



JUSTIITSMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Teie 15.08.2024

Meie 09.09.2024

nr REM/24-0819/-2K,
1.4-1/862
nr 8-2/6120

Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse ja söödaseaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (ELÜPS) ja söödaseaduse muutmise seaduse eelnõu.

Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega arvestamisel.

I Sisulised märkused

1. eelnõu § 1 p-d 13-15 (ELÜPS § 88 muudatused):

Tervitatav on andmekogude koondamine ja teabe dubleerimise vältimine – avaliku teabe seaduse (AvTS) § 43³ lg 2 kohaselt on ka keelatud asutada samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid. Siiski tekitab riigi toidu ja sööda käitlejate registri (edaspidi RTSR) ning puu- ja köögivilja turustavate ettevõtjate andmekogu liitmine mitmeid küsitavusi:

- ELÜPS § 88 lg 2 muudatus ei taga ühest selgust, kas puu- ja köögivilja turustavate ettevõtjate andmekogu tulevikus üldse ei eksisteeri või jääb see mingil kujul siiski alles. Eeldatavasti ei ole andmekogu senisel kujul alles jätta vaja, s.t plaanis on kasutada täismahus RTSR-i, lisades sinna edaspidi komisjoni rakendusmääruses nõutud andmekoosseise, mida RTSR-is veel ei koguta. Juhul kui see nii on, palume seda seletuskirjas selgemini välja öelda. Samuti palume selgitada, mis saab puu- ja köögivilja turustavate ettevõtjate andmekogus olevatest andmetest - andmete ülekandmisel RTSR-i tuleks see seaduse tasandil sätestada. Juhul, kui puu- ja köögivilja turustavate ettevõtjate andmekogu on muudel eesmärkidel ja muude andmekoosseisude jaoks siiski vaja, võib tegemist olla andmekoguga AvTS § 43¹ lg 1 mõistes. Sellisel juhul tuleb lähtuda AvTS 5¹ peatüki andmekogude regulatsioonist - andmekogu asutatakse seaduse alusel, põhimääruse kehtestamiseks on vajalik seaduses sätestatud volitusnorm.

- RTSR-i andmekoosseise reguleerivate sätete omavahelise süsteemsuse ja selguse kindlustamine. Eelnõu § 1 punktidega 13-15 seonduvalt on tervitatav, et tehakse muudatus ka söödaseaduse § 23 lg-s 1, täiendades RTSR-i eesmärgi (eelnõu § 2). Samas peaks söödaseaduse §-is 23 kajastuma RTSR-i kantav andmestik vähemalt andmekategooriate lõikes. Hetkel viitab kehtiv § 23 lg 1¹ üksnes majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 51 lg-s 1 nimetatud andmetele, kuid RTSR-i põhimääruses (täpsemalt 2. peatükis) on andmete nimekiri oluliselt pikem. Seega tuleks seaduse tasandil läbi mõelda andmekoosseisud (sh puu- ja köögivilja turustavate ettevõtjate andmekogu omad) ning sätestada söödaseaduses vähemalt andmekategooriate loetelu. Eesmärgiks on olukord, kus andmekategooriad on ülevaatlikult RTSR-i asutavas sättes reguleeritud. Vajadusel saab andmekategooriaid RTSR-i põhimääruses täpsustada, kuid põhimäärusega andmekategooriaid muuta ega täiendada ei tohi.

- ELÜPS §-i 88 lisatava lõikega 2¹ ministrile antava volituse eesmärk tuleb selgemini avada. Palume seletuskirjas täpsemalt selgitada, kuidas ministrile antav volitus seostub teiste ELÜPS § 88 muudatustega, kus juba sätestatakse, et RTSR-i käsitatakse puu- ja köögivilja turustavate ettevõtjate

andmekoguna (lg 2), ja viidatakse ka konkreetsetele komisjoni rakendusmääruse andmekoosseisudele (lg 2¹).

Eelnevast tulenevalt soovitame söödaseaduse §-i 23 kui RTSR-i asutava sätte terviklikult üle vaadata, arvestades andmekogude ja asjakohasel juhul ka isikuandmete kaitse regulatsioonidega.

Põhimääruse kehtestamise volitusnorm peab selgelt sätestama, mida määrusega reguleeritakse, eelkõige tuleb normis sätestada volitus järgmiste küsimuste reguleerimiseks põhimääruses:

- andmekogu volitatud töötleja (hetkel viidatud söödaseaduse § 23 lg-s 2);
- vastutava või kaasvastutavate ja volitatud töötlejate ülesanded;
- kogutavate andmete (täpsem) koosseis ja andmekogusse kandmise kord;
- andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise täpsem kord;
- andmeandjad ja nende poolt edastatavad andmed;
- muud korraldusküsimused.

