



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Rahandusministeerium  
info@fin.ee

Teie 11.07.2025

Meie 02.09.2025

nr 1.1-10.1/3250-1,  
RAM/25-0792/-1K  
nr 8-2/5991

### Riigieelarve seaduse muutmise seaduse kooskõlastamine

Austatud minister

Rahandusministeerium edastas Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu<sup>1</sup> (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega arvestamisel.

#### I. Põhimõttelised märkused

- 1. Eelnõu § 1 p 58 kohaselt täiendatakse RES §-i 58 lõikega 5.** Muudatuse tulemusena ei ole Vabariigi Valitsuse reservi eelarve kasutamata jääk järgmisesse eelarveaastasse ülekantav. Seletuskirjas on selgitatud, et riigieelarve seadust täiendatakse põhimõttega, et erinevalt teistest riigieelarvega (RE) kindlaks määratud vahenditest, reservi kasutamata jäänud eelarvet järgmisel aastal kasutada ei saa.

Vabariigi Valitsuse reservi vahenditest on RE ja Riigieelarve strateegia 2023–2026<sup>2</sup> kujunemise protsessi raames eraldatud püsivrahastus informatsiooni- ja kommunikatsiooni tehnoloogia (IKT) küberturvalisuse meetmeks (KüberToetus). KüberToetuse eraldab Rahandusministeerium koostöös Justiits- ja Digiministeeriumi riikliku küberturvalisuse talitusega. KüberToetuse eraldamine toimub kahes taotlusvoorus: erakorraliste ja kriitiliste kübersündmuste lahendamise taotlusvoor (Kriisifond) ja oluliste ühiskondlike funktsioonide häiringute ennetamise taotlusvoor (Ennetusfond). Ennetusfondi voor avatakse aasta alguses eelmise eelarveaasta Kriisifondi voorust tekkinud jäägi ulatuses. **See tähendab, et kui eelnõu § 1 punktis 58 kavandatu kohaselt eelarveaastal tekkinud jääki ei kanta üle järgmisesse aastasse, siis Ennetusfondi vooru avada ei saa.**

Justiits- ja digiministri 03.04.2025. a käskkirja nr 24 „Toetus riikliku küberturvalisuse tugevdamiseks“<sup>3</sup> alusel hindab taotlusi esmalt meetme hindamiskomisjon. Seejärel maksab Rahandusministeerium hindamiskomisjoni heakskiidu saanud projektidele Vabariigi Valitsuse 31.07.2014 määruse nr 123 „Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord“<sup>4</sup> alusel välja toetused. Seni kandis Rahandusministeerium automaatselt KüberToetuse eelarve jäägi üle järgmisesse aastasse.

<sup>1</sup> Eelnõude infosüsteemi toimiku number [25-0792](#)

<sup>2</sup> [Riigi eelarvestrateegia](#) | Rahandusministeerium

<sup>3</sup> [Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister](#)

<sup>4</sup> [RT I, 09.12.2023, 9](#)

RES §-i 58 lõikega 5 kavandatud muudatuse kehtestamisel muutub võimatuks KüberToetuse praegune toimimine Kriisifondi ja Ennetusfondi voorudena. Kriisifondi taotlusvoorus toetatakse: erakorralise kübersündmuse tulemusena tekkinud olukorra lahendamist; taotlusele eelnenud 12 kuu jooksul avastatud kriitilise turvanõrkuse ja küberintsidendi mõju ärahoidmist; ootamatute küberriskide eskaleerumise vältimist; taotlusele eelnenud 12 kuu jooksul toimunud kriitilise küberintsidendi järelmite lahendamist, kui tegevus ei ole edasilükatav ega rahastatav muudest kinnitatud eelarvetest. Ennetusfondi taotlusvoorus toetatakse: turvaauditi tulemuste rakendamist ulatusliku positiivse mõju tagamiseks; koolitusi ja õppusi küberkriisi ennetamiseks; tegevusi kriitilise küberturvalisuse ohu ärahoidmiseks või toimunud kriisijuhtumi mõju lõpetamiseks; infoturbe halduse süsteemi meetmete rakendamist; vananenud tarkvara väljavahetamist. Mõlemad fondid on vajalikud küberjulgeoleku tagamiseks, mis on laiemal julgeoleku tagamise oluline osa.

