



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie 04.08.2025

Meie 03.10.2025

nr 1-6/3219-1, SIM/25-  
0871/-1K  
nr 8-2/6547

### **Riigipiiri seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostöölastamine**

Austatud minister

Siseministeerium on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile koostöölastamiseks riigipiiri seaduse (RiPS) ning politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Justiits- ja Digiministeerium koostöölastab VTK märkustega.

#### **I. Sisulised märkused**

##### **Halduskoormus**

1. VTK märgib ühe muudatuse sihtrühmana ära ka eraettevõtjad, kes osalevad piiriehitusel. Palume eelnõu seletuskirjas täpsustada nimetatud sihtrühma arvulist suurust, eelduslikult täpsemate andmete puudumisel nt suurusjärguna (nt 10, 20, 50 või 100 ettevõtjat). Täiendavalt palume analüüsida, kas juurdepääsupiiranguga informatsiooni tähtaja pikendamine tähendab nimetatud sihtrühmale täiendavat halduskoormust. Sellega seoses tuleb meelde, et kui see nii on, siis 2025. a jõustunud Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE) muudatuste kohaselt tuleb õigusloomeliste muudatustega kaasneva halduskoormuse kasvu korral ettevõtjatele, inimestele või vabaühendustele näha ette ka muudatused halduskoormuse vähendamiseks (vt HÕNTE § 1 lg 4<sup>1</sup>) ning seda lühidalt kajastada tulevase eelnõu seletuskirja sisukokkuvõttes (§ 41 lg 2 p 3). Põhjalikumalt tuleb halduskoormuse lisandumist ja vähendamist kirjeldada eelnõu seletuskirja 6. osas „Seaduse mõju“<sup>1</sup>. Justiits- ja Digiministeerium jätab koostöölastamata eelnõu, milles ei ole halduskoormuse tasakaalustamise reeglit rakendatud.

##### **VTK p 3.1. ja 5.1. (riigipiiri taristu ja valvamisega seotud teabe kaitsmine)**

<sup>1</sup> [https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-06/Halduskoormuse\\_tasakaalustamise\\_juhis.pdf](https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-06/Halduskoormuse_tasakaalustamise_juhis.pdf)

2. VTK-s on ühe lahendamist vajava probleemina kirjeldatud riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastava teabe selle osa, mis on täna asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud (AK), juurdepääsupiirangu tähtaja (maksimaalne 5+5 aastat) ebapiisavust.

VTK kohaselt soovitakse RiPS-i täiendada viisil, mis võimaldab pikendada riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastavale teabele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaega viie aasta kaupa, kuid mitte kauemaks kui 30 aastaks alates dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamisest; ühtlasi lisada RiPS-i sätte, mille alusel on Politsei- ja Piirivalveametil (PPA) õigus juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada, kui dokumendile juurdepääsu piirang on lõppenud enne kavandatud muudatuse jõustumist, kuid piirangu kehtestamise põhjus püsib. VTK kohaselt ei soovita muudatustega lisada uut juurdepääsupiirangu alust, vaid eesmärk on täpsustada RiPS-s ühte sisejulgeoleku tagamise valdkonda kuuluvat teabe liiki; alus selle pikendamiseks tuleneb seejuures jätkuvalt avaliku teabe seadusest (AvTS) (täpsemalt § 35 lg 1 p-st 3<sup>1</sup>).

Nõustume VTK lähenemisega, et teavet tuleb kaitsta lisaks tähtajale ka alati piisaval tasemel, st lahenduseks ei ole AK teabe tunnustele vastava teabe edaspidine töötlemine riigisaladusena põhjusel, et riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (RSVS) võimaldab pikemaids tähtaegu. Teabe kaitsereežiimide oluline erinevus seisneb mh selles, et AK teabe puhul on teabele juurdepääs lihtsam, näiteks on võimalik esitada teabenõue ja põhjendada oma juurdepääsuvajadust. Asutuse juht võib otsustada asutusevälisele isikule juurdepääsu võimaldamise AK teabele, kui see ei kahjusta riigi huve. Riigisaladusele juurdepääsu õiguse andmine toimub rangemate reeglite alusel RSVS-s ettenähtud korras.

Selgitame, et AvTS § 3 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Nimetatud teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras. Seega lähtub AvTS eeldusest, et kogu teave, mida riik töötleb oma ülesannete täitmisel, on avalik, välja arvatud juhul, kui teabe suhtes on kehtestatud juurdepääsupiirang.