Kui RTSR-is töödeldakse ka isikuandmeid, tuleb seaduslikkuse põhimõttest juhindudes seaduse tasandil reguleerida ka andmete säilitamise tähtaegu (asjassepuutuvuse korral ka andmekogule juurdepääsu ja andmesubjekti õiguste piiranguid). Lisaks juhime tähelepanu, et kuigi söödaseaduse § 23 lg-ga 3 pannakse andmete õigsuse tagamise kohustus andmete edastajale, vastutab infosüsteemi vastutav töötleja IKÜM artikli 5 lg-s 1 sätestatud kohustustest (eelkõige art 5 lg-st 2 tulenev kohustus tagada andmete õigsuse ja asjakohasuse põhimõtte järgimine) tulenevalt infosüsteemi andmete õigsuse eest tervikuna. Seega soovitame söödaseaduse § 23 lg 3 sõnastada järgmiselt:

„(3) Registrisse edastatavate andmete õigsuse eest vastutab nende esitaja. Registrisse kantud andmete muutumise korral esitatakse viivitamata avaldus andmete muutmiseks.“.

2. eelnõu § 1 p-d 32, 35-37 (ELÜPS §-de 113, 114 ja 115 muudatused):

2.1. Soov luua andmetöötluseks vajalik seaduslik alus ning koondada andmetöötlus olemasolevasse põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse on igati tervitatav. Arvestades ELÜPS § 113 lg 2 loogikat, kus ühtki teist registri osa ei nimetata alamregistriks, soovitame vältida ka turuinfo ja põllumajandusliku kestlikkuse andmevõrgu osa sellist nimetamist (sõna „alamregister“ võiks vältida ka ELÜPS § 115 lg-s 3). Samuti tuleb sättes toodud andmete loetelu sõnastada ammendavalt, sest kogu andmestik peab olema süsteemselt ühes seaduses kaardistatud.

Soovitame § 113 lg 2 sõnastada järgnevalt:

„(2) Register koosneb lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatule järgmistest andmetest:

- 1) põllumassiivi kaart;
- 2) võrdlushindade kataloog;
- 3) põllumajandusandmete varamu;
- 4) turuinfo;
- 5) põllumajandusliku kestlikkuse andmevõrk.“

2.2. ELÜPS § 114 lg-s 1 tehtava muudatusega kohustatakse teabevaldajat tunnistama turuinfo ja põllumajandusliku kestlikkuse andmevõrgu andmed asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, sest tegu on saladusega kaitstud andmetega. Juhime tähelepanu, et ärisaladuse kaitseks on olemas üldine alus AvTS § 35 lg 1 p-s 17. Samuti on AvTS §-is 35 mitmeid muid teabe asutusesiseseks tunnistamise aluseid, mis võimaldavad vastavaid andmeid kaitsta ka juhul, kui põhjuseks ei ole üksnes ärisaladuse kaitse (nt isikuandmete kaitseks AvTS § 35 lg 1 p 12). Seega ei ole selline säte eriseaduses vajalik.

Teeme ettepaneku tunnistada kehtetuks ELÜPS § 114 lg 1 (ja jätta eelnõust välja § 1 p 36).

2.3. Sarnaselt eelmises punktis toodule, soovitame ka põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri sätteid (ELÜPS 13. peatükk) andmekogude ja isikuandmete kaitse regulatsioonist lähtudes tervikuna üle vaadata. Eelkõige tuleks tähelepanu pöörata järgmisele:

- Põhimääruse kehtestamise volitusnorm peab andma täpsed piirid määruse kehtestamiseks, eelkõige tuleb normis sätestada volitus andmekogu volitatud töötleja (hetkel viidatud ELÜPS § 112 lg-s 3), vastutava või kaasvastutavate ja volitatud töötlejate ülesannete, kogutavate andmete (täpsema)

koosseisu ja andmekogusse kandmise korra, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise täpsema korra, andmeandjate ja nende poolt edastatavate andmete, vajadusel muude korraldusküsimuste reguleerimiseks. Lisaks juhime tähelepanu, et põhimäärus tuleks samuti kehtestada (hetkel on Riigi Teatajas kirjas, et rakendusakti ei ole kehtestatud või avaldatud).

