Avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus
1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu peamine eesmärk on suurendada läbipaistvust inimeste andmete töötlemisel ametiasutuste poolt. Nii saab inimene teada, kui tema andmeid on vaadatud või kasutatud avalike ülesannete täitmisel. Andmekorralduse muutused aitavad parendada andmete kasutamist, vähendades killustatust andmehalduses ja võimaldades paremat andmekasutust. Eelnõu koondab endas viis suuremat muudatust, mis neid eesmärke täidavad.

Andmejälgijaga saab inimene enda kohta tehtud andmepäringute info kätte iseteeninduslikult Eesti teabevärvast. Andmejälgijaga liidestumine muutub riiklikele andmekogudele kohustuslikuks ning liidestumise üle hakkab järelevalvet tegema Riigi Infosüsteemi Amet. Päringute käsitlemise koormus väheneb, kuid asutustele kaasneb muudatusega ühekordne liidestamise arenduskulu ja püsihaldus.

Riiklik postkast on ühtne ja turvaline kanal ametlike teadete ning dokumentide kättetoimetamiseks. Lahendusega väheneb paberil asjaajamine ja paralleelsete kanalite ülalpidamine. Riiklikku postkasti ühendatakse kaks praegu eraldiseisvat lahendust: riiklik postkast ja kättetoimetamise portaal. Selle tulemusena isik leiab teabe ühest kohast ning asutuste töökoormus väheneb.

Andmekorraldus ja andmete teabevärav on keskne andmekirjeldusi koondav ja neile ligipääsu pakkuv kontaktpunkt Eesti teabeväravas. Sellega seoses kehtestatakse andmekirjeldustele ühtsed standardi- ja ajakohasusnõuded ning antakse selles osas Andmekaitse Inspektsioonile järelevalvepädevus. Andmete korrastamise vaatest tähendab see asutustele ajutist lisatööd, kuid seeläbi tekkiv terviklik ülevaade riigi andmetest parandab andmete leidmist ja taaskasutuse võimalust ning mõjutab seeläbi positiivselt riigi teenuste ja toimimise efektiivsust.

Dokumendihaldussüsteem (DORIS) on uus riigiülene dokumendihaldussüsteem, millele sätestatakse õiguslik raamistik. Uuele süsteemile üleminekul tekib avaliku sektori asutustel ajutine koormus ja kulud, kuid edaspidi halduskulud ja dubleerimine vähenevad ning asutuste vahel on koostöö tõhusam ja süsteem on töökindlam.

Juriidilise isiku andmenõusoleku regulatsiooniga laiendatakse andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu eesmärki, võimaldamaks eraõiguslikul juriidilisel isikul tema soovil edastada temaga seotud andmeid riigi infosüsteemist teisele eraõiguslikule juriidilisele isikule. Muudatuse eesmärk on parandada ettevõtjate andmete turvalist ja õiguspärast edastamist ning luua ettevõtjate jaoks selge ja läbipaistev raamistik nõusolekute ja volituste haldamiseks keskse andmekogu kaudu. Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamine vähendab ettevõtete halduskoormust, sest võimaldab riigi infosüsteemist ettevõtetel oma andmeid lihtsamalt edasi jagada ning hallata ühes kohas oma nõusolekuid ja volitusi.

Eelnõukohase seadusega tehakse ka maksukorralduse seaduses tehniline muudatus, et Maksu- ja Tolliamet saaks kasutada volituste haldamise süsteemi. MTA-le antakse õigus jagada

maksusaladuse andmeid volituste haldamise süsteemiga. See muudab äriühingute esindusõiguse haldamise sujuvamaks.

Kavandatavad muudatused parandavad andmete kättesaadavust ja kasutatavust, suurendavad isikuandmete kasutamise läbipaistvust ning ühtlustavad riigi infosüsteemide toimimist. Muudatustega võib lühiajaliselt kaasneda täiendav töökoormus ja kulutused avalikus sektoris. Ettevõtjate, inimeste ja vabaühenduste halduskoormust eelnõu ei suurenda. Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu laiendamine eraõiguslikele juriidilistele isikutele ei too kaasa üldist kohustust kõikidele andmekogudele nõusolekupõhise andmeedastuse teenuse loomiseks. Kohustus tekib üksnes juhul, kui asutus otsustab sellise andmeteenuse avada. Seetõttu sõltuvad mõjud konkreetse asutuse otsustest ning teenuse tegelikust kasutuselevõtust.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja **andmejälgija (edaspidi ka AJ), riikliku postkasti, andmekorralduse ja andmete teabevärava osa** on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi (edaspidi JDM) digiriigi osakonna AI ja andmete talituse andmete taaskasutuse programmijuht Regiina Sepp (5448 0013, regiina.sepp@justdigi.ee), sama talituse andmehalduse programmijuht Kuldar Aas (522 3571, kuldar.aas@justdigi.ee), sama osakonna teenuste talituse nõunik Marten Jakobson (5884 3195, marten.jakobson@justdigi.ee), sama osakonna IT-õiguse talituse IT-õiguse nõunik Cyrsten Rohumaa (teenistusest lahkunud) ja sama talituse juhataja Stina Avvo (639 7659, stina.avvo@justdigi.ee), õigusloome poliitika osakonna andmekaitse õiguse talituse nõunik Kristel Niidas (5305 5220, kristel.niidas@justdigi.ee) ning Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) õigusosakonna õigusnõunik Mehis Lõhmus (juristid@ria.ee).

Eelnõu ja seletuskirja **riikliku postkasti kättetoimetamise osa** on koostanud JDM õigusloome poliitika osakonna tsiviilõiguse talituse nõunik Mai-Liis Kullama (5347 2954, mai-liis.kullama@justdigi.ee) ja sama talituse juhataja Marget Pae (5303 9969, marget.pae@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja **dokumendihaldussüsteemi DORIS** osa on koostanud Riigi Tugiteenuste Keskuse arendusosakonna jurist-andmekaitseekspert Ragne Tsäkko (5917 1748, ragne.tsakko@rtk.ee) ning dokumendihaldus- ja arhiiviteenuse osakonna juhataja Kristi Madismäe (kristi.madismae@rtk.ee). Rahandusministeeriumist (RaM) osales eelnõu ja seletuskirja ettevalmistamises ka personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (5885 1493, virge.aasa@fin.ee).

Juriidilise isiku andmenõusoleku osa on koostanud JDMi digiriigi osakonna AI ja andmete talituse juhataja Ott Velsberg (teenistusest lahkunud), sama talituse andmete taaskasutuse programmijuht Regiina Sepp (5448 0113, regiina.sepp@justdigi.ee) ning õiguspoliitika osakonna andmekaitseõiguse talituse nõunik Kristel Niidas (5305 5220, kristel.niidas@justdigi.ee). Eelnõu ja seletuskirja koostamisse oli kaasatud Statistikaamet.

Maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS) muudatused ja seletuskirja on ette valmistanud RaM-i maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialist Artur Lundalin (5885 1321, artur.lundalin@fin.ee) ja nõunik Anneli Valgma (anneli.valgma@fin.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud JDM-i õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee) ja juriidilise isiku andmenõusoleku osas Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

1.3. Märkused

JDM-i valitsemisalas on Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 59 lõike 1 alusel digiühiskonna poliitika kavandamine ja elluviimise koordineerimine, avalike e-teenuste arendamise koordineerimine ja nende ühtse platvormi arendamine, riigi infosüsteemide, sh andmepoliitika kujundamine ja koordineerimine ning ministeeriumi pädevuse kohane õigusloome. RaM-i valitsemisalas on VVS-i § 65 lõike 1 alusel muu hulgas avaliku teenistuse poliitika koordineerimine ning riigivaraga seotud tegevus, riigihalduse kavandamine ja koordineerimine ning asjakohaste õigusaktide eelnõude koostamine.

Eelnõukohase seadusega muudetakse järgmisi seadusi:

- AvTS-i 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni (RT I, 09.07.2026, 77);
- kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni (RT I, 11.07.2026, 80);
- MKSi 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni (RT I, 16.10.2026, 12);
- ruumiandmete seaduse (RAS) 2025. aasta 1. jaanuaril jõustunud redaktsiooni (RT I, 30.12.2024, 17);
- tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni (RT I, 11.07.2026, 102);
- väärteomenetluse seadustiku (VTMS) 2026. aasta 1. novembril jõustuvat redaktsiooni (RT I, 11.07.2026, 164).

Koostati üks eelnõu, arvestades menetlusökonoomia põhimõtet ja ühtset eesmärki suurendada läbipaistvust ja selgust ametlikus suhtluses ning vähendada killustatust andme- ja dokumendihalduses. Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, kuid on kooskõlas Euroopa Liidu õiguse nõuetega.

Eelnõu andmejälgija osa on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027 punktiga 211 (andmejälgija kasutamise kohustuslikuks muutmine avaliku teabe seaduse muutmisega). **Riikliku postkasti osa** on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027 punktiga 262 (keskse teabe ja kättetoimetamise lahenduse õiguslik regulatsioon, sh VTK). **Andmekorralduse ja andmete teabevärava osa** on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027 punktiga 207 (avaliku teabe seaduse ja RIHA määruse muutmine õigusliku aluse loomiseks andmete teabeväravale). **Juriidilise isiku andmenõusoleku osa** on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punkti 259 eesmärgiga „Andmenõusolekuteenuse funktsionaalsuste laiendamiseks juriidilistele isikutele tehnilise valmisoleku tagamine“.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamus, sest muudetavate seaduste seas on kohtumenetluse seadusi (Põhiseaduse § 104 p 14).

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu on vajalik, et ajakohastada avaliku sektori teabehalduse õiguslik raamistik ning viia see kooskõlla riigi digitaalse toimimise tegelike vajadustega. Ilma seadusemuudatuseta jääksid senised lahendused killustatuks, mitme keskse teenuse kasutamiseks puuduks piisavalt selge seaduslik alus ning riigil oleks keerulisem tagada isikuandmete töötlemise läbipaistvust, ametliku suhtluse õiguskindlust ja andmekorralduse kvaliteeti.

Kuivõrd inimesed väärivad riigilt oma andmete töötlemise osas suuremat läbipaistvust, siis on seaduseelnõu peamine eesmärk suurendada avaliku võimu läbipaistvust, parandada andmete leitavust ja taaskasutatavust ning vähendada pikemas vaates nii asutuste kui ka kasutajate koormust.

Inimesel puudub lihtne ülevaade, kes ja miks tema andmeid kasutas, mis vähendab usaldust riigi vastu. Lahendusena nähti ette, et andmejälgija (AJ) tehakse riiklikes andmekogudes kohustuslikuks, sätestades seejuures erandid. **AJ eesmärk** on võimaldada inimestel näha, kes, millal ja miks on nende andmeid riiklikes andmekogudes kasutanud. Seaduseelnõus sätestatakse andmejälgija regulatsioon, sealhulgas kasutamise kohustuslikkus avalike ülesannete täitmiseks kasutatavatele andmekogudele, et suurendada andmetöötluse läbipaistvust ja usaldust. Sätestatakse ka erandid, millistel juhtudel andmejälgijat ei rakendata ning sellistele eranditele tuginemise põhjendamiskohustus. Praegu on AJ-ga liidestumine vabatahtlik ja seda on teinud vaid väike osa andmekogudest.[1]

Andmejälgijat käsitlev avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (eelnõu toimiku number: 25-1397) on läbinud kooskõlastamise. Väljatöötamiskavatsuse kohta antud tagasiside ja tehtud märkustega arvestamise tabel oli lisatud seletuskirjale kooskõlastuse ajal.

Riigiasutuste poolt inimeste teavitamine ja dokumentide edastamine on killustunud, mistõttu ametlik suhtlus on ebaselge ja kulukas. Lahendusena nähti **riiklikku postkasti**, mille **eesmärk** on luua ühtne keskne elektrooniline keskkond, mis võimaldab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustel edastada inimestele nii õigusaktidest tulenevalt kättetoimetamist vajavaid dokumente kui ka muud olulist teavet ja teateid senisest lihtsamalt, kiiremini ja kuluefektiivsemalt. Riiklikkusse postkasti ühendatakse kaks eraldiseisvat lahendust: riiklik postkast ja kättetoimetamise portaal. Eelnõukohase seadusega luuakse õiguslik raamistik kättetoimetamisprotsesside ja nendega seotud funktsioonide rakendamiseks.

Lahendus hõlmab kahte sisuliselt erinevat, kuid praktikas tihedalt seotud liiki edastusi:
1) kättetoimetamist vajavad dokumendid, mille õiguslik tähendus ja kättetoimetamise viis on reguleeritud õigusaktides (nt kohtukutsed, ettekirjutused, kohtumäärused, trahvid, korraldused);
2) riiklikusse postkasti teabe edastamine, mis ei ole õiguslikus mõttes kättetoimetamine, kuid on isiku jaoks oluline (nt kutsed sõeluuringule, teavitused dokumentide aegumise kohta, valijakaardid), mida praegu edastatakse killustatult erinevate e-kanalite kaudu.

Keskse elektroonilise keskkonna loomisega soovitakse need edastused koondada ühtsesse ja kasutajale lihtsasse süsteemi, eristades samal ajal selgelt õiguslikult kättetoimetamise ja teabe edastamise. Ühtne lahendus toetab põhimõtet, et e-riigis edastatakse dokumendid ja teave esmalt elektrooniliselt, välja arvatud juhul, kui õigusakt näeb ette teisiti või kui isik on ise märkinud eelistuse kasutada muud kanalit. See aitab vähendada paberil asjaajamist, postikulusid ja menetluste venimist ning tagab, et teated ja dokumendid jõuavad adressaadini õigeaegselt. Keskne keskkond võimaldab ühtlustada ka kättetoimetamise ja teavitamise viise asutustes, vähendades avaliku sektori töökoormust ja kulusid ning parandades kodanike ja ettevõtjate õiguskindlust ja teavituste kasutatavust.

[1] https://www.aki.ee/uudised/kinnisturaamatu-paringud; https://www.aki.ee/uudised/ulevaade-siseministeeriumi-jarelevalvest.

Riikliku postkasti käsitlev „Keskse teabe edastuse ja dokumentide kättetoimetamise tõhustamise lahenduse väljatöötamise kavatsus“ (eelnõu toimiku number: 25-0714) on läbinud kooskõlastamise. Väljatöötamiskavatsuse kohta antud tagasiside ja tehtud märkustega arvestamise tabel oli lisatud seletuskirjale kooskõlastuse ajal.

Praegu on avaandmete ja andmekogude kirjeldamise ning kirjelduste avalikustamise nõuded ebaühtlased. See raskendab andmete leidmist, järelevalvet ja andmete ühekordse küsimise põhimõtte rakendamist. **Andmekorralduse ja andmete teabevärava eesmärk** on korrastada ja ajakohastada riigi andmekorralduse õiguslik raamistik nii, et tekiks terviklik, ajakohane ja ühtsetel põhimõtetel loodud ülevaade avaliku sektori andmetest (s.t avaandmetest ja andmekogudest). See omakorda toetab andmekogude õiguspärasuse ja tehnilise koosvõime probleemide tuvastamist ja parandamist, andmete taaskasutuse võimaldamist ning ühekordse küsimise põhimõtte rakendamist. Riigi andmetest ülevaate saamise keskseks kanaliks ja õiguslikult selgelt määratletud keskkonnaks seatakse andmete teabevärav, mis on tehniliselt senise avaandmete portaali edasiarendus, samasse keskkonda kantakse peale muudatuste jõustumist ka seni RIHAs olevad andmekogude kirjeldused. Samal ajal lihtsustatakse teabevaldajate jaoks andmekogude loomise ja pidamisega seotud protsesse, lõpetades RIHA kooskõlastusprotsessi ja sidudes selle olulised osad andmekogude põhimääruste kooskõlastamise protsessiga.

Praegune andmekorraldus ei toimu ühtselt, mistõttu ei ole süsteemset ja järjepidevat kvaliteedikontrolli selle üle, kas andmekogude pidamine ja andmetöötlus on nii õiguslikult kui tehniliselt nõuetekohane. RIHA kooskõlastusprotsess ja sellele järgnev registreerimine ei toimi süsteemselt: andmekogu dokumentatsioon kooskõlastatakse sageli hilinenult või jäetakse üldse tegemata ning andmekoosseisude muudatused jäävad pahatihti RIHA-s registreerimata. Praegust olukorda süvendavad formalism, käsitöö, topeltkohustused ja nõuded, mis oma ebapraktilisuse tõttu pole tööle hakanud. Selle tulemusena takistab praegune killustunud ja ebaühtlane korraldus andmete rist- ja taaskasutust ning avaliku sektori andmetöötlus ei ole läbipaistev.

Andmete teabeväravat käsitlev avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (eelnõu toimiku number: 26-0172) on läbinud kooskõlastamise. Väljatöötamiskavatsuse kohta antud tagasiside ja tehtud märkustega arvestamise tabel oli lisatud seletuskirjale kooskõlastuse ajal. Eelistatud lahenduseks osutus loobumine RIHA praegusel kujul kooskõlastusprotsessist ja andmekirjelduste nõuete sätestamine (VTK alternatiiv IV).

Dokumendihalduse riikliku infosüsteemi „DORIS“ projektile eelnes 2020. aastal Rahandusministeeriumi tellimusel Civitta Eesti ASi tehtud asutuste dokumendihaldusteenuse hetkeolukorra kaardistus ning konsolideerimise teostatavus- ja tasuvusanalüüs[2]. Analüüsis tuvastati, et valitsusasutustes oli kasutusel kaheksa erinevat dokumendihaldussüsteemi, millest mitu on taakvarad, süsteemid on erinevalt juurutatud ning paralleelne haldus ja arendamine on ressursimahukas, mistõttu teenuse areng on pidurdatud. Suurimad murekohad on seotud just dokumendihaldussüsteemide funktsionaalsuse ja kasutusmugavusega. 2022. aasta kevadel otsustasid kõigi ministeeriumite kantslerid, et täidesaatva riigivõimu asutused tuleks üle viia ühele ühisele dokumendihaldussüsteemile. 2024. aastal alustas Riigi Tugiteenuste Keskus koostöös Registrite ja Infosüsteemide Keskuse ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusega süsteemi arendamist. Keskne dokumendihaldussüsteem on planeeritud järk-

[2] https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-09/DHT%20anal%C3%BC%C3%BCs_l%C3%B5pparuanne_30.10.pdf.

järgult asendama seniseid kasutusel olevaid dokumendihaldussüsteeme. Eelnõuga soovitakse luua õiguslik alus selle süsteemi loomiseks. DORIS-e peamine eesmärk on toetada dokumendihaldus- ja arhiiviteenust, hoides kokku kulusid ning rakendades ühtset standarditud ja kasutajale mugavat platvormi dokumentide ja andmete koosloomeks ja haldamiseks. Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtt võimaldab korraldada riigiasutuste dokumendihaldust ühtsel ja koordineeritud viisil ning juhtida asutuseülest tööd dokumentidega avalike ülesannete täitmisel. Dokumentide loomine, menetlemine, säilitamine ja arhiveerimine toimuvad kooskõlas ühtsete põhimõtete ja nõuetega, mille tulemusena väheneb dokumendihalduse killustatus ja ühtlustuvad tööprotsessid. Keskse infosüsteemi kasutamine loob eeldused dokumendihalduse tõhusamaks korraldamiseks ning asutuste koostöö parandamiseks, võimaldades dokumentide menetlemist ja asutuseüleseid töövooge ühes keskkonnas. See omakorda toetab avaliku halduse läbipaistvust, menetluslikku selgust ja õiguskindlust ning aitab asutustel keskenduda oma põhiülesannete täitmisele. Lisaks võimaldab keskne süsteem rakendada ühtseid tehnilisi ja organisatsioonilisi lahendusi, mis toetavad dokumentide turvalist ja kestlikku haldamist ning loovad aluse süsteemide edasiseks arendamiseks ja koostoimeks riigi teiste infosüsteemidega. Sel viisil toetab süsteem laiemalt riigi digitaalse halduse arengut ning riigi sujuvat toimimist.

DORIS-e kasutuselevõtt ei ole eelnõu kohaselt kohustuslik. Süsteem on mõeldud kasutamiseks eelkõige keskvalitsuse asutustele (s.o ministeeriumitele ning nende haldusala asutustele), kuid tulevikus on süsteemiga võimalik liituda ka teistel avaliku sektori asutustel. DORIS võetakse kasutusele etapiviisiliselt vastavalt asutuste vahel kokkulepitud ajakavale.

Eestis ei ole seni dokumendihaldussüsteemidel olnud seaduse tasandil eraldiseisvat õiguslikku alust. Teiste andmekogude põhimääruste puhul lähtutakse sellest, et seaduse tasandil peab olema sätestatud, mis eesmärgil andmekogu peetakse, milliseid isikuandmete kategooriaid seal töödeldakse, kui kaua neid andmeid säilitatakse, kes on andmekogu vastutav töötleja ning millise volitusega andmekogu põhimäärus kehtestatakse. Seda ennekõike seetõttu, et isikuandmete töötlemine on eraelu puutumatuse riive ja kõik põhiõiguste riive piirid tuleb sätestada seaduses. Dokumendiregistri eripära on see, et AvTS annab üldise õigusraamistiku dokumendiregistri pidamiseks ja selle eesmärk on võimalik seaduses kindlaks määrata ning seda on ka AvTS-i § 11 lõikes 1 tehtud. Samas ei ole seaduses siiani kindlaks määratud vastutavaid töötlejaid ega isikuandmete kategooriaid, kuna dokumendihaldussüsteemi saadetav teave võib sisaldada mis tahes andmeid. DORIS-e puhul tuleks seaduses ette näha andmekogu pidamise eesmärk, vastutav töötleja, töödeldavate isikuandmete kategooriad, isikuandmete säilitamise tähtajad ning põhimääruse kehtestamiseks selge volitusnorm, milles on kajastatud vähemalt andmeandjad ja nendelt saadavad andmed, täpsem andmekoosseis, vastutava töötleja ja volitatud töötleja ülesanded, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord, vajaduse korral andmete säilitamise täpsemad tähtajad ja muud korralduslikud küsimused.

Dokumendihaldussüsteemile DORIS ei eelnenud väljatöötamiskavatsust. DORIS-e projektiga alustati 2022. aasta kevadel, mil kõigi ministeeriumite kantslerid võtsid vastu protokollilise otsuse viia täidesaatva riigivõimu asutused üle ühele dokumendihaldussüsteemile ning olemasolevate süsteemide puhul otsustati jätkata üksnes vältimatu arendustegevusega. 2023. aastal lepiti kokku projekti rahastamine ministeeriumite osalusel ning uue dokumendihaldussüsteemi arendamisega alustas Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) koostöös Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusega (SMIT). 2023. aasta sügisel moodustati dokumendihaldussüsteemi juhtrühm ja aasta lõpus alustas tööd dokumendihaldussüsteemi töörühm, kuhu kuuluvad kõigi ministeeriumite, Riigikantselei, Rahvusarhiivi, Andmekaitse Inspektsiooni ning süsteemi

arendavate asutuste (RTK, SMIT ja RIK) esindajad. Kuivõrd keskse dokumendihaldussüsteemi loomise vajalikkust kinnitati juba 2022. aastal osaliste kaasamise käigus, ei ole otstarbekas sama küsimust uuesti arutada VTK-s ja selle avaliku konsultatsiooni käigus. Vastavalt HÕNTE § 1 lõike 2 punktile 1 ei ole väljatöötamiskavatsuse koostamine vajalik juhul, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline. Käesoleval juhul on DORISega seotud sätete eesmärk luua õiguslik alus dokumendihaldussüsteemi rakendamiseks ning tagada selleks vajalik õiguslik selgus ja toimivus. Eelnõu peab jõustuma 1. juulil 2027, et võimaldada süsteemi õigeaegset kasutuselevõttu ning vältida olukorda, kus dokumentide haldamine toimuks ilma piisava õigusliku aluseta. Arvestades eelnõu sidusust DORISe arendamise ja kasutuselevõtu ajakavaga ning vajadust tagada õigusselgus enne süsteemi rakendamist, on eelnõu menetlemine ajaliselt piiratud ning käsitatav põhjendatult kiireloomulisena. Väljatöötamiskavatsuse koostamine pikendaks menetlust ning ei oleks kooskõlas eesmärgiga tagada õigusliku regulatsiooni kehtimine õigel ajal. Eeltoodust tulenevalt on põhjendatud jätta väljatöötamiskavatsus koostamata HÕNTE § 1 lõike 2 punkti 1 alusel.

Aitamaks vähendada eraõiguslike juriidiliste isikute (edaspidi ettevõtjate) halduskoormust ja ergutamaks andmete taaskasutust nende nõuete täitmisel, on eelnõu eesmärk laiendada **andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamist ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele** ning luua selge ja ühtne raamistik olukordadeks, kus ettevõtja soovib, et riigi infosüsteemis tema kohta olemasolevad andmed edastataks tema määratud teisele eraõiguslikule juriidilisele isikule. Eelnõuga koondatakse ettevõtjate nõusolekute ja volituste andmine, haldamine, tagasi võtmine ning andmevahetuse õiguspärasuse tõendamine olemasoleva keskse lahenduse alla, vähendades killustatust ja erilahendusi asutustes.

Eelnõuga tehtavate muudatuste tulemusena väheneb ettevõtjate halduskoormus eelkõige olukordades, kus samu andmeid tuleks muidu korduvalt esitada erinevatele osapooltele. Samas ei teki ettevõtjale kohustust oma andmeid edastada, vaid tegemist on vabatahtliku võimalusega, mille kasutamine sõltub ettevõtja vajadusest. Samal ajal väheneb ka avaliku sektori töökoormus, sest andmete väljastamine toimub edaspidi andmeväljastusteenuse kaudu. Majanduslikus plaanis loob eelnõu eeldused uuteks andmepõhisteks teenusteks ning suurendab riigi kogutud andmete taaskasutust.

Juriidilise isiku andmenõusoleku osas seaduseelnõu väljatöötamiskavatsust ei koostatud, sest kavandatavad muudatused tuginevad olemasolevatele andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu lahendustele. Eelnõu aluseks olevad probleemid ja võimalikud lahendused on põhjalikult käsitletud analüüsis „Ettevõtte andmejagamisteenuse võimalused riigis“[3] ning arutatud läbi sihtrühmadega kaasamisseminaril.

Maksukorralduse seaduse muudatuse eesmärk on võimaldada kasutada andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu keskset lahendust ka Maksu- ja Tolliametiga suhtlemisel.

https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-3-12mailto:kuldar.aas@justdigi.ee**3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

3.1. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist. Eelnõu § 1 näeb ette avaliku teabe seaduse muutmise, et luua õiguslikud alused andmete teabeväravale, riiklikule postkastile, andmejälgijale, dokumendihaldussüsteemile DORIS ning laiendab andmenõusoleku ja volituste haldamise

[3] https://www.kratid.ee/_files/ugd/7df26f_0f4c611fb8e242218adcad551b733caf.pdf.

andmekogu ka eraõigusliku juriidilise isiku andmenõusolekule. Samuti tühistatakse sätted riigi infosüsteemi haldussüsteemile ja selle kooskõlastusprotsessile. Eelnõu §-d 2, 5 ja 6 muudavad tsiviilkohtumenetluse seadustiku, väärteomenetluse seaduse ja kriminaalkohtumenetluse dokumentide vastuvõtmise tähtaegu ja tähtajad seotakse süsteemide piiramisega. Need on juba täna olemasolevad piirangud, mis tõstetakse kättetoimetamisportaalist riiklikku postkasti. Eelnõu § 3 näeb ette maksukorralduse seaduse muutmise andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutuselevõtu tõttu ning § 4 näeb ette ruumiandmete seaduse muutmise RIHA kinni panemise tõttu. Paragrahv 7 sisaldab jõustumissätteid.

