



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 30.03.2026

Meie 22.04.2026

nr 8-1/26/1889, HTM/26-
0380/-1K
nr 8-2/2473

Vabariigi Valitsuse määruse "Arhiivieeskiri" eelnoü koostölastamine

Lugupeetud minister

Haridus- ja Teadusministeerium on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile koostölastamiseks arhiivieeskirja määruse eelnoü.

Justiits- ja Digiministeerium (JDM) koostölastab eelnoü märkustega.

I. Sisulised märkused

1. Eelnoü seletuskirja sissejuhatuse kohaselt annab arhiivieaduse (ArhS) § 13 Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada määrusega arhiivieeskiri, mis reguleerib ja täpsustab dokumentide hindamist ja arhivaalide säilitamist avalikku ülesannet täitva asutuse või isiku juures kuni üleandmiseni Rahvusarhiivi, üleandmise korda, nende säilitamist ja kaitset ning juurdepääsu korraldamist Rahvusarhiivi poolt. Kuna arhiivieaduse §-s 11 sätestatud kohaliku omavalitsuse arhiivile laienevad arhiivieaduses sätestatud nõuded arhivaalide säilitamisele, kaitsele ja kasutamisele ning neile juurdepääsule, reguleerib ja täpsustab käesolev arhiivieeskirja eelnoü nimetatud valdkondades ka kohaliku omavalitsuse arhiivide tööd.

Arhiivieaduse § 14 näeb ette vastutuse dokumendi ja arhivaali kasutamiskölbmatuks muutmise eest. Karistatakse dokumendi või arhivaali säilitusnöuete eiramise eest, kui see töi kaasa dokumendi või arhivaali kasutamiskölbmatuks muutumise. Paragrahvis 15 on ettenöhtud karistus dokumendi ja arhivaali ebaseadusliku hävitamise eest.

Arvestades, et koostölastamiseks esitatud määruse eelnoü reguleerib neid nõudeid, mille rikkumise eest saab isikut karistada, palume seletuskirja täiendada ülevaatega selle kohta, kas ja kui palju on kehtiva määruse nõuete rikkumise eest vastutuse sätteid rakendatud ning milliseid karistusi on määratud.

2. Eelnoü reguleerib ka andmekogudega seonduvat.

Palume seletuskirjas avada, mida tähendab andmekogu arhiveerimine ja milliseid andmekogusid on mõeldud – kas tegemist on andmekogudega AvTS § 43¹ lg 1 tähenduses või muude andmekogudega. Seletuskirja põhjal jääb arusaamatuks, kas kavas on säilitada andmeid või andmekogu tehnilist kirjeldust.

3. **Eelnõu § 4 lõike 1** kohaselt esitab asutus liigitusskeemi kavandi enne kehtestamist kooskõlastamiseks avalikule arhiivile elektroonilise vastuvõtukeskkonna kaudu.

Palume seletuskirjas välja tuua, et elektroonilises vastuvõtukeskkonnas ei töödelda isikuandmeid, välja arvatud ametnike andmed, kes täidavad kõnealuse infosüsteemi kaudu oma tööülesandeid.

4. **Eelnõu § 9 lõikega 5** nähakse ette, et arhivaalid, mille juurdepääsupiirangu tähtaeg on seatud avaliku teabe seaduse (AvTS) § 40 lõike 1 alusel, antakse üle piirangu lõppedes.

AvTS § 40 lg 1 näeb ette, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Palume lisada seletuskirja selgitus, miks on põhjendatud 5+5 AK-tähtajaga asjade üleandmine arhiivile alles pärast AK märke eemaldamist, kuid sama piirang ei kehti eriseaduse alusel kehtestatud juurdepääsupiirangute kohta. Näiteks näeb eriseadus ette, et teatud liiki teave tunnistatakse AK-ks teatud perioodiks juhul, kui see kujutab endast ohtu teatud huvile. See tähendab, et hetkel, mil oht ära langeb, tuleb teabelt AK märke eemaldada ja see avalikuks teha. Tekib küsimus, kas eelnõu § 9 lõike 5 puhul on pigem soovitud seda, et absoluutse juurdepääsupiiranguga teabe (st teave, mille puhul on seadusandja teinud juba regulatsiooni kehtestades kaalumise ära, et see teave on igal juhul tähtaja lõpuni asutusesiseseks kasutamiseks) võib Rahvusarhiivile üle anda, kuid sellist teavet, mille puhul on teabevaldajal igakordne ohu hindamise kohustus, ei anta Rahvusarhiivile üle enne, kui AK-märke on eemaldatud. Juhime lisaks tähelepanu, et ka olukorras, kus teabele on pandud absoluutne AK-märke (st tähtaja lõpuni), tuleb selle teabega tutvumise taotluse korral hinnata, kas AK-märke on korrektelt peale pandud (st kas nimetatud teave vastab neile tunnustele, et selle asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine oli põhjendatud).

