

# **Avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri**

## **1. Sissejuhatus**

### **1.1. Sisukokkuvõte**

Eelnõu koondab viis digitaliseerimist toetavat muudatust, mis suurendavad läbipaistvust, selgust ametlikus suhtluses ning vähendavad killustatust andme- ja dokumendihalduses:

- **Andmejälgija**

Inimesel puudub lihtne ülevaade, kes ja miks tema andmeid kasutas, mis vähendab usaldust ja tekitab lisapöördumisi. Lahendusena nähti andmejälgija teha riiklikes andmekogudes standardiks, sätestades erandid. Lahendus suurendab läbipaistvust. Inimene saab info kätte iseteeninduslikult ning päringute käsitlemise koormus väheneb, kuid asutustele kaasneb muudatusega ühekordne liidestamise arenduskulu ja püsihaldus.

- **Riiklik postkast**

Riigiasutuste poolt inimeste teavitamine ja dokumentide edastamine on killustunud, mistõttu ametlik suhtlus on ebaselge ja kulukas. Lahendusena nähti rakendada riiklik postkast ühtse ja turvalise kanalina ametlike teadete ning dokumentide kättetoimetamiseks. Lahendusega väheneb paberipõhisus ja paralleelsete kanalite ülalpidamine. Riiklikkusse postkasti ühendatakse kaks täna eraldiseisvat lahendust: riiklik postkast ja kättetoimetamise portaal. Isik leiab info ühest kohast ning asutuste halduskoormus väheneb.

- **Andmekorraldus ja andmete teabevärv**

Täna on riigis andmete kirjeldused ebaühtlased ja need ei ole teatud juhtudel ajakohased, mis raskendab andmete leidmist, teenuste arendamist ja järelevalvet. Lahendusena nähti kujundada teabevärv keskeks kontaktpunktiks ning kehtestada andmete kirjeldustele standardi- ja ajakohasusnõuded (sh mitteavalike andmete kirjeldused) ning täpsustada Andmekaitse Inspektsiooni järelevalvepädevust. Andmete korrastamise vaatest tähendab see asutustele alguses ajutist lisatöö, kuid hiljem vähem korduvat andmete täpsustamist ning paraneb andmete leitavus ja taaskasutus.

- **Dokumendihaldussüsteem (DORIS)**

Riigis on probleemiks, et avaliku sektori asutustes on kasutusel erinevad ja kohati vananenud dokumendihaldussüsteemid. Nende süsteemide ressursimahukus ning rohkus takistavad ühtseid tööprotsesse. Lahendusena nähti luua riigiülene dokumendihaldussüsteem DORIS ning sätestada selle õiguslik raamistik. Uuele süsteemile üleminekul tekib avaliku sektori asutustel ajutine halduskoormus ja kulud, kuid pikemas vaates halduskulud ja dubleerimine vähenevad ning asutuste vahel koostöö tõhusam ja süsteem on töökindlam.

Lisatud on eelnõule ka maksukorralduse seaduse tehniline muudatus seoses volituste haldamise süsteemi kasutamiseks Maksu- ja Tolliameti poolt. Muudatuse sisuks on MTA-le õiguse andmine jagada maksusaladuse andmeid volituste haldamise süsteemiga. See muudab äriühingute esindusõiguse haldamise sujuvamaks.

Ettevõtjate halduskoormust eelnõu ei tõsta.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja **andmejälgija (edaspidi ka AJ) osa** on koostanud on Justiits- ja Digiministeeriumi (edaspidi JDM) digiriigi osakonna AI ja andmete talituse andmete taaskasutuse programmijuht Regiina Sepp (5448 0013, regiina.sepp@justdigi.ee), sama talituse juhataja Ott Velsberg (teenistusest lahkunud), sama osakonna IT-õiguse talituse IT-õiguse nõunik Cyrsten Rohumaa (5886 4212, cyrsten.rohumaa@justdigi.ee) 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 (edaspidi RIA) andmevahetuse osakonna andmete talituse tootejuht Joel Järvik (joel.jarvik@ria.ee), õigusosakonna õigusnõunik Mehis Lõhmus ning sama osakonna juhataja Lauri Kriisa (juristid@ria.ee).

Eelnõu ja seletuskirja **riikliku postkasti osa** on JDM õigusloome poliitika osakonna tsiviilõiguse talituse nõunik Mai-Liis Kullamaa (5347 2954, mai-liis.kullamaa@justdigi.ee), sama talituse juhataja Marget Pae (5303 9969, marget.pae@justdigi.ee), digiriigi osakonna teenuste talituse nõunik Marten Jakobson (5884 3195, marten.jakobson@justdigi.ee), sama talituse juhataja Maris Leivategija (5790 0677, maris.leivategija@justdigi.ee), sama osakonna IT-õiguse talituse IT-õiguse nõunik Cyrsten Rohumaa (5886 4212, cyrsten.rohumaa@justdigi.ee) ja sama talituse juhataja Stina Avvo (639 7659, stina.avvo@justdigi.ee) ning Riigi Infosüsteemi Ameti (edaspidi RIA) õigusosakonna õigusnõunik Mehis Lõhmus ning sama osakonna juhataja Lauri Kriisa (juristid@ria.ee).

Eelnõu ja seletuskirja **andmete teabevärv osa** on koostanud on Justiits- ja Digiministeeriumi (edaspidi JDM) digiriigi osakonna AI ja andmete talituse andmehalduse programmijuht Kuldar Aas (522 3571, kuldar.aas@justdigi.ee), sama talituse juhataja Ott Velsberg (teenistusest lahkunud), sama osakonna IT-õiguse talituse IT-õiguse nõunik Cyrsten Rohumaa (5886 4212, cyrsten.rohumaa@justdigi.ee) 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 (edaspidi RIA) andmevahetuse osakonna andmete talituse tootejuht Joel Järvik (joel.jarvik@ria.ee), õigusosakonna õigusnõunik Mehis Lõhmus ning sama osakonna juhataja Lauri Kriisa (juristid@ria.ee).

Andmejälgija, riikliku postkasti ja andmete teabevärava valdkonna eest on vastutav digiriigi valdkonna asekanstler Lauri Luht.

Eelnõu ja seletuskirja **dokumendihaldussüsteem DORIS** osa koostanud Riigi Tugiteenuste Keskuse arendusosakonna jurist-andmekaitseksper Ragne Tsätko (5917 1748,

ragne.tsakko@rtk.ee). RaM-ist osales eelnõu ja seletuskirja ettevalmistamises ka personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (5885 1493, virge.aasa@fin.ee).

**Maksukorralduse seaduse** (edaspidi MKS) muudatused ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialist Artur Lundalin (telefon: 5885 1321; e-post: artur.lundalin@fin.ee) ja nõunik Anneli Valgma (anneli.valgma@fin.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud JDM-i õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja ... (*keeleline toimetus tehakse eelnõule ja seletuskirjale enne Vabariigi Valitsusse esitamist*).

### 1.3. Märkused

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

Eelnõuga muudetakse järgmiseid seaduseid:

- AvTS-i 2026. aasta 16. märtsil jõustunud redaktsiooni (RT I, 06.03.2026, 3);
- Kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi KrMS) 2026. aasta 01. jaanuaril jõustunud redaktsioon (RT I, 22.12.2025, 3);
- MKSi 2026. aasta 24. aprillil jõustunud redaktsiooni (RT I, 15.04.2026, 5);
- Ruumiandmete seaduse (edaspidi RAS) 2025. aasta 01. jaanuaril jõustunud redaktsioon (RT I, 30.12.2024, 17);
- Tsiviilmenetluse seadustiku (edaspidi TsMS) 2025. aasta 13. aprillil jõustunud redaktsioon (RT I, 03.04.2025, 2);
- Väärteomenetluse seadustik (edaspidi VTMS) 2025. aasta 06. juulil jõustunud redaktsioon (RT I, 05.07.2025, 19).

Kõnesoleva eelnõu eri osad on seotud ühte eelnõusse tulenevalt menetlusökoonoomia põhimõttest. Eelnõu ei ole sisuliselt seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, kuid on kooskõlas Euroopa Liidu õiguse nõuetega.

**Andmejälgija osas** on eelnõu seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025-2027 punktiga 211 (andmejälgija kasutamise kohustuslikuks muutmine läbi avaliku teabe seaduse muutmise eelnõu).

**Riiklik postkasti osas** on eelnõu seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025-2027 punktiga 262 (keskse teabe ja kättetoimetamise lahenduse õiguslik regulatsioon, sh VTK).

**Andmete teabevärava osas** on eelnõu seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025-2027 punktiga 207 (avaliku teabe seaduse ja RIHA määruse muutmine õigusliku aluse loomiseks andmete teabeväravale).

Uue keskse **dokumendihaldussüsteemi DORIS** projektile eelnes juba 2020. aastal Rahandusministeeriumi tellimusel Civitta Eesti ASi poolt läbi viidud asutuste dokumendihaldusteenuse hetkeolukorra kaardistus ning konsolideerimise teostatavus- ja tasuvusanalüüs<sup>1</sup>, milles tuvastati, et valitsusasutustes oli kasutusel kaheksa erinevat dokumendihaldussüsteemi, millest mitmed on taakvarad, süsteemid on erinevalt juurutatud ning paralleelne haldus ja arendamine on ressursimahukas, mistõttu teenuse areng on pidurdatud. Suurimad murekohad seonduvad just dokumendihaldussüsteemide funktsionaalsuse ja kasutusmugavusega. 2022. aasta kevadel otsustasid kõigi ministeeriumite kantslerid, et kõik täidesaatva riigivõimu asutused viiakse üle ühele ühisele dokumendihaldussüsteemile. 2024. aastal alustas Riigi Tugiteenuste Keskus koostöös Registrite ja Infosüsteemide Keskuse ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusega süsteemi arendamist.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust.

## 2. Seaduse eesmärk

**Andmejälgija eesmärk** on võimalda inimestel näha, kes, millal ja miks nende andmeid riiklikes andmekogudes kasutas. Seaduse eelnõu sätestab andmejälgija regulatsiooni, sealhulgas kasutamise kohustuslikkuse avalike ülesannete täitmiseks kasutatavatele andmekogudele, et suurendada andmetötluse läbipaistvust ja usaldust. Seadusega sätestatakse erandid, millistel juhtudel andmejälgijat ei rakendata ning sellistele eranditele tuginemise põhjendamiskohustuse. Praegu on AJ-ga liidestumine vabatahtlik ja hõlmab vaid väikest osa andmekogudest. Lisaks aitab andmejälgija vähendada andmesubjektide päringute hulka ja toetab andmetötluse auditeeritavust. Viimastel aastatel on AJ abil tuvastatud ka andmekaitse rikkumisi.<sup>2</sup>

Andmejälgija osas kooskõlastamisel ja arvamuse andmisel käinud avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (eelnõu toimiku number: [25-1397](#)). Väljatöötamiskavatsusele saadud tagasiside ja märkustega arvestamise tabel oli lisatud seletuskirjale (lisa 2, väljatöötamise kavatsus nr 2).

**Riikliku postkasti 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 lihtsamal, kiiremal ja kuluefektiivsemal. Riiklikkusse postkasti ühendatakse kaks täna eraldiseisvat

---

<sup>1</sup> Analüüs kättesaadav: [https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-09/DHT%20anal%C3%BC%C3%BCs\\_1%C3%B5pparuanne\\_30.10.pdf](https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-09/DHT%20anal%C3%BC%C3%BCs_1%C3%B5pparuanne_30.10.pdf).

<sup>2</sup> <https://www.aki.ee/uudised/kinnisturaamatu-paringud>; <https://www.aki.ee/uudised/ulevaade-siseministeeriumi-jarelevalvest>.

lahendust: riiklik postkast ja kättetoimetamise portaal. Eelnõuga luuakse õiguslik raamistik uute kättetoimetamise protsesside 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. Teabe edastamine, mis ei ole õiguslikus mõttes kättetoimetamine, kuid on isiku jaoks oluline (nt sõeluuringule kutsed, teavitused dokumentide aegumise kohta, valijakaardid), mida praegu edastatakse killustatult erinevate e-kanalite kaudu.

Keskse elektroonilise keskkonna loomisega soovitakse need kaks liiki edastused koondada ühtsesse ja kasutajasõbralikku süsteemi, säilitades samal ajal selge õigusliku vahe kättetoimetamise ja pelgalt teabe edastamise vahel. 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 paberipõhist asjaajamist, postikuluseid ja menetluste venimist ning tagab, et teated ja dokumendid jõuavad adressaadini õigeaegselt. Keskne keskkond võimaldab ühtlustada ka erinevaid kättetoimetamise ja teavitamise praktikaid asutuste lõikes, vähendades avaliku sektori töökoormust ja kulusid ning parandades kodanike ja ettevõtjate õiguskindlust ja teavituste kasutatavust.