Eelnõu § 1 punktid 1–6 reguleerivad andmekorraldust ning andmete teabeväravat (ATV).
Punkt 1 muudab AvTS-i § 3^1 lõiget 6. Muudatuse kohaselt avaldatakse teabe kohta andmekirjeldused, kuid üldiseks kasutamiseks antakse üksnes selline osa teabest, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet ning mille üldiseks kasutamiseks andmisega ei kaasne juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku oht. Ohtu peab hindama teabevaldaja, kuivõrd tema kohustus on tagada teabe juurdepääsupiirangutest kinnipidamine (AvTS § 9 lg 2 p 7).

Eelnõukohane seadus näeb ette andmekirjelduste avalikustamiskohustuse laiendamise. Samas rõhutame, et korrektselt koostatud andmekirjeldused ei sisalda iseenesest isikuandmeid. Andmekirjelduste kaudu saavad isikud teada, milliseid andmeid nende kohta kogutakse (näiteks eesnimi, perenimi, elukoha aadress, toetuse saamise alus vms), kuid mitte seda kelle kohta ja millised faktid andmestikus sisalduvad (ehk andmekirjeldustest ei selgu info Minu Nimi, Tartu, Tänav 2-15). Seega ei ohusta andmekirjelduste avalikustamine isikute õiguseid vaid annab terviklikuma ja läbipaistvama ülevaate andmetöötlusest, mis on andmesubjektile positiivne.

JDM-i ning RIA koostöös valminud ATV kontseptsiooni kohaselt peab ATV-st kujunema Eesti keskne andmete kontaktpunkt. Selleks tuleb ATV-s lisaks avaandmetele avaldada ka andmekirjeldused (sh juurdepääsupiirangutega andmete andmekirjeldused).

Muudatus kajastab riiklikke prioriteete avaliku teabe paremaks taaskasutamiseks ja rakendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024[4] (avaandmete direktiiv) ning määruse (EL) 2022/868[5] (andmehalduse määrus) nõuet nii avaandmete kui teatud kategooriatesse kuuluva piiratud teabe kirjeldamiseks ja kirjelduste avaldamiseks keskses riiklikus teabepunktis (Eesti kontekstis andmete teabeväravas) ning sealt Euroopa andmeportaali edastamiseks. Nimetatud EL-i õigusaktide rakendusjuhised nõuavad muu hulgas andmete kirjeldamisel DCAT-AP standardi ja selle rakendusprofiilide kasutamist[6,7], nimetatud standardi alusel on Eestis loodud riiklik andmekirjelduse standard, mis laiendab DCAT-AP nõutud mudelit seni RIHA-s kasutusel olnud andmekoosseisude kirjeldamise võimalusega.

Avaandmeid tuleb mõista Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024[8] kontekstis, mille järgi on tegemist üldmõistega, mille all mõistetakse avatud vormingutes

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj. Direktiiv on Eesti õigusesse ülevõetud avaliku teabe seadusega.
[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/868, 30. mai 2022, Euroopa andmehalduse kohta ning millega muudetakse määrust (EL) 2018/1724 (andmehalduse määrus) (EMPs kohaldatav tekst), http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj.
[6] Data Governance Act implementation | data.europa.eu**.**
[7] Metadata model - Documentation of the European Data Portal (EDP)**.**
[8] Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj. Direktiiv on Eesti õigusesse ülevõetud avaliku teabe seadusega.

olevaid andmeid, mida võib igaüks igasugusel eesmärgil vabalt kasutada, taaskasutada ja jagada. Eelnõus ei muudeta senist nõuet avaldada avaandmed ja nende kirjeldused Eesti teabeväravas.

Juurdepääsupiiranguga teabest ülevaate avalikustamise kohustus on andmekogude korral (andmekoosseisu kirjeldamise ja avalikustamise kohustus osana RIHA-s avalikustatavast infosüsteemi dokumentatsioonist). Eespool viidatud EL-i andmehalduse määruse ((EL) 2022/868) rakendamiseks tulevad riiklikud rakendussätted pärast Euroopa Liidu digikoondpaketi menetlust.

Andmepõhiste otsuste toetamiseks ja teenuste arendamise edendamiseks, EL-i õigusega kooskõla tagamiseks ning riigi andmete leidmist ja kättesaadavust puudutavate nõuete arusaadavuse tagamiseks tulebki vaadeldavat sätet muuta selliselt, et teabevaldajal oleks selge kohustus avaldada nii juurdepääsupiiranguga kui -piiranguteta andmete kohta samalaadne andmekirjeldus ning piiranguteta andmete korral ning seda viisil, et ohtu ei satuks juurdepääsupiiranguga andmete konfidentsiaalsus.

Sättes on põhjendatud andmekirjelduste kontekstis termini „avaldamine“ eristamine „üldiseks kasutamiseks andmisest“, kuna neil on erinev regulatiivne eesmärk. Andmekirjelduste avaldamine tähendab teabe olemasolu, sisu ulatuse, ajakohasuse, vormingu ja kättesaadavuse tingimuste läbipaistvat teatavakstegemist, võimaldades avalikkusel mõista, millist teavet asutus haldab ja mis alustel seda väljastatakse. Üldiseks kasutamiseks andmine viitab teabe tegelikule taaskasutatavusele (sh võimalusele teavet edasi töödelda ja kasutada), mis eeldab eraldi hinnangut juurdepääsupiirangute ning võimalike riskide suhtes. Eelnõu sõnastus („…avaldatakse andmekirjeldused, kuid üldiseks kasutamiseks antakse üksnes selline osa teabest…“) välistab tõlgenduse, et pelgalt andmekirjelduse avaldamine tooks automaatselt kaasa kogu kirjeldatud teabe vaba kasutamise. Üldiseks kasutamiseks antava osa piiramine teabega, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet, ning täiendav tingimus, et üldiseks kasutamiseks andmisega ei kaasne juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku ohtu, on vajalik ka nn kaudse avalikustumise vältimiseks (nt tuletatavus, kombineeritavus või kontekstitundlikkus). Selline sõnakasutus toetab proportsionaalsuse põhimõtet: maksimeeritakse läbipaistvus (kirjeldused on avalikud), kuid säilitatakse kontroll teabe tegeliku jagamise ja taaskasutuse üle, kui see võiks ohustada piiranguga teabe kaitset.

Punktiga 2 lisatakse AvTS-i esimesse peatükki andmeelemendi ning andmekirjelduse legaaldefinitsioonid. Määratluse kohaselt tähistab andmeelement andmekogus väikseimat eristatavat andmeüksust ning andmekirjeldus on andmeelemendi ja seda sisaldavate struktuuride kindlas vormis kirjeldus.

Näiteks kui rahvastikuregistrisse kuulub andmeelement „eesnimi“, siis andmekirjelduse osaks on selle andmeelemendi sisu kirjeldus andmesõnastiku termini tasemel (kirjelduse võimalik sisu: rahvastikuregistrisse kantud Eesti kodaniku või residendi eesnimi), andmekogule (s.t rahvastikuregistri üldkirjeldus), vajaduse korral ka andmeelementi sisaldavatele olemasolevatele andmeteenustele (nt rahvastikuregistri X-tee teenuse lühikirjeldusena) ja levitustele (nt rahvastikuregistri andmete põhjal koostatud väljavõtte kirjeldus, mida kasutajad saavad avaandmetena alla laadida).

Andmekorralduse valdkond on terminoloogiliselt ja tehniliselt keerukas ning selle puhul on ühtne arusaam selge rakendamise eeldus. Terminite määratlemine on vajalik, et oleks üheselt selge, mida ATV kaudu avaldatakse ja millisel detailsusastmel, samuti selleks, et tagada

kirjelduste masinloetavus ja automatiseeritav ajakohastamine ning vältida vastuolusid õigusaktis sätestatud andmekoosseisu ja tegeliku andmetöötluse vahel. Selguse loomiseks on Statistikaamet koostöös JDM-iga teinud ka andmekirjelduse juhised ning standardi.[9]

Punktiga 3 muudetakse AvTS-i § 29 lõiget 6. Säte sõnastatakse selliselt, et teabevaldaja tagab masinloetaval kujul avaandmete ja kogu tema poolt avalike ülesannete täitmiseks kasutatava avaliku teabe kohta käivate andmekirjelduste kättesaadavuse Eesti teabevärava kaudu. Varasema versiooni kohaselt pidid ainult avaandmed ja nende kirjeldused olema masinloetaval kujul juurdepääsetavad Eesti teabeväravas. Avaandmete teabeväravast saab Eesti teabevärava osa, üks võimalikke esitluskihte (vt täpsemalt AvTS-i § 32^2 muudatusi ja selgitusi).

Muudatuse eesmärk on teha vastutus selgemaks ja vältida selle hajumist. Avaandmete kättesaadavuse eest Eesti teabeväravas (täpsemalt ATV-s) vastutab see teabevaldaja, kelle asutuse tegevuses need avaandmed tekivad. Selleks, et avaandmed ja andmekirjeldused oleksid ATV kaudu kättesaadavad, peavad teabevaldaja ja Eesti teabevärava üks kaasvastutav töötleja, s.o RIA, tegema omavahel koostööd. Samas ei ole vaja seda sättes eraldi rõhutada, kuna koostöökohustus tuleneb juba AvTS-i § 32^1 lõikest 3. Seega ka juhul, kui avaandmed või andmekirjeldused ei ole ATV-s kättesaadavad RIA tõttu, ei saa vastutust panna teabevaldajale. Kavandatud lahenduse järgi avalikustatakse ATV-s nii avaandmed kui ka kõik teised andmekirjeldused, mitte üksnes avaandmete kohta käivad kirjeldused.

Avalikuks kasutamiseks antakse selline osa teabest, millele ei ole seadusega kehtestatud juurdepääsupiirangut ja millega ei kaasne põhjendatud ohtu riigi julgeolekule. Riigi julgeolekut võib ohustada sellise teabe avalikustamine, mis võib paljastada riigi julgeoleku seisukohalt olulisi haavatavusi või võimaldada nende ärakasutamist. Teave, mida nimetatud põhjustel avalikuks kasutamiseks ei anta, kirjeldatakse siiski, et oleks võimalik andmekogude vaheline andmevahetus ja ühene arusaam andmetest, kuid see teave ei muutu kõigile avalikult kättesaadavaks.

Punktiga 4 täiendatakse AvTS-i § 32^1 lõiget 1 punktiga 5. Eesti teabeväravasse (õigemini selle alamkihti ehk andmete teabevärvasse) lisatakse ka andmekirjeldused ja olemasolevate andmekogude nimekiri.

Praegune sõnastus ei käsitle andmekirjeldusi ning isegi kui kehtiva sätte sõnastust laiemalt tõlgendada (lugeda, et andmekirjeldused käivad avaandmetega olemuslikult kokku), ei puuduta sätte sõnastus andmekogude andmekirjeldusi ega selliseid andmekirjeldusi, mis käivad juurdepääsupiiranguga andmete kohta ehk andmete kohta, mis ei kvalifitseeru avaandmeteks. Seega selguse mõttes tuleb sättes teha eraldi viide andmekirjeldustele.

Kehtiva normi alusel on Eesti teabevärav riiklik keskne kontaktpunkt koos andmekoguga, mille kaudu isik pääseb ligi:
1) teabevaldaja tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutavale avalikkusele suunatud teabele;
2) isikule suunatud isikustatud teabele;
3) taaskasutatavale teabele;
4) otsestele avalikele e-teenustele ja neid toetavatele tugiteenustele.

[9] Andmekirjelduse juhised koos standardiga on kättesaadavad Statistikaameti kodulehel (https://stat.ee/et/statistikaamet/andmehaldus/andmehalduse-juhised-ja-koolitusmaterjalid) ning krattide lehel (https://www.kratid.ee/juhised).

Seega taaskasutatav teave on juba kehtiva avaliku teabe seaduse kohaselt Eesti teabeväravas. Taaskasutatava teabena on mõeldud ka avaandmeid ja neid ei ole vaja enam eraldi sättes välja tuua.

Kuna RIHA-s oli olemas ka andmekogude kohta käiv informatsioon, mis on olulise tähtsusega ka tulevikus, siis tõstetakse andmekogude nimekirjad samuti teabeväravasse. Erisuseks on siin see, et andmekogusid ei tule enam kooskõlastada nagu RIHA seda ette nägi.

Punktiga 5 täiendatakse AvTS-i § 32^1 lõiget 4. Eesmärk on teha selgeks, et teabevaldaja kohustus ei piirdu üksnes oma asutuse tegevust puudutava teabe avaldamisega (kehtiva AvTS § 32^1 lg 4 alusel). Teabevaldajal on ka kohustus hoida Eesti teabeväravas oma andmekirjeldused ajakohased ja arusaadavad. Teabevaldajatele kehtestatakse selgesõnaline kohustus, et Eesti teabevärava kaudu kättesaadavad andmekirjeldused oleksid mitte üksnes olemas, vaid ka ajakohased, õiged, korrastatud ning ülevaatlikud. Need peavad vastama AvTS-i § 3^1 lõikes 4^1 sätestatud tingimustele ehk kokkulepitud kirjalikule standardile, mis tagab andmete ja süsteemide koostalitlusvõime. Andmekirjelduste, eriti andmekogude andmekirjelduste ajakohasus on keskse tähtsusega olukorras, kus senine RIHA kooskõlastusprotsess tunnistatakse kehtetuks. See muutus on ette nähtud kõigi andmekogude asutamist ja pidamist puudutavate muudatusalternatiivide puhul. Andmekirjelduste kvaliteedist ja detailsusest sõltub, kas praktikas on võimalik järgida andmete ühekordse kogumise põhimõtet, toetada andmete rist- ja taaskasutust ning tagada andmete leidmine. Samuti on see oluline tõhusa järelevalve võimaldamiseks.

Punktiga 6 täiendatakse § 32^1 lõikes 5 olevat volitusnormi, et määrusega saaks ette näha ka nõuded riigiportaali kaudu kättesaadavaks tehtavatele avaandmetele ja andmekirjeldustele ja nende esitamise korra. Kehtiv volitusnorm näeb ette, et teabevärava kaasvastutavate töötlejate ülesanded, nii isikustatud kui ka isikustamata teabe ja teenuste kättesaadavaks tegemise, haldamise, kasutamise, teenuste arendamise ja andmekogu teabeväravaga liidestamise tingimused ja korra, kogutavate andmete täpsema koosseisu ning muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Volitusnormi täiendatakse, et oleks võimalik tagada avalikus sektoris ühetaolisel viisil liidestumine ATV kui Eesti teabevärava osaks oleva keskkonnaga ning selles ühetaolisel kujul ja kvaliteetsete avaandmete ja andmekirjelduste avaldamine, mh kehtestada andmekirjelduste teabeväravasse edastamise alusena Eesti andmekirjelduse standard.

Punkt 7 käsitleb andmejälgijat.

Punktis 7 sätestatakse andmejälgija regulatsioon (AvTS § 32^2).
AvTS-i § 32^2 lisatav lõige 1 sätestab andmejälgija definitsiooni ja eesmärgi. Andmejälgija on riiklik infosüsteem, mille otstarve on anda füüsilisele isikule Eesti teabevärava vahendusel ülevaade tema isikuandmetega seotud andmevahetuse päringulogidest avalike ülesannete täitmiseks kasutatavates andmekogudes. Inimene saab selge ja lihtsa ülevaate sellest, kuidas riik tema isikuandmeid kasutab – kes andmeid vaatas, millal ja mis eesmärgil. See aitab inimestel paremini oma õigusi kasutada ning suurendab usaldust riigi andmetöötluse vastu.

Kui andmesubjekt kasutab andmejälgijat, teeb keskne AJ kasutajaliides tema valitud filtrite alusel isikustatud päringud AJ-ga liidestunud andmekogudesse, kus otsitakse ja koondatakse asjakohased logikirjed (vahel ka kolmandate isikute andmed) ning tulemused kuvatakse ühtses vaates. Samas on need toimingud samuti isikuandmete töötlemine, mis vajab selget õiguslikku

alust ja rollijaotust. Kehtivas õiguses on see praegu ebamäärane, tekitades õiguslikku ebakindlust, pärssides AJ kasutuselevõttu ja soodustades ebaühtlast praktikat. AJ on eelkõige andmesubjekti õigusi ja andmetöötluse läbipaistvust edendav tööriist, mitte ainus kanal ega täielik ülevaade kõigest. AJ toetab andmesubjekti ligipääsu tema teabele, mille avaldamist nõuavad ka IKÜM-i artiklid 13 ja 14.

Lisaks Eestile on õiguslikult siduv ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon (nn Tromsø konventsioon), mis tagab õiguse tutvuda avaliku võimu valduses olevate ametlike dokumentidega ning lubab seda õigust piirata üksnes konventsiooni artiklis 3 sätestatud tingimustel ja alustel.[10]

AvTS-i § 32[2] lisatav lõige 2 sätestab isikuandmed, mida andmejälgijas töödeldakse. Andmejälgijas füüsilise isiku ees- ja perekonnanime ning isikukoodi töötlemine on vajalik süsteemi eesmärgi täitmiseks, milleks on tagada andmesubjektile usaldusväärne ja arusaadav ülevaade tema andmete kasutamisest. Nimetatud andmed võimaldavad üheselt tuvastada nii andmesubjekti kui ka päringu teinud füüsilise isiku ning seostada päringulogid konkreetse isikuga, mis on eelduseks õigete andmete kuvamiseks ja IKÜMist tuleneva teabeõiguse tõhusaks teostamiseks. Töödeldavate andmete koosseis on piiritletud minimaalselt vajaliku ulatusega (nimi ja isikukood), tagades seeläbi eesmärgi saavutamise kooskõlas andmekaitse põhimõtetega, eelkõige eesmärgipärasuse ja andmeminimaalsuse nõuetega, ning toetades läbipaistvust ja andmekasutuse kontrollitavust. Tulenevalt seadusereservatsioonist esitatakse isikuandmete koosseis seaduse tasandil.

AvTS-i § 32[2] lisatav lõige 3 sätestab andmejälgija vastutava ja volitatud töötleja. IKÜM-i mõistes (vt IKÜM art 4 p-e 7 ja 8) on vastutav töötleja see, kes määrab isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid (s.t miks ja kuidas andmeid töödeldakse), ning volitatud töötleja töötleb isikuandmeid vastutava töötleja nimel. Justiits- ja Digiministeerium on vastutav töötleja, kuivõrd andmejälgija kui riikliku läbipaistvusmeetme eesmärk ja põhireeglid kujundatakse riigi tasandi õigus- ja poliitikaraamistiku kaudu. Riigi Infosüsteemi Amet on volitatud töötleja, sest ta täidab andmejälgija puhul eeskätt teenuse tehnilise arendamise ja haldamise ülesandeid ning töötleb andmeid vastutava töötleja nõuete ja juhiste alusel. IKÜM-i artikli 28 järgi on volitatud töötleja kohustus mh rakendada asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid. Sellise rollijaotusega on kooskõlas ka seletuskirjas rõhutatud põhimõte, et logikirjete kuvamise/ajutise mittekuvamise sisulised otsused (andmesubjekti õiguste piiramine eriseaduse alusel) teeb AJ-d kasutava andmekogu vastutav töötleja, mitte RIA kui teenuse arendaja ja haldaja.

Lõige 4 sätestab andmejälgija liidestumise kohustuslikkuse ja selle erandid.

Andmesubjektil puudub praktiline ja terviklik ülevaade sellest, kes, millal ja mis eesmärgil tema isikuandmeid avalike ülesannete täitmisel eri andmekogude vaheliste päringute kaudu kasutab, sest andmetöötlus on hajus paljude riigi- ja KOV-i asutuste, sageli ka halduseväliste isikute vahel ning eeldaks jälgimiseks ulatuslikke valdkonna- ja süsteemiteadmisi. Samal ajal on X-tee andmekogudes päringulogid olemas (X-tee määruse[11] alusel ning IKÜM-i turvalisuse ja vastutuse loogika järgi peab vastutav töötleja teadma, kes ja kuidas andmeid töötles), kuid andmejälgija ei koonda neid logisid vähese liidestumise tõttu keskseks ja arusaadavaks ülevaateks, mida inimene saaks lihtsalt kasutada. Seega andmejälgija kohustuslikkus on vajalik, sest kuigi X-tee andmekogudes on päringulogid olemas, ei anna vabatahtlik liidestumine

[10] Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon, vastu võetud 18.06.2009 - RT II, 16.09.2020, 1.
[11] Vabariigi Valitsuse 23.09.2017 määrus nr 105 „Infosüsteemide andmevahetuskiht“.

inimestele praegu terviklikku ja arusaadavat ülevaadet sellest, kes, millal ja mis eesmärgil nende andmeid kasutas. Kohustus loob ühtse läbipaistvusmehhanismi ja vähendab killustumist ning päringukoormust.

Andmejälgijaga liidestumine on kohustuslik infosüsteemide andmevahetuskihiga ehk X-teega liidestatud andmekogude pidamisel. Kohustus ei laiene nendele andmekogudele, mis ei ole X-teega liitunud. X-teega liidestumise kohustust ei ole riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldava infosüsteemil.[12] Seega ei ole võimalik neile kohustust laiendada ka andmejälgija rakendamiseks.

Esimeses etapis kohaldub andmejälgija riiklikele andmekogudele. Kohaliku omavalitsuse üksustele andmejälgijaga liidestumise kohustust esimeses etapis ei kehtestata, kuid neil on võimalik liidestuda vabatahtlikult ja seeläbi suurendada kohaliku omavalitsuse üksuse poolt isikuandmete töötlemise läbipaistvust. Kohaliku omavalitsuse üksustel kui vastutavatel töötlejatel lasuvad isikuandmete töötlemise läbipaistvuse ja andmesubjekti teavitamise kohustused juba isikuandmete kaitse üldmääruse alusel. Andmejälgijaga liidestumine oleks üks riigisisene tehniline lahendus nende kohustuste täitmiseks ja andmesubjektile teabe kättesaadavuse hõlbustamiseks.

Enne kohaliku omavalitsuse üksustele liidestumiskohustuse kehtestamist tuleb täiendavalt analüüsida, kas sellist kohustust tuleks käsitada kohaliku omavalitsuse olemasoleva ülesande täitmise viisi reguleerimisena või riikliku ülesandena põhiseaduse § 154 lõike 2 tähenduses ning milline rahastamismudel peaks sellega kaasnema. Seetõttu tehti poliitiline otsus kohaliku omavalitsuse üksustele liidestumiskohustust selles etapis mitte kehtestada ning sätestada see vajaduse korral hiljem, lähtudes täiendava õigusliku ja rahastamist käsitleva analüüsi tulemustest.

Lisaks näeb IKÜM-i artikli 12 lõige 3 ette, et andmesubjektile tuleb tema kohta käiv teave esitada viivitamata, kuid hiljemalt ühe kuu jooksul pärast taotluse saamist. AJ-ga liidestumine vähendab oluliselt formaalsete päringute vajadust, sest inimene näeb AJ kasutajaliideses ilma taotlust esitamata, kes, millal ja mis eesmärgil on tema andmeid kasutanud. Huvi korral saab ta esitada täpsustava päringu otse konkreetsele päringu teinud asutusele ja viidata konkreetsele töötlemistoimingule, mitte teha päringut andmekogu vastutavale töötlejale. Kuigi mõnes andmekogus võib olla eraldi kohalik logide kuvamise lahendus, süvendab see killustatust ja raskendab tervikpildi mõistmist. AJ võimaldab ühtseid põhimõtteid ning hoiab kokku päringute menetlemise aega. AJ-ga liidestumata jätmine tähendab tarbetut töökoormust ja pikemat menetlust, suurendab korduvate pöördumiste, vigade ja vaidluste riski.

X-tee kaudu haldusakti edastamisega seotud logikirjed ei kuulu andmejälgijaga kohustusliku liidestumise alla, kui andmevahetuse sisuks ei ole teisest andmekogust isikuandmete saamiseks tehtud päring. Eelnõu kohaselt annab andmejälgija ülevaate isikuandmetega seotud andmevahetuse päringulogidest. See eeldab, et üks andmekogu või infosüsteem pöördub teise poole eesmärgiga saada sealt isikuandmeid. Haldusakti edastamisel adressaadile, täitjale või muule haldusakti rakendamises osalevale isikule ei pärita teisest andmekogust andmeid, vaid edastatakse haldusorgani otsustus selle teatavakstegemiseks või täitmiseks. Seetõttu ei käsitata üksnes X-tee kaudu haldusakti edastamisel tekkivat logikirjet käesoleva regulatsiooni

[12] Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrus nr 105 „Infosüsteemide andmevahetuskiht“, § 1 lg 2.

tähenduses andmevahetuse päringulogina ning sellist andmevahetust ei pea kohustuslikus korras andmejälgijaga liidestama.

Liidestumise kohustust ei ole järgmistel juhtudel:
1) andmekogudel, milles töödeldav andmekoosseis ei sisalda andmesubjekti Eesti isikukoodi.
AJ päringuid tehakse Eesti isikukoodi alusel, mis tähendab, et AJ kasutamiseks, kuid ka logikirjete konkreetse isikuga automaatseks seostamiseks andmekogu poolel on vajalik Eesti isikukoodi olemasolu. See omakorda tähendab, et AJ-d ei saa kasutada isikud, kellel ei ole riigiportaali sisselogimiseks vajalikku e-identimise vahendit või on küll vajalik e-identimise vahend, kuid neil ei ole Eesti isikukoodi;
2) andmekogudel, mis on asutatud ainult rahvusvahelisest lepingust tulenevate ülesannete täitmiseks.
Rahvusvahelisest lepingust tulenevate ülesannete täitmiseks asutatud andmekogude puhul võib AJ kohaldamine olla piiratud, kuna rahvusvaheliste menetluste ja ametiabi kontekstis ei pruugi Eesti riigil olla võimalik tagada logikirjete avalikustamiseks vajaliku info (nt menetluse lõppemise) õigeaegset ja süsteemset kättesaadavust. Riigisisese õigusega ei ole võimalik kohustada välisriike selliste menetluste lõppemisest Eestit teavitada, mistõttu ei ole võimalik tagada AJ vajalike logikirjete saamist ja nende õigsust;
3) andmekogus tehtud päringule, mis on seotud rahvusvahelise koostööga, kui päringu kohta teabe avaldamine võib kahjustada teise riigi menetluse eesmärki või rikkuda õigusaktist või rahvusvahelisest lepingust tulenevat konfidentsiaalsuskohustust.
Tervet andmekogu ei ole põhjust erandi alla panna, sest andmekogud võivad täita nii siseriiklikke kui ka rahvusvahelise koostöö ülesandeid. Seetõttu kehtib erand konkreetsele rahvusvahelise koostöö andmepäringule. Eesti asutus ei juhi ega kontrolli teises riigis toimuvat menetlust. Seetõttu ei pruugi tal olla täielikku ülevaadet menetluse käigust ega võimalust iseseisvalt hinnata teabe avaldamise mõju selle eesmärgile. Seetõttu tuleb arvestada koostööle kohalduvate Euroopa Liidu õigusest või rahvusvahelisest lepingust või muust õigusaktist tulenevate nõuetega. Näiteks peab Eesti Rahapesu Andmebüroo direktiivi (EL) 2015/849 artikli 54 kohaselt järgima teise liikmesriigi rahapesu andmebüroolt saadud teabe kasutuspiiranguid ja -tingimusi. Kui päringu kuvamine võiks paljastada kaitstud teavet, tuleb eraldi hinnata avaldamispiirangu õiguslikku alust ja vajalikkust.
Päringu kuvamine võib teatud juhtudel avaldada teavet välisriigi menetluse kohta ning kahjustada selle eesmärki või rikkuda kohaldatavat konfidentsiaalsuskohustust. Näiteks võib selline küsimus tekkida teise liikmesriigi prokuratuuri Euroopa uurimismääruse täitmiseks tehtud päringu puhul. Avaldamispiirangu vajaduse ja õigusliku aluse hindamisel tuleb arvestada direktiivi 2014/41/EL artikli 19 lõigetes 1 ja 2 sätestatud konfidentsiaalsusnõuetega, sealhulgas lõikes 2 tehtud viitega riigisisesele õigusele.
Rahvusvahelise koostööga seotus üksi ei õigusta päringu andmejälgijast väljajätmist. Erandi kohaldamiseks tuleb konkreetse päringu puhul hinnata normis nimetatud ohu olemasolu ning avaldamispiirangu õiguslikku alust, vajalikkust ja ulatust.

