Välissuhtlemisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

seletuskirja lisa

**MÄRKUSTE JA ETTEPANEKUTE tabel**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Kooskõlastaja või arvamuse esitaja** | **Märkuse või ettepaneku sisu** | **Arvestatud või arvestamata jäetud, arvestamata jätmise põhjus** |
|  | ***I . Välislepingute seotud märkused:*** |  |  |
|  | Justiitsministeerium | **Eelnõu § 1 punktiga 12** muudetakse VäSS § 12 lõiget 1 ning sellega seoses tunnistatakse **eelnõu § 1 punktiga 28** kehtetuks ka VäSS §-d 14 ja 15.… Kuivõrd kavandatud muudatus toob kaasa mõningase välislepingute menetlemise detsentraliseerimise, rõhutame, et kavandatud muudatuse korral peab olema tagatud välissuhtluse ühtsus. Samuti peab Välisministeeriumile jääma igal ajahetkel ülevaade sellest, milliste välislepingute sõlmimist ette valmistatakse, ning õigus keelduda nii välislepingu sõlmimise algatamisest kui ka nõusoleku andmisest välislepingu materjale Vabariigi Valituse istungile esitada. Lisaks on oluline tagada välislepingu sõlmimise kohane viis, sh kooskõla põhiseaduse (PS) §-ga 121. | **Arvestatud**, kuna seniseid põhimõtteid välissuhtlemise koordineerimises, sh välislepingute osas, ei ole kavas hüljata. Vabariigi Valitsuse reglementi lisatakse sarnaselt VäSSiga, et välislepingutega seonduvalt saab tegutseda VäMi nõusolekul. |
|  | Justiitsministeerium | **Eelnõu §-ga 4** muudetakse Riigi Teataja (RTS) seadust. Kavandatud muudatuste kohta meil tähelepanekuid ei ole, kuid teeme ettepaneku VäSSi täiendada järgmiselt:   * Välislepingud ja nende muudatused avaldatakse Riigi Teatajas. * Kui Eesti välislepinguga ühineb, esitatakse Riigi Teatajas andmed ka välislepingu või selle muudatuse kohta, kui see on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas. Sel juhul esitatakse vähemalt teadaanne koos asjakohase viite ja lingiga RTS § 2 lg 3 punkti 2 kohaselt.   Leiame, et õigusselguse mõttes on selline regulatsioon vajalik, vältimaks mitmeti tõlgendamist ja andmaks selge juhise välislepingute menetlejatele. | **Arvestatud**. Eelnõu on täiendatud. |
|  | Kliimaministeerium | /…/Põhimõtteliselt nõustume ka järgneva lausega, et „Menetlemata jätmine ei ole aga õiguspärasuse ja õigusselguse seisukohalt toetatav.“, küll aga märgime, et juba Eesti suhtes jõustunud lepingumuudatuste tagantjärele menetlemine tekitab liigset koormust ka valdkonnaministeeriumitele, kui samas, nagu seletuskirjas ka õigesti märgitud, „otsustuskoht tegelikult puudub“. Seletuskirja mõjude peatükis on märgitud: „Ministeeriumide töökoormust vähendab edaspidi võimalus rahvusvaheliselt vaikivas menetluses jõustuvaid muudatusi menetleda ministri tasandil, tänu millele jääb üks etapp ära, nimelt eelnõu koostamine ja esitamine VV-le.“. Täpsustame, et antud seadusemuudatus ei vabasta eelnõu koostamise vajadusest, ka ministri määruse andmiseks tuleb koostada eelnõu ja seletuskiri. Eelnõu seletuskirjas on samas ka märgitud, et kõige rohkem on vaikimisi jõustuvaid välislepingute muudatusi just Kliimaministeeriumi haldusalas, mistõttu mõju ministeeriumi töökoormusele on märkimisväärne. Leiame, et praegust pingelist eelarveolukorda arvestades ning olukorras, kus kõik ministeeriumid peavad oma tegevusi maksimaalselt optimeerima ja keskenduma vaid vajalikele ülesannetele, ei ole sellise näilise õigusloomega kaasnev suur koormus ministeeriumidele põhjendatud ning kaaluda tuleks alternatiivseid lahendusi, kuidas tagada õiguspärane ja õigusselge lõpptulemus. Seletuskirjast ei nähtu, et alternatiivseid, kuid riigile vähemkulukaid variante oleks õiguslikult analüüsitud, et saaks välistada näiteks võimaluse lugeda Eesti suhtes vaikimisi jõustunud muudatused tagantjärgi heakskiidetuks VäSSi lisatava üldise rakendussätte alusel ja jõuda järeldusele, et eelnõus väljapakutud variant on ainuvõimalik lahendus õiguslikult korrektseks tulemuseks. Kuna ka ministri määrusega kõigi vaikimisi jõustunud, kuid riigisiseselt menetlemata lepingumuudatused vajavad vandetõlgi tõlget, ei saa olla täielikult nõus ka seletuskirja peatükis 7 toodud väitega, et seaduse vastuvõtmine ei too lisakulu riigieelarvele. Kui põhimõtteliselt vastab väide tõele selles mõttes, et vaikimisi jõustunud muudatused oleks tulnud riigisiseselt menetleda õigeaegselt, kui oli võimalus muudatustele esitada reservatsioone, siis praeguses olukorras toob kõigi muudatuste menetlemine kaasa märkimisväärse lisakulu, millega eelarves arvestatud ei ole. Seletuskirjas käsitletakse sama punkti all ka välislepingute tõlkimist ja Riigi Teatajas avaldamist, mh kirjeldatakse Soome praktikat välislepingute tehnilise iseloomuga lisade muudatuste tõlkimisel ja avaldamisel: „Soomes ei ole vaja muudatusi tõlkida, kui välislepingu muudatust ei pea heaks kiitma parlament ning muudatus ei ole oma olemuselt sisuline (soome keeles yleiselta merkilykseltaan vähäisiä). Siiski on vaja need avalikkusele originaalkeeles teatavaks teha (näiteks pädeva Soome asutuse kodulehel või võimaldades ingliskeelse teksti saamist Soome pädevalt asutuselt, kuid mitte Soome Riigi Teatajas).