Seetõttu ei toeta Justiits- ja Digiministeerium kavandatud muudatust ja jätab eelnõu punkti 58 kooskõlastamata. Justiits- ja Digiministeerium palub jätkata IKT küberturvalisuse toetusmeetme rahade ülekandmise senist praktikat, tagamaks nii Kriisi- kui ka Ennetusfondi jätkuv toimimine. Kriisi- ja/või Ennetusfondide toimimise lõpetamine nõrgestab Eesti küberjulgeolekut, mis tuleb praeguses julgeolekukontekstis välistada. Siinkohal juhime tähelepanu ka asjaolule, et Ennetusfondi (ulatusliku küberintsidendi korral ka Kriisifondi) tegelik vajadus on kordades suurem kui hetkel tagatud rahastus, sest tehnoloogia kiire arengu (tehisaru, kvantarvutite areng) kontekstis tekivad uued küberohud ning toimub riikide vahel tihe konkurents.

Justiits- ja Digiministeerium palub jätta eelnõu §-st 1 välja p 58. Kui Rahandusministeerium peab kavandatud muudatust siiski vältimatult vajalikuks, siis palume IKT küberturvalisuse meetmele võimaldada kavandatavast riigieelarve muudatusest erandit või anda 1 kuni 2 üleminekuaastat meetme ümberkujundamiseks ning selleks, et toetuse taotlejatel (ministeeriumid oma valitsemis- ja haldusala ja valdkonna jaoks, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei ning Riigikohus) oleks samuti aega muudatusega kohanemiseks.

## **II. Sisulised märkused**

- 2. Eelnõu § 1 punkti 1 kohaselt** täiendatakse RES § 3 lõiget 2 teise lausega järgmises sõnastuses: „Õigusakti või haldusakti, mille kehtestamise õigus või kohustus käesoleva seaduse kohaselt on ministril, kehtestab põhiseadusliku institutsiooni juht tema institutsioonile omase aktiga, arvestades põhiseaduslikule institutsioonile ette nähtud erisusi ja kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.“

**Eelnõu § 1 punkti 2 kohaselt** täiendatakse RES § 3 lõiget 3 teise lausega järgmises sõnastuses: „Õigusakti või haldusakti, mille kehtestamise kohustus käesoleva seaduse kohaselt on ministril, kehtestab riigisekretär haldusaktiga.“

Seletuskirjas on selgitatud: „Lõikeid täiendatakse, et ära nimetada, milliseid akte annavad põhiseaduslike institutsioonide juhid ja riigisekretär, kui neile kohaldub RES säte, mille kohaselt minister annab õigusakti või haldusakti. See on küsimusi tekitanud näiteks riigieelarvest toetuste andmise olukorras, kuivõrd riigisekretäril ja põhiseaduslike institutsioonide juhtidel ei ole määruste andmise õigust.“

Kavandatud lausete sõnastus „Õigusakt või haldusakt [---]“ võib tekitada vääriti mõistmist, sest haldusaktid on samuti õigusaktid. Haldusmenetluse seaduse<sup>5</sup> (HMS) § 51 lõike 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Palume sõnastada kavandatud muudatused järgmiselt: „Õigusaktid, mille [---]“.

Muudatuste kavandamisel põhiseaduslike institutsioonide ning riigisekretäri volitustes tuleb arvestada seaduses sätestatud pädevusnormidega. Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et eelnõu § 1 punktis 1 kavandatud lahendus on põhjendatud, kuna põhiseaduse tasandil on reguleeritud põhiseaduslike institutsioonide sõltumatus ja erisused. Samuti

---

<sup>5</sup> [RT I, 06.07.2023, 31](#)

sätetab kehtiv RES § 3 lõike 2, et põhiseaduslikele institutsioonidele ja nende haldusala asutustele kohaldatakse käesolevas seaduses ministeeriumi, ministeeriumi valitsemisala ja riigiasutuse kohta sätestatud, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Seega kavandatud täiendus täpsustab seda erisust õigusaktide ja haldusaktide kehtestamise suhtes, andes põhiseaduslikele institutsioonidele paindlikkuse oma aktide vormistamisel.

Erinevalt eelnõu § 1 punktis 1 kavandatud muudatusest on eelnõu § 1 punktis 2 tehtava muudatuse suhtes Justiits- ja Digiministeerium seisukohal, et kavandatud lahendus on vastuolus määrusandluse üldpõhimõtetega. Üksikaktiga (näiteks riigisekretäri haldusaktiga) ei ole olemuslikult võimalik reguleerida samu küsimusi, mille seadusandja on delegeerinud otsustamiseks valitsusele ning andnud selleks valitsusele volituse määruse kehtestamiseks.