Riikliku postkasti osas kooskõlastamisel ja arvamuse andmisel käinud Keskse teabe edastuse ja dokumentide kättetoimetamise tõhustamise lahenduse väljatöötamise kavatsus (eelnõu toimiku number: [25-0714](#)). Väljatöötamiskavatsusele saadud tagasiside ja märkustega arvestamise tabel oli lisatud seletuskirjale (lisa 2, väljatöötamise kavatsus nr 3).

**Andmete teabevärava eesmärk** on korrastada ja ajakohastada riigi andmekorralduse õiguslik raamistik nii, et tekiks õiguspärane ja tehniliselt koosvõimeline andmekogude pidamine ning täpne, ajakohane ja ühest kohast leitav ülevaade riigi andmetest, mille keskseks kanaliks ja õiguslikult selgelt määratletud keskkonnaks on andmete teabevärv. Tegemist on avaandmete portaali edasiarendusega.

Kehtiv andmekorralduse raamistik ei toimi mitmes osas ühtselt, mistõttu ei teki 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 praktikas süsteemselt: andmekogu dokumentatsioon kooskõlastatakse sageli hilinenult või jäetakse üldse tegemata ning andmekoosseisude muudatused jäävad pahatihti RIHAs registreerimata. Tänapäev olukorda süvendavad ebavajalik formalism, käsitöö, topelt kohustused ja nõuded, mis oma ebapraktilisuse tõttu pole praktikas tööle hakanud. Selle tulemusena takistab tänane killustunud ja ebaühtlane korraldus andmete rist- ja taaskasutust ning hägustab avaliku sektori andmetöötluse läbipaistvust.

Andmete teabevärava osas kooskõlastamisel ja arvamuse andmisel käinud avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (eelnõu toimiku number: [26-0172](#)). Väljatöötamiskavatsusele saadud tagasiside ja märkustega arvestamise tabel oli lisatud seletuskirjale (lisa 2, väljatöötamise kavatsus nr 1). Eelistatuks valikuvariandiks osutus RIHA kooskõlastusprotsessi kaotamine tänasel kujul ja andmekirjelduste nõuete sätestamine (VTK alternatiiv IV).

**Dokumendihalduse riiklik infosüsteemi „DORIS“** (edaspidi dokumendihaldussüsteem DORIS) eelnõu osaga soovitakse luua õiguslik alus nimetatud süsteemi loomiseks. Dokumendihaldussüsteemi DORIS peamine eesmärk on toetada dokumendihaldus- ja arhiiviteenust, hoides kokku kulusid ning rakendades ühtset standardiseeritud ja kasutajasõbralikku platvormi dokumentide ning andmete koosloomeks ja haldamiseks. Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtt võimaldab korraldada riigiasutuste dokumendihaldust ühtsel ja koordineeritud viisil ning juhtida asutuseülest dokumentidega seotud tööd avaliku võimu 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 vahelise 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 põhifunktsioonide täitmisele. Lisaks võimaldab keskne dokumendihaldussüsteem rakendada ühtseid tehnilisi ja organisatsioonilisi lahendusi, mis toetavad dokumentide turvalist ja kestlikku haldamist ning loovad aluse süsteemide edasiseks arendamiseks ja koostoimeks teiste riigi infosüsteemidega. Sel viisil toetab süsteem laiemalt riigi digitaalse halduse arengut ning riigi sujuvat toimimist.

Eesti praktikas ei olnud senini dokumendihaldussüsteemidel 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 millised on andmekogu põhimääruse kehtestamise volituse raamid. Seda ennekõike seetõttu, et isikuandmete töötlemine on eraelu puutumatuse riive ja kõik põhiõiguste riive raamid tuleb sätestada seaduses<sup>3</sup>. Dokumendiregistri eripära on aga see, et AvTS annab üldise raamistiku

---

<sup>3</sup> Igasugust isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist käsitatakse eraelu puutumatuse (PS § 26) riivena. 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. 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, määрусega 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

dokumendiregistri pidamiseks, samas kui võtta ükshaaval ette nii-öelda kohustuslikud elemendid, mis tuleks seaduses kehtestada, siis dokumendiregistri pidamise eesmärk on võimalik seaduses kindlaks määrata ning seda on ka AvTS § 11 lõikes 1 tehtud. Samas ei ole seaduses siiani kindlaks määratud vastutavaid töötlejaid ega isikuandmete kategooriaid, kuna dokumendihaldussüsteemi saadetak teave võib sisaldada ükskõik, milliseid andmeid. Uue dokumendihaldussüsteemi DORIS puhul tuleks ette seaduse tasandi regulatsioon, milles on ette nähtud andmekogu pidamise eesmärk, vastutav töötleja, töödeldavate isikuandmete kategooriad, isikuandmete säilitamise tähtajad ning põhimääruse kehtestamiseks volituse selged raamid, milles on kajastatud vähemalt andmeandjad ja nendelt saadavad andmed, täpsem andmekoosseis, vastutava töötleja ja volitatud töötleja ülesanded, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord, vajadusel andmete säilitamise täpsemad tähtajad ja muud korralduslikud küsimused.

Dokumendihaldussüsteemile DORIS-le ei eelnenud väljatöötamiskavatsust. Uue keskse dokumendihaldussüsteemi DORIS projektiga alustati 2022. aasta kevadel, mil kõigi ministeeriumite kantslerid võtsid vastu protokollilise otsuse viia kõik täidesaatva riigivõimu asutused üle ühele dokumendihaldussüsteemile ning olemasolevate süsteemide puhul otsustati jätkata üksnes vältimatute arendustegevustega. 2023. aastal lepidi kokku projekti rahastamine ministeeriumite vahel osalusel ning uue dokumendihaldussüsteemi arendamisega alustas Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi RTK) koostöös Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (edaspidi RIK) ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusega (edaspidi SMIT). 2023. aasta sügisel moodustati dokumendihaldussüsteemi juhtrühm ja aasta lõpus alustas tööd dokumendihaldussüsteemi töörühm, kuhu kuuluvad kõigi ministeeriumite, Riigikantselei, Rahvusrhhiivi, Andmekaitse Inspeksiooni ning süsteemi arendavate asutuste (RTK, SMIT ja RIK) esindajad. Kuivõrd uue keskse dokumendihaldussüsteemi loomise vajalikkust kinnitati juba 2022. aastal toimunud osaliste kaasamise käigus, ei ole otstarbekas sama küsimust uuesti arutada väljatöötamiskavatsuses ja selle avaliku konsultatsiooni käigus.

## **2.2. Põhiseaduspärasus isikuandmete töötlemisel** *(puuduolevad hinnangud lisatakse enne VV-sse esitamist)*

### **2.2.1. Andmejälgija põhiseaduspärasus**

### **2.2.2. Riikliku postkasti põhiseaduspärasus**

Õigus eraelu puutumusele on muuhulgas tõrjeõigus. PS-i § 26 alusel on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

---

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.

## Esemeline kaitseala

PS § 26 kaitseb isikut riigi poolt tema eraellu sekkumise eest. Riigikohtu praktika alusel kaitseb säte kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega.<sup>4</sup> Riigikohtu halduskolleegium on märkinud: „Eraelu puutumatus riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.“<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Keskne infotehnoloogiline lahend, teabe edastamiseks ja dokumentide kättetoimetamiseks, sisaldab isikuandmete säilitamist ja töötlemist ning seetõttu puudutab isiku informatsioonilist enesemääramist.

## Isikuline kaitseala

Eraelu puutumatus on igaühe põhiõigus. PS-i § 9 lg 1 alusel kaitsevad igaühe õigused võrdselt nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivaid välisriikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid. Tulenevalt põhiseaduse §-st 9 lg 2 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. Arvestades, et põhiõiguste kaitseala tuleb sisustada võimalikult laialt ning eraelu ei ole olemuslikult omane vaid inimestele, tuleb juriidiliste isikute õigust eraelu puutumatusel ja informatsioonilisele enesemääramise õigusele jaatada.<sup>7</sup>

## Piiriklausel

Õigus eraelu puutumatusel on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga õigus, lubades riigiasutustel, kohalikel omavalitsustel ja nende ametiisikutel kellegi perekonna- või eraellu sekkuda vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Eraelu puutumatus piiramine saab olla õiguspärane vaid PS-i § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel. Põhiõiguse piiramisel tuleb, lisaks legitiimsele eesmärgile, järgida PS-i §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad piirangud olema vajalikud ning ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Eelnõu eesmärgiks on, keske teabe edastuse ja dokumentide kättetoimetamise lahendusega, tagada isikute õigus saada neile suunatud ametlikke teateid ja dokumente õigeaegselt ja usaldusväärselt, tagades sellega isikute PS-i §-s 14 sätestatud üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.<sup>8</sup> Meede loob riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele keske infotehnoloogilise lahenduse teabe edastamiseks ja dokumentide kättetoimetamiseks.

<sup>4</sup> RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16.

<sup>5</sup> RKHKo, 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19.

<sup>6</sup> 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>

<sup>7</sup> K. Albi. PS § 9 kommentaarid, p 23. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>

<sup>8</sup> K. Jaanimägi, L. Oja. PS § 14 kommentaarid, p 25. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020.  
<https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>



## **Sobivus**

Meede on sobiv kui see aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisel.

Meede aitab lahendada praeguses süsteemis esinevaid probleeme, nagu isikute puudulikud kontaktandmed riiklikes registrites, killustatud menetluspraktikad erinevates asutustes ja paberkanalil edastamise kulukus. Need probleemid takistavad dokumentide tõhusat ja õigeaegset kättetoimetamist, suurendavad avaliku sektori töökoormust ning aeglustavad menetlusi, mõjutades negatiivselt nii riigi kui ka menetlusosaliste huve. Keskne elektrooniline informatsiooni edastamise lahendus võimaldaks dokumentide ja teabe kiirema ja kuluefektiivsema kättetoimetamise ning ühtlustaks erinevaid menetlusi. 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**

Meede on vajalik, kui püstitatud eesmärki ei ole võimalik õigusi vähem riivaval viisil vähemalt sama tõhusalt saavutada.

Keskse lahenduse loomine riivaks eraelupuutumast vähem kui praegused kasutusel olevad lahendused. Meetmega pääseks teadete sisule ikka ligi vaid kirja adressaat ja saatja, kuid asutustel kaoks ära 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 säilitaks asutustel ikka kohustuse isiku kontaktandmeid talletada, mida keskse lahenduse puhul ei toimuks. Isikute kontaktandmete kogumist ja säilitamist kõikide asutuste enda poolt on võimalik vältida ainult kesket süsteemi kasutades. Seega puuduvad muud alternatiivsed meetmed, mis aitaksid tagada isiku PS-i §-is 14 sätestatud õigusi vähemalt sama tõhusalt, riivates samas isiku eraelu puutumast (PS § 26) nii vähesel määral. Arvestades eesmärki on antud meede vajalik.

## **Mõõdukus**

Meede on mõõdukas, kui püstitatud eesmärk, tagada isikutele PS-i §-s 14 sätestatud üldine põhiõiguse korraldusele ja menetlusele, kaalub üles meetmest tekkiva perekonna- ja eraelu puutumast riive.

Lahendus riivab isiku eraelu- ja perekonna puutumast väiksel määral. Asutuste poolt saadetakse isikule teateid eelkõige tema enda huvides. Teadete saatmisel, keskse edastamise lahenduse abil, ei kaasne suuremat riivet isiku eraellu ja informatsiooni enesemääratluse õigusesse, kui asutuste praeguse praktikaga. Teadete sisule pääseb kesket 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. Meetme kasutamisel säilitatakse isiku kontaktandmed vaid keskse postkasti kontaktandmete moodulis ja rahvastikuregistris. See riivab isiku õigusi vähem, kui praegune praktika. Isiku õigus, saada talle suunatud ametlikke teateid ja dokumente õigeaegselt ja usaldusväärselt on aga demokraatlikus riigis hädavajalik, tagades isikule võimaluse enda õiguste realiseerimiseks. Arvestades, et keskse informatsiooni edastamise 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 väiksel määral, talletades isikute kohta vaid isikute kontaktandmeid, mis on vajalikud teabe edastamiseks, ning kaotades sellega vajaduse igal asutustel neid andmeid ise koguda.

