



LEXTAL

TALLINN • RIGA • VILNIUS



ÕIGUSANALÜÜS RIIGIPILVES ANDMETE MAJUTAMISE KOHUSTUSLIKKUSE ÕIGUSLIKU KONTSEPTSIOONI KUJUNDAMISEKS

ANALÜÜSIRAPORT

Tellija: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Täitja: Advokaadibüroo LEXTAL OÜ

01. august 2023

SISUKORD

1. EELSÕNA	3
2. SISSEJUHATUS	4
2.1. Riigipilv praegu	4
2.2. <i>Quo vadis</i> riigipilv (kohustuslikkuse sisuline ulatus)	6
3. KOKKUVÕTE	7
3.1. Peamised järeldused	7
3.2. Edasised sammud	8
4. ÕIGUSLIKUD VALIKUD RIIGIPILVE KASUTAMISE KOHUSTUSE KUJUNDAMISEKS.....	9
4.1. Kohustuslikkuse määratlemise alused	10
4.2. Kohustuslikkuse sisuline ulatus.....	14
4.3. Kohustuslikkuse reguleerimiseks sobiv õigusakt	19
4.4. Mida tuleks reguleerida seaduses ning mida rakendusaktis	21
5. VASTUTUSED JA KOHUSTUSED	22
5.1. Infoturbenõuetest tulenevalt	23
5.2. Andmekaitseenõuetest tulenevalt	27
5.3. Avaliku teabe juurdepääsu nõuetest tulenevalt	38
6. MUUD KÜSIMUSED	43
6.1. Muud mõjud RIT-le ja andmekogu vastutavale töötlejale riigipilve kohustuslikuks tegemisega	43
7. TEEKAART.....	44
7.1. Protsessuaalne teekaart	44
7.2. Regulaatiivse lahenduse näidis.....	44
KASUTATUD MATERJALID	56

1. EELSÖNA

1. Advokaadibüroo LEX TAL (edaspidi ka **meie**) kliendiks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (registrikood 70003158; edaspidi: **MKM**), kelle palvel on käesolev õigusanalüüs (edaspidi: **Õigusanalüüs**) koostatud.
2. MKM ja tema hallatava Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuse (edaspidi: **RIT**; MKM ja RIT edaspidi koos: **Tellijad**) eesmärk on koondada Eesti avaliku sektori killustunud server-baastaristu kesksesse asutusse. Selle saavutamiseks on üks võimalik lahendusvariant muuta riigi poolt hallatava pilvekeskkonna ehk riigipilve (edaspidi: **riigipilv**) kasutamine avalikus sektoris kohustuslikuks. Riigipilve täpsem tehniline kirjeldus on lühidalt toodud all Õigusanalüüsi peatükis 2.
3. Õigusanalüüsi eesmärgiks on hinnata regulatiivseid võimalusi lähtuvalt õiguslikest kaalutlustest andmete riigipilves majutamiseks kohustamisel. Seejärel hinnata, millised mõjud toob kaasa riigipilve kasutamise kohustuslikuks muutmine. Analüüsi uurimisesemesse kuuluvad muuhulgas järgnevad õiguslikud küsimused:
 - a) Kui riigipilve kasutamine oleks kohustuslik, siis kas kasutamise kohustuslikkus võiks olla määratletud objektidele (andmekogud või infosüsteemid) või subjektidele (riigiasutused, kohalike omavalitsuste asutused, eraõiguslikud juriidilised isikud, kes täidavad avalikke ülesandeid)?
 - b) Kas RIT riigipilve haldajana vastutab andmekogu vastutava töötaja eest infoturbenõuete täitmise osas täies ulatuses, kui riigipilv oleks kohustuslik?
 - c) Kas RIT muutub andmekogudes sisalduvate isikuandmete volitatud töötajaks, kui andmekogu vastutav töötaja andmed riigipilve majutab?
4. Õigusanalüüsi tulemuseks on õigusküsimustele vastav analüüsiraport koos võimalike regulatiivsete tegevuste teekaardiga riigipilve kohustuslikuks muutmiseks (vt peatükk 7). Õigusanalüüsi kokkuvõtte, meie järeldused ning soovitusd on leitavad kokkuvõttest (vt peatükk 3).
5. Käesolev Õigusanalüüs on koostatud informatsiooni põhjal, mida Tellijad on avaldanud meile enne Õigusanalüüsi koostamist ja selle käigus. Õigusanalüüsis sisalduv analüüs põhineb Õigusanalüüsi kuupäeval jõus olevatel õigusaktidel (v.a kui Õigusanalüüsis on vastupidiselt sedastatud). Juhime tähelepanu, et Õigusanalüüsis sisalduv analüüs on meie tõlgendus kohaldatavatest õigusaktidest ning see ei pruugi ühtida ametiasutuste ja kohtute tõlgendusega.
6. Käesolev Õigusanalüüs on loodud MKM-i jaoks ja tellimusel. Õigusanalüüsiga seonduvad varalised õigused kuuluvad MKM-le. Isiklikud õigused, sealhulgas õigus autorsusele ja autorinimele kuuluvad autoritele Rauno Kinkar, Henri Ratnik, Oliver Grauberg ja Dan-Erik Roosve.
7. Õigusanalüüsis ei käsitleta riigisaladuse ega salastatud välisteabe töötlemisega seotud erisusi.

2. SISSEJUHATUS

2.1. Riigipilv praegu

8. Riigipilve olemust on MKM kirjeldanud käesoleva Õigusanalüüsi pakkumuskutses: „RIT põhimääruse¹ § 8 järgi on RIT tegevusvaldkonnaks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia alusteenuste pakkumine, mille hulka kuulub serveri alustaristu teenus ehk teisisõnu Riigipilv. Riigipilv² on riigi poolt hallatav pilvekeskkond (see tähendab on-premise ehk kohapealsete serverite andmete majutamise lahendus), mis kätkeb endas ka välisriikides paiknevaid andmesaatkondi³. RIT põhimääruse § 8 lg 2 järgi osutab RIT IKT-alusteenuseid riigiasutustele ja kokkuleppel kohaliku omavalitsuse üksuse asutustele, riigi asutatud sihtasutustele, avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ja avalikke ülesandeid täitvatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele.”

9. Sisuliselt on riigipilv väga sarnane pilvandmetöötlusteenusega küberturvalisuse seaduse⁴ (edaspidi: **KÜTS**) § 2 p 7 tähenduses:

„§ 2. Terminid

/.../

7) pilvandmetöötlusteenus – infoühiskonna teenus, mis võimaldab juurdepääsu andmetöötlusressursside kogumile, mis on pindlikult jagatav ning laiendatav süsteemi ennast muutmata”.

Kuni 28.02.2022 oligi riigipilv pilvandmetöötlusteenus KÜTS § 2 p 7 tähenduses. Selle ajani oli tegemist Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse juhitud kontsortsiumi (kuhu kuulusid veel Cybernetica AS, DELL EMC, Ericsson Eesti AS, OpenNode OÜ ja Telia Eesti AS) teenusega, kus pakuti avalikule sektorile tasu eest kasutamiseks andmetöötluste taristut koos andmetöötlustega seonduvate teenustega⁵. Kui käsitleda riigipilve objektina (ning jätta määratlusest kõrvale seotud teenuste pakkumine), siis on see kirjeldatav kogumina konsortsiumi soetatud riistvarast ja nendele arendatud tarkvaralistest platvormidest, mis võimaldasid riigipilve andmetöötlusressursside kasutamist erinevatel pilvandmetöötlusteenuse tehnilistel tasanditel pakutavate teenusvormidena (IaaS, PaaS, SaaS⁶).

10. Riigipilve üldine käsitlus objektina on püsinud tänapäevani muutumatu. Küll aga on muutunud riigipilve õiguslik kirjeldus. Alates 01.03.2022 on riigipilve kui objekti omandanud RIT. Erinevalt Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutusest on

¹ Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 12. novembri 2021. a käskkirja nr 225 „Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuse moodustamine” lisa 1. Kättesaadav: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi dokumendiregistrist: <https://adr.rik.ee/mkm/dokument/12903145>.

² Kättesaadav: <https://riigipilv.ee/>.

³ Välisriigis asuv andmekeskus Eesti andmete ja infosüsteemide majutamiseks. Hetkel on Eesti sõlminud andmete majutamise kokkuleppe Luksemburgiga: <https://www.riigiteataja.ee/akt/228032018002>.

⁴ Küberturvalisuse seadus – RT I, 22.05.2018; RT I, 06.08.2022, 18.

⁵ Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuse veebileht, „Mis on Riigipilv?”; kättesaadav: <https://riigipilv.ee/>.

⁶ Ingl kl: Infrastructure-as-a-Service, Platform-as-a-Service, Software-as-a-Service.

aga RIT MKM-i hallatav riigiasutus⁷ Vabariigi Valitsuse seaduse⁸ (edaspidi: **VVS**) § 43 lg 1 tähenduses:

„§ 43. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused

(1) Valitsusasutuste haldamisel võivad olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine. Seaduse alusel võivad valitsusasutuste hallatavad riigiasutused teostada täidesaatvat riigivõimu.“

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse⁹ (edaspidi: **TsÜS**) § 25 lg 2 loetleb avalik-õigusliku juriidiliste isikutena riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja konkreetse juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel avalikes huvides loodud juriidilise isiku. Sellest tulenevalt ei ole RIT eraldiseisev juriidiline isik (erinevalt Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutusest), vaid on üks riigi kui juriidilise isiku koosseisu kuuluvatest haldusorganitest, millel puudub seadusliku aluseta täidesaatva riigivõimu teostamise pädevus. Arvestades, et lõviosa varasema konsortsiumi klientidest moodustasid erinevad riigi valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad valitsusasutused, siis muutus ka selles osas Riigipilve kui pilvandmetöötlusteenuse osutamise kontseptsioon VVS § 43 lg 2 tähenduses avalike ülesannete täitmise kontseptsiooniks. KÜTS § 2 p 7 tähenduses pilvandmetöötlusteenus eeldab, et tegemist on infoühiskonna teenusega, mis omakorda infoühiskonna teenuse seaduse¹⁰ (edaspidi: **InfoTS**) § 2 p 1 alusel tähendab majandustegevuse raames teenuste osutamist. Seega riigipilve kui teenuse osutamist RIT-i poolt vähemalt teiste riigi kui juriidilise isiku haldusorganite vahelistes suhetes jaatada ei saa, tegemist on nüüdseks riigieelarvest finantseeritud ülesannete teostamisega. Õigusliku vaatenurga alt oleks mõistlik käsitleda riigipilve kui kogumit riistvarast ja tarkvarast, mille abil täidab RIT oma avalikke ülesandeid, mis on omakorda defineeritud RIT põhimääruse § 8 lõikes 2.

11. Seoses andmete majutamisega seonduva kehtiva õiguslikuregulatsiooniga on RIT vastava analüüsi RIT põhitegevuste kontekstis juba tellinud ning Tellijad on meiega ka vastavat advokaadibüroo NOVE analüüsi¹¹ (edaspidi **NOVE analüüs**) jaganud. Andmete majutamisel võib kohalduda vastavalt majutatavate andmete liigist kas avaliku teabe seadus¹² (edaspidi **AvTS**) või Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärus¹³ (edaspidi **IKÜM**). Nii majutustegevuseks kasutatavatele süsteemidele kui ka majutatavatele süsteemidele kohaldatakse riigipilve kontekstis KÜTS-i ning me nõustume NOVE analüüsis tehtud järeldustega¹⁴ nende õigusaktide kohaldumise sisule RIT-i suhtes.

⁷ RIT põhimäärus, § 1 lg 1.

⁸ Vabariigi Valitsuse seadus – RT I 1995, 94; RT I, 30.06.2023, 11.

⁹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I 2002, 35; RT I, 20.06.2022, 33.

¹⁰ Infoühiskonna teenuse seadus – RT I 2004, 29; RT I, 06.08.2022, 22.

¹¹ Advokaadibüroo NOVE, S. Tikerpe, M. Past, V. Vaske. IT- ja küberturvalisuse valdkonna õigusanalüüs. Analüüsiraport. 2023. Kättesaadav: <https://rit.ee/kasulik-info-ja-kontaktid/kasulikku/uuringud>

¹² Avaliku teabe seadus – RT I 2000, 92, 597; RT I, 06.08.2022, 20.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 199, 04.05.2016, lk 1-88.

¹⁴ Advokaadibüroo NOVE, S. Tikerpe, M. Past, V. Vaske. IT- ja küberturvalisuse valdkonna õigusanalüüs. Analüüsiraport. 2023, lk 31, 40 ja 45-46. Kättesaadav: <https://rit.ee/kasulik-info-ja-kontaktid/kasulikku/uuringud>

2.2. Quo vadis riigipilv (kohustuslikkuse sisuline ulatus)

12. RIT on kohustatud oma põhimääruse § 8 lg 2 alusel osutama riigiasutustele IKT-alusteenuseid, mille hulka kuulub serveri alustaristu teenus. Samas ei ole riigiasutused kohustatud kasutama RIT osutatavaid IKT-alusteenuseid.
13. Õigusanalüüs peab seega abistama kujundada kontseptsiooni „riigi poolt hallatavas pilvekeskkonnas ehk riigipilves andmete majutamise kohustuslikkuseks“. Kuivõrd eesmärk on suunatud tsentraalse andmemajutuskeskkonna tekitamisele, tuleb täpsustada, millist riiklikku IKT korralduslikku olukorda Tellijad riigipilve kohustuslikuks muutmise taotleavad.
14. Esiteks tuleb Õigusanalüüsi uurimiseset laiendada „andmetest“ „infosüsteemidele“, mis muuhulgas hõlmaksid andmeid. Vastasel juhul ei oleks Õigusanalüüsi järeldused kooskõlas tehnilise reaalsusega. Seda põhjusel, et enamikel juhtudel ei kasuta avalik sektor andmeid täiesti iseseisvate kogumitena, vaid integreerituna konkreetsete infosüsteemide raamistikesse, mis nende andmete suhtes funktsioone rakendavad. Ilma infosüsteemi „kihi“ majutamisetä oleks vaid andmete majutamine kasutamatu tulemus. Iga infosüsteemi puhul eksisteerib erinev integreerituse tase andmetega ehk on varieeruvus ka selles, millist infosüsteemi igal konkreetsel juhul riigipilves majutatama peaks. Õigusanalüüs peab seega arvestama laiendatud uurimiseset ning lähtuma objektist, mis saab olla nõ hõljuv infosüsteemi määratluse osas vastavalt majutamise vajadustele.
15. Teiseks ei saa Õigusanalüüs regulatiivsete võimaluste hindamisel langetada valikuid kohustuslikkuse ulatuse osas ehk määratleda, millise subjekti milliseid infosüsteeme tuleks majutada millises ulatuses. Kuid vastavate valikute langetamine võib oluliselt mõjutada väljakujunevaid õiguslikke tagajärgi. Seega peab õigusanalüüs jõudma tulemusteni, mille raames on seadusandjal võimalik vastavaid valikuid teha kaalutletult. Õigusanalüüs saab tuua välja tagajärgi, millega seadusandja erinevate valikute korral arvestama peaks. Õigusanalüüsi ulatusest jääb välja selliste tagajärgede põhjalik analüüs, kuid vastavalt tehtud pakkumusele, esitame 7. peatükis ka ühe võimaliku regulatiivse lahenduse kavandi teatud valikute tegemisel kohustuslikkuse subjektide ja objektide osas.
16. Täiendavalt märgime, et lähtume õigusanalüüsis kohustuse seadmisest riigipilves infosüsteemide majutamiseks. See tähendab, et õigusanalüüsis ei käsitleta võimalusi luua raamistikke kokkuleppelistel alustel infosüsteemide riigipilves majutamiseks.