Eesti Vabariigi põhiseadus ei anna riigisekretärile iseseisvat üldaktide (sealhulgas määruste) kehtestamise õigust. Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>6</sup> (VVS) § 79 lõike 7 kohaselt annab riigisekretär Riigikantselei juhtimisel, samuti tema juures asuvate Vabariigi Valitsuse teenindamiseks vajalike asutuste tegevuse korraldamiseks käskkirju. Eelnõust ilmneb, et toetuste andmise reeglite sätestamiseks on valdkonnapoliitikat juhtiva ministri pädevuses kehtestada määrusega muu hulgas nii toetuse andmise eesmärged, toetuse jaotamise ja taotlemise põhimõtteid kui ka toetuste tagasinõudmise tingimused ja kord. Loetletud küsimuste üldaktiga reguleerimise laiem eesmärk on tagada nii riigi raha vastutustundlik ja sihtotstarbeline kasutamine kui ka võrdne kohtlemine, sest võimalik toetuse saajate ring on lai. Toetuste taotlemise ja tagasinõudmise reeglid peavad olema läbinud vajaliku kaasamise ja otsustusprotsessi ning toetuste saamisele peab järgnema järelevalve. Eelnõu pinnalt ei ole võimalik tuvastada, kuidas tagatakse riigisekretäri haldusaktile ministri määrusega samaväärne õigusjõud.

Justiits- ja Digiministeerium ei nõustu eelnõu pakutud lahendusega, mille järgi on üldakti tasandil reguleerimist vajavate küsimuste lahendamine võimaldatud riigisekretäri kehtestatud üksikaktis. Palume eelnõu § 1 punkt 2 eelnõust välja jätta.

- 3. Eelnõu § 1 punkti 41** kohaselt muudetakse RES § 50 lõiget 1. Muudatuste tulemusena saab ministeerium anda juhtumipõhist toetust lisaks kohaliku omavalitsuse üksusele (KOV) ka KOV valitseva mõju all olevatele üksustele (äriühingud või sihtasutused täidavad omavalitsuslikke ülesandeid). Seega laiendaks kavandatud muudatus toetuse saajate ringi.

Seletuskirja (lk 28) kohaselt muudetakse mõnevõrra RES § 50 juhtumipõhise toetuse põhimõtteid. Seletuskirja kohaselt ei ole juhtumipõhised toetused osa KOV-ide tulubaasist. JDM-i hinnangul võib siiski asuda seisukohale, et juhtumipõhine toetus on osa KOV tuludest. Riigieelarvest antakse KOV-ile toetust kolmel viisil: tasandusfondist, toetusfondist ja juhtumipõhiselt konkreetse tegevuse või investeeringu toetamiseks (RES § 46 lg 1).

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse<sup>7</sup> (KOFs) kohaselt jaotatakse kassapõhise eelarve põhitegevuse tulude eelarveosas tulud majandusliku sisu järgi vähemalt järgmisteks liikideks: maksutulud, tulud kaupade ja teenuste müügist, saadavad toetused ja muud tegevustulud (KOFs § 7 lg 1). Juhtumipõhine toetus on oma olemuselt saadud toetus, mis on ette nähtud investeeringuteks või tegevuskuludeks (RES § 50 lg 1).

Seega, hoolimata sellest, et KOV tulubaasi mõistet ei ole õigusaktides täpselt määratletud, on juhtumipõhine toetus osa KOV eelarve tuludest, kuuludes saadud toetuste liigi alla (KOFs § 7 lg 1 p 3). Palume täiendada eelnõu seletuskirja selle tähelepaneku põhjal.

- 4. Eelnõu § 1 punkti 46 kohaselt** täiendatakse RES § 51 (riikliku ülesande kulude katmine) lõikega 8 järgmiselt: „Vabariigi Valitsus võib erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra olukorras või vahetult nendeks valmistumise ajaks anda määrusega erakorralise ja ühekordse riikliku ülesande tunnustega ülesande kohaliku omavalitsuse üksusele täitmiseks, hüvitades riikliku ülesande täitmise kulu kohaliku omavalitsuse üksusele määruses sätestatud alustel ja korras. Ülesande andmine kooskõlastatakse omavalitsusüksuse või üleriigilise omavalitsusüksuste liiduga.“

<sup>6</sup> RT I, 30.12.2024, 4

<sup>7</sup> RT I, 30.06.2023, 27

Tunnustame püüdlust leida lahendus erinevate kriiside olukorras KOV-le antavate ülesannete rahastamisele. Samas on pakutud sätte sõnastus liiga lai ning väljub RES reguleerimisalast. Oleme seisukohal, et küsimus selle kohta, kes (milline isik või organ), millal (olukorrad), millise õigusaktiga ja milliseid ülesandeid saab KOV-ile anda erinevates erikordades ja nendeks valmistumisel, ei ole RES raames lahendatav küsimus. RES reguleerib rahastamist, ehk juhul kui riigi poolt antakse KOV-le teatud tingimustele vastav ülesanne, siis RES-is võib sätestada kuidas sellisel juhul KOV kulud kaetakse.