### **2.2.3. Andmete teabevärava**

### **2.2.4. Dokumendihaldussüsteem DORIS**

### **2.2.5. MKSi muudatuse põhiseaduspärasuse analüüs**

Analüüsimine, millises ulatuses võib tekkida isiku üldandmete ja esindusõiguse andmete töötlemisega riive põhiseaduses (edaspidi: PS) sätestatud põhiõigustele ja -vabadustele.

MTA-ga suhtlemiseks vajalike volituste haldamisel töödeldakse Pääsukese rakenduses olemuslikult sama liiki andmeid kui mistahes teise asutusega suhtlemiseks vajalike volituste haldamisel. Teiste asutustega suhtlemiseks vajalike volituste haldamisega kaasneva andmetöötlemise põhiseaduslikud mõjud on hinnatud eelnevalt viidatud avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõus, mistõttu laiemalt Pääsukese rakenduse põhiseaduslikku mõju siin ei hinnata.

Teoreetiliselt võib olla mõeldav PS §-de 19, 26 ja 31 koosmõjul kujuneva informatsioonilise enesemääramisõiguse riive. Perioodil, mil isik võib volituste haldamiseks valida kas e-MTA või Eesti teabevärava eesti.ee kasutajaliidest vahel, on riive teke andmesubjekti kontrolli all. St, 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-MTAs kõik toimingud ise, ilma esindajata. Pääsuke kuvab maksukohustuslaste registris olevaid andmeid üksnes juhul, kui andmesubjekt soovib oma e-MTA esindusõiguseid hallata Eesti teabevärava eesti.ee portaalis. Muul põhjusel Pääsukese rakendus maksukohustuslaste registri andmeid ei töötle ja RIA juurdepääsu ei saa.

Sellest hoolimata tuleb tõdeda, et tegemist on juriidilise nüansiga, millest kõik Eesti teabevärava eesti.ee lõppkasutajad ei pruugi olla teadlikud. Seetõttu järgneb kolmeastmeline proportsionaalsuse test.

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

Muudatuse eesmärgiks on pakkuda andmesubjektile paremaid ning mugavamaid lahendusi administreerimaks talle ning tema poolt antud volitusi justnimelt MTA-ga suhtlemiseks. Halduskoormuse vähendamine ning mugavamad avalikud teenused on eesmärgina selgelt legitiimsed.

Eesti teabevärv eesti.ee on keskne portaali, mis võimaldab isikute mugavalt ning turvaliselt suhelda riigiga, st esitada taotlusi ja võtta vastu ametlike dokumente, samuti kasutada teabevärv kaudu pakutavaid muid avalikke teenuseid. E-MTA volituste haldamine lisaks volituste haldamisele Pääsuke rakenduses teiste Eesti valitsusasutustega suhtlemiseks suurendaks selle rakenduse ja laiemalt Eesti teabevärv eesti.ee portaali kasutamist väärtust ning otstarbekust. Sellisena on muudatus sobiv, sest sobiv on iga meede, mis soodustab eesmärgi saavutamist – antud juhul soodustab see e-MTA volituste haldamist läbi turvalise ning ühe akna põhimõttel töötava süsteemi, mida isikud tõenäoliselt sageli kasutavad.

Muudatus on ka vajalik, sest kasutajasõbralikkuse ning mugavuse perspektiivist 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 on võimalik andmesubjekte informeerida läbi selgituste ning avalikult kättesaadavate juhiste (nt läbi MTA kodulehe).

Teiseks, maksusadaladust kaitseks tõesti paremini see, kui jätta e-MTA Pääsukega liidestamata ning maksukohustuslased teabevärv teenustest ilma. Samas, maksukohustuslastel on vaba voli otsustada, kuidas enda andmetega ümber käia. Kui maksukohustuslane soovib oma e-MTA pääsuõigusi hallata RIA poolt kontrollitavas Pääsukeses, siis on see igati kooskõlas informatsioonilise enesemääramisõigusega, ehk selle mittevõimaldamisega võib kaasneda omaette põhiõiguste ja -vabaduste riive, mille proportsionaalsust tuleks hinnata. Riigipoolne paternalism maksusadaladuse kaitse osas ei ole antud juhul põhjendatud.

Kolmandaks, muudatuse säästlikkust ilmestab ka asjaolu, et maksukohustuslaste registrist andmete kuvamisel ei salvesta Pääsuke mitte midagi jäädavalt oma andmekogusse. Teisisõnu, Pääsuke ei funktsioneer e-MTA juurdepääsu volituste kontekstis dubleeritud andmekoguna, vaid pelgalt aknana, mis 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 seda, et Pääsuke igakordsel kasutamisel on RIA teoreetiline juurdepääs maksusadaladusele vaid ajutine, mis lõpeb kohe, kui lõpeb Pääsuke kasutamise sessioon.

Neid asjaolusid silmas pidades võib Pääsuke 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 rahvastikuregistrist või äriregistrist – asjaolu, et MTA *per se* neid andmeid ilma õigusliku aluseta jagada ei saa, on maksusadaladuse kaitse regulatsiooni eripära. Pääsuke kaudu ei kuvata ka sellist tüüpi maksusadaladust, millest oleks võimalik tuletada rohkem tundlikumat informatsiooni andmesubjekti kohta, näiteks ärisadaladust, poliitilisi vaateid, religioosseid veendumusi, tarbimiseelistusi ega mistahes teavet tema maksukohustuslaste kohta. Nagu eelnevalt öeldud, piirdub kuvatav maksusadaladus vaid isiku üldandmete ja esindusõiguste andmetega.

Kõiki neid asjaolusid arvesse võttes on selge, et muudatus on sobiv, vajalik ja mõõdukas legitiimse eesmärgi saavutamisel.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist. Eelnõu § 1 näeb ette avaliku teabe seaduse muutmise, et luua õiguslikud alused andmete teabevärvale, riiklikule postkastile, andmejälgijale ning uuele dokumendihaldussüsteemile DORIS. Eelnõu §-d 2, 5 ja 6 muudavad tsiviilkohtumenetluse seadustiku, väärteomenetluse seaduse ja kriminaalkohtumenetluse dokumentide vastuvõtmise tähtaegasid. Need on seotud riikliku postkasti muudatustega AvTSis. Eelnõu § 4 näeb ette ruumiandmete seaduse muutmise seoses RIHA kinni panemisega ja § 3 näeb ette maksukorralduse seaduse muutmise seoses volituste halduse süsteemi kasutusele võtuga. Eelnõu viimane paragrahv 7 on jõustumise sätted.

**Eelnõu § 1 punktid 1-9** puudutavad andmekorraldust ning andmete teabevärava (ATV) regulatsiooni.

**Eelnõu § 1 punkt 1 muudab AvTS §-i 3<sup>1</sup> lõiget 6.** Muudatuse kohaselt teabe kohta avaldatakse 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.

JDMi ning RIA koostöös valminud ATV kontseptsiooni kohaselt peab ATV-st kujunema Eesti keskne andmete kontaktpunkt. Selles tuleb teabevärvas lisaks avaandmetele avaldada ka andmekirjeldused (sealhulgas juurdepääsupiirangutega andmete andmekirjeldused).

Antud kontekstis tuleb avaandmeid mõista Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024<sup>9</sup> kontekstis, mille kohaselt on tegemist üldmõistega, mille all mõistetakse avatud vormingutes olevaid andmeid, mida võib igaüks igasugusel eesmärgil vabalt kasutada, taaskasutada ja jagada. Andmekirjeldused on andmeelemendi ning kõigi ta nime ja ta sõnu sisaldavate andmestruktuuride formaliseeritud (s.o kindlale struktuurile vastav) kirjeldused.<sup>10</sup> Seega tuues näite: andmeelement „eesnimi“ kuulub andmekogusse „rahvastikuregister“, tegemist on tekstiväljaga, välja täitmisel ei kasutata klassifikaatorit. ATV kasutajatele tuleb andmekirjelduste kujul, ilma juurdepääsupiiranguga teavet ennast avalikustamata, pakkuda võimalikult terviklikku ülevaadet kõigist riigi andmetest. Täna puudub kohustus koostada ja avaldada andmekirjeldus ka selliste andmete kohta, mis ei ole avaandmed või mida ei anta juurdepääsupiirangute tõttu üldiseks kasutamiseks.

Andmepõhiste otsuste toetamiseks ja -teenuste arendamiseks tuleks vaadeldavat sätet muuta selliselt, et teabevaldajal oleks siiski kohustus avaldada ka juurdepääsupiiranguga andmete kohta andmekirjeldus ja seda sellisel viisil, et ohtu ei satuks juurdepääsupiiranguga andmete konfidentsiaalsus.

Sättes on põhjendatud andmekirjelduste kontekstis termini „avaldamine“ eristamine „üldiseks kasutamiseks andmisest“, kuna need terminid kannavad erinevat regulatiivset eesmärki.

<sup>9</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. Direktiiv on kättesaadav: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>. Direktiiv on Eesti õigusesse ülevõetud avaliku teabe seadusega.

<sup>10</sup> Definiitsioon põhineb standardil ISO/IEC 2382-17.

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. Samas „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.

**Eelnõu § 1 punktiga 2** lisatakse AvTS esimesse peatükki kaks uut legaalseaduse definitsiooni – andmeelement ning andmekirjeldus. Esitatud definitsioonide kohaselt andmeelement tähistab andmekogus väikseimat eristatavat andmeüksust ning andmekirjeldus on andmeelemendi ja seda sisaldavate struktuuride formaliseeritud kirjeldus.

Andmekorralduse valdkond on terminoloogiliselt ja tehniliselt keerukas ning selle puhul on ühtne arusaam eelduseks selgele rakendamisele. Mõistete defineerimine on vajalik, et määratleda üheselt, mida ATV kaudu avaldatakse ja millisel detailsusastmel, tagada kirjelduste masinloetavus ja automatiseeritav ajakohastamine ning vältida vastuolusid õigusaktis sätestatud andmekoosseisu ja tegeliku andmetöötluse vahel. Selguse loomiseks on Statistikaamet koostöös JDMiga teinud ka andmekirjelduse juhised.<sup>11</sup>

**Eelnõu § 1 punktis 3 sõnastatakse ümber AvTS § 29 lõige 6.** Säte muudetakse ja 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 avaandmed olema masinloetaval kujul juurdepääsetavad Eesti teabeväravast. Avaandmete teabeväravast saab Eesti teabevärava osa, nn üks võimalikke esitluskihte (vt täpsemalt muudatusi ja selgitusi, mis puudutavad AvTS § 32<sup>2</sup>).

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, on vajalik teabevaldaja ja Eesti teabevärava ühe kaasvastutava töötleja, s.o. RIA, omavaheline koostöö. Samas ei ole vaja seda sättes eraldi rõhutada, kuna koostöökohustus tuleneb juba AvTS § 32<sup>1</sup> lõikest 3. Sellest tulenevalt on ka selge, et juhul kui avaandmed või andmekirjeldused ei ole ATV-s kättesaadavad RIA-st tulenevatel põhjustel, ei saa vastutust panna teabevaldajale. Kavandatud lahenduse järgi avalikustatakse ATV-s nii avaandmed kui ka kõik teised andmekirjeldused, mitte üksnes avaandmete kohta käivad kirjeldused.

---

<sup>11</sup> Andmekirjelduse juhised on kättesaadavad Statistikaameti kodulehel (<https://stat.ee/et/statistikaamet/andmehaldus/andmehalduse-juhised-ja-koolitusmaterjalid>) ning krattide lehel (<https://www.kratid.ee/juhised>).

**Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse AvTS § 32<sup>1</sup> lõiget 1 punktiga 5.** Eesti Teabeväravas (õigemini selle alamkihti andmete teabevärvasse) lisatakse ka andmekirjeldused. Tänapäevane sõnastus ei käsitle aga andmekirjeldusi ning isegi kui täna sõnastust laiendavalt tõlgendada (ja lugeda, et andmekirjeldused käivad avaandmetega olemuslikult kokku), ei puuduta sõnastus andmekogude andmekirjeldusi ega selliseid andmekirjeldusi, mis käivad juurdepääsupiiranguga andmete kohta ehk andmete kohta, mis ei kvalifitseeru avaandmeteks. Seega selguse mõttes tuleb eraldi viide sättes teha 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. Seega taaskasutatav teave on juba kehtiva avaliku teave seaduse regulatsiooni kohaselt Eesti Teabeväravas. Taaskasutatava teabe all on mõeldud ka avaandmeid ja neid ei ole vaja enam eraldi sättes välja tuua.

**Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse AvTS § 32<sup>1</sup> lõiget 4.** Uue sätte eesmärk on teha selgeks, et teabevaldaja kohustus ei piirdu üksnes oma asutuse tegevust puudutava teabe avaldamisega (täna kehtiva AvTS § 32<sup>1</sup> lg 4 alusel). Teabevaldajal on ka kohustus hoida Eesti Teabeväravas oma andmekirjeldused ajakohased ja arusaadavad. Muudatusega kehtestatakse teabevaldajatele selgesõnaline kohustus, et Eesti teabevärava kaudu kättesaadavad andmekirjeldused oleksid mitte üksnes olemas, vaid ka õiged, korrastatud ning ülevaatlikud. Need peavad vastama AvTS § 3<sup>1</sup> lõikes 4<sup>1</sup> toodud tingimustele ehk andmekirjeldused peavad vastama 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 leitavus. Samuti on see oluline tõhusa järelevalve võimaldamiseks.

**Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse § 32<sup>1</sup> lõikes 5** olevat volitusnormi selliselt, et määrusega saaks ette näha muuhulgas ka riigiportaali kaudu kättesaadavaks tehtavatele avaandmetele ja andmekirjeldustele kohalduvad nõuded ja nende esitamise korra. Täna kehtiv volitusnorm näeb ette, et Eesti teabevärava kaasvastutavate töötajate ülesanded ning selles 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 täiendamine on vajalik selleks, et vajadusel oleks võimalik tagada avaliku sektori üleselt ühetaolisel viisil ATV kui Eesti teabevärava osaks oleva keskkonnaga liidestumine ning selles ühetaolisel kujul ja kõrge kvaliteediga avaandmete ja andmekirjelduste avaldamine.

**Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse AvTS §-i 43<sup>2</sup> lõiget 1** selliselt, et võetaks riigi infosüsteemi kuuluvatest komponentidest maha RIHA avaldamine. Muudatus on vajalik, kuivõrd käesoleva eelnõuga kaotatakse ära RIHA kooskõlastamine. Seega uue sätte kohaselt on riigi infosüsteemi osaks infosüsteemide andmevahetuskihiga (ehk X-teega) liitunud andmekogud ja andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid. Sellistest süsteemidest on leitav nimekiri AvTS § 43<sup>9</sup> lõikes 1.

**Eelnõu § 1 punktiga 8 tunnistatakse kehtetuks AvTS § 43<sup>3</sup> lõiked 3-5.** Need sätted on seotud RIHA kooskõlastamisprotsessiga, mida tulevikus enam ei ole. Sellest tulenevalt ei ole vajalikud ka nimetatud sätted.

**Eelnõu § 1 punktiga 9 lisatakse AvTS §-ile 43<sup>5</sup> lõige 3.** Selle uue lõike kohaselt lisaks Vabariigi Valitsuse reglemendi (edaspidi VV reglemendi)<sup>12</sup> § 6 lg 1 kohasele kooskõlastusele, tuleb andmekogude põhimäärused kooskõlastada Andmekaitse Inspeksiooniga, Maa- ja Ruumiametiga, Statistikaametiga ning Riigi Infosüsteemi Ametiga. See on vajalik, et tagada andmekogude põhimääruste koostamisel ühtne ja siduv kooskõlastuskord ning kaasata 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 tänased RIHA kooskõlastajad (Andmekaitse Inspeksioon, Maa- ja Ruumiamet, Statistikaamet ja RIA) avaldanud soovi ka tulevikus, isegi kui RIHA kooskõlastamist enam ei toimu, tutvuda andmekogude põhimäärustega ja enda pädevuse ning avalik õiguslike ülesannete piires anda tagasisidet. Säte sobiks normitehniliselt ja struktuurilt ka VV reglementi, kuid ühtsuse ning andmekogu ülevaatlikuse raames oleks mõistlik see lisada AvTS andmekogude peatükki.

**Eelnõu § 1 punktiga 10 tunnistatakse kehtetuks AvTS § 43<sup>9</sup> lõike 1 punkt 6.** Tegemist on Vabariigi Valitsuse 28.02.2008 määruse „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“ kehtetuks tunnistamisega seoses RIHA kooskõlastamisprotsessi ja süsteemi kaotamisega. Tänapäev RIHAs olev info migreeritakse andmete teabevärvasse.

**Eelnõu § 1 punktid 11-12 on seotud andmejälgija regulatsiooniga. Nimetatud punktiga 11 sätestatakse andmejälgija üldine regulatsioon (AvTS § 43<sup>11</sup>).**

Uus säte, AvTS § 43<sup>11</sup> lg 1 sätestab andmejälgija definitsiooni ja eesmärgi. Selle kohaselt andmejälgija on riiklik infosüsteem, mille eesmärk on võimaldada füüsilisele isikule anda Eesti teabevärvava vahendusel ülevaade tema isikuandmetega seotud päringutest avalike ülesannete täitmiseks kasutatavates andmekogudes. Inimene saab selge ja lihtsa ülevaade sellest, kuidas riik nende 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 vastavad logikirjed (sealhulgas vahel ka kolmandate isikute andmed), ning tulemused kuvatakse ühtses vaates. Samas on need toimingud ise isikuandmete töötlemine, mis vajab selget õiguslikku alust ja rollijaotust. Kehtivas õiguses on see praegu ebamäärane, tekitades õiguslikku ebakindlust, pärssides AJ kasutuselevõttu ja soodustades killustunud praktikaid. AJ on eelkõige andmesubjekti õigusi ja läbipaistvust edendav tööriist, mitte ainus kanal ega täielik

---

<sup>12</sup> 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 esitav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid. Eelnõu, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust, kooskõlastatakse üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liiduga.

ülevaade kõigest. AJ toetab andmesubjekti ligipääsu oma teabele, milline avaldamine on ka IKÜM artiklite 13 ja 14 alusel nõutud.

**AvTS § 43<sup>11</sup> lg 2** sätestab andmejälgija vastutava ja volitatud töötleja. IKÜM mõistes (vt IKÜM art 4 punkte 7 ja 8) on vastutav töötleja see, kes määrab isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid (st „miks“ ja „kuidas“ andmeid töödeldakse), ning volitatud töötleja töötleb isikuandmeid vastutava töötleja nimel. Käesoleval juhul on Justiits- ja Digiministeerium 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 raamistikus ja juhiste alusel. IKÜM art 28 loogika järgi volitatud töötleja kohustus on mh rakendada asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid. See rollijaotus on kooskõlas ka seletuskirjas rõhutatud põhimõttega, et logikirjete kuvamise/ajutise mittekuvamise sisulised otsused (andmesubjekti õiguste piiramine eriseaduse alusel) teeb AJ-d kasutava andmekogu vastutav töötleja, mitte Riigi Infosüsteemi Amet kui teenuse arendaja ja haldaja.

**§ 43<sup>11</sup> lg 3** sätestab andmelogide säilitamise 3 aasta logikirje avaldamisest Eesti teabeväravas. Andmejälgijaga liidestunud andmekogu vastutav töötleja tagab, et andmesubjektil on võimalik andmejälgija vahendusel tutvuda tema isikuandmetega seotud päringulogidega selle aja jooksul.

IKÜM art 5 lg 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.

Arvestades riigivastutuse seaduse § 17 lõikes 3 sätestatud kahju hüvitamise taotluse esitamise tähtaega kolm aastat alates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, on säilitustähtaja määramisel lähtutud sellest, et pooltel oleksid tõendid nõusoleku andmise kohta juhuks, kui peaks tekkima vaidlusi. Lisaks tagab selline kolmeaastane säilitustähtaeg riigil võimaluse tõendada vastava teabe edastamisega seonduvat ja annab andmesubjektile võimaluse kasutada andmesubjektil 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 § 15 lõike 1 esimese lausega.

Kui andmekogu aluseks olevas õigusaktis on ette nähtud kolmest aastast lühem päringulogide säilitustähtaeg, lähtutakse lühemast säilitustähtajast. Sellisel juhul on andmekogu regulatsioon erinorm käesoleva üldnormi tähenduses.

**§ 43<sup>11</sup> lg 4** annab volitusnormi Vabariigi Valitsuse määrusele, milles sätestatakse nõuded andmejälgijale, sealhulgas andmejälgija kasutusele võtmise, kasutamise, haldamise ja majandusliku põhjendatuse hindamise täpsemad tingimused ja kord.



**§ 43<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup>** sätestab andmejälgija liidestumise kohustuslikkuse ja sellest erandid.

Andmesubjektil puudub täna 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-asutuste ning vahel ka halduseväliste isikute vahel ja eeldaks jälgimiseks ulatuslikke valdkonna- ja süsteemiteadmisi. Samal ajal on X-tee andmekogudes päringulogid olemas (X-tee määruse<sup>13</sup> alusel ning IKÜM-i turvalisuse ja vastutuse loogikast tulenevalt peab vastutav töötleja teadma, kes ja kuidas andmeid töötles), kuid andmejälgija ei koonda neid logisid täna vähese liidestumise tõttu keskselt ja arusaadavaks ülevaateks, mida inimene saaks lihtsasti kasutada. Seega andmejälgija kohustuslikkus on vajalik, sest kuigi X-tee andmekogudes on päringulogid olemas, ei anna vabatahtlik liidestumine inimestele täna 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 kõigi infosüsteemide andmevahetuskihiga ehk X-teega liidestatud andmekogude pidamisel. Kohustus ei laiene nendele andmekogudele, mis ei ole X-teega liitunud. X-teega ei ole liidestumiskohustust riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldava infosüsteemil.<sup>14</sup> Kuna sellistel süsteemidel puudub liidestumiskohustus X-teega, ei ole võimalik neile kohustust laiendada ka andmejälgija rakendamiseks.

Lisaks näeb IKÜM artikkel 12 lg 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 "kõikehõlmavat" 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 praktikas tarbetut töökoormust ja pikemat menetlust, mis suurendab korduvpöördumiste, vigade ja vaidluste riski.

Erandid liidestumise kohustuslikkusest on väljas järgmised andmekogud:

**1) milles töödeldav andmekoosseis ei sisalda andmesubjekti Eesti isikukoodi;**

AJ päringuid teostatakse Eesti isikukoodi alusel, mis tähendab, et AJ kasutamiseks, kuid ka logikirjete konkreetse isikuga automatiseeritult seostamiseks andmekogu poolel on vajalik Eesti isikukoodi olemasolu. See omakorda tähendab, et AJ ei saa kasutada isikud, kes ei oma riigiportaali sisselogimiseks vajalikku e-identimise vahendit või omavad küll riigiportaali sisselogimiseks vajalikku e-identimise vahendit, kuid neil ei ole Eesti isikukoodi.

<sup>13</sup> Vabariigi Valitsuse 23.09.2017 määrus nr 105 „Infosüsteemide andmevahetuskiht“.

<sup>14</sup> Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrus nr 105 „Infosüsteemide andmevahetuskiht“, § 1 lg 2.

## **2) 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 praktikas võimalik tagada AJ vajalike logikirjete saamist ja nende õigsust.

## **3) mille liidestamine andmejälgijaga on majanduslikult põhjendamatult.**

Kuna AJ kasutuselevõtt tekitab andmekogu pidajale arendus- ja halduskulusid, ei ole mõistlik kohustada liidestuma andmekogusid, mille puhul andmesubjektide huvi või päringute kogumaht on nii väike, et AJ ei tasu end süsteemi elutsükli jooksul ära. „Väike” päringute arv on ajas muutuv ning hinnanguline, mistõttu tuleb selle lävend ja metoodika sisustada rakendusakti tasemel. Metoodika taandub sisuliselt AJ rakendamise tasuvusajale. Liidestumise kohustus ei kehti andmekogudele, mille puhul viimase kalendriaasta andmete põhjal nähtub, et AJ rakendamine ei tasuks end AJ kui süsteemi hinnangulise elutsükli vältel majanduslikult ära. Kuna „väike“ on subjektiivselt tõlgendatav hinnang, siis Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatakse majandusliku põhjendatuse hindamise metoodika (vt volitusnormi § 43<sup>11</sup> lg 9). Allpool on pakutud konkreetsem lähenemine, kuidas seda küsimust on võimalik hinnata.

Tavapäraselt on IT-süsteemi elutsükkel kuni 10 aastat, mistõttu võiks see aeg olla põhjendatud võtta aluseks ka tasuvusloogikal. AJ kaudu päringu kulu on hinnanguliselt ~0,3 € võrreldes „käsitsi“ pöördumise lahendamise 4–12 €-ga. Sellest järeldub, et näiteks 14 000 € elutsükli kulu tasub end ära, kui andmekogusse tehakse keskmiselt vähemalt ~182 isikuandmeid puudutavat päringut aastas. Numbrid on hinnangulised ja kulud erinevad andmekoguti, seega tuleb kasutada konkreetse andmekogu erandile tuginedes ja selle põhistamisel RIA-le tegelikke konkreetse andmekogu sisendandmeid.

