



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie 26.06.2025

Meie 18.09.2025

nr 1-6/3198-1, SIM/25-  
0698/-1K  
nr 8-2/5536

### **Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu koostamine**

Austatud minister

Siseministeerium on Justiits- ja Digiministeeriumile koostamiseks esitanud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium ei koostata eelnõu osas, mis puudutab uut juurdepääsupiirangu alust (eelnõu § 8 lg 2, märkus nr 1), õigusabi korraldamist haldusmenetluses (eelnõu § 15, märkus nr 2), hädaolukorras taotlejat kohtu loata kinni pidamist kuni seitse päeva (eelnõu § 58 lg 2, märkus nr 5) ja uut juurdepääsupiirangu alust (eelnõu § 8 lg 2, märkus nr 1).

Muus osas koostatakse eelnõu märkustega.

#### **I. Põhimõttelised märkused**

- 1. Eelnõu § 8 lg 2** – sätestatakse, et taotleja andmeid sisaldav teave tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks avaliku teabe seaduse tähenduses ja nimetatud välismaalase andmeid sisaldava teabe töötlemine on lubatud üksnes seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks.

Selgitame, et avaliku teabe seaduse (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 3<sup>1</sup>) kui ka §-s 35 loetlemata, eriseaduses toodud, teave (p 19). Kuigi AvTS § 35 lg 1 p 19 võimaldab eriseadustes juurdepääsupiiranguid kehtestada, saab seda teha üksnes põhjendatud juhtudel.

Meie 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 hinnata, kas ja miks AvTS § 35 alused ei ole konkreetsel juhul piisavad. Eriseaduses andmekogu andmetele absoluutse juurdepääsupiirangu kehtestamisel tuleb lähtuda sellest, et selline juurdepääsupiirang on lubatud 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 kaalutusotsuse, hinnates ühelt poolt avalikku huvi

nende andmete avalikustamise suhtes ning teiselt poolt selle teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamisega kaitstavat huvi.

Antud juhul ei ole selge, miks soovitakse eelnõu § 8 lg-ga 2 uue juurdepääsupiirangu seadmist. Selles nimetatud teave peaks juba olema kaetud rohkem kui ühe AvTS § 35 lg 1 piiranguga – nii isikuandmete juurdepääsupiiranguga (p 12) kui riikliku menetluse käigus kasutatava teabe juurdepääsupiirang, mis kehtib kuni asjas tehtud otsuse jõustumiseni (p 2).

Lisame, et kui seadusandja eesmärk on siiski olnud lisada erisättesse uus, absoluutne juurdepääsupiirang, kehtivad sellele eelnõu menetlemisel järgmised nõuded: 2020. aasta 1. detsembril jõustus Tromsø konventsioon, mille Eesti ratifitseeris 2016. aastal. 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.

Kuivõrd seletuskiri neid selgitusi ei sisalda ja me ei saa hinnata, kas vastavad muudatused oleksid lubatavad, siis jätame eelnõu § 8 lg 2 kooskõlastamata.

- 2. Eelnõu § 15** – jääme mitteametlikus suhtluses korduvalt esitatud seisukoha juurde, et õigusteenuse korraldamine haldusmenetluses välismaalastele ja rahvusvahelise kaitse taotlejatele kuulub ja peab jätkuvalt kuuluma Siseministeeriumi pädevusse.

Siseministeeriumi põhimääruse § 7 lg 1 sätestab üheselt, et ministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku, avaliku korra, piirivalve, pääste, hädaabiteadete, abi- ja infoteadete ning kodakondsuse ja rändega seotud tegevuste korraldamine, Siseministeerium vastutab seega sisejulgeoleku ja rändehalduse eest ning omab juba vastavat praktilist kogemust, mis on vältimatult vajalikud, et tagada õigusteenuse sidusus ja tõhusus rändevaldkonna menetluste korraldamisel.