Kriisiks valmistumine on rahuaeg, ehk erikorda ei ole veel kehtestatud, mistõttu vajab eelnõu koostajate täiendavat analüüsi, millal on PS § 154 lõike 2 nõuetest, mille kohaselt antakse riiklike ülesandeid KOV-le reeglina seaduse alusel või kokkuleppel KOV-ga, kõrvale kaldumine lubatav. Samuti tuleb arvestada sellega, et kehtiva riigikaitseseaduse § 13 lõike 1 (RiKS)<sup>8</sup> kohaselt on näiteks sõjaseisukorra eelseks seisundiks, kui Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardab suurenenud oht, VV poolt kehtestatud „kõrgendatud kaitsevalmidus“, mille Riigikogu omakorda heaks kiidab. Eelnõus esitatud sätte lai sõnastus võimaldab eeldada, et igasuguses erakorraliseks seisukorraks või sõjaseisukorraks valmistumise olukorras saab VV anda määrusega KOV-le täitmiseks riikliku ülesande. Märkime lisaks, et kavandatud sätte sõnastuse puhul jääb selgusetuks, mis on mõeldud riikliku ülesande tunnustega ülesande all. Seletuskiri ei paku selle termini kohta selgitusi.

Palume põhiseaduslikes erikordades (erakorraline seisukord ja sõjaseisukord) KOV-dele riiklike ülesannete andmise erisätteid kavandada Riigikogu menetluses olevas eriseaduses (tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus<sup>9</sup> (TsirkS)) või KOV valdkonnaseaduses.

5. **Eelnõu § 1 punktide 49 ja 51** kohaselt täiendatakse RES sätetega, mis hakkavad reguleerima riigisisese projektipõhise toetuse ja riigisisese tegevustoetuse andmist. Seletuskirjas on selgitatud (lk 33): „Vaid erandjuhtudel ja põhjendatult võib anda projektipõhist toetust otsustuskorras. [...] Olukord, kus on vajalik otsustuskorras projektipõhise investeerimistoetuse andmiseks [...] on näiteks riigi asutatud sihtasutusele antavad kas korralised või erakorralised (nt talle kuuluva hoone remont uputuse tõttu) investeringutoetused.“. Kavandatu puhul peab arvestama sellega, et ministril puudub otsustusõigus erandjuhul või otsustuskorras toetuse andmiseks. Vastavad toetused on võimalik anda näiteks Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsuse alusel. Ministri pädevuses on kehtestada toetuse kasutuskord ja aruandlus (RES § 53<sup>1</sup> lg 1). Olukorras, kus toetuse andmise üle otsustatakse näiteks riigieelarve lugemistevahelisel ajal (otsustuskorras) ei ole ennetavalt võimalik määruse tasandil toetuse andmisega seonduvat kavandada. Eelnõu § 1 punktide 49 ja 53 edukaks rakendamiseks palub JDM võimaldada ministril otsustuskorras toetuste andmist ilma, et vastava toetuse andmise põhimõtted oleksid ennetavalt kehtestatud määrusega.
6. **Eelnõu § 1 punkti 51** kohaselt täiendatakse RES-i §-dega 53<sup>2</sup> ja 53<sup>3</sup>, mis hakkavad reguleerima riigisisese tegevustoetuse ja sotsiaaltoetuse andmist. Kavandatu kohaselt peab minister kehtestama määrusega tegevustoetuse andmise korra ja põhimõtted. Seletuskirjast ei selgu, mis on täpsemad nõuded ministri määrusele, ehk kuidas peaks toetuse andmise korra ja põhimõtted sisustama. Palume selles küsimuses seletuskirja täiendada.
7. **Kavandatud RES § 53<sup>2</sup> lõike 1 kohaselt** on ministril õigus anda valitsemisala vahendite arvelt riigisisest tegevustoetust seaduses sätestatud juhul või kõnesolevas paragrahvis sätestatud alustel, kui seda antakse valdkonna valitsemisala programmis sisalduvate tegevuste tõttu. Palume sättes kasutatud termini „valdkonna valitsemisala programm“ asemel kasutada laiemat terminit, näiteks „ministeeriumi prioriteedid“, sest valdkonna valitsemisala programmi muudatused on reeglina aeganõudvad, mis võib põhjustada viivitusi vajalike toetuste andmises.
8. **Eelnõus on kasutatud mõisteid „riigisisene projektipõhine toetus“ ja „riigisisene tegevustoetus“.** Palume eelnõu seletuskirjas selgitada kavandatud terminite sisu. Samuti palume täpsustada, kas mainitud toetuste alla kuuluvad ka CO2 osakute müügitulust antavad toetused ja teadus- ja arendusvahendid ning kas nende andmisel tuleb lähtuda eelnõuga kavandatud sätetes ning lisaks reguleerida toetustega seonduvat ministri määrusega?