Lõige 5 kohaselt peab juhul, kui andmekogule kehtib liidestumiskohustuse erand, andmekogu vastutav töötleja viivitamata teatama RIA-le, milline erand kohaldub ja mis on selle põhjendus. Teavitus puudutab § 32^2 lõige 4 punktides 1-3 väljatoodud erandeid. Teavitamiskohustus seatakse eelkõige selleks, et RIA teaks, millised andmekogud ei liidestu ja miks, ning ta saaks oma ülesandeid AJ suhtes kohaselt täita, eelkõige neid, mis puudutavad AJ toimimist ja liidestumise korrektset haldust. Lisaks loob selline teavitus jälje ja selguse ning vajaduse korral

saaks hiljem hinnata, kas erand oli põhjendatud ja kas/ millal saab logikirjete kuvamisega edasi minna.

Lõike 6 kohaselt on vastutavaks pooleks andmekogu vastutav töötleja, kes andmeid päris. Vastutav töötleja teab oma andmekoguga seotud juurdepääsupiiranguid ja andmesubjekti teabe piiranguid, mistõttu oskab ka hinnata seda, millal saab AJ-sse teavet lisada. AJ-sse peavad jõudma sellised päringulogid, mis võimaldavad andmesubjektil saada arusaadava ülevaate, kes, millal ja mis eesmärgil tema andmeid töötles. Kuna päringu teinud asutus (s.t andmeid pärinud andmekogu vastutav töötleja) on see, kes päringu algatas, teab ta ka päringu eesmärki ja selle seost konkreetse avaliku ülesande täitmisega. Seega on loogiline ja õigusselge, et logikirje edastamise kohustuse vastutus on päringu tegijal. IKÜMi artikkel 28 lõige 1 lubab vastutaval töötlejal määrata ülesanne ka oma andmekogu volitatud töötlejale. Sarnane säte on ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivis (EL) 2016/680, mille võttis riigisisesesse õigusesse üle IKS, artiklis 22 lõikes 1. Päringulogi ei avalikustata koheselt kui selles sisalduval teabel on piirang. Sellised logid edastatakse AJ-sse piirangu ära langemisel.

Juurdepääsupiiranguga ja andmesubjekti õiguste piiranguga teave

Juhime tähelepanu, et AvTSi (sh andmejälgija kohustuslikkuse nõuet) ei kohaldata riigisaladuseks või salastatud välisteabeks oleva teabe suhtes kuni teabe salastatuse kustumiseni (vt AvTS § 2 lg 2 p 1). Neid valdkondi reguleerib riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (RSVS[13]). RSVS § 49 lg 1 sätestab, et julgeolekukontrolli teostamisel ja isikuandmete töötlemisel, sealhulgas andmesubjekti õiguste piirangute kohaldamisel, lähtutakse julgeolekuasutuste seaduses sätestatust, arvestades RSVSis sätestatud erisusi. Julgeolekuasutustele kohaldub julgeolekuasutuste seadus (JAS[14]), mis sätestab muuhulgas julgeolekuasutuste poolt isikuandmete, sealhulgas eriliiki isikuandmete töötlemise ja andmesubjekti õiguste ulatuse piiramise alused ning isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle järelevalve teostamise korra (JAS § 1 lg 1^1 ja § 21^1). Käesolev eelnõu ei muuda RSVSi ega JASi sätteid.

AJ kasutamiskohustus ei saa siiski tähendada seda, et andmesubjektile kuvataks valimatult mis tahes avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude vahelisi päringulogisid viivitamatult. See on kooskõlas ka IKÜM-i artiklis 23 ja IKS-i § 24 lõikes 2 (süütegude ja karistusvaldkonna spetsiifiliselt) sätestatuga, mis kokkuvõtvalt sedastab põhimõtte, et andmesubjekti teabeõigus ei ole absoluutne. See tähendab, et kui mõnes eriseaduses sisaldub alus andmesubjekti teabeõiguse piiramiseks, ei kuvata samal alusel andmesubjektile ka AJ-s vastavat andmetöötlust puudutavaid logikirjeid juhul, kui see kahjustaks mõne spetsiifilise avaliku ülesande täitmist. Sellised juhud on riigi julgeolek, riigikaitse, avalik julgeolek, süütegude tõkestamine, uurimine ja avastamine, kohtusüsteemi sõltumatus ja kohtumenetlused, reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumiste ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine, teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitset või tsiviilõiguslike nõuete täitmise tagamine (vt lähemalt IKÜM art 23 lg 1 p-d a–j).

AJ-s võib päringulogisid ajutiselt mitte kuvada samadel alustel, mille alusel erinevad seadused ei luba andmesubjektile vastavat teavet ajutiselt anda. Näiteks kui esineb juba täna kehtivas õiguses õiguslik alus politsei- ja piirivalve seaduse (PPVS) §-is 74^8 sätestatud alustel piirangute rakendamiseks. Samuti on andmesubjekti õigusi piiratud kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 152 lõike 5 punkti 1 alusel. Oluline on rõhutada, et logikirjete kuvamise või ajutise

[13] Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus - RT I, 30.06.2026, 135.
[14] Julgeolekuasutuste seadus - RT I, 09.07.2026, 57.

mittekuvamise üle ei otsusta RIA kui AJ teenuse arendaja ja haldaja, vaid selle otsuse teeb AJ-d kasutava andmekogu vastutav töötleja (s.t see, kes andmesubjekti õigusi piirab). Seetõttu ei ole põhjendatud teha AJ-ga liidestumise kohustusest üldist erandit nn varjatud logikirjeid sisaldavatele andmekogudele: selliseid logisid võib olla peaaegu igas andmekogus ning pärast piirangu põhjuse äralangemist tuleb logikirjed ikkagi AJ-s avalikustada. Andmesubjektil on õigus selle teabega tutvuda ka AJ-st sõltumata (nt tavapärase teabenõude kaudu), mistõttu ei ole põhjendatud jätta selliseid logikirjeid AJ-st täielikult ja tähtajatult välja.

Lõike 7 kohaselt võib andmeid väljastanud andmekogu vastutav töötleja avaldada andmejälgijas päringuga seotud logikirjeid või muud teavet päringu toimumise kohta üksnes juhul, kui päringu teinud asutus või andmekogu vastutav töötleja on oma päringute avalikustamise andmejälgijas lubanud ning konkreetse päringu avalikustamist ei välista seadusest tulenev andmesubjekti õiguse piirang või teabele kohalduv juurdepääsupiirang. Seega ei või andmeid väljastanud andmekogu vastutav töötleja vaikimisi ega omal algatusel teise poole päringutega seotud teavet andmejälgijas avaldada. Täiendav kontroll on vajalik muu hulgas selleks, et minimeerida riigi julgeoleku tagamisega seotud ülesannete täitmisel tehtud päringute tahtmatu avaldamise riski.

Praktikas võivad päringuga seotud toimingud ja logid olla erineva ülesehituse ja sisuga ning andmeid väljastanud andmekogus ei pruugi alati olla lisalogi, mis kirjeldab andmete saaja poolset töötlemist. Seetõttu jäetakse norm teadlikult paindlikuks, et võimaldada lisainfot edastada siis, kui see on olemas ja annab andmesubjektile sisulist lisaväärtust, ilma et tekiks automaatne lisakoormus. Samas mõlema poole tegevuse läbipaistvuse tagamiseks on soovituslik ka teisel poolel oma logisid kuvada. Ka siin kehtib sarnaselt eelmise lõike loogika, et kui teabel on kehtiv piirang, siis selle piirangu ajal ei tohi teavet avalikustada.

Esimese lause kohaselt võib andmeid väljastanud andmekogu vastutav töötleja avalikustada temale tehtud päringuid andmejälgijas ainult juhul, kui päringu teinud andmekogu vastutav töötleja või päringu teinud asutus on oma päringute avalikustamise andmejälgijas eraldiseisvalt lubanud. Ilma sellise loata ei tohi andmeid väljastanud andmekogu vastutav töötleja ei päringut ega sellega seotud teavet andmejälgijas avalikustada.

Esimene lause arvestab muu hulgas asjaolu, et IKÜM-i ei kohaldata isikuandmete töötlemisele sellise tegevuse käigus, mis ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, sealhulgas riigi julgeolekuga seotud tegevusele (IKÜM artikli 2 lõike 2 punkt a ja põhjenduspunkt 16). Samuti ei kohaldata AvTS § 2 lg 2 p 1 kohaselt AvTS-i riigisaladuseks või salastatud välisteabeks oleva teabe suhtes kuni teabe salastatuse kustumiseni. Seetõttu on eeskätt julgeolekuasutuste puhul õigustatud, et seadus näeb sõnaselgelt ette, et tehtud päringute avalikustamise otsustab päringu tegija, mitte päringu saanud andmekogu vastutav töötleja. Juhul kui asutuse päringute avalikustamine tervikuna on päringu tegija poolt lubatud, tuleb avalikustamisel järgida päringu teinud andmekogu vastutava töötleja või asutuse poolt konkreetse päringuga seotud juurdepääsupiirangut või seadusest tulenevat andmesubjekti õiguse piirangut.

Lõige 8 loob erandi juhuks, kui andmed väljastatakse eraõiguslikule juriidilisele isikule. Sellisel juhul edastab päringulogikirje andmejälgijasse andmeid väljastanud riikliku andmekogu vastutav töötleja. Erand tagab, et logimine ja AJ-s kuvamine ei jää sõltuma eraõigusliku saaja valmisolekust või lahendustest, vaid toimib avaliku sektori poolel ühtse kohustuse alusel. Samuti on selline lahendus vähemkoormav ettevõtjatele.

Lõike 9 järgi säilitatakse andmelogisid kolm aastat logikirje Eesti teabeväravas avaldamisest arvates. Piiranguga teave avaldatakse peale teabe piirangu ära langemist. Andmejälgijaga liidestunud andmekogu vastutav töötleja tagab, et andmesubjektil on võimalik andmejälgija vahendusel tutvuda tema isikuandmetega seotud päringulogidega selle aja jooksul.

IKÜM-i artikli 5 lõike 1 punktis e sätestatud säilitamise piirangu põhimõtte järgi säilitatakse isikuandmeid kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada ainult seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid töödeldakse. Pärast eesmärgi täitmist tuleb andmed kas kustutada või anonüümida. Säilitustähtaja pikendamine peab olema põhjendatud uue eesmärgi täitmisega.

Arvestades riigivastutuse seaduse § 17 lõikes 3 sätestatud kahju hüvitamise taotluse esitamise tähtaega kolm aastat arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, on säilitustähtaja määramisel lähtutud sellest, et andmesubjektil ja vastutaval töötlejal oleksid võimaliku vaidluse korral piisava aja jooksul tõendid isikuandmete töötlemise ning vastava andmepäringu kohta. Lisaks tagab selline kolmeaastane säilitustähtaeg riigile võimaluse tõendada teabe edastamisega seotut ja annab andmesubjektile võimaluse kasutada muid haldusmenetluslikke ja tsiviilõiguslikke kaebeõiguse võimalusi, riivamata ebaproportsionaalselt isiku põhiõigusi. Seetõttu on kolmeaastane säilitustähtaeg piisav ja põhjendatud, tagades andmesubjektile võimaluse kasutada oma õigusi kooskõlas PS-i § 15 lõike 1 esimese lausega.

Andmekogu on riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks (AvTS § 43^1 lg 1). Kui andmekogu aluseks olevas õigusaktis on ette nähtud kolmest aastast lühem päringulogide säilitustähtaeg, lähtutakse lühemast säilitustähtajast. Sellisel juhul on andmekogu regulatsioon erinorm seaduse üldnormi tähenduses.

Paragrahvi 32^2 lõige 10 annab volituse Vabariigi Valitsusele kehtestada määrus, milles sätestatakse nõuded andmejälgija kasutusele võtmiseks, kasutamiseks ja haldamiseks.

Eelnõu § 1 punktid 8–12 on seotud RIHA-ga.

RIHA süsteemile ning kooskõlastusprotsessile on viited mitmes seaduses, mistõttu muudetakse ning tühistatakse ka need sätted. Seaduse tasandil on viited RIHA protsessile avaliku teabe seaduses (vt § 43^3 lg-d 3–5, § 43^2 lg 1, § 43^7 ja § 43^9) ja ruumiandmete seaduses (vt § 43^9).

RIHA muudatustega on seotud ka Vabariigi Valitsuse ning ministri määruseid. Nende määruste muudatusi menetletakse eraldi.

Seotud on järgmised Vabariigi Valitsuse määrused:

- VV 10.01.2008 määrus nr 11 määrus „Klassifikaatorite süsteem“[15] (vt § 5 lg-d 1 ja 2, § 6 lg 3, § 7 lg 2, § 7 lg 4, § 7 lg 5 ja § 9);

[15] RT I 2008, 4, 27

- VV 25.05.2017 määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“[16] (vt § 13 lg 2, § 16 lg 11 teine lause ja § 16 lg 12);
- VV 03.10.2013 määrus nr 145 „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“[17] (vt § 12 lg 2, § 13 lg 2, § 13 lg 3 ja § 14 lg 2).

Seotud on järgmised ministri määrused:
- Majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.04.2011 määrus nr 28 „Riigi Infosüsteemi Ameti põhimäärus“[18] (vt § 8 lg 3 p 1, § 13 lg 2 p 2);
- Justiitsministri 30.03.2015 määrus nr 13 „Ametlike Teadaannete põhimäärus“[19] (vt § 3 lg 6).

Punktiga 8 muudetakse AvTS-i § 43^2 lõiget 1 selliselt, et riigi infosüsteemi kuuluva andmekogu kriteeriumite hulgast jäetakse välja RIHA-s registreerituse nõue – eelnõu järgi andmekogusid RIHA-s enam ei registreerita. Seega kuulub riigi infosüsteemi selline andmekogu, mis on liitunud riigi infosüsteemi andmevahetuskihiga (ehk x-teega).

Punktiga 9 tunnistatakse kehtetuks AvTS-i § 43^3 lõiked 3–5, § 43^7 ja § 43^9 lõike 1 punkt 6. Need sätted on seotud RIHA kooskõlastamisprotsessiga, mida tulevikus enam ei ole. Andmete teabevärav ei asenda RIHA kooskõlastust, seega ei ole vaja sellekohast muudatust ka teha. AvTS-i § 43^9 lõike 1 punkti 6 puhul on tegemist Vabariigi Valitsuse 28.02.2008 määruse „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“ volitusnormiga, mis ei ole seega enam asjakohane. RIHA-s olev info migreeritakse andmete teabeväravasse.

Punktiga 10 lisatakse AvTS-i § 43^5 lõige 3. Selle lõike kohaselt tuleb lisaks Vabariigi Valitsuse reglemendi (edaspidi VV reglemendi)[20] § 6 lõike 1 kohasele kooskõlastusele andmekogude põhimäärused kooskõlastada Andmekaitse Inspektsiooni, Statistikaameti ja Riigi Infosüsteemi Ametiga. Sellega tagatakse andmekogude põhimääruste koostamisel ühtne ja siduv kooskõlastuskord ning kaasatakse varakult andmekaitse, andmekorralduse ja andmete kvaliteedi eest vastutavad asutused. See aitab ennetada hilisemaid õiguslikke ja sisulisi puudujääke, suurendab õigusselgust ning toetab andmekogude korrektset ja kooskõlalist kujundamist kogu avalikus sektoris. Samuti on praegused RIHA kooskõlastajad (Andmekaitse Inspektsioon, Statistikaamet ja RIA) avaldanud soovi ka tulevikus, isegi kui RIHA kooskõlastamist enam ei toimu, tutvuda andmekogude põhimäärustega ning anda oma pädevuse ning avalik õiguslike ülesannete piires tagasisidet. Maa- ja Ruumiamet andis kooskõlastuse käigus teada, et ei pea vajalikuks enda puhul sellisel kujul andmekogude kooskõlastamist. Säte sobiks normitehniliselt ja struktuurilt ka VV reglementi, kuid VV reglement ei kohaldu ministeeriumite haldusala asutustele sellisel kujul ja seega ei ole õige koht sellise kohustuse reguleerimiseks. Ühtsuse ning andmekogu ülevaatlikkuse mõttes on mõistlik lisada see säte AvTS-i andmekogude peatükki.

[16] RT I, 29.12.2024, 19
[17] RT I, 29.12.2024, 10
[18] RT I, 29.01.2026, 2
[19] RT I, 21.03.2025, 7
[20] Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“. VV reglemendi kohaselt enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kooskõlastatakse see teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid. Eelnõu, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust, kooskõlastatakse kohaliku omavalitsuse üksuste liiduga.

Punktiga 11 muudetakse § 43[6] lõiget 3, mille kohaselt andmete põhiandmeteks oleku määrab andmekogu vastutav töötleja kindlaks andmekogu aluseks oleva õigusakti alusel Eesti teabeväravas. Põhiandmete kindlaksmääramisel lähtutakse andmekogu asutamise eesmärgist.

Punktiga 12 muudetakse AvTS-i § 43[9] lõiget 3, mis sätestab kindlustavate süsteemide kohustuslikkuse. Muudatus on vajalik, et jätta sättest välja viited RIHA-le ja tema kooskõlastusprotsessile. Muus osas sisulisi muudatusi ei tehta.

Punktidega 13-18 täiendatakse andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu, et võimaldada juriidilise isiku andmenõusolekut.

Punktidega 13 ja 14 täiendatakse AvTS § 43[10] lõikes 1 välja toodud andmekogu eesmärke.
Punktis 13 toodud muudatus on tehniline, muutes selgemaks AvTS § 43[10] lõikes 1 punktis 1 toodu eesmärgi sõnastust. Sisu ei muutu ja säte on olnud seotud ainult füüsilise isikuga. Siinkohal on tegemist andmesubjekti nõusolekuga IKÜM mõistes.

Punktis 14 toodud muudatusega lisandub andmekogusse ka juriidilise isiku andmenõusolekuga seotud eesmärk. Kuigi andmenõusolekuteenuse esmaseks eesmärgiks on anda andmesubjektile õigus jagada oma riigisektorist saadud andmeid ettevõtjatele, siis analüüsis „Ettevõtte andmejagamise võimalused riigis[21] “ on esile toodud, et ka juriidilised isikud vajavad andmete jagamise teenust. Täpsemalt on analüüsis välja toodud digiriigi arengukava tulevikuvaade, mis võimaldaks ettevõtjatel jagada nende kohta käivaid andmeid mugavalt edasi.[22] On oluline mainida, et Euroopa andmestrateegia on seadnud tähtsale kohale n-ö andmepõhise lähenemise.[23] Euroopa Komisjon on oma 2020. andmestrateegia teatises eraldi eesmärgina nimetanud andmete kättesaadavust, sh avaliku sektori teabe kasutamist ettevõtjate poolt ehk riigilt ettevõtjatele andmete jagamise.[24] Euroopa Parlament toetas oma 2021. aasta resolutsioonis Euroopa andmestrateegia rõhuasetusi, nimetades samuti olulise punktina ettevõtjate vahel ja ettevõtjatelt riigile andmete vahetamise soodustamist.[25] Eelnõuga nähakse ette võimalus ettevõtjal oma andmeid teiste eraõiguslike juriidiliste isikutega jagada. Näitena võib juriidilise isiku nõusoleku kasutusjuhtudest tuua olukorrad, kus ettevõtja soovib anda teisele eraõiguslikule juriidilisele isikule ligipääsu tema kohta riigi andmekogudes olevatele andmetele. Seda näiteks järgnevatel juhtudel:

- finantsteenuse taotlemisel ettevõtte maksekäitumise või maksukohustuste täitmise andmete jagamiseks;
- regulatiivsete aruannete (nt kestlikkusaruandluse) koostamiseks vajalike andmete edastamiseks teenusepakkujale;
- ettevõtte tegevus- või tarbimisandmete edastamiseks, et saada täpsem teenusepakkumine.

Sellised kasutusjuhud on tuvastatud juriidilise isiku nõusolekuteenuse analüüsis ning nende ühine eesmärk on vähendada korduvat andmete esitamist ning võimaldada andmete turvalist

[21] https://www.kratid.ee/_files/ugd/7df26f_0f4c611fb8e242218adcad551b733caf.pdf.
[22] Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Digiühiskonna arengukava 2030, lk 18.
[23] Euroopa Komisjon. Euroopa andmestrateegia.
[24] Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Euroopa andmestrateegia. Brüssel, 19.02.2020. COM(2020) 66 final, punkt 4 (probleemid).
[25] Euroopa Parlament. Euroopa Parlamendi 25. märtsi 2021. aasta resolutsioon Euroopa andmestrateegia kohta 2020/2217(INI).

taaskasutust[26]. Sarnaselt füüsilise isiku andmenõusolekule, toimub andmevahetus juriidilise isiku puhul ka X-tee vahendusel.

Juba riigi käes olevate andmete edastamine teisele teenuse osutajale vähendaks kindlasti ettevõtja töökoormust. Näiteks on turul mitmeid pakkujaid,[27] kes abistavad ettevõtjaid kestlikkusaruannete koostamisel. 14. detsembril 2022. aastal vastu võetud kestlikkusaruandluse direktiiv, mis võeti üle raamatupidamise seadusesse, nähes ette ettevõtjate kohustuse avalikustada kestlikkusteave majandusaasta aruandes. Kestlikkusaruandes käsitletakse ettevõtte ärimudeli ja väliste tegurite mõju keskkonnale, ühiskonnale ja juhtimisele.[28] Kohustusi, kus ettevõtjat saaks riigi käes olevate andmete najal toetada, on teisigi, nt peagi jõustuv palgalõhe aruandluse direktiiv, mis võetakse eeldatavasti üle soolise võrdõiguslikkuse seadusesse. Direktiivi kohaselt peavad teatud ettevõtjad koostama aruande kindlate näitajate kohta. Kohustus lasub suurematel ettevõtjatel ning rakendub järkjärgult.[29] Aja jooksul võib selliseid kohustusi lisanduda veelgi, mistõttu muutub andmete taaskasutuse küsimus üha asjakohasemaks.

Punktis 14 nimetatud muudatus on eraõigusliku juriidilise isiku nõusolek, mitte andmesubjekti nõusolek IKÜM tähenduses. Juriidilise isiku nõusolek ei ole IKÜM-i mõttes andmesubjekti nõusolek. Kui edastatav andmekomplekt sisaldab ka füüsiliste isikute isikuandmeid, peab ettevõtjal olema nende isikuandmete edastamiseks iseseisev õiguslik alus.

Analüüsis toodi veel esile, et andmete taaskasutamine lihtsustab haldusesisest asjaajamist, mis toetab riigi aktiivseid samme teabe jagamiseks. Ka haldusmenetluse seadus (HMS) sätestab: „Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele“ (HMS § 5 lg 2). Haldusmenetluse käsiraamatu autorid on samuti tõdenud, et viidatud sättega on soovitud piirata kodanikult nõutavate dokumentide hulka ja kui vähegi võimalik, peaks pädev asutus otsuse tegemiseks suhtlema info kogumiseks teiste asutustega, mitte kasutama inimest justkui käskjalana. Tänapäeva infotehnoloogia võimaldab asutustel omavahel lihtsalt ja kuluefektiivselt infot vahetada, nt riigilõivu maksmise või äriregistrisse kantud andmete kohta. Seetõttu ei tohikski kodanikku või ettevõtjat tarbetult edasi-tagasi suunata (HMS § 5 lg 2).[30] Sama põhimõtet tuleks järgida ka ettevõtjate puhul olukorras, kus riigil on andmed olemas, kuid ettevõtja vajaks neid oma uue kohustuse täitmisel ja/või sooviks neid taaskasutada. Eelnõuga kavandatav õiguslik lahendus seisneb avaliku teabe seaduse täiendamises, laiendades andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutusala ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Sellega luuakse ettevõtjatele võimalus anda, hallata ja tagasi võtta andmetöötluseks antud nõusolekuid ühes keskses riiklikus andmekogus. Kehtivas õigusruumis on nõusolekupõhine andmeedastus mitmel juhul võimalik, kuid see toimub hajusate ja asutuspõhiste lahendustena. Selline korraldus ei võimalda nõusolekute keskset haldamist ega korduvkasutust ning tekitab täiendavat halduskoormust nii ettevõtjatele kui ka asutustele. Samas ei muudeta olemasolevaid andmete väljastamise aluseid ega looda kohustust kõikidele

[26] https://www.kratid.ee/_files/ugd/7df26f_38066768c0ac49329423cdcdaaea206b.pdf
[27] Nt Milton, DGE, Intelex Insight jne.
[28] Rahandusministeerium. Kestlikkusaruandlus.
[29] Riikliku statistika eesmärgid, mis võimaldavad Statistikaametil andmeid koguda, on väga laiad – riikliku statistika eesmärk on kajastada ühiskonna olukorda ja muutusi ning varustada ühiskonda rahvastiku, sotsiaalvaldkonna, majanduse ja keskkonna arengu seisukohalt olulise teabega, sealhulgas arengukavade ja prognooside koostamiseks, erinevate poliitikate kujundamiseks, teadus- ja rakendusuuringute tegemiseks ning teadmuspõhiste otsuste langetamiseks (RStS § 1 lg 2).
[30] Justiits- ja Digiministeerium. Analüüs. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. 2021, lk 12.

andmekogudele pakkuda nõusolekupõhist andmeedastust, vaid luuakse keskne lahendus selle võimaldamiseks.

On oluline, et juhul kui ettevõtja soovib, et teisele eraõiguslikule juriidilisele isikule väljastatakse ka isikuandmeid, peab tal selleks olema IKÜM-i artikli 5 lõikes 1 nimetatud õiguslik alus, olgu selleks siis leping või muu juriidiline kohustus. Ettevõtja ehk isikuandmete vastutav töötleja peab tagama õigusliku aluse olemasolu. Andmekogu, kes andmeid väljastab peab veenduma, et seda tehakse õigele isikule õigete andmetena, kuid ta ei vastuta olukorras, kus väljastatud andmeid asub teine ettevõtja töötlema muudel eesmärkidel kui see, milleks need talle edastati. Lisaks õigusliku aluse olemasolule peab ettevõtja tagama ka isikuandmete töötlemise läbipaistvuse. See tähendab muu hulgas kohustust teavitada andmesubjekte sellest, et nende andmeid võidakse ettevõtja algatusel andmeväljastusteenuse kaudu töödelda ja teisele juriidilisele isikule edastada. Selline teavitamiskohustus tuleneb otse IKÜM-ist. Sellise teavitamise korral on nimetatud juhul andmesubjektil võimalik saada ülevaade ja kontroll selle üle, millised tema kohta käivaid andmeid ettevõtja teiste riigi andmekogude kaudu vahendatult kasutada laseb. Kui andmete edastamise algatab ettevõtja ning andmesubjekt ise selles protsessis ei osale, peab ettevõtja erilist tähelepanu pöörama sellele, et füüsilisele isikule oleks arusaadav, milliseid tema andmeid, mis eesmärgil, kellele ja millisel õiguslikul alusel edastatakse. Seega ettevõtja vastutus ei piirdu üksnes isikuandmete töötlemise õigusliku aluse olemasoluga, vaid hõlmab ka andmesubjektide nõuetekohast teavitamist ja muude IKÜM-ist tulenevate kohustuste täitmist. Andmeväljastusteenuse osutamisel peavad andmete töötlejad järgima ka teisi isikuandmete kaitse põhimõtteid, sh minimaalsuse printsiipi. Viimase printsiibi kohaselt peavad isikuandmed olema asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt (IKÜM art 5 lg 1 p c). Seega tuleb enne andmete väljastamist hinnata, kas isikuandmete väljastamine eesmärgi täitmiseks on tingimata vajalik. Andmeväljastusteenuse kasutuselevõtt ei muuda vastutuse jaotust: andmekogu vastutav töötleja vastutab andmete õiguspärase väljastamise eest ning andmesaaja vastutab andmete edasise töötlemise eest.

