

## Avaliku teabe seaduse ja riikliku statistika seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

### 1. Sissejuhatus

#### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse avaliku teabe seaduse (AvTS) §-i 43<sup>10</sup>, mis käsitleb andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu, ning muudetakse riikliku statistika seadust, nähes Statistikaametile ette võimaluse pakkuda andmeväljastusteenust. Kehtiv õigus ei võimalda juriidilisel isikul selgelt ja ühtselt anda luba riigi infosüsteemides olevate neid puudutavate andmete edastamiseks kolmandatele isikutele, mistõttu toimub andmete edastamine ühtse korrata ja erinevatel viisidel. Eelnõu eesmärk on luua õiguslik alus andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamiseks olukorras, kus eraõiguslik juriidiline isik soovib edastada temaga seotud andmeid riigi infosüsteemist kolmandale isikule. Eelnõuga luuakse eraõigusliku juriidilise isiku jaoks ühtne keskne lahendus, mis võimaldab hallata andmenõusolekuid ja volitusi ning tagada andmevahetuse õiguspärasuse tõendatavuse. Samuti laiendatakse isikute ringi, kellele füüsiline isik saab nõusoleku alusel andmeid edastada. Eelnõu eesmärk on parandada ettevõtjate andmete turvalist ja õiguspärast edastamist ning luua ettevõtjate jaoks selge ja läbipaistev raamistik nõusolekute ja volituste haldamiseks keskse andmekogu kaudu.

Muudetakse ka riikliku statistika seadust, kus täpsustatakse Statistikaameti ülesandeid, lisatakse võimalus pakkuda andmeväljastusteenust ning nähakse ette andmeväljastusteenuse õiguslik raamistik. Muudatus võimaldab Statistikaametil pakkuda andmete väljastamise teenust selgete ja ühtsete reeglite alusel. Eesmärk on pakkuda eraõiguslikele juriidilistele isikutele andmete väljastamise teenust, mille tulemusel väheneb ettevõtjate halduskoormus.

Muudatusel on positiivne mõju nii ettevõtjatele kui ka avalikule sektorile. Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamine vähendab ettevõtete halduskoormust, sest võimaldab riigi infosüsteemist ettevõtetel oma andmeid lihtsamalt edasi jagada ning hallata ühes kohas oma nõusolekuid ja volitusi. Statistikaameti võimalus pakkuda andmeväljastusteenust suurendab andmete taaskasutust ning toetab uute teenuste kasutuselevõttu.

#### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi digiriigi osakonna AI ja andmete talituse juhataja Ott Velsberg ([teenistusest](#) lahkunud), sama talituse andmete taaskasutuse programmijuht Regiina Sepp (5448 0113, [regiina.sepp@justdigi.ee](mailto:regiina.sepp@justdigi.ee)) ning õiguspoliitika osakonna andmekaitseõiguse talituse nõunik Kristel Niidas (5305 5220, [kristel.niidas@justdigi.ee](mailto:kristel.niidas@justdigi.ee)). Eelnõu ja seletuskirja koostamisse oli kaasatud Statistikaamet.

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik ([mari.koik@justdigi.ee](mailto:mari.koik@justdigi.ee)).

### 1.3. Märkused

Eelnõu kohaselt muudetakse järgmisi seadusi:

- avaliku teabe seadus (AvTS) avaldamismärkega RT I, 06.03.2026, 3;
- riikliku statistika seadus (RStS) avaldamismärkega RT I, 11.03.2022, 2.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi<sup>1</sup> punkti 259 eesmärgiga „Andmenõusolekuteenuse funktsionaalsuste laiendamiseks juriidilistele isikutele tehnilise valmisoleku tagamine“. Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääletenamus.

### 2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on laiendada andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamist ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele (edaspidi *ettevõtja*). Kuigi andmenõusolekuteenuse esmaseks eesmärgiks on anda andmesubjektile õigus jagada oma riigisektorist saadud andmeid ettevõtjatele, siis analüüsis „Ettevõtte andme jagamise võimalused riigis“<sup>2</sup> on esile toodud, et ka juriidilised isikud vajavad andmete jagamise teenust. Täpsemalt on analüüsis välja toodud digiriigi arengukava tulevikuvaade, mis võimaldaks ettevõtjatel jagada nende kohta käivaid andmeid mugavalt edasi.<sup>3</sup> On oluline mainida, et Euroopa andmestrategie on seadnud tähtsale kohale n-ö andmepõhise lähenemise.<sup>4</sup> Euroopa Komisjon on oma 2020. andmestrategie teatises eraldi eesmärgina nimetanud andmete kättesaadavust, sh avaliku sektori teabe kasutamist ettevõtjate poolt ehk riigilt ettevõtjatele andmete jagamise.<sup>5</sup> Euroopa Parlament toetas oma 2021. aasta resolutsioonis Euroopa andmestrategie rõhuasetusi, nimetades samuti olulise punktina ettevõtjate vahel ja ettevõtjatelt riigile andmete vahetamise soodustamist.<sup>6</sup> Eelnõuga nähakse ette võimalus ettevõtjal oma andmeid kolmandate isikutega jagada. Andmeliiklus võib toimuda ettevõtja soovil nii avaliku sektori asutusele kui ka teisele ettevõtjale.

