



JUSTIITSMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 05.11.2024

nr 1-4/24/5287, KLIM/24-1102/-1K

Meie 17.12.2024

nr 8-2/7883

Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Kliimaministeerium on esitanud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks jäätmeseaduse ja pakendiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu põhimõtteliste märkustega arvestamisel.

I. Põhimõttelised märkused

- Eelnõu § 1 p 26 (JäätS § 66 lg-d 1² ja 1³)** – kõnealuse muutmispunktiga JäätS §-i 66 lisatavad lõiked sätestavad järgmist:

„(1²) Käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel korraldatud jäätmevedu korraldatakse selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus ning jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus on samuti kohaliku omavalitsuse üksusel.

(1³) Kohaliku omavalitsuse üksus võib lõikes 1² märgitud tasu kogumise korraldada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 62 sätestatud koostöövormide kaudu teiste kohaliku omavalitsuse üksustega või kohaliku omavalitsuse üksuse asutatud ja otsese valitseva mõju all oleva äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse kaudu halduslepingu alusel.“

Tegime VTK kooskõlastamisel märkuse:

Märgime, et maksude kogumist võib pidada riigi üheks tuumikfunktsiooniks. Kohalike maksude seaduse § 3 lg 1 kohaselt kohalike maksude maksuhalduriks on valla- või linnavalitsus. KoMS § 3 lg 6 järgi võib KOV sõlmida maksu kogumiseks halduslepingu Maksu- ja Tolliametiga. Kõnealust märkust ei ole arvestatud.

Taasesitame kõnealuse märkuse ja juhime tähelepanu, et küsimus ei ole selles, kas KOV-l on õigus kehtestada makse, vaid selles, kas maksude kogumist saab edasi delegeerida. Seetõttu tulnuks seletuskirjas avada, kas lõikes 1³ nimetatud tasu on muu avalik-õiguslik rahaline kohustus, mida PS § 113 ei nimeta, ja seda põhjendada, sest PS § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Samuti tulnuks selgitada, mis põhjusel on vajalik kõnealuse tasu kogumine üle anda ja miks KOV ei saa seda tasu ise koguda.

Oleme seisukohal, et sellise tasu kogumist ei tohi edasi delegeerida KOV üksuse asutatud ja otsese valitseva mõju all olevale äriühingule, MTÜ-le või sihtasutusele ja palume eelnõust see võimalus välja jätta.

- Eelnõu § 2 p 38 (Paks § 26¹)** – eelnõuga täiendatakse pakendiseadust ja võimaldatakse korrakaitseorganil paigaldada videoseadmeid jäätmekonteinerite juurde, et tuvastada isikud, kes

on avalikku pakendikonteinerisse või selle ümbrusesse viinud sinna mittekuuluvaid jäätmeid ning need isikud vastutusele võtta.

Justiitsministeerium ei toeta korrakaitseorganile KorS §-s 34 sätestatud erimeetme kasutamise õiguse andmist järgmistel põhjustel.

Seletuskiri ei ava meetme vajalikkust ega veena, et meetmega saavutatakse soovitud eesmärk. Arusaamatuks jääb, milline korrakaitseorgan videoseadmed paigaldab, kuidas tehakse salvestise abil kindlaks, milliseid jäätmeid inimene konteinerisse viskab, samuti kuidas see inimene tuvastatakse ja millises andmekogus neid isiku biomeetrilisi andmeid töödeldakse. Samuti ei ole teada, kes neid väärtegusid menetleb, milliste andmekogude andmete võrdluses ja millisel õiguslikul alusel tuvastatakse biomeetriliste andmete põhjal teo toime pannud isik (nt POLIS, liiklusregister vms).

Toonitame, et andmete töötlemine kujutab endast põhiõiguste piirangut, mis põhiseaduse kohaselt peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega tohi moonutada piiratavate õiguste olemust. Seletuskirjas ei ole toodud põhiõiguse piirangu põhiseaduspärasuse, sh proportsionaalsuse analüüsi.

Justiitsministeerium on seisukohal, et kõnealune meede ei ole antud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ning sama eesmärki on võimalik saavutada läbi isikute teadlikkuse tõstmise, tihedama jäätmekonteinerite tühendamise jne.

Oleme seisukohal, et kõnealune muutmispunkt tuleb eelnõust välja jätta.