3. KOKKUVÕTE

17. Kokkuvõtvalt on analüüsi tulemusel peamised järeldused ja soovitused edasisteks sammudeks järgnevad.

3.1. Peamised järeldused

18. **Kohustusliku infosüsteemide majutamise kontseptsiooni väljatöötamisel tuleks vältida riigipilve defineerimist.** Sõltumata riigipilve käsitlusest toote või teenusena tekiks mõiste kasutamisel sõnastuslik takistus kohustuslikkuse kontseptsiooni muude osade kavandamisel. Põhjendatum oleks sõnastada kohustuslikkus lähtuvalt RIT-le kehtestatavast avalikust ülesandest infosüsteemide majutamiseks.
19. **Kohustuse objekt (ehk mida riigipilves majutatakse) peaks tuginema võimalikult laiatähenduslikule mõistele (nt „võrgu- ja infosüsteem).** Täpset kohustuse objekti on seejärel võimalik piiritleda täiendavate mõistetega, mis võimaldavad eristada majutamisele kuuluvaid tehnoloogiate liike ning välistada samaliigiliste tehnoloogiate hulgast süsteemid, mille funktsioonidest tulenevalt riigipilves majutamine oluline ei ole.
20. **Kohustuse subjektide määratlus (ehk kelle infosüsteeme majutatakse) tuleks piiritleda valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele asutustele.** Kohustuse seadmine laiemale subjektide ringile ei pruugi olla praktikas teostatav.
21. **Kohustuse sisuline ulatus peab võimaldama subjektil kehtestada tehnilised tingimused, mida RIT peab järgima objekti majutamisel.** Nii on võimalik vältida RIT-i poolt täidesaatva võimu teostamist (ja seetõttu ka valitsusalade korraldamisse sekkumist) ning saavutada isikuandmete töötlemisel volitatud töötleja positsioon.
22. **Kohustuse kehtestamiseks sobivad õigusaktid on KÜTS, TKTA määrus või eraldiseisva seaduse koostamine.**
23. **Nii RIT kui ka subjekt vastutavad infoturbenõuete täitmise eest vastavalt kontrolli teostamise ulatusele majutatava infosüsteemi või selle osade suhtes.** Mõlemad pooled kaardistavad eraldiseisvalt kaitsealad ning määravad sihtobjektide osas riskihalduse. Mõnikord võivad RIT ja subjekt kaardistada sama sihtobjekti oma vastavasse kaitsealasse. Kuivõrd RIT ja subjekt ei täida dubleerivaid ülesandeid, siis peaks see reeglina aga tähendama erinevaid riskide kaardistusi ja vastavalt eraldiseisvat riskihaldust.
24. **Subjektile kohaldub vastutus infoturbemeetmete rakendamise eest RIT-i poolt KÜTS § 7 lg 3 alusel.** Selle kohustuse täitmise võimaldamiseks peab kohustusliku majutamise kontseptsioon võimaldama subjektil edasi anda infoturbelist informatsiooni majutatavast infosüsteemist, mida RIT peab arvesse võtma ning millest lähtuvalt sihtobjektide riskihaldust vajadusel korrigeerima.
25. **Reeglina jääb infosüsteemi majutamise korral subjekt isikuandmete vastutava töötleja rolli ning RIT isikuandmete volitatud töötleja rolli.** Subjekti pädevus kehtestada RIT-le tehnilisi tingimusi infosüsteemi majutamiseks võimaldab subjektil otsustada, kas majutamine RIT-i poolt hõlmab isikuandmete töötlemist või mitte. Isikuandmete töötlemise volituse andmise korral peab kohustuse kontseptsioon sätestama korra, mille alusel subjekt RIT-i volitab (sh määrab töötlemise eesmärgid, ulatuse, tehnilised meetmed jne).

26. **Reeglina jääb infosüsteemi majutamise korral subjekt andmekogu vastutavaks töötleja rolli ning RIT volitatud töötleja rolli.** AK-teabele saab juurdepääsuõiguse anda vaid sellisele RIT-i teenistujale, kellel on juurdepääsuõigust oma ülesannete täitmiseks vaja.
27. **Volitatud töötleja ja vastutava töötleja rollijaotus isikuandmete töötlemisel ja andmekogude majutamisel sõltub kohustusliku riigipilve kontseptsiooni kavandamisel tehtavatest õiguslikest valikutest.** Õigusanalüüsis esitatud järelduste kohaldatavus sõltub seega ennekõike kriteeriumitest, mis võimaldavad subjektil kehtestada tehnilisi tingimusi RIT-le infosüsteemide majutamisel. Samuti nõuab toimiv lahendus teabevahetust subjekti poolt majutatava infosüsteemi kaitsetarbe osas RIT-le.

3.2. Edasised sammud

28. **Tellijad peavad esmajärgus otsustama, kas alustada kohustusliku riigipilve kontseptsiooni kavandamist ning kui jah, siis millises ulatuses.** Oleme andnud soovitusel kohustuslikkuse objektide määratlusele ning subjektide ringile.
29. **Kontseptsiooni kavandamine eeldab seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamist.** Oleme selleks otstarbeks koostanud ka regulatiivse lahenduse näidise, mis lähtus Õigusanalüüsi teostamise kestel läbiviidud koosolekutest ja ootuste kaardistustest.
30. **Optimaalne ajaline raamistik näeb ette kontseptsiooni rakendumist praktikas kõige varasemalt 2027. aasta I kvartalis.** Selline tegevuskava eeldab iga menetlusetapi lõpuleviimist ühe kuni kahe kvartali jooksul ning üleminekuaja kehtestamist vähemalt ühe aasta ulatuses.

4. ÕIGUSLIKUD VALIKUD RIIGIPILVE KASUTAMISE KOHUSTUSE KUJUNDAMISEKS

31. Käesolevas peatükis esitame õigusliku analüüsi sellest, millised õiguslikud valikud on võimalikud riigipilve kasutamise kohustuslikkuse regulatsiooni kujundamiseks. Samuti esitame mitme variandi korral oma põhjendatud soovitused.
32. Õiguslike valikute analüüs on jaotatud nelja alapeatükki, kus on analüüsitud vastavalt kohustuslikkuse määratlemise aluseid, kohustuslikkuse sisulist ulatust kohustuslikkuse reguleerimiseks sobivaid õigusakte ning valikuid regulatsiooni elementide jaotamisel seaduse ja rakendusaktide vahel.

Peamised järeldused

- Kohustuslikkuse sõnastamisel tuleks vältida subjekti kohustuse (nt „X peab Y-t majutama riigipilves“) põhist lähenemist, sest sellega kaasneks „riigipilve“ defineerimise problemaatika. Põhjendatum oleks sõnastada kohustuslikkus läbi RIT-le avaliku ülesande kehtestamise nii infosüsteemide majutamiseks kui ka majutamiseks kasutatavate ressursside (sh pilvandmetöötlusteenuste) koondamiseks.
- Kohustuse objekt (ehk mida riigipilves majutatakse) peaks tuginema võimalikult laiatähendusliku mõiste (nt „võrgu- ja infosüsteem“ KÜTS tähenduses) kitsendamisele tehnoloogiliste ja funktsionaalsete mõistetega. Tehnoloogilise mõistega kitsendus võimaldab eraldada tehnoloogia liigid, mida RIT majutab ning funktsionaalse mõistega kitsendus võimaldab välistada objektist samaliigilised tehnoloogiad, mille riigipilves majutamine oluline ei ole.
- Kohustuse subjektide määratlus (ehk kelle infosüsteeme majutatakse) tuleks piiritleda valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele asutustele.
- Kohustuslikkuse sisuline ulatus peab võimaldama subjektidel kehtestada tehnilised tingimused, mida RIT peab järgima infosüsteemi majutamisel.
- Lisaks eraldiseisva seaduse kavandamisele sobivad riigipilve kasutamise kohustuslikkuse reguleerimiseks (lähtuvalt õigusaktide kohaldamis- ja reguleerimisalast) ka KÜTS ja TKTA määrus.

4.1. Kohustuslikkuse määratlemise alused

Kokkuvõte

- *Riigipilve kasutamise kohustuslikkus tuleks reguleerida läbi reguleerimisala (objekt ehk milliseid infosüsteeme riigipilves majutada tuleks) ning kohaldamisala (subjekt ehk kelle infosüsteeme riigipilves majutada tuleks) kombinatsiooni.*
- *Kui just puudub eesmärk kehtestada riigipilve kasutamise kohustust üksikute infosüsteemide suhtes (või välistada üksikud infosüsteemid), tuleks kohustuse objekti ja subjekti defineerida iseseisvalt.*
- *Kohustuslikkuse sõnastamisel tuleks vältida subjekti kohustuse (nt „X peab Y-t majutama riigipilves“) põhist lähenemist, sest sellega kaasneks „riigipilve“ defineerimise problemaatika. Põhjendatum oleks sõnastada kohustuslikkus läbi RIT-le avaliku ülesande kehtestamise nii infosüsteemide majutamiseks kui ka majutamiseks kasutatavate ressursside (sh pilvandmetöötlusteenuste) koondamiseks.*

- Kohustuslikkuse määramine on õiguslikult põhjendatud vaid objektide ja subjektide kombinatsioonile, mitte lähtuvalt kummastki elemendist eksklusiivselt. Õigusanalüüsi pakkumuskutse küsimuse sõnastust tuleks laiendada, et jõuda analüüsis järelduseni, mis piiritleb, kuidas kohustuslikkust sätestama peaks. Täpsemalt peaks siinkohal ka analüüsima, kuidas tuleks reguleerida riigipilve kasutamise kui sätestatava kohustuse sõnastust.
- Kui riigipilve kasutamise kohustuslikkus oleks määratletud eksklusiivselt objektidele, siis on küll võimalik täpsemalt piiritleda infosüsteeme, mida RIT tsentraalselt majutab, kuid subjektsuse piiritlemisel peaks tuginema õigusakti kohaldamisalale. Vastupidises olukorras saaks teha valikud kohustatud subjektide osas, kuid kohustuslikkus sõltuks objektide osas reguleerimisalast. Lähtudes mõlemast määratlusest, saaks valikuid teha nii kohaldamis- kui ka reguleerimisala ulatuses.
- Leiame, et kohustuslikkuse määratlemine nii objektide kui ka subjektide kaudu peaks defineerima nii objektid kui ka subjektid iseseisvalt ehk defineerima objektid subjektidest lahti seotud kategooriatena (*infosüsteem, mitte nt andmekogu ABIS*) ning defineerima subjektid tehnoloogianeutraalselt (*subjekt, mitte nt andmekogu vastutav töötleja*). Kohustuslikkus oleks seega piiritletud kahe definitsiooni kattuvusalale, mitte kahe omaduse kaudu defineeritud loetelule. Seda kahel põhjusel. Esiteks oleks kahe omaduse kaudu defineeritud loetelu koostamine ning kaasajastamine administratiivselt väga koormav, sest erinevaid infosüsteeme on avalikus sektoris palju. Teiseks võimaldaks kahe omaduse kaudu koostatud loetelu kohustatud subjektidel riigipilve kasutamise kohustust vältida läbi sisemiste IKT ümberkorralduste, kus loetletud infosüsteemid kujundatakse ümber teistsugusteks infosüsteemideks.
- Läbi kahe omaduse defineeritud loetelu täidaks meie hinnangul sisulist eesmärki vaid siis, kui riigipilve kasutamise kohustuse sätestamist planeeritaks rangelt piiratud ulatuses või kui soov on spetsiifilisi süsteeme kohustuse sõnastuse alt välistada. Esimesel juhul on aga samaväärselt mõistlik lähtuda regulatsioonis lihtsalt subjektide kitsamast piiritletusest.

37. Järgnevalt käsitleme „riigipilve kasutamise“ korrektset määratlemist kohustuse seadmisel. Oleme seisukohal, et õiguslikult ei ole põhjendatav riigipilve kasutamise kohustuse sõnastamine läbi subjektile suunatud kohustuse „kasutada riigipilve“. Leiame, et korrektne oleks sätestada infosüsteemide majutamine riigipilve läbi RIT-le avaliku ülesande määramise.
38. Kui sõnastada saavutatav tulem läbi riigipilve termini, tuleb riigipilv ka õiguses defineerida. Kehtivas õiguses terminit „riigipilv“ defineeritud ei ole. Defineerimiseks on kaks alternatiivi, defineerida „riigipilv“ kui toode (näiteks andmetöötlusressursside kogum) või kui teenus (näiteks infosüsteemide majutamine). Mõlemal juhul tekitab defineerimise vajadus mitmeid põhimõttelisi probleeme kohustuse sõnastamiseks.
39. Kui lähtuda riigipilvest kui tootest, tekivad peamised õiguslikud probleemid mõiste defineerimises ja kohustuse sõnastamises. Esmalt, definitsiooniga kaasneksid probleemid ajakohasuse säilitamisel, sest andmetöötlusressursside elementide kogum, mis on määratletud „riigipilveks“ võib ajas oluliselt muutuda vastavalt korralduslikele vajadustele. Samuti oleks probleemiks pilvandmetöötlusteenuste arvestamine „riigipilve“ koosseisu ehk tekiks probleem, kuidas võimaldada RIT-i poolt „riigipilve“ pakkumisel siiski vajadusel kolmandate osapoolte teenuseid kasutada.
40. Teiseks, tekiksid probleemid terminoloogiaga „riigipilve kasutamine“. Tegelikult ei „kasutaks“ subjekt „riigipilve“, vaid RIT „kasutab riigipilve“ et majutada subjekti infosüsteemi. Subjekt kasutab oma süsteemi, mida riigipilves majutatakse. Ei saa ka sõnastada, et subjekt „edastab“ või „paigutab“ oma infosüsteemi riigipilve, sest RIT kui riigipilve haldaja ei saa majutatavat infosüsteemi endale ega isegi enda kontrolli alla. Majutamine on omakorda keeruline termin, sest kirjeldab kahesuunalist tegevust – ei eksisteeri lihtsalt infosüsteemi liikumist ühelt taristult teisele, vaid on dünaamiline olukord, kus infosüsteem on füüsiliselt ühe subjekti taristul, kuid seda muudab ja kasutab pidevalt võrguühenduse abil teine subjekt. Samas ei oleks õiguslikult korrektne sõnastus, et subjekt majutab infosüsteemi riigipilves. Kuigi argikeeles võib „infosüsteemi majutamine“ korraka tähendada nii andmetöötlusressursside kasutamist kui ka pakkumist, siis õiguslikult ei ole selline samastamine eriloomuliste kohustuste osas lubatav. Mõõname, et kehtivas õiguses on terminit „majutab“ kasutatud kahetähenduslikult – avaliku teabe seaduses tähendab termin majutaja tegevust (AvTS § 43⁴ lg 2 ja 3), kuid KÜTS-s tähendab termin kasutaja tegevust (KÜTS § 7 lg 3 ja § 8 lg 1¹). Oleme arvamisel, et KÜTS sõnastus on ebaõnnestunud, kuivõrd seadusandja ei saanud reguleerida olukorda läbi majutaja tegevuse, sest majutajad (pilvandmetöötlusteenuse pakkujad) ei olnud nimetatud paragrahvide kohaldamisalas. Käesolevas lahenduses oleks aga termini „majutamine“ kasutamine kui kasutaja tegevuse defineerimine (ehk kohustuse sõnastamine läbi riigipilve kasutamise kohustuse) igal juhul välistatud, sest paralleelselt peaks õiguslik lahendus defineerima ka „majutamist“ läbi RIT tegevuse kirjelduse, et reguleerida RIT-i ja subjekti vahelisi õiguseid ja kohustusi.
41. Kui aga lähtuda riigipilvest kui teenusest, tekivad peamised õiguslikud probleemid regulatiivse sisu taandumisega definitsiooni ning seoses kohustuse sõnastamisega läbi vältimatu tautoloogia. Esiteks, kui defineerida „riigipilve“ lähtudes sellest, milliseid tegevusi „riigipilve pakkumine“ RIT-lt nõuab, siis tekib RIT-i kohustuste sisuline regulatsioon mõistete sätetesse, mis ei oleks normi formaalloogika tähenduses korrektne. Seda probleemi võib muidugi süvendada „riigipilve“ kui teenuse regulatiivne detailsusaste, nt võib tekkida küsimus, et kas „riigipilve“ definitsiooni reguleerimisel tuleks reguleerida ka teenuse osutamise kord või luua volitusnorm selle reguleerimiseks rakendusaktis? Täiendavalt tekiks

probleem sarnaselt eelmise käsitlemisega kohustuse sõnastamiseks viisil, et oleks võimalik kolmandate isikute kaasamine riigipilve pakkumiseks.