Näiteks soovivad ettevõtjad pakkuda selliseid teenuseid, mida tarbivad teised ettevõtjad, et neid abistada ja vabastada asjatust töökoormusest. Juba riigi käes olevate andmete edastamine teisele teenuse osutajale vähendaks kindlasti ettevõtja töökoormust. Näiteks on turul mitmeid pakkujaid,<sup>7</sup> kes abistavad ettevõtjaid kestlikkusaruannete koostamisel. 14. detsembril 2022. aastal vastu võetud kestlikkusaruandluse direktiiv, mis võeti üle raamatupidamise seadusesse, nähes ette ettevõtjate kohustuse avalikustada kestlikkusteave majandusaasta aruandes. Kestlikkusaruandes käsitletakse ettevõtte ärimudeli ja väliste tegurite mõju keskkonnale, ühiskonnale ja juhtimisele.<sup>8</sup> Kohustusi, kus ettevõtjat saaks Statistikaameti andmete najal toetada, on teisigi, nt peagi jõustuv palgalõhe aruandluse direktiiv, mis võetakse eeldatavasti

---

<sup>1</sup> [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm | Eesti Vabariigi Valitsus](#)

<sup>2</sup> [https://www.kratid.ee/files/ugd/7df26f\\_0f4c611fb8e242218adcad551b733caf.pdf](https://www.kratid.ee/files/ugd/7df26f_0f4c611fb8e242218adcad551b733caf.pdf)

<sup>3</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. [Digiühiskonna arengukava 2030](#), lk 18.

<sup>4</sup> Euroopa Komisjon. [Euroopa andmestrategie](#).

<sup>5</sup> Euroopa Komisjon. [Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Euroopa andmestrategie](#). Brüssel, 19.02.2020. COM(2020) 66 final, punkt 4 (probleemid).

<sup>6</sup> Euroopa Parlament. [Euroopa Parlamendi 25. märtsi 2021. aasta resolutsioon Euroopa andmestrategie kohta 2020/2217\(INI\)](#).

<sup>7</sup> Nt [Milton](#), [DGE](#), [Intelix Insight](#) jne.

<sup>8</sup> Rahandusministeerium. [Kestlikkusaruandlus](#).

üle soolise võrdõiguslikkuse seadusesse. Direktiivi kohaselt peavad teatud ettevõtjad koostama aruande kindlate näitajate kohta. Kohustus lasub suurematel ettevõtjatel ning rakendub järkjärgult.<sup>9</sup> Aja jooksul võib selliseid kohustusi lisanduda veelgi, mistõttu muutub andmete taaskasutuse küsimus üha asjakohasemaks.

Statistikaamet kogub riikliku statistika kui oma põhiülesande raames hulgaliselt andmeid.<sup>10</sup> Oma ülesannete täitmiseks saadakse andmeesitajatelt andmeid elektrooniliselt või paberil, nii riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt kui ka andmekogudest. Riiklikud andmekogud, mida Statistikaamet kasutab, on loetletud Statistikaameti veebilehel (nt ärireister, ehitisregister, e-toimiku süsteem, ravikindlustuse andmekogud jne).<sup>11</sup> Samuti esitavad ettevõtjad suure hulga andmeid Statistikaametile küsimustike kaudu, mis on leitavad ameti veebilehelt.<sup>12</sup> Riiklikku statistikat eristavad muust ametkondlikust statistikast just rakendatud põhimõtted ja kvaliteedikriteeriumid.<sup>13</sup> Seega on Statistikaametil suur hulk kvaliteetseid andmeid, mida säilitatakse üsna pikalt<sup>14</sup> ning mille tõttu nähakse kogutud ja säilitatud andmetel suurt taaskasutamise potentsiaali.

Eelnõu eesmärk on laiendada andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamist ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele ning luua selge ja ühtne raamistik olukordadeks, kus ettevõtja soovib, et riigi infosüsteemis (sh Statistikaametis) tema kohta olemasolevad andmed edastataks tema määratud kolmandale isikule. Eelnõuga koondatakse nõusolekute ja volituste andmine, haldamine, tagasi võtmine ning andmevahetuse õiguspärasuse tõendamine keskse lahenduse alla, vähendades killustatust ja erilahendusi asutustes.