II. Sisulised märkused

Märkused registritega seotud normide kohta

- 3. Probleemtooteregister (ja pakendiregister) – eelnõu § 1 punktiga 8 nähakse ette andmete esitamise kohustus probleemtooteregistrile. JäätS §-s 26¹ on nähtud ette probleemtooteregistri seaduse tasandi regulatsioon. Juhime tähelepanu, et seaduse tasandi regulatsioon ei ole Justiitsministeeriumi hinnangul kooskõlas andmekaitseõuetega.**

Esmalt märgime, et kehtiv JäätS § 26¹ lõikega 1 nähakse ette, et andmekogu eesmärk on andmete töötlemine seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole selline andmekogu eesmärk piisavalt õigusselge, kuna selle põhjal ei ole võimalik andmesubjektil tuvastada, milliste ülesannete täitmiseks tema andmeid töödeldakse ning peab olema valdkonna asjatundja, et teada milliste jäätmeseaduses sisalduvate ülesannete täitmiseks tema andmeid just selles andmekogus töödeldakse. Palume andmekogu eesmärk sõnastada läbi selle, milliseid konkreetseid ülesandeid selle andmekogu abil täidetakse.

Teiseks toome välja, et kehtiva andmekogu põhimääruse kohaselt töödeldakse andmekogus ka isikuandmeid. Igasugust isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist käsitatakse eraelu puutumatus (PS § 26) riivena. 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. Seetõttu tuleks isikuandmetega seonduv sätestada seaduse tasandil, tuues mh välja töödeldavate isikuandmete liigid (IKÜM art 23 lg 2 p a).

Eelnevast tulenevalt palume täpsustada seaduses probleemtooteregistri regulatsiooni selliselt, et see vastaks seadusereservatsiooni põhimõttele ning põhimääruse kehtestamise volitusnormi selliselt, et sealt nähtuks volituse selged raamid. Seaduse tasandil peab olema määratud andmekogu pidamise eesmärk, andmekogusse kantavate isikuandmete koosseis (antud juhul teatud isikute üldandmed), andmekogu vastutav töötleja (vajadusel kaasvastutavad töötledjad), andmete säilitamise maksimaalne tähtaeg (seda saab põhimääruses täpsustada, aga mitte pikendada), andmekogu põhimääruse volitusnormi raamid. Viimase puhul võiks regulatsioon olla selline:

„(x) Probleemtooteregistri põhimääruses sätestatakse registri pidamise kord, sealhulgas:

- 1) andmeandjad ja nendelt saadavad andmed;
- 2) täpsem andmekoosseis;
- 3) vastutava töötleja ja volitatud töötleja ülesanded;
- 4) andmete juurdepääsu ja andmete väljastamise kord;
- 5) andmete säilitamise täpsemad tähtajad;
- 6) muud korralduslikud küsimused.“;

Sama märkus kehtib ka eelnõu § 2 punktiga 35 reguleeritava pakendiregistri kohta. Ka nimetatud andmekogu puhul tuleks seaduse tasandi regulatsiooni vastavalt eespool esitatud suunistele muuta.

Palume eelnõu muuta ja täiendada.

- 4. Eelnõu § 1 p-d 44 ja 46 (JäätS § 71¹)** – JäätS §-ga 71¹ reguleeritakse jäätmevaldajate registri asutamist kohaliku omavalitsuse üksuse poolt. Käesoleva eelnõuga täiendatakse JäätS §-i 71¹ andmekogu pidamise eesmärgi (eelnõu § 1 p 44) ning volitusnormiga, millega seadusandja volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama registri minimaalse andmekoosseisu ning andmehalduse ja -vahetuse nõuded (eelnõu § 1 p 46).

Esmalt palume seletuskirjas selgitada, miks on valitud lahendus, kus kohalikud omavalitsused loovad igaüks oma registri, mitte riik ei ole taganud neile ühist andmekogu, milles neile pandud kohustust täita. AvTS § 43³ lõike 3 kohaselt kooskõlastatakse enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist andmekogu tehniline dokumentatsioon Riigi Infosüsteemi Ametiga, Andmekaitse Inspeksiooniga ja Statistikaametiga. AvTS § 43⁴ lõike 4 kohaselt korraldab andmekogu vastutav töötleja riigi poolt kohalikule omavalitsusele pandud või delegeeritud ülesannete täitmiseks asutatud andmekogu keskse tehnoloogilise keskkonna loomise ja haldamise. Eestis on 79 kohalikku omavalitsust, kes eelnõust ja eelnevatest AvTS sätetest tulenevad peavad igaüks arendama ja asutama andmekogu, selle kooskõlastama ning seda haldama. Justiitsministeeriumi hinnangul oleks otstarbekam ja ilmselt ka odavam ühtse andmekogu loomine Kliimaministeeriumi poolt, mille kaudu kohalikud omavalitsused saaksid neile pandud kohustust täita.

