

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Liis Getter Silberg

**ANDMEKOGU VÕI ANDMETE KOGUMINE?**

Magistritöö

Juhendaja  
*Dr. iur* Mario Rosentau

Tallinn  
2017

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. TERMINID JA DEFINITSIOONID .....	7
1.1. Termini “andmekogu” kujunemislugu.....	7
1.2. Oskuskeel ja seaduse tõlgendamine.....	13
1.3. “Andmekogu” mõiste, termin ja definitsioon .....	18
1.4. Andmekoguga seonduvate terminite definitsioonid .....	25
2. TERMINI “ANDMEKOGU” PÕHJENDATUS .....	36
2.1. Terminiga “andmekogu” samased terminid .....	36
2.2. Termini “andmekogu” legaaldefinitsiooni sõnasõnaline tõlgendamine .....	44
2.3. <i>Ratio legis</i> .....	47
2.3.1. Andmekogude õiguslik regulatsioon .....	47
2.3.2. Riik andmete kaitsjana.....	50
2.3.3. Avalike ülesannete kontrollimine.....	52
2.4. Termin “andmekogu” reguleeritava eriala valdkonna praktikas .....	55
2.5. Terminite omavahelised seosed avaliku e-teenuse näitel .....	60
KOKKUVÕTE .....	68
COLLECTION OF DATA OR COLLECTING DATA? Summary.....	72
LÜHENDID .....	77
KASUTATUD KIRJANDUS .....	78
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	81
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	82
LISA .....	83

## SISSEJUHATUS

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) arenguga muutub aina olulisemaks andmekaitse. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu võtsid eelmisel aastal vastu uue isikuandmete kaitse üldmääruse (EL 2016/679) füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel. Võttes seejuures arvesse asjaolu, et IKT võimaldab riigiasutustel kasutada andmeid enneolematutes mahtudes ning andmete kogumine ja jagamine IKT arenedes üha suureneb.<sup>1</sup> Selline kiire tehnoloogia areng seab uusi väljakutseid nii riigile andmete kaitsmisel kui ka juristidele õiguse privaatsusele tagamisel, kuna infotehnoloogilised süsteemid on võimelised koguma andmeid juristidele ettearvamatutel viisidel, tehes seda automaatselt taustaprotsessidena ja isiku enda nõusolekut küsimata.

Andmekaitse on valdkond, kus on omavahel tihedalt seotud kaks erisugust valdkonda – õigusteadus ja IKT. Kerged on tekkima olukorrad, kus juristid ei mõista IT-spetsialiste ja IT-spetsialistid juriste. Mõistmatus ei teki mitte üksikasjades, vaid just põhimõttelistes küsimustes, näiteks mõistete tasandil. Kuna juristide ja IT-spetsialistide väljaõpe on erinev, siis on ka nende arusaamad terminite sisust erinevad. Juriidiline keel on paindlik ja väljendusrikas, kuid seetõttu ka ebatäpne.<sup>2</sup> Infotehnoloogia nõuab aga selgeid ja kindlalt piiritletud definitsioone. Õiguskeele väljendid võivad olla “nõrgad”, mis tähendab, et väljendamispiirid on ebamäärased.<sup>3</sup> Paraku on aga nii, et kui ei ole ühist sõnavara, ei teki ka dialoogi. 03.03.2017 toimus Tartu Ülikoolis IT-õiguse infotund, kus selgitati väga tabavalt, et IT-õigus ei püüa mitte ainult tekitada mõistmist kahe teadusharu vahel, vaid püüab leida sildu nende vahel. Käesolev magistr töö püüab ühte sellist silda kas leida või ehitada.

Magistr töö teema on aktuaalne, kuna Riigikontroll avaldas 31.01.2017 Riigikogule aruande, mille eesmärgiks oli välja selgitada, miks registreeritakse andmekogusid riigi infosüsteemi haldussüsteemis nii vähe. Lisaks toimusid 21.02.2017 Riigi Infosüsteemi Ametis (RIA) kärejad, kus arutleti avaliku teabe seaduses (AvTS) kehtestatud termini “andmekogu” piiritlemise ja põhjendatuse üle. Eesmärgiks oli termin “andmekogu” lahti seletada, ära kaotada

---

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 määrus (EL) nr 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 119, 4.5.2016, preambuli p 6. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ET> (25.03.2017).

<sup>2</sup> Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996, lk 133.

<sup>3</sup> Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Juura, 1997, lk 92.

või leida mõni kolmas lahendus. Arutelu lõpuks lahendust ei leitud. Seega on tõusetunud küsimus, mis on andmekogu ja kas selline termin on õiguslikus regulatsioonis vajalik?

Andmekogud peaksid moodustama ühtse riigi infosüsteemi, kuid kui sellises integreeritud infosüsteemis esineb tühimikke, tuleb avalike teenuste kasutajal esitada riigile korduvalt ühtesid ja samasid andmeid ning riik peab koguma killustunud andmebaasidesse nõndasama ühtesid samasid andmeid. Andmete dubleerimise probleemile juhiti tähelepanu ka AvTS-i eelnõu seletuskirjas.<sup>4</sup> Eelnõu üheks peamiseks andmekogude regulatsiooni puudutavaks eesmärgiks oli “õiguslikult määratleda riigi infosüsteemi koosseis, reguleerida andmekogude korraldus ja anda õiguslikud alused andmeteenuste osutamiseks ja kasutamiseks.”<sup>5</sup> Eelnõu vastuvõtmise ajal oli RIHA-s registreeritud üle kolmesaja infosüsteemi. Nüüdseks on RIHA-s registreeritud üle üheksasaja infosüsteemi.<sup>6</sup> Kuna termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni sisu on vaieldav, siis tegelik ülevaade andmekogudest ja/või infosüsteemidest puudub.

Töö uudsus tuleneb asjaolust, et termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni ei ole õigusalasest kirjanduses analüüsitud ega tõlgendatud.

Autorile teadaolevalt ei ole termini “andmekogu” sisu ja termini vajalikkuse kohta uurimustöid tehtud. 2016. aastal on kirjutatud magistritöö “Avalike e-teenuste regulatsioon Eesti õiguses”, kus käsitletakse andmekogu kui riigi infosüsteemi vundamenti, kuid magistritöö ei sea kahtluse alla termini “andmekogu” sisu ja vajalikkust. Käesoleva magistritööga loodav lisaväärtus on välja selgitada termini “andmekogu” sisu ja vajalikkus Eesti õiguslikus regulatsioonis.

Töö probleem on püstitatud AvTS § 43<sup>3</sup> lõikest 1 tuleneva termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni erinevast tõlgendamisest. Antud õiguslikust probleemist on tekkinud küsimus, kas termin “andmekogu” on praegusel kujul õiguslikus regulatsioonis vajalik.

---

<sup>4</sup> Tikk, E., Nõmper, A. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura, 2007, lk 152; avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskiri 1027 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20s eadus> (25.03.2017).

<sup>5</sup> Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskiri 1027 SE, andmekogude regulatsiooni eesmärk. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20s eadus> (25.03.2017).

<sup>6</sup> RIHA süsteemi aruanne. Arvutivõrgus: <https://riha.eesti.ee/riha/main> (27.03.2017).

Töö eesmärk on välja selgitada võimalus käsitleda riigi poolt kogutud andmeid avaliku teabe osana või riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate andmetena, jättes kasutamata AvTS § 43<sup>1</sup> lõikes 1 kehtestatud termin “andmekogu”.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud kaks hüpoteesi:

- 1) termin “andmekogu” on kehtivas õiguslikus regulatsioonis ebavajalik;
- 2) terminid “avalik e-teenus”, “infosüsteem”, “andmed” ja „andmekogud“ on omavahel seotud ning nende terminite omavaheline seos kinnitab termini “andmekogu” ebavajalikkust.

Hüpoteeside kontrollimiseks püstitatakse töös järgmised uurimisküsimused:

- 1) Kuidas on termin “andmekogu” ajalooliselt kujunenud?
- 2) Kas seadus tekstides tuleb kasutada eelkõige õiguskeele või reguleeritava ala valdkonna oskuskeele termineid? Kuidas tõlgendada termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni?
- 3) Milline on andmekogu mõiste, termini ja definiitsioon? Kas andmekogu legaaldefiniitsioon on adekvaatne?
- 4) Kuidas käsitatakse terminit “andmekogu” IKT valdkonnas, õigusaktides ja loomulikus keeles (üldkeeles)?
- 5) Kas terminil “andmekogu” on samaseid termineid õigusaktides või IKT valdkonna terminoloogias?
- 6) Kas termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni sõnasõnaline tõlgendamine toetab termini “andmekogu” vajalikkust?
- 7) Milline on andmekogude õigusliku regulatsiooni mõte ja eesmärk ning kas termin “andmekogu” on kehtivas õiguses vajalik?
- 8) Kas termin “andmekogu” on riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) ja IKT valdkonna praktikas vajalik?
- 9) Millises seoses on terminid “avalik e-teenus”, “infosüsteem” ja “andme(kogu)d” ning milles seisneb nende seostes termini “andmekogu” vajalikkus?

Esimeses peatükis käsitletakse küsimusi, kuidas on termin “andmekogu” ajalooliselt kujunenud; kas seadus tekstides tuleb kasutada eelkõige õiguskeele või IKT valdkonna oskuskeele termineid; kuidas tõlgendada termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni; milline on andmekogu mõiste, termini ja definiitsioon; milline on termini võrdlemise meetodika; millised on terminiga “andmekogu” seonduvad definiitsioonid lähtuvalt IKT erialasest terminoloogiast, õigusaktidest ja üldkeelest.

Teises peatükis käsitletakse küsimusi, kas AvTS-s kehtestatud terminil “andmekogu” on samaseid termineid õigusaktides või IKT terminoloogias; kas termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni sõnasõnaline tõlgendamine toetab termini “andmekogu” vajalikkust, milline on termini “andmekogu” regulatsiooni mõte ja eesmärk ning kas termin “andmekogu” on kehtivas õiguses vajalik; kas termin “andmekogu” on RIHA-s ja IT valdkonna praktikas vajalik; millises seoses on terminid “avalik e-teenus”, “infosüsteem” ja “andme(kogu)d” ning kuidas väljendub nende seostes termini “andmekogu” vajalikkus.

Kuna uuritava õigusliku probleemi kohta puudub kohtupraktika, siis lähtutakse magistritöö eesmärgi saavutamiseks eelkõige asjakohastest õigusaktidest ning andmekogusid puudutavatest juhenditest. Tõlgendamise meetodikas lähtutakse A. Aarnio õpikust “Õiguse tõlgendamise teooria” ning traditsioonilise loogika meetodikas lähtutakse E.Kasaku õpikust “Loogika alused”.

Uurimismeetodid on valitud vastavalt uurimisküsimustele kasutades valdavalt tulemuste tõlgendamise ja tulemuste esitamise teadusliku töö meetodeid. Magistritöös esitatakse mitmeid asjakohased jooniseid seoste paremaks edasi andmiseks. Magistritöös kasutatakse ajaloolisi, analüütilisi, sünteetilisi, kvalitatiivseid ja modelleerivaid uurimismeetodeid.

Magistritöö märksõnadeks on: andmekogu, infossüsteem, seaduse tõlgendamine, teenusepõhisus.

## 1. TERMINID JA DEFINITSIOONID

### 1.1. Termin "andmekogu" kujunemislugu

Terminit "andmekogu" kasutatakse õiguskirjanduses AvTS-s kehtestatud andmekogu legaldefiniitsiooni tähenduses. Erinevatel aegadel on terminit kasutatud erinevatest seadustest. Seadustes sätestatud legaldefiniitsioonid ei ole aga alati olnud ühesugused. Kuna termin "andmekogu" on seotud IT valdkonnaga, siis tehnoloogia arenedes on pidevalt kaasajastatud ja uuendatud ka termini sisu.

1995. aastal esitati Riigikogule riiklike registrite seaduse eelnõu 79 SE, millega tunnistati kehtetuks ENSV riiklike registrite seadus (ENSV T 1990, 3, 61).<sup>7</sup> Eelnõu § 2 lõike 1 kohaselt oli riiklik register seaduse (riiklike registrite seaduse) mõistes Vabariigi Valitsuse poolt asutatud riigivõimu teostamiseks vajalik registriobjekti andmete struktureeritud kogum. Siit tulenevad esimesed käsitlused andmete kogumist. Sama eelnõu paragrahvi lõige 3 käsitleb termineid "register" ja "andmebaas". Terminid täpsustavad riikliku registri määratlust. Mitte igasugune register või andmebaas ei olnud riiklik, vaid ainult sellised registrid ja andmebaasid, mis asutatakse riiklike registrite seaduse alusel.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE) § 18 lõige 6 sätestab, et kui terminit kasutatakse õigusaktides seni sätestatust erinevas tähenduses või kui terminil võib olla mitu tähendust, lisatakse termini määratlusse väljend "käesoleva seaduse tähenduses".<sup>8</sup> Seega on seaduseelnõus antud terminile "andmekogu" spetsiifiline tähendus, mis vastab kindlatele seaduses sätestatud kriteeriumitele.

Üheks selliseks kriteeriumiks on, et tegemist on korrastatud andmete kogumiga, misjuures ei ole täpsustatud, kas andmeid töödeldakse automatiseeritult või käsitsi. Määratlus on avatud ja hõlmab kõiki kogusid, mis seaduse alusel tekivad ja mis on vajalikud riigi ja/või kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks. Kuna normitehnika üheks eesmärgiks on õigusloome ökonoomsus, siis on selline abstraktne termini määratlus hea õigusloome näide. Eeskätt kui säte on koosõlas normitehnika eeskirjadega, puudub vajadus täpsemaks termini määratlemiseks ja õiguslik regulatsioon on tabav.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Riiklike registrite seaduse eelnõu 79 SE I. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).

<sup>8</sup> VV 22.12.2011 määrus nr 180 "Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri", RT I, 29.12.2011, 228.

<sup>9</sup> Merusk, K. (jt). Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999, lk 13.

Seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on riiklik register riigi infosüsteemi oluline element, mis on vajalik informatsiooni kiireks saamiseks ja töötlemiseks. Eelnõu esimene muutmissetepanek, SE 79 I nägi ette, et selliste struktureeritud andmete pidamiseks ja kasutamiseks tuleb asutada keerulisi arvutil peetavaid süsteeme, mida nimetatakse riiklikeks registriteks.<sup>10</sup> Seaduse eelnõu ajaks oli Eestis asutatud 20 riiklikku registrit. Eelnõu esimene muutmissetepanek, 79 SE I esitas juriidilises mõttes sätted juba registreeritud andmete registrisse kogumise, registri pidamise ning nende andmete väljastamise ja kasutamise reguleerimiseks. Kuid juba siis peeti majanduslikult ja andmekaitse seisukohast lähtuvalt otstarbekaks keelata korduvate riiklike registrite ja andmebaaside asutamine.

Registrite seaduse eelnõust ei tulene otsesõnu registrite ja andmebaaside erinevus, kuid selgelt eristatakse riiklike registreid, milles töödeldakse andmeid arvutil põhinevate süsteemide abil. Lisaks seotakse eelnõus registrites asuvate andmete väljastamine riigi avalike ülesannetega kui teenuse pakkumisega, mille eest on võimalik riigil tasu saada. Seejuures lähtuti asjaolust, et riiklikes registrites olevad andmed ja informatsioon loetakse riigivaraks.<sup>11</sup>

Seaduseelnõu teisel lugemisel sisaldab eelnõu 79 SE II muudatusi nii seaduse pealkirja sõnastamisel kui ka seaduses sisalduvate terminite ja nende legaaldefiniitsioonide osas.<sup>12</sup> Seaduseelnõu teise muudatusettepanekuga tekib seadusesse termin andmekogu. Eelnõu 79 SE II § 2 sätestab andmekogu termini ja liigid. Terminiga legaaldefiniitsioon sätestab, et andmekogu on riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude seaduse mõistes riigi või kohaliku omavalitsuse poolt riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude seaduse ja muude õigusaktide alusel peetav riigi ja/või kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajalike korrastatud andmete kogum. Riiklikeks andmekogudeks loetakse eelnõu kohaselt riigi põhiregistrid, riiklikud registrid ja riigiasutuste poolt peetavad muud andmekogud. Terminiga “register” kasutamine on levinud ka käesoleval ajal. Näiteks loetakse riigi põhiregistriks karistusregister, mis toimib mitte

---

<sup>10</sup> Riiklike registrite seaduse eelnõu 79 SE I. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).

<sup>11</sup> Riiklike registrite seaduse eelnõu 79 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).

<sup>12</sup> Riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude seaduse eelnõu 79 SE II. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).

põhimääruse alusel nagu andmekogud vaid karistusregistri seaduse (KarRS) alusel nagu nägi seda ette riigi põhiregistrite regulatsioon.<sup>13</sup>

Seaduseelnõu viiendas muudatusettepanekus muudetakse uuesti seaduse pealkirja ning uueks pealkirjaks sai andmekogude seadus (AKS). Seaduseelnõu viiendas muudatusettepaneku loetelus muudeti veelkord andmekogu termini legaaldefiniitsiooni ja seekord eristati andmekogudes automatiseeritud ja käsitsi peetavat andmetöötlust.<sup>14</sup> 12.03.1997 vastu võetud AKS § 2 lõike 1 kohaselt on andmekogu AKS-i mõistes riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku või eraõigusliku isiku peetav korrastatud andmete kogum, mille pidamisel kasutatakse automatiseeritud andmetöötlust või mida peetakse käsitsi ja korrastatud vormidel, mis võimaldavad andmetega lihtsat tutvumist või nende mehaanilist töötlemist.<sup>15</sup>

AKS § 2 lõike 2 täiendamisega loeti andmeteks AKS-i mõttes igasuguseid üksteisest eraldatavaid informatsiooniühikuid. Väikseim informatsiooniühik arvutisüsteemides oli bitt.<sup>16</sup> Andmed on teisendatavad bittideks, kuid on vähetõenäoline, et seadusandja on mõelnud, et andmekogu tuleb pidada eristades andmed informatsiooniühikuteks bittideks.<sup>17</sup> AKS ei reguleerinud täpsemalt, milliseid andmeid kogumis võib pidada või mille tarvis neid võib kasutada, aga täpselt defineeritakse andmete töötlemine suletud tegevuste loeteluna, mida ei ole tehtud hilisemates seaduse redaktsioonides.

2008. aastal tõsteti andmekogusid puudutav regulatsioon avaliku teabe seaduse (AvTS) peatükki 5<sup>1</sup> “andmekogud”. Peatükis sätestatud termini “andmekogu” legaaldefiniitsioon ei sisalda enam väljendit “käesoleva seaduse tähenduses”. HÕNTE § 18 lõike 6 kohaselt võib eeldada, et terminil “andmekogu” on vaid üks tähendus kõikide õigusaktide tähenduses.

Uue regulatsiooni kohaselt vastab termin “andmekogu” järgmistele kriteeriumitele:

- andmekogu sisaldab korrastatud andmeid;
- andmeid töödeldakse infosüsteemis;

---

<sup>13</sup> Karistusregistri seadus, RT I, 21.03.2011, 3 ... RT I, 30.12.2015, 17.

<sup>14</sup> Andmekogude seaduse eelnõu 79 SE III ME V. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).

<sup>15</sup> Andmekogude seadus, RT I 1997, 28, 423.

<sup>16</sup> Informatsiooni esitamise põhimõtted. TTÜ. Arvutivõrgus: [http://rlpa.ttu.ee/scratch/Scratch\\_20/Arvuk\\_P.html](http://rlpa.ttu.ee/scratch/Scratch_20/Arvuk_P.html) (29.03.2017).

<sup>17</sup> Oone, K. Andmekogude käsiraamat. Tallinn: Riigikantselei riigi infosüsteemide osakond, 1998, lk 18.

- andmekogu peab riik, kohalik omavalitsus, muu avalik-õiguslik isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik;
- andmekogu asutatakse ja kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises sätestatud ülesannete täitmiseks.

Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja 1027 SE kohaselt loobutakse uues regulatsioonis andmekogu termini laiendamisest mitteautomatiseeritud andmetöötlustega andmekogudele. Seega mõeldakse uues regulatsioonis andmekogude all selliseid andmekogusid, milles toimub andmete töötlemine vaid automatiseeritult infosüsteemis.<sup>18</sup> Kui 1995. aastal Riigikogule vastuvõtmiseks esitatud AKS seaduse eelnõu võttis kokku registrid ja andmebaasid terminiga andmekogu selleks, et mitte eristada andmetöötlust automatiseerituks ja mitteautomatiseerituks, siis 2008. aasta AvTS-i ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõus loobutakse täielikult mitteautomatiseeritud andmetöötlustest.

AKI andmekogu juhendi punktis 1.3 selgitatakse, et andmekogudes olevad andmed on osa avalikust teabest ja seetõttu kehtib andmekogudele AvTS § 3 lõikest 1 tulenev, mille kohaselt võivad andmed andmekogus olla peetud mistahes viisil ja jäädvustatud mistahes teabekandjale.<sup>19</sup> Kui andmekogu käsitleda avaliku teabe osana, siis ilmneb vastuolu uue regulatsiooniga. Kuna avalik teave võib olla jäädvustatud mis tahes teabekandjale, siis ei saa andmekogudes sisalduv avalik teave olla töödeldud vaid automatiseeritult.

Ilmneb, et kehtiva õiguse järgi on andmetöötluste automatiseeritus andmekogudes vaieldav, kuna osaliselt tuleb andmekogus olevaid andmeid tõlgendada kui osana avalikust teabest ja osaliselt tuleb AvTS eelnõu seletuskirja kohaselt seadust tõlgendada selliselt, et andmekogus töödeldakse andmeid vaid automatiseeritult. Käesolevas peatükis (1.1) lähtutakse seadusandja soovist loobuda andmete töötlemisest käsitsi ning seetõttu ei nähtu termini kujunemisloo tabelis (vt tabel 1) automatiseerituse vaieldavus.

---

<sup>18</sup> Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20s eadus> (25.03.2017).

<sup>19</sup> Andmekogude juhend. Tallinn: Andmekaitse inspeksioon, tnd.tr 2016, lk 4. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend.pdf) (30.03.2017).

Tabel 1. Termin "andmekogu" kujunemislugu<sup>20</sup>

Terminite kronoloogiline käsitlus seaduse eelnõudes		Termin	Termini määratlus	Andmetöötlus viis
1995	Riiklike registrite seaduse eelnõu 79 SE I	Riiklik register	Riiklik register on riiklike registrite seaduse mõistes Vabariigi Valitsuse poolt asutatud riigivõimu teostamiseks vajalik registriobjekti andmete struktureeritud kogum.	Käsitsi ja/või automatiseeritult
1996	Riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude seaduse eelnõu 79 SE II	Andmekogu	Andmekogu on riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude seaduse mõistes riigi või kohaliku omavalitsuse poolt riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude seaduse ja muude õigusaktide alusel peetav riigi ja/või kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajalike korrastatud andmete kogum.	Käsitsi ja/või automatiseeritult
1997	Andmekogude seaduse (AKS) eelnõu 79 SE III	Andmekogu	Andmekogu on AKS-i mõistes riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku või eraõigusliku isiku peetav korrastatud andmete kogum, mille pidamisel kasutatakse automatiseeritud andmetöötlust või mida peetakse käsitsi ja korrastatud vormidel, mis võimaldavad andmetega lihtsat tutvumist või nende mehaanilist töötlemist.	Käsitsi ja/või automatiseeritult
2007	Avaliku teabe seaduse (AvTS) ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE I	Andmekogu	Andmekogu on 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.	Automatiseeritult

<sup>20</sup> Riiklike registrite seaduse eelnõu 79 SE I; Riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude seaduse eelnõu 79 SE II; Andmekogude seaduse (AKS) eelnõu 79 SE III; Avaliku teabe seaduse (AvTS) ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE I. Autori koostatud tabel.

Analüüsid termini kujunemislugu leiab kinnitust, et termini “andmekogu” määratlus ja sisu on aja jooksul oluliselt muutunud. Varasemalt peetud riiklikke registreid, mis koosnesid registritest ja andmebaasidest, nimetatakse andmekogudeks ning terminiga “andmekogu” on hõlmatud aja jooksul nii andmete töötlemine kui ka käsitsi (vt tabel 1).

Termini “andmekogu” kronoloogilisest kujunemisloost nähtub veel, et hoolimata muutusest, loobuda mitteautomatiseeritud käsitlusest, jääb seaduses kasutatav termin “andmekogu” muutmata. Autor on seisukohal, et sellist muudatust oleks pidanud selgemalt põhjendada, miks on edasine termini “andmekogu” kasutamine sobilik. Üheks valikuks oleks seejuures olnud võtta kasutusele termin “infosüsteem” ning defineerida seaduse tähenduses infosüsteem ja infosüsteemis töödeldavad andmed.

Termini “andmekogu” kujunemisest ilmnevad ka praeguse regulatsiooni puudused ja ebamäärasused:

- 1) Kas termin “andmekogu” on andmekogude määratlemiseks asjakohane?
- 2) Kuidas määratleda AvTS-is § 43<sup>1</sup> lõike 1 legaaldefiniitsioonis sätestatud termin “infosüsteem”?
- 3) Kas terminid “andmekogu” ja “infosüsteem” on samased?
- 4) Kas terminid “andmekogu” ja “andmebaas” on samased?
- 5) Kas andmed andmekogudes avaliku teabe osana jäädvustatakse mis tahes andmekandjal?
- 6) Kas AvTS kehtestab andmetöötlemise andmekogudes automatiseeritult, poolautomatiseeritult ja/või mitteautomatiseeritult?
- 7) Kuidas realiseerub andmete riskikasutus, kui ilmneb, et andmeid andmekogus võib töödelda ka käsitsi?
- 8) Kuidas on seotud andmete väljastamine teenuse pakkumisega?

Esimese küsimuse vastuse annab magistritöös tehtavad järeldused töölopus. Võimalikke infosüsteemi definitsioone käsitletakse peatükis 1.4. Termin “andmekogu” võimalikke samaseid termineid analüüsitakse peatükis 2.1. Tõlgendamist puudutavat küsimust käsitletakse peatükkides 2.2, 2.3 ja 2.4. Andmete riskikasutatavust käsitletakse peatükis 2.4. Viimasele küsimusele otsitakse vastust peatükis 2.5.

## 1.2. Oskuskeel ja seaduse tõlgendamine

Mõistmist vahendatakse keele abil. Üldkeel ja oskuskeel on mõlemad kirjakeele osad. Oskuskeele eripäraks on seotus erialadega. Kui üldkeel on keel, mida kasutatakse igapäevaselt, siis oskuskeel on teaduslik – täpne ja neutraalne. Kuna oskuskeel on seotud erialadega, siis võib oskuskeelt nimetada ka erialakeeleks. Oskuskeele nimetusüksusteks on oskussõnad ehk terminid. Ühel terminil võib olla erinevatel erialadel eritähendused.<sup>21</sup> Erinevate erialade esindajad ei pruugi vallata erinevate erialade oskuskeeli aga ühesugusel määral, mis viitab nende vähesele multilektaalsele kompetentsile.<sup>22</sup> Nii on ka käesoleva töö puhul. See, mida tähendab termin “andmekogu” juristile ei tähenda sama IT-spetsialistile.