Nõusolekupõhine lähenemine on kooskõlas statistika konfidentsiaalsuse üldpõhimõttega, mille kohaselt konfidentsiaalseid andmeid kasutatakse üksnes statistilisel eesmärgil, välja arvatud juhul, kui statistiline üksus on andnud selleks ühemõttelise nõusoleku muuks kasutuseks. Riikliku statistika seaduses on sätestatud, et riikliku statistika tegijal on õigus levitada isiku otsest või kaudset tuvastamist võimaldavaid andmeid isiku nõusolekul (RStS § 35 lg 2).

Oluline on eristada põhimõttelist lubatavust nõusoleku olemasolul ja avaliku asutuse pädevust osutada standardiseeritud teenust, mille raames andmeid ettevõtja taotlusel ette valmistatakse ja edastatakse kolmandale isikule. Praktikas on nõusolekud olnud killustatud ning puudunud ühtne mehhanism nõusoleku andmiseks, haldamiseks ja tagasi võtmiseks ning edastuse tõendamiseks. Seetõttu luuakse AvTS-is keskne nõusolekute ja volituste haldamise andmekogu ning täpsustatakse selle kasutusala ka juriidiliste isikute puhul.

Lisaks nähakse eelnõuga Statistikaametile ette selge õiguslik alus osutada ettevõtjatele andmeväljastusteenust. Andmeväljastusteenus on eelnõu kohaselt andmete töötlemine ja edastamine kolmandale isikule juriidilise isiku nõusoleku alusel, kasutades kesket nõusolekute ja volituste haldamise andmekogu. Eelnõu ei eelda, et Statistikaamet looks eraldi nõusolekuteenust.

Programmivälise statistikatöö regulatsioon (RStS § 20) ei ole sobiv universaalseks aluseks

<sup>9</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. [Palkade läbipaistvus](#).

<sup>10</sup> Riikliku statistika eesmärgid, mis võimaldavad Statistikaametil andmeid koguda, on väga laiad – riikliku statistika eesmärk on kajastada ühiskonna olukorda ja muutusi ning varustada ühiskonda rahvastiku, sotsiaalvaldkonna, majanduse ja keskkonna arengu seisukohalt olulise teabega, sealhulgas arengukavade ja prognooside koostamiseks, erinevate poliitikate kujundamiseks, teadus- ja rakendusuuringute tegemiseks ning teadmuspõhiste otsuste langetamiseks (RStS § 1 lg 2).

<sup>11</sup> Statistikaameti veebileht. [Riiklike andmekogude kasutamine](#).

<sup>12</sup> Statistikaameti veebileht. [Küsimustikud](#).

<sup>13</sup> [739 SE](#) seletuskiri, lk 4.

<sup>14</sup> Statistikaameti veebileht. [Andmekaitse](#).

ettevõtjapõhistele andmeedastustele, kuna programmivälise statistikatöö käigus levitatavaid andmeid on lubatud kasutada üksnes statistilisel või teaduslikul eesmärgil. Andmeväljastusteenuse kasutuslood ei pruugi olla käsitatavad statistikatööna RStS tähenduses, mistõttu on vajalik sätestada Statistikaametile õigus teenuse osutamiseks.

Juriidilise isiku nõusolek ei ole IKÜM-i mõttes andmesubjekti nõusolek; kui edastatav andmekomplekt sisaldab ka füüsiliste isikute isikuandmeid, peab ettevõtjal olema nende edastamiseks iseseisev õiguslik alus.

Analüüsis toodi veel esile, et andmete taaskasutamine lihtsustab haldusesisest asjaajamist, mis toetab riigi aktiivseid samme teabe jagamiseks. Ka haldusmenetluse seadus sätestab: „Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele“ (HMS § 5 lg 2). Haldusmenetluse käsiraamatu autorid on samuti tõdenud, et viidatud sättega on soovitud piirata kodanikult nõutavate dokumentide hulka ja kui vähegi võimalik, peaks pädev asutus otsuse tegemiseks suhtlema info kogumiseks teiste asutustega, mitte kasutama inimest justkui käskjalana.

Tänapäeva infotehnoloogia võimaldab asutustel omavahel lihtsalt ja kuluefektiivselt infot vahetada, nt riigilõivu maksmise või äriregistrisse kantud andmete kohta. Seetõttu ei tohiks kodanikku või ettevõtjat tarbetult edasi-tagasi suunata (HMS § 5 lg 2).<sup>15</sup> Sama põhimõtet tuleks järgida ka ettevõtjate puhul olukorras, kus riigil on andmed olemas, kuid ettevõtja vajaks neid oma uue kohustuse täitmisel ja/või sooviks neid taaskasutada. Eelnõuga kavandatav õiguslik lahendus seisneb avaliku teabe seaduse täiendamises, laiendades andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutusala ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Sellega luuakse ettevõtjatele võimalus anda, hallata ja tagasi võtta andmetöötluseks antud nõusolekuid ühes keskses riiklikus andmekogus. Lisaks nähakse eelnõuga Statistikaametile ette selge õiguslik alus ettevõtjatele andmete väljastamise teenuse osutamiseks nõusoleku alusel.