Eelnõu koostajad ei näe põhjust, miks peaks teadaolevate kasutusjuhtude vaatest olema vajalik isikustatud andmeid jagada. Eelistada tuleb alati isikustamata andmete jagamist. Kui isikuandmeid ei ole võimalik andmekoosseisust välistada, tuleb kasutada isikuandmete kaitseks pseudonümiseerimist või muid tõhusat kaitset tagavaid privaatsuskaitse tehnoloogiaid. Ainult vältimatutel ja väga erandlikel juhtudel võib eraõigusliku juriidilise isiku andmenõusoleku raames töödelda isikuandmeid.

Punktiga 15 täiendatakse AvTS § 43[10] lõikes 2 andmekogu andmestikku juriidilise isiku nõusoleku andmestikuga. Edaspidi koosneb andmekogu kolmest järgmisest andmestikust: 1) andmenõusoleku andmestik, mis teenib füüsilise isiku nõusoleku haldamise eesmärki; 2) volituste haldamise andmestik, mis võimaldab hallata ja kontrollida volitusi; 3) eraõigusliku juriidilise isiku nõusoleku andmestik, mis võimaldab hallata eraõigusliku juriidilise isiku antud nõusolekut andmete edastamiseks. Selline jaotus võimaldab eristada andmete töötlemise eesmärke ning tagada andmete eesmärgipärase kasutamise. On oluline silmas pidada, et endiselt jääb kehtima põhimõte, et andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu eespool nimetatud andmestikke omavahel kokku panna ei tohi ning iga andmestikku tohib kasutada üksnes andmestikule määratud eesmärkide täitmiseks.

Punktiga 16 muudetakse AvTS § 43[10] lõike 3 sissejuhatavat lauseosa. See on tehniline muudatus, et andmekogus töödeldakse „andmeid“, mitte „isikuandmeid“, kuna loetelu sisaldab lisaks isikuandmetele ka n-ö tavalisi andmeid.

Punktiga 17 täiendatakse AvTS § 43[10] lõiget 3, tuues välja andmekoosseisu, mida juriidilise isiku andmestik sisaldab. Andmekoosseis ei erine oluliselt varasemast loetelust, mis selle andmekoguga oli seotud.

Punktiga 18 täiendatakse AvTS § 43[10] lõiget 3[1] tingimusega, et sarnaselt andmesubjekti nõusolekuga on andmekogu kasutamine kohustuslik juhtudel, kus andmeid edastatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogudest infosüsteemi andmevahetuskihi vahendusel juriidilise isiku nõusoleku alusel. Muudatusega tagatakse, et nõusoleku andmete edastamine toimub ühtses, kontrollitavas ja läbipaistvas andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogus, ning hoitakse ära tarbetud kulutused valdkondlikeks lisaarendusteks, kasutades nõusolekute kontrollimiseks keskset riiklikku andmekogu. **Ettevõtjal nagu ka andmesubjektil ei ole kohustust oma nõusolekut süsteemi kaudu anda.** Kohustus andmekogu kasutada kohaldub asutustele, kes võimaldavad nõusolekupõhist andmevahetust ja on selleks vabatahtlikult teise osapoolega (teise eraõigusliku juriidilise isikuga) sõlminud andmevahenduslepingu.

Punkt 19 reguleerib riiklikku postkasti (AvTS § 43[11]).

Paragrahvi 43[11] lõige 1 sätestab riikliku postkasti kui andmekogu eesmärgid. Dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise keskne lahendus võimaldab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel dokumentide saatmisel ja muu olulise teabe edastamisel kasutada ja kombineerida erinevaid funktsioone asutuse vajaduste kohaselt:

- informatiivse sisuga teadete/dokumentide edastamine;
- õigusaktiga reguleeritud dokumentide kättetoimetamine ja kättetoimetamise fakti, sh aja, talletamine asjaomastes keskse süsteemi haldusliidestes;
- piirata õigusaktiga reguleeritud dokumendi mittevastuvõtmisel ligipääsu e-teenustele;
- dokumendi ristkättetoimetamine.

Pakutavas lahenduses eristatakse kahte tegevust: kättetoimetamine on õiguslikult tähenduslik menetlustoiming, mille korral kättesaamine peab olema tõendatav ja millele võivad järgneda tähtajad ning muud õiguslikud tagajärjed; teabe edastamine on informatiivne teavitamine (nt kutsed, meeldetuletused), mida ei käsitata õiguslikus mõttes kättetoimetamisena. Lihtsustatult saab öelda, et teabe edastamine on see, kui riik annab teada ehk annab infot või teavitab. Näiteks kutse sõeluuringule, valijakaart. Kättetoimetamine on õiguslik toiming, kus riik toimetab menetlusdokumendi kätte. Sellisel tegevusel on selge õiguslik tagajärg ja tõendatav peab olema, et adressaat on selle dokumendi kätte saanud. Näiteks Harju Maakohus teeb kohtuotsuse, mis toimetatakse menetlusosalistele kätte.

Lisaks nähakse ette ristkättetoimetamine kui tehniline lahendus, kus liidestunud e-teenusesse sisenemisel suunatakse kasutaja esmalt keskkonda, kus ta peab enne edasiliikumist talle saadetud kättetoimetatavad dokumendid vastu võtma. Ristkättetoimetamine ei ole uus menetlusliik, vaid kasutajakogemuse ja protsessi korralduslik-tehniline võte, mis aitab vältida olukorda, kus inimene kasutab e-teenuseid, kuid jätab talle saadetud menetlusdokumendid tähelepanuta.

Paragrahvi 43[11] lõige 2 sätestab eesmärkide täitmiseks kaks andmestikku: teadete ja kättetoimetatavate dokumentide andmestik. Nendel andmestikel on erinevad eesmärgid. See aitab eristada teadete edastamist ja dokumentide kättetoimetamist, kuna tegemist ei ole samade toimingutega. Kättetoimetamist vajavad dokumendid (nt kohtulahendid, haldusaktid) on Eesti õiguses juba reguleeritud mitmes eriseaduses (nt haldusmenetlust, kohtumenetlust,

maksuhaldust või täitemenetlust reguleerivad õigusaktides). Teadete esitamiseks ei ole neid vaja kätte toimetada. Säte loob üheselt mõistetavad seosed andmestike ja andmekogu eesmärkide vahel.

Paragrahvi 43[11] lõige 3 sätestab andmed, mida postkastis töödeldakse andmestike kaupa. Teadete andmestikus on füüsilise isiku isikukoodi või juriidilise isiku puhul tema registrikoodi ning tema esindaja isikukoodi andmed, isiku kontaktandmed, sh isiku telefoninumber, isikule saadetud teavitused postkasti tulnud kirjade kohta ning muid teavituse metaandmeid, mida süsteem vajab oma toimimiseks ja eesmärkide täitmiseks. Isiku telefoninumbri kaudu edastatakse isikule kiireloomulisi teateid SMS-i teel.

Kättetoimetatavate dokumentide andmestikus on füüsilise isiku isikukoodi või juriidilise isiku puhul tema registrikoodi ning tema esindaja isikukoodi andmed, isiku kontaktandmed, kättetoimetamise fakt ja vastuvõtmise aeg ning muid kättetoimetamise metaandmeid, mida infosüsteem vajab oma eesmärkide täitmiseks.

Lõike 4 kohaselt on riikliku postkasti andmekogu kaasvastutavad töötleja Riigi Infosüsteemi Amet ning riikliku postkasti haldusliidest kasutavad asutused.

Riikliku postkasti andmekogu puhul on ette nähtud kaasvastutavate töötlejate määratlemine, kuna andmete töötlemisega on seotud mitu osapoolt, kes täidavad erinevaid, kuid omavahel seotud rolle. Riigi Infosüsteemi Amet vastutab andmekogu pidamise, toimimise, arendamise ning turvalisuse tagamise eest. RIA-t on käsitletud riikliku postkasti omanikuna ja arenduse koordineerijana ning ta kannab keskset rolli süsteemi ressursside ja eesmärkide määramisel, sh partnerite liidestamisel, juhendamisel ja toetamisel. Selline positsioon tähendab, et RIA otsustab, millisel viisil ja milliste vahenditega isikuandmeid riiklikus postkastis töödeldakse, mis on IKÜM-i kohaselt vastutava töötleja tunnus. Seeläbi tagatakse, et andmeid töödeldakse ühtsete ja ette määratud eesmärkide alusel ning et isikuandmete töötlemise õiguspärasuse, läbipaistvuse ja turvalisuse eest vastutab iga kaasvastutav töötleja temale ette nähtud ulatuses, nagu nõuavad IKÜM-i artiklid 5 ja 24. RIA vastutava töötleja roll ei välista üksikute liidestunud asutuste vastutust nende endi algatatud andmete edastamise või dokumentide kättetoimetamise õiguspärasuse eest, kuid keskse süsteemi tasandil tagab RIA andmetöötluse üldise vastavuse IKÜM-is sätestatud nõuetele.

Samal ajal kasutavad haldusliidest erinevad asutused, kes sisestavad, haldavad ja kasutavad andmeid oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Kuna nii Riigi Infosüsteemi Amet kui ka haldusliidest kasutavad asutused määravad andmete töötlemise eesmärke ja vahendeid vähemalt osaliselt ühiselt, tuleb neid käsitada isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 26 tähenduses kaasvastutavate töötlejatena. Selline lahendus kajastab tegelikku andmetöötluse korraldust, kus vastutus ei ole koondunud ühe kätte.

Paragrahvi 43[11] lõige 5 sätestab andmete säilitustähtajad. IKÜM-i artikli 5 lõike 1 punktis e sätestatud säilitamise piirangu põhimõtte kohaselt säilitatakse isikuandmeid kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada ainult seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid töödeldakse. Pärast eesmärgi täitmist tuleb andmed kas kustutada või anonüümida. Säilitustähtaja pikendamine peab olema põhjendatud uue eesmärgi täitmisega.

Teabe, mis ei vaja kättetoimetamist, säilituseaeg on kolm aastat. Arvestades riigivastutuse seaduse § 17 lõikes 3 sätestatut, on säilitustähtaja määramisel lähtutud sellest, et pooltel oleksid tõendid teate saamise kohta juhuks, kui peaks tekkima vaidlusi. Seetõttu on kolmeaastane

säilitustähtaeg piisav ja põhjendatud, tagades andmesubjektile võimaluse kasutada oma õigusi kooskõlas PS-i § 15 lõike 1 esimese lausega.

Kättetoimetamise fakte koos viitega kättetoimetatavale dokumendile säilitatakse eriseadustes sätestatu kohaselt. Kättetoimetamist vajavate dokumentide säilitamise tähtajad ja tingimused on Eesti õiguses juba reguleeritud mitmes eriseaduses (nt haldusmenetlust, kohtumenetlust, maksuhaldust või täitemenetlust reguleerivad õigusaktid), mis lähtuvad konkreetse menetlusliigi eripärast ja menetlusosaliste õiguste tagamise vajadusest. Sellised eriseadustes sätestatud säilitustähtajad on otseselt seotud kaebeõiguse, menetlustähtaegade, õiguskaitsevõimaluste ning tõendite säilitamisega ning nende muutmine või dubleerimine üldseaduse tasandil ei ole põhjendatud ega normitehniliselt otstarbekas. Avaliku teabe seaduse eesmärk ei ole menetluslike dokumentide säilitamise detailne reguleerimine, vaid infosüsteemide ja andmekogudega seotud küsimuste sätestamine. Seetõttu on põhjendatud jätta kättetoimetamist vajavate dokumentide säilitamise kord ja tähtajad eriseaduste reguleerida ning neid sätteid avaliku teabe seaduses mitte korrata. Selline lahendus välistab reeglite kattumise ja vastuolud erinevate õigusaktide vahel ning tagab õigusselguse olukorras, kus sama dokument võib olla seotud eri liiki menetlustega. Lisaks toetab eriseadustele viitamine õiguspärase eesmärgi ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimist isikuandmete töötlemisel, kuna säilitamine toimub üksnes niikaua, kui see on konkreetse menetluse eesmärgi täitmiseks vajalik.

Paragrahvi 43[11] lõige 6 annab volitusnormi riikliku postkasti andmekogu põhimääruseks, mille kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Punktiga 20 täiendatakse AvTS-i 5. peatükki (andmekogude peatükki) teise uue andmekoguga, mis on dokumendihalduse riiklik infosüsteem DORIS (AvTS § 43[12]).

AvTS-i § 43[1] lõike 1 järgi on andmekogu mis tahes avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum. Sama seaduse § 43[3] lõike 1 järgi asutatakse andmekogu seadusega või selle alusel antud õigusaktiga.

DORIS-e õigusliku aluse loomise vajadus tuleneb järgmisest:

- tegemist on korrastatud andmete kogumiga AvTS-i mõttes;
- dokumendihaldussüsteemis töödeldakse isikuandmeid. Igasugune isikuandmete töötlemine on põhiõiguste riive, mistõttu peab sellise töötluse piir olema sätestatud seaduses;
- tegemist on keskselt kasutatav riiklik dokumendihaldussüsteem, mille kaudu täidab riik oma ülesandeid ja mida hakkavad esialgse plaani kohaselt kasutama *ca* 160 riigiasutust.

Paragrahvi 43[12] lõige 1 sätestab dokumendihaldussüsteemi eesmärgi: tagada dokumentide ühtne ja nõuetele vastav haldamine avaliku sektori asutustes, toetada asutustevahelist koostööd ja teabevahetust ning dokumentide avalikustamist ja halduse läbipaistvust.

DORIS-e kasutuselevõtuga saavutatakse lihtsam ja mugavam dokumendihaldussüsteemi kasutamine. Süsteemis luuakse tehnilised võimalused teabe osaliseks avalikustamiseks ning paindlikumaks ja selgemaks juurdepääsupiirangute haldamiseks. See võimaldab teavet paremini jälgida, avalikustada võrreldaval ja struktureeritud kujul ning täita seadusest tulenevaid kohustusi tõhusamalt. Keskne dokumendihaldussüsteem toetab avaliku teabe paremat kättesaadavust, otsustusprotsesside suuremat läbipaistvust ning kodanike õigust saada teavet avaliku võimu tegevuse kohta. Uue süsteemi tööprotsessid on tõhusamad, muu hulgas

tekib võimalus rakendada asutuseüleseid töövooge, mis kiirendab dokumentide menetlusprotsessi, vähendab dubleerimist ning tõhustab riigiasutuste omavahelist koostööd.

Lisaks toetab keskne dokumendihaldussüsteem vastutuse selgust ja sujuvat üleminekut olukorras, kus avaliku sektori struktuuris toimuvad muudatused, näiteks asutuste ümberkorraldamisel, teenuste tsentraliseerimisel või ülesannete üleviimisel ühelt asutuselt teisele. Ühtne süsteem tagab teabehalduse järjepidevuse ning aitab selgelt määrata, kes vastutab konkreetse teabe või dokumentatsiooni eest igas ümberkorralduse etapis.

DORIS-e ülesehitus vastab tänapäevastele nõuetele: see on pilvepõhine, vabavaraline ja litsentsivaba, võimaldab paindlikku taaskasutust ja edasiarendusi ka teistes avaliku sektori asutustes. Süsteemis on võimalik rakendada pilvetehnoloogiat ning tehisintellekti, sh automatiseerida protsesse, mis vähendab töökoormust. Uus süsteem on töökindel, turvaline ja jätkusuutlik, võimaldades vähendada digijälge. Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtt on samm edasi riigireformi suunas, vähendades bürokraatiat, suurendades läbipaistvust ning tagades kiirema suhtluse kodaniku ja riigi vahel. Süsteemi kasutusele võtvatele asutustele toob see kaasa ka majandusliku kokkuhoiu kasutusel olevate dokumendihaldussüsteemide arendus- ja hoolduskulude arvelt.

Paragrahvi 43[12] lõikes 2 sätestatakse andmekategooriate kaupa loetelu, milliseid isikuandmeid DORIS-es töödeldakse. Esmalt töödeldakse isiku üldandmeid: isiku nimi, isikukood, sugu, kodakondsus, kontaktandmed (sh aadress) ning emakeel. Kuna dokumendihaldussüsteemi kaasvastutavad töötlejad on kõik süsteemi kasutavad asutused, kes täidavad õigusaktides sätestatud erinevaid ülesandeid ning seetõttu töötlevad süsteemis erinevaid isikuandmeid, on sätestatud töödeldavad isikuandmed järgmiste andmekategooriate kaupa: isiku suhted perekonnaga ja tuttavatega seotud andmed, isiku hariduse ja tööga seotud andmed, isiku terviseandmed, isiku poliitilise kuuluvuse, soolise ja usulise enesemääratluse andmed, isiku varaliste õiguste ja kohustustega seotud andmed, mis võivad sisaldada ka isiku sissetulekutega seotud andmeid, isiku karistatuse andmed, isikuga seotud menetluste ja dokumentide andmed ning maksu- ja pangasaladust sisaldavad andmed.

Dokumendihaldussüsteemi eesmärgi järgi ei koguta isikuandmeid süsteemi iseseisva, struktureeritud andmekogumina, vaid neid töödeldakse dokumentide haldamise, menetlemise ja säilitamise käigus. Isikuandmed, mida dokumendihaldussüsteemis töödeldakse, sisalduvad seega eelkõige konkreetsesse asutusse saabunud või süsteemis koostatavates ning väljasaadetavates dokumentides (pöördumised, lepingud, haldusaktid, menetlusdokumendid jmt) ning nende sisu sõltub iga üksikjuhtumi asjaoludest.

Seetõttu ei ole eelnõus nimetatud DORIS-es töödeldavate andmete täpset koosseisu. Täpsem isikuandmete koosseis esitatakse süsteemi põhimääruses. Selline lähenemine on kooskõlas ka AvTS-i § 43[5] lõikega 1, mis sätestab, mida tuleb andmekogu põhimääruses reguleerida.

Paragrahvi 43[12] lõike 3 kohaselt on dokumendihaldussüsteemi kaasvastutavad töötlejad Riigi Tugiteenuste Keskus ning süsteemi kasutavad asutused. Dokumendihaldussüsteem on üks ühtne standardiseeritud platvorm, milles iga asutuse andmed on eraldatud. See tähendab, et iga süsteemi kasutav asutus on enda loodud ning sisestatud teabe suhtes vastutav asutus. Seetõttu loetakse kõik dokumendihaldussüsteemi kasutavad asutused andmekogu kaasvastutavateks töötlejateks. Siit tuleneb ka igale vastutavale asutusele kohustus vastata enda koostatud teavet puudutavatele päringutele ning tagada isikuandmete töötlemise õiguspärasus.

Asutused, kes vastutavad dokumendihaldussüsteemi arendamise eest, sätestatakse põhimääruse tasandil. Dokumendihaldussüsteemi arendamise ülesanne on Riigi Tugiteenuste Keskusel, kes teeb seda koostöös Registrite ja Infosüsteemide Keskuse ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusega.

Paragrahvi 43^{12} lõige 4 reguleerib andmete säilitamist dokumendihaldussüsteemis, sätestades, et andmeid säilitatakse kuni 75 aastat (maksimaalselt). Andmete säilitustähtajad, millest säilitamisel peab lähtuma, võivad tulla seadusest. Näiteks avaliku teenistuse seadus sätestab teenistusstaaži arvestamise andmete säilitamise tähtajaks 75 aastat, raamatupidamisseadus raamatupidamise algdokumentide säilitamise tähtajaks 7 aastat, töötervishoiu ja tööohutuse seadus tervisekontrolli otsuste säilitamise tähtajaks 10 aastat töösuhte lõpetamisest ning tööõnnetuste ja kutsehaigustega seonduvate dokumentide säilitamise tähtajaks 55 aastat. Lisaks sätestab Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. a määruse nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ § 12 lõige 4, et asutus määrab teabe säilitustähtajad liigitusskeemis. Liigitusskeemis määratakse kindlaks ka dokumendihaldussüsteemis töödeldavate andmete täpsemad säilitustähtajad.

Paragrahvi 43^{12} lõige 5 näeb ette dokumendihaldussüsteemi põhimääruse kehtestamine Vabariigi Valitsuse määrusega. Arvestades, et süsteemi loomine puudutab kõiki ministeeriume, nende valitsemisalasid ja Riigikantseleid, on põhjendatud kehtestada põhimäärus valitsuse määrusega. Põhimääruses sätestatakse täpsemalt andmeandjad ning andmed, mida neilt saadakse, dokumendihaldussüsteemis täpsemalt töödeldavate andmete koosseis, kaasvastutavate töötlejate, sh Riigi Tugiteenuste Keskuse ja süsteemi kasutavate asutuste ülesanded, ning volitatud töötlejate ülesanded. Põhimääruses sätestatakse andmete väljastamise ja neile juurdepääsu andmise kord, ka muud korralduslikud küsimused, nt logide säilitamine.

Eelnõu § 1 punktid 21–23 käsitlevad andmete teabevärava ja andmejälgija järelevalvet.

Punktiga 21 täiendatakse AvTS-i § 45 lõiget 1 punktiga 4, mis käsitleb AKI järelevalvepädevust. Tulevikus teeb AKI haldusjärelevalvet ka andmekogude vastutavate töötlejate üle avaandmete ja andmekirjelduste avalikustamisel ja kättesaadavaks tegemisel.

Punktiga 21 täiendatakse AvTS-i § 51 lõiget 1 punktiga 5^{1}, mille kohaselt on AKI-l tulevikus võimalik teha ettekirjutus, kui andmekogu vastutav töötleja on jätnud avaandmed või andmekirjeldused nõuetekohaselt kättesaadavaks tegemata. Riigiasutustest teabevaldajate suhtes AvTS-i § 51 lõikes 3 toodud ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha rakendamise võimalus siiski ei kohaldu**.**

Punktiga 23 täiendatakse AvTS-i § 53^{1} lõike 1 sõnastust. Täienduse kohaselt on RIA-l lisaks kohustusele teha järelevalvet infosüsteemide andmevahetuskihiga (x-tee) liidestumise üle kohustus teha järelevalvet ka andmejälgijaga liidestumise kohustuse täitmise üle. Muudatus on vajalik, et andmejälgija kohustuslikkus oleks rakendatav ja täidetav: kohustus annab soovitud läbipaistvusmõju üksnes juhul, kui selle täitmist saab ühtselt kontrollida ning vajaduse korral puudused kõrvaldada. Eelnõu kohaselt teeb RIA haldus- ja riiklikku järelevalvet nii x-tee kui andmejälgijaga liidestumise kohustuse täitmise üle ning eelnõus viidatud rakendusaktides sätestatud nõuete täitmise üle. Viited rakendusaktides sätestatud nõuetele on esitatud pigem õigusselguse huvides. Tegelikult hõlmab ka RIA praegune järelevalvepädevus § 53^{1} lõikes 1 esitatud sõnastuses kõiki nõudeid, mis x-tee määruses sisalduvad (neid nõudeid täitmata ei olegi võimalik x-teega liidestuda). Lisaks on järelevalve vajalik ka selleks, et tagada erandite läbipaistvus ja kontrollitavus. Andmekogu liidestamata jätmisel tuleb vastutaval töötlejal

teavitada RIA-t erandi kohaldumisest ja esitada põhjendused (vt AvTS § 32^2 lg 4 punktide 1-3 selgitusi).

Kuna andmejälgijaga liidestumise kohus on avaliku sektori asutustel, siis tegemist on valdavalt haldussiseste subjektide omavahelise suhtega ning kõne alla saaks tulla haldusjärelevalve. Sellise järelevalve meetmed on loetletud VVS § 75^2 lõikes 1, millest üldjuhul andmejälgija vaatest võib olla vajalik kasutada järgmiseid:

- VVS § 75^2 lõike 1 punkti 1 kohaldamine võimaldab nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumentide esitamist. See meede on vajalik, et järelevalveasutus saaks andmejälgijaga liidestumise kohustuse täitmise kontrollimiseks koguda vajalikku teavet ja selgitusi. Andmejälgijaga liidestumise hindamisel võib olla vaja välja selgitada, kas liidestus on tehniliselt olemas, millises ulatuses see toimib ning kas logiandmed jõuavad andmejälgijasse nõutud viisil. Selleks peab järelevalveasutusel olema õigus küsida teavet, dokumente ja selgitusi.
- VVS § 75^2 lõike 1 punkti 2 kohaldamine võimaldab peatada järelevalvatava asjakohane ametnik või töötaja ning teda küsitleda. See meede on asjakohane kui asjakohasel ametnikul või töötjal on infot või vaja selgitusi, mis on järelevalve seisukohast olulised. Ilma sellise õiguseta ei pruugi olla võimalik asjaolusid tuvastada.
- VVS § 75^2 lõike 1 punkti 3 kohaldamine võimaldab kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi abil järelevalvatava valduses olevat vallasasja, sealhulgas avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi. Sisuliselt annab see võimalusel süsteemi ülevaatamiseks.
- VVS § 75^2 lõike 1 punkti 5 kohaldamine võimaldab siseneda järelevalvatava territooriumile, piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse ja ruumi, sealhulgas avada uksi ja väravaid ning kõrvaldada muid takistusi. Sisenemine territooriumile või kinnisasjale võimaldab kontrollida andmejälgijaga liidestumise tegelikku olukorda kohapeal või süsteemi toimimise juures. Andmejälgijaga liidestumise nõude täitmist ei pruugi alati olla võimalik hinnata üksnes dokumentide või kirjalike selgituste põhjal. Võib tekkida vajadus kontrollida infosüsteemi, selle kasutuskeskkonda või muid asjaolusid vahetult, et tuvastada, kas liidestus on tegelikult loodud ja toimib nõuetekohaselt.
- VVS § 75^2 lõike 1 punkti 6 kohaldamine võimaldab jäädvustada olukord, võtta proove ja näidiseid, samuti teostada mõõtmisi ning teha ekspertiisi. Eelkõige on siinkohal andmejälgija vaatest oluline olukorra jäädvustamine, et seda oleks võimalik hiljem tõendada, ning võimalus teha ekspertiis. Mõnel juhul ei pruugi ilma ekspertiisita olla võimalik tuvastada andmejälgija rakendatust.

Kehtiv AvTS-i § 53^1 lõige 2 loetleb riikliku järelevalve meetmed (KoRS-i §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid), mis on kohaldatavad ka andmejälgija korral, mis on sarnane x-teega. Selline järelevalve on pigem erandlik ja juhul kui tegemist on haldusvälise osapoole üle järelevalvega (nt avalik-õigusliku juriidilise isiku puhul). Meetmed on sarnased haldusjärelevalve omadele.

- KoRS-i § 30 kohaldamise võimalus on vajalik, et järelevalveasutus saaks andmejälgijaga liidestumise kohustuse täitmise kontrollimiseks koguda vajalikku teavet ja selgitusi. Andmejälgijaga liidestumise hindamisel võib olla vaja välja selgitada, kas liidestus on tehniliselt olemas, millises ulatuses see toimib ning kas logiandmed jõuavad andmejälgijasse nõutud viisil. Selleks peab järelevalveasutusel olema õigus küsida teavet, dokumente ja selgitusi.
- KoRS-i § 31 kohaldamise võimalus on vajalik, et kutsuda kohale isikuid, kes võivad teada korrarikkumisest ja omavad infot, mis aitab järelevalve tegijal aidata rikkumist kõrvaldada. Ilma sellise õiguseta ei pruugi olla võimalik asjaolusid tuvastada.

