tekstist välja jätta ning avada seletuskirjas, et üldandmete kogumine tähendab ka kontaktandmete kogumist. Teeme sama kommentaari ka **eelnõu § 10 p 1** kohta.
12. **Eelnõu § 10 p 18** kohaselt võib taustakontrolli läbiviimisel töödelda muid PPA-le teatavaks saanud andmeid, mis võivad olla olulised isiku sobivuse hindamisel. Selline sõnastus jätab taustakontrolli käigus töödeldavate andmete kategooriad lahtiseks.

Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et kui töödeldavate andmekategooria on lahtine, siis see muudab kogu seaduses oleva eelneva loetelu sisutuks. Sätet tuleb vaadata koosmõjus eelnõu § 11 lõike 2 punktiga 6, milles soovitakse omakorda anda PPA-le õigus kontrollida taustakontrolli raames isikuandmeid mh PPA andmekogudest. Selle sätte kaudu avaneb PPA-l õigus kasutada taustakontrolli läbiviimisel ka kõigis muudes menetlustes kogutud isikuandmed. Selline lahendus ei ole kooskõlas PS tuleneva õigusselguse põhimõttega.

Abipolitseiniku ja kandidaadi taustakontrolli menetluses hinnatakse isikuandmeid kindlal eesmärgil ja piiratud ulatuses. Selle piiri peab määratlema nii kontrolli teostaja kui adressaadi jaoks kõnesolev seadus. Palume eelnõu § 10 p 18 kas välja jätta või sisuliselt piiritleda ja vastavalt ümber sõnastada.

13. **Eelnõu § 11 lg 2 p 5** kohaselt on PPA-l õigus taustakontrolli läbiviimiseks töödelda üldsusele mõeldud ja avalikult kättesaadavaid isikuandmeid.

Märgime, et seaduse reservatsiooni ja olulisuse põhimõttest (PS § 3) tulenevalt peavad töödeldavad isikuandmed seaduse tasandil olema nimetatud vähemalt kategooriatena. See eeldab andmete sisu järgi kategoriseerimist. Antud juhul on välja toodud, et kavatsetakse töödelda „üldsusele mõeldud ja avalikult kättesaadavaid“ isikuandmeid. See aga ei ava nende kuidagi töödeldavate andmete sisu.

Esitame siinkohal ka põhjendused eelmainitud seaduslikkuse põhimõtte kohta andmetöötluse kontekstis. Igasugust isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist käsitatakse eraelu puutumatuse (PS § 26) riivena. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega.

Isikuandmete töötlemist puudutavas osas tähendab see, et töötlemise eesmärgid peavad olema sätestatud seaduses ning andmekogu pidamist reguleerivas määruses võib neid eesmärgi üksnes seadusega antud volituse piirides täpsustada. Eelkõige peab seaduse tasandil määratlema isikuandmete töötlemise olukorrad ja eesmärgid, töödeldavate isikuandmete koosseisu vähemalt isikuandmete kategooriate täpsusega (viimast võib seaduse volitusnormi alusel määrusega täpsustada) ning töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtsajad. Igasugune isikuandmete töötlemine peab vastama andmetöötluse põhimõtetele vastavalt IKÜM artiklis 5 sätestatule.

Eeltoodule tuginedes palume eelnõu sõnastuses määratleda andmekategooriad, mida on eelnõu § 11 lg 2 p-s 5 silmas peetud.

- 14. Eelnõu § 12 lg 3 p 4** annab võimaluse abipolitseiniku staatuse andmisest keeldumise põhjust mitte avaldada, et tagada süütegude tõkestamine, avastamine, menetlemine või karistuse täideviimine. Sama sätte p 5 võimaldab sellest keelduda andmesubjekti kaitseks või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.