“. Samas märgitakse ka Eesti ministeeriumide tehtud ettepanekuid sarnase praktika kujundamiseks Eestis, kuid see ei leia toetust: „Kuna põhiseaduse järgi on Eesti riigikeel eesti keel, tuleb siiski Riigi Teatajas avaldatavatele tekstidele ning VV-le ja Riigikogule saadetavatele tekstidele lisada tõlge eesti keelde. Samuti on lähtutud põhimõttest, et täitmiseks kohustuslikud on avaldatud aktid.“. Seletuskirjast ei nähtu, kas ja kuivõrd on analüüsitud või püütud leida viise, kuidas selliseid tehnilisi, kümnete lehekülgede pikkusi loetelusid, saaks käsitleda riigisisese õigussüsteemi õiguspärase osana maksumaksjale vähemkoormavalt ja mõistlikumalt. Ka Soome põhiseaduse § 17 kohaselt on Soome riigikeelteks soome ja rootsi keel, kuid ometi on leitud õiguspärane viis, kuidas tagada välislepingute sageli muudetavate ja vaikimisi jõustuvate tehniliste lisade avaldamine kiirelt ja ressursisäästlikult. Seletuskirjas on toodud näitena loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsiooni (CITES). Märgime, et viidatud artikkel 15 käsitleb vaid konventsiooni I ja II lisa muutmist seletuskirjas kirjeldatud viisil (lepinguosaliste riikide konverentsi koosolekutel vastu võetud parandusettepanekud jõustuvad vaikimisi kõigi lepinguosaliste riikide jaoks 90 päeva pärast koosolekut, välja arvatud nende riikide suhtes, kes teevad reservatsiooni). Konventsiooni III lisa muutmise protseduur on kirjeldatud artiklis 16 järgmiselt: iga lepinguosaline riik võib mistahes ajal esitada sekretariaadile nimekirja liikidest, mida nad soovivad III lisasse lisada ning selline III lisa muudatus jõustub 90 päeva pärast seda, kui sekretariaat on nimekirja edastanud teistele lepinguosalistele, see tähendab mistahes ajahetkel. Konventsiooni kodulehel on avaldatud I, II ja III lisa konsolideeritud tabelina teatud ajahetke seisuga (hetkel 81 lehel, vt https://cites.org/sites/default/files/eng/app/2023/E-Appendices-2023- 05-21.pdf). Riigi Teatajas ratifitseerimisseaduse lisana avaldatud konventsiooni eestikeelse versiooni lõpus on praegu viide, et konventsiooni lisadega saab tutvuda Keskkonnaministeeriumis. Jättes kõrvale asjaolu, et Keskkonnaministeeriumist on värskelt saanud Kliimaministeerium, on lisad läbi ministeeriumi kodulehe olnud pidevalt üldsusele kättesaadavad. Kliimaministeerium on seisukohal, et selline lähenemine on põhijoontes ka mõistlik, arvestades lisade mahukust, sagedast muutmist ja tehnilist iseloomu (looma- ja taimeliikide nimed peamiselt ladina keeles), mistõttu tuleks kaaluda pigem sellise käsitluse täpsustamist ja täiendamist õigusselguse huvides, kuigi ka praegu on avaldamise nõue (põhiseadus ei nõua Riigi Teatajas avaldamist) põhimõtteliselt täidetud ning eestikeelseid selgitusi on vajaduse korral võimalik saada ministeeriumi ekspertidelt. Leiame, et vaikimisi jõustuvate tehniliste lisade tõlkimine eesti keelde tervikuna ei ole üldjuhul mõistlik, kindlasti ei ole see aga mõistlik ainuüksi vandetõlgi teenusena, kellel ei ole tegelikult ka vajalikku tehnilist pädevust liigi- või ainenimetuste vmt tõlkimiseks ning kelle teenus ei anna sellistel juhtudel mingit lisandväärtust, küll aga tekitab lisakulu riigieelarvele. Praeguse praktika kohaselt tuleb lasta vandetõlgil tõlkida mh ka tehnilise lisa vaikimisi jõustuva muudatuse sissejuhatav tekst, mis omab küll tähtsust muudatuse vastuvõtmise menetluses välislepingu enda raames, kuid pärast jõustumist kaotab oma tähtsuse ning ei oma mingit sisulist mõju muudatuse enda kontekstis. Näiteks Aafrika ja Euraasia rändveelindude kaitse kokkuleppe (AEWA) lisasid muudetakse kõigil lepinguosaliste kohtumistel otsusega, kus näidatakse ära nii muudatused eraldi kui ka muudetud lisad terviktekstidena (vt nt siit). Vandetõlgilt tuleks seega lingilt leitava näite puhul tellida 31 lk tõlget, kusjuures esimesed 1,5 lk ei oma mingit lepingumuudatuse järgset mõju, järgneval kuuel lehel tuleb leida eestikeelne vaste ladina- ja inglisekeelsele liiginimele, järgneb igakordselt korduv sissejuhatav tekst lepingu 3. lisa tabelile (4 lk) ning seejärel 17 lk tabelit ladinakeelsete liiginimede ning geograafiliste nimetustega (inglise keeles). Kordame veelkord, et sellise otsuse tõlke tellimine vandetõlgilt ei ole ei sisuliselt mõistlik ega ka otstarbekas maksumaksja raha kasutus. Kuigi eelnõuga ei muudeta välislepingute avaldamist ja tõlkimist puudutavat regulatsiooni, teeme ülaltoodu kokkuvõtteks ettepaneku täiendava õigusanalüüsi läbiviimiseks eesmärgiga leida vaikimisi jõustuvate tehniliste lisade tõlkimisele, menetlemisele ja avaldamisele riigieelarvet kõige vähem koormav põhiseadusega kooskõlas olev alternatiiv. | **Mittearvestatud**.  VäM ei pea õigeks lugeda VäSSi rakendussättega heakskiidetuks kõiki seni menetlemata lepingumuudatusi. Mitmed olulised lepingud, mille juurde kuulusid vaikivas menetluses jõustunud muudatused, millega polnud aastakümnete jooksul tegeletud, on saanud praeguseks menetletud ning on aktuaalses seisus avaldatud Riigi Teatajas. Praktikas on leitud mitmete lepingute puhul lahendus, kus ei tõlgita kõiki eelnevaid muudatusi eraldi, vaid Vabariigi Valitsus kiidab heaks lepingu konsolideeritud teksti teatud kuupäeva seisuga, mis hõlmab kõiki eelnevaid muudatusi.  Seaduse eelnõu vastuvõtmine ei too kaasa tõlke lisakulusid. Need kulud on pidanud ja peavad ministeeriumid tegema juba kehtiva seaduse alusel. Eelnõu eesmärk on menetluse lihtsustamine. Välisministeerium on pakkunud välja lahendusi ka kehtiva seaduse alusel, kuidas seni seaduse kohaselt menetlemata välislepinguid ja nende muudatusi väiksema kuluga menetleda. Vt näiteks Välisministeeriumi kodulehel olev välislepingute muudatuste menetlemise juhend. Samuti oleme leidnud lahenduse, kus Vabariigi Valitsus kiidab heaks kõiki eelnevaid muudatusi sisaldava konsolideeritud versiooni (selle asemel, et tõlkida ja menetleda mitmekümneid muudatusi eraldi).  Selleks, et leida optimaalseim viis konkreetse lepingu menetlemiseks, on mõistlik kontakteeruda Välisministeeriumiga nõu saamiseks.  Välislepingute ja nende muudatuste tõlkimata jätmist ei poolda ka Justiitsministeerium ega Riigikantselei (nagu kinnitati 14.11.2023 toimunud ministeeriumite kohtumisel), kuna see oleks vastuolus põhiseaduse ning keeleseadusega. Kohtumisel pakuti välja ühe lahendusena tehniliste nimekirjade mittetõlkimisel kasutada normitehnilisi viiteid rahvusvahelise organisatsiooni kodulehele, mille kasutamist on VäM valmis kaaluma konkreetse lepingu puhul koos asjassepuutuva ministeeriumiga.  Välisministeerium on toetanud mõtestatud tõlkimist. Seega ei ole alati vaja rahvusvahelise organisatsiooni resolutsiooni teksti tervikuna tõlkida, sh koos rekvisiitidega. Samuti ei vaja tõlkimist ladinakeelsed nimetused. Välisministeerium on märganud, et Kliimaministeerium on aeg-ajalt saatnud tõlkesse lisainformatsiooni, mida ei oleks olnud vaja tõlkesse saata. Soovitame vajaduse korral konkreetsete lepingute või küsimuste korral enne lepingu tõlkesse saatmist küsida arvamust Välisministeeriumi juriidilise osakonna kontaktisikult. |
|  | Kliimaministeerium | Eelnõu § 4 punkt 1 Eelnõuga nähakse ette Riigi Teataja seaduse § 2 lõike 3 täiendamine punktiga 21 järgmises sõnastuses: „21 ) välislepingu konsolideeritud tekst, mis sisaldab kõiki seni jõustunud muudatusi, koos muudatuste viimase jõustumiskuupäevaga;“. Seletuskirjas on antud sätte kohta öeldud järgmist: „Eelnõu kohaselt tehakse muudatused Riigi Teataja seaduse §-s 2, mis käsitleb Riigi Teataja teises osas avaldatavaid akte. Eelnõu kohaselt täiendatakse Riigi Teataja seaduse § 2 lõiget 3 punkiga 21 ning avaldatavate aktide hulka lisatakse välislepingute konsolideeritud tekstid. Riigi Teatajas on ka seni konsolideeritud akte avaldatud, kuid seni ei ole seaduses neid nimetatud. Selguse mõttes lisatakse ka need. Samuti sisalduvad sõnastuses tingimused, millele konsolideeritud tekst peab vastama, et seda saaks avaldada. Tingimused on, et tekst peab sisaldama kõiki seni jõustunud muudatusi ning tekstis peab olema selgelt kirjas muudatuste viimase jõustumise kuupäev. Välisministeerium toetab ministeeriumide praktikat koostada ja avaldada sageli muudetavatest lepingutest konsolideeritud tekste, sest see aitab kaasa õigusselgusele ning on abiks nii kodanikele kui ka ametnikele endile välislepingu tekstiga tutvumisel. Konsolideeritud tekste koostavad ministeeriumid mõistlikkuse põhimõttest lähtudes – kui välislepingus on palju muudatusi ja teksti jälgimine on ilma konsolideeritud versioonita keeruline, on mõistlik see koostada ja avaldada.