<sup>8</sup> RT I, 14.03.2023, 31

<sup>9</sup> Tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus 668 SE

## Andmete töötlemise regulatsiooniga seotud märkused

- 9. Eelnõu § 1 punktiga 5** täiendatakse RES § 4 lõikega 4, mille kohaselt on eelarvenõukogul õigus saada ministeeriumitelt ja teistelt valitsussektorisse kuuluvatelt üksustelt oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid. Märgime, et eelarvenõukogul on vastav õigus Eesti Panga seadusest<sup>10</sup> (EPS) tulenevalt juba olemas. EPS § 4<sup>2</sup> lõike 6 kohaselt on eelarvenõukogul õigus saada ministeeriumilt, valitsussektorisse kuuluvatelt asutuselt ja Eesti Pangalt oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid. Kui kahe sätte erinevus seisneb üksnes sõnades „üksus“ ja „asutus“, siis soovime muuta EPS § 4<sup>2</sup> lõike 6 sõnastust, mitte sätet dubleerida. Samuti palume täpsustada seletuskirjas, millised on nõukogu õigused asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe saamisel.
- 10. Eelnõu § 1 punkti 53** kohaselt täiendatakse RES §-ga 55<sup>1</sup>, milles sätestatakse uue andmekogu (Toetuste andmekogu) loomine. Kavandatavas RES § 55<sup>1</sup> lõikes 1 on sätestatud, et projektipõhise toetuse andmisega seotud ülesannete täitmiseks võib asutada andmekogu ja selle põhimääruse kehtestada Vabariigi Valitsus või tema volitatud valdkonna eest vastutav minister määrusega. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei ole õigusselguse ega isikuandmete töötlemise põhimõtetega kooskõlas lubava volitusnormi sätestamine andmekogu asutamiseks ja selle põhimääruse kehtestamiseks. Kuna andmekogus kavandatakse töödelda muu hulgas ka isikuandmeid, siis tuleb andmekogu asutada seadusega. See tähendab, et andmekogu regulatsiooni kehtestamisega seaduse tasandil loetakse andmekogu asutatuks, seaduses määratakse kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärk, kategooriad, säilitamine, andmekogu vastutav töötleja ning seaduses kindlaks määratud raamides antakse vastavalt kas Vabariigi Valitsusele või ministrile volitus andmekogu põhimääruse kehtestamiseks. Seaduse regulatsiooni kehtestamisel tuleb lähtuda isikuandmete kaitse üldmääruses (IKÜM) sätestatud põhimõtetest, muu hulgas ka minimaalsuse põhimõttest, mille kohaselt võib isikuandmeid töödelda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks. Kui hetkel ei ole aga teada, kas andmekogu asutamine on üldse vajalik, siis ei ole võimalik ka kindlaks määrata, milliseid andmeid seal andmekogus töötleva hakatakse ning kui kaua neid tuleb eesmärkide saavutamiseks säilitada. Seaduse tasandil andmekoosseisu kindlaks määramine tähendab seda, et andmekogus tuleb neid andmeid töödelda. Kui andmekogus mõnda sätestatud andmekategooriat ei töödelda, tuleb see regulatsioonist välja jätta. Seega ei ole võimalik näha ette andmekogu regulatsiooni juhuks, kui mõni valdkond vajab mõne toetuse menetlemiseks andmekogu. Eelnevast tulenevalt palub JDM toetuste andmekogu regulatsiooni kavandatud sätteid (eelnõu § 1 p 53) eelnõust välja jätta või sätestada andmekogu asutamine seaduse tasandil ning anda kohustav volitusnorm andmekogu põhimääruse kehtestamiseks.
- 11. Eelnõuga kavandatavas RES § 55<sup>1</sup> lõikes 3** on sätestatud andmekogu põhimääruse volitusnormi selged raamid. Selle lõike punkti 6 kohaselt nähakse põhimääruses ette andmete ja andmetöötluse logide säilitamise täpsem kord. Justiits- ja Digiministeerium märgib, et kui logide säilitamine jääb andmete säilitamise maksimaalse tähtaja raamidesse, siis ei ole vaja seaduse tasandil logisid eraldi reguleerida.
- 12. Kavandatav RES § 55<sup>1</sup> lõige 4** sätestab, mis andmeid kantakse Toetuste andmekogusse. Nimetatud lõike punktide 3 ja 4 kohaselt kantakse andmekogusse toetuse taotlemise, andmise ja kasutamisega seotud andmed ja otsused ja muud andmekogu pidamise eesmärgiga otseselt seotud andmed. Seaduse tasandil tuleb PS §-st 3 ja 26 tulenevalt sätestada töödeldavate isikuandmete kategooriad, samas ei ole punktide 3 ja 4 põhjal selge, milliseid andmeid nende punktide all on mõeldud. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul on punktides 3 ja 4 nimetatud kategooriad liiga laiad, sest nende alla saab mahutada piiramatu hulk andmeid. Palume kavandatud RES § 55<sup>1</sup> lg 4 punkte 3 ja 4 täpsustada ja sätestada nendes töödeldavate isikuandmete kategooriad.
- 13. Kavandatava RES § 55<sup>1</sup> lõikes 5** on sätestatud: „Andmekogus sisalduvad andmed ei ole avalikud. Andmekogule on juurdepääs andmekogu vastutaval ja volitatud töötlejal ning andmeandjal enda kohta käivatele andmetele.“ Avaliku teabe seaduse<sup>11</sup> (AvTS) § 3 kohaselt on avalik teave (edaspidi teave) mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja

<sup>10</sup> RT I, 01.03.2023, 45

<sup>11</sup> RT I, 05.07.2025, 2



dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Nimetatud teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras. Seega lähtub AvTS eeldusest, et kõik teave, mida riik töötleb oma ülesannete täitmisel, on avalik, välja arvatud juhul, kui teabe suhtes on kehtestatud juurdepääsupiirang.

Teabe asutusesiseseks tunnistamise alused ehk juurdepääsupiirangud, on sätestatud AvTS §-s 35. Juurdepääsupiirangud ei kohaldu automaatselt, vaid teabevaldajal on kohustus iga kord kaaluda, kas piirangut teabe suhtes kohaldada või mitte (välja arvatud mõned üksikud nii-öelda absoluutsed juurdepääsupiirangud).

Justiits- ja Digiministeeriumi seisukoht on, et AvTS-is sätestatud juurdepääsupiirangud peaksid katma üldjuhul kõik võimalikud juhud, millal võib olla õigustatud andmetele juurdepääsu piirata. Kuigi AvTS § 35 lg 1 p 19 võimaldab eriseadustes juurdepääsupiiranguid kehtestada, siis seda saab teha üksnes põhjendatud juhtudel (muu hulgas tuleb hinnata, kas AvTS § 35 alused ei ole piisavad). Samas ka eriseadustes juurdepääsupiirangute ettenägemisel peab teabevaldajale jääma kaalutusõigus, see tähendab, et andmed ei ole automaatselt juurdepääsupiiranguga, vaid teabevaldaja langetab iga kord eraldi otsustuse, kas andmetele seada juurdepääsupiirang. Arvestada tuleb sellega, et ka asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet saab teabenõude korras välja nõuda ning teabevaldaja peab hindama, milline osa on juurdepääsupiiranguga ning milline mitte (AvTS § 38 lg 2).

