



## JUSTIITSMINISTEERIUM

vaistministeerium  
post@vm.ee

Teie 29.05.2024

Meie 01.07.2024

nr 15.1-2/3288, VÄM/24-  
0570/-1K  
nr 8-2/4532

### **Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu koostöölastamine**

Austatud minister

Välisministeerium on esitanud Justiitsministeeriumile koostöölastamiseks isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Justiitsministeerium koostöölastab eelnõu järgmiste märkustega.

#### **I. Üldine märkus isikuandmete töötlemise kohta**

- 1. Juhime eelnõu osas läbivalt tähelepanu, et isikuandmete töötlemine on Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 26 sätestatud isiku eraelu puutumatuse piiramine, mida võib teha ainult seaduse alusel.** Põhiseadusest ja selle tõlgendamise kohtupraktikast<sup>1</sup> tuleneb põhiõiguste riive puhul seadusereservatsiooni põhimõte, mille kohaselt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima Riigikogu. Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega. Seda põhimõtet tuleb järgida ka isikuandmete töötlemisel. See tähendab, et isikuandmete töötlemine peab olema reguleeritud seadusega, määrusega võib seaduse norme täpsustada, kuid seda üksnes selge ja täpse ulatusega volitusnormi alusel. Mida intensiivsem on põhiõiguste piirang, seda üksikasjalikumad peavad olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ja menetlusnormid<sup>2</sup>. Seega ei sobi isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused täitevvõimu reguleerida. Eelkõige peab seaduse tasandil määratlema isikuandmete töötlemise olukorrad ja eesmärgid, töödeldavate isikuandmete koosseisu vähemalt isikuandmete kategooriate täpsusega (viimast võib seaduse volitusnormi alusel määrusega täpsustada) ning töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtajad. Igasugune isikuandmete töötlemine peab vastama andmetöötamise põhimõtetele vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artiklis 5 sätestatule.

#### **II. Sisulised märkused**

- 2. Eelnõu § 1 punktiga 8** muudetakse isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) § 15 lõiget 3. Muudatusega jäetakse volitusnormist välja viited tagasipöördumistunnistusele ja tagasipöördumise loale, kuivõrd need dokumendi vormid kaotatakse. Palume käesoleva kirja punktis 1 nimetatud põhimõttest lähtudes ITDS § 15 lõikes 3 sisalduvat volitusnormi täpsustada ja sisustada taotluse vormi(de)s sisalduvate kohustuslike isikuandmete koosseis seaduse tasandil.
- 3. Eelnõu § 1 punktiga 12** täiendatakse IDTS § 36<sup>4</sup> lõigetega 3–9, millest lõiked 6–8 reguleerivad konsulteerimismenetlust. Palume konsulteerimismenetluse käigus töödeldavate isikuandmete kategooriad välja tuua seaduse tasandil. Määrusega võib isikuandmete kategooriad täpsustada, andes selleks konkreetse volitusnormi.
- 4. Eelnõu § 1 punktiga 14** täiendatakse ITDS § 36<sup>5</sup> lõikega 1<sup>1</sup>, milles sätestatakse, et Euroopa tagasipöördumistunnistuse kehtivusaeg ei tohi ületada 15 kalendripäeva, välja arvatud erandlike

<sup>1</sup> Vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 19.01.2009 otsust kohtuasjas nr 3-3-1-85-08 (p18)

<sup>2</sup> Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 09.02.2021 otsus kohtuasjas nr 4-20-1588 (p19)

asjaolude korral. Eelnõu kohaselt hakatakse Euroopa tagasipöördumistunnistust andma ka Eesti kodanikele ning välismaalastele, kes elavad Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti võtab välislepingu alusel tagasi. See tähendab, et Euroopa tagasipöördumistunnistus hakkab asendama nimetatud isikutele seni välja antud tagasipöördumistunnistust ja tagasipöördumise luba, mille kehtivusaeg on kehtiva ITDS § 36 lg 1 kohaselt kuni 12 kuud. Kuna eelnõu jõustumisel muutub Eesti kodanikele ja Eesti Vabariigis elamisloa alusel elavatele välismaalastele, kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument, väljastatava tagasipöördumisdokumendi võimalik kehtivusaeg senisega võrreldes oluliselt lühemaks, palume seletuskirjas analüüsida, kas see võib praktikas tuua kaasa mingisuguseid probleeme ning kas 12 kuu asemel 15-päevane tagasipöördumise aeg on senist praktikast arvestades piisav.