Tõsi on asjaolu, et AJ kasutamisele võib siiski järgneda andmesubjekti nõ „traditsiooniline“ teabepäring mõne konkreetse logikirje suhtes. Seda ei saa aga tasuvusarvutuses arvesse võtta, kuivõrd täpselt samasugune jätkupäring võib järgneda ka mitte AJ vahendusel esitatud esmasele päringule.

AJ kasutamiskohustus ei saa siiski tähendada seda, et andmesubjektile kuvataks valimatult mistahes avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude vahelisi päringulogisid. Sellega on kooskõlas ka IKÜM artiklis 23 ja IKS § 24 lõikes 2 (süütegude ja karistusvaldkonna spetsiifiliselt) sätestatu, 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 punktid a-j). AJ-s võib päringulogisid ajutiselt mitte kuvada samadel alustel, mille alusel lubab eriseadus andmesubjektile vastavat teavet ajutiselt mitte anda. Näiteks kui esineb õiguslik alus kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) § 152 lõike 5 punktis 1 või julgeolekuasutuste seadus (JAS) § 211 lg-s 3 sätestatud piirangute rakendamiseks. Oluline on rõhutada, et logikirjete kuvamise või ajutise mittekuvamise üle ei otsusta RIA kui AJ teenuse arendaja ja haldaja, vaid selle otsuse teeb AJ-d kasutava andmekogu vastutav töötleja (st see, kes andmesubjekti õigusi piirab). Seetõttu ei ole põhjendatud teha AJ-ga liidestumise kohustusest üldist erandit „varjatud“ logikirjeid sisaldavatele andmekogudele: selliseid logisid võib olla peaaegu igas andmekogus ning pärast piirangu põhjuse äralangemist tuleb logikirjed ikkagi AJ avalikustada. Andmesubjektil on õigus selle teabega tutvuda ka AJ-st sõltumata (nt tavapärase päringu kaudu), mistõttu ei ole põhjendatud jätta selliseid logikirjeid AJ-st täielikult ja tähtajatult välja.

**§ 43<sup>11</sup> lg 2<sup>2</sup>** kohaselt kui andmekogule kehtib liidestumiskohustuse erand, peab andmekogu vastutav töötleja viivitatamatult teavitama RIA-t, milline erand kohaldub ja mis on selle põhjendus. Teavitus puudutab § 43<sup>11</sup> lõikes 2 väljatoodud erandeid ja tuleb teha viivitatamatult. Seda teavitamiskohustust on vaja eelkõige selleks, et RIA teaks, millised andmekogud liidestumise kohustusest erandina välja jäävad ja miks, ning saaks oma ülesandeid AJ suhtes kohaselt täita. Seda eelkõige osas, mis puudutab AJ toimimist ja liidestumise korrektset haldust. Lisaks loob selline teavitus jälje ja selguse, et erandi kasutamine ei jääks „vaikimisi“ (st ilma põhjenduseta) ning et vajadusel oleks hiljem võimalik hinnata, kas erand oli põhjendatud ja kas/millal saab logikirjete kuvamisega edasi minna.

**§ 43<sup>11</sup> lg 2<sup>3</sup>** kohaselt kohustatud pooleks on andmekogu vastutav töötleja, kes andmeid päris. Sellise andmekogu vastutav töötleja teab oma andmekoguga seotud juurdepääsupiiranguid, mistõttu oskab ka hinnata seda, kuna AJ-sse saab teabe 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 (st andmeid pärinud andmekogu vastutav töötleja) on see, kes päringu algatas, on tal ka tegelik teadmine päringu eesmärgist ja seosest konkreetse avaliku ülesande täitmisega. Just seetõttu on loogiline ja õigusselge, et logikirje edastamise kohustus lasub päringu tegijal.

**§ 43<sup>11</sup> lg 2<sup>4</sup>** muudatus on vaja selleks, et andmejälgijas oleks vajaduse korral võimalik kuvada „täiendav vaade“ sama päringu kohta – mitte ainult see, et päring tehti, vaid ka see, kuidas andmete saaja selle päringu käigus andmesubjekti isikuandmeid töötles, juhul kui just seda kirjeldav logikirje tekib või on mõistlik lisada andmeid väljastanud poolel. Säte ütlebki, et andmeid väljastanud andmekogu vastutav töötleja võib edastada sama päringuga seotud logikirje, kui see logi kirjeldab andmete saaja poolset töötlemist, ning see ei ole kohustuslik. Praktikas võivad päringuga seotud toimingud ja logid olla erineva ülesehituse ja sisuga ning päringu „teisel poolel“ (andmeid väljastanud andmekogus) ei pruugi alati olla lisalogi, mis sisuliselt kirjeldab andmete saaja töötlemist – seetõttu jäetakse norm teadlikult paindlikuks, et võimaldada lisainfo edastamist siis, kui see on olemas ja annab andmesubjektile sisulist lisaväärtust, ilma et tekiks automaatne lisakoormus.

§ 43<sup>11</sup> lg 2<sup>5</sup> loob erandi juhaks 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 halduskoormuse vaatest vähemkoormavam ettevõtjatele.

**Eelnõu § 1 punktis 13** on ka riikliku postkasti regulatsioon (AvTS § 43<sup>12</sup>).

§ 43<sup>12</sup> lg 1 sätestab riikliku postkasti kui andmekogu eesmärgid. Keskne dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendus võimaldab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel dokumentide välja saatmisel ja muu olulise teabe edastamisel kasutada ja kombineerida erinevaid funktsionaalsuseid vastavalt asutuse vajadustele:

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

Käesolevas 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 seevastu 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 menetluskokumendi kätte. Sellisel tegevusel on selge õiguslik tagajärg ja tõendatav peab olema selle dokumendi kättesaamine adressaadi poolt. Näiteks Harju Maakohus teeb kohtuotsuse, mis toimetatakse menetlusosalistele kätte.

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

§ 43<sup>12</sup> lg 2 sätestab eesmärkide täitmiseks kaks erinevat andmestikku – teadete ja kätte toimetatavate dokumentide oma. Tegemist on kahe eraldi andmestikuga, millel on erinevad eesmärgid. See aitab luua selguse ka teadete edastamine ja dokumentide kätte toimetamise vahele, kuivõrd tegemist ei ole samade toimingutega. Kättetoimetamist vajavad dokumendid (nt kohtulahendid, haldusaktid) on Eesti õiguses juba reguleeritud mitmetes eriseadustes (nt haldusmenetlust, kohtumenetlust, maksuhaldust või täitemenetlust reguleerivad õigusaktides). Teadete esitamine ei vaja kättetoimetamist. Säte loob üheselt mõistetavad seosed andmestike ja andmekogu eesmärkide vahel.

**§ 43<sup>12</sup> lg 3** sätestab andmed, mida postkastis töödeldakse andmestike kaupa.

Teadete andmestikus on füüsilise isiku isikukoodi või juriidilise isiku puhul tema registrikoodi ning tema esindaja isikukoodi, 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.

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

**§ 43<sup>12</sup> lg 3** kohaselt on riikliku postkasti andmekogu vastutav töötleja Riigi Infosüsteemi Amet.

IKÜM art 4 p 7 tähenduses on vastutav töötleja isik, kes määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid. Riikliku postkasti puhul vastab sellele rollile Riigi Infosüsteemi Amet, kuna just tema kujundab süsteemi toimimise põhimõtted, määrab andmetöötlemise eesmärgid ning otsustab keskse lahenduse tehnilise ja funktsionaalse ülesehituse üle.

RIA on käsitletud riikliku postkasti omanikuna ja arenduse koordineerijana ning ta kannab kesksel rollil süsteemi ressursside ja eesmärkide määramisel, sealhulgas partnerite liidestamisel, juhendamisel ja toetamisel. Selline positsioon tähendab, et RIA otsustab, millisel viisil ja milliste vahenditega isikuandmeid riiklikus postkastis töödeldakse, mis on IKÜMi kohaselt vastutava töötleja tunnus. Seeläbi tagatakse, et andmetöötlemine toimub ühtsete ja ette määratud eesmärkide alusel ning et isikuandmete töötlemise õiguspärasuse, läbipaistvuse ja turvalisuse eest vastutab üks selgelt määratletud vastutav töötleja, nagu nõuab IKÜM art 5 ja art 24. RIA vastutava töötleja roll ei välista üksikute liidestunud asutuste vastutust nende endi poolt algatatud andmete edastamise või dokumentide kättetoimetamise õiguspärasuse eest, kuid keskse süsteemi tasandil tagab RIA IKÜMi mõttes andmetöötlemise üldise vastavuse IKÜM sätestatud nõuetele.

**§ 43<sup>12</sup> lg 4** sätestab andmete säilitustähtajad. IKÜM art 5 lg 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 täitmiseega.

Teabe puhul, mis ei vaja kättetoimetamist, on säilituseajaks kolm aastat. Arvestades riigivastutuse seaduse § 17 lõikes 3 sätestatud kahju hüvitamise taotluse esitamise tähtaega kolm aastat alates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, 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 § 15 lõike 1 esimese lausega.

Kättetoimetamist vajavaid dokumente ja nende andmeid säilitatakse vastavalt eriseadustes sätestatule. Kättetoimetamist vajavate dokumentide säilitamise tähtajad ja tingimused on Eesti õiguses juba reguleeritud mitmetes eriseadustes (nt haldusmenetlust, kohtumenetlust, maksuhaldust või täitemenetlust reguleerivad õigusaktid), mis lähtuvad konkreetse menetlusliigi eripäradest 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 üldise infosüsteemide ja andmekogude raamistikuga 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 regulatsiooni kattumise ja vastuolud erinevate õigusaktide vahel ning tagab õigusselguse olukordades, 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.

**§ 43<sup>12</sup> lg 5** annab volitusnormi riikliku postkasti andmekogu põhimääruseks, mille kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Säte avab määruse sisu.

**Eelnõuga § 1 punktiga 14** sätestatakse riikliku postkasti teadete edastamise kohustuslikkus ettenähtud süsteemi kaudu. Kohustus ei laiene kätte toimetatavatele dokumentidele.

Kohustuslikkus ettenähtud süsteemi kaudu on vajalik, et tagada avaliku sektori suhtluse ühtsus, õiguskindlus ja töökindlus. Kohustuslik keskse süsteemi kasutamine loob selge ja läbipaistva raamistiku, kus on üheselt määratletud:

- millist teavet edastatakse (teade vs kättetoimetatav dokument),
- kuidas ja millal see loetakse edastatuks,
- kust isik saab talle saadetud teated kätte ja
- kuidas on edastamine hiljem tõendatav.

Ilma kohustuslikkuseta ei kujune riiklik postkast tegelikuks keskseks lahenduseks, vaid jääb üheks valikuliseks kanaliks teiste seas, mis säilitab senise killustatuse ning ei võimalda saavutada eelnõu eesmärki – avaliku sektori teabedastuse süsteemset korrastamist ja lihtsustamist.

Kohustuslikkus on vajalik ka halduskoormuse vähendamiseks ja kulutõhususe saavutamiseks. Ühtse süsteemi kasutamine välistab olukorra, kus asutused peavad paralleelselt ülal pidama ja arendama mitut teavituskanalit, ning võimaldab koondada teavitamisega seotud tehnilised, turbe- ja kasutajatoe lahendused ühte keskse vastutusega süsteemi.

Kohustuslikkus toetab isikute õigusi ja õiguskindlust, kuna loob ühetaolise ja etteaimatava viisi olulise teabe saamiseks riigilt. Isik ei pea teadma, milline asutus millist kanalit kasutab, vaid saab eeldada, et riigi poolt saadetud teated jõuavad temani riikliku postkasti kaudu.

**Eelnõuga § 1 punktiga 15** täiendatakse AvTS 5.peatükki (andmekogude peatükki) dokumendihalduse riikliku infosüsteemi „DORIS“ õigusliku alusega (AvTS § 43<sup>1</sup>).

AvTS § 43<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt on andmekogu mistahes avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum. Sama seaduse § 43<sup>3</sup> lõike 1 kohaselt asutatakse andmekogu seadusega või selle alusel antud õigusaktiga.