Õigusteadusele on omane kasutada õigusteaduse oskuskeelt ehk õiguskeelt ning seejuures õigusteadusele omaseid juriidilisi termineid. Oma olemuselt on õiguskeel pigem sarnane üldkeelele. Kuna õiguskeel on väljenduslikult rikas ja paindlik, siis seetõttu ka paratamatult ebatäpne.<sup>23</sup> Infotehnoloogilised terminid on tihedalt seotud matemaatikaga ja on üldjuhul täpsed ja kindlalt piiritletavad. Kuna seadusi koostavad eeskätt juristid, siis on seadused kirja pandud lähtudes õigusteaduslikest oskussõnadest. Selline lähenemine võib viia aga seaduse raskesti mõistmiseni ja tekib ebakõla taotletava ja saavutatava vahel.<sup>24</sup> Termin “andmekogu” määratlemisel on tekkinud analoogne ebakõla, kuna ühelt küljelt on riigil soov, et andmekogusid registreeritaks, siis teiselt küljelt ei teata praeguses olukorras, millistel juhtudel on tegemist andmekoguga.

Seetõttu ilmneb, et õigustloovad aktid saavad olla tõhusad vaid sellisel juhul, kui nende koostamisel kasutatakse nii õigusteaduse oskussõnavara, reguleeritavaid objekte käsitletavate teaduste oskussõnavara kui ka üldkeele sõnavara.<sup>25</sup> Kui neid kolme sõnavara ei eristata, on oht seadus ületerminologiseerida. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus iga eriala termin omandab seaduses uue tähenduse. Näiteks omandavad infotehnoloogia valdkonna terminid seadustes uued terminid ning tulemusena on kaks korda sama palju termineid. Seaduse täpsuse tagamiseks tuleb kõiki õigusteaduseväliseid objekte nimetada õigusaktides samade nimetustega, mida kasutatakse vastavas eriala teaduses.<sup>26</sup> Siit tuleneb, et kui terminile

---

<sup>21</sup> Erelt, T (toim). Eesti keele väljendusõpetus kõrgkoolidele. Tartu: Brookmill, 2007, lk 138.

<sup>22</sup> Mereste, U. Multilektaalse kompetentsi roll seaduste tõhususe tagamisel. – Juridica 1995/IX, lk 383.

<sup>23</sup> Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996, lk 133.

<sup>24</sup> Mereste, U. Multilektaalse kompetentsi roll seaduste tõhususe tagamisel. – Juridica 1995/IX, lk 383.

<sup>25</sup> Samas, lk 384.

<sup>26</sup> Samas, lk 385.

“andmekogu” on olemas termin infotehnoloogia valdkonnas, siis tuleb ka seaduses sama terminit kasutada. Kui seda reeglit järgida, siis võib näiteks AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 1 sätestatud “korrastatud andmete kogumit” nimetada andmebaasiks. Kuigi IKT valdkond eristab mõisteid andmebaas ja andmebaasisüsteem, siis on mugandunud sõnakasutus viinud selleni, et andmebaasi kasutatakse sageli andmebaasisüsteemi sünonüümina, kuigi sõnad tähistavad erisuguseid mõisteid. Seega on probleemid küll oskuskeelte kasutuse ja seaduse tekstide koostamisega kahesuunalised, kuid korrektsete eriala terminite kasutamine viib seaduse tekstide koostajad sätte eesmärgile lähemale.

Hea õigusloome on seotud ka õigusselguse põhimõttega. Õigusselguse põhimõtte on Euroopas üldtunnustatud. Enim pöörab sellele tähelepanu Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK). EIK praktika kohaselt loetakse inimõigused rikutuks, kui inimõigust piirav norm ei vasta õigusselguse põhimõttele.<sup>27</sup> Eesti õiguses tuleneb õigusselguse põhimõtte põhiseaduse (PS) § 13 lõikest 2.<sup>28</sup> Seaduse õigusselguse peavad tagama seadus teksti väljatöötajad.<sup>29</sup> Andmekogu legaaldefiniitsiooni kui normi adressaadiks on isikud, kes on kohustatud andmekogude regulatsiooni järgima. Kuigi HÕNTE § 15 lõike 2 kohaselt peab seaduskeel olema selge, ühetähenduslik ja täpne, on Riigikohus leidnud, et mitmetähenduslik või puudlik norm ei tähenda veel automaatselt õigusselgusetust. Õigusselgusetust ei ole, kui normitehniline puudus on ületatav normi tõlgendamise teel.<sup>30</sup> Kui “andmekogu” tõlgendamisel normitehnilist puudust ei tuvastata, on tegemist õigusselgusetusega. Tähenduse selgitamine tõlgendamise kaudu viib õnnestumisel mõistmiseni.<sup>31</sup>

Seetõttu on vaja AvTS-is sätestatud terminit “andmekogu” õigesti tõlgendada. “Õigusliku reguleerimise tabavus eeldab [...], et õiguslikud regulatsioonid oleksid adressaatidele arusaadavad.”<sup>32</sup> Teisisõnu ei saa seaduse erineval tõlgendamisel täidetud seaduse eesmärk. Seega peab “seadus olema arusaadav neile, kes temaga tegeleda tahavad.”<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> EIK lahendite ülevaade nr 231, 24-30.11.2014. Arvutivõrgus:

[https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtuudiste\\_nimekiri/4584](https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtuudiste_nimekiri/4584) (06.04.2017).

<sup>28</sup> Ernits, M. PS § 13. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee> (06.04.2017).

<sup>29</sup> Lõhmus, U. Õiguskeel 4/2015 “Põhiseaduslik õigusselguse põhimõtte”. Tallinn: Justiitsministeerium, 2015, lk 5. Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno\\_lohmus.\\_pohiseaduslik\\_oigusselguse\\_pohimote.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno_lohmus._pohiseaduslik_oigusselguse_pohimote.pdf) (06.04.2017).

<sup>30</sup> RKPJKo 3-4-1-4-01 p 17.

<sup>31</sup> Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996, lk 44.

<sup>32</sup> Merusk, K. (jt). Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999, lk 14.

<sup>33</sup> Taska, A. Õigusteaduse metodoloogia. Lund: 1978, lk 72; Merusk, K. (jt). Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999, lk 14.

Tõlgendus on alati keeleline ning ka tõlgendamise tulemus väljendatakse keele kaudu.<sup>34</sup> Normitehnilise puuduse ületamise eelduseks on “õige lahenduse” olemasolu kehtivas õiguses ning õigusnormi sisu ja mõtte selline selgus, et õigusnorm on rakendatav konkreetsetele elulistele asjaoludele.<sup>35</sup> Selleks, et nimetatud lahendus leida, tuleb esmalt seadust tõlgendada. Seega on tõlgenduse esemeks seaduse tekst ning käesoleval juhul on selleks AvTS.<sup>36</sup> Tõlgendamine kui tegevus on seadusteksti arusaadavaks muutmine. Selleks, et teada saada, kuidas AvTS-s kehtestatud terminit “andmekogu” mõista, tuleb tõlgendada selle legaldefiniitsiooni.

A. Aarnio liigitab tõlgendusargumendid seitsmesse rühma:

- 1) semantilised argumendid;
- 2) süntaktilised argumendid;
- 3) loogilised argumendid;
- 4) juriidilised argumendid;
- 5) objektiiv-teleoloogilised (teisisõnu ka reaalsed) argumendid, analoogia argumendid;
- 6) väärtused ja hinnangud ehk moraalsed seisukohad.<sup>37</sup>

R. Narits eristab tõlgendamise klassikalised viisid järgmiselt:

- 1) grammatiline tõlgendamine;
- 2) süstemaatilis-loogiline tõlgendamine;
- 3) ajalooline tõlgendamine;
- 4) objektiiv-teleoloogiline tõlgendamine (*ratio legis*).<sup>38</sup>

R. Narits eristab tõlgendamisteooriad kaheks: subjektiivseks ja objektiivseks.<sup>39</sup> Tõlgendades terminit “andmekogu” subjektiivselt, tuleb tähelepanu pöörata seaduse ajaloolisele mõttele, mida on soovinud väljendada seadusandja seaduseteksti väljatöötamise hetkel.<sup>40</sup> Subjektiivsus tuleneb seaduseteksti subjektiivsusest mitte tõlgendaja subjektiivsusest. Käesolevas töös on termini “andmekogu” ajaloolist mõtet analüüsitud peatükis 1.1, kus antakse ülevaade termini

---

<sup>34</sup> Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996, lk 128.

<sup>35</sup> Narits, R. Õiguse entsüklopeedia, 2.tnd. tr. Tallinn: Juura, 2007, lk 145.

<sup>36</sup> Samas, lk 152.

<sup>37</sup> Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996, lk 171.

<sup>38</sup> Narits, R. Õiguse entsüklopeedia, 2.tnd. tr. Tallinn: Juura, 2007, lk 152-161.

<sup>39</sup> Narits, R. Tõlgendamine: teadus või seadus? – Juridica 1994/IX, lk 228.

<sup>40</sup> Samas.

ajaloolisest kujunemisloost. Termin "andmekogu" kujunemisloost järeldub, milline on olnud seadusandja algne tahe termini sisustamisel.

Tõlgendades legaaldefiniitsiooni objektiivselt, tuleb tõlgendada kehtiva õiguse taht. Siin juures on olulised küsimused, millist eesmärki teenib norm ja milline on normi mõte.<sup>41</sup> Neid küsimusi analüüsitakse käesoleva töö peatükis 2.3. Kuna A. Aarnio järgi ei ole teoreetiliselt välistud erinevate tõlgendamisvõimaluste üheaegset esinemist, siis on teoreetiliselt võimalik, et AvTS-s kehtestatud legaaldefiniitsiooni "andmekogu" tõlgendamine võib erinevaid tõlgendamismeetodeid kasutades viia erinevate lahendusteni.

Legaaldefiniitsiooni keelefilosoofiline tõlgendamine on nii subjektiivse kui ka objektiivse tõlgendamismeetodi osa.<sup>42</sup> Andmekogu legaaldefiniitsiooni sõnasõnaliseks tõlgendamiseks tuleb analüüsida termini "andmekogu" üldtuntud ja termini kohta kasutatavaid definiitsioone ja analüüsida legaaldefiniitsiooni keeleliselt.<sup>43</sup> Riigikohus on seisukohal, et seaduse sätet tuleb esmalt tõlgendada grammatiliselt.<sup>44</sup> Samas ei saa piirduda vaid legaaldefiniitsiooni grammatilise tõlgendamisega. Riigikohus on leidnud, et kitsalt grammatilise tõlgendamisega piirdumisel võib jääda selgusetuks regulatsiooni tegelik eesmärk.<sup>45</sup> Ka Riigikohus on oma otsuses haldusasjas nr 3-3-1-10-03 asunud arvamusele, et tõlgendamisel tuleb kasutada kõiki tõlgendamismeetodeid. Seaduse menetlemisel arvesse võetud asjaolusid ei saa käsitleda primaarsetena, kuid seadusandja tahte arvestamata jätmisel satutaks regulatsiooni proportsionaalsuse hindamisel raskustesse.<sup>46</sup>

Termini "andmekogu" legaaldefiniitsiooni tõlgendatakse sõnasõnaliselt peatükis 2.2. Legaaldefiniitsiooni sisu lähtuvalt selle eesmärgist analüüsitakse peatükis 2.3 ja 2.4. Legaaldefiniitsiooni eesmärgi selgitamiseks kasutatakse lisaks seadusetekstile ja asjakohastele VV määrustele ka muid allikaid, sealhulgas seaduse- ja määruste eelnõude seletuskirju, AKI andmekogu juhendit ja IKT valdkonna praktikat.<sup>47</sup> Kuna termini "andmekogu" sisustamise kohta puudub õiguspraktika, siis õiguspraktikat käesolevas töös ei analüüsita.

---

<sup>41</sup> Narits, R. Tõlgendamine: teadus või seadus? – *Juridica* 1994/IX, lk 228

<sup>42</sup> Aarnio, A. *Õiguse tõlgendamise teooria*. Tallinn: Juura, 1996, lk 181.

<sup>43</sup> Saarmets, V. (Üld)tuntud ja tundmatu (ema)keel. – *Õiguskeel* nr 2011/2, lk 3. Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/virgo\\_saarmets.\\_uldtuntud\\_ja\\_tundmatu\\_emakeel.\\_2.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/virgo_saarmets._uldtuntud_ja_tundmatu_emakeel._2.pdf) (06.04.2017).

<sup>44</sup> RKKKo 27.05.2008, 3-3-1-24-08, p 12.

<sup>45</sup> RKKKo 03.06.2010, 3-1-1-42-10, p 7.

<sup>46</sup> RKKKo 17.03.2003, 3-3-1-10-03, p 27.

<sup>47</sup> Aarnio, A. *Õiguse tõlgendamise teooria*. Tallinn: Juura, 1996, lk-d 128-129.

Selleks, et termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni tõlgendamine viiks töös seatud eesmärgini, tuleb esmalt tuvastada, milles seisneb probleem AvTS § 43<sup>1</sup> lõikest 1 tuleneva normi sobivuse määratlemisega konkreetsete eluliste asjaolude suhtes. Andmekogu regulatsiooniga reguleeritava ala praktikas on esineda olukordi, kus legaaldefiniitsioonist tulenevatele kriteeriumitele vastavus on küll täidetud, kuid sisuliselt ei saa seda AvTS-i mõistes andmekoguna käsitleda. Selline andmekogu on näiteks meilisüsteem. Meilisüsteem on avalike ülesannete täitmiseks kasutatav infosüsteem, mille vahendusel vastatakse näiteks kodanike teabenõuetele. Selge on, et meilisüsteem on infosüsteemi, mis sisaldab andmeid, kuid mitte selline infosüsteem, mis vajaks liidestumist riigi infosüsteemiga, et võimaldada andmekogu andmete riskasutus. Ilmneb, et normi sobivuse määratlemisega konkreetsete eluliste asjaolude suhtes probleemkohaks võib olla termini ebatäpsus ja/või mitmetähenduslikkus.<sup>48</sup>

Termini tähendus võib olla mitmetähenduslik või ebatäpne sõltuvalt kontekstist. Lisaks võib semantiline ebamäärasus väljenduda termini lahtisuses ja/või nõrkuses ning seisneda semantilises mitmetähenduslikkuses aga ka arutamisevõimaluse esinemises.<sup>49</sup> Käesoleval juhul on põhjusi, miks andmekogu legaaldefiniitsioon ei ole ühetähenduslik, mitmeid. Esiteks seetõttu, et termin “andmekogu” ei ole tavapärane üldkasutatav väljend. Andmekogu ilma täpsema määratlusega tähendab üksnes kogu, mis on moodustunud andmetest. Teiseks seetõttu, et legaaldefiniitsioon sisaldab terminit “infosüsteem”, mille sisu seaduse tähenduses ei avata. Kolmandaks seetõttu, et legaaldefiniitsiooni kohaselt töödeldakse andmeid, kuid ei selgu, kas automatiseeritult, poolautomatiseeritult või mitteautomatiseeritult käsitsi. Ühe normiselguse puudusena on käsitlevat ka vastuolu esinemine. Selline vastuolu esineb ka AvTS-is. AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 1 koosmõjust § 43<sup>2</sup> lõikega 1, § 43<sup>3</sup> lõikega 3 ja § 43<sup>7</sup> lõikega 2 tuleneb, et andmekogu on tehniline kogu. AvTS § 43<sup>4</sup> lõike 1 koosmõjust § 3 lõikega 1 tuleneb, et andmekogu võib olla ka mittetehniline.

Normid peavad olema ühelt küljelt stabiilsed, et tagada seaduse kehtivus, teiselt küljelt aga teatud juhtudel piisavalt paindlikud, et reageerida uutele nõudmistele ja arengutele ühiskonnas.<sup>50</sup> Seaduse muudatused uute arengute reguleerimiseks võivad jätta muud senised olukorrad reguleerimata. Näiteks on võimalik, et termini “andmekogu” käsitlus töödelda andmeid vaid automatiseeritud kujul on olnud liialt rutakas. Alates 2008. aastast toimunu

---

<sup>48</sup> Samas, lk 134.

<sup>49</sup> Samas, lk-d 133-134.

<sup>50</sup> Samas, lk 23.

seadusmuudatus viia andmekogusid reguleerivad sätted AvTS-i ja käsitleda andmekogu andmeid vaid automatiseeritult jätab selgelt reguleerimata poolautomatiseeritud ja automatiseerimata andmetöötluste andmekogudes.

Seadusekeele ühetähenduslikkuse korral ei oleks õiguslikku tõlgendamist vaja. Näiteks asjaõigusseaduses on terminit “omand” kasutatud kolmes eritähenduses.<sup>51</sup> Terminit “andmekogu” ei ole küll AvTS-is eritähendustes kasutatud, kuid termini mitmeti mõistetavus paistab sellegipoolest välja. AvTS § 43<sup>3</sup> lõige 3 sätestab, et andmekogu tehniline dokumentatsioon kooskõlastatakse Riigi Infosüsteemide Ameti (RIA), AKI ja Statistikaametiga. Selgusetu on näiteks, kuidas saab andmekogule tehnilist dokumentatsiooni koostada, kui AKI andmekogude juhendi järgi tuleb termineid “andmekogu” ja “infosüsteem” tõlgendada mittetehnoloogiliseks lähtuvalt AvTS § 3 lõikest 1.<sup>52</sup> Ülevaade erinevatest terminiga “andmekogu” seonduvatest definitsioonidest, sealhulgas legaaldefinitsioonidest antakse peatükis 1.4. Termin “andmekogu” võimalikke samaseid termineid analüüsitakse peatükis 2.1.

Kuna AvTS-i tuleb oma töös kasutada nii juristil kui ka IT-spetsialistil, siis on oluline, et selles seaduses kasutatavad terminid oleksid neile mõlemale arusaadavad ja selged. Selleks, et seaduse säte oma eesmärki täidaks, tuleb eriala oskussõnu kasutada nende samades tähendustes ka õigusaktides. Selleks, et termini “andmekogu” legaaldefinitsiooni tõlgendamine viiks töös seatud eesmärgini, tuleb legaaldefinitsiooni tõlgendamisel kasutada võimalikult erinevaid tõlgendamismeetodeid, mitte piirduda vaid üksikute meetoditega. Käesolevas töös kasutatakse legaaldefinitsiooni tõlgendamiseks ajaloolisi argumente (peatükis 1.1), keelelisi argumente (peatükis 2.2) ja objektiiv-teleoloogilisi argumente (peatükis 2.3, 2.4 ja 2.5).

### 1.3. “Andmekogu” mõiste, termin ja definitsioon

Traditsiooniline filosoofia nimetab epistemoloogiliseks probleemiks küsimust, missugustel tingimustel me teame, et me millestki midagi teame.<sup>53</sup> Mõisteid väljendatakse keele abi, kuid alati ei pruugi keel ja mõtted kattuda.<sup>54</sup> Sel põhjusel tuleb eristada termini “andmekogu” legaaldefinitsiooni kui lauset ja selle lausega väljendatud mõtet. Praegusel juhul ei ole kindel,

---

<sup>51</sup> Mereste, U. Oskuskeel ja seaduste keeleline rüü. Artikleid ja lühiaurimus. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2000, lk-d 338-340.

<sup>52</sup> Andmekogude juhend. Tallinn: Andmekaitse inspeksioon, tnd.tr 2016, lk 4. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend.pdf) (10.04.2017).

<sup>53</sup> Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996, lk 35.

<sup>54</sup> Samas, lk 35.

kas IT-spetsialistid usuvad, et termin “andmekogu” on ebavajalik või nad tegelikult ka teavad, et termin “andmekogu” on ebavajalik. Teadmiseni jõutakse kahel juhul: 1) avastamise teel või 2) tõestamise teel. Teaduslikuks tõestamiseks on kolm viisi. Toetuda mõistusele ehk ratsionalismile, kogemusele ehk empirismile või mõlemale eeltoodule.<sup>55</sup>

Andmekogu mõiste on abstraktse mõtlemise vorm. Mõiste kaudu peegeldatakse esemeid ja nähtusi nende oluliste tunnuste, seoste ja suhete kaudu. Andmekogu mõiste sisu annab edasi andmekogu definitsioon ja andmekogu mahu liigitus. Mõiste “andmebaas” ise ei tähenda midagi, kui sellele tähendust ei omistata. Sõnadel on tähendused vaid siis, kui keegi need neile annab. Selleks, et mõisteid ja nende väljendusi mõista, tuleb keskenduda sõnade tähendusele.<sup>56</sup> Selleks, et teada saada, milline on mõiste andmekogu tähendus, tuleb tuvastada, milline objekt omab andmekogule omaseid tunnuseid.<sup>57</sup>

Mõiste on suhtlemise teel moodustunud kokkuleppeline abstraktne objekt, mis “esindab suhtluspartnerite lähedasi isiklikke mõisteid samade objektide, nähtuste, suhete jms kohta samade tunnuste alusel.”<sup>58</sup> Mõiste sisu eelduseks on suhtluspartnerite omavaheline mõistmine tajuda abstraktseid objekte sarnastena. Juristid ja IT-spetsialistid mõistaksid andmekogu mõistet ühesugusena, kui nad omistaksid mõistet samadele objektidele. Mõiste kasutuse üle ei ole võimalik vaielda, sest mõiste eksisteerib sellele omistatud keelelisest väljendist sõltumata. Õigem on küsida, kas tähendus, mille isik on terminile omistanud, on üldlevinud?<sup>59</sup>

Sõna “termin” tuleneb ladina keelsest sõnast *terminus*, mis tähendab eesti keeles piiri või lõpp-punkti.<sup>60</sup> Singulaartermin on igasugune objektile osutav keeleline väljend.<sup>61</sup> Termin ehk mõisteväljend on sõna või fraas, mis mõistet kokkuleppeliselt väljendab ja viitab selle mõistega haaratud objektidele.<sup>62</sup> Sõna “andmekogu” väljendab termini mõistet keeleliselt, kuid andmekogu võib tähistada erinevate sõnade või fraasidega.

---

<sup>55</sup> Samas, lk-d 35-42.

<sup>56</sup> Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 54.

<sup>57</sup> Samas, lk 60-61.

<sup>58</sup> Samas, lk 60.

<sup>59</sup> Samas, lk 61.

<sup>60</sup> Blackburn, S. Oxfordi filosoofialeksikon. Tallinn: Vagabund, 2002, art termin.

<sup>61</sup> Samas

<sup>62</sup> Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 60.

Termin “andmekogu” üldkasutatava keele tähenduses tähendab kogumit andmeid, kuni sellele ei omandata spetsiifilisemat tähendust. Sõna tähendus sõltub subjektist, kes mõistet vaatleb ning tegemist võibki olla erinevate mõistetega erinevate subjektide jaoks.<sup>63</sup> Käesoleval juhul on selline subjektide erisus tekkinud IT-spetsialistide ja juristide vahel. Ühel juhul võib jõuda arusaamisele, et terminit “andmekogu” võib mõista ka kui avalik-õigusliku andmebaasina.<sup>64</sup> Seadusandja algne eesmärk on olnud aga kitsam ja terminit “andmekogu” tuleks seaduseelnõu kohaselt käsitleda pigem kui arvutisüsteemil põhineva infosüsteemina. Andmetöötlus on infotöötluse osa, kuid andmetöötlus ei ole infotöötlus. Andmetöötluse ja infotöötluse erinevust vaata peatükis 1.4.

Eristada tuleb nii mõiste sisu ja mahtu, kui ka termini sisu ja mahtu.<sup>65</sup> Lubatud on mõistepõhine ja terminipõhine lähenemine, kuid mõistete ja terminite samastamine ei ole lubatud.<sup>66</sup> Mõistete eristamisel on pigem levinud mõistepõhine lähenemine. Käesolevas magistritöös kasutatakse võrdluse esitamiseks E. Kasaku lähenemisviisi. Terminit kui üldkasutatava keelelise väljendi analüüsimisel võetakse aluseks termin ehk terminipõhine lähenemine. Terminipõhises lähenemises on mõiste kokkuleppeline mõiste, termin on mõistet väljendav sõna ja erialatermin on oskussõna. Termin võib olla ühe- või mitmetähenduslik. Erinevaid sõnu, mis tähistavad samasid mõisteid, nimetatakse sünonüümideks ning samakujulisi sõnu, mis tähistavad erinevaid mõisteid, nimetatakse homonüümideks (nt sõna “tee”).<sup>67</sup> Samakujulisi, kuid eritähenduslikke sõnu nimetatakse paronüümideks (nt tõestamine, tõendamine).<sup>68</sup>

Terminipõhises lähenemises eristatakse terminil “andmekogu”:

- termini sisu = tunnuste summa ehk kriteerium (tunnuste komplekt), kriteeriumile vastates saab määrata objekti kuuluvust termini hulka, termini sisu on ka termini tähendus;
- termini mahtu = objektide summa ehk esemete ja nähtuste hulk, millele see termin rakendub.

---

<sup>63</sup> Samas, 2014, lk 55.

<sup>64</sup> Rosentau, M. MEMO: Andmed, andmebaas, andmekogu, infosüsteem Eesti ja EL õiguses. Koopia autori valduses.

<sup>65</sup> Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 69.

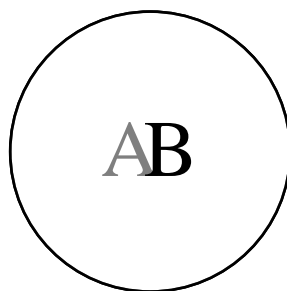
<sup>66</sup> Samas, lk 70.

<sup>67</sup> Samas, lk 65.

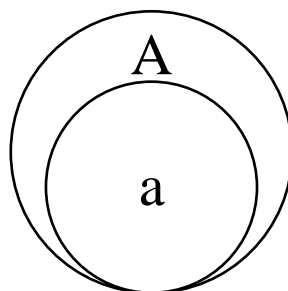
<sup>68</sup> Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Juura, 1997, lk 96; Eesti Entsüklopeedia, 7. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1994, art paronüümid.

Termini “andmekogu” sisu ja mahu vahel kehtib pöördvõrdeline seos: sisu kasvades maht väheneb ning sisu kahanedes maht suureneb.<sup>69</sup> Termin “andmekogu” loetakse selgeks, kui sellel on kindlad piirid, mille järgi objekt, kas kuulub või ei kuulu termini hulka. Vastandlikus olukorras on termin kahemõtteline või mitmetähenduslik ning termini maht on ebaselge. Terminid on sisu võrdlemisel kas võrreldavad või võrreldamatud, misjuures jagunevad võrreldavad terminid omakorda mahu järgi ühitatavateks ja ühitamatuteks. Termineid on võimalik võrrelda ka ilma mõiste sisu võrdlemiseta. Sellisel juhul tuleb termineid võrrelda terminite ühise kriteeriumi ehk tunnuse või tunnuste kogumi alusel.<sup>70</sup>

Terminite mahtude vahelisi suhteid kujutatakse graafiliselt Euleri ringide abil.<sup>71</sup> Termini mahu alusel eristatakse terminite omavahelised suhted: samasussuhteks (vt joonis 1), alluvussuhteks (vt joonis 2), ristlevussuhteks (vt joonis 3) ja kaasalluvussuhteks (vt joonis 4).<sup>72</sup>



Joonis 1. Samasussuhe (A ja B on mahult samad)<sup>73</sup>



Joonis 2. Alluvussuhe (A katab a mahu)<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 71; Meos, I. Loogika argumentatsioon mõtlemiskultuur. Tallinn: Koolibri, 2003, lk 16.

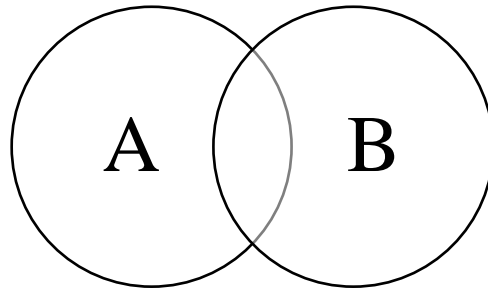
<sup>70</sup> Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 76.

<sup>71</sup> Samas, lk 84.

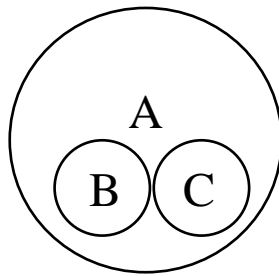
<sup>72</sup> Aarna, A (toim), jt. EN entsüklopeedia. Valgus: Tallinn, 1973, lk 266.

<sup>73</sup> Samas. Autori kohandatud joonis.

<sup>74</sup> Samas. Autori kohandatud joonis.



Joonis 3. Ristlevussuhe (A ja B maht ühtib osaliselt)<sup>75</sup>



Joonis 4. Kaasalluvussuhe (mahult on A allutav, B ja C on kaasalluvad)<sup>76</sup>

Termineid nimetatakse kaasalluvateks, kui mõlemad terminid alluvad ühele sooterminile. Kaasalluvad terminid võivad olla nii ühitamatud kui ristuvad. Nii alluvussuhtes kui kaasalluvussuhtes nimetatakse allutavat terminit sooterminiks ja alluvat terminit liigiterminiks. Termin “andmekogu” puhul on sooterminiks kogu, mille liigiterminiks on andmekogu, sest ta on teatud liiki kogu paljude kogude seas. Ka andmebaas on teatud liiki kogu. Juhul kui andmekogu ja andmebaas haaravad ühiseid objekte, siis on mõni andmekogu andmebaas, kuid mitte kõik andmekogud ei ole andmebaasid. See tähendab, et andmekogu ja andmebaas alluvad mõlemad kogu sootermini alla ning on omavahel ristlevussuhtes. Täpsemalt analüüsitakse andmebaasi ja andmekogu samasust sisu ja mahu alusel peatükis 2.1.<sup>77</sup>

Termini sisu analüüsimisel jaotatakse terminid üldisematesse klassidesse, mis omakorda kirjeldatakse.<sup>78</sup> Termin omaduste alusel saab selgeks, millisesse klassi termin liigitub.

<sup>75</sup> Samas. Autori kohandatud joonis.

<sup>76</sup> Samas. Autori kohandatud joonis.

<sup>77</sup> Aarna, A (toim), jt. EN entsüklopeedia. Valgus: Tallinn, 1973, lk 266; Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 87-88.

<sup>78</sup> Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 91.

Liigitumine võib sõltuda ka subjektist, kes terminit kasutab. Näiteks on novell raamat. Kuid kui subjekti jaoks ei kvalifitseeru väiksemahulised kirjandusteosed raamatuteks, siis järeldub, et novell ei kvalifitseeru subjekti jaoks raamatuks. Seega sõltub termini sisu sellest, millist mõistet terminiga tähistada tahetakse. Nii tekib olukord, kus ühel terminil võib olla mitu mõistet. Nii ka IT-spetsialistide ja juristide jaoks. Ühelt küljelt on termin “andmekogu” lähtuvalt AvTS-i regulatsioonist termin, mille asemel võiks kasutada hoopis tehnilisemat terminit “infosüsteem”, teiselt küljelt on termin “andmekogu” lähtuvalt üldkeelest abstraktne termin, mis koosneb teatud andmete koosseisust ja ei eelda tehnoloogilisust.

Analüüsid terminit “andmekogu” lähtuvalt mahust ja sisust järeldub, et andmekogu on:

- üldtermin;
- koondav termin (registreerida tuleb kõiki võimalikke andmekogusid, mitte ainult neid, mis on juba RIHA-s registreeritud);
- mittetühi termin;
- suhteline termin (sellepärast, et termin sõltub kogumis sisalduvatest andmetest);
- konkreetne termin (sellepärast, et andmekogu omaduste hulk on vaieldav, kuna termin võib olla ka lisaks tehnilisele ka abstraktne kogu);
- positiivne termin;
- esmase intentsiooniga.<sup>79</sup>

Termini mitmeti mõistetavuse vältimiseks kasutatakse defineerimist. Definiitsioon täpsustab termini sisu ja mahtu. Termini definiitsioon (termini määratlus) on termini sisu selge ja lühike esitamine teiste terminite kaudu ja/või termini mahu fikseerimine mahtu kuuluvate objektidega (objektide loetelu võib anda avatud või kinnise loeteluna.<sup>80</sup>

Eeltoodust nähtub, et termini “andmekogu” maht on vaieldavad seetõttu, et termini sisu ei ole suudetud teiste terminite kaudu arusaadavalt selgitada ning AvTS-is ei ole esitatud ka objektide näitlikustatud loetelu. Seaduse sätte selguse, kasutatavuse ja tabavuse tagamiseks peavad legaldefiniitsioonid kirjeldama termineid nii täpselt kui vajalik ja nii üldiselt kui võimalik. Hea seadus ei lange liigsetesse detailidesse, kuid on piisav, et reguleerida soovitud. Seetõttu on defineerimisel termini “andmekogu” legaldefiniitsiooni tõlgendamisel oluline osa.

---

<sup>79</sup> Samas, lk-d 92-97.

<sup>80</sup> Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 99.

Termini “andmekogu” legaaldefiniitsioon on adekvaatne kui definiitsioon:

- ei sisaldada ringdefiniitsiooni (termini seletust *idem per idem*);
- on võimalikult selge;
- on võimalikult lühike;
- on võimalikult ühetähenduslik;
- on positiivse termini puhul jaatav;
- sisaldab liigierisusi sisaldamisel liigile omaseid tunnuseid.<sup>81</sup>

Kui terminit ei ole võimalik klassikaliselt defineerida, kasutatakse termini sõnastamiseks vabas vormis kirjeldamist.<sup>82</sup> Sisu kirjeldamisel esitatakse lähim sootermin ning seejärel kõik olulised liigiterminid.<sup>83</sup> Mahu kirjeldamiseks kasutatakse üldjuhul loetelusid.<sup>84</sup>

Analüüsid “andmekogu” legaaldefiniitsiooni järel, et hästi on õnnestunud määratleda kelle infosüsteemis töödeldavad andmed korrastatud andmete kogumina asuvad. Samamoodi on õnnestunud kirjeldada, millisel alusel sätestatud ülesannete täitmiseks korrastatud andmete kogum asutatakse või kasutatakse. Kuid legaaldefiniitsioon ei vasta kõikidele definiitsioonile esitatavatele reeglitele.

Esiteks sätestab AvTS § 43<sup>1</sup> lõige 1, et andmekogu on korrastatud andmete kogum, andes seejuures juhise, et kogum asutatakse seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. On vähetõenäoline, et riigi poolt hallatavates infosüsteemides on andmeid, mille töötlemiseks puudub seaduslik alus või andmeid kasutatakse ülesannete, mida seadusest ei tulene, täitmiseks. Kui eraõigust iseloomustab dispositiivsus – kõik, mis ei ole keelatud on lubatud, siis avalikus halduses saab riik toimida vaid seaduse alusel ja iga toiming, mida riik teeb, peab tuginema seaduslikule alusele.

Teiseks järel, et termin “andmekogu” katab ära kõik riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemid ja nendes olevad andmekoosseisud. Ent juristid ja IT-spetsialistid on ühel meelel, et meilisüsteem ei ole AvTS-i mõistes andmekogu, kuid meilisüsteem vastab oma tunnustelt legaaldefiniitsioonile.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Samas.

<sup>82</sup> Samas, lk-d 98-107.

<sup>83</sup> Samas, lk-d 98-107.

<sup>84</sup> Merusk, K jt. (Mõttus, A.) Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999, lk 155.

<sup>85</sup> Suuline teade. RIA kärajad, 21.02.2017.

Meilisüsteemi võib käsitleda kui infosüsteemi, kus hoitakse andmeid. Meilisüsteem on loodud asutuse igapäevaseks töö tegemiseks ning on vajalik seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Näiteks vastates kodaniku teabenõudele e-posti teel. Kuna kehtib reegel, et sisu kahanedes objektide maht kasvab, siis järeldub siit omakorda, et termin “andmekogu” sisult on väike, kuid mahult suur sisaldades liigseid objekte, mida ei ole tahetud AvTS-s sätestatud andmekogu legaaldefiniitsiooniga hõlmata.

Kolmandaks sisaldab legaaldefiniitsioon terminit “infosüsteem”, millel puudub AvTS-i tähenduses legaaldefiniitsioon. Sellest tulenevalt on legaaldefiniitsioon liiga avar, kuid ka mitmetähenduslik. Infosüsteemi mõiste omab spetsiifilist tähendust infotehnoloogilises terminoloogias. AvTS-st ei tulene, kas infosüsteemi määratlus piirub arvutisüsteemidel põhinevate infosüsteemidega või tuleb infosüsteemi terminit mõista laiemalt. Järeldub, et AvTS-s sätestatud termini “andmekogu” legaaldefiniitsioon on olenemata pikast kirjeldusest sisult liiga väike, mahult liiga suur ning olles seega mitmetähenduslik.

#### 1.4. Andmekoguga seonduvate terminite definiitsioonid

Mõiste on teadmusüksus, mitte sõnavaraüksus.<sup>86</sup> Teadmusüksuse moodustavad tunnuste kombinatsioon või hulk mõistele omaseid põhitunnuseid.<sup>87</sup> Ühed samad mõisted võivad omada erinevaid keelelisi väljendeid ehk termineid ja termineid kirjeldavaid definiitsioone. Defineerimine on teadmusüksuse moodustanud tunnuste kombinatsiooni kirjeldamine. Mõiste täielikuks mõistmiseks tuleb analüüsida mõisteid kirjeldavate terminite järgmisi definiitsioone:

1) terminiga “andmekogu” seonduvad infotehnoloogilised terminid ja nende definiitsioonid:

- Andmebaas 1 (ingl k. *Database*) – kogum andmeid koos neid andmeid kirjeldavate metaandmetega ehk korrastatud andmete kogum.<sup>88</sup>

Operatsioonisüsteemi jaoks on andmebaas fail või kogum faile.

---

<sup>86</sup> Erelt, T. Terminõpetus. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2007, lk 44.

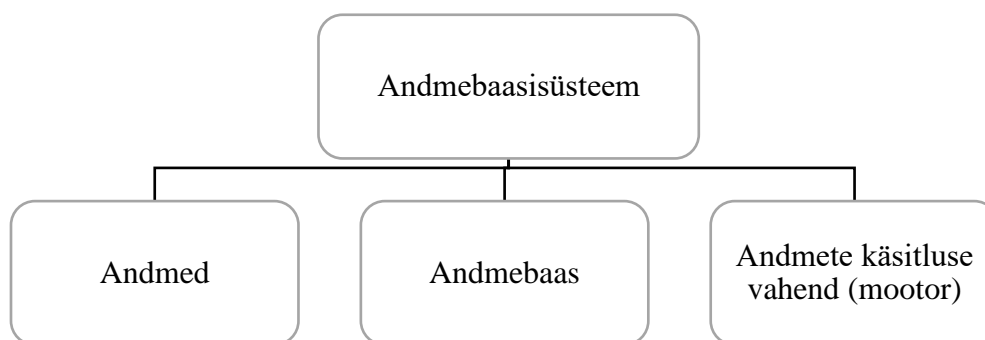
<sup>87</sup> Samas.

<sup>88</sup> Raspe, P. Kursus “Andmebaasisüsteemide alused”. Tallinn: IT Kolledž, ptk 3.1. Arvutivõrgus: [http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20\(I%20245\)%20AB-de%20alused/](http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20(I%20245)%20AB-de%20alused/) (30.03.2017).

- Andmebaas 2 (ingl k. *Database*) – andmete kogu, korraldatud vastavalt konseptuaalstruktuurile, mis kirjeldab nende andmete omadusi ning neile vastavate olemite vahelisi seoseid, toetades üht või mitut rakendusala.<sup>89</sup>

Olemiks (andme kirjeldus) on suvaline konkreetne või abstraktne asi, mis eksisteerib, eksisteeris või võiks eksisteerida, sealhulgas nende asjade ühendused. Olem ise eksisteerib sõltumata sellest, kas ta kohta on andmeid või mitte. Olemiks on näiteks isik, sündmus, protsess, idee jne. Andmete all mõeldakse informatsiooni taastõlgendatavat esitust formaliseeritud kujul, mis sobib edastuseks, tõlgenduseks või töötluks. Andmeid võivad töödelda inimesed või automaatsed vahendid.<sup>90</sup>

- Andmebaasisüsteem (ingl. k *Database system*) – koosneb andmetest ja nende kirjeldustest (andmebaasist) ning andmete käsitlemise vahendist ehk süsteemist (vt joonis 5).<sup>91</sup>



Joonis 5. Andmebaasisüsteem<sup>92</sup>

- Infosüsteem (ingl k *Information System*) – kontseptuaalskeem, infobaas ja infoprotsessor, mis koos moodustavad informatsiooni säilitamise ja manipuleerimise süsteemi (vt joonis 6).<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Eesti standard EVS-ISO/IEC 2382. Infotehnoloogia. Sõnastik. Arvutivõrgus: <http://www.keelevaab.ee/dict/speciality/itstandard/> (10.04.2017).

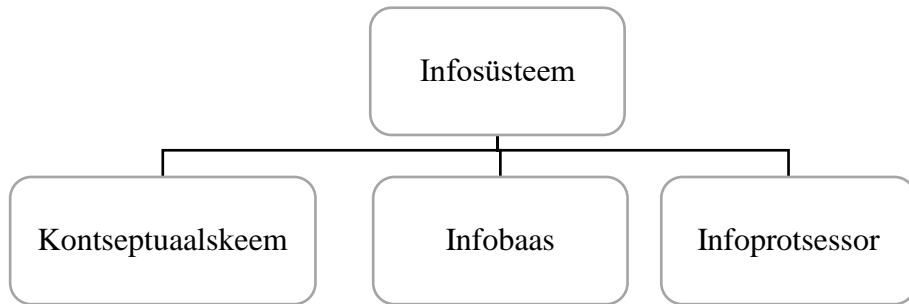
<sup>90</sup> Samas

<sup>91</sup> Rospel, P. Kursus “Andmebaasisüsteemide alused”. Tallinn: IT Kolledž, ptk 3.1. Arvutivõrgus: [http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20\(I%20245\)%20AB-de%20alused/](http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20(I%20245)%20AB-de%20alused/) (05.04.2017).

<sup>92</sup> Rospel, P. Kursus “Andmebaasisüsteemide alused”. Tallinn: IT Kolledž, ptk 3.1. Arvutivõrgus: [http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20\(I%20245\)%20AB-de%20alused/](http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20(I%20245)%20AB-de%20alused/) (05.04.2017). Autori koostatud joonis.

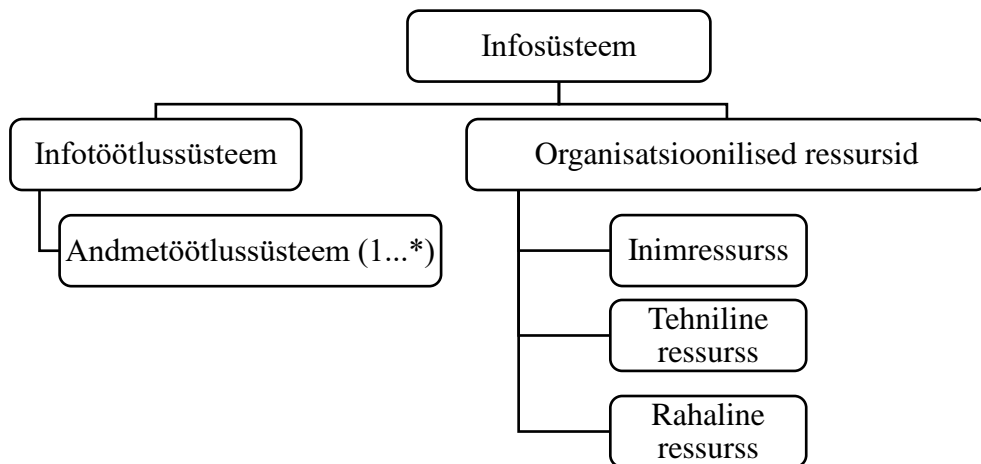
<sup>93</sup> Eesti standard EVS-ISO/IEC 2382. Infotehnoloogia. Sõnastik. Arvutivõrgus: <http://www.keelevaab.ee/dict/speciality/itstandard/> (10.04.2017).

Kontseptuaalskeem on mingisuguse käsitusvalla kohta kehtivaid tarvilikke propositsioone väljendavate lausete kooskõlaline kogum. Infobaas on omavahel ja kontseptuaalskeemiga kooskõlas olevate lausete kogum, mis väljendab konkreetse olemkonna puhul kehtivaid propositsioone.<sup>94</sup>



Joonis 6. Infosüsteem<sup>95</sup>

- Infosüsteem 2 (ingl k. *Information System*) – informatsiooni andev ja jaotav infotöötlussüsteem koos juurdekuuluvate organisatsiooniliste ressurssidega, sealhulgas inim- ja tehniliste ja rahaliste ressurssidega (vt joonis 7).<sup>96</sup>



Joonis 7. Infosüsteem 2<sup>97</sup>

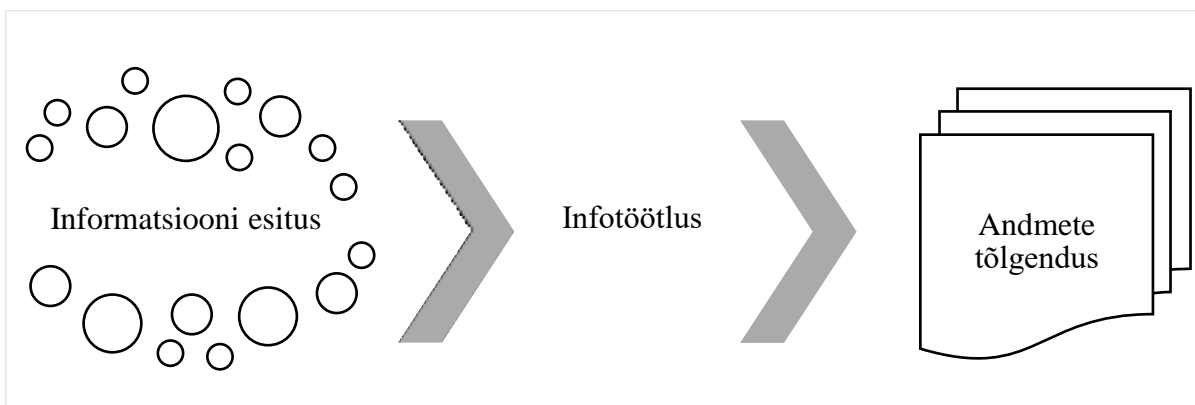
<sup>94</sup> Samas.

<sup>95</sup> Samas. Autori koostatud joonis.

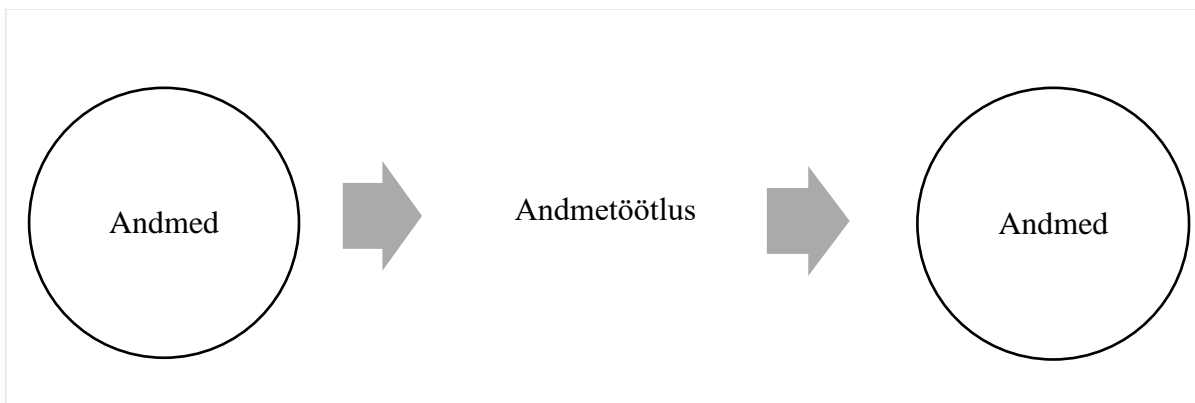
<sup>96</sup> Samas.

<sup>97</sup> Samas. Autori koostatud joonis.

Infotötlussüsteem on üks või mitu andmetötlussüsteemi ja seadet, mis sooritavad infotötlust. Andmetötlussüsteem on sama, mis arvutisüsteem ning see koosneb arvutist, välisseadmetest ja tarkvarast, mis sooritavad andmetötlust. See tähendab, et andmetötlussüsteem on osa infotötlussüsteemist. Andmetöötlus on andmete automaatne süstemaatiline operatsioonide tegemine. Terminit andmetöötlus ja infotöötlus ei tohi kasutada sünonüümidena (vt joonis 8 ja joonis 9).



Joonis 8. Infotöötlus<sup>98</sup>



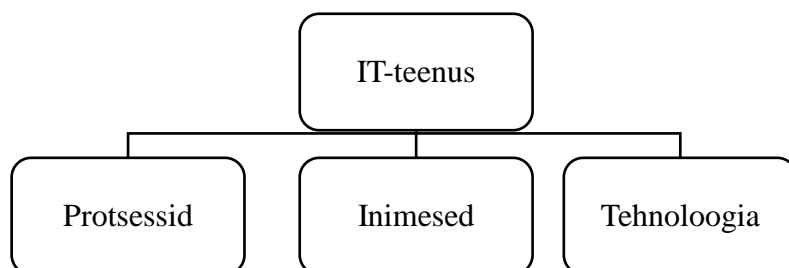
Joonis 9. Andmetöötlus<sup>99</sup>

Joonistelt 8 ja 9 tuleneb, miks infosüsteemi ei saa kasutada andmebaasisüsteemi sünonüümina. Andmebaasisüsteem on osa infosüsteemist. Selleks, et infot saaks töödelda, toimub taustal andmete töötlemine, mis toetab infotötluse protsessi.

<sup>98</sup> Eesti standard EVS-ISO/IEC 2382. Infotehnoloogia. Sõnastik. Arvutivõrgus: <http://www.keeleeveeb.ee/dict/speciality/itstandard/> (10.04.2017). Autori koostatud joonis.

<sup>99</sup> Eesti standard EVS-ISO/IEC 2382. Infotehnoloogia. Sõnastik. Arvutivõrgus: <http://www.keeleeveeb.ee/dict/speciality/itstandard/> (10.04.2017). Autori koostatud joonis.

- IT-teenus (ingl k. *IT Service*) – IT teenuseosutaja poolt ühele või mitmele kliendile osutatav teenus. IT-teenus kasutab infotehnoloogiat ning toetab kliendi äriprotsesse. IT-teenuse moodustavad inimeste, protsesside ja tehnoloogia kombinatsioon (vt joonis 10).<sup>100</sup>

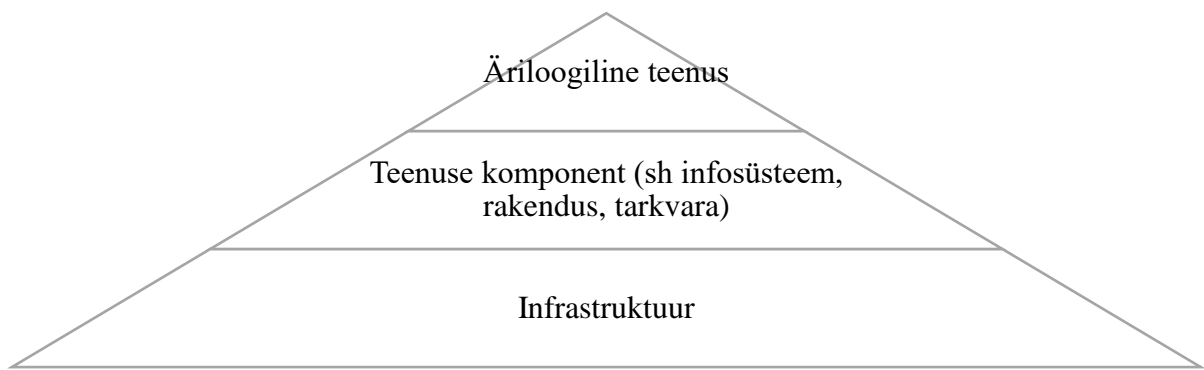


Joonis 10. IT-teenus

IT-teenus jaotub hierarhiliselt kolme struktuuri kihti (vt joonis 11): ärioloogiline teenus (ingl k. *Business Service*), teenuse rakendus või ka teenuse komponent (ingl k. *Application*) ja infrastruktuuri kiht (ingl k. *Infrastructure*). Üks infosüsteem võib sisaldada mitut ärioloogilist teenust. Sõltuvus võib olla ka vastupidine, ühe teenuse pakkumiseks kasutatakse mitut infosüsteemi. Selline olukord võib tekkida, kui erinevate infosüsteemide andmebaasid vahetavad omavahel andmeid. Infrastruktuur võib samuti teenindada mitut infosüsteemi. Definitsioonis sisalduv äriprotsess ei ole seotud ettevõtlusega. IT valdkond jaotab nõuded teenusele, kas IT-tehniliseks või äriliseks. Äri ehk äripool on ettevõtte või organisatsioon, mis koosneb mitmest üksusest ja ITSM-i kontekstis kuuluvad äri alla peale ettevõtete ka avalik sektor.<sup>101</sup> Seetõttu võib äriprotsessi all mõista ka avaliku sektori toimimise protsesse.

<sup>100</sup> Raup, A. ITIL sõnastik. Arvutivõrgus: <https://itsmf.ee/itil-sonastik/> (05.04.2017).

<sup>101</sup> Raup, A. ITIL sõnastik. Arvutivõrgus: <https://itsmf.ee/itil-sonastik/> (05.04.2017).



Joonis 11. Teenuse struktuur<sup>102</sup>

- Teenus (ingl k. *Service*) – väärtuse pakkumine klientidele võimaldades neil saavutada lõpptulemusi spetsiifilisi kulusid ja riske kandmata.<sup>103</sup>

Üldlevinud teenuse definitsioon sõltumata erialast on väärtuse pakkumine kliendile, ülejäänud definitsiooni kirjeldus sõltub teenuse spetsiifikast ja teenuse ärioloogikast.

