



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 14.12.2025 nr 8-3/9867-1,
JDM/25-1397/-1K
Meie 30.12.2025 nr 1.1-11/5378-3

**Avaliku teabe seaduse muutmise
seaduse väljatöötamiskavatsuse
kooskõlastamine**

Austatud proua Pakosta

Rahandusministeerium kooskõlastab avaliku teabe seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse järgmiste märkustega:

1. VTK-st ei ole võimalik välja lugeda võimalust järgmiste erandite kohaldamiseks:

- 1) masspäringud, regulaarsed automaatpäringud, masin-masin päringud – puudub ametnikust töötleja ja nende osas võiks kodaniku huvi päringu vastu olla tühine. See hoiab andmestiku kvaliteetsena ja väldib asutuste koormamist põhjendamatute infopäringutega. Erandite regulatsioon on hetkel andmekogu põhine, kuid peaksid eksisteerima ka päringupõhiseid erandid. Masspäringuid tehakse praegu suuresti tehnilistel (jõudluse) põhjustel;
- 2) uurimisasutuste poolt või kriminaalmenetluses tehtud päringud üldiselt (või kuni menetluse lõpetamiseni);
- 3) sama x-tee päringut võidakse kasutada nii haldusmenetluse kui süüteo/kriminaalmenetluse raames. Peab olema tagatud, et uurimisasutuse poolt tehtud päringud ei jõuaks andmejälgijasse või jõuaks sinna peale menetluse lõppemist. Jätkuvalt vajab see probleem lahendamist. Küsimus tõstatati ka 18. novembril 2025. a toimunud kohtumisel Justiits- ja Digiministeeriumiga, millele vastati, et probleemiga tegelemiseks luuakse uuel aastal töögrupp. Teadmata, kas või kuidas menetluse lõpu infot edastada vastutavale osapoolele või andmetöötluslepingute vajadust, ei saa täpselt hinnata arendus- ja ressursivajadust. Samuti võib lahenduseks olla päringut tegeva osapoole juures Andmejälgija rakendamine, mis nõuab arendust ja haldust. Seetõttu hakkab Andmejälgija kohustuslikul rakendamisel olema mõju nii andmete andjatele kui andmete saajatele, mõlemad vajavad x-tee teenuse tasemel analüüse.
- 4) välistama peaks rahvusvahelise ametiabi raames tehtavad päringud. Riigisisese õigusega ei ole võimalik kohustada välisriike teavitama Eesti ametiasutusi menetluste lõppemisest, mistõttu puudub mehhanism logide õigeaegseks avalikustamiseks. Erand väldiks ebaselgust ja rahvusvahelise koostöö takistamist.

2. Andmejälgijaga liidestumisega seotud vastutus ja rollijaotus vajab täpsustamist. Selgelt peab nähtuma, millises rollis andmekogu vastutavale töötlejale (AvTS § 43¹⁰ lõige 2)

kohustused tekivad. Väljatöötamiskavatsuse selgitavast osast võib järeldada andmeandjale laskuvat kohustust, kuid väljatöötamiskavatsuses välja pakutud muudatused jätavad võimaluse erinevateks tõlgendusteks. Andmeid töötleb eelkõige andmesaaja andmekogus, mille jaoks andmeid päritakse.

Teeme ettepaneku sätestada andmejälgijaga liidestumise kohustus andmesaajale. Tema algatab menetluse, teab isikuandmete töötlemise eesmärgi ning teab, millal on lubatud logikirje avalikustamine ilma menetlust kahjustamata.

See võimaldab vältida ka andmete dubleerimist (mõlema osapoole poolt teavitamist) ja ebamõistlikku ressursikulu, mis kaasneks tuhandete andmevahetuslepingute muutmisega.

Juhime tähelepanu, et praegu puudub X-tee lahenduseks vajalik tehniline ja õiguslik mehhanism, millega andmesaaja saaks teavitada andmete väljastajat logikirje avalikustamise piirangust või selle äralangemisest (nt menetluse lõppemisest).

