



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 01.05.2026 nr 8-1/3533-1,
JDM/26-0172/-3K/
Meie 05.06.2026 nr 1.2-3/1172-7

Eelnõu kooskõlastamine

Täname, et olete esitanud meile kooskõlastamiseks avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Toetame eelnõu eesmärki parandada andmete leitavust, kvaliteeti ja taaskasutatavust, kuid toome välja järgmised täpsustamist vajavad asjaolud.

1. Andmete teabevärava roll ja rahvusvahelised kohustused

Teeme ettepaneku täiendada eelnõu ja seletuskirja selliselt, et andmete teabevärava regulatsioon arvestaks ka Eesti rahvusvahelisi kohustusi, eelkõige Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid.

Andmete teabevärav peaks täitma tulevikus lisaks riigisisesele funktsioonile ka rolli Euroopa tasandile andmekirjelduste esitamisel. See hõlmab eeskätt Euroopa Terviseandmeruumi (EHDS) raamistikust tulenevaid kohustusi andmekataloogide osas – kohustus tekib 2029. aastal. Andmete teabevärava reguleerimisel ja arendamisel tuleb arvestada ka valdkondlike eripäradega, sh tervisevaldkonnas nõutavate andmekirjelduste detailid, kvaliteet ja standardid. Materjalidest tuleneb, et andmekirjelduste kvaliteet, standardiseeritus ja kättesaadavus on keskse tähtsusega nii andmete riskasutuse kui ka rahvusvahelise andmevahetuse jaoks. Seetõttu on vajalik see seos eelnõus selgesõnaliselt fikseerida.

2. Andmejälgija

2.1. Eelnõust ei selgu andmejälgija kohustuslikkuse kohaldamisala. Kui eelnõu väljatöötamiskavatsuses (VTK) ja 15.05.2026 toimunud infotunnis käsitleti kohaldamisalana andmekogudest välja liikuvate andmete osas logide kuvamist andmejälgijas (andmekogude vaheline andmeliiklus), siis eelnõust ega seletuskirjast see ei selgu. Me ei toeta andmekogusisese andmeliikluse (sõltumata asjaolust, kas x-teed kasutatakse) kohustuslikku kuvamist andmejälgijas. Samuti ei selgu, kummale osapoolele kohustuslikkus rakendub, kui andmeid ei pärita, vaid andmed edastatakse. Näiteks ravikindlustuse tekkimise aluseks oleva teabe töötamise kohta esitab Tervisekassale Maksu- ja Tolliamet (MTA), raviastutused esitavad Tervisekassale esitatavad raviarveid. Selline andmeesitamine on praktikas laialt levinud.

Eelnõus vajab täpsustamist olukord, kui automaatpäringuid on väga palju. Näiteks tervishoiukorralduse infosüsteemis MEDRE on ühes kuus üle miljoni automaatpäringu, seega ei ole mõistlik kõiki päringuid välja kuvada ja peab analüüsima, milliseid päringuid on mõistlik välja kuvada. Samuti on väga palju automaatpäringuid näiteks Tervisekassa andmekogus (ravikindlustuse kontroll). Märkime, et Tervisekassal on kaks suurt andmekogu, mille vastu

tehakse aastas sadu miljoneid päringuid. Esialgsel hinnangul tähendaks see ligikaudu üks miljard logirida aastas (umbes 100GB andmemahu), mille andmeälgi jasse edastaksime.