Eelnõuga võimaldatakse ettevõtjate andmetöötluseks antud nõusolekuid hallata keskses riiklikus andmekogus, täiendades AvTS-is andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu sätteid. Samuti võimaldatakse eelnõuga Statistikaametil pakkuda ettevõtjatele andmete väljastamise teenust, luues selliseks tegevuseks õigusliku aluse. Eelnõu seadusena jõustumine vähendab ettevõtjate halduskoormust, sest ei ole vaja esitada samu andmeid korduvalt erinevatele asutustele ja teenuseosutajatele. Samal ajal väheneb ka avaliku sektori töökoormus, sest andmete väljastamine toimub edaspidi andmeväljastusteenuse kaudu. Majanduslikus plaanis loob eelnõu eeldused uuteks andmepõhisteks teenusteks ning suurendab riigi kogutud andmete taaskasutust.

Eelnõuga ei välistata võimalust, et andmete väljastamise teenust pakuvad teised asutused, kasutades ettevõtjate nõusoleku saamiseks andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu. Asutused, kes soovivad samuti andmete väljastamise teenust pakkuda, peavad üle vaatama neile antud ülesanded ja pädevused, kas need võimaldavad seda juba praegu teha või tuleb teha muudatusi.

Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsust ei koostatud, sest kavandatavad muudatused tuginevad olemasolevatele andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu lahendustele. Eelnõu aluseks olevad probleemid ja võimalikud lahendused on põhjalikult käsitletud analüüsis

---

<sup>15</sup> Justiits- ja Digiministeerium. [Analüüs. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile](#). 2021, lk 12.

„Ettevõtte andmeajamisteenuse võimalused riigis“ ning arutatud läbi sihtrühmadega kaasamiseminaril.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

#### **3.1. Eelnõu sisu**

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist, millest esimene sätestab AvTS-i kavandatud muudatused, teine avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse muutmise muudatust, kolmas RStS-i muudatused.

#### **Eelnõu § 1. Avaliku teabe seaduse muutmine**

**Eelnõu § 1 punktidega 1–4** täiendatakse AvTS §-i 43<sup>10</sup>, mis reguleerib andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu.

**AvTS § 43<sup>10</sup> lõikes 2** täiendatakse andmekogu andmestikku juriidilise isiku nõusoleku andmestikuga. Andmekogu koosseisu täiendatakse juriidilise isiku nõusolekuga. Edaspidi koosneb andmekogu kolmest järgmisest andmestikust:

- 1) andmenõusoleku andmestik, mis teenib füüsilise isiku nõusoleku haldamise eesmärki;
- 2) volituste haldamise andmestik, mis võimaldab hallata ja kontrollida volitusi;
- 3) juriidilise isiku nõusoleku andmestik, mis võimaldab hallata eraõigusliku juriidilise isiku antud nõusolekut andmete edastamiseks.

Selline jaotus võimaldab eristada andmete töötlemise eesmärke ning tagada andmete eesmärgipärase kasutamise. On oluline silmas pidada, et endiselt jääb kehtima põhimõte, et andmekogu andmestikke omavahel kokku panna ei tohi ning iga andmestikku tohib kasutada üksnes lõikes 1 sätestatud eesmärkidel.

**AvTS § 43<sup>10</sup> lõiget 3** täiendatakse, tuues välja andmekoosseisu, mida juriidilise isiku andmestik sisaldab. Andmekoosseis ei erine oluliselt varasemast loetelust. Samuti tehakse tehniline muudatus, sätestades lõike 3 sissejuhatavas lauseosas, et andmekogus töödeldakse „andmeid“, mitte „isikuandmeid“, kuna loetelu sisaldab lisaks isikuandmetele ka n-ö tavalisi andmeid.

**AvTS § 43<sup>10</sup> lõiget 3<sup>1</sup>** täiendatakse tingimusega, et sarnaselt andmesubjekti nõusolekuga on andmekogu kasutamine kohustuslik juhtudel, kus andmeid edastatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogudest infosüsteemi andmevahetuskihi vahendusel juriidilise isiku nõusoleku alusel. Muudatusega tagatakse, et andmete edastamine toimub ühtses, kontrollitavas ja läbipaistvas keskkonnas, ning hoitakse ära tarbetud kulutused lisaarendusteks, kasutades nõusolekute kontrollimiseks keskselt riiklikku andmekogu.

#### **Eelnõu § 2. Riikliku statistika seaduse muutmine**

2019. aasta 1. veebruaril jõustunud riikliku statistika seaduse muudatusega täiendati Statistikaameti ülesandeid andmeajamisteenusega. Selleks, et Statistikaametil oleks juriidilise isiku nõusoleku alusel võimalik ettevõtja andmeid kolmanda isikuga jagada, on vaja talle ette näha õigus pakkuda andmeväljastusteenust. Seega on ülesannete täiendamisel lähtutud samast loogikast, mida kasutati andmeajamisteenuse reguleerimisel.