3. Ebaselged on olukorrad, millisel juhul tuleb/ei tule andmejälgijaga liidestada ja kuidas käsitleda isikukoodi töötlemist:

1) Kui tehakse päring nt Mari Maasika isiku osas (isikukoodi alusel), aga vastuses antakse ka teiste isikute andmeid. Nt tehakse päringu sõiduki omaniku osas, kuid vastusena tulevad kaasa ka sõiduki kasutajad. Kas andmejälgijas tuleb päring nähtavaks teha ka sõiduki kasutajate osas? Või ainult selle isiku osas, kelle osas päring tehti?

2) Nt keske volituste haldamise süsteemi Pääsukese teenuse kasutus, kus Riigi Infosüsteemi Ameti (edaspidi RIA) kaudu tehakse päring Maksu- ja Tolliameti suunas, sisendiks on ettevõtte registrikood, väljundiks esindajad (nii juriidilised kui füüsilised isikud). Kas ja mida andmejälgijasse tuleb edastada? Kes on päringu teostajaks, kui päring tehti Pääsukeses ühe ettevõtte juhatuse liikme poolt, kas isik või ettevõtte?

3) Kas avaldada tuleb ka maksukorralduse seaduse § 27 mõistes avalike andmete kohta tehtud päringud, mille sisendiks on isikukood? Nt maksuvõla kohta saab x-tee teenustega teha päringuid.

4) Kas kohustus kohaldub ainult riigiasutuste vahelises andmevahetuses või ikkagi kõigile (KOV-d, ettevõtted, kodanikud, välisriigi ametiasutused jne)?

5) Kas kohustus kaasneb siis, kui tehakse päring isikukoodi alusel või ka siis, kui väljundis on isikukoodid?

6) Teadmata on täielik avalikustamisele kuuluv andmekoosseis. Hetkel puudub teadmine, kas ja kus on täpselt fikseeritud andmejälgijas avalikustamisele kuuluv andmekoosseis. See muudab keeruliseks arenduse sisu ja mahu täpse hindamise. Kui andmekoosseis võib sisaldada andmepäringu tegija nime ja isikukoodi, siis igas menetluses ei pruugi olla lubatud ega õigustatud seda infot avaldada, arvestades isikuandmete kaitse ja menetlusosaliste õiguste põhimõtteid. Vaja on täpsemat regulatsiooni ja analüüsi andmekoosseisu osas, et vältida õiguslikke riske ja tagada proportsionaalsus andmete avalikustamisel.

4. Täpsustamist vajab päringu tegemise põhjus. Kas tõesti tänased logikirjed sisaldavad juba päringute tegemise põhjendusi/selgitusi? Väljatöötamiskavatsuses on välja toodud, et logikirjete põhjendused on tihti selgusetud. Toodud on näide pikast põhjendusest, kus sisuliselt näib olevat loetletud mitu erinevat võimalikku menetlust. Tegelikult eksisteerib ka täna sarnane olukorras, kus nt Transpordiametisse teevad sõidukite osas päringuid erineva ametnikud erinevate menetlustega seoses. See tähendab, et päringut tehes tuleb päringu tegemise põhjus eraldi valida või sisestada või arendada reeglistik, mis võimaldaks kas ametniku rollist vms tulenevalt logikirjesse panna konkreetsem menetluse liik, millega seoses päring tehtud on. Siit tõusetuvad järgmised probleemid:

1) Kelle vastutus on tagada Andmejälgijasse kuvatava päringu selgituse selgus? Kui Andmekogu vastutaval töötlejal, siis kas võib keelduda teenindamast päringuid, mille puhul hinnatakse, et selgitus pole piisavalt selge? Kas Andmekogu vastutav töötleja peab selgituste üle järelevalvet pidama?

2) Kelle vastutus on tagada päringute info kajastamine Andmejälgijas? Väljatöötamiskavatsus viitab, et Andmekogu vastutaval töötlejal on kohustus liidestuda Andmejälgijaga, kuid ei ütle selgesõnaliselt, kes vastutab päringute kajastamise eest. Siinkohal rõhutame, et andmeid väljastaval andmekogul ei pruugi olla selgust päringu põhjuse või avaldamise piirangute muutumise osas, päringu tegija aga ei pruugi olla andmekogu.