Selgitamist vajaks ka see, kuidas andmeälgi jaja rakendub kõrgendatud kaitsevajadusega menetlustes, nagu lastekaitse, ohvriabi, perevõgivala juhtumid, eestkoste või piiratud teovõimega seotud menetlused. Eelkõige vajab täpsustamist logikirjes kuvatava andmetöötluse eesmärgi sisu, juurdepääsu piirangute kohaldamine ning erandite raamistik. On oluline, et kavandatud kohustuse juures (avaldada andmekirjeldusi) oleks läbi mõeldud ja selgemalt määratletud, millises detailsuses tuleb kirjeldada tundlikke või juurdepääsupiiranguga andmeid. Sotsiaalkindlustusameti tegevusvaldkondades võib juba andmekirjelduse tasandil tekkida risk, et kaitstud andmete olemasolu või nende puudumise pinnalt saab teha kaudseid järeldusi. Kui näiteks kriminaalmenetluse puhul peetakse loomulikuks, et kõiki logisid või toiminguid ei saa kohe isikule kuvada, siis vääriks arutelu, kas sarnast loogikat tuleb kasutada ka sotsiaalvaldkonna kõrgendatud kaitsevajadusega menetlustes.

2.2. Me ei toeta andmeälgi jaja nn pööratud loogika laiapõhjalist rakendamist kõikides andmekogudes.

- Kehtiva praktika kohaselt on asutustel andmeälgi jaja rakendatud vastupidiselt, st andmeälgi jasse edastab andmed see vastutav või volitatud töötaja, kelle andmekogust päriti.
- Kavandatav lahendus, mille kohaselt päringut teostav andmekogu peab rakendama andmeälgi jaja funktsionaalsust, toob kaasa **olulise lisakulude kasvu**. Selline lahendus ei ole põhjendatud kõigi valdkondade ja andmekogude puhul, suurendades varem prognoositud kulusid ka andmekogudele, mis esialgselt hinnangust välja jäid.
- Samuti võib nõ topelt logide kuvamine olla arusaamatu andmesubjektile ning koormata tema andmeälgi jat üleliigsete päringulogidega.
- Meile teadaolevalt ei toeta tänane riigi keskne lahendus RIA-s sellise pööratud loogika kasutamist, mistõttu võiks seda rakendada järk-järgult, et tehniline lahendus välja arendada ja toimivust hinnata.
- Jääb selgusetuks, mille järgi ja kuidas peaks andmekogu vastutav töötaja päringupõhiselt **eristama avaliku ja eraõigusliku juriidilise isiku päringuid**. Palume Justiits- ja Digiministeeriumi selgitusi, kuidas sätete koostamisel kavandati see lahendada (sh tehniliselt).
- Pööratud loogika vajadus võib olla põhjendatud õiguskaitseasutuste kontekstis, kuid ei ole põhjendatud ega üldistatav kogu avalikule sektorile.
- X-tee päringu päises tuleks teha kohustuslikuks andmeälgi jajaga seotud infoväljad, mille kaudu saaks andmepäringu tegija esitada põhjenduse, miks andmeid päritakse, ja vajadusel muu andmeälgi jajaga seotud info.
- Senise praktika jätkamisega kaob ka vajadus erinevateks reegliteks avalik-õiguslike ja eraõiguslike infotarbijate jaoks andmeälgi jaja rakendamisel.

2.3. Kuni ei ole teada, millise rahastusega ja millal on võimalik arendustöid teostada, ei ole võimalik nõustuda ka andmeälgi jaja kohustusliku rakendamise tähtajaga. Kui arendustöödeks võimaldatakse rahaline kate 2027. aastal, siis saab andmeälgi jaja kohustusliku rakendamise realistlikuks tähtajaks pidada **1. juunit 2028. a.**

Kokkuvõttes teeme ettepaneku:

- rakendada pööratud loogikat üksnes sellistes infosüsteemides, kus selleks on selge sisuline vajadus, nt õiguskaitseasutuste infosüsteemides;
- teistes andmekogudes säilitada kehtiv loogika, kus andmeälgi jasse edastab päringu logikirjed andmekogu vastutav või volitatud töötaja, kelle andmekogust päriti.
- edasi lükata rakendamise tähtaega 1. juuniks 2028.