Teiseks juhime eelnõu § 1 punktiga 44 kavandatava andmekogu pidamise eesmärgiga seoses tähelepanu, et andmekogu pidamise eesmärk ei saa olla andmete töötlemine iseenesest, vaid andmekogu peetakse seaduses sätestatud ülesande täitmise lihtsustamiseks. Palume eelnevast tulenevalt muuta andmekogu pidamise eesmärki, nähes näiteks ette, et andmekogu eesmärk on korraldada jäätmehooldust ja avalikustada teavet jäätmehoolduse kohta.

Kolmandaks märgime, et kuna jäätmevaldajad on muu hulgas ka eraisikud, siis töödeldakse kohaliku omavalitsuse üksuse poolt loodavas andmekogus ka isikuandmeid. Isikuandmete töötlemine kujutab endast aga eraelu puutumatuse riivet, mille tõttu tuleb isikuandmete töötlemise reeglid näha ette seaduse tasandil. Seega tuleks kavandatavas regulatsioonis näha ette, milliseid isikuandmeid kohaliku omavalitsuse poolt loodavas andmekogus töödeldakse (nt isiku üldandmed) ja kaua neid säilitatakse. Siinkohal pöörame Teie tähelepanu sellele, et juhul, kui andmekogu asutab riik seaduse tasandil, siis tuleb järgida eespool probleemtooteregistri kohta antud juhiseid.

Eelnevast tulenevalt palume seletuskirjas põhjendada, millistel kaalutlustel on otsustatud 79 eraldiseisva andmekogu loomise kasuks, täpsustada eelnõus andmekogu pidamise eesmärki ning täiendada eelnõu töödeldavate isikuandmete kategooriate ja säilitustähtaegadega.

- 5. Eelnõu § 1 p 57 ning § 5** – JäätS-i täiendatakse §-ga 117¹, millega nähakse ette, et iga jäätmeveose kohta esitab jäätmete vedaja, üleandja või vastuvõtja enne veo algust keskkonnaotsuste infosüsteemis jäätmeveo saatekirja. Eelnõu §-ga 5 muudetakse keskkonnaseadustiku üldosa seadust, mis näeb ette keskkonnaotsuste infosüsteemi asutamise.

Esmalt juhime tähelepanu, et kuna JäätS §-117¹ alusel antud rakendusakti kohaselt kantakse saatekirjale ka isikuandmed, siis tuleb KeÜS §-ga 40¹ alusel asutatud keskkonnaotsuste infosüsteemi regulatsiooni juures sätestada ka töödeldavate isikuandmete kategooriad (täpsema andmekoosseisu võib välja tuua andmekogu põhimääruses) ning andmete säilitustähtajad.

Teiseks märgime, et infosüsteemi põhimääruse andmise volitusnormis tuleb ette näha ka see, mida täpselt on lubatud määruse tasandil sätestada (nt andmete täpsemad kategooriad jne). Ka kehtivast andmekogu põhimäärusest ei nähtu hetkel, milliseid isikuandmeid seal töödeldakse.

Kolmandaks kordame varasemalt oma kooskõlastuskirjades välja toodud märkust seoses KeÜS § 40¹ lõikega 3, milles nähakse ette, et kiirgusallikate ja tuumamaterjali kohta käivad andmed on keskkonnaotsuste infosüsteemis mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks. Kõnealune regulatsioon ei kujuta Justiitsministeeriumi hinnangul endast asutusesiseseks kasutamiseks (AK) tunnustamise alust AvTS mõttes. Andmed ei muutu automaatselt AK märkega teabeks, vaid andmete puhul tuleb igakordselt hinnata, kas esineb mõni AK alus või on andmed avalikud. Lisaks selgitame ka, et Riigikohtu halduskolleegium on AvTS-i puhul sedastanud, et „AvTS § 35 lg-s 1 sätestatud aluste esinemisel ei kohaldu juurdepääsupiirang vahetult seaduse alusel, vaid juurdepääsupiirangu kehtestamine tuleb asutuse juhil otsustada (AvTS § 34 lg 2; RKHKo nr 3-19-2069/19, p-d 13 ja 15).“.