AvTS-s on sätestatud loetelu juurdepääsupiirangutest §-s 35. Juurdepääsupiiranguga teave võib olla nii sisejulgeoleku tagamisega seonduv teave (p-st 3<sup>1</sup>) kui ka §-s 35 loetlemata, kuid eriseaduses sätestatud teave (p 19). Kuigi AvTS § 35 lg 1 p 19 võimaldab eriseadustes juurdepääsupiiranguid kehtestada, saab seda teha üksnes põhjendatud juhtudel. Justitiis- ja Digiministeeriumi seisukoht on, et AvTS-s sätestatud juurdepääsupiirangud peaksid katma üldjuhul kõik võimalikud juhud, millal võib olla õigustatud andmetele juurdepääsu piirata.

Selleks, et tegemist saaks olla põhjendatud juhuga, tuleb mh hinnata, kas ja miks AvTS § 35 alused ei ole konkreetset juhul piisavad. Eriseaduses andmekogu andmetele absoluutse juurdepääsupiirangu kehtestamisel tuleb lähtuda sellest, et selline juurdepääsupiirang on lubatud kehtestada üksnes olukorras, kui on teada, et kõik andmekogus olevad andmed on juurdepääsupiiranguga. See tähendab, et seadusandja peab eriseaduses absoluutse juurdepääsupiirangu kehtestamisel tegema andmekogus sisalduva kogu teabe suhtes kaalutlusotsuse, hinnates ühelt poolt avalikku huvi nende andmete avalikustamise suhtes ning teiselt poolt selle teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise kaitstavat huvi.

Eelnevast tulenevalt ei ole VTK pinnalt üheselt arusaadav, kas RiPS § 22<sup>2</sup> lg 1 esimene lause on vältimatult vajalik regulatsioon – selles nimetatud teave kattub suhteliselt üheselt arusaadavalt AvTS § 35 lg 1 p-ga 3<sup>1</sup>. Iga AvTS § 35 lg 1 punktides kirjeldatud teabe eriseadustes juurdepääsupiiranguga teabeks eraldi kvalifitseerimine võib osutada ülereguleerimiseks. Lisaks tekitab see segadust, kuna RiPS § 22<sup>2</sup> lg 1 esimene lause jätab mulje, nagu korreleeruv piirangu alus AvTS oleks § 35 lg 1 p 19, st piirang on seatud eriseaduses, kuid seadusandja ise hindab aluseks olevat ikkagi § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup>.

Sama lõike teise lause puhul juhime tähelepanu, et see kattub üks-ühele täna kehtivas AvTS § 40 lg-s 1 sätestatuga, mis näeb ette, et teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks

aastaks ning et asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib.

Seega palume eelnõu menetlemisel esitada täpsemad selgitused selle kohta, mis on seadusandja hinnangul vajadus RiPS § 22<sup>2</sup> lg 1 esimeses lauses reguleerida selles kirjeldatud teabe juurdepääsupiiranguga kvalifitseeruvaks ning miks ei piisa piirangu pikendamiseks olemasolevast AvTS § 40 lg 1 regulatsioonist.

Põhjenduste vajalikkuse ning õigusliku raamistiku kohta selgitame, et 2020. aasta 1. detsembril jõustus Tromsø konventsioon, mille Eesti ratifitseeris 2016. aastal ning 2024. aastal antud hinnangus Eesti seadusandluse kooskõlale nimetatud konventsiooniga on välja toodud, et absoluutsed seadusega ette nähtud erandid teabe avalikkusest peavad olema minimaalsed. Lisaks on Eesti eelnevalt nimetatud hindamise raames antud selgitustes viidanud, et isegi kui sellised absoluutsed erandid teabe avalikustamisest on kehtestatud, siis on seadusandja selle kehtestamise raames hinnanud juba, kas erandiga kaitstud huvi kaalub igal juhul üles avaliku huvi nimetatud teabe vastu.

Seoses Tromsø konventsiooniga on oluline ka märkida, et eriseaduses sätestatav täiendav juurdepääsupiirang peab jääma konventsiooni artikliga 3 antud raamidesse. Konventsiooni artikkel 3 annab ammendava loetelu põhjustest, millest tulenevalt võib piirata ametlikele dokumentidele juurdepääsu ning liikmesriigil ei ole õigust seda loetelu laiendada.

Eriseaduses sätestatud juurdepääsupiirangu normist peab seega nähtuma selgelt piirangu kehtestamise eesmärk, st millist huvi avaliku huvi vastu kaalutakse. Seletuskirjas tuleb välja tuua, millise Tromsø konventsiooni artiklis 3 sätestatud aluse alla sätestatav juurdepääsupiirang mahub ja millise mõttekäigu tulemusel sellise järelduseni jõutud on.