**Eelnõu § 2 punktidega 1 ja 2** muudetakse RStS § 9 lõiget 1, täiendades Statistikaameti tegevuste loetelu andmeväljastusteenusega (vt eelnõus kavandatud RStS-i täiendamine §-ga

20<sup>2</sup>), RStS § 9 lõiget 2 täiendatakse punktiga 4<sup>2</sup>. Statistikaameti ülesannete loetellu lisatakse andmeväljastusteenus. Statistikaameti uus ülesanne on oluline loetelus välja tuua. See kajastab Statistikaameti rolli mitte ainult riikliku statistika koostajana, vaid ka andmete vahendajana seaduses sätestatud alustel.

**Eelnõu § 2 punktiga 3** täiendatakse seadust §-ga 20<sup>2</sup>, mis sätestab andmeväljastusteenuse.

**Lõikes 1** on defineeritud andmeväljastusteenuse mõiste. Andmeväljastusteenus on määratletud kui andmete töötlemine ja edastamine kolmandale isikule juriidilise isiku nõusoleku alusel, kasutades andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu. Arvestades Statistikaameti käsutuses olevate andmete iseloomu, on võimalik kasutada olemasolevaid andmeid laiemalt ning nende abil ettevõtjate halduskoormust vähendada. Nagu andmeajagamine puhul, ei ole andmeväljastusteenus oma olemuselt statistikatöö RStS-i tähenduses, vaid on osa asutuse tegevusest (ülesannete täitmisest või protsessist), mida saab käsitleda üldisemalt teenuspõhise lähenemise kontekstis. Andmeväljastusteenus võimaldab kiiremat juurdepääsu ettevõtjaga seotud teabele. Väljastatavaid andmeid võib olla vaja eeltöödelda, et nad oleks kooskõlas andmekaitseõuetega. Andmeväljastusteenus võimaldab viia senisest paremini ellu andmete ühekordse riigile esitamise printsiipi ja kasutada kord juba esitatud andmeid erinevate ülesannete täitmiseks. Andmeväljastusteenuse osutamiseks peab olema selge volitusnorm seaduses.

On oluline, et juhul kui ettevõtja soovib, et kolmandale isikule väljastatakse ka isikuandmeid, peab tal selleks olema IKÜM-i artikli 5 lõikes 1 nimetatud õiguslik alus, olgu selleks siis leping või muu juriidiline kohustus. Ettevõtja ehk isikuandmete vastutav töötaja peab tagama õigusliku aluse olemasolu ning Statistikaamet on siin isikuandmete volitatud töötaja. Statistikaamet peab veenduma, et väljastab õigele isikule õiged andmed, kuid ta ei vastuta olukorras, kus väljastatud andmeid asub kolmas isik töötlemas muudel eesmärkidel kui see, milleks need talle edastati. Andmeväljastusteenuse osutamisel järgivad andmete töötlejad isikuandmete kaitse põhimõtteid.

**Lõikega 2** nähakse Statistikaametile ette andmeväljastusteenuse pakkumiseks õigus töödelda riigi infosüsteemi kuuluvate teiste andmekogude andmeid, kui need andmed on riikliku statistika seaduse alusel Statistikaametil olemas ning teenuse osutamiseks vajalikud. Teenuse osutamisel on Statistikaametil õigus kontrollida teenuse osutamiseks vajalikke andmeid teistest riigi andmekogudest. Näiteks kui ettevõtja tellib Statistikaametilt andmeväljastusteenusena ülevaate oma töötajate arvu ja struktuuri kohta, võib Statistikaamet teenuse korrektseks osutamiseks kontrollida teises riigi andmekogus, näiteks töötamise registris (TÖR), kas ettevõtja esitatud töötajate arv vastab seal registreeritud andmetele. Selline päring on lubatud üksnes juhul, kui vastavad TÖR-i andmed on Statistikaametil riikliku statistika seaduse alusel niigi olemas ning neid on vaja teenuse osutamiseks.

**Lõikes 3** on sätestatud, et andmeväljastusteenuse osutamisel järgitakse isikuandmete kaitse, äri-, maksu- ja pangasaladuse kaitse põhimõtteid. Andmeväljastusteenuse osutamisel tuleb rakendada kõiki vajalikke andmetöötluse kaitsemeetmeid.