Leiame, et nimetatud kaks punkti on oma sisult vastukäivad – andmesubjekti kaitseks ongi tema õigus saada teada tema kohta andmete kogumisest ning nende andmetöötluse eesmärkidest. Seejuures näevad IKÜM ja isikuandmete kaitse seadus (IKS) ette võimalused andmesubjekti selliste õiguste piiramiseks, kui see on vajalik mh süütegude menetlemise huvides. Arusaamatuks jääb aga, kuidas saab olla andmesubjekti õiguste ja vabaduste kaitsmise huvides, et temale staatuse omistamise keeldumise põhjusi ei avaldata. Ka seletuskirjas pole vastavaid selgitusi esitatud. Palume seega täpsustada, kas tegemist on olnud normitehnilise eksitusega või mis on § 12 lg 3 p 5 mõte.

Samuti märgime, et § 12 lg 3 sõnastusest jääb arusaamatuks, millal keeldumise ja vabastamise põhjus isikule avaldatakse.

- 15. Eelnõu § 13** kohaselt säilitatakse iga nõuetele vastavuse kontrolli ja taustakontrolli andmeid viis aastat. Seletuskirjas on kirjas, et andmeid säilitatakse viis aastat taustakontrolli lõppemisest arvates. Eelnõu tekstis aga ei ole täpsustatud, millises ajahetkest kõnealune tähtaeg kulgema hakkab. Palume ka normitekstis sõnaselgelt kajastada, et andmeid säilitatakse viis aastat taustakontrolli lõppemisest arvates. Samuti palume selgitada, kas viieaastane tähtaeg kehtib ka juhul, kui isik on tähtaja möödudes jätkuvalt abipolitseiniku staatuses.

Selgitame, et säilitustähtaeg on periood, mille jooksul isikuandmeid alles hoitakse, kusjuures säilitustähtajast järgmisel päeval peavad isikuandmeid kustutatud olema. Seega tuleneb juba säilitustähtaja mõistest, et säilitustähtaja möödumisel ei tohi andmeid enam alles olla. Eelnevalt tulenevalt palume eelnõust välja jätta § 13 teine lause. Seletuskirjas tuuakse küll välja, et kustutamine toimub kas automaatselt või poolautomaatselt, kuid juhime tähelepanu, et IKÜM nõuete järgimine ei olene sellest, mis viisil andmeid kustutatakse. St ka käsitsi kustutamisel peavad andmed säilitustähtajale järgneval päeval olema kustunud.

Lisaks palume esitada täiendavad selgitused selle kohta, mis on need „nõuetele vastavuse kontrolli ja taustakontrolli“ andmed, mida viis aastat säilitatakse. Kui kogutud andmete tulemusena tehakse mingi koondotsus, siis tõenäoliselt piisaks üksnes selle koondotsuse säilitamisest viie aasta jooksul. Praegu võib aga eelnõust tuletada, et säilitatakse kõikvõimalikke kogutud isikuandmeid. Justiits- ja Digiministeerium kahtleb, kas kõigi kogutud isikuandmete säilitamine vastab IKÜM art 5 sätestatud vajalikkuse põhimõttele.

- 16. Eelnõu § 21 lg 3** näeb ette, et abipolitseinikul on õigus seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks töödelda isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid. Esiteks ei vasta selline säte seadusereservatsiooni põhimõttele, mida eespool pikemalt selgitasime. Töödeldavad isikuandmed peavad kategooriate lõikes olema seaduses kirjeldatud ja saanud parlamendi heakskiidu. Eriliiki isikuandmete osas võiks piisata seaduse tasandil ka üksnes eriliiki andmete nimetamisest, aga seda üksnes juhul, kui seletuskirjas on töödeldavad eriliiki andmed lahti seletatud. Antud juhul seda seletuskirjast ei leia. Seetõttu leiame, et eelnõu § 21 lg 3 järgi plaanitud andmetöötlus ei ole lubatav. Palume eelnõu ja seletuskirja vastavalt täiendada.

