



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 20.07.2026 nr 2-2/2520-1,
MKM/26-0835/-1K

Meie 27.08.2026 nr 8-2/5437

Ruumiandmete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Lugupeetud minister

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks ruumiandmete seaduse (RAS) ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu märkustega.

I. Sisulised märkused

1. Juhime tähelepanu, et isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) kohaselt peab liikmesriik konsulteerima järelevalveasutusega (Andmekaitse Inspeksiooniga), kui koostamisel on riigi parlamendis vastu võetava õigusakti eelnõu või sellisel õigusaktil põhinev rakendusakt, mis seondub isikuandmete töötlemisega (vt IKÜM art 36 lg 4). Tavaliselt on selle kohustuse täitmiseks AKI kaasatud eelnõu esimese kooskõlastusringi raames arvamuse küsimise näol. Vastavalt IKÜM artiklile 52 tegutseb AKI IKÜM-iga kooskõlas antud ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel täiesti sõltumatult. Tulenevalt eelnevast peab eelnõu koostaja ise eelnõu AKI-le edastama. Palume seda teha.
2. **Eelnõu § 1 punkt 29 (muudetav RAS § 36 lõige 2)** näeb ette andmekogu põhimääruse volituse raamid. Palume täiendada andmekogu volitusnormi raame ka andmeandjatega. Lisaks sellele juhime tähelepanu, et kui andmekogu kõiki andmeid ei säilitata sama kaua, siis tuleb põhimääruse volitusnormis näha ette ka volitus täpsete säilitustähtaegade määramiseks. Palume eelnõu täpsustada.
3. **Eelnõu § 1 punktiga 30 (kavandatavad RAS § 36 lõiked 4 ja 5)** nähakse ette, et andmekogus töödeldakse geodeetilise töö tegija üldandmeid ja andmekogu andmeid säilitatakse alaliselt. Seletuskirjas on selgitatud küll andmekogu andmete alalise säilitamise vajadust, kuid selgusetuks jääb, miks on vaja alaliselt säilitada ka geodeetilise töö tegija üldandmeid. Palume seletuskirjas põhjendada, kuidas omab töö tegija nimi ja isikukood tähtsust näiteks 75 aasta pärast.
4. Juhime tähelepanu, et muuta tuleb ka kehtivat **RAS § 36 lõiget 3**, kuna andmekogu vastutav töötleja tuleb määrata kindlaks seaduse tasandil. Palume eelnõu selles osas täiendada.
5. **Eelnõu § 1 punktiga 31 (muudetav RAS § 37)** nähakse ette muu hulgas, et andmekogusse kantavate andmete loetelu sätestatakse GPA põhimääruses. Kuna täpne andmekoosseis on ette

nähtud juba põhimääruse volitusnormis, siis puudub vajadus seda kavandatavas sättes üle korrata. Palume eelnõu selles osas muuta.