42. Teiseks, ei saaks sõnastada kohustust viisil „subjekt kasutab riigipilve“. Põhjusel, et selline sõnastus ei oleks õiguslikult selge, sest puudub infosüsteem kui objekt, mille majutamiseks subjekt riigipilve kasutab. Seega peab sõnastuses olema ka objekt ning teenuse seos objektiga, nt „subjekt kasutab oma infosüsteemi majutamiseks riigipilve“ või „subjekt kasutab riigipilve oma infosüsteemi majutamiseks“. Samas kui riigipilv ise mõistena tähendab majutamist, on tautoloogia vältimatu.
43. Seega tekiks kohustuse sõnastamisel läbi „riigipilve kasutamise“ lähenemise õiguslikult põhimõttelisi probleeme sõltumata sellest, kas „riigipilv“ oleks selles kontekstis toode või teenus.
44. Täiendavalt vajaks tähelepanu ka vastavate pädevuste reguleerimise vajadus. Nimelt tuleneb Eesti õiguskorras avalik-õiguslik pädevus määratavast avalikust ülesandest, mitte vastupidi. Seega, et luua RIT-le pädevus teiste asutuste infosüsteeme majutada, tuleks sõltumata subjektidele sätestatud kohustustest riigipilve kasutada sätestada ka RIT-le avalik ülesanne subjektide infosüsteeme majutada. RIT-i põhimäärusega seda ülesannet tekitada ei saa, sest avaliku sektori infosüsteemide majutamise ülesande andmine ei ole VVS § 63 lg 1 alusel MKM-i valitsemisalas.
45. Sätestades riigipilve kohustuslikkuse vaid läbi RIT-le avaliku ülesande määramise defineeritud infosüsteemide majutamiseks, on võimalik ka vabaneda riigipilve kui mõiste defineerimisega kaasnevatest õiguslikest probleemidest.
46. Tõusetuks küsimus, et kui puudub norm, mis kohustab „riigipilve kasutama“ ning on vaid norm, mis annab RIT-le ülesande majutada regulatsioonis defineeritud infosüsteeme, siis kas oleks sellise lahenduse korral tuletatav, et lähtuvalt RIT-le sätestatud majutamise ülesandest on subjektidel kohustus süsteemid majutamiseks üle anda?
47. Mõõname, et see küsimus on vaieldav. Ühelt poolt tähendaks õigusakti - mille kohaldamisalas subjektid on – säte, et subjektide süsteeme majutab RIT ühemõtteliselt, et seadusandja on kujundanud ümber pädevuste sfäärid. Samas teiselt poolt ei ole subjekti avalikku ülesannet muudetud, millest tulenes varasemalt ka pädevus IKT iseseisvaks korraldamiseks nimetatud ülesande täitmisel. Eriti ilmestavad seda põhjendust näiteks subjektide osas VVS § 41 lõiked 4 kuni 6. Juhime siinkohal tähelepanu, et valdavas osas kasutatakse majutatavaid infosüsteeme neid haldava subjekti poolt ennekõike avalike ülesannete täitmiseks ning see olukord püsib muutumatu, sest tsentraalse majutamise juures puudub RIT-l võimekus ja vajadus majutatava infosüsteemi abil täidetav avalik ülesanne ise üle võtta.
48. Vaidluste vältimiseks ja õigusselguse tagamiseks oleks soovitatav kehtestada täiendavaid meetmeid, et oleks tagatud tulem, kus subjektide süsteemide majutamine peab toimuma RIT-i kaudu. Samas tuleks vältida eesmärgi täitmist läbi „riigipilve“ mõiste loomise. Leiame, et parim lahendus on sätestada RIT-le täiendav ülesanne subjektide majutatavate infosüsteemide alustaristu koondamiseks. Selline lähenemine annaks mitu eelist. Esiteks vajaks alustaristu koondamine tõenäoliselt kohustuslikkuse sõnastusest hoolimata reguleerimist, sest tuleks lahendada ka küsimus, mida teevad subjektid nende vahenditega, mida senini kasutati infosüsteemide majutamiseks. Teiseks looks see lähenemine pidepunktid mõlema poole jaoks majutamise täpsemate vastastikkuste

kohustuste ja õiguste reguleerimiseks, RIT lähtuks enda hallatavast baastaristust ja subjekt enda hallatavast infosüsteemist, mida RIT majutab. Kolmandaks suunab see lähenemine subjekti õiguslikust vaieldavusest sõltumata kohustust täitma, sest sama argumentatsiooni alusel peaks subjekt korraga kaitsma nii vabadust alternatiive kasutada kui ka õigust finantsiliste vahendite taotlemisele nende alternatiivide soetamiseks.

49. Juhime tähelepanu, et kohustuse reguleerimine läbi andmetöötlusressursside koondamise peab hõlmama nii subjektide olemasoleva alustaristu kui ka alustaristu asemel kasutatavate pilvandmetöötlusteenuste koondamist. Pilvandmetöötlusteenus selles kontekstis on sisuliselt alternatiivne tööriist hangitavatele andmetöötlusressurssidele sama funktsiooni täitmiseks. Riigipilv on alati hõlmanud vajadusel kolmandate osapoolte kaasamist ning jätkab seda ka edaspidi. Mistõttu kontseptsiooni toimimiseks praktikas vajab lahendus mitte lihtsalt hangitud ja hangitava alustaristu koondamist, vaid ka nii-öelda renditava alustaristu koondamist. Vastasel juhul ei oleks:
 - a) regulatsioon tehnoloogianeutraalne, eksisteeriks turul ebavõrdsed konkureerimistingimused sõltuvalt sellest, kas andmetöötlusressursse pakutakse turul toote või teenusena;
 - b) selgust subjektide vahendite allikates IKT arenduste hankimiseks, kui RIT on koondanud vahendid, mis seonduvad andmetöötlusressursside hankimisega;
 - c) selgust riigi kulutustes ja rollijaotuses, sest puuduks arusaam, millal peaks pilvandmetöötlusteenuseid subjekti infosüsteemide majutamiseks hankima RIT ning millal subjekt ise.

4.2. Kohustuslikkuse sisuline ulatus

Kokkuvõte

- Kohustuse objekt (ehk mida riigipilves majutatakse) peaks tuginema võimalikult laiatähenduslikule mõistele (nt „võrgu- ja infosüsteem“ KÜTS tähenduses), mida saaks seega kitsendada täpse määratluse defineerimiseks.
- Objekti kitsendused peaksid tuginema nii tehnoloogilistele kui ka funktsionaalsetele mõistetele. Tehnoloogilise mõistega kitsendus (nt „andmetöötlusressursid“ KÜTS tähenduses) võimaldab eraldada tehnoloogia, mida RIT haldab (ja ka koondab ülesande täitmiseks) tehnoloogiast, mida RIT majutab. Funktsionaalse mõistega kitsendus (nt „otseste avaliku teenuse“ osutamiseks kasutatav süsteem TKTA tähenduses) võimaldab välistada objektist samaliigilised tehnoloogiad, mille riigipilves majutamine oluline ei ole.
- Kohustuse subjektide määratlus (ehk kelle infosüsteeme majutatakse) tuleks piiritleda valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele asutustele. Finantsgarantii, ettevõtlusvabaduse ning riigiabi õigusvaldkonnad võivad mõjutada kehtestatava kohustuse seaduspärasust, kui subjektide ringi kaasata kohaliku omavalitsuse üksused või muud avalikke ülesandeid teostavad juriidilised isikud. Vastavate subjektide kaasamise seaduspärasus sõltuks kohustuse täpsemast sõnastusest ning vajaks vastavalt täiendavat õigusanalüüsi.
- Kohustuslikkuse sisuline ulatus peab võimaldama subjektidel kehtestada tehnilised tingimused, mida RIT peab järgima infosüsteemi majutamisel. See kriteerium tagab, et RIT-i volitused ülesande täitmisel ei sekku subjekti valitsemisala korraldamisse ehk RIT ei hakka avalikku teenust koos subjektiga korraldama. Sellest tulenevalt jääb RIT isikuandmete ja teabe (AvTS tähenduses) volitatud töötlejaks ning ei teosta täidesaatvat riigivõimu subjekti suhtes. RIT võib korraldada majutamise tehnilisi tingimusi ulatuses, mis ei ole vastuolus subjekti kehtestatud nõuetega.

50. Infosüsteemide RIT-s majutamise kohustuslikkuse sisuline ulatus tuleb otsustada poliitilisel tasandil ehk ei ole Õigusanalüüsi kontekstis lahendatav. Kuid analüüsitavad on erinevad õiguslikud kaalutlused, mida nende valikute tegemisel parima regulatiivse lahenduse tagamiseks käsitlema peaks.
51. Kohustuse objekt peaks põhinema võimalikult laiatähenduslikul mõistel. Selgitasime varasemalt (vt lähemalt punkt 15), et käesoleva õigusanalüüsi eesmärk on võimaldada selle kasutajal jõuda regulatiivsete meetmeteni, mis on kujundatavad vastavalt poliitilisele tahtele riigipilve kohustuslikkuse ulatuse osas. Samuti selgitasime, et õigusanalüüs ei saa käsitleda vaid andmete majutamist, vaid peab hõlmama ka andmete rakendamiseks kasutatavaid infosüsteeme, ilma mille majutamiseteta oleks lihtsalt andmete majutamine vähetähenduslik (vt lähemalt punkt 14). Iga majutatava infosüsteemi puhul on muidugi erinev majutamist vajava infosüsteemi keerukus ja nõudlus majutavatele ressurssidele.
52. Laiatähenduslik mõiste objekti sõnastamisel võimaldab kohustuse objekti täpsustada piiranguid lisades. Meie hinnangul on näiteks hea lähtepunkt „võrgu- ja infosüsteem“ KÜTS § 2 p 1 tähenduses, kuivõrd hõlmab nii andmeid kui ka põhimõtteliselt igasugust infosüsteemi selle tavapärase tähenduses:

„§ 2. Terminid

/.../

1) võrgu- ja infosüsteem (edaspidi süsteem) – elektroonilise side võrk elektroonilise side seaduse § 2 punkti 8 tähenduses, seade või omavahel ühendatud või seotud seadmete rühm, millest vähemalt ühes toimub mõne programmi kohaselt digitaalsete andmete automaatne töötlemine, või digitaalsed andmed, mida salvestatakse, töödeldakse, saadakse päringuga või edastatakse eelnimetatud komponentide poolt nende töö, kasutamise, kaitsmise või hooldamise jaoks;”.

53. Läbi mõiste kitsenduse metoodika peaks objekti ulatuse määramine lähtuma kahest kriteeriumist.
54. Esimene kitsendus peaks olema tehnoloogiline. Mõiste peab võimaldama defineerida seda osa infosüsteemist või sellist infosüsteemi, mida RIT majutab kuid jätma välja selle osa infosüsteemist, mida RIT hoopis haldab (alustaristu). Näiteks võib selliseks kitsenduseks lähtuda „andmetöötlusressursid“ mõistest, tuginedes seejuures pilvandmetöötlusteenuse legaalseadusele KÜTS § 2 punktis 7 (vt ka Õigusanalüüsi punkt 9). Tegemist on seega õigusliku terminiga, mis on olemuslikult kõige sarnasem taristule, mida RIT koondab, sest tehnilisel tasandil on RIT-i ülesanne väga sarnane pilvandmetöötlusteenuse pakkumisega. Seejärel saaks aga defineerida infosüsteemid (sh andmed), mida RIT majutab, läbi andmetöötlusressursse välistava definitsiooni.
55. Teine kitsendus peaks olema funktsionaalne. Selle eesmärk on tagada (koosmõjus subjektide määratlusega), et kohustus oleks piiritletud nendele infosüsteemidele, mis on seadusandja eesmärk majutamise tsentraliseerimisel. Näiteks võib kitsenduse aluseks olla otsese avaliku teenuse ja tugiteenuse osutamiseks kasutatav infosüsteem Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“¹⁵ (edaspidi **TKTA**) § 2 lg 1, 2 ja 5 tähenduses:

„§ 2. Teenused

(1) Teenus määruse tähenduses on otsene avalik teenus ja tugiteenus.

(2) Otsene avalik teenus on teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule (edaspidi isik) tema tahtel, sealhulgas eeldataval tahtel, teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis (edaspidi kanal) ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust.

/.../

(5) Tugiteenust osutab asutus enda või teise asutuse ametnikele või töötajatele. Tugiteenus toetab asutuse ülesannete täitmist.”

56. TKTA reguleerimisalaks on teenuste korraldamine, arendamine ja teabehalduse korraldamine (TKTA § 1). Seejuures ei kasutata otsese avaliku teenuse definitsioonis ehtsaid avalikke teenuseid, vaid bürokraatiakihi määratlust, mis on seotud kodaniku või ettevõtja ja asutuse vahelise suhtlusega (mida saab osutada

¹⁵ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, RT I, 31.05.2017, 7; RT I, 19.05.2022, 8.

ka elektroonilise kanali kaudu).¹⁶ Tugiteenus võib olla seotud avaliku teenuse osutamisega või toetada avalike teenuste arendamist.¹⁷ Seega võimaldaks objekti funktsionaalse kitsenduse seadmine näiteks TKTA määratluse järgi tagada, et majutamise kohustusega on ennekoike hõlmatud avaliku teenuse osutamisega seotud infosüsteemid. Objekti funktsionaalse piiritle tegemata jätmiseks tuleb arvestada, et objekti määratlus võib seega ka hõlmata ühe või teise subjekti tehnoloogilisele definitsioonile vastavaid objekte täielikult.

57. Subjektide ulatuse määratlemisel võivad õiguslikud tagajärjed tekitada majanduslikke mõjusid, mida peab eelnevalt analüüsima otsustamaks, kuidas kohustuslikkuse subjektide ringi määratleda. Analüüsiv subjektide ring on määratletud pakkumuskutses kui riigiasutused, kohalike omavalitsuste asutused ja eraõiguslikud juriidilised isikud, kes täidavad avalikke ülesandeid. Riigiasutuste osas (täidesaatva riigivõimu asutused VVS § 38 p 1 ja 2 tähenduses) ei tuvastatud olulisi õiguslikke tagajärgi nende haldusorganite kaasamisel subjektide ringi.
58. Kohalike omavalitsusüksuste kaasamisel kohustatud subjektide ringi tuleb aga arvesse võtta mõjusid kohalike omavalitsusüksuste eelarvelistele vahenditele. Tuleb arvestada finantsgarantii põhimõtet, mis tuleneb põhiseaduse¹⁸ §-dest 154 ja 157. Kohalikele omavalitsusüksustele seaduse alusel pandud kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Kohustuslikus korras infosüsteemide majutamine riigipilves saab olla tõlgendatav seaduse alusel pandud kohustusena. Seega tekiks kohustatud subjektide ringi kohalike omavalitsusüksuste kaasamisel vajadus analüüsida, kas majutust peaks RIT pakkuma riigieelarvelistest vahenditest või saaks RIT nõuda tasu.
59. Kohustatud subjektide ringi avalikke ülesandeid täitvate juriidiliste isikute kaasamine tähendab võib olla välistatud sõltumata sellest, kas eraõiguslikult juriidiliselt isikult majutamise eest tasu nõutakse või mitte. Tsentraalse majutamise kohustuse seadmisel koos vastava tasu nõudmisega selliselt subjektilt oleks käsitletav ettevõtlusvabaduse põhiõiguse (PS § 31) riivena. Seetõttu oleks vajalik teostada täiendav analüüs, et hinnata riive õiguspärasust.

Tasu mitte nõudmine võib tähendada keelatud riigiabi andmist konkurentsiseaduse tähenduses. Jällegi täpsem tuvastus, kas säte oleks õiguspärane, nõuaks õigusanalüüsi, mis võtab arvesse täpsemalt eraõiguslikule juriidilisele isikule kohustuse seadmise asjaolusid.
60. Kõige olulisem sisuline kriteerium, mille alusel kohustuslikkuse ulatust määratleda, on infosüsteemi majutamisel vastastikku kohustuste ja õiguste jaotus majutamise tingimuste määratlemisel. Peamised õiguslikud otsustuspunktid peaksid lähtuma sellest, et leida tasakaal RIT-i poolt oma ülesande täitmisel korralduslike valikute tegemiste volituste ja subjekti poolt majutatava süsteemi iseseisva kasutamise võimaldamise vahel.
61. Kui kohustuste ja õiguste tasakaal peaks kalduma RIT-i huvides, siis võib olla õiguslikuks tagajärjeks, et RIT sekkub subjekti avaliku ülesande täitmisel ning on seega teinud infosüsteemi osas korralduslikke otsuseid ilma pädevuseta. Kui aga vastupidi, siis ei saa RIT juhtida tsentraliseeritud andmetöötlusressursside arendamist.

¹⁶ Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskiri, lk 4-6. Kättesaadav: <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/e0e969c6-4e9f-4d95-952f-69a447623a2b?activity=2#FHJ8RoUq>

¹⁷ Ibid, lk 6.

¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus – RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

62. Tasakaalu leidmine pooltevaheliste kohustuste reguleerimisel on kriitilise tähtsusega ka seepärast, et kui subjektil on võimalik täielikult määratleda majutamiseks vajalikud tehnilised tingimused, mis mõjutavad infosüsteemi kasutamist avaliku ülesande täitmiseks, siis tähendab see ka, et subjekt on otsustanud, kas majutamine RIT-i poolt peab hõlmama juurdepääsupiiranguga teabe, sh isikuandmete töötlemist ning RIT-le on kohaldatav volitatud töötaja roll nii IKÜM kui ka AvTS tähendustes (vt täpsemalt punktid 181-186).
63. Subjektide infosüsteemide majutamine tähendab sisuliselt subjektide teenindamist RIT-i poolt. Kuid korralduslikult on tegemist väga nüansirohke ülesandega, mille käigus tuleb RIT-l teha mitmeid otsustusi oma vahendite rakendamise viisi üle, mis on vajalik RIT-i avaliku ülesande täitmiseks. Näiteks tuleb otsustada: kui palju ja mis perioodil andmemahtu või andmetöötlusvõimekust subjektile võimaldada; milliseid toetavaid infosüsteeme (nt platvorme) selleks subjektile arendama või hankima peaks; kuidas ja millises ulatuses võimaldatakse subjektile ligipääsu andmetöötlusressurssidele; kas RIT peaks kasutama oma hangitud taristut või võib ta hankida pilvandmetöötlusteenust, jne.
64. Selliseid küsimusi on väga palju. Seega peab pakutav õiguslik raamistik käsitlema ka vastust, kes ja kuidas selliseid tingimusi otsustab – kas see peaks tulenema regulatsioonist või saaks nende tingimuste üle otsustada RIT või hoopis subjekt. Lahendusvariantide koostamise analüüsis jõudsime järeldusele, et õiguslikult ja praktiliselt sobilik variant on vaid üks – jagada pädevused tehniliste tingimuste määramiseks RIT-i ja subjekti vahel ära.
65. Selgitame, et regulatsioon võib küll määratleda majutamise ülesande tehnilised tingimused, kuid sellise regulatsiooni koostamine oleks praktiliselt võimatu. Seda põhjusel, et otsustamist vajavad tingimused on lähtuvalt majutatavast infosüsteemist ja subjekti vajadusest selle infosüsteemi (sealhulgas andmete) kasutamiseks väga erinevad. Mistõttu oleks tehniliste tingimuste määramine läbi regulatsiooni administratiivselt väga koormav. Regulatsiooni kaudu majutamise tehniliste tingimuste määramine oleks ennekõike mõeldav vaid piiratud ulatuses, kus need tingimused oleksid universaalsed kõikidele või vähemalt väga suurele osale majutatavatest infosüsteemidest. Õigusanalüüsi koostamisel selliseid universaalseid tingimusi ei tuvastatud.
66. Uurides seega küsimust, kas pädevus majutamise tehniliste tingimuste määramiseks peaks kuuluma RIT-le või subjektile, ei ole võimalik jõuda ühese vastuseni.
67. RIT-le peaks jääma maksimaalne otsustusõigus endale tekkiva ülesande täitmise korralduslikes küsimustes, kuid samal ajal ei tohiks RIT olla kuidagi käsitletav majutatava infosüsteemi haldajana ega sellega seotud avaliku teenuse osutajana. Subjekt, kelle infosüsteemi RIT majutab, jääb edasi infosüsteemi omaniku ja arendaja rolli ning otsustab iseseisvalt, kuidas infosüsteemi oma avalike ülesannete täitmisel kasutada. Teisisõnu ei saa kontseptsiooni regulatiivne lahendus korraldada ümber VVS alusel jaotatud valitsemisalasid. See ootus seab prioriteediks subjekti vajadused majutamise tehnilistele tingimustele valitsemisala korraldamiseks.
68. Seega peab välja pakutav lahendusvariant võimaldama RIT-l määrata majutamise tehnilisi tingimusi (ning seekaudu otsustada majutamise korraldamist) rangelt ulatuses, mis ei lähe vastuollu subjekti poolt valitsemisala korraldamisest tulenevate vajadustega majutamise tehnilistele tingimustele.

69. Siinjuures tuleb märkida, et praktikas ei tähenda tingimuste määramine ühe poole poolt, et sellele ei eelne konsultatsioonid või ettepanekud subjektile RIT poolt lähtuvalt subjekti esialgselt kaardistatud vajadustest. Küll aga tähendab see, et praktikas on subjektil õigus eirata RIT-i konsultatsioone või ettepanekuid ning määrata tingimused iseseisvalt (õiguste piires).
70. Selline lahendusvariant on kooskõlas ka RIT-i õiguslikust seisundist tuleneva pädevuse ulatuse ja piirangutega. RIT on valitsusasutuse hallatav asutus, mis tähendab, et erinevalt valitsusasutusest ei saa RIT VVS § 43 lõikest 1 tulenevalt teostada täidesaatvat riigivõimu ilma seadusliku aluseta (vt täpsemalt ka punkt 10). Teiste subjektide infosüsteemide majutamine lähtuvalt subjektide sätestatud nõuetest (ning otsustuste langetamine rangelt osas, kus vastuolu subjekti määratud tingimustele puudub) ei oma valitsemise ega halduse¹⁹ tunnusooni. Puudub võimu teostamine RIT-i poolt teise subjekti suhtes. Täitesaatva võimu teostamine esineks näiteks olukorras, kus RIT-l oleks ülesanne ise määrata kohustuse subjektid, objektid või selle sisu.
71. Erandlikult võib täitesaatva võimu teostamise küsimus tõusetada küberintsidentide lahendamiseks võetavate meetmete lubatavuses. Teoreetilises olukorras, kus subjekti infosüsteemis leiab aset eskaleeruv küberintsident, võib tekkida vajadus majutatav infosüsteem andmetöötlusressurssidest lahti ühendada või „välja lülitada“ ka ilma subjekti vastava loa või korralduseta. Sellises olukorras võib vaieldavalt olla RIT asunud teostava täidesaatvat riigivõimu.
72. RIT-i poolt täidesaatva võimu teostamine võib olla lubatav, kui selleks on seaduslik alus (VVS § 43 lg 1), seega saaks regulatiivse lahenduse (seaduse tasandi) koostamisel vastava turvameetme rakendamise volitust ette näha. Selline lahendus ei ole aga riigi- ja haldusõiguse rakendamise praktikat arvestades sobiv lahendus.²⁰ Soovitame alternatiivselt kasutada regulatiivset lahendust, kus vastava turvameetme kasutamine saaks küll olla võimalik sõltumata subjektist, kuid korralduse annaks RIT-i asemel KÜTS § 17 alusel Riigi Infosüsteemi Amet kui riikliku ja haldusjärelevalve teostaja KÜTS nõuete täitmise üle (KÜTS § 14 lg 1).

¹⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2002. K. Merusk, K. Taro, § 86 punkti 4 kommentaarid.

²⁰ Advokaadibüroo NOVE, S. Tikerpe, M. Past, V. Vaske. IT- ja küberturvalisuse valdkonna õigusanalüüs. Analüüsiraport. 2023, lk 23. Kättesaadav: <https://rit.ee/kasulik-info-ja-kontaktid/kasulikku/uuringud>

4.3. Kohustuslikkuse reguleerimiseks sobiv õigusakt

73. Kohustuslikkusega seonduvate aspektide reguleerimiseks sobiv õigusakt peab vastama kahele kriteeriumile. Õigusakti kohaldamisala peab hõlmama soovitud subjektide ringi ning õigusakti reguleerimisala peab käsitlema infosüsteemide haldamist.
74. Kui jätta kõrvale eraldi seaduse loomine, siis parim õigusakt selliseks eesmärgiks on küberturvalisuse seadus. Küberturvalisuse seaduse kohaldamisala hõlmab tervet avalikku sektorit ning reguleerimisala käsitleb nõudeid infosüsteemide haldamisele. Peamine mõttekoht on see, et sätted peavad kandma küberturvalisuse tagamise eesmärki. Tsentraalne infosüsteemide majutamine koondatud vahenditega sellist mõju samas ka saavutaks.
75. Avaliku teabe seadus ei sobi reguleerimisalast tulenevalt (kohaldamisala on piisav). Tegemist on seadusega, mille reguleerimisalaks on ennekõike teave ning andmekogud ja spetsiifiliselt määratletud infosüsteemid. Lähtudes Õigusanalüüsi eeldusest, et tuleb peab võimaldama andmete majutamist koos andmete kasutamiseks vajaliku infosüsteemiga, siis oleks avaliku teabe seadus sobilik vaid juhul, kui seadusandja tahe tsentraliseeritud majutamisele piirdukski andmekogudega.
76. On ka kolmas variant, TKTA määrus. Selle määruse puudus seisneb kohaldamisalas, mis hõlmab ennekõike subjekti vaid VVS § 38 ulatuses, kuid kui seadusandja tahe oleks suunatud vaid selle ringi subjektidele (mis oleks ka soovitatav, vt punktid 57-59), oleks õigusakt muus osas ka sobiv. TKTA-l on ka oluline eelis teiste variantide ees, TKTA reguleerimisala pakub ka asjakohast lahendust objektide funktsionaalseks piiritlemiseks. Nimelt võimaldaks TKTA alusel tehtav regulatiivne lähenemine kitsendada majutatavate infosüsteemide ringi selliste infosüsteemide peale, mida kasutatakse otsese avaliku teenuse osutamiseks TKTA tähenduses (vt punkt 55).
77. TKTA on Vabariigi Valitsuse määrus. Tõusetub küsimus, kas nimetatud Vabariigi Valitsuse määrus on piisava õigusjõuga regulatsioon, et võimaldada riigipilve kasutamise kohustuse seadmist valitsusasutustele (ja valitsusasutuste hallatavatele asutustele). Kuivõrd riigipilve kasutamise kohustuslikkuse kohaldamisala on laiem Vabariigi Valitsusest kui kollegiaalorganist, siis ei ole kohaldatav põhiseaduse VI peatüki raames sisustatud Vabariigi Valitsuse enesekorraldusõigus²¹, et sellist regulatsiooni kehtestada ilma seadusliku volitusnormita. Kohaldub PS § 3 lg 1 esimese lause üldise seadusreservatsiooni põhimõtte ning tuleb analüüsida TKTA volitusnormi.
78. TKTA peamine volitusnorm on VVS § 27 lg 3:
„§ 27. Vabariigi Valitsuse määrus
/.../
(3) Vabariigi Valitsus annab määrusi valitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks, samuti teenistusliku järelevalve teostamiseks.“
79. Küsimus on ennekõike PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusreservatsiooni põhimõtte tõlgendamises. Kuivõrd TKTA ei ole seadus, siis tuleb analüüsida, kas valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste

²¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2002. K. Merusk, K. Taro § 86 kommentaarid.

ülesed IKT korralduslikud küsimused on seaduse alusel delegeeritud eeltoodud volitusnormiga.

80. Meie hinnangul on seadusandja VVS § 37 lõikega 3 delegeerinud Vabariigi Valitsusele volituse reguleerida valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste IKT korralduslikke küsimusi infosüsteemide majutamise kontekstis, kuivõrd tegemist on tõlgendatavalt valitsusasutuste asjaajamise ja töö korraldamise küsimustega.
81. Seda seisukohta toetab juba kehtiv TKTA regulatsioon, mis hõlmab näiteks asutuste ülest teenuste koordineerimist (TKTA § 5), asutuste süsteemide riskasutamist (TKTA § 7 lg 10), asutuste ülest ühekordse andmekogumise printsiipi (TKTA § 9 lg 2) ning X-tee ja DVK kasutamise kohustust (TKTA § 14 lg 5). Tegemist on IKT korralduslike kohustustega valitsusasutustele teiste valitsusasutuste suhtes, sh kohustustega võimaldada ligipääsu enda infosüsteemidele ja kohustustega kasutada defineeritud infosüsteeme. Täiendavalt toetab meie seisukohta ka Vabariigi Valitsuse 15.03.2012 määrus nr 26 „Infoturbe juhtimise süsteem”²² (edaspidi: **IJS**), mis on samuti kehtestatud VVS § 27 lg 3 volitusnormi alusel ning mis reguleerib valitsusasutuste üleselt valitsusasutuste süsteemidele turvameetmete rakendamise kohustust.
82. Samas mööname selle küsimuse vaieldavust, eelkõige kahel põhjusel. Esiteks on VVS § 27 lg 3 volitusnormi sõnastus piiritletud vaid valitsusasutuse mõistega VVS § 38 p 1 tähenduses ning seega ei hõlma valitsusasutuse hallatava riigiasutuse mõistet VVS § 38 p 2 tähenduses. Nii TKTA kui ka IJS on sellest oma kohaldamisala määratlemisel mööda saanud, sätestades valitsusasutustele kohustuse tagada, et nende hallatavad riigiasutused samu nõudeid täidaks (TKTA § 1 lg 4 ja IJS § 1 lg 3). Erisus seisneb aga selles, et kohustusliku riigipilve kontseptsioon eeldaks ülesannete seadmist RIT-le (kui valitsusasutuse hallatavale riigiasutusele) eraldiseisvalt (vt punktid 37 - 49).
83. Teiseks võib tõusetuda küsimus, et ega kohustusliku riigipilve kontseptsiooniga ei asuta reguleerima valitsemisalasid, kui selline IKT ümberkorraldus mõjutaks ka valitsemisala korraldamist valitsusasutuse poolt. Valitsemisalade määratlemine ja reguleerimine on VVS-i peamine eesmärk, mistõttu sellise väite jaatamise korral väljuks ka regulatsioon VVS § 27 lg 3 volitusnormi piirest. Õigusanalüüsi järeldustest lähtuv kohustusliku riigipilve kontseptsioon valitsemisalade korraldamist ei mõjutaks (vt punktid 60-70).
84. Punktis 82 välja toodud vaidlusküsimuse vältimiseks ja õigusselguse tagamiseks soovitame TKTA lahendusvariandi kasutamise korral sätestada ka volitusnorm seaduses (nt KüTS-s) RIT-le punktides 37-49 kirjeldatud ülesannete kehtestamiseks.

²² Vabariigi Valitsuse 15.03.2012 määrus nr 26 „Infoturbe juhtimise süsteem”, RT I, 19.03.2012, 4; RT I, 14.07.2023, 6.

4.4. Mida tuleks reguleerida seaduses ning mida rakendusaktis

85. PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud seadusereservatsioon nõuab, et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahvas.²³ PS ei keela Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada omavoli.²⁴ Valitsusasutuste IKT korraldus ei ole põhiõiguste seisukohalt oluline otsus, seega riigipilve kohustuslikkuse kontseptsiooni kavandamise korral eeldades, et volitusnorm on piisavalt täpselt sõnastatud (TKTA lahendusvariant, vt punktid 76-84) või sõnastatakse piisavalt täpselt (KÜTS lahendusvariant), saab järeldada ka regulatsiooni kooskõla seadusereservatsiooni põhimõttega. Praktilises perspektiivis tuleb langetada otsus, milliseid riigipilve kohustuslikkuse tingimusi reguleerida seaduses ning milliseid rakendusaktis. Seaduse ja rakendusakti menetlemisel on oluliselt erinevad menetlusnõuded ja -kord.

86. Antud otsuste tegemisel tuleb juhendada Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusest number 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“²⁵ (edaspidi **HÕNTE**).

87. HÕNTE § 2 lg 3 sätestab, et seaduseelnõusse ei kavandata regulatsiooni, mis on lubatud ja otstarbekas sätestada rakendusaktis. Justiitsministeeriumi „Normitehnika käsiraamat“ märgib täiendavalt, et:

„Näiteks sätted, mis võivad sisalduda määruses, kuid mida sageli ei muudeta ja mis eraldi määrusena oma vähese mahu tõttu või muul põhjusel killustaksid tarbetult regulatsiooni, võiksid regulatsiooni kompaktsuse ja vahetu kohaldamise eesmärgil olla seaduses. Samas ei peaks vahetu kohaldatavus alati esmatähtis olema. Näiteks sätted, mida sageli muudetakse ja mis ei pea olema seaduses, koormavad tarbetult seadusandlikku menetlust ning mille menetlemine Riigikogus aeglustab vajalike muudatuste rakendamist, tuleks volitusnormi alusel kavandada rakendusakti.“²⁶

88. Seega on meie hinnangul mõistlik lähtuda põhimõttest, et tihedamini muudetavad sätted, mis ei pea olema seaduses, võiksid olla kehtestatud rakendusaktis ning ülejäänud seaduses. Sõltuvalt seadusandja lähenemisest võiks seega näiteks jaotada punktides 33-49 analüüsitud regulatiivsed elemendid kehtestada seaduses ning punktides 50-72 analüüsitud regulatiivsed elemendid kehtestada rakendusaktides. Kui sobivaks õigusaktiks peetakse TKTA määrust, oleks asjakohane ka kõik sätted rakendusaktis reguleerida.

