



JUSTIITSMINISTEERIUM

Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 04.03.2024

Meie 25.04.2024

nr 1-6/2917-1, SIM/24-0222/-1K
nr 8-2/2339

Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (rändemenetluste tõhustamine) eelnõu koostööstamine

Austatud minister

Siseministeerium on esitanud Justiitsministeeriumile koostööstamiseks välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (rändemenetluste tõhustamine) eelnõu (eelnõu). Justiitsministeerium koostööstab eelnõu järgmiste märkustega.

I. Põhimõtteline märkus

- Eelnõu § 1 punktiga 31** täiendatakse välismaalaste seaduse (VMS) § 110 lõigetega 4–6. Kavandatud lõikega 4 soovitakse anda volitusnorm Vabariigi Valitsusele, mis annaks Vabariigi Valitsusele õiguse peatada määrusega lühiajalise Eestis töötamise registreerimise töötamise aluse, töökoha või tegevusala järgi, kui see on avaliku korra või riigi julgeoleku tagamise vajadust arvestades põhjendatud. Lõike 5 kohaselt ettepaneku peatada lühiajalise Eestis töötamise registreerimine teeb valdkonna eest vastutav minister. Lõikega 6 nähakse ette kohustus koostööstada kõnealuse määruse eelnõu Riigikogu põhiseaduskomisjoniga. Seletuskirja (lk 26) kohaselt on määruse eelnõu Riigikogu põhiseaduskomisjoniga koostööstamise kohustuse sätestamine tingitud asjaolust, et põhiseaduskomisjon menetleb välismaalase õiguslikku seisundit käsitlevaid eelnõusid. Kui Riigikogu põhiseaduskomisjon määruse eelnõu ei koostööstata, ei või Vabariigi Valitsus määrust anda.

Oleme seisukohal, et lõikes 6 ette nähtud lahendus ei sobi Eesti õiguskorda. Täitevvõimu õigusaktide kehtestamiseks Riigikogu alatiselt komisjonilt koostööstamise vormis nõusoleku saamine ei ole ka koostööstas võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse § 18 lõike 1 kohaselt on põhiseaduskomisjon Riigikogu alaline komisjon, kes oma valdkonna piires valmistab ette eelnõusid Riigikogu täiskogus arutamiseks, kontrollib täidesaatva riigivõimu teostamist ning täidab muid seaduse või Riigikogu otsusega talle pandud ülesandeid. Täidesaatva riigivõimu teostamist kontrollides teostab põhiseaduskomisjon teatavas ulatuses parlamentaarset kontrolli. Küll aga ei saa parlamentaarse kontrolli instrumendiks pidada täitevvõimu õigusaktide koostööstamist, kuna sellega sekkutaks liigselt valitsuse enesekorraldusõigusesse.

Selgitame, et kuigi Riigikogu komisjonid annavad arvamusi erinevate ametiisikute kandidaatide kohta, ei ole need Vabariigi Valitsusele siduvad. Näiteks sätestab prokuratuuriseaduse § 16 lõige 1, et riigi peaprokuröri nimetab ametisse Vabariigi Valitsus valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul, olles ära kuulnud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse. Sarnane ärakuulamise ja seisukoha esitamise regulatsioon on veel näiteks Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) peadirektori, Andmekaitse Inspektsiooni juhi ja Kaitsepolitsei ameti peadirektori puhul. Komisjon võib kujundada kandidaadi suhtes seisukoha, kuid tegemist ei ole siduva koostööstamise andmisega, vaid eelkõige komisjoni arvamusega kandidaadi kohta. Kui komisjoni aramus ei ole toetav, võib Vabariigi Valitsus või minister otsustada ikkagi ametiisiku ametisse nimetada. Otsustusõigus on sellises olukorras Vabariigi Valitsusel või ministril.

Eelnõuga soovitakse näha ette Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõusoleku vormis kooskõlastus Vabariigi Valitsuse õigusakti kohta. Muudatuse kohaselt ei jääks Vabariigi Valitsusele otsustusõigust õigusakti vastuvõtmise kohta, vaid ta peab lähtuma igal juhul komisjoni seisukohast. Selline lahendus riivab Vabariigi Valitsuse enesekorraldusõigust ning ei ole kooskõlas võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Kui seadusandja soov on Vabariigi Valitsuse otsustusõigust piirata, siis saab seda teha seaduses võimalikult täpse ja piiritletud volituskohaga. Sel juhul peab Vabariigi Valitsus oma õigusakti andmisel lähtuma volituskohast antud piiridest. Eeltoodust tuleneval palume kavandatud lõike 6 eelnõust välja jätta.

