



Liisa-Ly Pakosta  
Justiits- ja Digiministeerium  
info@justdigi.ee

Teie 01.05.2026 nr 8-1/3533-1

Meie 21.05.2026 nr 1.1-20/261070

## **Avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise elnõu osas arvamuse avaldamine**

Austatud Liisa-Ly Pakosta

Täname, et saame avaldada arvamust avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse elnõu osas. Riigi Infosüsteemi Amet esitab ettepanekud viies küsimuses: Bürokrati võrgustikuteenuse õigusliku aluse loomine, lapsevanema seadusjärgse esindusõiguse alusel lapse vaate võimaldamine Eesti teabevärvavas, andmejälgija toime loogika, sündmusteenuste infoteenused ning andmete teabevärv ja riigi infosüsteem.

### **1. Ettepanekud elnõu täiendamiseks**

- 1.1. Palume täiendada elnõud sätetega, mis loovad selge õigusliku aluse Bürokrati võrgustikuteenuse kasutamiseks ja selle kaudu toimuva andmetöötluse reguleerimiseks.
- 1.2. Palume täiendada elnõud sätetega, mis loovad õigusliku aluse lapsevanema seadusjärgse esindusõiguse automaatseks kontrollimiseks ja selle alusel lapse andmetele ning lapsele suunatud e-teenustele ligipääsu võimaldamiseks Eesti teabevärvavas. Muudatusettepanekute eesmärk on võimaldada Eesti teabevärvavas alaealise lapse seaduslikul esindajal ehk lapsevanemal kasutada lapse vaadet ning saada juurdepääs lapse isikustatud teabele ja lapsega seotud e-teenustele, kui vanema esindusõigus on rahvastikuregistri andmete põhjal täielik ja piiranguta. Muutmispunktid ning selgitused on esitatud kirja lisas.

Nende ettepanekute muutmispunktid, selgitused ning mõjuanalüüsid on esitatud kirja lisas.

### **2. Riiklik postkast**

Palume muuta elnõus kavandatud AvTS § 43<sup>12</sup> lõike 5 sõnastust selliselt, et kolmeaastane säilitustähtaeg ei oleks absoluutne ka kättetoimetamist mittevajavate teadete puhul.

Täpsemalt palume AvTS § 43<sup>12</sup> lõige 5 sõnastada järgmiselt:

„(5) Riikliku postkasti teadete andmestiku andmeid säilitatakse kolm aastat, kui seaduses või selle alusel antud õigusaktis ei ole konkreetse teate või sellega seotud andmete säilitamiseks sätestatud teistsugust tähtaega. Kättetoimetamist vajavaid dokumente ja nende andmeid säilitatakse vastavalt

eriseadustes sätestatule.“

**Selgitus:** Muudatusettepaneku eesmärk on vältida olukorda, kus AvTS-is sätestatud kolmeaastane üldtähtaeg hakkab ekslikult piirama nende teadete säilitamist, mille pikem või lühem säilitamise vajadus tuleneb eriseadusest, selle alusel antud õigusaktist või konkreetse avaliku ülesande täitmise seotud dokumendihalduse nõuetest.

Eelnõu praeguse sõnastuse järgi kohaldub eriseaduste säilitustähtaeg üksnes kättetoimetamist vajavatele dokumentidele. Kättetoimetamist mittevajavate teadete puhul on aga sätestatud üldine kolmeaastane tähtaeg. Selline lahendus võib praktikas osutuda liiga jäigaks, sest riikliku postkasti kaudu võidakse edastada ka selliseid teateid, mis ei vaja formaalset kättetoimetamist, kuid millel on asutuse menetluses, maksuõigussuhtes, järelevalves, tõendamisel või dokumendihalduses pikem õiguslik tähendus.

Seletuskiri põhjendab kolmeaastast tähtaega sellega, et pooltel oleks võimalik tõendada teate saatmise fakti võimalike vaidluste korral. See põhjendus on üldjuhul asjakohane, kuid ei kata kõiki olukordi. Mõne asutuse puhul võib teate säilitamise vajadus tuleneda mitte üksnes riigivastutuse nõude tähtajast, vaid ka valdkondlikust eriregulatsioonist. Seetõttu peaks kolmeaastane tähtaeg olema üldreegel, millest saab kõrvale kalduda juhul, kui seadus või selle alusel antud õigusakt näeb ette teistsuguse säilitustähtaja.