Justiits- ja Digiministeeriumi roll on õiguspoliitika kujundamine, koordineerimine ja õigusloome kvaliteedi tagamine, mitte aga korraliste või erakorraliste rändeolukordade lahendamine. Selliste olukordade lahendamine eeldab eelkõige operatiivset haldussuutlikkust ning siseturvalisuse valdkonna juhtimist, mis kuuluvad just Siseministeeriumi vastutusalasse. Siseministeerium on juba väljakujunenud süsteem: Politsei- ja Piirivalveamet, varjupaigakeskused, tugiteenused, kontaktpunktid ja halduslik võrgustik, mille kaudu õigusteenust oleks võimalik integreerida. Rändevaldkond on dünaamiline ja kriisidele tundlik – nt massilise sisserände korral. Õigusabi süsteemi operatiivne kohandamine sellises olukorras on seega realistlik ainult ministeeriumil, kes haldab ka ülejäänud protsessi.

Juhime tähelepanu, et riigi õigusabi süsteem on loodud välismaalastele ja rahvusvahelise kaitse taotlejatele halduskohtumenetluses (kehtiv VRKS § 25<sup>2</sup> lg 1). Haldusmenetluses, st enne kohtumenetlust, ei ole riigi õigusabi seaduse kohane süsteem ette nähtud ega ka välja arendatud, puuduvad nii haldussuutlikkus, vajalik personal, menetlusprotsessid kui ka rahastus vastavate teenuste loomiseks. Õigusteenuse korraldamine haldusmenetluses välismaalastele ja rahvusvahelise kaitse taotlejatele ei ole kooskõlas Justiits- ja Digiministeeriumi põhirolliga õiguspoliitika kujundajana ning oleks ebaotstarbekas nii halduskoormuse kui ka riigivalitsemise funktsioonide jaotuse seisukohalt.

Riigi õigusabi laiendamine haldusmenetlusse tekitaks pretsedendi, mis ületaks Euroopa Liidu õigusest tulenevad nõuded. Nagu EL direktiivide ülevõtmisel, tuleb ka EL määruste rakendamisel vältida ülemäärast regulatsiooni ning piirduda sellega, mida liidu õigus ette näeb. Eesti õiguses tuleb seega järgida EL õiguse minimaalsuse põhimõtet – st mitte minna kaugemale kehtivatest nõuetest, kui selleks ei ole mõjuvat riigisisest vajadust.

Eelpooltoodut arvestades jätame eelnõu § 15 selles osas kooskõlastamata.

3. **Eelnõu § 33 ja § 99 p 40 (VSS § 23<sup>3</sup>)** – oleme varasemate konsultatsioonide käigus palunud kaaluda kaebavõimaluste piiramist esimeses kohtuastmes ehk halduskohtumenetluses n-õ hüppelise kassatsiooni vormis väärteomenetluse seadustiku (VTMS) eeskujul. Olete kooskõlastustabelisse märkinud, et n-õ hüppelist kassatsiooni te kaalunud ei ole.

Palume teil siiski EL õiguse kitsamaks ülevõtmiseks analüüsida hüppelise kassatsiooni kasutamise võimalikkust kasvõi üksnes massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra võimalik tegelik mastaap ja realiseerumise aste ei ole ette teada. Sellises olukorras võib Eestisse ebaseaduslikult saabuda korraga ka tunduvalt suurem hulk välismaalasi kui 277. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras on vaja mitte ainult kiiret, aga ühtlasi jätkusuutlikku menetlust, mida tavapärane kolmeastmeline kohtusüsteem ei pruugi võimaldada. Arvestades ka asjaolusid, et massiline sisseränne võib olla ajendatud suuremast pikemajalisest välispoliitilisest olukorrast mittesõbralike riikide poolt või tahtlikult esile kutsutud hübriidselt koos muu vaenuliku tegevusega (nt masskorratuste korraldamine, taktikaline või diversioonteggevus õhuruumis, merealadel, piiriveekogudel jms), koormataks Eesti kohtusüsteemi menetlustega märkimisväärselt kuni võib tekkida olukord, milles ei ole õigusemõistmise korrakohast toimimist võimalik tavapäraselt enam tagada. Selles vaates võib olla otstarbekas kaaluda n-õ hüppelist kassatsiooni ehk näha ette kaks erinevat regulatsiooni – nõ tavapärane ja massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras ehk eritisuurel hulgal esitatud kaebuste menetlemiseks.