Järgnevalt viitame, et seletuskirjas (lk 26) toodu kohaselt võib Vabariigi Valitsus peatada lühiajalise Eestis töötamise registreerimise siseministri ettepanekul, kes saab teha ettepaneku Politsei- ja Piirivalveametis või julgeolekuasutuse peadirektori ettepaneku alusel. Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole lõikes 4 kavandatava volituskohaga alusel antav Vabariigi Valitsuse määrus oma sisult üldakt ehk õigustloov akt. Riigikohus on korduvalt selgitanud¹, et üld- või üksikaktide (määruste või korralduste) materiaalne eristamine sõltub õigusakti sisust, täpsemalt regulatsiooni tegelikust konkreetsusastmest, mitte sellest, millist nimetust see kannab või kuidas see on vormistatud. Vastavalt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lõikele 1 on haldusakti kui üksikakti olemuslikuks tunnuseks üksikjuhtumi reguleerimine. Üksikjuhtumi reguleerimisega võib olla tegemist ka siis, kui regulatsiooni adressaatide ring õigusaktist otseselt ei nähtu. Selline haldusakt, mis on antud üksikjuhtumi reguleerimiseks, kuid adresseeritud määratletud isikute ringile, on üldkorraldus. Seevastu määrus ehk üldakt antakse piiramatul arvul isikute käitumise reguleerimiseks piiramatul arvul juhtudel (HMS § 88).

Eeltoodut silmas pidades vastab eelnõuga kavandatava volituskohaga alusel antav akt oma sisult üldkorralduse tunnustele, mille andmise tingib konkreetses ajas ja ruumis eksisteeriv vajadus reageerida avalikule korrale või julgeolekule tekkinud või tekkida võivale ohule. Kehtestav piirang on ühekordne ning selle algus ja lõpp saab olla määratletud või sõltuda konkreetse ohu olukorrast.

Arvestades Riigikohtu järjepidevat praktikat², ei või seadusandja oma äranägemise järgi otsustada, et sisult üksikakti reguleerimisesemesse kuuluvas valdkonnas tuleb anda üldakt või vastupidi. Seda eelkõige põhjusel, et isiku õiguste kaitse on üksik- ja üldakti puhul erinev. Kui tegemist on isikule suunatud, tema õigusi vahetult puudutava aktiga, ei saa välistada akti üldaktiks nimetamisega seda, et isik saaks oma õigusi kaitsta vahetult akti peale halduskohtusse pöördudes. Menetlus haldusakti andmisel kaitseb puudutatud isikute huve ja õigusi paremini kui menetlus üldakti andmisel. Seega sisult üksikakti reguleerimisesemesse kuuluvas valdkonnas ei tohi anda üldakti. Palume eeltoodut arvesse võttes muuta lõikes 4 nimetatud õigusakti liiki.

II. Sisulised märkused

2. **Eelnõu § 1 punktiga 12** muudetakse VMS § 102 lõiget 8, mis nimetab viisaregistri vastutava töötleja ning viisaregistri andmete vastutavad töötled. Muudetavas sättes jääb ebaselgeks viisaregistri andmete vastutava töötleja määratlus. Täpsustamist vajab, kas Kaitsepolitsei ja Välisministeerium on andmekogude regulatsiooni mõttes kaasvastutavad töötled, volitatud töötled või andmeandjad. Selgitame, et avaliku teabe seaduse (AvTS) § 43⁵ lõike 1 kohaselt tuleb kindlaks määrata andmekogu vastutav töötled. AvTS § 43⁴ lõiked 1 ja 2 näevad ette andmekogu vastutava töötleja pädevuses olevad ülesanded ja need ülesanded, mida võib delegeerida volitatud töötled. Isikuandmete vastutav töötled on isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artikli 4 lõike 1 punktis 7 sätestatud definitsioonile vastav isik ning seda hinnatakse vastavalt tegelikele andmetöötluse tingimustele ja ülesannetele. Selleks, et tagada kooskõla IKÜM artiklis 5 sätestatud põhimõtetega, eelkõige läbipaistvuse põhimõttega, kasutatakse praktikas kaasvastutavate töötledate puhul sageli õigusaktis andmesubjekti jaoks kontaktpunkti nimetamise võimalust. Seega juhul, kui andmekogul on kaasvastutavad töötled, tuleb ette näha, milline vastutav töötled on andmesubjekti jaoks kontaktpunkt (sarnaselt nagu näiteks [tervise infosüsteemi põhimääruse](#) § 4 lõikes 3). Palume sätet täiendada kontaktpunkti määramisega.