**Lõikes 4** nähakse ette, et vajaduse korral võib kehtestada andmeväljastusteenuse osutamise ja lepingute sõlmimise täpsema korra ministri määrusega. Tuleb silmas pidada, et määrusega saab vajadusel reguleerida andmeväljastusteenust sooviva ettevõtja ja Statistikaameti tegevusi. Kui ettevõtja soovib, et temaga seotud andmed edastataks teisele ettevõtjale talle mõne teenuse osutamiseks, on tegemist kahe eraõigusliku juriidilise isiku vahelise lepingulise suhtega, mille tingimusi õigusaktiga ette ei saa näha, tegemist on kahe isiku lepinguvabadusega ning riik siia ei sekku. Tegemist on lubava volitusnormiga, kuna on vaja tagada paindlikkus ja ajakohasus, arvestades tehnoloogia kiiret arengut.

**Eelnõu § 3 punktiga 4** täiendatakse RStS §-i 32 lõikega 5, milles sätestatakse andmeväljastusteenuse osutamiseks töödeldud andmete säilitamise tähtaeg. Täpsemalt on lubatud andmeid säilitada andmete töötlemise eesmärgi saavutamiseni, eesmärgiks on andmete edastamine. Mõeldud on olukorda, kus andmeid mitte üksnes ei edastata, vaid neid on vaja eeltöödelda. Selline töödeldud andmete kogum tuleb kustutada pärast andmete kolmandale isikule edastamist.

### **3.2. Eelnõu põhiseaduspärasus**

**Seotud põhiõigused:** õigus eraelu puutumatusele (PS § 26) ja ettevõtlusvabadus (PS § 31)

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

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

Eelnõuga ei looda Statistikaametile uut seaduslikku alust andmetöötluseks, vaid juriidilise isiku nõusolekul teisele osapoolle isikuandmete edastamiseks peab ettevõtjal selleks olema omaette õiguslik alus. Eelnõuga nähakse Statistikaametile ette õigus avaliku sektori asutusena pakkuda ettevõtjale andmeväljastusteenust, sh teenuse pakkumiseks töödelda isikuandmeid, olles isikuandmete osas ettevõtja volitatud töötleja.

Eelnõuga ei piirata, vaid laiendatakse ettevõtlusvabadust, võimaldades ettevõtjal temaga seotud andmeid kasutada temale vajaliku teenuse saamiseks.

### **4. Eelnõu terminoloogia**

Muudatusega võetakse kasutusele termin „andmeväljastusteenus“. Andmeväljastusteenus RStS-i tähenduses on andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogus antud juriidilise isiku nõusoleku alusel oma ettevõttega seotud Statistikaametis olevate andmete, sealhulgas isikuandmete, töötlemine ja edastamine kolmandale isikule.

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

Eelnõuga ei võeta üle Euroopa Liidu õigust. Eelnõu koostamisel on arvesse võetud isikuandmete kaitse üldmääruses<sup>16</sup> ja õiguskaitsesutuste direktiivis<sup>17</sup> sätestatud.

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

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

## **6. Seaduse mõjud**

Eelnõu rakendamisel avaldub mõju eelkõige majandusele ning riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele, väljendudes halduskoormuse vähenemises, andmete taaskasutuse paranemises ja avaliku sektori töökorralduse ühtlustamises ja töökoormuse vähenemises. Olulist sotsiaalset, sh demograafilist mõju, mõju elu- ja looduskeskkonnale, regionaalarengule, riigi julgeolekule ja välissuhetele eelnõul ei ole ning kaasnevate ebasoovitavate mõjude risk on samuti madal.

### **6.1. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende hallatavad asutused – mõju töökorraldusele**

Eelnõu rakendamine mõjutab avalikku sektorit eelkõige andmenõusolekute ja volituste haldamise korralduse kaudu. Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu loomise ja kasutamisega koondatakse seni hajus nõusolekute ja volituste haldamine kesksesse süsteemi. See võimaldab avaliku sektori asutustel tugineda andmete edastamise õiguspärasuse kontrollimisel ühtsele mehhanismile ja vähendab vajadust asutusepõhiste lahenduste järele. Mõju on suurem nende asutuste puhul, kelle hallatavaid andmeid ettevõtjad soovivad juriidilise isiku nõusoleku alusel kolmandatele osapooltele edastada. Hetkel ei ole võimalik täpselt prognoosida, kui paljusid asutusi eelnõu rakendamine puudutab. Eelduslikult mõjutab muudatus eelkõige asutusi, kes peavad riiklikke andmekogusid või on sagedasemad andmete väljastajad juriidilistele isikutele.

Kuna andmenõusolekute ja volituste haldamise andmekogu toimib teenusena, mille kasutamine eeldab ettevõtjate huvi konkreetsete andmekomplektide vastu, sõltub mõju ulatus praktikas sellest, milliste andmete vastu tekib turuosalistel nõudlus. Seetõttu võib mõjutatud asutuste arv ning andmeväljastuste maht ajas muutuda.

Mõju ei seisne uute ülesannete loomises, vaid olemasolevate andmete väljastamise protsesside ümberkorraldamises selliselt, et nõusoleku või volituse olemasolu kontroll toimub keskest andmekogust.

### **6.2. Statistikaamet**

---

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

<sup>17</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK.