Mõtestamist vajaks ka, kas rakendusliku sättega oleks võimalik luua olukord, et varasemalt tavaolukorras esitatud apellatsioonkaebused loetakse massilise sisserändest põhjustatud hädaolukorras automaatselt kassatsioonkaebustena esitatuteks n-õ hüppelisse kassatsiooni.

Sellest märkusest lähtuvalt teeme ettepaneku eelnõu tervikuna analüüsida kahest aspektist – nõ tavapärane rahvusvahelise kaitse taotlemine ja massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorrast tulenev rahvusvahelise kaitse taotlemine. Leiame, et nende kahe olukorra erisusi arvestades võib olla põhjendatud eelnõus läbivalt ette näha kaks erinevat regulatsiooni.

4. **Eelnõu § 35** reguleerib rahvusvahelise kaitse menetluses menetluskasutuste dokumentide kättetoimetamist. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 27 kohaselt on elektrooniline kättetoimetamine lubatud juhul, kui asjakohane infosüsteem on registreerinud dokumendi avamise või kättesaamise või adressaat on kinnitanud elektrooniliselt edastatud dokumendi kättesaamist.

Riigikohtu praktikas on rõhutatud, et kättetoimetamine on haldusakti teatavakstegemise formaalne ja seadusega põhjalikult reguleeritud viis, mille eesmärk on tagada adressaadi tegelik ja tulemuslik teavitamine (vt RKKKo 17.02.2016 nr 3-3-1-80-15, p-d 11 ja 12).

Eelnõu § 35 lõige 3 näeb ette, et menetluskasutus loetakse kättetoimetatuks selle edastamisel taotleja või tema esindaja e-posti aadressil. Seletuskirjas on märgitud, et tegemist on olulise erisusega HMS-st, kuid ei ole põhjendatud, miks selline erisus on vältimatult vajalik. Tegemist on haldusmenetluse ja hea halduse ühe olulise põhimõtte kitsendamisega.

Arvestades, et rahvusvahelise kaitse menetluses võib menetluskasutustel isikute jaoks olla väga oluline tähtsus (nt viibimisõigus, elatusvahendid, tagasisaatmine), on eriti oluline tagada, et menetluskasutus jõuaks adressaadini ka tegelikult. Pelgalt e-kirja saatmisega ei pruugi olla tagatud isiku reaalne võimalus otsusest teada saada ja oma õigusi kaitsta. See võib praktikas viia olukorrandi, kus isik jääb oma menetlusgarantiidest ilma ainuüksi tehnilistel või praktilistel põhjustel (nt e-posti kättesaadavus, tehnilised tõrked, keeleline või digitaalne kirjaoskus).

Palume antud muudatuse puhul kaaluda HMS põhimõtete juurde jäämist või seletuskirjas põhjendada, millistel kaalutlustel otsustatakse teha elektroonilise kättetoimetamise puhul erand ning kuidas on tagatud see, et isikud saaksid neile olulise dokumendi kätte.

Ühtlasi palume seletuskirja täiendada § 35 lõike 5 puhul, kus massilisest sissērändest põhjustatud hädaolukorras on lubatud rahvusvahelise kaitse taotlejatele menetluskõdokumente kätte toimetada veebilehel avaldamise kaudu. On arusaadav, et teatud äärmuslikel juhtudel on see dokumõtendide kättetoimetamisel ainukeseks võimaluseks, aga palume analüüsida, kuidas on sellise kättetoimetamise puhul isikute õigused tagatud.

5. **Eelnõu § 58 lõike 2** kohaselt võib hädaolukorras rahvusvahelise kaitse taotlejat ilma kohtu loata kinni pidada kuni 7 päeva.

Oleme on juba varasemate konsultatsioonide käigus juhtinud tähelepanu, et selline säte võib olla vastuolus põhiseaduse (PS) § 21 lõikega 2, mille kohaselt peab iga kinnipidamise seaduslikkust kohtulikult kontrollima viivitamata, kuid mitte hiljem kui 48 tunni jooksul. Erandi tegemine sellest tähtjast on põhiseaduse kohaselt lubatud vaid erakorralise ja sõjaseisukorra ajal (PS § 130).