Vastutus

- 17. Eelnõu §-ga 52** soovitakse kehtestada vastutus abipolitseiniku vormirietuse, tunnistuse ja ametimärgi ebaseadusliku kasutamise eest. Erinevalt kehtiva APoS § 43 lg-st 2 ei sisaldu eelnõu kohases vastutusnormis enam süüteo objektiks olnud eseme konfiskeerimise võimalust. Palume seletuskirja täiendada selgitusega, kas see ei ole ennast praktikas õigustanud, seda ei ole kohaldatud või mis on põhjus, miks on konfiskeerimise regulatsioonist loobutud.

Võrdluseks toome karistusseadustiku § 277, mille kohaselt on karistatav ametniku vormiriietuse ja ametitunnistuse ebaseaduslik kasutamine. Viidatud KarS § 277 lg 3 kohaselt võib kohus kohaldada süüteo vahetuks objektiks olnud eseme konfiskeerimist.

Palume seletuskirja lisada teabe, kui palju on kehtiva APoIS § 43 rakendatud ning millised on olnud karistused.

- 18. Eelnõu §-ga 53** soovitakse kehtestada vastutus abipolitseinikule relva ning laskemoona joobeseisundis kandmise eest. Seletuskiri lk 147 viitab, sellele, et RelvS-i § 50 keelab relva ja laskemoona kandmise joobeseisundis.

Juhime tähelepanu, et RelvS §-s 89¹⁰ on juba ette nähtud väärteokaristus relva ja laskemoona kandmise eest joobeseisundis. Väärteo kohtuväliseks menetlejaks on PPA, nii nagu on kavandatud ka eelnõu §-s 55. Märkime, et relvaga joobeseisundis ringi liikuv isik on ühtemoodi ohtlik, sõltumata sellest, kas ta on abipolitseinik või lihtsalt isik, kellel on relvaluba. Seejuures ei tohi ka abipolitseinik relva käsitleda, kui tal pole relvaluba. Eelnõu ei erista abipolitseiniku puhul ametirelva ega ka teenistusrelva, eelnõu sõnastuse kohaselt räägitakse relvast.

Ülaltoodust tulenevalt ei pea me õigustatuks eraldi vastutussätte kehtestamist abipolitseiniku seaduses. Samamoodi ei ole ka PPVS-s politseinikule ette nähtud eraldi väärteosätet selle eest, kui ta kannab relva ja laskemoona joobeseisundis.

Kui eraldi vastutussäte on eelnõu koostajate hinnangul siiski vajalik, siis palume põhjendada, miks ei ole võimalik kohaldada RelvS § 89¹⁰, kui keelatud tegevus on ühesugune.

- 19. Eelnõu § 54** sätestab vastutuse PPA poolt väljastatud relva ning laskemoona ebaseadusliku kandmise eest väljaspool politsei tegevuses või väljaõppes osalemist.

Seletuskirjas märgitakse lk 118, et kehtiv APoIS näeb ette, et abipolitseinikule väljastatud erivahendi ja relva väljastamise, hoidmise, tagastamise ning relva kandmise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Uue APoIS eelnõuga reguleeritakse, et vastava korra kehtestab PPA, seda põhjusel, et tegemist on asutuse siseste tööprotsessidega, mida ministril ei ole mõistlik kehtestada. Seda enam, et ajas võivad protsessid muutuda, sõltuvalt tehnoloogia arengust või ümbrisevatest riskidest.

Kui kord kavandatakse kehtestada PPA peadirektori käskkirjaga, siis seda erinevalt määrusest Riigi Teatajas ei avaldata. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul tekitab see küsitavusi. Vastutuse rakendamiseks peaks vastav regulatsioon olema võimalikult avalikkusele kättesaadav ja loetav. Kuna peadirektori käskkirja kavandit ei lisata seaduseelnõu seletuskirjale, nagu peaks tegema ministri määruse eelnõu puhul, puudub ülevaade, mida vastavas käskkirjas hakatakse reguleerima. Kas erivahendi ebaseaduslik kandmine on kindlasti välistatud ja seetõttu ei ole seda vastutuse normi lisatud?