5. Regulasioon peab täpselt määratlema avalikustatavate andmete ulatuse, et tagada proportsionaalsus ja isikuandmete kaitse.

Päringu teinud ametniku nime ja isikukoodi kuvamine ei ole õigustatud ja võib kujutada endast turvariski. Pooldame ametipõhist kuva ja asutusepõhist vastutust. Igal asutusel on kohustus jälgida andmetöötlusreeglite täitmist ning vajadusel tuvastada päringu teinud ametnik, kuid avalikkusele seda ei eksponeerita. See ei ole andmekaitseõiguste tagamisel ka vääramatult vajalik.

Nõustume, et logikirjed peavad olema andmesubjektidele lihtsasti mõistetavad, et vältida päringute suurt hulka. Praktikas võib tulla ette vajadus kasutada ühte andmekoosseisu erinevates menetlustes (nt teavet sõiduki kohta), mis muudab logikirje raskesti mõistetavaks. Juhime tähelepanu, et logikirje põhjenduse teksti sisuline muutmine toob kaasa arenduskulud. Arvestama peab võimaliku andmete säilitamise tähtaegade konfliktiga. Kavandatav 3-aastane andmete säilitamise tähtaeg (§ 43¹⁰ lõige 3) võib olla vastuolus eriseaduste või andmekogude põhimäärustega, kus on ette nähtud lühemad logide säilitamise ajad (nt maksukohustuslaste register). Analüüsima peab seotud infosüsteemide põhimääruste muutmise vajadusi.

6. Mõjude eelanalüüs vajab täiendamist. Eelkõige järgmistes küsimustes:

1) Kaasneda võib andmevahetuslepingute põhjade ülevaatamise vajadus ja olemasolevate lepingute ümber tegemine;

2) Avaliku sektori andmesaajate mõjus võiks olla välja toodud konkreetsed numbrid täna andmejälgijat kasutatava andmekogu pinnalt. Nt võiks olla konkreetselt andmesubjektide teabepäringute arv enne ja pärast andmejälgijaga liidestamist välja toodud infosüsteemi POLIS näitel. Selline näite valik just seetõttu, et ilmselt on isikutel vähem huvi teabepäringuid teha retseptikeskuse, põllumajandusloomade vms registriga seoses.

Mõju andmekogude vastutavatele töötlejatele ja avaliku sektori andmesaajatele: tuleb hakata üheskoos suhtlema, analüüsima ja leidma lahendus ajalise viitega andmete edastamiseks. Kindlasti on tegu lisaarendusega. Hetkel andmejälgijas on viitega andmete edastamise võimalus, aga ainult kindla fikseeritud ajaga. Paraku paljudel juhtudel pole võimalik määratleda aega ette ära, mil andmed/päringud võib avaldada andmejälgijas.

7. RIA roll andmejälgija kui keskse lahenduse kasutuselevõtmisel ei ole piisavalt selge. Väljatöötamiskavatsuses on viidatud, et RIA-t võiks teatud ulatuses käsitada isikuandmete vastutava töötlejana (vt väljatöötamiskavatsuse lk 7), kuid see oluline aspekt ei kajastu väljatöötamiskavatsuse lisas esitatud seadusemuudatustes. Kavandatavates õigusnormides on RIA rolli piiritletud andmejälgija haldamise ja arendamise tagajana, seejuures ei ole üheselt mõistetav, mida haldamine isikuandmete töötlemise kontekstis võiks tähendada. RIA roll

andmejälgija kui isikuandmeid sisaldava teabe töötlemisel tuleks õigusaktides selgemalt määratleda.

8. AvTS § 43⁹ sätestab riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide loetelu. Palume eelnõu seletuskirjas selgitada, miks ei ole andmejälgija kindlustav süsteem, vaid eraldiseisev kohustuslik infosüsteem.

