



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 16.12.2025

Meie 14.01.2026

nr 1-6/3327-1, SIM/25-
0698/-2K
nr 8-2/5536

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Siseministeerium on Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks esitanud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu (eelnõu). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu märkustega.

I. Põhimõttelised märkused

1. **Eelnõu § 4 punkt 3** näeb ette, et taotluse suhtes tehtud keelduva otsuse peale on pärast asja lahendamist halduskohtus võimalik esitada kaebus Riigikohtule. Tegemist on tavapärase edasikaebeõiguse piiranguga, lähtudes põhiseaduse (PS) § 24 lg-st 5 ja §-st 148 koosmõjus. Kuigi PS § 24 lõikest 5 ei tulene iseenesest nõuet tagada menetlus kõigis kolmes kohtuastmes ning seadusandjal on edasikaebeõiguse piiramisel teatud kaalutlusruum, on edasikaebeõigus siiski oluline menetluslik põhiõigus. Seetõttu on selle piiramine lubatav üksnes eriti kaalukatel põhjustel.

Sellest lähtudes peame põhjendatuks kaaluda nn hüppava kassatsiooni lubamist üksnes erandlikel juhtudel, eelkõige hädaolukorras, mil rändesurve ning sellega kaasnev koormus kohtutele on sedavõrd suur, et see võib õigustada edasikaebeõiguse piiramist.

Palume seletuskirja täiendada edasikaebeõiguse piirangu ehk nn hüppava kassatsiooni põhiseaduspärasuse analüüsiga. Samuti palume seletuskirja mõjuanalüüsis käsitleda hüppava kassatsiooni kohaldamise võimalikku mõju Riigikohtu töökoormusele.

2. **Eelnõu § 10 lõige 1** – rõhutame, et seaduses tuleb sätestada isikuandmete kategooriad, mis andmeid võib töödelda. Sättes ei saa olla kirjas ainult „isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid”, sest seadusandja peab ette nägema andmete töötlemise ulatuse raami ja säilitamise tähtajad.
3. Kooskõlastustabelis on selgitatud, et isikuandmete töötlemine on reguleeritud Euroopa Liidu (EL) otsekohalduva õigusega. Palume §-i 10 lisada viite vastavatele EL määrustele, millest tuleneb isikuandmete töötlemise raam. Kui viiteid ei lisata, ei saa § 10 sõnastusega nõustuda, kuna sellisel juhul võiks töödelda ükskõik milliseid isikuandmeid. Alternatiivse lahendusena võib §-s 10 viidata ka §-le 7, milles on loetletud määrused, mille alusel on määratud pädevate asutuste ülesanded, kuna vastavates määrustes on ka isikuandmete töötlemise raam toodud.
4. **Rahvusvahelise kaitse andmise register** – palume selgitada, kas isikuandmeid töödeldakse rahvusvahelise kaitse andmise registris. Juhul kui andmeid töödeldakse nimetatud registris, palume eelnõu § 10 lg-sse 1 lisada järgmise lause: „Andmeid töödeldakse rahvusvahelise kaitse andmise registris.”

Lisaks tuleb analüüsida, kas eelnõu §-s 7 nimetatud pädevad asutused lisaks Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) ehk Sotsiaalkindlustusamet, Kultuuriministeerium ja Õiguskantsler töötlevad rahvusvahelise kaitse andmise registris oma ülesannete täitmiseks andmeid, või kas andmekogus töötleb andmeid üksnes PPA. Selgust on vaja eelkõige selleks, et määratleda registri vastutavad töötlejad. Juhul kui eelmainitud asutused töötlevad registris andmeid oma ülesannete täitmiseks, on nad andmekogu kaasvastutavateks töötlejateks ning seda igaüks oma tegevuse osas. Sel juhul tuleb eelnõu § 104 lg-t 3 ja seletuskirja täiendada.