- KoRS-i § 32 kohaldamise võimalus on pigem erandlik. Andmejälgijaga liitumise kohustuse täitmist kontrollitakse üldjuhul infosüsteemi, dokumentatsiooni, tehniliste seadistuste ja vastutava töötleja selgituste kaudu, mistõttu isikusamasuse tuvastamise meede ei ole tavapärane ega esmane järelevalvevahend. Selle meetme olemasolu võib siiski olla vajalik, kui järelevalvetoimingu käigus tuleb tuvastada konkreetne füüsiline isik, kes viibib kontrollitavas ruumis, kasutab süsteemi või osaleb järelevalvetoimingu tegemisel. See on vajalik nõuetekohaseks järelevalveks või takistuse kõrvaldamiseks.
- KoRS-i §-de 49, 50 ja 51 kohaldamise võimalus on vajalik, et kontrollida andmejälgijaga liidestumise tegelikku olukorda kohapeal või süsteemi toimimise juures. Selleks antakse luba vallasasja (nt infosüsteemi) ülevaatamiseks ja valdusesse (nt serveriruumi) sisenemiseks. Andmejälgijaga liidestumise nõude täitmist ei pruugi alati olla võimalik hinnata üksnes dokumentide või kirjalike selgituste põhjal. Võib tekkida vajadus kontrollida infosüsteemi, selle kasutuskeskkonda või muid asjaolusid vahetult, et tuvastada, kas liidestus on tegelikult loodud ja toimib nõuetekohaselt.
- KoRS-i § 52 kohaldamise võimalus on vajalik, et järelevalveasutus saaks vallasasja hoiule võtta, et teha sellele ekspertiis. Mõnel juhul ei pruugi ilma ekspertiisita olla võimalik tuvastada andmejälgija rakendatust.

Eelnõu § 1 punktiga 24 reguleeritakse andmekirjelduste migreerimist ja ülevaatamist. RIA migreerib RIHA-s olevad andmekirjeldused ja andmed Eesti teabeväravas andmete teabeväravasse hiljemalt 30.06.2027. Igal andmekogu vastutaval töötlejal on kohustus need andmed üle vaadata ja vajaduse korral uuendada, seda esimest korda hiljemalt 31.12.2027.

Eelnõu § 1 punktiga 25 reguleeritakse andmejälgija rakendussätteid.
Lõikega 1 nähakse ette, et andmejälgija kohustuslikkusega seotud nõuded (need on AvTS § 32^2 lõiked 4-8) tuleb täita hiljemalt 31.12.2030.
Lõigetega 2 ja 3 nähakse ette, et AvTS § 32^2 lõike 5 kohane andmejälgija liidestumata jätmise kohustuse teavituse tegemise rakendussätted. Kui andmekogu on loodud enne andmejälgija kohustuslikkuse sätte jõustumist (s.o. 31.12.2030), siis teavitus tuleb teha hiljemalt samaks ajaks. Selleks ajaks andmekogud liidestuvad ka andmejälgijaga ning need, kellel on põhjendatud erandile tuginemine, peavad oma erandile tuginemisest ja selle põhistustest RIA-le teada andma. Kui andmekogu luuakse peale 31.12.2030 või olemasolevat andmekogu muudetakse ulatuses, mis toob kaasa AvTS § 32^2 lõike 4 punktides 1-3 sätestatud erandi, tuleb RIA-t teavitada põhjendamatu viivituseta ehk koheselt kui on teada, et on võimalik ning soovitakse erandile tugineda.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse KrMS-i.

Punktiga 1 viiakse KÄPO määruse volitusnormi andja kooskõlla Postkasti volitusnormiga. Nimelt KÄPO oli senini ministri määrusega reguleeritav lahendus, kuid Postkast on Vabariigi Valitsuse määrusega reguleeritav lahendus. Seega KrMS-i § 156^2 lõikes 2 asendatakse viide justiitsministri 6.07.2022. a määrusele nr 18 „Kättetoimetamisportaali teenuse nõuded“ Vabariigi Valitsuse määrusega „Riikliku postkasti põhimäärus“.

Punktiga 2 sätestatakse KrMS-is elektroonilise kättetoimetamise ajad ja seosed süsteemide piiramisega. Kuni riiklikule postkastile üleminekuni toimetatakse dokumente kättetoimetamise portaali[31] kaudu. Kuna luuakse keskne kättetoimetamiskanal riiklik postkast, lõpetab kättetoimetamisportaal töö. Riiklik postkast tagab asutustele samad funktsioonid, mis on

[31] Kättetoimetamisportaali teenuse nõuded–Riigi Teataja.

kättetoimetamisportaalis. KrMS-i § 156^2 lõikes 4 tuuakse määrusest seaduse tasandile tähtajad menetlusdokumendi elektrooniliseks kättetoimetamiseks. Tähtaegade toomine seaduse tasandile tagab õigusselguse sama paragrahvi lõikes 3 sätestatud ajutise piiranguga kuni dokumendi kättetoimetamiseni kättetoimetamiseks ettenähtud infosüsteemidega liidestatud infosüsteemidele ja andmekogudele (e-toimik, e-kinnistusraamat, e-äriregister). Sama funktsioon luuakse ka riiklikusse postkasti ja selle kasutamine on võimalik õiguslikul alusel.

Punktiga 3 muudetakse kehtetuks volitusnormi tähtaegade osas, kuivõrd tähtajad punktiga 2 lisati seadusesse.

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse maksukorralduse seadust.

MKS-i § 26 täiendatakse lõikega 2^4, mille kohaselt on RIA-l juurdepääs maksusaladust sisaldavale teabele ulatuses, mis on piiratud vajadusega hallata ja arendada andmenõusoleku ja volituste haldamise infosüsteemi ning pakkuda klienditoe teenust.

MKS-i § 26 lõige 1 kohustab käsitleda kõiki andmeid maksusaladusena, mida MTA ametnikud ja töötajad saavad teada seadusest tulenevate ülesannete täitmisel, sh äri- ja pangasaladust. Maksusaladusega on hõlmatud ka teave maksukohustuslase andmeid sisaldavate dokumentide olemasolu kohta. MKS-i § 26 lõige 2 lubab maksusaladust avaldada ainult maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul või MKS-i §-des 27–30 nimetatud juhtudel.

MKS-i muudatuse eesmärk on anda MTA-le õigus jagada kolmanda isikuga maksukohustuslast puudutavat teavet selleks, et maksukohustuslasel oleks võimalik hallata Eesti Teabevärava kaudu Maksu- ja Tolliametiga (MTA) suhtlemiseks vajalikke esindusõigusi.

Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamise tingimusi MKS-i muudatus ei puuduta. Selle andmekogu õiguslikud alused, selle kasutamise praktilised ja andmekaitse üksikasjad on reguleeritud avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõus[32].

Selleks, et volituste süsteemi (Pääsukese) kaudu oleks võimalik hallata MTA e-teenuste keskkonna (e-MTA) juurdepääsuvolitusi, peab MTA (infosüsteem) kuvama Pääsukese (infosüsteemi) kaudu lõppkasutajale volituste haldamiseks vajalikku teavet. See teave aga tuleb maksukohustuslaste registrist ja seega käsitatav maksusaladusena, mida MTA võib avaldada kolmandale osapoolele (infosüsteemile) üksnes maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul või MKS-ist tuleneval õiguslikul alusel.

RIA on andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu vastutav töötleja ning infosüsteemid on RIA kontrolli all. Pääsukese ühendamisel e-MTA-ga tekib RIA-l kui kolmandal osalisel faktiline juurdepääs maksusaladusele. Maksusaladuse kaitse reeglite kohaselt eeldab nende andmete töötlemine õiguslikku alust, mis luuakse eelnõus sätestatud MKS-i § 26 lõikega 2^4.

MKS-ist tuleneva õigusliku aluseta eeldaks Pääsukese rakenduses MTA-lt saadud andmete kasutamine iga kord kirjaliku nõusoleku võtmist maksukohustuslaselt (lõppkasutajalt), kelle kohta Eesti teabeväravas eesti.ee kuvatavad andmed käivad. Haldus- ja töökoormust, samuti Pääsukese kasutamismugavust arvestades ei ole selline lahendus mõistlik.

[32] https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3e84a428-f2c6-4374-984a-948b1e6d6e29.

Kas RIA reaalselt kasutab tehnilist suutlikkust MTA-st saadavate andmete vaatamiseks või mitte, ei ole tähtis, sest maksusaladuse kaitse hõlmab lisaks maksusaladuse aktiivsele avaldamisele ka juurdepääsuõiguse võimaldamist.

Andmekaitsereeglite kohaselt sätestab norm andmete kasutamise eesmärgi: Pääsukese rakenduse haldamine, arendamine ja klienditoe pakkumine, seega hõlmab kõiki vajalikke toiminguid, mida RIA-l on vaja, et kasutada saadud andmeid volituste haldamise teenuse pakkumiseks lõppkasutajale.

Volituste süsteemi ühendamine e-MTA-ga eeldab RIA juurdepääsu järgmistele andmetele:
1) lõppkasutaja ja tema esindaja andmed;
2) volitustega antud esindusõiguse andmed;
3) andmekogu vastutava töötleja andmed;
4) andmekogu volitatud töötleja olemasolul tema andmed;
5) infosüsteemide andmevahetuskihi alamsüsteemi kood ja edastatava andmekoosseisu metaandmed;
6) andmetöötlustoimingute logid.

Sättes nimetatud isiku üldandmed ning esindusõiguse andmed tähendavad isikute ja nende esindatavate nime, isikukoodi/registrikoodi, volituste ulatust ja nimetust, volituse kehtivuse lõppemise kuupäeva.

Andmete töötlemise üksikasjad lepivad MTA ja RIA kokku andmevahetuskokkuleppes, milles reguleeritakse muu hulgas ka andmekaitse ja andmeturbe nõuded.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse ruumiandmete seadust.

Ruumiandmete seaduse (RAS) § 75 lõiked 2–7 tunnistatakse kehtetuks**.** Need sätted viitavad otseselt ja kaudselt RIHA kooskõlastusele. Eelnõukohase seadusega tühistatakse RIHA kooskõlastamise protsess, seega tuleb ka RAS-i asjakohased sätted tühistada.

Eelnõu §-ga 5 täiendatakse TsMS-i.

Punktiga 1 viiakse KÄPO määruse volitusnormi andja kooskõlla Postkasti volitusnormiga. Nimelt KÄPO oli senini ministri määrusega reguleeritav lahendus, kuid Postkast on Vabariigi Valitsuse määrusega reguleeritav lahendus. Seega TsMS-i § 311^1 lõikes 8 asendatakse viide justiitsministri 6.07.2022. a määrusele nr 18 „Kättetoimetamisportaali teenuse nõuded“ viitega Vabariigi Valitsuse määrusele „Riikliku postkasti põhimäärus“.

Punktiga 2 sätestatakse TsMS-is elektroonilise kättetoimetamise ajad ja seosed süsteemi piiramisega. Praegu toimetatakse dokumente kätte kättetoimetamisportaali kaudu. Kuna luuakse keskne kättetoimetamiskanal riiklik postkast, lõpetab kättetoimetamisportaal töö. Riiklik postkast tagab asutustele samad funktsioonid, mis on kättetoimetamisportaalis. TsMS-i § 311^1 lõikes 10 tuuakse määrusest seaduse tasandile tähtajad menetlusdokumendi elektrooniliseks kättetoimetamiseks. Tähtaegade toomine seaduse tasandile tagab õigusselguse sama paragrahvi lõikes 9 sätestatud ajutise piiranguga kuni dokumendi kättetoimetamiseni selleks ette nähtud infosüsteemidega liidestatud infosüsteemidele ja nende andmekogudele (s.o. e-toimik, e-kinnistusraamat, e-äriregister). Sama funktsioon luuakse ka riiklikus postkastis ja selle kasutamine on võimalik õiguslikul alusel.

Punktiga 3 muudetakse kehtetuks volitusnormi tähtaegade osas, kuivõrd tähtajad punktiga 2 lisati seadusesse.

Eelnõu §-ga 6 täiendatakse VTMS-i.

Punktiga 1 viiakse KÄPO määruse volitusnormi andja kooskõlla Postkasti volitusnormiga. Nimelt KÄPO oli senini ministri määrusega reguleeritav lahendus, kuid Postkast on Vabariigi Valitsuse määrusega reguleeritav lahendus. Seega VTMS-i § 47^1 lõikes 2 asendatakse viide justiitsministri 6.07.2022. a määrusele nr 18 „Kättetoimetamisportaali teenuse nõuded“ viitega Vabariigi Valitsuse määrusele „Riikliku postkasti põhimäärus“.

Punktiga 2 sätestatakse VTMS-is elektroonilise kättetoimetamise ajad ja seosed süsteemi piiramisega. Kuni riiklikule postkastile üleminekuni toimetatakse dokumente kätte kättetoimetamisportaali kaudu. Kuna luuakse keskne kättetoimetamiskanal riiklik postkast, minnakse kättetoimetamisportaalilt üle riiklikule postkastile ja kättetoimetamisportaal lõpetab töö. Riiklik postkast tagab asutustele samad funktsioonid, mis on kättetoimetamisportaalis. VTMS-i § 47^1 lõikes 4 tuuakse määrusest seaduse tasandile tähtajad menetlusdokumendi elektrooniliseks kättetoimetamiseks. Tähtaegade toomine seaduse tasandile tagab õigusselguse sama paragrahvi lõikes 3 sätestatud ajutise piiranguga kuni dokumendi kättetoimetamiseni selleks ette nähtud infosüsteemidega liidestatud infosüsteemidele ja nende andmekogudele (s.o. e-toimik, e-kinnistusraamat, e-äriregister). Sama funktsioon luuakse ka riiklikus postkastis ja selle kasutamine on võimalik õiguslikul alusel.

Punktiga 3 muudetakse kehtetuks volitusnormi tähtaegade osas, kuivõrd tähtajad punktiga 2 lisati seadusesse.

Eelnõu §-ga 7 sätestatakse seaduse jõustumise aeg dokumendihaldussüsteemile DORIS. Andmejälgija erandile tehti eraldi rakendussäte, mille kohaselt andmejälgija kohustuse sätted tuleb täita hiljemalt 2030.aasta lõpuks (vt lähemalt eelnõu § 1 punkti 25).

Seadus jõustub üldises korras kahe erandiga: andmejälgija kohustuslikkuse rakendamine tuleb teha hiljemalt 31.12.2030 (vt lähemalt eelnõu § 1 punkti 25) ja dokumendihaldussüsteemi DORIS-e õiguslikud alused (§ 7 jõustumissäte).

3.2. Põhiseaduspärasuse analüüs
3.2.1. Andmejälgija ja Riikliku postkasti põhiseaduspärasuse hinnang

AJ keskne kasutajaliides teeb isikustatud päringuid liidestunud andmekogudesse ja koondab logikirjed ühtsesse vaatesse. Selline koondamine on omaette isikuandmete töötlemine. Riive intensiivsus sõltub eeskätt logikirje sisust (mida täpselt kuvatakse: päringu tegija, aeg, eesmärk), ligipääsukontrollist, säilitustähtaegadest, eriseadustest tulenevatest ajutise mittekuvamise alustest. Oluline on, et AJ on läbipaistvust ja andmesubjekti õigusi suurendav meede. Seetõttu ei ole tegemist n-ö õiguse võtmisega andmesubjektilt.

Riiklik postkast edastab teateid ja toimetab kätte dokumente. Selline edastamine on isikuandmete töötlemine. Riive intensiivsus on madal, kuna töödeldakse isikuandmeid ulatuses, mis on vajalik kirja edastamiseks.

AJ ja Riikliku postkasti muudatused on seotud perekonna ja eraelu puutumatuse põhiõigusega (PS § 26). Riigikohtu praktika alusel kaitseb säte kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud

eriõigustega.[33] Riigikohtu halduskolleegium on märkinud: „Eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.“[34] Seega on eraelu üks sfäär isiku informatsioonilise enesemääramise õigus, mis tagab igaühe õiguse ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja säilitatakse.[35]

Eraelu puutumatus on igaühe põhiõigus. PS-i § 9 lõike 1 alusel kaitsevad igaühe õigused võrdselt nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivaid välisriikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid. PS-i § 9 lõike 2 järgi laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui need on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. PS-i § 26 teise lause järgi tohib riik eraellu sekkuda vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

AJ puhul on kõige selgem **legitiimne eesmärk** teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse: andmesubjekti õigus kontrollida oma andmete kasutamist ja kaitsta end võimalike väärkasutuste eest. AJ aitab ka ennetada andmekaitserikkumisi ja toetab auditeeritavust, mis seondub usalduse ja õigusriigi toimimisega.

Riikliku postkasti eesmärk on tagada keskse teabe edastuse ja dokumentide kättetoimetamise lahendusega isikute õigus saada neile suunatud ametlikke teateid ja dokumente õigeaegselt ja usaldusväärselt.

PS-i § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS-i § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega. Seda põhimõtet tuleb järgida ka isikuandmete töötlemisel. See tähendab, et isikuandmete töötlemine peab olema reguleeritud seadusega, määrusega võib seaduse norme täpsustada, kuid seda üksnes selge ja täpse ulatusega volitusnormi alusel. Mida intensiivsem on põhiõiguste piirang, seda üksikasjalikumad peavad olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ja menetlusnormid. Seega ei sobi isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused täitevvõimu reguleerida. Eelkõige peab seaduse tasandil määratlema isikuandmete töötlemise olukorrad ja eesmärgid, töödeldavate isikuandmete koosseisu vähemalt isikuandmete kategooriate täpsusega (viimast võib seaduse volitusnormi alusel määrusega täpsustada) ning töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtajad. Igasugune isikuandmete töötlemine peab vastama andmetöötluse põhimõtetele vastavalt IKÜM artiklis 5 sätestatule.

Seaduslikud alused luuakse käesoleva eelnõuga. Isikuandmeid töötlevatel lahendustel on seaduse tasandil põhiraamistikus andmetöötluse eesmärk, vastutav/volitatud töötleja, andmekoosseisud, andmete säilitustähtajad ja järelevalve, mis toetavad PS-i § 3 lõike 1 nõuet,

[33] RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16.
[34] RKHKo, 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19.
[35] K. Jaanimägi, L. Oja. PS § 26 kommentaarid, p 24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf.

et riigivõimu teostatakse seaduse alusel. AJ vaatest on liidestumise kohustuslikkus ja sellest erandid ka seaduse tasandil.

Andmejälgija materiaalne põhiseaduspärasus: proportsionaalsus (PS § 11)

Sobivus: AJ kohustuslikkuse eesmärk on tagada, et andmesubjektil tekiks terviklik ja arusaadav ülevaade, kes, millal ja mis eesmärgil tema andmeid kasutas; vabatahtlik liidestumine ei anna tervikpilti ning suurendab killustatust. Riiklike andmekogude kohustuslik liidestumine aitab seega eesmärgi saavutamisele kaasa. Kohalike omavalitsuste kohustuse osas analüüs on käimas, ning nemad liidestakse kohustuslikus korras vajadusel teises etapis.

Vajalikkus: oluline on see, kas sama läbipaistvuse tase oleks saavutatav vähem piiravate meetmetega. Seletuskirjas rõhutatakse, et x-tee andmekogudes on logid olemas, kuid ilma keskse koondamiseta ei ole andmesubjektil võimalik neid kasutada; seega on keskne lahendus vähem riivav kui hajus süsteem, kus andmesubjekt peaks esitama eraldi päringuid paljudele asutustele.

Mõõdukuse küsimus taandub eeskätt päringu tegija andmete kuvamisele ja logikirje detailsusele. Kui AJ kuvab minimaalselt vajaliku (kes, millal, mis eesmärgil) ning võimaldab eriseaduse alusel ajutist mittekuvamist, on riive päringu tegija eraelusfääris mõõdukas, sest tegemist on avaliku ülesande täitmise käigus toimunud ligipääsuga. Samas võib risk tekkida, kui logikirje eesmärk paljastab tundlikke menetluskontekste või kolmandate isikute andmeid. Selleks on turvameetmena ette nähtud piirangu kehtestanud teabevaldaja kohus see info AJ-sse edastada. AJ-sse jõudvate andmetöötluste kohta on eriseaduses sätestatud andmetöötluse eesmärk ning vajalikud juurdepääsupiirangud.

Kokkuvõtlikult: AJ regulatsioon ja liidestumise kohustuslikkuse põhiidee – tagada andmesubjektile keskne, arusaadav ja terviklik ülevaade tema andmete kasutamisest – on põhiseaduslikult toetatav, kuna see teenib teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitset (andmesubjekti informatsiooniline enesemääramine) ning suurendab avaliku võimu läbipaistvust.

Riikliku postkasti materiaalne põhiseaduspärasus

Lahendus on **sobiv**, kuivõrd see aitab lahendada praeguses süsteemis esinevaid probleeme, nagu isikute puudulikud kontaktandmed riiklikes registrites, killustatud menetluspraktika asutustes ja paberkandjal dokumentide edastamise kulukus. Need probleemid takistavad dokumentide tõhusat ja õigeaegset kättetoimetamist, suurendavad avaliku sektori töökoormust ning aeglustavad menetlust, mõjutades negatiivselt nii riigi kui ka menetlusosaliste huve. Keskne elektrooniline informatsiooni edastamise lahendus võimaldaks dokumente ja teavet kiiremini ja kuluefektiivsemalt kätte toimetada ning ühtlustaks menetlust. See vähendaks avaliku sektori töökoormust, suurendaks menetluste tõhusust ning tagaks, et kodanikud ja ettevõtted saavad neile suunatud teavitused ja dokumendid õigeaegselt kätte. Arvestades meetme eesmärki tagada isikute PS-is sätestatud põhiõigus korraldusele ja menetlusele, on meede sobilik.

Vajalikkus: Keskse lahenduse loomine riivaks eraelu puutumatust vähem kui praegused kasutusel olevad lahendused. Meetmega pääseks teadete sisule ikka ligi vaid kirja adressaat ja saatja, kuid asutustel kaoks vajadus koguda ja hoida isiku kontaktandmeid. Eesmärgi saavutamiseks puuduvad muud alternatiivsed lahendused, mis oleksid vähemalt sama tõhusad,

aga õigusi vähem riivavad. Eesmärgi saavutamisele aitaks kaasa asutuste rahastuse suurendamine, see ei oleks aga vähemalt sama tõhus kui keskne lahendus ega riivaks isiku õigusi vähem, sest siis säiliks asutustel ikka kohustus isiku kontaktandmeid talletada, mida keskse lahenduse puhul ei toimuks. Isikute kontaktandmete kogumist ja säilitamist kõikide asutuste enda poolt on võimalik vältida ainult keskset süsteemi kasutades. Seega puuduvad muud alternatiivsed meetmed, mis aitaksid tagada isiku PS-i §-s 14 sätestatud õigusi vähemalt sama tõhusalt, riivates samas isiku eraelu puutumatust (PS § 26) nii vähesel määral. Eesmärki arvestades on meede vajalik.

Mõõdukus: Lahendus riivab isiku eraelu- ja perekonna puutumatust vähesel määral. Asutused saadavad isikule teateid eelkõige tema enda huvides. Teadete saatmisel keskse edastamislahenduse abil ei kaasne suuremat riivet isiku eraellu ja informatsioonilise enesemääramise õigusesse, kui tekib asutuste praeguse tegevusega. Teadete sisule pääseb keskset süsteemi kasutades ikkagi ligi vaid teate saatja ja adressaat. Keskne lahendus saadab isikutele teavitusi kättetoimetamist vajavate dokumentide või saabunud teabe kohta, ilma et seda peaks tegema asutus ise. Keskne lahendus kaotab seega ära asutuste ja teavet edastavate süsteemide vajaduse ise teada inimeste ja ettevõtete kontaktandmeid. Lahenduse kasutamisel säilitatakse isiku kontaktandmed vaid keskse postkasti kontaktandmete moodulis ja rahvastikuregistris. Isiku õigus saada talle suunatud ametlikke teateid ja dokumente õigeaegselt ja usaldusväärselt on demokraatlikus riigis hädavajalik, tagades isikule võimaluse oma õiguste realiseerimiseks. Arvestades, et informatsiooni edastamise keskse süsteemi loomise eesmärk on tagada isikute õigus saada neile suunatud ametlikke teateid ja dokumente õigeaegselt ja usaldusväärselt, on meede proportsionaalne, riivates eesmärgi saavutamiseks isiku eraelu puutumatust vähesel määral, talletades isikute kohta vaid kontaktandmeid, mis on vajalikud teabe edastamiseks, ning kaotades sellega asutuste vajaduse neid andmeid ise koguda.

Kokkuvõtlikult: Regulatsioon põhiidee – tagada teabe edastamine ja kättetoimetamine turvalisel viisil, on põhiseaduslikult toetatav, kuna see suurendab avaliku võimu läbipaistvust.

3.2.3. Andmete teabevärava põhiseaduspärasus

Andmete teabevärav muudab avaliku sektori andmed ja nende kirjeldused leitavaks, suurendades sellega halduse läbipaistvust ja parandades kontroll avaliku võimu tegevuse üle. See aitab kaasa sellele, et isikud ja teised asutused saavad aru, milliseid andmeid riik töötleb.

Teabevärava kavandatav eesmärk toetab põhimõtteliselt PS § 44 kaitseala. PS § 44 lõige 2 sätestab riigi- ja KOV asutuste kohustuse anda isiku nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sättega antakse isikutele õigus pääseda juurde informatsioonile, mis omakorda tagab avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise. Ideaalis peaks selline avalikkuse kontrollifunktsioon aitama kaasa sellele, et võimuaparaat toimiks võimalikult efektiivselt ja õiguspäraselt. Samas ei saa PS § 44 põhjal järeldada õigust teha piiranguteta kättesaadavaks kogu andmetöötlust puudutav teave. Juurdepääsupiiranguga andmete avalikustamise kohustust ei ole, kuigi teatud juhtudel võib jääda võimalus avalikustada andmekirjeldusi tingimusel, et kaitstud teabe konfidentsiaalsust ei kahjustata. Seega eelnõukohane seadus ei piira PS-i § 44 lõikest 2 tulenevat õigust informatsioonile, vaid toetab, sest ATV-le antav õiguslik alus ja andmekirjelduste avalikustamise selgem kord suurendab läbipaistvust ja teabe kättesaadavust. ATV eelnõukohane seadus puudutab riigi andmete kirjeldamist, millel ei ole isikuandmetega laiemat puutumust. Riigi andmete kirjeldamisel märgitakse küll andmestike juurde kontaktandmed, mis võivad olla mõne asutuse puhul andmete eest vastutava isiku andmed (nt

konkreetne isik kui mõne andmestiku omanik, kellelt saab tuge või lisainfot andmestiku kohta). Samas on kirjeldus praktika suunanud asutusi lisama kontaktiks üldaadresse (nt andmed@justdigi.ee, mitte isikute e-maile). ATV puhul võib olla kaudne risk, et teabevaldaja avaldab ekslikult teabevärava kaudu oma andmestikes sisalduvaid isikuandmeid. Samas ei ole sellisel juhul küsimus teabeväravas, vaid teabevaldaja oskamatuses määrata andmestikele korrektseid piiranguid. Isegi kui kirjeldused sisaldavad isikuandmeid, on tegemist riigiasutuste töötajate andmetega, kolmandate isikute andmeid kirjeldustes ei avata. Seega üldjuhul ATVs ei töödelda isikuandmeid, seega riive eraelu puutumatusele (PS §-le 26) on ebatõenäoline või äärisel juhul väga väike. AKI järelevalve pädevust ATV osas täiendatakse. Määrusega sätestatakse kirjeldusele minimaalsed nõuded, et asutused kirjeldusvajadusest ühte moodi aru saaksid. Samuti ei anta avalikuks kasutamiseks kirjeldusi, mis sisaldavad teavet, millele on kehtestatud juurdepääsupiirang.

