



KAITSEVÄGI

Hanno Pevkur
Kaitseministeerium
info@kaitseministeerium.ee

Teie [Saatja reg.kpv] nr [Saatja reg nr]

Meie 09.09.2025 nr 0.5-2/25/29-2

Kaitseväge seisukoht väljatöötamiskavatsusele

Kaitsevägi tutvus Riigipiiri seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusega (VTK) ning toetab väljatöötamiskavatsuses väljatoodud põhimõtete rakendamist. Samas vajab Kaitseväge hinnangul teema tõstatus laiemat käsitlust nii RiPSi kui ka AvTSi vaates ning sätte(te) konkreetsemat sõnastamist. Edastame alljärgnevad ettepanekud ja tähelepanekud.

1. Lühidalt peamised tähelepanekud:

- 1.1. Käesoleva VTK raames teeme ettepaneku kaaluda võimalus kehtestada teabele pikem juurdepääsupiirangu tähtaeg juba üldseaduse tasandil, sh arvestades eriseadustest tulenevaid kaalutusõigust ja juurdepääsupiirangu tähtaegu.
- 1.2. RiPS § 22² loob võimaluse kehtestada pikem juurdepääsupiirangu tähtaeg teabele, mis kajastab riigipiiri valvamise võimekust, riigipiiri taristu ning riigipiiri valvamise tehnoloogilised lahendusi ja turvameetmed. Samas kehtiv õigus kohustab teabevaldajat juba täna tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks teavet, mis võib jääda planeeritava RiPS § 22² sätte mõjualasse, näiteks teave sisejulgeoleku tagamise, riigikaitse korraldamise, riigi sõjalise kaitse planeerimise ja ettevalmistamise, teave, mille avalikuks tulek ohustaks riigikaitseobjekti või lihtsustaks selle vastu ründe toimepanemist, teave turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse tehnoloogiliste lahenduste kohta. Õigusselguse huvides tuleb rakendajale selgitada, millisel juhul on lubatud 30 aastane juurdepääsupiirangu tähtaeg RiPS § 22² ning millisel juhul 5 (+5) AvTS alusel. Lähtuvalt eeltoodust võib aga RiPS 22² kaitsealasse jääv teave olla kättesaadav ka muudelt teabekandjatelt, millele on AvTS § 35 lg 1 alusel kehtestatud lühem juurdepääsupiirangu tähtaeg.
- 1.3. Lisaks riigiasutuste käes olevale juurdepääsupiiranguga teabele, valdab juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet ka riigipiiri ja taristu väljaehitamisel osalenud erasektor. Palume kaaluda võimalust üldseaduse tasandil laiendada teabevaldaja mõistet, lisades avaliku teabe seaduse mõistes juurdepääsupiiranguga teabe valdajaks ka erasektori kohustusega valduses olevat juurdepääsupiiranguga teavet kaitsta.
- 1.4. Palume muuta RiPS § 22² sõnatust selliselt, et riigisaladuse tunnustele vastava teabele on võimalik RSVS kohaldamine.
- 1.5. Palume kaaluda VTK raames võimalust riigi julgeolekuga seotud teabele määrata juurdepääsupiirang koheselt pikema tähtajaga ilma korduva ümberhindamise nõudeta.

2. Pikemalt

2.1. RiPS muudatusega seotud teabe kaitse kitsaskohad

Kaitsevägi nõustub VTK-s esitatud põhimõtetega kuid leiab, et teema tõstatust vajab laiemat käsitlemist nii riigipiiriseaduse (RiPS) kui ka avaliku teabe seaduse (AvTS) vaates ning sätte(te) konkreetsemat sõnastamist. Kuigi käesoleva VTK sihtrühm on peamiselt PPA ning merepiiri kaitsega kaasub sätte mõjualasse Kaitsevägi, näeme **vajadust analüüsida ja kaasata juurdepääsupiirangu tähtaja pikendamise kaitsealasse suuremas ulatuses teavet** kui RiPS § 22² seda hetkel ette näeb.

