



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Teie 01.05.2026 nr 8-1/3533-1,
JDM/26-0172/-3K

Meie 02.06.2026nr 1.1-11/1957-3

**Avaliku teabe seaduse ja teiste
seaduste muutmise seaduse eelnõu
kooskõlastamine**

Lugupeetud proua Pakosta

Rahandusministeerium ei kooskõlasta avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu järgmistel põhjustel.

1. Eelnõu ei vasta Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruses nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ eelnõudele esitatud nõuetele – eelnõu on nii normitehniliselt kui ka keeleliselt toimetamata, seletuskirjas ei ole märgitud eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollinud juristi andmeid. Seletuskirjas ja rakendusaktide kavandites on mööndud, et neid täiendatakse enne Vabariigi Valitsusele esitamist (vt nt seletuskirja punkt 6, lk 27 ja lisa 1 rakendusakti kavand nr 2, 5. peatükk, lk 5). Tase, millele vastamist Justiits- ja Digiministeerium tavapäraselt teistele ministeeriumidele eelnõude ja seletuskirjade kvaliteedi osas nõuab, on selle eelnõu puhul märgatavalt madalam. Palume eelnõu ja seletuskiri viia nõuetele vastavaks enne selle Vabariigi Valitsusele esitamist.
2. Eelnõu ja seletuskirja vormistus ei vasta Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja nõuetele. Palume eelnõu viia nõuetele vastavaks enne nende Vabariigi Valitsusele esitamist.
3. Eelnõu § 1 punktiga 11 kavandatava § 43¹¹ lõike 3 kohaselt tagab andmejälgijaga liidestunud andmekogu vastutav töötaja, et andmesubjektil on võimalik andmejälgija vahendusel tutvuda tema isikuandmetega seotud päringulogidega kolme aasta jooksul alates vastava logikirje avaldamisest Eesti teabeväravas. Kui andmekogu aluseks olevas õigusaktis on ette nähtud kolmest aastast lühem päringulogide säilitustähtaeg, lähtutakse lühemast säilitustähtajast.

Esmalt saab normi kirjutada lühemalt: „Andmejälgijaga liidestunud andmekogu vastutav töötaja tagab, et andmesubjektil on võimalik andmejälgija vahendusel tutvuda tema isikuandmetega seotud päringulogidega Eesti teabeväravas kolme aasta jooksul alates vastava logikirje avaldamisest, kui õigusaktis ei ole sätestatud teisiti.“.

Teiseks, eelnõust ega asjakohasest rakendusakti kavandist ei nähtu, millal tuleb logikirje Eesti teabevärvavas avaldada. Kas see toimub kohe selle päringu tegemisel või ilmub see sinna teatud ajalise viibega? Küsimus vajab eelnõus või vähemalt rakendusaktis lahendamist.

4. Kavandatava § 43¹¹ lõike 2¹ punkti 1 alusel ei ole andmeälgiaga liidestumine kohustuslik nende infosüsteemide andmevahetuskihiga liidestatud andmekogude puhul, milles töödeldav andmekoosseis ei sisalda andmesubjekti Eesti isikukoodi.

See tähendab, et andmeälgiaga kasutamise kohustusest vabastatakse ka sellised andmekogud, mille andmekoosseis sisaldab küll valdavas enamuses andmesubjekti Eesti isikukoodi, kuid vähesel määral võib hõlmata ka üksnes sünniaja alusel tuvastatavaid isikuid. Üheks näiteks siin on loodav krediitaberegister.

Seletuskirjas on selgitatud, et AJ päringuid teostatakse Eesti isikukoodi alusel, mis tähendab, et AJ kasutamiseks, kuid ka logikirjete konkreetse isikuga automatiseeritud seostamiseks andmekogu poolel on vajalik Eesti isikukoodi olemasolu. See omakorda tähendab, et AJ ei saa kasutada isikuid, kes ei oma riigiportaali sisselogimiseks vajalikku e-identimise vahendit või omavad küll riigiportaali sisselogimiseks vajalikku e-identimise vahendit, kuid neil ei ole Eesti isikukoodi.