9. Väljatöötamiskavatsuse punktis 7 käsitletakse olukorda, kus andmejälgijat kasutatakse isiklikul otstarbel, kasutusjuhu näitena on toodud päringud kinnistusraamatusse. See väljatöötamiskavatsuse osa toob esile erinevate huvide põrkumise - ühelt poolt on tegemist avaandmetega, mis on kõigile võrdsetel alustel kättesaadavad, teisalt võivad ka avaandmed oma olemuselt vajada täiendavaid piiranguid (st avaandmete taaskasutamise viisi piiranguid), et tagada tõhusamalt inimese eraelu puutumatuse kaitse. Sellise lähenemise näiteks on 2025. aasta alguses jõustunud kinnistusraamatusse § 74 muudatused. Väljatöötamiskavatsus ei käsitle aga mingilgi moel avaandmeid sisaldavate andmekogude puhul andmejälgija kasutuselevõtmist. Tegemist on olulise küsimusega, kuna andmejälgija kasutamine võib märkimisväärselt riivata avaandmete kohta päringuid tegeva isiku õigusi. Neid vastanduvaid õigusi tuleb eelnõu seletuskirjas põhjalikult analüüsida ning leida tasakaalustatud lahendus.

10. Väljatöötamiskavatsus ei erista andmejälgija kontekstis riigisektorit ega kohaliku omavalitsuse üksusi. Seega tuleb eeldada, et kohustus andmejälgijat kasutada laieneb ka kohaliku omavalitsuse üksustele. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekus andmejälgija kasutuselevõtuks võib võrreldes riigisektoriga märkimisväärselt erineda. Tegemist on olulise küsimusega, mida väljatöötamiskavatsus ei käsitle ei lahenduste kirjelduses ega ka mõjuhinnangus. Palume seda aspekti kindlasti eelnõu seletuskirjas adresseerida.

11. Väljatöötamiskavatsuse lisas toodud eelnõus kavandatud 6-kuuline rakendamise tähtaeg ei ole mõistlikult võimalik. Andmejälgija teekaardi ja täpsemate nõuete ebaselgus ei võimalda asutustel täita planeeritava eelnõu §-s 68¹ lg 1 sätestatud kohustust.

Näiteks Maksu- ja Tolliametil on 73 andmekogu, ligi 60 alamsüsteemi ja 322 X-tee teenust. Iga teenuse liidestamine nõuab detailset analüüsi ja arendusressurssi.

Palume arvestada, et Maksu- ja Tolliamet vajab andmejälgijaga terviklikuks liidestumiseks kuni 2 aastat alates kohustuse jõustumisest. Realistlik tähtaeg kõigi liidestuste lõpuleviimiseks võiks olla 31. detsember 2029. a. Seda eeldusel, et tagatakse ka vajalikud eelarvelised vahendid (kulu suurust ei ole praegu võimalik hinnata).

Palume arvestada, et andmejälgijaga liidestumine tõstab oluliselt MTA töökoormust:

- 1) andmevoogude kasv toob kaasa hüppelise kliendipöördumiste kasvu;
- 2) andmevahetuslepingud tuleb üle vaadata ja muuta;
- 3) tuleb teha revisjon ja teha ümber logikirjed, et andmejälgijas kuvada päringu tegemise põhjust.

Korrektelt on analüüsimata mõju andmekogude vastutavatele töötlejatele ja avaliku sektori andmesaajatele. Koostöös on vaja leida lahendus viitega andmete edastamiseks, kusjuures alati ei olegi ette teada, millal andmeid on võimalik andmejälgijas avaldada. Seegi eeldab lisaarendusi.

12. Normitehniline märkus: kuigi tegemist on alles väljatöötamiskavatsusega, juhime tähelepanu, et avaliku teabe seaduse § 43¹⁰ on juba „broneeritud“ Riigikogus menetluses olevas Justiits- ja Digiministeeriumi koostatud avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõus (759 SE).

13. Oleme seisukohal, et andmejälgijas tuleb teha erand Rahapesu Andmebüroo (edaspidi *RAB*) tegevusele ning nende poolt registritesse tehtavad päringud tuleks jätta andmejälgijas kajastamata.

