



Eesti Linnade ja Valdade Liit

Teie 14.05.2026 nr 2-3/110-1

Meie 21.05.2026 nr 21.3-1.2/17111

Eelnõu JDM/26-0172 - "Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus" tagasiside

Tartu Linnavalitsus ei kooskõlasta esitatud eelnõud järgmistel põhjustel.

Andmejälgija logikirje avalikustamise aeg

Palume kaaluda andmejälgija logikirje avaldamise tähtaega (eelnõu § 1 p 11). Eelnõu kohaselt: „Andmejälgijaga liidestunud andmekogu vastutav töötaja tagab, 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.“

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse 3¹. peatüki sätete kohaselt on KOVidel õigus teha päringuid rahvastikuregistrisse küsitluste korraldamiseks ja elanike kaasamise tarvis valimi moodustamiseks ning valimisse kuuluvate isikutega kontakteerumiseks, samuti valla- ja linnaelanike kaasamis- ja osalemisõiguste kontrollimiseks.

Need projektid on tavaliselt lühiajalised (nt mõne kuu kestusega) ning isikuandmeid endid (nagu kontaktandmed) ei säilitata pikalt, vaid kustutatakse pärast eesmärgi täitmist vastavalt IKÜMi säilitamise piirangu põhimõttele. Kui põhiandmed (nt kontaktandmed) kustutatakse mõne kuu pärast, kuid päringulogi peab säilitama 3 aastat, tekib asümmeetria põhiandmete ja nende töötlemise logide säilitamise vahel. Kui isik soovib teada päringu eesmärgi, õiguslikku alust ja täpsemat teavet andmete kasutamise kohta, ei ole ilma põhiandmeid säilitamata võimalik isikutele selgitusi jagada, mistõttu oleme sunnitud ka põhiandmeid sama tähtaja hoidma. Seega võib lühiajaliste kaasamisprojektide puhul olla kolm aastat ebaproportsionaalne, kui algne töötlemine lõppes kiiremini.

Seletuskirjas esitatud põhjendus, et kolmeaastane säilitamine on vajalik „juhuks, kui peaks tekkima vaidlusi“, viitab hüpoteetilise ja abstraktse riski alusel andmete säilitamisele. Isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtete kohaselt ei tohi isikuandmeid säilitada „igaks juhuks“ või abstraktse tulevikuvajaduse alusel. Säilitamine peab olema põhjendatud konkreetse vajadusega, mitte teoreetilise võimalusega. Põhiseaduse § 15 lg 1 kaebeõiguse abstraktne viitamine ei ole piisav IKÜMi tähenduses: PS § 15 lg 1 tagab õiguse pöörduda kohtusse, kuid see ei nõua, et kõik võimalikud tõendid oleksid alati olemas. Vastupidi, süütu isik ei pea tõendama oma süütust ette.

Andmejälgijaga liidestumise kohustuslikkus

Juhime tähelepanu, et eelnõu ei anna üheselt selget vastust küsimusele, kas kõik X-tee andmevahetused loovad andmejälgija logikirje või ainult isikuandmete pärimised (mitte edastamised).

Näiteks juhul, kui kohalik omavalitsus küsib andmeid rahvastikuregistrist, on logikirje edastamine andmejälgijasse selgelt kohustuslik. Samas ei ole selge, kas logikirje edastamise kohustus tekib ka olukorras, kus kohalik omavalitsus edastab andmeid mõnda teise andmekogusse (nt EHIS-esse). Kuigi eelnõu ja seletuskirja põhjal on võimalik järeldada kitsamat tõlgendust (kohustus hõlmab üksnes päringuid), ei ole see eelnõu tekstist selgesõnaliselt tuletatav.

Selguse huvides oleks põhjendatud defineerida „päringu“ mõiste ning täpsustada, kas see hõlmab üksnes andmete küsimist või ka andmete edastamist. Kui andmete edastamine ei too kaasa logikirje avalikustamise kohustust, oleks mõistlik selline erand sõnaselgelt sätestada eelnõu §-s 43¹¹ lg 2¹, et vältida andmejälgija liidestumise kohustust olukordades, kus tegelikke päringuid ei toimu.

Planeeritava AvTS § 43¹¹ lõike 2¹ kohaselt on andmejälgijaga liidestumine kohustuslik kõigi andmevahetuskihiga liidestatud andmekogude pidamisel. Samuti näeb lõige 2³ ette, et andmejälgijasse edastab andmesubjektiga seotud päringute logikirjed see andmekogu vastutav töötaja, kes vastava päringu tegi.