2) õigusaktidest pärinevad terminiga “andmekogu” seonduvad legaaldefiniitsioonid:

- Andmebaas 3 (ingl k. *Database*) – seaduse (AutÕS) tähenduses on süstemaatiliselt või meetoodiliselt korrastatud iseseisvate teoste, andmete või muu materjali kogu, mis on individuaalselt kättesaadav elektrooniliselt või muude vahendite abil. Andmebaasi mõiste ei hõlma selle tegemiseks ega käivitamiseks vajaminevat arvutiprogrammi.<sup>104</sup>
- Andmekogu (ingl k. *Collection of Data*) – 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.<sup>105</sup>

Peatükis 1.1 ilmnes, et on ebaselge, kuidas tõlgendada legaaldefiniitsioonis sisalduvat terminit “infosüsteem”. Andmekaitse inspeksiooni (AKI) juhendis (AKI andekogude juhend)

<sup>102</sup> ITIL Best Management Practice. ITIL Service Strategy. London: TSO, 2011, lk 170. Autori koostatud joonis.

<sup>103</sup> Raup, A. ITIL sõnastik. Arvutivõrgus: <https://itsmf.ee/itil-sonastik/> (05.04.2017).

<sup>104</sup> AutÕS § 4 lg 3 p 22.

<sup>105</sup> AvTS § 43<sup>1</sup> lg 1.

andmekogude kohta on antud juhised, et “infosüsteem” on tehniline, mitte õiguslik termin.<sup>106</sup> AKI on täpsustanud, et infosüsteemiks võib olla ka näiteks esitlusslaidid. Lähtuvalt infosüsteemi määratlustest ei pea selline väide paika, kuna esitlusslaidi failil puudub võimekus andmeid automatiseeritult taasesitada. Väite mittepaikapidavust kinnitab ka seaduseandja soov käsitleda andmekogude andmetöötlust automatiseeritult. Automatiseeritud andmetöötlus tähendab inimese vahetu osavõtuta toimivat andmetöötlust.<sup>107</sup> Esitlusslaidi tehniline võimekus piirdub vaid inimese vahetu osavõtuga andmete taasesitamisega.

- Andmete kogum (ingl k. *Filing System*) – isikuandmete igasugune korrastatud kogum, millest võib andmeid leida teatavate kriteeriumide põhjal, olenemata sellest, kas kõnealune andmete kogum on funktsionaalsel või geograafilisel põhimõttel tsentraliseeritud, detsentraliseeritud või hajutatud.<sup>108</sup>
- Infosüsteem 3 (ingl k. *Information System*) – andmeid töötlev, salvestav või edastav tehniline süsteem koos tema normaalseks talituseks vajalike vahendite, ressursside ja protsessidega.<sup>109</sup>
- Infoühiskonna teenus (ingl k. *Information Society Service*) – infoühiskonna iga teenus ehk kõik vahemaa tagant elektroonilisel teel ja teenusesaaja isikliku taotluse alusel ning tavaliselt tasu eest osutatavad teenused.<sup>110</sup>
- Isikuandmete kataloog (ingl k. *Personal Data Filing System*) – kõik isikuandmete korrastatud kogumid, millest võib andmeid saada teatavate kriteeriumide põhjal, olenemata sellest, kas see on automatiseeritud või mitte, näiteks kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, kohandamine või muutmine, väljavõtete tegemine, päringu teostamine, kasutamine, üleandmine, levitamine või muul moel avaldamine, ühitamine või ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> Andmekogude juhend. Tallinn: Andmekaitse inspeksioon, tnd.tr 2016, lk 3. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend.pdf) (30.03.2017).

<sup>107</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat (EKSS). Arvutivõrgus: <https://www.eki.ee/dict/ekss/> (04.04.2017).

<sup>108</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 määrus (EL) nr 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 119, 4.5.2016, art 4 p 6. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ET> (25.03.2017).

<sup>109</sup> Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määrus nr 252 “Infosüsteemide turvameetmete süsteem”, § 3 lg 1 p 4, RT I 2007, 71, 440.

<sup>110</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 09.09.2015 direktiiv EL 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (kodifitseeritud tekst) – ELT L 241, 17.09.2015, art 1 p b. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L1535&from=ET> (06.04.17)

<sup>111</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25.10.1995 direktiiv nr 95/46/EÜ, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta – ELT L 281, 23.11.1995, art 2 p b. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046&from=et>

- Otsene avalik teenus (ingl k. *Direct Public Service*) – teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust.<sup>112</sup>
- Teenus (ingl k. *Service*) – on otsene avalik teenus ja tugiteenus.<sup>113</sup>

3) muud üldkeelest pärinevad terminiga “andmekogu” seonduvad definitsioonid:

- Andmebaas 4 (saksa k. *Datenbank*) – keskselt hallatud süsteem suurte hulkade andmete talletamiseks, kus kogutakse ühtlasi ka suurte hulkade andmete vahelisi suhteid. Andmeid talletatakse sellisel viisil, et arvuti vahendusel toimuks andmete taasesitamine võimalikult optimaalse ajaga.<sup>114</sup>
- Andmebaas 5 (inglise k. *Database*) – programmiliste, keeleliste, organisatsiooniliste ja tehniliste vahendite süsteem andmete tsentraliseeritud kogumiseks ning kasutamiseks. Andmebaasi loomiseks ning korrastamiseks vajalike keeleliste ja programmiliste vahendite komplekti nimetatakse andmebaasi juhtimissüsteemiks.<sup>115</sup>
- Avalik teenus (ingl k. *Public Service*, MKM ATKRR) – avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatav teenus, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasnevate kohustuste täitmisele või põhiõiguste ja –vabaduste ning huvide kaitsmisele.<sup>116</sup>

Riigikontroll jagab avalikud teenused:

1. soodustavate haldusaktide andmiseks ning kohustuste täitmiseks ja õiguste kasutamiseks keskkonna loomiseks;
2. ehtsate avalike teenuste pakkumiseks (arstiabi, vee- ja energivarustus jne).<sup>117</sup>

<sup>112</sup> Vabariigi Valitsuse määruse 20.03.2017 eelnõu “Teenuste korraldamine teabehalduse alused” § 2 lg 2. Arvutivõrgus: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/6bcb7e05-bf09-444a-817e-3389d2a410b8> (05.04.2017).

<sup>113</sup> Vabariigi Valitsuse määruse 20.03.2017 eelnõu “Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” § 2 lg 1. Arvutivõrgus: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/e0e969c6-4e9f-4d95-952f-69a447623a2b> (24.04.2017).

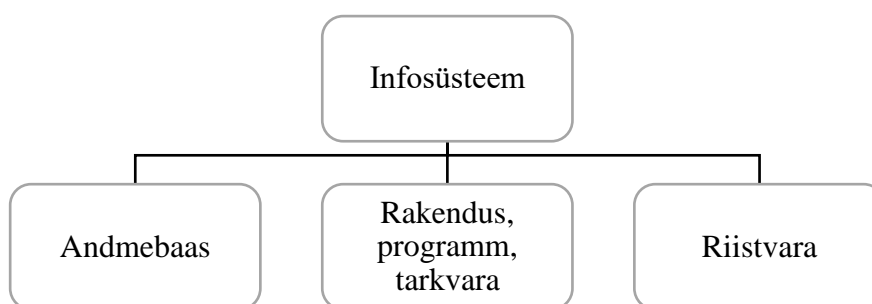
<sup>114</sup> Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden, 5.Band (COT-DR). Mannheim, F.A Brockhaus, 1988, art *Datenbank*.

<sup>115</sup> Eesti Nõukogude Entsüklopeedia 1.kõide (A-CENT). Tallinn: Valgus, 1985, lk 224.

<sup>116</sup> Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Tallinn: MKM, 2013, lk 5. 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) (05.04.2017).

<sup>117</sup> Samas.

- Infosüsteem 3 (saksa k. *Informationssystem*) – süsteem andmete hoiustamiseks, taasesitamiseks, omavaheliste seoste loomiseks ja analüüsimiseks. Infosüsteem koosneb andmetötlussüsteemist, andmebaasisüsteemist (sealhulgas andmebaasist) ja andmete analüüsimise tarkvarast.<sup>118</sup>
- Infosüsteem 4 (inglise k. *Information System*) – on informatsiooni kogumise, säilitamise, töötlemise ja väljastamise vahendite kogum. Infosüsteemi põhiosad on infokogum (andmebaas), töötluseeskirjad (algoritmid, programmid, [rakendus]<sup>119</sup>) ning tehnilised vahendid (riistvara) (vt joonis 12) Andmetötlussüsteem on infotötlussüsteemi erijuht.<sup>120</sup>



Joonis 12. Infosüsteem 4<sup>121</sup>

Eesti keele seletav sõnaraamat (EKSS) annab infosüsteemi kattuva definitsiooni esimeses lauses kui on seda ENE-s sisalduvas artiklis, kuid EKSS-s ei sisaldu ENE-s sisalduv definitsiooni teine osa, mis annab infosüsteemi põhiosade – infokogum, töötluseeskirjad ja tehnilised vahendid - loetelu.<sup>122</sup> Autor on seisukohal, et lähtuda tuleb ENE-s kirjeldatud seletusest. Kui EKSS-is toodud sõnaseletuse järgi võib pidada ka kontoritarkvara faili infosüsteemiks, siis VV 20.12.2007 määruse nr 252 § 3 lõigu 1 punktis 4 sätestatud legaldefinitsiooni ja ENE sõnaseletuse järgi ei ole selline käsitlus õige. Andmekogum on andmete korrastatud kogumi, kus andmed on failis koos neid andmeid kirjeldavate metaandmetega. Kontoritarkvara failil puudub selline eraldiseisev infokogum ehk andmebaas, vaid andmed kontorifailis ei ole alati korrastatud ega metaandmetega. Käesolevas magistritöös

<sup>118</sup> Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden, 10.Band (HERR-IS). Mannheim: F.A. Brockhaus, 1989, art *Informationssystem*.

<sup>119</sup> Autori kommentaar.

<sup>120</sup> Eesti Nõukogude Entsüklopeedia 3.köide (FILM-ISSÕ). Tallinn: Valgus, 1988, lk 622.

<sup>121</sup> Eesti Nõukogude Entsüklopeedia 3.köide (FILM-ISSÕ). Tallinn: Valgus, 1988, lk 622. Autori koostatud joonis.

<sup>122</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat (EKSS). Arvutivõrgus: <https://www.eki.ee/dict/ekss/> (04.04.2017).

lähtutakse infosüsteemi määratlemisel VV määruses sätestatud infosüsteemi definitsioonist ning definitsiooni täpsustatakse Brockhaus Entsüklopeedias ja ENE infosüsteemi definitsioonidega.

Toodud definitsioonidest ilmneb, et:

- 1) andmetöötlus on infotöötuse osa, kuid infotöötlus tõlgendab, mitte ei esita andmeid;
- 2) definitsioonidest nähtub, et AvTS § 43<sup>1</sup> lõikes 1 toodud terminit “infosüsteem” tuleb mõista infotehnoloogilise süsteemina, mis võimaldab andmete automatiseeritud infotöötust, mitte vaid andmete samal kujul taasesitamist (vt joonis 6, 7 ja 13);
- 3) kui andmebaas on kogum andmeid koos neid andmeid kirjeldavate metaandmetega ehk korrastatud andmete kogum, siis andmebaasisüsteem sisaldab lisaks andmebaasile andmete käitluse vahendist.

Esimese peatüki kokkuvõte:

Termini “andmekogu” tähendus on aja jooksul oluliselt muutunud. Varasemalt peetud riiklikke registreid, mis koosnesid registritest ja andmebaasidest nimetatakse nüüd andmekogudeks. Lisaks muudeti 2008. aastal andmekogude õiguslikku regulatsiooni selliselt, et andmeid töödeldakse andmekogudes vaid automatiseeritult. Autor on seisukohal, et sellist muudatust oleks pidanud selgemalt põhjendada, miks on edasine termini “andmekogu” kasutamine sobilik. Kujunemisloost ilmneb, et lisaks sissejuhatuses püstitatud uurimisküsimustele vajavad vastust küsimused, kas termin “andmekogu” on andmekogu määratlemiseks asjakohane, kas AvTS kohaselt tuleb mõista andmetöötlus viisi automatiseeritult või mitteautomatiseeritult, kuidas realiseerub andmete ristkasutus, kui ilmneb, et andmeid võib töödelda käsitsi ja kuidas on seotud andmete väljastamine teenuse pakkumisega. Nimetatud küsimustele vastatakse magistritöö teises peatükis.

Õigustloovad aktid on tõhusad, kui nende koostamisel kasutatakse nii õiguskeele oskussõnavara, reguleeritavaid objekte käsitletavate teaduste oskussõnavara ja üldkeele sõnavara. Selleks, et vältida seaduste ületerminologiseerimist ja tagada seadus tekstide tabavus, tuleb kõiki õigusteadusväliseid objekte nimetada õigusaktides samade nimetustega, mida kasutatakse vastavas erialas. Juhul kui terminil “andmekogu” on olemas samane termin IKT valdkonnas, tuleb seadus tekstis kasutada IKT-s kasutusel olevat terminit.

Normitehniline puudus ei tähenda automaatselt õigusselgusetust, kui normitehniline puudus on ületatav normi tõlgendamise teel. Kuna õiguskeel on väljenduslikult rikas ja seetõttu ebatäpne, siis tuleb kasutada seadusetekesti mõistmiseks tõlgendamist. Selleks, et termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni tõlgendamine viiks töös seatud eesmärgini, tuleb tõlgendamisel kasutada võimalikult erinevaid tõlgendamismeetodeid, mitte piirduda vaid üksikute tõlgendamismeetoditega.

Lähtuvalt traditsioonilisest filosoofiast tuleb eristada “andmekogu” mõistet, terminit ja definiitsiooni. Termin loetakse selgeks, kui sellel on kindlad piirid, mille järgi objekt, kas kuulub või ei kuulu termini hulka. Käesolevas töös kasutatakse terminite võrdlemiseks terminipõhist lähenemisviisi.

Võrreldavate terminite definiitsioonid võetakse nii õigusaktidest, IKT eriala õppekirjandusest ja infotehnoloogilistest sõnastikest kui ka teatmeteostest ja muudest asjakohastest materjalidest. Definiitsioonidest nähtub, et terminit “infosüsteem” tuleb mõista infotehnoloogilise süsteemina, mis võimaldab andmete automatiseeritud infotöötlust. Lisaks ilmneb, et andmetöötlus on infotöötluste osa, kuid infotöötlus tõlgendab, mitte ei esita andmeid.

## 2. TERMINI “ANDMEKOGU” PÕHJENDATUS

### 2.1. Terminiga “andmekogu” samased terminid

Termineid väljendatakse sõnade või fraasidega. Peatükist 1.3 tuleneb, et erinevaid sõnu, mis tähistavad samasid mõisteid, nimetatakse sünonüümideks. Sünonüümia kriteeriumiks on tähenduse säilimine sõna, fraasi või lause asendamisel teisega.<sup>123</sup> Sõnal “andmekogu” puudub eesti keeles sünonüüm.<sup>124</sup> Terminit väljendava sõna asendamisel sünonüümse sõnaga võetakse kasutusele uus termin.<sup>125</sup> Terminite kokkulangevuse küsimus on küsimus sünonüümsete sõnade tähenduste kokkulangevusest.<sup>126</sup> Terminid on sisuliselt võrreldavad kui leidub kriteerium (tunnuste kogum), mille alusel kuuluvad objektid terminite ühendatud mahu hulka.<sup>127</sup>

Termin võib olla ühetähenduslik, mitmetähenduslik või analoogiline.<sup>128</sup> Kuna analoogiliste terminite tuvastamine on keeruline ja analoogsete terminite analüüsimine ei pruugi anda teaduslikult neutraalset tulemust, siis võetakse käesolevas töös terminite võrdlemise aluseks termini maht. Kuna termini mahtu kuuluvad objektid fikseeritakse termini määratluses ehk definitsioonis, siis võrreldakse termineid definitsioonist tulenevate kriteeriumi alusel. Nende kriteeriumite alusel määrata terminite mahtu ja võrrelda, kas terminite näol on tegemist samaste terminitega.

Terminiga “andmekogu” võrdlemise aluseks võetakse AvTS-is sätestatud legaldefinitsioonist tulenevad kriteeriumid.<sup>129</sup>

AvTS § 43<sup>1</sup> lõike 1 ja § 43<sup>3</sup> lõike 1 kohaselt vastab andmekogu termin AvTS-i mõistes järgmistele kriteeriumitele:

- eksisteerivad andmed;
- andmed moodustavad korrastatud andmete kogumi;
- andmed asuvad riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku infosüsteemis;

---

<sup>123</sup> Blackburn, S. Oxfordi filosoofialeksikon. Tallinn: Vagabund, 2002, art sünonüüm.

<sup>124</sup> Õim, A. Sünonüümisõnastik. Teine, ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: 2007. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/sys/sys.html> (31.03.2017).

<sup>125</sup> Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014, lk 65.

<sup>126</sup> Samas.

<sup>127</sup> Samas, lk 76.

<sup>128</sup> Samas, lk 65.

<sup>129</sup> Avaliku teabe seadus, RT I 2000, 92, 587 ... RT I, 06.01.2016, 7.

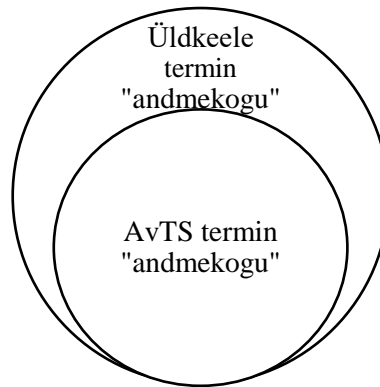
- andmeid töötleb infosüsteem;
- andmeid kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks;
- andme kogum asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga.

Esiteks võrreldakse, kas üldkeeles termin “andmekogu” on mahult samane AvTS-s kehtestatud terminiga “andmekogu”. Üldkeeles terminit “andmekogu” võib defineerida ilma täpsema määratluseta kui üksnes andmeid, mis on kogumis. Selline määratlus on kõige täpsem, kui püüda selgitada terminiga “andmekogu” väljendatavat abstraktset mõistet. Ei ole teada, milliseid andmeid kogu võib sisaldada või milliste tingimuste esinemisel võib andmed üheks koguks nimetada. Samuti ei nähtu määratlusest andmete käsitlemise või töötlemise viisi ega ole viidet sellele, kas neid andmeid kuidagi ka kasutatakse. Sellise käsitlusega nõustuksid ilmselt ka juristid ja IT-spetsialistid. Abstraktse objektina ehk mõistena võib andmekogu käsitleda ühe abstraktse koguna, milles on mistahes andmed, mille on subjektiivselt valinud kogumi umbisikuline kogumi “moodustaja”.

Sellisest andmekogu määratlusest lähtuvalt on üldkeeles termini “andmekogu” kriteeriumid:

- eksisteerivad andmed;
- andmed moodustavad kogumi;
- andmeid grupeerib kogumi moodustaja.

Ilmneb, et mahult on üldkeeles termin “andmekogu” ühitatav AvTS-s sätestatud terminiga “andmekogu”, kuid terminid ei ole mahult samad. Üldkeeles terminil “andmekogu” on vähem kriteeriume, mistõttu on üldkeeles termini “andmekogu” sisu väiksem ja maht suure, kui AvTS-s sätestatud terminil “andmekogu”. Järeldub, et terminid ei ole samased, kuna terminitel esineb küll ühiseid objekte ühendatud mahu hulgas (vt joonis 13), kuid mahud ei lange täpselt kokku. Üldkeeles termin “andmekogu” on sootermin ning AvTS-s sätestatud andmekogu on teatud liiki andmekogu kõikidest üldkeeles termini andmekogudest. Liigi nimetuseks võib olla näiteks avalik-õiguslik andmekogu.



Joonis 13. Üldkeele ja AvTS-i terminid “andmekogu” alluvussuhtes<sup>130</sup>

Teiseks võrreldakse, kas IKT valdkonna termin “andmebaas” on mahult samane AvTS-s kehtestatud terminiga “andmekogu”. Sõna “andmekogu” sisaldub Eesti õigekeelsussõnaraamatus (ÕS) artikli “andmed” selgituses, mille kohaselt on andmekogu kui andmete saamise allikale.<sup>131</sup> Sarnaselt käsitleb seda mõistet ka IKT valdkond. Kaasaegsete andmete modelleerimise ja süstematiseerimise eelkäijaks peetakse ankeetide ja kartoteekide koostamise meetodikaid, millede ühtedeks suurimateks arendajateks peetakse kriminalistika valdkonda.<sup>132</sup> Registritest ja kartoteekidest andmete kiireks kätte saamiseks arendati välja keerukaid andmeotsingu meetodeid. IT-spetsialisti jaoks on andmeotsingu meetodit sisaldav andmekogu andmebaas. Andmebaasi üheks põhitunnuseks on süstematiseeritus ja andmeotsingu meetodi, kas automatiseeritult või käsitsi, olemasolu. Teisisõnu on andmebaas korrastatud andme kogum koos neid andmeid kirjeldavate metaandmetega.<sup>133</sup>

Metaandmed on struktuurne informatsioon andmete omaduste kohta, mis aitab andmeid identifitseerida ja hallata ning kogutakse eesmärgiga teha andmetega teatud tegevusi<sup>134</sup>. Andmebaasis kirjeldatud andmed peavad olema kirjeldatud alati ühtviisi ühe kindla füüsilise struktuuri ja ülesehitusega. Vastasel juhul jääb eesmärk, leida sealt andmeid teatud väljatöötatud loogika alusel, saavutamata. IKT valdkond eristab selgesti andmetöötlust ja

<sup>130</sup> Autori koostatud joonis.

<sup>131</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat (ÕS). Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2013. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/> (31.03.2017).

<sup>132</sup> Rospel, P. Kursus “Andmebaasisüsteemide alused”. Tallinn: IT Kolledž, ptk 1.1. Arvutivõrgus: [http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20\(I%20245\)%20AB-de%20alused/](http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20(I%20245)%20AB-de%20alused/) (30.03.2017).

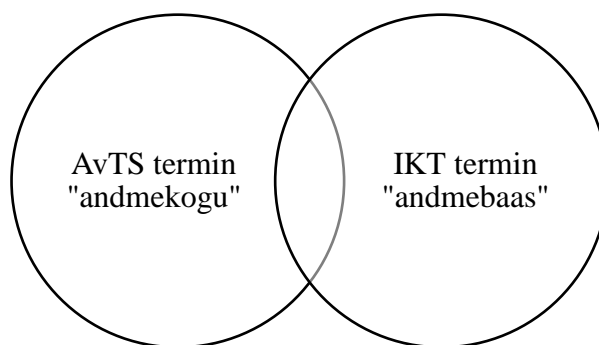
<sup>133</sup> Rospel, P. Kursus “Andmebaasisüsteemide alused”. Tallinn: IT Kolledž, ptk 3.1. Arvutivõrgus: [http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20\(I%20245\)%20AB-de%20alused/](http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20(I%20245)%20AB-de%20alused/) (30.03.2017).

<sup>134</sup> Dokumendihalduse metaandmed. Tallinn: Riigikantselei, 2006, lk 2. Arvutivõrgus: [https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/dokumendihaldus/arendustegevus/dokumendihalduse-metaandmed/DH\\_metaandmed\\_vr\\_2.1.doc](https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/dokumendihaldus/arendustegevus/dokumendihalduse-metaandmed/DH_metaandmed_vr_2.1.doc) (31.03.2017).

infotöötlust. Andmetöötlus töötleb andmeid selliselt, et olemasolevad andmed esitatakse taas andmete kujul. Infotöötlus on aga olemuselt mahukam, sisaldades juba endas andmetöötlust. Infotöötlus töötleb informatsiooni selliselt, et andmed kuvatakse andmete tõlgenduse kaudu (vt peatükki 1.4).

IKT valdkonna termini “andmebaas” kriteeriumid:

- eksisteerivad andmed;
- andmed moodustavad kogumi;
- andmeid kirjeldavad metaandmed;
- andmed asuvad kindlas füüsilise struktuuriga, mis võimaldab neid kiiresti otsida.



Joonis 14. AvTS termin “andmekogu” ja IKT termin “andmebaas” ristlevussuhtes <sup>135</sup>

Ilmneb, et terminid “andmebaas” ja AvTS-s sätestatud “andmekogu” on mahult ühtivad (vt joonis 14). AvTS sätestab, et andmekogu andmeid töödeldakse infosüsteemis, kuid andmebaasi andmeid ei pruugi töödelda infosüsteem. Tuleneb, et AvTS termin “andmekogu” ja IKT termin “andmebaas” on mahult ristuvad.

Kolmandaks võrreldakse, kas EL õiguses sätestatud termin “andmete kogum” on mahult samane AvTS-s sätestatud terminiga “andmekogu”. Termin “andmete kogum” on sätestatud uues isikuandmete kaitse üldmääruse (EL 2016/679) artiklis 4, mille kohaselt on andmete kogum korrastatud isikuandmeid sisaldav kogum, millest saab andmeid teatavate kriteeriumide põhjal, olenemata sellest, kas kõnealune andmete kogum on funktsionaalsel või geograafilisel põhimõttel tsentraliseeritud, detsentraliseeritud või hajutatud. Legaaldefiniitsioon ei ole EL

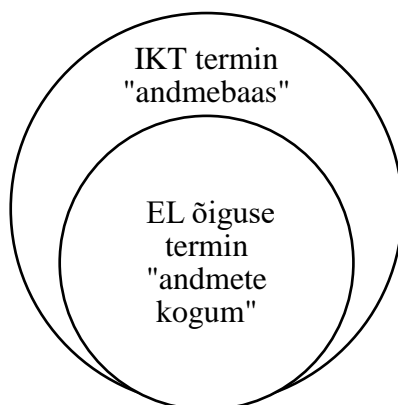
---

<sup>135</sup> Autori koostatud joonis.

õiguses uus, sama definitsiooni kasutatakse hetkel veel kehtivas isikuandmete direktiivis (95/46/EÜ), kus on terminit väljendav sõna asendatud sõnaga “isikuandmete kataloog” (lühidalt kataloog).<sup>136</sup> Autor peab siinkohal vajalikuks näidata ka ära suhe EL õiguses sätestatud termini “andmete kogum” ja IKT valdkonna termini “andmebaas” vahel.

Isikuandmete kaitse üldmääruses (EL 2016/679) sätestatud termini “andmete kogum” kriteeriumid:

- eksisteerivad (isikuandmed; isikuandmeteks loetakse üldmääruse tähenduses igasugust teavet tuvastatava isiku kohta teda identifitseerivate tunnuste põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, või mitme füüsilise, majandusliku, sotsiaalse tunnuse põhjal.<sup>137</sup>
- (isiku)andmed moodustavad kogumi;
- (isiku)andmeid kirjeldavad kriteeriumid (metaandmed);
- (isiku)andmed on kirjeldatud kindla füüsilise struktuuriga, mis võimaldab neid leida.