5. **Eelnõu § 33 lõikes 2** sätestatud juurdepääsupiirangu osas kordame märkust, et kui avaliku teabe seaduses sätestatud juurdepääsupiirangu alused ei ole piisavad ning andmekogu andmetele on vaja ette näha absoluutne piirang, siis tuleb seaduses piirangu kehtestamisel järgida eelnevas kooskõlastuskirjas toodud juhiseid. Juhul kui juurdepääsupiirangu alus tuleneb EL määrusest, palume sätte sõnastada sarnaselt eelnõu § 9 sõnastusega.
6. **Eelnõu § 16 lõike 1** järgi Politsei- ja Piirivalveamet korraldab välismaalasele tasuta õigusabi andmise käesolevas seaduses sätestatud alustel ja korras. Tasuta õigusabi osutamiseks sõlmib Politsei- ja Piirivalveamet lepingu füüsilise või juriidilise isikuga. Selliselt sõnastatult esineb haldusmenetluse seaduse (HMS) § 63 lg 2 p-st 2 tulenev tühisusrisk, et vale pädevusega antud õigusakt on tühine.

Pädevusvaidluste vältimiseks peab olema seaduses selge sõnastus, et tasuta õigusabi andmist korraldab Siseministeerium, mitte Justiits- ja Digiministeerium. Samuti leiame, et peaks olema vähemalt kaks teenusepakkujat, mistõttu algne sõnastus ainsuses (leping) võib saada hiljem valesi tõlgendatud ja tuleks kohe muuta mitmuseks. Lähtudes eelnevast, on meie § 16 lg 1 sõnastusettepanek järgmine:

(1) *Siseministeerium* korraldab välismaalasele tasuta õigusabi andmise käesolevas seaduses sätestatud alustel ja korras. Tasuta õigusabi osutamiseks sõlmib Politsei- ja Piirivalveamet lepingu või lepingud ühe või mitme füüsilise või juriidilise isikuga.

II. Sisulised märkused

7. **Eelnõu § 15 lõige 8** – juhime tähelepanu, et sätte võib olla vastuolus perekonnaseaduse § 179 lg-ga 3, mille kohaselt eestkostja ei või oma kohustuste täitmist panna kolmandale isikule. Viidatud sätte mõte seisneb selles, et eestkostja peab säilitama kontrolli eestkostetava huvide kaitse üle ning seega võib eestkostja küll volituse andmisega võimaldada teisel isikul enda asemel eestkostetava nimel tehingut teha, kuid ta ei saa teisele isikule üle anda eestkostetava suhtes otsuste langetamise õigust, kas tehing teha või mitte, ega ka vastutust. Seega ei välista perekonnaseaduse § 179 lõige 3 üksikute eestkostja kohustuste üleandmist näiteks volituse andmise teel. Palume eelnõu täpsustada ja seletuskirja täiendada.
8. **Eelnõu § 73 lõige 3** lubab rahvusvahelise kaitse taotlejat hädaolukorras kinni pidada väljaspool kinnipidamiskeskust. Välismaalane paigutatakse väljapoole kinnipidamiskeskust halduskohtu lahendi või kinnipidamise protokollil alusel. Seletuskirjas (lk 167) märgitakse sätte selgituste juures, et EL-i õigus ei keela rahvusvahelise kaitse taotleja paigutamist vanglasse, kui vanglas tagatakse direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) kohased tingimused ja taotlejat ei paigutata kokku nende inimestega, kes on vanglas karistuslikel eesmärkidel. Sellest järeldub, et rahvusvahelise kaitse taotlejat võib kinni pidada ka vanglas.
9. Eelmisel kooskõlastusringil olnud eelnõu versiooni §-ga 58 kavandati reguleerida rahvusvahelise kaitse taotleja majutamine ja kinnipidamine hädaolukorras. Eelmainitud paragrahvi lõike 7 kohaselt sätestati, et üldjuhul ei paigutata rahvusvahelise kaitse taotlejat vanglasse. Ka praegu kehtiva välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 36⁶ lg-s 8 on selgelt ja üheselt sätestatud, et rahvusvahelise kaitse taotlejat ei paigutata vanglasse.

