Lp Liisa-Ly Pakosta Teie 09.12.2025 nr 8-3/9867-1

justiits- ja digiminister

Justiits- ja Digiministeerium Meie 06.01.2026 nr 2-3/222-5

**Avaliku teabe seaduse muutmise**

**seaduse väljatöötamiskavatsus**

Eelnõude infosüsteemis (EIS) oli kooskõlastamisel Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsust (VTK). Kuigi Eesti Linnade ja Valdade Liitu polnud EIS-is kooskõlastajaks märgitud, esitame VTK kohta allolevad ettepanekud.

Peame vajalikuks märkida, et eelnõu, mis puudutab kohaliku omavalitsuse (KOV) üksuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust, tuleb kooskõlastada üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liiduga.

**1.** Rõhutame, et KOVide kui andmekogude vastutavate töötlejate võimekus andmejälgija kasutuselevõtuks võib võrreldes muu avaliku sektori asutustega oluliselt erineda. Tegemist on KOVidele olulise küsimusega ning palume seda VTK-s ka rõhutada.

**2.** Juhime tähelepanu põhimõttelisele küsimusele - KOVide andmekogude õigusliku aluse puudumine - mille lahendamine on eelduseks AJ kohustuslikuks rakendamiseks kohalike omavalitsuste (KOVide) andmekogudes.

Toetame VTK eesmärki suurendada andmetöötluse läbipaistvust, kuid peame vajalikuks rõhutada, et enne AJ kohustuslikuks muutmist tuleb lahendada KOVide andmekogude õigusliku aluse probleem.

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb andmekogu, milles töödeldakse isikuandmeid, asutada seadusega või selle alusel antud määrusega, kusjuures seaduses peab olema selge ja täpne volitusnorm isikuandmete töötlemiseks. Paraku ei ole enamikul KOVide poolt asutatud andmekogudel sellist seaduslikku alust (ainsaks erandiks on kalmistuseadus, mis sätestab selgesõnaliselt töödeldavate andmete koosseisu). Sellises olukorras ei ole võimalik alustada andmetöötluse läbipaistvusega ilma, et eelnevalt oleks loodud vajalikud seaduslikud alused nende andmekogude pidamiseks.

Seetõttu teeme ettepaneku, et enne AJ kohustuslikuks muutmist KOVide jaoks tuleb vajadusel algatada seadusemuudatused, millega antakse KOVidele selged ja täpsed volitusnormid isikuandmete töötlemiseks konkreetsetes andmekogudes. Alles seejärel saab AJ kohustuslikkust KOVide suhtes õiguspäraselt ja sisuliselt rakendada.

Justiits- ja Digiministeerium on varasemalt selgitanud, et *on valmis võtma oma tööplaanidesse analüüsi, mis käsitleb seadusliku aluse nõude, põhiõiguste riive intensiivsuse ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ühildamist* ning ootame jätkuvalt, et see analüüs valmiks.

Ka VTKs viidatud Justiitsministeeriumi 2021. aasta analüüs „Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile“ toonitas vajadust andmekogud regulatsiooniga vastavusse viia. **Kõnealuse analüüsi peamine lahenduseta jäänud punkt ongi KOVide olemasolevate andmekogude õiguslik alus.**

**3.** Isiklikul otstarbel tehtud päringute kuvamine andmejälgijas

VTK koostajad on palunud arvamust selle kohta, kas andmejälgijas peaks kajastuma ka päringud, mis on tehtud isiklikul otstarbel (nt kinnistusraamatusse tehtud päringud, kus päringu tegija on füüsiline isik, kes kasutab andmeid eranditult isiklikul või kodusel eesmärgil).

Leiame, et selliste päringute kuvamine andmejälgijas ei ole põhjendatud järgmistel põhjustel:

• Kuna isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt ei kohaldu määrus isikuandmete töötlemisele, mida teostab füüsiline isik eranditult isiklikul või kodusel eesmärgil, ei saa selliseid päringuid käsitleda IKÜM tähenduses isikuandmete töötlemisena, millele laieneksid läbipaistvuse ja teabeõiguse nõuded.

• Ainuüksi päringu tegija nime kuvamine ei võimalda andmesubjektil tegelikult oma õigusi teostada. Kui päringu tegija on näiteks eraisik, kelle kontaktandmed ei ole avalikud, ei ole andmesubjektil võimalik temaga ühendust võtta ega selgitusi küsida. See võib tekitada andmesubjektis põhjendamatut ärevust või segadust, ilma et tal oleks tegelikku võimalust oma õigusi realiseerida.

• Samuti ei ole päringu teinud isikul kohustust andmesubjekti pöördumisele vastata, kuna tegemist ei ole andmetöötlejaga IKÜM mõttes. Seega ei saa andmesubjekt oma õigusi (nt selgitustaotlus, vastuväide) nende isikute suhtes kehtestada.

• Selliste päringute kuvamine võib kaasa tuua põhjendamatuid konflikte, kaebusi ja andmekaitseasutuse töökoormuse kasvu, ilma et see tegelikult suurendaks andmetöötluse läbipaistvust või aitaks kaasa andmesubjekti õiguste paremale kaitsele.

**Seetõttu leiame, et andmejälgijas tuleks kajastada üksnes need päringud, mis on tehtud andmekogude pidajate või muude andmetöötlejate poolt avalike ülesannete täitmise käigus, mitte aga isiklikul otstarbel tehtud päringud, millele IKÜM ei kohaldu.**

**4.** Ettepanekud, mis on seotud andmekogude pidajatele laekuvate andmesubjekti päringute, teabenõuete ja selgitustaotluste mahust tuleneva halduskoormusega.

VTK sissejuhatuses ja punktis 4 on märgitud, et andmejälgija (AJ) kasutamine suurendab riikliku andmetöötluse läbipaistvust, toetab andmesubjektide õiguste tõhusat teostamist ning aitab ühtlasi vähendada asutuste halduskoormust, sealhulgas andmesubjektide päringute ja selgitustaotluste mahtu. Selline eesmärgipüstitus on iseenesest põhjendatud ja kooskõlas IKÜM-ist tulenevate läbipaistvuse põhimõtetega. Samas näitab senine praktika, et suurem nähtavus andmetöötlustoimingute osas ei pruugi automaatselt kaasa tuua päringute mahu vähenemist. Vastupidi – mida rohkem inimesel on võimalik näha enda kohta tehtud andmetöötlustoiminguid, seda enam võib tal tekkida küsimusi nende toimingute eesmärgi, aluse ja põhjendatuse kohta.

Sellest tulenevalt **ei ole põhjendatud eeldus, et AJ kasutuselevõtt iseenesest vähendab halduskoormust**; andmetöötluse läbipaistvuse suurenemine võib praktikas kaasa tuua ka andmesubjektide päringute ja selgitustaotluste arvu kasvu. Praktikas on seda näidanud ka uutes andmekogudes AJ kasutuselevõtt – igakordselt toob see kaasa erinevate pöördumiste mahu suurenemise ja seega töökoormuse kasvu. Palume seda ka seletuskirjas ühtlaselt ja läbivalt kajastada (lk 13 teine lõik (võimalik negatiivne mõju) *vs* lk 11 arvutuskäik *vs* lk 13 lõpus algav lõik Mõju halduskoormusele).

Seda järeldust toetab ka VTK punkt 1, milles on märgitud, et andmesubjektidel puudub terviklik ülevaade sellest, kuidas nende isikuandmeid avalike ülesannete täitmisel andmekogude vaheliste päringute kaudu töödeldakse, sealhulgas kelle poolt, millal ja millisel eesmärgil. Andmesubjektil on keeruline aru saada, kes ja millisel eesmärgil tema andmeid kasutab, kuna see eeldab head arusaamist nii avalikest ülesannetest kui ka erinevate andmekogude ülesehitusest ja eesmärkidest. Selline olukord loob pinnase andmetöötlustoimingute valesti tõlgendamiseks ning asjatute selgitustaotluste ja teabenõuete esitamiseks. Praktikas on ligikaudu enamik andmete töötlustest õiguspärased päringud, kuid selle asjaolu väljaselgitamine ja andmesubjektide teabepäringutele vastamine on võtnud avaliku sektori teenistujatelt vägagi palju tööaega.

VTKs seatud eesmärgi saavutamiseks on vajalikud täiendavad meetmed. **Eelkõige tuleks vähendada olukordi, kus andmejälgijas kuvatav teave tekitab põhjendamatuid küsimusi ega ole andmesubjektile arusaadav**.

**5.** AJ-s ei peaks kajastuma automaatpäringud (nn masin-masin päringud), mida tehakse üksnes andmekvaliteedi tagamise eesmärgil, vaid üksnes need päringud, mis on seotud isikuandmete kasutamisega konkreetse isiku suhtes. Lisaks võiks andmejälgijas kajastuda päringud hetkest, kui konkreetse isikuga seotud päringu vastus on tõesti avatud ja isikuandmeid vaadatud – nt ei ole alati teada inimese isikukood ja tehakse nimepäringuid, millisel juhul enamuse samanimeliste andmeid isegi ei avata, kinnistusraamatu päringuloogikaga on probleemid pikalt kestnud jms.

Samuti tuleb andmekogude vastutavatele töötlejatele kehtestada kohustus:

• koolitada kõiki andmekogu kasutajaid;

• luua kasutajate vajadustest lähtuvaid minimaalse andmekoosseisuga päringuid (nt juhtudel, kus piisab vastusest „jah/ei“, mida kõik süsteemid, sh STAR, praegu ei võimalda);

• tagada tehniline võimalus märkida andmekogus päringu tegemise põhjus, nagu see on lahendatud rahvastikuregistris.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Veikko Luhalaid

tegevdirektor

Annemarii Hunt

[annemarii.hunt@elvl.ee](mailto:annemarii.hunt@elvl.ee)

Kaimo Käärmann-Liive

[kaimo@elvl.ee](mailto:Kaimo@elvl.ee)