

## Meelespea andmekogude asutamise ning andmekogude põhimääruste koostamise ja kooskõlastamise kohta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakond (edaspidi RISO) ja infoühiskonna teenuste arendamise osakond (edaspidi ITAO) riigi infosüsteemi ja avalike teenuste arendamise koordineerijatena on koostanud meelespea andmekogude asutamise ning nende põhimääruste koostamise ja kooskõlastamise osas.

RISO ja ITAO kooskõlastavad suurema osa andmekogude põhimääruste eelnõudest märkustega, mis sealjuures tihti korduvad eelnõust eelnõusse ning millest nähtub, et andmekogude asutamisel ja nende põhimääruste koostamisel esineb palju nii sisulisi kui ka vormivigu. Juhime tähelepanu, et andmekogu põhimäärus ei ole kõigest andmekogu asutamise juriidiline vormistus, vaid andmekogu asutamise alus, mille kavandamist ja väljatöötamist tuleks alustada juba enne andmekogu IT-arenduse teostamist ning mille käigus tuleb põhjalikult analüüsida ja põhjendada andmekogu loomise vajalikkust ja sellega kaasnevaid kulusid, kasusid ning mõju.

Käesolevas meelespeas toome välja peamised eelnõude kitsaskohad, millele palume andmekogude asutamisel ja põhimääruste koostamisel senisest rohkem tähelepanu pöörata:

1. Enne andmekogu asutamist tuleks põhjalikult analüüsida andmekogu loomise vajalikkust ja mõjusid. See tähendab, et enne andmekogu asutamist ning selleks vajaliku IT-arenduse hankimist tuleb analüüsida, kas andmekogusse kogutav andmete hulk ja võimalike kasutajate ja kasutusjuhtumite arv on piisavalt suur, et muul viisil andmete kogumine ja töötlemine ning teenuse osutamine ei ole lihtsam ning odavam. Samuti tuleb andmekogu loomise vajadust põhjendada andmekogu põhimääruse eelnõus, näiteks kui andmekogu võimaldab kiiremini, mugavamalt ja kasutajasõbralikumalt avalikku teenust pakkuda, siis tuleks neid väiteid objektiivselt ja võimalusel faktiliselt põhjendada.

Lisaks sellele on kindlasti vaja kirjeldada andmekogu asutamise mõjude analüüsi, mida üldjuhul teostatakse küllaltki pealiskaudselt. Mõjude analüüsi juures on oluline muude mõjude kõrval välja tuua ka andmekogu majanduslik mõju, see tähendab, milline on andmekogu loomisest saadav majanduslik kasu võrreldes andmekogu arendamisele kuuluva investeeringuga.

2. Tuletame meelde, et avaliku teabe seaduse (AvTS) § 43<sup>1</sup> lõige 2 kohaselt on keelatud asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid. See tähendab, et isikutelt ei tohi topelt küsida andmeid, mis on juba riigi infosüsteemi mõnes andmekogus, vaid antud andmed tuleb pärida infosüsteemide andmevahetuskihi X-tee kaudu andmeid hoidvast andmekogust (*once-only* printsiip<sup>1</sup>). Nii näiteks ei tohi topelt koguda ega küsida isikuandmeid, mis sisalduvad rahvastikuregistris. Rõhutame, et antud nõude puhul ei ole tegemist soovitusliku normiga, vaid kohustusega.

---

<sup>1</sup> Põhimõtte, mille juurutamist liikmesriikides Euroopa Komisjon eeldab ja toetab, vt nt EK uuringu "Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden" aruande sisukokkuvõte: "--- the principle of "once only" --- ensures that citizens and businesses supply certain standard information only once, because public administration offices take action to internally share this data, so that no additional burden falls on citizens and businesses." [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=5155](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5155)

3. Eelnõude väljatöötamise käigus ning teenuste arendamisel tuleb analüüsida, mis andmeid on teenuse jaoks vaja. Vajalike andmete koosseis peab olema kooskõlas teenuse saamise tingimustega seaduses ning andmete küsimine „igaks juhuks“ ja topelt (vt punkt 2) peab olema välistatud. Andmekoosseisu analüüsi üks osa on selgitada, millised vajalikud andmed on asutuses juba olemas ning millised on võimalik kätte saada riigi infosüsteemist või teiselt asutuselt.

