

# Riigipiiri seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

17.07.2025

## 1. Lahendatav probleem

### 1.1. Riigipiiri taristu ja valvamisega seotud teabe kaitsmine

Riigipiiri maismaal ja piiriveekogudel valvab PPA. Riigipiiri merel valvab Kaitsevägi (edaspidi KV).

2015. aasta veebruaris otsustas Vabariigi Valitsus ehitada täielikult välja Eesti Vabariigi idapiiri ning varustada see tehnilise valvesüsteemiga. Maismaapiiri pikkus on 135,6 km, järvepiiri pikkus on 126,3 km ja jõepiiri pikkus 76,7 km. Piiritaristu valmib täielikult 2027. aastaks ning maismaapiirile on selleks ajaks rajatud juurdepääsuteed, viivitusaed ja patrullteed koos vajaliku valvetechnikaga. Järvepiiri valvatakse kogu ulatuses radaritega ja piiri kulgumine on tähistatud ujumärkidega kogu Peipsi järvi ulatuses. Narva jõele rajatakse uued kaamera- ja radaripositsioonid.

Eesti merepiiri pikkus on 767 km, rannajoone pikkus 3794 km. Riigipiiri seaduse (edaspidi *RiPS*) § 9<sup>4</sup> lõike 2 kohaselt hõlmab riigipiiri valvamine merel majandusvööndi õigusrežiimi tagamist, veesõidukite territoriaalmerest läbisõidu, sisemerre, sadamasse sisenemise ja väljumise kontrollimist. Merepiiri valvamise ülesannet täidab KV laevadega ja radaripositsioonide kombineeritud süsteemiga, mis koosneb 20 mereseire radaripositsioonist koos nende paigaldatud kaameratega.

**Probleem seisneb** selles, et erinevates piiriehituse tarbeks koostatud dokumentides on kirjeldatud riigipiiri taristu tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastavat teavet, mille osas püsib teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise põhjus, kuid mille juurdepääsu piirangu tähtaeg on lõppemas. Kuigi muudatuse kavandamise ajend on piiriehitus, ei piirne muudatus vaid piiriehituse tarbeks koostatud dokumentidega. Hõlmatud peavad olema ka muud riigipiiri valvamise võimekusi ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid sisaldavad dokumendid, mille avalikustamine kahjustab riigipiiri valvamist ja kaitsmist. Antud teabe kaitsmine on ülimalt oluline, nii sisejulgeoleku tagamiseks kui ka riigikaitse vaates tervikuna, et minimeerida vastase võimalus omada teavet Eesti riigi võimekusest, võimelünkadest ja kaitseplaanidest. Ehitusseadustiku (edaspidi *EhS*) järgi on ehitamise kohta käiv teave üldiselt avalik, kuid *EhS* arvestab sellega, et riigipiiri taristu väljaehituse projektdokumentatsioon ja tehniline teostus sisaldab salastatud teavet, millest tuleb ehitamisega seotud andmete esitamisel ja lubade taotlemisel lähtuda. Kavandatud muudatus käsitleb sellist teavet, mis ei ole eraldiseisvalt riigisaladus riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse<sup>1</sup> (edaspidi *RSVS*) tähenduses. Riigisaladuse alusel ning avaliku teabe seaduse<sup>2</sup> (edaspidi *AvTS*) alusel kehtestatud juurdepääsupiirangu aeg ei ole tänases julgeoleku olukorras riigipiiri valvamise ja kaitsmise vaates piisav. Riigipiiri valvamisega seotud teabe avalikustamine toob kaasa olukorra, kus selle teabe kogumise analüüsimisel on võimalik teha objektiivseid järeldusi riigipiiri valvamise tehnoloogilisest ja füüsilisest võimekusest ja sellest tulenevalt ka taktikast ja patrull- ja vaatlustegevusest. Seeläbi on võimalik kahjustada PPA ja KV tegevusi riigipiiri valvamisel, piirirežiimi tagamisel ning kriisideks valmistumisel. PPA on maismaal füüsiliselt esimene Eesti piiril olev ja riigi julgeoleku eest vastutav asutus. Kaitsevägi valvab Eesti merepiiri. Vajadus riigipiiri valvamisega seotud teabe pikemaajaliseks kaitsmiseks on ka neil.

<sup>1</sup> RT I, 12.12.2024, 11.

<sup>2</sup> RT I, 30.12.2024, 5.

Seetõttu on oluline, et PPA ja KV tegevusi riigipiiril ei ole võimalik vaenulike välisriikide poolt või organiseeritud piiriülese kuritegevuse eesmärgil avalikustatud teavet kasutades õõnestada.

## **1.2. Tõkked piiriveekogul ja piirivööndis**

Eespool on kirjutatud, et rohkem kui pool idapiirist on jõe- ja järvepiir. Maismaapiiri taristu loomine on Eesti avalikkusele hästi teada, kuid analoogselt otsitakse lahendusi ka järve- ja jõepiiri piirirežiimi tagamiseks ja eeskätte ebaseadusliku piiriületuse ennetamiseks ja tõkestamiseks. Üheks selliseks lahenduseks on ujuv piiritõke, mille saab navigatsioonihooajal vette panna ja hiljem veest välja võtta. Ujuvat piiritõket ei saa paigaldada jõe- ja järvepiiri mõttelisele joonele, sest veekogule paigaldatav ujuv piiritõke liigub. Seega ei märgista ujuv piiritõke täpselt riigipiiri kulgemist, kuid informeerib piiriveekogul viibivaid isikuid välispiirile lähenemisest. Ujuv piiritõke ei ole ka navigatsioonimärgistus vaid osa riigipiiri taristust EhS-i tähenduses.