Käesoleva VTK-ga kaetakse Kaitseväe teabe osas üksnes merepiiri valvamisega seotud Kaitseväe tegevus. Reguleerides juurdepääsupiirangu pikemat tähtaega kitsalt riigipiiri taristu ja valvamisega seotud teabele, võib tekkida olukord, kus sama teave on tuletatav ja kättesaadav kogumina muudelt teabekandjatelt. Riigikaitse korraldamisel lähtutakse ülesannete jäävuse põhimõttest, mille kohaselt ei jaotata kriisi- või sõjaajal ümber asutuste või ministeeriumide ülesanded või pädevused, vaid asutus peab olema iga päev valmis tegutsema oma vastutusvaldkonnas erinevates kriisolukordades¹. Õppuste plaanid ja harjutuste sisu annab mh olulise ülevaate riigi kaitsmise plaanist, mistõttu administratiivsete tegevuste kajastamine õppuste käskudes võib vajada seaduse tasandil pikema juurdepääsupiirangu tähtaja kehtestamist².

RiPS § 22² sätte sõnastus loetleb sätte kaitsealasse jääva teabe, milleks on riigipiiri valvamise võimekus, riigipiiri taristu, riigipiiri valvamise tehnoloogilised lahendused ja turvameetmed. Sätte selgituses on märgitud, et riigipiiri valvamise võimekuse teave hõlmab lisaks riigipiiri taristu ja riigipiiri valvamise teabele ja turvameetmetele ka riigipiiri valvamise tegevusplaane, meetodeid, taktikat ja eeltooduks kasutatavaid inimressursse ja varustust. Seega jääb käesoleva VTK raames rakendajale kaalumise õigus, millisele teabele juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada kuni 30 aastaks.

Uue sätte sõnastusettepanekust jääb selgusetuks, kas kõik tingimused peavad esineme ühes teabehulgas koos, et võimalik on rakendada kuni 30. aastase juurdepääsupiirangu tähtaega. RiPS § 22² sõnastuse ettepanekus on eraldatud erinevad lauseühendid sõnaga „ja“, mis hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 25 lg 3 mõistes tähendab, et loetelu elemendid esinevad korraga. Kui loetelu elemendid ei pea esinema korraga, tuleb ühese arusaadavuse tagamiseks loetelu esitamisel kasutada sõna „või“.

RiPS § 22² sõnastus võimaldab tõlgendust justkui oleks teabe riigisaladuseks tunnistamine ja riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (RSVS) kohaldamine välistatud kuna RiPS on AvTS osas eriseadus. Seega teeme ettepaneku muuta RiPS § 22² sõnastust selliselt, et teabele juurdepääsu piiramise alused võivad tulla lisaks AvTS ka RSVS³-st.

Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe puhul on võimalik kehtiva seaduse alusel juurdepääsupiirang kehtestada maksimaalselt kümneks (5+5) aastaks, mis ei pruugi julgeoleku tagamise vaatest olla piisav ning teabele juurdepääsu piiramise vajadus jääb püsima ka pärast seaduses kehtestatud võimaliku maksimaalmäära lõppu. Tromsø konventsioon⁴ piirangu tähtaega ei sätesta, jättes selle liikmesriikide reguleerida. Teiste riikide näited on enamasti piirangu üldnormina pikemad kui 10 aastat (Soomel 25, õigusega pikendada seda kuni 30 a, Rootsil reeglina 40, sh teatud erisused lühema tähtajaga, Islandil 30)⁵. Määruse 1049/2001⁶ (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaselt keelavad institutsioonid juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks mh avalikke huve seoses avaliku julgeoleku, kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega. Tunnustele vastavale teabele on normid sätestatud piirangu tähtaja maksimaalselt 30 aastat ning dokumentide puhul,

¹ EV PS kommenteeritud väljaanne X peatükk, kättesaadav <https://pohiseadus.ee/sisu/3603>

² Peamiselt on tegemist juurdepääsupiiranguga teabega AvTS § 35 lõike 1 p3¹ mõistes

³ Näiteks RSVS § 8 lg 1;

⁴ Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon. – [RT II, 16.09.2020, 1.](#)

⁵ Justiits- ja Digiministeerium 2024. [Avaliku teabe seadus: võimalikud kitsaskohad ja lahendused](#), lk 55

⁶ Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/ALL/?uri=CELEX:32001R1049>

mille suhtes kehtivad erandid ja mis käsitlevad eraelu puutumatust või ärihuve, ning tundliku sisuga dokumentide puhul võib vajaduse korral jätkata erandi kohaldamist ka pärast selle tähtaja lõppu (art 4 lg 7).

