Teine lugemine

24.09.2025

**670 SE II**

**Seletuskiri**

**politsei ja piirivalve seaduse täiendamise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks**

**1.** **Menetlus juhtivkomisjonis esimese ja teise lugemise vahel**

Politsei ja piirivalve seaduse täiendamise seaduse eelnõu algatasid Riigikogu liikmed Peeter Tali, Ando Kiviberg, Anti Haugas, Mati Raidma 2025. aasta 4. juunil.

Seaduseelnõu eesmärk on kehtestada selge ja õiguspärane regulatsioon numbrituvastuskaamerate kasutamiseks Politsei- ja Piirivalveameti tegevuses, vähendades senist õiguslikku ebaselgust ning tugevdades isikuandmete kaitset.

Eelnõu 670 SE esimene lugemine lõpetati 18.06.2025. Muudatusettepanekute esitamise tähtajaks 01.08.2025 Riigikogu fraktsioonid ega liikmed eelnõule muudatusettepanekuid ei esitanud.

Eelnõu ettevalmistamisse ja aruteludesse juhtivkomisjonis olid kaasatud Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, Justiits- ja Digiministeeriumi, Andmekaitse Inspektsiooni, Õiguskantsleri Kantselei ja Rahandusministeeriumi esindajad.

Eelnõu kohta küsiti arvamust Vabariigi Valitsuselt. Oma arvamuse ja ettepanekud eelnõu muutmiseks esitas Vabariigi Valitsus 04.08. 2025. Arvamuse ja ettepaneku eelnõu muutmiseks esitas ka Rahandusministeerium.

Komisjon arutas eelnõu teise lugemise ettevalmistamiseks oma 15. septembri istungil. Istungil osalesid Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, Justiits- ja Digiministeeriumi, Andmekaitse Inspektsiooni, Õiguskantsleri Kantselei ja Rahandusministeeriumi esindajad.

Istungi külalised tutvustasid esitatud ettepanekuid ning komisjon algatas need ühe muudatusettepanekuna. Algatatud ettepanek on koostatud Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, Justiits- ja Digiministeeriumi, Andmekaitse Inspektsiooni, Õiguskantsleri Kantselei ja Rahandusministeeriumi koostöös.

**2. Muudatusettepanekud**

Muudatusettepanekute loetellu on kantud üks ettepanek. Muudatusega täpsustatakse uut politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) 3. peatüki 1. jao uue § 131(numbrituvastuskaamera ja selle andmete töötlemine) lõigete 2 – 8 sõnastust.

**Muudatusettepanek 1.**

PPVS 3. peatüki 1. jao uue § 131(numbrituvastuskaamera ja selle andmete töötlemine) lõikes 1 ei ole tehtud muudatusi võrreldes algatatud eelnõu tekstiga.

Nii ettepanek kui ka alltoodud selgitused on koostatud Vabariigi Valitsuse arvamuse alusel. Vabariigi Valitsuse kirjas toodud selgitusetele on lisatud ka eelnõu tekstis tehtavad muudatused, milles lisatud tekstiosa on alla joonitud ning välja jäetud tekstiosa läbikriipsutatud.

1. Numbrituvastuskaamerate kasutamise alused.

Eelnõus sätestatakse objektiivses õiguses esmakordselt sõnaselgelt, et numbrituvastuskaamera on korrakaitseseaduse (edaspidi KorS) § 34 mõistes jälgimisseadmestik ning antakse politseile õigus selle abil teha ja salvestada mootorsõidukist ja selle registreerimismärgist fotosid.

Seejuures on eelnõus jäetud täpsustamata, millisel alusel fotografeerimine ja fotode salvestamine toimub. Eeltoodu tähendab, et kaamerate kasutusala võib hõlmata ka ohu ennetamist. Sellega ei nõustu Justiits- ja Digiministeerium (edaspidi JDM), kuivõrd kehtiva KorS-i vastuvõtmisel hindas parlament avalikus kohas jälgimisseadmestiku kasutamise proportsionaalseks eeldusel, et esineb vähemalt konkreetse ohu kahtlus. JDM on seisukohal, et numbrituvastuskaamerate kasutamine peaks olema ka edaspidi piiratud KorS-i §-s 34 sätestatud juhtumitega, mistõttu tuleks eelnõus selgelt välja tuua, et numbrituvastuskaameraid võib politsei (aga ka teised volitatud asutused) lisaks kriminaalmenetluse läbiviimisele kasutada ohutõrjelisel eesmärgil üksnes kõrgendatud või olulise ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks ning sellist ohtu sisaldava korrarikkumise kõrvaldamiseks. Siseministeerium (edaspidi SIM) nõustub JDM märkusega.