RiPS ei reguleeri tõkete kasutamist ebaseadusliku piiriületuse ennetamiseks ja tõkestamiseks ei maismaapiiril ega jõe- ja järvepiiril. Seega peaks võimalik regulatsioon ettevaatavalt hõlmama riigipiiri lähedusse paigaldatavaid tõkkeid tervikuna, eristamata maismaa-, jõe- või järvepiiri. Maismaapiirile paigaldatavate tõkete näol tuleks käsitleda näiteks lõiketraati või sõidukite liikumist takistavaid tõkkeid, mida võib ohuhinnangu alusel ajutiselt paigaldada.

Arvestades, et ujuvat piiritõket ei ole kavas kasutada riigipiiri märgistamiseks ning piiritaristu olemasolu arvestades võib maismaapiiril täiendavate tõkete vajadus olla riigipiirist sisemaa poole, peaks kavandatav regulatsioon võimaldama ajutiste tõkete kasutamist piirivööndis ja piiriveekogul.

RiPS § 7 lõike 2 järgi on PPA-l õigus riigipiiri valvamiseks paigaldada riigipiiri valvamist, piirikontrolli ja piirirežiimi tagamist hõlbustavaid, liiklust piiravaid või suunavaid märke, viitasid, tähiseid ja tõkkepuid piiripunkti territooriumile ja piiri vahetusse lähedusse.

Selle sätte alusel paigaldab PPA riigipiiri lähedale või piiripunkti liikluskorraldusvahendeid ning PPA-le ei ole RiPS-is antud pädevust paigaldada ebaseadusliku piiriületuse ennetamiseks ja tõkestamiseks ajutisi tõkkeid.

RiPS § 9<sup>5</sup> järgi võivad PPA ja KV riigipiiri valvamisel ja piirirežiimi tagamisel ebaseadusliku piiriületuse avastamiseks, objektide tuvastamiseks, piiripunktides turvalisuse tagamiseks ja piiriülese kuritegevuse tõkestamiseks kasutada asjakohaseid tehnilisi, sealhulgas elektroonilisi seadmeid. Siseministeeriumi hinnangul ei ole võimalik selle sätte alusel paigaldada piirivööndisse või piiriveekogule füüsilisi tõkkeid, sätte eesmärk on võimaldada valve- ja seireseadmete, sealhulgas mereseireradarite paigaldamist ja kasutamist.

## **1.3. Piirikontrolli andmekogu**

Piirikontrolli infosüsteem PIKO (edaspidi *PIKO*) on olnud kasutusel alates 2015. aastast<sup>3</sup> ning selle toimepidevuse tagamiseks viiakse 2027. aastaks lõpuni PIKO tarkvaraplatvormi väljavahetus.

PIKO on Eesti siseturvalisuse tagamisel määrava tähtsusega, sest PIKO on piirikontrolli tegemise peamine töövahend. PIKO kaudu teeb piirivalvur välispiiri ületusel isikute, sõidukite ja dokumentide kontrolle, päringuid teistesse Eesti ja Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) infosüsteemidesse ning PIKO-s säilitatakse piirikontrolli andmestikku.

---

<sup>3</sup> Enne 2015. aastat oli kasutusel piirikontrolli infosüsteem PKIS, mille andmebaasi platvorm oli vananenud.

Põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes *PS*-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja, mis tähendab, et ka kõik andmekogu puudutavad olulised küsimused peavad olema reguleeritud seaduse tasandil. PIKO põhimäärus on kehtestatud politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi *PPVS*) alusel. Arvestades teiste andmekogude õigusloome tegemisel saadud Andmekaitse Inspektsiooni (edaspidi *AKI*) ning Justiits- ja Digiministeeriumi (edaspidi *JDM*) tagasisidet, tuleks *PPVS*-is sätestatud PIKO regulatsiooni ajakohastada. Seaduse tasandil on PIKO-s töödeldavate andmete koosseis kehtestatud sellise üldistusastmega, mis ei pruugi vastata ühiskonna ootustele nende andmete töötlemisel ning *PPVS*-is sätestatud töödeldavate andmete koosseisu tuleks täpsustada.

Seega on käesoleva VTK üks eesmärkidest informeerida kavatsusest suurendada PIKO andmetöötluste selgust ja läbipaistvust ning koguda tagasisidet ja ettepanekuid täiendavate muudatusvajaduste kohta.

## 2. Eesmärgid

### 2.1. Riigipiiri taristu ja valvamisega seotud teabe kaitsmine

Eesmärk on täiendada RiPS-i viisil, mis võimaldab pikendada riigipiiri valvamise võimekust ning 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. Samuti on kavas täiendada RiPS-i sättega, mille alusel on PPA-l õigus juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada, kui dokumendile juurdepääsu piirang on lõppenud enne kavandatud muudatuse jõustumist, kuid piirangu kehtestamise põhjus püsib.

Maksimaalne tähtaeg 30 aastat on PPA hinnangul ja tänaste teadmiste alusel piisav, et riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastav teave oleks piisavalt vananenud, et seda ei ole võimalik kasutada piiriturvalisuse ja laiemalt kogu Eesti julgeoleku ohustamiseks.