6. **Eelnõu § 1 punktiga 34 (kavandatavad RAS § 38 lõiked 3–8)** nähakse ette, et Eesti riikliku GNSS satelliitandmete keskuse (ESTPOS) andmed tehakse teabevaldajatele nendele õigusaktidega pandud või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks kättesaadavaks ESTPOS-i veebilehe kaudu ennat kasutajaks registreerides. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tehakse andmed kättesaadavaks muu hulgas ka riigi infosüsteemide andmevahetuskihi kaudu. Avaliku teabe seaduse § 43⁹ lg 9 näeb ette, et andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel toimub läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskihi. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei ole lubatud kõnealusest reeglist erandeid teha, seega peab riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmevahetus toimuma üksnes üle X-tee. Palume eelnõu selles osas muuta.
7. **Eelnõu § 1 punktidega 91 ja 92 (kavandatavad RAS § 61 lõige 1 punktid 5 ja 6 ning muudetav RAS § 61 lõige 2)** nähakse ette andmeandjad. Kehtivas regulatsioonis on asutused, kellel lasub kohustus andmeid infosüsteemi anda. Kavandatava regulatsiooniga nähakse ette, et andmed esitavad andmekogude vastutavad töötajad ja määrusega on võimalik andmeandjate nimekirja pikendada. Kavandatava regulatsiooni kohaselt ei ole selge, kes infosüsteemi andmeid annavad, ka seletuskirjast ei nähtu, kellel lasub kohustus andmete esitamiseks. Soovitame eelnõu § 1 punkti 92 esitada samuti punkti 91 all punktiloetelus näiteks järgmiselt: „7) muud käesoleva seaduse § 58 lõike 1 alusel kehtestatud määruses nimetatud andmeandjad.“. Kehtestatavast määrusest peaks nähtuma konkreetne loetelu, kes on andmeandjad ja milliseid andmeid nad esitavad.
8. **Kehtiv RAS § 67 lõige 4** näeb ette, et Eesti topograafia andmekogu (ETAK) asutab ja selle põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Kuna ETAK-i regulatsioon on juba seadusega ette nähtud, siis on see ka juba seadusega asutatud, seega palume sättest välja jätta sõnad „asutab ja selle“.
9. **Eelnõu § 1 punktiga 103 (kavandatavad RAS §-id 73¹–73⁶)** nähakse muu hulgas ette ka volitusnorm ministrile, et määrata kindlaks autenditud kasutaja ligipääsu täpsemad tingimused aeromöödistusandmetele. Seletuskirja lisas nr 8 on toodud rakendusakti kavand, mille preambulist on puudu eelnõu § 1 punktiga 103 ette nähtud volitusnorm ning lisaks on määratud kindlaks, kuidas toimub autenditud kasutaja ligipääs. Kuna autenditud kasutaja saab ligipääsu andmetele kujul, kus võivad nähtuda ka teiste isikute eraelu riivavad andmed, siis palume seletuskirjas selgitada, millistest kriteeriumidest lähtuvalt võimaldatakse autenditud kasutajatele ligipääs või saavad ligipääsu kõik isikud, kes ennat tuvastada võimaldaval viisil süsteemi sisse logivad. Nimelt eelnõu § 1 punktiga 103 kavandatava sätte kohaselt võib, mitte ei pea autenditud kasutajale ligipääsu võimaldama.
10. Lisaks sellele märgime, et rakendusakti kavandis on piiratud õigustatud huvi alusel suletud andmetele ligipääsu, kuid Euroopa Kohus on leidnud, et isikuandmete kaitse üldmäärus ei võimalda õigustatud huvi kitsendamist riigisisese õigusega¹. Juhime tähelepanu, et kui suletud andmete all on mõeldud muu hulgas asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmeid, siis toimub ligipääsu võimaldamine neile vastavalt avaliku teabe seadusele, st igakordselt tuleb hinnata, kas kaitstav huvi kaalub üles avaliku huvi.
11. Samuti näeb sama rakendusakti kavand ette, et Maa- ja Ruumiamet võib piirata ligipääsu andmete liigi, mahu, ala või detailsuse alusel. Juhime tähelepanu, et juurdepääsu saab piirata üksnes olukorras, kus tegemist on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabega, riigisaladusega või kaitstavast huvist lähtuvalt on vajalik kasutada tehnilisi piiranguid (milleks on näiteks autenditud kasutaja juurdepääs). Palume selgitada, mida on silmas peetud ligipääsu piiramise all rakendusaktis kõnealuses sättes. Kuna aeromöödistamise andmed sisaldavad teatud resolutsioonis ka eraelu puutumust riivavaid andmeid, siis tuleks andmete säilitamise maksimaalne tähtaeg näha ette

¹ C-582/14: Liikmesriigi õigusnormid, mis ei võimalda arvesse võtta vastutava töötleja õigustatud huvi. Sellega seoses tuleb ka meenutada, et selle direktiivi artikli 7 punktiga f on vastuolus, kui liikmesriik välistab kategooriliselt ja üldiselt teatud isikuandmete kategooriate töötlemise, ilma et oleks lubatud kaaluda konkreetsel juhtumil vastanduvaid õigusi ja huve. Liikmesriik ei saa seega nende kategooriate osas lõplikult ette näha vastanduvate õiguste ja huvide kaalumise tulemust, ilma et oleks lubatud konkreetse juhtumi erilistest asjaoludest lähtuv erinev tulemus (vt selle kohta kohtuotsus, 24.11.2011, ASNEF ja FECMD, C-468/10 ja C-469/10, EU:C:2011:777, p-d 47 ja 48).

seaduse tasandil – kõnealust tähtaega saab rakendusaktiga täpsustada, nagu on ette nähtud eelnõu § 1 punktiga 103 kavandatava § 73⁶ punktiga 5.

- 12. Eelnõu § 1 punktiga 104 (kavandatav RAS peatükk 8¹)** lisatakse RAS-i uus peatükk, mis reguleerib Maa- ja Ruumiameti osutatavaid tasulisi teenuseid. Järgnev märkus puudutab ka sätteid, mis on tasuliste teenustega seotud ja ka eelnõu § 2 punkti 2 (kavandatavad maakatastriseaduse §-id 19⁵ ja 19⁶), mis sätestab menetlusvälised tasulised teenused ning katastrimõõdistamise eksperthinnangu teenuse ja objektipõhise nõustamise. SK-s (lk 25 jj) öeldakse, et tasulised teenused (tasulised ruumiandmete ja andmeanalüüsi teenused) on vaid teenused, mille kasutamine on isikule vabatahtlik ja mis ei ole eeltingimus seadusest tuleneva õiguse teostamiseks, avalik-õigusliku kohustuse täitmiseks, haldusmenetluse algatamiseks jne.