5. **Eelnõu § 1 punktiga 15** muudetakse IDTS § 36<sup>5</sup> lõiget 2. Arvestades, et igasugune isikuandmete töötlemine peab vastama isikuandmete töötlemise põhimõtetele, palume kavandatud muudatuse kohta selgitada, mis on Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse Politsei- ja Piirivalveametile tagastamise eesmärk. Juhul kui tagasipöördumistunnistus tuleb selle tagastamisel üksnes hävitada, siis palume kaaluda ka alternatiivseid, andmetöötluse eesmärgist lähtuvalt vähem koormavaid võimalusi eesmärgi täitmiseks, nt tagasipöördumistunnistuse Välisministeeriumile edastamisest loobumine ja hävitamiskohustuse seadmine Politsei- ja Piirivalveametile.
6. **Eelnõu § 1 punktiga 16** täiendatakse ITDSi §-ga 36<sup>6</sup>, mille lõike 3 kohaselt tehakse Euroopa tagasipöördumistunnistuse väljaandmisest keeldumine ja selle põhjus taotlejale teatavaks kolme tööpäeva jooksul keeldumise päevast arvates taotluses esitatud kontaktandmete kaudu. Palume seletuskirjas põhjendada, miks on vajalik kolme tööpäeva pikkuse viiteaja sätestamine. Ühtlasi juhime tähelepanu, et kaebetähtaja kulgemine algab siiski hetkest, kui adressaat otsuse kätte saab.
7. **Eelnõu §-ga 3** muudetakse konsulaarseadust, sh konsulaarametniku ametitoimingute andmekoguga seonduvaid sätteid. Märgime, et lisaks andmete säilitamise tähtajale tuleb seaduse tasandil sätestada ka töödeldavate isikuandmete kategooriad. Nagu ka käesoleva kirja punktis 1 selgitasime, siis üldvõltus isikuandmete või terviseandmete töötlemiseks ei ole kooskõlas seadusreservatsiooni põhimõttega. Palume eelnõu vastavalt täiendada. Lisaks palume seoses andmete säilitamise tähtaegadega seletuskirjas täpsemalt välja tuua, milliseid andmekategooriad on vaja säilitada kümme aastat. Igaks juhuks maksimaalse säilitustähtaja sätestamine ilma reaalse vajaduseta ei ole IKÜM-is toodud andmetöötluse põhimõtetele kooskõlas. Ühtlasi juhime tähelepanu, et andmekogus isikuandmete säilitamise tähtaja sätestamisel ei ole lubatud määrusega sätestada seadusega võrreldes pikemaid säilitustähtaegu. Juhul kui edaspidi on planeeritud andmekogu andmete säilitustähtajaks kümme aastat, kohaldub samasugune tähtaeg ka andmekogusse kantud diplomaatilise passi kasutaja andmete suhtes.
8. Ülevõetava Euroopa Nõukogu direktiivi (EL) 2019/997, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus ja tunnistatakse kehtetuks otsus 96/409/ÜVJP (ülevõetav direktiiv) artikkel 15 lg 2 sätestab, et taotlejal, kellele on antud Euroopa tagasipöördumistunnistus, on õigus kontrollida tunnistusele kantud isikuandmeid ja nõuda vastavalt vajadusele paranduste tegemist uue dokumendi väljastamise teel. See õigus ei piira IKÜM-i kohaldamist. Andmesubjekti õigus nõuda andmete parandamist tuleneb IKÜM artiklist 16, mis omakorda täiendab art 5 lg 1 punktis d toodud vastutava töötleja kohustust tagada isikuandmete õigsus. Kuivõrd antud juhul on oluline, et isiku tagasipöördumistunnistuse kehtivust ei seataks tagasipöördumise jooksul kahtluse alla, on antud andmesubjektile täiendav õigus saada juhul, kui tunnistusel on tema hinnangul ebaõiged andmed, uus õigeid andmeid sisaldav reisidokument. Eelnõu seletuskirja lisa nr 1 (vastavustabel) on märgitud, et direktiiv võetakse üle välisministri määruse „Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu, taotluse vorm, väljastamise kord, väljaandmise tähtajad, konsulteerimismenetluse kord ja tähtajad ning Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse tehniline kirjeldus ja sellele kantavate andmete loetelu“ § 8 lõikega 2. Juhime tähelepanu, et viidatud säte kohaldub üksnes esindamata EL kodanikele, kuid Euroopa tagasipöördumistunnistusi on plaanis eelnõu kohaselt anda välja ka teistele isikutele. Praegu pakutud lahendus seab muud isikud, kellele EL tagasipöördumistunnistust samuti väljastatakse, võrreldes esindamata EL kodanikega