Seletuskirjas (lk 175–178) esitatud põhiseaduspärasuse analüüsi kohaselt on kohtuliku kontrolli edasilükkamine hädaolukorras 7 päevale põhiseadusega kooskõlas, kuna § 21 lõike 2 kohaldamine haldusõiguslike kinnipidamiste puhul on olnud pigem seadusandja valik, mitte PS otsene nõue. Seletuskirjas leitakse, et tegemist ei ole absoluutse põhiõigusega ning et avaliku korra ja julgeoleku huvides võib 48 tunni reeglist erandi teha.

On mõisteta, et massilise sissērände korral võib praktikas olla keeruline tagada 48 tunni nõude järgimist. Samas tuleb rõhutada, et § 21 lõikest 2 erandi tegemine väljaspool PS § 130 sätestatud juhtumeid tähendaks senise põhiseadusliku tõlgenduse olulist muutmist. Kui võtta omaks lähenemine, et kohtuliku kontrolli nõudest võib kõrvale kalduda ka tavapäraates hädaolukordades, laieneks selline arusaam paratamatult ka teistele valdkondadele, sh kriminaalmenetlusele. Selline tõlgendus annaks seadusandjale edaspidi väga laia otsustusvabaduse kohtuliku kontrolli tähtaegade määramisel.

Meie hinnangul ei saa lähtuda tõlgendusest, et kohtuliku kontrolli nõue kehtib üksnes kriminaalmenetluses. See võib tekitada küsimusi, kas seadusandja võiks tulevikus haldusõiguslike kinnipidamiste puhul üldse kohtulikku kontrolli ette näha või määrata selle tähtaegu oma äranägemisel. Lisaks tuleb arvestada, et kriminaalmenetluses kinnipeetu võib olla potentsiaalne kurjategija, samas kui rahvusvahelise kaitse menetluses on tegemist sageli haavatavate isikutega, kelle põhiõigused peaksid olema kaitstud vähemalt samaväärselt.

PS § 20 sätestab igaühe õiguse vabadusele ja isikupuutumatusel ning loetleb juhtumid, mil vabaduse võtmine on lubatud, sh ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning väljasaatmiseks või väljaandmiseks (PS § 20 lg 2 p 6). Riigikohus on lahendi nr 3-4-1-16-10 p 88 rõhutanud, et PS § 20 tuleb lugeda koos PS § 21 tagatistega, sealhulgas 48-tunnise kohtuliku kontrolli tähtjaga.

Kokkuvõttes ei saa me nõustuda seletuskirjas esitatud põhiseaduse avara tõlgendusega. Selline käsitus looks pretsedendi, mille kohaselt oleks seadusandjal tulevikus väga laiad võimalused isikuid ilma kohtu loata kinni pidada kauem, kui põhiseadus selgesõnaliselt ette näeb.

6. **Eelnõu ja seletuskirja keeetoimetamata jätmine** – seletuskirjas märgitakse, et „Eelnõu ja seletuskiri ei ole keeetoimetatud. Keeetoimetust tehakse enne eelnõu kooskõlastamiseks esitamist Justiits- ja Digiministeeriumile (edaspidi *JDM*).“

Juhime tähelepanu, et eelnõu ja seletuskiri tuleb toimetada juba enne eelnõu esmakordset kooskõlastamisele saatmist; teiste hulgas esitatakse eelnõu juba siis ka Justiits- ja Digiministeeriumile.

## II. Sisulised märkused

7. **Eelnõu § 9** reguleerib isikuandmete töötlemist. Juhime tähelepanu, et üldreegli kohaselt isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM) art 9 lg 1 keelab eriliigiliste isikuandmete töötlemise.

Selleks, et seda oleks võimalik teha, peab esinema üks IKÜM art 9 lg-s 2 loetletud eranditest. Antud juhul nimetatakse eelnõu § 9 lg-s 1, et haldusorganitel on õigus töödelda eriliigilisi isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta, kuid seejuures ei ole seletuskirjas põhjendatud, millise IKÜM art 9 lg 2 erandi pinnalt see siseriiklik norm luuakse ning ühtlasi ei ole loetletud eriliigiliste isikuandmete kategooriaid, mida töödelda kavatsetakse.

Selgitame, et 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. Seetõttu on vältimatult vajalik, et töödeldavad isikuandmete kategooriad oleksid loetletud seaduses, eriti veel eriliigiliste andmete korral.