Justiitsministeeriumi seisukoht on, et AvTS-is sätestatud juurdepääsupiirangud peaksid katma üldjuhul kõik võimalikud juhud, millal võib olla õigustatud andmetele juurdepääsu piirata. Eriseaduses saab täiendava juurdepääsupiirangu ette näha üksnes juhul, kui AvTS sellekohast alust ette ei näe. Eriseaduses sätestatud juurdepääsupiirangu normist peab nähtuma selgelt piirangu kehtestamise eesmärk, st millist huvi avaliku huvi vastu kaalutakse ning seletuskirjas tuleb välja tuua, millise Tromsø konventsiooni artiklis 3 sätestatud aluse alla sätestatav juurdepääsupiirang mahub ja millise mõttekäigu tulemusel sellise järelduseni jõutud on.

Neljandaks märgime seoses JäätS § 117¹ lõikega 5, et õigusselguse huvides tuleb saatekirja andmekoosseisu volitusnormi täiendada selliselt, et sealt nähtuks, et andmekoosseis hõlmab mh ka isiku üldandmeid.

Eelnevast tulenevalt palume täiendada keskkonnaotsuste infosüsteemi regulatsiooni, nähes ette seaduse tasandil töödeldavate isikuandmete kategooriad, andmete säilitustähtajad, täiendada põhimääruse volitusnormi, nähes ette, mida põhimääruses täpsemalt reguleeritakse, jätta infosüsteemi regulatsioonist välja absoluutne AK alus ning täiendada jäätmeveo saatekirja andmekoosseisu kehtestamise volitusnormi isiku üldandmetega.

Märkused vastutuse normide kohta

- 6. JäätS §-s 120⁴** – karistuspoliitikas on oluline, et süüteo koosseise sisaldava eelnõu ettevalmistamisel järgitaks süüteo koosseisude üldisi põhimõtteid. Seadustehniliselt on süüteo koosseisud karistusseadustikus ja eriseadustes üles ehitatud selliselt, et kui lõigetes käsitletakse sama tegu, kuid eri raskusastmetes, siis esitatakse esmalt karistust ettenägev süüteo koosseis ja sellele järgnevas lõikes raskem süüteo koosseis, mis nõu neelab eelneva lõike süüteo koosseisu tunnused ja lisab midagi täiendavat. Praegusel juhul on JäätS §-s 120⁴ esmalt märgitud raskem süüteo koosseis, st ohtlike jäätmete saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes vedamine (lg-d 1 ja 2), ja alles seejärel tavajäätmete vedamine saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes (lg-d 3 ja 4).

Eelnõu tuleb muuta ja sõnastada JäätS §-s 120⁴ sätestatud süüteo koosseis ümber selliselt, et kergemat karistust ettenägev süüteo koosseis eelneks raskemale.

- 7. JäätS §-s 120⁴ lg 1** – kuigi lisatava JäätS § 120⁴ lg-d 1 ja 3 osutavad, et jäätmete jäätmeveo saatekirjata vedamine on karistatav vaid juhul, kui saatekiri on nõutav, ei tulene normi sõnastusest sõnaselgelt, millise õigusnormi abil tuleb sisustada jäätmete vedamisel jäätmeveo saatekirja koostamise kohustuse olemasolu või selle puudumist. Samamoodi puudub normist viide sätte teele mõnes teises või samas seaduses, mis sõnastab jäätmeveo saatekirja koostamise nõuded.

JäätS § 120⁴ on õigusselgem, kui sõnastada see ümber viitelise süüteo koosseisuna, mille koosseisutunnuseid tuleb sisustada eelnõu § 1 punktis 57 ettenähtava JäätS § 117¹ abil (kui see on ainus õigusnorm, mis sätestab jäätmeveo saatekirja koostamise kohustuse). Ka võiks koosseisu sõnastusse lisada viite, et jäätmeveo saatekirja nõuded ja sellest tulenev saatekirja nõuete rikkumine on sisustatav § 117¹ lg 5 alusel kehtestatud ministri määruse abil (kui see on ainus õigusakt, mille abil vastavat kohustust sisustatakse).