5. **Eelnõu § 15 lõige 3** käsitleb muu hulgas elektroonilise säilituskeskkonna serverite ja teiste oluliste tehniliste komponentide haldamist, elektroonilist arhiveerimist ning digiarhivaalide säilitamist.

Palume punkti lisada ka nõude, et elektrooniliste seadmete haldamisel ja kasutamisel ning tarkvara kasutamisel tuleks kavandada ka meetmed küberturvalisuse riskide maandamiseks. Elektroonika seadmete ja elektroonilise keskkonna ettevaatamatul kasutamisel on võimalik, et väline isik saab mõjutada arhivaalide sisu või nende kasutamist. Juhul kui arhivaalid töötavad tarkvaral või seadmetes, millele enam ajakohaseid kaitsemeetmeid ei pakuta või ei ole võimalik neid rakendada, tuleks nende säilitamisel ja kasutamisel ette näha ka küberturvalisusega seotud kaitsemeetmed, sh kasutusjuhendid (nt keeld seadme ühendamisest elektroonilise side võrku jne). Sellest tulenevalt palume eelnõu täiendada nõudega võtta andmete kaitsmisel kasutusele ka küberturvalisuse nõudeid.

6. **Eelnõu § 16 lõike 2** kohaselt juhindutakse Eesti infoturbestandardis taristu kohta esitatavatest nõuetest, kuid minimaalselt andmekandjate arhiivi kohta käivast. Täiendavalt juhindutakse rahvusvahelistest infoturbe standarditest ja parimatest praktikatest.

Palume sätte esimest lauset muuta, kuivõrd Eesti infoturbestandard on vaid üks paljudest võimalustest küberturvalisuse tagamisel. Samuti ei pruugi kõik arhiivieskirja subjektid olla Eesti infoturbestandardi järgimise kohustusega, mistõttu arhiivieskirjas sellise kohustuse panemine võib tekitada segadust. Teeme ettepaneku sõnastada lause järgmiselt: „Digitaalarhivaalide säilitamisel peab säilitamiseks kasutatavate võrgu- ja infosüsteemide kaitseks rakendama küberturvalisuse seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud turvameetmeid“.

7. **Eelnõu § 16 lõike 4** kohaselt sätestatakse säilituskeskkonna kasutamine ning arhivaalide turvalisuse tagamine avaliku arhiivi sisemist töökorraldust reguleeriva õigusaktiga.

Palume seletuskirjas esitada näiteid, mis õigusakte silmas peetakse.

8. **Eelnõu § 16 lõike 6** kohaselt peab asutus või isik, kelle valduses on arhivaalid, mille ArhS § 8 lõikest 1 tulenevat üleandmise tähtaega on riigiarhivaar sama sätte lõike 2 kohaselt pikendanud, neid säilitama käesolevas peatükis toodud nõuete kohaselt.

JDM hinnangul peab ArhS § 8 lg 2 nägema ette ka maksimaalse tähtaja, mille võrra võib riigiarhivaar tähtaega pikendada, kuna olukorras, kus arhivaalid sisaldavad ka isikuandmeid, on nende säilitamise maksimaalne tähtaeg vaja ette näha seadusega (kuna tegemist on põhiõiguse riivega, mille raamid tuleb ette näha seaduse tasandil). Teabevaldajatel on oma eriseadustes nähtud ette maksimaalsed tähtajad, kui kaua neil on õigus isikuandmeid säilitada ning sellest kauem nad seda teha ei tohi. Selleks, et riigiarhivaal saaks teha otsuse isikuandmete säilitamise tähtaja pikendamiseks teabevaldaja juures, peab olema andmesubjektile ette nähtav, kui kaua tema isikuandmeid säilitatakse. Seetõttu peab olema arhiiviseaduse § 8 lõikes 2 ette nähtud ka maksimaalne säilitamise tähtaja pikendamise aeg, mis võimaldab andmesubjektile mõista, et tema andmeid tohib säilitada eriseaduses ette nähtud tähtajani, millele võib lisanduda erandkorras arhiiviseadusega maksimaalselt ettenähtud „x“ periood. Palume täiendada arhiiviseaduse § 8 lõiget 2 maksimaalse säilitamise pikendamise perioodiga.

