



JUSTIITSMINISTEERIUM

Välisministeerium
post@vm.ee

Teie 25.09.2023

nr 15.1-2/703-11,
VÄM/23-1256/-1K
nr 8-2/6268

Meie 08.11.2023

Välissuhtlemisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Välisministeerium on esitanud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks välissuhtlemisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega.

I. Põhimõtteline märkus

- 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.

II. Sisulised märkused

- Eelnõu § 1 punktiga 12** muudetakse VäSS § 12 lõiget 1 ning sellega seoses tunnistatakse **eelnõu § 1 punktiga 28** kehtetuks ka VäSS §-d 14 ja 15. Kavandatud muudatuste kohaselt on välislepingu sõlmimise algatamise õigus edaspidi mitte üksnes Välisministeeriumil, vaid ka Välisministeeriumi nõusolekul teisel ministeeriumil või Riigikantseleil. Justiitsministeerium juhib tähelepanu asjaolule, et vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 69 lõikele 1 on Välisministeeriumi üheks keskseks vastutusvaldkonnaks Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvahelise organisatsioonidega ning selle lahutamatuks osaks on ka välislepingute sõlmimine ja sellega seotud riigisisene menetlus. 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 Valitsuse istungile esitada. Lisaks on oluline tagada välislepingu sõlmimise kohane viis, sh kooskõla põhiseaduse (PS) §-ga 121.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)

3. Eelnõu § 1 punktiga 24 täiendatakse VSS-i 2. peatükki 3. jaoga „Andmekogud“. Peatükki on kavandatud §-d 11¹–11⁷, kokku seitsme erineva andmekogu kohta. Edastame järgnevalt oma märkused iga andmekogu kohta eraldi.

3.1 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, e-posti 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.

3.2 Kavandatud § 11² reguleerib Eesti arengukoostöö andmekogu.

Paragrahvi 11² lõike 3 kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu volitatud töötajad, 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.

3.3 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.

3.4 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.

3.5 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 konkreetselt sõnastada ja vajadusel seletuskirjas selgitada.

3.6 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 sätestest selguma ka, mis saab andmetest pärast tähtaja saabumist. Kui andmed kustutatakse, teeme ettepaneku täiendada 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.

3.7 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 sätestest selguma ka, mis saab andmetest pärast tähtaja saabumist. Kui andmed kustutatakse, teeme ettepaneku täiendada 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.

4. 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 sätestest selguma ka, mis saab andmetest pärast tähtaja saabumist. Kui andmed kustutatakse, teeme ettepaneku täiendada lõiget lausega „Pärast säilitustähtaja möödumist andmed kustutatakse“.

5. 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 õiguselguse mõttes on selline regulatsioon vajalik, vältimaks mitmeti tõlgendamist ja andmaks selge juhise välislepingute menetlejatele.

6. **Eelnõu §-ga 5** muudetakse strateegilise kauba seaduse (StrKS) § 73 lõiget 2. Muudatusega täpsustatakse, et strateegilise kaubaga seotud toimingute andmekogu põhimääruses sätestatakse andmekogu volitatud töötajad, 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 nõ toimingupõhised. Strateegilise kaubaga seotud toimingute andmekogu põhimääruse 2. peatükis on sätestatud andmekoosseis, 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.
7. **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 lisa 1 rakendusakti kavand „Välisministri määruste muutmise 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 andmekaitse reformi lõpule viimine. Seetõttu palume, et esimesel võimalusel viidaks läbi andmekogude põhimääruste regulatsiooni põhjalik analüüs ja seejärel nende ajakohastamine.

III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

8. 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)

Kalle Laanet
justiitsminister

Lisad:

1. Eelnõu märkused.
2. Seletuskirja märkused.

livika Sale 51964114 livika.Sale@just.ee
Anu Suviste
Illimar Pärnamägi
Jüri Heinla
Kadri Pungas (teenistussuhe lõppenud)