Eelnõu § 9 lg 1 sätestab, et töödeldakse eriliiki isikuandmeid ning veelgi enam, § 9 lg 2 kohustab välismaalast lg-s 1 nimetatud andmeid (st eriliiki) esitama. IKÜM imperatiivsete üldpõhimõtetega (vt IKÜM art 5) ei ole aga kooskõlas see, et normist ei nähtu andmetöötluse vajalikkust (IKÜM art 5 lg 1 p c) ega eesmärgipärasust (IKÜM art 5 lg 1 p b).

Seetõttu palume eelnõu täiendada andmekategooriatega ning seletuskirja selgitustega, et oleks võimalik hinnata normi vajalikkust ja eesmärgipärasust.

8. **Eelnõu § 15 lg-d 6 ja 10** – kavandatud regulatsioon tekitab riski, et PPA otsus riigi õigusabi taotlust kohtule mitte edastada jääb kohtuliku kontrollita, mis suurendab haldusorgani omavoli ohtu ning võib tuua kaasa rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud haldusakti tühistamise.

Seetõttu tuleb need normid eelnõust välja jätta.

9. **Eelnõu § 20 lg 6** sätestab, et „Vanuse kindlaksmääramise otsuse saab vaidlustada üksnes koos haldusakti või toiminguga, millega seoses vanuse kindlaksmääramise otsus tehti.“

Palume kõnealune norm eelnõust välja jätta, sest näeme võimalikku vastuolu PS-ga – isikul peab olema siiski võimalus pöörduda kohtu poole, et vaidlustada vanuse tuvastamise otsus iseseisvalt.

10. **Eelnõu §-d 24 ja 25** on kavandatud reguleerima isiku biomeetriliste andmete, sh DNA töötlemist, kusjuures lubatud on rakendada ka riiklikku sundi. Eelnõu §-des 24 ja 25 viidatakse üldsõnaliselt biomeetrilistele andetele ja DNA andmetele, kuid need peaksid olema kategooriate lõikes avatud ja palume eelnõu vastavalt täiendada. Lisaks peaks seletuskiri sisaldama põhjendusi, miks iga biomeetriliste andmete kategooria töötlemine eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik on, st teostada proportsionaalsuse test. Palume seletuskirja täiendada.

Seletuskirjas on märgitud, et esmane vahend isiku tuvastamiseks on isiku füüsiliste omaduste võrdlemine visuaalsel teel tema isikut tõendavasse dokumenti kantud andmetega ja meie hinnangul peaks see viis olema eelistatud biomeetria ja DNA töötlemisele.

11. **Eelnõu § 26** reguleerib isiku tuvastamist muude tõendite põhjal. Oleme varasemalt selgitanud, et isikuandmete töötlemine peab toimuma vajalikkuse ja minimaalsuse põhimõtetest lähtuvalt (IKÜM art 5 lg 1 p b, p c). See tähendab, et kui andmetöötluse eesmärki on võimalik saavutada isiku põhiõigusi vähem riivava meetmega, siis on andmetöötleja kohustatud kasutama vähem riivavat meetodit. Eelnõu § 26 kohaselt võib haldusorgan lisaks isiku tuvastamisele biomeetria, sh DNA abil, kasutada ka muid haldusorganile teadaolevaid andmeid, mille põhjal on võimalik isikut tuvastada.

Ülal selgitatud isikuandmete töötlemise üldpõhimõtetega on selline lahendus vastuolus, st kui isikut on võimalik tuvastada muude tõendite kaudu, siis tuleks kasutada seda võimalust ning alles siis, kui muid tõendeid pole, oleks õigustatud isiku biomeetria ja DNA sel eesmärgil töötlemine.

Seetõttu teeme ettepaneku esitada § 26 enne §-e 24 ja 25, et üldreegliks oleks isiku tuvastamine muude tõendite kaudu.