Lisaks seaduste ja rakendusaktide reguleerimistasandi küsimustele on Tellijad küsinud ka hinnangut kontseptsiooni elementide kehtestamisele koostöökokkulepetega. Leiame, et koostöökokkulepetes ei saa olla sätestatud ühtegi regulatiivset elementi riigipilve kohustuslikuks kasutamises. Vastasel juhul ei oleks olemuslikult tegemist enam kohustusliku riigipilvega. Kokkuleppele jõudmise vajadus tekitab ka kokkuleppele mitte jõudmise ohu, mis oleks vastuolus selle Õigusanalüüsi eesmärkidega (vt ka punkt 16).

²³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002. Ü. Madise § 3 kommentaarid.

²⁴ Ibid

²⁵ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, RT I, 29.12.2011, 228.

²⁶ Justiitsministeerium, „Selgitusi ja näiteid Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ rakendamiseks“, lk 7. Kättesaadav: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/honte-kasiraamat>

5. VASTUTUSED JA KOHUSTUSED

89. Käesolevas peatükis esitame õigusliku analüüsi sellest, millised on RIT-i ja riigipilve kasutava subjekti imperatiivsed vastutused ja kohustused, lähtudes seejuures üksnes peatükis 4 esitatud õiguslikest valikutest.
90. Vastutuste ja kohustuste analüüs on jaotatud kolme alapeatükki, kus on toodud vastavalt RIT-i ja subjektide vastutuste ja kohustuste jagunemine tulenevalt infoturbenõuetest, andmekaitse nõuetest ja avaliku teabe juurdepääsu nõuetest imperatiivsel tasandil. Etteruttavalt soovime tutvuda ka käesoleva õigusanalüüsi punktidega 180-186, kuivõrd seal kirjeldatakse regulatiivseid valikuid, mida eelnevalt püstitatud küsimused ei käsitle, kuid mida on vaja arvesse võtta, et analüüsida käesoleva peatüki küsimusi.

Peamised järeldused

- *Infoturbenõuded - majutatavale infosüsteemile on riskianalüüsi teostamise ja turvameetmete rakendamise kohustus jaotatud RIT-i ja subjekti vahel lähtuvalt sellest, millises ulatuses infosüsteemi (kui infovarade kogumiku) üle kumbki osapool faktilist kontrolli teostab. Subjektile tuleb kohustusliku riigipilve kontseptsiooni kavandamisel luua instrument KÜTS § 7 lõikes 3 sätestatud kohustuse täitmiseks RIT-i suhtes, mis võimaldaks subjektil edasi anda infoturbelist informatsiooni majutatavast infosüsteemist, mida RIT peab arvesse võtma ning millest lähtuvalt sihtobjektide riskihaldust vajadusel korrigeerida.*
- *Isikuandmed - subjekt on eraldiseisev vastutav töötleja ulatuses, kus ta töötleb isikuandmeid tema pädevusse antud otsese avaliku teenuse või tugiteenuse täitmiseks ning olukordades, kus subjekt on vastutav töötleja kehtiva regulatsiooni kohaselt, jääb ta vastutavaks töötlejaks ka kohustuslikkuse järgselt. RIT vastab eelkõige volitatud töötleja tunnustele isikuandmete osas, mille subjekt talle edastab. Selle kinnitamiseks soovime subjektile jätta teatud ulatuses pädevuse mõjutada isikuandmete majutamise viisi (nt pädevus määrata tehnilised nõuded andmetöötlusressurssidele ja toetavatele infosüsteemidele ning nõuded andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide juurdepääsu ulatusele).*
- *Avalik teave - osas, kus RIT majutab subjekti andmekogu infosüsteemide majutamise ülesande raames, on subjekt vastava andmekogu vastutav töötleja ja RIT vastava andmekogu volitatud töötleja. Nii subjektil kui RIT-l tekib juurdepääs AK-teabele. AK-teabele saab juurdepääsuõiguse anda vaid sellisele RIT-i teenistujale, kellel on juurdepääsuõigust oma ametiülesannete täitmiseks vaja.*

5.1. Infoturbenõuetest tulenevalt

Kokkuvõte

- RIT ja subjekt eraldiseisvalt on kohustatud täitma infoturbenõudeid ennekoike nende süsteemide osas, mida nad faktiliselt kontrollivad. Tsentraliseeritud majutamise puhul on majutatavale infosüsteemile riskianalüüsi teostamise ja turvameetmete rakendamise kohustus jaotatud RIT-i ja subjekti vahel lähtuvalt sellest, millises ulatuses infosüsteemi (kui infovarade kogumiku) üle kumbki osapool faktilist kontrolli teostab. Täpne jaotus määratletakse igakordselt kaitseala määramisel kummagi organisatsiooni poolt. Mõnikord võivad RIT ja subjekt kaardistada sama infovara oma vastavasse kaitsealasse. Kuivõrd RIT ja subjekt ei täida dubleerivaid ülesandeid, siis peaks see reeglina aga tähendama erinevaid riskide kaardistusi ja vastavalt eraldiseisvat riskihaldust.
- KÜTS § 7 lg 3 ning 8 lg 1¹ alusel tekib subjektile nn tarneahela vastutus ka RIT suhtes, sest subjekt volitab süsteemi haldamise teisele isikule või majutab seda teise isiku juures KÜTS § 7 lg 3 tähenduses. Kuid see vastutus ei ole samatähenduslik kohustusega ise turvameetmeid andmetöötlusressurssidele rakendada.
- Tavapärased pilvandmetöötlusteenuse etalonurbemeetmed ei ole kohaldatavad seadusliku kohustuse olemasolul riigipilve kasutamiseks. Subjekti jaoks aga meetmete puudumine KÜTS § 7 lg 3 kohustuse täitmiseks tekitab küberturvalisuse kontekstis ohtliku olukorra, kuivõrd RIT ei pruugi ka nõuetekohase turvameetmete rakendamisel arvestada subjekti majutatava süsteemi kaitsetarbega.
- Lahendusena tuleb subjektile kohustusliku riigipilve kontseptsiooni kavandamisel luua instrument KÜTS § 7 lõikes 3 sätestatud kohustuse täitmiseks RIT-i suhtes, mis võimaldab subjektil edasi anda infoturbelist informatsiooni majutatavast infosüsteemist, mida RIT peab arvesse võtma ning millest lähtuvalt sihtobjektide riskihaldust vajadusel korrigeerima.

91. RIT-i ja subjekti infoturbenõuetest tulenevate imperatiivsete vastutuste ja kohustuste analüüsi keskmeks on KÜTS määratlused. Põhilised järeldused KÜTS-i alusel RIT-i ja subjekti vahelisest kohustuste ja vastutuste jaotustest on leitavad NOVE analüüs punktides 143-160, mida ei ole käesolevas Õigusanalüüsis otstarbekas uuesti esitada. Peamised kaks järeldust käesoleva Õigusanalüüsi kontekstis on, et enda teenuste ja protsessidega seotud süsteemide kaardistuse ja riskianalüüsi peavad koostama nii RIT kui ka subjekt²⁷. Seejärel muidugi ka vastavalt turvameetmeid rakendama (riskihaldus). Teiseks, et infosüsteemide majutamisel RIT-i kaudu kohaldub KÜTS § 7 lg 3, mille alusel vastutab ka subjekt, et RIT tagab infosüsteemi turvameetmete rakendamise²⁸.
92. Õigusanalüüsis uurime täpsemalt, kuidas tuleks piiritleda RIT-i ja subjekti kohustuste ulatust infoturbenõuete täitmisel, kui RIT majutab kohustuslikus korras subjekti infosüsteemi avaliku ülesande täitmise raames. Täiendavalt käsitleme küsimust, kuidas peaks subjekt täitma KÜTS § 7 lõikest 3 tulenevat kohustust kohustusliku riigipilve kontseptsiooni rakendamisel.

²⁷ Advokaadibüroo NOVE, S. Tikerpe, M. Past, V. Vaske. IT- ja küberturvalisuse valdkonna õigusanalüüs. Analüüsiraport. 2023, lk 51. Kättesaadav: <https://rit.ee/kasulik-info-ja-kontaktid/kasulikku/uuringud>

²⁸ Ibid, lk 47, punkt 149.

• Infoturbenõuete täitmise kohustuste jaotus jagatud infosüsteemi korral

93. KÜTS § 7 lg 1 alusel on nii RIT kui ka subjekt kohustatud rakendama alaliselt turvameetmeid küberintsidendi ennetamiseks, lahendamiseks või leevendamiseks. KÜTS § 2 p 3 alusel on küberintsident süsteemis toimuv sündmus, mis ohustab või kahjustab süsteemi turvalisust. Seega, lahendamaks küsimust infoturbenõuete jaotusest RIT-i ja subjekti vahel, tuleb vaid tuvastada, milliste süsteemide küberintsidente kumbki subjekt turvameetmete rakendamiseks vältima peab.
94. KÜTS § 1 lg 1 alusel on seaduse reguleerimisalaks süsteemide pidamise nõuded. KÜTS § 3 lg 1 alusel on teenuse osutaja isik, kes kasutab süsteemi loetletud viisidel. Analoogia korras kohaldatakse teenuse osutaja kohta sätestatud RIT-le ja subjektile KÜTS § 3 lg 4 p 12 alusel. Eeltoodust tulenevalt oleme seisukohal, et RIT või subjekt eraldiseisvalt on kohustatud täitma infoturbenõudeid ennekõike nende süsteemide osas, mida nad faktiliselt kontrollivad.
95. Selle järeldusega on kooskõlas ka Eesti infoturbestandard²⁹ (edaspidi: **E-ITS**), mis sisustab KÜTS § 7 nõuete täitmist. Selgitame, et KÜTS § 7 lg 5 p 1 sätestab Vabariigi Valitsusele või tema volitatud ministrile volitusnormi infoturbe halduse nõuete (üldnimetusega Eesti infoturbestandard) kehtestamiseks. Volitusnormi alusel on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 09.12.2022 määrus nt 121 „Võrgu- ja infosüsteemide küberturvalisuse nõuded“³⁰ (edaspidi: **VKN**), milles § 3 lg 1 alusel volitab Vabariigi Valitsus E-ITS-i kehtestamise valdkonnaga tegelevale ministrile. Eelnimetatud volitusnormide alusel kehtestas ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister 16.12.2022 määruse nr 101 „Eesti infoturbestandard“³¹ (edaspidi: **E-ITS-i määrus**). E-ITS-i määruse lg 1 sätestab subjektidele (valitsusasutustele ja nende hallatavatele asutustele KÜTS § 3 lg 4 p 12 alusel) kohustuse järgida määruse lisana kehtestatud E-ITS-i ja rakendada sellest tulenevaid turvameetmeid. E-ITS nõuab infoturbe halduse raames subjektilt kaitseala määratlemist (lk 16, punkt 6.2), mida tehakse läbi organisatsiooni infovarade ja protsesside (sihtobjekt; lk 10) kaardistamise. Kui infosüsteem ei ole subjekti kontrolli all, ei saa see kuuluda ka subjekti kaitsealasse (küll aga tuleb märkida, et süsteemi majutamise korral säilib osaline faktiline kontroll ka subjektile ehk kaitsealasse saab kuuluda näiteks ligipääs majutatavale infosüsteemile, majutusteenus iseenesest ja andmed, mida majutusteenuse kaudu majutatakse). Järgneb riskihaldus. Subjekt modelleerib etaloniturbe, vastendades selleks igale kaitseala sihtobjektile ühe või mitu etaloniturbe kataloogi moodulit (lk 19, punkt 7.1). Seejärel rakendab subjekt vastavad tehnilised turvameetmed kaitseala sihtobjektidele (lk 21, p 8).
96. Subjekt võib olla vabastatud E-ITS-i järgimise kohustusest VKN § 3 lg 2 alusel, kui ta on selle asemel rakendanud turvameetmed vastavalt rahvusvahelise standardiga ISO/IEC 27001 kehtestatud nõuetele. See aga ei muuda kaitseala ja sihtobjektide jaotatud käsitlust sisuliselt, sest ka ISO/IEC 27001 standardi järgi määratakse subjekti kaitseala sarnastel põhimõtetel, peamine erisus on riskihalduses (subjekt ei saa valida turvameetmeid etalonmeetmete kataloogist, vaid peab kavandama rakendatavad turvameetmed iseseisvalt).
97. Järgides kaitsealade jaotuse loogikat lähtuvalt kontrollist sihtobjekti üle, tuleb asuda ka kohustusliku riigipilve kontseptsiooni korral analüüsima, kumb osapool

²⁹ Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 16.12.2022 määrus nr 101 „Eesti infoturbestandard“ Lisa, RT I, 21.12.2022, 34.

³⁰ Vabariigi Valitsuse 09.12.2022 määrus nr 121 „Võrgu- ja infosüsteemide küberturvalisuse nõuded“, RT I, 13.12.2022, 30.

³¹ Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 16.12.2022 määrus nr 101 „Eesti infoturbestandard“, RT I, 21.12.2022, 34.

täpselt mida oma infovarana kontrollib. Sedasi kujunevad ka vastastikku kaitsealad, mille suhtes riskihaldust läbi viima hakatakse. Muidugi tähendab eelnimetatu infosüsteemide „tükeldamist“ vastavalt kontseptsiooniga ellu viidud infosüsteemide või nende osade haldamise pädevuste ümberkujundamisele ning üldjuhul jäävad RIT kaitsealasse andmetöötlusressursid kui riistvara ning subjekti kaitsealasse majutatavad andmed ja infosüsteemid, mida avalike teenuste osutamiseks kasutatakse.

98. Lõplik kaitseala jaotus RIT-i ja subjekti vahel sõltub tihti konkreetse majutustegevuse unikaalsusest. Tuleb tähele panna, et tihti peab RIT pakkuma subjekti määratud tehniliste tingimuste rahuldamiseks rohkemat kui lihtsalt riistvara, näiteks ka tarkvaralisi lahendusi ning platvorme, mida subjekt avaliku teenuse osutamiseks kasutab. Reegel on, et mida rohkem infotehnoloogilisi komponente RIT majutuse pakkumiseks rakendab, seda proportsionaalselt suurem on tema kaitseala ning seega ka ulatuslikum roll turvameetmete rakendamisel.
99. Seega on tsentraliseeritud majutamise puhul majutatava infosüsteemile riskianalüüsi teostamise ja turvameetmete rakendamise kohustus jaotatud RIT-i ja subjekti vahel lähtuvalt sellest, millises ulatuses infosüsteemi (kui infovarade kogumiku) üle kumbki osapool faktilist kontrolli teostab. Täpne jaotus määratletakse igakordselt kaitseala määratlemisel kummagi organisatsiooni poolt.
100. Märgime, et mõnikord võivad RIT ja subjekt kaardistada sama infovara oma vastavasse kaitsealasse. Kuivõrd RIT ja subjekt ei täida dubleerivaid ülesandeid, siis peaks see reeglina aga tähendama erinevaid riskide kaardistusi ja vastavalt eraldiseisvat riskihaldust. KüTS § 6 p 2 ja 4 põhimõtete järgimiseks peaksid aga RIT ja subjekt tegema koostööd, et tagada ühiselt kogu majutatavale infosüsteemile ja rakenduvatele andmetöötlusressurssidele terviklik kaitse (et midagi ei jääks nõ hammasrataste vahele).

- KüTS § 7 lg 3 ehk kuidas peaks subjekt täitma oma kohustust vastutada RIT poolt turvameetmete rakendamise eest

101. KüTS § 7 lg 3 sätestab, et:

„§ 7. Teenuse osutaja süsteemi turvameetmed

/.../

(3) Kui teenuse osutaja volitab süsteemi haldamise teisele isikule või majutab süsteemi teise isiku juures, vastutab teenuse osutaja selle eest, et teine isik tagab süsteemi turvameetmete rakendamise.“

Teisisõnu võib infosüsteemi majutamisel vastutada subjekt turvameetmete rakendamise eest sõltumata sellest, et tal puudub kontroll andmetöötlusressursside kui infovarade osas. KüTS § 7 lg 3 ning 8 lg 1¹ alusel tekib teenuse osutajale vastutus nn tarneahela eest, kui teenuse osutaja volitab süsteemi haldamise teisele isikule või majutab seda teise isiku juures. Kuid see vastutus ei ole samatähenduslik kohustusega ise turvameetmeid andmetöötlusressurssidele rakendada.

102. Selgitame, et andmetöötlusressursside kasutamisel hallatavate infosüsteemide majutamiseks asendub loovutatav sihtobjekt (andmetöötlusressursid) teise sihtobjektiga (andmetöötlusteenus)³².
103. Pilvandmetöötlusteenuste kui sihtobjektide riskihalduseks on välja töötatud ka eraldiseisev turvameetmete kataloog (E-ITS lk 228 – 235 „OPS. 2.2: Pilvteenuste kasutamine“). Pilvandmetöötlusteenuste tellimisel on KÜTS kohuslasel võimalik selle mooduli rakendamisega täita ka KÜTS § 7 lõikest 3 tulenev kohustus.
104. Samas ei ole võimalik nimetatud moodulit rakendada kohustusliku riigipilve kontseptsiooni korral kahel põhjusel. Esiteks, kohustusliku riigipilve pakkumisel avaliku ülesande täitmisenä RIT-i poolt teistele valitsusasutustele ei ole RIT käsitletav pilvandmetöötlusteenuse pakkujana KÜTS § 2 p 7 tähenduses, kuivõrd puudub majandustegevuse tingimuse täitumine. Teiseks, etalon turbe meetmed pilvandmetöötlusteenuste kui sihtobjektide osas on ennekõike meetmed analüüsimaks teenuse kasutamise riske, määramaks teenuse kasutamise ulatust ning kehtestamaks lepingulised tingimused, mida teenuse osutajaga sõlmida tuleb. Olukorras, kus riigipilve kasutamine on kohustuslik ning seda regulatiivselt määratletud ulatuses ja tingimustel, puudub etalon turbe kataloogil vastav sisuline tähendus.
105. Kohustusliku riigipilve kontseptsiooni kavandamisel oleks seega võimalik jõuda kahele vastanduvale tõlgendusele. Esiteks, et KÜTS § 7 lg 3 ei oleks subjektile kohaldatav RIT suhtes, RIT täidab infoturbenõudeid iseseisvalt KÜTS kohuslusest tulenevalt. Või alternatiivselt, et KÜTS § 7 lg 3 on subjektile kohaldatav, kuid selle kohustuse täitmiseks tuleb riigipilve kohustuslikkuse kontseptsiooniga näha ette kord vastava seadusliku kohustuse täitmiseks.
106. Küberturvalisuse perspektiivist oleks oluliselt kahjulikumate tagajärgedega tõlgendus, et subjekt kas ei pea vastutama selle eest, et RIT küberturvalisuse nõudeid järgiks või et subjektil puudub õiguslik instrument, mille kaudu täita oma vastutust RIT-i sundimiseks vastavaid küberturvalisuse meetmeid rakendama. See kahju tuleneb põhimõttelisest probleemist E-ITS-i riskihalduse mudelis.
107. Nimelt sõltub E-ITS-i järgi rakendatavate turvameetmete ulatus (kaitsealasse kuuluva) sihtobjekti kaitsetarbest (E-ITS, lk 52-53). Sihtobjekti kaitsetarve määratakse aga organisatsiooni enda perspektiivist (E-ITS, lk 33-34). Kui organisatsioon (nt RIT) otsustab, et konkreetse sihtobjekti (nt serveri) hävimisest ei teki RIT-le kui organisatsioonile märkimisväärselt kahjulikke tagajärgi, siis rakendaks ta sellele serverile turvameetmeid tagasihoidlikumas ulatuses. Kui seal serveris peaks aga olema mõne subjekti kriitiline infosüsteem, siis on tekkinud infoturbe vaates vastuvõetamatu olukord, kus infosüsteemi teenindavad andmetöötlusressursid ei ole adekvaatselt kaitstud, sest majutav asutus on määranud sihtobjekti kaitsetarbe lähtuvalt serveri enda olulisusest, mitte serveris majutatava infosüsteemi olulisusest.
108. Selliste olukordade vältimiseks peame vajalikuks, et KÜTS § 7 lg 3 kohalduks ka kohustusliku riigipilve elluviimisel ning et kontseptsiooni osaks oleks õiguslik vahend, mis võimaldab subjektil edasi anda inforturbelist informatsiooni majutatavast infosüsteemist, mida RIT peab arvesse võtma ning millest lähtuvalt sihtobjektide riskihaldust vajadusel korrigeerima. Selle õigusliku põhielemendi oleme kirjeldanud ka näidislahendusega peatükis 7, vt täpsemalt punktid 224 - 228.

³² Vt ka Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 16.12.2022 määrus nr 101 „Eesti infoturbestandard“ Lisa lk 9, „sihtobjekt“ definitsioon.

5.2. Andmekaitseenõuetest tulenevalt

Kokkuvõte

- Subjekt töötleb isikuandmeid samas mahus, mis kehtiva regulatsiooni kohaselt ning sellele lisandub vaid RIT-le (või pilveandmetöötlus teenusepakkujale) isikuandmete edastamise toiming.
- RIT töötleb isikuandmeid eelkõige infosüsteemi majutamise raames, kuid töötlemise toiminguid võib esineda erandlikult juhtudel ka infosüsteemi haldamise raames.
- Ulatuses, kus subjekt edastab RIT-le pseudonüümitud isikuandmeid või RIT-l puudub ligipääs isikuandmetele, ei töötle RIT isikuandmeid ning talle ei teki andmekaitseenõuetest tulenevalt vastutusi ja kohustusi.
- Subjekt on eraldiseisev vastutav töötleja ulatuses, kus ta töötleb isikuandmeid tema pädevusse antud otsese avaliku teenuse või tugiteenuse täitmiseks ning olukordades, kus subjekt on vastutav töötleja kehtiva regulatsiooni kohaselt, jääb ta vastutavaks töötlejaks ka kohustuslikkuse järgselt.
- RIT vastab eelkõige volitatud töötleja tunnustele isikuandmete osas, mille subjekt talle edastab. Selle kinnitamiseks soovitame subjektile jätta teatud ulatuses pädevuse mõjutada isikuandmete majutamise viisi (nt pädevus määrata tehnilised nõuded andmetöötlusressurssidele ja toetavatele infosüsteemidele ning nõuded andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide juurdepääsu ulatusele).

109. RIT-i ja subjekti andmekaitseenõuetest tulenevate imperatiivsete vastutuste ja kohustuste analüüsiküsimuse keskmeks on IKÜM-st tuleneva isikuandmete vastutava ja volitatud töötleja määratlus. RIT-i ja subjekti vastav vastutus ja kohustused sõltuvad sellest, kas ja millal on kumbki neist IKÜM tähenduses vastutav töötleja, volitatud töötleja või kaasvastutavad töötlejad.

• Isikuandmete töötlemise juhud

110. Esmalt on oluline aga kaardistada olukorrad, kus RIT ja subjekt töötlevad isikuandmeid ning kus RIT ja subjekti vahel toimub isikuandmete edastamine. Teisisõnu, millised situatsioonid üldse alluvad andmekaitse regulatsioonile ning võivad tekitada RIT-le ja subjektidele andmekaitseenõuetest tulenevalt vastused ja kohustused.

111. IKÜM art 4 p 2 järgi on isikuandmete töötlemine „isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine.”

112. Subjekt töötleb kõikidel juhtudel isikuandmeid, kui ta neid kogub, säilitab, edastab ja teeb nendega muid toiminguid, mis on vajalikud tema pädevusse antud otsese avaliku teenuse või tugiteenuse osutamiseks. Riigipilve kasutamise kohustus ei mõjuta ega muuda subjekti pädevust selliseid teenuseid osutada ega muuda selliste teenuste raames isikuandmete töötlemise sisulist külge. Ainus uus isikuandmete töötlemise toiming, mille kohustuslikkus subjektile loob, on

isikuandmete edastamine RIT-le, kui see on vajalik infosüsteemi majutamise ülesannete täitmiseks.

113. Subjekti edastatud isikuandmeid töötleb RIT. See-eest on oluline märkida, et RIT-i poolset isikuandmete töötlemise mahtu on võimalik piirata, kui subjekti poolt edastatavad isikuandmed on viimase poolt pseudonümiseeritud. IKÜM art (4) p 5 tähenduses on pseudonümiseerimine „*isikuandmete töötlemine sellisel viisil, et isikuandmeid ei saa enam täiendavat teavet kasutamata seostada konkreetse andmesubjektiga, tingimusel et sellist täiendavat teavet hoitakse eraldi ja andmete tuvastatud või tuvastatava füüsilise isikuga seostamise vältimise tagamiseks võetakse tehnilisi ja korralduslikke meetmeid.*” Vastava „täiendav teabe” tõttu langevad pseudonümiseeritud isikuandmed IKÜM kohaldamisalasse, kuivõrd nende põhjal on võimalik füüsilisi isikuid tuvastada. Küll aga tuleneb viimasest Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et isiku jaoks ei ole tegu isikuandmetega olukorras, kus täiendavale teabele ligipääsemine eeldaks temapoolset seaduserikkumist või oleks praktiliselt võimatu.³³ Seega ulatuses, kus subjekt edastab RIT-le pseudonümiseeritud kujul isikuandmed selliselt, et RIT-l puudub võimalus nende andmete depseudonümiseerimiseks, ei ole RIT-i jaoks tegu isikuandmetega ning RIT ei töötleks IKÜM tähenduses isikuandmeid. Andmete depseudonümiseerimiseks puudub võimalus olukorras, kus see oleks RIT jaoks praktiliselt võimatu või RIT peaks toime panema seaduserikkumise.
114. Kohustuslikkuse järgi jaotuvad RIT ülesanded sisuliselt kolmeks: (1) otsese avaliku teenuse ja tugiteenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi või selle toimimiseks või haldamiseks vajalike andmetöötlusressursside ja infosüsteemide haldamine (edaspidi: **infosüsteemi haldamine**); (2) otsese avaliku teenuse või tugiteenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi või infosüsteemi osa majutamine (edaspidi: **infosüsteemi majutamine**); ja (3) infosüsteemi haldamiseks või infosüsteemi majutamiseks kasutatava pilveandmetöötlusteenuse hankimine (edaspidi: **pilveteenuse hankimine**).
115. Infosüsteemi haldamine RIT-i ülesandena ei ole olemuslikult suunatud isikuandmete töötlemisele. Üldreegel on, et lihtsalt infosüsteemi haldamise läbi ei töötle RIT sealseid isikuandmeid, kuivõrd RIT-l puudub ligipääs vastavatele isikuandmetele. Siiski võib esineda juhte, kus RIT omab faktilist ligipääsu isikuandmetele läbi andmetöötlusressursside haldamise (nt on füüsilised andmekandjad ajutiselt RIT valduses seoses klienditoega) või toetavate infosüsteemide haldamise (nt saab RIT toetavate infosüsteemide läbi ligipääsu subjekti hallatavas infosüsteemis hoitud isikuandmetele). Eelnevalt viidatud Euroopa Liidu Kohtu praktikat pseudonümiseeritud teabe kontekstis (vt punkt 113) saab meie hinnangul laiendada ka üldisele isikuandmete töötlemise loogikale. See tähendab, et kui isik või asutus peaks toime panema seaduserikkumise või võtma ette ebaproportsionaalseid pingutusi, et saavutada isikuandmetele ligipääs, siis enne vastavate rikkumiste toimepanemist ei saa eksisteerida isikuandmete töötlemist. Näiteks, kui infosüsteemi haldamise ülesanne ei hõlma seda, et RIT mõnda andmetöötlusressurssi ka siseneks, puudub RIT-l õigus seda teha, isegi kui see oleks faktiliselt võimalik. Teisisõnu ei ole faktiline võimalus isikuandmete töötlemiseks samastatav isikuandmete töötlemisega IKÜM tähenduses. See tähendab, et isegi kui RIT-l on faktiline võimalus isikuandmetele ligipääsemiseks, kuid talle ei ole antud vastavat volitust seda võimalust realiseerida, ei töötle RIT vastavaid isikuandmeid, kuivõrd ta peaks nendele ligipääsu saamiseks toime panema seaduserikkumise.
116. Infosüsteemide majutamine hõlmab aga otsesemalt isikuandmete töötlemist. Selle ülesande raames majutab RIT enda taristus kõiki infosüsteeme ja

³³ Üldkohus T-557/20 §§ 93 ja 105.

infosüsteemide osi, mis ei ole otsese avaliku teenuse ja tugiteenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi või selle toimimiseks või haldamiseks vajalikud andmetöötlusressurssid ja infosüsteemid. Vastav majutamine hõlmab muu hulgas isikuandmeid sisaldavate andmekogude ja andmebaaside majutamist. Kohustuslikkuse järgne majutamine tähendab subjektile juurdepääsu pakkumist infosüsteemidele ulatuses, mis on vajalik otsese avaliku teenuse või tugiteenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi haldamiseks, sealhulgas arendamiseks ja teenuse osutamiseks. Infosüsteemidele ligipääsu võimaldamise läbi omab RIT nii faktilist kui õiguslikku ligipääsu neis sisalduvatele isikuandmetele ning sellist isikuandmete majutamist tuleb pidada isikuandmete töötlemiseks.³⁴ Seega töötleb RIT infosüsteemi majutamise raames talle edastatud isikuandmeid.

117. Eeltoodust tuleneb, et subjekt töötleb isikuandmeid samas mahu, mis kehtiva regulatsiooni kohaselt. Sellele lisandub vaid RIT-le (või pilveandmetöötlus teenusepakkujale) isikuandmete edastamise toiming. Tsentraalse majutamise kolme ülesande täitmise raames töötleb RIT isikuandmeid eelkõige infosüsteemi majutamise raames, kuid töötlemise toiminguid võib esineda erandlikelt juhtudel ka infosüsteemi haldamise raames. RIT-i poolne isikuandmete töötlemine piirdub aga vaid selliste isikuandmetega, mis ei ole RIT-i jaoks anonümiseeritud (mh, kui RIT-l puudub ligipääs täiendavale teabele, mis on mõeldud pseudonümiseeritud teabe isikustamiseks). Järgnevalt tuleb analüüsida, kas RIT ja subjekt on vastavate isikuandmete töötlemise toimingute raames vastutavad või volitatud töötlejad.

- RIT-i ja subjekti staatus vastutava või volitatud töötlejana

118. IKÜM art 4 p 7 järgi on vastutav töötleja „füüsiline või juriidiline isik, avaliku sektori asutus, amet või muu organ, kes üksi või koos teistega määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid.“
119. IKÜM art 4 p 8 järgi on volitatud töötleja „füüsiline või juriidiline isik, avaliku sektori asutus, amet või muu organ, kes töötleb isikuandmeid vastutava töötleja nimel.“
120. IKÜM art 26 lg 1 I lause järgi on kaasvastutavate töötlejate mõistet sisustatud järgnevalt: „Kui kaks või enam vastutavat töötlejat määravad ühiselt kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid, on nad kaasvastutavad töötlejad.“
121. Vastutava või volitatud töötleja või kaasvastutavate töötlejate staatus on faktiküsimus³⁵ – st, seda hinnatakse faktiliste kriteeriumite pinnalt ja mitte kokkulepete või isikute enda iseseisva määratluse järgi. Seda eelkõige sellepärast, et isikute vahelised kokkulepped ja määratlused võivad tihti olla ekslikult valesti omistanud isikutele nende vastavad rollid.
122. Vastutava töötleja määramine taandub küsimusele, kes otsustab „miks“ ja „kuidas“ isikuandmeid töödeldakse – „kuidas“ on laialt tõlgendatav ja hõlmab seejuures töötlemise tehnilisi ja organisatoorseid elemente, sh töötlemise platvormi, isikuandmetele ligipääsu, isikuandmete säilitamise kohta ja aega. Kuigi vastutava töötleja definitsiooni sõnastus viitab sellele, et „miks“ ja „kuidas“ kriteeriumid on võrdse tähtsusega, nähtub õiguskirjandusest³⁶ ja

³⁴ C. Kuner jt. The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2021, lk 609-610.

³⁵ Ibid lk 148.