Sellest tekib ebaselgus KOVide vaates. Nimelt üldreeglina kasutavad enamik KOV-i andmekogusid riiklikke andmekogusid (nt rahvastikuregister) üksnes andmete pärimiseks üle X-tee. Kõik need päringud on juba praegu andmejälgijas avalikustatud.

Palume täpsustada:

- kas sellisel juhul tekib kohustus edastada samade päringute logid andmejälgijasse nii päringut teostaval KOV-i andmekogul kui ka andmeid väljastaval riiklikul andmekogul ning kas see võib kaasa tuua olukorra, kus samad päringud kajastuvad andmejälgijas topelt;
- või jääb logide edastamise kohustus üksnes päringu teinud andmekogule.

Palume hinnata eelnõu proportsionaalsust KOV-i vaatest. Kui andmejälgijaga tuleb liidestada kõik KOV-i andmekogud, mis teostavad üksnes päringuid riiklikesse andmekogudesse, võib see kaasa tuua märkimisväärse haldus- ja arenduskulu kasvu. Samas saavutatakse logide koondamine andmejälgijasse juba andmeid väljastavate riiklike andmekogude kaudu. Seetõttu vajab täiendavat põhjendamist, kas selline ulatuslik liidestamise kohustus on vajalik ja eesmärgipärane.

Riikliku postkasti kasutamise kohustuslikkus

Planeeritava AvTS § 43¹² lg 3¹ kohaselt on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele kohustuslik kasutada riiklikku postkasti isikule elektroonilise teabe edastamisel.

KOV-i infosüsteemid edastavad isikutele väga erinevat liiki teavet, sh automaatteavitusi, süsteemseid teateid, arveid ning vastuseid teabenõuetele, selgitustaotlustele ja märgukirjadele. Samuti edastatakse isikutele haldusmenetluste käigus dokumente ja teavet, mis ei kuulu kättetoimetamisele haldusmenetluse seaduse tähenduses.

Eelnõu seletuskirja kohaselt hõlmab riikliku postkasti lahendus kahte liiki edastusi:

1. Kättetoimetamist vajavad dokumendid, mille õiguslik tähendus ja kättetoimetamise viis on reguleeritud õigusaktides (nt kohtukutsed, ettekirjutused, kohtumäärused, trahvid, korraldused).
2. Teabe edastamine, mis ei ole õiguslikus mõttes kättetoimetamine, kuid on isiku jaoks oluline (nt sõeluuringule kutsed, teavitused dokumentide aegumise kohta, valijakaardid), mida praegu edastatakse killustatult erinevate e-kanalite kaudu.

Sellest tulenevalt palume täpsustada ka eelnõus endas „elektroonilise teabe“ käsitlust, kuna elektrooniliselt teabe edastamise liike on mitmeid teisigi ja eelnõust võib jääda ekslikult mulje, et kogu elektroonilise teabe edastamiseks on kohustus kasutada riiklikku postkasti.

Eelnõus ei selgu, kas riiklik postkast toetab ka kahepoolset suhtlust. Praeguse kirjelduse põhjal toimib see üksnes asutuselt isikule teabe edastamise ja dokumentide kättetoimetamise kanalina. Enamasti see suhtlus aga KOVide puhul ei ole ühesuunaline. Seetõttu palume selgitada, kuidas toimub suhtlus isikuga pärast seda, kui talle on teave riikliku postkasti kaudu edastatud (sh kas ja kuidas isik vastata saab).

Lisaks palume täpsustada, kas ja millisel kujul on kavandatud liidestamise võimalused KOV-i infosüsteemide ja riikliku postkasti vahel (nii teabe edastamiseks kui ka vastuste kättesaamiseks). Eelnõus ei ole käsitletud riikliku postkasti kasutuselevõtuga kaasnevaid kulusid KOV-idele, sealhulgas võimalike arenduste ja liidestuste vajadust.

Dokumendihalduse riiklik infosüsteem DORIS

Kuigi seletuskirjas esitatu pinnalt on võimalik aru saada, et DORISe kasutuselevõtt on vabatahtlik, ei ole see eelnõus endas sama üheselt reguleeritud. DORISe eesmärk on määratletud kui dokumentide ühtse ja nõuetele vastava haldamise tagamine avaliku sektori asutustes. Seetõttu võiks liitumise vabatahtlikkus olla ka eelnõus selgelt sõnastatud. Eelnõu kohaselt määratletakse DORISe põhimääruses, kes on kaasvastutavad töötlejad. See annab Vabariigi Valitsusele võimaluse määrata kohustuslikkuse ulatus. Selline lahendus vajab selgemat normatiivset raamistikku juba seaduse tasandil.