9. Eelnõu § 18 lõikega 1 nähakse muu hulgas ette, et avalik arhiiv tagab arhivaalidele juurdepääsu võimaldades nende kasutamise avalikus arhiivis kohapeal või avaliku arhiivi elektroonilises kasutuskeskkonnas. Rahvusarhiivi kodulehelt nähtub, et isikul on võimalik ennast registreerida ja esitada taotlus arhivaaliga tutvumiseks elektrooniliselt. Palume seletuskirjas selgitada, millisel õiguslikul alusel toimub elektroonilises kasutuskeskkonnas isikuandmete töötlemine, mille raamid peavad tulenevalt sellest, et tegemist on põhiõiguse piiranguga, olema reguleeritud seaduse tasandil. Arhiiviseadusest isikuandmete töötlemist reguleerivat sätet ei nähtu. Näiteks on hiljuti isikuandmete töötlust puudutavad sätted lisatud 2026. aasta 9. aprillil Riigikogule esitatud rahvaraamatukogu seaduse eelnõu¹ §-s 18, mida saab vajadusel sätte sõnastamisel eeskujuks võtta, kuna puudutab analoogset olukorda, kus isik registreerib end kasutajaks, et teenust saada riigi või kohaliku omavalitsuse käest.

10. Eelnõu § 20 lõike 1 kohaselt kehtestab avalik arhiiv arhiiviteatise vormistamise nõuded oma sisemist töökorraldust reguleerivates õigusaktides.

Palume seletuskirjas esitada näiteid, mis õigusakte silmas peetakse.

11. Eelnõu § 21 reguleerib arhivaalide kasutamist väljaspool avalikku arhiivi.

A. Seletuskirjas selgitatakse, et eelnõu §-s 21 on sätestatud arhivaalide väljastamine tähtajaliseks kasutamiseks väljapoole avalikku arhiivi, kui seda taotletakse seoses avaliku ülesande täitmisega või avalikku huvi silmas pidades. Tuleb tähele panna, et paragrahvis mõeldakse vaid arhivaalide originaalide kasutamist ja ei käsitleta kasutuskoopte väljapoole arhiivi kasutamiseks andmist. Viimane juhtum eelnõus reguleerimist ei vaja ja lahendatakse töökorralduslikult.

B. Lõige 1 määratleb need sisulised põhjused, millele tuginedes võib arhivaale väljapoole arhiivi kasutada anda. Valdaval osal juhtudest on siin tegemist arhivaalide väljastamisega näitustele, harvem esineb arhivaalide tähtajaliseks kasutamiseks andmist näiteks juurdlus- ja eeluurimisorganitele ning kohtutele. Juhime tähelepanu sellele, et kehtivas õiguses ei ole mõistet „juurdlusorgan“. „Eeluurimisorgani“ asemel on aga „uurimisasutus“ vastavalt kriminaalmenetluse seadustiku §-le 31. Kui arhivaale on kasutamiseks antud ka prokuratuurile, tuleks seletuskirja lisada ka prokuratuur. Vastavalt kriminaalmenetluse seadustiku §-le 16 on menetlejad kohus, prokuratuur ja uurimisasutus.

C. Paragrahvi 21 lõike 2 kohaselt arhivaalide tähtajaline väljaspool avalikku arhiivi kasutamine, sealhulgas juurdepääsule, säilitamisele, käsitlemisele ja kaitsele esitatavad tingimused, dokumenteeritakse vastavalt õigusaktides ja avaliku arhiivi sisemist töökorraldust reguleerivates aktides sätestatule. Seletuskirjas ei ole selgitatud, milliseid õigusakte silmas peetakse. Välja on toodud vaid see, et kohaldamisele võib tulla kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seadus. Jääb selgusetuks, kas mõeldud on üksnes seda. Kui mitte, palume esitada mõned näited, mis õigusakte silmas peetakse. Samuti palume selgitada ja tuua näiteid, mis on avaliku arhiivi sisemist töökorraldust reguleerivad aktid.