Eelnõu kohaselt tänane formaalne RIHA kooskõlastusprotsess asendatakse efektiivsema kooskõlastusprotsessi ja seirepõhise kontrollimehhanismiga ning tugevdatakse AKI järelevalvepädevust avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise üle. See on PS § 14 vaates lubatav ja isegi soovitav, kuna uus mudel tagab tegelikkuses õiguspärasuse paremini kui senine süsteem. Senine lahendus ei ole praktikas soovitud kujul tööle hakanud ning järelevalve peaks muutuma ühtsemaks ja sisulisemaks.

ATV ja kirjelduste selgemad kohustused täidavad nimetatud eesmärki, mistõttu on tegemist sobiva lahendusega. Erinevatest lahendustest on käesolev regulatsioon kõige vähem riivavam. Riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) kooskõlastusprotsess ei ole iseenesest isiku suhtes rakendatav piirav meede, vaid asutustevaheline menetluslik nõue. Selle kaotamine ei piira üksikisiku põhiõigusi vahetult.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et ATV toetab PS § 44, PS § 14 ning hea halduse põhimõtte eesmärke. Avaliku sektori andmete parema leitavuse, andmetöötluse läbipaistvuse ja ühekordse küsimise põhimõtte tugevdamine on legitiimne ning põhiseaduslikult kaalukas eesmärk.

3.2.4. Dokumendihaldussüsteemi DORIS põhiseaduspärasus

Dokumendihaldussüsteemi DORIS koondatakse riigiasutuste dokumendid, et suurendada halduse tõhusust ja parandada avalike ülesannete täitmist. DORIS-e legitiimne eesmärk on avaliku halduse tõhustamine, dokumendihalduse ühtlustamine ja asutuste koostöö parandamine. Need eesmärgid on seotud riigi kohustusega tagada põhiõiguste ja vabaduste kaitse ning toimiv haldus (PS § 14). Riigikohtu praktika järgi on halduse tõhusus ja toimivus iseenesest legitiimne eesmärk.

Selline keskne süsteem riivab olemuslikult mitut põhiseadusega kaitstud põhiõigust, eeskätt sarnaselt AJ ja Riikliku Postkastiga õigust eraelu puutumatusele (PS § 26). Lisaks riivab lahendus õigust informatsioonilisele enesemääramisele ning tutvuda enda kohta kogutud andmetega (PS § 44 lg 3). PS-i § 44 lõike 3 kohaselt olema isikul tegelik ja tõhus võimalus teada saada, milliseid tema andmeid riik töötleb.

Sarnaselt AJ ja Riiklikule postkastile nähakse eelnõuga ette vajalikud sätte seaduse tasandil.

DORIS-e materiaalne põhiseaduspärasus

Sobivus: Esiteks võimaldab keskne dokumendihaldus vähendada olukordi, kus dokumendid liiguvad asutuste vahel eri süsteemide kaudu ning menetlused venivad tehniliste takistuste tõttu. Kui dokumendid ja nende menetlus on ühtses infosüsteemis, paranevad menetluse kiirus ja jälgitavus. Sellest järeldub, et süsteem aitab kaasa halduse tõhususe suurendamisele. Teiseks aitab DORIS kaasa dokumentide ühtlustatud haldamisele. Eri süsteemides toimuv dokumendihaldus on tekitanud olukorra, kus dokumentide vormistus, säilitamine ja kättesaadavus ei ole ühtsed. Keskne süsteem võimaldab kehtestada ühtsed reeglid ning seeläbi parandada õigusselgust ja menetluslikku kvaliteeti. Kolmandaks toetab süsteem asutustevahelist koostööd, vähendades ühtses süsteemis toimuva dokumendihalduse puhul vajadust dubleerivate tegevuste järele ning lihtsustades teabe jagamist. See aitab parandada avalike ülesannete täitmist ja kodanikele teenuste kättesaadavust. Kokkuvõttes saab järeldada, et DORIS vastab sobivuse kriteeriumile.

Vajalikkus: DORIS-e kui keskse dokumendihaldussüsteemi puhul tähendab see, et tuleb hinnata, kas on olemas ka alternatiivsed lahendusi ning kas keskne andmete koondamine on ainus või vähemalt selgelt tõhusaim viis halduse efektiivsuse suurendamiseks. Sellised alternatiivid võivad olla näiteks hajutatud dokumendihaldussüsteemid koos andmevahetuse lahendustega või osaliselt integreeritud süsteemid, mis ei eelda kõigi dokumentide tsentraalset koondamist. Keskne dokumendihaldussüsteem annab võrreldes hajutatud lahendustega selliseid lisaväärtusi, mis ei piirdu üksnes efektiivsuse kasvuga, vaid muudavad haldusprotsesside olemust tervikuna, võimaldades dokumentide menetlemist ühtses keskkonnas, vähendades dubleerimist, parandades andmete kvaliteeti ja tagades ühtse standarditud praktika. Seetõttu ei ole alternatiivsed hajutatud lahendused käsitatavad samaväärselt efektiivsete abinõudena proportsionaalsuse vajalikkuse kriteeriumi tähenduses.

Mõõdukus: Keskse dokumendihaldussüsteemiga kaasneb intensiivne põhiõiguste riive, eeskätt eraelu puutumatuse (PS § 26) ja informatsioonilise enesemääramise õiguse valdkonnas, kuna süsteem võimaldab ulatuslikku isikuandmete koondamist ja töötlemist. Kuigi DORIS-ega taotletav eesmärk – halduse tõhususe parandamine ja avalike teenuste kvaliteedi parandamine – on kaalukas, ei muuda see iseenesest intensiivset põhiõiguste riivet lubatavaks. Mõõdukuse hindamisel on otsustav see, kas riive ulatus on piisavalt piiratud ning kas isikute õigused on tegelikkuses kaitstud. Lähtudes sellest, et süsteemi toimimine on kaitstud tõhusate tehniliste ja organisatsiooniliste meetmetega, sh allutatud juurdepääsukontrollile, logimisele, samuti on tagatud andmesubjekti õiguste tõhus teostamine, saab järeldada, et saavutatud on õiglane tasakaal avaliku huvi ja põhiõiguste vahel. Meede vastab mõõdukuse põhimõttele.

Kokkuvõtlikult saab järeldada, et seadusemuudatus eesmärgiga luua õiguslik alus kesksele dokumendihaldussüsteemile DORIS on sobiv, vajalik ja mõõdukas.

3.2.5. Juriidilise isiku andmenõusoleku muudatuste põhiseaduspärasus

Seotud põhiõigused on õigus eraelu puutumatusele (PS § 26) ja ettevõtlusvabadus (PS § 31).

Igasugune isikuandmete töötlemine riivab PS §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. PS § 11 teise lause kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Põhiõiguse riive on

proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Juriidilise isikuga seotud andmete puhul peab silmas pidama, et juriidilisel isikul puudub eraelu, seega ka põhiseaduslik õigus isikuandmete kaitsele. Küll aga ettevõtja ise töötleb oma töötajate isikuandmeid. Eelnõuga nähakse ette üksnes juriidilise isiku esindaja nime ja isikukoodi töötlus andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogus. Lisaks on juriidiliste isikute andmed Eestis teatud ulatuses avalikustatud ka äriregistris. Arvestades, et antud juhul on töödeldavate isikuandmete hulk minimaalne, ei kaasne andmekogus isikuandmete töötlemisega andmesubjekti põhiõiguste olulist riivet.

Eelnõuga ei looda uut seaduslikku alust andmetöötluseks, vaid juriidilise isiku nõusolekul teisele osapoolele isikuandmete edastamiseks peab ettevõtjal selleks olema omaette õiguslik alus. Eelnõuga ei piirata, vaid laiendatakse ettevõtlusvabadust, võimaldades ettevõtjal temaga seotud andmeid kasutada temale vajaliku teenuse saamiseks.

3.2.6.. MKSi muudatuse põhiseaduspärasus

MKSi muudatuse puhul MTA-ga suhtlemiseks vajalike volituste haldamisel töödeldakse rakenduses Pääsuke olemuslikult sama liiki andmeid kui mis tahes teise asutusega suhtlemiseks vajalike volituste haldamisel. Volituste haldamisega kaasneva andmetöötluse põhiseaduslikud mõjud on hinnatud eelnevalt viidatud avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõus[36], mistõttu laiemalt Pääsukese põhiseaduslikku mõju siin ei hinnata.

Teoreetiliselt võib olla mõeldav PS-i §-de 19, 26 ja 31 koosmõjul kujuneva informatsioonilise enesemääramise õiguse riive. Perioodil, mil isik võib volituste haldamiseks valida, kas e-MTA või Eesti teabevärava kasutajaliideste vahel, on riive teke andmesubjekti kontrolli all. Kui andmesubjekt ei soovi, et RIA-l tekiks juurdepääs tema andmetele, on tal võimalik seda vältida, hallates esindusõiguse andmeid e-MTA-s või teha e-MTA-s kõik toimingud ise ilma esindajata. Pääsuke ei toimi dubleeritud andmekoguna, vaid andmeid vahendava liidesena, mis kuvab maksukohustuslaste registris olevaid andmeid üksnes nende vahetu kasutamise ajal. RIA õigus andmeid vaadata ja töödelda on piiratud ning see on lubatud üksnes juhul, kui see on vältimatult vajalik süsteemi haldamiseks, arendamiseks või klienditoe pakkumiseks. See tähendab, et RIA-l tekib andmetele faktiline juurdepääs vaid siis, kui see on vajalik teenuse tehnilise toimimise või kasutaja abistamise tagamiseks. Toimingute lõpetamisel edastatakse uued andmed küll tagasi maksukohustuslaste registrisse, kuid Pääsukese süsteemi ei salvestata midagi jäädavalt. Seejuures ei kuvata Pääsukese kaudu tundlikku maksuteavet (nt maksukohustuste suurus): töötlemine piirdub vaid isiku üldandmete ja esindusõiguste infoga. Sellest hoolimata tuleb tõdeda, et tegemist on juriidilise nüansiga, millest kõik Eesti teabevärava lõppkasutajad ei pruugi olla teadlikud.

MKS-i muudatus võib riivata PS-i §-dest 19, 26 ja 31 tuletatud informatsioonilise enesemääramise õigust, mis hõlmab isiku õigust kontrollida ehk ise otsustada, kes, mis ulatuses ja kui kaua võib tema kohta käivat informatsiooni töödelda.

Muudatuse eesmärk on pakkuda andmesubjektile paremaid ning mugavamaid lahendusi hallata tema antud ja talle antud volitusi MTA-ga suhtlemiseks. Halduskoormuse vähendamine ning mugavamad avalikud teenused on eesmärgina selgelt legitiimsed. Eesti teabevärav võimaldab isikutel mugavalt ning turvaliselt suhelda riigiga, s.t esitada taotlusi ja võtta vastu ametlikke dokumente, samuti kasutada teabevärava kaudu pakutavaid muid avalikke teenuseid. E-MTA

[36] https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/732a1beb-ada4-4720-866f-113caa264471/avaliku-teabe-seaduse-ja-keeleseaduse-muutmise-seadus/.

volituste haldamine lisaks volituste haldamisele Pääsukese rakenduses teiste Eesti valitsusasutustega suhtlemiseks suurendaks selle rakenduse ja laiemalt Eesti teabevärava kasutamisväärtust ning otstarbekust.

Sellisena on muudatus **sobiv,** sest kõnealusel juhul soodustab see e-MTA volituste haldamist turvalise ning ühe akna põhimõttel töötava süsteemi kaudu, mida isikud tõenäoliselt sageli kasutavad.

Muudatus on ka **vajalik**, sest kasutajale lihtsale ja mugavale lahendusele ei ole muud sama tõhusat alternatiivi. Esiteks, muudatusega ei kaasne automaatset põhiõiguste ja -vabaduste riivet: kui isikud ei soovi, et RIA saaks juurdepääsu nende andmetele, siis on võimalik neil jätkuvalt hallata oma pääsuõigusi e-MTA-s kuni kolme aasta jooksul. Sellest juriidilisest nüansist saab andmesubjekte teavitada avalikult kättesaadavate juhiste kaudu (nt MTA kodulehel).

Teiseks, maksusaladust kaitseks tõesti paremini see, kui jätta e-MTA Pääsukesega liidestamata ning maksukohustuslased teabevärava teenustest ilma. Samas, maksukohustuslastel on vaba voli otsustada, kuidas enda andmetega ümber käia. Kui maksukohustuslane soovib oma e-MTA pääsuõigusi hallata RIA kontrollitavas Pääsukeses, on see igati kooskõlas informatsioonilise enesemääramise õigusega ehk selle mittevõimaldamisega võib kaasneda omaette põhiõiguste ja -vabaduste riive, mille proportsionaalsust tuleks hinnata. Riigipoolne paternalism maksusaladuse kaitse puhul ei ole siin põhjendatud.

Kolmandaks, muudatuse säästlikkust ilmestab ka asjaolu, et maksukohustuslaste registrist andmete kuvamisel ei salvesta Pääsuke midagi jäädavalt oma andmekogusse. Teisisõnu, Pääsuke vahendab maksukohustuslaste registris olevaid andmeid lõppkasutajale. Kui lõppkasutaja on oma toimingud Pääsukeses lõpetanud, siis Pääsuke kommunikeerib uued andmed küll tagasi maksukohustuslaste registrisse, kus tehakse vajalikud pääsuõiguste muudatused, kuid Pääsukesse endasse midagi jäädavalt ei salvestata. See tähendab, et Pääsukese igakordsel kasutamisel on RIA teoreetiline juurdepääs maksusaladusele vaid ajutine, mis lõpeb kohe, kui lõpeb Pääsukese kasutamine. Neid asjaolusid silmas pidades võib Pääsukese ühendamist e-MTA-ga pidada vajalikuks.

Muudatus on ka **mõõdukas** ehk saadav kasu kaalub üle põhiõiguste ja -vabadustega kaasneva võimaliku riive. Suurem osa andmetest, millele RIA saab juurdepääsu, on niikuinii juba avalik informatsioon, mis kajastub rahvastikuregistris või äriregistris – asjaolu, et MTA *per se* neid andmeid ilma õigusliku aluseta jagada ei saa, on maksusaladuse kaitse regulatsiooni eripära. Pääsukese kaudu ei kuvata ka sellist tüüpi maksusaladust, millest oleks võimalik tuletada rohkem tundlikumat informatsiooni andmesubjekti kohta, nt ärisaladust, poliitilisi vaateid, religioosseid veendumusi, tarbimiseelistusi ega mis tahes teavet tema maksukohustuste kohta. Nagu eespool öeldud, piirdub kuvatav maksusaladus vaid isiku üldandmete ja esindusõiguste andmetega.

Kõiki neid asjaolusid arvesse võttes võib **kokkuvõtvalt** öelda, et muudatus on sobiv, vajalik ja mõõdukas legitiimse eesmärgi saavutamisel.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ja rakendusaktis kasutatakse järgmisi termineid, mille kohta esitatakse legaaldefinitsioonid:

- andmeelement – kõige väiksem eristatud andmete struktuuri ühik andmekogus või muus andmestikus, jagamatuna käsitletav andmete üksus;
- andmekirjeldus – andmeelemendi ning kõigi selle nime ja sõnu sisaldavate andmestruktuuride kindlale struktuurile vastav kirjeldus.

Uued terminid on vajalikud, et selgitada andmete teabeväravasse kantavaid üksusi ning nende tähendust. Samuti on ühtne määratlus vajalik, et kõik osalised mõistaksid sätete sisu ja kohaldumise vajadust ühtmoodi.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus on arvestatud IKÜM-ist tulenevate nõuetega, mille järgi antakse inimesele kontroll tema andmete üle ning võimaldatakse senisest tõhusamalt kasutada IKÜM-ist tulenevaid õigusi. Kaudselt on eelnõu seotud ka Euroopa Liidu andmehaldusmääruse ja avaandmete direktiiviga.

Juriidilise isiku andmetega seotud normid ei käsitle juriidilist isikut andmesubjektina Euroopa Liidu isikuandmete kaitse õiguse tähenduses, vaid reguleerivad ettevõtjaga seotud andmete edastamist riigisiseses andmehalduses ja andmevahetuses. Eelnõu kohaselt järgitakse andmete edastamisel isikuandmete, ärisaladuse ja muude kaitstud huvide kaitse nõudeid.

Eelnõuga ei kehtestata uusi piiranguid Euroopa Liidu siseturu toimimisele ega piiriülestele andmevoogudele ning eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud andmete vaba liikumise põhimõttega.

6. Seaduse mõjud

Kavandatavad muudatused hõlmavad järgmisi avaliku võimu läbipaistvust, andmete leitavust ja taaskasutatavust toetavaid lahendusi: andmejälgija, riiklik postkast, Eesti teabeväravas andmete teabevärav, riigiülene dokumendihaldussüsteem DORIS ning andmete jagamine volituste haldamise süsteemiga. Muudatuste eesmärk on suurendada avaliku sektori läbipaistvust, parandada andmete ja dokumentide kättesaadavust, toetada andmete taaskasutust ning ühtlustada avaliku sektori andme- ja dokumendihaldust ning tööprotsesse.

Peamised mõjutatud sihtrühmad on teenuseid kasutavad füüsilised isikud ja ettevõtjad (täpset arvu raske prognoosida), avaliku sektori asutused (sh ministeeriumid, nende haldusala asutused ja KOV-id) ning järelevalveasutused (AKI ja RIA).

Mõju avaldub eelkõige sotsiaalvaldkonnas (sh läbipaistvus ja usaldus), majanduses (sh kulud ja kokkuhoid), riigi ja KOV-ide töökorralduses, infoühiskonna ja digiteenuste arengus ning põhiõiguste kaitses. Järgnevalt on mõju analüüsitud lahenduste kaupa, tuues iga lahenduses tehtava muudatuse puhul välja mõju sihtrühmadele ja mõjuvaldkondadele, mõju ulatuse ja sageduse ning võimalikud negatiivsed mõjud ja riskid.

6.1. Kavandatav muudatus: andmejälgija õiguslik regulatsioon, sh kohustuslikkus riigi andmekogudele.

Mõjutatud sihtrühm:

- andmesubjektid – potentsiaalselt kõik Eesti elanikud, kellel on isikukood ja e-identimise vahend;
- andmekogude vastutavad töötlejad;

- avaliku sektori andmesaajad;
- erasektori andmesaajad;
- RIA.

6.1.1. Sotsiaalsed mõjud: mõju inimeste õigustele
Sihtrühm: andmesubjektid

Pakutud lahendus mõjutab positiivselt nii andmesubjektide IKÜM-is kui ka IKS-is kirjeldatud teabeõigust. Lisaks parandavad muudatused oluliselt andmesubjekti võimalusi saada ülevaade oma andmete kasutamisest riiklikes andmekogudes, tugevdavad tema õigusi ja suurendavad läbipaistvust: ta saab AJ kaudu tervikliku ülevaate sellest, kes, millal ja mis eesmärgil tema andmeid riiklikes andmekogudes kasutas. Sellise ülevaate on andmesubjektil võimalik saada talle sobival ajal Eesti teabeväravas. Viiendik Eesti elanikest on andmejälgijat kasutanud ning sealse infoga tutvunud. Oluliselt enam on seda teinud eestlased (23%), võrreldes muust rahvusest Eesti elanikega (13%), ning oluliselt enam alla 50-aastased elanikud. Neid, kes ei ole andmejälgijast kuulnud, on 43% kõigist vastajatest, sh 50% muust rahvusest elanikest.[37] Andmejälgija kasutamise sagedust on raske ette näha, kuid uuringud näitavad, et andmejälgija kasutamine kasvab hüppeliselt, kui meedias kajastatakse mõnda isikuandmete töötlemisega seotud teemat.

Otsest negatiivset mõju ei tuvastatud, kuid kui asutused ei täida oma kohustusi kohusetundlikult, jääb positiivne mõju vähemaks.

6.1.2. Mõjud infotehnoloogiale ja infoühiskonnale: e-riigi maine, sh avaliku sektori usaldus
Sihtrühm: andmekogude vastutavad töötlejad, andmesaajad ning RIA

Andmetöötluse läbipaistvusel on oluline mõju ka elanikkonna usaldusele riigivõimu ja -asutuste vastu.[38] Tervikliku üle vaate saamine aitab tugevdada usaldust riigi vastu ning vähendab vajadust esitada eraldi päringuid oma andmete kasutamise kohta. Kui AJ on kohustuslik, saab andmesubjekt info oma andmete kasutamise kohta kiiresti ja mugavalt AJ kasutajaliidese kaudu, ilma et peaks esitama formaalseid päringuid erinevatele asutustele.

Võimalik negatiivne mõju: AJ kasutuselevõtu alguses võib esineda ajutist päringute mahu kasvu, nagu teiste liidestujate kogemus näitab. Samuti võivad logikirjete tõlgendamisest tulenevad küsimused suurendada selgitustaotluste arvu.

6.1.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele
Sihtrühm: andmekogude vastutavad töötlejad

Pakutav lahendus suurendab andmetöötluse läbipaistvust, vähendab andmesubjekti päringute, teabenõuete ja selgitustaotluste mahtu ning toetab sisekontrolli ja auditeeritavust. AJ-ga liidestumisega ja süsteemi haldamisega kaasnevad asutusele ka arendus- ja halduskulud, mis tuleb katta liidestuva andmekogu pidajal ning mille suurusjärk sõltub konkreetsest

[37] Kantar Emor. Eesti elanike suhtumine digiriiki ja tehnoloogilistesse lahendustesse, detsember 2025.
[38] https://www.err.ee/1609779063/nele-nisu-andmejalgija-eeldab-disainitud-teenust; https://andmed.eesti.ee/datasets/%22elanike-hoiakud-andmejalgija-ja-nousolekuteenuse-rakendamise-suhtes%22-uuringu-alusandmed; https://andmed.eesti.ee/datasets/eesti-elanike-suhtumine-digiriiki-ja-tehnoloogilistesse-lahendustesse.

andmekogust ning selle infotehnoloogilisest ülesehitusest. Varasemate uuringute põhjal on teada, et näiteks metsaressursi arvestuse riikliku registri puhul kulus liidestamiseks vajalikule arendusele *ca* 100 töötundi kogumaksumusega 6000 eurot (sh käibemaks). Töötuskindlustuse andmekogu puhul kulus orienteerivalt 3300–4000 eurot, millele lisandus käibemaks. Seejuures moodustas tööde mahust u 25% analüüs, 60% arendus ja seadistamine ning 15% testimine. Politsei- ja Piirivalveameti politsei taktikalise juhtimise andmekogu puhul kulus arendusele hinnanguliselt 250 töötundi, sh andmekogu volitatud töötleja (SMIT) ressurssi umbes 100 töötunni ulatuses ning sisseostetud ressurssi 145,25 töötunni ulatuses.

Võimalik negatiivne mõju: ebasoovitava riskina võib esineda olukord, kus logikirjeid tõlgendatakse valesti, mis võib omakorda suurendada ajutiselt selgitustaotluste hulka. Seda riski aitavad maandada AJ logikirjete selgitused, mis on esitatud lihtsas ja arusaadavas keeles.

Sihtrühm: avaliku sektori andmesaajad
Avaliku sektori andmesaajad (asutused, kelle tehtud päringud kuvatakse andmesubjektile AJ kasutajaliideses) peavad arvestama minimaalsel hulgal andmesubjektide lisapäringutega konkreetsete andmetöötlustoimingute kohta. Seesuguste päringute hulk on prognoositult suurem AJ-ga liitumisele vahetult järgnevatel kuudel ning sõltuvalt asutuse avalike ülesannete hooajalisusest (suuremamahulisel töötlemise ajal prognoositult rohkem päringuid). Päringute arvu kasv ei tule eelnõu koostajatele teadaoleva statistika põhjal siiski märkimisväärne. Näiteks on selgunud varem esitatud tagasiside pinnalt (RIK näitel), et päringute arv ei ole pärast AJ-ga liidestumist suurenenud. AJ rakendamise kulukuse analüüsi käigus laekunud tagasiside järgi tähendab ühele logipäringule (nn jätkupäringule) vastamine asutusele u 2-3 tunni tööd.

Sihtrühm: RIA
Kuigi RIA juba tegeleb AJ arendamise ja haldamisega olemasolevaid ressursse kasutades, suureneb tema töökoormus liidestujate arvu kasvuga. Lisaks nõustab ja koolitab RIA liidestujaid, koostab juhendmaterjale, testib süsteemi ning vastab tehnilistele küsimustele. Samuti suurendab RIA töökoormust AJ-ga liidestumise järelevalve lisandumine.

6.1.4. Mõju majandusele (sh halduskoormusele)
Sihtrühm: andmesubjektid
Andmesubjektide halduskoormus väheneb märkimisväärselt, kuna AJ kasutuselevõtt võimaldab saada ülevaate andmete kasutamisest teabenõudeid või juurdepääsutaotlusi esitamata. Ettevõtjate ja vabaühenduste halduskoormus oluliselt ei kasva, sest nende roll piirdub üksikute logikirjete selgitamisega, kui andmesubjekt esitab täpsustava päringu. Selgitustaotlusi esitada saab juba praegu ja AJ seda ei muuda.

Potentsiaalne ebasoovitava mõjuna võib kaasneda selgitustaotluste kasv, kui asutuse poolt AJ lisatud selgitused ei ole piisavalt selged ja ei lähtu ette antud juhistest.

6.1.5. Muu mõju
Sihtrühm: erasektori andmesaajad
Erasektori andmesaajad (isikud ja ettevõtjad, kelle tehtud päringud kuvatakse andmesubjektile AJ kasutajaliideses) peavad samuti arvestama andmesubjektide lisapäringutega konkreetsete andmetöötlustoimingute kohta. Erasektori andmesaajate puhul on päringute arvu märkimisväärse kasvu tõenäosus veelgi väiksem kui avaliku sektori andmesaajate puhul, sest erasektori osapooled töötlevad avalike ülesannete täitmiseks kasutatavates andmekogudes sisalduvaid isikuandmeid üldjuhul oluliselt väiksemas mahus ja andmesubjekti vaates sageli vahetumalt tajutaval põhjusel (nt lepingu täitmise vajadus, nõusolek) võrreldes avalike

ülesannete täitmisega, millega kaasneva andmetöötlusega kursisolek eeldab sageli eri asutuste avalike ülesannete ja nendega kaasnevate andmetöötlusprotsesside tundmist. Kuna erasektori andmesaajad saavad andmeid mõne oma teenuse tarbeks, siis ei ole tegemist nende vaatest halduskoormusega, vaid tavapärase mõjuga teenuse osutamisel.

6.2. Kavandatud muudatus: Riikliku Postkasti õigusliku aluse uuendamine, sh postkasti teenuste ja kättetoimetamise portaali funktsionaalsuste toomine ühte süsteemi.

Mõjutatud sihtrühmad:

- potentsiaalselt kõik Eestis füüsilised isikud ehk lõppkasutajad, kes tarbivad avaliku sektori asutuste veebilehtedel või teenuskeskkondades riikliku postkasti kaudu neile edastatavat riikliku teavet;
- Juriidilised isikud , sh ettevõtted, MTÜd, korteriühistud jt;
- avaliku sektori asutused ning avalikku ülesannet täitvad asutused ja isikud, kes kasutavad riiklikku postkasti riikliku teabe (sh kätte toimetatavad dokumendid) edastamiseks. Mõju puudutab neid juhul, kui teenuskeskkondadesse on liidestatud riiklik postkast, kontaktandmete moodul või on mõni muu postkastifunktsioon kasutusele võetud.
- RIA kui arendaja.