- 12. Eelnõu § 27 lg 9** sätestatud juurdepääsupiirangu osas kordame märkust, mille esitasime seoses mis § 8 lg-ga 2. Kuna ABIS sisaldab isikuandmeid, siis need on andmed on juba AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaselt juurdepääsupiiranguga. AvTS-s sätestatud juurdepääsupiirangud peaksid katma üldjuhul kõikvõimalikud juhud, millal võib olla õigustatud andmetele juurdepääsu piirata ning kui eelnõus pole esitatud mõjuvaid põhjendusi täiendava juurdepääsupiirangu aluse kehtestamiseks, tuleks sellest hoiduda. Seetõttu palume kõnealune norm eelnõust välja jätta.
- 13. Eelnõu §-s 50** sätestatakse rahvusvahelise kaitse eesmärgipäraseks, efektiivseks, lihtsaks ja kiireks läbiviimiseks taotleja suhtes kohaldatavad meetmed. Seletuskirja kohaselt on need sunnimeetmed Eesti õiguses käsitletavad järelevalvemeetmetena. Palume seletuskirjas täiendavalt selgitada, miks tuleb meetmeid järelevalvemeetmetena käsitleda ja miks need sätted sel juhul riiklikku järelevalvet reguleerivas peatükis ei paikne.
- 14. Eelnõu § 63** – kasutatakse mõisteid „raske mittepoliitiline kuritegu“, „raske kuritegu“ ning „eriti jõhker tegu“. Seletuskirjas puuduvad täpsemad selgitused ja näited, millised kuriteod nende alla kuuluvad. Eriti tekitab küsimusi, mille poolest erineb eriti jõhker tegu raskest kuriteost või on need omavahel võrreldavad. Palume seletuskirja täiendada.

Eelnõu § 63 lõige 1 punkt 1 sätestab põhjendatud aluse arvata, et isik on toime pannud seaduses või rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud rahu- või inimsusvastase või sõjakuriteo. Palume seletuskirjas täpsustada, kuidas jõutakse põhjendatud aluseni, et arvata, et isik on sellise teo toime pannud. Samuti soovime näha, millist seadust ja rahvusvahelisi õigusakte silmas peetakse. Kuivõrd regulatsioon ei ole hetkel õiguselge, siis tuleb seda kindlasti täpsustada.

Eelnõu § 63 lg 1 p-s 5 on „kes on lõplikult süüdi mõistetud raske kuriteo toimepanemises ja kes ohustab ühiskondlikku turvalisust“. Sellest tõusetub küsimus, miks § 63 lg-tes 1 ja 2 on „teo toime panemine“, aga mitte „lõplik süüdi mõistmine“. Samuti tuleb seletuskirjas põhjendada, mida lõplik süüdi mõistmine tähendab, ilmselt peetakse silmas jõustunud kohtuotsust. Kui see nii on, siis tuleb kasutada „kelle suhtes on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus“.

Eelnõu § 63 lõige 1 punkt 3 kasutab sõnastust: „kelle puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on süüdi Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus oleva teo toimepanemises.“

Palume seletuskirjas selgitada, mis erinevus on „alus arvata, et isik on toime pannud“, „lõplikult süüdi mõistetud“ ja „süüdi teo toimepanemises“. Ebaselge on, kas silmas peetakse jõustunud kohtuotsust või kui ei, siis kes otsustab isiku süüdi olemise ja mille alusel. Samuti tekitab küsimusi, miks ei kasutata „tegu“ asemel „kuritegu“ ja selge ei ole, milline on ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olev tegu. Palume seletuskirja täiendada.

- 15. Eelnõu § 84 lg 2 p 7** – palume kasutada terminit „terviseandmed“, mis on legaaldefiniitsioon IKÜM art 4 p 15 kohaselt. Seletuskirjast nähtub, et tervises seisundi andmetega hõlmata ka kirjeldust sellest, kas oma tervisliku seisundi tõttu võib välismaalane vajada menetluslikke eritagatise. Sellisel juhul tuleb seletuskirjas avada andmetöötluse eesmärk. Ka see, kui välismaalane võib vajada menetluslikke eritagatise, võimaldab lõppkokkuvõttes teha järeldusi tema tervises seisundi kohta, st tegemist on terviseandmetega IKÜM mõistes.