Kavandatud muudatus toetab „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“<sup>4</sup> (edaspidi *STAK*), kavandatud eesmärgi, mille kohaselt tuleb suurendada piiri valvamise ja kaitsmise ning piirikontrolli tegemise kvaliteeti ning valmisolekut, et tugevdada välispiiril kontrolli. Kuigi kavandatud muudatuse kohaselt on hõlmatud ka KV võimalus pikendada enda koostatud juurdepääsupiirangu märkega teabele, mõjutab PPA riigipiiri võimekusi ja maismaapiiri taristu kajastava teabe avalikustamine ka KV tegevusi ja plaane. Muudatuse mõju on laiem kui siseturvalisus vaid see toetab ka „Riigikaitse arengukava 2022–2031“<sup>5</sup> sõjalise kaitse ja sisekaitse tegevussuundi.

### 2.2. Tõkked piiriveekogul ja piirivööndis

Muudatuse peamine eesmärk on kehtestada RiPS-i õiguslik alus piiriveekogule ujuvtõkke paigaldamiseks, et ennetada ja tõkestada ebaseaduslikku piiriületust. Jõe- ja järvepiiril ebaseadusliku piiriületuse ennetamine ja tõkestamine võrreldes maismaapiiriga on olemuslikult erinev, sest piiriveekogul on riigipiiri raskem tähistada, mistõttu peab piiriveekogul oleval isikul endal olema suurem teadlikkus ja oskus riigipiiri tahtmatu ületamise vältimiseks. Riigipiirist sisemaa poole paigaldatav tõke välistaks tahtmatud piiriületused piiriveekogul.

<sup>4</sup> Siseministeerium. [Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#).

<sup>5</sup> Riigikantselei. [Riigikaitse arengukava 2022–2031](#).

Kuigi kavandatud regulatsioon seda võimaldaks, ei ole täna ette näha, et riigil tekiks lähitulevikus rahalisi vahendeid jõe- ja järvepiirile täies ulatuses tõkete paigaldamiseks. Seetõttu on kavandatava muudatuse peamine soovitud tulemus tõkestada tahtlik ebaseaduslik piiriületus nendes asukohtades, mis on PPA ohuhinnangu alusel vältimatult vajalik. Seeläbi saab PPA suunata ja kontrollida neid liikumismarsruute, mida ebaseaduslikud piiriületajad kasutavad ning planeerida ressursi asukohtadesse, kus on võimalik ebaseaduslik piiriületus ja piiriülene kuritegevus tõkestada.

Piirivööndis võib esinda vajadus ajutiste tõkete paigaldamiseks massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras või muudes olukordades, mis on konkreetsel ajahetkel ohuhinnangu alusel põhjendatud.

Muudatus toetab STAK-is kavandatud eesmärki tagada valvatud ja kaitstud välispiir, mis on piisav julgeoleku tagamiseks.

### **2.3. Piirikontrolli andmekogu**

PPVS § 16 lõike 1 järgi on PIKO-s töödeldavad andmekategooriad järgmised:

- 1) isiku piiriületus, sealhulgas reisijate kohta reisidokumenti kantud isikuandmed ja nende reisidokumendi andmed;
- 2) mootorsõiduki piiriületus;
- 3) veesõiduki piiriületus;
- 4) õhusõiduki piiriületus.
- 5) raudteesõiduki piiriületus.

Kavandatud on täpsustada PIKO-s töödeldavate andmete koosseisu selliselt, et seaduses sätestatud regulatsiooni lugedes on üheselt aru saada, milliseid andmeid PIKO-s töödeldakse. Muudatus toetab STAK-is kavandatud eesmärki tagada Eesti piiril reisijasõbralik piirikontroll, mis vastab Schengeni ühtse viisaruumi nõuetele.

## **3. Võimalikud lahendused**

### **3.1. Riigipiiri taristu ja valvamisega seotud teabe kaitsmine**

Mitteregulatiivseid lahendusi ei ole kaalutud, sest need ei sobi. Probleemi olemus on selliste dokumentide avalikustamist kohustus, milles sisalduvale teabele kehtestatud juurdepääsu piirangu kehtestamise põhjus püsib aga seda ei ole võimalik AvTS-i alusel enam pikendada. Seega saab probleemi lahendus olla vaid regulatiivne.

AvTS-i kohaselt on avalik kõik teave, mis on dokumenteeritud avalikke ülesandeid täites. Välisriikide võimalikud regulatiivsed valikud võiksid olla eeskujuks AvTS-i tervikuna kaasajastamiseks, kuid mitte käesoleval juhul, kus juurdepääsupiirangu seadmisel ja selle tähtaja pikendamisel tuleb lähtuda Eesti õigusega kehtestatud üldregulatsioonist ja võimalustest sellele erandeid seada.

AvTS-i kohaselt võib teabele juurdepääsu piirata seaduse sätestatud korras. AvTS-i kohaselt on tähtaeg üldjuhul viis aastat ja seda võib ühekordselt pikendada viie aasta võrra. Juurdepääsupiirangu pikendamisel tuleb kaaluda, kas juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastav teave on üldjuhul tunnustatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks AvTS § 35 lõike 1 punkti 31 alusel – teabe avalikustamine sisejulgeoleku tagamise kohta ohustaks riigi julgeolekut.

Eriseaduses (RiPS) tehtava muudatusega ei looda täiesti uut alust avaliku teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamiseks. Riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastav teave on teave sisejulgeoleku tagamise kohta. RiPS-is on kavas vaid täpsustada ühte sisejulgeoleku tagamise valdkonda kuuluvat teavet, mille puhul võib juurdepääsupiirangut pikendada. Pädevus antud teabe pikendamise otsustamiseks tuleneb AVTS-ist ja seda ei muudeta ehk pädev on asutuse juht.