Nüüd on eelnõu tekstist vanglasse paigutamise võimalus välja jäetud, kuid seletuskirjast siiski selgub, et tegelikult ei välistata võimalust, et isiku võib paigutada ka vanglasse. Jääb

arusaamatuks, miks seda võimalust ei ole selgelt seaduses sätestatud. Palume küsimuse eelnõus selgelt reguleerida.

Tõstatame ka küsimuse, kas rahvusvahelise kaitse taotleja arestimajas kinnipidamine on välistatud. Seletuskirjas viidatakse üksnes vanglale, kuid näiteks alaealise välismaalase puhul on eelnõu § 69 lõikes 3 välja toodud nii vangla kui ka arestimaja. Palume seletuskirja täiendada.

Lisaks, kui isiku vanglasse paigutamine on siiski võimalik, tuleb arvestada, et muuta tuleb ka vangistusseadust. Kehtiv vangistusseadus rahvusvahelise kaitse taotlejat vanglas viibivate isikute hulgas ei loetle. See on ka arusaadav, sest kehtiva seaduse kohaselt neid isikuid ei saagi vanglasse paigutada.

- 10. Eelnõu § 78** – eelmisel kooskõlastusringil palusime selgitada ja kirjeldada näiteid, mida tähendavad „raske mittepoliitiline kuritegu“, „raske kuritegu“, „eriti jõhker tegu“ ning „ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olev tegu“. Kordame oma märkust ja palume selgitada, milles need teod võivad seisneda.

Kooskõlastustabelis selgitatakse, et nimetatud mõisteid tuleb tõlgendada kooskõlas rahvusvaheliste inimõiguste instrumentidega ning tegemist on 2001. aastal loodud ja üle võetud direktiiviga, mille jätkuvaks ülevõtmiseks tuleb nimetatud sätteid säilitada võimalikult sarnasel kujul nagu praegu, seni kuni direktiivi ei ole uuesti sõnastatud. Lõikega 1 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõige 1. Selgitus on ebapiisav. Siseriiklikult peab olema arusaadav, mis on seadusega sätestatud.

Viidates ainult, et tegemist on varasemalt ülevõetud direktiiviga, soovime selgitusi, kas direktiivi ülevõtmisel vastavas seletuskirjas on neid termineid lahti seletatud ja näitlikustatud. Kui selgitada üksnes, et põhimõtteid on täpsemalt kajastatud ka määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) põhjenduspunktides 43–46, siis soovime omakorda selle väljatoomist, mis on nendes põhjenduspunktides esitatud. Samuti on märgitud, et 1951. aasta konventsiooni artikli 1 F (c) kohaselt ei kohaldata konventsiooni isikule, kelle osas on kaalukad põhjused, et ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises. Nimetatud alus kohaldub erandlikel juhtudel, mida on põhjalikult käsitletud UNHCR pagulasseisundi tuvastamise käsiraamatus, juhistes ja paljudes teistes eksklusiooni käsitlevates olulistest UNHCR materjalides. Soovime teada, kas nendes materjalides on olemas näiteid ning kui on, siis palume ka need välja tuua.

- 11. Eesti Inimõiguste Keskus** on eelnõu tagasisidestamisel muu hulgas pööranud tähelepanu asjaolule, et Eestis valitseva õiguspoliitilise ja kultuurilise arusaama kohaselt peavad seadused olema kättesaadavad ja arusaadavad kõigile, mitte ainult juristidele või ametnikele. Demokraatlikus õigusriigis on elementaarne, et seadused peavad olema tavakodanikule arusaadavad. Sellele on kooskõlastustabelis esitatud vastuväide, et seletuskirjas selgitatu kohaselt on regulatsioonist tervikuna arusaamiseks ja selle rakendamiseks EL-i määrustele eelnõus läbivalt viidatud, kuid peame paraku arvestama reeglit, mille kohaselt EL määruse ülevõtmine selle sätete riigisisesele õigusesse ümberkirjutamise abil ei ole lubatav.