Märkime, et teenistusrelvade ja nende laskemoona ning lahingumoonade liigid ja teenistusrelvade, nende laskemoona ja lahingumoonade, tulirelva osade käitlemise ning üleandmise kord on RelvS § 3 lg 5 alusel kehtestatud ministri määrusega¹. Jääb arusaamatuks, millega on põhjendatav, et relva käitlemine abipolitseiniku poolt on reguleeritud madalamal tasemel kui relva käitlemine politseiametniku poolt, eriti arvestades, et abipolitseinik tegutseb avaliku korra kaitsel. Palume seda seletuskirjas põhjendada.

Muud märkused eelnõu kohta

- 20. Eelnõu § 3** määratleb abipolitseiniku osalemise politsei tegevuses. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul tekitab ebaselgust sõnade „toetamine“ ja „koos“ kasutus eelnõus. Eelnõu § 3 lg 1 järgi määratletakse politsei tegevuses osalemine politsei toetamise kaudu. Kui III astme

¹ [Teenistusrelvade ja nende laskemoona ning lahingumoonade liigid ja teenistusrelvade, nende laskemoona ja lahingumoonade, tulirelva osade käitlemise ning üleandmise kord–Riigi Teataja](#)

abipolitseinikud võivad tegutseda ka iseseisvalt, siis ei saa seda nimetada toetamiseks, mistõttu sõna „toetamine“ kasutus III astme abipolitseinike puhul ei ole asjakohane.

Eelnõu § 3 lg 2 määratleb sõna „koos“: „Koos käesoleva seaduse tähenduses on II või III astme abipolitseiniku ja PPA ametniku ühiselt ülesande lahendamine.“ Seega määratletakse sõna „koos“ sõna „ühiselt“ kaudu, kuid keeleliselt on tegemist sünonüümidega, mis ei loo uut sisu. Seletuskirjas selgitatakse sõna „ühiselt“ omakorda sõna „koos“ kaudu: „Ühiselt ülesande täitmine tähendab, et abipolitseinik ja politseiametnik või ametnik tegutsevad koos [...]“. Justiits- ja Digiministeeriumi ei toeta sellist määratlust, kuna see ei kanna endas normatiivset sisu.

- 21. Eelnõu § 5 lg 1 p 10** sätestab, et abipolitseinikuks ei või nimetada isikut, kes ei ole nimetamise hetkel kahtlustatav või süüdistatav. Seletuskirjas (lk 32) on järgnev põhjendus: „*.../punkti 10 kohaselt ei tohi olla isik kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. Kuigi süütuse presumptsiooni põhimõttest tulenevalt, igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud, näeb käesolev seadus ette, et kahtlustatav ja süüdistatav ei saa olla abipolitseinik. Eelkõige on arvestatud siin, usaldusväärsust ja seda, et abipolitseinikul on ligipääs tundlikele materjalidele. See nõue on ka kehtivas APoLS-is.*“

Palume täiendada seletuskirja põhiseaduspärasuse analüüsiga, mis käsitleb süütuse presumptsiooni riivet.

- 22. Eelnõu § 19 lg 3** annab PPA-le õiguse lähetada abipolitseinik välisriiki. Eelnõust ei selgu, kas ja millal on abipolitseinik kohustatud lähetuskorraldust täitma ning millistel juhtudel võib ta lähetusse minemisest keelduda. Palume neid küsimusi analüüsida ning eelnõu asjakohaste sätetega täiendada.

- 23. Eelnõu § 24 lg 2** annab abipolitseinikule õiguse kohaldada mitmeid korrakaitse seaduses sätestatud erimeetmeid. Palume selgitada, mis juhtub olukorras, kus abipolitseinik tegutseb küll politseiametniku korraldusel, kuid viimane ei ole kohapeal ja saab olukorra kohta info abipolitseinikult endalt. Kuidas on jagatud vastutus, kui abipolitseiniku olukorra kirjeldus ei vasta tegelikkusele ning seetõttu osutub meetme kasutamine ebaseaduslikuks?

