

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Silja Vurma

Avalike e-teenuste regulatsioon Eesti õiguses

Magistritöö

Juhendaja: Dr.iur. Eneken Tikk-Ringas

Tartu  
2016

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
<b>1. RIIK INFOÜHISKONNAS .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. E-teenus kui infoühiskonna produkt .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. E-valitsemine.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3. Eesti kui e-riik.....</b>	<b>14</b>
<b>1.4. Avalikud e-teenused Eestis .....</b>	<b>16</b>
<b>1.5. E-riigi regulatsioon Eestis.....</b>	<b>21</b>
<b>2. KOOSVÕIMELINE E-RIIK KUI TÕHUSATE AVALIKE E-TEENUSTE VUNDAMENT .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1. Riigi infosüsteemi haldussüsteem kui e-riigi kontrollkeskus .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2. Riigi infosüsteemi koosvõime.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3. Avalike e-teenuste tõhus toimimine .....</b>	<b>36</b>
2.3.1. <i>Teenuste ja kanalite omanikud .....</i>	<i>36</i>
2.3.2. <i>Vastutus .....</i>	<i>39</i>
2.3.3. <i>Avalike e-teenuste standardid .....</i>	<i>42</i>
<b>3. ISIKUANDMETE KAITSE RIIGI ANDMEKOGUDES .....</b>	<b>44</b>
<b>3.1. Riigi infosüsteemi vundament - andmekogud .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2. Isikuandmete kaitse õiguslik regulatsioon riigi andmekogudes .....</b>	<b>47</b>
3.2.1. <i>Eraelu kaitse infoühiskonnas .....</i>	<i>47</i>
3.2.2. <i>Volitusnorm kui andmekogu seaduslik alus .....</i>	<i>50</i>
1.1.1. <i>Andmekogu eesmärk .....</i>	<i>53</i>
1.1.2. <i>Andmekogu põhimäärus.....</i>	<i>55</i>
1.1.3. <i>Isikuandmete kaitse praktika andmekogudes .....</i>	<i>56</i>
<b>KOKKUVÕTE .....</b>	<b>62</b>
<b>THE REGULATION OF PUBLIC E-SERVICES IN THE ESTONIAN LAW. SUMMARY .....</b>	<b>68</b>
<b>KASUTATUD ALLIKAD .....</b>	<b>73</b>
<b>KASUTATUD LÜHENDID .....</b>	<b>82</b>

## SISSEJUHATUS

Sa võtad kätte oma mobiiltelefoni ja terve maailm on sinu ees valla – tänapäevane tehnoloogia on muutnud seda, kuidas me tajume aega ja ruumi, viies meid uue maailmatunnetuse ja uue ühiskonnakorralduse lävepakule. Riigipiirid hägustuvad ning maailm konsolideerub. Nüüdseks tundub lausa klišeelik rääkida interneti pretsedenditust võidukäigust, mis algas ligi paarkümmend aastat tagasi ja on toonud meid infoühiskonda.

Tehnoloogia arenedes on lisaks erasektorile hakanud ka valitsus(ed) aina enam ära kasutama vastavaid võimalusi. Kui IKT (info- ja kommunikatsioonitehnoloogia) aitab muuta protsesse kiiremaks, tõhusamaks ning läbipaistvamaks, siis on ilmselge, miks sellest peab osa saama ka avalik sektor. Tänapäevaseks on tehnoloogia lahutamatu osa meie elust ning kodanikele suunatud riik, peab täitma nende vajadusi vastavalt parimatele võimalustele. Sellele on tähelepanu juhtinud ka Eesti endine peaminister ning praegune digitaalse ühisturu asepresident Andrus Ansip nentides, et kui 21.sajandi valitsused tahavad olla relevantset, osavõtlikud ning vastutavad oma kodanike ees, siis peavad nad muutuma ning teisenema kasutades aina rohkem ning paremini ära info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalusi.<sup>1</sup>

Oleme tunnistajaiks informatsiooniajastu algusele, mis on radikaalselt muutnud meetodeid, kuidas valitsused toimivad ning kuidas kodanikud saavad vajalikke kaupu ning teenuseid. Üheks populaarsemaks teenuseks infoühiskonnas on avalikud teenused, mida valitsused osutavad info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil. Eesti infoühiskonna arengukava 2020 defineerib e-teenuseid kui teenuseid, mille osutamine ja kasutamine toimub IKT lahenduste abil ning reeglina interneti kaudu.

On ilmselge, et Eesti riik defineerib end e-riigina ning saavutanud sellega ka ülemaailmse kuulsuse.<sup>2</sup> Eesti on oma e-riigi lahendustega viinud valitsemise uuele kvaliteeditasemele. Samuti on Eesti Euroopa Liidu võrdlustabelites e-teenuste kasutamise poolest juhtival kohal.<sup>3</sup> Mitmes

---

<sup>1</sup> Speech of Vice-President Andrus ANSIP at the eGovernment conference “Simple, secure and transparent public services” in Esch-sur-Alzette, Luxembourg on December 1st 2015. Arvutivõrgus:

<http://www.eu2015lu.eu/en/agenda/2015/12/01-02-conf-egovernment-ctie/presentations/day1/001-Speech-Vice-President-Ansip-eGovernment-Conference.pdf> (28.04.2016), lk. 1

<sup>2</sup> Vt nt. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/01/lessons-from-the-worlds-most-tech-savvy-government/283341/>, <http://www.bbc.com/news/business-22317297>, <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/07/economist-explains-21>, <http://www.bloombergview.com/articles/2015-03-04/envying-estonia-s-digital-government>

<sup>3</sup> Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toimetajad) (2013). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja

üleilmses riikide e-valitsemist ja selle eri tahke hindavas uuringus on Eesti viimase viie aasta jooksul olnud esimese 25 riigi hulgas. Sõltuvalt uuringust (nt „United Nations E-readiness Index”, „World Economic Forum’s Global Information Technology Report” või „Waseda University World e-Government Ranking”), selle eripärast ja tegemisaastast on Eesti koht maailmas kõikunud 15.–25. piires. Euroopa riike võrdlevates e-valitsemise pingeridades on Eesti viimastel aastatel püsinud 5.–15. kohal, olles ainus Kesk- ja Ida-Euroopa riik nii kõrgel kohal.

Kuigi Eesti on avaliku sektori e-teenuseid järjepidevalt edasi arendanud ja nende kättesaadavus on aasta aastalt paranenud, on mitme teise Euroopa Liidu riigi areng olnud kiirem. Märkimisväärselt paremini on nii Interneti kasutuselevõtu kui ka e-teenuste arendamise poolest viimastel aastatel arenenud isegi need riigid, kes võtsid 10–15 aastat tagasi Interneti kasutusele aeglasemalt kui Eesti.<sup>4</sup> Näiteks on ÜRO 2014. aasta e-valitsemise uuringus lähiriikidest Eestit edestamas nii Rootsi, Norra kui ka Soome.<sup>5</sup> Ka avalike teenuste korraldamise roheline raamatu koostamise peamiseks aluseks oli tõdemus, et Eestile pikka aega uhkuseks olnud e-riigi kuulsus on põhjendatud vaid osaliselt. Kuigi eksisteerib mitmeid tuntud ja hinnatud lahendusi avalike e-teenuste pakkumiseks, pärinevad need aastate tagant ning jätkuvaid suuremaid kvalitatiivseid muutusi ei ole märgata.<sup>6</sup>

Eesti avaliku sektori e-teenuste senised uuringud on keskendunud üldisele kasutajate arvu statistikale ja kasutajate rahulolule. E-lahenduste laiem ühiskondlik ja majanduslik mõju eri sihtrühmadele on üldjuhul olnud siiani teadmata, meeldivaks erandiks on üksnes e-hääletamise varasemad analüüsid.<sup>7</sup> Seega võib järeldada, et siiani pole jõutud probleemi põhjuse uurimiseni või pole probleemi üleüldse tunnistanudki. Selge on, et asjasse puutuvad ka majanduslikud, sotsiaalsed ja õiguslikud aspektid ja nendest tulenevaid mõjutusi ei saa enam tähelepanuta jätta.

Käesolev magistritöö käsitleb e-valitsemise õiguslikke aspekte, keskendudes avalike e-teenuste regulatsioonile Eesti õiguses.

---

mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Arvutivõrgus: [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanike%C3%BChiskond/E-teenuste\\_kasutamise\\_tulemuslikkus\\_ja\\_mõju.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/E-teenuste_kasutamise_tulemuslikkus_ja_mõju.pdf) (28.04.2016), lk. 12

<sup>4</sup> *Ibid.*, lk. 14

<sup>5</sup> United Nations e-government survey 2014. Arvutivõrgus: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/Chapter1.pdf> (28.04.2016)

<sup>6</sup> Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. 2013. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf) (28.04.2016), lk. 2

<sup>7</sup> E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Lk. 6

Siiani on e-valitsemise võimaldamiseks tehtud muudatusi juba olemasolevatesse seadustesse ning vastu võetud eriseaduseid ning määruseid. Kuidas aga mõjutab õigusruumi areng e-valitsemist ja kuidas saab õigusega toetada e-riigi tõhusust ja efektiivsust - sellele küsimusele vastust leida on küllaltki raske. Töö autor leiab, et olukorras, kus oleme saavutanud küll e-riigi staatuse, kuid sisuline areng on pidama jäänud, on põhjalik õiguse mõju uurimine ja analüüs ülimalt vajalik.

Tõhusate avalike e-teenuste ning sealjuures isikuandmete kaitse tagamise möödapääsmatu eeldus on ajakohase ning piisavalt paindliku õigusliku raamistiku olemasolu. Ideaalis peaks õigus peegeldama ühiskonna vajadusi, mitte neid ette kirjutama. Kuigi õiguskindlus on tähtis printsiip, ei tohi see muutuda takistuseks õiguse arengule dünaamilises infoühiskonnas. Magistritöös uuritakse tänast regulatsiooni, selle mõju praktikas ning järel dustena selgub, kas õigus toetab Eesti valitud e-valitsemise kurssi või on ta pigem takistus. Viimasel juhul analüüsitakse variante toetavamaks regulatsiooniks.

Loomulikult on selge, et positiivne õigus võib sisaldada ja sisaldabki lünkaid. Lünkade probleem tekib kõigis õiguskordades, sest elu (eriti infoühiskonnas) on väga dünaamiline ning positiivne õigus ei saa kunagi olla lõpetatud süsteem.<sup>8</sup> Kuid kõik lüngad pole ületatavad ning nende paljusus ohustab õigusselgust.

Raul Narits on nentunud, et ollakse eksiarvamusel, kui leitakse, et seadusi võivad tõlgendada ainult juristid. Seadused pole sugugi üksnes juristide jaoks loodud ning õiguse interpreteerimine peab olema põhimõtteliselt avatud protsess ning sisaldama alternatiivseid võimalusi. Interpretatsiooni produktiivjõudude hulka kuuluvad kodanikud, ühiskondlikud grupid, riigiorganid, poliitikud, juristid jne.<sup>9</sup> See peab paika eriti õiguse tõlgendamise kohta infoühiskonnas, kus koostööd peaksid eelkõige tegema juristid ja infotehnoloogid, kuid kaasata tuleks ka eksperte teistest valdkondadest (majandusest, kultuurist, sotsioloogiast), et parimal viisil mõista infoühiskonna vajadusi. Koostöös õiguse tõlgendamine võib ka viia uute regulatsioonide tekkeni, mis paremini toetaksid e-valitsemise eesmärkide saavutamist.

OECD e-valitsemise uuring juhib tähelepanu, et aastaid on keskendunud tehnoloogiale ning see on varjutanud vajaduse organisatsiooniliste, struktuuriliste ning kultuuriliste muutuste järgi

---

<sup>8</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn 1995, lk 86

<sup>9</sup> Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Riigikohtu teadustööde konkursi kogumik. Eesti Vabariigi Riigikohus. Tartu 2005. Arvutivõrgus:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/21/RK\\_teadustoo\\_de\\_kogumik\\_2005.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/21/RK_teadustoo_de_kogumik_2005.pdf) (28.04.2016), lk. 9

avalikus sektoris. Peamised väljakutsed (sh õiguslikud ja kultuurilised barjäärid koostööle valitsuse siseselt, mis on eeldused atraktiivsetele, integreeritud ja kasutajakesksetele avalikele e-teenustele) on jäetud tähelepanuta. Arendades ning tõhustades valitsuse sisemisi funktsioone ja protsesse on kasutajad (kodanikud) jäetud tahaplaanile.<sup>10</sup> Magistritöös analüüsitakse, kas see OECD hinnang peab paika ka Eesti puhul – sealjuures hinnatakse teises peatükis e-riigi koosvõimet ning avalike e-teenuste tõhusust. Avalikud e-teenused hõlmavad laiapõhjalist isikuandmete töötlemist ning kujutavad endast seega ohtu isikute põhiõigustele – kui selline probleem on aktuaalne, siis võib see tähendada inimeste tahaplaanile jätmist.

Eeltoodust tulenevalt püstitab magistritöö autor hüpoteesi, et kehtiv avalike e-teenuste regulatsioon ei toeta tõhusate avalike e-teenuste osutamist ning isikuandmete kaitse tagamine riigi andmekogudes on ebapiisav. Avalike e-teenuste regulatsioon Eesti õiguses ei toeta riigi poliitilisi eesmärke ega taga piisavat isikuandmete kaitset avalike e-teenuste osutamisel. Regulatsioon on killustunud ning selle tõttu lünklik ja kohati puudulik.

Hüpoteesi kontrollitakse kahe uurimisküsimuse abil ning analüüs ja järeldused avatakse eelkõige läbi isikuandmete kaitse seaduse ja avaliku teabe seaduse.

Esimene uurimisküsimus keskendub avalike e-teenuste tõhususele, kuna Infoühiskonna arengukava 2020 kõrgem siht on riigivalitsemise tõhusus<sup>11</sup>. Antud küsimusele on pühendatud magistritöö teine peatükk, mis analüüsib, kas praegune regulatsioon toetab tõhusate avalike e-teenuste toimimist ja pakkumist. Keskendutakse koosvõime, omanike, vastutuse ja standardite problemaatikale.

Teine uurimisküsimus toetub tõigale, et riigi andmekogud on avalike e-teenuste lahutamatu osa ning uuritakse kas praegune riigi andmekogude isikuandmete kaitse regulatsioon lahendab adekvaatselt avalike e-teenuste osutamisel isiku põhiõiguste tagamisega seotud probleemid. Teisele uurimisküsimusele keskendutakse töö kolmandas peatükis.

Samuti analüüsitakse töö järelduste põhjal, kas tuleks välja töötada ja kehtestada üksikasjalik e-riigi seadus, mis vastaks määratletuse nõudele (PS § 13 lg 2), tagaks isikute põhiõiguste kaitse ja

---

<sup>10</sup> Rethinking e-Government Services. User-centred approaches. OECD. 2009. Lk. 25. Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org.ezproxy.utlib.ee/docserver/download/4209091e.pdf?expires=1461142044&id=id&accname=ocid41021067&checksum=98A328BE0C5D062467A530B52FF8CB76> (28.04.2016)

<sup>11</sup> Eesti infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 1. Arvutivõrgus: [http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Infoyhiskonna\\_arengukava\\_2020\\_f.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Infoyhiskonna_arengukava_2020_f.pdf)

riive proportsionaalsuse (PS §3 ja §11) ning annaks põhiseaduslikele institutsioonidele, ministriumidele ning teistele valitsusasutustele selged õiguslikud alused?

Avalike e-teenuste õiguslik ja isegi kontseptuaalne käsitlus on alles lapsekingades ning on alust arvata, et nii teoreetiline käsitlus kui õiguse koondanalüüs kehtivast õigusest aitaks avalike e-teenuste arendamisele oluliselt kaasa. OECD on oma raportis soovitanud valitsemismudelite pikaajalise tulemuslikkuse tagamiseks ja koordineerituse vähenemise riski ennetamiseks Eesti valitsusel kaaluda võimalust kehtestada koordineerimismehhanismid, mis täiendaksid senist praktikat. Üheks võimaluseks oleks tuua olulised avaliku sektori e-valitsemisega seotud aspektid kokku vastavaks ühtseks põhjalikuks õigusaktiks (nn riigi IT seadus).<sup>12</sup>

Regulatsiooni analüüsi osas keskendub magistritöö eelkõige isikuandmete kaitse seadusele, avaliku teabe seadusele ning nende alusel antud riigi infosüsteemi reguleerivatele määrustele. Autor analüüsib Eesti IT- ja infopoliitika dokumente, kehtivaid õigusakte, rahvusvahelisi raporteid ning teadusartikleid tuletamaks e-teenuse mõiste ning selgitamaks millised on e-teenuste osutamisega kaasnevad õiguslikud küsimused. Seejärel võrdleb autor e-teenustele esitatavaid nõudeid ja teenusprotsessi isikuandmete kaitse ja avaliku teabe seaduses isikuandmete töötlemisele ja teabe avalikustamisele esitatavate nõuetega, järeldades, et need ei kattu üheselt ning et e-teenus on keerukam kui isikuandmete igakordse töötlemise või teabe avalikustamise tehing.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist.

Esimeses peatükis käsitleb magistritöö autor sissejuhatavalt e-riigi ning e-teenuste olemust ja mõistet, Eesti kui e-riigi arengut ja avalikke e-teenuseid ning Eesti e-riigi alast õiguslikku regulatsiooni.

Teises peatükis keskendutakse e-riigi koosvõimelisusele kui tõhusate avalike e-teenuste vundamendile. Esmalt uuritakse riigi infosüsteemi, selle koosvõimelisuse põhimõtteid ning praktikat ja seletatakse avalike e-teenuste seost riigi infosüsteemiga. Seejärel uuritakse sügavamalt avalike e-teenuste toimimist – teenuste ja kanalite omanikke, vastutust ning miinimumnõudeid. Peatüki lõpus jõutakse järeldusele, kas riigi infosüsteem on koosvõimeline ning kas kehtiv regulatsioon toetab tõhusate avalike e-teenuste toimimist.

---

<sup>12</sup> OECD riigivalitsemise raport. Eesti ja Soome. Valitsuseülese strateegilise suutlikkuse ja piirülest avalike e-teenuste edendamise. Lk. 25

Kolmanda peatüki pühendab magistritöö autor isikuandmete kaitsele andmekogudes. Uuritakse andmekogude instituuti, selle seost avalike e-teenustega ning õigussüsteemi isikuandmete töötlemisel andmekogudes. Tuuakse välja praktika, põhilisemad probleemid ning järeldatakse kas kehtiv regulatsioon tagab andmekogudes isikuandmete töötlemisel piisava kaitse.

Võib öelda, et Eesti riik on jõudnud punkti, kus nõ paberile tagasi minna pole enam võimalik. Oleme olnud eesrindlikud, saavutanud edu ning riigi eripärasid arvesse võttes on IKT kasutamine valitsemise tõhustamiseks meie jaoks erakordne võimalus. Kuid tõsiasi on, et Eesti e-riigi areng on juba pikemat aega olnud vaevaline ning oleme maha jäämas. Oleme jõudnud faasi, kus tehnoloogia kõrval tuleb aina rohkem uurida ja analüüsida e-valitsemise majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ning loomulikult õiguslikke aspekte. Sellest tõdemusest tuleneb ka käesoleva magistritöö aktuaalsus.

Töö märksõnadeks on haldusõigus, andmekaitse, avalik õigus ja infoõigus.

# 1. RIIK INFOÜHISKONNAS

## 1.1. E-teenus kui infoühiskonna produkt

Eestlasele pole sõna “e-teenus” kindlasti võõras ning suur enamus eestlasi kasutab e-teenuseid lausa igapäevaselt. See pole aga nii igal pool maailmas. E-teenus on siiski suhteliselt uus kontseptsioon, mis muutub küll kiirelt aina laialt levinumaks üle maailma, kuid mille olemusest me siiani sügavuti aru ei saa. Lihtsakoeliselt võiks öelda, et e-teenus on teenus, mida osutatakse ja kasutatakse elektrooniliste kanalite kaudu. Tundub lihtne. Teisalt süvenedes e-teenuse kontseptsiooni filosoofilisemalt, jõuame küsimuseni – kas e-teenus on sama, mis traditsiooniline teenus? – või on e-teenus edasi arenenud traditsioonilisest teenusest ning pakub osapooltele uusi väärtusi, kuid samas väljakutseid.

E-teenuste areng viimase 15 aasta jooksul põhineb millelgi suhteliselt uuel ning seda tuleb mõista, analüüsida ning edasi arendada põhinedes sügavale arusaamale IT-süsteemist kui tehnilisest, sotsiaalsest, institutsionaalsest, kaubanduslikust ning võrgustatud nähtusest.<sup>13</sup> Üks Interneti tarkvara ja informatsiooni määravamaid omadusi on tööik, et see toimetatakse kätte kui teenus, mitte kui tarbekaup.<sup>14</sup>

E-teenust võib väga laias pildis mõista kui interaktiivset informatsiooni teenust, kus teenuseid osutatakse ja kasutatakse Interneti-põhistel või elektroonilistel süsteemidel ning kus teenuse osutajad ning tarbija(d) kasutavad informatsiooni, mida nad on teineteise kohta kogunud loomaks koos väärtuslikum teenusekogemus.<sup>15</sup> E-teenus on kujundatud viisil, kus teod, mis on vajalikud e-teenuse tulemuse teostamiseks, saavutatakse läbi IT-süsteemi kasutamise. E-teenuse kontseptsioon võiks seega tähendada, et e-teenuse eesmärk on luua kontakt teenuse osutaja ja tarbija vahel.<sup>16</sup> Vaatamata sellele, kuidas e-teenuseid defineeritakse ja kategoriseeritakse on e-

---

<sup>13</sup> The e-service concept as social interaction through the use of IT systems. Göran Hultgren and Owen Eriksson. International Journal on Information Technology, Action, Communication and Workpractices. Vol 7(2013). No 2. Arvutivõrgus: [http://www.sysiac.org/uploads/GHOE1-Sysiac2013\(2\).pdf](http://www.sysiac.org/uploads/GHOE1-Sysiac2013(2).pdf) (28.04.2016)

<sup>14</sup> The e-service concept as social interaction through the use of IT systems. Göran Hultgren and Owen Eriksson. International Journal on Information Technology, Action, Communication and Workpractices. Vol 7(2013). No 2. Arvutivõrgus: [http://www.sysiac.org/uploads/GHOE1-Sysiac2013\(2\).pdf](http://www.sysiac.org/uploads/GHOE1-Sysiac2013(2).pdf) (28.04.2016)

<sup>15</sup> The web experience – trends in e-service. Carol Kelleher and Joe Peppard. Cranfield School of Management. 2009. Arvutivõrgus: <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/media/ISRC/The%20web%20experience%20-%20trends%20in%20eservice.pdf> (28.04.2016)

<sup>16</sup> The e-service concept. Hultgren, Eriksson. 2013

teenuste võtmeomadusteks tarbijatele ja organisatsioonidele see, et nad on ligipääsetavad ja kasutatavad tarbijale Internetis või muus elektroonilises võrgus.<sup>17</sup>

Siiani puudub standardne e-teenuse kontseptsiooni definitsioon ning valitseb ähmasus selle kohta, mis e-teenus täpsemalt on. E-teenuste valdkonnaga tegelevad teadlased kalduvad tihtipeale terminit kasutama seletamata, mida nad täpsemalt selle all mõtleavad. Selguse puudumine tekitab segadust ja võrreldavuse probleeme ning muudab teadlastele probleemseks teiste tööde kasutamise.<sup>18</sup> Siiski tuleb lähtuda antud olukorrast ning järgnevalt on toodud võimalikke seletusi e-teenuse olemuse kohta ning e-teenuse võimalikke definitsioone.

E-teenuseid on defineeritud ka kui interaktiivseid tarkvarapõhiseid infosüsteeme, mida pakutakse Internetis. Nendele on viidatud kui „varadele – informatsioon, äriprotsessid, arvutusressursid, rakendused – mis on Internetis kättesaadavaks tehtud kui vahend uuteks tuluvoogudeks ning tõhususe loomiseks.<sup>19</sup>

Sousa ja Voss defineerivad e-teenuseid kui „teenuseid, mis on produtseeritud tarbijate poolt suheldes veebisaidiga, välistades igasuguse suhtluse teenindajatega“. Samuti väidavad nad, et on olemas kaks tähtsat funktsiooni, mis eristavad e-teenuseid traditsioonilistest teenustest. Esiteks, teenuse üldine olemus e-teenustes, eriti inimkontakti puudumine, on erinev traditsioonilistest teenustest. Teiseks e-teenuseid pakutakse tüüpiliselt osana laiemast mitme kanali (multi-channel) teenuse kogumist, kombineerides Interneti teenused ning teiste kanalite teenused (telefon, füüsilised vahendid).<sup>20</sup>

E-teenuste disainimise käsiraamatus on defineeritud e-teenust kui internetikeskkonda, kus kasutaja tuvastatakse, pakutakse talle teenuseid ja võimalust teha toiminguid elektroonses

---

<sup>17</sup> Conceptualizing competences in e-service adoption and assimilation in SMEs. Scupola, A. Journal of Electronic Commerce in Organizations, 6(2): 78-91. 2008

<sup>18</sup> H.S. Hassan E. Shehab J. Peppard, (2011), "Recent advances in e-service in the public sector: state of the art and future trends", Business Process Management Journal, Vol. 17 Iss 3 pp. 526 – 545. Arvutivõrgus: <http://dx.doi.org/10.1108/14637151111136405> (28.04.2016)

<sup>19</sup> Predicting e-services adoption: a perceived risk facets perspective. Mauricio S. Feathermana, Paul A. Pavlou. Int. J. Human-Computer Studies 59 (2003). Arvutivõrgus: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1071581903001113#> (28.04.2016)

<sup>20</sup> Sousa, R., Voss, C. (2012) The impacts of e-service quality on customer behaviour in multi-channel e-services. *Total Quality Management & Business Excellence*, 23(7-8), 789–806

keskkonnas, näiteks vaadata ja edastada andmeid.<sup>21</sup> Eesti infoühiskonna arengukava 2020 oluliste mõistete all on e-teenuseid defineeritud kui teenuseid, mille osutamine ja kasutamine toimub IKT-lahenduste abil ning reeglina interneti kaudu.<sup>22</sup> Mõned populaarsematest e-teenustest Eestis on nt e-kool, e-notar, digiretseptid, andmed eesti hariduse infosüsteemist, e-PRIA portaal jne.<sup>23</sup>

## 1.2. E-valitsemine

Tehnoloogia arenedes on riigid lisaks erasektorile hakanud aina enam kasutama selle võimalusi. Kui IKT aitab protsesse muuta kiiremaks, tõhusamaks ning läbipaistvamaks, siis miks ei peaks sellest osa saama ka avalik sektor. Paratamatult on tehnoloogia lahutamatu osa meie elust ning riik, mis on oma kodanike jaoks, peab peegeldama nende vajadusi.

E-valitsemise kontseptsioon seisneb IKT kasutamises avalike teenuste pakkumisel. Selle lähenemise põhiline eesmärk on parandada avalikke teenuseid kvaliteedi, hinna, kiiruse ja paindlikkuse osas. Kasutades IKT-d saavad valitsused võimaldada avalikke teenuseid kodanikele, ettevõtetele, töötajatele ja valitsustele. Üks e-teenuste põhilisi omadusi on interaktiivsus. Interaktiivsus keskendub kasutaja aktiivsele osalusele teenuse pakkumise protsessis. E-valitsus võib funktsioneerida erinevatel administratiivsetel tasanditel – kohalikus omavalitsuses, riigi tasandil või isegi piirideülevalt.

E-riik ja innovatsioon annavad teed tähelepanuväärsetele võimalustele, et muuta avalik haldus säästva arengu instrumendiks. E-riik kasutab info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat avalikus halduses, et kiirendada ja integreerida töökorraldusi ja protsesse, efektiivselt hallata andmeid ja informatsiooni, parendada avalike teenuste kättesaadavust, ning laiendada kommunikatsioonikanaleid inimeste kaasamiseks ja neile mõjuvõimu andmiseks. Need võimalused, mida pakub digitaalne areng viimastel aastatel, kas läbi e-teenuste, *big data*, sotsiaalmeedia, mobiilsete rakenduste või pilvandmetöötusega, laiendavad perspektiivi läbi mille me e-riiki näeme. Kuigi e-riik sisaldab ikkagi kolme tüüpi elektroonilist suhtlemist – valitsuselt valitsusele (G2G), valitsuselt ärile (G2B) ja valitsuselt tarbijale (G2C), siis kuju on võtmas

<sup>21</sup> E-teenuste disainimise käsiraamat. Riigi Infosüsteemi Amet. Arvutivõrgus:

[https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste\\_disainimise\\_kasiraamat.pdf](https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste_disainimise_kasiraamat.pdf) (28.04.2016) lk. 4

<sup>22</sup> Olulisemad mõisted. „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ täiendav taustadokument. Arvutivõrgus: [http://infoyhiskond.eesti.ee/files/TYA2020%20Lisa%201\\_Moisted-1.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/TYA2020%20Lisa%201_Moisted-1.pdf) (28.04.2016)

<sup>23</sup> Vt lähemalt: <https://www.eesti.ee/est/teenused/kodanik>

terviklikum ning rohkemaid sidusgruppe kaasav lähenemine. Läbi innovatsiooni ning e-riigi saavad valitsused üle terve maailma olla tõhusamad, pakkuda paremaid teenuseid ning olla läbipaistvamad ja vastutada. E-riik aitab valitsustel minna roheliseks ning edendada looduslike ressursside haldamist, samal ajal stimuleerides majanduslikku kasvu ja sotsiaalset kaasamist (eriti puudega inimeste ja teiste haavatavate huvigruppide osas). IKT on samuti tõendanud oma efektiivsust olles platvorm kergendamaks teadmiste jagamist, oskuste arendamist, innovatiivsete e-riigi lahenduste edasikandumist ning võimekuse kasvamiseks, et ehitada säästev areng riikides. E-riik loob samuti olulisi hüvesid uute töökohtade, parema tervise ja hariduse kujul.<sup>24</sup>

Viimase 10-15 aasta avaliku sektori arengu jooksul ning põhjustatult finants- ja majanduskriisist, mis algas 2008. aastal, on valitsused otsinud võimalusi kuidas kõige paremini kasutada info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat, et parandada avaliku sektori võimekust. IKT kasutamine avalikus sektoris ja selle mõju valitsemisele on võimaldanud valitsustel automatiseerida suur hulk sisemisi funktsione ja protsesse. Infotehnoloogia on aidanud neil parandada äriprotsesse avalikes organisatsioonides ning organisatsioonideüleselt, tehes võimalikuks kõrgekvaliteediliste teenuste pakkumise kasutajatele – olgu nad siis kodanikud, ettevõtted või ametnikud. Valitsused nägid IKT kasutust kui “hõbekuuli”, mis võiks lõpuks lahendada sidususe puudumise avalike teenuste pakkumises ning samal ajal vabastada ressursse läbi tõhususe ja efektiivsuse võidu.<sup>25</sup>

Euroopa digitaalne tegevuskava paigutab e-valitsemise ühena laiapõhjalistest meetmetest, mille eesmärk on info- ja kommunikatsioonitehnoloogiast tuleneva kasu ära kasutamine Euroopas. Ajal, kui avalikud ressursid on väga piiratud, aitab IKT avalikul sektoril arendada innovaatilisi viisi avalike teenuste pakkumiseks kodanikele, samal ajal neid tõhustades ning kulusid alla viies.<sup>26</sup>

Euroopa Liidu e-riigi visiooni järgi on e-riik eelkõige valitsemine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil, kuid ka vahend paremaks valitsemiseks ning oluline poliitiline eesmärk, mis hõlmab endast demokraatlikke, majanduslikke, sotsiaalsfäärilisi,

---

<sup>24</sup> United Nations e-government survey 2014. Lk. 2. Arvutivõrgus: [http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov\\_Complete\\_Survey-2014.pdf](http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf) (28.04.2016)

<sup>25</sup> Rethinking e-Government Services. User-centred approaches. OECD. 2009. Lk. 11

<sup>26</sup> The European eGovernment Action Plan 2011-2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. Brussels, 15.12.2010. Lk. 2. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF> (28.04.2016)

keskkonnalisi ning administratsioonilisi aspekte. Eesmärgina on e-riigil kaks põhilist meedet – saavutada suurem kulutõhusus ja efektiivsus ning luua avalikku väärtust.<sup>27</sup>

EL ministrite kohtumisel vastu võetud Malmö deklaratsioon<sup>28</sup> näeb ette Euroopa Liidu ühise visiooni ja seab poliitilised prioriteedid e-valitsemise tõhustamiseks. Kaugemaks eesmärgiks on seeläbi digitaalne ühisturg ning tõhusad piiriülesed e-teenused. Dokumendis on sätestatud neli poliitilist prioriteeti kõigile Euroopa Liidu avalikele asutustele:

- Kodanikke ja ettevõtteid julgustavad e-valitsemise teenused, mis kujundatakse vastavalt kasutajate vajadustele ning arendatakse koostööd kolmandate osapooltega ning suurenenud ligipääs avalikule teabele, tugevnenud läbipaistvus ning efektiivsed vahendid huvigruppide kaasamiseks poliitilistes protsessides,
- Ühisturu mobiilsus tagatakse sujuvate e-valitsemise teenustega ettevõtete loomiseks ja haldamiseks ning õppimiseks, töötamiseks, resideerimiseks ja pensionile minemiseks kõikjal Euroopa Liidus,
- Tõhusus ja efektiivsus tagatakse pideva pingutusega kasutamaks e-valitsemist halduskoormuse vähendamiseks, organisatsiooniliste protsesside parandamiseks ja jätkusuutliku, madala süsinikusisaldusega majanduse soodustamiseks
- Poliitiliste prioriteetide rakendamine võimaldatakse luues vastav keskkond ning vajalikud õiguslikud ja tehnilised eeldused

E-riiki on defineeritud mitmeti erinevate allikate poolt, kuid siiski on neis läbiv teema. E-valitsemine hõlmab infotehnoloogia (eelkõige interneti) kasutamist parendamaks avalike teenuste osutamist kodanikele, ettevõtetele ja teistele valitsusasutustele. E-riik võimaldab kodanikel riigiga suhelda ning avalikke teenuseid kasutada 24 tundi päevas, seitse päeva nädalas.<sup>29</sup>

Eesti infoühiskonna arengukava 2020 oluliste mõistete seas defineeritakse e-riiki (valitsust) kui IKT kasutuselevõttu avaliku halduse ja riigivalitsemise tõhustamiseks. See hõlmab IKT nutikat kasutamist paremate avalike teenuste osutamiseks; avaliku sektori enda tõhusamaks toimimiseks

---

<sup>27</sup> Towards the eGovernment Vision for the EU in 2010: Research Policy Challenges. Lk. 15. Arvutivõrgus: [http://www.osimga.org/export/sites/osimga/gl/documentos/d/oceg/doc\\_ext/cara\\_unha\\_vision\\_de\\_goberno\\_electronic\\_o\\_para\\_a\\_ue\\_en\\_2010\\_agosto\\_2006.pdf](http://www.osimga.org/export/sites/osimga/gl/documentos/d/oceg/doc_ext/cara_unha_vision_de_goberno_electronic_o_para_a_ue_en_2010_agosto_2006.pdf) (28.04.2016)

<sup>28</sup> Ministerial Declaration on eGovernment. Malmö, Sweden. 18 November 2009. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf> (28.04.2016)

<sup>29</sup> Shailendra C. Jain Palvia, Sushil S. Sharma. E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World. Arvutivõrgus: [http://www.iceg.net/2007/books/1/1\\_369.pdf](http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf) (28.04.2016) Lk. 2

ja paremate poliitikaotsuste tegemiseks, sh kodanike tõhusamaks kaasamiseks riigivalitsemise teemadel kaasaraäkimiseks.<sup>30</sup>

### 1.3. Eesti kui e-riik

Eesti tänaseid saavutusi iseloomustab õnnestunud kombinatsioon info- ja kommunikatsiooniteadlaste ja erasektori, sh Skandinaavia telekommunikatsiooni- ja krediidasutuste ideede ja huvide edukast ellu rakendamisest. Innovaatiliste teenuste arendamisel mängis seejuures võtmerolli ka eksperimenteerimishuvi ja olemas olevad erialased teadmised nii riiklikes institutsioonides kui ka ettevõtjate tasandil. Eesti infotehnoloogilise arengu oluline põhjus oli tegelikult juba nõukogude ajal tekkinud info- ja kommunikatsiooni tehnoloogiate areng Eestis. Nimelt loodi esimene arvuti Eestis juba 1950. aastatel, 1959. aastal loodi Tartu Ülikooli arvutuskeskus 1960. aastal Küberneetika Instituut.<sup>31</sup>

1990. aastatel võtsid Eesti eraisikud ja ettevõtjad nagu Põhjamaade omadki Interneti kasutusele kiiremini, kui seda tehti paljudes teistes Euroopa riikides. Eesti oli esirinnas ka e-teenuste arendamisel. 2000. aastatel on Eesti aga varasema koha kaotanud: ta jääb Interneti-kasutajate arvult praegu maha nii Põhjamaade kui ka Saksamaa, Ühendkuningriigi jt Euroopa riikide vastavast näitajast, edestades siiski endiselt mõndagi Lõuna-Euroopa riiki.<sup>32</sup>

1998. aastal võttis Riigikogu vastu „Eesti infopoliitika põhialused“<sup>33</sup>, mis sätestas Eesti riigi kui infoühiskonna kujundamise põhialused. Selle järgi on infopoliitika riigi halduspoliitika osa, mis kajastab riigi toimimise põhimõtteid infoühiskonna loomisel, kiirete tehnoloogiliste muutuste ajajärgul riigi tähelepanu alla jäävaid valdkondi ning nende reguleerimise mehhanisme. Riiklik infopoliitika võtab arvesse valitsuse poolt taotletavaid eesmärke teiste eluvaldkondade reguleerimisel ning näitab uudseid võimalusi lahenduste pakkumisel nende valdkondade kitsaskohtades. Vabariigi Valitsuse infopoliitilise tegevuse kõige üldisemaks eesmärgiks on tänapäevase infoühiskonna ning sellele vastava kodanikele suunatud teenindava ja osavõtliku riigi kujundamine.

---

<sup>30</sup> Olulisemad mõisted. „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ täiendav taustadokument. Arvutivõrgus: [http://infoyhiskond.eesti.ee/files/TYA2020%20Lisa%201\\_Moisted-1.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/TYA2020%20Lisa%201_Moisted-1.pdf) (28.04.2016)

<sup>31</sup> E-riik ja põhiõigused. Paloma Krõõt Tupay, Monika Mikiver. Juridica III. 2015. Lk. 163-164

<sup>32</sup> E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Lk. 13

<sup>33</sup> Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmine. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/75308> (28.04.2016) (28.04.2016)

Eesti üks infoühiskonna arendamise põhimõtteid on infoühiskonna arendamine kui strateegiline valik riigi konkurentsivõime ja heaolu tõstmiseks, kusjuures avalik sektor näitab infoühiskonna arendamise põhimõtete järgimisel eeskuju.<sup>34</sup>

Hetkel lähtutakse infopoliitika elluviimisel 2013. aastal vastu võetud Infoühiskonna arengukavast 2020<sup>35</sup> ning selle rakendusplaani aastateks 2014-2015<sup>36</sup>. Eesti infoühiskonna arengukava Eesti infoühiskonna arengukava on alusdokument, mis seab eesmärgiks infoühiskonna arendamise, sealhulgas avalike infoteenuste arendamise ja avaliku sektori asjaajamise muutmise paberivabaks. Infoühiskonna arengukava sätestab infoühiskonna arendamise üldise raamistiku, seab eesmärgid ning määratleb neist tulenevad tegevusvaldkonnad IKT laialdaseks kasutamiseks teadmispõhise majanduse ning ühiskonna arendamisel Eestis.

Infoühiskonna arengukava kõrgemaks sihiks on toetada IKT abil majanduse konkurentsivõime, inimeste heaolu ja riigivalitsemise tõhususe tõusu. Infoühiskonna visioon ja arengukava on mõeldud otseselt riigi katusstrateegiate „Eesti 2020“<sup>37</sup> ja „Jätkusuutlik Eesti“ eesmärkide saavutamiseks. Lisaks on arengukava kooskõlas Eesti julgeolekupoliitika alustega, toetades otseselt mitme sealse tegevussuuna edendamist.

Infoühiskonna teenuste loomine ettevõtete konkurentsivõime tõstmiseks ja inimeste isikliku elukvaliteedi parandamiseks eeldab internetiühenduse olemasolu – 2011. aastal oli interneti püsiühendus kättesaadav 93,9% Eesti elanikest. Ka internetikasutus on Eestis suhteliselt suur: 2013. aastal kasutas interneti 80% 16–74aastastest elanikest. Noorte seas on internetikasutus peaaegu 100%.<sup>38</sup>

Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus on nenditud, et arvestades ühiskonna vananemist ning majandusliku keskkonna muutuseid, on Eestis töötavaid inimesi aina vähem, aga avalike teenustena abi või informatsiooni vajavaid inimesi aina rohkem. Vähenevate ressursside tingimustes tuleb avalikul sektoril pakkuda üha paremaid teenuseid. IKT-le tuginevate teenuste

---

<sup>34</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 17

<sup>35</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Arvutivõrgus:

[http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Infoyhiskonna\\_arengukava\\_2020\\_f.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Infoyhiskonna_arengukava_2020_f.pdf) (28.04.2016)

<sup>36</sup> Infoühiskonna arengukava 2020 rakendusplaan 2014-2015. Arvutivõrgus:

[http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Rakendusplaan\\_2014-2015\\_web.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Rakendusplaan_2014-2015_web.pdf) (28.04.2016)

<sup>37</sup> Konkurentsivõime kava “EESTI 2020”. Kinnitatud Vabariigi Valitsuses 08.05.2014. Arvutivõrgus:

[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/eesti2020\\_08.05.2014\\_kodulehele.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti2020_08.05.2014_kodulehele.pdf) (28.04.2016)

<sup>38</sup> Vt. <https://www.mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/infoyhiskond> (28.04.2016)

arendamine on neis oludes heaks võimaluseks kvaliteetselt ja kuluefektiivselt avalikke teenuseid osutada ja edasi arendada.<sup>39</sup>

Samu põhimõtteid on väljendanud ka Praxis – nimelt on isikukeskse, läbipaistva ja tõhusa avaliku sektori arendamisel üks tegevussuundi haldustoimingute ja menetlusloogika ümberkujundamine nii, et see vastaks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalustele. Seejuures on eesmärk osutada teenuseid kiiresti ja võimalikult väikese halduskoormusega ning peab suurenema avalikku teenust osutava asutuse tõhusus.<sup>40</sup> Seda tõika on väljendatud ka avalike teenuste arendamise rohelises raamatus.<sup>41</sup>

#### **1.4. Avalikud e-teenused Eestis**

Eesti rahvastiku väike arv, piiratud ressursid ning madal rahvastikutihedus on väljakutse Eestile leidmaks tõhusaid vahendeid pakkuda avalikke teenuseid oma elanikele kulutamata selleks liigselt riigi ressursse. Eesti areng e-riigina algas 1990-ndate keskel. Esimesed ettevõtted, kes tutvustasid ning soosisid Interneti-põhiseid teenuselahendusi olid kommerts pangad, kes olid innukad teenimaks turueelist ning jõudmaks hõredalt asustatud maa-aladele. Rahvastikuregistri loomise ja arendamisega 1992. aastal algas riiklike digitaalsete andmebaaside ning riigi infosüsteemide ajastu Eestis.<sup>42</sup>

Eestis vastutab avalike teenuste arendamise, standardimise ning kasutajasõbraliku teenuskeskkonna loomise eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.<sup>43</sup>

Avalik teenus ei ole legaaldefiniitsioon, seega tuleb mõiste sisu avada läbi erinevate dokumentide. Avalike teenuste korraldamise rohelise raamatu järgi defineeritakse avalikku teenust kõige üldisemalt kui avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatavat teenust, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasnevate kohustuste täitmisele või põhiõiguste ja -vabaduste ning huvide kaitsele. Seega võib avalik teenus olla nii maksude kogumine, mõni järelevalvetoiming kui ka personaalne isikuteenus, nagu sotsiaalühendamine või lapsehoid. Avaliku teenuse ühiste aluste määramiseks, on otstarbekas eelnevalt avaliku teenuse

---

<sup>39</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 2

<sup>40</sup> E-teenuste tulemuslikkus ja mõju. Lk. 12

<sup>41</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 2

<sup>42</sup> International Cyber Incidents. Legal considerations. E.Tikk, K.Kaska, L.Vihul. 2010.

<sup>43</sup> Infouhiskonna teenused. Arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/infouhiskond/infouhiskonna-teenused> (28.04.2016)

mõistet kitsendada, et see oleks hallatav ning selgepiiriline, kuid samas siiski üheselt arusaadav nii avaliku teenuse kasutajatele kui ka avaliku teenuse osutajatele.<sup>44</sup>

Riigikontroll on märkinud, et avalikud teenused jaotuvad kahte suurde rühma: esiteks soodustavate haldusaktide andmine (nt toetuse määramine) ning õiguste kasutamiseks (nt valimistel hääletamine) ja kohustuste täitmiseks (nt maksude deklareerimine) keskkonna loomine; teiseks nõ ehtsad avalikud teenused (nt jäätmekäitlus, vee- ja energiavarustus, ühistransport, arstiabi).<sup>45</sup>

Eesti infoühiskonna arengukava 2020 oluliste mõistete all on avalik teenus defineeritud kui teenus, mida riik, kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks.<sup>46</sup> Seega on Avalike teenuste roheline raamatu mõiste kasutusel ka infoühiskonna arengukavas. Antud magistritöös käsitletakse avalikku teenust Infoühiskonna arengukava mõistes.

Avalikke e-teenuseid puudutavaid raamistikke ja dokumente on aga veel. E-teenuste disainimise käsiraamat<sup>47</sup> on välja toonud järgmised avaliku sektori e-teenuste disainimise alusdokumendid.

- Tehnilisi juhiseid avaliku sektori veebilehe loomiseks jagab avaliku sektori veebide koosvõime raamistik. Koosvõime raamistiku eesmärk on tagada veebide koosvõime, käideldavus, kasutatavus ning kõigi avaliku sektori veebide vastavusse viimine standarditega, mis tagavad juurdepääsu erivajadustega kasutajatele.
- Avaliku sektori äriprotsesside käsiraamat. Hea veebikeskkonna loomise aluseks on äriprotsesside põhjalik analüüs ning vajadusel ümberstruktureerimine. Äriprotsesside käsiraamatu eesmärk on välja pakkuda maailma parimatel praktikatel põhinev protsessijuhtimise ja protsessikaardistuse meetoodika, mis sobib kasutamiseks Eesti

---

<sup>44</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 5

<sup>45</sup> Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn. 2007. Lk.1. Arvutivõrgus: [https://egov.nik.gov.pl/g/egov/EE/2010/InformationSocietyServicesQuality/PublicServices\\_2007\\_est.pdf](https://egov.nik.gov.pl/g/egov/EE/2010/InformationSocietyServicesQuality/PublicServices_2007_est.pdf) (28.04.2016)

<sup>46</sup> Olulisemad mõisted. „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ täiendav taustadokument. Lk. 1. Arvutivõrgus: [http://infoyhiskond.eesti.ee/files/TYA2020%20Lisa%201\\_Moisted-1.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/TYA2020%20Lisa%201_Moisted-1.pdf) (28.04.2016)

<sup>47</sup> Kasutajasõbralike e-teenuste disainimine Maanteeameti näitel. Käsiraamat avalikule sektorile. Lk. 23-24. Arvutivõrgus: [https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste\\_disainimise\\_kasiraamat.pdf](https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste_disainimise_kasiraamat.pdf) (28.04.2016)

avalikus sektoris. Käsiraamat on abivahendiks avaliku sektori organisatsioonidele protsessipõhise juhtimismudeli juurutamiseks, protsessikaardistuse läbiviimiseks ning organisatsiooni töö korrastamiseks ja parendamiseks. Protsessipõhine juhtimine muudab organisatsioonid läbipaistvamaks, võimaldab välja töötada toimiva tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi ning parandab kulude ja ressursikasutuse jälgimise võimekust.<sup>48</sup>

- Organisatsiooni sisesed dokumendid. Avaliku veebi väljaarendamisel tuleb samuti tähelepanu pöörata ka konkreetse organisatsiooni juhiste, näiteks stiiliraamat, kommunikatsioonistrateegia ja muud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid.<sup>49</sup>

Lisaks käsitlevad osaliselt avalike teenuste korraldamist veel e-riigi hartat<sup>50</sup>, riigi infosüsteemi koosvõime raamistik<sup>51</sup>, OECD riigivalitsemise raporti tegevuskava<sup>52</sup>.

Majandus- ja kommunikatsiooniministerium nendib, et teenust, s.h avalikku teenust, defineeritakse mitmeti, kuid üldjuhul eeldatakse teenuse tarbijal vajaduse olemasolu ja teenuse osutaja valmisolekut või kohustust seda teenust osutada. Teenus on alati protsesside ja tegevuste tulem ning nende väljapaistvaim osa. Teenuse osutamise eelduseks on tuvastatud konkreetse sihtrühma vajadus õiguste realiseerimiseks või kohustuste täitmiseks ning võimekus avaliku sektori asutuse poolt seda vajadust rahuldada. Avaliku teenusena on Eesti strateegiadokumentides nimetatud teenust, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat. Ernst&Young. Arvutivõrgus: [https://www.ria.ee/public/Programm/avaliku\\_sektori\\_ariprotsesside\\_kasiraamat/Ariprotsesside\\_kasiraamat\\_062013.pdf](https://www.ria.ee/public/Programm/avaliku_sektori_ariprotsesside_kasiraamat/Ariprotsesside_kasiraamat_062013.pdf) (28.04.2016)

<sup>49</sup> E-teenuste disainimise käsiraamat. Lk. 24

<sup>50</sup> Igäühe õigused e-riigis. E-riigi harta. Riigikontroll. 2008. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=n9QQmXYiTmA=> (28.04.2016)

<sup>51</sup> Koosvõime raamistik. Kättesaadav: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi\\_it\\_koosvoime\\_raamistik.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi_it_koosvoime_raamistik.pdf) (28.04.2016)

<sup>52</sup> Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava. Riigikantselei. 2014. Arvutivõrgus:

[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/haldusvoimekuse\\_ja\\_oecd\\_riigivalitsemise\\_raporti\\_tegevuskava\\_10.12.2014.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf) (28.04.2016)

<sup>53</sup> Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs ja ettepanekud. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 30.06.2015 kabinetinõupidamisel. Lk. 2. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_omanike\\_maaratlemise\\_analyys\\_ja\\_ettepanekud.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_omanike_maaratlemise_analyys_ja_ettepanekud.pdf) (28.04.2016)

Autor leiab, et võimatu on ette ennustada tehnoloogia arengut ning võimalusi, kuidas inimkond suudab seda ära kasutada. Samas oleks avalike e-teenuste puhul õiguskindluse põhimõtte ning riigisisese harmoonia tagamiseks vaja ühtset definitsiooni.

Eesti riik on seadnud avalike teenuste arendamise eesmärgiks osutada teenuseid kiiresti ja võimalikult väikese halduskoormusega. Avaliku e-teenuse arendamine peab suurendama nii teenuse kvaliteeti kui ka seda osutava asutuse tõhusust.<sup>54</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on ATKRR-is samas toonitanud, et IKT kasutamine ei peaks olema eesmärk iseeneses – IKT on vaid üks vahend ja e-teenuste kanal avalike teenuste toimimiseks. Arengud viimastel kümnenditel viitavad sellele, et avalikud teenused liiguvad järjest rohkem elektroonilistesse kanalitesse, toimib iseteenindus ning teenindusbüroos või infotelefoniga töötava ametniku töövahendiks on samalaadset e-teenust pakkuv infosüsteem. Üha enam võetakse kasutusele infosüsteemides inimese sekkumiseta toimivaid ja proaktiivseid e-teenuseid. Kuid sõltuvalt teenuse sisust, sihtrühmast jm ei pruugi e-teenus alati olla tingimata parim või ainus moodus teenuse kättesaadavaks ja seejuures kuluefektiivseks osutamiseks. Nii on ATKRR-i raames käsitletud kõiki avalike teenuste osutamise kanaleid (nt teenindusbüroo, infotelefon jne). Avalike teenuste korraldamisel on oluline lähtuda protsessi- ehk kvaliteedijuhtimise põhimõtetest, arvestades kõiki kanaleid, osapooli, rolle ja tehnoloogiaid.<sup>55</sup>

Infoühiskonna arengukava 2020 visioon näeb ette, et enim kasutatavad teenused, nii avaliku kui ka erasektori pakutavad, on lihtsad ja mugavad. Need on kergesti leitavad ja tellitavad, hästi ja tõhusalt osutatud. Sellised teenused on Eestis kättesaadavad kõikjal ja kõigile. Tagatud on, et inimesel oleksid alati andmed „kaasas“ ehk kõigis seadmetes turvaliselt kasutatavad.<sup>56</sup>

Ka OECD on tähelepanu juhtinud tõigale, et avalike e-teenuste fookus peab olema kasutaja vajadustel, nõudmistel ja rahulolul – mitte tööriistadel ja teenusekanalitel, millele valitsused on keskendunud 1990-ndate keskpaigast.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> E-teenuste tulemuslikkus ja mõju. Lk. 6

<sup>55</sup> Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. 2013. Lk 2-3. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf) (28.04.2016)

<sup>56</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 14

<sup>57</sup> Rethinking e-Government Services. User-centred approaches. OECD. 2009. Lk. 25

Infoühiskonna arengukavas tõdeti, et riigipoolses IKT kasutuses on senise arengu oluline kitsaskoht avaliku sektori piiratud võimekus kasutada IKT potentsiaali maksimaalselt ära. Vaatamata paljudele headele e-teenustele ja loodud infosüsteemidele on jätkuvalt palju kohmakaid e-teenuseid ning kohati toimetatakse endiselt „paberimaailmas“ ehk teenuseid ja protsesse tõhustamata. See piirab nii teenuste kasutajate rahulolu tõusu ja teenuste kättesaadavust kui ka avaliku sektori tõhusust ja tulemuslikkust. Piiratud eelarve tingimustes on probleem, et e-teenuste mõju ei analüüsita asutuste üldiste eesmärkide valguses, ning seega on tehtud IKT-investeeringute väärtust raske hinnata.<sup>58</sup>

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellitud e-teenuste analüüsis<sup>59</sup> pakuti välja kontseptsioon, kus avalike teenuste ümberkorraldamisel IKT abil arendatakse infosüsteeme ja püütakse avalikke teenuseid ümber kujundada nii, et pikemas perspektiivis oleks saavutatav majanduslik tõhusus. See saavutatakse läbi toimivate koosvõimeliste infosüsteemide ja teenuste. Luuakse võimalused erinevate asutuste teenusprotsesside integreerimiseks ning teenuste osutamisel ühiste ressursside (sealhulgas IKT ja inimeste) kasutamiseks. Sh peavad loodud e-lahendused toetama avalike teenuste jätkusuutlikku osutamist ning ka e-lahendused ise on jätkusuutlikud. Vaadatakse üle otsustusprotsessid ja kehtestatakse ühtsed põhimõtted avalike teenuste kvaliteedile. Määratakse teenuse osutajate ja teenuse osutamise kanalite vastutajatele kohustused ja õigused ning määratakse omanikud.

Teisalt võib nentida, et avalike e-teenuste kasutajad (Eestis kasutab interneti avaliku sektoriga suhtlemiseks 81% rahvastikust<sup>60</sup>) on rahulolevad. Balti Uuringute Instituudi ja Poliitikauuringute Keskuse Praxise uuringu<sup>61</sup> järgi selgus, et kasutajad leiavad, et uuritud e-teenustel on olnud neile selgelt positiivne mõju: nende kasutuselevõtt on toonud suure aja kokkuhoiu ja muutnud asjaajamise riigiga kättesaadavamaks. Üldhinnanguna järeldati, et Eesti riik on saavutanud e-teenuste arendamise ja uuendamisega märkimisväärse aja- ja rahasäästu, ehkki e-riigi investeeringute tasuvuse arvutamiseks oli täpseid andmeid saada kahjuks väga keeruline. 15 uuritud e-teenuse võrdluses on kasutajate ajasääst olnud suurim uue ettevõtte loomise e-teenuse

<sup>58</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 10

<sup>59</sup>20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamine. 2014. Lk. 5. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/20\\_e-teenuse\\_kokkuvote\\_final.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/20_e-teenuse_kokkuvote_final.pdf) (28.04.2016)

<sup>60</sup> eGovernment in Estonia. European Commission. 2015. Lk. 6. Arvutivõrgus: [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor\\_files/files/eGovernment%20in%20Estonia%20-%20February%202016%20-%202018\\_00\\_v4\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment%20in%20Estonia%20-%20February%202016%20-%202018_00_v4_00.pdf) (28.04.2016)

<sup>61</sup> Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toimetajad) (2013). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Lk. 6

ning käibe-, tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni esitamise e-teenuse puhul. Ka e-hääletamisest tulenev ajasääst on olnud hoolimata suhteliselt väiksest kasutajate osakaalust (24% hääletajate üldarvust) märkimisväärne. Üldjuhul on kasutaja saavutanud suurima ajavõidu siis, kui ta ei pea tänu e-teenusele minema enam ametiasutus(tes)se kohale ega hankima teavet varem eraldi toimunud infosüsteemidest.<sup>62</sup>

2015. aastal Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel heaks kiidetud „Avalike teenuste omanike määramise analüüs ja ettepanekud“ näitab, et praeguse olukorraga pole aga rahul teenuste pakkujad. Eelkõige on probleemiks tõik, et avalike teenuste osutamise mõjuhindamise indikaatorid on ebamäärased. Indikaatorid, mida kasutatakse avalike teenuste kvaliteedi ja kvantiteedi hindamisel ning tasuvushinnangu andmisel, on asutuste lõikes erinevad või puuduvad üldse. Täna on võimalik ühtsete põhimõtetega teenuste kvaliteeti mõõta üldiste rahulolu küsitlustega, mida korraldatakse iga kahe aasta tagant. Asutuste esindajad on avaldanud arvamust, et nende tulemuste baasilt ei ole võimalik teha konkreetseid juhtimisotsuseid ressursside investeerimise, organisatsiooni ümberkorraldamise jne osas. Üldrahulolu ei ole seotud realselt osutatud teenustega, teenuste osutamiseks vajalike ressurssidega ning näitavad rahulolu kaheaastase retrospektiiviga. Indikaatorite puudumisel ei ole võimalik hinnata seda, kuidas üks või teine pakutav avalik teenus asutuse eesmärki toetab. Teenuse maksumuse kohta teabe saamine tänasest raamatupidamisarvestusest on raskendatud. Üks-ühest vastavust ei ole kulukontode ja pakutava avaliku teenuse vahel. Puudub igapäevane koostöö teenuste eest vastutajate ja eelarve koostajate vahel.<sup>63</sup>

### **1.5. E-riigi regulatsioon Eestis**

E-riiki puudutav regulatsioon on täna killustunud ning hajutatud erinevate õigusaktide vahel. Nii nagu riigi infosüsteem on hajusalt üles ehitatud, korreleerub sellele ka regulatsioon. Mõnedes riikides on vastu võetud lausa e-riigi seaduseid<sup>64</sup>, kuid Eestis sellist lähenemist siiani pole toetatud. Kuna IT on siiski lihtsalt toetav funktsioon, võib läheneda e-valitsemisele läbi tõlgendamise. Kuid mingil hetkel võib siiski ohtu sattuda õigusselgus ning liigne killustatus võib

---

<sup>62</sup> E-teenuste tulemuslikkus ja mõju. Lk. 6

<sup>63</sup> Avalike teenuste omanike määramine. Lk. 4

<sup>64</sup> Vt nt Saksamaa

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/News/egovernment.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/News/egovernment.pdf?__blob=publicationFile), USA  
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf> (28.04.2016)

ohustada e-valitsemise potentsiaalset tõhusust ja efektiivsust. Eesti e-riiki toetavale parimale võimalikule regulatsioonile keskendutakse töö neljandas peatükis.

Õigusaktidega koordineeritakse riigi infosüsteemi eelkõige organisatsioonilises mõttes. Laiemas mõttes võib kogu riiki käsitleda kui infosüsteemi. Sellisele infosüsteemile laienevad kõik riigis kehtivad õigusaktid. Riigi infosüsteemi koosvõime raamistikus<sup>65</sup> on toodud loetelu ainult otseselt digitaalteavet Eestis reguleerivatest õigusaktidest, mida võib lugeda ka e-valitsemist reguleerivateks aktideks.

Võib öelda, et õiguslik vundament e-riigi arengule on loodud kolme seaduse ning ühe redaktsiooniga, mis kõige otsesemalt reguleerivad elektroonilist valitsemist. Vormiliselt on suure kaaluga muudatus haldusmenetluse seaduses, mis võrdsustab elektroonilise asjaajamise haldusmenetluses kirjaliku asjaajamisega. Antud redaktsioon<sup>66</sup> võeti vastu 2008. aastal ning jõustus 2009. aasta alguses.

2000. aasta lõpus jõustus digitaalallkirja seadus<sup>67</sup>, mis sätestab digitaalallkirja ja digitaalse templi kasutamiseks vajalikud tingimused ning sertifitseerimisteenuse ja ajatempliteenuse osutamise üle järelevalve teostamise korra. DAS-i eesmärgiks ei ole digitaalallkirja kasutamise reguleerimine, vaid digitaalsele allkirjale omakäelise allkirjaga võrdse õigusjõu tagamine ning digitaalallkirja andmise infrastruktuurile tingimuste seadmine. DAS-i hakati välja töötama nii riigi- kui ka erasektori tugeva surve tõttu, sest seaduse, s.t digitaalallkirja õiguslike tagajärgede puudumine hakkas pärssima erinevate valdkondade toimimist ja arengut. Seadust välja töötanud komisjon leidis, et digitaalallkiri on lihtsalt uus viis allkirja andmiseks ning tänu sellele joonistus välja seaduse eesmärk – digitaalallkirjale omakäelise allkirjaga võrdsete õiguslike tagajärgede tagamine.<sup>68</sup> DAS on üks e-riigi nurgakive, luues õigusliku aluse digitaalsele allkirjastamisele, millela oleks tänasel päeval võimatu paljude avalike e-teenuste tõhus toimimine.

Esimene isikuandmete kaitse seadus võeti Eestis vastu juba 1996. aastal<sup>69</sup> ning see lähtus suures osas aasta varem jõustunud EL direktiivist 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete

---

<sup>65</sup> Riigi infosüsteemi koosvõime. Raamistik. 2011. Lk. 21. Arvutivõrgus:

[https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi\\_it\\_koosvoime\\_raamistik.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi_it_koosvoime_raamistik.pdf) (28.04.2016)

<sup>66</sup> Digitaalallkirja seadus ja haldusmenetluse seaduse muutmise seadus. Kätesaadav:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13096346> (28.04.2016)

<sup>67</sup> Digitaalallkirja seadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032014012?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>68</sup> Digitaalallkirja kasutamise õiguslikud probleemid avalike teenuste osutamisel. Kaidi Oone. Juridica II. 2005. Lk. 115-116

<sup>69</sup> Isikuandmete kaitse seadus (1996). Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/862756> (28.04.2016)

töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta<sup>70</sup> kui ka 1981. aasta andmekaitse konventsioonist<sup>71,72</sup> 2007. aastal võeti vormiliselt vastu uus isikuandmete kaitse seadus<sup>73</sup>, kus siiski suurelt jaolt on säilitatud varasema seaduse põhimõtted ja lahendused, neid vajaduse korral täpsustades ja sõnastuslikult muudatustega ühtlustades. Uue seaduse vajadus tekkis sellest, et ettenähtud muudatused olid kogu seaduse teksti läbivad ning andmesubjektide õiguste rõhutamiseks oli tarvis seaduse peatükid ümber tõsta.<sup>74</sup> Isikuandmete kaitse seaduse § 1 lg 1 alusel on seaduse eesmärgiks kaitsta isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõigusi ja – vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusel. Kuna e-valitsemise lahutamatu osa on ka isikuandmete automaatne töötlemine (sh andmekogudes, avalikke e-teenuseid pakkudes) ning HMS näeb ette haldusmenetluses IKS-i järgimise<sup>75</sup>, siis on IKS üks tähtsamaid e-riiki toetavaid regulatsioone.

Kolmas ja mitte vähem tähtis e-valitsemist reguleeriv seadus on 2001. aastal jõustunud avaliku teabe seadus<sup>76</sup>. Antud seaduse eelnõu koostamise eesmärgiks oli avaliku võimu teostamise läbipaistvuse saavutamine ning avalikkuse poolt avalike ülesannete täitmise kontrollimise võimaldamine.<sup>77</sup> AvTS § 1 seab täpsemalt seaduse eesmärgiks tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäihe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. E-riigi seisukohast võiks eraldi välja tuua 2008. aastal jõustunud AvTS peatükk 5<sup>1</sup>, mis reguleerib andmekogusid ja riigi infosüsteemi (sh seda kindlustavad süsteemid). AvTS § 43<sup>9</sup> alusel on Vabariigi Valitsus kehtestanud määrusega järgmised riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid:

---

<sup>70</sup> EL direktiiv 95/46/EÜ. Arvutivõrgus:

[https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/DataProt/Legislation/Dir\\_1995\\_46\\_ET.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/DataProt/Legislation/Dir_1995_46_ET.pdf) (28.04.2016)

<sup>71</sup> Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon. Arvutivõrgus:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/78300> (28.04.2016)

<sup>72</sup> Isikuandmete kaitse küsimused Euroopa Kohtu eelotsustes. Kohtupraktika analüüs. Eve Rohtmets. Riigikohus, õigusteabe osakond. 2013. Lk. 5. Arvutivõrgus:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/1455/Andmesubjekti%20õigused\\_EK\\_analuus.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1455/Andmesubjekti%20õigused_EK_analuus.pdf) (28.04.2016)

<sup>73</sup> Isikuandmete kaitse seadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016010?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>74</sup> Isikuandmete kaitse seaduse seletuskiri. Lk. 1. Arvutivõrgus:

[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/IKS%20SELETUSKIRI%20\(1\).rtf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/IKS%20SELETUSKIRI%20(1).rtf) (28.04.2016)

<sup>75</sup> Haldusmenetluse seadus § 7 lg 4

<sup>76</sup> Avaliku teabe seadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016007?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>77</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=bd9d9bac-52dc-4549-a23c-ee4816e0a2af&> (28.04.2016)

- Vabariigi Valitsuse määrus riigi infosüsteemi haldussüsteemi kohta<sup>78</sup>, mille eesmärk on tagada riigi infosüsteemi haldamise läbipaistvus, planeerida riigi infohaldust ning toetada riigi, kohaliku omavalitsuse ja avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute andmekogude koosvõimet.
- Vabariigi Valitsuse määrus infosüsteemi turvameetmete süsteemi kohta<sup>79</sup>, mille eesmärk on kehtestada riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogudes sisalduvate andmekoosseisude töötlemiseks kasutatavate infosüsteemide ning nendega seotud infovarade turvameetmed.
- Vabariigi Valitsuse määrus infosüsteemide andmevahetuskihi kohta<sup>80</sup>, millega kehtestatakse nõuded infosüsteemide andmevahetuskihile, selle kasutamisele ja haldamisele.
- Vabariigi Valitsuse määrus klassifikaatorite süsteemi kohta<sup>81</sup>, millega kehtestatakse klassifikaatorite (klassifikatsioonide) süsteem ja selle koosseis ning klassifikaatorite haldamise kord.
- Vabariigi Valitsuse määrus aadressiandmete süsteemi kohta<sup>82</sup>, millega sätestatakse aadressiandmete süsteemi, sealhulgas koha-aadresside määramise ja esitamise, aadressiandmete töötlemise ja aadressiteenuste osutamise ühtsed põhimõtted.
- Keskkonnaministri määrus geodeetilise süsteemi kohta<sup>83</sup>, millega kehtestatakse geodeetiline süsteem, selle koosseis ja rakendamise kord.

Avaliku teabe seadus ja selle alusel antud määrused on vajalikud tööriistad riigi infosüsteemi tõhusaks toimimiseks ning selle kaudu e-riiki toetav regulatsioon. Kuna Eesti e-riik toetub suure osas riigi infosüsteemile ning andmevahetuskihile (X-teele), siis seletatakse põhjalikumalt lahti ka nende olemus ning põhimõtted.

Infoühiskonna arengukavas on nenditud, et senise riikliku IKT-poliitika suurim tugevus on olnud riigi infosüsteemi süstemaatiline väljaarendamine, sealhulgas selle turvalisena rajamine. Selleks on rakendatud Eesti infopoliitika aluspõhimõtteid, nagu hajus teenusepõhine arhitektuur, andmete

<sup>78</sup> Vabariigi Valitsuse määrus "Riigi infosüsteemi haldussüsteem". Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032016006?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>79</sup> "Infosüsteemide turvameetmete süsteem". Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13125331?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>80</sup> "Infosüsteemide andmevahetuskiht". Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115092015011?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>81</sup> "Klassifikaatorite süsteem". Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12910889> (28.04.2016)

<sup>82</sup> "Aadressiandmete süsteem". Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113102015002> (28.04.2016)

<sup>83</sup> "Geodeetiline süsteem". Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128102011003> (28.04.2016)

ja andmevahetuse asjakohane turvalisus, veebipõhisus, orienteeritus e-teenustele ning tugevate autentimisvahendite kasutamine. Riigi infosüsteemi baasinfrastruktuur ehk teenustetaristu (X-tee, avaliku võtme infrastruktuur ja eID, dokumendivahetuskeskus, teabevärv eesti.ee) on läbi aastate toetanud avalike teenuste arendamist kiirelt ja paindlikult valmivate IKT-lahendustega. Hajusalt ja samas üldiselt koosvõimelisena üles ehitatud riigi infosüsteem on loonud Eestile head eeldused tulla toime ning potentsiaalselt lõigata kasu trendist, kus üha enam seadmeid ja masinaid on ühendatud arvutivõrku.<sup>84</sup>

Riigi infosüsteemi mõiste avab avaliku teabe seaduse § 43<sup>2</sup>, mille järgi kuuluvad riigi infosüsteemi andmekogud, mis on infosüsteemi andmevahetuskihiga liitunud ja riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreeritud, ning andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid. Võib ka öelda, et riigi infosüsteem toetub erinevates riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustes peetavatele andmekogudele ja infosüsteemidele, sidudes nad koos töötavaks tervikuks.<sup>85</sup> Riigi infosüsteemi andmekogude abil osutatakse avalikke e-teenuseid.

Riigi hajusal infosüsteemil on eri tehnoloogilistel platvormidel ja aegadel loodud andmekogusid. Et vormida kasutajale valmis üks mugav e-teenus, peavad andmekogud omavahel latusalt suhtlema, sest teenus komplekteeritakse eri andmekogude andmetest. X-tee võimaldab andmekogudel ja registritel omavahel turvaliselt ning teatud volituste piires suhelda. Ettevõtjad, ametnikud ja kodanikud saavad X-teest kasu selle e-teenuste kaudu.<sup>86</sup> Samuti jälgitakse X-teel osapoolte konkreetsete andmete kasutamise õigusi ning jäädvustatakse iga tegevus, millest jääb maha tõestusväärtusega jälg.<sup>87</sup> Andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel toimub läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskihhi (X-tee).<sup>88</sup>

X-tee reguleerib 2008. aastal jõustunud Vabariigi valitsuse määrus<sup>89</sup>, mille järgi on infosüsteemide andmevahetuskihhi asutuste ja isikute vahelist turvalist ja tõestusväärtust tagavat

---

<sup>84</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 7

<sup>85</sup> Riigi infosüsteemi teejuht. Arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/teejuht/riigi-infosusteemi-olemus-ja-komponendid/andmekogud> (28.04.2016)

<sup>86</sup> Riigi infosüsteemi teejuht. Arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/teejuht/riigi-infosusteemi-olemus-ja-komponendid/infosusteemide-andmevahetuskihhi-x-tee> (28.04.2016)

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> See ei piira aga andmevahetust infosüsteemide andmevahetuskihhil muude juriidiliste isikute vahel (AvTS § § 43<sup>9</sup> lg 6)

<sup>89</sup> VV määrus „Infosüsteemide andmevahetuskihhi“ §2; § 5. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011015?leiaKehtiv> (28.04.2016)

internetipõhist andmevahetust ning riigi infosüsteemile turvalist juurdepääsu võimaldav tehniline infrastruktuur ja organisatsiooniline keskkond. X – tee toimimise põhimõtted on:

- (1) *Läbipaistvus* – andmete X-tee läbimisega ei muutu andmete omadused, nagu autentsus, usaldusväärsus, terviklus ja kasutatavus.
- (2) *Käideldavus* – X-tee kesksete komponentide hulk on minimiseeritud ja X-tee kasutava kahe infosüsteemi vahelise andmevahetuse toimimine on tagatud ka kesksete komponentide töö katkestuse puhul. X-tee infrastruktuur sisaldab vastuvahendeid nii ajutise katkestuse kui ka teenusetõkestamise ründe vastu.
- (3) *Konfidentsiaalsus* – konfidentsiaalsus tagatakse andmete krüpteerimisega ja teenuse kasutamise kahetasemelise autoriseerimisega. X-tee kasutamine ei vähenda X-tee osalise infosüsteemi konfidentsiaalsuse taset.
- (4) *Sõltumatus platvormist* – X-tee võimaldab mis tahes tarkvaraplatvormil oleval X-tee osalise infosüsteemil suhelda mis tahes tarkvaraplatvormil oleva teenuse osutaja infosüsteemiga. X-tee on realiseeritud tarkvaraplatvormidest sõltumatu rakenduslüüsina.
- (5) *Multilateraalsus* – X-tee osalisel on võimalus taotleda juurdepääsu kõigile X-tee kaudu osutatavatele teenustele.

Lisaks eelkirjeldatule on mõned tähtsamad e-riiki puudutavad regulatsioonid veel:

- Ruumiandmete seadus<sup>90</sup>. Seaduses sätestatakse nõuded ruumiandmekogumite ja -teenuste kohta nende kättesaadavaks tegemiseks ja jagamiseks, geodeetilise süsteemi ja aadressiandmete süsteemi haldamise ning topograafiliste andmete hõive ja kasutusse andmise tingimused, ruumiandmete infrastruktuuri väljaarendamise ja aruandluse korralduse, riikliku järelevalve koha-aadresside määramise üle ning vastutuse geodeetilise märgi kaitse nõuete rikkumise eest.
- Elektroonilise side seadus<sup>91</sup>. Seaduse eesmärk on luua elektroonilise side arenguks vajalikud tingimused. Seaduses sätestatakse nõuded üldkasutatavatele elektroonilise side võrkudele ja teenustele, raadioside pidamisele, raadiosageduste ja numeratsiooni haldamisele, aparatuurile ning riikliku järelevalve nende nõuete täitmise üle ja vastutuse nende nõuete rikkumise eest.

---

<sup>90</sup> Ruumiandmete seadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015043?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>91</sup> Elektroonilise side seadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016009?leiaKehtiv> (28.04.2016)

- Arhiiviseadus<sup>92</sup>. Seadus sätestab arhivaalide kogumise, hindamise, arhiveerimise, säilitamise ja nendele juurdepääsu korraldamise ning arhiivide tegevuse alused.
- Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus<sup>93</sup>. Seaduse eesmärk on tagada Eesti Vabariigi julgeolek ja välissuhtlemine, kaitstes riigisaladust ja salastatud välisteavet avalikuks tuleku ja juurdepääsuõigusega isikutele teatavaks saamise eest.
- Riikliku statistika seadus<sup>94</sup>. Seadus kehtestab õiguslikud alused riiklike statistiliste vaatluste süsteemseks ja kavakindlaks korraldamiseks.
- Riigihangete seadus<sup>95</sup>. Seadus sätestab riigihangete teostamise korra, riigihangetega seotud subjektide õigused ja kohustused ning vastutuse seaduse rikkumise eest, samuti riikliku järelevalve teostamise korra eesmärgiga edendada konkurentsi ning tagada riigihangete läbipaistvus ja pakkumismenetluses osalejate võrdne kohtlemine.

Antud magistritöö raames keskendutakse eelkõige isikuandmete kaitse seadusele ja avaliku teabe seadusele (sh selle alusel antud määrused), mis puudutavad antud töös valitud teemapunkte kõige otsesemalt. Nii digiallkirja kui ka X-tee regulatsioon on täielikult rakendatud ning puudutab e-teenuste ühtset formaati samas kui teabe töötlemine on igal juhul eraldi tehing ning seda ei ole võimalik liiga detailselt ette kirjutada. Samas on oluline, et isikuandmete kaitse ja infovabadus realiseeruks põhiõigustena võimalikult suures ulatuses, mistõttu on oluline uurida kas e-teenuste dünaamika seab isikuandmete kaitsele ja infovabadusele uusi väljakutseid.

---

<sup>92</sup> Arhiiviseadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016006?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>93</sup> Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015046?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>94</sup> Riikliku statistika seadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014127?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>95</sup> Riigihangete seadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015024?leiaKehtiv> (28.04.2016)

## 2. KOOSVÕIMELINE E-RIIK KUI TÕHUSATE AVALIKE E-TEENUSTE VUNDAMENT

### 2.1. Riigi infosüsteemi haldussüsteem kui e-riigi kontrollkeskus

Avalikud e-teenused on infosüsteemid, mille üks osa on enamasti ka andmekogu. Avaliku e-teenuse osutamiseks saadakse sisend andmekogust, seega on nad otseses seoses. Näiteks on e-notar avalik e-teenus, mille kaudu on nii eraisikul kui ka ettevõtte või asutuse esindajal võimalik vaadata kõiki endaga seotud notariaalseid dokumente (eelkõige lepinguid, volikirju ja avaldusi), mis on tõestatud Eesti notari poolt alates 23. novembrist 2009.<sup>96</sup> Sellise e-teenuse osutamiseks kasutatakse vastavaid notariaalsete dokumentide andmekogu(sid). E-teenuseid pakub ka näiteks Eesti Hariduse Infosüsteem, mille abil saab vaadata enda huvi-, alus-, üld-, kutse- või kõrghariduse andmeid.<sup>97</sup> See eeldab jällegi, et infosüsteemis on andmekogud, kus seda informatsiooni hoitakse ja e-teenuse pakkumiseks kasutatakse neid andmekogusid.

Avaliku teabe seaduse § 43<sup>2</sup> lg 1 järgi kuuluvad riigi infosüsteemi andmekogud, mis on infosüsteemi andmevahetuskihiiga liitunud ja riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreeritud, ning andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid. Kõiki toiminguid, mida teevad riigi infosüsteemis inimesed või riigi infosüsteemiga liidetud andmekogud, käsitletakse teenustena. Teenuseahela ühes otsas on teenuse tarbija (küsib infot) ja teises otsas teenuse osutaja (annab infot). Riigi infosüsteemi teenused koostatakse erinevate andmekogude andmetest.<sup>98</sup>

Ühtse, kõiki valitsemisalasid ühendava infosüsteemi loomiseks on vaja ka andmekogud ühtselt kasutatavaks süsteemiks integreerida – selleks on kõigile avaliku sektori andmekogudele kohustuslik liituda riigi infosüsteemi haldussüsteemiga.

Riigi infosüsteemi haldussüsteemi reguleerib Vabariigi Valitsuse määrus<sup>99</sup>, mille kohaselt moodustavad riigi infosüsteemi haldussüsteemi riigi infosüsteemi halduse infosüsteem (edaspidi RIHA) ning riigi infosüsteemi haldamise põhimõtted.<sup>100</sup> Riigi infosüsteemi

<sup>96</sup> Vt. Arvutivõrgus: [https://www.eesti.ee/est/teenused/ettevotja/oigusabi\\_2/minu\\_notariaalsed\\_dokumendid\\_1](https://www.eesti.ee/est/teenused/ettevotja/oigusabi_2/minu_notariaalsed_dokumendid_1)

<sup>97</sup> Vt. Arvutivõrgus: [https://www.eesti.ee/est/teenused/kodanik/haridus\\_ja\\_teadus/isikukaart\\_eesti\\_ee\\_portaali](https://www.eesti.ee/est/teenused/kodanik/haridus_ja_teadus/isikukaart_eesti_ee_portaali)

<sup>98</sup> Vt. Riigi Infosüsteemi teejuht

<sup>99</sup> VV määrus “Riigi infosüsteemi haldussüsteem”. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032016006?leiaKehtiv> (28.04.2016)

<sup>100</sup> RIHA määrus § 2

haldussüsteemi eesmärk on riigi infosüsteemi haldamise läbipaistvuse tagamine, riigi infohalduse planeerimine, riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute andmekogude koosvõime toetamine ning andmekogude nõuetele vastavuse kontrollifunktsiooni võimaldamine.<sup>101</sup>

Vastavalt AvTS § 43<sup>7</sup> tuleb andmekogu enne kasutusele võtmist registreerida riigi infosüsteemi haldussüsteemis. Täiendavalt tähendab see, et enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist, kooskõlastatakse andmekogu tehniline dokumentatsioon Riigi Infosüsteemi Ametiga, Andmekaitse Inspeksiooniga ja Statistikaametiga (AvTS § 43<sup>3</sup> lg 3). RIHA määruse §13 lg 3 järgi on RIHA-s registreerimata andmekogu kasutusele võtmine keelatud.

RIHA-s kooskõlastatakse andmekogude asutamist, kasutusele võtmist, lõpetamist ning andmete koosseisu muutmist. Sõltuvalt andmekogust osaleb nendes menetlustes kuni viis asutust: Andmekaitse Inspeksioon, Maa-amet, Rahvusarhiiv, RIA ja Statistikaamet. RIA osaleb kooskõlastamismenetluses, kui andmekogu tarbib või pakub teenuseid infosüsteemide andmevahetuskihi X-tee vahendusel, sellistel andmekogudel on RIHAs märgitud kategooriaks „Liidestatud/liidestatakse X-teega”.<sup>102</sup>

RIHA eesmärk on anda tervikvaade riigi infosüsteemist ning pakkuda keskkonda riigi infosüsteemile seatud nõuete kontrollimiseks.<sup>103</sup> Tulenevalt RIHA määruse § 5 lähtutakse riigi infosüsteemi haldamisel põhimõtetest, mis on suunatud koosvõime tagamisele. Printsüübid, mida riigi andmekogud peavad jälgima on:

- seaduslikkuse põhimõte - riigi infosüsteemi kuuluvast andmekogus töödeldakse andmeid avaliku ülesande täitmise käigus seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus ettenähtud kohustuse täitmiseks
- ühtsuse põhimõte - riigi infosüsteemi kuuluvad andmekogud peavad olema omavahel ühildatavad ning olema võimelised koostöömiseks, andmevahetuseks ja andmete kontrolliks

---

<sup>101</sup> RIHA määrus § 3

<sup>102</sup> Kokkuvõtte Riigi Infosüsteemi Ameti kooskõlastamisest ja registreerimisest RIHAs 2015. aastal. Riigi infosüsteemi Amet. Lk. 1. Arvutivõrgus: [https://www.ria.ee/public/RIHA/RIHA\\_kooskolastamine/RIHA-kooskolastamise-kokkuvote-2015.pdf](https://www.ria.ee/public/RIHA/RIHA_kooskolastamine/RIHA-kooskolastamise-kokkuvote-2015.pdf) (28.04.2016)

<sup>103</sup> 2015. aasta RIHA seire kokkuvõtte. Riigi infosüsteemi amet. Lk. 2. Arvutivõrgus: [https://www.ria.ee/public/RIHA/RIHA\\_seire\\_2015\\_kokkuvote.pdf](https://www.ria.ee/public/RIHA/RIHA_seire_2015_kokkuvote.pdf) (28.04.2016)

- põhiandmete kasutamise põhimõtte - andmed kogutakse võimalikult autentsest allikast ning koondatakse andmekogusse, mis on vastavate andmete suhtes ühtseks allikaks kõikidele riigi infosüsteemi kuuluvatele andmekogudele nende seadusekohaste ülesannete täitmisel
- jälgitavuse põhimõtte - kõik pöördumised andmekogu poole ja vastused kasutajale talletatakse (infosüsteemide andmevahetuskihiga liitunud infosüsteemide korral turvaserverite turvalogides). Andmete olemasolu andmekogus ja nende töötlemise fakti peab olema võimalik tuvastada ja taastada
- kaasaegse infotehnoloogia kasutamise põhimõtte - riigi infosüsteemi kuuluva andmekogu haldamisel kasutatakse maksimaalselt ära kaasaegse infotehnoloogia võimalused. Andmeid töödeldakse digitaalselt.
- andmevahetuse teenusekesksuse põhimõtte - andmevahetus (ristkasutus) erinevate andmekogude ja töötlejate vahel realiseeritakse andmeteenuste põhjal
- tehnilise ja organisatsioonilise optimaalsuse põhimõtte - andmekogu asutatakse ja selle muutmine toimub, pidades silmas riigi infosüsteemi haldamise põhimõtteid ja lähtudes valdkonna heast tavast ning majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt kehtestatud, riigi IT koosvõime raamistikest.

Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik täpsustab, et andmekogudega seotud õigusaktide kooskõlastamise eeldus riigi infosüsteemi koordineeriva asutuse jaoks on nende dokumentatsiooni kooskõlastamine RIHA-s. IKT-aspekte sisaldavate õigusaktide kooskõlastamisel riigi infosüsteeme koordineerivas asutuses vaatab kõik infosüsteemidega seotud õigusaktid läbi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakond. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakond kontrollib lisaks eelnõu tekstile andmekogust RIHA-sse esitatud dokumentatsiooni ja koostab nende alusel ministeeriumi kooskõlastuse. RIHA-s registreerimata infosüsteemiga seotud õigusakti riigi infosüsteemide osakond ei kooskõlasta<sup>104</sup>

## **2.2. Riigi infosüsteemi koosvõime**

Avalike e-teenuste raames toimub andmevahetus või andmete koondamine mitmest andmekogust. Selle toimimiseks peab riigi infosüsteem olema koosvõimeline.

---

<sup>104</sup> Koosvõime raamistik. Lk. 23

Koosvõime on erinevate ja erilaadsete organisatsioonide võime suhelda vastastikku kasulike ja kokkulepitud ühiste eesmärkide saavutamiseks, vahetades omavahel informatsiooni info- ja kommunikatsioonitehnoloogia süsteemidel põhineva andmevahetuse kaudu.<sup>105</sup> Küberjulgeoleku strateegias on defineeritud koosvõimet ka kui infosüsteemide ja nende poolt toetatavate tegevusprotsesside võimet vahetada andmeid ja ühiselt kasutada informatsiooni ning teadmisi.<sup>106</sup> Koosvõime ei ole ainult tehniline küsimus, vaid sellega kaasnevad ka andmetöötuse õiguslikud, organisatsioonilised ja semantilised aspektid. Koosvõime on avatud ja paindlike e-valitsusteenuste osutamise oluliseks eeltingimuseks.<sup>107</sup>

Riigi infosüsteemi koosvõime on sätestatud RIHA määruse § 5 lg 2, mis sätestab ühtsuse põhimõtte. Selle järgi peavad riigi infosüsteemi kuuluvad andmekogud olema omavahel ühildatavad ning olema võimelised koostöömiseks, andmevahetuseks ja andmete kontrolliks. Tehnilise ja organisatsioonilise optimaalsuse põhimõtte (RIHA määruse § 5 lg 7)f sätestab, et andmekogu asutatakse ja selle muutmine toimub, pidades silmas riigi infosüsteemi haldamise põhimõtteid ja lähtudes valdkonna heast tavast ning majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt kehtestatud, riigi IT koosvõime raamistikest.

Dokumentides "Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik", "Riigi infosüsteemide semantilise koosvõime raamistik" ja "Veebide koosvõime raamistik" on põhjalikult esitatud riigi infosüsteemi koosvõime, sealhulgas semantilise koosvõime põhimõtted. Nendest esimene on Eesti riigi infopoliitiline dokument, mis lähtub Euroopa koosvõimeraamistikust ja näeb ette koosvõime põhimõtted. Raamistik on organisatsioonidevaheline kokkulepe ja instrument koosvõime saavutamiseks. Raamistik on Eesti avaliku sektori infosüsteemide ja teenuste koosvõimet käsitlevate nõuete, standardite ja juhendite kogum, mis tagab avaliku sektori asutuste, ettevõtete ja kodanike teenindamise nii Eestis kui ka üleeuroopaliselt. Koosvõime raamistik on juhendmaterjal avaliku sektori infotehnoloogia õigusaktide ettevalmistamisel, IT-lahenduste kavandamisel ning IT-alaste riigihangete korraldamisel.<sup>108</sup>

Riigi infosüsteemi sujuv ja maksimaalne koosvõime on eeldus kvaliteetsete ja tõhusate avalike e-teenuste pakkumiseks. Seda kinnitab ka infoühiskonna arengukava 2020, mille järgi on avaliku

---

<sup>105</sup> Koosvõime raamistik. Lk. 4

<sup>106</sup> Küberjulgeoleku strateegia 2008–2013. Kaitseministeerium. Tallinn, 2008. Lk. 40. Kättesaadav: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/kuberjulgeoleku\\_strateegia\\_2008-2013.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/kuberjulgeoleku_strateegia_2008-2013.pdf) (28.04.2016)

<sup>107</sup> Euroopa e-valitsuse tegevuskava 2011–2015. Euroopa Komisjon. Brüssel 15.12.2010. Lk. 12

<sup>108</sup> Koosvõime raamistik. Lk. 4

sektori IKT-lahenduste ühtse ja tervikliku toimimise eeldus nende koosvõime. Samas nenditakse, et kuigi riigi infosüsteemi koosvõime põhimõtted on küll kokku lepitud, on nende rakendamine sageli keerukas. Kuna koosvõime järgimine on kulukas ning koosvõimest tulenev üldine kasu ei ole alati vastavuses konkreetse asutuse vajaduste ja võimalustega, lähtutakse sageli asutuse vaatest. Kui avaliku sektori sees on tehniline koosvõime suures osas saavutatud ning peamiseks kitsaskohaks õiguslik, organisatsiooniline ja semantiline koosvõime, siis era- ja avaliku sektori vahel on see puudulik kõigil koosvõime tasemetel. Teisisõnu, teenuseruum ei toimi veel kogu Eesti ulatuses ühtsena ja see pärsib näiteks majanduse tootlikkust.<sup>109</sup>

Et aimu saada probleemi taustast, tuleks vaadata andmekogude regulatsiooni ajalugu. 2007. aastani kehtinud andmekogude seaduse (AKS) ligi kümne kohaldamisaasta jooksul on selle alusel asutatud hinnanguliselt kolmsada kuni tuhat andmekogu ja infosüsteemi, mida ei suudetud integreerida riigi terviklikuks infosüsteemiks. Selle põhjuseks võis pidada juba siis AKS elule ja ajale jalgujäämist: andmekogude seadus sätestas küll andmekogude asutamise ja pidamise protsesse, kuid jättis reguleerimata andmeteenuste kasutamise ja osutamise ning nende koostoime küsimused. Andmekogude seaduse keskne eesmärk on seni olnud eeskätt kontroll selle üle, kes ja milliseid andmekogusid tohib asutada.<sup>110</sup>

Andmekogude koostöö oli AKS-i rakendamise ajal nõrk. Andmekogude asutamisel ei olnud enamasti uuritud, kas vajaminevaid andmeid ei ole äkki juba mõnes olemasolevas andmekogus kogutud, ja seetõttu oli palju dubleerimist. Ka loodi riigi andmevahetuskiht X-tee paljudest olulistest andmekogudest hiljem, mistõttu integreerimine oli lünklik.<sup>111</sup>

2001. aastal tõdeti, et riigi registreid ja andmebaase reguleeriv 1997. aastal jõustunud andmekogude seadus on ajale jalgu jäänud, sest seadus ei võimalda efektiivselt juurutada uuemaid suundi andmetöötlemises, mis väljenduvad X-tee ja eKodaniku projektides.<sup>112</sup> Uue andmekogude regulatsiooni jõustudes 01. jaanuarist 2008 oli andmekogude seaduse alusel loodud üle kolmesaja andmekogu ja erineva infosüsteemi, mis ei olnud integreerunud terviklikuks riigi infosüsteemiks. Avaliku teabe seaduse muudatusega rakendus 01. jaanuarist 2008 uus õiguslik regulatsioon riigi infosüsteemi ühtseks teenusepõhiseks andmeruumiks arendamisel.

---

<sup>109</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 9

<sup>110</sup> Eneken Tikk, Ants Nõmper. Informatsioon ja õigus. Juura, 2007. Lk. 152

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> E-riik ja põhiõigused. Lk. 165

Sellel probleemid aga ei lahenevad, kuna ka 2013. aasta infoühiskonna arengukavas nenditi, et eraldi väljakutseks on infoühiskonna arendamise koordineerimine ja korraldamine riigis. Toodi välja, et ametkonnad ei pea infoühiskonna arendamist ministriumileseks tegevuseks ning kuivõrd riigi eelarve koostamisel puudub mehhanism, mis tagaks avaliku sektori IT infrastruktuuri rahastamise ja infoühiskonna tervikliku käsitlemise, puuduvad Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumil piisavad hoovad infoühiskonna arendamise koordineerimiseks.<sup>113</sup> Toodi välja asjaolu, et riigi- ja omavalitsusasutuste põhifunktsioonide tagamiseks on loodud ja kasutusele võetud kaasaegseid ning hästitoimivaid infosüsteeme, kuid need ei toimi alati ühtse tervikuna. Kuigi avaliku sektori infosüsteemide arhitektuuris rakendatakse teenusekeskset lähenemist, eksisteerib toimiv andmevahetuskiht ja on loodud arvestaval hulgal e-teenuseid nii omavalitsuse kui riigiasutuste tasandil, vajab parandamist semantiline koosvõime ja teabe kooskasutus.<sup>114</sup>

Koostalitlusvõime peaks olema üks e-valitsemise põhilisi eeliseid, kuid see eeldab kindlasti koostööd. Kuna asutused, kes peavad koos töötama on tihtipeale samal tasemel, muutub peamiseks küsimus “kes võib öelda teisele, mida peab tegema”. See on hea näide sellest, kuidas lahendused ei ole igal pool sarnased ning kuidas võti lahenduseni ei ole tehnoloogias. Organisatsiooniline struktuur peab riigile sobima ning olema loodud seadusega, määrusega või sisemiste reeglitega – ükskõik milline neist riigile sobib.<sup>115</sup>

Eesti riigivalitsemist põhjalikult analüüsinud OECD 2011. aasta raporti „Ühtsema riigivalitsemise suunas“<sup>116</sup> hinnangul suudaks Eesti avalik sektor pikaajaliste ja valdkonnaüleste probleemidega tegutseda edukamalt, kui muuhulgas senisest rohkem tegeleda avalike teenuste taseme ühtlustamisega nii ministriumite võrdluses kui regionaalselt. Nimelt on ka raporti kohaselt teenuste tase väga ebahütlane, kuna asutused ei tee piisavalt koostööd ega ühtlustata protsesse.

OECD on ka varasemalt e-riigi teenuste raportis nentunud, et vastutuse jagamine ja organisatsioonilised struktuurid avalikus sektoris tuleks ümber mõelda, et kohaldada tervikliku

---

<sup>113</sup> Eesti infoühiskonna arengukava 2013. Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium. Tallinn, 2006. Lk. 19. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/eesti\\_infoühiskonna\\_arengukava\\_2006.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/eesti_infoühiskonna_arengukava_2006.pdf) (28.04.2016)

<sup>114</sup> Eesti infoühiskonna arengukava 2013. Lk. 15.

<sup>115</sup> T. Kerikmäe. Regulating eTechnologies in the European Union. Normative Realities and Trends. Springer International Publishing, 2014. Lk. 38

<sup>116</sup> Eesti. Ühtsema valitsemise poole. Hindamisdokument ja soovitus. OECD, 2011. Kättesaadav: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed\\_hindamisdokument\\_eesti\\_keeles.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_hindamisdokument_eesti_keeles.pdf) (28.04.2016)

avaliku sektori (wholeof) lähenemist teenusearendamisele ja edastamisele.<sup>117</sup> Enamasti likvideeritakse IKT lahendustega mõni protsessi kitsaskoht, kuid ei vaadelda protsesse ning seega ka nende lahendamisvõimalusi terviklikult. Kui protsessi loogikad ei ole vastavuses IKT lahenduste võimalustega, ei ole avaliku sektori tegevus piisavalt tõhus.<sup>118</sup>

Infoühiskonna arengukava 2020 üks meetmeid on avaliku ja erasektori ühtse teenusteruumi arendamine, mille käigus kavatakse arendada asutuste, sektorite ja rahvusvahelist koostööd, et riigi infosüsteem toimiks ühtse koostöömehhanismi tervikuna. Selleks:

- a. tagatakse riigi infosüsteemi arendamise ühtsete põhimõtete olemasolu ja nende järgmine. Selleks ajakohastatakse pidevalt riigi koostööd kõigi tasandite (koostööd viis tasandit on poliitiline kontekst ning tehniline, organisatsiooniline, semantiline ja õiguslik koostööd) alusdokumente ning viiakse ellu tegevusi koostööd raamistiku järgimise kindlustamiseks;
- b. osaletakse aktiivselt IKT standardimistegevuses, keskendudes eelkõige valdkondadele, mis on olulised kodumaise innovatsiooni toetamisel või seniste investeeringute kaitsmisel;
- c. töötatakse välja avaliku ja erasektori ühtset teenusteruumi toetavad koostööd mudelid ja -vormid. Näiteks analüüsitakse ja lahendatakse ühistegevusega seonduvad õiguslikud ja korralduslikud probleemid ning viiakse läbi toetavaid (piloot)projekte;
- d. tõstetakse ettevõtete teadlikkust ja oskusi riigi infosüsteemi kasutamise võimalustest

Valitsuse tasemel on väljendatud, et avalike teenuste pakkumise arendamise eesmärk on pakkuda avalikke teenuseid kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt. Selliste teenuste pakkumine eeldab avaliku sektori sees „silode lõhkumist“ ehk asutuste vaheliste barjääride murdmist ning senisest suuremat koostööd, et ühiselt luua ja pakkuda teenuseid, mille arendamisel on lähtunud rohkem kasutajate tegelikest vajadustest ja riigi üldistest huvidest tervikuna, mitte iga asutuse eraldi huvist. Avalikus sektoris on laialt levinud nii öelda „silode nähtus“, mis tähendab seda, et asutused ei jaga omavahel informatsiooni ning koostööd tegemise

---

<sup>117</sup> Rethinking e-Government Services. User-centred approaches. OECD. 2009. Lk. 118-119

<sup>118</sup> Riigi ja kohaliku omavalitsuse andmehõive korraldusest ning andmekogude loomisest ja muutmisest aastatel 1989-2009. Gina Kilumets. Lõputöö. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. Viljandi, 2009. Lk. 27. Kättesaadav: [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/10178/kilumets\\_2009\\_vka\\_loputoo.pdf?sequence=1](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/10178/kilumets_2009_vka_loputoo.pdf?sequence=1) (28.04.2016)

asemel toimetatakse pigem omaette, mille tulemusena kannatab avaliku sektori üldine efektiivsus.<sup>119</sup>

Silotornide nähtust nendib ka OECD raport. Ministeeriumide valitsemisala piirid on fikseeritud tugevate õigusraamistikega, mis toetavad ministeeriumide autonoomiat sellisel määral, et see teeb halduse valdkondadeülese tervikliku toimimise kohati võimatuks. Need algselt liigse tsentraliseerimise vältimiseks välja töötatud tingimused seavad nüüd kahtluse alla riigi suutlikkuse liigutada inim-, finants- ja institutsioonilisi vahendeid valitsuse piires vastavalt vajadusele, et lahendada tulemuslikult ühiseid ja keerukaid mitut sektorit hõlmavaid probleeme, mis mõjutavad majanduslikku konkurentsivõimet ja kodanike heaolu. Lahendamist vajavad probleemid ei ole lihtsad ning üksnes valitsemisaparaadi kohandamisest ei piisa valdkondadevaheliste tõkete kõrvaldamiseks. Arvesse tuleb võtta avaliku sektori eestvedamise ja juhtimise fundamentaalsemaid omadusi.<sup>120</sup>

Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatu järgi omab reeglina iga avalik teenus puutepunkte teiste avalike teenustega. Isegi kõige omanäolisemate teenuste puhul on puutepunktideks riiklike andmekogude ja infosüsteemide pakutavad e-teenused. Seega on teenuste arendamine oma loomult horisontaalne. Horisontaalse koostöö puudulikkusest avalike teenuste osutamisel annab tunnistust asjaolu, et seotud osapooli ei kaasata sageli isegi samast valitsemisalast, rääkimata muude puudutatud valitsemisalade esindajatest. Kaasamata jätmisega säästetud vaev, aeg ning raha tasuvad ennast hiljem tagasi vaidluste ning ebaõnnestunud, kasutute ja parandusi nõudvate arenduste näol. Koostöö puudumise tõttu luuakse erinevates haldusalades ühetaolise sisuga või lausa ühetaoliste andmete baasil eri registreid, mis ühelt poolt nõuab riigilt ressursi selliste registrite ülalpidamiseks ja teiselt poolt sunnib isikuid samu andmeid erinevatele asutustele esitama.<sup>121</sup>

Koosvõimeline e-riik peaks suutma pakkuda avalikke teenuseid, mis tuginevad elukaare toimingute põhimõtetele. Nende osutamisel peaks olema võetud suund protsessipõhisele juhtimisele. Elukaare põhimõtetele tuginevad teenused sõltuvad isiku elukohast, huvidest,

---

<sup>119</sup> Seletuskiri ministri käskkirja „Toetuse andmine rakendusametuse tegevusteks avalike teenuste koosvõime loomiseks“ juurde. Lk. 1-2. Arvutivõrgus: [https://www.ria.ee/public/SF/Seletuskiri\\_TAT-Avalike-teenuste-koosvoime-loomine-juurde.pdf](https://www.ria.ee/public/SF/Seletuskiri_TAT-Avalike-teenuste-koosvoime-loomine-juurde.pdf) (28.04.2016)

<sup>120</sup> OECD riigivalitsemise raport. Eesti ja Soome. Valitsuseülese strateegilise suutlikkuse ja piiriüleste avalike e-teenuste edendamise. Lk. 8

<sup>121</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 9

vanusest, varem kasutatud teenustest jne. Siht on luua isikutele tingimused riigiga suhtlemiseks mugaval viisil, ilma et nad peaksid midagi detailselt teadma avaliku sektori asutuste struktuurist, rollide jaotusest ja vastutusaladest. Teenuse kasutajaid huvitab teenus ise, mitte asutus, kes seda osutab. Asutuste huvides peaks olema omada ülevaadet sellest, missuguseid tegevusi tuleb elukaare toimingute põhimõtetel tugineva teenuse osutamiseks teha, kui suured on sellise teenuse administreerimise kulud ning mis on isiku tegevused teenuse kasutamisel.<sup>122</sup>

Mida tuttavamaid lahendusi, kujunduselemente ning isegi sõnastust keskkond kasutab, seda mugavam tundub see kasutajale. Eriti kehtib see omavahel ühendatud keskkondade puhul, näiteks ühe ministeeriumi haldusala asutused või sarnase valdkonna teenuseid pakkuvad asutused. Seetõttu tuleb erinevates keskkondades kasutada võimalikult sarnast ülesehitust ja samalaadseid visuaalseid ning tehnilisi lahendusi.<sup>123</sup>

Koosvõime on tõhusate avalike e-teenuste võtmeküsimus ning ilma selleta ei saavutata kunagi e-teenuste maksimaalset võimalikku kasu. Eestis on aga hetkel prevaleeriv nn silotornide nähtus, kuna iga riigiasutus töötab omaette ning koostöö teiste asutustega on pigem nõrk. E-teenused vajavad tihtipeale aga informatsiooni erinevatest asutustest, seega koosvõime puudumisel kannatab e-teenuste kvaliteet või ei saa neid üldse pakkuda.

### **2.3. Avalike e-teenuste tõhus toimimine**

#### *2.3.1. Teenuste ja kanalite omanikud*

Avalike e-teenuste puhul on tegemist avalike teenuste elektroonilisel teel osutamisega - seega on riigipoolse halduse sujuvaks toimimiseks ning teenuse tõhusaks osutamiseks küsimused omanikest, vastutusest ja miinimumnõuetest olulise tähtsusega.

E-teenuste disainimise käsiraamat annab ülevaate sellest, millised tingimused peaksid organisatsioonis olema täidetud selleks, et luua hea e-teenus. Selle järgi peab organisatsioonis olema ette nähtud kõik kanali arendamiseks vajalikud rollid - teenuse omanik, kanali omanik, ärianalüütik, kasutatavusanalüütik, infotehnoloog ja disainer. Kanali omaniku roll peab olema määratud ühe isiku või osakonna vastutusalasse.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 14

<sup>123</sup> E-teenuste disaini käsiraamat. Lk. 17

<sup>124</sup> E-teenuste disaini käsiraamat. Lk. 24

E-teenuste osutamise kanal ehk infokanal on teenuste osutamise tugisüsteem. Tallinna avalike teenuste edasiarendamist tagava infotehnoloogilise keskkonna arengukava 2008–2013<sup>125</sup> järgi on e-teenuste osutamise peamine infokanal Internet, millele pääseb ligi veebilehitsejaga personaalarvutist. Kanali omaniku roll on juhtida kanali arendust ja haldust. Tagatud peab olema tasakaal erinevate teenuste omanike ning organisatsiooni üldiste huvide vahel, sealjuures arvesse võttes organisatsiooni strateegilisi eesmärke. Ta vastutab ka kanali sihtrühmade defineerimise, iseloomustamise ja nende kasutajakogemust puudutavate ootuste tagamise eest.<sup>126</sup>

Teenuse omaniku ülesanne on pakutavate teenuste protsesside lihtsustamine ning teenuste lihtsamaks, odavamaks või paremaks muutmise võimaluste otsimine. Tema ülesanne on ka kanali omanikule korrektse sisendinformatsiooni jagamine. Teenuse omanik vastutab selle eest, et tema teenuste sisu ja funktsionaalsus oleksid õiged, asjakohased ja aktuaalsed. Tema ülesandeks on teenuse edasine haldamine. Teenuse omaniku roll on pakkuda maksimaalselt head e-teenust, kuid samal ajal tegutseda e-keskkonna tervikliku arendamise huvides.<sup>127</sup> Teenuse osutajate rollis on asutused (ametid, inspeksioonid, avalik-õiguslikud isikud, ministriumid, kus teenuste osutamine ei ole delegeeritud valitsemisala allasutustesse, võimalusel ka avalikke ülesandeid täitvad sihtasutused ja mittetulundusühingud).<sup>128</sup>

Valitsuse analüüsi<sup>129</sup> kohaselt puuduvad teenustel omanikud ning see on probleem. Näiteks pole asutustes kindlat rolli, kes IKT investeeringutaotluste (riigieelarve, struktuurivahendid) koostamise nõuete täitmiseks haldaks teenuste kohta vajalikku infot ehk teisisõnu oleks omanik. Teenuse omaniku roll tähendab teatavate ülesannete komplekti, mitte uut ametikohta. Ülesannete komplekti võrra võib täiendada olemasolevate ametikohtade ülesandeid. Nenditakse, et probleemi põhjuseks on ka puudulik teenuste omanike kontseptsiooni toetav õiguslik regulatsioon. Mõned õigusaktid ja strateegiadokumendid küll toetavad kaudselt teenusepõhise lähenemise ja teenuste omanike määratlemise kontseptsiooni, kuid puudub seaduses olev volitusnorm valitsusele või ministrile määruse andmiseks. Tuleks kaaluda uut õiguslikku regulatsiooni või olemasoleva regulatsiooni muutmist, et teenuste omanike kontseptsiooni paremini toetada.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Tallinna avalike teenuste edasiarendamist tagava infotehnoloogilise keskkonna arengukava 2008–2013. Tallinna Linnavolikogu 29.05.2008 otsus number 89. Arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=111429> (28.04.2016)

<sup>126</sup> E-teenuste disaini käsiraamat. Lk. 29

<sup>127</sup> E-teenuste disaini käsiraamat. Lk. 28

<sup>128</sup> Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs ja ettepanekud. Lk. 1

<sup>129</sup> *Ibid.* Lk. 3

<sup>130</sup> *Ibid.* Lk. 4

Ka avalike teenuste rohelises raamatus nenditakse, et riigi ning KOV-i teenuste korraldamise ainsaks lähtekohaks on õigusaktidega asutustele jagatud pädevused. Seega ongi teenused kujunenud ametkonnakeskselt, lähtudes asutuse ja ametnike huvist ning konkreetse eelarve võimalustest. Sageli ei vaadata teenust tervikliku ahelana, kus on alati kaks poolt: asutuse vaade ja teenuse kasutaja vaade.<sup>131</sup> Kinnitatakse vajadust, mille järgi avalike teenuste haldamise ja arendamise protsessi juhtimisel peab olema „omanik“ ka riigi ning KOV-i asutuste tasandil. Igas asutuses peaks olema määratud avalike teenuste omanik, kes vastutaks äriprotsesside ja avalike teenuste arendamise eest. Lisaks avalike teenuste omanikule peavad olema määratud avalike teenuste osutamise kanalite omanikud, kes vastutaks hallatava kanali kvaliteedi ja kanalit toetavate tehnoloogiate eest. Omaniku ülesandeks oleks kontrollida ja teha järelevalvet teenuste kvaliteedi üle ning suunata ja toetada teenuste parendamist, arvestades kliendivaadet ning tööprotsesside optimeerimisest tulenevat kasu. Avalike teenuste omanikud, teenuste juhtidena, vastutavad õigusakti eest, kus teenus on sätestatud, teenuste kasutajate vajadustega arvestamise ja teenuse protsessi eest alates ideest kuni teenusega rahuloluni, kanali valiku eest, mille kaudu teenust osutatakse ning teenuse arendamise ja ümberkorraldamise eest. Kanalite omanikud vastutavad kanali pideva monitooringu eest, kanali tööaja eest, tehnilise võimekuse ja läbilaskevõime eest ning kanali halduse ja arenduse eest. Lisaks peavad avalike teenuste ja avalike teenuste osutamise kanalite omanike vahel olema sõlmitud teenusetaseme ja kanalite kvaliteedi kokkulepped.<sup>132</sup>

Ka OECD on pööranud tähelepanu vajadusele luua iga avaliku teenuse jaoks „teenusejuht“ või „süsteemi omanik“. See isik on peamine vastutaja avaliku teenuse tulemuslikkuse eest ja tegutseb kõikide ümberkujundamisega seotud algatuste kontaktpunktina. See hõlbustab samuti kasutajate poolt mis tahes teenuse kohta antud tagasiside jõudmist valitsusetöötajani, kellel on kõige paremad võimalused tagasiside arvestamiseks.<sup>133</sup>

Infoühiskonna arengukava 2020 üks meetmeid on paremate avalike teenuste arendamine IKT abil.<sup>134</sup> Selleni jõudmiseks nähakse ette avalike teenuste arendusprotsessi tõhustamist ning igale teenusele ja teenuse osutamise kanalile (nt e-Maksuameti/e-Tolli veebileht) vastutava omaniku

---

<sup>131</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 10

<sup>132</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk.14

<sup>133</sup> OECD riigivalitsemise raport. Eesti ja Soome. Valitsusülese strateegilise suutlikkuse ja piiriüleste avalike e-teenuste edendamise. Lk. 31

<sup>134</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 30

määramist. Samuti kavatsetakse töötada välja teenuseosutajate ja teenuste osutamise kanalite vastutajate õigused ja kohustused ning edendada teenusekanalite omavahelist koosvõimet, et kasutajatel oleks võimalik neid riskisutuda ehk saada teenust mis tahes avaliku sektori kanalist (nn *no-wrong-door* põhimõte).<sup>135</sup>

Antud hetkel puudub regulatsioon, mis määraks teenuste ja kanalite omanikud. Seda vajadust on rõhutanud nii OECD kui ka valitsus. Teenuste ja kanalite omanike võimalikud ülesanded on kirjas vaid mõnedes analüüsidest ja käsiraamatutes, mis ilmselgelt pole piisav. Kuna teenuste ja kanalite omanikel peaks lasuma palju ülesandeid, mis otseselt tagavad avalike e-teenuste kvaliteeti, siis peavad omanikud regulatsiooni tasandil määratud olema. Kuna hetkel puudub ka volitusnorm valitsusele või ministrile määruse andmiseks, siis tuleks volitusnorm kanalite ja teenuste omanike määratlemiseks sätestada eraldi seaduses, milleks võiks olla nn e-riigi seadus.

### 2.3.2. Vastutus

Kui kanalitel ja teenustel puuduvad omanikud, siis puudub tõenäoliselt ka efektiivne vastutus. Ametkondadevahelise tööjaotuse ning vastutusalade täpsustamise tähtsust on rõhutatud ka küberjulgeoleku strateegias, kuna see on tähtis kriitilise infrastruktuuri küberkaitse korraldamiseks ja riigisisese koordineerimise parandamiseks küberohtude vastu võitlemisel.<sup>136</sup>

Euroopa Komisjon on toonud konkreetse vastutuse puudumise esile kui ühe takistuse e-valitsemisele.<sup>137</sup> Ka OECD raport on juhtinud tähelepanu, et horisontaalne koordineerimine tuleb muuta sujuvalt toimivaks ning selleks on vajalik täpsustada vastutus mitut sektorit hõlmavate algatuste eest ja tagada koostöö püsivus.<sup>138</sup>

MKM-i tellitud 20 e-teenuse analüüs märkis samuti haldusalade ülesuse riski, mille järgi teenuse kuulumisel kahe asutuse haldusalasse, tekib risk, kus kumbki ei soovi vastutust võtta või soovivad mõlemad teenust enda kontrolli alla. Selle tagajärjel ei viida ellu teenuse arendust, kuna asutus ei pea seda enda haldusalas olevaks. Eelkõige esineb risk nende teenuste puhul, mis

---

<sup>135</sup> *Ibid.* Lk. 31

<sup>136</sup> Küberjulgeoleku strateegia 2008. Lk. 14

<sup>137</sup> Breaking Barriers to eGovernment. Overcoming obstacles to improving European public services. Deliverable 3. European Commission, 2007. Lk. 39. Arvutivõrgus:

[http://www.oii.ox.ac.uk/research/projects/egovbarriers/deliverables/solutions\\_report/Solutions\\_for\\_eGovernment.pdf](http://www.oii.ox.ac.uk/research/projects/egovbarriers/deliverables/solutions_report/Solutions_for_eGovernment.pdf) (28.04.2016)

<sup>138</sup> OECD raporti „Ühtsena riigivalitsemise suunas“ soovitude lühikokkuvõte. Lk. 1

ühendatakse teiste teenustega. Kui asutuste prioriteedid ja arusaam lahenduse realiseerimisest (kes panustab ja kui suures ulatuses) lahknevad, ei pruugi lahenduse loomine õnnestuda.<sup>139</sup>

Avalike teenuste roheline raamat rõhutab samuti, et avalike teenuste arendamise protsessi juhtimisel puudub sageli üldvastutaja riigi ja KOV-i asutuste tasandil. Enamasti on asutustes määratud tegevusjuhid, finantsjuhid, infoturbejuhid, IT-juhid, valdkondade juhid jne, kuid on määramata äriprotsesside, tehnoloogia, teenuste osutamise kanalite ja teenuste arendamise eest vastutav juht. Äriprotsesside ja teenuste arendamisega tegelevad sageli kõik osapooled enda pädevuste piires, kuid üldvastutaja puudub. Üldjuhul puudub tõhus kontroll ja järelevalve teenuseosutajate üle. Seetõttu puudub ka võimalus suunata teenuseosutajaid teenuseid parendama, arvestades kliendi vaadet ning tööprotsesside optimeerimisest tulenevat kasu.<sup>140</sup>

Valitsuse analüüsi kohaselt soovitakse saavutada olukord, kus asutuste juhtkonna tasemel peab tekkima lõpptarbijale mõeldud teenuste kvaliteedi eest vastutaja, kelle põhiülesanneteks on asutuse poolt pakutavate teenuse kvaliteedi eest vastutamine, teenuste nimekirja haldamise korraldamise eest vastutamine, teenuste sisu arendamise eest vastutamine (sh IT-le partneriks olemine täites tellija rolli ning õigusloome protsessis muudatuste ettepanekute tegija rolli).<sup>141</sup>

Üldine vastutus avalike teenuste kvaliteedi eest olema kantsleritel kogu valitsemisala kohta. Üldise vastutuse all peetakse silmas kantslerite vastutust ministriumide ja valitsemisalade asutuste avalike teenuste, s.h e-teenuste, kvaliteedi ja selle juhtimise korraldamise eest. Korraldamine hõlmab eelkõige avalike teenuste arendamise suundadest ning valitsemisala avalike teenuste seisust aja- ja asjakohase ülevaate omamist. Korraldamise tulemusel peab iga allasutuse juhtkonna tasemel tekkima lõpptarbijale mõeldud teenuste kvaliteedi eest vastutaja. Oluline on MKM-i eestvedamisel kokku leppida asutuste vaheline tööjaotus avalike teenuste korraldamisel ja arendamisel ning koordineerimise meetodid (alustades „pehmetest“ meetmetest, nagu infovahetus, analüüs, nõustamine, head tavad ja võrgustike arendamine ning lõpetades „tugevate“ meetmetega, nagu seadusandlus ja järelevalve).<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup>20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamine. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. 2014. Lk. 38. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/20\\_e-teenuse\\_kokkuvote\\_final.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/20_e-teenuse_kokkuvote_final.pdf) (28.04.2016)

<sup>140</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 10

<sup>141</sup> Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs ja ettepanekud. Lk. 1

<sup>142</sup> *Ibid.* Lk. 5

Avalike teenuste rohelises raamatus pakutakse lahendusena, et avalike teenuste omanikud oleksid teenuste juhtidena vastutavad õigusakti eest, milles teenus on sätestatud; teenuste kasutajate vajadustega arvestamise ja teenuse protsessi eest alates ideest kuni teenusega rahuloluni; sobiva(te) kanali(te) valiku eest, mille kaudu teenust osutatakse; ning teenuse arendamise ja ümberkorraldamise eest. Teenuse omanik vastutaks selle eest, et tema teenuste sisu ja funktsionaalsus oleksid õiged, asjakohased ja aktuaalsed. Tema ülesandeks oleks teenuse edasine haldamine. Ta vastutaks ka ärianalüüsi tulemuste õigsuse ning valminud teenuse korrektse töötamise ja testimise tulemuste õigsuse eest.<sup>143</sup> Nenditi, et vajadus teenuste haldamise ja arendamise lõppvastutaja rolli järele eksisteerib ka madalamatel tasanditel.<sup>144</sup>

20 e-teenuse analüüsis<sup>145</sup> nenditi, et avalikel teenustel puuduvad täna omanikud ning sageli võetakse hoiak, et asutuse peadirektor on kõigi asutuse poolt osutatavate teenuste omanik. Reaalsuses teavad teenuste olemust, hetkeseisu ja arendusvajadusi alumiste tasandite inimesed. Neile aga ei ole rollile vastavat vastutust pandud ega ülesandeid määratletud. Analüüsis pakuti, et teenuseomaniku rolli määratlemisel oleks mõistlik täiendavalt aluseks võtta RACI-mudel, mis tagaks teenuste arendamise portfelli halduse põhimõtetest lähtuvalt. RACI-mudel toob välja neli vastutuse tüüpi:

- *Responsible* (teostaja) – vastutav töö teostamise eest ehk tegija, haldur, teenuse sisu tundev isik
- *Accountable* (vastutaja) – vastutav töö tulemuse eest ehk omanik
- *Consulted* (konsultant) – kellega konsulteeritakse antud tegevuses ja kellelt oodatakse tagasisidet
- *Informed* (teavitatav) – keda teavitatakse tegevuse tulemustest

Nii Euroopa Komisjon, OECD kui ka valitsus on tõstatanud probleemi vastutuse puudumisest avalike e-teenuste osutamisel. Suuresti tuleneb see tõigast, et teenustel pole omanikke. Nenditud on ka haldusalade ülesuse riski, kus vastutus on hajutatud ning seetõttu puudulik. Valitsus soovib saavutada olukorda, kus vastutaja määratakse juhtkonna tasemel ning see delegeeritakse allpoole juhtkonna poolt. Selline vastutuse määramine on aga ohtlik, kuna tegelikult on vajalik määratleda

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 14

<sup>145</sup> 20 e-teenuse mõju analüüs. Lk. 43

lõppvastutaja roll madalamal tasandil. Vastasel juhul on vastutus liiga abstraktne ning seega ebaefektiivne. RACI-mudeli organisatsioonisisene juurutamine lahendaks selle probleemi ning sarnased vastutaja rollid tuleks määrata regulatsiooni tasandil – soovitatavalt nn e-riigi seaduses.

### 2.3.3. Avalike e-teenuste standardid

Kuigi üksikuid teenuste kirjeldusi ja teenusstandardeid on asutustesiseselt loodud, ei ole riigi tasemel kehtestatud üldiseid miinimumnõudeid, mis sätestaksid, kus, millised ja millisel tasemel peavad avalikud teenused olema kättesaadavad. Kehtestamata on nõuded, mis käsitleks osutatava teenuse kiirust (otstarbekamad ja automatiseeritumad menetlusprotsessid), täpsust/kvaliteeti (automaatne andmesisestus, -kontroll jm), mõistetavust (kasutusmugavus, dokumendiliikide ühtlustamine, lihtsad juhised, õigusaktide “inimkeelsed” kokkuvõtted, tõlked inglise ja vene keelde) jne ning võimaldaks osutatavaid teenuseid võrrelda. Selle tulemuseks on avalike teenuste korraldamise ja ka osutamise ebaühtlane kvaliteet ja kvantiteet ning tulemina kannatab asutusele pandud ülesannete üldine täitmine.<sup>146</sup>

Avalike teenuste tase nii ministeeriumite võrdluses kui omavalitsuste poolt pakutavate teenuste osas on väga ebaühtlane, sageli ei ole paika pandud miinimumstandardeid millele teenused peaksid vastama.<sup>147</sup>

Samuti on ebamäärased teenuste delegeerimise põhimõtted. Käesoleval ajal valitseb ebaselgus põhimõtetes, mille alusel ja mis tingimustel delegeeritakse teenuse osutamine teistele avaliku sektori asutustele või erasektorile. Puudub selgus, kas teenuste delegeerimisel lähtuda infrastruktuurist, IT-rakenduse loogikast, tööressursi olemasolust, teenindusprotsesside mudeli sarnasusest vm. Kui kokkulepped saavutada, on võimalik teha osutatav teenus kvaliteetseks ja isikule kättesaadavaks. Tänapäevaks ei ole selgeid kokkuleppeid selles osas, mis puudutab teenuste delegeerimisel üleantava tööprotsessi maksumuse ja tasuvuse määramist. Lahtised on rahastamise küsimused, mis puudutavad asutuste eelarveid teenuste delegeerimisel, kuna ei soovita teenuste üleandmisel eelarveid ümber jagada.<sup>148</sup>

Küberjulgeoleku strateegias on nenditud, et tuleb täpsustada andmekogudest andmete saamise aluseid ja andmete riskasutust preventiivsetel ning reaktiivsetel eesmärkidel. Niisuguse

---

<sup>146</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 11

<sup>147</sup> OECD raporti „Ühtsema riigivalitsemise suunas“ soovitude lühikokkuvõte. Lk. 3

<sup>148</sup> Avalike teenuste roheline raamat. Lk. 12

andmevahetuse õiguslike aluste olemasolu võimaldaks operatiivselt vahetada ja analüüsida rünnetega seonduvat informatsiooni.<sup>149</sup>

Eesti infoühiskonna arengukava 2020 eesmärgi „Nutikam riigivalitsemine“ all on üks meetmeid paremate avalike teenuste arendamine IKT abil, mille üheks mõõdikuks on ühtsetele kvaliteedinõuetele vastavate avalike teenuste osakaal kõigis avalikes teenustes.<sup>150</sup>

Vabariigi Valitsus on oma analüüsis nentunud, et osutatavate teenuste maht, sisu ja kvaliteet on kaardistamata koostöö mittetoimimise tõttu. Kõikidel juhtimistasanditel puudub vastutus teenuste kvaliteedi tagamise / jälgimise osas. Riigis puudub täpne ja igal ajahetkel õige ülevaade sellest, kus, milliseid ja missuguse taseme ning kvaliteediga teenuseid riigi- ja KOV-i asutused osutavad ning milliseid info- ja teeninduskanaleid teenuste pakkumisel kasutatakse. Samuti ei osata vastata sellistele küsimustele nagu: kui palju asutuste poolt teenuseid pakutakse, kui palju neid teenuseid kasutatakse, mis on nende teenuste kvaliteet ning mis on teenuste haldamise ja osutamise ressursi maksumus s.t avaliku teenuse maksumus, mis on eelduseks tegevuspõhisele riigieelarvele üleminemiseks. Selle tulemusel võidakse teha dubleerivaid arendustegevusi ja kasutada eelarvevahendeid mittesäästlikult. Kaardistuseta on raske ära tunda asutusteüleseid teenuseid ja neid arendada ning käivitada koostööd. On üsna raske vastata küsimusele, kas haldame ja arendame õigeid teenuseid ning kas haldame ja arendame teenuseid õigesti.<sup>151</sup>

Ka OECD on märkinud, et riigid on transformeerides valitsuse sisemisi funktsioone ja protsesse neid tõhustamaks ja efektiivistamaks, on unustatud kasutajad.<sup>152</sup> Avalike e-teenuste standardite puudumine viitab sarnasele probleemile, kus on keskendutud küll tehnoloogiale, kuid sellest tulenevale potentsiaalsele kasule pole tähelepanu pööratud. Riik peab lähenema avalikele teenustele terviklikult ning teenuste kvaliteet peaks olema ühtlane. Kui standardid puuduvad, siis kannatab kvaliteet ja seekaudu võib väheneda kasutaja huvi ja usaldus teenuste vastu. Välja tuleks selgitada, millised avalike teenuste standardid peavad olema üleriigilised ning vajalikumad kirja panna regulatsioon, näiteks nn e-riigi seadusesse.

---

<sup>149</sup> Küberjulgeoleku strateegia 2008. Lk. 20

<sup>150</sup> Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs ja ettepanekud. Lk. 4

<sup>151</sup> Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs ja ettepanekud. Lk. 3

<sup>152</sup> Rethinking e-Government Services. User-centred approaches. OECD. 2009. Lk. 25

### 3. ISIKUANDMETE KAITSE RIIGI ANDMEKOGUDES

#### 3.1. Riigi infosüsteemi vundament - andmekogud

Isikukeskse, läbipaistva ja tõhusa avaliku sektori arendamisel on üks tegevussuundi haldustoimingute ja menetlusloogika ümberkujundamine nii, et see vastaks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalustele. Seejuures on eesmärk osutada teenuseid kiiresti ja võimalikult väikese halduskoormusega. Samuti peab suurenema avalikku teenust osutava asutuse tõhusus.<sup>153</sup> Eesti on vastavate eesmärkideni jõudmiseks teinud muudatused haldusmenetluse seaduses, mis on andnud aluse avalike e-teenuste edulooks. Haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2 sätestab, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. HMS § 5 lg 6 võrdsustab elektroonilise asjaajamise haldusmenetluses kirjaliku asjaajamisega. Digitaalallkirja ja digitaalset templi kasutatakse haldusmenetluses digitaalallkirja seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud korras. Selle eelduseks loodi digitaalallkirja juriidiline regulatsioon digitaalallkirja seaduse kujul.

Üldiselt on informatsiooni kogumist reguleeritud valdkondlike eriseadustega ning puudub ühtne regulatsioon kogutava informatsiooni määratlemisest ning kogumise korrast. Levinud on nõue, et informatsiooni kogumine peab olema vajalik ning vältida tuleb üleliigseid ebameeldivusi isikutele (nt HMS § 5 lg 2). Samas peab isikutel olema üldjuhul võimalus esitada omaltpoolt asutustele informatsiooni (nt HMS § 40 lg 1 ja TsMS § 396) vabalt valitud viisil. Erinevates situatsioonides on seda õigust piiratud. Juhul kui informatsioon edastatakse suuliselt, siis tuleb see üldjuhul protokollida (nt HMS § 14 lg 2) või registreerida (MSVS § 7 lg 1). Seejuures on riigil kohustus võtta esitatud informatsioon vastu ning võtta seda arvesse või esitada selle kohta endapoolne vastus (nt HMS § 35 lg 1 ja MSVS § 5 lg 1).<sup>154</sup>

Ka e-riigi harta järgi peavad kõik ametiasutused vältima inimese ülemäärast koormamist kulude ja asjaajamisega. Muu hulgas tähendab see, et alati ei ole vajalik inimesel ametiasutusse kohale tulla, vaid paljudel juhtudel on e-riigis võimalik isikut tõendava dokumendi pikendamise või muu avaliku teenuse taotlus esitada Interneti teel. Ametnikul on kohustus inimesele teenuste

---

<sup>153</sup> Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toimetajad) (2013). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Lk. 12

<sup>154</sup> Dokumendi- ja infohalduse hetkeolukorra ja rahvusvaheliste kogemuste analüüs. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. 2014. Lk. 45. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/lopparuanne\\_-\\_dokumendi-\\_ja\\_infohalduse\\_hetkeolukorra\\_ja\\_rahvusvaheliste\\_kogemuste\\_analuus\\_1\\_2.0.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/lopparuanne_-_dokumendi-_ja_infohalduse_hetkeolukorra_ja_rahvusvaheliste_kogemuste_analuus_1_2.0.pdf) (28.04.2016)

taotlemise erinevaid võimalusi selgitada. Interneti teel suhtlemise võimaldamine ei tohi välistada inimese õigust isiklikult ametiasutusse kohale tulla või oma asju kirja teel ajada. Internet on alternatiivseks suhtluskanaliks ja ühe või teise kanali kasutamine ei tohi luua eelisseisundit ei taotluse menetluse võtmise ega läbivaatamise tähtaja osas.

Sellest järeldeb, et kuigi riik soodustab avaliku sektori elektroonilist suhtlust, ei saa teised suhtluskanalid kaduda. Mõne teenuse puhul võib olla elektrooniline kanal olla kulukam. Seetõttu oleks enne teenuste automatiseerimist vajalik vastav analüüs. Olenemata teenuse pakkumise kanalist, töödeldakse enamasti lõpuks andmeid siiski ka elektrooniliselt viies andmed paberilt arvutisse. Nende andmete puhul on tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lg 1 järgi kui mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Elektrooniliselt hoitakse andmeid seejärel riigi infosüsteemi andmekogudes.

Andmekogud on avalike e-teenuste pakkumise vundamendiks. E-teenused on infosüsteemid ning andmekogud on enamasti üks selle infosüsteemi osasid, andes sisendi e-teenuse osutamiseks. Eesti riigi infosüsteem põhineb paljudel erinevatel andmekogudel ning andmekogudes olevate andmete kvaliteet mõjutab otseselt riigi toimimist. Tähtis on aga silmas pidada, et mitte igasugune avalikku teavet sisaldav infosüsteem ei ole seaduse mõttes andmekogu. Infosüsteem on tehniline mõiste, millega tähistatakse korrastatud andmehulki. Ka perfokaartide kataloog, *exceli* tabel ja võrguleht on iseenesest infosüsteemid. Andmekogu on õigusliku tähendusega mõiste. Andmekogu on selline infosüsteem, mille asutamiseks:

- a) seadusandja on väljendanud oma tahet – kas otse seadusega või seaduses sisalduva volitusnormiga;
- b) kohalik omavalitsus on seadusega reguleerimata kohaliku elu küsimuses kasutanud oma enesekorraldusõigust ja asutanud enda andmekogu (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 3 p 2)<sup>155</sup>

Täpse definitsiooni annab AvTS §43<sup>1</sup>, mille järgi on andmekogu riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. See

---

<sup>155</sup> Andmekogude juhend. Andmekaitse Inspeksioon. 2013. Lk. 3. Arvutivõrgus:  
[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend\\_1.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend_1.pdf) (28.04.2016)

tähendab ühtlasi, et haldusorgan ei tohi andmekogu pidada oma pädevusse mitte kuuluvate ülesannete tarvis.<sup>156</sup> Vastavalt AvTS § 43<sup>3</sup> asutatakse andmekogu seadusega või selle alusel antud õigusaktiga ning keelatud on asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid<sup>157</sup>.

AvTS § 43<sup>2</sup> kohaselt kuuluvad riigi infosüsteemi andmekogud, mis on infosüsteemi andmevahetuskihiga liitunud ja riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreeritud, ning andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid. Riigi infosüsteemi andmekogude ja infosüsteemide üle peab arvestust kogu elutsükli jooksul riigi infosüsteemi haldussüsteem (RIHA).<sup>158</sup>

Tulenevalt AvTS § 43<sup>4</sup> on andmekogu vastutav töötleja (haldaja) riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist. Andmekogu vastutav töötleja vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. Andmekogu vastutav töötleja võib volitada andmete töötlemise ja andmekogu majutamise teisele riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või hanke- või halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule vastutava töötleja poolt ettenähtud ulatuses. Volitatud töötleja on kohustatud täitma vastutava töötleja juhiseid andmete töötlemisel ja andmekogu majutamisel ning tagama andmekogu turvalisuse. Andmekogu vastutav töötleja korraldab riigi poolt kohalikele omavalitsusele pandud või delegeeritud ülesannete täitmiseks asutatud andmekogu keskse tehnoloogilise keskkonna loomise ja haldamise.

Andmekogude haldajad täidavad vastavalt haldusalale oma seadusjärgseid ülesandeid. Näiteks Siseministerium on kohustatud pidama arvestust Eesti rahvastiku üle ning tagama volitatud asutustele ligipääsu rahvastikuregistris olevatele isikuandmetele. Liiklusregistris peetakse arvestust kõikide sõidukite ja juhilubade üle, äriregister koondab ettevõtete andmeid jne.<sup>159</sup>

Avaliku teabe seaduse § 43<sup>6</sup> defineerib põhiandmed kui riigi infosüsteemi kuuluvasse andmekogusse kogutavad andmekogu unikaalsed andmed, mis tekivad andmekogu haldaja

---

<sup>156</sup> Andmekogude juhend. Lk. 6

<sup>157</sup> Once-oncly printsiiip. Vt. Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden. 2014. Lk. 3. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=5155](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5155) (28.04.2016)

<sup>158</sup> Riigi infosüsteemi teejuht. <https://www.ria.ee/teejuht/riigi-infosusteemi-olemus-ja-komponendid/andmekogud> (28.04.2016)

<sup>159</sup> *Ibid.*

avalike ülesannete täitmise käigus. Andmete töötlemisel, mida kogub põhiandmetena teine riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, tuleb aluseks võtta vastava teise andmekogu põhiandmed. Andmete põhiandmeteks olek määratakse kindlaks AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 3 kohaselt kooskõlastatud tehnilise dokumentatsiooni alusel riigi infosüsteemi haldussüsteemis. Põhiandmete kindlaksmääramisel lähtutakse andmekogu asutamise eesmärgist. Õiguslik tähendus antakse andmetele seadusega. Põhiandmete regulatsioon täidab andmete ühekordse küsimise põhimõtet (once-only), mis tuleneb RIHA määruse § 5 lõikest 3.

Vastavalt AvTS § 43<sup>8</sup> peavad andmekogus töödeldavad andmed olema ka avalikult kättesaadavad, kui neile ei ole seadusega või selle alusel kehtestatud juurdepääsupiirangut.

## **3.2. Isikuandmete kaitse õiguslik regulatsioon riigi andmekogudes**

### *3.2.1. Eraelu kaitse infoühiskonnas*

Eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse ning igasugune isikuandmete töötlemine puudutab isiku põhiõigusi. Isikuandmete töötlemise kaudu riivatakse enamasti isiku õigust eraelu puutumatusel, mis on igaühele tagatud põhiseaduse §-s 26, ent asjassepuutuvaks võib osutada ka §-s 19 sätestatud üldine vabadusõigus, millest on tuletatav isiku õigus informatsioonilisele enesemääramisele.<sup>160</sup> Välistatud ei ole ka võimalus tunnustada PS § 10 alusel eraldiseisvat põhiõigust isikuandmete kaitsele.<sup>161</sup> Paragrahv 10 on põhiõiguste arenguklausel. Selle peamine funktsioon on näidata, et põhiõigused ei ole midagi tardunud ja suletut, vaid need arenevad ja on avatud.<sup>162</sup> Ka Riigikohtu halduskolleegium märkinud, et “eraelu puutumatus riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist” (RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19).<sup>163</sup>

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 8 lõikes 1 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 16 lõikes 1 on sätestatud, et igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele. Riigikohus on selgelt öelnud, et Euroopa õigusruumis üldtunnustatud põhiõigused kehtivad ka Eestis ja õigus

---

<sup>160</sup> Õiguskantsleri 2005.aasta ülevaade. Lk. 88

<sup>161</sup> I. Pilving. Õigus isikuandmete kaitsele. Juridica VIII. 2005. Lk 535

<sup>162</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/> (28.04.2016)

<sup>163</sup> Põhiseaduse kommentaarid. 2012. Lk. 346

isikuandmete kaitsele on Euroopas põhiõigus.<sup>164</sup> Riigikogus 06.12.2000 ratifitseeritud isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni art 5 punktid a ja b sätestavad, et automatiseeritud töödeldavad isikuandmed tuleb hankida ja töödelda ausal ning seaduslikul teel ning selliseid andmeid tuleb koguda seaduspärasel ja täpselt määratletud eesmärkidel ning kasutada vastavalt nendele eesmärkidele.

Euroopa Kohus peab oluliseks põhiõiguste õiglast tasakaalu ja pöörab vajalikku tähelepanu ka teistele põhiõigustele. Seejuures rõhutab kohus, et põhiõiguste hulka kuuluva eraelu puutumatus kaitse eeldab, et isikuandmete kaitse erandite ja piirangute puhul tuleb piirduda rangelt vajalikuga.<sup>165</sup>

Infoühiskonna arenedes sünnib aina uusi e-teenuseid, mis toovad kaasa erinevate isikuandmeid sisaldavate andmekogude moodustamise. Andmekogud peavad olema turvalised, et tagada isikuandmete kaitse. Isik peab teadma, kes tema kohta andmeid kogub, milliseid andmeid tema kohta kogutakse ja millisel eesmärgil neid andmeid kasutatakse. Kuid tänapäeva tehnoloogiliste võimaluste juures ei tea inimesed sageli, kes ja kus tema andmeid töötleb, mistõttu puudub isikul kontroll oma isikuandmete üle. Andmete vahetamine infosüsteemide vahel nii riigisisesele kui ka piiriülelele on lubatud, kui on tagatud isikute privaatsusõigus, mis infoajastul seisneb eelkõige õiguses isikuandmete kaitsele. Informatsioon annab selle valdajale võimu ja seetõttu on oluline kaitsta üksikisiku õigusi andmete töötlemisel tekkida võivate võimalike andmete kuritarvitamise eest. Kaasaegsel automatiseeritud andmetöötlemise ajastul peaks riik olema võimeline tagama üksikisikule põhiõigusena isikuandmete kaitse õiguse, mis on osa demokraatlikust riigikorraldusest.<sup>166</sup>

Ka Infoühiskonna arengukava 2020 kinnitab põhimõtet, mille järgi peab olema tagatud inimeste põhivabaduste ja -õiguste kaitse ning isikuandmete ja identiteedi kaitse. Inimene on oma andmete omanik ning tal peab olema võimalus jälgida oma isikuandmete kasutamist.<sup>167</sup> Samuti on dokumendis nenditud, et üha suurenevate andmemahutude ja andmete laialdase riskasutuse taustal aitaks inimestel teatava privaatsusekaoga toime tulla kontrolli omamisega oma andmete kasutuse

---

<sup>164</sup> RKPJKo 3-4-1-1-03 p 14

<sup>165</sup> Isikuandmete kaitse küsimused Euroopa Kohtu eelotsustes. Andmesubjekti õiguste kaitse. Kohtupraktika analüüs. Eve Rohtmets. Tartu. 2013. Lk. 11. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1455/Andmesubjekti%20oigused\\_EK\\_analuus.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1455/Andmesubjekti%20oigused_EK_analuus.pdf) (28.04.2016)

<sup>166</sup> Traditsiooniliste õiguskaitsevahendite rakendatavus isikuandmete kaitse õiguse tagamisel infoühiskonnas ja nende võimalikest arengutest. Magistriröö. Merike Küngas. 2015. Lk. 5. Arvutivõrgus: [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48043/kyngas\\_ma\\_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48043/kyngas_ma_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (28.04.2016)

<sup>167</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 17

üle. Vastava meetmena nähakse ette nii tehnoloogiliste kui ka organisatoorsete tingimuste loomist selleks, et inimestel oleks alati võimalik teada ja ka suunata, kes, millal ning milleks nende riigi käes andmeid kasutab.<sup>168</sup>

Sageli on isikuandmete töötlemine (sh nende kogumine) riigi tegevuse nii loomulik osa, et seda ei märgatagi. Tundub iseenesestmõistetav, et inimese iga kokkupuude riigiga tuleks jäädvustada, salvestada andmed andmekogudesse, et oleks hea mitu aastat hiljemgi neid andmeid kasutada, võrrelda andmeid teistes andmekogudes hoitavatega jne. Tõepoolest – ulatuslikud andmekogud ning moodsad infotöötlemise vahendid muudavad ametnike ja poliitikute töö märksa hõlpsamaks. Seejuures ei teadvustata kahjuks alati, et isikuandmete töötlemisega riivatakse inimeste põhiõigusi, milleks on meie põhiseadusest tulenevalt vaja seadusandjalt väga selgeid volitusi.<sup>169</sup>

Riik võib teha enda jaoks vajalikke andmete kogumisi, kui need on proportsionaalsed. Samas peab aga isikut kaitsma ohtude eest, mille uued elektroonilised infotöötlemise süsteemid isiku vaba eneseteostuse idee realiseerimisel endaga kaasa toovad.<sup>170</sup> 1998. aasta infopoliitika põhialused sätestavad, et infoühiskonna areng ei tohi vähendada kodanike turvatunnet, tagatud peab olema inimeste põhiõiguste kaitse, isikuandmete ja identiteedi kaitse ning mitteaksepteeritavate riskide maandamine info- ja kommunikatsioonisüsteemides.<sup>171</sup>

Riigi andmekogudes toimub isikuandmete töötlemine eelduslikult IKS § 10 lg 2 alusel, mille järgi võib haldusorgan isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohalduva õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks. Seda kinnitab ka seaduslikkuse põhimõte RIHA määruse § 5 lg 1 p 1, mille järgi riigi infosüsteemi kuuluvas andmekogus töödeldakse andmeid avaliku ülesande täitmise käigus seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus ettenähtud kohustuse täitmiseks. Muus osas on isikuandmete töötlemine lubatud andmesubjekti nõusolekul.<sup>172</sup>

RIHA määruse § 5 lg 2 sätestab, et isikuandmete töötlemisele riigi infosüsteemis kohaldatakse isikuandmete kaitse seaduse §-s 6 sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtteid. Isikuandmete

---

<sup>168</sup> Infoühiskonna arengukava 2020. Lk. 1

<sup>169</sup> Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn. 2006. Lk. 87. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2005.\\_aasta\\_tegevuse\\_ulevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ulevaade.pdf) (28.04.2016)

<sup>170</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica 2001/eriväljaanne, p 6.1.2.2.

<sup>171</sup> Infopoliitika põhialused. 1998. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/75308> (28.04.2016)

<sup>172</sup> IKS § 10 lg 1

kaitse tagamine andmekogudes on avalike e-teenuste osutamisel eelkõige tähtis usalduse tagamiseks, kuna e-teenuste kasutamine eeldab inimeste usaldust riigi vastu.

Loomulikult võib küsida, kas e-teenuste dünaamilisus tähendab siiski teatavat privaatsusekadu ja kas sellega tuleks infoühiskonnas leppida? Euroopa Liidu poliitiline areng uue isikuandmete kaitse üldmääruse näol kinnitab samas, et liigutakse isikule aina suurema kontrolli andmise poole, kohustades organisatsioone tagama isikuandmete kaitse kõrgel tasemel ja sätestades kõrged trahvid rikkumiste puhuks. Euroopa Liidu liikmena peab Eesti seda tendentsi järgima.

### 3.2.2. *Volitusnorm kui andmekogu seaduslik alus*

Inimeste põhiõiguste tagamiseks infosüsteemi kaudu teenuste osutamisel on iga andmekogu asutamisel vajalik kindlaks määrata andmetele juurdepääsu õigused, andmete kogumise kord (andmeturve, klassifikaatorid) ning kehtestada andmete töötlemise tingimused.<sup>173</sup>

AvTS § 43<sup>1</sup> lg 1 kohaselt võib andmekogu asutada üksnes seaduses või selle alusel antud õigusaktis sätestatud ülesannete täitmiseks. See tähendab ühtlasi, et haldusorgan ei tohi andmekogu pidada oma pädevusse mitte kuuluvate ülesannete tarvis.<sup>174</sup> Seega peab andmekogu asutamiseks olema seaduses erivolitus, mis omakorda tähendab, et valdkonna seaduses peab olema delegatsiooninorm andmekogu asutamiseks. Nõue tuleneb peamiselt haldusmenetluse seaduse § 90 lõike 1 täitmiseks, mille kohaselt määruse (andmekogul peab olema põhimäärus kui pole selget üldvolitust) võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Volitusnorm on keskseim õigusinstituut, mille läbi kajastub seaduses õigusaktide hierarhia. Kuna riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, tähendab see seda, et iga määruse kui seadusest madalamalseisva õigustloova akti kehtestamise alusel saab olla vaid volitusnorm; ehk teisisõnu, igas seaduses, mille alusel Vabariigi Valitsus ja minister määrusi annavad, peab olema volitusnorm, mis neid selleks õigustab või kohustab.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> E. Tikk. Informatsioon ja õigus. Lk. 153

<sup>174</sup> Andmekogude juhend. Lk. 6

<sup>175</sup> Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Raigo Sõlg. Riigikantselei. Tallinn, 2001. Lk. 7.

Arvutivõrgus:

<https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjQsO2Th47MAhWKDSwKHUV2B->

Mõnede andmekogude asutamiseks on sätestatud üldvolitus. Seadus normib asutuse tegevust ning annab asutusele volituse asutada selle tegevuse kajastamiseks täpsemalt määratlemata andmekogusid. Samas tuleb üldvolituse puhul meeles pidada, et volitusnorm peab olema piisavalt selge ning et põhiõiguste riive alused ja tingimused peavad olema kehtestatud seadusega.<sup>176</sup>

Muul juhul peab andmekogul olema VV valitsuse või ministri antud põhimäärus (AvTS § 43<sup>5</sup>), mille jaoks peab seadusandja eraelu puutumatus riive osas siiski paika panema täidesaatvale võimule antud volituse piirid, *praeter legem* määrused ei ole lubatud.<sup>177</sup>

AKI andmekogude juhend sätestab, et see, kui täpselt andmekogu pidamine tuleb ära reguleerida seaduses, sõltub ka sellest, kui intensiivset riivet andmete andmekogus töötlemine endast kujutab. Mida suuremat riivet andmete töötlemine andmekogus endast kujutab, seda ulatuslikumalt tuleb seaduses sätestada garantiid. Ka EL andmekaitse direktiiv 46/95/EÜ lubab mitmel juhul isikuandmeid töödelda vaid tingimusel, et seaduses on sätestatud asjakohased tagatised põhiõiguste kaitseks.<sup>178</sup>

Samas ei ole võimalik põhiõiguste piiranguid ammendava detailsusega seadusega ette näha ning seda on väljendanud ka Riigikohus, kes on korduvalt leidnud, et normide tehniline detailiseerimine on paindliku haldustegevuse võimaldamiseks vajalik.<sup>179</sup>

Ka õiguskantsler on nentunud, et kindlasti ei ole seadusandjal seaduse tasandil võimalik alati määrata täpset andmekoosseisu. See on sageli juba väga tehnilise iseloomuga ülesanne, mida on kõige pädevam tegema andmeid tegelikult kasutav asutus. Lisaks võivad sellised üksikasjad muutuda ning igakordne seadusemuudatus oleks ebamõistlikult koormav. Seega tuleb otsida lahendusi, mis ei muudaks registri pidamise õiguslikke aluseid liialt jäigaks, kuid seaks täitevvõimu tegevusele siiski selgelt hoomatavad piirid. Nii saab soovitada võimalike laiemate

---

[wQFghEMAc&url=http%3A%2F%2Fwww.digar.ee%2Farhii%2Fet%2Fdownload%2F197309&usg=AFQjCNFpl6EimEh-WIRSuAegfZiOyR-D5w&bvm=bv.119408272,d.bGg](http://www.digar.ee/2Farhii%2Fet%2Fdownload%2F197309&usg=AFQjCNFpl6EimEh-WIRSuAegfZiOyR-D5w&bvm=bv.119408272,d.bGg) (28.04.2016)

<sup>176</sup> Andmekogude juhend. Lk. 10

<sup>177</sup> Sotsiaalseadustiku eelnõu eriosa analüüs. Isikuandmete töötlemise ja andmekogude pidamise õiguslikud alused.

Tiina Ilus. Justiitsministeerium. Lk. 49. Arvutivõrgus:

[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/isikuandmete\\_tootlemise\\_ja\\_andmekogude\\_pidamise\\_oiguslikud\\_alused.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/isikuandmete_tootlemise_ja_andmekogude_pidamise_oiguslikud_alused.pdf) (28.04.2016)

<sup>178</sup> Andmekogude juhend. Lk. 5-6

<sup>179</sup> Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2001, lk 55.

andmekategooriate määramist seaduse tasandil (juhul kui see on võimalik), et oleks arusaadav, milliste aspektide kohta vaadeldavast nähtusest või olukorrast andmeid kogutakse.<sup>180</sup>

Ka Sotsiaalseadustiku eelnõu eriosa analüüsis leiti, et kogutavate andmete täielik kajastamine õigusaktides ei ole sageli võimalik mitmel põhjusel. Esiteks on vaja arvestada vajadusega kogutavate andmete koosseisu aja jooksul detailides muuta. Eriti suuremate andmebaaside puhul võib see kaasa tuua ebamõistlikult sagedase seaduste ja/või põhimääruste muutmise. Teiseks, andmebaaside täpsed andmekoosseisud hõlmavad mitmesugust tehnilise iseloomuga informatsiooni, mis ei ole õiguslikus mõttes relevantne, näiteks kõikvõimalikud väljad tehnilise abiinfoga, nn metaandmed jms. Nende esiletoomine õigusaktides ei ole üksikisiku õiguste kaitse seisukohalt vajalik. Kolmandaks esineb andmekategooriaid, mille töötlemine eeldab andmete töötleja teatavat diskretsiooniotsust. Näiteks isiku sotsiaalse staatusega seotud erinevad aspektid, mille kõiki asjaolusid ei ole võimalik ette näha, ent mis võivad seadusega pandud ülesande täitmisel siiski asjakohaseks osutada. Seesuguste andmekategooriate puhul tuleb paratamatult nii seaduse kui põhimääruse tasandil jääda teatud üldistusastmele.<sup>181</sup>

Antud teemal on Riigikohus 19.01.2009 otsuse 3-3-1-85-08 punktis 18 märkinud: „Põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Määrusandluse puhul tähendab nimetatud sätte täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. HMS § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kohtupraktikas on rõhutatud, et volitusnormis sätestatakse määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus (põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 1996. a otsus asjas nr 3-4-1-3-96).“ . Riigikohus on rõhutanud, et seadusega kindlaks määratud õiguste ja vabaduste piiramise kord tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitusi. Ebamäärane regulatsioon jätab isiku ilma võimalusest valida sobiv käitumisviis ning vajadusel end kaitsta.<sup>182</sup> Eeltoodu tähendab ka, et Vabariigi Valitsus ei saa omaalgatuslikult täita lünki ega reguleerida valdkondi, mis on tegelikult seadusloome objektiks.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule. 2006. RTL 2006, 73, 0. Lk. 98. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/0000/1273/8986/12741263.pdf> (28.04.2016)

<sup>181</sup> Sotsiaalseadustiku eelnõu eriosa analüüs. Isikuandmete töötlemise ja andmekogude pidamise õiguslikud alused. Lk. 49-50

<sup>182</sup> RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94, p 4

<sup>183</sup> RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-2/94, p 4

Õiguskantsler leiab, et lisaks sellele, et isikuandmete töötlemise eesmärkide ning ulatuse defineerimine seadusandja poolt on nõutav meie riigivõimu toimimiseks põhiseaduse nõuete kohaselt, on volitusnormide täpsustamisel loodetavasti ka distsiplineeriv mõju. Nimelt motiveerib see riigivõimu hoolikalt läbi kaaluma andmete kogumise põhjuseid. Kas seatud eesmärki ei saa saavutada ilma isikuandmeteta? Kui andmete kogumine osutub vajalikuks, siis milliste argumentidega täpselt on see põhjendatud? Seejärel saab selgeks ka see, kas iga konkreetse andmekategooria töötlemine on õigustatud. Nii väheneb oht kuritarvitusteks ning isikuandmete töötlemine muutub oluliselt läbipaistvamaks ka andmesubjektide jaoks.<sup>184</sup>

Mitmete andmekogude puhul on andmekogu kasutajad, esitatavad andmed ja väljastatavad andmed reguleeritud mitmetes seadustes. See toob kaasa andmekogu pidamise normistiku suure killustatuse, mis omakorda raskendab andmete töötlemise üksikasjadest arusaamist eelkõige andmesubjektide jaoks, aga ilmselt ka seaduste rakendajate jaoks. Eriti terav ongi probleem üksikisiku õiguste kaitse seisukohast, kuna riigi infosüsteemides enda andmete liikumisest arusaamine on õigusaktide pinnalt neil juhtudel äärmiselt keeruline. Seetõttu on õigusselguse ja normide süstemaatika huvides vaja seda killustatust vähendada.<sup>185</sup>

Volitusnormi piiride eesmärk on eelkõige vältida kuritarvitusi ja olla distsiplineeriva mõjuga. Selle kaudu aga on oluline ka usalduse tagamine, kuna see on üks põhilisi avalike e-teenuste kasutamise eeldusi. Kuna andmekogude abil osutatakse avalikke e-teenuseid, on volitusnorm ka e-teenuse pädevuse aluseks.

### *1.1.1. Andmekogu eesmärk*

Andmekogu eesmärk peab tulenema volitusnormist ning jääma selle piiridesse. Isikuandmete töötlemise puhul mängib rolli eelkõige isikuandmete kaitse seaduse eesmärgipärasuse printsiip, mille kohaselt isikuandmeid võib koguda üksnes määratletud ja õiguspärase eesmärkide saavutamiseks ning neid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötlemise eesmärkidega kooskõlas. Lisaks peab andmekogu eesmärk täitma andmekogu seaduslikkuse eesmärki, mis tuleneb RIHA määruse § 5 sätestates, et riigi infosüsteemi kuuluvast andmekogust töödeldakse andmeid avaliku ülesande täitmise käigus seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus

---

<sup>184</sup> Õiguskantsleri 28. septembril 2006. a Riigikogus ette kantud «Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Avaldatud RTL 2006, 73, 0. Lk. 98. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12738986> (28.04.2016)

<sup>185</sup> Sotsiaalseadustiku eelnõu eriosa analüüs. Isikuandmete töötlemise ja andmekogude pidamise õiguslikud alused. Lk. 47

ettenähtud kohustuse täitmiseks. Seega peavad andmekogus töödeldavad andmed eelkõige olema vajalikud andmekogu eesmärgi saavutamiseks ning seadusega ettenähtud kohustuse täitmiseks. Formaalselt võib öelda, et kuni need nõuded on täidetud, on põhiõiguse riive lubatud, kuid tihti peale on asjaolusid raske hinnata ning volitusnormid liialt abstraktsed.

Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 12 sätestab, et põhiõiguste ja -vabaduste piirangute alused ja tingimused peavad olema kehtestatud seadusega. Seadusest peab selguma riive eesmärk ja ulatus. See tähendab ühtlasi, et seadusest peab selguma, mis on andmekogu asutamise eesmärk.

Andmekogude juhendis on rõhutatud, et andmekogu eesmärk peab olema seaduses sätestatud, sest see ongi volitusnormi tuum. Vajalik ei ole andmekogu täpse nime seaduses sätestamine (see võib tulla ka põhimäärusest). Hädavajalik on, et volitusnorm annaks vastuse küsimusele, millisel eesmärgil, milliste ülesannete täitmiseks andmekogu luuakse. Ilma selleta on raskendatud kontroll andmekogu pidamise õiguspärasuse ja isikuandmete töötlemise ulatuse üle. Asutamiseesmärgiks ei saa olla seega andmetöötlus või andmete kogumine iseenesest. Andmekogu asutamise eesmärk peab volitusnormis olema piisavalt konkreetne.<sup>186</sup>

Isikuandmete töötlemise eesmärk ei ole kunagi andmete kogumine või mõni sarnane määratlus. Seadusandja peab eesmärgina seaduse tasandil välja tooma need sisulised vajadused, milleks isikuandmeid kogutakse ning need on alati seotud andmete töötlejale seadusega pandud kohustustega. Näiteks terviseandmete puhul on nende kogumise eesmärk tagada isikule meditsiiniline abi. Kurjategijate kohta statistiliste andmete kogumise eesmärk võib olla kriminaalpoliitiliste otsuste tegemine. Põgenenud vangide andmete avalikustamise eesmärk saab olla avalikkuse teavitamine ohust või ühiskonnaliikmete abi kasutamine kurjategija tabamisel vms. Seega on andmete kasutamise eesmärk vaja alati määratleda soovitava tulemuse kaudu, mitte nentida lihtsalt andmete kogumise ja töötlemise fakti.<sup>187</sup>

Ka AKI on märganud andmekogus töödeldavate andmete koosseisude kirjeldamisel liigset üldsõnalisust, mis ei võimalda teha kindlaks, milliseid andmeobjekte tegelikult töödeldakse. See

---

<sup>186</sup> Andmekogude juhend. Lk. 6-7

<sup>187</sup> Õiguskantsleri 28. septembril 2006. a Riigikogus ette kantud «Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide koostööst põhiseaduse ja seadustega. Lk. 98

omakorda ei anna selget ülevaadet eraelu puutumatus riive ulatusest, samuti, kas taoline riive on üldse põhjendatud.<sup>188</sup>

### *1.1.2. Andmekogu põhimäärus*

AvTS § 43<sup>5</sup> kohaselt peab andmekogul olema põhimäärus. Eraldi põhimäärust ei ole vaja, kui olulised asjaolud on seaduse tasandil juba reguleeritud (üldvolitus). Kui andmekogu pidamine ei ole üksikasjadeni seadusega reguleeritud, tuleb seadusega anda volitusnorm andmekogu pidamise asjaolude täpsustamiseks. Andmekogu pidamist reguleeriv akt ei pea tingimata sisaldama sõna „põhimäärus“, oluline on sisu.<sup>189</sup>

HMS § 90 lg 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. See tähendab, et andmekogu põhimäärus, mis kinnitatakse täidesaatva võimu õigusaktiga, peab seadusest tulenevat korda täpsustama, mitte üldistama, vastasel korral ei ole reguleerimisõiguse delegeerimine seadusandjalt täidesaatvale võimule põhjendatud.<sup>190</sup>

Avaliku teabe seaduse §43<sup>5</sup> järgi sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu pidamise kord, sealhulgas andmekogu vastutav töötleja (haldaja), andmekogusse kogutavate andmete koosseis, andmeandjad ja vajaduse korral muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused. Andmeandjaks on riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused või muud avalik-õiguslikud või eraõiguslikud isikud, kui neil on seadusega või selle alusel antud õigusaktiga sätestatud kohustus andmekogusse andmeid esitada või kui nad teevad seda vabatahtlikult.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakond (edaspidi RISO) ja infoühiskonna teenuste arendamise osakond (edaspidi ITAO) on juhtinud tähelepanu, et andmekogu põhimäärus ei ole kõigest andmekogu asutamise juriidiline vormistus, vaid andmekogu asutamise alus, mille kavandamist ja väljatöötamist tuleks alustada juba enne

---

<sup>188</sup> Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2013, soovitusel aastaks 2014.

Andmekaitse Inspeksioon. 2014. Lk. 60. Arvutivõrgus:

[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Aastaraamat%202013%201%C3%B5plik%20PDF.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Aastaraamat%202013%201%C3%B5plik%20PDF.pdf)  
(28.04.2016)

<sup>189</sup> Andmekogude juhend. Lk. 13

<sup>190</sup> Sotsiaalseadustiku eelnõu eriosa analüüs. Isikuandmete töötlemise ja andmekogude pidamise õiguslikud alused. Lk. 47-48

andmekogu IT-arenduse teostamist ning mille käigus tuleb põhjalikult analüüsida ja põhjendada andmekogu loomise vajalikkust.<sup>191</sup>

Ka P.K. Tupay ja M. Mikiver on nentunud, et kuna andmekogu põhimääruses sisalduvad elemendid on avaliku teabe seaduses ammendavalt sätestatud, ei ole lisaküsimuste (nt andmete säilitamise tähtajad; teised haldusorganid, kellele antakse püsiv juurdepääs) reguleerimine põhimääruses kohustuslik ja tihtipeale tähelepanuta jäetud. Olukorra parandamiseks töötas AKI 2013. aastal välja andmekogude juhendi, milles soovitatakse sätestada andmekogu põhimääruses mh andmete saajad ja saamise kord ning andmete säilitamise tähtajad ja hävitamise kord. Isegi kui andmekogu asutamine ja seega ka asutamisdokumentatsioon läbib AKI kooskõlastamismenetluse, on küsitav, kas AKI soovitusliku iseloomuga juhend saab asendada seadust ning tagada andmekogude ühtsust ja luua sel moel piisav põhiõiguslik kaitse.<sup>192</sup>

Seega tuleks täpsustada põhimääruse regulatsiooni, et tagada isikuandmete kaitse seisukohalt tähtsa informatsiooni olemasolu – nt andmete säilitamistähtajad, andmete edastamise kord jne. Nii andmekogude regulatsioon kui ka põhimääruse täpsustused võiksid samuti olla kajastatud nn e-riigi seaduses. See tooks rohkem õigusselgust olukorras, kus hetkel on avalikke e-teenuseid puudutav tähtis regulatsioon lisatud ühe peatükina avaliku teabe seadusesse.

### *1.1.3. Isikuandmete kaitse praktika andmekogudes*

Õiguskantsler on pidevalt jälginud isikuandmete kaitsega seotud küsimuste arengut ja rakenduspraktikat ning tunnistanud, et isikuandmete kaitsel seoses andmekogudega on probleemseim andmekogu loomise volitusnormi sõnastus – seadusest ei selgu sageli, mis eesmärkidel ning millises ulatuses riik isikuandmeid kogub.<sup>193</sup>

Juba õiguskantsleri 2003.-2004. aasta tegevuse ülevaates nenditi, et õiguskantsleri praktikas leidub näiteid, kus riik on oma tegevusega põhiseadusvastaselt rikkunud üksikisiku eraelu puutumatust. Näiteks nõuti kõigilt abiellujailt perekonnaseisuasutustes märgatavalt rohkem

---

<sup>191</sup> Meelespea andmekogude asutamise ning andmekogude põhimääruste koostamise ja kooskõlastamise kohta. Lk. 1. Arvutivõrgus:

[https://www.mkm.ee/sites/default/files/andmekogude\\_asutamine\\_ning\\_andmekogude\\_pohimaaruste\\_koostamine\\_ja\\_kooskolastamine\\_meelespea\\_2904.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/andmekogude_asutamine_ning_andmekogude_pohimaaruste_koostamine_ja_kooskolastamine_meelespea_2904.pdf) (28.04.2016)

<sup>192</sup> E-riik ja põhiõigused. Lk 170

<sup>193</sup> Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsler. Tallinn, 2008. Lk. 73. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2007.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) (28.04.2016)

isikuandmeid, kui abieliu sõlmimiseks vajalik. Õigustatult tekkis küsimus, miks peab seaduslikku abiellu astuja riigile avalikustama näiteks selle, mitu kuud ja aastat on enne koos elatud. Õiguskantsleri järelepärimise peale selgus, et suurt osa nõutavaid andmeid koguti statistilistel eesmärkidel, kuid seaduse järgi ei ole inimene kohustatud neid andmeid esitama. Pärast õiguskantsleri sekkumist muudeti kasutatavaid blankette, et inimesed saaksid aru, milliste väljade täitmine on kohustuslik ja milliseid võib statistilistel eesmärkidel vabatahtlikult täita. Väljade selge eristamine aitab kaasa informatsioonilisele enesemääramisele: inimene saab ise otsustada, kellele ja kui suures ulatuses enda kohta informatsiooni anda.<sup>194</sup>

Ka õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates viidati 2003.-2004. aasta probleemidele ning tõdeti, et isikuandmete kogumise õiguslikus reguleerimises esineb puudusi ka 2005. aastal. Ka siis oli üks levinumaid probleeme ebapiisav õiguslik alus ehk volitusnorm(id) isikuandmeid sisaldavate registrite pidamiseks täitevvõimu poolt. Tähelepanu juhiti sellele, et kuna demokraatlikus põhiseadusriigis saab täitevvõim tegutseda vaid selles ulatuses, milleks on volitused andnud seadusandlik võim, on vajalike registrite jaoks korrektse õigusliku baasi loomine eelkõige seadusandja ehk Riigikogu ülesanne.<sup>195</sup> Õiguskantsler lisas, et põhiõiguste kaitse seisukohalt on äärmiselt oluline, et isikuandmeid töödeldaks võimalikult vähesel määral konkreetsete, eelnevalt kindlaksmääratud eesmärkide saavutamiseks. Abstraktse üldvolituse aktsepteerimine eemalduks eesmärgipärasuse ja minimaalsuse nõudest ning muudaks sisuliselt kontrollimatuks isikuandmete kogumise õiguspärasuse.<sup>196</sup>

Ka Andmekaitse Inspeksioon on isikuandmete töötlemisega seonduvatele probleemidele andmekogudes tähelepanu juhtinud. 2011. aasta tegevuse ülevaates konstateeriti, et väga tihti sisaldubki seaduses vaid üks säte, mis delegerib andmekogu asutamise koos sinna kantavate andmete koosseisu loetelu kehtestamise ja andmekogu pidamise korra kehtestamisega täitevvõimule. Praktikas ei viitsita tihti andmekoosseisu isegi määrusega kehtestada – leitakse see liiga tülikas olevat. Andmete säilitamise tähtaeg määratakse tihti kindlaks veelgi madalamal tasemel – asutuse dokumendi haldus eeskirjadega.<sup>197</sup> Ka AKI andmekogude juhend anti 2013. aastal välja põhjusel, et andmekogude pidamine ning sellega seonduv oli tekitanud palju probleeme ja küsimusi. Juhend suunati eelkõige andmekogude asutajatele ja pidajatele

---

<sup>194</sup> Õiguskantsleri 2003.-2004. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsler. Tallinn, 2004. Lk. 43. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/õiguskantsleri\\_2003.\\_aasta\\_tegevuse\\_ulevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/õiguskantsleri_2003._aasta_tegevuse_ulevaade.pdf) (28.04.2016)

<sup>195</sup> Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Lk. 114

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2011. Andmekaitse Inspeksioon. Tallinn, 2012. Lk. 61. Arvutivõrgus: <http://www.aki.ee/et/inspeksioon/aastaettekanded> (28.04.2016)

eesmärgiga anda ülevaade avaliku sektori andmekogude reguleerimise praktilistest küsimustest.<sup>198</sup> AKI aastaraamatus 2015 kinnitati, et avalikke ülesandeid täitvate andmekogude üldpilt annab jätkuvalt alust muretsemiseks. Aastate jooksul on Eestis loodud sadu kõikvõimalikke andmeid koondavaid andmekogusid, mis sisaldavad lisaks riigi toimimiseks vajalikele andmetele ka muljetavaldavas mahus Eesti inimeste isikuandmeid. Kuna sageli ei suudeta erinevatel põhjustel tagada nende andmete turvalisust õigusaktides määratud viisil, on põhjust tunda muret nii andmete õigsuse kui võimaliku isikute põhiõiguste riive üle.<sup>199</sup>

Näiteks on AKI-l esinenud probleeme karistusregistriga, kus andmekoosseis ei vasta karistusregistri seadusele.<sup>200</sup> Teine eredam näide on Piiri- ja migratsiooni valdkonna biomeetria puhver, mis esitati asutamise kooskõlastamisele, jättes täiesti arusaamatuks, mis eesmärgil ja mida teha tahetakse (paistis pigem olevat isikut tõendavate dokumentide andmekogu teenus, kuid arusaamatu oli, kellele ja mis eesmärgil seda teenust pakkuda tahetakse).<sup>201</sup> Samuti oli probleemne Siseministeriumi poolt turismiseadusse kavandatud muudatus, kus majutusteenuste kasutajate üleriigilise andmekogu eesmärki – avaliku korra tagamist – peeti lubamatult üldiseks. Liiga lai eesmärk õigustab ka liiga laia ligipääsu andmekogule.<sup>202</sup>

Valitsuse tasemel on probleeme nenditud RIHA registreerimisega - RISO ja ITAO kooskõlastavad suurema osa andmekogude põhimääruste eelnõudest märkustega, mis sealjuures tihti korduvad eelnõust eelnõusse ning millest nähtub, et andmekogude asutamisel ja nende põhimääruste koostamisel esineb palju nii sisulisi kui ka vormivigu.<sup>203</sup> Üheks mittekooskõlastamise põhjuseks on tihti asutamisele esitatud andmekogu puhul RIHA andmestiku täitmata jätmine, mistõttu pole võimalik saada mingit ettekujutust sellest, mida tegema hakatakse või miks selleks andmekogu vaja luua on (näiteks arestikorralduste edastamise infosüsteem või Interneti väliskaubandus: sularaha). Ka juba olemasolevate ning kaua tegutsenud andmekogude puhul on RIHAsse laetud tehniline dokumentatsioon tihti väga napp või puudub üldse.<sup>204</sup>

---

<sup>198</sup> Andmekogude juhend. Lk. 6

<sup>199</sup> Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2015. soovitusel aastaks 2016. Andmekaitse Inspeksioon. Tallinn, 2015. Lk. 47. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/AASTARAAMAT.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/AASTARAAMAT.pdf) (28.04.2016)

<sup>200</sup> Andmekaitse Inspeksiooni 2015. aasta ülevaade. Lk. 52

<sup>201</sup> Ibid. Lk. 49

<sup>202</sup> Andmekaitse Inspeksiooni 2012. aasta ülevaade. Lk. 9

<sup>203</sup> Meespea andmekogude asutamise ning andmekogude põhimääruste koostamise ja kooskõlastamise kohta. Lk. 1

<sup>204</sup> Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2015. Lk. 48

Samuti on viimase kahe aasta jooksul MKM-i poolt andmekogude põhimääruste kooskõlastamisel tehtud e-teenuseid pakkuvate andmekogude puhul märkuseid ja juhitud tähelepanu puudustele – näiteks ei ole analüüsitud milliseid andmeid on teenuse jaoks vaja.<sup>205</sup>

Andmekogude juhendi välja töötamisel tõdeti avaliku sektori poolt, et taolise juhise väljatöötamine on äärmiselt vajalik. Näiteks nõudis Siseministerium täpsustamist juhendi eelnõu osas, mis puudutas praktikas vastutava töötaja poolt teiste asutustega sõlmitavaid püsiva otseligiipääsuga lepinguid. Viidati, et eelnõus peatuti sellel teemal vaid põgusalt, kuid praktikas on sellised olukorrad igapäevased. Selgitust vajab, kas sellise lepingu sõlmimiseks peab seaduses olema ka otsene volitusnorm, millised andmed ja olukorrad peavad olema lepingus reguleeritud jne.<sup>206</sup> Antud probleemile on juhendis tähelepanu juhitud vaid õigusaktidele viidates<sup>207</sup>. Töö autor leiab, et avaliku sektori murede lahendamiseks pole AKI poolt välja töötatud juhend piisav, kuna ei oma otseselt õiguslikku tähendust ning seetõttu pole ka piisavalt efektiivne. Teisalt on antud probleemistik väga detailne ning regulatsioon, mis peab olema teatava üldistustasemega, ei oleks samuti hea lahendus. Seega oleks see küsimus, mida seadusandja peaks laiapõhjalise analüüsi ja senise praktika põhjal lahendama.

Teisalt peab nentima, et andmekogude kooskõlastamine riigi infosüsteemi haldussüsteemis on mõeldud probleeme ennetavaks sõelaks. Kahjuks on sagedased juhtumid, kus kasutusel on aga kooskõlastamata andmekogud.<sup>208</sup> Sel juhul ei ole probleem niivõrd regulatsioonis kui inimfaktoris. Mitmel korral on pärast märkuste saamist mitmed andmekogu pidajad asunud puuduste kõrvaldamise asemel otsima võimalust RIHA kooskõlastamismenetlust üldse vältida (Järva-Jaani jäätmevaldajate register, mobilisatsiooniregister, Rahapesu andmebüroo andmekogu RABIS, Rae valla geoinfosüsteem).<sup>209</sup>

Probleemid ei ole siiani kadunud - RIA 2015. aasta kokkuvõtte kooskõlastamise ja registreerimise osas sedastas, et RIHA-s registreerimine tekitab raskuseid. Nenditi, et andmekogu haldajat abistaksid kooskõlastajate menetluskorrad, milles on selgelt esitatud, mida kooskõlastav asutus menetluses kontrollib ning millist infot selleks RIHA-st andmekogu dokumentatsioonist vaatab.

---

<sup>205</sup> Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs. Lk. 3

<sup>206</sup> Juhis „Andmekogude asutamine ja reguleerimine“ eelnõu. Siseministeriumi kooskõlastus. Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#TmkuwAoF> (28.04.2016)

<sup>207</sup> Andmekogude juhend. Lk. 17-18

<sup>208</sup> Vt nt. Tallinna ühistranspordi piletimüügi infosüsteemi kooskõlastamine. Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2013. Andmekaitse Inspeksioon. Tallinn, 2014. Lk. 11. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Aastaraamat%202013%201%C3%B5plik%20PDF.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Aastaraamat%202013%201%C3%B5plik%20PDF.pdf) (28.04.2016)

<sup>209</sup> Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2015. Lk. 49

Selline dokument abistaks andmekogu haldajat nii andmekogu loomisel kui ka selle kooskõlastamisel. RIA viitas probleemi lahendamiseks AKI juhendile ning sarnastele kordadele, mille välja andnud Riigi Infosüsteemi Amet, Statistikaamet ning 2016. aasta alguses ka Maaamet. Nendega soovitati menetluse sujumiseks põhjalikult tutvuda. 2016. aastal lubas RIA koostada nendel kordadel põhineva kõigi kooskõlastajate ühise RIHA-s dokumentatsiooni hindamise juhendi, mis koondab kõigi kooskõlastajate menetlusinfo ja tehnilise dokumentatsiooni hindamiskriteeriumid andmekogude kooskõlastamisel ja registreerimisel RIHAs.<sup>210</sup>

Võib järeldada, et andmekogude institutsioon on veel küllaltki segane ning probleemid ei ole aastate jooksul kadunud. Ainus dokument põhimääruse sisu elementide kohta on andmekogude juhend. Kuid olukorras, kus isikuandmete töötlemise puhul on ohus ka põhiõigused, on küsitav selle tõhusus. Kuna riigi andmekogudes töödeldakse suurel hulgal isikuandmeid, peab tähelepanu pöörama eraelu kaitsele. Vastasel juhul on oht minna vastuollu Euroopa õiguse ning ka põhiseadusega. Võib järeldada, et praegune regulatsioon ei ole piisavalt õigusselge ning fundamentaalselt tuleks läbi mõelda, kuidas e-riik isikuandmete kaitse arvelt ei toimiks.

2003. aastal nentis õiguskantsler, et tundub nagu oleks paljuski põhiseadusvastaste andmekogumiste põhjus aja jooksul juurdunud praktika ning andmetöötajate vähene teadlikkus privaatsusõigusest. See omakorda võib tuleneda asjaolust, et andmekaitse valdkonnas ei ole riigiametnikele korraldatud tõhusat täiendusõpet.<sup>211</sup> Töö autor leiab, et õiguskantsleri hinnang võib pidada paika ka tänapäeval ning suures osas peavad regulatsioonidega kursis ning vastavalt koolitatud olema eelkõige andmete töötlejad. Seda arvamust toetub ka probleemidele, mis viisid andmekogude juhendi väljatöötamiseni.

16. jaanuaril 2016 tuli Andmekaitse Inspeksioonile Riigi Infosüsteemide Ametilt üle andmekogude üldjärelevalve pädevus. Seoses laienenud järelevalvepädevustega on AKI ette valmistanud ulatuslikku andmekogude järelevalvet. Tähelepanu alt ei jää välja ka andmekogud ja nende pidajad, kes on seni mingil põhjusel eiranud neile õigusaktidega pandud kohustusi. 2016. aastal on AKI võtnud oma eesmärgiks andmekogude üldpilti korrastada, tagada eelkõige kriitiliste andmekogude info õigsus riigi infosüsteemi haldussüsteemis RIHA, tuletades andmekogu pidajatele meelde nende kohustusi ning rakendades vajadusel ka sunnimeetmeid.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> Kokkuvõtte Riigi Infosüsteemi Ameti kooskõlastamisest ja registreerimisest RIHAs 2015. aastal. Lk. 3

<sup>211</sup> Õiguskantsleri 2003.-2004. aasta tegevuse ülevaade. Lk. 43

<sup>212</sup> Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2015. Lk. 47

Järelevalve tõhustamine võiks lahendada andmekogude probleeme, mis on seotud inimfaktoriga, kuid teisalt on need probleemid tekkinud ilmselt ebapiisava regulatsiooni tõttu.

Samuti on praegune vastutuse regulatsioon andmekogude puhul liiga üldine. Seaduse kohaselt on andmekogu vastutav töötaja (haldaja) riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalikõiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist. Andmekogu vastutav töötaja vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. See vastutus on aga liialt abstraktne ning töö autor leiab, et ka andmekogude vastutuse puhul võiks rakendada RACI mudelit.<sup>213</sup>

Suures osas kasutatakse avalike e-teenuste pakkumiseks riigi andmekogusid, seega on andmekogude seisukord otseselt seoses e-teenuste seisukorraga. Kui andmekogudes pole isikuandmete kaitse piisavalt tagatud, siis on sellest puudutatud ka e-teenused. See omakord võib viia probleemini, kus inimesed ei usalda enam riiki ning ei julge avalikke e-teenuseid kasutada. Tõhusad avalikud e-teenused aga eeldavad laia kasutust, seega on isikuandmete kaitse tagamisele riigi andmekogudes oluline tähelepanu pöörata.

---

<sup>213</sup> Vt. magistritöö lk. 43

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida e-valitsemise õiguslikke aspekte, keskendudes avalike e-teenuste regulatsioonile Eesti õiguses. Eestile pikka aega uhkuseks olnud e-riigi kuulsus on põhjendatud vaid osaliselt. Kuigi eksisteerib mitmeid tuntud ja hinnatud lahendusi avalike e-teenuste pakkumiseks, pärinevad need aastate tagant ning jätkuvaid suuremaid kvalitatiivseid muutusi ei ole märgata. Olukorras, kus oleme saavutanud küll e-riigi staatuse, kuid sisuline areng on pidama jäänud, on põhjalik õiguse mõju uurimine ja analüüs ülimalt vajalik. Tõhusate avalike e-teenuste ning sealjuures isikuandmete kaitse tagamise möödapääsmatu eeldus on ajakohase ning piisavalt paindliku õigusliku raamistiku olemasolu. Avalike e-teenuste õiguslik ja isegi kontseptuaalne käsitus on alles lapsekingades ning on alust arvata, et nii teoreetiline käsitus kui õiguse koondanalüüs kehtivast õigusest aitaks avalike e-teenuste arendamisele oluliselt kaasa.

Magistritöös püstitati järgmine hüpotees - praegune avalike e-teenuste regulatsioon on killustunud ning selle tõttu lünklik ja kohati puudulik. Seetõttu puudub õigusselgus ning ohustatud on isikuandmete kaitse riigi andmekogudes ning puudub piisav toetus tõhusate avalike e-teenuste toimimisele.

Magistritöö hüpoteesi kontrolliti läbi kahe järgneva uurimisküsimuse.

Esimese uurimisküsimuse puhul analüüsiti, kas praegune regulatsioon toetab tõhusate avalike e-teenuste toimimist ja pakkumist. Keskendutakse koosvõime, omanike, vastutuse ja standardite problemaatikale. Tõhus riigivalitsemine (sh avalikud e-teenused) on üks Eesti riigi poliitilisi prioriteete.

Riigi infosüsteemi sujuv ja maksimaalne koosvõime on eeldus kvaliteetsete ja tõhusate avalike e-teenuste pakkumiseks. Seda kinnitab ka infoühiskonna arengukava 2020, mille järgi on avaliku sektori IKT-lahenduste ühtse ja tervikliku toimimise eeldus nende koosvõime. Samas nenditakse, et kuigi riigi infosüsteemi koosvõime põhimõtted on küll kokku lepitud, on nende rakendamine sageli keerukas. Selle põhjus on suresti ka varasem regulatsioon (andmekogude seadus), mis ei toetanud teenusepõhist lähenemist. Teenuste arendamine on aga oma loomult horisontaalne ning nõuab koosvõimet. Koosvõime on tõhusate avalike e-teenuste võtmeküsimus ning ilma selleta ei saavutata kunagi e-teenuste maksimaalset võimalikku kasu. Eestis on aga hetkel prevaleeriv nn silotornide nähtus, kuna iga riigiasutus töötab omaette ning koostöö teiste asutustega on pigem nõrk. E-teenused vajavad tihtipeale aga informatsiooni erinevatest asutustest, seega koosvõime

puudumisel kannatab e-teenuste kvaliteet või ei saa neid üldse pakkuda. Riik peaks sügavamalt analüüsima probleeme, mis takistavad koosvõimet ning lahendused selgelt ja konkreetselt ette nägema. Sellised lahendused võiks ette näha nn e-riigi seaduses.

Antud hetkel puudub regulatsioon, mis määraks teenuste ja kanalite omanikud. Seda vajadust on rõhutanud nii OECD kui ka valitsus. Teenuste ja kanalite omanike võimalikud ülesanded on kirjas vaid mõnedes analüüsides ja käsiraamatutes, mis ilmselgelt pole piisav. Kuna teenuste ja kanalite omanikel peaks lasuma palju ülesandeid, mis otseselt tagavad avalike e-teenuste kvaliteeti, siis peavad omanikud regulatsiooni tasandil määratud olema. Kuna hetkel puudub ka volitusnorm valitsusele või ministrile määruse andmiseks, siis tuleks volitusnorm kanalite ja teenuste omanike määratlemiseks sätestada eraldi seaduses, milleks võiks olla nn e-riigi seadus.

Nii Euroopa Komisjon, OECD kui ka valitsus on tõstatanud probleemi vastutuse puudumisest avalike e-teenuste osutamisel. Suuresti tuleneb see tõigast, et teenustel pole omanikke. Nenditud on ka haldusalade ülesuse riski, kus vastutus on hajutatud ning seetõttu puudulik. Valitsus soovib saavutada olukorda, kus vastutaja määratakse juhtkonna tasemel ning see delegeeritakse allpoole juhtkonna poolt. Selline vastutuse määramine on aga ohtlik, kuna tegelikult on vajalik määratleda lõppvastutaja roll madalamal tasandil. Vastasel juhul on vastutus liiga abstraktne ning seega ebaefektiivne. RACI-mudeli organisatsioonisisene juurutamine lahendaks selle probleemi ning sarnased vastutaja rollid tuleks määrata regulatsiooni tasandil – soovitavalt nn e-riigi seaduses.

Samuti on puudu avalike e-teenuste standardid - kehtestamata on nõuded, mis käsitleks osutatava teenuse kiirust, täpsust/kvaliteeti, mõistetavust jne ning võimaldaks osutatavaid teenuseid võrrelda. Tulemusena on teenuste kvaliteet ebaühtlane ning kannatab asutuse ülesannete täitmine. Riik peab lähenema avalikele teenustele terviklikult ning teenuste kvaliteet peaks olema ühtlane. Kui standardid puuduvad, siis kannatab kvaliteet ja seekaudu võib väheneda kasutaja huvi ja usaldus teenuste vastu. Välja tuleks selgitada, millised avalike teenuste standardid peavad olema üleriigilised ning vajalikumad kirja panna regulatsioon, näiteks nn e-riigi seadusesse.

Teenuste omanike, vastutuse ja standardite puudumine on suur takistus tõhusate avalike e-teenuste toimimisele. Kõik need aspektid on omavahel seotud ning tuleks regulatsiooni loomisel ühiselt käsitleda. Töö autor leiab, et küsimused teenuse omanikust, vastutusest ja standarditest tuleks lahendada seaduse tasandil nn e-riigi seaduses.

Teine uurimisküsimus toetub tõigale, et enamasti osutatakse avalikke e-teenuseid riigi andmekogude abil. Uuritakse, kas praegune riigi andmekogude isikuandmete kaitse regulatsioon

ohustab avalike e-teenuste osutamisel isiku põhiõiguste tagamist. Isikuandmete kaitse on nii põhiseadusest kui ka Euroopa Liidu õigusest tulenev põhiõigus.

Isikuandmete kaitse on põhiseadusest ja Euroopa Liidu õigusest tulenev isiku põhiõigus. Infoühiskonna arenedes sünnib aina uusi e-teenuseid, mis paratamtu toob kaasa erinevate isikuandmeid sisaldavate andmekogude moodustamise. Informatsioon annab selle valdajale võimu ja seetõttu on oluline kaitsta üksikisiku õigusi andmete töötlemisel tekkida võivate võimalike andmete kuritarvitamiste eest. Kaasaegsel automatiseeritud andmetöötluse ajastul peaks riik olema võimeline tagama üksikisikule põhiõigusena isikuandmete kaitse õiguse, mis on osa demokraatlikust riigikorraldusest. Juba 1998. aasta infopoliitika põhimõtetes kinnitati isikuandmete kaitse tähtsust ning ka infoühiskonna arengukava 2020 näeb ette inimeste põhivabaduste ja õiguste kaitse ning isikuandmete ja identiteedi kaitse.

Isikuandmete töötlemisega riivatakse inimese põhiõigusi, milleks on meie põhiseadusest tulenevalt vaja seadusandjalt väga selgeid volitusi. Riik võib teha enda jaoks vajalikke andmete kogumisi, kui need on proportsionaalsed. Isikuandmete kaitse tagamine andmekogudes on avalike e-teenuste osutamisel eelkõige tähtis usalduse tagamiseks, kuna e-teenuste kasutamine eeldab inimeste usaldust riigi vastu. Loomulikult võib küsida, kas e-teenuste dünaamilisus tähendab siiski teatavat privaatsusekadu ja kas sellega tuleks infoühiskonnas leppida? Samas näitab Euroopa Liidu poliitiline areng uue isikuandmete kaitse üldmääruse näol, et liigutakse isikule aina suurema kontrolli andmise poole, kohustades organisatsioone tagama isikuandmete kaitse kõrgel tasemel ja sätestades kõrged trahvid rikkumiste puhuks. Euroopa Liidu liikmena peab Eesti seda tendentsi järgima.

Andmekogud on avalike e-teenuste pakkumise vundamendiks. E-teenused on infosüsteemid ning andmekogud on enamasti üks selle infosüsteemi osasid, andes sisendi e-teenuse osutamiseks. Eesti riigi infosüsteem põhineb paljudel erinevatel andmekogudel ning andmekogudes olevate andmete kvaliteet mõjutab otseselt riigi toimimist. Näiteks on e-notar avalik e-teenus, mille kaudu on nii eraisikul kui ka ettevõtte või asutuse esindajal võimalik vaadata kõiki endaga seotud notariaalseid dokumente, mis on tõestatud Eesti notari poolt alates 23. novembrist 2009. Sellise e-teenuse osutamiseks saadakse sisend vastavast andmekogust.

Andmekogu saab asutada üksnes seaduse alusel ning haldusorgan ei tohi andmekogu pidada oma pädevusse mitte kuuluvate ülesannete tarvis. Seega peab andmekogu asutamiseks olema seaduses erivolitus andmekogu asutamiseks. Andmekogul peab olema põhimäärus (kui pole selget

üldvolitust) ning selle võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. See, kui täpselt andmekogu pidamine tuleb ära reguleerida seaduses, sõltub ka sellest, kui intensiivset riivet andmete andmekogus töötlemine endast kujutab. Samas on õiguskantsler nentunud, et kindlasti ei ole seadusandjal seaduse tasandil võimalik alati määrata täpset andmekoosseisu. See on tehniline ülesanne, mida on kõige pädevam tegema andmeid tegelikult kasutav asutus. Samas tuleb täitevvõimu tegevusele siiski seada selgelt hoomatavad piirid. Nii saab soovitada võimalike laiemate andmekategooriate määramist seaduse tasandil – see tähendaks eelkõige tulevaste seaduste menetlemisel sügavat analüüsi ka tulevase isikuandmete töötlemise osas. Praktikas on nii õiguskantsler kui AKI nentunud probleeme ebapiisavate volitusnormidega. Volitusnormi instituut on siiski tähtis, kuna tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitusi ja olla distsiplineeriva mõjuga. Selle kaudu aga on oluline ka usalduse tagamine, kuna see on üks põhilisi avalike e-teenuste kasutamise eeldusi. Kuna andmekogude abil osutatakse avalikke e-teenuseid, on volitusnorm ka e-teenuse pädevuse aluseks.

Avaliku teabe seaduse järgi sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu pidamise kord, sealhulgas andmekogu vastutav töötaja (haldaja), andmekogusse kogutavate andmete koosseis, andmeandjad ja vajaduse korral muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused. Valitsus on rõhutanud, et andmekogu põhimäärus ei ole kõigest andmekogu asutamise juriidiline vormistus, vaid andmekogu asutamise alus, mille kavandamist tuleks alustada juba enne andmekogu IT-arenduse teostamist ning mille käigus tuleb põhjalikult analüüsida ja põhjendada andmekogu loomise vajalikkust. Andmekogu põhimääruses sisalduvad elemendid on seaduses ammendavalt sätestatud ning lisaküsimuste (nt andmete säilitamise tähtajad; teised haldusorganid, kellele antakse püsiv juurdepääs) reguleerimine põhimääruses ei ole kohustuslik ja seega tihtipeale tähelepanuta jäetud. Olukorra parandamiseks töötas AKI 2013. aastal välja andmekogude juhendi. Kas AKI soovitusliku iseloomuga juhend saab asendada seadust ning tagada andmekogude ühtsust ja luua sel moel piisav põhiõiguslik kaitse on aga kaheldav.

Praktikas ei viitsita tihti andmekoosseisu isegi määrusega kehtestada – leitakse see liiga tülikas olevat – või on määrus puudulik. Näiteks on AKI tegelenud probleemidega karistusregistris, kus andmekoosseis ei vasta karistusregistri seadusele. Samuti oli probleemne Siseministeeriumi poolt turismiseadusse kavandatud muudatus, kus majutusteenuste kasutajate üleriigilise andmekogu eesmärki – avaliku korra tagamist – peeti lubamatult üldiseks.

Valitsuse tasemel on probleeme nenditud andmekogude RIHA-s registreerimisega. Mimeid kooskõlastusi antakse märkustega ning esineb palju nii sisulisi kui vormivigu. Ka juba olemasolevate ning kaua tegutsenud andmekogude puhul on RIHA-sse laetud tehniline dokumentatsioon tihti väga napp või puudub üldse. Mitmel korral on pärast märkuste saamist mitmed andmekogu pidajad asunud puuduste kõrvaldamise asemel otsima võimalust RIHA kooskõlastamismenetlust üldse vältida. Teisalt peab nentima, et andmekogude kooskõlastamine riigi infosüsteemi haldussüsteemis on mõeldud probleeme ennetavaks sõelaks. Kahjuks on sagedased juhtumid, kus kasutusel on aga kooskõlastamata andmekogud. Seega juriidiliselt ja tehniliselt on RIHA puhul lahendus olemas, kuid selle efektiivsus on madal. Põhimääruste regulatsioon on ebapiisav ning efektiivsed juhised regulatsiooni tasandil puuduvad.

Autor leiab, et põhimääruse regulatsiooni tuleks täpsustada, et tagada isikuandmete kaitse seisukohalt tähtsa informatsiooni olemasolu – nt andmete säilitamistähtajad, andmete edastamise kord jne. Nii andmekogude regulatsioon kui ka põhimääruse olulised sisuelemendid võiksid samuti olla kajastatud nn e-riigi seaduses. See tooks õigusselguse olukorras, kus hetkel on avalikke e-teenuseid puudutav tähtis regulatsioon lisatud ühe peatükina avaliku teabe seadusesse ning põhimääruses sisalduvad elemendid lühidalt ja ammendavalt loetletud.

Selle aasta algusest on andmekogude järelevalvepädevus Andekaitse Inspektsioonil. Tõhusam järlevalve võiks lahendada andmekogude probleemid, mis on tekkinu inimfaktoril, kuid teisalt on need probleemid omakorda tekkinud ilmselt ebapiisava regulatsiooni tõttu.

Töö autor leiab, et ka praegune vastutuse regulatsioon on andmekogude puhul liiga üldine – vastutus on määratud asutuse tasandil, kuid vaja oleks lõppvastutajat. Sobiv lahendus võiks olla organisatsioonisisene RACI mudelit rakendamine.

Kui isikuandmete kaitse andmekogudes on ohus või pole piisavalt tagatud, siis on sellel otsene mõju ka avalikele e-teenustele. See omakorda võib luua olukorra, kus inimesed kaotavad usaldust riigi vastu ning ei julge avalikke e-teenuseid kasutada. Tõhusad avalikud e-teenused, mis on Eesti riigi poliitiline prioriteet, eeldab aga laia kasutust ning seega on oluline isikuandmete kaitse tagamisele riigi andmekogudes tähelepanu pöörata.

Magistritöö autor on seisukohal, et magistritöös püstitatud hüpotees leidis kinnitust. Kehtiv avalike e-teenuste regulatsioon ei toeta tõhusate avalike e-teenuste osutamist ning isikuandmete kaitse tagamine riigi andmekogudes on ebapiisav. Avalike e-teenuste regulatsioon Eesti õiguses

ei toeta riigi poliitilisi eesmärke ega taga piisavat isikuandmete kaitset avalike e-teenuste osutamisel. Regulatsioon on killustunud ning selle tõttu lünklik ja kohati puudulik.

Samuti leiab magistr töö autor töö järelduste põhjal, et avalike e-teenuste reguleerimiseks Eesti õiguses oleks vajalik kehtestada üksikasjalik e-riigi seadus, mis vastaks määratletuse nõudele (PS § 13 lg 2), tagaks isikute põhiõiguste kaitse ja riive proportsionaalsuse (PS §3 ja §11) ning annaks põhiseaduslikele institutsioonidele, ministriumidele ning teistele valitsusasutustele selged õiguslikud alused. Õigusselge ja konkreetne regulatsioon aitaks lahendada ka paljud töös kirjeldatud probleemid.

## **THE REGULATION OF PUBLIC E-SERVICES IN THE ESTONIAN LAW. SUMMARY**

The objective of the master's thesis is to examine the legal aspects of e-government, focusing on the regulation of public e-services in the Estonian law. The longtime fame of Estonia as an e-government is justified only partially. Even though there exists several noted and valued solutions for public e-services, they date back years ago and there is no sign of continued qualitative changes. In a situation, where Estonia has achieved the e-government status but the substantive development has slowed down, it is essential to study and analyse the impact of law on e-government. The inevitable precondition for efficient public e-services and thereby protecting personal data is a relevant and flexible legal framework. The legal and conceptual analysis of public e-services is still in its infancy and there is grounds to suggest that a theoretical approach in the form of a summarized analysis of the effective regulation would help substantially the development of public e-services.

The master's thesis established the following hypothesis – the current public e-services regulation is fragmented and due to that lacunal and inadequate. Therefore exists a lack of legal clarity – there is no sufficient support for efficient public e-services and the personal data protection in the state databases is endangered.

The hypothesis of the master's thesis was examined through two research questions.

The first research question involved analyzing whether the current regulation supports providing efficient public e-services. The focus was on the problems of ownership, responsibility and standards. Efficient governance (public e-services) is one of the political priorities of Estonia.

Strong interoperability of the state information system is a prerequisite for high-quality and efficient offering of public e-services. This is also confirmed by the Estonian Information Society Development Plan 2020 which also foresees interoperability as the precondition of the public sector's ICT solutions functioning in a uniform manner. At the same time, it is stated that even though the principles of the interoperability of the state information system are agreed, the implementation is often intricate. Partially this problem follows from the previous regulation (database law), which did not support a service-oriented approach. The development of e-services is by its nature horizontal and requires interoperability. It is the key enabler for efficient public e-services and without it, its maximum benefits will never be reached. In Estonia, the phenomenon

of silo towers exists, since every government agency rather works on its own and the cooperation with other agencies is weak. The public e-services often need information from different institutions, therefore in the lack of interoperability, the quality of e-services suffers. The state should analyse deeply the problems which prevent interoperability and foresee the solutions clear and concrete. These solutions could be established in a so called “e-services law”.

At the moment, there is no regulation constituting the owners of services and channels. However, the need for it is highlighted both by the OECD and the Estonian government. The potential functions of the owners are currently prescribed in some analyses and handbooks which clearly is not sufficient. Since the owners of the channels and services should carry several tasks which directly effect the quality of e-services, the ownership should be stipulated on the level of a law. Since there is currently no provision delegating authority for the government to establish a regulation, the ownership should be provided in a “e-services law”.

The European Commission, OECD and the government have all raised a problem about the lack of responsibility on providing public e-services. Greatly it derives from the lack of owners for the services. There is also a risk of enlarged administrative fields, whereas the responsibility is distributed and therefore inadequate. The government wants to achieve a situation, where responsibility is appointed on the management level and delegated downwards. Such determination of liability is dangerous since in practice there is a need for ultimate responsibility on the lower levels. Otherwise the responsibility is too abstract and therefore inefficient. The RACI- model in the organization could solve the problem and the corresponding responsibilities should also be envisaged in the “e-services law”.

There is also a necessity for the standards of public e-services – the regulation is missing requirements for the speed, quality and intelligibility of the public e-services which would also allow us to compare the services. As a result the quality of the services is inconsistent and the performance of organisations suffers. The state should approach the public e-services as a whole and the quality must be uniform. Otherwise, it could also affect the interest of the user by reducing the credibility and trustworthiness of the services. It should be ascertained which standards are essential and regulated in an “e-services law”.

The lack of ownership, responsibility and standards of e-services is an obstacle for providing efficient public e-services. All these aspects are interrelated and should be jointly dealt with on

creating the regulation. The author finds that the ownership, responsibility and standards of the public e-services should be concluded in a “e-services law”.

The second research question relies on the fact that most of the public e-services are provided using the state databases. It is explored whether the current personal data protection regulation on the state databases endangers the person’s basic right on providing public e-services. The personal data protection is a basic right which derives from the Estonian constitution and the EU law.

Personal data protection is a fundamental right which derives from the Estonian constitution and the EU law. As the information society progresses, more and more e-services are born, which inevitably leads to the creation of multiple databases consisting of personal data. The information grants power to its owner and therefore it is important to protect the fundamental rights of people on data processing activities and from the violations that may occur. Even in the information society, the state should be capable of ensuring the protection of personal data which is part of the democratic statehood. Already in the principles of information policy which were rendered in 1998, Estonia foresees the importance of personal data protection as a pillarstone. Also the Information Society Development Plan 2020 envisages the protection of people’s fundamental rights, personal data and identity.

Processing personal data violates fundamental rights and therefore it needs very clear authorization from the legislator. The state may perform data collection if it is proportional. By providing public e-services the data protection plays an essential role, since using public e-services requires trust. Of course one may ask, if the dynamics of e-services result in some loss of privacy and should we accept it in the information society. The political developments in the EU in the form of the new general data protection regulation witness giving more control to the people, obliging the organisations to secure data protection on high levels and stipulates high fines in the case of violations. As a member of the European Union, Estonia must follow upon this tendency.

The databases are the foundation of providing public e-services. E-services are information systems and databases are usually a part of this system, giving an input for the provision of the e-service. The state information system of Estonia is founded on multiple databases and the quality of these databases directly affects the functioning of the state. For example, the e-notary is a public e-service which allows private persons and the representatives of companies and

organisations to view all notarial documents connected to them. In order to provide such an e-service, an input has to be made by respective database.

A database may only be established on the basis of law and a governmental body may not administrate a database which does not come under the body's competence. Therefore, there must be a special delegation provision in the law in order to establish a database. According to the Estonian law, a database must have a statute (if there is no clear and concrete general delegation provision) and the statute may only be rendered if there exists a delegation provision for that and within the limits, idea and purpose of this provision. How accurately the administration of a database must be regulated in the law also depends on how intense the violation of processing personal data is. At the same time, the Chancellor of justice has stated that it is not always possible for the legislator to foresee the exact data composition. It is a technical task which is most competently handled by the organization that really uses the data. On the other side, there must be clear boundaries on the function of executive power. For example, it could be suggested to define broader data categories in the law – that would mean firstmost a deep analysis of personal data usage for the common laws. The existence of a delegation provision is important since it provides an opportunity to avoid the abuses of power and discipline it. Again, the question of trust plays a big role since public e-services are often provided on the basis of databases. Due to that a delegation provision is also the foundation of the competence of an e-service.

According to the public information act the statute of a database shall provide the procedure for maintaining the database, including the chief processor (administrator) of the database, the composition of the data to be collected in the database, persons submitting data and where necessary, also other organisational matters related to the keeping of the database. These elements are stipulated exhaustively and the provision of additional requirements is not mandatory (eg. retention period, delegation rights) – due to that they are often neglected. To improve this situation the Data Protection Inspectorate gave out a manual for the databases. Still, it is questionable whether a recommendatory manual can replace a law and secure the unity of databases and through that create adequate protection of personal data.

On the government level, there has been problems with the registration in the state information system administration system. Many approvals are handed out with negative comments and there are a lot of substantive and formal mistakes. Even the long existing databases often have technical documentation which is inadequate or absent. Many times the administrators of the

databases have tried to avoid the approval process after receiving negative comments. Originally, the state information system administration system (RIHA) was meant to be control center of databases. Unfortunately, it is not rare, that the existing databases are not approved by the system. Therefore, legally and technically, there is a solution with RIHA, but it is just not effective. The regulation of the statutes is inadequate and effective guidance on the level of regulation is absent.

The author finds that the regulation of statutes should be clarified in order to secure the presence of data which is important in terms of personal data protection - eg. data retention, delegation norms. The regulation of databases and the important elements of the statutes could also be provided in the e-government law. It would bring clarity in a situation where the important regulation concerning public e-services is only added as a single chapter in the public information act and the elements of the statutes of the database are comprehensive and inadequate.

From the beginning of this year, the supervisory competence of databases was given to the Data Protection Inspectorate. It could result in solving the issues caused by the human factor but probably these problems also derive from inadequate regulation.

The author of the thesis also finds that the regulation of responsibility for databases is too abstract – it is defined on the organization level but there is a need for the end-supervisor. A suitable solution could be to implement the RACI model in the organization.

The author of the master's thesis concluded that the hypothesis of the work was confirmed. The current regulation of public e-services does not support providing efficient public e-services and the personal data protection in databases is inadequate. The regulation of public e-services in Estonia does not support the state's political priorities and does not guarantee personal data protection on providing public e-services. The regulation is fragmented and therefore lacunal and inadequate.

The author also finds on the basis of the conclusion of the thesis, that in order to regulate the public e-services in Estonia an elaborate e-government law should be established which would correspond the need for specification, secure the protection of fundamental rights and give clear legal grounds for the state institutions, ministries and other governmental bodies. A legally clear and concrete regulation would help to solve some of the problems that were mentioned in the thesis.

# KASUTATUD ALLIKAD

## Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica 2001/eriväljaanne, p 6.1.2.2.
2. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2001.
3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012. Arvutivõrgus:  
<http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/> (28.04.2016)
4. Feathermana, M.S.; Pavlou, P.A. Predicting e-services adoption: a perceived risk facets perspective. Int. J. Human-Computer Studies 59, 2003. Arvutivõrgus:  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1071581903001113#> (28.04.2016)
5. Heidemann, Julia; Muschter, Sebastian; Rauch, Christian. How To Increase Public E-Services Usage In Governments - A Case Study Of The German Federal Employment Agency. ECIS 2013 Completed Research. Paper 128, 2013. Arvutivõrgus:  
[http://aisel.aisnet.org/ecis2013\\_cr/128](http://aisel.aisnet.org/ecis2013_cr/128) (28.04.2016)
6. Hassan, H.S; Peppard, S.J. Recent advances in e-service in the public sector: state of the art and future trends. Business Process Management Journal, Vol. 17 Iss 3, 2011. Arvutivõrgus: <http://dx.doi.org/10.1108/14637151111136405> (28.04.2016)
7. Hultgren, Göran; Eriksson, Owen. The e-service concept as social interaction through the use of IT systems. International Journal on Information Technology, Action, Communication and Workpractices. Vol 7(2013). No 2. Arvutivõrgus:  
[http://www.sysiac.org/uploads/GHOE1-Sysiac2013\(2\).pdf](http://www.sysiac.org/uploads/GHOE1-Sysiac2013(2).pdf) (28.04.2016)
8. Kelleher, Carol; Peppard, Joe. The web experience – trends in e-service. Cranfield School of Management. 2009. Arvutivõrgus: <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/media/ISRC/The%20web%20experience%20-%20trends%20in%20eservice.pdf> (28.04.2016)
9. Kerikmäe, Tanel. Regulating eTechnologies in the European Union. Normative Realities and Trends. Springer International Publishing, 2014.

10. Kilumets, Gina. Riigi ja kohaliku omavalitsuse andmehõive korraldusest ning andmekogude loomisest ja muutmisest aastatel 1989-2009. Lõputöö. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. Viljandi, 2009. Arvutivõrgus:  
[http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/10178/kilumets\\_2009\\_vka\\_loputoo.pdf?sequence=1](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/10178/kilumets_2009_vka_loputoo.pdf?sequence=1) (28.04.2016)
11. Kungas, Merike. Traditsiooniliste õiguskaitsevahendite rakendatavus isikuandmete kaitse õiguse tagamisel infoühiskonnas ja nende võimalikest arengutest. Magistritöö. 2015. Arvutivõrgus:  
[http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48043/kyngas\\_ma\\_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48043/kyngas_ma_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (28.04.2016)
12. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn, 1995.
13. Oone, Kaidi. Digitaalalkirja kasutamise õiguslikud probleemid avalike teenuste osutamisel. Juridica II. 2005.
14. Pilving, Ivo. Õigus isikuandmete kaitsele. Juridica VIII. 2005.
15. Rohtmets, Eve. Isikuandmete kaitse küsimused Euroopa Kohtu eelotsustes. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus, õigusteabe osakond. 2013. Arvutivõrgus:  
[http://www.riigikohus.ee/vfs/1455/Andmesubjekti%20oigused\\_EK\\_analuus.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1455/Andmesubjekti%20oigused_EK_analuus.pdf) (28.04.2016)
16. Scupola, A. Conceptualizing competences in e-service adoption and assimilation in SMEs. Journal of Electronic Commerce in Organizations, 6(2). 2008.
17. Sousa, R.; Voss, C. The impacts of e-service quality on customer behaviour in multi-channel e-services. Total Quality Management & Business Excellence, 23(7-8), 2012.
18. Sõlg, Raigo. Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Riigikantselei. Tallinn, 2001. Arvutivõrgus:  
<https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjQsO2Th47MAhWKDSwKHUV2B-wQFghEMAc&url=http%3A%2F%2Fwww.digar.ee%2Ffarhiiv%2Fet%2Fdownload%2F197309&usg=AFQjCNFpl6EimEh-WIRSuAegfZiOyR-D5w&bvm=bv.119408272.d.bGg> (28.04.2016)

19. Tikk, Eneken; Nõmper, Ants. Informatsioon ja õigus. Juura, 2007.
20. Tupay, Paloma Krõõt; Mikiver, Monika. E-riik ja põhiõigused. Juridica III. 2015.

### **Kasutatud kohtupraktika**

21. RKPJKo 3-4-1-1-03
22. RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94

### **Kasutatud normatiivmaterjal**

23. Avaliku teabe seadus. RT I 2000, 92, 597. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016007?leiaKehtiv> (28.04.2016)
24. Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=bd9d9bac-52dc-4549-a23c-ee4816e0a2af&> (28.04.2016)
25. Arhiiviseadus. RT I, 21.03.2011, 1. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016006?leiaKehtiv> (28.04.2016)
26. Digitaalallkirja seaduse ja haldusmenetluse seaduse muutmise seadus. Vastu võetud 04.12.2008. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13096346> (28.04.2016)
27. Digitaalallkirja seadus. RT I 2000, 26, 150. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/114032014012?leiaKehtiv> (28.04.2016)
28. Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmine. Vastu võetud 13.05.1998. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/75308> (28.04.2016)
29. Isikuandmete kaitse seadus. Vastu võetud 12.06.1996. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/862756> (28.04.2016)
30. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 95/46/EÜ. 24. oktoober 1995. Arvutivõrgus:  
[https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/DataProt/Legislation/Dir\\_1995\\_46\\_ET.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/DataProt/Legislation/Dir_1995_46_ET.pdf) (28.04.2016)
31. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon. Strasbourg, 28. jaanuar 1981. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78300> (28.04.2016)

32. Isikuandmete kaitse seadus. RT I 2007, 24, 127. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016010?leiaKehtiv> (28.04.2016)
33. Infopoliitika põhialused. Vastu võetud 13.05.1998. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/75308> (28.04.2016)
34. Vabariigi Valitsuse määrus “Riigi infosüsteemi haldussüsteem”. Vastu võetud 28.02.2008 nr 58. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032016006?leiaKehtiv> (28.04.2016)
35. Vabariigi Valitsuse määrus “Infosüsteemide turvameetmete süsteem”. Vastu võetud 20.12.2007 nr 252. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13125331?leiaKehtiv> (28.04.2016)
36. Vabariigi Valitsuse määrus “Infosüsteemide andmevahetuskiht”. Vastu võetud 24.04.2008 nr 78. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/115092015011?leiaKehtiv> (28.04.2016)
37. Vabariigi valitsuse määrus “Klassifikaatorite süsteem”. Vastu võetud 10.01.2008 nr 11. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12910889> (28.04.2016)
38. Vabariigi valitsuse määrus “Aadressiandmete süsteem”. Vastu võetud 08.10.2015 nr 103. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113102015002> (28.04.2016)
39. Keskkonnaministri määrus “Geodeetiline süsteem”. Vastu võetud 26.10.2011 nr 64. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128102011003> (28.04.2016)
40. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. RT I 2007, 16, 77. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015046?leiaKehtiv> (28.04.2016)
41. Riikliku statistika seadus. RT I 2010, 41, 241. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014127?leiaKehtiv> (28.04.2016)
42. Riigihangete seadus. RT I 2007, 15, 76. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015024?leiaKehtiv> (28.04.2016)

### **Muud kasutatud allikad**

1. 20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamine. 2014. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/20\\_e-teenuse\\_kokkuvote\\_final.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/20_e-teenuse_kokkuvote_final.pdf) (28.04.2016)

2. 2015. aasta RIHA seire kokkuvõte. Riigi infosüsteemi amet. Arvutivõrgus:  
[https://www.ria.ee/public/RIHA/RIHA\\_seire\\_2015\\_kokkuvote.pdf](https://www.ria.ee/public/RIHA/RIHA_seire_2015_kokkuvote.pdf) (28.04.2016)
3. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. 2013. Arvutivõrgus:  
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf) (28.04.2016)
4. Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn. 2007. Arvutivõrgus:  
[https://egov.nik.gov.pl/g/egov/EE/2010/InformationSocietyServicesQuality/PublicServices\\_2007\\_est.pdf](https://egov.nik.gov.pl/g/egov/EE/2010/InformationSocietyServicesQuality/PublicServices_2007_est.pdf) (28.04.2016)
5. Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat. Ernst&Young. Arvutivõrgus:  
[https://www.ria.ee/public/Programm/avaliku\\_sektori\\_ariprotsesside\\_kasiraamat/Ariprotsesside\\_kasiraamat\\_062013.pdf](https://www.ria.ee/public/Programm/avaliku_sektori_ariprotsesside_kasiraamat/Ariprotsesside_kasiraamat_062013.pdf) (28.04.2016)
6. Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs ja ettepanekud. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 30.06.2015 kabinetinõupidamisel. Arvutivõrgus:  
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_omanike\\_maaratlemise\\_analyys\\_ja\\_ettepanekud.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_omanike_maaratlemise_analyys_ja_ettepanekud.pdf) (28.04.2016)
7. Andmekogude juhend. Andmekaitse Inspeksioon. 2013. Arvutivõrgus:  
[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend\\_1.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend_1.pdf) (28.04.2016)
8. Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2015. soovitused aastaks 2016. Andmekaitse Inspeksioon. Tallinn, 2015. Arvutivõrgus:  
[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/AASTARAAMAT.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/AASTARAAMAT.pdf) (28.04.2016)
9. Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2013, soovitused aastaks 2014. Andmekaitse Inspeksioon. 2014. Arvutivõrgus:  
[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Aastaraamat%202013%201%C3%B5plik%20PDF.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Aastaraamat%202013%201%C3%B5plik%20PDF.pdf) (28.04.2016)
10. Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2011. Andmekaitse Inspeksioon. Tallinn, 2012. Arvutivõrgus:  
<http://www.aki.ee/et/inspeksioon/aastaettekanded> (28.04.2016)
11. Dokumendi- ja infohalduse hetkeolukorra ja rahvusvaheliste kogemuste analüüs. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. 2014. Arvutivõrgus:  
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/lopparuanne\\_-\\_dokumendi-](https://www.mkm.ee/sites/default/files/lopparuanne_-_dokumendi-)

- [\\_ja\\_infohalduse\\_hetkeolukorra\\_ja\\_rahvusvaheliste\\_kogemuste\\_analuus\\_1\\_2.0.pdf](#)  
(28.04.2016)
12. Eesti infoühiskonna arengukava 2020. Arvutivõrgus:  
[http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Infoyhiskonna\\_arengukava\\_2020\\_f.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Infoyhiskonna_arengukava_2020_f.pdf) (28.04.2016)
13. E-teenuste disainimise käsiraamat. Riigi Infosüsteemi Amet. Arvutivõrgus:  
[https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste\\_disainimise\\_kasiraamat.pdf](https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste_disainimise_kasiraamat.pdf)  
(28.04.2016)
14. eGovernment in Estonia. European Commission. 2015. Arvutivõrgus:  
[https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor\\_files/files/eGovernment%20in%20Estonia%20-%20February%202016%20-%2018\\_00\\_v4\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment%20in%20Estonia%20-%20February%202016%20-%2018_00_v4_00.pdf) (28.04.2016)
15. Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava. Riigikantselei. 2014. Arvutivõrgus:  
[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/haldusvoimekuse\\_ja\\_oecd\\_riigivalitsemise\\_raporti\\_tegevuskava\\_10.12.2014.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf) (28.04.2016)
16. Infoühiskonna arengukava 2020 rakendusplaan 2014-2015. Arvutivõrgus:  
[http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Rakendusplaan\\_2014-2015\\_web.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/Rakendusplaan_2014-2015_web.pdf) (28.04.2016)
17. Isikuandmete kaitse seaduse seletuskiri. Arvutivõrgus:  
[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/IKS%20SELETUSKIRI%20\(1\).rtf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/IKS%20SELETUSKIRI%20(1).rtf) (28.04.2016)
18. Igatühe õigused e-riigis. E-riigi harta. Riigikontroll. 2008. Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=n9QQmXYiTmA> (28.04.2016)
19. Konkurentsivõime kava “EESTI 2020”. Kinnitatud Vabariigi Valitsuses 08.05.2014.  
Arvutivõrgus:  
[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/eesti2020\\_08.05.2014\\_kodu\\_ulehele.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti2020_08.05.2014_kodu_ulehele.pdf) (28.04.2016)
20. OECD riigivalitsemise raport. Eesti ja Soome. Valitsuseülese strateegilise suutlikkuse ja piiriüleste avalike e-teenuste edendamine, 2015
21. Olulisemad mõisted. „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ täiendav taustadokument.  
Arvutivõrgus: [http://infoyhiskond.eesti.ee/files/TYA2020%20Lisa%201\\_Moisted-1.pdf](http://infoyhiskond.eesti.ee/files/TYA2020%20Lisa%201_Moisted-1.pdf)  
(28.04.2016)
22. Speech of Vice-President Andrus ANSIP at the eGovernment conference “Simple, secure and transparent public services” in Esch-sur-Alzette, Luxembourg on December 1st 2015.

- Lk. 1. Arvutivõrgus: <http://www.eu2015lu.eu/en/agenda/2015/12/01-02-conf-egovernment-ctie/presentations/day1/001-Speech-Vice-President-Ansip-eGovernment-Conference.pdf> (28.04.2016)
23. Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toimetajad) (2013). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Arvutivõrgus: [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanike%C3%BChiskond/E-teenuste\\_kasutamise\\_tulemuslikkus\\_ja\\_muju.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/E-teenuste_kasutamise_tulemuslikkus_ja_muju.pdf) (28.04.2016)
24. United Nations e-government survey 2014. Arvutivõrgus: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/Chapter1.pdf> (28.04.2016)
25. Rethinking e-Government Services. User-centred approaches. OECD. 2009. Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org.ezproxy.utlib.ee/docserver/download/4209091e.pdf?expires=1461142044&id=id&accname=ocid41021067&checksum=98A328BE0C5D062467A530B52FF8CB76> (28.04.2016)
26. The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. Brussels, 15.12.2010. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF> (28.04.2016)
27. Towards the eGovernment Vision for the EU in 2010: Research Policy Challenges. Arvutivõrgus: [http://www.osimga.org/export/sites/osimga/gl/documentos/d/oceg/doc\\_ext/cara\\_unha\\_vision\\_de\\_goberno\\_electronico\\_para\\_a\\_ue\\_en\\_2010\\_agosto\\_2006.pdf](http://www.osimga.org/export/sites/osimga/gl/documentos/d/oceg/doc_ext/cara_unha_vision_de_goberno_electronico_para_a_ue_en_2010_agosto_2006.pdf) (28.04.2016)
28. Ministerial Declaration on eGovernment. Malmö, Sweden. 18 November 2009. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf> (28.04.2016)
29. Riigi infosüsteemi koosvõime. Raamistik. 2011. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi\\_it\\_koosvoime\\_raamistik.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi_it_koosvoime_raamistik.pdf) (28.04.2016)
30. Riigi infosüsteemi teejuht. Riigi Infosüsteemi Amet. Arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/teejuht/riigi-infosusteemi-olemus-ja-komponendid/andmekogud> (28.04.2016)

31. Kasutajasõbralike e-teenuste disainimine Maanteeameti näitel. Käsiraamat avalikule sektorile. Arvutivõrgus: [https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste\\_disainimise\\_kasiraamat.pdf](https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste_disainimise_kasiraamat.pdf) (28.04.2016)
32. Küberjulgeoleku strateegia 2008–2013. Kaitseministeerium. Tallinn, 2008. Arvutivõrgus: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/kuberjulgeoleku\\_strateegia\\_2008-2013.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/kuberjulgeoleku_strateegia_2008-2013.pdf) (28.04.2016)
33. Eesti infoühiskonna arengukava 2013. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Tallinn, 2006. Arvutivõrgus: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/eesti\\_infouhiskonna\\_arengukava\\_2006.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/eesti_infouhiskonna_arengukava_2006.pdf) (28.04.2016)
34. Eesti. Ühtsema valitsemise poole. Hindamisdokument ja soovitused. OECD, 2011. Arvutivõrgus: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd\\_hindamisdokument\\_eesti\\_keeles.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_hindamisdokument_eesti_keeles.pdf) (28.04.2016)
35. Seletuskiri ministri käskkirja „Toetuse andmine rakendusasutuse tegevusteks avalike teenuste koosvõime loomiseks“ juurde. Arvutivõrgus: [https://www.ria.ee/public/SF/Seletuskiri\\_TAT-Avalike-teenuste-koosvoime-loomine-juurde.pdf](https://www.ria.ee/public/SF/Seletuskiri_TAT-Avalike-teenuste-koosvoime-loomine-juurde.pdf) (28.04.2016)
36. OECD raporti „Ühtsema riigivalitsemise suunas“ soovituste lühikokkuvõte. Riigikantselei. Arvutivõrgus: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd\\_raporti\\_sovituste\\_luhikokkuvote.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_raporti_sovituste_luhikokkuvote.pdf) (28.04.2016)
37. Kokkuvõte Riigi Infosüsteemi Ameti kooskõlastamisest ja registreerimisest RIHAs 2015. aastal. Riigi infosüsteemi Amet. Arvutivõrgus: [https://www.ria.ee/public/RIHA/RIHA\\_kooskolastamine/RIHA-kooskolastamise-kokkuvote-2015.pdf](https://www.ria.ee/public/RIHA/RIHA_kooskolastamine/RIHA-kooskolastamise-kokkuvote-2015.pdf) (28.04.2016)
38. Breaking Barriers to eGovernment. Overcoming obstacles to improving European public services. Deliverable 3. European Commission, 2007. Arvutivõrgus: [http://www.oii.ox.ac.uk/research/projects/egovbarriers/deliverables/solutions\\_report/Solutions\\_for\\_eGovernment.pdf](http://www.oii.ox.ac.uk/research/projects/egovbarriers/deliverables/solutions_report/Solutions_for_eGovernment.pdf) (28.04.2016)
39. Sotsiaalseadustiku eelnõu eriosa analüüs. Isikuandmete töötlemise ja andmekogude pidamise õiguslikud alused. Tiina Ilus. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/isikuandmete\\_tootlemise\\_ja\\_andmekogude\\_pidamise\\_oguslikud\\_alused.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/isikuandmete_tootlemise_ja_andmekogude_pidamise_oguslikud_alused.pdf) (28.04.2016)
40. Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Õiguskantsleri ettekanne

- Riigikogule. 2006. RTL 2006, 73, 0. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/0000/1273/8986/12741263.pdf> (28.04.2016)
41. Meelespea andmekogude asutamise ning andmekogude põhimääruste koostamise ja kooskõlastamise kohta. Arvutivõrgus:  
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/andmekogude\\_asutamine\\_ning\\_andmekogude\\_po\\_himaaruste\\_koostamine\\_ja\\_kooskolastamine\\_meelespea\\_2904.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/andmekogude_asutamine_ning_andmekogude_po_himaaruste_koostamine_ja_kooskolastamine_meelespea_2904.pdf) (28.04.2016)
42. IT praktikute koostöövõrgustiku 29. juuni 2011 seminari ettekande kokkuvõte. Gina Kilumets- Arvutivõrgus:  
<https://itpraktikud.eesti.ee/dokuwiki/doku.php?id=suuring:20110629:avalikteave> (28.04.2016)
43. Tallinna avalike teenuste edasiarendamist tagava infotehnoloogilise keskkonna arengukava 2008–2013. Tallinna Linnavolikogu 29.05.2008 otsus number 89. Arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=111429> (28.04.2016)
44. Juhis „Andmekogude asutamine ja reguleerimine“ eelnõu. Siseministeriumi kooskõlastus. Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#TmkuwAoF> (28.04.2016)
45. Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Riigikohtu teadustööde konkursi kogumik. Eesti Vabariigi Riigikohus. Tartu 2005. Arvutivõrgus:  
[http://www.riigikohus.ee/vfs/21/RK\\_teadustoode\\_kogumik\\_2005.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/21/RK_teadustoode_kogumik_2005.pdf) (28.04.2016)
46. Õiguskantsleri 2003.-2004. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsler. Tallinn, 2004. Arvutivõrgus:  
[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2003.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2003._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) (28.04.2016)
47. Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsler. Tallinn, 2006. Arvutivõrgus:  
[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2005.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) (28.04.2016)
48. Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsler. Tallinn, 2008. Arvutivõrgus:  
[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2007.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) (28.04.2016)

## KASUTATUD LÜHENDID

IKT	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
EL	Euroopa Liit
RIHA	Riigi infosüsteemi haldussüsteem
ÜRO	Ühinenud Rahvaste organisatsioon
IKS	Isikuandmete kaitse seadus
AKI	Andmekaitse Inspeksioon
AvTS	Avaliku teabe seadus
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Majandusliku koostöö ja Arengu Organisatsioon)
PS	Põhiseadus
IT	Infotehnoloogia
DAS	Digitaalallkirja seadus
HMS	Haldusmenetluse seadus
X-tee	Riigi infosüsteemi andmevahetuskiht
AKS	Andmekogude seadus
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
KOV	Kohalik omavalitsus
TsMS	Tsiviilkohtumenetluse seadustik
MSVS	Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus
RISO	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakond
ITAO	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakond

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Silja Vurma,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Avalike e-teenuste regulatsioon Eesti õiguses”, mille juhendaja on *dr. iur.* Eneken Tikk-Ringas,
  - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 02.05.2016