Kavandatud muudatuse eesmärk ei ole reguleerida isikuandmete töötlemist, puudub seos isikuandmete kaitse üldmäärusega<sup>6</sup>. Samuti ei kohaldu direktiiv 2019/1024/EL<sup>7</sup>, mis reguleerib avaliku sektori valduses oleva teabe avalikustamist, v.a avalikku julgeolekut käsitlev teave. Nn Tromsø konventsioon<sup>8</sup> ei piira riikide võimalusi juurdepääsupiirangu tähtaja otsustamiseks.<sup>9</sup> Põhiseaduse § 44 lõike 2 kohaselt antakse isikutele õigus pääseda juurde informatsioonile, kuid see ei ole piiramatu õigus, tingimusel, et kavandatud piirangul on legitiimne eesmärk ja see on proportsionaalne. Kavandatud piirangu eesmärk on kaitsta põhiseaduslikku väärtust – riigi sisemist ja välimist rahu. Kavandatud piirang on ka proportsionaalne, eesmärk on pikendada riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid sisaldava teabe juurdepääsupiirangut (sobiv). Mõne teise vähem koormava vahendiga ei ole võimalik eesmärki saavutada, nagu näiteks teabe kustutamine, sest teave on arhiiviväärtuslik ja teisalt on teave vajalik ka PPA-le, seega on kavandatu vajalik. Samuti ei oleks nimetatud teabe RSVS-i alusel riigisaladusega kaitsmine vähem koormav, sest see suurendaks Kaitsepolitsei ameti ja teavet töötlevate teenistujate töökoormust julgeolekukontrollide tegemise tõttu olukorras, kus see poleks vajalik ning veel olulisemana, kogu asjaomase teabe riigisaladusega kaitsmine ahendaks teabe töötlemise võimalusi. Kavandatud meede on ka mõõdukas - põhiseaduse preambula kohane kohustus tagada sisemine ja välimine rahu on kaalukas eesmärk. Avalikkuse või meedia huvi tutvuda riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid sisalduva teabega ei kaalu põhimõtteliselt üles võimalikku ohtu Eesti julgeolekule, mis võib tekkida sellise teabe terviklikul töötlemisel vaenuliku välisriigi või kuritegelike organisatsioonide poolt.

### **3.2. Tõkked piiriveekogul ja piirivööndis**

Mitteregulatiivseid ja olemasolevaid regulatiivseid lahendusi rakendatakse igapäevaselt.

RiPS-i kohaselt on piirangud isiku liikumisele ja viibimisele piiriveekogul ja piirivööndis osa piirirežiimist. Inimeste elukohad asuvad piirivööndis, seega ei saa piirivööndis kunagi olema üldist liikumis- või viibimispiirangut, kuid kõik isikud peavad PPA-d teavitama, kui neil on vaja teha piirivööndis lõhkamistöid, kaevandustöid, õppusi, võistluseid või ajujahte, lennutada mehitamata õhusõidukit või korraldada mistahes üritusi, mis võivad takistada välispiiri valvamist või häirida piirirahu. PPA on inimeste teadlikkuse tõstmiseks paigaldanud piirivööndi tähistamiseks märke ja tähiseid ning piirilähedastel aladel elavatel inimestel on hea teadmine riigipiiri kulgemisest ja kehtivatest piirangutest.

Transpordivahendiga piiriveekogule mineku ja sealt tagasituleku peab registreerima kordonis. Registreerimiskohustuse hõlbustamiseks on PPA loonud veebisaidi, samuti saab piiriveekogule mineku ja sealt tagasituleku registreerida SMS-iga või telefonitsi. Seeläbi on ka PPA-l üldiselt

---

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – [ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88](#).

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1024, avalikandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud). – [ELT L 172, lk 56–83](#).

<sup>8</sup> Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon. – [RT II, 16.09.2020, 1](#).

olemas ülevaade piiriveekogul viibivatest inimestest ja kohalikud inimesed on üldjuhul teadlikud piirirežiimist tulenevatest piirangutest<sup>10</sup>.

Seega, kuigi kavandatud muudatus piiriveekogul aitab ennetada ebaseaduslikku piiriületust ka Venemaa Föderatsiooni suunas, on muudatuse peamine eesmärk ennetada ja tõkestada ebaseaduslikku piiriületust piiriveekogul Venemaa Föderatsioonist Eesti territooriumile. Täiendavalt võib ohuolukordades esineda vajadus paigaldada ajutisi tõkkeid piirivööndis ka pärast seda, kui maismaa piiritaristu on valminud. Kehtiva regulatsiooni rakendamise võimalus on õiguslikult ebaselge ja kaheldav. Riigipiirile konkreetseks juhtumiks paigaldatavad ajutisi tõkkeid võiks korrakaitseaduse (edaspidi *KorS*) tähenduses tingilikult käsitleda riikliku järelevalve meetme (näiteks viibimiskeeld) kohaldamisel kasutatava erivahendina (asi, mis on ette nähtud isiku, looma või asja füüsiliseks mõjutamiseks) ning tehniline tõke on sätestatud *KorS* § 78<sup>1</sup> erivahendite loetelus. Kavandatud on sätestada tõkete paigaldamise võimalus piirirežiimi tagamise eesmärgil, esmajoones ebaseadusliku piiriületuse ning piiriülese kuritegevuse ennetamiseks ja tõkestamiseks. Kavandatavad kasutusjuhud ei oleks seega põhimõtteliselt kooskõlas mõne riikliku järelevalve meetmete kohaldamise alusega.