“. RT seaduse §-des 2 ja 3 nimetatud õigusaktide jms avaldamine on kohustuslik. Seletuskirjas on antud muudatuse juures viimases lauses viidatud aga „mõistlikkuse põhimõttele“, mis võimaldaks ministeeriumidel valida, milliste välislepingute kohta terviktekste koostada ja milliste kohta mitte. Praegune sätte sõnastus selliseks valikuks aga võimalust siiski ei anna. Juhul, kui välislepingute terviktekstide koostamine saab olema kohustuslik, on kehtivate välislepingute kõigi muudatuste põhjal terviktekstide koostamine väga aja- ja ressursimahukas, mis vajab nii üleminekuaega kui täiendavat finantseerimist. Juhul, kui ministeeriumid saavad ise otsustada terviktekstide koostamise vajaduse üle, tuleks säte sõnastada teisiti. Samas, vältimaks ebaühtlast praktikat, võiks kaaluda ka vahepealset varianti, nt seada terviktekstide koostamise kohustus, kuid piirata seda vaid lepingu põhitekstiga ning jätta (eriti vaikimisi jõustuvate tehniliste) lisade terviktekstide koostamise vajaduse otsustamine asjaomastele ministeeriumidele. Teiseks märgime, et RT seaduse § 2 pealkiri on „Algtekstide avaldamine“. Terviktekstide avaldamist käsitleb seaduse § 3. ÕS kohaselt tähendab konsolideeruma tugevasti koondumist, tihedalt liitumist, RT mõttes on terviktest kõiki RT-s avaldatud muudatusi sisaldav seaduse, üleriigiliselt kehtiva määruse, Vabariigi Valitsuse korralduse või Riigikogu otsuse redaktsioon. Palume üle kontrollida lisatava sätte õige asukoht seaduses. | **Arvestatud osaliselt**, sätte sõnastust on muudetud.  Konsolideeritud tekstid ja terviktekstid on Riigi Teataja mõttes eritähenduslikud. Terviktekst sisaldab kõiki muudatusi teksti ülesehitusse integreeritult. Konsolideeritud tekst koondab kõik muudatused mistahes vormis ja neid ei ole alati võimalik teksti ülesehitusse integreerida.  Seega on normi asukoht õige, kuid tulenevalt märkusest muudetakse normi järgmise sõnastusega:  „21)  välislepingu konsolideeritud tekst, mis sisaldab kõiki seni jõustunud muudatusi, koos muudatuste viimase jõustumiskuupäevaga, *kui selline tekst on koostatud*.“ |
|  | Rahandusministeerium | Märkus 3. Seletuskirja leheküljel 22 on märgitud, et eelnõu kohaselt otsustaks minister lepingu muudatuste üle määrusega. Palume selgitada, millisele eelnõu sättele see selgitus viitab. | **Arvestatud**. |
|  | ***II. Muud märkused*** |  |  |
|  | Justiitsministeerium | Eelnõu § 1 punktiga 24 täiendatakse välissuhtlemisseaduse (VäSS) 2. peatükki 3. jaoga „Andmekogud“. Nimetatud jakku kavandatud § 117 reguleerib aukonsulite andmekogu. Viidatud paragrahvi lõike 6 kohaselt on andmekogule juurdepääs andmekogu vastutaval töötlejal ning järelevalve- ja julgeolekuasutusel seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Esmalt märgime, et vastavalt avaliku teabe seaduse (AvTS) § 434 lõikele 1 vastutab andmekogu vastutav töötleja andmekogu haldamise seaduslikkuse eest, samuti on andmekaitse järelevalveasutusel järelevalve pädevus tulenevalt AvTS-ist ja isikuandmete kaitse üldmäärusest1 (IKÜM), mistõttu nende juurdepääsuõigust eraldi reguleerida ei ole vaja. Küll aga tuleb julgeolekuasutuse juurdepääsu osas eelnõus täpselt välja tuua, millisel asutusel, millise ülesande täitmiseks, mis eesmärgil ning millises ulatuses andmetele juurdepääs on. Kavandatud sätte kohta ei anna selgitust ka seletuskiri, mistõttu esitatud kujul sätet kooskõlastada ei ole võimalik. Kokkuvõtvalt tuleb eelnõu § 117 lõiget 6 täiendada ning sätet seletuskirjas oluliselt põhjalikumalt selgitada. | **Arvestatud.** Eelnõust on jäetud välja andmekogu vastutava töötleja ja andmekaitse järelevalveasutuse juurdepääsuõiguse regulatsioon. Kuna julgeolekuasutuse juurdepääsuõigus ei ole vajalik, siis seda ei ole eelnõus reguleeritud ning välisministri 4. juuni 2015. a määruses nr 6 „Aukonsulite andmekogu põhimäärus“ tunnistatakse vastav säte (§ 9 lg 3) kehtetuks (rakendusakti kavand on eelnõu seletuskirja lisas 1). |
|  | Justiitsministeerium | Kavandatud § 111 reguleerib Eesti äridiplomaatia andmekogu. Paragrahv 111 lõike 3 kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogusse kogutavate andmete koosseis ja andmekogusse kandmise kord, andmetele juurdepääsu saamise kord, andmete säilitamise tähtajad ja muud korraldusküsimused. Viidatud põhimääruse ehk välisministri 29.10.2021 määruse nr 4 „Eesti äridiplomaatia andmekogu põhimäärus“ § 6 lg 1 punkti 3 ja § 6 lõike 2 kohaselt kantakse andmekogusse ka kontaktisikute ja andmekogu kasutajate isikuandmed. Juhime tähelepanu, et isikuandmeteks on IKÜM artikli 4 punkti 1 kohaselt igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku (st andmesubjekti) kohta. Kuna Eesti äridiplomaatia andmekogus töödeldakse isikuandmeid, on tegemist PS § 26 tähenduses isikute eraelu puutumatuse riivega. PS § 11 kohaselt võib isikute põhiõigusi riivata ainult seaduse alusel. Teisisõnu, määruse andjale tuleb seadusega sätestada raamid volituse ulatuse ja piiride kohta. Sellest tulevalt tuleb seaduse tasandil kehtestada töödeldavate isikuandmete kategooriad (nt kontaktandmed). Määruse tasandil võib täpsustada, milliseid antud kategooriasse kuuluvaid andmeid kogutakse (nt elukoht, eposti aadress jms). Seaduse tasandil tuleb kehtestada ka andmete maksimaalne säilitustähtaeg, mida on vajadusel võimalik määruse tasandil täpsustada. Eeltoodust tulenevalt palume § 111 lõige 3 muuta selliselt, et seaduse tasandil oleks loetletud vähemalt andmekategooriad ja sätestatud nende säilitustähtajad.  