Selline lahendus on kooskõlas ka eelnõu seletuskirjas kättetoimetatavate dokumentide kohta toodud põhjendusega, mille järgi ei ole AvTS-i eesmärk reguleerida menetluslike dokumentide säilitamist detailselt ning eriseadustega sätestatud säilitustähtaegade dubleerimine või ülekirjutamine ei ole põhjendatud. Sama loogika peaks kehtima ka nende teadete puhul, mis ei vaja kättetoimetamist, kuid mille säilitamise tähtaeg tuleneb muust õigusaktist.

### **3. Andmejälgija**

Palume muuta eelnõus kavandatud avaliku teabe seaduse § 43<sup>11</sup> andmejälgija regulatsiooni selliselt, et andmejälgija üldiseks toimeloogikaks jääks andmeid väljastava andmekogu keskne mudel. Ettepaneku eesmärk on säilitada andmejälgija senine ja arenduses kavandatud toimeloogika, mille kohaselt andmesubjektile kuvatakse ülevaade tema isikuandmete kasutamisest eelkõige selle andmekogu vaates, kust tema andmeid väljastati või kus tema andmetega seotud päring tehti. Selline mudel on RIA hinnangul andmesubjekti jaoks arusaadavam, paremini auditeeritav, tehniliselt olemasoleva arhitektuuriga kooskõlas ning põhjendatum isikuandmete kaitse üldmääruse vaatest.

Päringuid teinud asutuse või muu andmesaaja kohustuseks jääks päringu eesmärgi, õigusliku aluse ja vajaduse korral logikirje kuvamise piirangu kohta teabe esitamine andmeid väljastava andmekogu vastutavale töötlejale.

Täpsemalt palume eelnõu § 1 punktis 12 kavandatud AvTS § 43<sup>11</sup> lõiked 2<sup>3</sup>-2<sup>5</sup> asendada järgmises sõnastuses:

„(2<sup>3</sup>) Andmejälgijasse edastab andmesubjektiga seotud päringulogikirje andmekogu vastutav töötleja, kelle andmekogust andmesubjekti isikuandmeid väljastati või kelle andmekogus andmesubjekti isikuandmetega seotud päring tehti.

(2<sup>4</sup>) Andmesubjekti isikuandmeid pärinud andmekogu vastutav töötleja või muu andmesaaja esitab andmeid väljastava andmekogu vastutavale töötlejale iga isikuandmeid sisaldava päringu kohta andmejälgijas kuvamiseks vajaliku teabe, sealhulgas päringu eesmärgi, õigusliku aluse, päringu teinud asutuse või isiku andmed ning vajaduse korral logikirje kuvamise piirangu aluse ja

piirangu kehtivuse aja või selle äralangemise tingimused.

(2<sup>5</sup>) Andmeid väljastava andmekogu vastutav töötleja ei avalda andmejälgijas päringulogikirjet või selle osa ulatuses, milles andmesubjekti teabeõigus on seaduse alusel piiratud. Kui kuvamise piirangu aluse määrab või selle äralangemise üle otsustab päringu teinud asutus või muu andmesaaja, vastutab nimetatud asutus või andmesaaja piirangu aluse, ulatuse ja lõppemise kohta õigeaegse ja õige teabe esitamise eest andmeid väljastava andmekogu vastutavale töötlejale.

(2<sup>6</sup>) Käesoleva paragrahvi lõigetes 2<sup>3</sup>–2<sup>5</sup> nimetatud teabe esitamise täpsemad nõuded, sealhulgas andmekasutuse eesmärgideklaratsiooni koosseis, esitamise viis, päringulogikirje andmekoosseis, logikirje kuvamise piirangute rakendamise ja äralangemise kord ning andmejälgijaga liidestumise tehnilised nõuded, kehtestatakse käesoleva paragrahvi lõike 4 alusel antavas määruises.“

Täiendavalt palume täpsustada eelnõu muutmispunktiga 11 AvTSi lisatavat § 43<sup>11</sup> lõiget 3. Praegune lõike sõnastus seob päringulogide säilitamistähtaja päringulogikirje avaldamisega Eesti teabeväravas, kuid praktikas ja andmetöötamise loogikast lähtuvalt peaks säilitamistähtaeg algama logikirje tekkimisest andmekogus. Teeme ettepaneku sõnastada säte selliselt, et päringulogi säilitatakse 3 aastat alates selle tekkimisest.

Eelnõu seletuskirjas esitatud andmejälgija tasuvusarvutuse näide ei ole meie hinnangul piisavalt selge, sest pole üheselt arusaadav millisel kujul päringuid arvestatakse (nt kas tegemist on X-tee kaudu tehtavate automaatpäringutega või muude pöördumistega). Teeme ettepaneku seletuskirja lause „Sellest järeldub, et näiteks 14 000 € elutsükli kulu tasub end ära, kui andmekogusse tehakse keskmiselt vähemalt ~182 isikuandmeid puudutavat päringut aastas.“ asendada lausega „Sellest tulenevalt tasub näiteks 14 000 € elutsükli kulu end ära juhul, kui andmekogusse tehakse X-tee kaudu vähemalt ~182 isikuandmeid puudutavat päringut aastas.“

#### **4. Sündmusteenuste infoteenuste regulatsioon**

Palume avaliku teabe seadusest välja võtta ja planeeritavast rakendusakti kavandist välja jätta sätted, millega kavandatakse sündmusteenuste infoteenuste eraldi reguleerimist ministri määruises.

Alternatiivselt palume avaliku teabe seaduse seletuskirjas selgitada, et sündmusteenuse infoteenus ei ole eraldi reguleerimist vajav teenuseliik, vaid Eesti teabeväravas avalikkusele suunatud teabe kasutajakeskne, sündmus- või elukaarepõhine esitusviis. Infoteenus ei töötle isikuandmeid, ei loo isikule õigusi ega kohustusi, ei asenda valdkondlikku avalikku teenust ega muuda riigiportaali artikleid, juhiste või andmekogudele viitamise õiguslikku olemust.

Kui eelnõu koostaja peab vajalikuks sellise esitusviisi seaduse tasandil eraldi nähtavaks teha, võiks AvTS § 32<sup>1</sup> lõike 1 punkti 1 täpsustada üksnes selgitava normiga, näiteks järgmiselt:

„Eesti teabevärava kaudu võib avalikkusele suunatud teavet esitada ka sündmus-, elu- või ettevõtluskaarepõhiselt korrastatud tervikvaatena.“

Sellise täienduse eesmärk ei oleks luua uut teenuseliiki ega volitusnormi isikuandmete töötlemiseks, vaid kinnitada, et Eesti teabeväravas võib olemasolevat avalikku teavet kasutajale esitada korrastatult, terviklikult ja protsessipõhiselt.

**Selgitus:** Kehtiva AvTS § 32<sup>1</sup> regulatsiooni kohaselt on Eesti teabevärav riiklik keskne kontaktpunkt, mille kaudu isik pääseb ligi muu hulgas teabevaldaja tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutavale avalikkusele suunatud teabele, isikustatud teabele,

taaskasutatavale teabele ning otsestele avalikele e-teenustele ja neid toetavatele tugiteenustele. Eelnõu seletuskirjas on samuti selgitatud, et kehtiva normi järgi on Eesti teabevärv keskne kontaktpunkt, mille kaudu isik pääseb ligi avalikkusele suunatud teabele, isikustatud teabele, taaskasutatavale teabele ning avalikele e-teenustele ja tugiteenustele.