- 24. Eelnõu § 38 lg 5** näeb ette tööandja õiguse nõuda riigilt varalise kahju hüvitamist, kui kriisirolliga abipolitseinik kaasati kriisi lahendamisse ja ta ei teinud tööandja heaks tööd. Sätte kohaselt on hüvitatav kahju piiratud üksnes saamata jäänud tuluga. Samas võib töötaja töötamisest keeldumise tõttu tööandjale tekkida lisaks saamata jäänud tulule ka otsene varaline kahju, nt leppetrahvid töö täitmata jätmise, mittekohase või hilinevad täitmise tõttu, sellega kaasnevad kohtukulud jms. Sellised kulud hüvitamisele ei kuulu. Mõõname, et küsimus, kas ja millises ulatuses jätta kriisirolliga abipolitseiniku staatusega töötaja tööandja äririskiks, on õiguspoliitiline otsustuskoht. Kriisirolliga abipolitseinikuks asumine on töötaja vabatahtlik otsus; tööandja võib värvata ka kriisirollita töötaja. Palume seletuskirjas esitada selle valiku põhjendused – s.o millistel argumentidel on valitud hüvitada üksnes saamata jäänud tulu. Samuti palume seletuskirjas täpsustada kahju hüvitamise korda, sh õigustatud isikud, hüvitamiseks kohustatud asutus, nõudeliik, õiguslik alus, kohtualluvus.

- 25. Eelnõu § 46-47** sätestavad abipolitseiniku distsiplinaar- ja varalise vastutuse, **§-d 52-54** väärtteovastutuse, kuid eelnõus ja seletuskirjas on kajastamata riigivastutusega seonduv. Palume analüüsida ja seletuskirjas selgitada, millal ja millises ulatuses võib abipolitseiniku tegevusest tulenevalt kohalduda riigivastutuse seadus, ning asjakohasel juhul täiendada eelnõu vajalike erisustega.

- 26. Eelnõu § 46** sätestab abipolitseiniku distsiplinaarvastutuse. Lõike 2 kohaselt kohaldatakse APoLS-s ettenähtud distsiplinaarmenetlusele avaliku teenistuse seaduse (ATS) sätteid, arvestades APoLS erisusi. Seletuskirja kohaselt tagatakse sättega, et distsiplinaarmenetluse läbiviimisel järgitakse ATS-i menetlusgarantiisid (eesmärk, algatamine, selgitusõigus, tõendite kogumine, tähtajad, proportsionaalsus, pädevus), kohandades neid APoLS-i erisustega.

Palume seletuskirjas pikemalt selgitada, millised on need erisused, mida tuleb ATS regulatsiooni rakendamisel kohaldada. Kas neiks on üksnes eelnõu § 46 lg 3 sätestatud distsiplinaarkaristuste liigid? Kas kohaldamisele kuulub muude paragrahvide kõrval ka ATS § 79 ehk kas abipolitseiniku

distsiplinaarkaristus kantakse riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse? Kui ei kanta, siis palume selgitada, kas ja kus abipolitseiniku distsiplinaarkaristused registreeritakse, kuidas toimub nende andmete kustutamine jne. Palume seda täiendavalt selgitada ning asjakohasel juhul eelnõu täiendada.

Palume seletuskirjas selgitada ka seda, kas distsiplinaarkaristusena abipolitseinikule kohaldatud abipolitseiniku staatusest vabastamine on võrdsustatav ametnikule kohaldatava distsiplinaarkaristusega, milleks on avalikust teenistusest vabastamine. Seda on oluline teada, sest distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine on üheks välistavaks tingimuseks, et isikut ei saa nimetada prokuröriks ega kohtunikuks ning teda ei võeta politseiteenistusse.

- 27. Eelnõu § 50 lg 3 p 4-6** järgi ei pea isik abipolitseiniku staatuse peatumise ajal täitma abipolitseinikule kehtivaid nõudeid, sh nõuded õppele, tervisekontrollile, kehalisele ettevalmistusele.

