



SISEMINISTEERIUM

Pr Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja digiminister

Teie: 14.12.2025 nr JDM/25-1397/-1K

Meie: 19.01.2026 nr 1-7/330-5

Siseministeeriumi arvamus Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele

Lugupeetud proua minister

Siseministeerium (SiM) tänab võimaluse eest esitada omapoolsed mõtted ja seisukohad avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele (VTK), mis käsitleb andmejälgija kohustuslikkust. Iseenda andmete omanikuna soovime kõik omada teadmist ja kontrolli selle üle, kes ja millisel eesmärgil minu isikuandmeid töötleb. Nõustume, et andmejälgija kasutuselevõtu soodustamine riigi poolt on tugeva õigusriigi tunnus.

Oleme VTK-ga põhjalikult tutvunud, küsinud oma valitsemisala asutustelt arvamust ning esitame järgnevad tähelepanekud VTK-s toodud probleemkohtade lõikes. Kõik siintoodud tähelepanekud omavad mõju ja vajadust täiendada ka VTK lisas 1 toodud Avaliku teabe seaduse (AvTS) kavandit.

1. Inimestel ei ole terviklikku ülevaadet oma (riigi käsutuses olevate) isikuandmete kasutamisest

VTK rõhutab mitmes kohas, et käsitletavate probleemkohtade **lahendus** on andmejälgija rakendamise **kohustuslikkus**. Tunneme huvi, kas ja milliseid muid alternatiive on kaalutud kavatsuse väljatöötamise raames soovitud muutuse tagamiseks? Probleemkohtade lahendamine andmejälgija kohustuslikkusega õigusakti tasandil paistab liialt resolootne. Riigil on täna väga suur hulk andmekogusid, mille tehniline elukaar on lõppemas või ammu läbi. On ilmselge, et sellistele lahendustele uute funktsionaalsuste lisamine on kas ebamajanduslik või isegi võimatu. Nii näiteks toetab SiM haldusalas andmejälgija kasutuselevõtt selget kasvutrendi just uute lahenduste rakendamisega ja seetõttu saab lahenduste rahastamise ühe **kohustusliku eeltingimuse**na seada **andmejälgija rakendamise** ilma, et seda peaks deklaratiivse kohustusena seaduse tasandil kehtestama. Sellise nn mitteregulatiivse meetme küllalt tulemuslikku mõju iseloomustab täna näiteks ka Euroopa Liidu vahenditest rahastamise senine praktika.

Palume täpsustada, millest tuleneb AvTS kavandi § 43¹⁰ lg-s 3 esitatud 3-aastane kohustus andmetöötluse kuvamiseks andmejälgijas.

2. Andmetöötluse läbipaistvust edendavad lahendused ei ole avalike e-teenuste arengutega sammu pidanud

Konkreetsed andmetöötlustoimingute kirjeldamine lihtsas keeles iseseisvana ei taga läbipaistvust – võttes arvesse riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude paljusust ja nende omavahelisi seoseid, ei pruugi keskmine andmesubjekt hoomata, mitmes erinevas andmekogus võib asutus tema isikuandmeid enda põhiülesannete täitmiseks töödelda.

Oma 01.12.2025 kirjas nr 2-1/662-2 tõime välja ettepaneku, et lisaks andmejälgija logikirjete selgusele tuleb **andmesubjektidele selgelt ja arusaadavalt kirjeldada ka andmekogude omavahelisi seoseid** (s.h konkreetse andmetöötlustoimingute korral). Selle tegemata jätmisel võib eeldada, et parema selguse saamiseks pöördub andmesubjekt endiselt täpsustavate küsimustega vastutava töötaja poole, mis tõstab halduskoormust ning ärgitab vastutava töötaja poole pöörduma ka neid andmesubjekte, kes seda muidu ei teeks.

Omaette küsimus on ka selles, mida logides andmesubjekt näha tahab. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) kogemus näitab, et üldjuhul ei soovi andmesubjektid kinnitust, kas PPA töötleb/ei töötle nende andmeid ega tunne huvi, kuidas ja mille raames seda tehakse, vaid eelkõige soovetakse **enda kohta kogutud andmete väljastamist** (nt. konkreetset juhtumid ja nende täpne sõnastus andmekogu(de)s).