Statistikaameti jaoks täpsustatakse eelnõuga andmeajamis- ja andmeväljastusteenuste osutamise õiguslikku raamistikku ning luuakse selgem alus andmete edastamiseks kolmandatele isikutele juriidilise isiku nõusoleku alusel. Eelnõuga ei muudeta Statistikaameti põhifunktsioone ega ametialast sõltumatust, vaid täpsustatakse olemasolevate ülesannete täitmise korraldust.

Muudatus mõjutab eelkõige andmeväljastamise protsessi tehnilist ja korralduslikku ülesehitust, lisandub ühekordne tegevus- protsessi kaardistamine ning liidestamine keskse andmekoguga. Kui andmete edastamine toimub juriidilise isiku nõusoleku või volituse alusel, toimub nõusoleku olemasolu kontroll andmenõusolekute ja volituste haldamise andmekogu kaudu süsteemidevahelise päringuna. Seega ei lisandu Statistikaametile eraldiseisvat manuaalset kontrollikohustust, vaid muutub õigusliku aluse tuvastamise viis, seega pärast üleminekut vähenevad paralleelsed asutusesisesed kontrollid ja erilahendused, andmeedastus muutub ühtsemaks, mis vähendab pikas plaanis asutuse töökoormust.

Oluline on rõhutada, et andmenõusolekuteenus on mõeldud nõusolekute ja volituste haldamiseks ning toimib vastava teenuse loogika alusel. See ei asenda Statistikaameti andmeväljastuse keskkonda ega täida andmete töötlemise või edastamise funktsiooni. Andmete ettevalmistamine, andmekomplektide moodustamine ning andmete väljastamine erinevatele osapooltele jääb jätkuvalt Statistikaameti ülesandeks.

See tähendab, et Statistikaametil tuleb kujundada või kohandada oma infosüsteemne lahendus (või luua vastav keskkond), mille kaudu toimub andmekomplektide ettevalmistamine ja andmete väljastamine kolmandatele isikutele. Andmenõusolekuteenus on seejuures üks protsessi komponent, mille kaudu kontrollitakse andmete edastamise õiguslikku alust.

### **6.3. Ettevõtjad – majanduslik mõju ja mõju töökorraldusele**

Eraõiguslikele juriidilistele isikutele luuakse eelnõuga selgem ja ühtne raamistik oma ettevõttega seotud andmete edastamiseks kolmandatele isikutele. Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu kasutamine võimaldab juriidilisel isikul anda nõusolekuid ja hallata neid keskselt, mis vähendab halduskoormust, toetab andmete korduvat kasutamist ning suurendab õiguskindlust andmete edastamisel.

Ettevõtjatele luuakse võimalus kasutada juba riigile esitatud andmeid erinevate teenuste saamiseks ilma, et samu andmeid oleks vaja korduvalt koguda või edastada, mistõttu paraneb juurdepääs ettevõttega seotud andmetele ja väheneb halduskoormus. Samal ajal jääb ettevõtjale vastutus isikuandmete edastamiseks vajaliku õigusliku aluse olemasolu eest, mis toetab õigusselgust ja andmekaitseõuete täitmist.

Eelnõuga ei kehtestata ettevõtjatele uusi sisulisi andmete esitamise kohustusi ega muudeta kehtivaid andmekaitseõudeid, vaid reguleeritakse andmete edastamise protsessi ja selle õiguspärasuse tõendamist.

Ettevõtjatele otseseid uusi kohustusi ei lisandu. Kulud võivad tekkida üksnes juhul, kui ettevõtja soovib teenust kasutama hakata ning peab oma sisemisi andmetöötlus- või volitusprotsesse selleks kooskõlastama. Kulude maht sõltub ettevõtja enda soovist teenust kasutada. Juriidilistel isikutel otseseid kulusid ei teki, kuna eelnõuga antakse vabatahtlik võimalus andmete edastamiseks. Töödeldavate isikuandmete maht jääb minimaalseks (esindaja nimi ja isikukood).

### **6.4. Andmesubjektid**

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

## **6.5. E-riik**

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

## **7. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud**

Juriidiliste isikute andmenõusolekuteenuse kasutuselevõtt loob ettevõtjatele võimaluse arendada andmepõhiseid teenuseid ning täiustada olemasolevaid lahendusi erinevates majandussektorites, sh finants-, tervishoiu-, haridus- ja teenindusvaldkonnas. Teenuse kaudu saavad ettevõtted pakkuda personaalsemaid ja innovaatilisemaid lahendusi, mis suurendavad nende konkurentsivõimet ning toovad riigile täiendavat maksutulu.

Teenuse rakendamine vähendab ettevõtjate haldus- ja kontrollikuluseid, kuna nõusolekute haldamine toimub keskses süsteemis ja kontroll on automatiseeritud. See muudab andmete kasutamise lihtsamaks ja kiiremaks, soodustades uute e-teenuste väljatöötamist ning ärimudelite mitmekesisustumist.