Eelnõu § 111 lõike 4 kohaselt ei ole Eesti äridiplomaatia andmekogus sisalduvad andmed avalikud. Seletuskirjas (lk 10) on selgitatud, et AvTS võimaldab teabele, sealhulgas andmekogule, juurdepääsupiirangu seada kas AvTS § 35 alusel või eriseaduse alusel, mistõttu on andmekogude puhul kehtivad juurdepääsupiirangud toodud seaduse tasandile. Leiame, et sellisel kujul on säte sisutu. Juhime tähelepanu AvTS § 438 lõikele 1, mis sätestab, et andmekogus töödeldavad andmed peavad olema avalikult kättesaadavad, kui neile ei ole seadusega või selle alusel kehtestatud juurdepääsupiirangut. Ka AvTS § 3 lõige 2 näeb ette, et teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras. Selgitame, et esiteks on oluline kontrollida, et soovitud juurdepääsupiirang ei ole juba kaetud mõne AvTS §-s 35 sisalduva juurdepääsupiiranguga. Kui AvTS §-s 35 sisalduv juurdepääsupiirang või mitmed juurdepääsupiirangud kavandatava regulatsiooni katavad, on uue juurdepääsupiirangu loomine ebavajalik. Teiseks tuleb kontrollida ka kooskõla AvTS §-dega 28 ja 36. Esimesena viidatu sätestab nimekirja teabest, mida teabevaldaja on kohustatud avalikustama oma veebileheküljel (nn aktiivne avalikustamine). Teisena viidatu sätestab aga nimekirja andmetest, mida on keelatud asutusesiseseks tunnistada (nn passiivne avalikustamine). Kolmandaks tuleb kaaluda, kas juurdepääsupiirang on põhjendatud ehk milliseid huve või teisi põhiõigusi vastav juurdepääsupiirang kaitseb. AvTS on seotud PS §-s 44 sisalduva informatsiooniõigusega, mistõttu igasugune piirang (ka juurdepääsupiirangu kehtestamine) peab olema põhjendatud (sh proportsionaalne). Kui andmekogu asutamist reguleerivas seaduses ei ole andmekogus olevate andmete avalikkust või piiranguid täpsemalt või mingi täiendava erisusega reguleeritud, kehtivad andmekogus sisalduvate andmete suhtes AvTS §-s 35 sätestatud juurdepääsupiirangud. Seega seaduses üldise normiga kogu andmekogule juurdepääsupiirangut kehtestada ei saa. Selline üldine säte on sisuliselt ainult informatiivse väärtusega ega kehtesta iseseisvat juurdepääsupiirangut, mistõttu tuleks see eelnõust välja jätta.  Lisaks juhime tähelepanu ja palume arvestada juurdepääsupiirangute ja säilitustähtaegade seosega. Kui teabele (mitte ainult isikuandmetele) kehtestatud säilitustähtaeg on pikem kui juurdepääsupiirang, tuleb teave pärast juurdepääsupiirangu lõppemist avaldada. | **Arvestatud.** |
|  | Justiitsministeerium | Kavandatud § 112 reguleerib Eesti arengukoostöö andmekogu. Paragrahvi 112 lõike 3 kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu volitatud töötlejad, andmekogusse kogutavate andmete koosseis ja andmekogusse kandmise kord, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord, andmete säilitamise tähtajad ning muud korraldusküsimused. Viidatud põhimääruse ehk välisministri 17.01.2017 määruse nr 1 „Eesti arengukoostöö andmekogu põhimäärus“ loetletud andmekoosseisudest nähtub, et andmekogus töödeldakse ka isikuandmeid. Palume sätet muuta vastavalt käesoleva kirja punktis 3.1 tehtud märkusele lõike 3 kohta.  Paragrahvi 112 lõige 4 sätestab, et andmekogus sisalduvad andmed on juurdepääsupiiranguga, kui õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. Juhime tähelepanu, et § 112 lõikes 1 on sätestatud andmekogu ühe eesmärgina avalikkuse juurdepääsu tagamine asjakohasele teabele, kuid lõige 4 seab sellele mingis osas üldistatud piirangu, mistõttu on säte sellisel kujul ebaselge ja sisutu. Teeme ettepaneku täpsustada avalikud andmed ka loetelu kaudu või kehtestada erisus AvTS §-st 35, kui see on põhjendatud. Juurdepääsupiirangute reguleerimisega seoses palume lähtuda käesoleva kirja punktis 3.1. lõike 4 kohta tehtud märkusest.  Paragrahvi 112 lõige 5 sedastab, et andmekogule on juurdepääs andmekogu vastutaval ja volitatud töötlejal ning andmeandjal enda kohta käivatele andmetele. Märgime, et sätte sõnastus on ebaselge. Kas igal loetletud isikul on ligipääs ainult enda kohta käivatele andmetele? Vastutav töötleja vastutab igal juhul andmekogu seadusliku haldamise eest (AvTS § 434 lõige 1), mistõttu tema juurdepääsuõigust eraldi reguleerida ei ole vaja. Küll aga on määratlemata volitatud töötlejate pädevus. Palume sätet täpsustada ning seletuskirjas vastavalt selgitada. | **Arvestatud.** |