Sarnaselt PPA tõstatatud probleemiga, kus piiriehituse tarbeks koostatud dokumentides kajastatud taristu tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastava teabe kaitseks puudub täna seadusest tulenev alus pikendada teabele juurdepääsupiirangut tulenevalt püsivast teabe kaitse vajadusest, on tõusetunud küsimus, kuidas kaitsta taristu plaane, hoonete tehnilisi andmete, töötlussüsteemide tehnilisi andmeid jmt kohta käivat teavet, kui taristu kasutus ja sellega seotud teabe eluiga ei lõppe kümne aasta möödudes. **Kehtiv õigus ei arvesta riigi julgeolekut tagavate asutuste eripära võrreldes muude riigiasutustega ning piisava efektiivsusega ei ole võimalik kaitsta riigi julgeoleku huvides olulist teavet. Teeme ettepaneku kaaluda võimalust kehtestada VTK-s välja toodud pikem teabele juurdepääsupiirang üldseaduses.**

2.2. Teabe omanik, teabe töötleja ja teabe valdaja

Teabe üldiseks kasutamiseks andmisel (sh avaandmed) peab olema tagatud mh **riigi julgeoleku kaitse**. Riigiasutuste konsolideerimine on toonud kaasa olukorra, kus erinevad asutused töötlevad teavet teise asutuse jaoks ja teise asutuse, mh teenistujate, taristu jne kohta. Näiteks Kaitseväele osutab personaliteenust Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Kaitseressursside Amet ning hangete ja taristuga seonduvat korraldab Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus. Samas töötlevad mõlemad asutused teavet, mis on oma olemuselt Kaitseväe teave (riigikaitse rajatised, Kaitseväe rahu- ja sõjaaja koosseis jne). AvTS-ist tulenevalt tuleb teabe kaitsel lähtuda teabe **omaniku**⁷ kohustusest ning oluline on tagada teabe julgeolek ka läbi **kaitstava teabe sisu**.

RiPS ja PPVS VTK toob ühe muudatuse sihtrühmana välja „**piiriehitusel osalenud ettevõtjad, kuna paljud detailsed lahendused puudutavad just ehitustehnilist vaadet**“. See tähendab, et lisaks riigiasutuste käes olevale juurdepääsupiiranguga teabele, valdab tundlikku teavet ka erasektor. Riigi julgeoleku tagamise vaatest on oluline kehtestada seaduse tasandil teabe kaitse kohustus eraettevõtetele ja –isikutele, kelle valduses on juurdepääsupiiranguga teave. **Teeme ettepaneku laiendada AvTS § 5 teabevaldaja mõistet, tuues täiendava punktina:**

4) ühingud, sihtasutused ja füüsilised isikud, kes õigusakti või halduslepingu alusel osutavad teenust riigi- ja omavalitsusasutustele või avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ning teenuse osutamiseks on vajalik juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teabe töötlemine või kelle valduses on juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave.

2.3. Õigusselgus

RiPS § 22² loob võimaluse pikendada riigipiiri valvamise võimekus, riigipiiri taristu, riigipiiri valvamise tehnoloogilised lahendused ja turvameetmed kajastavale teabele juurdepääsupiirangu tähtaja kuni 30 aastaks.

Rakendajal on kohustus jälgida, kas teavet kaitsta 5 või 10 aastat või pikendada iga 5 aasta järel juurdepääsupiirangut kuni 30 aastat. AvTS § 35 lg 1 p 19 annab aluse sätestada eriseadustes teabele täiendavaid juurdepääsupiiranguid. Õigusselgusest tulenevalt ning vältimaks liigsete ja hoomamata juurdepääsupiirangute tekkimist eriseadustes on otstarbekas juurdepääsupiirangud reguleerida **üldseaduse** tasandil, ehk **AvTS muuta osas, mis puudutab tunnustele vastava riigi julgeolekut puudutavale teabele teabe loomise hetkel pikema juurdepääsutähtaja määramise võimalust**. Seda enam, et juurdepääsupiirangu alus on juba kaetud AvTS §-s 35 sisalduva juurdepääsupiiranguga (AvTS § 35 lg 1 punktid 3¹, 6¹, 9 ja 10).