3. Riiklik postkast

Toetame üldiselt riikliku postkasti kasutusele võtmist, kuid see eeldab meie valitsemisala asutustes arendustöid. Selleks, et riikliku postkasti saaks edukalt kasutusele võtta, oleks vaja suuremat selgust, kuidas asutused peaksid seda rakendama, seejuures milliste mahtudega on selle arendamisel arvestatud, millist teavet tuleb sinna hakata edastama ja kuidas nähakse selle koostoimet juba olemasolevate lahendustega. Eelnõu tutvustaval 15.05.2026 infotunnis jäi kõlama, et asutustel tuleks riikliku postkasti edastada üksnes „oluline“ teave, kuid selgusetuks jäi, mida selle all mõeldakse. Kuivõrd riikliku postkasti andmekogu asutamise üheks eesmärgiks on dokumentide kättetoimetamine ja ning kättetoimetamise fakti tõendamine, siis vajaks suuremat selgust küsimus, kuidas neid protsesse kehtiva õiguse raames nähakse.

4. Ressursi- ja rahastusküsimus

Eelnõust tulenevate kohustuste täitmine, eelkõige seoses andmejälgija rakendamise ning sellega seotud riikliku postkasti juurutamisega, eeldab täiendavaid ressursse. Selliste lahenduste juurutamine eeldab nii tehnilisi arendusi, liidestusi kui ka pikaajalist käitlust ja tuge.

- Andmete teabevärava rakendamine keskse andmekirjelduste kataloogina nõuab ka andmeid esitavalt poolel andmete korrastamisega seoses ajutine lisatöö, sest andmete kirjeldustele kehtestatakse uued standardi- ja ajakohasusnõuded.
- Andmejälgija funktsionaalsuse rakendamine (sh logide kogumine, säilitamine ja kasutajale esitamine) tähendab andmekogudele olulisi arendus- ja halduskulusid. Esialgne koostatud andmejälgija rakendamise teekaarti koostades lähtuti ressurssihinnangu andmisel kehtivast loogikast ning loogika muutmisel tekib vajadus uueks hindamiseks. Kehtiva loogika alusel andmejälgija rakendamiseks vajaksime ca 440 000 eurot. Uue loogika rakendamine tõstab investeeringukulusid, sest sellisel juhul kasvab andmekogude arv Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas, millele tuleb andmejälgijat rakendada. Lisaks juhime tähelepanu, et pööratud loogika ülesehitamiseks kaasnevad investeeringukulud ka nendele andmekogudele, kus see kehtiva praktika järgi varasemalt juba on üles ehitatud (mahu hindamiseks on vaja läbi viia eelanalüüs).
- Kuivõrd asutustes on paralleelselt käimas uute süsteemide arendamised, siis tähendaks täies ulatuses andmejälgija rakendamine eelnõus ettenähtud ajaraamis muuhulgas topeltarendusi.
- Ainuüksi Tervisekassa andmekogu teenustele andmejälgija kohaldamine võib kaasa tuua olulise arendustega seotud lisakulu, millele lisandub andmejälgija andmete saatmisega seotud X-tee liikluse mahu kasv ja täiendav halduskoormus andmejälgijast tulenevate järelepärimiste vastamisel.
- Ka riikliku postkasti lahenduse kasutuselevõtt tähendab arendus- ja halduskulusid.
- Uuele riiklikule dokumendihaldussüsteemile DORIS üleminekuga seoses suureneb samuti vähemasti ajutiselt halduskoormus ja tekivad kulud (võimalik ka IT kulud).

Eelnõu seletuskirjas esile toodud halduskoormuse vähenemine ja kulude kokkuhoid on küsitava väärtusega ning jääb arusaamatuks, milles seda kulude vähenemist nähakse.

Meie hinnangul:

- ei ole võimalik katta kõigi täiendavate kohustuste täitmist asutuste baaseelarvest;
- vajalik on leida täiendavad rahastusallikad, sh keskne rahastus või eraldi programmipõhine toetus.

Ilma lisarahastuseta ei ole võimalik meil ja meie valitsemisala asutustel eelnõuga ette nähtud kohustusi täita.