3. Andmejälgija rakendamise ja kasutamisega kaasnevad isikuandmete töötlemise toimingud ei põhine üheselt mõistetaval õiguslikul alusel

Leiame, et vastutava töötaja ja vastutava töötaja andmekogust andmesaajate rollide jaotus andmejälgija rakendamise aspektist vajab täpsustamist, nii nagu on nenditud ka VTK-s (rollide jaotus mitme asutuse ja isiku osalusel toimuvates andmetöötlustoimingutes kogumites võimaldab erinevaid tõlgendusi). Riigi Infosüsteemi Amet (RIA) ei salvesta nn päringu infosüsteemi ühtegi vastust, vaid kuvab andmesalvestaja ehk „hajusa andmejälgija rakenduse“ teavet ning andmejälgijaga liidestunud andmekogu vastutaval töötajal on koguvastutus, mitte kaasvastutus koos RIA-ga, andmete jm teabe töötlemisel ja väljastamisel. RIA asub andmejälgija teenuse omanikuna „kaasneva vastutuse“ ja nn keskse andmejälgija rakenduse puhul samale positsioonile nagu Justiits- ja digiministeerium (JDM) täitmismenetluse registri osas. RIA vastutuse piir ja pädevus peab olema täpsemalt paika pandud.

PPA on kirjeldanud olukorda, kus omavahel suhtlevad kaks erinevat andmekogu ning ühe asutuse menetluses kogutud andmete põhjal teavitatakse teist andmetöötlejat - tekib juurde täiendavaid küsimusi ja probleeme, kus andmetöötluste (andmete edastamise) kuvamine andmejälgijas võib teatud olukordades kahjustada ka teise andmesubjekti õiguseid. Seetõttu igakordse vastutuse tõlgendamise asemel on vaja selget regulatsiooni, et tagada andmesubjekti õigused ning ära hoida mõlemale andmetöötlejale tekkida võiv kahju andmetöötluste eesmärgi saavutamisel. Igal juhul on vaja erinevate andmekogude **andmete riskasutamise ja kombineeritud andmetöötluste korral rollijaotus selgelt paika panna** sobivas vormis – näiteks, kes teavitab, millest teavitab, millal teavitab, mis tingimustel teavitab, kuidas/mis kanalis dokumenteerib andmesubjekti teabeõiguse piiramise ja teavitab selle läbisaamisest jne.

Täpsustamist vajab ka asjaolu, millistel tingimustel rakendab andmejälgijat andmekogu vastutav töötaja ning millistel andmekogust andmesaaja. Andmesaaja juures andmejälgija rakendamise regulatsiooni selgus aitaks kaasa ka selgusele võimalike erandite rakendamise osas.

4. Andmejälgijaga mitteliidestumine põhjustab andmekogu pidajatele üleliigset töökoormust ning pikendab andmesubjektide jaoks teabeõiguse realiseerimisele kuluvat aega

VTK autorid on hinnanud, et vastutavatel töötajatel võiks andmejälgija rakendumisel väheneda halduskoormus. Samas VTK ise seda faktipõhiselt ei kinnita – pigem hinnanguliselt. Automatiseerimisega kasvab võimekus andmeid töödelda andmejälgijas hüppeliselt. On väga inimlik, et tekivad lisaküsimused, täpsustusvajadused, millega inimene andmekogu vastutaja poole pöördub. Iseäranis olukorras, kus andmete ristkasutuse loogika on kirjeldamata ja teadvustamata. Ka kasvab – loodetavasti – inimeste teadlikkus andmejälgija võimalust kasutada.

Teeme ettepaneku halduskoormuse vähendamise perspektiivil olla oluliselt ettevaatlikum, et hilisemas rakendamise faasis mitte pettuda.