Lisaks sätestab eelnõu, et dokumendihalduse riiklikus infosüsteemis töödeldavaid andmeid säilitatakse kuni 75 aastat ning andmete säilitamise täpsemad tähtajad sätestatakse DORISe põhimääruses andmekategooriate kaupa. Samas ei ole selge, kas DORISe põhimääruses sätestatud säilitustähtajad asendavad või täiendavad arhiivieeskirja alusel koostatud ja Rahvusarhiiviga kooskõlastatud dokumentide liigitusskeemis määratud säilitustähtaegu. Ka seletuskiri ei selgita, kuidas DORISe säilitustähtajad suhestuvad arhiivieeskirjaga.

Seletuskirjas on märgitud, et eelnõu vastava regulatsiooni eesmärk on luua õiguslik alus dokumendihaldussüsteemi DORIS loomiseks. Kui DORISe kasutuselevõtt on vabatahtlik, jääb lahendamata teiste dokumendihaldussüsteemide õigusliku aluse küsimus.

Eelnõus DORISes töödeldavate isikuandmete loetelu tekitab lisaks mulje, et infosüsteemis kavandatakse korrastatult ja eesmärgipäraselt koguda väga laia andmekoosseisu, sealhulgas andmeid isiku perekondlike ja tutvussuhete kohta, terviseandmeid ning poliitilise, soolise ja usulise enesemääratluse andmeid. Selline andmekoosseisu kirjeldus ei vasta dokumendihaldussüsteemi tegelikule olemusele ega eesmärgile.

Mõistame, et nimetatud liiki isikuandmed võivad üksikjuhtudel sisalduda asutusse saabunud või asutuses koostatud dokumentides. See ei tähenda aga, et dokumendihaldussüsteemi kui infosüsteemi eesmärk oleks selliste andmete süstemaatiline kogumine, korrastamine või iseseisev töötlemine. Eelnõus esitatud andmekoosseis loob eksitava mulje andmekogust, mille eesmärk on isikuandmete sisuline koondamine, mitte dokumentide haldamine.

Selline käsitlus erineb oluliselt kehtivas avaliku teabe seaduses sätestatud dokumendiregistri pidamise eesmärkidest (AvTS § 11) ning dokumendiregistri andmekoosseisust (AvTS § 12 lg 3). Kehtiva õiguse kohaselt on dokumendiregistri eesmärk eeskätt dokumentide registreerimine, menetluste jälgitavuse tagamine ning avalikkuse teavitamine dokumentide olemasolust, mitte isikuandmete kui selliste koondamine või temaatiline töötlemine. Sellest tulenevalt vajab DORISe regulatsioon selgemat eristust:

- kas tegemist on dokumendihaldussüsteemiga AvTS § 11 tähenduses, kus isikuandmed esinevad dokumentide osana ja juhuslikult,

- või sisuliselt uue, laia isikuandmete koosseisuga andmekoguga, mille puhul peaks olema selgelt määratletud isikuandmete töötlemise eesmärgid, ulatus ja vältimatus. Praegune sõnastus ei võimalda seda eristust teha ning tekitab põhjendatud küsimusi nii DORISE õigusliku olemuse kui ka isikuandmete töötlemise ulatuse ja proportsionaalsuse kohta.

Andmekogude määratlus

Eelnõule lisatud kooskõlastustabelis on korduvalt viidatud andmekogu mõiste ja regulatsiooni ebaselgusele. Eelnõu koostajad on vastuseks märkinud, et andmekogu määratluse täpsustamine ei ole olnud käesoleva eelnõu skoobis ning sellega kavandatakse tegeleda alles 2027. aastal.

Kuigi toetame põhimõtteliselt kõiki samme, mis aitavad suurendada andmetöötlemise läbipaistvust avalikus sektoris, jääme seisukohale, et avaliku teabe seaduse andmekogusid käsitleva peatüki muutmisel tuleb regulatsiooni käsitleda tervikuna. Läbipaistvust ei ole võimalik sisuliselt parandada olukorras, kus andmekogude õiguslik alus on ebaselge või puudulik.