Juhime tähelepanu ka asjaolule, et IKÜM art 9 kohaselt on eriliiki isikuandmete (sh terviseandmete) töötlemine keelatud, v.a kui tuginetakse vähemalt ühele IKÜM art 9 lg 2 eranditest, mis muudaks töötlemise seaduspäraseks. Antud juhul puuduvad seletuskirjas selgitused, millise IKÜM art 9 lg 2 erandi alusel riik kavatseb seadusandlikku meedet luua – palume seletuskirjas need selgitused esitada.

- 16. Eelnõu § 84 lg 2 p 12** – kuivõrd ka usulise kuuluvuse andmed on eriliiki isikuandmed, siis peaks üldreeglina olema keelatud ka nende töötlemine. Palume seletuskirjas selgitada, millise IKÜM art 9 lg 2 erandi alusel nende töötlemiseks seadusandlik alus luuakse.

- 17. Eelnõu § 84 lg 2 p 14** – kriminaalkorras karistamise andmete osas juhime tähelepanu IKÜM art-le 10, mis näeb ette, et süüdimõistvate kohtuotsustega seotud isikuandmeid töödeldakse siis, kui see on lubatud liidu või liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud asjakohased kaitsemeetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste kaitseks. Antud juhul ei nähtu eelnõust ja seletuskirjast, milliseid kaitsemeetmeid rakendatud oleks. Palume eelnõu ja seletuskirja täiendada.

Sama märkus kehtib ka eelnõu § 82 lg 1 p-de 22 ja 27 kohta.

- 18. Eelnõu § 84 lg 2 p 16** – säte annab aluse selles kirjeldatud andmete registris töötlemiseks, kuid jääb selgusetuks, millistele õiguslikel alustel need andmed andmesubjektilt kogutakse. Kui välismaalane peab esitama ulatuslikud andmed teise andmesubjekti kohta (sünnikoht, perekonnaseisuandmed, legaalse sissetuleku andmed jms), siis kas on mõeldud, et ta kogub need andmed ise ning andmesubjekt vabatahtliku nõusoleku korras (vt IKÜM art 6 lg 1 p a, art 7) esitab need. Kui see on nii, siis sellega rikutakse üleliigse andmetöötluse keeldu ja see ei ole lubatav.

Kui need andmed on vajalikud riikliku järelevalve teostamiseks, siis peaks see toimima viisil, et andmed liiguvad andmesubjektilt otse riigile, mitte vahepeal välismaalase käsutusse, kui viimasel ei ole vaja nende pinnalt tuletatavat teavet. Üleliigne andmetöötlus tõstab (tundlike) isikuandmete väärkasutamise ohtu märgatavalt.

Palume eelnõu täpsustada ja seletuskirja täiendada.

- 19. Eelnõu § 84 lg 2 p 24** – säte ei vasta nõudele, et töödeldavad isikuandmete kategooriad peavad olema loetletud seaduse tasandil. Palume eelnõu täpsustada.
- 20. Eelnõu § 84 lg 3** – oleme varasemalt juhtinud tähelepanu, et mõiste „identiteediandmed“ ei vasta määratletuse nõudele ega sellele, et seaduses peavad olema loetletud andmekategooriad.

Kooskõlastustabelis esitatud selgitused, et muudatustega ei kehtestata uut õigust ning et vastav termin on juba kasutuses muudes ABIS-e andmetöötlust puudutavates regulatsioonides, ei tähenda, et tänastele seadusandlusele kehtivatest ootustest ja nõuetest saaks kõrvale kalduda ning kõik tulevased vajalikud muudatused tegemata jätta. Palume avada „identiteediandmed“ läbi andmetöötluse eesmärgi ning andmekategooriate.