Käesoleval juhul tuleneb DORISe õigusliku aluse loomise vajadus järgmisest:

- tegemist on korrastatud andmete kogumiga AvTSi mõttes;
- dokumendihaldussüsteemis töödeldakse isikuandmeid. Igasugune isikuandmete töötlemine on põhiõiguste riive, mistõttu peab sellise töötamise piir olema sätestatud seaduses;
- tegemist on keskselt kasutatava riikliku dokumendihaldussüsteemiga, mille kaudu täidab riik oma ülesandeid ja mida hakkavad esialgse plaani kohaselt kasutama *ca* 160 riigiasutust.

**§ 43<sup>10</sup> lõige 1** sätestab dokumendihaldussüsteemi eesmärgi, milleks on tagada dokumentide ühtne ja nõuetele vastav haldamine avaliku sektori asutustes, toetada asutustevahelist koostööd ja teabevahetust ning dokumentide avalikustamist ja läbipaistvust.

Uue süsteemi kasutuselevõttuga saavutatakse lihtsam ja mugavam dokumendihaldussüsteemi kasutamine. Uues 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.

Uues süsteemis saavutatakse dokumentidega efektiivsemad tööprotsessid, muuhulgas 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 olukordades, 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 määratleda, kes on konkreetse teabe või dokumentatsiooni eest vastutav igas ümberkorralduse etapis.

Süsteemis on võimalik rakendada pilvetehnoloogiat ning tehisintellekti, sealhulgas automatiseerida protsesse, mis vähendab töökoormust. Uus süsteem on töökindel, turvaline ja jätkusuutlik, võimaldades vähendada digitaalset jalajälge. Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtt on samm edasi riigireformi suunas, vähendades bürokraatiat, suurendades läbipaistvust ning tagades kiirema suhtluse kodaniku ja riigi vahel. Lisaks toob see kaasa ka olulise majandusliku kokkuhoiu seni kasutusel oleva mitme dokumendihaldussüsteemi arendus- ja hoolduskuludelt.

Uus dokumendihaldussüsteem vastab tänapäevastele arhitektuurinõuetele – see on pilvepõhine, vabavaraline ja litsentsivaba, võimaldades paindlikku taaskasutust ja edasiarendusi ka teistes avaliku sektori asutustes.

**§ 43<sup>13</sup> lõikes 2** sätestatakse andmekategooriate kaupa loetelu, milliseid isikuandmeid dokumendihaldussüsteemis töödeldakse. Esmalt töödeldakse isiku üldandmeid, milleks on isiku nimi, isikukood, sugu, kodakondsus, kontaktandmed (sh aadress) ning emakeel. Lähtuvalt asjaolust, et dokumendihaldussüsteemi kaasvastutavad töötlejad on kõik süsteemi kasutavad asutused, sh ministeeriumid koos oma haldusala asutustega, kes täidavad õigusaktidest tulenevalt erinevaid ülesandeid ning seetõttu töötlevad dokumendihaldussüsteemis 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 hõlmata ka isiku sissetulekutega seotud andmeid, isiku karistatuse andmed, isikuga seotud menetluste ja dokumentide andmed ning maksu-, panga- ja ärisaladust sisaldavad andmed. Eelnõus ei ole nimetatud dokumendihaldussüsteemi kogutavate andmete täpset koosseisu. Täpsem isikuandmete koosseis esitatakse dokumendihalduse süsteemi põhimääruses. Selline lähenemine on kooskõlas ka AvTS §-i 43<sup>5</sup> lõikega 1, mis sätestab, mida tuleb andmekogu põhimääruses tuleb reguleerida.

**§ 43<sup>13</sup> lõige 3** kohaselt dokumendihaldussüsteemi kaasvastutavad töötlejad on 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 tema koostatud teavet puudutavatele päringutele ning tagada isikuandmete töötlemise õiguspärasus.

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

**§ 43<sup>13</sup> lõige 4** reguleerib andmete säilitamist dokumendihaldussüsteemis, sätestades, et andmeid säilitatakse kuni 75 aastat. Näiteks avaliku teenistuse seadus sätestab teenistusstaazi arvestamiseks vajalike andmete säilitamise tähtajaks 75 aastat, raamatupidamiseseadus sätestab raamatupidamise algdokumentide säilitamise tähtajaks 7 aastat, töötervishoiu ja tööohutuse seadus sätestab tervisekontrolli otsuste säilitamise tähtajaks 10 aastat töösuhte lõpetamisest ning tööõnnetuste ja kutschaigustega seonduvate dokumentide säilitamise tähtajaks 55 aastat. Täpsemad andmete säilitamise tähtajad sätestatakse dokumendihaldussüsteemi põhimääruses.

**§ 43<sup>13</sup> lõige 5** näeb ette dokumendihaldussüsteemi põhimääruse kehtestamine Vabariigi Valitsuse määrusega. Arvestades, et dokumendihaldussüsteemi loomine puudutab kõiki ministeeriume, nende valitsemisalasid ja Riigikantseleid, on põhjendatud kehtestada põhimäärus Vabariigi Valitsuse määrusega. Põhimääruses sätestatakse täpsemalt andmeandjad ning andmed, mida neilt saadakse, dokumendihaldussüsteemis täpsemalt töödeldavate andmete koosseis, kaasvastutavate töötlejate, sh Riigi Tugiteenuste Keskuse ja dokumendihaldussüsteemi kasutavate asutuste ülesanded, ning samuti volitatud töötlejate ülesanded. Põhimääruse tasandile delegeeritakse andmete väljastamise ja juurdepääsu ning andmete säilitamise kord, aga ka muud korralduslikud küsimused nagu näiteks logide säilitamine.



**Eelnõu § 1 punktid 16 -19 sätestavad andmete teabevärv järelevalve ja põhiandmete märgistamise.**

**Eelnõu § 1 punktiga 16 täiendatakse AvTS § 45 lõiget 1 punktiga 4** AKI järelevalvepädevuse osas. Tulevikus teeb AKI haldusjärelevalvet ka andmekogude vastutavate töötajate üle avaandmete ja andmekirjelduste avalikustamisel ja kättesaadavaks tegemisel. Muudatus on vajalik selleks, et AKI-l oleks sõnaselgelt õigus teostada haldusjärelevalvet selle üle, kas teabevaldaja on oma avaandmete ja andmekirjelduste avalikustamist puudutavad kohustused täitnud ehk need Eesti teabevärra kaudu kättesaadavaks teinud.

**Eelnõu § 1 punktiga 17 muudetakse § 46<sup>6</sup> lõiget 3**, mille kohaselt andmete põhiandmeteks oleku määrab andmekogu vastutav töötaja kindlaks andmekogu aluseks oleva õigusakti alusel Eesti teabevärras. Põhiandmete kindlaksmääramisel lähtutakse andmekogu asutamise eesmärgist.

**Eelnõu § 1 punktiga 18 täiendatakse AvTS § 51 lõiget 1 punktiga 5<sup>1</sup>**, mis puudutab AKI ettekirjutusi. Selle kohaselt on tulevikus AKI-l võimalik teha ettekirjutus kui andmekogu vastutav töötaja on jätnud avaandmed või andmekirjeldused nõuetekohaselt kättesaadavaks tegemata. Muudatus on vajalik selleks, et AKI-l oleks selgesõnaline õigus ettekirjutuse abil juhtida teabevaldaja tähelepanu asjaolule, et viimane on jätnud avaandmed või andmekirjeldused avalikustamata või nõutud vormingus kättesaadavaks tegemata. Tuleb tähele panna, et riigiasutustest teabevaldajate suhtes AvTS § 51 lg-s 3 toodud ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha rakendamise võimalus siiski ei kohaldu.

**Eelnõu § 1 punktiga 19 täiendatakse AvTS § 53<sup>1</sup> lõike 1 sõnastust**, et selgelt hõlmata Riigi Infosüsteemi Ameti järelevalvepädevuses lisaks infosüsteemide andmevahetuskihiga (X-tee) liidestumise kohustusele ka andmejälgijaga liidestumise kohustuse täitmise üle järelevalve tegemine. Muudatus on vajalik, et andmejälgija kohustuslikkuse regulatsioon oleks rakendatav ja täidetav: kohustus annab soovitud läbipaistvusmõju üksnes juhul, kui selle täitmist saab ühtselt kontrollida ning vajadusel puudused kõrvaldada. Eelnõu kohaselt teostab RIA haldus- ja riiklikku järelevalvet nii X-tee kui andmejälgijaga liidestumise kohustuse täitmise üle ning eelnõus viidatud rakendusaktides sätestatud nõuete täitmise üle, sh AvTS § 43<sup>11</sup> lg 9 alusel kehtestatavas määruses sätestatud nõuete üle. Viited rakendusaktides sätestatud nõuetele on esitatud pigem õigusselguse huvides. Tegelikult hõlmab ka tänane RIA järelevalvepädevus § 53<sup>1</sup> lg-s 1 esitatud sõnastuses kõiki nõudeid, mis x-tee määruses sisalduvad (neid nõudeid täitmata ei olegi võimalik x-teega liidestuda). Lisaks järelevalve on vajalik ka selleks, et tagada erandite läbipaistvus ja kontrollitavus. Andmekogu liidestamata jätmisel tuleb vastutaval töötajal teavitada RIA-t erandi kohaldumisest ja esitada põhjendused (vt AvTS § 43<sup>11</sup> lg 3 selgitusi).

**Eelnõu §-ga 2 muudetakse KrMS-i**, et sätestada elektroonilise kättetoimetamise ajad seoses uuele riiklikule postkastile üleminekuga.

**Eelnõu §-ga 3 täiendatakse MKS §-i 26 uue lõikega 2<sup>4</sup>**, mille kohaselt on Riigi Infosüsteemi Ametil (edaspidi: RIA) juurdepääs maksusaladust sisaldavale teabele ulatuses, mis on piirdub vajadusega hallata ja arendada kesket volituste haldamise infosüsteemi (edaspidi: Pääsuke) ning pakkuda klienditoe teenust.

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

MKS 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 (edaspidi: MTA) suhtlemiseks vajalikke esindusõiguseid.

Pääsukese rakenduse kasutamise tingimusi MKS muudatus ei puuduta. Pääsukese rakenduse õiguslikud alused, selle kasutamise praktilised ja andmekaitse üksikasjad on reguleeritud avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõus<sup>15</sup>.

Selleks, et Pääsukese rakenduse kaudu oleks võimalik hallata MTA e-teenuste keskkonna (edaspidi: e-MTA) juurdepääsuvolitusi, peab MTA (infosüsteem) kuvama Pääsukese (infosüsteemi) kaudu lõppkasutajale volituste haldamiseks vajalikku teavet. See teave aga tuleneb maksukohustuslaste registrist ja on seega käsitletav maksusaladusena, mida MTA võib avaldada kolmandale osapoolle (infosüsteemile) üksnes maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul või MKS-st tuleneval õiguslikul alusel.

RIA on Pääsukese rakenduse vastutav töötleja ning infosüsteemid on RIA kontrolli all. Sellest järeldub, et Pääsukese ühendamisel e-MTA-ga tekib RIA-l kui kolmandal osapoolel faktiline juurdepääs maksusaladusele. Maksusaladuse kaitse reeglite kohaselt eeldab nende andmete töötlemine õiguslikku alust, mis luuakse eelnõus sätestatud MKS § 26 lõike 2<sup>4</sup> näol.

Ilma vahetult MKS-st tuleneva õigusliku aluseta eeldaks Pääsukese rakenduses MTA-lt saadud andmete kasutamine igakordset kirjaliku nõusoleku võtmist maksukohustuslaselt (lõppkasutajalt), kelle kohta Eesti teabeväravas eesti.ee kuvatavad andmed käivad. Haldus- ega töökoormuse, samuti Pääsukese kasutajasõbralikkuse perspektiivist ei ole selline lahendus mõistlik.

Tähtsust ei oma asjaolu, kas RIA reaalselt kasutab tehnilist võimekust MTAst saadavate andmete vaatamiseks või mitte – maksusaladuse kaitse hõlmab mitte üksnes maksusaladuse aktiivset avaldamist, vaid ka juurdepääsuõiguse võimaldamist.

Vastavalt andmekaitsealastele reeglitele, sätestab norm andmete kasutamise eesmärgi, milleks on Pääsukese rakenduse haldamine, arendamine ja klienditoe pakkumine – see hõlmab kõik vajalikud toimingud, mida RIA-l on vaja, et kasutada saadud andmeid volituste haldamise teenuse pakkumiseks lõppkasutajale.

Pääsukese 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;

---

<sup>15</sup> Leitav eelnõude infosüsteemist aadressil: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3e84a428-f2c6-4374-984a-948b1e6d6e29>

- 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 lepitakse kokku MTA ja RIA vahelises andmevahetuskokkuleppes kus muuhulgas reguleeritakse ka andmekaitse ja andmeturbe nõuded.

**Eelnõu § 4** tunnistatakse kehtetuks **ruumiandmete seaduse (RAS) §-i 75 lõiked 2-9**. Need sätted viitavad otseselt ja kaudselt RIHA kooskõlastusele. Eelnõuga tühistatakse RIHA kooskõlastamise protsess, seega tuleb ka RAS vastavad sätted tühistada. Vastasel juhul jäävad kehtima sisutühjad laused, millel pole enam protsessi taga.

**Eelnõu §-iga 5** täiendatakse TsMSi sätteid, et sätestada elektroonilise kättetoimetamise ajad seoses uuele riiklikule postkastile üleminekuga.

**Eelnõu §-iga 6** täiendatakse VTMSi sätteid, et sätestada elektroonilise kättetoimetamise ajad seoses uuele riiklikule postkastile üleminekuga.

**Eelnõu §-ga 7** sätestatakse seaduse jõustumise ajad. Seadus jõustub üldises korras kolme erandiga: andmejälgija kohustuslikkus, riikliku postkasti kohustuslikkus ja dokumendihaldussüsteemi DORISi õiguslikud alused.

#### **4.Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ja rakendusaktis kasutatakse järgmisi termineid, mis saavad seaduse tasandil endale legaldefiniitsioonid:

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

Uued terminid on vajalikud, et selgitada andmete teabeväravasse kantavaid üksuseid ning nende tähendust. Samuti on ühtne definitsioon terminitele vajalik, et kõik osapooled mõistaksid uute sätet sisu ja kohaldumise vajadusi ühtemoodi ning ei tekiks killustatust erinevate tõlgenduste vaatest.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõus on arvestatud IKÜM-ist tulenevate nõuetega, mille järgi antakse inimesele kontroll oma andmete üle ning võimaldatakse senisest efektiivsemalt kasutada IKÜM-ist tulenevaid õigusi.

#### **6. Seaduse mõjud** (*mõjusid täiendatakse jooksvalt enne VV-sse esitamist*)

## **6.1. Andmejälgija**

### **6.1.1. Mõju andmesubjektidele**

#### **Sihtrühm I - andmesubjektid, kes on potentsiaalselt kõik Eesti elanikud, kellel on isikukood ja e-identimise vahend**

Pakutud lahendus mõjutab positiivselt nii andmesubjektide IKÜM-s kui ka IKS-s kirjeldatud teabeõigust. Andmetöötluse läbipaistvusel on oluline mõju ka elanikkonna usaldusele riigivõimu ja -asutuste vastu. Lisaks plaanitavad muudatused parandavad oluliselt andmesubjekti võimalusi saada ülevaade oma andmete kasutamisest riiklikes andmekogudes, tugevdavad tema õigusi ja suurendavad läbipaistvust. Edaspidi saab andmesubjekt AJ kaudu tervikliku ülevaate sellest, kes, millal ja mis eesmärgil tema andmeid riiklikes andmekogudes kasutas. Selline läbipaistvuse suurenemine 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 täna näitab. Samuti võivad logikirjete tõlgendamisest tulenevad küsimused suurendada selgitustaotluste arvu.

#### **Sihtrühm II - andmekogude vastutavad töötajad**

Pakutav lahendus suurendab andmetöötluse läbipaistvust, omab potentsiaali vähendada, 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 suurusjärg sõltub konkreetsest 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 KM). Töötuskindlustuse andmekogu puhul kulus orienteeruvalt 3300-4000 eurot, millele lisandus käibemaks. Seejuures moodustas tööde mahust orienteeruvalt 25% analüüs, 60% arendus ja seadistamine ning 15% testimine. Politsei- ja Piirivalveameti politsei taktikalise juhtimise andmekogu puhul kulus arendusele hinnanguliselt umbes 250 töötundi – sh andmekogu volitatud töötleja (SMIT) ressursi umbes 100 töötunni ulatuses ning sisseostetud ressursi 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 III – avaliku sektori andmesaajad**

Avaliku sektori andmesaajad (asutused, kelle poolt sooritatud päringud kuvatakse andmesubjektile AJ kasutajaliidises) peavad arvestama minimaalsel hulgal täiendavate andmesubjektide päringutega 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 tõus ei saa VTK koostajatele teadaoleva statistika põhjal siiski olema märkimisväärne – näiteks on selgunud varasemalt esitatud tagasiside pinnalt (RIK näitel), et päringute arv ei ole pärast AJ-ga liidestumist tõusnud. Vastavalt AJ rakendamise kulukuse analüüsi raames laekunud tagasisidele tähendab ühele logipäringule (nn jätkupäringule) vastamine asutusele ca 2-3 töötunni mahus tööd.

#### **Sihtrühm IV – erasektori andmesaajad**

Erasektori andmesaajad (isikud ja ettevõtjad, kelle poolt sooritatud päringud kuvatakse andmesubjektile AJ kasutajaliideses) peavad samuti arvestama täiendavate andmesubjektide päringutega konkreetsete andmetöötlustoimingute kohta. Erasektori andmesaajate puhul on päringute arvu märkimisväärse tõusu tõenäosus veelgi madalam 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 erinevate asutuste avalike ülesannete ja nendega kaasnevate andmetöötlusprotsesside tundmist.

#### **Sihtrühm V – RIA**

Kuigi RIA tegeleb AJ arendamise ja haldamisega juba täna ja olemasolevaid ressursse kasutades, kaasneb kõnealusele asutusele täiendav töökoormus seoses liidestujate arvu tõusuga. See hõlmab nii liidestujate nõustamist, koolitamist, juhendmaterjalide koostamist kui ka testimist ja tehnilistele küsimustele vastamist. Ühtlasi tõuseb RIA töökoormus tulenevalt AJ-ga liidestumist puudutava järelevalveülesande lisandumisest. RIA-le kaasneva mõju täpsemaks hindamiseks eelnõu koostamise käigus paluvad VTK koostajad RIA tagasisidet.

#### **Mõju halduskoormusele**

Andmesubjektide halduskoormus väheneb märkimisväärselt, kuna AJ kasutuselevõtt võimaldab saada ülevaate oma andmete kasutamisest ilma teabenõudeid või juurdepääsutaotlusi esitamata. Ettevõtjate ja vabaühenduste halduskoormus oluliselt ei kasva, sest nende roll piirdub üksikute logikirjete selgitamisega juhuks, kui andmesubjekt esitab täpsustava päringu. Selline koormus on juba ka täna olemas, sest selgitustaotluste esitamine on juba täna võimalik.

#### **6.2. Riiklik Postkast**

#### **6.3. Andmete teabevärv**

RIHA kooskõlastusprotsessi ette nägevad sätted tunnistatakse kehtetuks, andmekogude registreerimise kohustus säilib, kuid kujundatakse ümber. RIHA kui keskkonna ülalpidamisest loobutakse ning RIHA määrus tunnistatakse kehtetuks. Andmekogude registreerimine hakkab toimuma ATV-s, mitte enam RIHA-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.

### Mõju majandusele

Rakendamisel kaasneb majandusele eeldatavasti mõõdukas kuni oluline positiivne mõju, mis väljendub peamiselt kaudselt ehk läbi andmepõhise majanduskasvu soodustamise ja andmete taaskasutuse võimaluste parendamise. ATV-st kujundatakse üks keskne portaali, mille kaudu avaldatakse nii andmekogude andmekirjeldused, andmekoguväliste andmete andmekirjeldused kui ka avaandmed. Riik ei jätkata RIHA kui eraldiseisva keskkonna ülalpidamist. Seeläbi ei teki andmevaldkonna huviliste, sh ettevõtjate seas ka paralleelsüsteemide kasutamise kaasnemat võimalikku segadust. Teisisõnu on teave avaliku sektori andmetöötlemise kohta, olgu see siis ülevaade andmekogudest ja nendega seotud infosüsteemidest (andmekogude kataloog), andmekirjeldused, avaandmed või muu selline, kõik kättesaadav ATV-st kui ühest keskest kanalist ja seda maksimaalses ulatuses masinloetavalt.

Ühest keskest 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.

Dokumenteerimiskohustuse kehtestamine kogu tehisarulahenduse elutsükli ulatuses on positiivse majandusliku mõjuga võimaldades erinevatel osapooltel saada ülevaade realiseeritud lahendustest, nende mõjust ning teadmise, kuidas on võimalik loodud taaskasutada.

### Mõju riigivalitsemisele (riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele)

Rakendamisel kaasneb riigivalitsemisele oluline ja valdavalt positiivne mõju, kuid sellega kaasnevad riskid on oluliselt vähemintensiivsed kui teistel kaalutud lahendustel.

Andmekogude vastutavatel töötajatel (praktikas sageli ka volitatud töötajatel) lasuvatest, RIHA kooskõlastusprotsessiga seotud tänaastest koormavatest kohustustest loobutakse. Samuti loobutakse RIHA kui eraldiseisva keskkonna ülalpidamisest, milles täna andmekogusid registreeritakse ja millesse andmekogude vastutavad töötajad andmekogu registreerimiseks ja dokumentatsiooni kooskõlastamiseks teavet peavad esitama. 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 senisest ulatuslikuma koostamise ja avaldamise kohustuse, mistõttu võib andmekogude vastutavate ja volitatud töötajate töökoormus teatud ulatuses kasvada (nt võib kaasneda vajadus värvata asutusse andmehaldur või koolitada olemasolevat personali). Samuti tuleb asutustes, kus seda veel tehtud ei ole, kasutusele võtta andmehaldustarkvara, mis võimaldab andmekirjeldusi ATV-s pidevalt ajakohasena hoida. See suurendab lühikeses vaates asutuse töökoormust, kuid loob keskmises ja pikas plaanis eelduslikult paremad eeldused andmekorralduse kvaliteedi paranemiseks.

Ennetava andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamise asemel liigutakse kooskõlastusmenetlustes aktiivsemalt osalemise, riskipõhise seire ja juhendamise suunas. RIA

vaatest väärrib märkimist, et RIHA kui eraldi registri ja infosüsteemi sulgemisega väheneb selle keskkonna ülalpidamisega kaasnev töökoormus ja ressursikulu. Samas saab RIA kohe selle asemel ülesandeks ATV kui ühe keske süsteemi haldamise, asutuste ja ATV vaheliste liidestusvõimaluste arendamise ning asutuste nõustamise ja koolitamise. Seega kokkuvõttes saab vaatamata RIHA sulgemisele ja RIHA kooskõlastusprotsessist loobumisele prognoosida RIA töökoormuse kasvu.

AKI kui teabe avalikustamise ning andmekogude asutamise ja pidamise eest vastutava järelevalveasutuse jaoks tähendab üleminekuvajadust tänaselt, n-ö reaktiivselt RIHA kooskõlastusprotsessilt proaktiivsemat panustamist nõudvale riskipõhisele seirele ja samuti tihedamat koostööd Justiits- ja Digiministeeriumiga, et AKI seisukohtadega oleks arvestatud juba andmekogu aluseks oleva õigusakti VV reglemendi järgses kooskõlastusmenetluses (kui tegemist on sellise õigusaktiga, mis VV reglemendi järgi kooskõlastamisele kuulub). AKI jaoks muutub ATV lisaks kõigele muule ka tööriistaks, mille abil on võimalik haldusjärelevalvet läbi viia. Järelevalverolli muutumine ja seirepõhisele nõuetelevastavuse kontrollile üleminek võib endast aga kujutada võimalikku lisakoormust, mis võib nõuda täiendavat tööjõudu.

Kokkuvõtvalt suureneb iga üksiku asutuse vastutus andmekogude asutamise ja pidamise nõuete järgimisel ning andmekirjelduste avaldamisel märkimisväärselt, sest nõuete täitmise kontroll muutub sisult seiravaks ja tagantjärele toimivaks. Siiski ei ole siinse alternatiivi järgi pakutavad muudatused nii intensiivsed kui muud kaalutud võimalikud lahendused. Kahtlemata tuleb aga siinsegi alternatiivi järgseid regulatiivseid muudatusi toetada mitteregulatiivsete meetmetega: juhendmaterjalid, selgitus- ja koolitustöö jms, et asutuste tänased andmehalduse alased vajakajäämised ei takistaks muudatustest oodatava positiivse mõju realiseerumist.