AvTS § 43<sup>8</sup> lõike 1 kohaselt peavad andmekogus töödeldavad andmed olema avalikult kättesaadavad, kui neile ei ole seadusega või selle alusel kehtestatud juurdepääsupiirangut. Andmekaitse Inspektsiooni andmekogude juhendis<sup>12</sup> (lk 12) on kirjas: „AvTS võimaldab teabele, sh andmekogudele, juurdepääsupiirangu seada, kas AvTS § 35 alusel või eriseaduse alusel. Seega peabki eriseaduses vajadusel sätestama erinormina AvTS-ist andmete juurdepääsupiirangu. Juurdepääsupiirangu norm peab olema konkreetne ja selge ning sellest peab selguma, miks juurdepääsupiirang kehtestatakse.“. Eriseaduses andmekogu andmetele absoluutse juurdepääsupiirangu kehtestamisel tuleb lähtuda sellest, et selline juurdepääsupiirang on lubatud kehtestada üksnes olukorras, kui on teada, et kõik andmekogus olevad andmed on juurdepääsupiiranguga. See tähendab, et seadusandja peab eriseaduses absoluutse juurdepääsupiirangu kehtestamisel tegema andmekogus sisalduva kogu teabe suhtes kaalutusotsuse, hinnates ühelt poolt avalikku huvi nende andmete avalikustamise suhtes ning teiselt poolt selle teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamisega kaitstavat huvi. Näiteks on üheks selliseks absoluutseteks juurdepääsupiiranguks AvTS-is ette nähtud § 35 lg 1 punkt 5, mis näeb kohustuslikuna ette, et kaitseväe valdusse sõjalise valmisoleku tõstmisel ja mobilisatsiooni korral üleantava riigivara kohta käiva teabe peab teabevaldaja tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks ilma, et tal oleks sealjuures antud võimalus kaaluda sellise piirangu põhjendatust. Samas on valdavalt AvTS § 35 lõikes 1 loetletud juurdepääsupiirangute puhul seadusandja pannud teabevaldajale siiski kohustuse juurdepääsupiirangu vajalikkust hinnata. Näiteks AvTS § 35 lg 1 p 7, mille kohaselt tuleb asutusesiseseks teabeks tunnistada teave, mille avalikuks tulek ohustaks (see tähendab teabevaldaja peab igal juhul hindama, kas ohustab või ei ohusta) muinsuskaitse all olevat objekti või muuseumikogusse kuuluvat museaali.

2020. aasta 1. detsembril jõustus ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon (Tromsø konventsioon)<sup>13</sup>, mille Eesti ratifitseeris 2016<sup>14</sup>. aastal. 2024. aastal antud hinnangus<sup>15</sup> Eesti õigusaktide kooskõlale nimetatud konventsiooniga on välja toodud, et absoluutsed seadusega ette nähtud erandid teabe avalikkusest peavad olema minimaalsed. Lisaks on Eesti eelnevalt nimetatud hindamise raames antud selgitustes viidanud, et isegi, kui sellised absoluutsed erandid teabe avalikustamisest on kehtestatud, siis on seadusandja selle kehtestamise raames hinnanud juba, kas erandiga kaitstud huvi kaalub igal juhul üle avaliku huvi nimetatud teabe vastu.

Tromsø konventsiooni rakendamine eeldab, et eriseaduses sätestatav täiendav juurdepääsupiirang peab jääma Tromsø konventsiooni artikliga 3 antud raamidesse.

<sup>12</sup> [Andmekogude juhend | Andmekaitse Inspektsioon](#)

<sup>13</sup> [Council of Europe Convention on Access to Official Documents \(CETS No. 205\)](#)

<sup>14</sup> Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon, [RT II, 16.09.2020, 1.](#)

<sup>15</sup> [Estonia - The Council of Europe Convention on Access to Official Documents \(CETS No. 205\)](#)

Konventsiooni artikkel 3 annab ammendava loetelu põhjustest, millest tulenevalt võib piirata ametlikele dokumentidele juurdepääsu ning liikmesriigil ei ole õigust seda loetelu laiendada.

Eelnevast tulenevalt on Justiits- ja Digiministeerium seisukohal, et eriseaduses saab täiendava juurdepääsupiirangu ette näha üksnes juhul, kui AvTS sellekohast alust ei leidu. Eriseaduses sätestatud juurdepääsupiirangu normist peab nähtuma selgelt piirangu kehtestamise eesmärk ehk millist huvi avaliku huvi vastu kaalutakse. Seletuskirjas tuleb välja tuua, millise Tromsø konventsiooni artiklis 3 sätestatud aluse alla kavandatav juurdepääsupiirang mahub ja millise mõttekäigu tulemusel sellise järelduseni jõutud on.

- 14. Seoses kavandatud RES § 55<sup>1</sup> lõikes 5** sätestatud andmekogu vastutava ja volitatud töötleja õigusega andmetele juurdepääsuks märgime, et seda ei pea eraldi sätestama, kuna andmekogu vastutaval töötlejal ja volitatud töötlejal peab igal juhul olema tagatud juurdepääs andmetele oma ülesannete täitmiseks.
- 15. Kavandatud RES § 55<sup>1</sup> lõikes 5** on sätestatud, et andmekogule on juurdepääs andmeandjal enda kohta käivatele andmetele. Palume täpsustada, kas kavandatud sättes on andmeandja puhul mõeldud siiski andmesubjekti?