Samuti on vaja hinnata muudatustega kaasnevat **koosmõju ka teiste seadustega**.

Näiteks annavad **RSVS ja RSVKK** teabe loojale **kaalutusõiguse** „**välja arvatud teave, mille avalikuks tulek ei kahjusta Eesti Vabariigi julgeolekut**“ kaaluda juurdepääsupiirangu seadmisel,

⁷ nn asutuse juhi vastutus

kas teabel on riigisaladusele viitavad või asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele viitavad tunnused. Arvestades kaalutusõigusest tulenevat võimalust tunnistada teatud riigisaladuse tunnustele vastavat teavet asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, on vajalik RSVS § 11 lg 3 alusel juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatava teabele kehtestada juurdepääspiirangu tähtaeg kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni maksimaalse tähtajaga vähemalt sama kauaks, kui on sätestatud konkreetsetes sättes riigisaladusele.

Teeme ettepaneku lisada AvTS § 40 täiendav säte, mis sarnaselt AvTS § 35 lg 1 p 19-le annab võimaluse (muu) seadusega juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistamisel kehtestada pikem juurdepääsupiirangu tähtaeg:

(4) Muu seaduse alusel asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang vastavas seaduses toodud tähtajaga⁸.

2.4. Halduskoormus

Kehtiv õigus loob olukorra, kus asutuse loodud teabele tuleb viie aasta järel anda hinnang, kas juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Põhjuse püsimisel tuleb asutuse juhi otsusel⁹ juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra. Hinnangu teabe sisule saab anda teabe looja või valdkonna vastutav, mis arvestades asutustes toimuvaid rotatsioone ja aastas registreeritud dokumentide hulka ei ole alati võimalik. Lisaks tuleb tähtaja pikendamisest teada anda kõigile dokumendi adressaatidele. Antud olukord toob asutusele kaasa ebaproportsionaalselt suure halduskoormuse. Lähtuvalt eeltoodust ning tuginedes PS §-ile 44¹⁰ ja Tromsø konventsioon artikli 3 lõikele 1 **teeme ettepaneku kaaluda AvTS muutmist osas, mis puudutab riigi julgeolekut puudutavale teabele pikema juurdepääsutähtaja määramise võimalust 25 aastaks ja selle pikendamise võimalust kuni 30 aastaks¹¹ ilma korduva ümberhindamise nõudeta.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Andrus Merilo
kindralleitnant
Kaitseväge juhataja

Merit Jõgi
Merit.Jogi@mil.ee

⁸ Näiteks [PPVS § 8 lg 7](#). Käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud teabe puhul võib Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada viie aasta kaupa, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib, kuid mitte kauemaks kui **30 aastaks** alates dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamisest, või näiteks [RSVKK § 5 lg 1 p 9](#). Kaitseväge erioperatsioonide korraldamise ülesannet täitva alaliselt tegutseva struktuuriüksuse ning sõjaaja üksuse, välja arvatud üksuse ülema ametikoht, ja nende allüksuse koosseis ja komplekteeritus, ülesandeid ja teenistujate ülesandeid, eelarve kulude liigendust, eelarve täitmise aruandlust, eelarve planeerimist ja investeringuid kajastav teave, **välja arvatud teave, mille avalikuks tulek ei kahjusta Eesti Vabariigi julgeolekut**. See teave salastatakse salajasel tasemel **50 aastaks**;

⁹ AvTS § 40 lg 3

¹⁰ PS § 44 teine ja kolmas lause

¹¹ Sarnaselt Soome Vabariigis avalikku teavet reguleeriva seadusega [Act on the Openness of Government Activities. Section 24 \(1\) \(5\)](#)