### 3.3. Piirikontrolli andmekogu

Eespool on selgitatud, et PIKO-t puudutavad seaduse tasandi muudatused on eeskätt seotud seaduslikkuse põhimõttega ning seetõttu ei ole mitteregulatiivseid lahendusi kaalutud. Samuti kaitses isikuid ülemäärase andmete töötlemise eest PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus nõue. Küll aga on oluline sedastada, et EL liikmesriikide vaheliste sisepiiride ja Euroopa Liidu välispiiride ületamisele kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju<sup>11</sup> (edaspidi *Schengeni piirieeskirjad*). Täiendavalt tuleb arvestada, et PIKO kaudu täidetakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (EES) reguleerivas määruses 2017/2226/EL<sup>12</sup> sätestatud ülesandeid ja edastatakse välismaalastest piiriületajate andmeid EES kesksüsteemi. Seega ei ole kavandatud kõnealuse muudatusega koguda isikutelt rohkem või vähem andmeid vaid kehtestada läbipaistvam regulatsioon nende andmete töötlemisel, mida isikud peavad piiriületusel esitama.

## 4. Uuringud ja kaasatud osapooled

### 4.1. Riigipiiri taristu ja valvamisega seotud teabe kaitsmine

Riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise õiguslikud alused tulevad AvTS-st. Muudatuse eesmärk on võimaldada AvTS-i alusel asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada.

Pikemat juurdepääsupiirangut on vaja sellisele riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid sisalduvale teabele, mis

<sup>10</sup> Ujuvvahendite liikumine Narva jõel ja Narva jõe lähtesse Peipsi järvest, samuti Lämmijärvest Pihkva järve on lubatud mööda pealaevateed. Ujuvvahendid võivad läheneda välispiirile Peipsi järvel kuni 200 meetri, Narva veehoidlal, Lämmijärvel ja Pihkva järvel kuni 50 meetri, Vaniku, Pattina, Kriiva ja Pabra järvel kuni 20 meetri kaugusele.

<sup>11</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad). – [ELT L 77, 23.3.2016, lk 1–52](#).

<sup>12</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2226, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete ja sisenemiskeeluandmete registreerimiseks ning määratakse kindlaks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemile õiguskaitse eesmärgil juurdepääsu andmise tingimused ning millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ning määruseid (EÜ) nr 767/2008 ja (EL) nr 1077/2011. – [ELT L 327, 9.12.2017, lk 20–82](#).



püsib suhteliselt muutumatuna aastakümneid, kuid pikemat tähtaega on vaja igakordselt kui võetakse kasutusele uusi tehnoloogiaid. PPA on ka täna avalikustanud teavet, mille kaitsevajaduse põhjus on ära langenud, ette antud maksimaalsest tähtajast vajadusel varem. Kuid ülimalt oluline on samas võimalus teabe kaitsmise tähtaja pikendamiseks. On ette näha, et plaanid, tehnoloogilised lahendused, meetodid ja taktika on teave, mille juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib kauem kui AvTS-i kohaselt on lubatud. Praegu on AvTS-i kohaselt võimalik teave asutusesiseks kasutamiseks tunnistada kuni 10 aastaks, see on aga liiga lühike aeg.

Loomulikult on oluline EL välispiiri valvamine ühtlaselt kõrgel tasemel, kuid muutmisvajaduse kohta ei ole tehtud põhjalikke välisriikide praktika analüüse või teadusuuringuid, sest iga liikmesriigi riigipiiri taristu ja kaitsmist vajav teave on unikaalne. Samuti ei mõjutaks teadusuuringud või välisriikide praktika asjaolu, et AvTS-i (maksimaalselt kümneaastase) juurdepääsupiirangu tähtaja regulatsioon avab võimaluse Eesti piiriturvalisuse ohustamiseks ning sellise hinnangu andmiseks ei ole teist pädevat asutust või eksperti. Piiriturvalisuse tagamisel on sarnased väljakutsed teisel Venemaa Föderatsiooniga piirnevatel liikmesriikidel, kuid neil ei pruugi olla sarnaseid regulatiivseid väljakutseid. Näiteks Soome Vabariigis avalikku teavet reguleeriva seaduse<sup>13</sup> kohaselt, on reeglipärane juurdepääsupiirangu tähtaeg 25 aastat ja selle pikendamise võimalus on 30 aastaks.

JDM-i analüüsi kohaselt on teiste riikide näited enamasti piirangu üldnormina pikemad kui kümme aastat ning analüüsis tehti järeldus, et AvTS-i absoluutne kümneaastane (5+5 aastat) tähtaeg vajab tervikuna ülevaatamist.<sup>14</sup> Piiriturvalisuse valdkond vajab muudatusi enne seda kui AvTS-is sätestatud regulatsioon on muudetud.

## 4.2. Tõkked piiriveekogul ja piirivööndis

Erinevalt maismaapiiri taristust, ei ole piiriveekogule piiritaristu paigaldamine piirivalve valdkonnas (üleilmselt) tavapärane. Küll aga on analoogsed lahendused kasutusel muudel eesmärkidel, näiteks sadamates nähtavuse tagamiseks ja taristu kaitsmiseks. Eesti piiriveekogudele sobiva ujuva tõkke leidmiseks viib PPA läbi pilootprojekti. PPA-le on pilootprojekti tegemiseks eraldatud rahalised vahendid Siseministeeriumi laiapindse riigikaitse investeeringute kavast. Pilootprojekti käigus tehakse turu-uuringud ja selgitatakse välja kõik tehnilised üksikasjad (nt paigaldamise võimalused, hooldusvajadus, ladustamine, välise partneri vajadus jm), mille alusel on PPA-l võimalik otsustada sobiv tehniline lahendus.