6.2.1. Mõju majandusele ja ettevõtluskeskkonnale
Sihtgrupp: juriidilised isikud

Muudatusel on positiivne majanduslik mõju, kuna keskse lahenduse kaudu koondub ametlike dokumentide ja teadete vastuvõtmine ühele platvormile, mis vähendab ettevõtete ajakulu ja halduskoormust (nt tähitud kirjade vastuvõtmine, eri e-keskkondade paralleelne kasutamine ja ülalpidamine). Juriidilistele isikutele muutub suhtlus riigiga selgemaks ja kiiremaks, eelduslikult väheneb paberpostiga seotud kulud ning paraneb menetluste sujuvus.

Elektroonilise kättetoimetamise laienemisel väheneb posti teel edastatavate dokumentide hulk, menetlused muutuvad kiiremaks ning väheneb asutuste ja adressaatide ajakulu dokumentide kättetoimetamisele ja teabe edastamisele. Elektroonilise kättetoimetamisviisi kasutamise võimalik kokkuhoid on hinnatud asutuseti vahemikus 515 – 38 820 eurot aastas, mis viitab sellele, et kasu sõltub otseselt konkreetse asutuse saadetiste mahust ja senisest kanalivalikust.

Muudatusel puudub otsene negatiivne mõju ettevõtlusele, kuna ettevõtjatele uusi kohustusi ei kehtestata. Muudatus keskendub avaliku sektori teenuse õigusliku aluse täpsustamisele ning RIA ja liitunud asutuste rollide selgitamisele.

6.2.2. Mõju riigivalitsemisele ja avaliku sektori asutustele
Sihtgrupp: Avaliku sektori asutused, sh RIA kui arendaja

RIA-le võib kaasneda vajadus teha uusi arendusi, täiendada dokumentatsiooni ning täpsustada logimise ja juurdepääsukontrolli lahendusi. Asutuste puhul annab keskse lahenduse kasutuselevõtt märkimisväärse kulude kokkuhoiu, mis RIA hinnangul ulatub (seniste teavitusteenuste hoolduse pealt) üle 1 000 000 euro aastas.

Ka senise kättetoimetamisportaali kasutusstatistika kinnitab protsessi kiirendamise potentsiaali. Kättetoimetamisportaali ehk KÄPO kasutamisega on näiteks kohtud kättetoimetamise kuludelt hoidnud kokku umbes 500 000 eurot aastas. Ametite ja inspektsioonide kättetoimetamise

kulude vähenemine on hinnanguliselt samuti umbes 500 000 eurot aastas, mis keskse lahenduse kasutuselevõtmisega võiks veelgi kasvada. Vastu võetud dokumentide osakaal kõigist kättetoimetamist vajavatest dokumentidest keskse lahenduse kaudu on mõõdik ka keskse lahenduse puhul.

Võimalik ebasoovitav mõju seisneb selles, et osadel asutustel võib tekkida vajadus teha lisainvesteeringuid, kui nende teenuskeskkond ei vasta teenusega liidestumise tehnilistele või turvanõuetele.

Laiemas vaatest postkasti selgem regulatsioon loob avalikus sektoris ühtse ja selge õigusliku aluse keskse lahenduse kasutuselevõtuks. Muudatus vähendab asutuste vahelist ebaühtlast praktikat ning suurendab õigusselgust nii RIA, liitunud asutuste, ametnike kui ka inimeste jaoks. Muudatusel on oluline ja valdavalt positiivne mõju riigivalitsemisele, sest keskne lahendus võimaldab asutustel loobuda dubleerivatest teavitamis- ja kättetoimetamismehhanismidest ning ühtlustada kättetoimetamise fikseerimist ja tõendamist, vähendades vaidlusi ning tulevikku vaatavalt lihtsustada haldusalade õigusloomet.

Mõju KOV-idele on sarnane riigiasutustele: menetlused kiirenevad ja dokumentide kättetoimetamise protsess ühtlustub. Kuna KOV-e on 78, kasvab mõju märkimisväärselt liidestujate lisandudes.

Seaduse rakendamise edukus sõltub olulisel määral adressaatide kontaktandmete ajakohasusest rahvastikuregistris ja äriregistris ning kasutajate teadlikkusest oma kontaktandmete uuendamise vajadusest, mistõttu on vaja teha teavitustööd ja juhendada postkasti kasutajaid.

Lühiajalise ebasoovitava mõjuna võib liitumise alguses suureneda asutuste töökoormus (menetlusliikide kaardistamine, piirangute analüüs, vajadusel õigusloome, tööprotsesside ümbermõtestamine), kuid edaspidi töökoormus ja kulud vähenevad. Ebasoovitavaid mõjusid saab leevendada RIA juhendmaterjalide, standardsete andmetöötlustingimuste ja ühtsete liitumistingimustega.

6.2.3. <u>Sotsiaalne mõju (elanikele ja nende õigustele)</u>
Sihtgrupp: füüsilised isikud, kes süsteemi kasutavad.

Muudatusel on positiivne sotsiaalne mõju, kuna keskne lahendus muudab riigiasutustega asjaajamise mugavamaks ja selgemaks ning parandab inimeste õiguste tagamist, aidates dokumentidel jõuda adressaadini kiiremini ja usaldusväärsemalt. Kasutaja vaatest parandab see avalike teenuste kasutusmugavust ja vähendab inimeste vajadust teada täpselt, kust portaalist teavet kätte saab. Mõju on suurem eelkõige nendele kasutajatele, kes tarbivad rohkem teenuseid ning kelle suhtlus riigiga on tihedam.

Kui seadus näeb ette võimaluse ajutiselt piirata teatud e-teenuste kasutamist kuni dokumendiga tutvumiseni, siis on selle eesmärk motiveerida adressaati dokumentidega õigeaegselt tutvuma ning vähendada pahatahtlikku menetluste venitamist (nt kui isik ei reageeri e-kirjadele ega SMS-idele ega võta posti teel saabuvat tähitud kirja vastu).

Piirangute kujundamisel tuleb tagada proportsionaalsus: piiratavate e-teenuste hulka ei tohi kuuluda põhiõigustega otseselt seotud teenused (nt tervise- ja vältimatud sotsiaalteenused) ning iga piirangu põhiseaduspärasust tuleb hinnata asutuseti ja menetlusliigiti eraldi, sest piirangud

peavad olema seadusega reguleeritud. Tänase õigusruumiga võrreldes täiendavad piiranguid see eelnõu ei sätesta.

Seadus määrab kindlaks andmetöötluse eesmärgid ja lubatud andmekategooriad, RIA rolli vastutava töötlejana, asutuste rollid, andmete säilitamise põhialused ning RIA juurdepääsu piirangud. See vähendab õiguslikku ebakindlust ja aitab tagada, et andmesubjektil oleks võimalik aru saada, kes tema andmeid töötleb ja millisel eesmärgil. Ühtse keskse lahenduse kasutuselevõtt võimaldab edastada dokumente andmesubjektile turvaliste kanalite kaudu ning usaldusväärsete saatjate poolt, seades liidestumisele konkreetsed turvastandardid. Andmesubjekti andmeid on süsteemis kaitstud.

6.2.4. Mõju riigi IT-korraldusele ja teenuse juhtimisele
Sihtgrupp: avaliku sektori asutused, sh RIA

Muudatus toetab digiriigi arengut, sest täpsustab olulisel määral õiguslikku alust postkasti keskse teenusena kasutuselevõtuks. Riiklik postkast kui RIA arendatav keskne lahendus, vähendab vajadust arendada igas asutuses oma lahendust. Teenuse arenduskulud on seni olnud ligikaudu 900 000 eurot (sh vana postkasti sulgemine ja kasutajate uuele platvormile ületoomine) ning teenuse eeldatav iga-aastane ülalpidamiskulu RIA jaoks on *ca* 400 000 eurot (400 000 – 450 000 eurot, sh tööjõud ja riigipilv). KÄPO teenuste ja funktsioonide ülevõtmisel kasvab see hinnanguliselt *ca* 850 000 euroni aastas. Kättetoimetamisportaali arendaja on seni olnud RIK, kelle portaali kulud on olnud *ca* 80 000 eurot aastas.

Asutuste postkastiga liidestumise kulud varieeruvad sõltuvalt funktsioonide kasutuselevõtu ulatusest ning kasutusel olevate süsteemide liidestusvajadusest. Postkasti paigaldusvariandist sõltuvalt on hinnanguliselt 40 000 eurot (asutuse poolt paigaldades) või 10 000 eurot (RIA toel), millele võivad lisanduda asutuse kulud (nt süsteemide sulgemine, teadete sisu ületoomine). Kui liidestuv asutus ei ole varem kasutanud teatuid tehnoloogilisi lahendusi (nt GovSSO; Kubernetes jms), võib kulu olla asutusele suurem. Mõju intensiivsus on seetõttu mõõdukas, kuna iga liidestuja suurendab ka RIA hallatava keskse teenuse koormust.

Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib keskse lahenduse tõrge mõjutada mitme asutuse teabeedastust. Samuti võivad liidestumine ja protsessimuudatused lühiajaliselt suurendada asutuste koormust ning teenuse haldaja (RIA) töömahtu. Seda leevendab järkjärguline juurutus, standarditud liidestused, RIA juhendamine ja tugi ning realistlik ressursiplaneerimine.

6.3. Kavandatav muudatus: Andmekorraldus nõuete selgus ja andmete teabeväärava õiguslik regulatsioon, sh RIHA kooskõlastusprotsessi kaotamine ja selle õigusliku aluse tühistamine

RIHA kooskõlastusprotsessi ette nägevad sätted tunnistatakse kehtetuks. RIHA kui keskkonna ülalpidamisest loobutakse ning RIHA määrus tunnistatakse kehtetuks. Andmekirjelduste registreerimine hakkab toimuma ATV-s ning ei sõltu enam andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamisest. ATV toimib samaaegselt nii avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise kohana (seda nii avaandmete kui andmekogude vaates) kui ka n-ö andmekogude kataloogina, mille vahendusel on võimalik saada ülevaade avaliku sektori andmekogudest, nende haldajatest, nendega seotud õigusaktidest jm üksikasjadest. Ühtlustatakse nõuded avaandmete ja andmekogude kirjeldustele.

Mõjutatud sihtrühmad:

- Andmevaldkonna huvilised;
- Riigi asutused ja kohalikud omavalitsused, sh nende andmekogude vastutavad ja volitatud töötlejad;
- RIHA kooskõlastajad, eelkõige AKI, RIA;
- Isikud, kes tegelevad teadus- ja arendustegevusega.

6.3.1. Mõju majandusele

Rakendamisel kaasneb majandusele eeldatavasti mõõdukas kuni oluline positiivne mõju, mis väljendub peamiselt kaudselt ehk andmepõhise majanduskasvu soodustamise ja andmete taaskasutuse võimaluste parendamise kaudu. ATV-st kujundatakse üks keskne portaal, mille kaudu avaldatakse nii andmekogude andmekirjeldused, andmekoguväliste andmete andmekirjeldused kui ka avaandmed.

Ühest kesksest kohast võimaldatav ühtlustatud juurdepääs masinloetavatele andmekirjeldustele vähendab ettevõtjate koormust ja kulusid andmete leidmisel ning kasutusse võtmisel. See loob paremad eeldused andmepõhiste teenuste (sh analüütika, TI-lahendused, andmete visualiseerimise tööriistad jms) arendamiseks.

Andmekirjeldustele seatavate nõuete ühtlustamine võimaldab teabevaldajatel (andmekogude ja avaandmete omanikel) avalikustada kvaliteetsemalt teavet oma andmestike kohta, mis omakorda parendab nii kasutajate võimet neile vajalikke andmeid leida ning nende kasutatavust hinnata kui ka riigi suutlikkust tuvastada kitsaskohti andmete kättesaadavuse tagamisel ning neid efektiivselt parandada.

6.3.2. Mõju riigivalitsemisele (riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele) Sihtgrupp: riigi asutused ja kohalikud omavalitsused.

Rakendamisel kaasneb riigivalitsemisele oluline ja valdavalt positiivne mõju. Andmekogude vastutavate töötlejate (praktikas sageli ka volitatud töötlejatel) RIHA kooskõlastusprotsessiga seotud koormavatest kohustustest loobutakse. Samuti loobutakse RIHA kui eraldiseisva keskkonna ülalpidamisest. Nii jääb andmekogude asutamise ja pidamisega seotud formaalne ja tehniline taristu (nii andmete ja andmekirjelduste avaldamise kui ka andmekogude registreerimise mõttes) ühtselt ATV juurde.

Muudatus näeb ette andmekirjelduste standarditud koostamise ja avaldamise kohustuse, mistõttu võib andmekogude vastutavate ja volitatud töötlejate töökoormus mõnevõrra kasvada. Samuti tuleb asutustes, kus seda veel tehtud ei ole, kasutusele võtta andmehaldustarkvara, mis võimaldab andmekirjelduste koostamist automatiseerida ning ajakohaselt ATV-s avalikustada. See suurendab esmalt asutuse töökoormust, kuid edaspidi loob paremad eeldused andmekorralduse kvaliteedi paranemiseks.

Kokkuvõtvalt suureneb iga üksiku asutuse vastutus andmekogude asutamise ja pidamise nõuete järgimisel ning andmekirjelduste avaldamisel, sest nõuete täitmise kontroll muutub sisult seiravaks ja tagantjärele toimivaks. Kehtestatavaid regulatiivseid muudatusi toetakse mitteregulatiivsete meetmetega: juhendmaterjalid, selgitus- ja koolitustöö jms, et asutuste vajakajäämised andmehalduses ei takistaks oodatava positiivse mõju realiseerumist.

Sihtgrupp: RIHA kooskõlastajad, eriti RIA ja AKI

Ennetava andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamise asemel liigutakse kooskõlastamiselt aktiivsema osalemise, riskipõhise seire ja juhendamise suunas. RIHA kui eraldi registri ja

infosüsteemi sulgemine vähendab selle keskkonna ülalpidamisega kaasnevat RIA töökoormust ja ressursikulu. Samas saab RIA selle asemel kohe ülesandeks ATV kui ühe keskse süsteemi haldamise, asutuste ja ATV vaheliste liidestusvõimaluste arendamise ning asutuste nõustamise ja koolitamise.

AKI-le kui teabe avalikustamise ning andmekogude asutamise ja pidamise eest vastutavale järelevalveasutusele tähendab üleminek praeguselt, n-ö reaktiivselt RIHA kooskõlastusprotsessilt proaktiivsemat panustamist nõudvale riskipõhisele seirele, tihedamat koostööd Justiits- ja Digiministeeriumiga, samuti seda, et AKI saab oma seisukohti esitada ja asutused nendega arvestada juba andmekogu aluseks oleva õigusakti kooskõlastusmenetluses. Ka AKI-le saab ATV-st tööriist, mille abil on võimalik teha haldusjärelevalvet. Järelevalverolli muutumine ja seirel põhinevale nõuetele vastavuse kontrollile üleminek võib tekitada lisakoormust, see omakorda nõuda lisatööjõudu.

Maa- ja Ruumiameti ning Statistikaameti töökoormus väheneb RIHA kooskõlastamise protsessi võrra.

6.3.3. Mõju infoühiskonnale

Sihtrühm: andmevaldkonna huvilised ja avaliku sektori asutused

Avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise koha ning andmekogude nn kataloogi koondamine ühte portaali muudab andmevaldkonnast huvitatud isikutele ja asutustele neile vajaliku materjali leidmise hõlpsamaks. Huvilistel on võimalik igal ajal tutvuda riigil olevate andmekirjeldustega. Avalikkuse, samuti andmete rist- ja taaskasutusest huvitatud asutuste ja isikute jaoks paraneb ülevaade avaliku sektori andmetest, andmekogudest ja andmekirjeldustest. Samuti on võimalik luua senise, küllaltki killustatud ja tehnilise andmekogude asutamise ja pidamise ning andmekirjelduste avaldamise regulatsiooni asemele keskne, ja lihtsam lahendus.

Sihtrühm: avaliku sektori asutused, sh RIHA kooskõlastajad

Kavandatud muudatustega kaasneb infoühiskonnale oluline positiivne mõju. Kaob suur osa tegevustest, mida asutused on pidanud tehnilisteks topelt tegevusteks ja tarbetuks käsitööks (nt sama info mitmekordne esitamine kahte eraldi süsteemi).

Suureneb riikliku andmekorralduse läbipaistvus, sest pea kogu info riikliku andmetöötluse kohta saab kätte ühest kanalist ehk ATV-st. Ühtlasi paraneb eeldatavasti masinloetavate andmekirjelduste kvaliteet. Pakutav lahendus kaotab tegevused, mida asutused on pidanud tehnilisteks topelt tegevusteks ja tarbetuks käsitööks, sh paralleelselt nii RIHA-sse kui ka ATV-sse andmekogude andmekirjelduste esitamine.

Muudatused võivad nõuda asutustes andmehaldustarkvara kasutuselevõttu, andmehaldusega seotud protsesside ajakohastamist ja vähesel määral rohkem arendusressursse. Samas loob see võimaluse võtta asutustes kasutusele ühetaolised lahendused, näiteks andmehaldustarkvara RIHAKE, mida võib pidada kuluefektiivseks valikuks.

6.3.4. Mõju teadus- ja arendustegevusele

Sihtrühm: isikud, kes tegelevad teadus- ja arendustegevusega.

Muudatuste rakendamisega kaasneb teadus- ja arendustegevusele potentsiaalselt märkimisväärne positiivne mõju. Rohkem ja kvaliteetsemate andmekirjelduste kättesaadavus ühest kohast (ATV-st) loob eeldused selleks, et neid andmeid ja andmekirjeldusi kasutataks

senisest enam teadusuuringutes, sh sellistes, mis puudutavad masinõpet, statistikat ja TI-tehnoloogiaid. Rohkem kvaliteetsemat sisendmaterjali võimaldab teadustöös produtseerida ka kvaliteetsemat ja mitmekülgsemat väljundmaterjali.

Kontseptsioon ATV-st kui kesksest, kõigile kättesaadavast ja (peaaegu) kõikehõlmavast avaandmete ja andmekirjelduste kättesaadavaks tegemise kohast võib soodustada ka piiriülest teadus- ja innovatsioonikoostööd.

6.3.5. Mõju majandusele (ettevõtjate, elanike ja mittetulundusühingute halduskoormus)

Ühest kesksest kohast võimaldatav ühtlustatud juurdepääs masinloetavatele andmekirjeldustele vähendab ettevõtjate koormust ja kulusid andmete leidmisel ning kasutamisel. See loob paremad eeldused andmepõhiste teenuste (sh analüütika, TI-lahendused, andmete visualiseerimistööriistad jms) arendamiseks. Kaudsemalt tekib võimalus andmete ühekordse pärimise põhimõtte tõhusaks rakendamiseks ja ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks.

6.4. Riiklik dokumendihaldussüsteem DORIS

6.4.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: eelkõige keskvalitsuse asutused, *ca* 160 riigiasutust ligi 33 900 töötajaga, kuid tulevikus on dokumendihaldussüsteemiga võimalik liituda ka teistel avaliku sektori asutustel.

Muudatuse mõju on ulatuslik ja mitmetahuline. Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtt muudab riigiasutuste töökorraldust eelkõige tööprotsesside ühtlustamise, koostöö paranemise ja juhtimisülevaate suurenemise kaudu. Ühtse keskse platvormi kasutamine vähendab senist killustatust ning vajadust hallata paralleelselt mitut erinevat dokumendihaldussüsteemi, mis omakorda aitab vähendada dubleerivat tööd. Asutuseülesed töövood ja menetlused loovad eeldused tõhusamaks koostööks asutuste vahel ning kiirendavad otsustus- ja menetlusprotsesse, vähendades vajadust dokumentide edastamiseks eraldi kanalite kaudu. Riigiasutuste töökorraldus muutub paindlikumaks, uue süsteemi kasutamine toetab senisest enam digitaalseid ja automatiseeritud protsesse, mis aitab suunata asutuste töötajate aega rutiinsete haldustoimingute asemel sisuliste ülesannete täitmisele ning parandab avalike teenuste osutamise kvaliteeti.

Negatiivse mõjuna võib välja tuua keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtuga kaasnevad ajutised töökorralduslikud, tehnilised ja organisatsioonilised riskid, mis avalduvad eelkõige üleminekuperioodil. Uue süsteemi kasutuselevõtt eeldab töötajatelt seniste tööharjumuste muutmist. Üleminekuperioodil võib väheneda tööefektiivsus, kuna kasutajad vajavad aega süsteemi loogika ja funktsioonidega tutvumiseks, uute protsesside omandamiseks. Paralleelne töö vanas ja uues süsteemis, andmete korrastamine ja vanade dokumentide ümberstruktureerimine võivad ajutiselt suurendada töökoormust ning põhjustada stressi.

Asutustel tekib muudatuste juhtimise koormus ning vajadus panustada koolitusse ja kasutajatoesse. Ebapiisava juhendamise korral suureneb vigade risk, mis võib mõjutada töö kvaliteeti ning nõuete täitmist. Nimetatud negatiivsed mõjud on lühiajalised ning on maandatavad piisava koolituse, selge muudatuste juhtimise ja realistliku ajakavaga. Negatiivseid mõjusid kompenseerib muudatuse pikaajaline mõju töö efektiivsusele, läbipaistvusele ja ressursitõhususe suurendamisele.

Andmete migreerimine on planeeritud alates 2028. aastast ning vajadusel toimub asutuse vanadest süsteemidest andmete migreerimine kuni kahe aasta jooksul pärast DORIS-e kasutuselevõtmist. Täpsem ajakava lepitakse asutusega kokku koos süsteemi kasutuselevõtmise ajakavaga.

Mõjuvaldkond	**Kirjeldus**	**Mõju laad**
Tööprotsesside ühtlustamine	Dokumentide loomine, registreerimine, menetlemine, arhiveerimine ja hävitamine toimub ühtsete põhimõtete ja töövoogude alusel, vähendades asutustevahelist killustatust.	Positiivne
Asutusteülene koostöö	Võimaldab asutusteüleseid töövooge ja dokumentide koosmenetlemist ühes süsteemis, vähendades dubleerimist ja kiirendades menetlusi.	Positiivne
Rollide ja vastutuse selgus	Süsteem on keskne, kuid iga asutus vastutab enda loodud ja sisestatud andmete ning isikuandmete töötlemise õiguspärasuse eest.	Positiivne / neutraalne
Juhtimine ja läbipaistvus	Parandab ülevaadet menetluste seisust, tähtaegadest ja töökoormusest, toetades tõenduspõhist juhtimist.	Positiivne
Personalikasutus ja kompetentsid	Vähendab vajadust hoida igas asutuses eraldi dokumendihalduse ressursse ning suurendab digipädevuste olulisust.	Positiivne
Efektiivsus ja automatiseerimine	Loob eeldused protsesside automatiseerimiseks ja liidestamiseks, vähendades rutiinset käsitööd.	Positiivne
Kulusääst ja ressursitõhusus	Võimaldab vähendada arendus- ja hoolduskulusid ning dubleerivaid tegevusi.	Positiivne
Andmekaitse ja infoturve	Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutamine võimaldab rakendada ühtseid isikuandmete kaitse ja infoturbe meetmeid. Iga süsteemi kasutav asutus vastutab enda loodud ja sisestatud andmete töötlemise õiguspärasuse eest. Mõju on positiivne eeldusel, et vastutused ja turvameetmed on selgelt reguleeritud ja rakendatud.	Positiivne
Muudatuste juhtimine	Üleminekuperioodil kaasneb vajadus koolituste ja tööharjumuste muutmise järele; mõju on ajutine.	Ajutiselt negatiivne

Tabel 1. Mõjude kirjeldus

6.4.2. Mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale
Sihtrühm: avaliku sektori asutused, esimesena keskvalitsus.

Mida enam avaliku sektori asutusi keskse dokumendihaldussüsteemi kasutusele võtab, seda suuremat positiivset mõju see infoühiskonnale avaldab, toetades avaliku sektori digitaalse toimimise ühtlustamist, läbipaistvust ja tõhusust, andmete taaskasutust ning asutustevahelist koostööd. Ühtse, standardiseeritud ja kasutajasõbraliku platvormi kasutamine vähendab infosüsteemide killustatust ning loob eeldused riigi teabe paremaks kättesaadavuseks ja taaskasutamiseks, mis on infoühiskonna arengu oluline eeldus.

Keskne dokumendihaldussüsteem võimaldab kiiremat ja sujuvamat suhtlust kodanike ja riigi vahel, kuna dokumentide menetlemine ja asutustevaheline infovahetus toimub ühtses keskkonnas ning asutusteülesed töövood vähendavad menetlusaegu ja dubleerimist. See suurendab avalike teenuste kasutajamugavust ja usaldusväärsust infoühiskonnas.

Lisaks loob keskne süsteem eeldused uute digilahenduste edasiseks arendamiseks, sh automatiseerimiseks ja süsteemidevaheliseks andmevahetuseks, mis toetab andmepõhist juhtimist ja otsustamist avalikus sektoris ning võimet pakkuda uusi ja kestlikke e-teenuseid. Samuti aitab see vähendada avaliku sektori digijälge ning toetab riigi teabe pikaajalist säilimist ja kättesaadavust.

Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutamine aitab kaasa läbipaistvama, tõhusama ja digitaalselt küpsema infoühiskonna kujunemisele, milles riigi teabe haldamine ja avalike teenuste osutamine on paremini koordineeritud ja kodanikule arusaadavam.

6.4.3. Mõju riigieelarvele
Dokumendihaldussüsteemi arendustööde tellija on Riigi Tugiteenuste Keskus. Süsteemi arendatakse etapiviisi. Arendustöid rahastatakse riigieelarvest. Esimese etapi investeeringumaht on hinnanguliselt 2 349 900 eurot ning summa täpsustub arendustööde käigus. Järgnevate etappide rahastus sõltub süsteemi kasutuselevõtu tulemustest ja edasistest arenguplaanidest.

Dokumendihalduse riikliku infosüsteemi majutus, hooldus ja arendamine süsteemi valmimise järel ei mõjuta riigieelarvet rohkem kui senine olukord. Dokumendihaldussüsteemide arendamise ja ülalhoiu kulud on riigiasutused juba riigieelarvesse planeerinud. Uuele süsteemile üleminekul kasutatakse praegu kasutusel olevatele süsteemidele kavandatud kulusid uue keskse dokumendihaldussüsteemi tarbeks. Seega uusi rahalisi kohustusi ei kehtestata ega suurendata riigieelarve kulusid. Peale üleminekuperioodi on kulud tulevikus hinnanguliselt vähemalt 30% madalamad.

Seisuga 31.03.2023 oli ministeeriumides ja nende valitsemisalades aktiivselt kasutuses **seitse dokumendihaldussüsteemi** kokku 30 642 kasutajaga (kasutajate arvu aluseks on võetud töötajate arv asutustes 31.03.2023 seisuga). Dokumendihaldussüsteemide kulud on 2023. aastal ministeeriumides ja nende valitsemisalades kokku **1 595 052 eurot**, sh arenduskulud 355 948 eurot ja halduskulud (personal, litsentsid, majutus, jm) 1 239 104 eurot. See teeb aastaseks kuluks *ca* **52 eurot kasutaja kohta**.

DORISe kasutuselevõtuga väheneb vajadus hallata ja arendada paralleelselt mitut erinevat dokumendihaldussüsteemi. Kokkuhoid saavutatakse eelkõige litsentsikulude vähenemise, ühtse süsteemi hoolduse ja halduse ning arendustegevuste koondamise kaudu. Lisaks väheneb asutuste eraldiseisvate hangete, arenduste tellimise ja süsteemihaldusega seotud töömaht.