Oleme korduvalt osutanud, et kehtiva õiguse kohaselt tuleb andmekogu, milles töödeldakse isikuandmeid, asutada seadusega või selle alusel antud määrusega ning sellises õigusaktis peab sisalduma selge ja täpne volitusnorm isikuandmete töötlemiseks. Praktikast ei ole enamikul kohalike omavalitsuste poolt asutatud andmekogudel sellist seaduslikku alust. Ainsaks erandiks on kalmistuseadus, mis sätestab selgesõnaliselt töödeldavate andmete koosseisu.

Sellises olukorras ei ole võimalik alustada andmetöötlemise läbipaistvuse sisulise suurendamisega ilma, et eelnevalt oleks loodud vajalikud seaduslikud alused nende andmekogude pidamiseks. Läbipaistvus ei saa asendada ega õigustada puuduvat seaduslikkust.

Ootame jätkuvalt kohalike omavalitsuste andmekogude õigusliku aluse probleemi lahendamist. Kooskõlastustabelist nähtub paraku, et eelnõu esitaja ei tunnista selle probleemi olemasolu, vaid seab andmetöötlemise läbipaistvuse kõrgemale selle seaduslikkusest, mis ei ole kooskõlas andmekaitse ega hea õigusloome põhimõtetega.

Eelnõus kavandatud DORISE regulatsioon ja sellele lisatud ulatuslik isikuandmete loetelu illustreerivad ühtlasi laiemat ja senini lahendamata probleemi andmekogude määratlemisel. Kui seaduse tasandil kirjeldatakse dokumendihaldussüsteemi andmekoosseisu viisil, mis jätab mulje iseseisvast ja laiaulatuslikust isikuandmete kogumisest, näitab see, et andmekogu mõiste ja selle eristamine muudest infosüsteemidest ei ole õiguslikult piisavalt selge ka seadusandja enda jaoks.

Selline „vahepealne“ lahendus – kus ühest küljest püütakse suurendada läbipaistvust ja liidestamist, kuid teisest küljest puudub selgus, millal on tegemist andmekogu, millal dokumendiregistri ja millal üksnes tehnilise dokumendihaldusvahendiga – kinnitab vajadust lahendada andmekogude määratluse küsimus enne, kui asutakse reguleerima nende liidestumist, läbipaistvust või andmete avalikustamist. Läbipaistvuse suurendamine eeldab esmalt selget arusaama sellest, milliste andmekogudega üldse on tegemist ja millisel õiguslikul alusel neid peetakse.

Seetõttu leiame, et just sellise eelnõu ülesehitus peaks olema argumendiks selle kasuks, et andmekogude mõiste ja õiguslik raamistik vajavad esmalt üheselt selgeks tegemist. Ilma selleta tekib oht, et reguleeritakse tagajärgi (läbipaistvus, liidestumine, logimine), samal ajal kui alus – andmekogu õiguslik olemus ja piirid – jääb ebaselgeks.

Seaduse mõjud

Juhime tähelepanu, et eelnõu seletuskirja mõjude analüüsi käsitlev peatükk 6 on puudulik (täielikult on analüüsitud riikliku postkasti regulatsiooniga seotud mõjud ning MKS muudatuste mõjud). Seletuskirjas on üksnes märgitud, et mõjusid täiendatakse jooksvalt enne eelnõu Vabariigi Valitsusse esitamist. Selline lähenemine ei ole kooskõlas hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga, kuna ei võimalda eelnõu mõjude terviklikku ning sisulist hindamist kooskõlastamise etapis. Palume mõjude analüüs esitada täielikul kujul enne eelnõu edasist menetlemist.

Kaasamise protsess

Lõpetuseks soovime anda tagasisidet ka eelnõu kooskõlastamise kaasamise protsessile. Planeeritav eelnõu sisaldab KOVide vaates mitme võimaliku lisakohustuse teket. On tänuväärne, et ministeerium korraldas ühiseks aruteluks 15.05.2026 ka kaasamisseminari, kuid KOVide õnnetuseks jõudis see info KOVideni kõigest päev varem ehk 14.05.2026. Nii vähese etteteatamisega ei ole võimalik eeldada, et KOVid oleksid jõudnud kõik need materjalid läbi töötada ja küsimused ette valmistada ning ka üldse oma kalendritesse planeerida selleks seminariks aja. Loodame, et järgmistest kaasamisseminaridest teavitatakse meid ka mõistliku aja jooksul ette.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jüri Mölder
linnasekretär

Koopia: Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee