

AVALIKU TEABE SEADUSE MUUTMISE SEADUSE VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS

Andmejälgija kasutamise ja kohustuslikkuse reguleerimiseks infosüsteemide andmevahetuskihiga liidestatud andmekogude pidamisel

Eesmärk

Eesti on viimase kahe aastakümne jooksul arendanud digiriiki, kus enamik avalikke teenuseid on kättesaadavad ka digitaalselt. Digitaliseerimist on vedanud nii uuendusmeelsus kui ka vajadus optimeerida riigi toimimist väikese rahvaarvu tingimustes. See on loonud väärtust ka erasektorile, näiteks elektroonilise identiteedi ja x-tee kaudu.

Avalike teenuste digitaliseerimine eeldab pidevat riigi infosüsteemide arendamist ja nutikat andmehaldust ja andmetöötlust. Sellega kaasneb ulatuslik isikuandmete töötlemine, mis muudab andmetöötluse läbipaistvuse ja usalduse riigi vastu eriti oluliseks. Üheks läbipaistvust suurendavaks tööriistaks on andmejälgija (AJ), mis võimaldab inimestel näha, kes, millal ja miks nende andmeid riiklikes andmekogudes kasutas. Lisaks aitab AJ vähendada andmesubjektide päringute hulka ja toetab andmetöötluse auditeeritavust. Viimastel aastatel on AJ abil tuvastatud ka andmekaitse rikkumisi.

Praegu on AJ-ga liidestumine vabatahtlik ja hõlmab vaid väikest osa andmekogudest. VTK eesmärk on analüüsida võimalusi muuta AJ kasutamine kohustuslikuks kõigile avalike ülesannete täitmiseks kasutatavatele andmekogudele, et suurendada andmetöötluse läbipaistvust ja usaldust riigi vastu. Algatus põhineb Vabariigi Valitsuse 2024. aasta memorandumil ning on seotud koalitsioonileppe ja tegevusprogrammiga, mis näevad ette AJ kohustuslikuks muutmist.

Sissejuhatus

Eesti on enam kui kahe aastakümne vältel ehitanud üles avalikel e-teenustel rajanevat digiriiki. Täna oleme jõudnud olukorda, kus pea kõik avalikud teenused on lisaks traditsioonilistele meetoditele ühel või teisel moel kasutatavad ka digitaalselt.

Riigivalitsemise ja avalike teenuste digitaliseerimist on nii minevikus kui ka täna innustanud ühelt poolt uuendusmeelsus ja soov osutada Eesti inimestele järjest paremaid, läbipaistvamaid, kättesaadavamaid ja mugavamaid avalikke teenuseid, teiselt poolt on digitaliseerimise taga olnud ka ratsionaalne vajadus protsesse ja teenuseid optimeerida. Väikese rahvaarvuga riigis on digitaliseerimine hädavajalik selleks, et hoida kontrolli all avaliku sektori tööhoivet, pakkuda avalikke teenuseid seejuures mõistliku kiirusega ning vähendada riigieelarvele haldustegevustega kaasnevat koormust. Ühtlasi on avalike teenuste digitaliseerimine koos selle käigus arenenud riigi infosüsteemi taristuga loonud väärtust ka erasektori jaoks, olgu selleks riiklikult arendatud elektroonilise identiteedi lahenduste rakendamise võimalus oma teenuste juures või riigiasutustega sujuva andmeliikluse tagamiseks infosüsteemide andmevahetuskihiga (x-tee) liidestumise võimalus.

Avalike teenuste digitaliseerimine, kuid ka sellega seotud kaasaegsemad ja konkreetsemad eesmärgid (*sh sündmuspõhiste ja proaktiivsete teenuste arendamine, tehisintellekti võimaluste rakendamine*¹) eeldavad riigi infosüsteemi (RIS) ja selle komponentide pidevat edasiarendamist ning üha kvaliteetsemat, detailsemat ja nutikamat andmehaldust². Möödapääsmatult kaasneb selliste arenduste elluviimisega ka mitmesuguseid andmetöötlustegevusi, mis hõlmavad olulisel määral ka isikuandmeid. Samal ajal on avalike e-teenuste arengutempo ja infosüsteemide järjest spetsiifilisem ülesehitus tinginud selle, et riigipoolne andmetöötlus (*millistes andmekogudes inimese andmed on, millised andmed neis andmekogudes on, kes, millal ja millisel põhjusel neid kasutab*) ei pruugi laiemale avalikkusele (*sh andmesubjektidele*) enam üheselt arusaadav ega piisavalt läbipaistev olla. Andmetöötluste intensiivistumine, sh andmete rist- ja taaskasutus, sündmusteenuste arendamine, andmeanalüütika ning tehisintellekti põhiste rakenduste kasutuselevõtt saab aga tugineda üksnes ühiskonna tugevale usaldusele riigi vastu. See tähendab, et käsikäes järjest nutikamate lahendustega ja rohkema või keerulisema andmetöötlustega peab riik järjest enam panustama ka selliste lahenduste ja andmetöötluste läbipaistvuse ning usaldusväärsuse tagamisse.

Üheks käepäraseks tööriistaks, mis RIS-s toimuva andmetöötluste läbipaistvust edendab, on 2017. aastast kasutusel olnud AJ nimeline süsteem, millega on tänaseks liidestatud 15 andmekogu ja infosüsteemi³. AJ on tarkvaralahendus, mille eesmärk on pakkuda inimestele Eesti teabevärava⁴ (riigiportaali) vahendusel ülevaadet tema andmete suhtes riiklikesse andmekogudesse sooritatud päringutest ning andmete edastamisest ühest andmekogust teise.

Konkreetsemalt on inimesel võimalik AJ abil näha, millisel ajal (*kuupäev, kellaaeg*), millise asutuse või isiku poolt, millisest andmekogust ja millise eesmärgiga päringuid tema isikuandmete suhtes on tehtud. AJ toimimise eelduseks on, et andmekogu, millest isikuandmeid on päritud, oleks AJ-ga liidestatud. Teisisõnu kuvab AJ kasutajaliides inimesele tema isikuandmetega seotud päringulogisid erinevate andmekogude juures ning selleks, et need päringulogid AJ kasutajaliidesesse jõuaksid, peavad vastavate andmekogude pidajad AJ teenuse iga konkreetse andmekogu juures realiseerima.⁵ Lihtsamalt öeldes tuleb andmekogud AJ-ga liidestada.

Inimestele nende andmetega seotud päringutest lihtsasti kättesaadavat ülevaadet pakkudes suurendab AJ riikliku andmetöötluste läbipaistvust andmesubjekti suunal. See omakorda võib vähendada AJ-ga liidestunud andmekogude pidajatele laekuvate andmesubjekti päringute, teabenõuete ja selgitustaotluste mahtu ning toetab sisekontrolli ja andmetöötlustoimingute auditeeritavust. Kui inimesel tekib AJ-d kasutades küsimusi mõne konkreetse logikirje (päringu) kohta, on tal võimalik otse vastava päringu sooritaja poole pöörduda ning selgitusi küsida ehk

¹ Eesti digiühiskond 2030. Digiiriigi järgmised arenguhüpped, lk 15. Kättesaadav:

https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2022-04/Digi%C3%BChiskonnna%20ARENGUKAVA_13.12.2021.pdf

² Vt ka:

1) Valitsusliidu alusleping, ptk 7.1. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/digiriik>;

2) Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, read 3.2.9-3.2.11. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2024-03/VVTP%202023-2027%202024.02.29.pdf>.

³ Digiregistratuur, elamislubade ja töölubade register, kinnistusraamat, kutseregister, maksekohustuslaste register, politsei andmekogu POLIS, politsei taktikalise juhtimise andmekogu, põllumajandusloomade register, põllumajandustoetuste ja põllumassiivide register, rahvastikuregister, retseptikeskus, sotsiaalkaitse infosüsteem, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister, Tööinspektsiooni tööelu infosüsteem, töötuskindlustuse andmekogu.

⁴ Eesti teabevärv: <https://www.eesti.ee>

⁵ Riigi Infosüsteemi Amet. Andmejälgija dokumentatsioon. Kättesaadav: <https://github.com/e-gov/AJ>

teostada efektiivselt ja konkreetset andmetöötlustoimingut silmas pidades oma isikuandmete kaitse üldmäärusest⁶ tulenevaid andmesubjekti õigusi. Sellisest mõjust annavad tunnistust mitmed viimastel aastatel toimunud juhtumid, mille käigus on inimeste andmeid riiklikest andmekogudest, nt rahvastikuregistrist või kinnistusraamatust, päritud (nende näidete puhul halduseväliste isikute poolt) ja seda kas läbipaistmatutel põhjustel või küsitaval alusel. Läbipaistmatute päringute tuvastamisele järgnenud andmesubjektide ja avalikkuse reaktsiooni ajendil on Andmekaitse Inspeksioon viinud läbi ka järelevalvemenetlusi ja tuvastanud isikuandmete töötlemise nõuete rikkumisi. Seejuures on tõenäoline, et AJ puudumisel ei oleks mitmed sellistest andmepäringutest üldse ilmsiks tulnud või vähemalt sama palju tähelepanu ja ühiskondlikku reaktsiooni pälvinud.

Tänapäeval on AJ-ga liidestumine toimunud Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) ja liidestuva andmekogu või infosüsteemi pidaja kokkuleppel. Arvestades digiriigi tänapäevaste arengusuundadega ning ühelt poolt AJ olulise rolli ja potentsiaaliga andmetöötluse läbipaistvuse suurendamisel, kuid teiselt poolt ka viimastel aastatel toimunud intsidentidega⁷ ja asjaoluga, et AJ-ga on liidestatud vaid marginaalne osa avalike ülesannete täitmiseks kasutatavatest andmekogudest⁸, on selge, et senine kokkulepetel põhinev protsess ei ole piisavalt efektiivne ega taga piisavat liidestumisaktiivsust.

Käesoleva VTK eesmärk on analüüsida võimalusi AJ kasutuskohustuse kehtestamiseks avalike ülesannete täitmiseks kasutatavatele andmekogudele. Seekaudu otsitakse võimalusi AJ kasutamise seadmisel tänaste õiguslike küsitavuste ületamiseks, privaatsuskultuuri ning riigi ja kodanike vahelise usaldussuhte edendamiseks, kuid ka laiemalt avaliku sektori andmetöötluse läbipaistvuse parendamiseks. Algatus tugineb majandus- ja infotehnoloogia ministri poolt 2024. aasta juunis Vabariigi Valitsuse kabinetiistungile esitatud memorandumile⁹ (VV memo), milles selgitati tänaseid andmetöötluse läbipaistvuse puudujääke ja vajadust AJ riigiüleseks rakendamiseks. Memorandumis rõhutati vajadust luua AJ kasutamiseks üldine kohustus, kuid sellega koos ka selge õiguslik alus ja reeglistik.

VTK on seotud Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe 2025–2027 punktiga 156: *“Kohustuslikuks muudetud andmejälgija abil suurendame inimeste kontrolli oma andmete kasutamise üle”* ning Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi¹⁰ punkti 317 tegevusega *„Andmejälgija kasutamise kohustuslikuks muutmise läbi avaliku teabe seaduse muutmise eelnõu“*.

Ülevaade VTK-s käsitletavatest probleemidest

AJ kohustuslikuks muutmise eesmärk on anda inimestele selge ja lihtne 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.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

⁷ Näiteks:

1) <https://www.aki.ee/uudised/kinnisturaamatu-paringud>;

2) <https://www.aki.ee/uudised/ulevaade-siseministeeriumi-jarelevalvest>

⁸ Käesoleva väljatöötamiskavatsuse raames mõeldakse avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude all läbivalt (kui ei ole märgitud teisiti) seaduses või muus õigusaktis nimetatud ülesannete täitmiseks kasutatavaid ehk AvTS § 431 lg 1 tähenduses andmekogusid.

⁹ Valitsuse kabinetiõupidamise päevakord, 20. juuni 2024, pkp 2.

¹⁰ [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm | Eesti Vabariigi Valitsus](#)

Väljatöötamiskavatsuses käsitletakse järgmisi teemasid, mis on osutunud probleematiliseks:

1. Inimestel ei ole terviklikku ülevaadet oma (riigi käsutuses olevate) isikuandmete kasutamisest.
2. Andmetöötluse läbipaistvust edendavad lahendused ei ole avalike e-teenuste arengutega sammu pidanud.
3. AJ rakendamise ja kasutamisega kaasnevad isikuandmete töötlemistoimingud ei põhine üheselt mõistetaval õiguslikul alusel.
4. AJ-ga mitteliidestumine põhjustab andmekogude pidajatele üleliigset töökoormust ning pikendab andmesubjektide jaoks teabeõiguse realiseerimisele kuluvat aega.
5. Isikud, kellele AJ vahendusel ei ole võimalik teavet anda, ja andmesubjektide teabeõiguse piiramine.
6. Erandid AJ üldisest liidestumiskohustusest.
7. Päringud, mis tehakse isiklikul otstarbel.

1. Inimestel ei ole tervikliku ülevaadet oma (riigi käsutuses olevate) isikuandmete kasutamisest

Inimestel ehk andmesubjektidel puudub terviklik ülevaade sellest, kuidas avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude vaheliste päringute raames nende isikuandmeid töödeldakse (*kelle poolt, millal ja millise eesmärgiga*). Erinevatel riigi- ja kohaliku omavalitsuse (KOV) asutustel lasub hulk avalikke ülesandeid, mille käigus on vaja töödelda erinevates andmekogudes sisalduvaid isikuandmeid. Samuti töötlevad avaliku sektori andmekogudes sisalduvaid andmeid teatud juhtudel haldusevälised, nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Erinevates andmekogudes sisalduvate andmete töötlemist on andmesubjektidel keeruline mõista ja jälgida, sest see eeldaks ühelt poolt põhjalikult kõigil riigi- ja KOV asutustel lasuvate avalike ülesannete tundmist ja mõistmist, teiselt poolt aga häid teadmisi erinevates riigi infosüsteemi kuuluvates (RIS) andmekogudes sisalduvatest andmekoosseisudest ja nende andmekogude pidamise täpsetest eesmärkidest. Samal ajal lasub kõigil x-teega liidestatud andmekogudel päringute logimise kohustus, mille abil oleks võimalik andmesubjektidele AJ abil andmetöötlusest ka ilma valdkondlike eriteadmisteta just selline ülevaade anda (*kelle poolt, millal ja millise eesmärgiga andmeid töödeldi*).

IKÜM-st sõna-sõnalist töötlemistoimingute logimise kohustust ei tulene, kuid kaudselt tuleneb see artikli 5 lõike 1 punktist f, mille kohaselt tuleb isikuandmeid töödelda viisil, „*mis tagab isikuandmete asjakohase turvalisuse, sealhulgas kaitseb loata või ebaseadusliku töötlemise eest ning juhusliku kaotamise, hävitamise või kahjustumise eest, kasutades asjakohaseid tehnilisi või korralduslikke meetmeid*“¹¹ ning artikli 32 lõikest 1, mille kohaselt „*võttes arvesse teaduse ja tehnoloogia viimast arengut ja rakendamise kulusid ning arvestades isikuandmete töötlemise laadi, ulatust, konteksti ja eesmäärke, samuti erineva tõenäosuse ja suurusega ohte füüsiliste isikute õigustele ja vabadustele, rakendavad vastutav töötleja ja volitatud töötleja ohule vastava turvalisuse taseme tagamiseks asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid*“. See tähendab, et olenemata selgesõnalise logimiskohustuse puudumisest IKÜM-s peab isikuandmete vastutav töötleja igal juhul teadma, kes, millal, milleks ja milliseid tema kontrolli all olevaid isikuandmeid on töödeldud. Andmekogudes toimuva andmetöötluse kontekstis kujutavad päringulogid sellise teadmise saavutamiseks ja tõendamiseks endast väärtuslikku tööriista. Selguse huvides tasub

¹¹ Sarnasele järeldusele on jõutud ka analüüsis Justiitsministeeriumi 2021. aasta analüüsis „Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile“.

märkida, et x-teega liidestatud andmekogude puhul ei ole logimiskohustuse sisustamisel sellistele kaudsetele tõlgendustele tuginemine siiski vajalik – nimelt tuleneb päringulogide pidamise kohustus otseselt x-tee määruse¹² § 8 lõikest 3.

Vaatamata logimiskohustusele ja päringulogide tegelikule olemasolule ei toimi AJ (*ega mistahes muu süsteem*) täna vähese liidestunud andmekogude arvu tõttu keskse ja tervikliku mehhanismina, mis koondaks avalike ülesannete täitmiseks kasutatavates andmekogudes sisalduvad isikuandmeid puudutavad logid andmesubjektile lihtsasti mõistetavaks ülevaateks.

Võimalik lahendus on muuta AJ kasutamine kohustuslikuks. Mitteregulatiivse meetmega ei ole isikutele võimalik sellist kesket ülevaadet tagada. Võimaliku seadusemuudatuse ettepanek on toodud VTK lisas 1.

2. Andmetöötluse läbipaistvust edendavad lahendused ei ole avalike e-teenuste arengutega sammu pidanud

Avalikud e-teenused ja digiriigi funktsionaalsused laiemalt on viimastel aastatel muutunud oluliselt andmepõhisemaks ja automatiseeritumaks, samuti on lisandunud uusi platvorme ja mobiilirakendusi (*nt riiklik mobiilirakendus „Eesti äpp“ ning COVID-19 pandeemia ajal rakendatud HOIA rakendus*). Muude riiklike digiarengute kõrval ei ole samaväärselt arenenud läbipaistvuse mehhanismid, sh isikuandmete kasutuse läbipaistvusele ja kasutajasõbralikul viisil töötlemise õigusliku aluse ja eesmärgi kohta selgituste andmisele suunatud vahendid.

Kõrged nõudmised andmetöötluse selgusele ja läbipaistvusele tulenevad nii IKÜM artikli 5 lõike 1 punktist a (*üldine läbipaistvuspõhimõte*) kui ka artikli 12 lõikest 1 (*„vastutav töötleja võtab asjakohased meetmed, et esitada andmesubjektile [...] teave ning teavitada teda [...] isikuandmete töötlemisest kokkuvõtlikult, selgelt, arusaadavalt ning lihtsasti kättesaadavas vormis, kasutades selget ja lihtsat keelt.“*). Sama põhimõte kohaldub süüteomenetluste kontekstis, valdkondlikke piiranguid arvestades, ka IKS §-de 22-24 kohaselt.

Siinkirjeldatud olukorra praktiliseks tagajärjeks on nn läbipaistvuslünk, mis on vahetult seotud ka probleemi eelmise komponendi juures kirjeldatuga (*tervikliku ülevaate puudumine*). Andmetöötluse läbipaistvus ei tähenda seejuures ainult kohustuslikult loodavate logikirjete avaldamist, vaid ka vajadust tagada, et logikirjetena väljendatud andmetöötlustoimingute kirjeldused oleksid inimlikult arusaadavad. Viimane aitab muu hulgas lisaks üldisele läbipaistvuse edendamisele vältida ka suurt osa andmesubjektide nõ täpsustavatest jätkupäringutest. Kokkuvõtvalt kirjeldab siinset probleemikomponenti VTK-s juba varasemalt väljendatud põhimõte, mille kohaselt käsikäes järjest nutikamate lahendustega ja rohkema või keerulisema andmetöötlusega peab riik suutma pakkuda ka järjest enam läbipaistvust ja usaldust tagavaid tööriistu.

Võimalik lahendus lisaks p 1 toodud lahendusele lisaks tuleb ette näha selged juhised, millised peavad olema AJ logikirje selgitused, et inimesel oleks lihtne neist aru saada (VTK lisas 1 nimetatud määruse ettepanek).

¹² Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrus nr 105 „Infosüsteemide andmevahetuskiht“. – RT I, 06.08.2019, 17.

3. AJ rakendamise ja kasutamisega kaasnevad isikuandmete töötlemise toimingute ei põhine üheselt mõistetaval õiguslikul alusel

Kui AJ-d kasutatakse, st andmesubjekt esitab päringu nägemaks, milliseid tema andmeid on töödeldud, koondatakse AJ-ga liidestunud andmekogude logiandmed (*päringu teostaja, päringu eesmärk ja aeg*) vastavalt andmesubjekti valitud filtritele kokku ja tehakse ühtses vaates nähtavaks. Sellega kaasneb:

1. andmesubjekti isikuandmete töötlemine (isikustatud päringute edastamine kesksest AJ kasutajaliidesest AJ-ga liidestunud andmekogude ehk hajusate AJ rakenduste suunal);
2. andmesubjekti ja kolmandate isikute isikuandmete töötlemine konkreetse andmekogu juures (konkreetselt andmesubjekti puudutavate päringulogide otsimine ja koondamine, mille käigus töödeldakse kohati ka kolmandate isikute, nt tervishoiutöötajate või muude, ka halduseväliste isikute isikuandmeid, kes ja millises rollis andmeid on pärinud);
3. tagastatud ja isikustatud päringutulemuste koondamine ühtseks loeteluks vastavalt andmesubjekti valitud filtritele.

Kõik nimetatud andmetöötlustoimingud peavad IKÜM artiklite 5(1) ja 6(1) kohaselt tuginema õiguslikule alusele. Kehtiv õigus ei sätesta selgesõnaliselt, millisel õiguslikul alusel need andmetöötlustoimingud toimuvad, ega ka seda, milline on AJ-ga liidestunud andmekogu ja RIA kui AJ teenuse omaniku andmetöötluste ja sellega kaasneva vastutuse alane rollijaotus. Tulemuseks on õiguslik mitmetitõlgendavus ja ebakindlus, mis pärsib AJ kasutuselevõttu ning soodustab andmetöötluspraktikate ja õiguslike tõlgenduste killustumist.

AJ ega selle kasutamise kohustuslikkus ei ole praegu üheski õigusaktis konkreetsete sätetega reguleeritud (puudub nii AJ legaalse definitsioon kui ka AJ rakendamist ja kasutamist käsitlev õigusraamistik). Andmesubjekti teabeõigus¹³, millega AJ oma olemuselt vahetult seostub, põhineb seevastu üksikasjalikul õiguslikul raamistikul (IKÜM artiklid 12-15, IKS §-d 22-24). Lähtekohana on siiski oluline mõista, et ei IKÜM-st, IKS-st ega ka mistahes muust õigusaktist ei tulene isikuandmete vastutavale töötlejale kohustust esitada andmetöötlust puudutavat teavet, olgu see proaktiivselt või reaktiivselt, sellisel kujul, nagu seda võimaldab AJ. Küll aga saab AJ olla üheks vahendiks, mille abil aidatakse kaasa andmesubjekti õiguste realiseerimisele ja edendatakse andmetöötluste läbipaistvust IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti a, artikli 12 lõike 1 ja artikli 25 tähenduses, kuid AJ ei ole vastutavale töötlejale IKÜM-i järgi ainus võimalus vastavate põhimõtete järgimiseks.

Teisisõnu on oluline mõista, et AJ on andmesubjekti IKÜM ja IKS järgseid õigusi edendav tööriist. AJ-ga seotud erandid või selle funktsionaalsed piirangud (sh teabe viitega avaldamine nt käimasolevate süüteo menetluste kontekstis või otstarbekuse kaalutlustel teatud andmekogude liidestamata jätmine) ei kujuta endast automaatselt IKÜM ega IKS järgsete põhimõtete ega andmesubjekti õiguste rikkumist. AJ on abivahend, et täita IKÜM artiklite 12-14 kohustuste täitmiseks, tegemist on tehnilise meetmega, mille rakendamine aitab paremini järgida IKÜM artikli 5 lõike 1 punktis a nimetatud läbipaistvuse põhimõtet ning artikli 25 lõikes 1 toodud lõimitud andmekaitse põhimõtet. See peab olema üheselt arusaadav nii andmekogu pidajatele kui ka andmesubjektidele – viimastele ei või jääda muljet, et AJ kaudu esitatakse neile andmete töötlemist puudutav teave ühes kanalis ja kogu täiuses, kui see tegelikkuses nii ei ole.

¹³ Nii nagu seda mõistetakse IKÜM ja IKS tähenduses.

AJ kasutamise juures ei saa isikuandmeid puudutavast regulatsioonist rääkides mainimata jätta sedagi, et ka AJ enda kasutamine kujutab endast kogumit andmetööstustoimingutest, sh isikuandmete töötlemise toimingutest. Täpsemalt teeb nn tsentraalne AJ rakendus (nn päringu algataja) sel hetkel, kui andmesubjekt valib endale sobivad filtrid (milliseid andmekogusid puudutava andmetööstlusega ta tutvuda soovib), turvaserveri vahendusel isikukoodi põhise päringu andmesubjekti poolt päritud andmekogude juures asuvatest lokaalsetest AJ rakendustest (*nn andmesalvestajad*). Viimane edastab turvaserveri vahendusel päringu algatajale vastuse, mis kuvatakse riigiportaalis asuvas kasutajaliideses ning mis näitab teatud ajaperioodi vältel, millal, millise tegevuse käigus ning millise isiku või asutuse poolt andmeid töödeldi. Keskne AJ rakendus ehk nn päringu infosüsteem ühtegi vastust ei salvesta, vaid kuvab üksnes andmekogu juures lokaalselt asuva andmesalvestaja poolt talletatud logisid päringu vastusena AJ kasutajaliideses.

Kuna IKÜM-i järgi vastutab isikuandmete töötlemise õiguspärasuse eest isikuandmete vastutav töötleja, lasub ka töötlemiseks vajaliku õigusliku aluse olemasolu kontrollimise kohustus isikuandmete vastutaval töötlejal. Kuna AJ toimimisega seotud andmetööstustoimingutes osalevad erinevad osapooled, tuleb esmalt teha selgeks, kes on vastavate andmetööstustegevuste kontekstis isikuandmete vastutav töötleja.

Arvestades, et AJ kasutamise eesmärk on andmekogude pidajate vaates andmetööstluse läbipaistvuse edendamine ja AJ-ga liidestumist saab pidada selle eesmärgi täitmiseks valitud vahendiks (olguigi, et pakutud lahenduse kohaselt muutub selle vahendi „valimine“ avaliku ülesande täitmiseks kasutatavate andmekogude kontekstis üldjuhul kohustuslikuks), võiks AJ-ga liidestunud andmekogu pidaja kvalifitseeruda ülalpool (lk 8) punktis 2 nimetatud töötlemistoimingute vaates isikuandmete vastutavaks töötlejaks. Andmekogudesse päringute esitamine, selle käigus filtrite valimine ning tagastatud ja isikustatud päringutulemuste koondamine toimuvad aga nn keskse AJ-kasutajaliidese abil, mida haldab RIA. Seetõttu võiks ka viimast ülalpool punktides 1 ja 3 nimetatud andmetööstustoimingute vaates isikuandmete vastutavaks töötlejaks pidada. Konkreetse töötlemistoimingu (andmesubjekti isikuandmete kohta esitatud päring, mis AJ-s logikirjena kajastub) osas on aga isikuandmete vastutavaks töötlejaks vastava päringu sooritaja.

Rollide jaotus mitme asutuse ja isiku osalusel toimuvates andmetööstustoimingute kogumites võimaldab erinevaid tõlgendusi. Kuigi vastutava töötleja rolli määramine on olemuselt funktsionaalne (faktipõhine), võib mitmeti tõlgendatavates olukordades selle ka õigusaktiga määratleda, seni kuni õigusaktiga määratletud vastutav töötleja ka tegelikkuses andmetööstluse üle arvestatavat kontrolli omab – viimast mõonab ka Euroopa Andmekaitsekoogu oma sellekohastes suunistes¹⁴. Vaieldamatult nõuab IKÜM-i artiklis 5(1)a sätestatud läbipaistvuse põhimõte, et andmetööstluses osalevate isikute rollid oleks selged ja andmesubjektidele teatavaks tehtud.

Võimalik lahendus on luua AJ selge õiguslik alus ja määrata AJ vastutav töötleja. Võimaliku seadusemuudatuse ettepanek on toodud VTK lisas 1.

4. AJ-ga mitteliidestumine põhjustab andmekogu pidajatele üleliigset töökoormust ning pikendab andmesubjektide jaoks teabeõiguse realiseerimisele kuluvat aega

¹⁴ Euroopa Andmekaitsekoogu. Suunised 07/2020 vastutava töötleja ja volitatud töötleja mõistete kohta isikuandmete kaitse üldmääruses. Lk 3. Kättesaadav: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_et.pdf

IKÜM artikkel 12 lg 3 kohaselt tuleb andmesubjektile esitada tema kohta käiv teave viivitamata, kuid mitte hiljem kui ühe kuu jooksul peale sellekohase taotluse saamist. AJ-ga liidestumine võimaldab ennetada märkimisväärset osa andmesubjektide nõ formaalsetest, andmetöötlust puudutavatest päringutest, sest andmesubjektile on võimalik AJ kasutajaliidese vahendusel mistahes formaalsete päringuteta (nt andmesubjekti taotlus) teada saada, kes, millal ja millisel eesmärgil tema andmeid avaliku sektori andmekogudest on pärinud. Kui mõni AJ-s kuvatud päringutest andmesubjektile siiski lähemat huvi pakub, on tal võimalik suunata oma täpsustav päring ka täpsele adressaadile (*päringu sooritanud asutusele*) ning viidata oma küsimustes konkreetsele töötlemistoimingule, selle asemel, et esitada esmalt andmekogu vastutavale töötlejale nn kõikehõlmav päring (*kes, millal, milliseid andmeid ja millisel põhjusel on pärinud*).

AJ-ga mitteliidestunud andmekogude puhul on olukord enamasti vastupidine, põhjustades ebavajalikku töökoormust ja pikendades andmesubjekti jaoks teabeõiguse realiseerimisele kuluvat aega. Võimaliku erandina võiks ehk esile tõsta olukorrad, kus mõne konkreetse andmekogu juures on välja töötatud nn kohalik, sarnane logikirjete avalikustamisele suunatud lahendus. Teisalt on sellised juhtumid omakorda ilmingud varasemalt kirjeldatud probleemist ehk praktikate killustumisest, mis võib kogumis andmesubjekti jaoks avaliku sektori andmetöötluse mõistmist hoopis raskendada. AJ kasutamine võimaldaks kõigi andmekogude puhul lähtuda ühtedest ja samadest põhimõtetest ning andmesubjektide päringute menetlemisega seotud ajakulu olulisel määral vältida. Teisisõnu toob AJ-ga liidestumata jätmine praktikas kaasa nii ebavajalikku töökoormust kui ka menetlusaega, mis omakorda suurendab taotluste lahendamisel korduvpöördumiste, kuid ka vigade tekkimise ja vaidluste puhkemise riski.

Võimalik lahendus on muuta AJ kasutamine kohustuslikuks. Võimaliku seadusemuudatuse ettepanek on toodud VTK lisas 1.

5. Isikud, kellele AJ vahendusel ei ole võimalik teavet anda, ja andmesubjekti teabeõiguse piiramine

AJ päringuid teostatakse 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:

1. ei oma riigiportaali sisselogimiseks vajalikku e-identimise vahendit;
2. omavad küll riigiportaali sisselogimiseks vajalikku e-identimise vahendit, kuid neil ei ole Eesti isikukoodi.

VV memos on rõhutatud, et 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, täpsemalt riigi julgeolekut, riigikaitset, avalikku julgeolekut, süütegude tõkestamist, uurimist ja avastamist, kohtusüsteemi sõltumatust ja kohtumenetlusi, reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumiste ennetamist, uurimist, avastamist ja nende eest vastutusele võtmist, teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitset või tsiviilõiguslike nõuete täitmise tagamist.¹⁵

¹⁵ IKÜM art 23(1)a)-j).

Teisisõnu tuleb AJ-s päringulogide (ajutise) avalikustamata jätmise puhul lähtuda samadest alustest, mille puhul vastavate andmete andmesubjektile andmata jätmine on (ajutiselt) õigustatud eriseaduses sätestatu kohaselt – näiteks kui esineb õiguslik alus Kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) § 15² lõike 5 punktis 1 või Julgeolekuasutuste seadus (JAS) § 21¹ lg-s 3 sätestatud piirangute rakendamiseks. Tuleb rõhutada, et sellise andmetöötluse osas (*logikirjete avaldamine/avaldamata jätmine*) ei ole vastutavaks töötlejaks RIA kui AJ teenuse arendamise ja haldamise eest vastutav asutus. Andmesubjekti õiguste piiramise otsustab AJ-t kasutav andmekogu vastutav töötleja.

AJ-ga liidestumise kohustusest (*vastavalt kavandavatele AvTS sätetele*) üldise erandi kehtestamine potentsiaalselt teatud ajaks „varjatud“ logikirjeid sisaldavate andmekogude suhtes põhjendatud ei ole, sest sellised logikirjed võivad leiduda praktiliselt kõigi avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude juures ning piiranguks põhjendatud aja möödudes on võimalik ja vajalik vastavad logikirjed ikkagi avalikustada. Õigus vastava teabega tutvuda on andmesubjektil ka AJ olemasolust sõltumata (*nn traditsioonilise päringu teel*), mistõttu ei oleks põhjendatud ka AJ-st selliste logikirjete täielik ja ajapiiranguta väljajätmine.

Võimalik lahendus: ilma Eesti isikukoodita ja e-identimise vahendita isikud AJ-d kasutada ei saa, kuna see ei ole tehniliselt võimalik. Seda probleemi VTK ei lahenda.

Võimalik lahendus probleemikirjelduse teisele osale: üldist erandit AJ-ga liidestumise kohustusest ei kavandata.

6. Erandid AJ liidesutumiskohustusest

Kuigi kavandatav regulatsioon näeb ette üldise AJ kasutuskohustuse (liidestumise kohustuse) kõigile avaliku ülesande täitmiseks kasutatavatele andmekogudele, ei saa see kohustus AJ olemusest ja funktsionaalsetest eripäradest, kuid ka mõistlikkuse põhimõttest tulenevalt olla absoluutne.

- Esiteks – arvestades, et AJ on mõeldud edendama isikuandmete töötlemise läbipaistvust ning kuvama teavet isikustatud päringute kohta, ei oleks mõistlik luua AJ-ga liidestumise kohustust selliste andmekogude suhtes, mis ei sisalda isikuandmeid. Isikuandmeid mittesisaldavad andmekogud (andmekogud, milles sisalduvad andmed ei ole seostatud ega seostatavad ühegi konkreetse isikuga) tuleb üldise liidestumiskohustuse alt välja jätta. Selleks ei ole tingimata vaja näha seaduse teksti ette erandit, vaid põhimõtteline seos “isikuandmetega” on võimalik teha juba AJ definitsiooni avava sätte sees.
- Teiseks – arvestades AvTS § 2 lõike 2 punktis 1 nimetatud reguleerimisala piiranguga ja Riigisaladuse ja salastatud välisteave seaduse (RSVS) §-s 34² sätestatuga ei saa AJ-ga liidestumise kohustus kohalduda riigisaladuseks või salastatud välisteabe töötlemiseks mõeldud andmekogudele (isegi kui tõlgendada reguleerimisala piirangut selliselt, et vastavates andmekogudes sisalduva muu teabe suhtes saaks AJ-d rakendada). Selliste andmekogude suhtes ei kohaldata ka x-tee määrust ja x-teega liidestumise kohustust (x-tee määruse § 1 lõige 2). Sarnase erandi võib leida ka näiteks ühiskonna seisukohalt oluliste, sh avaliku sektori võrgu- ja infosüsteemide pidamisele nõudeid kehtestava Küberturvalisuse seaduse (KüTS) § 1 lõikest 2. AvTS reguleerimisalas ning RSVS-s kui eriseaduses juba täna leiduva regulatsiooni tõttu ei vaja ka see erand loodava regulatsiooni juures kordamist.
- Kolmandaks – arvestades VV memos väljendatuga, mille kohaselt tuleb AJ kasutamise kohustus kõigepealt kehtestada andmekogude vahelise (või ka andmekogust otse välja

suunatud) andmeliikluse jälgimiseks, on liidestumiskohustus kavandatud lahenduse kohaselt suunatud x-teega liidestatud, avalike ülesannete täitmiseks kasutatavatele andmekogudele. See tähendab, et liidestumiskohustuse alt jäävad välja „ainult organisatsiooni sisemise töökorralduse vajadusteks“ ja „asutustevaheliseks dokumentide menetlemiseks peetavad andmekogud“ (AvTS § 43³ lõike 4) tähenduses, aga seda ainult juhul, kui vastavad andmekogud ei ole liidestunud x-teega. Nimelt ei ole selliste andmekogude puhul x-teega liidestumine nõutav, kuid VTK koostajatele teadaolevalt esineb siiski ka definitsiooni järgi justkui asutuse „sisemiseks töökorralduse vajaduseks“ peetavaid andmekogusid, mille puhul esineb nii neisse sisenevat kui neist väljuvat x-tee ülest andmeliiklust. Selline andmeliiklus peab kajastuma AJ-s. Tehnilises vaates on x-teega liidestatus ka AJ rakendamise vältimatu eeldus.

- Neljandaks – arvestades, et AJ kasutuselevõtuga kaasnevad andmekogu pidajale kulud, ei ole mõistlik kehtestada liidestumiskohustust andmekogudele, mille andmekoosseisust või muudest asjaoludest tulenevalt on: a) andmesubjektide huvi vastavas andmekogus sisalduvate andmete kasutamise kohta madal; või b) andmekogu sisaldab nii väheste andmesubjektide isikuandmeid, et vastavate päringute koguarv võrdlusperioodis on madal.

Kuna „madal“ on subjektiivselt tõlgendatav hinnang, mis võib potentsiaalselt ajas muutuda, tuleks selle kui lävendi sisustamine jätta rakendusakti tasemele. „Madala“ päringute arvuga seostuva erandi olemus ja põhjendatus taandub sisuliselt AJ kui süsteemi rakendamise ja kasutamise tasuvusajale. Teisisõnu võiks AJ-ga liidestumise üldise kohustuse alt jääda välja sellised avalike ülesannete täitmiseks kasutatavad andmekogud, mille puhul viimase kalendriaasta andmete põhjal nähtub, et AJ rakendamine ei tasuks end AJ kui süsteemi hinnangulise elutsükli vältel majanduslikult ära. Allpool on pakutud konkreetsem lähenemine, kuidas seda küsimust on võimalik hinnata.

IT-süsteemide elutsükli kestus ei ületa tavapäraselt, arvestades järjepidevaid tehnoloogilisi ja regulatiivseid arenguid, kümnet aastat. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on 2024. aastal AJ tasuvuse hindamiseks võimalusi pakkudes arvutanud ühe AJ kaudu esitatud päringu hinnaks (*päringu esitamine ja vastuse edastamine*) orienteeruvalt 0,3 eurot. Keskmise pöördumise lahendamise maksumus (*traditsiooniliselt ehk enamasti e-kirja teel*) on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2024. aasta hinnangul 4-12 eurot, sõltuvalt pöördumise mahust ja eripäradest.¹⁶ See tähendab, et kui AJ süsteemi juurutamise maksumus andmekogu pidaja jaoks on näiteks 8000 eurot ja hoolduskulud keskmiselt 600 eurot aastas¹⁷, on AJ süsteemi maksumus andmekogu pidaja jaoks elutsükli kestel keskmiselt 14 000 eurot. Selleks, et AJ rakendamine tasuvusläve ületaks, peab kõnealune summa (*14 000 eurot*) olema madalam, kui sama ajaperioodi jooksul andmesubjektide päringutele „käsitsi“ vastamine, mille maksumus on, nagu ülal märgitud, vahemikus 4-12 eurot (*aritmeetilise keskmise põhjal 8 eurot*) päringu kohta.

See tähendab, et ülaltoodud näite puhul saavutatakse AJ-ga liidestumisel tasuvus juhul, kui x-tee vahendusel tehakse keskmiselt vähemalt 182 isikuandmeid puudutavat päringut aastas.

Arvutuskäik:

AJ arenduskulu: 8000 eurot

AJ aastane hoolduskulu: 600 eurot

¹⁶ Andmejälgija rakendamise kulukuse ülevaade (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2024).

¹⁷ Hinnangud põhinevad andmejälgija rakendamise kulukuse ülevaate käigus kogutud tagasisidel.

AJ elutsükli pikkus: 10 aastat

„Käsitsi“ pöördumise lahendamise maksumus: 8 eurot

AJ kaudu pöördumise lahendamise maksumus: 0,3 eurot

Sääst ühe päringu kohta: 7,7 eurot

AJ süsteemi arendamise ja ülalpidamise kogukulu elutsükli (10 aasta) vältel: 8000 eurot + 10x600 eurot ehk **14 000 eurot**.

Arvestades, et sääst ühe päringu kohta on 7,7 eurot, saavutab eeltoodud näite kohaselt süsteem tasuvuse $(14\,000/7,7)$ 1818 päringu juures süsteemi elutsükli vältel. **See tähendab, et süsteem saavutab tasuvuse, kui ühes kalendriaastas esitatakse selles sisalduvate isikuandmete kohta keskmiselt 182 päringut.**

Tuleb arvestada, et eeltoodud rahalised väärtused on hinnangulised. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on 2024. aastal AJ juurutamise maksumuse kaardistamise käigus tuvastanud, et arendus- ja potentsiaalselt ka halduskulud erinevad andmekogude lõikes oluliselt. Seetõttu peaks iga andmekogu pidaja kasutama konkreetse andmekogu puhul asjakohast sisendinformatsiooni, mitte ühtegi fikseeritud summat. Tasuvuse nõue elutsükli (10 aasta) vältel on aga põhjendatud ühetaolisena.

Tõsi on seegi, 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.

Võimalik lahendus: seaduses näha ette erand, et AJ-ga ei pea liidestama andmekogu, mille liidestamine AJ-ga on majanduslikult põhjendamatu.

7. Päringud, mis tehakse andmekogudesse isiklikul otstarbel ja/või isiku enda poolt

VTK koostajad ootavad arvamusi nende päringute AJ-s kuvamise kohta, mis tehakse isiklikul otstarbel, võttes arvesse, et IKÜM art 2 lg 2 p c kohaselt IKÜM ei kohaldu, kui isikuandmeid töötleb füüsiline isik eranditult isiklike või koduste tegevuste käigus. Näitena võib siinkohal tuua päringud, mis tehakse kinnistusraamatusse ning päringu tegija identifitseerib ennast sisse logimisel, kuid andmeid kasutab isiklikul otstarbel. VTK koostajad on arvamusel, et ka selliseid päringuid võiks AJ kuvada, sest see annab isikule võimaluse päringu tegijalt küsida selgitusi, mis eesmärgil tema andmeid on vaadatud. Sellisel juhul tuleks andmekogus enne päringu tegemist päringu tegijale kuvada ka teavitust, et päringu sooritamisel kuvatakse andmejälgijas vastav info ka sellele isikule, kelle kohta päring sooritati.

Samuti ootavad VTK koostajad tagasisidet, kas andmekogus peaks kuvama isikule tema enda kohta tehtud päringuid.

Kokkuvõtte võimalikust lahendusest

- VTK-s kirjeldatud probleemid ei ole lahendatavad mitteregulatiivselt. AJ kui teenuse osutamise ja kasutamise õiguspärasuse tagamiseks nii isikuandmete töötlemise nõuete kui ka põhiseaduspärasuse kontekstis on vajalik vastava õigusraamistiku kehtestamine.

- Sobivaks regulatiivseks lahenduseks ei ole eraldiseisva seaduse väljatöötamine. Kavandatava regulatsiooni näol ei ole oma mahu ega põhimõttelisuse poolest tegemist sedavõrd suure intensiivsusega muudatusega.
- Sobivaks regulatiivseks lahenduseks ei ole ka eraldiseisvalt kõigi avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude põhimääruste täiendamine AJ-d puudutavate sätetega. Selliselt ei lahendataks probleemi keskselt, vaid loodaks täiendavat killustatust, rääkimata ülemäärasest töökoormusest.
- Regulatiivsel teel on probleem eeskätt lahendatav AJ-d puudutavate sätete lisamisega AvTS-i peatükki 5¹. Kõnealustes sätetes peab muu hulgas olema sätestatud nii AJ legaaldefinitsioon, selle üldine kasutuskohustus avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude puhul kui ka kõnealuse kohustuse suhtes kehtestatavad erandid (VTK lisa 1).

Muudatustega kaasnev mõju

Sihtrühm – andmesubjektid

Sihtrühma suurus on potentsiaalselt kõik Eesti elanikud, kellel 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 – andmekogude vastutavad töötlejad

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 puhul¹⁸ 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

¹⁸ Liidestamine VTK koostamise ajal lõppjärgus.

andmekogu puhul kulus arendusele hinnanguliselt umbes 250 töötundi – sh andmekogu volitatud töötleja (*SMIT*) ressurssi umbes 100 töötunni ulatuses ning sisseostetud ressurssi 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.

Selleks, et eelnõu koostamise käigus oleks võimalik esitada võimalikult ülevaatlik ja täpne mõjude analüüs, paluvad VTK koostajad antud küsimuses andmekogude pidajate tagasisidet.

Sihtrühm – avaliku sektori andmesaajad

Avaliku sektori andmesaajad (*asutused, kelle poolt sooritatud päringud kuvatakse andmesubjektile AJ kasutajaliideses*) 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 – 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 – 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.

Muudetavad õigusaktid

1. Avaliku teabe seadus;
2. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.04.2011 määrus nr 28 „*Riigi Infosüsteemi Ameti põhimäärus*“.

Kaasamine

VTK koostamisele eelnesid arutelud, kuhu olid kaasatud Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium, Statistikaamet, Kaitseministeerium, Siseministeerium ja Politsei- ja Piirivalveamet.

VTK esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikantseleile, Eesti Andmekaitse Liidule, Statistikaametile, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Juristide Liidule, Eesti Advokatuurile, Riigi Infosüsteemide Ametile, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule.

VTK esitatakse teadmiseks Riigikogule.

AvTS § 43¹⁰. Andmejälgija

(1) Andmejälgija on riiklik infosüsteem, mille eesmärk on võimaldada füüsilisele isikule anda Eesti teabevärava vahendusel ülevaadet tema isikuandmetega seotud päringutest avalike ülesannete täitmiseks kasutatavates andmekogudes.

(2) Andmejälgijaga liidestumine on kohustuslik kõigi infosüsteemide andmevahetuskihiga liidestatud andmekogude pidamisel, välja arvatud andmekogudele:

- 1) milles töödeldav andmekoosseis ei sisalda andmesubjekti Eesti isikukoodi;
- 2) mis on asutatud rahvusvahelisest lepingust tulenevate ülesannete täitmiseks;
- 3) mille liidestamine andmejälgijaga on majanduslikult põhjendamatult.

(3) Andmejälgijaga liidestunud andmekogu vastutav töötaja tagab, et andmesubjektil on võimalik andmejälgija vahendusel tutvuda tema isikuandmetega seotud päringulogidega kolme aasta jooksul alates vastava logikirje avaldamisest Eesti teabeväravas. Kui andmekogu aluseks olevas õigusaktis on ette nähtud kolmest aastast lühem päringulogide säilitustähtaeg, lähtutakse lühemast säilitustähtajast.

(4) Nõuded andmejälgijale, sealhulgas andmejälgija kasutusele võtmise, kasutamise, haldamise ja majandusliku põhjendatuse hindamise täpsemad tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

(5) Andmekogu andmejälgijaga liidestamata jätmisel teavitab andmekogu vastutav töötaja Riigi Infosüsteemi Ametit põhjendamatult viivitusega vastavast otsusest ja andmekogu suhtes kohalduvast, käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 1 - 3 sätestatud liidestumiskohustuse erandist koos põhjendustega.

(6) Andmejälgija haldamise ja arendamise tagab Riigi Infosüsteemi Amet.

Selgitus:

AvTS § 43¹⁰ lg 4 - loodava volitusnormi alusel kehtestatav nn AJ määrus peaks sätestama volitusnormis nimetatud ehk nõuded AJ-le ning selle kasutusele võtmise, kasutamise, haldamise ja majandusliku põhjendatuse hindamise täpsemad tingimused ja korra. „Nõuded andmejälgijale ja selle kasutamisele“ peaks hõlmama ka nõudeid logikirjete põhjenduste selgusele, mille sisustamist omakorda on võimalik ja tõenäoliselt ka vajalik toetada RIA väljatöötatavate, kuid osaliselt ka täna eksisteerivate juhenditega¹⁹. Samuti peavad kasutusnõuded väljendama VV memos kirjeldatud põhimõtet, mille kohaselt kajastuvad AJ-s avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude vahelist andmeliiklust ja andmekogust erinevatesse infosüsteemidesse väljastatud andmeid puudutavad logid (mitte n-ö asutuse sisemised päringud tema enda hallatavasse andmekogusse). Rakendusakti tasandil täpsustatavad nõuded peaksid sisaldama ka nõuet algselt andmesubjekti eest varjatud logikirjete avaldamiseks pärast vastava teabeõiguse piirangu aluse äralangemist.

Struktuuriliselt on AJ määruse puhul võimalik suures osas lähtuda x-tee määruse eeskujust, mh viimase näitel sätestada siingi selgelt, mis on RIA kui AJ süsteemi arendaja ja haldaja ülesanded

¹⁹ Näiteks: Riigi Infosüsteemi Amet. Soovitusi Andmejälgija rakendamiseks. Kättesaadav: <https://www.ria.ee/sites/default/files/documents/2022-11/Soovitusi-Andmejalgiija-rakendamiseks.pdf>

(vt x-tee määruse § 4 lg 1), kuidas toimib AJ-ga liidestumise protsess (vt x-tee määruse § 5) ning kuidas liidestumise lõpetamine (vt x-tee määruse § 14).

Liidestumist ja liidestumise lõpetamist käsitlevate sätete loomine on oluline ka seetõttu, et lisaks kohustuslikule AJ-ga liidestumisele säilib jätkuvalt ka võimalus selle tegemiseks vabatahtlikult (kohustuse alt välja jäävatele infosüsteemidele ja andmekogudele). Sellistel puhkudel on mõistlik lähtuda samast protsessist ja ühetaolistest reeglitest.

AvTS § 53¹. Riigi Infosüsteemi Ameti järelevalve

(1) Riigi Infosüsteemi Amet teostab haldus- ja riiklikku järelevalvet infosüsteemide andmevahetuskihiga ja andmejälgijaga liidestumise kohustuse täitmise üle ning käesoleva seaduse § 43⁹ lõike 1 punkti 5 ja § 43¹⁰ lõike 4 alusel kehtestatud määrustes sätestatud nõuete täitmise üle.

Selgitus:

Viited rakendusaktides sätestatud nõuetele on esitatud õigusselguse huvides. Tegelikult hõlmab ka tänane RIA järelevalvepädevus § 53¹ lg-s 1 esitatud sõnastuses kõiki nõudeid, mis x-tee määruses sisalduvad (neid nõudeid täitmata ei olegi võimalik x-teeaga liidestuda).

AvTS § 68¹. Andmejälgijaga liidestumise kohustust reguleerivate sätete rakendamine

(1) Andmekogu vastutav töötleja täidab käesoleva seaduse § 43¹⁰ lõikes 2 nimetatud andmejälgijaga liidestumise kohustuse 6 kuu jooksul alates § 43¹⁰ lõike 4 alusel kehtestatava Vabariigi Valitsuse määruse jõustumisest.

(2) Andmekogu vastutav töötleja teavitab Riigi Infosüsteemi Ametit käesoleva seaduse § 43¹⁰ lõike 2 punktides 1-3 nimetatud erandi kohaldumisest ja andmekogu andmejälgijaga liidestamata jätmisest koos põhjendustega käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul.

Selgitus:

Rakendussäte on vajalik selleks, et andmekogude vastutavad töötlejad liidestumiskohustust käsitlevate sätete jõustumisel kohe kehtiva õigusega vastuollu ei satuks. Tulevikus loodavate andmekogude puhul peab AJ-ga liidestumine olema realiseeritud juba andmekogu asutamisel.

VTK autorid ootavad andmekogude pidajate põhjendatud tagasisidet selle kohta, kas kavandatav üleminekuaeg on praktikas realistlikult järgitav.

Riigi Infosüsteemi Ameti põhimääruse muutmine

Kuna AJ-ga seonduv kuulub olemuslikult riigi infosüsteemi valdkonda, tuleks esiteks täiendada põhimääruse § 8 lõiget 3, mis sätestab RIA põhiülesanded RIS valdkonnas. Muudatuseks piisaks lõike 3 punkti 1 täiendamisest alljärgnevalt:

(3) Riigi infosüsteemi valdkonnas amet:

1) korraldab Eesti teabevärava eesti.ee, valimiste infosüsteemide, infosüsteemide andmevahetuskihiga, **andmejälgija**, riigi infosüsteemi haldussüsteemi, asutustevahelise

dokumendivahetussüsteemi ning autentimist, digitaalallkirjastamist ja krüpteerimist võimaldava tarkvara ja internetipõhise autentimis- ja allkirjastamissüsteemi ning riigivõrgu elektroonilise side teenuse arendamist, haldamist ja majutamist ning koordineerib nende kasutamist;“.

Teiseks tuleb täiendada RIA põhimääruse § 13 (*Ameti struktuuriüksused ja nende põhiülesanded*) lõiget 2 ehk riigi infosüsteemi teenistuse ülesandeid järgnevalt:

(2) Riigi infosüsteemi teenistuse ülesanded on:

..

*(2) riigi infosüsteemi haldussüsteemi, infosüsteemide andmevahetuskahi, **andmejälgija**, asutustevahelise dokumendivahetussüsteemi, Eesti teabevärava eesti.ee ning valimiste infosüsteemide arendamise, haldamise ja majutamise korraldamine;*

*3) andmekogude kooskõlastamine ja registreerimine ning infosüsteemide andmevahetuskihiga ja **andmejälgijaga** liitumise korraldamine;“.*

..

*6) riigi infosüsteemi valdkonna alaste õigusaktide, strateegiate, arengukavade, sihtprogrammide ja eelarvete väljatöötamisel osalemine **ning riikliku ja haldusjärelvalve teostamine**;“.²⁰*

²⁰ Järelevalveülesannet puudutava täienduse puhul on lähtutud analoogsest, küberturvalisuse valdkonda puudutavast põhimääruse § 13 lõike 1 punktist 5.