Vabariigi Valitsus teeb ettepaneku muuta ja sõnastada PPVS-i § 131 lõige 2 järgmiselt.

Lõike 2 tekst muudatustega (lisatud osa alla joonitud):

„(2) Politsei- ja Piirivalveamet võib korrakaitseseaduse § 34 lõikes 1 sätestatud juhtudel salvestada numbrituvastuskaameraga foto mootorsõidukist või haagisest ning selle registreerimismärgist (edaspidi *numbrituvastuskaamera* *salvestis*) ning seda käesolevas paragrahvis sätestatud alustel kasutada ja säilitada.“

2. Numbrituvastuskaamera salvestiste kasutusala.

Eelnõu kohaselt sätestatakse PPVS-i § 131 lõikes 3 alused, mille esinemisel võib Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) numbrituvastuskaamera salvestisi kasutada. Kavandatud sõnastuse kohaselt on andmetöötlus lubatud kuritegude avastamise, tõkestamise ja menetlemise, korrarikkumise kõrvaldamise ning tagaotsimise eesmärgil. Leiame, et selline sõnastus ei pruugi olla kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse (edaspidi IKÜM) artikli 5 lõike 1 punktides sätestatud töötlemise põhimõtetega, sealhulgas eesmärgipärasuse, minimaalsuse ja proportsionaalsuse nõuetega.

Eelnõu kohaselt sisalduvad PPVS-i § 131 lõike 3 punktis 1 viited kuritegude avastamisele ja tõkestamisele avavad võimaluse andmete töötlemiseks ka olukorras, kus puudub konkreetne

kriminaalmenetlus või kuriteokahtlus, mistõttu puudub andmetöötluseks piisav vajadus ning

seega riive õigustatus. Leiame, et andmetöötluse mõistlikuks ja kontrollitavaks piiriks on kuritegude menetlemine, mis eeldab selget seost konkreetse raske õigusrikkumisega. Samuti on punkt 2 sõnastatud liiga üldiselt, võimaldades andmetöötlust igasuguse korrarikkumise puhul. Arvestades numbrituvastuskaameraga kogutavate andmete kasutamise ulatust ja tundlikkust, tuleks piirang kehtestada juhtudele, mis on seotud kõrgendatud või olulise ohuga avalikule korrale. Lisaks leiame, et tagaotsimise alus (punkt 3) vajab selgemat otstarbe määratlust. Isikute tagaotsimine on meie hinnangul proportsionaalne ja põhjendatud, sest tegemist on kriminaalmenetluse seadustiku alusel tagaotsimisega. Samas ei pruugi vallasasjade otsimine alati ulatuslikku isikuandmete töötlemist õigustada. Leiame, et siinkohal tuleb eristada juhtumeid, kus esemete tagaotsimist tehakse rahvusvahelise koostöö raames üldisest esemete otsimisest. Sellised olukorrad ei tulene üksnes halduslikust või operatiivsest valikust, vaid rahvusvahelistest kohustustest, mis põhinevad lepingulistel alusel (nt Interpoli või EL-i õigusalase koostöö raames). Rahvusvaheliselt tagaotsitavate esemete asukoha kindlakstegemine on tihedalt seotud raskete piiriüleste rikkumiste, sealhulgas organiseeritud kuritegevuse ja julgeolekuohtude maandamisega. Sellistel juhtudel võib isikuandmete töötlemist pidada vajalikuks ja õiguspäraseks. Muudel juhtudel peaks vallasasjade otsimiseks numbrituvastuskaamera kasutamine olema põhjendatud siis, kui tegemist on olulise ohuga. KorS-i § 5 lõike 8 punkti 1 järgi on varaline kahju olulise väärtusega siis, kui vallasasja väärtus ületab ühe kuu palga alammäära kümnekordselt. Vabariigi Valitsuse 19.12.2024 määruse nr 87 kohaselt on 2025. aasta palga alammäär 886 eurot. See tähendab, et olulise väärtusega varaline kahju peab olema vähemalt 8 860 eurot.