Eeltoodust jääb ebaselgeks, miks on erand kujundatud kogu andmekogu ulatuses, mitte piiratud nende konkreetsete füüsiliste isikutega, kelle puhul andmeälgiaga kasutamine ei ole Eesti isikukoodi puudumise tõttu tehniliselt võimalik. Teisisõnu võiks lahendus seisneda selles, et andmekogu vastutav töötleja ei ole kohustatud tagama andmeälgiaga rakendamist üksnes nende isikute suhtes, kellel puudub Eesti isikukood.

Palume Justiits- ja Digiministeeriumil selgitada, millistel kaalutlustel on sellises olukorras eelistatud lahendust, mis vabastab kogu andmekogu ulatuses andmeälgiaga kasutusele võtmise kohustusest, selle asemel et piirata erand üksnes juhtudega, kus andmeälgiaga kasutamine on objektiivselt võimatu.

5. Kavandatava § 43¹¹ lõike 2² kohaselt teavitab andmekogu vastutav töötleja andmekogu andmeälgiaga liidestamata jätmisel Riigi Infosüsteemi Ametit põhjendamatult viivitusest vastavast otsusest ja andmekogu suhtes kohalduvast, käesoleva paragrahvi lõike 21 punktides 1–3 sätestatud liidestumiskohustuse erandist koos põhjendustega.

Eelnõust ega rakendusaktist ei nähtu, millisel ajahetkel sellise otsuse tegema peab.

Säte kohaldub uutele loodavatele andmekogudele, mille vastutav töötleja peab samuti hindama, kas erand kohaldub. Kui andmekoguga seotud asjakohase regulatsiooni (seaduse eelnõu) loomisel on üsna peatselt selge, et erand kohaldub, ent vastavat andmekogu veel õiguslikult asutatud ei ole ja seega puudub ka vastutav töötleja, siis millal ja kuidas teavitamine välja näeb? Samuti tuleb andmekogu loomisel kehtestada andmekogu põhimäärus. Kas see võiks olla sobilikum formaat, kus sätestada muu hulgas ka andmeälgiaga kasutuselevõtmise erand? Seda enam, et andmekogu põhimääruse kohta saab arvamust avaldada ka Riigi Infosüsteemi Amet, kellele antakse eelnõuga pädevus kontrollida andmeälgiaga liidestumise kohustuse täitmist.

Andmeälgiaga liidestumise kohustusest erandi tegemise vajadust peavad kavandatava regulatsiooni jõustumisel hindama ka olemasolevate andmekogude vastutavad töötlejad. Selline hindamine tähendab nii andmekogu andmekoosseisu sisulist analüüsimist kui ka tehniliste lahenduste ümberhindamist.

Samas puudub eelnõus üleminekusäte, mis reguleeriks, millise aja jooksul tuleb vastutavatel töötajatel asjakohane hindamine teha ning vajaduse korral Riigi Infosüsteemi Ametit teavitada. Olukorras, kus regulatsioon mõjutab suurt hulka olemasolevaid andmekogusid, vajab nimetatud küsimus eelnõus selget adresseerimist. Õigusselguse ja ühetaolise rakenduspraktika huvides tuleks eelnõu AvTS-regulatsiooni teavitamiskohustuse osas ülaltoodud murekohtade osas täpsustada. Samuti tuleb kehtestada üleminekusäte olemasolevate andmekogude vastutavate töötajate teavitamiskohustuse täitmise tagamiseks.

6. Eelnõu §-s 7 nähakse ette jõustumise tähtajad.

Esmalt tuleb tekst muuta lõigeteks, jälgides reguleeritavate sätete järjekorda. Hetkel on § 1 punkti 15 regulatsioon reguleeritud enne § 1 punkti 14.