ebavõrdsesse olukorda. Täiendavalt juhime tähelepanu haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttele (haldusmenetluse seaduse § 5 lõige 2), mille kohaselt tuleb haldusmenetluses mh vältida liigseid ebameeldivusi isikutele. Juhul kui isikule väljastatakse tunnistus, millel ta märkab väljastamisjärgse kohapealse kontrolli käigus ilmselgeid vigu, nt nimekujus, ei ole kohane nõuda talt uuesti juba varem esitatud õigete andmete esitamist. Palume eeltoodut määruse muutmisel arvestada.

9. Ülevõetava direktiivi art 15 lõike 4 kohaselt ei tohi isikuandmeid mingil juhul säilitada kauem kui 180 päeva abistava liikmesriigi puhul ning kauem kui kaks aastat kodakondsusjärgse liikmesriigi puhul. Vastavustabelis on välja toodud, et „Consuli“ põhimääruses on kavas vastavad tähtajad ka kehtestada. Palume aga täiendavalt selgitada, kuidas on planeeritud korraldada esitatud tagasipöördumistunnistuse taotluste vormide ja nende koopiade või skännide säilitamine ja hävitamine.
10. Ülevõetava direktiivi art 16 lg 1 punkti c kohaselt peab liikmesriik korrapäraselt jälgima direktiivi kohaldamist EL tagasipöördumistunnistustega seotud pettuse- ja võltsimisjuhtumite arvu alusel. Vastavustabelis märgitud selgituste kohaselt on nimetatud artikli rakendamiseks vajalik kehtivas õiguses juba rakendatud ning viidatud, et konsulaarametniku ametitoimingute raamatus sisalduvate andmete alusel on võimalik direktiivis nimetatud kohustust täita. Palume täpsustada, milliste andmekategooriate alusel on korraldatud direktiivi artikkel 16 lg 1 punktis c sätestatud näitajate mõõtmiseks vajalike andmete töötlemine. Lisaks palume täpsustada konsulaarseaduses toodud andmekogu pidamise eesmärki, sest praegu toodu ei hõlma direktiivi artiklis 16 sätestatud kohustuse täitmise vajadust. Töödeldavate isikuandmete kategooriate seaduse tasandil määratlemise vajadusele on tähelepanu juhitud käesoleva kirja punktis 1.

### **III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta**

Palume lisaks arvestada käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud märkustega ning märkustega eelnõu mõju 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)*

Madis Timpson  
Minister

Lisad:  
Eelnõu ja seletuskirja märkused.

Margit Juhkam 54410787 Margit.Juhkam@just.ee  
Kristi Värk  
Mariann Salomets  
Joel Kook