³⁶ Ibid, lk 150.

kohtupraktikast³⁷, et otsustav element on eelkõige isikuandmete töötlemise eesmärkide määramine, st „miks“ küsimuse otsustamine – kes iganes otsustab töötlemise eesmärgi (või omab otsustavat mõju selle määramisel), on vastutav töötleja. Sellele vastandub töötlemise viisi otsustamine, mida on võimalik teatud määral edasi delegeerida. See hõlmab aga suhteliselt väikeseid tehnilisi või korralduslikke meetmeid, nagu näiteks kasutatava tarkvara tüüp. Töötlemise viisi „oluliste elementide“ (st, nende otsuste, mis võivad mõjutada töötlemise seaduslikkust) määramine on reserveeritud siiski vastutavate töötlejate pädevusse.³⁸ Töötlemise viisi „olulised elemendid“ peavad olema lähedalt seotud töötlemise eesmärkidega ning selliste elementidena tuleb mõista töödeldavate isikuandmete kategooriaid, töötlemise kestvust, isikuandmete edastamist ja juurdepääsu ning andmesubjektide kategooriaid.³⁹ Õiguskirjanduses⁴⁰ on eraldi rõhutatud, et mõjutamine võib hõlmata ka infosüsteemide põhiliste disainivalikute tegemist. Sellegipoolest ei loo sellised valikud tingimata vastutavat töötlemist, välja arvatud juhul, kui need on seotud üsna konkreetsete ja spetsiifiliste toimingutega, mis hõlmavad isikuandmete töötlemist. Näiteks asutus, mis tegeleb isikuandmeid töötleva suure infosüsteemi põhiarhitektuuri kujundamisega, ei ole selle andmetöötamise suhtes vastutav töötleja pelgalt oma disainivalikute tõttu.⁴¹

123. „Otsustamist“ (sh, eesmärkide üle otsustamist) tuleb tõlgendada laialt kui „võimet mõjutada.“⁴² St, isik, kes suudab mõjutada töötlemise eesmärkide ja viisi oluliste elementide valimist, vastab eelduslikult vastutava töötleja tunnustele. Vastav otsustusvõime võib tuleneda seadusest või faktilistest asjaoludest.⁴³ Seadusest tuleneva otsustusvõime all tuleb silmas pidada olukordi, kus isikuandmete töötlemine on vajalik seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks. Vastavas kontekstis on levinud seisukoht, et avalikke ülesandeid täitvad subjektid on oma ülesannete raames isikuandmeid töödeldes vastutavad töötlejad, vaatamata sellele, et asutus pole otseselt ise töötlemise eesmärgi määranud.⁴⁴ See-eest tuleneb õiguskirjandusest, et tegu on pigem tüüpolukorraga, kus subjekt tuleb „tavaliselt“ vastutavaks töötlejaks pidada.⁴⁵ Selline lähenemine viitab, et ka seadusest tuleneva kohustuste täitmine ei ole absoluutne alus vastutava töötleja määramiseks ning alati tuleb arvestada ka teisi kriteeriumeid, sh faktilist otsustusvõimet töötlemise üle.
124. Oluline on meeles pidada, et vastutava töötleja määramisel võetakse arvesse ka töötleja tegevuse mõju andmesubjektide õigustele ja huvidele.⁴⁶ St, kui RIT-i tegevus võib vahetult mõjutada andmesubjektide õiguseid piisavalt olulisel määral, siis võib RIT vastata vastutava töötleja tunnustele, vaatamata sellele, et muud vastutava töötleja kriteeriumid on täidetud valitsusasutuse poolt.
125. Lisaks on vastutava töötleja määramisel rõhutatud ka kriteeriumeid, mis ei ole küll määrava tähtsusega, kuid millest on võimalik lähtuda, kui muude kriteeriumite pinnalt jääb püsima kahtlus töötleja staatuse osas. Üks sellistest

³⁷ CJEU C-25/17 § 68; CJEU C-40/17 § 68.

³⁸ C. Kuner jt (vt viide 34), lk 150.

³⁹ Euroopa Andmekaitsekoogu. Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the IKÜM. 2020, lk 13, kättesaadav: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/consultation/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_en.pdf. lk 14.

⁴⁰ C. Kuner jt (vt viide 34), lk 151.

⁴¹ Näiteks ei ole IETF (*Internet Engineering Task Force*) ega W3C (*World Wide Web Consortium*) interneti isikuandmete vastutavad töötlejad, kuigi just nende asutuste määrata on põhistandardid, mille järgi toimub vastavatest sidevõrkudes andmeedastust ja seeläbi isikuandmete töötlemine.

⁴² *Ibid.*, lk 150-151.

⁴³ Euroopa Andmekaitsekoogu (vt viide 39), lk 23.

⁴⁴ *Ibid.* lk 11.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ CJEU C-131/12, *Google Spain*, §§ 36-38.

kriteeriumitest on justnimelt seadusest, lepingust või muust õiguslikult siduvast aktist tulenev kohustuste ja vastutuste jaotus⁴⁷ – see kriteerium ei ole aga samastatav vastutava ja volitatud töötaja sõnaselgest määramisest (vt punkt 121) ning tähendab hoopis seadusliku ja lepingulise vastutuste kogumit, mis võib viidata töötaja staatusele. Lisaks on kahtluse korral abistavaks kriteeriumiks andmesubjektide arusaam töötajate staatusest, lähtudes andmesubjektidele loodud kuvandist ja mõistlikust ootusest.⁴⁸

126. Eeltooduga kattuvad osaliselt IKÜM praktilises juhendis välja toodud järgnevad abistavad kriteeriumid vastutava ja volitatud töötaja eristamiseks, lähtudes nende otsustavast mõjust töötlemise eesmärkidele ja vahenditele:⁴⁹ 1) töötajal on sõltumatu talle töötlemise delegeerinud isiku juhistest; 2) töötaja liidab saadud isikuandmeid oma andmebaasidesse; 3) töötaja kasutab isikuandmeid oma eesmärkidel, mis ei ole teise isikuga tingimata kooskõlastatud; 4) töötaja töötleb isikuandmeid tema ja andmesubjektide vahelise õigussuhte alusel; 5) töötaja vastutab töötlemise seaduslikkuse ja isikuandmete täpsuse eest. See-eest on tegu 2017. aastal välja töötatud juhendiga ning seejuures on viidatud abistavad kriteeriumid tuletatud 2013. ja 2014. aastal avaldatud õiguskirjandusest⁵⁰ ning seetõttu tuleb arvestada nende võimaliku aegumisega. Sellele vaatamata on meie hinnangul võimalik neid kriteeriume kasutada osas, kus puudub vastuolu kaasaegse tõlgendusega IKÜM nõuetest ning need võivad osutada kasulikuks just olukorras, kus muude vastutava töötaja kriteeriumide hindamise järgselt jääb kahtlus püsima.
127. Kaasvastutavate töötajate määramine toimub samuti eelkõige faktiliste asjaolude pinnalt ning määrava tähtsusega on mõlema töötaja tegelik mõju töötlemise eesmärkide ja vahendite üle.⁵¹ Selline tegelik mõju on ühine, kui töötlemine põhineb töötajate ühistel või kokkulangevatel otsustel. Ka siinkohal on silmas peetud otsuseid töötlemise eesmärkide ja vahendite üle (vt punkt 122).
128. Ühiseid otsuseid tuleb mõista selle sõna kõige otsemas tähenduses ning see kujutab endast olukorda, kus töötajad on langetanud otsuseid koos tulenevalt nende ühisest tahtest.⁵²
129. Otsused on kokkulangevad aga olukorras, kus töötajad teevad küll eraldi otsuseid, kuid need on vastastikusel sõltuvuses selliselt, et ilma üheta ei teeks teine vastavaid otsuseid – st, mõlemad töötajad on töötlemise otsustusprotsessis olemuslikult seotud.⁵³ Oluline kriteerium on aga see, et mõlemal töötajal on seejuures oma eesmärk isikuandmete töötlemiseks. Selliselt on välistatud kaasvastutavate töötajate määratluse alt vastutava ja volitatud töötaja suhe, kus volitatud töötaja töötleb isikuandmeid üksnes teise isiku (vastutava töötaja) algsest eesmärgist lähtudes ning ei oma ise ühtegi enda täiendavat eesmärki vastavaks töötlemiseks.⁵⁴ Seega sõltub kaasvastutavate töötajate staatus eelkõige sellest, kas mõlemat – RIT ja subjekt – saab pidada vastutavaks töötajaks. Kui RIT oleks vaid volitatud töötaja, ei saa teda pidada mh kaasvastutavaks töötajaks.

⁴⁷ C. Kuner jt (vt viide 34), lk 148.

⁴⁸ *Ibid.*, lk 149.

⁴⁹ P. Voigt, A. von dem Bussche. The EU General Data Protection Regulation (IKÜM). A practical Guide. Hamburg: Springer International Publishing, 2017, lk 19.

⁵⁰ *Ibid.*; P. Voigt, A. von dem Bussche. Konzerndatenschutz. Auftragsdatenverarbeitung, 2014; Gola, Wronka. Arbeitnehmerdatenschutz, 2013.

⁵¹ Euroopa Andmekaitsekoogu (vt viide 39) lk 17.

⁵² *Ibid.* lk 18.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Euroopa Andmekaitsekoogu (vt viide 39).

130. Eeltoodust tulenevalt on vastutava töötleja määramisel peamised kriteeriumid järgmised: (i) faktiline otsustusvõime töötlemise eesmärgi määramisel; (ii) faktiline otsustusvõime töötlemise viisi oluliste elementide määramisel; (iii) töötlemiseks enda eesmärgi olemasolu; ja (iv) tegevuse faktiline mõju andmesubjektidele. Abistavateks kriteeriumiteks on: (v) seadusest tulenev kohustus töötlemiseks; (vi) arvestatav seadusliku ja lepingulise vastutuste kogum; (vii) andmesubjektide arusaam töötlemisest; (viii) vabadus teise isiku juhistest; (ix) isikuandmete enda andmebaasidesse liitmine; ning (x) töötleja ja andmesubjektide vahelise õigussuhte olemasolu.
131. Ülaltoodud kriteeriumeid tuleb kasutada RIT-i ja subjekti staatuse hindamiseks isikuandmete töötlemise kontekstis. Vastav analüüs on ülevaatlikkuse huvides toodud alljärgnevas tabelis. Iga kriteeriumi täitmist on hinnatud eraldiseisvalt ning nende koosmõju kohta on esitatud kokkuvõtlikud järeldused tabeli all punktis 142.

	Peamine kriteerium	RIT	Subjekt
132.	Faktiline otsustusvõime töötlemise eesmärgi määramisel	Puudub Infosüsteemi haldamise ja infosüsteemi majutamise ülesande täitmise raames on RIT-i eesmärk isikuandmete töötlemiseks täita tema seadusest tulenevat kohustust. RIT-i eesmärk piirdub üksnes vastava kohustuse (haldamine või majutamine) täitmisega ning seejuures puudub tal otsustusvõime töötlemise eesmärgi määramisel, kuivõrd selle on määranud seadus – antud juhul Lahendusvariant. Seejuures ei määra RIT neid töötlemise eesmärke, mille alusel subjekt töötleb isikuandmeid, mille RIT-le edastab. Seega ei ole RIT-i puhul faktilise otsustusvõime kriteerium täidetud.	Puudub Isikuandmeid, mida subjekt edastab RIT-le, töötleb subjekt samuti tulenevalt talle seadusega määratud kohustusest, milleks on vastava asutuse pädevusse antud otsese avaliku teenuse või tugiteenuse osutamine. RIT-le isikuandmete edastamine on samuti eraldi töötlemise toiming, kuid see leiab aset vaid subjekti eelnimetatud eesmärgi olemasolul ning täidab seega sama seadusest tulenevat eesmärki. Seega ei ole subjekti puhul faktilise otsustusvõime kriteerium täidetud.
133.	Faktiline otsustusvõime töötlemise viisi oluliste elementide määramisel	Puudub RIT-l on võimalik teha oma võrgu- ja infosüsteemis põhilisi disainivalikuid – see viitab RIT-i „võimele mõjutada“ töötlemise vahendite kasutamise üle otsustamist (vt punkt 122). Siiski ei otsusta RIT töötlemise viisi „olulisi elemente“ (st, otsused, mis võivad mõjutada töötlemise seaduslikkust nagu töödeldavate isikuandmete kategooriad, töötlemise kestvus, isikuandmete edastamine ja juurdepääs ning andmesubjektide kategooriad.	Osaliselt Reeglina ei täpsusta seadus, „kuidas“ peab subjekt oma ülesannete täitmisel isikuandmeid töötlema (kuid see ei ole välistatud, nt eksisteerivad sellised regulatsioonid andmekogude korral). Subjekti pädevuses on määrata töödeldavate isikuandmete kategooriad, töötlemise kestvus, isikuandmete edastamine ja juurdepääs ning andmesubjektide kategooriad – tegu on töötlemise viisi „oluliste elementidega,“ mille üle on nii õiguslik kui ka faktiline otsustusvõime vaid subjektil.
134.	Töötlemiseks enda eesmärgi olemasolu	Puudub RIT ei töötle isikuandmeid eelduslikult ühelgi muul eesmärgil, mis ei ole kas infosüsteemi	Osaliselt Subjekt kogub ja säilitab isikuandmeid RIT-st sõltumata eesmärkidel, milleks on vastava

		haldamine või infosüsteemi majutamine. Üldjuhul tuleks vastavaid eesmärke mõista RIT-i enda eesmärkidena, aga Kohustuslikkuse kontekstis on iga töötlemise toiming olemuslikult seotud subjekti eesmärkidega – st, RIT küll töötleb isikuandmeid selleks, et täita enda seadusest tulenevat kohustust, kuid vastav töötlemine leiab aset vaid siis, kui subjektil on seda enda eesmärkide tõttu vaja. Seega tuleb asuda seisukohale, et RIT-i eesmärk igaks konkreetseks isikuandmete töötlemise toiminguks kohustuslikkuse raames on olemuslikus ja lahutamatus sõltuvuses subjekti algse eesmärgiga – kui kaob ära subjekti eesmärk isikuandmete töötlemiseks, siis kaob ära ka RIT kohustus vastavaid isikuandmeid majutada. Sellest tulenevalt ei ole RIT-l enda eraldiseisvat eesmärki isikuandmete töötlemisel.	asutuse pädevusse antud otsese avaliku teenuse või tugiteenuse osutamine ning RIT-le isikuandmete edastamine, kui see on vastava eesmärgi täitmiseks vajalik. Väljaarvatud juhtudel, kui sarnaselt eelmise punktiga on töötlemise eesmärk määratud regulatiivselt.
135.	Tegevuse faktiline mõju andme-subjektidele	Jah Kuigi RIT-i toimingud isikuandmetega piirduvad eelkõige vaid nende majutamise ja edastamisega, ei saa tähelepanuta jätta asjaolu, et vastavad kitsad toimingud hõlmavad suuremahulist isikuandmete töötlemist tulenevalt isikuandmete märkimisväärsuse kogusest, mille üle tekib RIT-l faktiline võim. Lisaks on RIT-le edastatud isikuandmed eelduslikult vaid tema käes (st, subjekt ei oma isikuandmetest eraldiseisvaid ja RIT-st sõltumatuid koopiaid). RIT tegevusel ja mistahes otsustel on seega oluline mõju üksikute andmesubjektide õigustele, kuid ka andmesubjektide õigustele kogumis. Sellest tulenevalt on võimalik, et järelevalveasutus nõuab RIT-lt kõrgemat vastutusstandardit, et paremini kaitsta andmesubjektide õiguseid ja privaatsust.	Jah Subjekt on põhilise otsustusvõimega töötlemise toimingute ja viisi osas, sh töötlemise viisi „oluliste elementide“ osas. Kuivõrd subjekt otsustab andmesubjektide ringi, isikuandmete kategooriad ja spetsiifilised töötlemise toimingud, on tal ka otsene faktiline mõju andmesubjektide õigustele ja privaatsusele.
	Abistav kriteerium	RIT	Subjekt
136.	Seadusest tulenev kohustus töötlemiseks	Jah RIT-le tuleneb lahenduse järgi seadusejärgne kohustus isikuandmete töötlemiseks.	Jah Subjektile tuleneb plaanist kui ka mujalt seadusest seadusejärgne kohustus isikuandmete töötlemiseks.