Joonis 15. Terminid “andmebaas” ja “andmete kogum” alluvussuhtes<sup>138</sup>

Kuna termini “andmete kogum” viimane osa lausest täpsustab, et struktuur võib olla paigutatud ükskõik millisel viisil, siis termini võrdlemist terminiga “andmebaas” see ei mõjuta. Ilmneb, et terminid “andmebaas” ja EL isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud “andmete

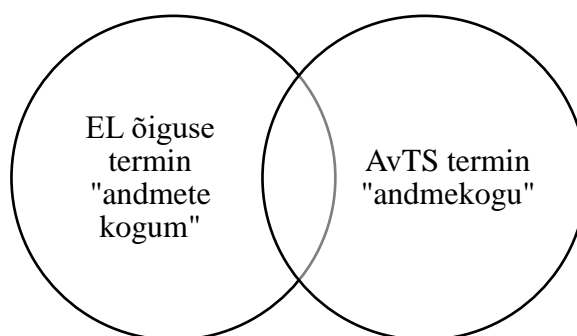
<sup>136</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25.10.1995 direktiiv nr 95/46/EÜ, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta – ELT L 281, 23.11.1995, art 2 p b. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046&from=et>

<sup>137</sup> Isikuandmete kaitse üldmäärus EL 2016/679, art 4 p 1.

<sup>138</sup> Autori koostatud joonis.

kogum” on mahult osaliselt kokku langevad (vt joonis 15). Kuna isikuandmete kaitse üldmäärus sätestab rohkem kriteeriume, siis tuleneb, et termin “andmete kogum” on teatud liiki andmebaas. Liigi nimetuseks võib olla näiteks isikuandmete andmebaas. Tuleneb, et termin “andmekogu” on alluvussuhtes terminiga “andmebaas, kuid terminid ei ole mahult samased.

Võrreldes isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud terminit “andmete kogum” AvTS-is sätestatud terminiga “andmekogu” järeltuleb eeltoodud võrdlustest, et mõlemad terminid on üldkeele termini “andmekogu” liigiterminid.



Joonis 16. Terminid “andmekogu” ja “andmete kogum” ristlevussuhtes<sup>139</sup>

Kuna andmekogu võib sisaldada isikuandmeid, siis järeltuleb, et terminitel “andmete kogum” ja “andmekogu” on ühiseid kriteeriume ning terminid on omavahel ristuvad (vt joonis 16). Terminite ühisosa moodustavad objektid, milledeks on isikuandmeid sisaldavad andmete kogumid.

Neljandaks võrreldakse, kas IKT valdkonna termin “infosüsteem” on mahult samane AvTS-s kehtestatud terminiga “andmekogu”. Võrdlemine on vajalik seetõttu, et sõnasid “andmekogu” ja “infosüsteem” kasutatakse praktikas nii sünonüümideks kui teineteise täiendusena. Võrdluse aluseks infosüsteemi terminiks võetakse VV 20.12.2007 määrus nr 252 sätestatud termin.

VV 20.12.2007 määrus nr 252 § 3 lg 1 p-s 4 sätestatud termini “infosüsteem” kriteeriumid:

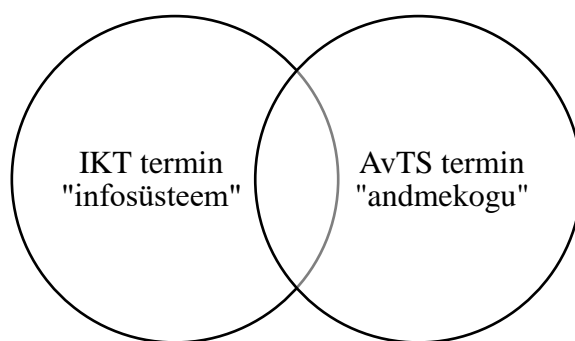
- eksisteerivad andmed;
- andmed asuvad infosüsteemis;

---

<sup>139</sup> Autori koostatud joonis.

- infosüsteem koosneb tehnilisest süsteemist, koos süsteemiga normaalseks talituseks vajalike vahendite, ressursside ja protsessidega;
- andmeid töötleb, salvestab või edastab tehniline süsteem.

Kuna AvTS-s sätestab, et andmekogu andmed asuvad riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku infosüsteemis ja andmeid töötleb samuti infosüsteem, siis moodustuvad IKT termini “infosüsteem” ja AvTS termini “andmekogu” ühise osa sellised objektid, milledeks on andmete kogumid infosüsteemis (vt joonis 17).



Joonis 17. Terminid “andmekogu” ja “infosüsteem” ristlevussuhtes<sup>140</sup>

AvTS termini “andmekogu” ja IKT termini “infosüsteem” kriteeriumite võrdlemisel nähtub, et terminiga “infosüsteem” on kõige enam kattuvusi mahu osas, kuna terminitele esitatud kriteeriumites esineb palju kattuvusi. Seega on IKT termin “infosüsteem” mahult kõige lähem, et olla samane AvTS terminiga “andmekogu”.

Joonistest ja terminite kriteeriumite võrdlusest (vt võrdlustabel 2) järeldub, et AvTS terminil “andmekogu” puudub samane ehk identne termin lähtuvalt termini definitsioonidest tulenevate termini mahtudest. Lisaks järeldub, et kuigi praktikas kasutatakse sõnu “andmekogu” ja “infosüsteem” samade sõnadega, siis mahtude analüüsimisel selgub, et nende sõnadega tähistatud terminitel puudub ühisosa IKT valdkonna terminoloogia ja AvTS-i tähenduses. Terminid on ühitatavad ainult üldkeele termini “andmekogu” kaudu.

<sup>140</sup> Autori koostatud joonis.

Tabel 2. Terminite kriteeriumite võrdlustabel<sup>141</sup>

Termin	Termini kriteeriumid	Andmetöötlus viis
AvTS termin “andmekogu”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eksisteerivad andmed;</li> <li>• andmed moodustavad korrastatud andmete kogumi;</li> <li>• andmed asuvad riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku infosüsteemis;</li> <li>• andmeid töötleb infosüsteem;</li> <li>• andmeid kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks;</li> <li>• andme kogum asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga.</li> </ul>	<p>1) AvTS § 43<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud terminist lähtuvalt automatiseeritult;</p> <p>2) avaliku teabe käsitlestest lähtuvalt käsitsi ja/või automatiseeritult.</p>
EL isikuandmete kaitse üldmääruse termin “andmete kogum”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eksisteerivad isikuandmed;</li> <li>• isikuandmed moodustavad korrastatud kogumi;</li> <li>• isikuandmeid kirjeldavad kriteeriumid;</li> <li>• isikuandmed on kirjeldatud kindla füüsilise struktuuriga, mis võimaldab isikuandmed kindla loogika abil leida.</li> </ul>	Käsitsi ja/või automatiseeritult
IKT valdkonna termin “andmebaas”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eksisteerivad andmed;</li> <li>• andmed moodustavad korrastatud kogumi;</li> <li>• andmeid kirjeldavad metaandmed;</li> <li>• andmed on kirjeldatud kindla füüsilise struktuuriga, mis võimaldab andmeid kindla loogika abil leida.</li> </ul>	Käsitsi ja/või automatiseeritult
IKT valdkonna termin “infosüsteem”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eksisteerivad andmed;</li> <li>• andmed asuvad infosüsteemis;</li> <li>• infosüsteem koosneb tehnilisest süsteemist, koos süsteemiga normaalseks talituseks vajalike vahendite, ressursside ja protsessidega;</li> <li>• andmeid töötleb, salvestab või edastab tehniline süsteem.</li> </ul>	Automatiseeritult
Üldkeele termin “andmekogu”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eksisteerivad andmed;</li> <li>• andmed moodustavad kogumi.</li> </ul>	Puudub

Võrreldes üldkeele terminit “andmekogu” AvTS-is sätestatud terminiga “andmekogu” järeldub, et terminitele esitatavad kriteeriumid on erinevad. Üldkeele termin “andmekogu” kui abstraktne mõiste ei oma palju tunnuseid ja on seega mahult lai. Isikuandmete kaitse üldmääruse termini “andmete kogum” maht on samuti lai võrreldes AvTS-i termini “andmekogu” mahuga, sest andmete kogumi pidajaks võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik. Kuigi isikuandmete kaitse määruse termin “andmete kogum” on jällegi mahult piiratud sellepolest, et andmete kogum sisaldab vaid isikuandmeid. Terminite võrdlusest järeldub veel, et isikuandmete kaitse

<sup>141</sup> AvTS § 43<sup>1</sup> lg 1; Isikuandmete kaitse üldmäärus EL 2016/679, art 4 p 1; Isikuandmete direktiivi (95/46/EÜ) art 2 p c; Raspel, P. Kursus “Andmebaasisüsteemide alused”. Tallinn: IT Kolledž, ptk 3.1; VV 20.12.2007 määrus nr 252 § 3 lg 1 p 4. Autori koostatud tabel.

üldmääruse termin “andmete kogum” on mahult laiem mõiste kui AvTS termin “andmekogu”, kuna termin ei ole piiritletud andmete infosüsteemis pidamisega.

AKI andmekogu juhendi järgi on andmekogu alati infosüsteem, kuid tegemist ei ole sünonüümidega.<sup>142</sup> Tõepoolest järeldub ka eeltoodud analüüsist, et AvTS termin on oma definitsioonist tulenevate kriteeriumite põhjal kõige sarnasem IKT valdkonna terminile “infosüsteem” ja terminite ekstensioonides on ühiseid elemente. Ometi kasutatakse termineid “andmekogu” ja “infosüsteem” meelevaldselt nii sama- kui erisisuliste mõistetena.<sup>143</sup> Põhjused, miks sõnu andmekogu ja infosüsteem ei saa käsitleda sünonüümidena selguvad käesoleva peatüki sissejuhatavast osast. Nimelt kui terminit väljendav sõna asendada teise sõnaga, siis kasutatakse mõiste väljendamiseks teist terminit. Seega ei saa terminid “andmekogu” ja “infosüsteem” AvTS-i tähenduses olla sünonüümid.

AvTS-s kehtestatud terminil “andmekogu” puuduvad samased terminid. Samaste terminite puudumise tõttu ei ole võimalik AvTS-is termini “andmekogu” asemel kasutada mõnda teist IKT valdkonna oskusterminit. Küll aga ei ole välistatud asendada terminit “andmekogu” väljendav sõna AvTS-is teise sõnaga, mille tulemusel võetakse kasutusele uus termin, millele omistatakse seaduse tähenduses samasugused tunnused nagu sätestab AvTS § 43<sup>3</sup> lõige 1. Selleks, et teada saada, milline käsitlus õige on, tuleb analüüsida seaduse eesmärki ja seadusandja kavatsust.

## 2.2. Termini “andmekogu” legaldefinitsiooni sõnasõnaline tõlgendamine

AvTS sätestab kindlad kriteeriumid andmekogu määratlemiseks. Mitte kõik andmekogud ei ole AvTS-i mõistes andmekogud. Selleks, et terminit “andmekogu” täpsemalt analüüsida, tuleb esmalt analüüsida seaduse teksti ja seda, milline on termini legaldefinitsiooni sõnasõnaline tõlgendus, arvestamata seejuures seadusandja eesmärki ja õiguspraktikat.

AvTS § 43<sup>1</sup> lõikest 1 tuleneb, et andmekoguks loetakse selline andmete kogum, mis vastab järgmistele kriteeriumitele:

---

<sup>142</sup> Andmekogude juhend. Tallinn: Andmekaitse inspeksioon, tnd.tr 2016, lk 3. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend.pdf) (30.03.2017).

<sup>143</sup> Samas.

- andmeid töödeldakse riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku poolt;
- andmeid töödeldakse infosüsteemis;
- töödeldavad andmed on kogumina korrastatud;
- andmete kogum asutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks;
- andmete kogumit kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks.

Esiteks järeldub eeldustest, et kui varasemalt olid legaaldefiniitsiooniga hõlmatud ka eraõiguslikud andmekogud, siis nüüd on oluline, et ülesanded, mida andmekogu pidav isik täidab, on avalikud. Sellisest tõlgendusest võib andmekogusid nimetada ka avalik-õiguslikeks andmekogudeks.

Teiseks järeldub, et andmeid töödeldakse infosüsteemis. Infosüsteemide erinevatest definiitsioonidest tuleneb, et infosüsteemil on küll erisuguseid käsitlusi, kuid ühestki ei tulene, et infosüsteem võiks olla mittetehniline süsteem. Ka AvTS ei sisalda sätteid, kuidas või millisel infosüsteemi mõista. AKI andmekogude juhendi järgi on samuti infosüsteem tehniline, mitte õiguslik termin.<sup>144</sup> Tekib õigustatud küsimus, kui tehnilisena tuleb infosüsteemi mõista? Ühelt küljelt võib infosüsteemiks pidada dokumendi- ja tekstitöötlus tarkvara vahendusel loodud *MS Excel*'i faili, teiselt võib infosüsteemiks pidada arvutisüsteemil põhinevaks ja mitut andmebaasi kasutavaks automaatseks infotöötlussüsteemiks, mis on võimeline tegema mahukaid päringuid. Siit tulenevad termini "infosüsteem" erinevad võimalikud tõlgendused sõltuvalt tõlgendajast ja tema kogemusest infosüsteemidega. Mida komplektsimate infosüsteemidega on tõlgendaja kokku puutunud, seda enam ta eeldab, et tegemist on mahuka arvutisüsteemil baseeruva infotöötlussüsteemiga (vt peatükis 2.4 toodud intervjuude kokkuvõtet). Selleks, et infosüsteemi määratlust piirata, tuleks olemasolevat legaaldefiniitsiooni täiendada termini "infosüsteem" definiitsiooniga.

Kolmandaks järeldub, et andmed, mis moodustavad kogumi on korrastatud. Korrastatud andmete kogum on ka andmebaasi definiitsioon. Definiitsioonist võib järeldada, et tegemist võib olla andmebaasiga. Kõrvutades siia juurde andmebaasi definiitsiooni ja andmebaasi käsitlust, siis tekib ka siin tõlgendamis ruumi. Termin "andmebaas" nagu ka "infosüsteemi"

---

<sup>144</sup> Samas.

määratlemine sõltub paljuski ka tõlgendaja enda kogemusest. Ühel juhul võib olla tegemist lihtsakoelise järjestatud andmete loeteluga, teisel juhul keerukas SQL (*Structured Query Language*, andmebaasi päringu keel) päringutel põhinev andmebaasisüsteem. Praegusel juhul ei näe aga legaaldefiniitsioon ette termini “andmebaas” samastamist “andmebaasisüsteemiga”. Samamoodi nagu infosüsteemi võib pidada *MS Excel*’i failiks, niisamuti võib pidada failis olevat andmete hulka andmebaasiks. Siit järeldub, et ka andmete korrastatuse määr on legaaldefiniitsioonist tulenevalt lahtine. Andmed võivad olla korrastatud nii vähesel kui ka rohkemal määral. Andmebaasi definiitsioonist järeldub, et andmebaas võib olla ka mittetehniline andmete korrastatud kogum ja üldse mitte asuda failis. Seega on lahtine, kas andmete korrastatus on tagatud automaatikaga või mitte.

Neljandaks järeldub, et andmekogu asutamiseks tuleneb volitusnorm, kas seadusest või selle aluselt antud õigusaktist või rahvusvahelisest lepingust. Andmekogu asutatakse põhimäärusega, mille annab haldusorgan. Määrus on HMS § 89 lõike 1 kohaselt õiguspärane, kui see on antud seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel. HMS § 90 lõige 1 sätestab, et määruse võib anda vaid seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 1 kohaselt asutatakse andmekogu seadusega või selle alusel antud õigusaktiga. Selleks, et andmekogu asutada, peab selleks olema seadusest või selle alusel antud õigusaktist tulenev õiguslik alus.

Viiendaks järeldub, et andmete kogumit kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelise lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. Siit tuleneb, et andmete kasutamiseks on vajalik õiguslik alus ehk volitusnorm, mille alusel andmeid sisaldavaid registreid täitevvõimu poolt pidada.<sup>145</sup>

Termini “andmekogu” sõnasõnaline tõlgendamine näitab, et legaaldefiniitsioon, mida sai analüüsitud ka peatükis 1.3, on lai ja võimaldab mitmeti mõistmist. Sõnasõnaline tõlgendamine on piiratud ja ei anna selget informatsiooni selle kohta, kuidas terminit “andmekogu” mõista, küll aga toob välja probleemkohad, millele edaspidi tähelepanu pöörata.

---

<sup>145</sup> Õiguskantsleri 2005.a tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2006, lk 88. Arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/õiguskantsleri\\_2005.\\_aasta\\_tegevuse\\_ulevaade.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/õiguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ulevaade.pdf) (17.04.2017).

## 2.3. *Ratio legis*

### 2.3.1. Andmekogude õiguslik regulatsioon

Termini “andmekogu” tähistamiseks kasutatakse termineid “andmekogu” ja “infosüsteem” nii sünonüümideks kui ka erinevate terminiteks. Niisamuti tehakse seda õiguskirjanduses kui ka seadust selgitavas vastavasisulisel AKI andmekogu juhendis. Ometi on AvTS-i üheks eesmärgiks integreerida andmekogud ja infosüsteemid üheks riigi infosüsteemiks.<sup>146</sup> RIHA käsitleb AvTS-i alusel andmekogudena registreeritud kogumeid vaid infosüsteemidena.<sup>147</sup> Ka AvTS sätestab, et andmeid hoitakse vaid infosüsteemis. Siit järeldub, et andmeid hoitakse infosüsteemis, kuid mitte kõiki andmeid, mis infosüsteemis hoitakse, ei loeta andmekoguks.

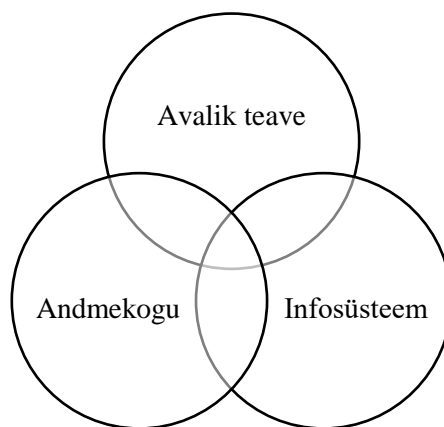
AvTS-s kehtestatud termin “andmekogu” on tihedalt seotud avaliku teabega ja AvTS-i kohaselt hoitakse andmekogus peetavaid andmeid riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis. Andmekogus sisalduvad andmed moodustavad osa avalikust teabest, kuid mitte kõik avaliku teabena käsitletavat andmeid ei sisaldu andmekogudes. AvTS § 3 lõike 1 kohaselt loetakse avalikuks teabeks teave, mis on jäädvustatud või dokumenteeritud mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale ning mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Mitte kõik andmed, mis asuvad infosüsteemis, ei ole avalik teave, kuid osa avalikust teabest hoitakse infosüsteemides.

Nähtub, et terminid “avalik teave”, “andmekogu” ja “infosüsteem” on omavahel ristuvate mahtudega, see tähendab omavad ühisosa, kuid kõik kolm terminit sisaldavad objekte, millel on spetsiifilisi tunnuseid, mis ei luba termineid sünonüümideks kasutada (vt joonis 18).

---

<sup>146</sup> AvTS § 43<sup>2</sup> lg 1 – RT I 2007, 12, 66 ... RT I 06.01.2016, 7; Tikk, E., Nõmper, A. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura, 2007, lk 152; Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20s](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20s%20eadus) eadus (30.03.2017).

<sup>147</sup> RIHA süsteemi aruanne. Arvutivõrgus: <https://riha.eesti.ee/> (30.03.2017).



Joonis 18. Avaliku teabe, andmekogu ja infosüsteemi seos<sup>148</sup>

Avaliku teabe, andmekogu ja infosüsteemi ühisosaks on andmed sõltumata asjaolust, kas need on tekkinud suuliselt, paberil või tehnoloogia vahendusel. Kehtivas õiguses puudub nõue, et andmeid tuleb säilitada peale nende tekkimist tehnoloogia vahendusel. AKI andmekogude juhendist tuleneb, et andmekogusid võib teoreetiliselt pidada ka puupulkadel.<sup>149</sup> Siit järeldub aga otsene vastuolu AvTS § 43<sup>3</sup> lõikega 2, mis keelab asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid. Selline keeld saab realiseeruda vaid sellisel juhul, kui kõik andmekogud on registreeritud ja liitunud riigi infosüsteemi andmevahetuskihiga. AvTS § 43<sup>6</sup> lõike 2 kohaselt tuleb aluseks võtta teise andmekogu põhiandmed juhul, kui loodavas andmekogus on vajadus kasutada teise andmekogu põhiandmeid juhul kui andmekogu kuulub riigi infosüsteemi. Kui andmed andmekogudes ei ole salvestatud ja jäädvustatud tehnoloogia abil, siis ei saa toimuda andmete ristikasutus andmekogude vahel. Andmevahetus ei saa toimuda puupulkadel, ka mitte teoreetiliselt.

Ka AvTS § 43<sup>9</sup> lõike 5 kohaselt toimub andmevahetus läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskihhi nende andmekogude vahel, mis kuuluvad riigi infosüsteemi. Riigi infosüsteemi kuuluvad aga ainult infotehnoloogilised andmekogud. AvTS § 43<sup>2</sup> lõike 2 kohaselt on riigi infosüsteemi kuulumise eelduseks andmekogu registreerimine ja andmevahetuskihiga liitumine. Liitumine eeldab aga andmekogu tehnilise spetsifikatsiooni olemasolu ning võimet vahendada andmeid riigi infosüsteemi andmevahetuskihhi vahendusel. Andmekogusid reguleerivad sätted võimaldavad pidada andmekogusid selliselt, et andmekogud ei ole liitunud riigi infosüsteemiga, kuid nõue riigi infosüsteemiga liitumiseks tuleneb AvTS § 43<sup>3</sup> lõikest 2. Siit tuleneb selgesti,

<sup>148</sup> AvTS § 3 lg 1; § 43<sup>1</sup> lg 1; § 43<sup>3</sup> lg 1. Autori koostatud joonis.

<sup>149</sup> Andmekogude juhend. Tallinn: Andmekaitse inspeksioon, tnd.tr 2016, lk 4. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend.pdf) (30.03.2017).

et eristatakse nii andmekogusid kui infotehnoloogilisi infosüsteeme kui ka mittetehnoloogilisi andmekogusid. Regulatsioon infotehnoloogiliste ja mittetehnoloogiliste andmekogude vahel on aga ebaselge ja vastuoluline.

Analoogseid küsitavusi ja vastuolulisi käsitlusi leidub AvTS-i peatükis 5<sup>1</sup> veelgi. AvTS § 43<sup>4</sup> lõige 1 lause 2 näeb ette andmekogu vastutava töötaja vastutuse andmekogu arendamise eest. Lausest ei selgu, et arendada tuleb vaid infotehnoloogilisi andmekogusid. Andmekogu arendamist võib laiemalt mõista kui andmekogu kvaliteedi tõstmist. IKT valdkonnas tähendab arendamine infosüsteemi-, tarkvara- ja IT-süsteemide arendamist ning seeläbi nende infosüsteemide, tarkvarade ja IT-süsteemide vahendusel pakutavate e-teenuste kvaliteedi tõstmist. Kuigi seadus ei sätesta *expressis verbis*, et tegemist on infosüsteemi, tarkvara või IT-süsteemi arendusega, siis IT-spetsialistid tõlgendaksid seda selliselt.

Kuid isegi kui andmekogu on infotehnoloogiline, siis on küsitav, millisel moel arendatakse andmekogu, mida peetakse kontoritarkvara failis näiteks *MS Excel*'is. Kindlasti on suurkorporatsioon Microsoft huvitatud kontoritarkvara MS Office parendusettepanekutest, kuid seejuures puudub garantii, et neid ettepanekuid ka arvesse võetakse. Seetõttu võib eeskätt mõelda antud lause kontekstis andmekoguna riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õiguslikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemi, mille omanikuks ja arenduste tellijaks infosüsteemi pidav isik on, arendamist. Sellisel juhul on tagatud ka infosüsteemi kvaliteetne edasiarendamine.

AvTS § 43<sup>3</sup> lõige 3 sätestab kohustuse kooskõlastada andmekogude tehniline dokumentatsioon enne andmekogu kasutusele võtmist, andmekoosseisude muutmist või andmekogu lõpetamist. Säte viitab selgelt andmekogule kui infotehnoloogilisele kogule. Säte ei viita sellele, et tehnilise dokumentatsiooni võib kooskõlastada juhul kui see on olemas, vaid säte selgelt eeldab selle olemasolu kõikidel juhtudel kui andmekogu kasutusele võetakse, andmekoosseisu muudetakse või andmekogu lõpetatakse.

Eeltoodud näited kinnitavad seadusandja soovi loobuda termini “andmekogu” laiendamist mitteautomatiseeritud andmetöötlusega andmekogudele, kuid termin on selle soovi väljendamiseks keeleliselt nõrk.<sup>150</sup> Ilmneb vajadus olemasolevat andmekogu terminit kas

---

<sup>150</sup> Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE I seletuskiri.

Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20s eadus \(17.04.17\).](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20s eadus (17.04.17).)

täiendada või muuta. Sellegipoolest leiab AvTS-i peatükis 5<sup>1</sup> sätteid, mis kehtivad nii infotehnoloogilistele kui ka mitteinfotehnoloogilistele andmekogudele. Ilmneb, et lähtuvalt AvTS § 3 lõikest 1 tuleb andmekogus sisalduvaid andmeid käsitleda osana avalikust teabest, mida võidakse jäädvustada mis tahes teabekandjale mitte infosüsteemis. Siit tuleneb uuesti vajadus eristada infosüsteemi tehnilisuse keerukust. Selleks, et teada saada, milline on AvTS-i regulatsiooni tegelik vajadus andmekogude osas, tuleb analüüsida terminile “andmekogu” esitatavaid muid seadusest tulenevaid nõudeid.

### 2.3.2. Riik andmete kaitsjana

PS § 44 sätestab õiguse üldiseks kasutamiseks levitatavale informatsioonile. Igaühel on õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Sama paragrahvi lõike 3 lause 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus tutvuda seaduses sätestatud korras tema kohta riigiasutustes, kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohaliku omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Sellest tuleneb õigus saada teavet ka andmekogudes sisalduvate andmete kohta. Sama lõike lause 2 sätestab, et seaduse alusel võib sellist õigust piirata vaid teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. Sättes vastandub igaühe õigus pääseda juurde üldiseks kasutamiseks levitatavale informatsioonile ja riigi kohustus tagada andmekaitse põhiseaduses ettenähtud juhtudel.

Selleks, et tagada teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse, tuleb andmetöötlusel lähtuda järgnevatest õiguspärase andmetöötamise põhimõtetest:

- õiglase ja seadusliku töötlemise põhimõte;
- eesmärgikohasuse põhimõte;
- minimaalsuse põhimõte;
- kasutuse piiramise põhimõte;
- andmete kvaliteedi põhimõte
- turvalisuse põhimõte;
- subjekti osaluse põhimõte.<sup>151</sup>

Õiguspärase andmetöötamise põhimõtted sätestavad ennekõike põhimõtted selleks, millistel juhtudel ja millisel viisil võib üldse andmeid koguda. Eesmärgikohasuse põhimõte tähendab, et

---

<sup>151</sup> Männiko, M. Õigus privaatsusele ja andmekaitsele. Tallinn: Juura, 2011, lk-d 44-47.

andmeid võib koguda konkreetsetel ja seaduslikel eesmärkidel ning andmeid tohib kasutada ainult sellisel viisil, mis täidab andmete kogumise aluseks olnud eesmärgi.<sup>152</sup> Minimaalsuse põhimõte näeb ette samuti andmete kogumise piirangu. Andmeid võib koguda vaid selles ulatuses, mis on vajalikud andmete kogumise aluseks olnud eesmärkide saavutamiseks. Seega on andmekaitse seisukohalt esmalt oluline, milliseid andmeid üldse riik kogub ning seejärel, milliseid andmeid avalikkusele kättesaadavaks teeb.

Kuigi teiste isikute õigusi võib rikkuda avalikustades tema kohta käivaid andmeid kogumina, on ennekõike olulised andmed eraldivõetuna. AvTS § 35 lõige 1 sätestab alused teabe asutusesiseseks tunnistamiseks. Näiteks tuleb sama lõike punktide 11 ja 12 alusel tunnistada asutusesiseseks teave, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid ja isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Siit tuleneb, et kõiki andmeid andmekogudes tuleb käsitleda eraldi ja nende puhul otsustada, kas teave kuulub avalikustamisele või mitte. AvTS ei näe ette kohustust piirata ligipääsu andmekogule kui tervele andmekoosseisule. Juurdepääsu saab piirata teabele ja üksikutele andmetele ning vaid sellisel juhul, kui selleks tuleneb õiguslik alus AvTS § 35 lõikest 1.

Inimeste põhiõiguste riive seisukohast ei ole oluline, millisel viisil riik, kohalik omavalitsus või avalik-õiguslikke ülesandeid täitev eraisik andmeid töötleb. Oluline on asjaolu, et andmed kogutakse ja uuesti avalikustatakse. Veelgi enam, selleks, et tagada inimeste põhiõigused, on oluline, et riigi käsutuses olevaid andmeid (sealhulgas isikuandmeid) kaitstaks seaduses sätestatud korras sõltumata sellest, kas andmeid töödeldakse infotehnoloogiliste vahenditega. Oluline on andmekogude andmekoosseis sõltumata asjaolust, millisel viisil neid andmeid töödeldakse. Andmekaitse seisukohast järeldub, et olulised on andmed, mida riik töötleb. Ühelt küljelt näitab see, et automatiseeritud andmekogude käsitus AvTS-is on liiga kitsast, kuna paljudel juhtudel kogub riik andmeid just läbi andmekogude andmekoosseisude kinnitamise. Teisalt ei kinnita see aga termini “andmekogu” kasutamise vajalikkust. Olulised on andmed, mitte neist moodustunud kogumid. Küll aga peab termini kasutus AvTS-is olema selline, mis võimaldab kasutada terminit andmete pidamiseks nii infotehnoloogilise kui ka mittetehnoloogilise vahendi abil.

---

<sup>152</sup> Samas, lk 45.

### 2.3.3. Avalike ülesannete kontrollimine

Avaliku teabe kättesaadavus tagab ühelt küljelt põhiseadusliku õiguse informatsioonile, teisalt loob avalikkusele võimaluse teostada kontrolli avalike ülesannete täitmise üle. Avaliku sektori tegevus peab olema läbipaistev ning kontrollitav selleks, et tagada avalike teenuste ja seadusest tulenevate avalike ülesannete kättesaadavus ja kontrollitavus.<sup>153</sup> AvTS-ist ei tulene, millisel moel ja viisil teostub avalikkuse kontroll avalike ülesannete täitmise üle, kuid kaudselt teostub see avaliku teabe ja avalikkusele kättesaadavate andmete kaudu.

Avalike ülesannete täitmise ja avalike teenuste pakkumise efektiivsuse kontrolli teostab ka Riigikontroll, kes avaldas 21.02.2017 ülevaate kohalike omavalitsuste poolt peetavate andmekogude üle. Ülevaate käigus kontrolliti, milliseid andmekogusid peetakse, kas nad vastavad nõuetele ja kuidas neid registreeritakse. Ülevaates toob Riigikontroll välja, et andmekogud on vajalikud selleks, et inimeste kohta kogutavad andmed oleksid heaperemehelikult hoitud ja et riik omaks ülevaadet andmetest, mida ta kogunud on. Efektive teenuste pakkumise huvides on oluline, et andmeid riskasutatakse ja et avalike teenuste pakkumisel ei tuleks andmeid korduvalt esitada.<sup>154</sup> Ülevaatest selgub, et andmekogude registreerimine on puudulik.

Riigikontroll leidis, et põhjusi, miks andmekogusid ei registreerita on mitmeid. Üheks põhjuseks on asjaolu, et andmekoguga seonduvate terminite kasutuses ja põhimõtetes puudub täisselgus. Vähemalt 9% andmekogudest peetakse kontoritarkvara vahendusel või paberil, mistõttu on kasutamata jäetud infotehnoloogiline võimalus kasutada juba olemasolevaid andmeid. Ühtegi paberil või kontoritarkvara vahendusel peetavat andmekogu ei ole aga riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreeritud, kuigi AvTS § 43<sup>7</sup> lõikest 1 tulenev kohustus seda teha on olemas. Kohalike omavalitsuste hallata on Riigikontrolli hinnangul umbes 925 andmekogu, millest riigi infosüsteemi haldussüsteemi andmevahetuskihiiga on liidestunud vaid 54. Riigikontrolli ülevaatest selgub, et andmeid koguma asudes ei teadvustata, et tegemist on andmekogu asutamisega.

---

<sup>153</sup> Männiko, M. Õigus privaatsusele ja andmekaitsele. Tallinn: Juura, 2011, lk 186.

<sup>154</sup> Mattson, T. - Paljud kohalikud omavalitsused peavad nõuetele mittevastavaid andmekogusid. Tallinn: Riigikontroll, 2017. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/952/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (18.04.2017).

Ülevaatest järeldub, et Riigikontroll kasutab terminit “andmekogu” lähtuvalt AvTS-i legaaldefiniitsioonist koosmõjus AvTS § 3 lõiguga 1 ja AKI andmekogu juhendiga, mille kohaselt võib andmekogusid pidada mis tahes viisil ja jäädvustada mis tahes andmekandjal. Ent leiab seejuures, et iga kontoritarkvara vahendusel peetava faili asutamine andmekoguna toob kaasa liigse bürokraatia ja majanduslikult ebaefektiivse käitumise.<sup>155</sup> Andmekogude registreerimisel riigi infosüsteemi tuleb seega lähtuda minimaalsuse põhimõttest – andmekogusid tuleb registreerida nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik. Teiseks alternatiivseks võimaluseks on eristada infotehnoloogiliste arvutisüsteemide ja andmekoosseisude registreerimise vajalikkus. Ühel juhul teostatakse kontrolli andmete üle, mida riik soovib koguda ja teisel juhul teostatakse tehnilist kontrolli liidestuvate arvutisüsteemidel põhinevate infosüsteemide üle.

Riigikontroll leiab, et termin “andmekogu” on tihedalt seotud terminiga “infosüsteem”. Peatükis 1.4 selgub aga, et terminid võivad küll seotud olla, kuid ei ole kasutatavad sünonüümidenä. Ometi tekitab andmekogude ja infosüsteemide eristamine segadust nii nende hulgas, kes andmekogusid registreerima peavad, kui ka nende hulgas, kes andmekogude registreeringuid kooskõlastavad. Riigikontroll leiab õigustatult, et kontoritarkvara vahendusel peetavatele andmekogudele ei ole võimalik rakendada samasuguseid nõudeid nagu elektroonilistele infosüsteemides peetavatele andmekogudele, kuid jätab seejuures arvestamata, et AKI andmekogu juhendi järgi on ka kontoritarkvara vahendusel peetav andmekogu käsitletav kui elektroonilises infosüsteemis peetav andmekogu, millele ei ole niisamuti võimalik samasuguseid nõudeid rakendada kui arvutisüsteemil põhinevale infosüsteemile.<sup>156</sup>

Siit järeldub, et eristatakse infosüsteeme, mis on tehnilised ja infosüsteeme, mis on veel tehnilisemaid. Teisisõnu eristatakse tarkvaral põhinevaid väiksemahulisi infosüsteeme kui ka arvutisüsteemidel põhinevaid infosüsteeme. Eristamine ei oleks vajalik, kui andmekoguna kasutatav tarkvara on lastud arendada infosüsteemi omaniku poolt ja võimaldab ümberarendamist selliselt, et realiseerub tarkvara liidestumine riigi infosüsteemi haldussüsteemi andmevahetuskihi. Selline võimekus aga kontoritarkvaral puudub.

---

<sup>155</sup> Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest. Miks enamik omavalitsuste andmekogusid on registreerimata? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll, 31.01.2017, lk 2. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2420&FileId=13924> (18.04.2017).

<sup>156</sup> Samas, lk 9.

Siit tekib omakorda vajadus eristada andmeid jäädvustamise viisid:

- 1) mittetehnoloogiliseks (registrid, paberkaustad, kartoteegid jne);
- 2) infotehnoloogiliseks (väiksemahuliste andme loeteludega failid, sealhulgas kontoritarkvara failid, mis ei kasuta andmebaasisüsteeme);
- 3) arvutisüsteemil põhinevaks infotehnoloogiliseks (infosüsteemid, mis kasutavad üht või mitut andmebaasisüsteemi).

Sõltumata ebaselgest termini “andmekogu” kasutamisest on Riigikontroll lähtunud ülevaate andmisel sellest, milliseid andmeid, sõltumata andmekogu täpsemast infotehnoloogilisest/mittetehnoloogilisest spetsiifikast, kohalikud omavalitsused oma avalike ülesannete täitmise käigus koguvad. Tuleneb, et peamiseks andmekogu asutamise kriteeriumiks on andmete kogumise fakt, mitte asjaolu, kas andmekoosseisud kogumis moodustavad andmekogumi lähtuvalt AvTS § 43<sup>1</sup> lõikest 1.

Tehnoloogilise kriteeriumi kõrvalejätmisel selgub ülevaatest aga asjaolu, et riigi infosüsteemi haldussüsteemis ei ole registreeritud ühtegi andmekogu, mis oma tunnustelt vastaks mitteinfotehnoloogilisele või väiksemamahulisele infotehnoloogilisele andmekogule.<sup>157</sup> Riigi infosüsteemis registreeritakse vaid arvutisüsteemidel baseeruvaid infosüsteeme. Järeldub, et mitteinfotehnoloogilise andmekogu funktsioon riigi infosüsteemis on küsitav ja riigi infosüsteemi kontekstis ei oma termin “andmekogu” muud lisaväärtust kui dubleerivat terminit terminile “andmed”.

Seega on avalike ülesannete kontrollimisel riigi seisukohast olulised eeskätt avalike ülesannete täitmise protsessid ja nende protsesside käigus kogutavad andmed. Leiab veelkord kinnitust väide, et peamine on andmete kogumine, mitte andmete piiritlemine meelevaldseteks kogumiteks (vt peatükki 2.3.2). Termin “andmekogu” ebaselge sisu korral on just andmete kogumise fakt kriteeriumiks, millest lähtutakse andmekogu määratlemiseks. Ilmneb, et riigi infosüsteemi andmevahetuskihi jaoks on olulised arvutisüsteemidel põhinevad infosüsteemid ja neis sisalduvad andmekoosseisud.

Termini “andmekogu” käsitus on õigusaktides ebamäärane ja segadust tekitav, kuid see ei näita tervikuna termini “andmekogu” ebavajalikkust Eesti õiguslikus regulatsioonis. Küll aga järeldub eeltoodust, et termin “andmekogu” ei oma riigi infosüsteemi kontekstis lisaväärtust.

---

<sup>157</sup> Samas.

Riigi infosüsteemi registreeritakse vaid arvutisüsteemidel põhinevaid infosüsteeme, mitte aga riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste igapäeva töös kasutatavaid kontoritarkvara vahendusel loodud faile ja andmete kogumeid.

#### 2.4. Termin “andmekogu” reguleeritava eriala valdkonna praktikas

Eestis lähtutakse üheskordse andmesisestamise põhimõttest. Andmete riskasutus ja mitmes infosüsteemis sisalduvate andmete ühine infotehnoloogiline töötlemine võimaldab pakkuda paremaid avalikke teenuseid selliselt, et teenuste kasutajad ei pea oma andmeid riigile mitmekordselt erinevatesse riigiasutuste poolt hallatavatesse infosüsteemidesse sisestama. Selleks, et seda võimaldada, peavad infosüsteemid olema omavahel liidestatud ja võimelised omavahel andmeid vahetama. Sellise tehnilise lahenduse andmevahetuseks infosüsteemide vahel on loonud Riigi Infosüsteemide Amet (RIA).

Riigi infosüsteemi halduse infosüsteemi (RIHA) toimimist reguleerib VV 28.02.2008 määrus nr 58 “Riigi infosüsteemi haldussüsteem”, mille § 3 kohaselt on RIHA eesmärgiks 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. Määrus sätestab terminid “andmed”, “andmete koosseis” ja “andmekogu”, kuid ei sätesta terminit “infosüsteem”. 10.03.2016 kooskõlastamisele esitatud VV 28.02.2008 määruse nr 58 muutmise eelnõu seletuskirja kohaselt kaaluti termini lisamist määrusesse, kuid loobuti, kuna termin sisaldub VV 20.12.2007 määruses nr 252 “Infosüsteemide turvameetmete süsteem” § 3 lõike 1 punktis 4. Sama punkti kohaselt on infosüsteemiks andmeid töötlev, salvestav või edastav tehniline süsteem. Niisiis eeldab riigi infosüsteemi haldussüsteem, et sinna registreeritakse vaid infosüsteeme, mitte aga kõiki andmekogusid, mis AvTS-i järgi andmekogudeks liigituvad.

VV 28.02.2008 määruse nr 58 “Riigi infosüsteemi haldussüsteem” muutmise eelnõu 10.03.2016 seletuskirja kohaselt tähendab nõue registreerida RIHA-s kõik riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute andmekogud seda, et RIHA-s tuleb registreerida kõik andmekoguks

kvalifitseeruvad infosüsteemid.<sup>158</sup> Seletuskirjast nähtub, et terminit “andmekogu” käsitletakse termini “infosüsteem” sünonüümina ning infosüsteem kvalifitseerub andmekoguks AvTS § 43<sup>1</sup> lõikest 1 tulenevate tingimustele vastamisega. Sellisest tõlgendusest lähtuvalt on kõik andmekogud andmeid töötlevad, salvestavad või edastavad tehnilised süsteemid, mitte aga mittetehnilised süsteemid. Selline termini “andmekogu” käsitus näitab, et andmekogu on infosüsteemi eriliik ehk kõik andmekogud on teatud liiki tehnilised süsteemid. Selline termini “infosüsteem” käsitus jõustus 01.04.2016. Enne seda kuupäeva registreeriti VV 28.02.2008 määruse nr 58 “Riigi infosüsteemi haldussüsteem” § 9 lõike 1 kohaselt RIHA-s vaid andmekogusid.

Nii VV 20.12.2007 määruse nr 252 § “Infosüsteemide turvameetmete süsteem” 3 lõike 1 punktist 4 kui ka peatükis 1.4 toodud infotehnoloogilistest definitsioonidest ilmneb, et termini “infosüsteem” all tuleb mõista vaid arvutisüsteemil baseeruvat tehnilist infosüsteemi. Eeltoodud RIHA regulatsioon toetab sellist termini kasutust, küll aga on see vastuolus termini “andmekogu” seadusest tuleneva laiemast tõlgendamisega andmekaitse seisukohast.

RIA enda selgituste kohaselt on RIHA riigi infosüsteemi kataloog. Kataloog annab teavet, millised infosüsteemid ja andmekogud moodustavad riigi infosüsteemi ning milliseid andmeid ja millistes infosüsteemides kogutakse ning töödeldakse. Kataloog annab ka ülevaate, millistel alustel andmete kogumine toimub.<sup>159</sup> Kataloogi funktsioonist tuleneb, et riigi infosüsteemi moodustavad eeskätt RIHA-s registreeritud infosüsteemid ning kataloog annab ülevaate andmetest, mida infosüsteemides kogutakse ja töödeldakse. Oluline ei ole seejuures asjaolu, milline on infosüsteemi andmekoosseis, vaid asjaolu, et millised andmed infosüsteemis millisel õiguslikul alusel kogutakse. Kinnitub väide, et oluline ei ole mitte andmed kogumis, vaid andmete kogumise fakt ja andmete kogumise õiguslik alus.

VV 28.02.2008 määrus nr 58 “Riigi infosüsteemi haldussüsteem” § 9 lõige 3 liigitab RIHA-s registreeritud andmekogud riigi infosüsteemi kuuluvateks ja mittekuuluvateks. Eristuseks on seejuures sama paragrahvi lõikes 4 nimetatud, et riigi infosüsteemi kuuluvaks loetakse tehnilised süsteemid, mis on liidestunud X-teega. VV 23.09.2016 määrus nr 105 “Infosüsteemide andmevahetuskiht” § 2 lõike 2 kohaselt on infosüsteemide andmevahetuskiht (X-tee) tehniline infrastruktuur ja keskkond X-tee liikmete vahel, mis võimaldab turvalist ja tõestusväärtust

---

<sup>158</sup> Vabariigi Valitsuse 28.02.2008 määrus nr 58 “Riigi infosüsteemi haldussüsteem” muutmise eelnõu 10.03.2016 seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/833d200f-ba75-42fa-b097-b7ca3c3a13af> (24.04.2017).

<sup>159</sup> Riigi infosüsteemi haldussüsteem RIHA. Arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/ee/riha.html> (24.04.2017).

tagavat internetipõhist andmevahetust. Määrus § 2 lõike 7 sätestab, et X-tee andmevahetuskihiga saavad liituda vaid infosüsteemid. Määruse §-de 5 ja 6 alusel on X-teega võimalik liituda vaid RIHA kaudu ja liitumisest keeldumise aluseks on muu hulgas asjaolud, kui andmed on RIHA-s registreerimata või kui taotleja infosüsteem ei vasta määruses esitatud nõuetele või X-tee toimimise põhimõtetele.

Eeltoodust tuleneb, et andmete riskasutuseks on vajalik:

- 1) omada ülevaadet andmetest, mida soovitakse avalikkusele kättesaadavaks teha ja riskasutada;
- 2) andmed peavad asuma infosüsteemis, mis vastaks määruse §-des 8-12 toodud nõuetele.

VV 23.09.2016 määrusest nr 105 “Infosüsteemide andmevahetuskiht” ei ilmne, et X-teel oleksid omavahel seotud andmekogud, kuigi AvTS-i kohaselt peaksid just andmekogud olema need, mis andmeid vahetavad. X-tee kontekstis on seevastu olulised infosüsteemides sisalduvad andmed, mitte aga andmekogud, mis eksisteerivad sõltumata infotehnoloogilisest infosüsteemist. Seda järeldust toetab ka andmekogu käsitlus pidada VV 20.12.2007 määruse nr 252 “Infosüsteemide turvameetmete süsteem” § 3 lõike 1 punktist 4 tulenevalt tehniliseks süsteemiks ja peatükis 2.3.1 toodud järeldus, et andmeid on võimalised vahetama arvutisüsteemidel baseeruvad infosüsteemid mitte aga abstraktsed andmekogud.

Jällegi järeldub, et andmekogusid on vaja eristada vähemalt kahte liiki:

- 1) mittetehnoloogilised ja
- 2) tehnoloogilised infosüsteemidel põhinevad.

AvTS § 43<sup>9</sup> lõikes 5 sätestatu, et andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel toimub läbi X-tee, leiab kinnitust eeldusel, et kõik andmekogud on arvutisüsteemidel põhinevad süsteemid, mis on võimalised omavahel andmeid vahetama. Sellise eelduse korral on võimalik ka täita AvTS § 43<sup>3</sup> lõikest 2 tulenevat keeldu asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid. Kuna andmekogu registreerimine ja kooskõlastamine on ajamahukas ja keeruline protsess, siis protsessi mõttekus väljendub peaaesjalikult just andmete X-tee vahendusel kättesaadavaks tegemise vajadusega. Seega puudutab riigi infosüsteemide regulatsioon tehnoloogilisi infosüsteeme, mitte kõiki andmekogusid ja riigi infosüsteemi kontekstis on asjakohasem kasutada terminit “infosüsteem”.

Lisaks sellele, et tagada andmete seaduslik kogumine ja kasutamine infosüsteemides, on oluline ka infosüsteemidele rakendatavad turvameetmed. Turvameetmed tagavad, et andmed, mida infosüsteem sisaldab, oleksid kättesaadavad, terviklikud ja vastavalt andmete konfidentsiaalsusele piiratud juurdepääsuga. Sellised turvameetmed valitakse vastavalt infosüsteemide turvameetmete süsteemile ehk infosüsteemide kolmeastmelise etalonturbe süsteemile ISKE. ISKE aluseks on Saksa LV Informatsioonitehnoloogia Kaitseameti (saksa k. *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*) avaldatav infoturbe standard *IT-Grundschutz*.<sup>160</sup> Standard viitab selgelt sellele, et turvameetmed on suunatud informatsioonitehnoloogia kaitsele. Kaitsemeetmete rakendamise aluseks võetakse kaitset vajav informatsioon ehk andmed.

Seda kinnitab ka Eesti õigusaktides sätestatu. VV 20.12.2007 määruse nr 252 “Infosüsteemide turvameetmete süsteem” § 5 lõike 2 lause 1 kohaselt määratakse turvaklass lähtuvalt andmekogus töödeldavatest andmetest. Turvaklassi määramisel lähtutakse andmestiku enim kaitset vajavate andmete infoturbe tasemest. Kuigi määruse § 2 kohaselt rakendatakse turvaklassi infosüsteemidele, siis turvaklassi määramisel lähtutakse vaid andmetest, mida infosüsteem sisaldab, mitte aga infosüsteemist või selle tehnilisest arhitektuurist. Sama määruse § 5 lõike 2 lause 3 sätestab, et turvameetmed rakendatakse andmeid töötlevale infosüsteemile või selle osale töödeldava andmestiku alusel. Määruse § 3 lõike 1 punktist 4 tuleneb, et infosüsteem koosneb lisaks tehnilisest süsteemist koos temaga normaalseks talitluseks vajalikest vahenditest, ressurssidest ja protsessidest, siis järeldub, et turvameetmeid rakendatakse lisaks tehnilisele süsteemile ka vahenditele, ressurssidele ja protsessidele.

Siit ilmneb, et ka infosüsteemi turvameetmed jagunevad kaheks: tehnilisteks ja mittetehnilisteks. Hoolimata sellest, et selline eristus tehakse, on turvameetmed mõeldud rakendamiseks vaid infotehnoloogia valdkonnas. Rakendatavad meetmed on välja töötatud lähtuvalt IKT valdkonna vajadustest ning ei ole mõeldud rakendamiseks mittetehnoloogilistele andmekogudele. Näiteks näeb ISKE turvameede andmete salastatuse ja tervikluse tagamiseks ette, et selleks, et hoida ära andmete võimalik manipuleerimine ühe inimese poolt, tuleb eraldada IT-spetsialistide juurdepääsuõigused arvutisüsteemidele selliselt, et ühel IT-spetsialistil puudub juurdepääs kõigile arvutisüsteemi osadele. IT-administraator, kes pääseb ligi andmebaasile, ei tohi ligi pääseda rakendusserverile. Mittetehnoloogiliste andmekogude turvalisus tagamiseks

---

<sup>160</sup> ISKE portaal. ISKE versioon 8.02. Arvutivõrgus: [https://iske.ria.ee/8\\_02/](https://iske.ria.ee/8_02/) (25.04.17).

tuleb aga aluseks võtta laiapõhjalisem standard kui on seda ISKE infosüsteemide turvameetmete standard.

Intervjuudest (vt lisa 1) Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) andmekogude RIHA-s registreerimisega kokku puutuvate töötajatega selgus, et peamiseks põhjuseks andmekoosseis RIHA-s registreerida, on andmete avalikuks kasutamiseks andmine ehk infosüsteemi kaudu pakutavate andmeteenuste üle X-tee kättesaadavaks tegemise vajadus. Intervjuudest selgus, et sõltumata erialasest väljaõppest (intervjueeritavate hulgas oli nii õiguse kui ka IKT eriala esindajaid) ei eristanud ükski intervjueeritav andmekogu mittetehnoloogilise andmete kogumina RIHA kontekstis. Küll aga leidus küsitletute seas neid, kes leidsid, et termin “andmekogu” eraldiseisvalt võttes võib olla abstraktne andmete kogum, mis ei ole andmebaasi sünonüüm. Seevastu peeti andmebaasi üksnes tehniliseks terminiks. Lisaks selgus intervjuudest, et termini “infosüsteem” kasutamine termini “andmekogu” sünonüümina on tavapärane ja termin “andmekogu” seondub pigem vaid RIHA-ga.<sup>161</sup>

Intervjuude põhjal kinnituvad Riigikontrolli 31.02.2017 koostatud ülevaates toodud probleemkohad, et andmekogude määratlemine on ebaselge ning andmekogusid puudutavates põhimõtetes puudub täisselgus ning kuigi RIA ja AKI tegevus on suunatud pigem nõustamisele, siis kumbki neist ei hinda ennast piisavalt suutlikuks, et tuvastada kõiki peetavaid andmekogusid.<sup>162</sup> Siinkohal tekib paradoks, kus nimetatud asutused küll tegelevad nõustamisega, mida kinnitasid ka intervjueeritavad, kuid samal ajal puudub neil endal kindel raamistik, kuidas terminit “andmekogu” piiritleda.

Eeltoodust järeldub, et IKTvaldkond mõistab terminit vaid infosüsteemina ning kogu infosüsteeme puudutav õiguslik regulatsioon toetab andmekogude kui arvutisüsteemidel põhinevate infosüsteemide asutamist, arendamist, haldamist ja riskasutamist. RIHA kontekstis on olulised infosüsteemid ning neis sisalduvad andmed, mida on võimalik riskasutada. Ka meetmed, mis on kasutusele võetud, et tagada andmekogude turvalisus ja andmete õiguspärane töötlus, on suunatud IKT valdkonnale, mitte riigiasutusele tervikuna. ISKE infosüsteemi turvameetme süsteemi standard on kohaldatavad eeskätt IT-asutusele ja/või nendele riigi,

---

<sup>161</sup> Intervjuud RIK-i kaheksa töötajaga, 12.04.2017.

<sup>162</sup> Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest. Miks enamik omavalitsuste andmekogusid on registreerimata? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll, 31.01.2017, lk 2 ja 10. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2420&FileId=13924> (18.04.2017)

kohaliku omavalitsuse, avalik-õiguslike ülesandeid täitvate isikute tegevustele, mis on seotud infotehnoloogiaga.

Lähtuvalt riigi infosüsteemi, infosüsteemide andmevahetuskihi X-tee ja ISKE rakendamise toimimisprotsessidest ei ole termin “andmekogu” vajalik, kuna praktikas on vaja kasutada IKT terminit “infosüsteem”, mis ei ole terminiga “andmekogu” samane. Kogu valdkonda puudutava regulatsiooni juures on olulised andmed, andmete kogumise fakt ja andmete jäädvustamine infosüsteemis. Oluline ei ole andmekogude või infosüsteemide asutamine, vaid neis sisalduvad andmed, millisel õiguslikul alusel on andmed kogutud ning andmete kasutamise eesmärk. Kuna andmekogude õiguslik regulatsioon reguleerib valdkonda, mis on suunatud kitsalt infotehnoloogiale, siis ei ole võimalik reguleeritavas valdkonnas laiendada terminit “andmekogu” lähtuvalt AvTS § 3 lõikest 1 selliselt, et andmeid võib jäädvustada mis tahes viisil, mis tahes teabekandjale. Selline käsitlus on vastuolus andmekogusid puudutava kehtiva regulatsiooniga.