Palume eelnimetatud regulatsioon eelnõust välja jätta. Oleme korduvalt viidanud sellele, et nii valitsusasutustele kui ka nende haldamisel olevatele hallatavatele asutustele on riigieelarvest ette nähtud rahalised vahendid oma (seadusest/põhimäärusest tulenevate) ülesannete täitmiseks – VVS § 41 lg 3 kohaselt kasutatavad valitsusasutused riigieelarvelisi vahendeid, VVS § 43 lg 1 kohaselt valitsusasutuste haldamisel võivad olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused.

Seega üldine põhimõte on, et riigi erinevad asutused saavad oma ülesanded ja selleks vajalikud ressursid riigilt. See piir, milliste teenuste pakkumine on või ei ole riigi kohustus, peab olema selgelt määratletud. Riik ise üldjuhul n-ö kommertsteenuseid ei osuta.

Eristada tuleb olukorda, kus teenust pakutakse eraisikutele/erasektorile ja olukorda, kus teenust vajab mõni teine valitsusasutus või hallatav riigiasutus.

Valitsusasutuse poolt tasuliste teenuste pakkumine eraisikutele – kui on soov pakkuda erasektorile teenuseid, mis ei ole otse seadusega nõutavad, kuid on eraisikute jaoks olulised, pole see keelatud ja tavapäraselt tasutakse selliste teenuste eest riigilõivu. Riigilõivu võetakse riigilõivuseaduse § 3 alusel avalduse, kaebuse või taotluse läbivaatamise, haldusakti andmise, dokumendi väljastamise või muu toimingu eest, mille riigilõivu võtja teeb riigilõivu tasuja taotlusel seaduses sätestatud tingimustel ja korras ning millega riigilõivu tasuja saab teatava õiguse, asja või muu hüve ning mille eest tuleb tasuda riigilõivu seaduses ette nähtud juhul ning riigilõivuseaduses sätestatud määras. Riigilõiv laekub riigieelarvesse, mitte ei laeku konkreetse asutuse eelarvesse.

Valitsusasutuse poolt tasuliste teenuste pakkumine teisele valitsusasutusele/hallatavale riigiasutusele – võib tekkida olukordi, kus ühel valitsusasutusel võib olla vaja kasutada teise (sh nt hallatava) asutuse teenuseid – sel juhul on üks võimalus kasutada neid ametiabi korras. Küll aga on asutud seisukohale, et ametiabi ei saa olla pidev tegevus.

Riigieelarve seaduse (RES) § 56 lg 1 kohaselt riigieelarvega kindlaks määratud vahendite jaotust ministriumide valitsemisalade, tulemusvaldkondade ja programmi tegevuste vahel on võimalik muuta vaid riigieelarve muutmise või lisaelarvega, kui RES-st või riigieelarvest ei tulene teisiti. Juhul kui asutusel tekivad lisatöö tõttu vm objektiivsel põhjusel täiendavad kulud, mida ei ole asutuse eelarvesse planeeritud, saab valdkonna eest vastutava ministri kaudu taotleda ressursse valitsuse reservist või suurendada asutuse rahastamist riigieelarvest.

Eelnevast lähtudes palume jätta tasuliste teenuste regulatsiooni eelnõust välja.

- 13. Eelnõu § 1 punkti 110 (kavandatav RAS § 84 lõige 3¹)** kohaselt arhiveeritakse aadressiandmete süsteemi infosüsteemi ja Riigi Kohanimeregistri andmed. Palume seletuskirjas selgitada, kas arhiveerimine tähendab käesoleval juhul Rahvusarhiivile üleandmist või arhiveerimist kuskil mujal.

- 14. Eelnõu § 1 punkti 111 (muudetavad RAS § 84 lõiked 4 ja 5)** kohaselt peavad teabevaldajad andmekogude pidamisel ja ruumiandmeteenuste osutamisel oma andmekogud ja infosüsteimid RAS §-ga 59 vastavusse viima hiljemalt 2027. aasta 1. märtsiks. See tähendab, et kui teabevaldaja töötleb andmekogus või ruumiandmeteenuses koha-aadresside või kohanimedega seotud andmeid, peab ta edaspidi kasutama AKS-i raamistikku ja AKS-i infosüsteemi andmeid RAS §-s 59 sätestatud ulatuses. Seletuskirjast ei nähtu, et kui palju selliseid riigi infosüsteemi kuuluvaid andmekogusid on, mille liidestus sõltub aadressiandmete süsteemi muutmise, kui paljud neist peavad liidestuse ümber tegema eelnõuga ette nähtud kuupäevaks ning kui suur on ühe andmekogu keskmine või tüüpiline muudatuse tegemise kulu ja kelle kanda see jääb. Palume seletuskirja selles osas täiendada.