Teseks ei pea me eelnõus kavandatud üleminekutähtaegu realistlikuks. Maksu- ja Tolliameti jaoks võiks realistlik tähtaeg võiks olla 31.12.2029 kõigi andmekogude (~70), rakenduste (~60) ja X-tee teenuste (~320) analüüsiks ja arenduseks. Ka on vajalik Justiits- ja Digiministeeriumil kõikide valitsemisalade eelarve vajadustega arvestada ning planeerida ka rahalised vahendid. Rahandusministeeriumi valitsemisala asutused oma eelarvest neid töid teha ei saa.

7. Palume selgitada eelnõu § 1 punktiga lisatavas §-s 4³ esitatud definitsiooni „Andmekirjeldused on andmeelemendi ning kõigi tema nime ja sõnu sisaldavate andmestruktuuride kindlale struktuurile vastavad kirjeldused“ osas: kas andmeelemendi mittesõnalised (nt lühendid jt sõnastikes mitteesinevad atribuudid) võib eelnõu järgi jätta kirjeldamata ja avaldamata?

8. Eelnõu § 1 punktiga muudetakse § 29 lõiget 6. Soovitame sõnastada lisatav punkt sarnaselt kehtivale § 29 lõikele 1, mis sätestab täpsemalt kohustuslikult avaldatavad andmed. Eelnõus toodud punkti kirjeldus suurendab teabevaldajatele halduskoormust, mis ei pruugi olla põhjendatud, kui sama avalikku teavet kasutavad avalike ülesannete täitmiseks mitu teabevaldajat. Lisaks kattub punkt osaliselt andmekogude põhiandmete kirjeldamise ja avaldamise kohustusega.

9. Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse seadust §-ga 43¹¹, milles kehtestatakse andmejälgijat puudutav. Sõnastuse kohaselt on andmejälgija eesmärk saada ülevaade „päringutest avalike ülesannete täitmiseks kasutatavates andmekogudes“, mitte ainult päringutest andmekogude vahel. Kiidame heaks lähenemise, et isikuandmete töötlus ka andmekogude sees peab olema jälgitav, kui see ei kuulu juurdepääsupiirangute mõju alla. Samas lõikes 4 jätab selgusetuks, millisel juhul milliseid andmeid tuleb tegelikult Andmejälgija vahendusel avaldada. Kuni on ebaselge, mis on nõuded andmejälgija kasutusele võtmiseks, haldamiseks ja majandusliku põhjendatuse hindamise tingimusteks, ei saa kohustus kehtida, järelikult eelnõu § 1 punkt 12 ei saa jõustuda 2027. aasta 1. juunil. Soovitame jõustumise siduda vastava Vabariigi Valitsuse määruse vastu võtmisega, jättes riigiasutustele vähemalt aasta aega, et ette valmistada vastavate kohustuste täitmine. Lisakohustuse täitmiseks tuleb ka tagada riigieelarvelised vahendid.

10. Eelnõu §-ga 1 lisatava § 43¹¹ eesmärk on kehtestada lisakohustus andmekogude vastutavatele töötajatele. Toome välja, et 04.11.2025 esitatud "Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu" seletuskirjas tõi Justiits- ja Digiministeerium välja, et avaliku teabe seaduse §43¹ lõige 1 ei sisalda sisulisi kvalitatiivseid tunnuseid, mille esinemise järgi saaks otsustada, kas andmekogu asutamine on kohustuslik või mitte.

Praegune eelnõu nimetatud õigusselgusetust ei lahenda, vaid annab avaliku sektori asutustele lisapõhjuse, miks infosüsteeme mitte ametlikult asutada andmekoguna. Teadmata, millised infosüsteemid peaksid tegelikult olema või sisaldama andmekogusid, ning millised andmekogud ei peaks olema tegelikult asutatud andmekogudena, ei ole mõistlik laiendada andmekogude halduskoormust andmejälgijaga liidestamise arenduste ja suurendatud hulgal teabenõuetele vastamisega.

Rõhutame vajadust õigusselgusetust vähendada andmekogu mõiste uuendamise ja asutamise kohustuste täpsustamisega. Praegune eelnõu suurendab eksisteerivat segadust, sh § 53 seotud järelevalve õiguste suurendamisega andmekogude liidestatuse osas.

