



Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium

Teie: 04.02.2026 nr JDM/26-0172/-1K

Meie: 02.03.2026 nr 1-7/31-2

**Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse
eelnõu väljatöötamiskavatsuse
kooskõlastamine märkustega arvestamisel**

Lugupeetud minister

Siseministeerium (edaspidi SIM) tänab võimaluse eest esitada omapoolsed tähelepanekud Justiits- ja digiministeeriumi (edaspidi JDM) Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele (edaspidi VTK).

Toetame VTK eesmärki kaotada andmekogude topeltregistreerimine ning suurendada andmete riskasutust erinevates andmekogudes. Nagu ka VTK-s on välja toodud, ei toimi mitu erinevat kooskõlastust praktikas. Mitme erineva kooskõlastusringi puhul tekib oht, et juriidiliselt saadakse kooskõlastus, kuid hiljem n-ö tehnilise kooskõlastuse raames enam kooskõlastust ei saada. Seega on kahe protsessi liitmine mõistlik. Samas peame vajalikuks märkida, et VTK-s ei ole kirjeldatud, kuidas jõuda olukorrani, kus kõik riiklikes registrites kasutatavad andmed oleksid riskasutatavad, teistele asutustele vajadusel kättesaadavad, üheselt mõistetavad ning samas ka piisavalt turvatud, ning millised ressursid on ette nähtud taolise süsteemi loomiseks ja ülalpidamiseks.

VTK-s kirjeldatud olukorrani jõudmine nii alternatiivi I, II, III kui ka IV puhul nõuab üleriigilist planeerimist ja koordineeritud tegutsemist. Andmete, andmekoosseisude ja andmete jagamise protsesside kirjeldamiseks on kõikide alternatiivide puhul vaja ühtset haldusaladeülest metoodikat. Riigi hajusa infosüsteemide arhitektuuri arvestades tuleb protsess väga täpselt analüüsida ja kirjeldada, vastasel juhul võib taoline kohmakas süsteem saada takistuseks uute lahenduste loomisel, muudatuste tegemisel või vajalike andmete leidmisel. Väga detailsete andmekirjelduste ja nende avaldamisega kaasnevad paraku olulised riskid.

Andmekirjelduste detailse avaldamisega kaasnevad turvariskid

Teenuste arendamine, sealhulgas siseturvalisuse andmekogude andmete kasutamine uute lahenduste loomisel, on tervitatav. Samas andmekirjelduste avaldamine VTK-s toodud detailsustsastmes julgeolekut puudutavates ja sarnastes andmekogudes tähendab olulist turvariski.

Juurdepääsupiiranguga teabe hulka võivad kuuluda ka andmekirjeldused, kui see võib oluliselt kahjustada asutuse toimepidevust või kujutada riski julgeolekuasutuste

tegevuse kahjustamiseks. Juurdepääsupiiranguga andmete kirjeldamine ei ole ka otstarbekas, sest neid ei ole võimalik teistel osapooltel kasutada.

VTK-s loetletud eesmärgid, nagu riigi andmekorralduse läbipaistvuse ja usaldusväärsuse tagamine, andmete ühekordse küsimise põhimõtte järgimine, andmete ja andmekirjelduste kiire leitavus ja taaskasutatavuse tagamine, ei ole ülimuslikud eesmärgist kaitsta teavet, sealhulgas andmekirjeldusi, kui selleks on seaduslik alus ja põhjendatud juhud.

RIHA ja andmete teabevärava (ATV) näol on tegemist infosüsteemiga, kuhu koondatakse kõikide, sh Siseministeeriumi valitsemisala infosüsteemide kirjeldused, liideseid kirjeldavad dokumendid, arhitektuurivaated ning seosed, lisaks nende turvaastmeklassid ning muu informatsioon, mida oma valitsemisalas kaitseme kui asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. SIM valitsemisala andmekoosseisude kajastamist RIHAs on käsitletud juba 2016. aastal ning toona oli SIMi seisukoht, et tsentraliseeritud andmekoosseisude kirjeldamine kujutab endast oluliselt suuremat ründeväärtust potentsiaalsele ründajale ning on seetõttu ohuks ka SIM valitsemisala infosüsteemidele. Seda ka olukorras, kus ründaja otsene eesmärk ei ole SIM.

SIM valitsemisala asutuste andmed võivad lekkida lisaks põhilise ründeobjekti andmetele. Näiteks kui ründaja soov on saada Transpordiameti andmekogude kohta informatsiooni, on suur tõenäosus, et eduka ründe korral ei jäeta SIM andmeid puutumata, vaid kasutatakse kogu saadud informatsiooni. Enamik SIM valitsemisala andmekogusid on kõrge kaitsetarbega, RIA kaitsetarve on teadmata (sh RIHA). Tekib küsimus, kas kõrgema kaitsetarbega andmete kirjeldust peaks hoiustama madalama osaklassiga registris.

Eelnevast tulenevalt tuleks SIM valitsemisala infosüsteemide puhul hoiduda liigsete detailide avalikustamisest, mis võivad kolmandatele isikutele teada saamisel anda olulise ründe-eelse ning seeläbi seada ohtu sisejulgeoleku asutuste poolt töödeldavad andmed. Taoliste andmekogude andmekirjeldused peaksid olema võimalikult üldsõnalised ning mitte kirjeldama detailset infosüsteemi olemust, selle liideseid või rakenduse ülesehitust. Piirduma peaks infosüsteemi eesmärgi ning seal töödeldavate põhimääruses toodud andmete kirjeldusega.

Kogu riigi andmemudelite, andmekogude ja nende vaheliste seoste avaldamine ühes keskses kohas on eraldi arvestatav turvarisk. Lisaks tuleb hinnata riske olukorras, kus asutuse infosüsteemidega ühenduses olev andmehaldustarkvara hakkab otse andmete teabeväravasse andmekirjeldusi saatma. Seda mõju pole aga VTK-s analüüsitud ega kordagi mainitud.

Andmete ja andmekoosseisude kirjeldamise detailsus

VTK ei erista andmekoosseisude kirjeldust andmete kirjeldustest. Andmekirjeldused on hoopis teise detailsusastmega kui seda on andmekoosseisude kirjeldused. Kui kõikides andmekogusid ja registreid kehtestavates õigusaktides peaks olema eraldi andmete kirjeldused täpsusega, mis aitab selgitada nende unikaalsust, siis peaks selleks jätma ka piisavalt aega, sest taoliste muudatuste sisseviimine on erakordselt ajamahukas ning kindlasti tuleks kaaluda, kas sellise protsessi läbiviimine on eesmärgipärane ja otstarbekas.

VTK-s väljendatakse soovi luua ühendus andmehaldustarkvaraga ja teha avalikuks infosüsteemide andmemudel selle suurimas detailsuses. Protsess, mille tulemusel peaks jõudma olukorrani, kus kõikide registrite andmekoosseisud ja salvestatavad andmed on kirjeldatud nii, et need vastavad valdkondade üleselt samadele nõuetele ning moodustavad ühe terviku nii semantilisest kui ka andmete jagamise protsessi vaatest, on pikaajaline. Pelgalt andmete

ja metaandmete kirjeldamisest ei piisa aga selleks, et vajalikud andmed oleksid teistele asutustele kättesaadavad ja kasutatavad.

Täna on andmekogude määrustes ja seadustes üldsõnaliselt kirjeldatud andmeobjektid (näiteks kütusekulu, töötamise asukoht vms). Selleks, et teada, kas mitmes registris on kogutud samad andmed, on vaja oluliselt täpsemaid kirjeldusi.

Tarvis on kirjeldada vähemalt:

- andmeobjektide detailseid definitsioone
- andmesubjekte
- kasutatud klassifikaatoreid
- kasutatud mõõtühikuid
- ajaraami, milles andmeid kogutakse ja esitatakse
- andmete granulaarsust

Detailne andmekirjeldus peaks jääma asutusele endale ning avalikustama peaks nende andmeelementide detailsed kirjeldused, mis võivad luua lisaväärtust ka teistele kasutajatele. Andmete jagamisel erinevate asutuste vahel on lisaks semantilistele takistustele ka õiguslikud takistused. Riikliku statistika seadus ei luba teiste asutustega jagada andmeid. RStS § 35 lg (1) Riikliku statistika tegija levitab riikliku statistika tegemiseks kogutud andmeid ainult sellisel kujul, mis välistab statistilise üksuse otsese või kaudse tuvastamise võimaluse, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Isikuandmeid on lubatud kasutada ainult sel eesmärgil, milleks neid on kogutud. IKÜM artikkel 5 lg tuleneb eesmärgi piirangu põhimõtte, mille kohaselt ei tohi isikuandmeid töödelda viisil, mis on vastuolus isikuandmete kogumise ja töötlemise eesmärkidega.

Põhiandmete mõiste ja andmete unikaalsus

Ühe võimalusena võiks andmekogudes, mille andmekirjeldused võivad olla avalikud, detailne kirjeldamine piirduda põhiandmete või asutuse äriprotsesside jaoks oluliste andmetega. Juba täna kasutatakse avalikes andmekirjeldustes praktikat, kus tähendused ärisõnastikust ning muud detailsed kirjeldused omistatakse ainult olulisematele organisatsiooni andmetele. Ka VTK seletuskirjas on välja toodud, et Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) hinnangul ei tohiks õigusaktides loetletud andmekoosseisud olla koormatud tehniliste andmetega.

Põhiandmete mõistet ei ole täna aga piisavalt detailselt lahti kirjutatud. AvTS § 43⁶ määratleb põhiandmed kui riigi infosüsteemi kuuluvasse andmekogusse kogutavad andmekogu unikaalsed andmed, mis tekivad andmekogu haldaja avalike ülesannete täitmise käigus. Selleks, et andmetest väärtust luua, tuleb neid kombineerida teiste andmetega ning samad andmed võivad olla põhiandmeteks mitmes andmekogus. Isikukood on põhiandmetena oluline kõikides andmekogudes, mis käsitlevad füüsilisi isikuid; majandustehingutega seotud andmeid käsitletakse nii tervise-, sotsiaalvaldkonna-, ettevõtluse-, põllumajanduse- kui ka maksudega seotud andmekogudes. Ilma kesket superandmebaasi loomata ei saa taolisest praktikast loobuda.

VTK seletuskirjas on öeldud, et õigusaktides loetletud andmekoosseisud peavad olema täpsed ja ajakohased ning võrreldavad peavad olema ka andmekogude andmekirjeldused. Tuleb määratleda, kus erinevate andmekogude kirjeldused peaksid asuma ning kas andmeid peaks kirjeldama ainult samadel tehnilistel alustel või ka samadel semantilistel alustel.

VTKs on välja toodud, et uuendatud printsiibi kohaselt oleks teabevaldaja kohustatud oma põhiandmete kirjeldamisel arvestama võimalike taaskasutajate põhjendatud vajadusi, sealhulgas vajadusi, mis tulenevad kehtivatest andmete teisest kasutamisest avalike ülesannete täitmisel, teenuste osutamisel, analüüsimisel või teadus- ja arendustegevuses. Andmekogude pidajate jaoks oleks taolise korra kehtestamisel vaja täpsemat definitsiooni põhjendatud vajaduste kohta. Kõikidest võimalikest andmete taaskasutajatest ülevaadet saada on ettevaatavalt, andmete kirjeldamise etapis, võimalu.

Lahenduse mõjuanalüüs ja protsesside kaardistus

Selleks, et AvTSi muutmisega edasi minna nii, nagu VTK-s kirjeldatakse, on vaja analüüsida andmekirjelduste keskse avaldamise mõju andmete turvalisusele. Samuti on vaja analüüsida töö teostamiseks vajalikke ressursse ning tagada nende olemasolu pikema aja jooksul.

Lisaks andmete kirjeldustele on vaja keskselt kokku leppida ka andmetega seotud protsessid ning sätestada valdkondade ülene raamregulatsioon.

Tarvis on kirjeldada:

- Millise detailsusega ja milliseid andmeid tuleb andmeid ATVs kirjeldada?
- Milline on andmete jagamise protsess?
- Kas on vaja ühtset andmestandardit?
- Kuidas luuakse andmete jagamiseks õiguslik alus?
- Kuidas toimub andmekirjelduste muutmine?
- Kuidas toimub andmete tagasisidestamine?
- Kuidas toimub esitatud andmete muutmine?
- Kuidas toimub andmete kvaliteedi kontroll?
- Kuidas toimub andmekirjelduste kvaliteedi kontroll?
- Millised on erinevate asutuste õigused, kohustused ja vastutuse piirid andmete töötlemisel?
- Kuidas hakkab toimuma rahvusvaheline andmevahetus?

AvTSi muutmine viisil, mis on VTK-s kirjeldatud, põhjustaks asutustele suurt halduskoormust ning tähendab lisatööd, mille tegemiseks ei pruugi tänaste personali- ja eelarvekärbete tingimustes ressursse olla. Järelevalvet saab teha ainult selliste protsesside üle, mille täitmiseks on olemas ka ressursid.

VTKs on välja toodud, et ka hetkel jääb kontrollimata nii andmekogude vastavus õigusaktidest tulenevatele nõuetele (sh isikuandmete töötlemise nõuded, andmete ühekordse küsimise põhimõte) kui ka tehniline koosvõimelisus, turvalisus ja kvaliteet. Õigusakti eelnõu raames tuleb ka hetkel kehtivatest reeglitest lähtuda.

Ettepanek on liikuda vajaduspõhiselt, seada prioriteediks kõrge avaliku väärtuse ja selge taaskasutusnõudlusega andmekogud ning otsustada andmekirjelduste avaldamise ulatus alles pärast lisaväärtuse ja mõjude selget väljaselgitamist. Isegi juhul, kui kõik andmed on piisava detailsusega kirjeldatud on andmete jagamine VTKs kirjeldatud mahus keeruline.

VTK eirab ka juriidilist konflikti, mis on eksisteerinud avaandmete nõude kehtestamise algusest saati. Ühest küljest nõutakse andmete avalikustamist, teisest küljest aga andmekogude pidamist konkreetse eesmärgi saavutamiseks ning eesmärgipärast andmetöötlust. Ühegi andmekogu volitusnorm ei sätesta „avaandmete avalikustamist“ andmetöötluse eesmärgina. Algoritmi läbipaistvust puudutavad muudatused vajavad eraldi õigusakti.

Tagasiside väljatoodud alternatiividele

I Alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsess ja andmekogude RIHA-s registreerimise kohustus kaotatakse mõlemad täielikult ja asendatakse ATV põhise nn post-hoc seirega. Andmekogu RIHA-s registreerimise kohustuse kehtetuks tunnistamine eeldab omakorda AvTS § 43² lõike 1 kohase „riigi infosüsteemi“ definitsiooni muutmist. RIHA määrus tunnistatakse kehtetuks. RIHA määruse § 5 põhimõtted, sh põhiandmete osas tõstetakse seaduse tasandile.

I alternatiivina pakutud nõuete vastavuse seire sisseviimine kohustaks asutusi regulaarselt kontrollima andmekogusid, see toob kaasa töökoormuse kasvu ning võib suurendada vajadust täiendava kompetentsi järele. Pideva seiramise automatiseerimise arendamine eeldaks ka rahalist kulu. Ilma automatiseeritud vahenditeta jääb seire käsitsi tehtavaks, mis omakorda suurendab andmekogu eest vastutava töötaja koormust.

II Alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsess tunnistatakse kehtetuks, kuid andmekogude RIHA-s registreerimise kohustus säilitatakse. ATV ja RIHA hakkavad toimima kahe paralleelselt eksisteeriva, kuid erinevaid eesmärgi teeniva süsteemina. (ATV toimiks avaandmete ja nii avaandmete kui andmekogude andmekirjelduste avaldamise kohana, RIHA toimiks n-ö „andmekogude kataloogina“, mille vahendusel on võimalik saada ülevaade avaliku sektori andmekogudest, nende haldajatest, nendega seotud õigusaktidest jm üksikasjadest)

Kahe süsteemi ülalpidamine on ressursi ebaotstarbekas kasutamine, eriti kui arvestada, et eesmärk on topelttööd vähendada. See alternatiiv looks olukorra, kus dubleerida tuleb andmete kirjeldusi ning neid mõlemas kohas ajakohasena hoida. Samuti tuleks arvestada mõlema süsteemi arendus- ja halduskuludega.

III Alternatiiv – AvTS § 439 lõike 1 punktis 6 nimetatud kindlustav süsteem nimetatakse ümber „andmete teabevärava süsteemiks“ ning selle alusel kehtestatud RIHA määrus nimetatakse ümber ATV määruseks. Sisuliselt kujundatakse tänane RIHA aluseks olev õigusakt ümber ATV aluseks olevaks õigusaktiks

RIHA kooskõlastusprotsess on olnud ebaefektiivne ning see probleem jääb III alternatiivi puhul lahendamata. Tervitatav on see, kui riiklikest andmekogudest ülevaate saamiseks oleks üks platvorm ning lahendatud saaksid ka RIHA kasutajamugavuse ja vananenud struktuuriga seotud probleemid.

IV Alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsessi ette nägevad sätted tunnistatakse kehtetuks, andmekogude registreerimise kohustus säilib, kuid kujundatakse ümber. RIHA kui keskkonna ülalpidamisest loobutakse ning RIHA määrus tunnistatakse kehtetuks. Andmekogude registreerimine toimub ATV-s

Puhtalt lehelt alustamine eeldab palju tegevusi ning luua tuleb uued juhendid, paika panna töökorraldus ja luua uus õigusraamistik.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister