



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 03.07.2025

Meie 28.07.2025

nr MKM/25-0747/-1K, 2-
2/2556-1
nr 8-2/5754

Avaliku teabe seaduse täiendamise seaduse eelnou koostamine

Austatud minister

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium edastas Justiits- ja Digiministeeriumile koostamiseks avaliku teabe seaduse täiendamise seaduse eelnõu¹ (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium koostab eelnõu järgmiste märkustega arvestamisel.

I. Sisulised märkused

1. 25.05.2025 jõustus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja² (HÕNTE) muudatus, millega kehtestati halduskoormuse tasakaalustamise reegel (HÕNTE § 1 lg 4¹). Reegli kohaselt tuleb halduskoormust suurendava nõudega kavandada ka halduskoormust vähendav muudatus. Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamise juhis on kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel³.

Eeltoodud HÕNTE muudatustest tulenevalt palume eelnõu seletuskirja sisukokkuvõttes kirjutada, kas eelnõuga kavandatud muudatuste tulemusel halduskoormus suureneb, väheneb või ei muutu. Halduskoormuse kasvamisest palume seletuskirja sisukokkuvõttes märkida, mis meetmega on kavandatud suurenenud halduskoormust tasakaalustada.

2. **Eelnõu punkti 1** kohaselt täiendatakse avaliku teabe seaduse § 32¹ lõikega 6. Täienduse sisuks on sätestada, et kontaktpunkti ülesandeid ühtse digivärava määruse⁴ (SDG⁵ määrus) mõistes hakkab täitma Eesti teabevärv. AvTS §-s 32¹ on sätestatud Eesti teabevärvaga seonduv ehk käsitletud riigisisest teabevahetuse keskkonda. Eesti teabevärv ei ole andmevahetuskiht, nagu seda on piiriülene päringute süsteem (SDG määruses nimetatud kui andmete ühekordse küsimise tehniline süsteem). Samas esitatud eelnõu pinnalt võib jõuda eksliku järelduseni, et Eesti teabevärv on andmevahetuskiht. Piiriülese päringusüsteemiga seonduva peab seetõttu õigusselguse huvides kavandama teise paragrahvi alla. Justiits- ja

¹ [Eelnõu toimiku number 25-0747](#)

² [RT I, 22.05.2025, 8](#)

³ [Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamise juhis](#)

⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 02.10.2018 määrus (EL) 2018/1724, millega luuakse ühtne digivärv teabele ja menetlustele ning abi- ja probleemilahendamisteenustele juurdepääsu pakkumiseks ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012. [L_2018295ET_01000101.xml](#)

⁵ *Single Digital Gateway*

Digiministeerium palub muuta eelnõu punkti 1 regulatsiooni asukohta ning kavandada see AvTS §-i 32².

3. Eelnõus peab olema üheselt mõistetavalt sätestatud, mille osas peetakse ühtset digiväravat (SDG) ühtseks kontaktpunktiks. Selguse huvides tuleks teha viide SDG määrusest tulenevale konkreetsele volitusnormile. Kui eelnõuga on tahetud sätestada, et SDG on kontaktpunktiks SDG määruse lisa III punkti 1 alusel, siis seda peab seletuskirjas selgitama. Sellisel juhul peab kontaktpunktiks määramine selguma Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT L 376, 27.12.2006, lk 36)⁶ rakendamise sätetest. Palume täiendada eelnõu selliselt, et oleks üheselt mõistetav, mille alusel ja mis ulatuses peetakse ühtset digiväravat ühtseks kontaktpunktiks.
4. Euroopa Liidu ühtse digivärava piiriülene päringusüsteem ja selle eelvaateala täidavad SDG vaatest kahte eesmärki ja on kaks erinevat toimingut. Nii päringusüsteemi kui ka eelvaateala sisu tuleb eelnõus selgelt sätestada, muu hulgas eesmärk, säilitustähtajad, andmekaitse rollid (eelkõige vastutavad töötlejad). Sellekohased selgitused tuleks lisada seletuskirja. Esitatud eelnõus ei ole eelvaate komponenti üldse reguleeritud, vaid see on andmevahetuse regulatsiooni sisse põimitud. Esitatud on regulatsioon vaid päringute süsteemi kohta. Justiits- ja Digiministeerium palub eelnõus selgelt sätestada digivärava päringusüsteemi ja digivärava eelvaatealaga seonduv.
5. **Eelnõu punkti 2** kohaselt täiendatakse AvTS § 43⁹ lõiget 1 punktiga 7, lisades riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide loetellu Euroopa Liidu ühtse digivärava piiriülese päringusüsteemi. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei saa kindlalt väita, et Euroopa Liidu ühtse digivärava piiriülese päringusüsteemi puhul on tegemist andmekogu pidamist kindlustava süsteemiga. Kindlustavate süsteemide puhul on tegemist infrastruktuuriteenustega. Antud juhul on päringusüsteemi ülesehitus seni Eestis kasutusel olevate andmekogu pidamist kindlustavate süsteemidega võrreldes aga keerukam. Päringusüsteem koosneb erinevatest komponentidest, millest andmete ühekordse küsimise põhimõttel toimivat süsteemi (OOTS⁷) ehk päringute keskkonda võib ilmselt käsitleda kindlustava süsteemina, sest tegemist on piiriülese X-tee analoogiga ehk andmevahetuse infrastruktuuriga, mis toetab andmekogude vahelist andmevahetust piiriüleselt. Samas on OOTS juures ka eelvaate aken, mis sisuliselt täidab eraldi teenuse funktsiooni. Tegemist on kahe eraldiseisva andmetöötlustoiminguga, mida tehakse ka erinevatel eesmärkidel. Päringute süsteem OOTS võimaldab andmekogudel piiriüleselt andmeid edastada ning eelvaate akna eesmärgiks on võimaldada tõendite ülevaatamist enne teise riiki saatmist. Palume täiendavalt analüüsida ja põhjendada, kas ja mis ulatuses on Euroopa Liidu ühtse digivärava piiriülese päringusüsteemi puhul tegemist andmekogu pidamist kindlustava süsteemiga.
6. **Eelnõu punkti 3** kohaselt täiendatakse AvTS §-ga 43¹⁰, mis hakkab reguleerima digivärava piiriülese päringusüsteemiga seonduvat. Kavandatud AvTS §43¹⁰ lõike 3 punkti 14 kohaselt töödeldakse digivärava piiriüleses päringusüsteemis muu hulgas muid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2018/1724 nimetatud menetlustes vahetatavaid isikuandmeid. Kavandatud sõnastusest ei ole võimalik mõista, milliseid andmeid EL määrusest tulenevalt töödeldakse (see ei tulene ka eelnõule lisatud rakendusakti kavandist). Samuti tuleb arvestada sellega, et seaduse tasandil peab ammendavalt sätestama andmekategooriad, mida hakatakse seaduse alusel töötlemata. See tähendab, et andmekategooria nimekirja ei tohi jätta lahtiseks. Seega palume vältida sõna „muud“ kavandamist AvTS § 43¹⁰ lõige 3 punkti 14 ning palume õigusselguse huvides lisada sättesse viide määruse artiklile.
7. Eelnõusse ei ole kavandatud digivärava piiriülese päringusüsteemi vastutavaid töötlejaid. Esitatud dokumentidest selgub, et vastutavad töötlejad on sätestatud rakendusakti kavandis (määruses). Eelnõule lisatud määruse kavandi põhjal võib teha järelduse, et kaasvastutavate töötlejadena tuleb seaduses sätestada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning pädevad asutused. Palume kavandada digivärava piiriülese päringusüsteemi vastutavad töötlejad seadusesse.

⁶ [L_2006376ET.01003601.xml](#)