Oluline on ka see, et kuigi andmetöötlus peab tuginema konkreetsele alusele, ei saa see piirduda üksnes proaktiivse tegevusega, kus oht on eelnevalt teada. Numbrituvastuskaamerate salvestisi kasutatakse ka tagantjärele – näiteks teadmata kadunud isiku liikumisteekonna tuvastamiseks või tõendite kogumiseks toimepandud kuriteo puhul. Selline kasutus peab samuti olema selgelt piiritletud ja õigustatud, vältimaks andmete laiaulatuslikku kasutust ilma piisava vajaduseta. Selleks on oluline, et kaamerate paigutamise aluseks oleks PPA koostatud kirjalik ja konkreetne ohuhinnang, millest nähtub ülim ehk ultima ratio vajadus salvestiste kogumiseks konkreetses asukohas. See tagab, et andmete kogumine ja seega ka põhiõiguste riive, ei põhine üksnes oletuslikul või abstraktsel ohul. Varasem teenistuslik järelevalve on näidanud, et kaameraid on kohati paigaldatud ebapiisava kaalutlusmaterjali alusel või sootuks selleta. Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamisel peeti põhjendatud sekkumiseks samuti vältimatut vajadust, mis pidi tulenema hinnatud ja dokumenteeritud turvariskist. Samasugune lähenemine peab kehtima ka siseriiklikus õiguskorras. Peame oluliseks eelnõu PPVS-i § 131 lõike 3 täpsustamist, et see oleks kooskõlas isikuandmete töötlemise põhimõtetega ning tagaks nii õiguspärase kui proportsionaalse andmekasutuse.

Teeme ettepaneku muuta ja sõnastada eelnõu PPVS-i § 131 lõige 3 järgmiselt.

Lõike 3 tekst muudatustega (lisatud osa alla joonitud välja jäetud osa läbikriipsutatud):

„(3) Politsei- ja Piirivalveamet võib seadusest, ~~sätestatud või~~ välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate ülesannete täitmiseks ~~kasutada~~ numbrituvastuskaamera~~t~~ ~~või selle~~ salvestist~~:~~ edasi töödelda kasutades käesoleva paragrahvi lõike 4 punktides 1, 3 ja 4 nimetatud andmeid järgmistel eesmärkidel:

1) kuritegude ~~avastamiseks, tõkestamiseks ja~~ menetlemi~~seks~~ne;

2) kõrgendatud või olulise ohu väljaselgitami~~seks~~ne, tõrjumi~~seks~~ne või sellise korrarikkumise ~~lõpetamiseks~~ kõrvaldamine;

3) tagaotsitavate isikute või rahvusvaheliselt tagaotsitavate ~~ja~~ esemete asukoha kindlaks tegemi~~seks~~ne.“

3. Numbrituvastuskaamera salvestise andmed.

Teeme ettepaneku täpsustada eelnõu PPVS-i § 131 lõike 4 punktide 1 ja 2 sõnastust järgmiselt. Tegemist on keeleliste täpsustustega, millega sätte sisu ei muudeta.

Lõike 4 tekst muudatustega (lisatud osa alla joonitud välja jäetud osa läbikriipsutatud):

„(4) Numbrituvastuskaamera salvestis sisaldab järgmisi andmeid:

1) ~~foto~~ mootorsõiduki~~st~~ või haagise~~st~~ ning selle registreerimismärgi~~st~~ foto;

2) käesoleva lõike punktis 1 nimetatud fotole jäänud mootorsõidukis või selle vahetus läheduses viibi~~vad~~nud isiku~~d, kui nad on käesoleva lõike punktis 1 nimetatud fotol~~*~~;~~*kujutis;

3) mootorsõiduki või haagise registreerimismärgilt tuvastatud registreerimisnumber;

4) mootorsõiduki või haagise fotografeerimise aeg ja koht.“

4. Numbrituvastuskaamera salvestisele juurdepääsu omavate asutuste ringi laiendamine.

Eelnõu kohaselt on politsei numbrituvastuskaamerate andmetele juurdepääs tagatud üksnes

PPA-le ning julgeolekuasutustele. Samas leiame, et Maksu- ja Tolliametil (edaspidi MTA), kes oli esimene uurimisasutus Eestis, kellele anti õigus kasutada automaatseid numbrituvastuskaameraid peamiselt piirialadel Schengeni kompensatsioonimeetmete