¹ Vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 07.05.2003 määrus asjas nr 3-3-1-31-03, p 11

² Nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22.11.2010 määrus asjas nr 3-4-1-6-10

3. **Eelnõu § 1 punktid 14, 38 ja 64** reguleerivad viisaregistris, välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogus ning elamislubade ja töölubade registris andmete säilitamise tähtaegu. Selgitame, et igasugune isikuandmete töötlemine riivab põhiseaduse (PS) §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusel. 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. See asjaolu, kui kaua on lubatud isikuandmeid säilitada, on üks olulisemaid küsimusi ja peab kindlasti olema seadusandja määrata. Isikuandmete maksimaalne säilitustähtaeg tuleb seega sätestada seadusandja poolt, mida võib kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga vajadusel täpsustada näiteks andmekogu põhimääruses juhul, kui seadusandja on selle volitusnormis ette näinud. Nimetatud eelnõu punktides on sätestatud erinevate andmekogude kõigi andmete üldine säilitustähtaeg. Ei eelnõust ega seletuskirjast selgu, kas maksimaalse tähtaja jooksul on põhjendatud ja vajalik kõikide andmekogu andmete säilitamine. Juhul, kui andmekogus töödeldavate erinevate andmete säilitamiseks on vajalik erinevate tähtaegade säilitamine, tuleb see otsustada seadusandjal. Seadusandja pädevus oleks sisutu, kui ta kehtestaks üldise maksimaalse säilitustähtaja, kuid sisulise kaalumise tegelikult säilitamist väärivate andmete säilitustähtaegade üle jätkaks määrusandjale. Seega peab seaduse tasandil olema otsustatud säilitamiseks vajalikud andmed ning nende andmete säilitamise tähtajad. Palume nimetatud sätted vastavalt täpsustada. Lisaks palume seletuskirjas põhjalikumalt avada säilitamise tingimuste põhjendusi (andmekoosseis ja tähtajad). Avaliku korra ja julgeoleku kaitsmise eesmärk ilma täpsemate põhjendusteta on liiga üldine. Näiteks vajab põhjendamist viisaregistri andmetele üldise 60 aastase säilitustähtaja kehtestamise vajadus, millest viisaregistri põhimääruse kohaselt 2x5 aastat hoitakse andmeid andmekogus aktiivselt ning arhiveeritult veel 50 aastat (sealhulgas ka juhul, kui isikule keelduti viisa väljastamisest). Elamislubade ja töölubade registri andmeid säilitatakse eelnõu kohaselt alaliselt. Ka siinkohal vajab kaalumist ja põhjendamist, kas eelnõu § 1 punktis 61, millega muudetakse VMS § 228 lõiget 3, sätestatud ning andmekogu põhimääruses täpsustatud andmete puhul on tõepoolest vajalik kõigi loetletud andmete alaline säilitamine.
4. **Eelnõu §-ga 4** täiendatakse karistusseadustiku (KarS) § 261¹ lõiget 1 selliselt, et lisaks tööandjale on võimalik karistada ka tööandja juhatuse liiget või muud esindajat, kui tööandja on oma kohustuse täitmise talle delegeerinud, ilma seadusliku aluseta Eestis viibivale välismaalasele töötamise võimaldamise eest. Juhime tähelepanu, et seletuskirjas (lk 32) toodud viited Riigikohtu lahenditele ning derivatiivse vastutuse kitsaskohtadele pole hiljutiste KarS § 14 muudatuste valguses enam asjakohased. Seletuskirja sobib märkida muudatuse põhjuseks pigem sõnastuse kooskõlla viimine VMS-i (§ 300 jj) väärteokoosseisude sõnastusega. Palume seletuskirja vastavalt muuta.

III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

5. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud märkustega.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 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)

Madis Timpson
Minister

Lisad:

1. Eelnõu märkused.
2. Seletuskirja märkused

livika Sale 51964114 livika.Sale@just.ee
Mariann Salomets
Silja Tammeorg
Anu Suviste
Martin Ziehr
Birgit Hermann