Eelnõus on välja toodud, et andmesubjekti teabeõigus ei ole absoluutne. Kui eriseaduses sisaldub alus andmesubjekti teabeõiguse piiramiseks, ei kuvata andmesubjektile logikirjeid juhul, kui see kahjustaks mh süütegude tõkestamist ja avastamist. Oleme seisukohal, et RABi puhul on need eeldused täidetud.

Esiteks kahjustaks RABi päringute andmesubjektile avaldamine süütegude tõkestamist ja avastamist. RABi eesmärgiks on tõkestada rahapesu ja terrorismi rahastamist ning tuvastada sellega seotud kuritegusid (vt rahapesu ja terrorismi rahastamise seaduse (edaspidi *RahaPTS*) §-d 53 ja 54). RAB teeb selleks päringuid erinevatesse registritesse (nt täitmisregister, tegelike kasusaajate register). Päringud on vajalikud, et koguda RABi järelevalve all olevate isikute või rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega isikute kohta infot, tuvastada kriminaaltulu ja piirata võimalike kuritegelike rahaliste vahendite käsutamist. RABi tegevus on salajane ning isikul puudub praegu võimalus saada teada tema kohta päringu tegemisest, et ta ei takistaks menetluses tõe väljaselgitamist või ei asuks oma rahalisi vahendeid peitma. Olemuselt on RABi menetlused sarnased kriminaalmenetlusele, kus menetlusest teavitatakse isikut alles siis, kui olulised tõendid on kogutud, et isik ei asuks tõendeid hävitama või rahalisi vahendeid peitma. Et RABil oleks võimalik oma ülesandeid täita, ei tohi andmesubjektidel olla võimalik teada saada tema kohta tehtud päringutest. Seega kahjustaks RABi päringute logide andmesubjektile avaldamine süütegude tõkestamist ja avastamist.

Teiseks esineb õiguslik alus andmesubjekti teabeõiguse piiramiseks. *RahaPTS* § 60 näeb ette piiratud loetelu isikutest ja asutustest, kellele ja mis juhtudel RAB võib enda valduses olevat teavet avaldada. Antud paragrahv ei võimalda andmesubjektidel tutvuda RABi poolt tema kohta kogutud andmetega. See on kooskõlas Rahapesuvastase töögrupi (edaspidi *FATF*) soovitusel nr 29, mille järgi peab RABi valduses olev teave olema konfidentsiaalne ning sellele ligipääs olema piiratud. RABi tegevuse salajasust rõhutab ka see, et konfidentsiaalsed peavad olema kõik RABile esitatavad teated (vt *RahaPTS* § 51, *FATFi* soovitus nr 21). Arvestades RABi tegevuse ja teabe salajasust, tuleks tõlgendada *RahaPTS* § 60 laiendavalt ning piirata ka sellisele teabele ligi pääsemist, mis puudutab RABi tegevust informatsiooni kogumisel ehk RABi poolt tehtud päringuid.

Seega tuleb luua erand RABi tegevusele ning mitte võimaldada andmesubjektidel RABi päringute logidega tutvuda.

Kui Justiits- ja Digiministeerium leiab, et seaduses puudub õiguslik alus, mis võimaldaks piirata andmesubjekti ligipääsu RABi päringutele, palume eelnõus luua alus, mis tagab RABi päringute salajasuse.

Märgime ka, et Eesti ootab Euroopa Kohtu eelotsust selle kohta, kas andmesubjektil peaks olema võimalik teada saada RABi poolt tema andmete töötlemise faktist (vt kohtuasi nr C-222/25).

14. Informatiivselt juhime tähelepanu, et avaliku teabe seadust tuleb koostöös Rahandusministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskusega täiendada ka uue dokumendihaldussüsteemi rakendamiseks vajalike sätetega.

15. Detailsemad märkused õigusnormide kohta esitame eelnõu koostööstamise käigus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Virge Aasa 58851493
Virge.Aasa@fin.ee

Kaur Karus 5885 1387
Kaur.karus@fin.ee

Liina-Riste Pappel 5636 8346
liina-riste.pappel@fin.ee

Mirjam Rannula 5646 7227
Mirjam.Rannula@fin.ee

Anneli Valgma 5885 1315
Anneli.Valgma@fin.ee