⁷ *Once-Only Technical System*

8. Eelnõusse kavandatud volitusnorm (AvTS § 43⁹ lg 1 p 7) on puuduliku sõnastusega, kui lähtuda eelnõule lisatud määruse kavandist tulenevatest ülesannetest. Seadusereservatsiooni põhimõttest⁸ tulenevalt peab isikuandmete töötlemine olema reguleeritud seadusega. Määrusega võib seaduse norme täpsustada, kuid seda üksnes selge ja täpse ulatusega volitusnormi alusel. Isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks ei sobi üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused täitevvõimu reguleerida. Volitusnormist peab selguma, mis küsimused seadusandja volitab määruks reguleerimiseks, näiteks täpsem andmekoosseis, volitatud töötledjad, kaasvastutavate töötledjate ülesanded jne. Palume kavandada eelnõusse selge ulatusega volitusnorm isikuandmete töötlemisega seotud küsimuste reguleerimiseks.
9. Eelnõuga kavandatud AvTS §43¹⁰ lõike 5 punkti 1 kohaselt säilitatakse isikuandmeid digivärava piiriüleses päringusüsteemis 30 minutit pärast isikustatud sessiooni lõppu. Kavandatu pinnalt kerkib küsimus, kuidas piiriülese süsteemi puhul saab säilitustähtaja määramisel lähtuda isikustatud sessiooni lõpust, kui teiselt riigilt ei laeku teavet selle kohta, mis hetkel teises liikmesriigis avatud sessioon suletakse (näiteks olukorras, kus on tegemist tõendite pakkumise rolliga). Säilitustähtaegu on võimalik reguleerida vaid oma riigi süsteemide vaatest ning kavandatud säte peab seda täpselt ka ütlema. Säilitustähtajad peab sätestama nii digivärava päringusüsteemi kui ka digivärava eelvaateala jaoks eraldi. Justiits- ja Digiministeerium palub kavandada säilitustähtajad ülaltoodud tähelepanekuid arvestades.
10. Palume eelnõus ja seletuskirjas päringute süsteemile läbivalt viidata kui „andmete ühekordse küsimise tehnilisele süsteemile (OOTS)“, sest selle kohta on antud legaaldefinitsioon SDG määruse rakendusmääruses⁹. Vastasel juhul võib jääda selgusetuks, millist päringute süsteemi on käsitletud.
11. Eelnõu seletuskirjas on mitmes kohas mainitud pädevaid asutusi, kuid ei ole antud selgitust selle kohta, mis asutustega on tegemist. Seletuskirjas ei leidu eelnõu mõjuhinnangu all hinnangut andmesubjektidele avalduva mõju kohta. Samuti peab seletuskirja täiendada isikuandmete kaitse üldmääruse¹⁰ (IKÜM) artiklist 35 tuleneva kohustusliku andmekaitsealase mõjuhinnanguga, sest kavandatud on andmetöötlus, mis hakkab piiriüleselt vahetama suures mahus isikuandmeid (sealhulgas eriliiki isikuandmeid). Palume täiendada eelnõu seletuskirja vastavalt ülaltoodud märkustele.
12. Eelnõuga kavandatu puhul peab arvestama ka komisjoni välja antud selgituste ja teenuse taseme kokkulepetega (*Service level agreement (SLA)*). Seletuskirja peab täiendada selgitusega selle kohta, kas eelnõu on kooskõlas Komisjoni SLA-dega. Juhul kui Eesti valitud lahendus on komisjoni suunistega vastuolus, siis tuleb eelnõu seletuskirjas selgitada, miks on Eestis tarvis rakendada teistsugust toimemudelit. Samuti tuleb eelnõu seletuskirjas anda hinnang eelnõu vastavuse kohta Euroopa andmekaitse inspektori arvamusele¹¹.
13. Justiits- ja Digiministeerium juhib tähelepanu sellele, et vastavalt IKÜM artikli 36 lõikele 4 peab liikmesriik konsulteerima järelevalveasutusega, kui koostamisel on riigi parlamendis vastu võetava õigusakti eelnõu või sellisel õigusaktil põhinev rakendusakt, mis seondub isikuandmete töötlemisega. Seega peab eelnõuga kavandatud puhul konsulteerima Andmekaitse Inspektsiooniga (AKI). Vastavalt IKÜM artiklile 52 tegutseb AKI IKÜM-iga kooskõlas antud ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel täiesti sõltumatult. Seetõttu ei ole Justiits- ja Digiministeeriumil võimalik kohustada AKI-t andma eelnõu kohta oma sisendit valitsemisala ühtse seisukoha kujundamiseks. Justiits- ja Digiministeerium palub kooskõlastada eelnõu ka AKI-ga.

⁸ Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult 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.

⁹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2022/1463, 5. august 2022, millega kehtestatakse tõendite automaatse piiriülese vahetamise tehnilise süsteemi tehniline ja talituskirjeldus ning ühekordsuse põhimõtte kohaldamine kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2018/1724: [L_2022231ET.01000101.xml](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0211)

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 2016/679/EL, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0211> (SDG [rakendusmääruse osas](#))
https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/17-08-01_sdq_opinion_en_0.pdf (SDG määruse enda osas)

II. Normitehnilised märkused ning märkused eelnõu mõjuhindamise kohta

- 14.** Palume arvestada kooskõlastuskirja lisan esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõju hindamise kohta.

III. Ettepanek koostööks

- 15.** Justiits- ja Digiministeerium teeb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ettepaneku kohtumiseks, et arutada selle üle, kuidas Euroopa Liidu ühtse digivärava piiriülest päringusüsteemi tuleks kvalifitseerida ning tagada selle süsteemi kohta kavandatud regulatsiooni õigusselgus. Palume Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajatel võtta ühendust käesoleva kirja koostajaga, et leida sobiv aeg kohtumiseks.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi¹² § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega.

Maria Sults 5886 2946
maria.sults@justdigi.ee

Kristel Niidas
Stina Avvo
Karen Alamets

¹² [RT I, 12.04.2025, 54](#)