Leiame, et EL määruste sätteid eelnõus taasesitama ei pea, kuid täpsemate selgituste andmine seletuskirjas ei ole keelatud. Piirdumine läbivalt vaid EL määrustele viitamisega ei ole hea lahendus.

- 12. Eelnõu § 107** – eelnevas kooskõlastuskirjas palusime eristada järelevalve eesmärgi ja kohaldatavaid erimeetmeid, sealhulgas palusime konkreetsemalt sätestada, milliste eesmärkide saavutamiseks on vaja milliseid erimeetmeid. Eelnõuga on seda osaliselt tehtud – § 107 kohaselt saab erimeetmeid kohaldada välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise asjaolude üle järelevalve tegemisel, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse korras kinnipidamise korraldamisel ning rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes taustakontrolli tegemisel. Palume siiski veelkord kaaluda, kas kõiki erimeetmeid on kõikide eesmärkide saavutamiseks vaja: näiteks, kas taustakontrolli tegemiseks peab olema sõiduki peatamise õigus.

- 13. Eelnõu §-s 114** kavandatud kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) muutmise jõustumise osa on ebaselge. Kavandatud on muuta KrMS 3³. peatükki (sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi andmed) ja tunnistada 3⁴. peatükk (Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi andmed) kehtetuks. Kogu seaduse jõustumisaeg on eelnõu § 127 kohaselt 12.06.2026. Aga KrMS peatükid 3³ ja 3⁴ ei ole veel jõustunud. Nende jõustumise kohta on Riigi Teatajas märke, et need jõustuvad siis, kui Komisjon teeb teavituse, et need süsteemid töötavad.

Eeltoodust lähtudes on küsitav, kas 12. juuni 2026 on tähtaeg, mil need süsteemid peaksid tööle hakkama, mistõttu Komisjoni teavitusest lähtuv jõustumisaeg pole enam vajalik. Seletuskirjas ei ole midagi selle muudatuse kohta öeldud, mistõttu palume selle arusaadavalt välja tuua, kuidas KrMS muudatuste osas täpselt need regulatsioonid on kavandatud.

- 14.** Kooskõlastustabelist selgub, et Rahandusministeerium on teinud märkuse eelnõu § 92 (nüüd § 114) kohta. Märgitakse, et eelnõu §-ga 92 (nüüd § 114) täiendatakse kriminaalmenetluse seadustikku §-ga 126¹⁹ (Euroopa Liidu infosüsteemide andmete töötlemine). Viidatud paragrahvi lõike 2 kohaselt on Euroopa Liidu infosüsteemide andmeid lubatud töödelda üksnes kriminaalmenetluse seadustiku § 489⁶ lõike 1 punktides 1–21 ja 23–32 nimetatud kuriteo puhul. Seletuskirjas tuleks märkida ära kõik karistusseadustiku paragrahvid, mis nimetatud loetelu alla kuuluvad, et välistada ebaselgust ja potentsiaalseid vaidlusi, et näiteks, kas maksupettus või aktsiiskaupade ebaseaduslik käitlemine on pettused kriminaalmenetluse seadustiku § 489⁶ punkti 8 mõttes või mitte.

Tabelis on Rahandusministeeriumi märkus märgitud arvestatuks. Meie arusaamise kohaselt ei ole seletuskirjas kõiki karistusseadustiku paragrahve välja toodud, mis loetelus esinevad ja mille puudumisele märkuses on tähelepanu juhitud. Seega ei ole märkusega arvestatud. Palume seletuskirja täiendada või esitada korrektne selgitus, miks Rahandusministeeriumi märkust ei ole arvestatud ning miks karistusseadustiku paragrahvide loetelu puudub.

III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

- 15.** Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud märkustega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Johanna Maria Kosk 58847154 johannamaria.kosk@justdigi.ee
Kertu Tuuling
Kristel Niidas
Silja Tammeorg
Mari Käbi
Karl-Erik Ansmann
Einar Hillep
Karen Alamets
Aili Sandre