Kokkuvõttes on teenuse majanduslik mõju positiivne: see toetab uute andmepõhiste teenuste teket, suurendab ettevõtjate konkurentsivõimet ja soodustab täiendavat maksutulu. Teenuse kasutamise ulatus sõltub ettevõtjate huvist teenusega liituda, mis on prognooside järgi kasvav trend.

Eelnõuga ei kehtestata uusi kohustusi, vaid luuakse võimalus juriidilise isiku andmete edastamiseks nõusolekupõhiselt. Seaduse rakendamine eeldab peamiselt tehnilisi ettevalmistusi.

Asutusel tekivad andmenõusolekuteenusega liidestumiseks ühekordsed kulud, mis on seotud olemasoleva RIA nõusolekuteenuse haldusliidese seadistamise, testimise ja turvanõuete täitmisega. Hinnanguline ühekordne kulu teenuse kasutusele võtuks on suurusjärgus kuni 10 000 eurot. Teenuse kasutuselevõtt ei too kaasa olulisi iga-aastaseid täiendavaid halduskulusid, kuna nõusoleku kontroll toimub automaatselt RIA teenuse kaudu. Täpne kulu sõltub liidestuse tehnilisest keerukusest ja projekti käigus tekkivatest töömahudest.

Eelnõu rakendamisel paraneb riigi valduses olevate andmete taaskasutus ning väheneb ettevõtjate ja avaliku sektori töökoormus ja kulutused. Pikas perspektiivis aitab lahendus kaasa administratiivkulude vähenemisele ja avalike teenuste kvaliteedi paranemisele.

## **8. Rakendusaktid**

Eelnõu § 2 punkt 3 sisaldab ka uut volitusnormi (kavandatud RStS § 20<sup>2</sup> lõige 4), mille kohaselt on valdkonna eest vastutaval ministril õigus kehtestada määrusega andmeväljastusteenuse osutamise täpsema korra ja lepingute sõlmimise nõuded.

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub üldises korras. Eelnõu seadusena jõustumine ei too kaasa vajadust praktiliste muudatuste järele. See loob võimaluse uut moodi andmetöötamiseks. Kuna tegemist ei ole kohustusega, siis ei ole eelnõukohase seaduse adressaatidel seaduse jõustumise järel vaja oma tegevust suures mahus ümber korraldada.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine ja huvirühmade kaasamine**

Eelnõu koostamisele ei eelnenud kirjalikku väljatöötamiskavatsust. Huvirühmade ja avalikkuse kaasamine toimus 26. jaanuari 2026. aasta kaasamisseminaril, kus tutvustati kavandatavaid muudatusi seoses juriidiliste isikute andmenõusolekuteenuse õigusliku aluse loomisega ning Statistikaametile esitatud andmete turvalise korduskasutuse võimaldamisega. Seminari käigus tutvustati varem tehtud analüüsi tulemusi, sh nõusolekupõhise andmeedastuse õiguslikke eeldusi, teabevaldaja rollide täpsustamist ja andmete taaskasutamist toetavaid kasutusstsenaariume. Osalejatele esitleti ka eelnõu esialgset kavandit ja kutsuti üles esitama tagasisidet seminari aruteludes, kavandatava eelnõu kohta oli võimalik nädala jooksul ka kirjalikke märkusi esitada.

Kutse saadeti ja üritusel osalesid esindajad järgmistest asutustest ja organisatsioonidest:

- Ministeeriumid, sh Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kliimaministeerium, Välisministeerium, Sotsiaalministeerium, Justiits- ja Digiministeerium
- Põllumajandus- ja Toiduamet
- Riigikantselei
- Riigi Infosüsteemi Amet
- Andmekaitse Inspektsioon
- Linnade ja Valdade Liit
- Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (ITL)
- Tartu Ülikooli õigusteaduskond
- Tallina Tehnikaülikooli õiguse instituut
- Eesti Andmekaitse Liit
- Eesti Juristide Liit
- Open Knowledge Estonia
- MTÜ Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA)
- Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
- Statistikaamet
- Tallinna Ülikool
- Prokuratuur
- Riigi Infosüsteemi Keskus (RIK)
- Eraettevõtjad, sh tehnoloogiaettevõtjad, sh Cybernetica AS, CGI, Finest, Silva Hunt, Tulepaak, Enefiti esindus
- Kodanikuühendused ja huvirühmad
- Erialaspetsialistid andmekaitse, õiguse ja digivalitsemise valdkonnast

Kutse saadeti ka laiemale ringile ministeeriumidele, avaliku sektori asutustele ja valdkonna organisatsioonidele, kellel on kokkupuude andmete taaskasutuse, statistika, digivalitsemise, andmekaitse või ettevõtluskeskkonna valdkonnaga.