5. Isikud, kellele andmejälgija vahendusel ei ole võimalik teavet anda ja andmesubjekti teabeõiguse piiramine

VTK-s viidatakse, et andmejälgijat ei saa kasutada isikud, kes ei oma riigiportaali sisselogimiseks vajalikku e-identimise vahendit või kes omavad seda, kuid ei oma Eesti isikukoodi. Juhime tähelepanu VTK-s esitatud ebatäpsusele, et e-identimise vahendit omaval isikul ei pruugi olla isikukoodi ning palume arvestada vastupidisega ehk isikul võib olla Eesti isikukood, kuid ei pruugi olla sobivat e-identimise vahendit.

VTK-le tuginedes otsustab andmesubjekti õiguste piiramise andmejälgijat kasutava andmekogu vastutav töötaja. On täpsemat selgust vaja selles osas, kummal x-tee poolel tuleb andmejälgijat rakendada ehk päringuid välja näidata – s.t andmekogu/infosüsteem, kust päringut alustatakse *versus* andmekogu, kust andmeid päritakse; automaatse andmeedastuse korral andmekogu, kust andmeid saadetakse *versus* andmekogu/infosüsteem, mis andmeid saab. Jätkuvalt vajab selgust, kuidas piiranguid praktikas kohaldatakse ehk kuidas on tagatud, et andmejälgijat rakendava andmekogu poolt ei kuvata andmejälgijasse teise asutuse poolt tehtud päringuid, millele kohalduvad seadusest tulenevad piirangud. Kokkulepet vajab ka see, kes ja kuidas saab kohustada teise andmekogu omanikku arendama x-tee teenuseid selliselt, et päringu tegija saaks konkreetsel ajahetkel otsustada päringu põhise, kas see liigub andmejälgijasse või mitte ning andmejälgijat selliselt (s.h tegema vajaduse korral ümberarendusi), et oleks päringu teinud x-tee alamsüsteemi järgi võimalik eristada, kas tehtud päring kuvatakse andmejälgijasse või mitte.

Andmejälgija rakendamise ajakavas tuleb arvestada, et iga infosüsteemi õigusloomes tuleb kontrollida andmesubjekti teabeõigust piirava sätte olemasolu või see luua.

Ka teeme ettepaneku kaaluda, kas teabeõigust piirava tehniliste lahenduse väljatöötamine on võimalik keskselt - näiteks RIA poolt - mitte iga andmekogu vastutava töötaja poolt eraldi.

6. Erandid AJ liidesutumiskohustusest

VTK lisas 1 pakutud uues § 43¹⁰ lg-s 2 on erandid väga piiritletud. Seaduse tasandil toodud kujul erandite „lukustamine“ võib osutuda problemaatiliseks ning seetõttu palume kaaluda, kuidas luua vajalik paindlikkus rakendamise ajaks.

Ühtlasi palume leida vastused järgmistele küsimustele:

- 1) Kui andmejälgijaga liidestumise kohustust ei ole andmekogudel, mis ei sisalda isikuandmeid, siis kas pseudonüümitud andmete töötlus on antud kontekstis isikuandmete töötlemine? Kui jah, kas siis kohaldub ka andmejälgija kohustuslikkus?
- 2) Kui üle x-tee töötleb andmeid infosüsteem, mis ei ole andmekogu, kuid sisaldab ainult osaliselt isikukode, on Eesti õiguses asutatud EL-i direktiivi ülevõtmisel või EL-i

vahetut õigusmõju omava määruse rakendamiseks (s.h nt osaliselt isikukoodidega), kas siis kehtib samuti erand ja milline neist?

- 3) Palume selgitust, kas juhul, kui andmekogust pärib andmeid mitte teine andmekogu, vaid rakendus, kasutajaliides vms (s.h nt erasektor oma teenuste pakkumiseks), siis kas sellisele andmetöötlusele kohaldub samuti andmejälgija kohustus?
- 4) on märgitud, et VTK koostajatele teadaolevalt esineb definitsiooni järgi ka asutuse "sisemiseks töökorralduse vajaduseks" peetavaid andmekogusid, mille puhul esineb nii neisse sisenevat kui neist väljuvat x-tee ülest andmeliiklust ning selline andmeliiklus peab kajastuma andmejälgijas. Parema arusaadavuse huvides soovime näidet sellisest infosüsteemist või andmekogust ning palume täpsustada, kas andmelao infosüsteem läheb erandi alla või mitte?