Palume selgitada, kuidas lõppeb abipolitseiniku staatuse peatamine. Abipolitseiniku staatus võib olla peatatud päris pikaks ajaks, näiteks kohtumenetlus võib kesta aastaid. Kas staatus peatatatakse tähtajaliselt (tingimuslikult) ja taastub tähtaja lõppedes automaatselt? Või tuleb see eraldi haldusaktiga taastada? Kes kontrollib, kas alus on ära langenud, ning teavitab isikut, kas isik peab tegema eraldi tahteavalduse? Eelnõust ega rakendusaktide kavandist ei selgu, kas ja mis juhtudel peab isik läbima enne staatuse taastumist uue nõuetele vastavuse kontrolli, taustakontrolli (sh tema lähedaste kontroll), tervisekontrollid, kehalised ettevalmistuse nõuded, arvestused, õpped jne. Palume eelnõu ja seletuskirja vastavalt täiendada.

- 28. Eelnõu §-ga 70** muudetakse vangistusseaduse (**VangS**) § 156 lg 4 selliselt, et eelnõu jõustumisel laienevad abipolitseinikule arestimajas kinnipidamise tagamisel kõik VangS 1.–5. peatükis sätestatud vastavad vangla direktori ning vanglaametniku õigused ja kohustused.

Palume täiendavalt hinnata, kas on õigustatud vangla direktori ning vanglaametnike kõigi õiguste ja kohustuste laiendamine abipolitseinikele, ning eelnõu sätet vastavalt kitsendada. Näiteks VangS 103 kohaselt võib vanglateenistuse ametnik julgeoleku tagamiseks eelvangistuse täideviimisel kohaldada vahistatu suhtes VangS §-des 66 ja 67¹–72 sätestatud julgeolekuabinõusid. Kahtleme, kas need õigused on abipolitseinikule vajalikud. Lisaks palume hinnata, kas muudatuse tulemusel tekib abipolitseinikel vajadus juurdepääsuks vangiregistrile.

Märkused eelnõu mõju kohta

- 29.** Eelnõu seletuskirjas ei ole käsitletud muudatustega kaasnevat võimalikku halduskoormuse muutumist sihtrühmadele. Juhime tähelepanu, et hea õigusloome ja normitehnika eeskirja 2025. a jõustunud muudatuste tõttu tuleb seletuskirja sisukokkuvõttes märkida, kas eelnõuga kavandatavad muudatused toovad kaasa ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormuse kasvu. Sel juhul tuleb halduskoormuse tasakaalustamise reeglist lähtuvalt näha ette ka muudatused halduskoormuse samaaegseks vähendamiseks (HÕNTE § 1 lg 4¹, § 41 lg 2 p 3). Põhjalikumalt tuleb halduskoormuse lisandumist ja vähendamist asjakohasel juhul kirjeldada eelnõu seletuskirja 6. osas „Seaduse mõju“ (täpsemalt vt juhisest²). Kavandatavad muudatused ettevõtjate ja vabaühenduste halduskoormust mõjutada ei pruugi, kuid viiteid võimalikule mõjule praeguste abipolitseinike halduskoormusele siiski leidub. Pädevuse laiendamisega tekib abipolitseinikele nt kohustus läbida täiendavaid koolitusi ning tõhusama järelevalve ja suureneva vastutuse tõttu kasvada ka nende suhtes algatatavate distsiplinaarmenetluste arv, millega kaasneks omakorda neile täiendav ajakulu. Sel juhul tuleb leida halduskoormust vähendavaid meetmeid. Nt võiks suurenev paindlikkus abipolitseiniku staatusest vabastamisel või selle peatamisel omakorda vabatahtlike koormust vähendada. Palume lisada kokkuvõttev hinnang halduskoormuslikule mõjule.
- 30.** Palume eelnõu seletuskirja koostajail hinnata muudatuste mõju avaldumist neile ettevõtjatele, kelle juures abipolitseinikuna panustada soovivad isikud töötavad ning kes peavad töötajale võimaldama palgata puhkust vabatahtlikuks tööks, märkides võimalusel ka selliste ettevõtjate ligikaudse arvu. Hinnata tuleks nende ettevõtjate kohanemisevajadust, mis kaasneks

² https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-06/Halduskoormuse_tasakaalustamise_juhis.pdf

abipolitseinikuna panustada soovivatele isikutele suunatud koolituste mahu kasvuga. Lisada ka andmeid, kui selle kohta on varasemalt ettevõtjailt tagasisidet küsitud. Palume vastavalt täiendada seletuskirja mõjuanalüüsi.