|  | Justiitsministeerium | Kavandatud § 113 reguleerib Välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonide ning nende isikkoosseisu andmekogu. Paragrahvi 113 lõike 3 kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu pidamise kord, andmekogusse kogutavate andmete koosseis ja andmekogusse kandmise kord, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord, andmete säilitamise tähtajad ning muud korraldusküsimused. Viidatud põhimääruse ehk välisministri 23.05.2016 määruse nr 3 „Välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsioonide ning nende isikkoosseisu andmekogu põhimäärus“ § 6 kohaselt töödeldakse andmekogus isikuandmeid. Palume kavandatud sätet täiendada andmekoosseisu ja säilitustähtaegade sätestamisega seaduse tasandil vastavalt käesoleva kirja punktis 3.1 tehtud märkusele lõike 3 kohta.  Paragrahvi 113 lõike 4 kohaselt on andmekogus sisalduvad andmed juurdepääsupiiranguga, kui õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. Juurdepääsupiirangute reguleerimisega seoses palume lähtuda käesoleva kirja punktis 3.1. lõike 4 kohta tehtud märkusest. Lisaks palume täpsustada või viidata, milliseid õigusakte silmas peetakse. | **Arvestatud.** |
|  | Justiitsministeerium | Kavandatud § 114 reguleerib Euroopa Kohtu eelotsusemenetluste ja Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste andmekogu. Paragrahvi 114 lõike 3 kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu pidamise kord, andmekogusse kogutavate andmete koosseis ja andmekogusse kandmise kord, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord, andmete säilitamise tähtajad ning muud korraldusküsimused. Palume kavandatud sätte osas kriitiliselt hinnata andmekogus töödeldavate andmete koosseisu. Asutuste vahelises suhtluses, nt eelotsusemenetluses sekkumisvajaduse hindamisel ja muudel taolistel juhtudel kaasnevad kirjavahetusega sageli ka isikuandmed (olgugi, et ametialases rollis) ning sel juhul tuleb arvestada põhiõiguse riivega. Vajadusel tuleb seaduse tasandil kehtestada andmekategooriad ja säilitustähtajad. Palume lähtuda Justiitsministeeriumi käesoleva kirja punktis 3.1 punktis lõike 3 kohta antud selgitustest. | **Arvestatud.** |
|  | Justiitsministeerium | Kavandatud § 115 reguleerib välislepingute andmekogu. Paragrahvi 115 lõike 1 kohaselt on andmekogu eesmärk omada põhjalikku ülevaadet Eesti Vabariigi välislepingutest ja nende menetlemise käigust ning toetada Välisministeeriumi ja asutustevahelist koostööd. Viitame, et vastavalt AvTS § 431 lõikele 1 andmekogu asutatakse ja seda kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. Seetõttu peab andmekogu pidamise eesmärgist üheselt selguma, mis ülesannet täidetakse. Lepingutest ülevaate omamine on üldine ja ebaselge määratlus, mis ei saa olla eraldi eesmärgiks. Palume andmekogu eesmärk konkreetsemalt sõnastada ja vajadusel seletuskirjas selgitada. | **Arvestatud.** |
|  | Justiitsministeerium | Kavandatud § 116 reguleerib eeltäidetud viisataotluse andmekogu. Paragrahvi 116 lõike 4 kohaselt säilitatakse andmekogus olevaid andmeid kuus kuud arvates andmete kandmisest andmekogusse. Märgime, et lisaks andmete säilitustähtaja kehtestamisele peab sättest selguma ka, mis saab andmetest pärast tähtaja saabumist. Kui andmed kustutatakse, teeme ettepaneku täiendata lõiget lausega „Pärast kuue kuu möödumist andmed kustutatakse“.  Paragrahvi 116 lõige 5 sedastab, et andmekogusse kantud andmed ei ole avalikud. Palume juurdepääsupiirangute reguleerimisel lähtuda käesoleva kirja punktis 3.1. lõike 4 kohta tehtud märkusest.  Eelnõu § 116 lõige 6 näeb ette, et andmekogule on juurdepääs andmekogu vastutaval töötlejal ja andmekaitse järelevalveasutusel. Juhime tähelepanu, et kuivõrd vastutav töötleja vastutab igal juhul andmekogu seadusliku haldamise eest vastavalt AvTS § 434 lõikele 1 ning andmekaitse järelevalveasutusel on järelevalve pädevus tulenevalt AvTS-ist ja IKÜM-ist, ei ole nende juurdepääsuõigust eraldi reguleerida vaja. | **Arvestatud.** |