täitmiseks, tuleks säilitada juurdepääs ka politsei kaamerate andmetele, mis keskenduvad riigisisesele liiklusele. Leiame, et erinevatel uurimisasutustel ei peaks olema oma eraldiseisvaid numbrituvastuskaamerate võrgustikke, vaid süsteem peaks olema ühtne ning jagatud. Seejuures juurdepääs andmetele peaks olema võimaldatud üksnes seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks ning ainult objektiivse vajaduse korral. Seda seisukohta on toetanud ka Euroopa Komisjon. MTA vajadus kasutada politsei kaamerate andmeid ka sisemaa territooriumil, on praktikas juhtumite lahendamisel korduvalt kinnitust leidnud, kuna lisaks maksukuritegudele tegeleb MTA ka piiriüleste narkootikumide ebaseadusliku sisse- ja väljaveo ning rahvusvaheliste sanktsioonide rikkumiste uurimisega. Selliste keerukate kuritegude uurimine nõuab tõhusaid tööriistu, mis võimaldavad analüüsida kaubavoogudes kahtlasi veoseid, tuvastada ja jälgida kahtlasi sõidukeid ning mõista kuritegelike võrgustike tegutsemisviise. Eeltoodust tulenevalt toonitame, et on oluline, et MTA-l oleks võimalus kasutada ka politsei numbrituvastussüsteemi andmeid, järgides seejuures mõistagi rangelt seadusest tulenevaid nõudeid. Andmete kasutamine ja juurdepääsutingimused peaksid olema samasugused, kui need, mis kehtivad ka politseile ning on sätestatud eelnõu § 131 lõikes 3.

Seetõttu teeme ettepaneku täiendada eelnõu PPVS-i § 131 lõiget 5, lisades numbrituvastuskaamera salvestisele juurdepääsu omavate asutuste hulka ka MTA.

Lõike 5 tekst muudatustega (lisatud osa alla joonitud välja jäetud osa läbikriipsutatud):

„(5) Juurdepääs ~~N~~numbrituvastuskaamera salvestisele ~~on seaduses sätestatud või välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate ülesannete täitmiseks juurdepääs lisaks Politsei- ja Piirivalveametile julgeolekuasutusel käesoleva paragrahvi lõikes 3 ning julgeolekuasutuste seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks.~~ ja õigus salvestist edasi töödelda kasutades

käesoleva paragrahvi lõike 4 punktides 1, 3 ja 4 nimetatud andmeid on:

1) Maksu- ja Tolliametil käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud eesmärkidel;

2) julgeolekuasutusel seadusest, välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate

ülesannete täitmiseks julgeolekuasutuste seaduses sätestatud alustel.“

5. Andmekaitseauditi kohustuse sisseviimine

Palume täiendada eelnõuga PPVS-i lisatava § 131 lõiget 6 teise lausega.

Lõike 6 tekst muudatustega (lisatud osa alla joonitud):

„(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud eesmärkidel numbri­tuvastuskaamera salvestise andmete töötlemisel tuleb märkida töötluse aluseks oleva juhtumi, teate või menetluse number ning andmete töötlemise põhjendus. Politsei- ja Piirivalveamet koostab ja avalikustab kord aastas andmekaitseauditi tulemuste kokkuvõtte.“

Vastav auditeerimise nõue isikuandmete töötlemisel tuleneb nii õiguskaitseasutuste andmekaitse-direktiivi artiklist 34 kui IKÜM-i artiklist 39. Regulaarne andmekaitseauditite läbiviimine ja nende tulemuste avalikustamine tagab läbipaistvuse ning aitab kindlustada, et isikuandmete töötlemine vastab kehtivatele õigusaktidele ja andmekaitsenõuetele. Samuti suurendab see PPA vastutust ning tugevdab usaldust ameti andmetöötlusprotsesside suhtes. Et selle kohustuse täitmine oleks püsiv ning haldusorganil ei oleks võimalust ressursisäästu või muude kaalutluste tõttu sellest seadusest tulenevast nõudest aja jooksul oma aktiga loobuda,

palume see sätestada seaduse tasandil.

6. Numbrituvastuskaamera andmete säilitamistähtaja kohustuslikkus ja ennetähtaegse kustutamise välistamine.

Palume jätta välja eelnõu PPVS-i § 131 lõike 7 lõpust tekstiosa: „või vajaduse äralangemisel kustutatakse numbrituvastuskaamera salvestis enne säilitamistähtaja lõppemist“. Seda põhjusel, et isikuandmete säilitamistähtaeg on konkreetne ajavahemik, mille jooksul andmeid säilitada tuleb ning mis tuleb määrata kindlaks juba enne andmete kogumist. Andmete säilitustähtaeg on ühtlasi mõeldud garantiiks andmesubjektile, et tal oleks teada, millise aja jooksul tal on võimalik esitada taotlus enda andmetega tutvumiseks. Seda kinnitab ka IKÜM-i artikli 14 lõike 2 punkt a, mis ütleb, et kui andmed ei ole kogutud andmesubjektilt, tuleb viimase suhtes õiglase ja läbipaistva töötlemise tagamiseks teatada, mis on isikuandmete säilitamise tähtaeg. Järelikult ei ole säilitamistähtaeg mõeldud rakenduma selliselt, et sätestatakse maksimaalne aeg, aga andmed võidakse kustutada ka varem – andmete säilitamise kohustus eksisteerib kuni säilitamistähtaja lõpuni. Eeltoodud põhjustel palume lõike 7 viimane tekstiosa eelnõust välja jätta.