-Täpsustada tuleb registri kaasvastutavaid töötlejaid. Seletuskirjast (vt selgitust eelnõu § 1 p 33 ja 34 koht lk 19) võib aru saada, et registri vastutavateks töötlejateks on ka ELÜPS § 73 ja 105 alusel määratud riigiasutus. Kui see nii on, tuleks kaasvastutavad töötlejad ka seaduses nimetada. Soovitame ELÜPS § 112 lg 3 sõnastada järgmiselt:

„(3) Registri kaasvastutavad töötlejad on PRIA ja käesoleva seaduse § 73 lõike 2 ja § 105 lõike 2 kohaselt määratud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutus ning volitatud töötleja määratakse registri põhimääruses.“

- Seoses ELÜPS § 113 lg 7 sõnastusega juhime tähelepanu, et kuigi andmete edastaja vastutab edastatavate andmete õiguse eest, lasub infosüsteemi andmete õiguse eest tervikuna vastutus infosüsteemi vastutaval töötlejal. Seega peaks ELÜPS § 113 lg 7 sõnastus olema järgnev:

„(7) Registrisse edastatavate andmete õigsuse eest vastutab nende esitaja. Registrisse kantud andmete muutumise korral esitatakse viivitamata avaldus andmete muutmiseks.“

- ELÜPS § 113 lg-s 8 sätestatud andmete säilitamistähtajaga seoses soovitame põhimääruses reguleerida konkreetsete andmekategooriate tähtaegu täpsemalt, võttes muuhulgas arvesse IKÜM art 5 lg 1 p 3 põhimõtet (isikuandmeid säilitatakse ainult seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid töödeldakse). Lisaks on oluline, et seaduses oleks sätestatud maksimaalne tähtaeg, mis ei viitaks edasi võimalikele tähtaegadele muudes õigusaktides.

Soovitame ELÜPS § 113 lg 8 sõnastada järgnevalt:

„(8) Registrisse kantud isikuandmeid säilitatakse kuni kümme aastat nende saamisest arvates.“

3. Eelnõu § 1 p 38 (ELÜPS täiendamine §-ga 120¹):

3.1. Eelnõu seletuskirjas (lk 21) on märgitud, et eelnõuga antakse Põllumajandus- ja Toiduametile (PTA) õigus nõuda veebiliidese haldajalt geograafilise tähise kaitsega vastuolus oleva teabe eemaldamist, kuid seda üksnes juhul, kui muud järelevalvemeetmed pole andnud tulemust („*Eelkõige on siinkohal mõeldud olukorda, kus geograafilise tähise kaitsega vastuolus oleva toote müüja ei tee PTA-ga koostööd, ei reageeri PTA pöördumistele ning jätkab geograafilise tähise kaitsega vastuolus oleva toote müüki*“). On selgitatud, et esmalt peab PTA pöörduma siiski müüja enda poole ning kui see tulemust ei anna, võib PTA järgmise sammuna pöörduda veebiliidese haldaja poole. Samas ei kajastu esmalt müüja poole pöördumise kohustus uue § 120¹ sõnastuses.

Palume seletuskirjas täiendavalt selgitada, kust tulenevad meetme rakendamise eeltingimused, vajadusel palume täpsustada ka eelnõuga lisatava sätte sõnastust.

3.2. Seletuskirjas on märgitud, et vastavalt määruse (EL) 2024/1143 artikli 35 lõikele 1 on ELis asutatud riigidomeeninimede registritel kohustus tagada, et domeeninimede vaidluste kohtuvälise lahendamise menetluses tunnustatakse registreeritud geograafilisi tähiseid õigusena, millele saab nendes menetlustes tugineda. Eestis vastutab maatunnusega tippdomeeni .ee domeeninimede registreerimise korraldamise eest Eesti Interneti SA (EIS). Palume seletuskirjas tuua teave selle kohta, kas EIS juures tegutsev Domeenivaidluste Komisjon tunnustab geograafilisi tähiseid varasema õigusena (domeenivaidluste komisjoni reglemendi p-s 2.11 pole geograafilisi tähiseid nimetatud varasema õigusena, millele tuginedes saaks reglemendi p 5.1 alusel vaidlustusavaldust esitada).

3.3. Kaaluda võiks ELÜPS-i lisatava § 120¹ lg 2 selgemat sõnastamist. Leiame, et sättes piisaks ka sõnastusest „ettekirjutuse alusel“. Samuti leiame, et ei ole üheselt selge, mida mõeldakse domeeninime piiramise all (kas tegemist on domeeni kustutamisega või millegi muuga). Samad kommentaarid on kolmanda lõike kohta. Palume seletuskirja vajalike selgitustega täiendada.

4. Eelnõu § 1 punkt 40 (ELÜPS täiendamine §-ga 127¹):

4.1 Palume seletuskirjas tuua täpsed viited õigusnormidele, kus on sätestatud nõuded, mille rikkumise eest vastutus ette nähakse. Vastutusnormi puhul on väga oluline, et isikud teaksid, kus on kehtestatud reeglid, mida korrektset järgides on võimalik seaduskuulekas käitumine ja seeläbi karistuse vältimine.

Kui vastutusnormi kehtestamise kohustus tuleneb Euroopa Liidu õigusaktist, palume seletuskirja täiendada viitega vastavale õigusaktile ja artiklile.