- 15. Eelnõu § 2 punktiga 2 (kavandatavad MaaKatS §-id 19⁵ ja 19⁶)** luuakse ühe menetlusvälise tasulise teenusena katastrimõõdistamise eksperthinnangu teenus, mille ühe sihtrühmana on seletuskirjas (lk 40) märgitud kohus. Kavandatud muudatuste kohta oli VTK-s (lk 26) märgitud, et katastrimõõdistamise eksperthinnangu tasuline teenus pole suunatud kohtutele ning esmase mõjuanalüüsi raames on hinnatud, et muudatus võimaldab vaidluste kohtueelset lahendamist ning mh kohtu koormuse vähenemist. Eelnõu seletuskirjas loodava teenuse vaatest mõjuanalüüs aga sootuks puudub – jääb selgusetuks, mis aspektist on teenuse sihtrühmaks kohus ning millist mõju avaldab teenuse loomine kohtule ja kohtumenetlustele. Palume seletuskirja selles osas täiendada.
- 16.** Eelnõus asendatakse aadressiandmete süsteem aadresside ja kohanimedega süsteemiga. Juhime tähelepanu, et teistes õigusaktides kasutatav terminoloogia vajab muutmist. Näiteks kinnistusraamatuseaduse § 77¹⁹ lõikes 1 on märgitud „aadressiandmete infosüsteem“, rahvastikuregistri seaduse § 70 lõige 1 punktis 5 on märgitud „aadressiandmete süsteemis“ ja äriregistri seaduse § 10 lõikes 3 on märgitud „aadressiandmete süsteemi infosüsteemis“. Palume viia teistes õigusaktides kasutatav terminoloogia kooskõlla eelnõuga ja teha vajalikud terminoloogilised muudatused.

II. Märkused eelnõu mõju kohta

- 17. Seletuskirja osas 6.1.1.3. (lk 49)** on märgitud: „AKS muutub üheks keskseks andmebaasiks“. Palume seletuskirjas selgitada, mida on mõeldud keskse andmebaasi all. Nimelt Eesti digiriik on detsentraliseeritud süsteem ning nn põhiandmekogusid meil ei ole. Lisaks oleks vaja samas punktis selgitada, millised tegevused selle muudatusega kaasnevad ja kui suur on väidetav kokkuhoid, kui paralleelseid süsteeme enam ei ole.
- 18. Seletuskirja osas 6.3.1.3.** on selgitatud, et muudatusega kaasneb siiski risk, et osa seniseid andmekasutajaid peab kohandama oma infosüsteeme või tööprotsesse uute autentimis- ja ligipääsünõuetega. Palume selgitada seletuskirjas, kui suur see vajadus on ja mida täpsemalt süsteemides täiendada/kohandada tuleks. Lisaks tuleks kulude all välja tuua palju selline kohandamine maksma läheb ja kust kulud on planeeritud katta.
- 19. Seletuskirja osas 6.4.1.3.** on käsitletud mõju infoühiskonnale. Leiame, et seletuskirjas tuleks täpsemini selgitada, milline mõju kaasneb. Seal väljatoodud seisukoht ei anna arusaama, mis on mõju ulatus. Seletuskirjas on väljatoodud, et muudatusel on positiivne mõju infoühiskonna arengule, sest ESTPOS-i käsitlemine riikliku geodeetilise süsteemi osana, ESTPOS-i andmete kandmine geodeetiliste punktide andmekogusse ning andmete avalikustamise põhimõtted loovad selge õigusliku raamistiku, mis suurendab õigusselgust. Palume täpsemalt selgitada, milles ja kuidas see väljendub. Seletuskirjast on puudu kulude ja tulude selgitused. Palume iga IT kulud välja tuua, selgitades mida on vaja teha, palju see maksab ja kuidas on plaanitud need IKT kulud katta.
- 20.** Käesoleva kooskõlastuskirja punktis 12 toodud põhjustel oleme seisukohal, et tasuliste teenuste regulatsioon tuleks eelnõust välja jätta ja ka seletuskirjast vastav osa. Siiski juhime tähelepanu, et praegusel kujul ei ole mõjuanalüüsis piisavalt hinnatud tasuliste teenuste regulatsiooni mõju ettevõtjatele, kohaliku omavalitsuse üksustele, riigiasutustele ega lõppkasutajatele. Samuti puudub terviklik kulude ja tulude prognoos ning konkurentsi-, regionaal- ja halduskoormuse mõju analüüs. Seletuskirjast ei nähtu piisavalt ka seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse kulude ja tulude käsitus HÕNTE § 47 tähenduses. Täpsemad märkused on esitatud seletuskirja failis.

Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõjuanalüüsi kohta.

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

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Kristel Soodla 5687 2650
kristel.soodla@justdigi.ee
Helen Uustalu
Mari Kirs
Kadri Laud
Monika Tappo
Stina Avvo
Joel Kook