## 2.5. Terminite omavahelised seosed avaliku e-teenuse näitel

AvTS-i eelnõu seletuskirja kohaselt on seaduse eesmärgiks muuta andmekogud teenusepõhiseks.<sup>163</sup> Teenusepõhisus RIHA-s ei tähenda aga teenusepõhisust avalike e-teenuste kontekstis. Eestis tegeleb avalike e-teenuste kirjeldamise eestvedamisega Majandus- ja kommunikatsiooniministeriumi (MKM) infoühiskonna teenuste arendamise osakond (ITAO). Kui RIHA-s registreeritavad teenused on käsitletavad infosüsteemide funktsionaalsusena, siis ITAO korraldab avalike e-teenuste kirjeldamist teenuse ärioloogilisest vaatest.<sup>164</sup> IT-teenuse definitsiooni juures sai selgitatud, et äripooleks võib olla ka avalik sektor (vt peatükis 1.4 termini “IT-teenus” definitsioon).

Riik toimib läbi korraldava eesmärgipärase tegevuse ehk läbi avaliku halduse. Avalik haldus on materiaalses mõttes kogu täidesaatev tegevus ja riigi üks põhifunktsioone, formaalses aga haldusorganite kogu tegevus.<sup>165</sup> Riik teostab avalikku haldust läbi avalike ülesannete. Avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatav teenus on avalik teenus, mis on suunatud avalike

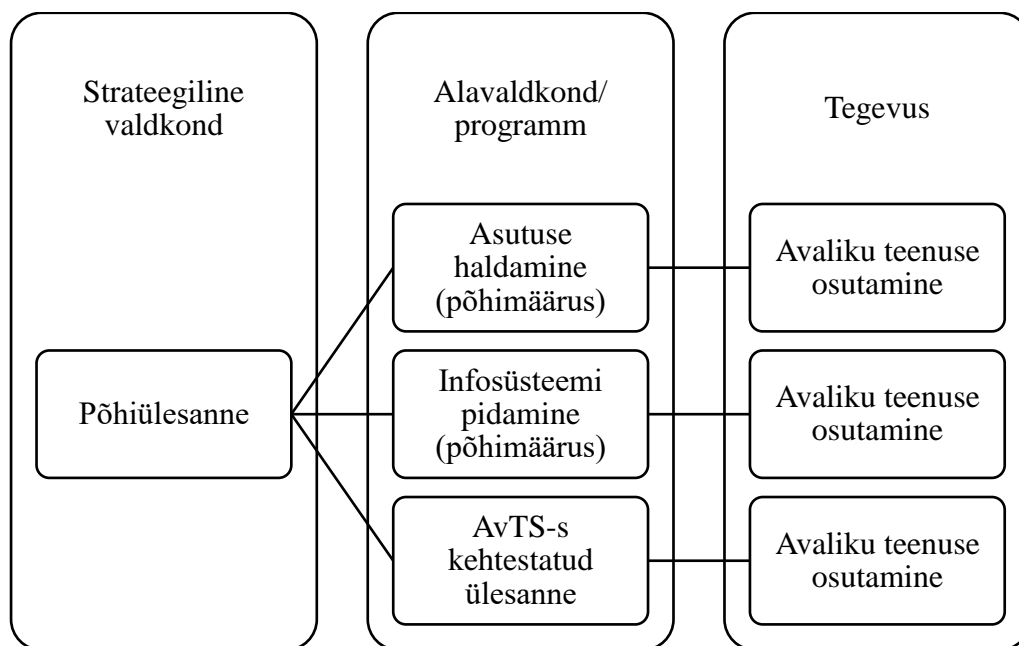
---

<sup>163</sup> Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20s eadus> (22.04.2017).

<sup>164</sup> Infoühiskonna teenuste KKK. Arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/et/itao-kkk#19> (22.04.2017).

<sup>165</sup> Reenumägi, A. Haldusõiguse loengukonspekt. Tallinn: Tartu Ülikool, 2011. Autori valduses.

hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasnevate kohustuste täitmisele või põhiõiguste ja –vabaduste ning huvide kaitsmisele (vt peatükis 1.4 termini “avalik teenus” definitsiooni).<sup>166</sup> Siit ilmneb seos riigi, kohalike omavalitsuste, muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku seadusest, selle alusel antud õigusaktist või rahvusvahelisest lepingust tulenevate ülesannete ja avalike teenuste vahel (vt joonis 19).



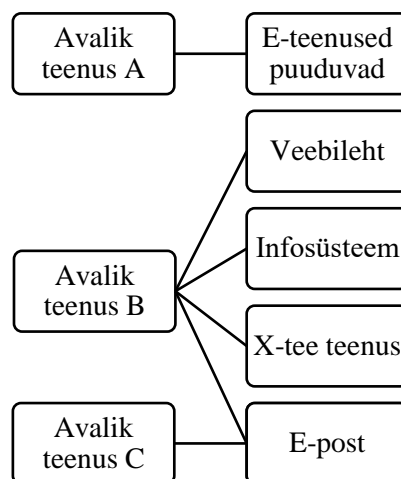
Joonis 19. Avalike ülesannete seos avalike teenustega<sup>167</sup>

VV 20.03.2017 määruse TKTA eelnõu § 2 lõike 2 kohaselt osutab riik otseseid avalikke teenuseid mistahes suhtluskanali kaudu. Avalikuks e-teenuseks loetakse selline teenus, mida pakutakse elektroonilise kanali kaudu. Elektrooniliseks kanaliks võib olla nii e-post, veebileht, kui ka infosüsteem. Avalik teenus võib olla seotud e-teenusega, kuid ei pruugi seda olla (vt joonis 20).<sup>168</sup> Kui avalikku teenust pakutakse mõne muu suhtluskanali kaudu kui elektroonilise suhtluskanali, siis tähendab see seda, et inimene peab riigiga suhtlemiseks füüsiliselt riigiasutusse või kohalikku omavalitsusse kohapeale minema. Teisisõnu ei osuta riik konkreetset avalikku teenust distantsilt elektroonilise suhtluskanali kaudu.

<sup>166</sup> Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Tallinn: MKM, 2013, lk 5. 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) (22.04.2017).

<sup>167</sup> Papp, A. E-teenuste kaardistamine andmeobjektina. Tallinn: MKM ITAO, 2015. Koopia autori valduses. Autori kohandatud joonis.

<sup>168</sup> 20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamine. Tallinn: MKM, 2014, lk 21. 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) (26.04.2017).



Joonis 20. Avaliku teenuse seos suhtluskanaliga<sup>169</sup>

Erinevad andmete käsitlemise tasandid ei välista aga seotust RIHA ja avalike teenuste vahel. Isikuandmete kaitse üldmääruse preambuli punktis 4 märgitakse väga õigesti, et isikuandmete töötlemine on mõeldud teenima inimesi ehk üldistatult on andmete töötlemise protsess lahutamatult seotud teenuste pakkumise protsessidega.<sup>170</sup> Niisamuti on see riigi andmetöötlemise protsessidega. Ka infosüsteemi üheks lahutamatuks toimimise osaks on protsessid (vt peatükis 1.4 termini “infosüsteem” legaaldefiniitsiooni). VV 20.03.2017 määrus TKTA eelnõu § 2 lõike 6 kohaselt on avaliku teenuse pakkumise protsessiks riigiasutuse põhiülesande täitmisele suunatud tegevuste korrastatud kogum ja protsessiga võib olla seotud üks või mitu teenust.<sup>171</sup>

RIHA-s registreeritavad teenused on käsitletavad kui infosüsteemi funktsionaalsus. Näiteks teatud päring infosüsteemis on käsitletav kui infosüsteemi funktsionaalsusena ehk infosüsteemi andmeteenusena. Vajadus infosüsteemide andmeteenused RIHA-s registreerida tuleneb X-tee liidestumise ja X-tee kaudu andmeteenuste pakkumise soovist. VV 23.09.2016 määruse nr 105 § 2 lõike 4 kohaselt on andmeteenus X-tee liikme teenus, mille kaudu toimub internetipõhine andmevahetus. Sama paragrahvi lõike 7 kohaselt võimaldatakse andmeteenusele juurdepääs infosüsteemi vahendusel. Selline säte kinnitab, et RIHA-s hallatavat infosüsteemide teenused on käsitletavad andmeteenustena, mitte näiteks avalike teenustena, ning andmeteenused on osa infosüsteemist.

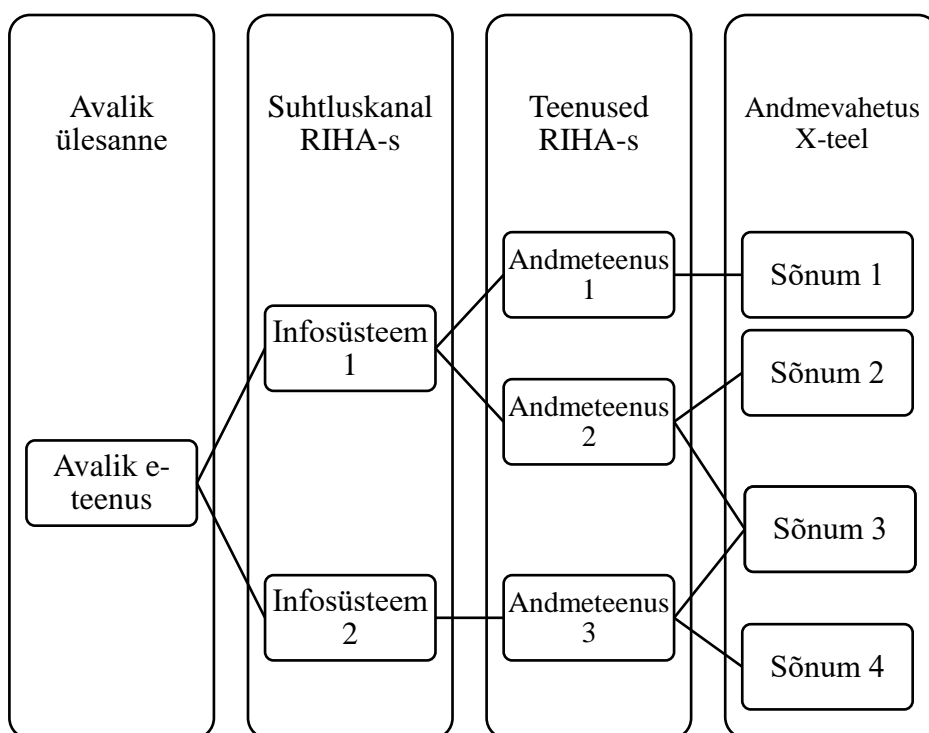
<sup>169</sup> Samas. Autori kohandatud joonis.

<sup>170</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 määrus (EL) nr 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel preambuli p 6.

<sup>171</sup> Vabariigi Valitsuse määruse “Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” 20.03.2017 eelnõu. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e0e969c6-4e9f-4d95-952f-69a447623a2b> (24.04.2017).

See tähendab omakorda, et andmeteenused ei eksisteeri infosüsteemist eraldiseisvalt, vaid andmeteenuste pakkumine saab võimalikuks vaid infosüsteemi vahendusel. VV 23.09.2016 määruse nr 105 § 2 lõike 9 kohaselt vahendatakse andmeteenuste vahel X-tee kaudu sõnumeid, mille all mõeldakse vormindatud andmete kogumeid. Oluline on siinjuures eristada andmeid andmekogumist, kuna andmeteenuse sisuks on võimaldada andmete riskasutus, mitte võimaldada andmete riskasutamine andmekoguna tervikuna. Lihtsustatult on X-tee sõnumi sisuks andmed, mitte andmekogud.

Andmekogus sisalduvate andmete riskasutamine kogumis ei ole küll välistatud, kuid see on mahu ja sisu küsimus, palju ja milliseid andmeid riskasutatakse. Andmeid vahetatakse lähtuvalt andmeteenuse kasutaja vajadustest, mitte konkreetsetest andmekogudest tervikuna. Järeldub, et avalike e-teenuste üheks elektrooniliseks suhtluskanaliks võib olla infosüsteem ning andmete riskasutus avalikes teenustes saab infosüsteemide andmevahetuskihi X-tee vahendusel võimalikuks sõnumite vahetamisega andmeteenuste kaudu, mis on osa infosüsteemi funktsionaalsusest (vt joonis 21).

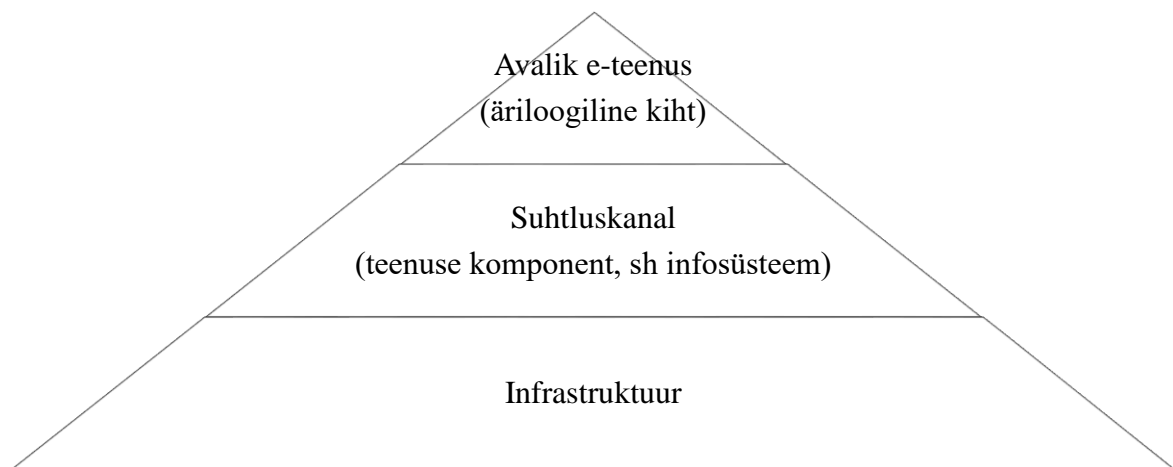


Joonis 21. Avalike teenuste andmevahetus<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Vabariigi Valitsuse määruse “Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” 20.03.2017 eelnõu; VV 23.09.2016 määrus nr 105. Autori koostatud joonis.

Lisaks järeldub, et andmetöötlusprotsessid ei ole seotud mitte ainult infosüsteemide ja andmeteenustega, vaid ka avalike teenustega, mida pakutakse teenuse tarbijatele nii elektroonilise kui ka mitteelektronilise suhtluskanali kaudu. Tuleneb, et infosüsteeme, andmeteenuseid ja sõnumeid ühendavaks lüliks on avalik e-teenus. Avalike e-teenuste vundamendiks ei ole andmekogud, vaid andmed. Ja mitte igasugused andmed, vaid sellised andmed, mis asuvad infosüsteemides, mis on liidestunud riigi infosüsteemi andmevahetuskihiga X-tee.

Termini “andmekogu” ebavajalikkus ilmneb e-teenuse ja infosüsteemi seosest. Avalikud e-teenused on oma olemuselt sarnased ITIL sõnavaras kasutatava terminiga “IT-teenus”. Kuna legaaldefiniitsioonid ei ava täpsemalt avaliku e-teenuse sisu, siis lähtutakse siinkohal IT-teenuse definiitsioonist, struktuurist ja sisust. Peatükist 1.4 tulenes, et infosüsteem on osa IT-teenusest (vt joonis 11) ning andmetöötlus osa infotöötlustest (vt jooniseid 7, 8 ja 9). Hierarhiliselt koosneb avalik e-teenus kui IT-teenus ärioloogilisest kihist ehk avalikust e-teenusest, teenuse komponendi kihist, sealhulgas infosüsteem ja infrastruktuuri kihist (vt joonis 22).



Joonis 22. Avalik e-teenus IT-teenusena<sup>173</sup>

Andmetöötlus toimub peamiselt IT-teenuse teenuse komponendi kihis, kuid andmeid kasutatakse peamiselt IT-teenuse ärioloogilises kihis, kus nad leiavad reaalsel kasutust, kuna läbi infosüsteemis toimuva infotöötluste toimub andmete interpreteerimine ja andmetele omistatakse kindel väärtus. Näiteks seaduse tekst elektroonilises riigi teatajas (eRT) oleks ilma eRT

<sup>173</sup> Autori koostatud joonis.

veebileheta (rakendus, mille kaudu infosüsteem andmeid tõlgendab) ainult andmete kogum. Selleks, et andmetel kindel väärtus oleks, peab andmeid tõlgendama. Veebilehe kaudu kuvatakse seaduste kohta teave, kas tegemist on kehtiva redaktsiooniga ja milline on seaduse muutmise ajalugu. Seaduse muutmiste ajalugu kinnitatakse ajatempliga, mis on kinnitus sellest, et andmete muutmine on toimunud õiguspäraselt ja annab teavet selle kohta, mida seaduses on muudetud.

Avalike teenuste kontekstis ei ole tähelepanu mitte sellel, kes ja milliseid andmekogusid asutab, vaid sellel, millised andmed avalikust teabest kogutakse avalike ülesannete täitmise käigus. Avalike ülesannete täitmise käigus võidakse andmed jäädvustada infosüsteemides, milledes sisalduvate andmete ristkasutamine on avalike teenuste osutamise aluseks.<sup>174</sup> Inimeste põhiõiguste tagamiseks infosüsteemi kaudu teenuste osutamisel on vajalik kindlaks määrata andmete kogumise kord ja andmetele juurdepääsu õigused.<sup>175</sup> Kuna teenused on seotud teenuse osutamise protsessidega, siis järeldub, et andmed tekivad ning andmeid töödeldakse ja säilitatakse teenuste osutamise protsessides. Andmete kogumine ei ole piiritletud mitte andmekogude andmekoosseisudega, vaid andmed tekivad lähtuvalt riigi vajadusest osutada teenust läbi riigi põhiülesannete täitmise protsesside infosüsteemidesse, kontoritarkvara failidesse ja kataloogidesse.

Ühelt küljelt kinnitab teenusepõhine lähenemine AvTS § 3 lõikest 1 ja AKI andmekogu juhendist tulenevat seisukohta, et avaliku teabe osana eksisteerivad andmed ka väljaspool andmekogusid ja infosüsteeme, mis tahes viisil ja mis tahes andmekandjal. Teiselt küljelt näitab see aga seda, et selgelt piiritletud andmekogusid ei eksisteeri. Teenusepõhises lähenemise tekivad andmed teenuse osutamise protsessides mitte ette defineeritud kogudes. Vajaminev andmekoosseis ilmneb teenuse osutamiseks vajaminevast andmestikust. Teenuseid pakutakse erinevaid suhtluskanaleid pidi, millede seas üheks on infosüsteem. Siit kinnitub eelnevalt IKT valdkonnas ilmnenud vajadus eristada teenusepõhises lähenemises infosüsteeme andmekogudest.

Teise peatüki kokkuvõte:

AvTS-s kehtestatud terminil “andmekogu” puuduvad samased terminid. Samaste terminite puudumise tõttu ei ole võimalik AvTS-is termini “andmekogu” asemel kasutada mõnda teist

---

<sup>174</sup> Tikk, E., Nõmper, A. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura, 2007, lk 152.

<sup>175</sup> Samas, lk 153.

IKT valdkonna oskustermin. Küll aga ei ole välistatud asendada terminit “andmekogu” väljendav sõna AvTS-is teise sõnaga, mille tulemusel võetakse kasutusele uus termin, millele omistatakse seaduse tähenduses samasugused tunnused nagu sätestab AvTS § 43<sup>3</sup> lõige 1.

Termini “andmekogu” legaalseaduse definitsiooni sõnasõnaline tõlgendamine on piiratud ning ei kinnita termini ebavajalikkust. Küll aga toob sõnasõnaline tõlgendamine välja probleemkohad, millele tähelepanu pöörata. Peatükis 1.4 toodud infosüsteemide definitsioonidest ilmneb, et infosüsteem on tehniline süsteem, kuid kuna selle tehnilisuse aste on vaieldav, siis tuleb legaalseaduse definitsiooni täiendada või lisada AvTS-i infosüsteemi definitsioon.

Ilmneb, et kuna andmed asuvad AvTS § 43<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt infosüsteemis, siis ka riigi infosüsteemi registreeritakse vaid infosüsteeme. AvTS-i üheks eesmärgiks on koondada andmekogud ühtseks riigi infosüsteemiks ning analüüsides AvTS-i peatükis 5<sup>1</sup> sätestatud tervikuna leiab kinnistust seadusandja soov loobuda termini “andmekogu” laiendamisest mitteautomatiseeritud andmetöötlusega andmekogudele. Ilmneb vajadus täiendada termini “andmekogu” legaalseaduse definitsiooni andmete jäädvustamise muude viisidega kui infosüsteemis. See ei kinnita aga termini “andmekogu” ebavajalikkust. Küll aga kinnitab seda seaduse tõlgendamine lähtuvalt andmekaitseõigusest. Andmekaitse seisukohast järeldub, et olulised on andmed, mida riik kogub, mitte andmete kogumid. Seejuures ei ole oluline, millisel viisil neid andmeid töödeldakse või jäädvustatakse. Riigikontroll on asunud seisukohale, et kui andmekogu määratlemine on ebaselge, tuleb lähtuda faktist, et riik kogub andmeid. Olulised on avalike ülesannete täitmise protsessid, mille käigus andmeid kogutakse. Seaduse eesmärk on kaheti tõlgendatav ning ilmneb vajadus täiendada terminit “andmekogu” selliselt, et eristada kogutavaid andmeid ning andmete jäädvustamise teabekandja tehnilisuse raskust.

Praktikas ilmneb vajadus eristada vähemalt kahte liiki andmekogusid. Lähtuvalt riigi infosüsteemi, infosüsteemide andmevahetuskihi X-tee ja ISKE rakendamise toimimisprotsessidest ei ole termin vajalik, kuna praktikas on vaja kasutada asjakohasemat IKT valdkonna terminit “infosüsteem”, mis ei ole terminiga “andmekogu” samane. Terminite seosed avaliku e-teenuse näitel kinnitavad, et andmed tekivad avalike teenuste osutamise käigus ning määratlemist vajab andmed, andmete kogumise fakt ning teabekandja, millele andmed jäädvustatakse, tehnilisuse tase.

Tõlgendusotsustuse ehk normiseisukohavõtu juures tuleb võtta arvesse kõiki käsitletud tõlgendusargumente. Töös käsitletud tõlgendusargumentidest järeldub, et termin “andmekogu”

on kehtivas õiguslikus regulatsioonis ebavajalik. Oluline ei ole mitte andmekogude asutamine, vaid avalike ülesannete täitmiseks (sh otseste avalike ja tugiteenuste pakkumiseks) vajaminevad andmed, andmete kogumise fakt (mis tahes viisil) ja andmete säilitamine tehnoloogilistes ja mittetehnoloogilistes riigi andmebaasides. Asutatakse ja arendatakse infosüsteeme, mis võimaldavad andmete riskasutust, X-teega liidestumist ning ISKE turvameetmete rakendamist. Praegusel juhul ei saa termini mitmetähenduslikkusega täidetud regulatsiooni eesmärk. Avalike teenuste pakkumise kontseptsioonist nähtub, et andmeid kogutakse teenuseosutamisel terve protsessi vältel. Seaduse tasandil vajab määratlemist termin "infosüsteem". Infosüsteeme tuleb eristada vähemalt kahel tehnilisel tasandil.

## KOKKUVÕTE

Andmekogusid puudutav õiguslik regulatsioon ühendab õiguse ja IKT valdkonna. Magistritööga loodav lisaväärtus seisneb termini “andmekogu” legaalseaduse definitsiooni tõlgendamise teel jõutud järelduses, et termini “andmekogu” õiguslikus regulatsioonis puudub õiguselgus. Küsimus on selles, kas seaduse alusel tuleb andmeid õiguspäraselt koguda või andmekogusid asutada. Keelatud on asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid. Kui ühel juhul jõutakse järeldusele, et andmekogu on juba olemas ja teisel juhul samades tingimustes, et nimetatud andmekogu ei olegi andmekogu, siis võib tekkida olukord, kus andmekogude üheks riigi infosüsteemiks moodustumises tekivad lüngad. Heade ja kvaliteetsete teenuste pakkumise huvides on aga oluline, et andmeid oleks võimalik riigi infosüsteemi haldussüsteemi X-tee vahendusel riskasutada ja et avalike teenuste kasutajatel ei tuleks riigile korduvalt ühtesid samu andmeid esitada.

Töö probleem on püstitatud AvTS § 43<sup>3</sup> lõikest 1 tuleneva termini “andmekogu” legaalseaduse definitsiooni erinevast tõlgendamisest. Õiguslik probleem on tõusetunud praktikast ja 31.01.2017 avaldatud Riigikontrolli aruandest, mille kohaselt ei registreerita kõiki andmekogusid riigi infosüsteemi haldussüsteemis. Aruandest selgub, et üheks põhjuseks on andmekogu legaalseaduse definitsiooni mitmetähenduslikkus. Magistritöös selgub, et põhjusi, miks andmekogu legaalseaduse definitsioon ei ole ühetähenduslik, on mitmeid. Esiteks seetõttu, et termin “andmekogu” ei ole tavapärase üldkasutatav väljend. Andmekogu ilma täpsema määratluseta tähendab üksnes kogu, mis on moodustunud andmetest. Teiseks seetõttu, et legaalseaduse definitsioon sisaldab terminit “infosüsteem”, mille sisu seaduses ei avata. Kolmandaks seetõttu, et legaalseaduse definitsiooni kohaselt asuvad andmed infosüsteemis, kuid ei selgu, kas andmeid töödeldakse automatiseeritult, poolautomatiseeritult või mitteautomatiseeritult. Ühe normiselguse puudusena ilmneb ka vastuolo. AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 1 koosmõjust § 43<sup>2</sup> lõikega 1, § 43<sup>3</sup> lõikega 3 ja § 43<sup>7</sup> lõikega 2 tuleneb, et andmekogu on tehniline kogu. AvTS § 43<sup>4</sup> lõike 1 koosmõjust § 3 lõikega 1 tuleneb, et andmekogu võib olla ka mittetehniline kogu.

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada võimalus käsitleda riigi poolt kogutud andmeid avaliku teabe osana ja/või riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate andmetena, jättes kasutamata AvTS § 43<sup>1</sup> lõikest 1 tulenev termin “andmekogu”. Selleks, et töö eesmärki täita, püstitati töös kaks uurimishüpoteesi: 1) termin “andmekogu” on kehtivas õiguslikus regulatsioonis

ebavajalik; 2) terminid “avalik e-teenus”, “infosüsteem” ja “andme(kogu)d” on omavahel seotud ning nende terminite omavaheline seos kinnitab termini “andmekogu” ebavajalikkust.

Kuna traditsiooniline filosoofia eristab “andmekogu” mõistet, terminit ja termini määratlust, siis võeti käesolevas töös aluseks traditsioonilise filosoofia meetodid. Võrreldavate terminite definitsioonid pärinevad nii õigusaktidest, IKT eriala õppekirjandusest ja infotehnoloogilistest sõnastikest kui ka teatmeteostest ja muudest asjakohastest materjalidest. Töös kasutati terminite võrdlemiseks terminipõhist lähenemisviisi.