Sündmusteenuse infoteenus kirjeldatud kujul mahub juba selle regulatsiooni alla. Tegemist on avalikkusele suunatud teabe esitamisega Eesti teabevärvas. Infoteenus eesmärk on teha inimesele arusaadavaks mõne avaliku teenuse või elusündmusega seotud tegevuste järjekord, juhised, artiklid ja viited asjakohastele andmekogudele või teenustele. Selline teabe esitamine ei erine õiguslikult tavapärasest riigiportaali artiklist, vaid erineb üksnes kasutajakogemuse ja teabe korrastatuse tasemelt.

Näiteks riigiportaali artikkel „Tervis reisil“ võib sisaldada juhiseid ravimitega reisimise, vaktsineerimise, retseptide vaatamise või Euroopa ravikindlustuskaardi tellimise kohta. Kui sama teave esitatakse kasutajale loogilise tervikvaatena „Reisimine“ või „Lapsega reisimine“, ei muutu selle õiguslik olemus. Tegemist on endiselt avalikkusele suunatud teabega ja viidetega olemasolevatele teenustele või andmekogudele. Erinevus seisneb selles, et kasutaja ei pea infot ise erinevatest artiklitest kokku otsima, vaid riigiportaal aitab tal protsessi tervikuna mõista.

Eraldi regulatsioon oleks põhjendatud juhul, kui sündmusteenuse infoteenus töötleks isikuandmeid, teeks kasutaja kohta järeldusi, annaks automaatseid soovitusi isiku konkreetse olukorra alusel, käivitaks menetluse, võimaldaks taotluse esitamist või looks isikule õigusi ja kohustusi. Kirjeldatud infoteenus seda ei tee. See ei sisalda ega töötle isikuandmeid, vaid korrastab avalikku teavet.

Kui selline teabe esitusviis reguleerida ministri määruses eraldi teenuseliigina, tekib põhjendamatu vahetegu riigiportaali artiklite ja sündmusteenuse infoteenuste vahel. Mõlemal juhul on sisuks avaliku teabe esitamine kasutajale. Sündmusteenuse infoteenus on lihtsalt kasutajasõbralikum ja terviklikum vorm sama liiki teabe edastamiseks.

Eraldi regulatsioon võib tekitada ka ebavajaliku halduskoormuse ja pidurdada Eesti teabevärvarendamist. Tavapärase artikli muutmine või uue artikli lisamine on kiire sisuhalduslik tegevus. Kui sarnase sisuga teavet tuleb hakata käsitama õiguslikult eraldi reguleeritud infoteenusena, võib selle lisamine, muutmine või kasutajaliideses esitamine muutuda ebaproportsionaalselt aeglaseks. See võib halvendada kasutajakogemust ja vähendada riigiportaali võimet pakkuda inimestele arusaadavat, terviklikku ja ajakohast teavet.

Eelnõus on juba kavandatud Eesti teabevärvarendamise määruse volitusnormi täiendamine nii, et Vabariigi Valitsuse määruses saab reguleerida teabevärvas teabe ja teenuste kättesaadavaks tegemise, haldamise, kasutamise, teenuste arendamise ning andmekirjeldustega seotud korralduslikke küsimusi. Seega ei ole vaja luua täiendavat ministri määruse tasandi regulatsiooni ainult selleks, et Eesti teabevärvas saaks avalikku teavet esitada senisest korrastatumalt.

## **5. Andmete teabevärv**

5.1. AvTS § 32<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt on Eesti teabevärv "riiklik keskne kontaktpunkt koos andmekoguga". Sättest ei selgu mis osas on teabevärv andmekogu, kas osaliselt või tervikuna. See oluline, sest kuna eelnõu seletuskirja kohaselt saab avaandmete teabevärvarendamisel tekkinud andmete teabevärvast "Eesti teabevärvarendamise osa, nn üks võimalikke esitluskihte", siis see tähendaks, et kui teabevärv on tervikuna andmekogu, siis ka andmete teabevärvast saaks teabevärvarendamise andmekogu osa ning talle kehtiksid andmekogule sätestatud nõuded, mh AvTS § 43<sup>9</sup> lõikes 5 sätestatud nõue andmevahetuseks üksnes läbi riigi infosüsteemi

andmevahetuskihi. See tooks kaasa selle, et andmekirjelduste andmete teabevärasse esitamiseks ja selles ajakohasena hoidmiseks peaks andmevahetus andmehaldustarkvarade (nt RIHAKE, *SelectZero*, *Accurity*) ning andmete teabevärava vahel toimuma üle X-tee, mis oleks eesmärki ja teabe olemust arvestades ebamõistlik, ei vastaks Justiits- ja Digiministeeriumi AI ja andmete talitusega (varasemalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi digiriigi arengu osakonnaga) kui andmete teabevärava äritellijaga koostöös loodud olemasolevale lahendusele ning tekitaks teabevaldajatele ebamõistlikke täiendavaid kulusid. Kui teabevärav on kehtiva AvTSi kohaselt tervikuna andmekogu, siis eespool toodut arvestades teeme ettepaneku täiendada eelnõud selliselt, et teabevärava osaks olev andmete teabevärav poleks andmekogu.

5.2. Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse paragrahvi 3<sup>1</sup> lõiget 6 ning muudatuse kohaselt 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. Palume seletuskirja täiendada, kas kehtivas § 3<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud teave (millele viitab sama §-i lg 6) on käsitatav kaitstud ehk juurdepääsupiiranguga teabena (andmetena) andmehalduse määruse (*Data Governance Act*, DGA) mõistes.

5.3. Eelnõu § 1 punktiga 2 lisatakse seadusesse kaks uut legaalfinitsiooni – „andmeelement“ ning „andmekirjeldus“, kuid seejuures pole eelnõu seletuskirjas selle muudatuse selgituste juures esitatud näiteid. Andmekirjelduse osas on osaline näide esitatud eelnõu § 1 punkti 1 selgituste juures. Palume näidet täiendada selliselt, et ilmneks ka tähendust väljendava informatsiooni olemasolu andmeelemendi kohta. Lisaks on selles eelnõu punktis kirjaviga: „vastav kirjeldused“.

5.4. Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse paragrahvi 29 lõiget 6 ja sõnastatakse järgnevalt:  
„(6) Teabevaldaja tagab masinloetaval kujul avaandmete ja kogu tema poolt avalike ülesannete täitmiseks kasutatava avaliku teabe kohta käivate andmekirjelduste kättesaadavuse Eesti teabevärava kaudu.“

Palume seda normi kitsendada ja täpsustada. Kui teabevaldaja kasutab avalike ülesannete täitmiseks teiste teabevaldajate avalikku teavet, peaks ta normi kohaselt tagama teabevärava kaudu ka teiste teabevaldajate teabe kohta käivate andmekirjelduste kättesaadavuse. Palume kõnealust sätet eelnõus täpsustada selliselt, et oleks üheselt mõistetav millise teabe osas peab teabevaldaja andmekirjelduste kättesaadavuse tagama.

5.5. Eelnõu seletuskirjas on eelnõu § 1 punkti 3 selgituste juures märgitud, et „Avaandmete teabeväravast saab Eesti teabevärava osa, nn üks võimalikke esitluskihte“ ning on viidatud täpsematele muudatustele ja selgitustele, mis puudutavad AvTS § 32<sup>2</sup>. Juhime tähelepanu, et eelnõust puudub säte, millega lisatakse AvTSi § 32<sup>2</sup> ning seega puudub seletuskirjast Eesti teabevärava esitluskihtide lahtikirjutus, sh andmete teabevärava osas. Seega andmete teabevärvat ja selle seost Eesti teabeväravaga praegusest eelnõust ei leia. Palume eelnõud selles osas täiendada.

5.6. Lisaks teeme ettepaneku eelnõu § 1 punkti 5 muutmiseks järgmiselt: paragrahvi 32<sup>1</sup> lõiget 4 täiendatakse pärast tekstiosa „tagab oma“ tekstiosaga „andmekirjelduste“. Selliselt oleks selgemini mõistetav, et andmekirjeldused pole seotud „valdkonna teenustega“.

5.7. Palume täiendavalt hinnata vajadust tuua eelnõu § 1 punktiga 6 AvTSi sõna „riigiportaal“. Ülejäänud seaduses on sama asja tähistamiseks kasutusel sõna "teabevärav".