Lõike 7 tekst muudatustega (lisatud osa alla joonitud välja jäetud osa läbikriipsutatud):

„(7) Numbrituvastuskaamera salvestis kantakse politsei andmekogu ennetava tegevuse

andmestikku ja seda säilitatakse ~~käesoleva seaduse §-s 8 sätestatud andmekogu ennetava tegevuse andmestikus~~  seal 45 kalendripäeva alates salvestise tegemisest. Numbrituvastuskaamera salvestist, mis kantakse teise andmestikku, säilitatakse vastava andmestiku säilitamistähtaja lõppemiseni. ~~või vajaduse äralangemisel kustutatakse numbrituvastuskaamera salvestist enne säilitamistähtaja lõppemist~~. „

7. Logide säilitamine

Teeme ettepaneku muuta ja sõnastada PPVS-i § 131 lõige 8 järgmiselt. Lõike 8 tekst muudatustega (lisatud osa alla joonitud välja jäetud osa läbikriipsutatud):

„(8) Numbrituvastuskaamera ~~päringu~~ andmetöötluse logi kohta säilitatakse järgmisi andmeid kaks aastat ~~alates~~ päringu tegemisest ~~järgmised logiandmed~~ arvates:

1) salvestise tegemise aeg ja koht;

2) mootorsõiduki või haagise registreerimisnumber;

~~3) salvestise kustutamise aeg;~~

3) ~~4)~~ päringu tegija ees- ja perekonnanimi ning isikukood või asutus, arvestades riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses sätestatut;

4) ~~5)~~ päringu kuupäev ja kellaaeg;

5) ~~6)~~ päringu liik ja põhjendus, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 6 sätestatut.“.

Pakutud sõnastus on keeleliselt õigem, kuna andmetöötluse kohta tuleb pidada erinevaid logisid, mitte logida ainult päringut. Praegune sõnastus ei kajasta täielikult andmetöötluse logide olemust numbrituvastuskaamerate kontekstis. Logid ei hõlma üksnes volitatud ametnike poolt kaamerasalvestiste päringute tegemist, vaid ka seda, et salvestis üldse tehti – logitud peab olema info ka selle kohta, kus ja mis ajal sõidukit pildistati. Kui aga volitatud isik on konkreetse andme kohta päringu esitanud, peab vastav logi säilima kaks aastat päringu tegemisest arvates. Selline sõnastus tagab andmetöötluse läbipaistvuse ja auditeeritavuse ning on kooskõlas andmekaitse nõuetega, võimaldades adekvaatselt dokumenteerida nii andmete tekkimist kui ka nende kasutamist.

Lisaks teeme ettepaneku eelnõust välja jätta kohustus logida salvestise kustutamise aega. Arvestades, et andmete säilitustähtaeg on seadusega selgelt määratletud ja imperatiivne, tuleb andmed tähtaja jooksul säilitada ning tähtpäeva saabumisel kustutada. Seetõttu on salvestise kustutamise aja eraldi logimine sisuliselt dubleeriv ega lisa täiendavat väärtust andmekaitse tagamisele ega auditeeritavusele.

Eelnõu teksti on viidud keelelised ja tehnilised täpsustused.

**3. Juhtivkomisjoni menetluslikud otsused ja ettepanekud**

Komisjon tegi ettepaneku võtta eelnõu teiseks lugemiseks Riigikogu täiskogu päevakorda käesoleva aasta 24. septembril.

Kui eelnõu teine lugemine lõpetatakse, on komisjoni ettepanek võtta eelnõu kolmandaks lugemiseks Riigikogu täiskogu päevakorda käesoleva aasta 8. oktoobril.

Otsustepoolt oli 7 komisjoni liiget; vastu 2 liiget, erapooletuid ei olnud.

Esitab õiguskomisjon 22.09. 2025.

(kinnitatud digitaalselt)

Madis Timpson

Õiguskomisjoni esimees