- 21. Eelnõu §-s 86** nähakse ette riikliku järelevalve erimeetmete rakendamine välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise asjaolude üle järelevalve teostamiseks, seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks ning rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes taustakontrolli tegemiseks. Eelnõu ei erista eesmärgi ja rakendatavaid erimeetmeid lubades kõiki loetletud erimeetmeid rakendada kõikide eesmärkide saavutamiseks. Samas vajatakse seletuskirja kohaselt näiteks taustakontrolliks vaid mõnd erimeedet (korrakaitseseadus (KorS) § 47,48, 49). Kui kõikide eesmärkide saavutamiseks ei ole vaja kõiki erimeetmeid, tuleb eelnõus täpsustada, milliseid erimeetmeid milliste eesmärkide saavutamiseks rakendada võib. Palume eelnõu ja seletuskirja vastavalt muuta.
- 22. Palume eelnõu § 86 lõikes 2** tuua riikliku järelevalve erimeetmed numbrilise loeteluna, mitte kasutades vahemiku tähistamiseks mõttekriipsu. Erimeetmete rakendamisega sekkutakse isikute põhiõigustesse, kohati on riive intensiivne. Selguse huvides ja erimeetmete kaalukust arvestades püütakse õigusloomes hoida tava kirjutada erimeetmed selge numbrilise loeteluna (nt eelnõu § 99 p-ga 21 ettenähtud muudatuses on erimeetmed korrektselt sätestatud). Palume eelnõu täpsustada.
- 23. Eelnõu §-s 50** sätestatakse rahvusvahelise kaitse eesmärgipäraseks, efektiivseks, lihtsaks ja kiireks läbiviimiseks taotleja suhtes kohaldatavad meetmed. Seletuskirja kohaselt on need sunnimeetmed Eesti õiguses käsitletavad järelevalvemeetmetena. Palume seletuskirjas täiendavalt selgitada, miks tuleb meetmeid järelevalvemeetmetena käsitleda ja miks need sätted sel juhul riiklikku järelevalvet reguleerivas peatükis ei paikne.
- 24. Eelnõu § 99 punktiga 21** täiendatakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadust (VSS) taustakontrolli reguleerivate sätetega. Lisatava § 6<sup>22</sup> lõike 2 kohaselt võib politsei taustakontrolli tegemisel rakendada riikliku järelevalve meetmeid, kuid ei täpsusta millised meetmed lubatud on,

säte teeb vaid viite seaduses sätestatud korra järgimise nõudele. Riikliku järelevalve erimeetmed, mida politsei VSS-s sätestatud järelevalvemenetluses rakendada võib, on loetletud §-s 6<sup>12</sup>. Palume analüüsida nimetatud sätete (s.o. VSS § 6<sup>22</sup> lg 2 ja § 6<sup>12</sup>) omavahelist kooskõla ning kaaluda, kas õigusselguse huvides tuleks taustakontrolli tegemisel rakendatavad erimeetmed loetleda § 6<sup>22</sup> lõikes 2, iseäranis juhul, kui taustakontrollis rakendatakse realselt kitsamat hulka erimeetmeid.

### III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

- 25. Eelnõu edastamine arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile (AKI)** – IKÜM kohaselt peab liikmesriik konsulteerima järelevalveasutusega (AKI), kui koostamisel on riigi parlamendis vastu võetava õigusakti eelnõu või sellisel õigusaktil põhinev rakendusakt, mis seondub isikuandmete töötlemisega (vt IKÜM art 36 lg 4). Tavaliselt on selle kohustuse täitmiseks AKI kaasatud eelnõu esimese kooskõlastusringil. Vastavalt IKÜM art-le 52 tegutseb AKI üldmäärusega kooskõlas antud ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel täiesti sõltumatult. Seetõttu ei ole meil võimalik kohustada AKI-t andma oma sisendit valitsemisala ühtse seisukoha kujundamiseks ja eelnõu koostajal tuleb eelnõu AKI-le arvamuse andmiseks ise esitada.
- 26. Kooskõlastustabel** – kooskõlastustabelis esitatakse ametlike kooskõlastusringide käigus esitatud märkused ja eelnõu koostaja tagasiside neile (HÖNTE § 50 lg 2). Seetõttu palume mitteametliku suhtluse käigus esitatud mõtted, arvamused ja tähelepanekud kooskõlastustabelist eemaldada ja tabelis kajastada vaid ametliku kooskõlastusringi käigus esitatut.
- 27.** Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud märkustega.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse relemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Kärt Voor 5868 0033, Kart.Voor@justdigi.ee  
Merili Koppel  
Anne Kruusement  
Einar Hillep  
Karl-Erik Ansmann  
Gerli Võimre  
Kertu Tuuling  
Kadri Margus  
Alar Teras  
Mari Käbi  
Signe Reinsalu  
Silja Tammeorg  
Karen Alamets