



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 27.06.2026 nr 8-1/4965-1

Meie 08.07.2026 nr 2.3-4/26/2613-2

Arvamus eelnõule

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspeksioonile arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse 3. juuli 2008. a määruse nr 111 „E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu.

Meil on eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

1. Eelnõu punktiga 1 lisatakse kehtivasse põhimäärusesse e-toimiku süsteemi eesmärk, milleks muu hulgas on ka süsteemi sisemise töökorralduse analüüsimiseks ja planeerimiseks vajaliku statistika ja analüüsi koostamine. Seletuskirjas on selgitatud, et muudatusega ajakohastatakse e-toimiku süsteemi eesmärgi kirjeldust ning täpsustatakse, et süsteem toetab lisaks menetluste läbiviimisele ka statistika ja analüüsi koostamist ning õiguspoliitiliste otsuste tegemist.

Siinjuures juhime tähelepanu andmekogu asutamise volitusnormidele, mis sellisel eesmärgil toimumvat andmetöölust ette ei näe. KrMS § 210 lõige 1, VTMS § 81¹ lõige 1 ja TsMS § 60¹ lõige 1 näevad küll ette kriminaal-, karistus- ja õiguspoliitiliste otsuste tegemiseks vajaliku statistika kogumist, samuti kohtute töö korraldamist, kuid ei näe ette võimalust töödelda andmekogu andmeid süsteemi sisemise töökorralduse analüüsimiseks ja planeerimiseks.

Andmekaitse Inspeksioon on andmekogude juhendis¹ selgitanud, et *andmekogu eesmärk peab olema seaduses sätestatud, sest see ongi volitusnormi tuum. Vajalik ei ole andmekogu täpse nime seaduses sätestamine (see võib tulla ka põhimäärusest). Kuid hädavajalik on, et volitusnorm annaks vastuse küsimusele, millisel eesmärgil, milliste ülesannete täitmiseks andmekogu luuakse. Ilma selleta on raskendatud kontroll andmekogu pidamise õiguspärasuse ja isikuandmete töötlemise ulatuse üle. Seega peab seaduse volitusnormis sätestatud andmekogu eesmärk kajastama kõiki neid eesmärke ja ülesandeid, mille täitmise lihtsustamiseks andmekogu andmeid on vajalik töödelda.*

Siinjuures peame vajalikuks rõhutada, et isikuandmete töötlemine on põhiõiguste ja -vabaduste riive, sest mõjutab nii pere- ja eraelu puutumatus kui ka informatsioonilise eneseteostuse vabadust. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ning põhiseaduse § 3 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles viimases sättes

¹ [Andmekogude juhend](#)

väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Samuti on Riigikohus rõhutanud, et intensiivse riive korral peab olulisuse põhimõttest tulenevalt seadusandja otsustama lubatava haldustegevuse sisu, ulatuse ja mahu. Seega, kuna e-toimiku süsteemis isikuandmete töötlemisel riivatakse inimese õigust privaatsusele, siis peavad sellise riive alused ja ulatus tulema seadusest ning neid ei tohiks muuta madalama taseme õigusaktiga.

Samuti näeb EL isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artikkel 6 lõige 3 ette, et kui isikuandmete töötlemise aluseks on avaliku ülesande täitmine (IKÜM artikkel 6 lõige 1 punkt e) või juriidilise kohustuse täitmine (IKÜM artikkel 6 lõige 1 punkt c), siis tuleb töötlemise alus kehtestada liikmesriigi õigusega ning selles õiguslikus aluses määratakse kindlaks ka isikuandmete töötlemise eesmärk, töötlemisele kuuluvate andmete liik, asjaomased andmesubjektid, isikuandmete avaldamist ja säilitamist puudutav.

Leiame, et praegune volitusnorm on liiga ebamäärane, jättes täitevvõimule liiga suure otsustusõiguse, mis võib viia olukorrani, kus isikuandmete töötlemise olulised tingimused on reguleeritud vaid määruste tasandil. Just seaduseandja peab otsustama kõik olulised andmekaitseküsimused, jättes täitevvõimule vaid täpsustavad ja korraldusküsimused.

Ühtlasi juhime tähelepanu Justiits- ja Digiministeeriumi juhisele², milles on selgitanud, et andmekogude puhul tuleb seaduses sätestada, millisel eesmärgil ja milliste ülesannete täitmiseks andmeid töödeldakse – andmekogu peetakse seadusest tuleneva ülesande täitmise lihtsustamiseks. Lisaks näeb juhis ette, et seaduses tuleb muu hulgas sätestada ka see, milliseid isikuandmete kategooriaid andmekogus töödeldakse ja kui kaua neid säilitatakse, kes on isikuandmete kaasvastutavad töötledjad ning volitusnorm põhimääruse kehtestamiseks koos selle raamidega (nt pidamise kord, andmeandjad, andmevahetus teiste andmekogudega, vastutava/volitatud töötleja ülesanded, juurdepääs ja väljastamise kord, muud korralduslikud küsimused). E-toimiku süsteemi asutamist puudutavates volitusnormides juhises nimetatud osa puudub, mistõttu soovitame edaspidi eelnimetatud seaduste muutmisel vaadata üle ka andmekogu asutamist puudutavad volitusnormid.

2. Eelnõu punktiga 2 ajakohastatakse e-toimiku süsteemi ülesehituse kirjeldust. Seletuskirjas on selgitatud, et *kehtiva regulatsiooni asemel loetakse e-toimiku süsteemi peamised funktsionaalsed osad ning tehnilised komponendid. Muudatusega nähakse ette, et e-toimiku süsteem koosneb põhisüsteemist, avalikust liidesest, kriminaalmenetluse liidesest, värteomenetluse liidesest, digitoimikust, statistikakeskkonnast ning muudest e-toimiku süsteemiga liidestatud infosüsteemidest ja tehnilistest komponentidest.* Lisaks on seletuskirjas selgitatud, et kehtivas põhimääruses sisalduv süsteemi ülesehituse kirjeldus on aegunud ega vasta enam süsteemi tegelikule arhitektuurile. E-toimikuga on X-tee kaudu liidestatud ligikaudu 40 infosüsteemi ning kõigi nende eraldi nimetamine määruuses ei ole otstarbekas, kuna liidestatud süsteemide arv ja nimetused muutuvad pidevalt.

Siinjuures võib nõustuda sellega, et kehtiva põhimääruse tehniline kirjeldus on ajale jalgu jäänud. Samas ei saa andmekogu põhimääruses läbipaistvusest loobuda üksnes põhjusel, et liidestatud infosüsteemide arv muutub. Kui põhimäärus kasutab sõnastust „muud e-toimiku süsteemiga liidestatud infosüsteemid ja tehnilised komponendid“, peab olema selge, kas need on e-toimiku süsteemi osad, andmeandjad, andmesaajad, tehnilised vahendajad või eraldiseisvad infosüsteemid. Sellest sõltub ka vastutus andmekvaliteedi, juurdepääsu, logimise, andmesubjekti õiguste ja rikkumiste käsitlemise eest.

AvTS § 43⁵ lõike 1 järgi tuleb andmekogu põhimääruses muu hulgas sätestada ka andmeandjad. Oleme andmekogude juhendis selgitanud, et andmekogu põhimääruses tuleks muu hulgas välja tuua ka andmete allikad ehk millistest andmekogudest või kelle

² [Andmekaitseõiguse ja avaliku teabe juhised eelnõu koostajale](#)

käest (millistelt andmeandjatelt) andmeid saadakse. Seeläbi määratakse tegelikult kindlaks, millised on andmekogu unikaalsed põhiandmed.

Palume eelnõud ja seletuskirja täiendada selliselt, et oleks selgelt eristatav, millised komponendid on e-toimiku süsteemi osad ja millist eesmärki need täidavad (näiteks jääb ebaselgeks, millistest andmetest koosneb digitoimik ning mis on selle eesmärk) ning millised infosüsteemid on üksnes liidestatud andmeandjad või andmesaadajad (sh milliseid andmeid andmeandjad e-toimiku süsteemi edastavad) ning millised osapooled täidavad tehnilise töötaja ülesandeid.

3. Eelnõu punktiga 3 täiendatakse põhimääruse § 2 lõikega 1¹, mille kohaselt koosneb statistikakeskkond keskandmekogust ja andmeandjate edastatavatest andmetest. Ebaselgeks jääb, mida tähendab keskandmekogu (sh milliseid andmeid see sisaldab) ning milliste andmeandjate poolt edastatud andmed kantakse statistikakeskkonda. Kehtiva põhimääruse § 19¹ lõikes 1 on juba sätestatud, et statistikakeskkond e-toimiku süsteemi kuuluv ning selle andmeid koondav keskkond, millest võib järeldada, et tegemist on lähteandmekogu andmetest koosneva andmelaoga, mille eesmärgiks on võimaldada statistika ja analüüside koostamist. Seega ei ole selge, milline on plaanitava muudatuse eesmärk.

Samuti vajab seoses statistikakeskkonnaga täpsustamist ametnike andmetega seonduv. Sätte sõnastusest võib välja lugeda, et statistikakeskkond koosneb andmetest, mida töödeldakse pseudonüümitud kujul, v.a ametnike andmed. Ametnike nime, isikukoodi ja töötamise andmete isikustatud kujul töötlemine statistikakeskkonnas on andmekaitseoluliselt oluline erand. Seletuskirjas on selgitatud, et see võimaldab teha täpsemat statistikat konkreetsete menetlejate menetluses olevate asjade üle, kuid põhimääruse tasandil ei ole piisavalt selge, milliste ametnike andmeid, millise ajavahemiku kohta, kellele nähtavalt ja milliste otsuste tegemiseks kasutatakse. Siinjuures tuleks eriti vältida olukorda, kus statistikakeskkond kujuneb sisuliselt isikustatud töösoorituse või töökoormuse jälgimise vahendiks ilma selgete õiguslike piiride ja kaitsemeetmeteta. Kuigi kohtute töökoormuse analüüs võib olla õigustatud, peab põhimäärus eristama süsteemi juhtimis- ja planeerimisanalüüsi individuaalse teenistujapõhise hindamise andmetööstusest.

4. Eelnõu punktiga 5 muudetakse kehtiva põhimääruse § 4 lõike 2 sõnastust. Seletuskirjas toodud selgitustest nähtuvalt sätestatakse kehtiva regulatsiooni asemele üldisem ja selgem loetelu asutustest ning isikutest, kes töötlevad e-toimiku süsteemis andmeid oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Volitatud töötajatena nimetatakse kohut, prokuratuuri, uurimisasutusi, kohtuväliseid menetlejaid, julgeolekuasutusi, vanglaid ja arestimajasid, kriminaalhooldusametnikke ning muid seaduses sätestatud asutusi nende pädevuse piires.

Kindlasti peame töötajate loetelu ajakohastamist vajalikuks, kuid samas jääb eelnõu sõnastus osaliselt liiga üldiseks. Eriti vajab täpsustamist väljend „muud seaduses sätestatud asutused nende pädevuse piires“. Selline avatud viide võib olla praktiliselt vajalik, kuid andmekogu põhimääruses peab olema võimalik aru saada, millist liiki asutused, milliste seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks ja millises andmetöötlusrollis e-toimiku andmeid töötlevad. Lisaks tuleb eristada sisulist andmetöötajat ja tehnilist töötajat. Näiteks RIK ning eelnõus nimetatud SMIT rollid ei ole olemuslikult samad kui kohtul, prokuratuuril või uurimisasutusel. Tehnilise töötaja ülesanded, ligipääsu ulatus ja vastutus peavad olema põhimääruses selgelt eristatavad sisuliste menetlusasutuste rollist. Palume eelnõu selles osas kindlasti täiendada selliselt, et oleks selgelt aru saada, milline asutus millist rolli täidab ning millised on selle rolliga kaasnevad ülesanded ja vastutus.

5. Eelnõu punktiga 7 täiendatakse kehtiva põhimääruse § 5 punktiga 6¹, mille kohaselt korraldab andmekogu vastutav töötaja järelevalvet e-toimiku süsteemi kasutamise, juurdepääsõiguste ja logide kontrollimise üle. Sätte sõnastusest võib välja lugeda, et

vastutav töötleja teostab järelevalvet nende üle, kes logisid kontrollivad. Ilmselt ei ole seda silmas peetud, vaid pigem on vastutava töötleja ülesandeks teostada järelevalvet logimise, süsteemi kasutamise ja juurdepääsuõiguste üle. Palume eelnõu sõnastust muuta selliselt, et oleks selgelt aru saada, mille üle andmekogu vastutav töötleja järelevalvet teostab.

6. Eelnõu punktiga 8 muudetakse põhimääruse § 6 lõike 1 punkti 6 ning sätestatakse, et volitatud töötleja tagab, et andmeid töötlevad üksnes sellise õigusega isikud vastavalt õigusaktides sätestatud eesmärgile ja ulatusele. Lisaks täiendatakse § 6 lõikega 2, mille järgi määrab volitatud töötleja oma pädevusse kuuluvate isikuandmete töötlemise eest vastutavad isikud ning tagab andmesubjekti õiguste teostamise seaduses sätestatud korras. Leiame, et säte vajab täpsustamist. Sõnastus „tagab andmesubjekti õiguste teostamise seaduses sätestatud korras“ on liiga üldine, arvestades e-toimiku süsteemi mitme menetlusliigi, mitme asutuse ja eri juurdepääsupiirangutega andmeid. Andmesubjektile peab olema arusaadav, kelle poole ta saab pöörduda, milline asutus hindab juurdepääsu võimaldamist või piiramist ning kuidas lahendatakse olukorrad, kus andmed pärinevad ühest asutusest, kuid neid töödeldakse või kuvatakse teise süsteemi kaudu. Soovitame täiendada eelnõu ja seletuskirja selliselt, et oleks aru saada, kuidas jaguneb andmesubjekti õiguste tagamise vastutus vastutava töötleja, volitatud töötlejate ja tehniliste töötlejate vahel.
7. Ühtlasi juhime tähelepanu kehtiva põhimääruse § 2 lõigetele 2–4, mille puhul on tegemist sisutühjade sätetega. AvTS § 43⁹ lõike 5 järgi toimub andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskihi ehk üle X-tee, mistõttu selle kordamine põhimääruses ei ole vajalik. Samuti ei ole vajalik põhimääruses rõhutada, et andmekogus kasutatakse automatiseeritud andmetöötlust ja andmeid säilitatakse digitaalsel kujul. Tegemist on sisutu sättega. Infosüsteem on defineeritud küberturvalisuse seaduses ning selle järgi kujutabki infosüsteem endast digitaalset andmetöötlust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Virve Lans
Virve.Lans@aki.ee
627 4132