II. Märkused mõjude osa kohta

¹ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/deea7b58-06f9-4543-969c-546764b39ec4>

12. Juhime tähelepanu, et läbivalt on eelnõu seletuskirjas ebakorrektselt kasutatud halduskoormuse mõistet. Rõhutame, et halduskoormus ilmneb üksnes olukordades, kus avalik võim põhjustab haldusväliste isikutele koormuse, kas uute kohustuste, nõuete või ka teatud juhtudel piirangute näol. Seetõttu ei peaks eelnõu seletuskirjas kirjutama haldusesisesest halduskoormusest või asutuste halduskoormusest. Selle asemel palume avaliku võimu asutuste puhul kasutada mõistet töökoormus, vajadusel kooskäsitlemisel lihtsalt koormus. Samas, kuna eelnõu muudatustest on mõjutatud ka avalikku ülesannet täitvad isikud, kelleks võivad teatud juhtudel olla nii ettevõtjad, vabaühendused kui ka eraisikud, siis võivad muudatused selle sihtrühma näol puudutada ka haldusväliseid isikuid ning nende puhul oleks tegemist halduskoormusega. Seetõttu palume halduskoormuse ja sellest mõjutatud sihtrühma käsitlemisel olla seletuskirjas sõnastamisel täpsem ning teha eriliiki sihtrühmadel vahet.

Eelnõu seletuskirja koostajad märgivad, et avalikke ülesandeid mitte täitvate isikute, ettevõtjate või vabaühenduste halduskoormust eelnõu ei mõjuta (seletuskirja p 1). Sellest järeldub, et avalikke ülesandeid täitvate isikute koormus võib olla mõjutatud, hoolimata sellest, et seletuskirja kohaselt uusi nõudeid, mis asutustelt täiendavaid ressursse nõuaks, ei ole eelnõuga kehtestatud (p 1). Eelnõu seab eesmärgiks mh asutuste töö lihtsustamise. Samal ajal ei too aga eelnõu mõjuanalüüs (seletuskirja p 4) välja mõju sihtrühmade lõikes, mistõttu ei ole nt selge, kas mõju asutustele, mis peaks koormust vähendama, teeks seda samamoodi nii avalikku ülesannet täitvate eraõiguslike isikute puhul (vabaühendused, ettevõtjad, füüsilised isikud) kui ka riigi- või KOV asutuste puhul. Seetõttu tuleb eelnõu mõjuanalüüsi täiendada, et eristataks selgelt eri staatuses olevaid eelnõu muudatustest mõjutatud sihtrühmi. Hetkel võib teatud osale sihtrühmast arhiivimoodustaja rollis kaasneda ka koormuse kasv, kui tuleb hakata kasutama uusi elektroonilisi keskkondi või nt ei vastaks edaspidi tingimustele asutuste või isikute senine teabehaldus. Seletuskirjas on mh mainitud, et arhiivimoodustajale esitab eelnõu rangemad nõuded kui muudele asutustele (seletuskirja p 2). Sellest lähtuvalt palume täiendada mõjuanalüüsi, hinnates sihtrühmadele kaasnevat tegelikku mõju ning mõjutatud sihtrühmade mitmekesisust, tuues võimalusel välja nende arvulise või hinnangulise suuruse ning eristades selgemalt koormust erinevat tüüpi asutustele ja isikutele, sh märkides, millises osas võib see kasvada ja millises kahaneda. Palume arvestada, et koormuseks tuleb lugeda nt ka täiendavat vajadust IT-arendusteks, isegi kui need pikemas vaates annavad kokkuhoidu. Sellest lähtuvalt tuleb (ja vajadusel ka uuesti) hinnata seletuskirja p-s 1 märgitud halduskoormuslikku mõju ning anda hinnang ka tasakaalustamise reegli täitmisele. Juhul, kui halduskoormus haldusväliste isikutele eelnõu muudatuste tõttu mingis osas kasvab, tuleb leida või viidata eelnõu seletuskirjas ka koormust vähendavatele muudatustele (HÕNTE § 1 lg 4¹).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Maarja-Liis Lall 54770628
maarja-liis.lall@justdigi.ee

Helen Uustalu
Guido Pääsuke
Einar Hillep
Joel Kook