SiM hinnangul tekitab ulatuslikke küsimusi majanduslik põhjendatus/põhjendamatus ning meetod selle arvutamiseks ning seda osa peaks eraldi kohtumisel ekspertide ringis sügavamalt analüüsima.

7. Päringud, mis tehakse andmekogudesse isiklikul otstarbel ja/või isiku enda poolt

Ohtude ennetamiseks, tavanormist erinevate käitumismustrite tuvastamiseks on meie hinnangul vajalik andmejälgijas kuvada:

- 1) füüsilise isiku tehtavad päringud teise isiku kohta;
- 2) füüsilise isiku tehtavad päringud iseenda kohta.

Samas olukorrad, kus isik identifitseerib ennast mõnesse keskkonda sisselogimisel ja selle käigus tehakse automaatpäring (nt ID-kaardiga sisselogimisel päring isikut tõendavate dokumentide andmekogusse dokumendi kehtivuse kohta), võiksid jääda andmejälgijast välja kui liigselt koormavad.

Muudatusega kaasneva mõju peatükis on toodud näitena mõned andmekogud ja nende hinnanguline arendustööde maht ja maksumus andmejälgijaga liidestumisel. Kuigi metsaressursi arvestamise riikliku registri ja politsei taktikalise juhtimise andmekogu on kahtlemata riigile olulised andmekogud, on selguse ja võrreldavuse huvides oluline arvesse võtta ka mõne sellise andmekogu andmejälgijaga liidestumise mahtu ja maksumust, mis sisaldab suurel hulgal erinevaid isikuandmeid ning on andmeandjaks suurele hulgale avalikele ja erasektori teenustele ning mis omakorda sellisele andmekogule tuginevad. Selliste nn alusandmekogude puhul on mõju oluliselt erinev.

Siseministeeriumi hinnangul on üksikute andmekogude lõikes kulu hindamine eksitav ja oluline on kajastada kavandatava muudatuse võimalik tervikmaksumus riigile. Ühtlasi palume tuua selgelt välja see, millistest vahenditest on plaanis prognoositavad kulud riigil katta.

VTK lisas 1 esitatud AvTS kavandi § 68¹ teeb ettepaneku, kus andmejälgija tuleks rakendada 6 kuu jooksul arvates Vabariigi Valitsuse *vastava* määruse jõustumisest. 6 kuu jooksul andmejälgija rakendamine on ebamõistlik ja praktikas ka teostamatu ning seda järgmisel põhjusel:

- 1) kohustuse täitmine on ebaratsionaalne andmekogudes, mis on elukaare lõpus või elukaar on läbitud – st andmekogu tervikuna vajab kaasajastamist ja täiendavate funktsionaalsuste lisamine *legacy* süsteemile ei ole otstarbekas maksumaksja raha kasutus;
- 2) ükski andmekogu ei ole loodud eesmärgiga andejälgija rakendamiseks, vaid mõne avaliku teenuse pakkumiseks/ülesande täitmiseks. Andmejälgija on küll mõistlik lisafunktsionaalsus, mille loomine ei saa aga olla ühegi andmekogu kaasajastamisel või

täiendaval arendamisel esimese järjekorra prioriteet konkureerides samal ajal avaliku teenuse osutamise tagamiseks vajalike arenduste ja nende ajakavaga. Andmejärgija rakendamine tuleb esmalt planeerida, seejärel prioriseerida ja tööplaanidesse lisada. On süsteeme, mille puhul saab tõenäoliselt asjad korda 6 kuuga, on süsteeme, mis jõuavad selle realisatsioonini aastate pärast.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Teadmiseks:

Politsei- ja Piirivalveamet
Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus
Häirekeskus
Päästeamet