5. AKI ja Statistikaameti järelevalve rollide selgus

Teeme ettepaneku täpsustada eelnõus järelevalve pädevuste jaotus Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) ja Statistikaameti vahel.

- Kehtivas praktikas on Statistikaametil olnud roll andmehalduse ja andmekirjelduste kvaliteediga seotud järelevalves, mis on seotud andmete standardiseerimise ja kasutatavusega.
- Eelnõuga lisanduvad AKI-le ülesanded, mis puudutavad mh andmekirjelduste avaldamist ja nendega seotud nõuete täitmist.

Sellest tulenevalt tekib risk:

- järelevalve funktsioonide kattuvuseks või ebaselguseks,
- asutuste jaoks vastuolulisteks ootusteks,
- ning täiendava halduskoormuse tekkeks.

Seetõttu teeme ettepaneku:

- määratleda eelnõus või selle rakendusaktides selgelt AKI ja Statistikaameti järelevalve piirid ja vastutusvaldkonnad ning tagada, et järelevalvemudel on ühtne ja arusaadav, vältides dubleerimist;
- arvestada rollide jaotuses ka varasemat Statistikaameti andmehalduse järelevalve praktikat.

Selge vastutusjaotus on vajalik nii õigusselguse tagamiseks kui ka selleks, et järelevalve oleks tõhus ja proportsionaalne.

6. Kokkuvõte

6.1. Kokkuvõttes teeme eelnõu põhiteemade kohta järgmised ettepanekud:

1. Täiendada eelnõu ja seletuskirja, sidudes andmete teabevärava funktsioon selgesõnaliselt EL andmekataloogi kohustuste täitmisega, sh EHDS-ist tulenevad nõuded.
2. Täpsustada andmejälgija rakendamise kohaldamisala, et oleks selge, kes, mida ja kuidas andmejälgijasse peab kuvama.
3. Piirata andmejälgija pööratud loogika rakendamine õiguskaitseasutustega, säilitades teistes andmekogudes senise toimeloogika.
4. Lükata edasi andmejälgija kohustusliku rakendamise tähtaega kuni 1. juunini 2028. a.
5. Näha ette täiendav rahastusmehhanism eelnõust tulenevate kohustuste täitmiseks.
6. Määratleda selged järelevalveliste ülesannete jaotus RIA ja Statistikaameti vahel.

Meie hinnangul:

- ei ole võimalik katta eelnõust tulenevaid uusi kohustusi, sh andmejälgija ning riikliku postkasti rakendamist, asutuste baaseelarvest;
- on vajalik ette näha kesksed rahastusmeetmed (nt eraldi programm, investeringutoetus või keskne teenusmudel), mis katavad nii arenduse kui ka püsikulud;
- peab rahastuslahendus arvestama, et kulud ei ole ühekordsed, vaid seotud ka süsteemide ülalpidamise ja edasiarendamisega.

6.2. Muud ettepanekud ja tähelepanekud:

- Ettepanek on eelnõu § 1 punktis 2 (AvTS § 4³) asendada sõna „kirjeldused“ sõnaga „kirjeldus“.
- Ettepanek on eelnõu § 1 punktis 9 (AvTS § 43⁵ lg 3) sätestada nii, et Maa- ja Ruumiametiga või Statistikaametiga tuleb andmekogu põhimäärus kooskõlastada, kui neile on põhimääruses ette nähtud kohustusi või kui esitatav põhimäärus puudutab nende valitsemisala või ülesandeid.
- Palume parandada eelnõu § 1 punkti 13 seletuskirja viited eelnõule (AvTS § 43¹²).

- Palume parandada eelnõu §-s 4 olevad viited ruumiandmete seaduse § 75 lõigetele.
- Seaduse §-7 esitatud jõustumissätel puuduvad lõigete numbrid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Karmen Joller
sotsiaalminister

Liisi Lillipuu
Liisi.Lillipuu@sm.ee

Alice Sündema
Alice.Syndema@sm.ee