#### Mõju infoühiskonnale

Kavandatud muudatustega kaasneb infoühiskonnale eeldatavasti oluline positiivne mõju. ATV muutub üheks keskeks kanaliks. ATV kõrval ei säilitata paralleelse keskkonnana RIHA-t ning kogu seal kajastuv info liigub ATV-sse. See lihtsustab nii avaliku sektori töötajate, KOV-de kui ka andmete rist- ja taaskasutusest huvitatud isikute jaoks riigi andmekorralduse üldarusaadavust.

Kaotatakse suur osa tegevustest, mida asutused on pidanud tehniliseks „topelttegevuseks“ ja tarbetuks käsitööks (nt sama info mitmekordne esitamine kahte eraldi süsteemi). Avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise koha ning andmekogude nn kataloogi koondamine ühte portaali muudab andmevaldkonnast huvitatud isikute ja asutuste jaoks neile vajaliku materjali leidmise hõlpsamaks.

Keske avaliku tehisarulahenduste nimekirja loomine parandab läbipaistvust, suurendab avalikkuse ja huvigruppide teadlikkust ning tugevdab usaldust avaliku sektori algoritmiliste otsuste vastu. Lisaks sellele toetab nimekirja loomine tehtud lahenduste taaskasutust ning seeläbi vähendab arendustele kuluvat aega ja raha.

#### Mõju teadus- ja arendustegevusele

Muudatuste rakendamiseks kaasneb teadus- ja arendustegevusele potentsiaalselt märkimisväärne positiivne mõju, mis on sisuliselt sarnane I ja III alternatiivi juures kirjeldatuga.

#### Mõju ettevõtjate, elanike ja mittetulundusühingute halduskoormusele

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 printsiibi efektiivsemaks rakendamiseks ja seeläbi ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks.

Olulised riskid:

- RIHA kooskõlastusprotsessist loobumisel kaob andmekogude asutamise ja pidamise juurest üks nn kvaliteedikontrolli etapp, mille eesmärk on ennetada, et õigusvastased või tehniliste nõuetele mittevastavad andmekogud ei jõuaks asutamiseni või vähemalt kasutusele võtmiseni. Kuigi säilib andmekogude registreerimise kohustuse (ATV-s), ei asenda see üks-üheselt sisulist eelhindamist, mida RIHA kooskõlastusprotsess (kuigi praktikas mittetoimiv) ette nägi;
- Kuigi RIHA kooskõlastusprotsess ei toiminud praktikas ka seni, tekitab sellest täielik loobumine koos RIHA kui keskkonna sulgemisega küsimuse, kas riik on valmis liikuma suuresti *post-hoc* kontrolli mudelile, kus probleemid (näiteks seoses andmekogu andmekoosseisu tehnilise ja õigusaktis sätestatu vahelise kooskõllaga) võivad tulla ilmsiks mitte enne andmekogu kasutuselevõtmist, vaid tagantjärele, peamiselt seire ja järelevalvemenetluste käigus. Sellel on eriline kaal isikuandmete kaitse ja andmete ühekordse küsimise põhimõtte järgimise seisukohalt.
- ATV muutmine üheaegselt nii avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise keskkonnaks kui ka andmekogude „kataloogiks“ toob sellesse süsteemi kokku rohkem funktsionaalsuseid, rolle ja ootusi kui senises RIHA ja ATV „jagatud“ mudelis. Kui ATV tehnilist arhitektuuri, äriprotsesse ja kasutajaliidest ei kavandata piisavalt läbimõeldult, võib tekkida ühes süsteemis liigne keerukus, mis tegelikkuses hoopis raskendab nii kasutatavust, nõuete järgimise seiret kui ka haldusjärelevalvet;
- Kuna muudatuse edukas rakendamine eeldab olulist mitteregulatiivset tuge (protsesside efektiivsemaks muutmine asutustes, juhendite koostamine, koolitus- ja selgitustöö, riskipõhiste seiremeetodite väljatöötamine), esineb arvestatav risk, et nende meetmete alarahastamisel või alahindamisel asendatakse üks mittetoimiv regulatsioon (RIHA kooskõlastusprotsess) uue, kuid samuti praktikas mittetoimivaga;
- ATV rolli märkimisväärne laiendamine ja asutuste ülesannete muutmine sellega kaasnevaid ressursse võimaldamata võib suurendada RIA ja teiste võtmeasutuste (tänapäev RIHA kooskõlastajad) töökoormust ulatuses, mida ei ole võimalik katta olemasolevate ressurssidega, kuid milleks ei ole võimalik ette näha ka muid rahalisi katteallikaid.

#### **6.4. Riiklik dokumendihaldussüsteem DORIS**



## 1.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Kavandatava muudatuse sihtrühm on keskvalitsuse asutused, ca 160 riigiasutust ligi 33 900 töötajaga. 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 erinevate 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 kasutuselevõtiga 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, funktsionaalsuse ja uute protsesside omandamiseks. Paralleelne töö vanas ja uues süsteemis, andmete korrastamine ja ajalooliste dokumentide ümberstruktureerimine võivad ajutiselt suurendada töökoormust ning põhjustada stressi.

Asutusel tekib muudatuste juhtimise koormus ning vajadus panustada koolitusse ja kasutajatoesse. Ebapiisava juhendamise korral suureneb vigade risk, mis võib mõjutada töö kvaliteeti ning õigusnõuete täitmist.

Nimetatud negatiivsed mõjud on lühiajalised ning on maandatavad piisava koolituse, selge muudatuste juhtimise ja realistliku ajakava. Negatiivsed lühiajalised mõjud kompenseerib muudatuse pikaajaline mõju töö efektiivsuse, läbipaistvuse ja ressursitõhususe suurendamise näol.

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 asutusteülesed 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 infoturbe	Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutamine võimaldab rakendada ühtseid isikuandmete kaitse ja infoturbe meetmeid. Iga süsteemi kasutatav 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

## 1.2. Mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale

Keskse dokumendihaldussüsteemi kasutuselevõtt avaldab positiivset mõju infoühiskonnale, 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 taaskasutatavuseks, 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 kasutajasõbralikkust ja usaldusväarsust infoühiskonnas.

Lisaks loob keskne süsteem eeldused innovaatiliste digitaalsete lahenduste edasiseks arendamiseks, sh automatiseerimiseks ja süsteemide vaheliseks andmevahetuseks, mis toetab andmepõhist juhtimist ja otsustamist avalikus sektoris ning võimekust pakkuda kaasaegseid ja kestlikke e-teenuseid. Samuti aitab see vähendada avaliku sektori digitaalset jalajälge 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.

### **1.3. Mõju riigieelarvele**

Dokumendihaldussüsteemi arendustööde tellija on Riigi Tugiteenuste Keskus. Dokumendihaldussüsteemi arendamine on kavandatud etapiviisiliselt. Arendustöid rahastatakse riigieelarvest. Esimese etapi investeringumaht on hinnanguliselt 2 349 900 eurot ning täpsustub arendustööde käigus. Järgnevate etappide rahastus sõltub süsteemi kasutuselevõtu tulemustest ja edasistest arenguplaanidest.

Dokumendihalduse riikliku infosüsteemi majutus, hooldus ja arendamine süsteemi valmimise järgselt ei too kaasa täiendavat mõju riigieelarvele võrreldes senise olukorraga. Dokumendihaldussüsteemide arendamise ja ülalhoiu kulud on ka varasemalt riigiasutuste poolt riigieelarvesse planeeritud. Uuele süsteemile üleminekul kasutatakse täna kasutusel olevatele süsteemidele kavandatud kulusid uue keskse dokumendihaldussüsteemi tarbeks. Lähtuvalt eeltoodust ei kehtestata riigiasutustele uusi rahalisi kohustusi ega suurendata riigieelarvelisi kulusid.

### **1.4. Mõju isikute põhiõigustele**

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

Põhiõiguste riivele on olemas selge õiguslik alus seaduse tasandil, kus on määratletud süsteemi eesmärk, töödeldavate andmete liigid, säilitamise üldraamistik ning vastutavate ja volitatud töötajate 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 andmetöötluse praktikaid, vähendada andmete killustatust ning rakendada tõhusamaid turva- ja järelevalvemehhanisme kui senine hajutatud lahenduste kasutamine. Sama eesmärki ei ole võimalik saavutada sama tõhusalt vähem 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. MKS muudatuse mõjud**

### **6.5.1. 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 erinevad volituste haldamise funktsionaalsused on RIAs 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, st see ei too automaatselt kaasa uusi kohustusi, piiranguid ega täiendavat halduskoormust. Võimalus hallata Pääsukese kaudu oma volitusi on vabatahtlik ning nii kaua, kuni Pääsukest ei kasutata, ei teki RIA-l ka juurdepääsu sihtrühma maksusadaladusele. Juhul, kui siiski otsustatakse Pääsukest kasutada, tähendab see praktikas 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 nende 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 üldreeglina tegemist ühekordse toiminguga, mida on vaja teha vaid kord mitme aasta jooksul.

Ebasoodsate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, 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 teekaart, 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.

## 7.2. Riiklik postkast

Aasta	Investeeringud (€)	Tööjõukulu (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
<b>Kokku</b>	<b>3 061 000</b>	<b>853 000</b>	<b>2 495 000</b>	–	<b>6 409 000</b>

## 7.3. Andmete teabevärv

- Asutuste andmehaldustarkvarade (andmekataloogide) esmane soetamine: 30 x 25 000€ = 750 000€
- Riigi kõige olulisemate andmekogude kirjelduste loomist ja ajakohasena hoidmist toetavate lahenduste pikaajaline kulu kokku 350 000€ aastas.
- AKI-il vajadus järelevalveks: 120 000€

## 7.4. DORIS

Arendustöid rahastatakse riigieelarvest. Esimese etapi investeeringumaht on hinnanguliselt 2 349 900 eurot.

## 8. Rakendusaktid

Eelnõu laiendab Eesti teabevärava volitusnormi AvTS § 32<sup>1</sup> lg-s 5 Vabariigi Valitsusele, et oleks võimalik lisada Eesti teabeväravasse ka andmekirjeldused.

Eelnõu sisaldab järgmisi uusi volitusnorme Vabariigi Valitsusele:

- AvTS § 43<sup>11</sup> lg 9 - volitusnorm andmejälgija nõuete kasutusele võtmisele, kasutamisele, haldamisele ning majandusliku põhjendatuse hindamisele.
- AvTS § 43<sup>12</sup> lg 6 – volitusnorm riikliku postkasti põhimäärusele ja selle sisule.
- AvTS § 43<sup>13</sup> lg 5 – volitusnorm dokumendihalduse riiklikule infosüsteemi DORIS põhimäärusele ja selle sisule.

Rakendusaktide kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa 1). Tegemist on esialgsete kavanditega, mis võivad veel muutuda.

## 9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras mõne erandiga. Erandid on järgmised:

- Andmejälgija kohustuslikkuse sätted jõustuvad 1. juunil 2027. Esiteks vajab kohustuslikuks muutmine korralduslikku ja tehnilist eeltööd, sest kohustus tähendab andmekogudele liidestumist, logikirjete ühtlustamist ning protsesside kohandamist (sh erandite rakendamine ja RIA teavitamine erandile tuginemisel). Eelnõu järgi luuakse kohustuse täitmiseks ka rakenduslik raamistik (sh Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatavad andmejälgija nõuded, kasutuselevõtu ja haldamise tingimused ning majandusliku põhjendatuse hindamise kord), mis eeldab enne jõustumist nii määruse ettevalmistamist kui ka selleks vajalike juhiste ja töökorralduse kujundamist.
- dokumendihaldussüsteemi DORIS sätted jõustuvad 1. juulil 2027. Jõustumisaja sätestamisel lähtuti dokumendihaldussüsteemi arenduse ja kasutuselevõtu kavandatud ajakavast. See aeg on asutuste vaheline kokkulepe ja piisav uue süsteemi kasutusele võtmiseks.
- Riikliku postkasti kasutamise kohustuslikkuse sätted teabe edastamiseks jõustuvad 24. aprillil 2030. Vana riikliku postkastiga seotud sätted tunnistatakse osaliselt kehtetuks alates 24.04.2030, kuna selleks ajaks peavad asutused olema üle läinud uuele postkastiteenusele. Teatud ajal on saadaval mõlemad postkastiteenused ja 24.04.2030 on viimane päev viia oma kirjad üle uue teenuse alla.

## 10. Eelnõu kooskõlastamine ja kaasamine (lisatakse peale I kooskõlastusringi)

AvTS muutmise eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ... ning arvamuse avaldamiseks ...

Märkuste ja ettepanekute kohta on selgitusi antud seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelites (lisa).