Mõjuva põhjusega ei ole otstarbekas kehtestada andmekogude põhimäärustes blanketivorme, vaid kehtestada tuleks vajalik andmekoosseis, mille põhjal saab vajadusel kehtestada erinevaid andmeesitusvorme (sh blanketid), kuna elektroonilises keskkonnas kasutatav vorm võib oluliselt erineda paberandjal andmeesitusvormist.

4. Lisaks sellele märgime, et andmekoosseisu muudatused andmekogudes tuleb kooskõlastada riigi infosüsteemi halduse infosüsteemis (RIHA<sup>2</sup>), mis on vajalik protseduur kontrollimaks riigi IT-põhimõtete rakendamist. Antud kohustus tuleneb AvTS § 43<sup>3</sup> lg 5 ning Vabariigi Valitsuse 28.02.2008 määruse nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“ § 10 lõikest 2. Kuigi seaduse järgi tuleb andmekogu RIHAs registreerida pärast andmete koosseisu muutmise aluseks oleva õigusakti vastuvõtmist, kuid mitte hiljem kui 10 tööpäeva jooksul pärast vastava õigusakti jõustumist, siis märgib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõud kooskõlastades alati, et eelnõu kooskõlastatakse vaid juhul, kui see andmekogu RIHAs kooskõlastatakse. Siiski tuleb kooskõlastamisele ka eelnõusid, mille puhul ei ole ka eelmine muudatus veel RIHAs registreeritud.
5. Avaliku sektori andmekogude juurdepääsupiiranguta andmed peavad olema tervikuna allalaetavad masinloetaval kujul. See võimaldab andmete taaskasutamist. Tegemist on seadusest tuleneva kohustusega. Tulenevalt AvTS § 29 lõikest 4 peab AvTS § 28 lg 1 p 30 nimetatud teave olema avalikustatud masinloetaval kujul ning olema tervikliku andmekogumina allalaaditav teabevärava kaudu. Andmed võib kättesaadavaks teha asutuse enda kodulehel või Avaandmete Teabeväravas (opendata.riik.ee). Avaandmete portaali kaudu on igaühel juurdepääs avaliku sektori juurdepääsupiiranguta andmetele koos nende taaskasutamise ja edasijagamise õigusega.
6. Andmekogu või selle muutmise kavandamisel tuleb põhjalikult läbi analüüsida ka andmete ja alusdokumentide säilitustähtajad. Sageli on andmekogule tervikuna määratud alaline säilitustähtaeg, kaalumata, kui kaua üksikuid andmekomplekte realselt alal hoida vaja. Sellest tulenevalt kantakse andmekogude uuendamisel vanast süsteemist uude üle ka andmeid, mille kasutamine on ammu lõppenud ja mille tõlgendamine muutub ajas üha raskemaks. See toob kaasa üha kasvavaid ja sageli põhjendamatuid kulutusi andmete migreerimisele. Teisalt on olnud probleemiks, et säilitustähtaegade määramata jätmise tõttu kirjutatakse andmekogudes üle veel kasutatavaid või isegi arhiiviväärtusega andmeid, mis on läbi aegade põhjustanud infosüsteemi dokumentide dubleerimist paber- või tekstidokumentide kujule.

---

<sup>2</sup> Täpsemalt RIHA menetlusest: [https://www.ria.ee/public/RIHA/nouded\\_RIHA\\_menetluses.pdf](https://www.ria.ee/public/RIHA/nouded_RIHA_menetluses.pdf)

Probleemile on juhtinud tähelepanu nii Rahvusarhiiv kui ka Andmekaitse Inspeksioon, neist esimene digitaalse teabe pikaajalise säilitamise ning teine isikuandmete kaitse aspektist. Andmekogu kavandamisel tuleb arvestada mõlema asutuse juhendeid<sup>3</sup> ning nendega vajadusel konsulteerida.

Põhimäärustest peab ilmnema, et andmete ja alusdokumentide säilitustähtajad on läbi kaalutud ning eesmärgipärased.

Palume ülal välja toodud punktidele pöörata andmekogude ja teenuste arendamisel ning andmekogude põhimääruste eelnõude ettevalmistamisel tähelepanu, et tagada kvaliteetsemad teenused ja vältida olukorda, kus juba välja arendatud andmekogu ja selle põhimäärust ei kooskõlastata ülal nimetatud puuduste tõttu.

---

<sup>3</sup> Säilitustähtaegade määramist andmekogude andmetele on kirjeldatud Andmekaitse Inspeksiooni „Andmekogude juhendi“ jaos 3.4.

[https://www.waki.rik.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekogude%20juhend\\_1.pdf](https://www.waki.rik.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend_1.pdf)