## 4.3. Piirikontrolli andmekogu

PIKO kavandatud muudatus on ajendatud teiste andmekogude (nt MIGIS, ETR, ITDAK jt) regulatsioonide kavandamisel saadud AKI ja JDM-i seisukohtadega, mille kohaselt tuleks andmekogudes töödeldavad andmeid seaduse tasandil selgemalt reguleerida. Kavandatud muudatuse kohta ei ole kavas teha täiendavaid uuringuid.

# 5. Mõju

<sup>13</sup> [Act on the Openness of Government Activities](#). Section 24 (1) (5) Unless specifically provided otherwise, the following official documents shall be secret: – the documents containing information on the tactical and technical plans and methods of the police, the frontier guard... Section 24 (1) (7) documents relating to or affecting the realisation of the security arrangements of persons, buildings, installations, constructions. Section 31 (1) The period of secrecy for official documents is 25 years, unless otherwise provided or ordered on the basis of law. Section 31 (4) If it is obvious that the declassification of the document would, even after the period provided in this section, cause significant harm to the interests protected by the secrecy provision, the Government may extend the period by at most 30 years.

<sup>14</sup> Justiits- ja Digiministeerium 2024. [Avaliku teabe seadus: võimalikud kitsaskohad ja lahendused](#), lk 55.

## **5.1. Riigipiiri taristu ja valvamisega seotud teabe kaitsmine**

Kavandatud on RiPS-i täiendamine §-ga 22<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:

### **„§ 22<sup>2</sup>. Riigipiiri taristu ja valvamisega seotud teave**

(1) Riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastav teave on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave avaliku teabe seaduse tähenduses. Nimetatud teabe juurdepääsupiirangu tähtaega võib asutuse juht pikendada viie aasta kaupa, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib, kuid mitte kauemaks kui 30 aastaks alates dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamisest.

(2) Kui dokumendile juurdepääsupiirangu tähtaeg on lõppenud enne käesoleva paragrahvi jõustumist, kuid piirangu kehtestamise põhjus püsib, võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tingimustel juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada.”.

Kavandatud säte ei kohusta ümber hindama teavet riigipiiri valvamise võimekuste ning riigipiiri taristu tehnoloogiliste lahenduste ja turvameetmete kohta, mis on tunnistatud riigisaladuseks RSVS-i alusel ja ei välista ühtegi võimalust sellise teabe edasiseks kaitsmiseks riigisaladusega. Siiski arvestame eespool märgitud, et kogu riigipiiri valvamisega ja riigipiiri taristuga seondud teave ei ole riigisaladus.

Riigipiiri valvamise võimekus on iseenesest laiem mõiste kui riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogia ja turvameetmed. Kavandatud muudatuse tähenduses tuleks riigipiiri valvamise võimekust sisustada kui teavet PPA ja KV suutlikkusest saavutada RiPS-is sätestatud riigipiiri valvamise eesmärgid. Samuti on sättes eristatud riigipiiri taristu tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid riigipiiri valvamise tehnoloogiliste lahendustest ja turvameetmetest. Nimelt, EhS-i tähenduses on riigipiiri taristu riigipiiri valvamiseks vajalik ehitis ja ehitis on aluspinnasega ühendatud või sellele toetuv hoone või rajatis. Riigipiiri taristu koosneb erinevatest elementidest, milleks on patrulltee, piirdeaed, loomatõkkeaed ning sinna juurde kuuluvad tehnovõrkude rajatised. RiPS-is sätestatu ei pea tingimata lähtuma EhS-i terminist, kuid antud juhul ei ole RiPS-is vajalik sätestada riigipiiri taristu terminile erinevat tähendust võrreldes EhS-iga, sest see tekitaks täiendavat arusaamatust hilisemas praktikas.

Riigipiiri taristu tehnoloogiline lahendus on näiteks statsionaarne radar, kuid riigipiiri valvamise tehnoloogiline lahendus on näiteks teiseldatav kaamera. Riigipiiri valvamise võimekuse teave hõlmab lisaks riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise teabele ja turvameetmetele ka riigipiiri valvamise tegevusplaan, meetodeid, taktikat ja eeltooduks kasutatavaid inimressursse ja varustust.

### **Sihtrühm**

Muudatuse peamine sihtrühm PPA ja KV, sest nemad on riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamisega seotud teabe valdajad. Sihtrühm on ka piiriehitusel osalenud eraettevõtjad, kuna paljud detailsed lahendused puudutavad just ehitustehnilist vaadet. Seega, isikuid kelle valduses on PPA või KV koostanud teave, tuleb teavitada juurdepääsupiirangu tähtaja pikendamisest. Lisaks on sihtrühm avalikkus, sest pikendades AvTS-i alusel kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaega, jäävad riigipiiri valvamise võimekusi, riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid puudutavad dokumendid avalikkusele kättesaamatuks pikemaks ajaks kui kehtiva õiguse alusel. Kavandatud muudatus ei puuduta isikuandmeid sisaldavat teavet ja seeläbi ühegi konkreetse isiku õigusi saada teavet enda isikuandmete töötlemise kohta. Küll puudutab muudatus avalikkust tervikuna. Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud riigipiiri taristu ja valvamisega seondud teabe osas puudub üksikisikutel küll põhjendatud vajadus teabega tutvumiseks, kuid pärast juurdepääsupiirangu tähtaja lõppemist, on tegu avaliku teabega.