Hinnanguliselt võib ühtse lahenduse kasutuselevõtt vähendada dokumendihaldussüsteemide arendus- ja halduskulusid **umbes 30%** võrreldes olukorraga, kus mitut süsteemi arendatakse ja hallatakse eraldi.

Süsteemile ülemineku perioodil kaasnevad täiendavad kulud olemasolevate dokumendihaldussüsteemide ja DORISe paralleelsest kasutamisest. Süsteemi kasutuselevõtu esimestel aastatel on arenduskulud ajutiselt suuremad, kuna samaaegselt toimub nii uue süsteemi arendus kui ka olemasolevate lahenduste ülalhoid. Tegemist on ajutiste kuludega, mis vähenevad järk-järgult asutuste üleminekul DORISele ning lõppevad pärast seniste süsteemide kasutamise lõpetamist. Pikaajalises vaates võimaldab keskse dokumendihaldussüsteemi kasutamine vähendada dokumendihalduse kogukulusid ning tagada arendus- ja haldusressursside efektiivsema kasutamise kogu keskvalitsuses.

6.4.4. Mõju isikute põhiõigustele

Sihtrühm: andmesubjektid

Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtt riivab isikute eraelu puutumatust ja õigust isikuandmete kaitsele (PS § 26), kuna süsteemis töödeldakse riigi ülesannete täitmisel isikuandmeid, sh vajaduse korral ka eri liiki isikuandmeid. Tegemist on seadusandja poolt ette nähtud ja teadlikult reguleeritud põhiõiguste riivega.

Põhiõiguste riivele on olemas selge õiguslik alus seaduse tasandil, kus on määratud süsteemi eesmärk, töödeldavate andmete liigid, säilitamise üldnõuded ning vastutavate ja volitatud töötlejate ring. Riive legitiimseks eesmärgiks on avaliku võimu ülesannete tõhus, läbipaistev ja õiguspärane täitmine ning riigi teabe korrastatud ja turvaline haldamine.

Meede on sobiv ja vajalik, kuna keskne dokumendihaldussüsteem võimaldab ühtlustada andmete töötlemist, vähendada andmete killustatust ning rakendada tõhusamaid turva- ja järelevalvemehhanisme kui senine hajutatud lahenduste kasutamine. Sama eesmärki ei ole võimalik saavutada sama vähe riivavate vahenditega.

Põhiõiguste riive on proportsionaalne, kuna iga süsteemi kasutav asutus vastutab üksnes enda loodud ja sisestatud andmete töötlemise eest, andmetele juurdepääs on piiratud ning töötlemine toimub üksnes seaduses ja selle alusel kehtestatud põhimääruses sätestatud eesmärkidel. Keskne süsteem toetab isikute õigust heale haldusele ja teabele, muutes menetlused läbipaistvamaks ja paremini kontrollitavaks.

Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtuga kaasnev põhiõiguste riive on põhiseadusega kooskõlas ning meetme mõju isikute põhiõigustele on valdavalt positiivne, eeldusel et isikuandmete töötlemisel järgitakse järjepidevalt eesmärgipärasuse, minimaalsuse ja turvalisuse põhimõtteid.

6.5. Kavandatud muudatus: Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogusse juriidilise isiku andmenõusolekuga seonduva regulatsiooni lisamine.

Mõjutatud sihtgrupp

- Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende hallatavad asutused;
- Eraõiguslikud juriidilised isikud;
- Andmesubjektid.

6.5.1. Mõju töökorraldusele

Sihtgrupp: riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende hallatavad asutused
Eelnõu rakendamine mõjutab avalikku sektorit eelkõige andmenõusolekute ja volituste haldamise korralduse kaudu. Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu loomise ja kasutamisega koondati seni hajus nõusolekute ja volituste haldamine kesksesse süsteemi. See võimaldab avaliku sektori asutustel tugineda andmete edastamise õiguspärasuse kontrollimisel ühtsele mehhanismile ja vähendab vajadust asutusepõhiste lahenduste järele. Mõju on suurem nende asutuste puhul, kelle hallatavaid andmeid ettevõtjad soovivad juriidilise isiku nõusoleku alusel kolmandatele osapooltele edastada. Hetkel ei ole võimalik täpselt prognoosida, kui paljusid asutusi eelnõu rakendamine puudutab. Eelduslikult mõjutab muudatus eelkõige asutusi, kes peavad riiklikke andmekogusid või on sagedasemad andmete väljastajad juriidilistele isikutele. Kuna andmenõusolekute ja volituste haldamise andmekogu toimib teenusena, mille kasutamine eeldab ettevõtjate huvi konkreetsete andmekomplektide vastu, sõltub mõju ulatus praktikas sellest, milliste andmete vastu tekib turuosalistel nõudlus. Seetõttu võib mõjutatud asutuste arv ning andmeväljastuste maht ajas muutuda. Mõju ei seisne uute ülesannete loomises, vaid olemasolevate andmete väljastamise protsesside ümberkorraldamises selliselt, et nõusoleku või volituse olemasolu kontroll toimub kesksest andmekogust.

6.5.2. Mõju majandusele

Sihtgrupp: Eraõiguslikud juriidilised isikud
Eraõiguslikele juriidilistele isikutele luuakse eelnõuga selgem ja ühtne raamistik oma ettevõttega seotud andmete edastamiseks kolmandatele isikutele. Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamine võimaldab juriidilisel isikul anda nõusolekuid ja hallata neid keskselt, mis vähendab halduskoormust, toetab andmete korduvat kasutamist ning suurendab õiguskindlust andmete edastamisel. Ettevõtjatele luuakse võimalus kasutada juba riigile esitatud andmeid erinevate teenuste saamiseks ilma, et samu andmeid oleks vaja korduvalt koguda või edastada, mistõttu paraneb juurdepääs ettevõttega seotud andmetele ja väheneb halduskoormus. Samal ajal jääb ettevõtjale vastutus isikuandmete edastamiseks vajaliku õigusliku aluse olemasolu eest, mis toetab õigusselgust ja andmekaitsenõuete täitmist.

Eraõiguslike juriidiliste isikute andmenõusolekuteenuse kasutuselevõtt loob ettevõtjatele võimaluse arendada andmepõhiseid teenuseid ning täiustada olemasolevaid lahendusi erinevates majandussektorites, sh finants-, tervishoiu-, haridus- ja teenindusvaldkonnas. Teenuse kaudu saavad ettevõtted pakkuda personaalsemaid ja innovaatilisemaid lahendusi, mis suurendavad nende konkurentsivõimet ning toovad riigile täiendavat maksutulu. Teenuse rakendamine vähendab ettevõtjate haldus- ja kontrollikulusid, kuna nõusolekute haldamine toimub keskses süsteemis ja kontroll on automatiseeritud. See muudab andmete kasutamise lihtsamaks ja kiiremaks, soodustades uute e-teenuste väljatöötamist ning ärimudelite mitmekesistumist. Kokkuvõttes on teenuse majanduslik mõju positiivne: see toetab uute andmepõhiste teenuste teket, suurendab ettevõtjate konkurentsivõimet ja soodustab täiendavat maksutulu.

Teenuse kasutamise ulatus sõltub ettevõtjate huvist teenusega liituda, mis on prognooside järgi kasvav trend. Eelnõuga ei kehtestata uusi kohustusi, vaid luuakse võimalus juriidilise isiku andmete edastamiseks nõusolekupõhiselt.

Eelnõu rakendamisel paraneb riigi valduses olevate andmete taaskasutus ning väheneb ettevõtjate ja avaliku sektori töökoormus ja kulutused. Seetõttu ei saa eelnõu mõju hinnata üksnes liidestamiskuluna, vaid tuleb arvestada ka laiemate organisatsiooniliste ja tehniliste mõjudega.

Pikas perspektiivis aitab lahendus kaasa administratiivkulude vähenemisele ja avalike teenuste kvaliteedi paranemisele.

Eelnõuga ei kehtestata ettevõtjatele uusi sisulisi andmete esitamise kohustusi ega muudeta kehtivaid andmekaitsenõudeid, vaid reguleeritakse andmete edastamise protsessi ja selle õiguspärasuse tõendamist. Ettevõtjatele otseseid uusi kohustusi ei lisandu. Kulud võivad tekkida üksnes juhul, kui ettevõtja soovib teenust kasutama hakata ning peab oma sisemisi andmetöötlus- või volitusprotsesse selleks kooskõlastama. Kulude maht sõltub ettevõtja enda soovist teenust kasutada. Juriidilistel isikutel otseseid kulusid ei teki, kuna eelnõuga antakse vabatahtlik võimalus andmete edastamiseks. Töödeldavate isikuandmete maht jääb minimaalseks (esindaja nimi ja isikukood).

6.5.3. Mõju isiku põhiõigustele

Sihtgrupp: Andmesubjektid

Eelnõuga ei piirata füüsiliste isikute õigusi võrreldes kehtiva olukorraga, vaid koondatakse juriidiliste isikute nõusolekute haldamine ühtsesse süsteemi. Eelnõuga laiendatakse isikute ringi, kellele andmesubjekt võib nõusoleku alusel andmeid edastada, edaspidi ei ole see piiratud ainult eraõigusliku juriidilise isikuga. Andmesubjektil laieneb võimalus oma andmeid mugavalt ja turvaliselt jagada ka avaliku sektori asutustega. Muudatuste mõju füüsilistele isikutele eeskätt kaudne ega too kaasa uusi kohustusi.

6.5.4. Mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale

Sihtgrupp: Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende hallatavad asutused; eraõiguslikud juriidilised isikud; ning andmesubjektid.

Muudatused toetavad e-riigi arengut, muutes andmete edastamise juriidiliste isikute nõusoleku alusel selgemaks, läbipaistvamaks ja paremini hallatavaks. Kesksete lahenduste kasutamine aitab vähendada infosüsteemide killustatust ning lihtsustab nii andmete haldamist kui ka nende kasutamist erinevates teenustes. Samal ajal paraneb andmekaitse, sest andmete töötlemine toimub ühtsetel õiguslike alustel ning üksnes määratud aja jooksul. See suurendab usaldust e-teenuste vastu. Kokkuvõttes loovad muudatused paremad eeldused andmete korduvaks kasutamiseks ja uute e-teenuste arendamiseks.

6.6. MKS-i muudatuse mõjud

Mõju valdkond: mõju majandusele (halduskoormus).

Sihtrühm: juriidilised isikud, kellel on huvi hallata e-MTA pääsuõigusi Pääsukeses, ning juriidiliste isikute füüsilisest isikust esindajad.

Pääsukese rakenduses saab esialgu hallata e-MTA pääsuõiguste pakette. Füüsiliste isikute volituste haldamise erinevad funktsioonid on RIA-s alles ettevalmistamisel. Sihtrühma tegelik suurus saab selgeks alles pärast muudatuse rakendumist, mistõttu on keeruline hinnata, kui suur on tegelik sihtrühm võrreldes praeguse e-MTA pääsuõiguste pakette kasutavate juriidiliste isikute hulgaga.

Muudatusega ei kaasne märkimisväärset mõju sihtrühmale, s.t see ei too kaasa uusi kohustusi, piiranguid ega suurenda halduskoormust. Võimalus hallata Pääsukese kaudu oma volitusi on vabatahtlik ning nii kaua, kuni Pääsukest ei kasutata, ei teki RIA-l ka juurdepääsu sihtrühma maksusaladusele. Kui siiski otsustatakse Pääsukest kasutada, tähendab see RIA juurdepääsu vaid teabele, mis niikuinii on enamjaolt avalik äriregistri ja rahvastiku registri kaudu ning mida RIA kasutab teistele asutustele sama teenuse pakkumiseks.

Küll aga võib muudatus sihtrühma halduskoormust vähendada niivõrd, kuivõrd neil väheneb vajadus kasutada erinevaid infosüsteeme suhtlemisel riigiga ehk tugineda rohkem Eesti teabevärava eesti.ee portaalile. Valikuvõimaluste suurenemine võimaldab sihtrühmal leida

rohkem vajadustele vastavaid lahendusi. Mõju ulatus on seega väike, kuid mõjub siiski sihtrühma halduskoormusele pigem positiivselt. Mõju esinemise sagedust ei ole võimalik prognoosida, sest e-MTA pääsuõiguste haldamine on vabatahtlik teenus. Sellest järeldub, et mõju esinemise sagedus on sihtrühma kontrolli all. Teoorias ei ole sihtrühmal vaja pääsuõigusi üldse hallata, kuivõrd nad saavad kõik vajalikud e-MTA toimingud (nt deklaratsioonide ja erinevate taotluste esitamine) teha põhimõtteliselt ka ise. Praktikas siiski delegeeritakse e-MTA kasutamine edasi mõnele ettevõtte töötajale, näiteks raamatupidajale, kuid sellisel juhul on tegemist ühekordse toiminguga mitme aasta jooksul.

Ebasoodsate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus, eeldatavad kulud ja tulud

7.1. Andmejälgija

Asutuste esitatud hinnangute põhjal jääb andmejälgija rakendamise tüüpiline kulu ühe infosüsteemi või andmekogu kohta ligikaudu 15 000 – 30 000 euro vahemikku, mis on kooskõlas ka varasema esialgse prognoosiga. Sellesse suurusjärku jäävad valdavalt funktsionaalselt piiritletud infosüsteemid, kus rakendamine hõlmab logimise täiendamist, X-tee päringute kaardistamist ning liidestamist keskse andmejälgija teenusega.

Samas näitab ülevaade, et keerukamate või mitut infosüsteemi koondavate platvormilahenduste (nt suured valdkondlikud platvormid või kesksete teenuste koondarendused) puhul võib andmejälgija rakendamise kulu olla oluliselt suurem, ulatudes ligikaudu 100 000 – 400 000 euroni. Sellistel juhtudel on suurem kulu seotud ulatuslikuma arendusmahuga, teenuste suurema arvuga, täiendavate autentimis- ja autoriseerimislahenduste vajadusega, logide mahu märkimisväärse kasvuga ning keerukamate reeglite ja erandite väljatöötamisega.

Eelnõuga kaasnevad kulude rahastamine otsustatakse riigi 2028–2031 eelarvestrateegia protsessis.

Rahandusministeeriumi hinnangul on Maksu- ja Tolliameti ning Rahapesu Andmebüroo andmekogude andmejälgijaga liidestumise esialgne kuluprognoos kokku ligikaudu 800 000 eurot, mis rahastatakse Euroopa Liidu mitmeaastasest finantsraamistikust (MFR) aastateks 2028–2034, kui riigieelarvest eraldatud summast ei piisa.

7.2. Riiklik postkast

Kulud on osaliselt kaetud riigieelarvest. Muus osas on kulud, sh arendus ja osad personalikulud, kaetud välisvahenditest. Hetkel ei ole võimalik kulusid kaugemale prognoosida. Vajadusel eelnõuga kaasnevad täiendavate kulude rahastamine otsustatakse riigi eelarvestrateegia protsessis.

Aasta	Investeeringud (€)	Tööjõukulu (4 FTE) (€)	Majandamiskulud (€)	Kasv %	Aastane kogukulu (€)
2026	739 000	201 000	590 000	–	1 530 000
2027	752 000	211 000	615 000	5%	1 578 000
2028	775 000	217 000	635 000	3%	1 627 000
2029	795 000	224 000	655 000	3%	1 674 000
Kokku	**3 061 000**	**853 000**	**2 495 000**	**–**	**6 409 000**

Tabel 2. Riikliku Postkasti kulud

7.3. Andmete teabevärav

- Asutuste andmehaldustarkvara (andmekataloogide) esmasoetus: 30 x 25 000 = 750 000 eurot.
- AKI-l vajadus järelevalveks: 120 000 eurot.

Siiani on kulusid kaetud Euroopa Liidu välisrahadest. Kui eelnõu rakendamisega võib kaasneda täiendavaid vajadusi, siis saab käsitleda neid iga-aastases riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsessis. Võimaluse korral kaalutakse tegevuste rahastamiseks kasutada ka uue perioodi Euroopa Liidu toetusi.

7.4. DORIS

Arendustöid rahastatakse riigieelarvest. Esimese etapi investeeringumaht on u 2 349 900 eurot. DORISe arendamine on kavandatud etapiviisi. Esimeses etapis (juuli 2027) valmib põhitoode, mille investeeringumaht riigieelarvest on 2 349 900 eurot ning lisaks 1 200 000 eurot Rahandusministeeriumi valdkondliku digipöörde programmist, mille elluviimist kaasrahastab Euroopa Liit ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondist perioodil 2021–2027. Investeeringumaht kokku on *ca* 3,5 miljonit eurot. *Ca* 74% arenduskuludest on planeeritud arendusteks vajalike väliste partnerite kaasamiseks.
Põhitootel on kõik vajalikud dokumendihaldussüsteemi funktsioonid põhiprotsesside läbimiseks ja selle arendamisel on lähtutud põhimõttest, et süsteem on riigiasutustele võimalikult ühtne ja standarditud keskne dokumendihaldussüsteem. Esimeses etapis valmiv põhitoode võimaldab:

- süsteemi administreerida, sh juurutamine on asutuste vaates lihtsam;
- dokumente luua ja menetleda;
- dokumente vastu võtta ja neid hõlmata;
- dokumente saata;
- kasutada töölauda ja otsingut;
- üle anda kasutaja vastutus.

Teise etapi esmatähtsad arendused on mitu olulist funktsiooni: arhiveerimine ning Rahvusarhiivi dokumentide üleandmise võimalus, migreerimise tööriist, rakendusliideste võimekus, asutusteülesed töövood, tehisaru tugi ja dokumentide väline jagamine. Lisaks on kavas rida jätkuarendusi, mis viiakse ellu järk-järgult, lähtudes äripoole ootustest ja vajadustest. Jätkuarenduste hinnanguline maht on *ca* 2 miljonit eurot, mis täpsustub arenduste realiseerimisel. Ühise dokumendihaldussüsteemi valmimise järel kaetakse jooksvad hooldus- ja arenduskulud praegu kasutusel olevatele süsteemidele planeeritud kulude arvelt.

7.5. Eraõigusliku juriidilise isiku andmenõusolekuteenus

Muudatuste rakendamine eeldab peamiselt tehnilisi ettevalmistusi. Asutusel tekivad andmenõusolekuteenusega liidestumiseks ühekordsed kulud, mis on seotud olemasoleva RIA nõusolekuteenuse haldusliidese seadistamise, testimise ja turvanõuete täitmisega. Hinnanguline ühekordne kulu teenuse kasutusele võtuks on suurusjärgus kuni 10 000 eurot. Teenuse kasutuselevõtt ei too kaasa olulisi iga-aastaseid täiendavaid halduskulusid, kuna nõusoleku kontroll toimub automaatselt RIA teenuse kaudu. Täpne kulu sõltub liidestuse tehnilisest keerukusest ja projekti käigus tekkivatest töömahudest. Eelnõuga kaasnevad kulude rahastamine otsustatakse riigi eelarvestrateegia 2028–2031 protsessis.

Teenus ei too riigile otsest rahalist tulu, kuid panustab majandusse ja ettevõtete konkurentsivõimesse (vt lähemalt majandusmõjude alt).

8. Rakendusaktid

Seadus laiendab Eesti teabevärava volitusnormi AvTS-i § 32^1 lõikes 5 Vabariigi Valitsusele, et oleks võimalik lisada Eesti teabeväravasse ka andmekirjeldused.

Seadus sisaldab järgmisi uusi volitusnorme Vabariigi Valitsusele:

- AvTS-i §32^2 lg 10: volitusnorm andmejälgija nõuete kasutusele võtmise, kasutamise ning haldamise reguleerimiseks.
- AvTS § 43^{11} lõige 6, TsMS § 311^1 lõige 8, KrMS § 156^2 lõige 2 ja VTMS § 47^1 lg 2: volitusnorm riikliku postkasti põhimääruse ja selle sisunõuete kehtestamiseks.
- AvTS-i § 43^{12} lõige 5: volitusnorm dokumendihalduse riikliku infosüsteemi DORIS põhimääruse ja selle sisunõuete kehtestamiseks.

Eelnõukohase seaduse seletuskirjale on lisatud ka Vabariigi Valitsuse ja ministri määruste muutmise eelnõu kavandid. Vajalike rakendusaktide esialgsed kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa 1). Need võivad muutuda.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras mõne erandiga. Erandid on järgmised:

- Andmejälgija kohustuslikkuse sätted tuleb täita hiljemalt 31. detsembril 2030 (selle kohta on eraldi rakendussäte, vt eelnõu § 1 punkti 25). Pikem üleminekuaeg võimaldab teha rakendamiseks vajalikku korralduslikku ja tehnilist eeltööd. Andmekogude pidajatel tuleb kavandada liidestused, ühtlustada logikirjete koosseis ning kohandada tööprotsesse, sealhulgas korraldada erandite rakendamine ja RIA teavitamine erandile tuginemisel. Kohustuse rakendamiseks luuakse eraldi rakenduslik raamistik. Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatakse andmejälgija nõuded, kasutuselevõtu ja haldamise tingimused ning majandusliku põhjendatuse hindamise kord. Enne kohustuslikkuse jõustumist tuleb ette valmistada rakendusakt, tehnilised juhised ja vajalik töökorraldus.

  Ülemineku aeg võimaldab valitsemisaladel siduda andmejälgija rakendamise olemasolevate infosüsteemide arendusplaanide ning eelarvestrateegia ja iga-aastaste eelarveprotsessiga. Iga valitsemisala vastutab oma andmekogude rakendamise ja selleks vajalike vahendite planeerimise eest.

  Rakendamine toimub etapiviisiliselt:
  2027: tehnilise rakendusakti menetlemine.
  2027–2028: süsteemipõhised analüüsid, teekaartide ajakohastamine ning arendus- ja rahastusvajaduse planeerimine.
  2027–2030: arendused, liidestamine, testimine ja etapiviisiline kasutuselevõtt.
  31.12.2030: kohustusliku rakendamise lõpptähtaeg.

  Rakendamise ettevalmistamine ja liidestamine toimub kogu üleminekuperioodi vältel ning 31. detsember 2030 on rakendamise lõpptähtaeg.

  Rakendamise ettevalmistamisel on valitsemisalad koostanud andmejälgija rakendamise teekaardid, milles on kaardistatud rakendamise hetkeseis, kavandatud liidestused, eeldatav ajastus ja ressursivajadus. Valitsemisalade rakendamisvalmidus ja ajakava on erinevad: osade süsteemide liidestamine on seotud juba kavandatud arendus- või

moderniseerimisprojektidega, teiste puhul tuleb enne arendust teha tehniline analüüs ja planeerida vajalik rahastus. Teekaarte ajakohastatakse üleminekuperioodil ning nende alusel jälgitakse liidestuste edenemist kuni kohustusliku rakendamise lõpptähtajani. Alltoodud teave põhineb ministeeriumidelt 2025. aasta lõpus saadud andmetel.

Valitsemisala	**Teekaardis toodud ajastus**
Haridus- ja Teadusministeerium	Eesti Hariduse Infosüsteemi ja Eesti Teadusinfosüsteemi tööd olid kavandatud 2026. aasta I kvartalisse. Tähtajad vajavad nüüd ajakohastamist.
Justiits- ja Digiministeerium	Suur osa kavandatud töödest, sh riigi õigusabi infosüsteemi tööd, on kavandatud 31.12.2027.
Kliimaministeerium	Ehitisregister tööd on planeeritud 01.09.2026–31.03.2027; Eesti looduse infosüsteem tööd on planeeritud 01.11.2026–02.03.2027; Transpordiameti süsteemi tööd on planeeritud valdavalt 2026. aastal, meremeeste infosüsteem tööd on planeeritud valmima 31.05.2027.
Rahandusministeerium	Maksu- ja Tolliameti andmejälgija ja e-arest on kavandatud liidestada 01.10.2026 ning TSD 31.12.2028. RAKS on teekaardi järgi kõige varem valmis liidestuma 2028. aastal.
Siseministeerium	Mitmed arendused on kavandatud aastateks 2026–2027. Politsei andmekogu POLIS/MISX haldus- ja väärteomenetluse arendused ulatuvad 2029. aastasse.
Sotsiaalministeerium	Kavandatud arendused ulatuvad 2027. aastasse, sh Tervisekassaga seotud tööd.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Riikliku ruumiinfo lahenduse RUTA tööd ulatuvad 2027. aastasse.
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	Konkreetne tähtaeg vajab täpsustamist.
Kultuuriministeerium	Konkreetne tähtaeg vajab täpsustamist.
Välisministeerium	Kavandatud liidestusi teekaardis ei olnud. Ühe süsteemi staatus vajab täpsustamist.

Tabel 3. Asutuste rakendamisplaanid 2025. aasta küsitluse põhjal. Tegemist ei ole lõpliku kaardistusega, vaid esialgse teabega.

- Dokumendihaldussüsteemi DORIS sätted jõustuvad 1. juulil 2027. Selleks hetkeks on tehniline süsteem valmis ja esimesed asutused saavad selle kasutusele võtta alates 1. juulist 2027. Kasutusele võtul lähtutakse kavandatud asutustega kokkulepitud ajakavast, mis on piisav uue süsteemi kasutusele võtmiseks.

Muudes osades üldises korras seadusena jõustumine ei too kaasa vajadust praktiliste muudatuste järele, kuivõrd seaduse adressaatidel ei ole muudes osades kohustuslikus korras oma tegevust vajalik suures mahus ümber korraldada.

10. Eelnõu kooskõlastamine ja kaasamine

MKS-i, andmejälgija, andmete teabevärava, dokumendihaldussüsteemi „DORIS“, riikliku postkasti ja nendega seotud muude seaduste muutmise eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) (eelnõu toimiku number 26-0645) kaudu ning arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Advokatuuri IP/IKT komisjonile, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Statistikaametile, Notarite Kojale, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, kohtutele, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Liikluskindlustuse Fondile, Tallinna Linnakantseleile, Eesti Juristide Liidule, Eesti Andmekaitse Liidule, Tartu Ülikoolile, Tallinna Tehnikaülikoolile ja Tallinna Ülikoolile.

Lisaks jagati eelnõu kohta infot nii andmete võrgustiku kui ka teenuste võrgustike kaudu. Eelnõu tutvustamiseks peeti kaks seminari – 15.05.26 ja 18.05.26.

Eraõigusliku juriidilise isiku andmenõusoleku osas on kooskõlastamine toimunud samuti EISi (eelnõu toimiku number 26-0172) kaudu. Eelnõu said Eesti Linnade ja Valdade Liit, Õiguskantsler, Riigikohus, Riigiprokuratuur, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, Eesti E-kaubanduse Liit, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Tööandjate Keskliit, Sihtasutus Eesti Teadusagentuur, Tartu Halduskohus, Tallinna Halduskohus, Tartu Ringkonnakohus ja Tallinna Ringkonnakohus. Sama teema osas toimus ka huvirühmade ja avalikkuse kaasamine 26. jaanuari 2026. aasta kaasamisseminaril, kus tutvustati kavandatavaid muudatusi seoses juriidiliste isikute andmenõusolekuteenuse õigusliku aluse loomisega ning Statistikaametile esitatud andmete turvalise korduskasutuse võimaldamisega. Seminari käigus tutvustati varem tehtud analüüsi tulemusi, sh nõusolekupõhise andmeedastuse õiguslikke eeldusi, teabevaldaja rollide täpsustamist ja andmete taaskasutamist toetavaid kasutusstsenaariume. Osalejatele esitleti ka eelnõu esialgset kavandit ja kutsuti üles esitama tagasisidet seminari aruteludes, kavandatava eelnõu kohta oli võimalik nädala jooksul ka kirjalikke märkusi esitada. Kutsutute ja osalejate info kooskõlastamisele saadetud eelnõus[39].

Märkuste ja ettepanekute kohta on selgitusi antud seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelis (lisas 2).

Algatab Vabariigi Valitsus 26. novembril 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)
Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik

[39] https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/58af33e6-2cda-4956-ab09-4ec03b9da7bc.