Seadusetekstid on tõhusad, kui nende koostamisel kasutatakse nii üldkeele sõnavara, õiguskeele oskussõnavara, kui reguleeritavaid objekte käsitletavate teaduste oskussõnavara. Selleks, et vältida seaduste ületerminologiseerimist ja tagada seadusetekstide tabavus, tuleb kõiki õigusteadväliseid objekte nimetada õigusaktides samade nimetustega, mida kasutatakse vastavas erialas. Juhul kui terminil “andmekogu” on olemas samane termin IKT valdkonnas, tuleb seadusetekstis kasutada IKT-s kasutusel olevat terminit.

Töös selgub, et terminil “andmekogu” puudub samane termin, mida termini asemel AvTS-s kasutada, kuid võrreldavatest terminitest oli termini “andmekogu” mahu kattuvus kõige suurem terminiga “infosüsteem”. Terminite mahu analüüsist selgub, et AvTS termin “andmekogu” on oma definitsioonist tulenevate kriteeriumite põhjal kõige sarnasem IKT valdkonna terminile “infosüsteem”, sest terminite ekstensioonides on mitmeid ühiseid elemente. Põhjused, miks sõnu andmekogu ja infosüsteem ei saa käsitleda sõnasünonüümidenä, seisnevad selles, et kui terminit väljendav sõna asendada teise sõnaga, siis kasutatakse mõiste väljendamiseks teist terminit mitte aga sõnasünonüümi.

Riigikohus on seisukohal, et õigusselgusetus ei ole mitte olukord, kus esineb õiguslik vaidlus, vaid olukord, kus normitehnilist puudust ei õnnestu normi tõlgendamise teel ületada. Töös kasutatakse erinevaid tõlgendamismeetodeid, et läheneda tõlgendatavale termini “andmekogu” legaaldefinitsioonile erinevatest asjakohastest vaatenurkadest. Termin “andmekogu” legaaldefinitsiooni tõlgendamiseks kasutatakse töös ajaloolisi argumente (peatükis 1.1), keelelisi argumente (peatükis 2.2) ja objektiiv-teleoloogilisi argumente (peatükis 2.3, 2.4 ja 2.5). Üht kindlat tõlgendamismeetodit, millega normitehniline puudus ületada, ei õnnestunud töös leida. Samuti ei kujunenud tõlgendamistulemustest ühte kindalt seisukoht, et ühe tõlgendamismeetodiga oleks võimalik ühe õige lahenduseni jõuda. Erinevate

tõlgendamismeetoditega jõuti töös termini “andmekogu” vajalikkuse osas vastuoluliste vastusteni ning tõlgendamistulemusi tuli hinnata proportsioonis.

Ajaloolisest tõlgendamisest nähtub, et seadusandja tahe seaduse vastuvõtmisel oli loobuda käsitsi peetavate andmekogude reguleerimisest ning 2008. aastal muudeti andmekogude õiguslikku regulatsiooni selliselt, et andmeid tuleb töödelda andmekogudes vaid automatiseeritult. Ka AvTS peatükk 5<sup>1</sup> ja seal sisalduvate sätetega seonduvad õigusaktid on suunatud infotehnoloogiliste andmekogude reguleerimisele.

Andmekaitseõiguse seisukohast järeldub, et olulised on andmed, mida riik kogub, mitte andmed kogumis ning seejuures ei ole primaarne, millisel viisil neid andmeid töödeldakse või jäädvustatakse, vaid kas andmed on juba riigil olemas. Riik andmete kaitsjana peab kaitsma eelkõige andmeid ja tagama nende õiguspärase kogumise. Riigikontroll on asunud seisukohale, et kui andmekogu määratlemine on ebaselge, tuleb lähtuda faktist, et riik kogub andmeid.

AvTS-i üheks eesmärgiks on koondada andmekogud ühtseks riigi infosüsteemiks ning analüüsid AvTS-i peatükis 5<sup>1</sup> sätestatud tervikuna kinnitab sätetest tulenev mõte seadusandja soovi loobuda termini “andmekogu” laiendamisest mitteautomatiseeritud andmetöötlusega andmekogudele. Tõlgendamistulemustest ilmneb aga vajadus täiendada termini “andmekogu” legaaldefiniitsiooni andmete jäädvustamise viise lisaks infosüsteemile veel teistel viisidel. Praktikas ilmneb vajadus eristada vähemalt kahte liiki andmekogusid.

Lähtuvalt riigi infosüsteemi, infosüsteemide andmevahetuskihi X-tee ja ISKE rakendamise toimimisprotsessidest ei ole termin vajalik, kuna praktikas on vaja kasutada asjakohasemat IKT valdkonna terminit “infosüsteem”. Analüüsi käigus ilmneb, et kuna andmed asuvad AvTS § 43<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt infosüsteemis, siis ka riigi infosüsteemi registreeritakse vaid infosüsteeme.

Autor jõuab töös järelduseni, et üks võimalik viis on jagada andmete jäädvustamine: 1) mittetehnoloogiliseks (registrid, paberkaustad); 2) infotehnoloogiliseks (väiksemahuliste andme loeteludega failid, sh kontoritarkvara failid, mis ei kasuta andmebaasisüsteeme); 3) arvutisüsteemil põhinevaks infotehnoloogiliseks (infosüsteemid, mis kasutavad üht või mitut andmebaasisüsteemi). Liigitusest jaotub andmetöötlusviis mitteautomatiseerituks, poolautomatiseerituks ja automatiseerituks. Sujuv üleminek mittetehnoloogiliselt tehnoloogilisele on õiguse ja IKT valdkonda ühendavaks sillaks. Ühtne riigi infosüsteem on vajalik nii riigi efektiivseks toimimiseks kui ühiskonna üldiseks heaoluks. Meetmed selle

saavutamiseks peavad olema aga samuti asjakohased ja proportsionaalsed. Nõue registreerida üksikud kontoritarkvara failid riigi infosüsteemi haldussüsteemis on aga otstarbetu ja koormav.

Magistritöös leiab kinnitust töös esitatud hüpotees, et termin “andmekogu” on kehtivas õiguslikus regulatsioonis ebavajalik. Termin mitmetähenduslikkuse tõttu ei saa täidetud regulatsiooni eesmärk. Töös esitatud tõlgendusargumentidest lähtuvalt selgub, et oluline ei ole mitte andmekogude asutamine ja kasutamine, vaid avalike ülesannete täitmiseks (sh otseste avalike ja tugiteenuste pakkumiseks) vajaminevad andmed, andmete kogumise fakt (mis tahes viisil) ja andmete säilitamine tehnoloogilistes ja mittetehnoloogilistes riigi andmebaasides. Seaduses tuleb eristada erineva tehnoloogilisuse astmega andmebaase ning infotehnoloogilisi infosüsteeme. Asutatakse ja arendatakse infosüsteeme, mis võimaldavad andmete riskasutust, X-teega liidestumist ja ISKE turvameetmete rakendamist, kuid andmekogudele ei ole võimalik selliseid omadusi rakendada.

Avalike teenuste pakkumise kontseptsioonist järeldub, et andmeid kogutakse teenuseosutamisel terve protsessi vältel ning seejuures ei ole aluseks mitte andmekogud, vaid andmed, mis on riigil juba kogutud ning nende kogutud andmete kättesaadavus riigi infosüsteemi haldussüsteemi X-tee vahendusel. Andmeid kogutakse teenuse taustaprotsessina sõltumata sellest, kas andmekogu on asutatud või mitte. Ühelt küljelt kinnitab teenusepõhine lähenemine AvTS § 3 lõikest 1 ja AKI andmekogu juhendist tulenevat seisukohta, et avaliku teabe osana eksisteerivad andmed ka väljaspool andmekogusid ja infosüsteeme, mis tahes viisil ja mis tahes andmekandjal. Teiselt küljelt näitab see aga seda, et selgelt piiritletud andmekogusid ei eksisteeri. Vajaminev andmekoosseis moodustub teenuse osutamiseks vajaminevast andmestikust mitte andmekogudes vaid andmekogude vahel. Teenuseid pakutakse erinevaid suhtluskanaleid pidi, millede seas üheks on infosüsteem. Siit kinnitub vajadus eristada teenusepõhises lähenemises infosüsteeme andmekogudest. Siit omakorda kinnitub termini “andmekogu” ebavajalikkus kehtivas õiguslikus regulatsioonis.

## COLLECTION OF DATA OR COLLECTING DATA? Summary

The importance of giving attention to data protection is increasing alongside the development of information technology (ICT). The rapid development of technology sets new challenges for the state in data protection and for lawyers in guaranteeing the right to privacy. Information technology systems can collect data in ways that lawyers cannot foresee, and they do it by way of automatic background processes without asking the person's consent.

Data protection is an area that closely combines two different fields – law and ICT. It often happens that lawyers don't understand IT specialists and vice versa. The misunderstanding does not lie in details, but in fundamental issues such as the level of terminology. As the education of lawyers and IT specialists as well as the ways in which they study the phenomena of the world are different, their understanding of terminology also tends to differ. Legal language is flexible and expressive, but therefore also inaccurate. Information technology, however, requires plain and clearly defined terminology. Legal expressions may be 'weak', which means that they can also be vague. Unfortunately, a dialogue is unlikely without a common vocabulary. Not only does IT law attempt to create an understanding between the two disciplines, it also tries to find bridges between them. This thesis attempts to find or build one of these bridges.

The thesis focuses on the different interpretation of the term 'collection of data' arising from subsection 43<sup>3</sup> (1) of the Public Information Act (PIA) and the resulting confrontation between lawyers and IT specialists about the need for using the term 'collection of data' in the legislation of Estonia.

The objective of the thesis is to identify the possibilities for approaching the data collected by the state as a part of public information and/or as data processed in the information system of the state, a local authority or other public entity or private entity performing public functions without using the term 'collection of data' arising from subsection 43<sup>1</sup> (1) of the PIA.

Two hypotheses were set to achieve this objective:

- 1) the term 'collection of data' is unnecessary in the regulation effective in Estonia; and

- 2) the terms ‘e-service’, ‘information system’, ‘(collection of) data’, ‘database’ are interrelated and this interrelation confirms that the term ‘collection of data’ is not necessary.

The following research questions were set in the thesis in order to test the hypotheses:

- 1) How has the term ‘collection of data’ developed in Estonian law?
- 2) What are the possible interpretations of the term ‘collection of data’ and the differences between specialised language and legal language?
- 3) What is the difference between the concept and term of collection of data and how can terms be compared?
- 4) How is the term ‘collection of data’ defined pursuant to ICT terminology, legislation and general language?
- 5) Does the literal interpretation of the term ‘collection of data’ indicate that the term is necessary?
- 6) What is the idea and purpose of the regulation of the term ‘collection of data’?
- 7) Is the term ‘collection of data’ necessary considering the practices of the regulated field?
- 8) How are the terms ‘e-service’, ‘information system’, ‘(collection of) data’ and ‘database’ connected, and how do the connections between the terms illustrate the fact that there is no need to use the term ‘collection of data’?

The definition of the term ‘collection of data’ in Estonian legislation has changed considerably in time. The earlier state registers that consisted of registers and databases are now being referred to by the term ‘collection of data’. The automation of data processing is debatable pursuant to effective law, as a collection of data must be partly regarded as a part of public information; however, according to the explanatory memorandum to the draft of the PIA, the Act must be interpreted in such a manner that the term ‘collection of data’ only covers automated data processing. The definition of the controversial term ‘collection of data’ makes it difficult to understand whether the data in collections of data are maintained in automated computer systems or whether the systems where data are maintained manually are also deemed to be collections of data.

Regulatory acts are effective when they are prepared using the specialised vocabulary of law, the specialised vocabulary of the sciences studying the regulated objects and the vocabulary of

the general language. The specialised vocabulary of law differs significantly from the specialised vocabulary of information technology, and when information technology is the regulated field, the text of the legislation should primarily proceed from the terminology of the speciality of information technology. However, the representatives of different specialities do not have the same command of the terminology of different specialities. Interpretation must be used in the case of ambiguous terms such as ‘collection of data’ in order to understand the law. Interpreting the term ‘collection of data’ requires consideration of the historical purposes of the Act, i.e. the intent of the legislator as well as the overall goals of the Act. In this thesis, the term ‘collection of data’ is interpreted literally and as a term of general language and specialised language, and according to the purpose of the Act and the specific features and practices of the regulated fields.

Since the vocabularies of legal language, the specialised language of the discipline and the general language must be used when legislation is prepared, then the comparison of terms in this thesis is based on the definitions of the phrase ‘collection of data’ obtained from legislation, information technology dictionaries and encyclopaedia.

The thesis proceeds from the principles of the logic according to which terms and concepts are not comparable. The content and volume of a concept as well as the content and volume of a term must be differentiated when they are compared. Terms are compared in this thesis according to the criteria set for each particular term and the connections of the terms with Euler circles are presented when they are compared on the basis of volume. There is an inverse relationship between the content and volume of a term: the volume decreases as the content grows and vice versa. The term ‘collection of data’ is deemed to be clear if it has a specific outline according to which an object either is or is not covered by the term.

Interpreting the term ‘collection of data’ literally indicates that the legal definition is broad and ambiguous. Literal interpretation is limited and does not provide clearly defined information about how to understand the term ‘collection of data’, but it does highlight the problems that need to be addressed.

The term ‘collection of data’ that arises from the PIA contains specific characteristics that are unique to the term ‘collection of data’ only for the purposes of the PIA. Pursuant to the legal definition given in the PIA, data are processed in an information system. However, this is not presumed by the term ‘collection of data’. Comparing the terms also shows that the term

‘information system’ cannot be used as a synonym of ‘collection of data’ either. However, using a different term given the same characteristics for the purposes of law as the ones stipulated in subsection 43<sup>3</sup> (1) of the PIA instead of the term ‘collection of data’ is not precluded.

Interpreting the term ‘collection of data’ according to the purpose of the Act confirms the legislator’s intent to not extend the term ‘collection of data’ to collecting data by way of non-automated data processing. Yet there are subsections in Chapter 5<sup>1</sup> of the PIA that apply to both information technological and non-information technological collections of data. In some cases, the term ‘collection of data’ is treated as a synonym of an information system, in others as an independent abstract object that is a part of public information. This reveals that the term ‘collection of data’ is deficiently and inconsistently approached for the purposes of the PIA.

In terms of infringement of people's fundamental rights, it is not important how the state, a local authority or private entity performing public functions processes data. What is important is the fact that data are collected and made public again. Moreover, to guarantee the fundamental rights of people, it is important that the data (incl. personal data) at the disposal of the state are protected pursuant to the procedure provided for by law irrespective of whether information technology tools are used to process the data. The data composition of collections of data is important regardless of the manner in which such data are processed. The data processed by the state are of primary importance from the viewpoint of data protection. On the one hand, this indicates that the approach to automated collections of data in the PIA is too narrow, as in many cases the state collects data on the basis of the approved data compositions of collections of data. On the other hand, this does not confirm that using the term ‘collection of data’ is necessary. Data themselves are important, not the sets they form. However, using the term for the purposes specified in the PIA should make it possible to use the term to refer to the maintenance of data with information technology and non-information technology tools alike.

A comparison of the terms and definitions indicated that the terms ‘collection of data’ and ‘information system’ are not synonyms and using the term ‘collection of data’ as a synonym of ‘information system’ is therefore not accurate or correct. Data, the fact that data are collected and recorded in an information system are important in terms of the regulation concerning the entire field. The establishment of collections of data or information systems is not important; what matters is the 1) the data they contain, 2) the legal basis on which the data was collected, and 3) the purpose for which the data are used. As the regulated area is aimed narrowly at information technology, then it is impossible to expand the term ‘collection of data’ proceeding

from subsection 3 (1) of the PIA in such a manner that data can be recorded in any manner and on any data medium.

The context of public services is another one where the focus is not on who establishes collections of data and which collections of data they establish, but on the data that is collected from public information in the course of the performance of public functions. Data may be recorded in information systems during the performance of public functions and the cross-usage of the data these information systems contain is the basis on which these functions are performed. The procedure for collecting data and the rights to access data must be determined in order to guarantee the fundamental rights of people when services are provided via information systems. As services are related to the processes of service provision, the conclusion is that data emerge and are processed and maintained in the processes of service provision. Collecting data is not delimited by the data compositions of collections of data, but data emerge in information systems, office software files and directories through the processes of performing the main functions of the state.

On the one hand, the service-based approach underlines the view arising from subsection 3 (1) of the PIA and the Guideline for Collections of Data of the Data Protection Inspectorate, which is that data exist as a part of public information also outside of collections of data and information systems in any manner and on any data medium. On the other hand, this confirms the need to differentiate information systems from collections of data that arises from the field of ICT.

In conclusion it can be said that Collection of Data is unnecessary. There is a need to differentiate non-automatic, semi-automatic and automatic data processing. This is also the binding bridge between the two disciplines – IT and law. Innovation is essential, but the methods to insure it must be proportional and rational. Binding information systems of public administration into a one public information system is highly important therefore the regulation should be also supportive. The focus should be on data itself and how data is cross-used.

## LÜHENDID

- AKI – Andmekaitse Inspeksioon
- ATKRR – Avalike teenuste korraldamise roheline raamat
- EKSS - Eesti keele seletav sõnaraamat
- EL – Euroopa Liit
- eRT – elektrooniline Riigi Teataja
- IKT – Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
- ISKE – Infosüsteemide kolmeastmeline etalonturbe süsteem ehk turvameetmete standard
- ITAO – Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakond
- ITIL – Infotehnoloogia infrastruktuuride loetelu
- m – määrus
- MKM – Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
- o – otsus
- RIA – Riigi Infosüsteemi Amet
- RIK – Registrate ja Infosüsteemide Keskus
- RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
- RKHK – Riigikohtu halduskolleegium
- RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium
- RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium
- VV – Vabariigi Valitsus
- ÕS – Eesti õigekeelsussõnaraamat

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aarna, A (toim) jt. EN entsüklopeedia (MAAP-PAIR). Valgus: Tallinn, 1973.
2. Aarna, A (toim) jt. EN entsüklopeedia (RUND-TING). Valgus: Tallinn, 1975.
3. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996.
4. Andmekogude juhend. Tallinn: Andmekaitse inspeksioon, tnd.tr 2016. Arvutivõrgus: [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend.pdf) (30.03.2017).
5. Andmekogude seaduse eelnõu 79 SE III ME V. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).
6. Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE I. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus> (25.03.2017).
7. Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb8151b-c5d2-3f1b-8665-489d7ac1c56b/Avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus> (25.03.2017).
8. Blackburn, S. Oxfordi filosoofialeksikon. Tallinn: Vagabund, 2002.
9. Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden, 5.Band (COT-DR). Mannheim, F.A Brockhaus, 1988.
10. Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden, 10.Band (HERR-IS). Mannheim: F.A. Brockhaus, 1989.
11. Dokumendihalduse metaandmed. Tallinn: Riigikantselei, 2006. Arvutivõrgus: [https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/dokumendihaldus/arendustegevus/dokumendihalduse-metaandmed/DH\\_metaandmed\\_vr\\_2.1.doc](https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/dokumendihaldus/arendustegevus/dokumendihalduse-metaandmed/DH_metaandmed_vr_2.1.doc) (31.03.2017).
12. Eesti keele seletav sõnaraamat (EKSS). Arvutivõrgus: <https://www.eki.ee/dict/ekss/> (04.04.2017).
13. Eesti Nõukogude Entsüklopeedia 1.köide (A-CENT). Tallinn: Valgus, 1985.
14. Eesti Nõukogude Entsüklopeedia 3.köide (FILM-ISSÕ). Tallinn: Valgus, 1988.
15. Eesti standard EVS-ISO/IEC 2382. Infotehnoloogia. Sõnastik. Arvutivõrgus: <http://www.keeleeveeb.ee/dict/speciality/itstandard/> (10.04.2017).

16. Eesti õigekeelsussõnaraamatu (ÕS). Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2013. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/> (31.03.2017).
17. EIK lahendite ülevaade nr 231, 24-30.11.2014. Arvutivõrgus: [https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtuudiste\\_nimekiri/4584](https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtuudiste_nimekiri/4584) (06.04.2017).
18. Erelt, T (toim). Eesti keele väljendusõpetus kõrgkoolidele. Tartu: Brookmill, 2007.
19. Erelt, T. Terminiõpetus. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2007.
20. Ernits, M. PS § 13. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3 väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee> (06.04.2017).
21. Informatsiooni esitamise põhimõtted. TTÜ. Arvutivõrgus: [http://rlpa.ttu.ee/scratch/Scratch\\_20/Arvuk\\_P.html](http://rlpa.ttu.ee/scratch/Scratch_20/Arvuk_P.html) (29.03.2017).
22. Intervjuud Registrite ja Infosüsteemide Keskuse viie talituse juhatajaga, projektijuhiga, spetsialistiga ja IT-halduriga 12.04.2017.
23. ISKE portaal. ISKE versioon 8.02. Arvutivõrgus: [https://iske.ria.ee/8\\_02/](https://iske.ria.ee/8_02/) (25.04.17).
24. ITIL *Best Management Practice*. ITIL *Service Strategy*. London: TSO, 2011.
25. Jäätma, J. Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? – *Juridica*, 2016/II, lk-d 75-86.
26. Kasak, E. Loogika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2014.
27. Lõhmus, U. Õiguskeel 4/2015 “Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte”. Tallinn: Justiitsministeerium, 2015. Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno\\_lohmus.\\_pohiseaduslik\\_oigusselguse\\_pohimote.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno_lohmus._pohiseaduslik_oigusselguse_pohimote.pdf) (06.04.2017).
28. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004.
29. Mattson, T. Paljud kohalikud omavalitsused peavad nõuetele mittevastavaid andmekogusid. - Riigikontroll, 2017. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/952/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (18.04.2017).
30. Meos, I. Loogika argumentatsioon mõtlemiskultuur. Tallinn: Koolibri, 2003.
31. Mereste, U. Multilektaalse kompetentsi roll seaduste tõhususe tagamisel. – *Juridica* 1995/IX, lk-d 383-385.
32. Mereste, U. Oskuskeel ja seaduste keeleline rüü. Artikleid ja lühiaurimusi. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2000.
33. Männiko, M. Õigus privaatsusele ja andmekaitsele. Tallinn: Juura, 2011.
34. Narits, R. Tõlgendamine: teadus või seadus? – *Juridica* 1994/IX, lk-d 228-230.
35. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia, 2.tnd. tr. Tallinn: Juura, 2007.
36. Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Juura, 1997.

37. Oone, K. Andmekogude käsiraamat. Tallinn: Riigikantselei riigi infosüsteemide osakond, 1998.
38. Papp, A. E-teenuste kaardistamine andmeobjektina. Tallinn: MKM ITAO, 2015. Koopia autori valduses.
39. Raspel, P. Kursus “Andmebaasisüsteemide alused”. Tallinn: IT Kolledž, arvutivõrgus: [http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20\(I%20245\)%20AB-de%20alused/](http://enos.itcollege.ee/~priit/E-kursus%20(I%20245)%20AB-de%20alused/) (30.03.2017).
40. Raup, A. ITIL sõnastik. Arvutivõrgus: <https://itsmf.ee/itil-sonastik/>
41. Reenumägi, A. Autori haldusõiguse konspekt. Tallinn: Tartu Ülikool, 2011. Autori valduses.
42. Registrate seaduse eelnõu 79 SE I ME I. Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude seadus](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus) (29.03.2017).
43. Registrate seaduse eelnõu 79 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).
44. Riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude seaduse eelnõu 79 SE II ME II. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).
45. Registrate seaduse eelnõu 79 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00dcbd73-d1c0-3e5a-ad5b-fc65b565a932/Andmekogude%20seadus> (29.03.2017).
46. Rosentau, M. MEMO: Andmed, andmebaas, andmekogu, infosüsteem Eesti ja EL õiguses. Koopia autori valduses.
47. Saarmets, V. (Üld)tuntud ja tundmatu (ema)keel. – Õiguskeel nr 2011/2. Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/virgo\\_saarmets.\\_uldtuntud\\_ja\\_tundmatu\\_emak\\_eel.\\_2.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/virgo_saarmets._uldtuntud_ja_tundmatu_emak_eel._2.pdf) (06.04.2017).
48. Tikk, E., Nõmper, A. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura, 2007.
49. Vabariigi Valitsuse määruse “Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” 20.03.2017 eelnõu. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e0e969c6-4e9f-4d95-952f-69a447623a2b> (24.04.2017).
50. Õiguskantsleri 2005.a tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2006. Arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2005.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) (17.04.2017).

51. Õim, A. Sünonüümisõnastik. Teine, ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: 2007.  
Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/sys/sys.html> (31.03.2017).
52. Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest. Miks enamik omavalitsuste andmekogusid on registreerimata? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll, 31.01.2017. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2420&FileId=13924> (18.04.2017)
53. 20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamine. Tallinn: MKM, 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) (26.04.2017).

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

54. Andmekogude seadus, RT I 1997, 28, 423.
55. Autoriõiguse seadus, RT I 1992, 49, 615 ... RT I, 31.12.2016, 20.
56. Avaliku teabe seadus, RT I 2000, 92, 587.
57. Avaliku teabe seadus, RT I 2000, 92, 587 ... RT I, 06.01.2016, 7.
58. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 määrus (EL) nr 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 119, 04.05.2016. (Määrust kohaldatakse alates 25.05.2018). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ET> (25.03.2017).
59. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25.10.1995 direktiiv nr 95/46/EÜ, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta – ELT L 281, 23.11.1995. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046&from=et> (01.04.2017).
60. Karistusregistri seadus, RT I, 21.03.2011, 3 ... RT I, 30.12.2015, 17.
61. Põhiseadus, RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.
62. Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määrus nr 252 “Infosüsteemide turvameetmete süsteem”, RT I 2007, 71, 440.
63. Vabariigi Valitsus 28.02.2008 määrus nr 58 “Riigi infosüsteemi haldussüsteem”, RT I, 29.03.2016, 6.
64. Vabariigi Valitsus 22.12.2011 määrus nr 180 “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri”, RT I, 29.12.2011, 228.

65. Vabariigi Valitsus 23.06.2016 määrus nr 105 “Infosüsteemide andmevahetuskiht”, RT I, 27.09.2016, 4.

#### KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

66. RKPJKo 22.02.2001, 3-4-1-4-01.

67. RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-10-03

68. RKHKo 27.05.2008, 3-3-1-24-08.

69. RKKKo 03.06.2010, 3-1-1-42-10.

## LISA

### Lisa 1. Intervjuu küsimustik

1. Kuidas mõistate terminit “andmekogu”?
2. Kas eristate termineid “andmekogu” ja “infosüsteem”?
3. Milliste tunnuste järgi teate, et andmekoosseis tuleb RIHA-s registreerida andmekoguna/infosüsteemina?
4. Kas andmekogu on tehniline või mittetehniline termin?
5. Kas andmebaas on tehniline või mittetehniline termin?
6. Millise eriala esindaja olete?

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

Mina, Liis Getter Silberg,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Andmekogu või andmete kogumine?,

mille juhendaja on Mario Rosentau,

- 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.

Tallinnas, 02.05.2017