### **Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

Kavandatul on mõningane mõju PPA ja KV tegevuse läbipaistvusele. Siiski on kavandatud muudatus rangelt piiritletud riigipiiri valvamise võimekusi ning riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastava teabega. Kuigi need dokumendid jäävad avalikkusele kättesaamatumaks pikemaks ajaks, ei tähenda see seda, et kõik tegevused riigipiiri valvamisega või riigipiiri taristu ja selle rajamisega on rangelt avalikkuse eest varjatud. Igal juhul tuleb juurdepääsupiirangu pikendamist igakordselt ja igakülgselt hinnata ning avalikustada saab teavet, mille osas piirangu seadmine ei ole põhjendatud.

### **Mõju riigi julgeolekule**

Kavandatav muudatus avaldab positiivset mõju piiriturvalisusele ja seeläbi riigi julgeolekule. Muudatus vähendab riski, et PPA võimekusi ja taktikat riigipiiri valvamisel saaks analüüsi tulemusel tuletada avalikest dokumentidest ning samad kaalutlused esinevad KV tegevusele merepiiri valvamisel. Eeskätt on võimalus, et tehnoloogiliste võimaluste ja nende kasutamise avalikustamine (mobiilsed seiremastid, drooniseire, valveseadmed ja radarid) võimaldavad tuletada PPA või KV taktikat ja tegevust riigipiiri valvamisel.

### **5.2. Tõkked piiriveekogul ja piirivööndis**

Kavandatud on RiPS §-i 9<sup>4</sup> täiendamine lõigetega 5 ja 6 järgmises sõnastuses:

„(5) Riigipiiri valvamiseks ja piirirežiimi tagamiseks võib politsei paigaldada piirivööndisse ja piiriveekogule füüsilisi tõkkeid. Füüsiliste tõkete paigaldamine kooskõlastatakse pädevate asutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste ning maaomanikega. Piirivööndisse võib füüsilisi tõkkeid paigaldada ajutiselt ja need eemaldatakse vajaduse äralangemisel.

(6) Avalikku korda või riiklikku julgeolekut ohustada võivas olukorras, mis eeldab vahetut tegutsemist ohu vastu, võib füüsilisi tõkkeid paigaldada ilma pädevate asutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste või maaomanike kooskõlastuseta.“.

RiPS § 9<sup>4</sup> lõike 1 kohaselt on **riigipiiri valvamine** patrull- ja vaatlustegevus maismaal, merel ja piiriveekogudel eesmärgiga ennetada, selgitada välja ja tõkestada selleks mitte ettenähtud kohas ja ajal toimuv piiriületus ning piiriülene kuritegevus, sealhulgas isikute ja kauba ühendusevälisest riigist Eestisse ja Eestist ühendusevälisesse riiki ebaseaduslik toimetamine territoriaal- ja sisemerel ning piiriveekogudel, ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimine.

**Piirirežiim** on kogum RiPS-i 2. peatükis ja Vabariigi Valitsuse 17. septembri 1997. aasta määruses nr 176 „Piirirežiimi eeskirja kinnitamine“ sätestatud piirangutest piiripunktides, piiriveekogudel, territoriaal- ja sisemerel, õhuruumis ja piirivööndis. Piirirežiimiga on kehtestatud riigipiiri ületamise kord ning ebaseadusliku piiriületuse ennetamiseks ja riigipiiri valvamiseks vajalikud käitumisreeglid. Piirirežiimi peamine eesmärk on toetada riigipiiri valvamist ja kaitsmist.

Kavandatu kohaselt võib piirivööndisse ja piiriveekogule füüsilisi tõkkeid paigaldada mõnevõrra erinevatel tingimustel. Piirivööndisse paigaldatavad tõkked peaksid olema oma olemuselt ajutised, sest muudatuse eesmärk ei ole rajada teist maismaapiiri taristut. Sellest hoolimata võib piirivööndis ajutiselt esineda vajadus täiendavate tõkete kasutamiseks (näiteks massilise sisserände olukorras) ja kehtiv õigus peaks seda selgesõnaliselt võimaldama.

Piiriveekogule paigaldatav ujuvtõke oleks kasutusel navigatsioonihooaegadel eelkõige ebaseadusliku piiriületuse ennetamiseks ja tõkestamiseks. Tegu ei oleks ajutiselt kasutatava tõkkega.

### **Mõju riigi välissuhetele ja julgeolekule**

Muudatus avaldab piiriturvalisusele positiivset mõju. Kavandatavate muudatuste tulemusena suureneb inimeste teadlikus ning eelduslikult nende kindlus- ja turvatunne. PPA on füüsiliselt esimene Eesti piiril olev ja riigi julgeoleku eest vastutav asutus. Seetõttu on oluline, et riigipiiri valvamine oleks võimalikult tõhus. Selge õiguslik alus füüsiliste tõkete kasutamiseks aitab eelduslikult tõhustada PPA tööd riigipiiri valvamisel.

### **Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

Piiririba ja piirivöönd moodustavad Eesti maismaapiiri maa-ala, kus targalt ja mõistlikult kehtestatud piirangud tagavad riigipiiri valvamise ja kaitsmise ning piirirežiimi. Füüsiliste tõkete kasutamise võimalus aitab kaasa patrull- ja vaatlustegevuse teostamisele ning suurendab võimet reageerida piirivahejuhtumitele. Eelduslikult muutub PPA töö riigipiiri valvamisel tõhusamaks.

Kohaliku omavalitsuse üksustele olulist mõju ei ole. Piirivööndiga külgneb kümme kohalikku omavalitsust, mille elanikud on eelduslikult teadlikud riigipiiri lähedusest ja sellest, et piirivööndis kehtivad täiendavad piirangud ja kohustused välispiiri valvamiseks või piirirahu tagamiseks.