Kui mõeldud on andmesubjekti, siis tuleneb tema õigus oma andmetega tutvuda isikuandmete kaitse üldmääruse<sup>16</sup> (IKÜM) artiklist 15 ning seda eraldi riigisiseses õiguses sätestama ei pea. Andmesubjekti õigust oma andmetega tutvuda hõlmab IKÜM-i kohaselt ka õigust saada oma andmetest koopia. Kui koopia andmist tuleb mingil põhjusel piirata, siis tuleb seda teha seaduse tasandil viidates IKÜM artikli 23 lõikes 1 loetletud piirangu alusele, mis õigustab andmesubjekti õiguste piiramist.

Kavandatud RES § 55<sup>1</sup> lõike 5 kohta on seletuskirjas (lk 41) selgitatud, et on igati asjakohane, kui toetuse andja avalikustab oma veebilehel juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele antud toetuse kohta vähemalt järgmised andmed: saaja nimi, toetuse andmise õiguslik alus, summa. JDM-i hinnangul on seletuskirjas (lk 41) oluline märkus füüsilise isiku andmete töötlemise kohta: „Seejuures tuleb siiski füüsiliste isiku puhul jälgida, et füüsiliste isikute puhul tuleb tagada vastavus IKÜM-ile (ja isikuandmete kaitse seadusele). Eriti oluline on seda jälgida toetuste puhul, mida antakse kindlale sihtrühmale tulenevalt inimese rahvusest, kuuluvusest teatud sotsiaal-majanduslikku gruppi või tervislikust seisundist. Sellisel juhul ei ole füüsilisest isikust toetuse saajate andmete veebilehel avaldamine võimalik, sest eriliigilised isikuandmed vajavad kõrgendatud kaitset ning spetsiifilisele grupile toetuste suunamisel ja sealt toetuse saanute andmete avaldamisel võib hõlpsasti teha järeldusi konkreetse inimese rahvuse, tervisliku seisundi või sotsiaal-majanduslikku gruppi kuulumise kohta.“. JDM lisab, et füüsilise isiku kohta ükskõik milliste andmete avalikustamiseks peab olema seaduses sätestatud, milliseid isikuandmeid avalikustatakse ja mis eesmärgil ning seletuskirjas esitatud põhiseaduspärasuse analüüs.

- 16. Kavandatud RES § 55<sup>1</sup> lõike 6** kohaselt säilitatakse andmeid viis aastat lõppmakse tegemisest. Kuna andmekogu eesmärk on ka taotluste menetlemine, siis sisaldab andmekogu ilmselt ka andmeid nende taotluste kohta, mida ei rahuldatud ning mille osas kunagi väljamakseid ei tehta. Kavandatud sätte sõnastusest ei selgu, kui kaua selliste taotlustega seotud andmeid säilitatakse. Andmete säilitamisega seoses tuleb arvestada ka sellega, et kui seaduses on sätestatud, et andmeid säilitatakse viis aastat, tuleb andmeid säilitada täpselt viis aastat, see tähendab viie aasta täitumisel tuleb andmerida viivitamata kustutada. Kui aga andmeid soovitakse kustutada kogumis, siis tuleks seaduses ette näha, et andmeid säilitatakse maksimaalselt viis aastat ning põhimääruses näha ette, et andmeid säilitatakse näiteks neli aastat ja kaks kuud ning seejärel kustutatakse andmed kaheksa kuu jooksul. Selliselt saab andmeid kogumis kustutada. Kui loodava andmekogu puhul on sooviks võimaldada andmete kogumis kustutamine, siis tuleb põhimääruse volitusnormi piirides (kavandatud RES § 55<sup>1</sup> lõikes 3) sätestada, et põhimääruses sätestatakse andmete säilitamise täpsustatud tähtajad.

### III. Normitehnilised märkused ning märkused eelnõu mõjuhindamise kohta

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus [2016/679/EL](#), 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)

Palume arvestada kooskõlastuskirja lisas esitatud eelnõu seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõju hindamise kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi<sup>17</sup> § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile 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 ja seletuskirja failid Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Maria Sults 58862946  
Maria.Sults@justdigi.ee

Joel Kook  
Natalja Zinovjeva  
Margreth Adamson  
Signe Reinsalu  
Kairi Sirkel  
Helen Uustalu

---

<sup>17</sup> [RT I, 12.04.2025, 54](#)