4.2. Seletuskirjas (lk 23) põhjendatakse vastutusnormi sätestamise vajalikkust sellega, et sunniraha kohaldamisega ei ole alati võimalik olukorda parandada ning selgitatakse, et vastutusnormis toodud trahvisumma määr on valitud toote nõuetele vastavuse seaduses kasutusel olevate trahvimäärade järgi. Juhime siiski tähelepanu, et toote nõuetele vastavuse seaduses on ette nähtud ka kuni 10 000 euro suuruse sunniraha rakendamise võimalus - lahendus, mida ELÜPS-s sätestatud ei ole ning mida seletuskirja kohaselt ka kaalutud ei ole. Lähtudes seletuskirjas toodud mõttest, et rikkumine ei tohiks end ära tasuda, võiks kaaluda ka siin sunniraha suurendamise võimalust. Alternatiivina tuleks seletuskirjas täpsemalt selgitada, miks ettekirjutus sunniraha suurusest sõltumatult ei pruugi korrarikkumistele (või ohule) reageerimiseks olla alati piisav meede.

4.3. Juriidilise isiku karistumääraks kavandatakse eelnõuga kuni 32 000 euro suurune rahatrahv. Samas saab kehtiva ELÜPS § 127 kohaselt juriidilist isikut karistada kuni 3200 euro suuruse rahatrahviga. Palume põhjendada, miks eelnõus ei ole § 127 karistumäära korrigeeritud. Võrreldes eelnõus toodud § 127¹ sanktsioone kehtiva seaduse § 127 sanktsiooniga, nähtub, et füüsilisele isikule on mõlema sätte puhul ettenähtud maksimaalne seaduses lubatud rahatrahvi määr ehk kuni 300 trahviühikut. Samas ei ole sarnast võrdsust juriidilise isiku osas. Palume valitud lahendust seletuskirjas täpsemalt põhjendada.

4.4. Seletuskirjas (lk 23) arutletakse, et teatud olukorras (näiteks Scotch whisky juhtumi puhul) võiks kaaluda ka kuriteo teate esitamist KarS-i § 209 alusel, sest võib eeldada, et isik on tegelikelt asjaoludest loonud teadvalt ebaõige ettekujutuse varalise kasu saamise eesmärgil. Samas nähakse eelnõuga siiski ette väärteokoosseis. Lahendus näib vastuoluline, arvestades seletuskirjas toodud viiteid Euroopa tasemel tegutsemisele ja koostööle Interpoliga:

Rahvusvaheliselt tegeleb sellist tüüpi toidupettuste uurimisega Europol ning on alates 2011. aastast edukalt läbi viinud mitmeid nn OPSONi operatsioone võltsitud ja ebastandardsete toidukaupade tuvastamiseks. Europol teeb neis operatsioonides koostööd Interpoli, liikmesriikide asutuste, ELi mittekkuuluvate riikide ja erasektori partneritega. Näiteks 2018. aastal avastati Itaalias suuremahuline pettus, mille puhul nimetust „prosciutto“ kasutati võltsitud lihatoodetel. Selle pettuse puhul võltsisid Taanis tegutsenud kurjategijad dokumente ja liha märgistamise templeid, et jätta muljet, nagu toote valmistamiseks kasutataks sealiha pärineks Itaaliast. Lisaks geograafilise tähise nimetusega seotud pettusele, söötsid kurjategijad loomadele keelatud tööstusjäätmeid. Selle juhtumiga seoses vahistati kaheksa isikut.

Palume seletuskirjas põhjendada, miks piirdatakse väärteokoosseisu sätestamisega.

II Märkused eelnõu mõju kohta

5. Eelnõu seletuskirjas esitatud mõjuanalüüs on liialt üldine ega hõlma kõiki eelnõuga tehtavaid muudatusi. Mõjuanalüüsis ei ole muudatustest mõjutatud sihtrühmi ega nende suurust täpselt määratletud, toodud ei ole milliseid ja kui suurt hulka ettevõtteid muudatused mõjutavad, kes on toetuste saajad jms. Sellest tulenevalt on keeruline mõista, mis muudatuste tulemusena sihtrühma jaoks muutub, kui sagedasti sihtrühm muudatustega kokku puutub ning millised on kaasneda võivad riskid. Palume eelnõu muudatuste mõju põhjalikumalt hinnata.

III Normitehnilised märkused ja märkused seletuskirja kohta

6. palume arvestada ka muude eelnõu ja seletuskirja failis toodud normitehniliste märkustega ja märkustega seletuskirja kohta.

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

Mari Käbi 5865 8226
Mari.Kabi@just.ee
Birgit Hermann
Einar Hillep
Merili Oja
Kärt Nemvalts