Piiriveekogule ujuvtõkete paigaldamine ei mõjuta kohalike elanike ega teiste piiriveekogudel käijate õigusi ega kohustusi. Kehtiva õiguse järgi on isik kohustatud PPA-d teavitama piiriveekogule minemisest ning seejuures teavitatakse isikuid sellest, millised on piirangud piiriveekogul viibimiseks. Ujuv piiritõke on kavas paigaldada sellistesse asukohtadesse piiriveekogudel, kus on isikute viibimine keelatud.

### **5.3. Piirikontrolli andmekogu**

Kavandatud on PPVS § 16 lõike 1 muutmine ning paragrahvi täiendamine lõigetega 1<sup>1</sup>–1<sup>3</sup> järgmiselt:

„(1) Piirikontrolli andmekogusse kantakse isiku kohta:

- 1) üldandmed;<sup>15</sup>
- 2) isikut tõendava dokumendi andmed;
- 3) biomeetrilised andmed või andmed biomeetriliste andmete võtmise võimatuse kohta;<sup>16</sup>
- 4) elamisloa, elamisõiguse, viisa või muu Eestisse sisenemise ja viibimise loa või staatuse andmed;
- 5) Eestis ja teises Schengeni konventsiooni liikmesriigis varasema viibimise andmed;
- 6) reisi eesmärgi andmed;
- 7) lähte- ja sihtriik, sihtriigis kavandatava viibimise või transiidi andmed ja sissesõiduloo andmed;
- 8) reisi- ja viibimiskulude ning legaalse sissetuleku andmed.

(1<sup>1</sup>) Piirikontrolli andmekogusse kantakse sõiduki kohta:

- 1) mootorsõiduki registreerimise riik, registreerimismärk, registreerimistunnistuse number, kategooria, mark, mudel, tehasetähis, valmistamisaasta, värvus ja kasutusõiguse andmed;

---

<sup>15</sup> PIKO-sse kantavate isiku üldandmetena tuleks käsitleda isiku nime, sünniaega, isikukoodi, sugu ja kodakondsust ning kontaktandmeid reeglina PIKO-sse ei kanta. Küll aga võib kontaktandmete töötlemine olla vajalik erandlikes olukordades, näiteks kanti PIKO märkuste väljale teatud piiriületajate kontaktandmed Eestisse sisenemisel COVID-19 pandeemia tõkestamiseks võetud meetmete tagamiseks (karantiinikohustus) ning Ukraina sõjapõgenike Eestisse vastuvõtmise korraldamisel.

<sup>16</sup> Foto ja sõrmejäljed. PPVS-i kohaselt kustutatakse isiku biomeetrilised andmed PIKO-st pärast isiku piiriületuse kohta otsuse tegemist.

- 2) veesõiduki IMO tuvastusnumber, nimi, valmistamise aasta, registreerimisnumber, lipuriik, tüüp, identifitseerimise kood, laevapere liikmete ja reisijate arv, saabumis- ja lahkumisaeg, lähte- ja sihtriik, lähte- ja sihtsadam, kai number, last ning mootori tüüp, mark, mudel ja seeria number;
- 3) õhusõiduki tüüp, registreerimistähis, registreerimisriik, omaniku nimi või nimetus, lähte- ja sihtkoht, meeskonnaliikmete ja reisijate arv ning seeria number;
- 4) raudteesõiduki number, tüüp, kaup ning vagunite, meeskonnaliikmete ja reisijate arv.

(1<sup>2</sup>) Piirikontrolli andmekogusse kantakse isiku ja sõiduki piiriületuse kohta:

- 1) piiriületuse suund, aeg ja edukus;
- 2) Eestisse sisenemise või Eestist väljumise piiripunkt;
- 3) isiku või sõiduki seos teiste sama piiriületust teostavate isikute või sõidukitega;
- 4) reisi tähis;
- 5) piirikontrolli teostaja tunnusnumber;
- 6) Schengeni infosüsteemi hoiatusteate andmed;
- 7) teise astme piirikontrolli andmed;
- 8) sisenemiskeelu andmed.

(1<sup>3</sup>) Piirikontrolli tegemiseks kantakse piirikontrolli andmekogusse sisejulgeolekualast teavet ja riskiprofiiliga seotud andmeid.“.

### **Mõju isikuandmete töötlemisele**

Mõju piiriületajale on kaudne, sest kavandatud regulatsioon ei ole suunatud nende käitumise muutmisele ja kavandatud muudatusega ei panda neile uusi kohustusi. PPVS-is PIKO andmete töötlemise täpsem reguleerimine ei too andmesubjektile kaasa otsest tagajärge. Isikuandmeid sisaldava teabe töötlemisel tuleb järgida kõiki asjakohaseid õigusakte ja menetlusnorme. Andmesubjekti jaoks on PIKO-s andmete töötlemine läbipaistvam, kui selleks on täpsem regulatsioon seaduse tasandil.

## **6. Edasine väljatöötamine**

VTK-s toodud muudatuste eesmärk on eeskätt informeerimine ning AKI ja JDM-i arvamuse saamine. Juhul kui eelviidatud JDM-i analüüsi jätkutegevusena on kavas AvTS-i muutmine ja juurdepääsupiirangu tähtaja pikendamine, ei pruugi RiPS-i muudatus asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kohta olla vajalik.

Vastutav ministeerium:  
Siseministeerium.

Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed:  
Kaspar Lepper, [kaspar.lepper@siseministeerium.ee](mailto:kaspar.lepper@siseministeerium.ee).  
Annika Lauk, [annika.lauk@politsei.ee](mailto:annika.lauk@politsei.ee).