Lisaks juhime tähelepanu, et VTK punktis 5.1 (mõju) osas pakutud RiPS § 22<sup>2</sup> lg 2 sõnastus ei ole lahendusena sobiv. Esiteks on lõike 2 näol tegemist rakenduslikku laadi sättega (olemasoleva teabe juurdepääsupiirangu muudatused). Teiseks jääb sõnastusest arusaamatuks, kuidas saab pikendada sellise teabe juurdepääsupiirangu tähtaega, mille juurdepääsupiirang on vahepeal juba lõppenud (5+5 aastat on möödunud ja teave on muutunud avalikuks). Selgusetuks jääb, millena käsitletakse seda teavet vahepealsel ajal (st kuni kavandatud muudatuse jõustumiseni).

Märgime ka, et kui on põhjendatud uue juurdepääsupiirangu aluse sätestamine, siis tuleb muuta ka juurdepääsupiirangute klassifikaatorit. Klassifikaator on kasutusel näiteks dokumendihaldussüsteemides ja sel juhul saavad süsteemi kasutajad valida asjakohase juurdepääsupiirangu aluse ning süsteem seab automaatselt õige tähtajaga piirangu.

**VTK p 3.2. ja 5.2. (tõkked piiriveekogul ja piirivööndis)** – toetame riigipiiri valvamise ja piirirežiimi tagamiseks füüsiliste tõkete paigaldamiseks uue ja selge õigusliku aluse sätestamist, sest kehtiva RiPS sätted ei reguleeri VTK-s kirjeldatud olukordi. Kuivõrd VTK-s väljapakutud uus sõnastus (RiPS § 9<sup>4</sup> lõiked 5 ja 6) tekitab küsimusi, siis palume eelnõu koostamisel analüüsida järgmisi aspekte:

3. Maismaale ja piiriveekogudele paigaldatavate tõkete erisus – VTK-s väljapakutud sätte sõnastus ja toodud selgitused ei ole omavahel kooskõlas. Sätte sõnastust saab järeltada, et veekogudele saab füüsilisi tõkkeid paigaldada alaliselt, maismaale seevastu ajutiselt. Samas selgitatakse VTK-s, et kuna ilmselt lähiaastatel piisavaid ressursse ei ole, paigaldatakse ka veekogudele tõkked ohuhinnangu alusel kindlaksmääratud kohtadesse ning navigatsiooniperioodiks. Kuna navigatsiooniperiood on Eestis piiratud ajavahemik, paigaldatakse ka veekogudel tõkked ajutiselt. Palume eelnõu koostamisel sätte ja seletuskirjas toodu vahel sarnast ebakõla vältida.
4. Kooskõlastamise olemus – tõkete paigaldamine tuleb väljapakutud sõnastuse kohaselt kooskõlastada asjaomaste asutuste, kohalike omavalitsusüksuste ja maaomanikega. Kuigi sarnast lähenemist on ka kehtivas RiPS-s (vt § 7 lg 2), ei ole siiski selge, kas nt maaomanik saab tõkke paigaldamise kooskõlastamata jätta ja milline oleks sellise käitumise tagajärg. Palume seda seletuskirjas avada. Lisaks palume eelnõu seletuskirjas selgitada, kes on tõkete paigaldamisel asjaomased asutused.

5. Sõnastuse ühtlustamine ja täpsustamine – leiame, et väljapakutud sättes kasutatud väljend „avalikku korda ... ohustada võivas olukorras...” on liiga umbmäärane. Korrakaitseseadus (KorS) tunneb terminitohtluse. Kui VTK sõnastus peab silmas sama olukorda, palume eelnõu koostamisel avaliku korraga seotud reeglites lähtuda KorS sõnastusest. Juhime tähelepanu, et VTK-s toodud RiPS uue sätte (§ 94 lg 5) võimalik sõnastus on väga avar, lubades tõkkeid paigaldada riigipiiri valvamiseks ja piirirežiimi tagamiseks täpsustamata, millises olukorras tõkked vajalikus osutuda võivad. Seega on ka raske mõista, millal ajutised tõkked kõrvaldada tuleb (mis on see vajadus, mis ära langeb). Tõkete paigutamine nt maismaale võib riivata põhiõigusi (eraomandi puutumatus, ettevõtlusvabadus, liikumisvabadus vms). Põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused peab otsustama seadusandja. Seega palume eelnõu koostamisel sõnastust täpsustada, näiteks näha ette tõkete kasutamine konkreetse ohu tõrjumiseks või ka konkreetse ohukahtluse korral.