31. Eelnõu mõjuanalüüs toob mitmel puhul välja selle, et kavandatavate muudatustega kaasnevad mitmesugused ebasoovitavad riskid, mis toovad eelkõige kaasa suureneva töökoormuse PPA-le ja Sisekaitseakadeemiale, kuid samamoodi kasvatavad abipolitseinikuks soovijate koormust ning vastutust, mis paraku võib vähendada vabatahtlike motivatsiooni. Seletuskirja mõjuanalüüsis ei ole hinnatud riskide esinemise tegelikku tõenäosust, mistõttu ei ole võimalik järeldada, millised neist riskidest võiksid suurema tõenäosusega realiseeruda ehk milliste võimalike negatiivsete tagajärgede leevendamisse tuleks riigil ennekõike panustada. Kirja on saanud küll mitmeid tegevusi (nt uued õppeprogrammid, tõhusam järelevalve, juhendajate ja rühmajuhitide koolitamine, uute juhiste koostamine, tõhusa distsiplinaarmenetluse süsteemi sisseseadmine jne), mis võiksid neid riske leevendada, kuid toodud ei ole teavet selle kohta, kas ja millal neid tegevusi ellu viidaks või kas selleks leidub ka rahalisi vahendeid. Selles osas ei toonud selgust ka eelnõu seletuskirja 7. osas muidu täpse kalkulatsiooniga toodud arvutused teatud kululiikide kohta. Kuna eelduslikult realiseeruvad suuremad riskid pigem muudatuste sisseviimise perioodil, mil koormus osalistele kasvab kõige enam, on rahalise katte leidmine just rakendamise algfaasis ülioluline. Ülemineku perioodi keerukusele ja võimalikele segadustele viitab ka seletuskiri (p 6.3.1.). Palume seletuskirja mõjuanalüüsis toodud erinevate riskide realiseerumise tõenäosusi kui ka nende leevendamiseks mõeldud tegevustele kuluvate rahaliste vahendite saadavust ja nende allikaid täpsustada, andes mh hinnangu ka eelnõuga kaasnevale kogukulule.
32. Kuna eelnõu koostajad on eelnõuga kavandanud ka mõju järelhindamise läbiviimist, siis soovitame eesmärkide saavutamise paremaks hindamiseks seada ka kvantitatiivseid eesmärke. Nt võiks kaaluda näitajaid nagu minimaalne/maksimaalne abipolitseinike osakaal PPA ülesannete täitmisel, abipolitseinikuks soovijate esitatud avalduste keskmine arv aastas, politseinikuks ümber õppida soovivate abipolitseinike arv aastas või abipolitseinikuks õppijate või õppinute rahuloluküsitluse tulemused vms. Lisame infoks, et Justiitsministeeriumi veebilehel on avaldatud ka järelhindamiste tabel³, kust juba leiab mõningaid näiteid läbi viidud mõju järelhindamistest.

Lõppmärkused

33. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.
34. Palume parandatud eelnõu Justiits- ja Digiministeeriumile uuesti kooskõlastamiseks esitada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega
2. Seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

³ <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2024-06/J%C3%A4relhindamiste%20tabel%20seisuga%2007.05.2024.xlsx>

Katariina Kärsten 53888918
Katariina.Karsten@justdigi.ee
Einar Hillep
Eleri Kästik
Joel Kook
Kadri Margus
Mari Keskküla
Merili Koppel
Signe Reinsalu
Steven Andrekson