5.8. Teeme ettepaneku eelnõu § 1 punkt 7 sõnastada järgmiselt: "(1) Riigi infosüsteemi kuuluvad infosüsteemide andmevahetuskihiga liidestatud andmekogud ja andmekogude pidamist

kindlustavad süsteemid.“ Seda seetõttu, et liitumisel saab organisatsioon X-tee liikmeks, kuid liidestumine seisneb andmekogu või infosüsteemi liidestamises X-teega, kasutades selleks X-teel registreeritud alamsüsteemi. Sarnaselt on praegu sõnastatud ka Vabariigi Valitsuse 28.02.2008 määruse nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“ § 9 lg 4: „Riigi infosüsteemi kuulub RIHA-s registreeritud andmekogu, mis on liidestatud infosüsteemide andmevahetuskihiga (edaspidi X-tee).“

- 5.9. Eelnõu § 1 punktis 9 esitatud sätte sõnastusest ei selgu, mis hetkel tuleb andmekogude põhimäärused kooskõlastada. Teeme ettepaneku eelnõu § 1 punkt 9 sõnastada järgmiselt: „(3) Enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist kooskõlastatakse andmekogu põhimäärus Andmekaitse Inspeksiooniga, Maa- ja Ruumiametiga, Statistikaametiga ning Riigi Infosüsteemi Ametiga.“
- 5.10. Eelnõu § 1 punktiga 17 muudetakse AvTSi paragrahvi 46<sup>6</sup> lõiget 3. Juhime tähelepanu, et kehtivas AvTSis puudub § 46<sup>6</sup>. Tõenäoliselt peaks eelnõu punktiga 17 muudetama lõiget 3 paragrahvis 43<sup>6</sup>.
- 5.11. Eelnõu muutmispunktis 19 on viidatud AvTS § 43<sup>11</sup> lõikele 9. Juhime tähelepanu, et sellist lõiget ei eksisteeri ja ei ole ka eelnõuga loodamas.
- 5.12. Eelnõu §-ga 4 tunnistatakse kehtetuks ruumiandmete seaduse (RAS) §-i 75 lõiked 2-9. Selle asemel tuleb kehtetuks tunnistada RASi §-i 75 lõiked 2-7, sest rohkem lõikeid (8-9) selles §-s pole.
- 5.13. Juhime tähelepanu, et kuna eelnõuga tunnistatakse paragrahvi 43<sup>3</sup> lõiked 3-5 kehtetuks ning kehtetuks tunnistatakse ka paragrahvi 43<sup>9</sup> lg 1 p 6, siis tuleb muuta ka § 43<sup>9</sup> lõiget 3, sest selle teises lauses viidatakse kehtetuks tunnistatavale sättele (§ 43<sup>3</sup> lg 4). Kui § 43<sup>9</sup> lõike 3 teine lause seadusest eemaldatakse, siis ei jääks seadusesse ka erandit § 43<sup>9</sup> lõikes 1 sätestatud kindlustavate süsteemide rakendamiseks ning edaspidi tuleb kõikides andmekogudes kasutada mh ka aadressiandmete süsteemi.
- 5.14. Palume eelnõud täiendada rakendussätte lisamisega AvTSi 7. peatükki, millega sätestatakse andmekirjelduste teatavas osas ülekandmine suletavast riigi infosüsteemi halduse infosüsteemist (RIHA) andmete teabeväravasse (ATV) ning teabevaldajale nõue tagada andmete teabeväravasse ülekantud andmekirjelduste õigsus ja korrastatus hiljemalt 1 aasta jooksul avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse jõustumisest.
- 5.15. Eelnõu seletuskirja kohaselt säilib kohustus andmekogude registreerimiseks ning see hakkab toimuma andmete teabevärvas. Sellest tulenevalt palume täiendada eelnõud AvTS § 43<sup>7</sup> muutmiseiga.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Joonas Heiter  
peadirektor

Mehis Lõhmus  
[mehis.lohmus@ria.ee](mailto:mehis.lohmus@ria.ee)