Alternatiivne JäätS § 120⁴ lg 1 sõnastus oleks seega eeltoodust (sh ka eespool toodud esimesest ettepanekust) juhindudes järgmine:

(1) Jäätmete vedamise eest jäätmeveo saatekirjata, kui saatekiri on käesoleva seaduse § 117¹ kohaselt nõutav, või § 117¹ lõike 5 alusel kehtestatud saatekirja nõudeid rikkudes – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.

Palume täiendada JäätS § 120⁴ sõnastust viitega sätetele, mille abil tuleb sisustada jäätmete vedamisel jäätmeveo saatekirja koostamise kohustuse tekkimist ja jäätmeveo saatekirja koostamise nõudeid.

8. **JäätS § 120⁴** sätestatud tegude eest juriidilistele isikutele määratavaks maksimaalseks trahvimääraks ohtlike jäätmete vedamisel ilma jäätmeveo saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes on 200 000 eurot (varasem maksimaalne trahvimäär oli 32 000 eurot).

Nõustume seletuskirjas märgituga, et uus maksimaalne karistumäär on kooskõlas teiste JäätS-s kehtestatud vastutusmääradega, mis jäävad vastavalt rikkumise raskusastmele vahemikku 100 000 kuni 400 000 eurot. Samamoodi on eeltooduga kooskõlas ka tavajäätmete jäätmeveo saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkuva vedamise eest juriidilisele isikule ettenähtud maksimaalne rahatrahv, s.o 100 000 eurot.

Arusaadavalt on juriidilistele isikutele väärtegade eest määratavate karistuste ülemmäärade mitmekordse suurenemise põhjuseks Euroopa Liidu õigus ja sellest tulenevad kohustused – ka seletuskirjas viidatakse jäätmete raamdirektiivile, mille kohaselt peavad karistused olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Samal ajal on ilmselt vähem tähelepanu saanud 2014. aastast muutumatuna püsinud nõ üldreeglina sätestatud sunniraha ülemmäär ehk 9600 eurot (jõustunud 19.02.2014 vastu võetud korrakaitse seaduse (KorS) muutmise ja rakendamise seadusega). Ka kommenteeritava eelnõu seletuskirja kohaselt täiendatakse jäätmeseadust § 199⁹ lg-ga 3, mille kohaselt on „ettekirjutuse täitmata jätmise korral asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 9600 eurot.“ Kuigi seletuskirjas on leitud, et sunniraha suurus motiveerib kohalike omavalitsuse üksuseid oma tegevusi jäätmehoolduse korraldamisel tõhustama ning jäätmedirektiivist tulenevat eesmärki täitma, siis ei ole esitatud selle kinnituseks ühtegi põhjendust.

Kuivõrd KorS § 23 lg 4 võimaldab kehtestada eriseadusega KorS-s märgitud sunniraha ülemmäärast erineva ülemmäära (sh suurema), siis palume täiendavalt analüüsida, kas eelnõuga ettenähtav sunniraha ülemmäär täidab 2026. aastal jõustudes ja edaspidi oma eesmärki ning on sealjuures kooskõlas JäätS-s sätestatud väärtekaristuste ülemmääradega. Esmapilgul esineb kahtlus, et 9600-eurone sunniraha ülemmäär võib olla kohalike omavalitsuste eelarvemahtude¹ juures liiga madal ja ei pruugi seega oma eesmärki täita.

Palume seletuskirjas täiendavalt analüüsida JäätS kehtestatud süüteo koosseisude eest ettenähtud karistuste maksimummäärade ja sunniraha ülemmäära omavahelist kooskõla ning vajadusel eelnõu muuta.

III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

¹ Nt Tallinna linna eelarve on 2024. aastal ligi 1,26 miljardit, vt: [Koondeelarve.pdf](#)

9. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu, seletuskirja ja mõjuanalüüsi failis jäljega tehtud märkustega.

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

Lisa: Eelnõu, seletuskirja ja mõjuanalüüsi failid Justiitsministeeriumi märkustega

Kärt Voor 5868 0033, Kart.Voor@just.ee
Piret Elenurm
Mari Käbi
Joel Kook
Monika Tappo
Helen Uustalu
Anna Leena Neering