Toome välja seletuskirja peatüki 7 punktis 7.1 märgitud eeldatavad kulud andmejälgija liidestuseks, milles ei ole esitatud liidestatavate infosüsteemide ja x-Tee liidestuste koguarvu, mistõttu ei selgu seletuskirjast ka asjaolu, et andmejälgija kohustuse rakendamiseks on vajalik lähiaastatel riigieelarvest eraldada mitmeid miljoneid lisavahendeid, nagu selgus Justiits- ja Digiministeeriumi korraldatud andmejälgija rakendamise teekaardi andmekorjast.

Mööname, et teekaartide andmekorje aluseks olnud andmejälgija rakendamise põhimõtted ja nõuded erinevad kindlasti tegelikest nõuetest (mida kuni Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamiseni ei ole teada), kuid esitatud andmed ei arvestanud juba eksisteerivate andmejälgija liidestuste ümberseadistamist, mis on vajalik, kui vastutus päringu info andmejälgija vahendusel avaldada on alati päringu tegijal, mis ei ühti senise andmejälgija rakendamise praktikaga.

11. Puudub arusaam, millise andmekoosseisuga on logikirjed, mida kuvatakse. Seega tuleks kehtestada mh logikirjete sisu ja detailid määruks ja jätta seaduses tähtaeg määramata.
12. Palume tuua seletuskirja osas 7 kõikide esitatud eelarvesummade juures välja, kas nimetatud kulud on juba planeeritud vastavate asutuste eelarvetesse ning kui ei ole, siis tuua välja, kuidas on kavas väljatoodud kulud katta.
13. Peatükis 6 seadus mõjud alapeatükis 6.1.1 sihtrühm V – RIA on välja toodud, et tõuseb näiteks RIA töökoormus tulenevalt AJ-ga liidestumist puudutava järelevalveülesande lisandumisest. Samuti on märgitud, et RIA-le kaasneva mõju täpsemaks hindamiseks eelnõu koostamise käigus paluvad VTK koostajad RIA tagasisidet.

Ministeeriumidele ja huvirühmadele on kooskõlastamiseks esitatud seaduste muutmise eelnõu, seega on kohatu rääkida VTK-le tagasiside palumisest. Ka leiame, et eelnõu ja selle seletuskirja koostamise ajaks peaks olema mõjud juba hinnatud, sh välja selgitatud kaasneda võiv töökoormuse kasv ja rahaline mõju.

14. Palume seletuskirjas täpsustada, kas uus DORIS hakkab praegust DELTAt asendama? Kas mingil hetkel on ka mõlemad süsteemid paralleelselt ülalpidamisel (vajavad majutuskulusid, hooldus vms)? Seletuskirjas on välja toodud, et dokumendihalduse riikliku infosüsteemi majutus, hooldus ja arendamine süsteemi valmimise järgselt ei too kaasa täiendavat mõju riigieelarvele võrreldes senise olukorraga.
15. Peatükis 7 Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud punktis 7.1 Andmejälgija kohta on toodud küll kulu suurus, kuid jääb arusaamatuks, kas vahendid on eelarves olemas. Palun täiendada seletuskirja.

Punktis 7.2 Riiklik postkast – taas on tabel andmetega, kuid ei ole aru saada kas eelarves on arvestatud või kust tuleb katteallikas.

Punktis 7.3 Andmete teabevärv – ei ole aru saada kas on eelarves planeeritud , kas on lisavajadused, mis on katteallikas?

16. Palume arvestada Rahandusministeeriumi valitsemisala asutustelt laekuvat tagasisidet Rahandusministeeriumi märkustena.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Jürgen Ligi
rahandusminister

Virge Aasa 5885 1493
Virge.Rasa@fin.ee

Mirjam Rannula 5646 7227
Mirjam.Rannula@fin.ee

Kairi Jürgenson 5982 5041
Kairi.Jyrgenson@fin.ee

Rando Kängsepp 5982 5053
Rando.Kangsepp@fin.ee

Kaur Karus 5885 1387
Kaur.Karus@fin.ee