### **VTK p 3.3. ja 5.3. (piirikontrolli andmekogu)**

6. VTK kohaselt planeeritakse täiendada PPVS §-i 16, mis reguleerib piirikontrolli andmekogus töödeldavaid andmekategooriaid. Nähakse ette, millised andmed kantakse andmekogusse isiku kohta, sõiduki kohta ning isiku ja sõiduki piiriületuse kohta.

Sellega seoses juhime tähelepanu, et VTK on selges puutumuses ka isikuandmete töötlemisega, mistõttu ei ole koherentne VTK teistes punktides väljatoodu, nagu ei ole kavandatud muudatuste eesmärk reguleerida isikuandmete töötlemist ning et puudub seos isikuandmete kaitse üldmäärusega (IKÜM). Andmekogude regulatsiooni seaduse tasandil reguleerimine tuleneb mh just IKÜM art 5 tulenevast seaduslikkuse ja läbipaistvuse põhimõtetest. Seega palume eelnõu koostamisel teksti vastavalt muuta.

Kuna PPVS-s planeeritakse andmekategooriaid kolme lõike raames ümber reguleerida, palume vastavalt muuta ka piirikontrolli andmekogu põhimääruse regulatsiooni. Muudatusega luuakse PPVS-s töödeldavate andmekategooriate täpsemad koosseisud, aga kuna koosseisud muutuvad, peab vastavalt täpsustuma ka andmekategooriate koosseisud põhimääruse §-s 9.

Lisaks juhime tähelepanu kehtiva PPVS § 14 lg-le 1, mis näeb ette, et piirikontrolli andmekogu asutab valdkonna eest vastutav minister. Selgitame, et andmekogu on seaduse tasandi regulatsiooni kehtestamisega asutatud ning seadusandja ei saa enam andmekogu asutamist edasi delegeerida. Tulevikus tuleks PPVS § 14 lg 1 sõnastust seega vastavalt täpsustada.

Samuti märgime, et piirikontrolli andmekogu põhimääruse volitusnormi raamides on puudu kaasvastutavate ja volitatud töötajate ülesanded, andmeandjad ja neilt saadavad andmed ning täpsed säilitustähtajad.

Palume seega eelnõu koostamisel kontrollida üle ka piirikontrolli andmekogu regulatsioon seaduses ning näha ette vajalikud muudatused.

## **II. Märkused VTK mõju kohta**

7. VTK-s esitletud probleemidest, eesmärkidest ja lahenduse mõju analüüsist vajab täpsustamist eelkõige info, mis puudutas piirikontrolli andmekogu regulatsiooni ajakohastamist. Seetõttu palume eelnõu seletuskirjas kindlasti selgemalt sõnastada, mis on VTK-s mainitud ühiskondlik ootus nende andmete töötlemisel (VTK p 1.3.) ehk milline reaalne kasu võib kaasneda andmesubjektidele andmetöötluse selguse ja läbipaistvuse suurendamisest, kui samas on väidetud, et kogutavate andmete hulk ei muutuks (VTK p 3.3.), uusi kohustusi andmesubjektidele sellega ei tekiks ning käitumise muudatust neilt ka ei eeldataks (VTK p 5.3.).
8. VTK-s on ühe sihtrühmana välja toodud ka laiem avalikkus. Kui julgeoleku vaatest on positiivne mõju kõigile Eesti elanikele, suurendades turvalisust, siis seletuskirjas võiks lähemalt selgitada ebasoovitavat mõju, mis tuleneb VTK kohaselt juurdepääsupiirangu tähtaja pikendamise võimalusest. Kui aga mõeldi pigem olukorda, kus vastav info muutub nt riigipiiri ääres või piirialadel elavate isikute jaoks edaspidi raskemini kättesaadavaks, siis on ebasoovitava mõju sihtrühm

märksa kitsam VTK-s kirjeldatust. Palume eelnõu seletuskirjas sel juhul märkida selle sihtrühma hinnanguline suurus.

9. Kavandatav pikem juurdepääsupiirang võib täiendavat tööd nõuda ka asutustelt, kes piirangu pikendamist kaaluma ja põhjendama peavad. Seetõttu tuleb eelnõu seletuskirjas märkida täpsem mõju asutuste töökoormusele, sh anda nt hinnang ka sellele, kui sageli sellist teabele juurdepääsu tuleks asutustel hakata edaspidi põhjendama. Palume eelnõu seletuskirjas hinnata muudatuste mõju ka riigieelarvele, kuna VTK seda teemat ei käsitlenud.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

Kärt Voor 5868 00333, Kart.Voor@justdigi.ee  
Mari Käbi  
Signe Reinsalu  
Merili Koppel  
Alar Teras  
Joel Kook