|  | Justiitsministeerium | Kavandatud § 117 reguleerib aukonsulite andmekogu. Paragrahvi 117 lõike 1 kohaselt on andmekogu eesmärk pidada arvestust välisriikides tegutsevate Eesti aukonsulite ja konsulaarasutuse juhtide üle. Nimetatud eesmärgil töödeldakse andmekogus aukonsuli kandidaadi ja aukonsuli esitatud andmeid, sealhulgas isikuandmeid. Viitame, et vastavalt AvTS § 431 lõikele 1 andmekogu asutatakse ja seda kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. Seetõttu peab andmekogu pidamise eesmärgist olema arusaadav, mis ülesannet täidetakse. Teatud isikute üle arvestuse pidamine on üldine ja ebaselge määratlus, mis ei saa olla eraldi eesmärgiks. Palume andmekogu eesmärk konkreetsemalt sõnastada ja vajadusel seletuskirjas selgitada.  Samuti on § 117 lõikes 1 sätestatud, et töödeldakse muu hulgas isikuandmeid. Palume sätet muuta vastavalt käesoleva kirja punktis 3.1 tehtud märkusele lõike 3 kohta.  Paragrahvi 117 lõige 4 näeb ette, et andmekogusse kantud isikuandmeid säilitatakse 20 aastat arvates isikuga seotud toimingute lõppemisest. Märgime, et lisaks andmete säilitustähtaja kehtestamisele peab sättest selguma ka, mis saab andmetest pärast tähtaja saabumist. Kui andmed kustutatakse, teeme ettepaneku täiendata lõiget lausega „Pärast säilitustähtaja möödumist andmed kustutatakse“.  Paragrahvi 117 lõike 5 kohaselt on andmekogus sisalduvad andmed juurdepääsupiiranguga, kui õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. Leiame, et esitatud kujul on säte ebaselge. Juurdepääsupiirangute reguleerimisel palume lähtuda käesoleva kirja punktis 3.1. lõike 4 kohta tehtud märkusest. | **Arvestatud osaliselt.**  Andmekogu pidamise eesmärki on täpsustatud ja see vastab andmekogu põhimääruses sätestatule, kuid seda on väga konkreetselt keeruline sõnastada. Andmekogu sisaldab endas aukonsulite töö aluseks olevaid andmeid nagu nimi, aukonsuli volituste piirkond, ametikoht, aadress, sünniaeg, patentide kehtivusajad koos patendi failiga, volituste ulatus sh ülevaade aukonsulitest, kellel on õigus väljastada ID-kaarte, aukonsulite menetluse detailid, aukonsulite puhkuste ja eemaloleku info. Andmekogu on ainuke andmebaas, mis aukonsulite kohta Eestis on ja mille alusel nende üle arvestust peetakse ja nende tööd toetatakse. |
|  | Justiitsministeerium | Eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse isikut tõendavate dokumentide seaduse § 153 lõigetega 7–9. Lõige 7 sedastab, et andmekogudes sisalduvad andmed on juurdepääsupiiranguga, kui õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. Leiame, et esitatud kujul on säte ebaselge. Juurdepääsupiirangute reguleerimisel palume lähtuda käesoleva kirja punktis 3.1. lõike 4 kohta tehtud märkusest. Lõiked 8 ja 9 reguleerivad andmete säilitamist. Märgime, et lisaks andmete säilitustähtaja kehtestamisele peab sättest selguma ka, mis saab andmetest pärast tähtaja saabumist. Kui andmed kustutatakse, teeme ettepaneku täiendata lõiget lausega „Pärast säilitustähtaja möödumist andmed kustutatakse“. | **Arvestatud.** |
|  | Justiitsministeerium | Eelnõu §-ga 5 muudetakse strateegilise kauba seaduse (StrKS) § 73 lõiget 2. Muudatusega täpsustatakse, et strateegilise kaubaga seotud toimingute andmekogu põhimääruses sätestatakse andmekogu volitatud töötlejad, kogutavate andmete koosseis ja andmekogusse kandmise kord, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord, andmete säilitamise tähtaeg ning muud korraldusküsimused. StrKS § 74 lõikest 1 selgub, et andmekogusse kantavad andmed on nö toimingupõhised. Strateegilise kaubaga seotud toimingute andmekogu põhimääruse 2. peatükis on sätestatud andmekoosseisud, millest nähtub, et muu hulgas töödeldakse andmekogus isikuandmeid. Kuna tegemist on andmesubjekti eraelu riivega, tuleb seaduses sätestada andmekategooriad ja säilitustähtajad, mida võib põhimääruses täpsustada. Palume sätet muuta vastavalt käesoleva kirja punktis 3.1 tehtud märkusele. | **Arvestatud.** |
|  | Justiitsministeerium | **Üldine märkus Välisministeeriumi valitsemisala andmekogude põhimääruste kohta.** Rakendusaktide ülevaatamisel selgus, et mitmetes põhimäärustes on mittevajalikke ja eksitavaid sätteid või vajalikud normid hoopis puuduvad. Näiteks on seletuskirja lisas 1 rakendusakti kavand „Välisministri määruste muutmine seoses välissuhtlemisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmisega“, mille § 6 lõikega 2 täiendatakse välisministri 24. mai 2012. a määrust nr 3 „Eeltäidetud viisataotluse andmekogu asutamine ja andmekogu põhimäärus“ §-ga 91 , mis reguleerib andmekogusse kantud andmete töötlemist. Juhime tähelepanu, et avalikku võimu teostav või avalikke ülesandeid täitev asutus on igal juhul kohustatud järgima otsekohalduva Euroopa Liidu määruse ning riigis kehtivate seaduste nõudeid. Määruse tasandil täiendavalt sellise kohustuse sätestamine ei ole vajalik, mistõttu sellise sätte rakendusakti kavandis esitamine ei ole vajalik. Seaduse eelnõu seletuskirja punktis 1.1. on öeldud, et eelnõu eesmärgiks on andmekaitsereformi lõpule viimine. Seetõttu palume, et esimesel võimalusel viidaks läbi andmekogude põhimääruste regulatsiooni põhjalik analüüs ja seejärel nende ajakohastamine. | **Arvestatud.** Andmekogude põhimääruste regulatsiooni põhjalik analüüs ja seejärel nende ajakohastamine võetakse tööplaani. |
|  | Rahandusministeerium | Eelnõu § 1 punktis 24 (VäSS § 11¹ lõige 4 ja § 11⁶ lõige 4) on märgitud, et andmekogusse kantud andmed ei ole avalikud. Avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punkt 19 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks seaduses sätestatud muu teabe. Seega tuleks viidatud lõiked sõnastada pigem, et „andmed on juurdepääsupiiranguga ning on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks“. | **Arvestatud osaliselt.** Andmekogude juurdepääsupiirangute sätestamisel on lähtutud Justiitsministeeriumi vastavatest märkustest. Kuna avaliku teabe seaduse §-s 35 sisalduvad juurdepääsupiirangud katavad andmekogude regulatsiooni, ei ole eelnõuga uusi juurdepääsupiiranguid loodud. |
|  | Rahandusministeerium | VäSS § 11² lõikes 4, § 11³ lõikes 4, § 11⁷ lõikes 4, eelnõu § 2 punktis 3 on märgitud, et „andmed on juurdepääsupiiranguga, kui õigusaktides ei ole sätestatud teisiti“ . Palume seletuskirjas seda selgitada. Justiitsministeeriumi 2022. aasta andmekogude analüüsis on välja toodud, et andmekogude juhendis selgitatakse seda järgnevalt: „AvTS võimaldab teabele, sh andmekogudele, juurdepääsupiirangu seada kas AvTS § 35 alustel või eriseaduse alusel. Seega peabki eriseaduses vajadusel sätestama erinormina AvTS-ist andmete juurdepääsupiirangu. Juurdepääsupiirangu norm peab olema konkreetne ja selge ning sellest peab selguma, miks juurdepääsupiirang kehtestatakse.“ | Vt vastust eelmisele märkusele. |
|  | Rahandusministeerium | Teeme ettepaneku täiendada välissuhtlemisseaduse § 8 järgmiselt:  **1)** muuta seaduse § 8 lõiget 5 ja sõnastada see järgmiselt:  „(5) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega Euroopa Liidu toetuse ja välisabi tagasinõudmise tingimused, määrad ja korra.“;  **2)** täiendada § 8 lõigetega 52 –55 järgmises sõnastuses:  „(52) Toetus nõutakse täielikult või osaliselt tagasi lähtuvalt rikkumise olemusest ja raskusest Euroopa Liidu toetuse ja välisabi andmise õigusaktis või lepingus ettenähtud alustel. Nende aluste puudumisel nõutakse toetus täielikult või osaliselt tagasi eelkõige juhul, kui pärast toetuse väljamakse tegemist selgub, et toetuse saaja:  1) on taotlemisel või toetuse kasutamisel esitanud teadlikult valeandmeid või ilmneb asjaolu, mille korral toetuse taotlust ei oleks rahuldatud;  2) ei ole täitnud toetuse väljamaksmise aluseks olevaid nõudeid;  3) ei ole täitnud osaliselt või täielikult toetuse saamisega seotud kohustust;  4) suhtes on algatatud likvideerimis- või pankrotimenetlus.“;  (53) Otsuse toetuse tagasinõudmise kohta võib teha toetuse andmise otsuse tegemise päevast alates kümne aasta jooksul. Toetus tuleb tagasi maksta 60 päeva jooksul sellekohase otsuse saamisest arvates. Erandlikel ja põhjendatud juhtudel võib toetuse andja toetuse saaja taotlusel toetuse tagasimakse tähtaega pikendada ja tagasimaksmise ajatada, nõudes vajaduse korral tagatist.  (54) Kui toetuse tagasimaksmise tähtpäevaks toetust tagasi ei maksta või toetust ei ole tasaarvestatud, peab toetuse saaja maksma viivist 0,06 protsenti iga toetuse tagasimaksmisega viivitatud kalendripäeva eest. Viivise arvestamine lõpeb, kui viivise summa ületab selle arvestamise aluseks oleva tagasinõutava toetuse suuruse. Toetuse tagasinõudmise otsusega on võimalik põhjendatud juhul viivist vähendada, kuid tagada tuleb piisav kahjuhüvitis.  (55) Toetuse tagasimaksmise ajatamise korral maksab toetuse saaja intressi alates käesoleva paragrahvi lõike 5 teises lauses sätestatud tähtpäevale järgnevast päevast. Intressimäär tagastatava toetuse summa jäägilt on kuue kuu euribor pluss kolm protsenti aastas. Kuue kuu euribor võetakse toetuse tagasimaksmise ajatamise otsuse tegemisele eelnenud pangapäeva seisuga. Intressiarvestuse baasiks on 360-päevane periood. Negatiivse euribori korral ei kohaldata summeeritud protsendimäärasid alla ühe.“.  Selgitused:  Riigikohus on kohtuasjas 5-23-2 leidnud, et toetuse tagasinõue on eripärane avalik-õiguslik kohustus, millele laienevad seda eripära arvestavad nõuded. Tegemist on alusetult saadud soodustuse tagastamisega. Samuti, et kuivõrd toetuste andmise ja kasutamise üksikasjad on suures ulatuses määratud kindlaks seadusandja volitusnormide alusel antud määrustega, on asjakohane, et ka toetuste tagasinõudmise üksikasjad reguleeritakse määruse tasandil. Samas tuleb nii viivise kui intressi maksmise kohustust pidada avalik-õiguslikuks rahaliseks kohustuseks, mida saab tulenevalt PS §-st 113 kehtestada vaid seadusega.  Seetõttu tuleb ka välissuhtlemisseaduses sisalduvaid toetuse tagasinõudmisega seonduvat täiendada. | **Arvestatud.** Sätted on eelnõusse lisatud. |