137.	Arvestatav seadusliku ja lepingulise vastutuste kogum	Osaliselt RIT-i vastutused ja kohustused võivad tuleneda seaduse tasandil eelkõige KÜTS ja AvtS nõuetest, mis avaldavad mõju isikuandmete töötlemisele. Lisaks võivad vastutused ja kohustused tuleneda RIT-i ja subjektide vahelisest isikuandmete töötlemise lepingust või muust kokkuleppest. Tulenevalt infoturbe nõuete analüüsist (vt alapeatükk 0) sõltub RIT-i vastutuste määr sellest, millises ulatuses ta infosüsteemi (kui infovarade kogumiku) üle faktilist kontrolli teostab ning selles osas ei ole võimalik teha ühest järeldust käesolevas kontekstis. Tulenevalt avaliku teabe juurdepääsu nõuete analüüsist (vt alapeatükk 5.3) ei lasu RIT-l selle raames arvestatavat seaduslikku vastutuste kogumit.	Jah Subjekti vastutused ja kohustused võivad tuleneda seaduse tasandil eelkõige KÜTS ja AvtS nõuetest, mis avaldavad mõju isikuandmete töötlemisele. Lisaks võivad vastutused ja kohustused tuleneda RIT-i ja subjektide vahelisest isikuandmete töötlemise lepingust või muust kokkuleppest. Tulenevalt infoturbe nõuete analüüsist (vt alapeatükk 0) sõltub subjekti vastutuste määr sellest, millises ulatuses ta infosüsteemi (kui infovarade kogumiku) üle faktilist kontrolli teostab ning selles osas ei ole võimalik teha ühest järeldust käesolevas kontekstis. Tulenevalt avaliku teabe juurdepääsu nõuete analüüsist (vt alapeatükk 5.3) lasub subjektil arvestatav seaduslik vastutuste kogum.
138.	Vastutus tulenevalt andme-subjektide arusaamast töötlemise kohta	Osaliselt Andmesubjektide arusaama osas tuleb mh hinnata andmesubjektide mõistlikku ootust. Seega võib käesolev kriteerium sõltuda küsimusest, kas andmesubjekt võib mõistlikult oodata, et RIT on tema isikuandmete töötlemise eest vastutav. Seda on võimalik hinnata praktilise analoogia korras, milleks on tüüpiline pilveteenus. Pilveteenuste raames on nii turul kui ka õigusteoorias⁵⁵ levinud tõekspidamine, et pilveteenust osutav isik on reeglina volitatud töötleja.⁵⁶ Kuigi kohustuslikkuse järgne olukord ei ole üheselt samastatav pilveteenuse näitega (mh sellepärast, et vastutaval töötlejal on reeglina valikuvabadus kas ja millist pilveteenuse pakkujat volitada), siis andmesubjektilt ei ole mõistlik oodata, et ta suudab tuvastada nende kahe olukorra õiguslikud erinevused. St, andmesubjekti silmis osutab RIT subjektile n-ö tavaliselt	Jah Kohustuslikkuse järgselt ei muutu subjekti ja andmesubjektide vaheline suhe. Kehtival kujul on subjekt oma ülesannete raames vastutav töötleja ning Lahendusvariant muudaks isikuandmete majutamise viisi – olemuslikult jäävad alles aga kõik muud toimingud, mida valitsusasutus vastutava töötlejana isikuandmetega teeb. Seega ei anna Lahendusvariant alust järeldamiseks, et andmesubjekti mõistlik ootus subjekti vastutuse suhtes muutub ning kestma ei jääks kehtiv olukord, kus andmesubjektide arusaama kohaselt on subjekt nende isikuandmete osas vastutavaks töötlejaks, olenemata sellest, kus isikuandmeid hoitakse. Sellist järeldust toetab ka turul levinud praktika, mille raames kasutavad subjektid erinevaid pilveteenuseid ega hoia digitaalseid isikuandmeid enda

⁵⁵ Euroopa Andmekaitsekoogu. Use of cloud-based services by the public sector. 2023, lk 12, kättesaadav: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-01/edpb_20230118_cef_cloud-basedservices_publicsector_en.pdf (16.06.2023).

⁵⁶ See ei kehti aga olukorras ja ulatuses, kus pilveteenuse osutamine ja sh isikuandmete töötlemine toimub üksnes või peamiselt pilveteenusepakkuja määratud tüüptingimustel. Näiteks tuleb Euroopa Andmekaitsekoogu viimaste suuniste pinnalt pidada pilveteenusepakkuja vastutavaks töötlejaks nende toimingute ulatuses, mille tingimusi ei ole teenust kasutav asutus (sh subjekt) saanud ise läbi rääkida ega mõjutada – Euroopa Andmekaitsekoogu (viide 55), lk 14-15.

		pilveteenust, kus RIT täidab volitatud töötaja rolli. Sellist järelust toetaks ka asjaolu, kui RIT-l puudub otsene kontakt andmesubjektidega – kui RIT peaks vastama andmesubjekti taotlustele või andmesubjektide käest andmeid vahetult koguma või neile edastama, võib andmesubjektile jääda mulje, et RIT võtab ühtlasi vastu otsuseid tema isikuandmete töötlemise osas ning on justkui vastutav töötaja. Andmesubjekti arusaama RIT-st võib teises suunas kallutada aga RIT faktiline mõju tema õigustele ja privaatsusele. Kuigi andmesubjekt võib pidada RIT kui subjektile pilveteenuse osutajaks, siis on RIT andmesubjekti jaoks siiski asutus, kelle käes võivad teatud hetkel olla andmesubjekti silmis „kõik“ tema isikuandmed, mis riigil on. Selliselt ei pruugi andmesubjektile olla oluline, et RIT hoiab tema isikuandmeid seoses teise asutuse avaliku ülesandega, kuna faktiliselt on kõik tema andmed RIT käes. Seetõttu võib andmesubjekt teatud juhtudel eeldada, et RIT-l on kõrgem vastutusstandard, kui tüüpilisel pilveteenusepakkujal.	käes.⁵⁷ Kohustuslikkuse järgselt toimuks andmesubjektide silmis kõigest sellise pilveteenuse pakkuja vahetumine, mis aga ei mõjuta vastutuse jaotumist.
139.	Vabadus teise isiku juhistest	Osaliselt RIT-l on mingil määral vabadus otsustada oma taristu tehniline ülesehitus. Teisisõnu, RIT on mingis osas vaba subjekti juhistest ja saab ise otsustada, kuidas isikuandmeid töödeldakse selle tehnilise poole pealt. Selline otsustusvabadus moodustab aga väikse osa kogu töötlemisest. Muus osas lähtub RIT üksnes subjekti juhistest mh isikuandmete säilitamise, kustutamise, edastamine jms kohta. Seega ei ole RIT vaba subjekti juhistest osas, mis puudutab isikuandmete töötlemise seaduslikkust.	Osaliselt Arvestades, et RIT saab mingil määral ise otsustada töötlemise tehniliste aspektide üle, siis on võimalik, et RIT saab anda subjektile mingil kujul ka juhiseid isikuandmete töötlemisel. Eelduslikult moodustab selline juhiste andmine aga väikse ja vaid tehnilise osa kogu töötlemisest, kus subjekt saab RIT-st sõltumata otsuseid teha. Töötlemise toimingud, mis võivad mõjutada töötlemise seaduslikkust, leiavad aset üksnes subjekti juhiste alustel ning subjekt ei saa RIT-lt selles osas juhiseid.
140.	Isikuandmete enda andmebaasidesse liitmine	Puudub RIT-l puudub pädevus ja ka vajadus isikuandmete edaspidiseks kasutamiseks ja enda andmebaasidesse liitmiseks.	Jah Vastavat tegevust teeb subjekt RIT-st sõltumata.

⁵⁷ Ibid. lk 5 ja 8.

141.	Töötleja andme-subjektide vaheline õigussuhe ja	Puudub RIT töötleb isikuandmeid selleks, et osutada tema pädevuses olevat tugiteenust subjektile. Seda ülesannet täites ei teki RIT-l otsest õigussuhet andmesubjektidega, kelle isikuandmeid subjekt talle edastab. Välistatud ei ole deliktiline vastutussuhe, kuid seda ei saa õigussuhtena eeldada ilma delikti toimumiseta.	Jah Subjekt töötleb isikuandmeid mh selleks, et osutada tema pädevuses olevaid otseseid avalikke teenuseid. Neid teenuseid osutades tekib subjektile haldussuhe vastavate andmesubjektidega, kelle taotlusel teenust osutatakse.
------	---	--	--

142. Eeltoodud tabelist nähtub, et subjekti poolt edastatud isikuandmete töötlemisel vastab subjekt kõige enam vastutava töötleja tunnustele, kuid RIT-l esineb samuti vastutava töötleja tunnuseid. Peamised probleemkohad, mille tõttu ei ole võimalik üheselt välistada RIT staatus kui vastutav töötleja, on järgmised:

- RIT-l on oluline mõju andmesubjektide õigustele – arvestades, et RIT kohustus hõlmab märkimisväärse mahuga isikuandmete töötlemist, on RIT-l paratamatu mõju andmesubjektide õigustele ja seeläbi ka kõrgem vastutusstandard (vt punkt 135);
- RIT täidab isikuandmete töötlemisel seadusest tulenevat kohustust, mis üldjuhul viitaks tema staatusele kui vastutav töötleja (vt punkt 136);
- RIT on mingil määral vaba subjekti juhistest – ta saab ise määrata Riigipilve tehnilisi kriteeriumeid (vt punkt 139).

143. Punktis 142.b) toodud alust tuleb aga hinnata koosmõjus sellega, kas RIT-l on ka faktiline otsustusvõime töötlemise eesmärkide määramise üle (vt punkt 123), ning punktis 142.c) toodud alust tuleb hinnata koosmõjus sellega, kas RIT-l on faktiline otsustusvõime töötlemise viisi oluliste elementide üle (vt punkt 122). Kuivõrd RIT-l puudub faktiline otsustusvõime nii töötlemise eesmärkide kui töötlemise viisi oluliste elementide määramise üle (vt punktid 132 ja 133), ei ole vastavad asjaolud aluseks, et RIT vastutavaks töötlejaks pidada.

144. Ülaltoodud probleemkohtadest kõige olulisem on siiski RIT mõju andmesubjektide õigustele (vt punkt 142.a), kuivõrd teised välja toodud alused täidavad vastutava töötleja määratlemisel vaid abistavat rolli. RIT-i möödapääsmatu mõju andmesubjektide õigustele oleks aga peamine vastuargument, miks RIT ei ole talle edastatud isikuandmete töötlemisel volitatud töötleja.

145. Vastutava töötleja kontseptsiooni eesmärk on tagada efektiivne ja täielik kaitse andmesubjektidele.⁵⁸ Sellest tuleneb ka IKÜM art 5 lg-s 2 sätestatud nn vastutuse printsiip, mille kohaselt vastutav töötleja vastutab isikuandmete töötlemise põhimõtete täitmise eest ning on võimeline selle täitmist ka tõendama. Vastutav töötleja peab olema võimeline tagama ja kaitsma andmesubjektide õiguseid ja privaatsust. Näiteks hõlmab see IKÜM-i III peatükis nimetatud õiguseid nagu õigus andmete kustutamisele, juurdepääsule, edastamisele, parandamisele jne. Andmesubjektid saavad vastavaid õiguseid rakendada taotluste läbi. RIT-l puudub aga mistahes pädevus selliste taotluste lubatavust hinnata ja neid täita, kuivõrd selliste toimingute seaduslikkus sõltub otseselt vastavast otsesest avalikust teenusest või tugiteenusest, mille raames on subjekt vastavad andmed RIT-i hoiule andnud. See tähendab, et kui RIT oleks selles ulatuses vastutav töötleja, ei suudaks ta tagada andmesubjektide õiguseid, kuivõrd tal puudub selleks pädevus. Vastavat pädevust ei oleks mõistlik RIT-le ka eraldi anda, sest

⁵⁸ CJEU 131/12, *Google Spain*, § 36.

selle tagajärjel saaks RIT sisuliselt kõikide vastavate otseste avalike teenuste ja tugiteenuste osutajaks koos valitsusasutajaga ning töötleks isikuandmeid oluliselt suuremas mahus, kui see Riigipilve kohustuse raames tegelikult vajalik oleks.

146. Andmesubjektide õigused, mida RIT suudab tagada, on isikuandmete majutamise raames nendele ligipääsu haldamine. Kuigi RIT ei tee sisulisi otsuseid selle üle, kes saab millistele isikuandmetele ligipääsu, on RIT osaliselt see, kes ligipääsude loomise ja piiramise praktiliselt ellu viib, arvestades süsteemi turvameetmete rakendamist kui RIT-i ülesannet. Seejuures on Euroopa Andmekaitsekoogu võtnud seisukoha, et olukorras, kus subjekt kasutab pilveandmetöötlus teenusepakkuja ning vastav teenusepakkuja on iseseisvalt kindlaks määranud teatud ulatuses isikuandmete töötlemise viisi (nt oma tüüptingimustega, mille sisu ei ole subjekt olnud võimalik läbi rääkida), ei suuda subjekt vastavas ulatuses vastutava töötleja ülesandeid täita ning nende täitmise kohustus (ning vastutus sellise kohustuse rikkumise eest) langeks vastavale pilveandmetöötlus teenusepakkujale.⁵⁹ Seega tähendab vastutuse printsiip, et olukordades, kus asutus ei suuda täita kõiki vastutava töötleja ülesandeid, on vastavas ulatuses vastutavaks töötlejaks asutus, kes faktiliselt täidab neid ülesandeid.⁶⁰
147. Küll aga on rõhutatud, et pelgalt tüüptingimuste olemasolu ei anna alust vastutava ja volitatud töötleja staatuse ümbertöstmisele, kuivõrd subjekt peab vastutava töötlejana tüüptingimustega siiski tutvuma ja tagama, et ta ei nõustuks nendega, kui need ei ole IKÜM-ga kooskõlas.⁶¹ Sellest tuleneb, et oluline kriteerium on subjekti võimalus mõjutada isikuandmete majutamise viisi ning selle puudumisel peab tal olema siiski valikuvabadus otsustada, kas kasutada vastavat teenusepakkuja. Kui subjektil puuduks valikuvabadus RIT-i kasutamise osas, oleks RIT vastutav töötleja ulatuses, kus ta töötleb isikuandmeid viisil, mille üle otsustamist subjekt ei suuda mõjutada.
148. Seega selleks, et välistada RIT-i staatust kui vastutava töötleja, peaks subjektile olema võimalus mõjutada seda, kuidas RIT isikuandmeid majutab ja ka seda kas RIT isikuandmeid töötleb. Sellise valikuvabaduse ja võimaluse tuleb subjektile anda regulatiivsete valikutega, mille kohaselt määrab subjekt tehnilised nõuded andmetöötlusressurssidele, toetavatele infosüsteemidele ning nõuded andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide juurdepääsu ulatusele. Sisuliselt jääb vastavate nõuete määramise läbi subjekti otsustada kas RIT üldse saab isikuandmetele sellise juurdepääsu, mis tähendaks isikuandmete töötlemist. Samuti on selliste nõuete määramise läbi subjektil määrav otsustuspädevus isikuandmete töötlemise viisi üle.
149. Eeltoodust tuleneb, et subjekti poolt RIT-le isikuandmete edastamisel vastab RIT eelkõige volitatud töötleja tunnustele ning subjekt vastutava töötleja tunnustele. Siiski on vastav määratlus vaieldav selles osas, et subjekti nn valikuvabadus ei pruugi olla sisuline, arvestades, et subjekt on kohustus RIT kasutada. Selleks, et võimalikult suurel määral vähendada RIT-le vastutava töötleja staatuse omistamine, tuleb tagada, et subjekt on võimeline täitma kõiki vastutava töötleja ülesandeid ning et subjekt saab otsustada, kas RIT üldse töötleb isikuandmeid. Kui subjektile jääb pädevus määrata tehnilised nõuded andmetöötlusressurssidele ja toetavatele infosüsteemidele ning nõuded andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide juurdepääsu ulatusele (nagu on kohustuslikkuses välja pakutud), oleks vastav tingimus täidetud ning RIT ei oleks talle edastatud isikuandmete puhul vastutav töötleja.

⁵⁹ Euroopa Andmekaitsekoogu (viide 55) lk 14.

⁶⁰ Euroopa Andmekaitsekoogu (viide 55) lk 14-15

⁶¹ *Ibid.* lk 14-15.

- RIT-i ja subjekti vastutuste ja kohustuste jaotus
150. Ulatuses, kus RIT töötleb talle subjekti poolt edastatud isikuandmeid, on RIT volitatud töötleja tingimusel, et valitsusasutusele on jäetud teatud ulatuses pädevus mõjutada isikuandmete majutamise viisi.
 151. RIT-i imperatiivsed vastused ja kohustused isikuandmete volitatud töötlejana on ülevaatlikult kajastatud NOVE analüüsi punktis 164, mida ei ole käesolevas Õigusanalüüsis otstarbekas uuesti esitada.
 152. Subjekt on eraldiseisev vastutav töötleja ulatuses, kus ta töötleb isikuandmeid tema pädevusse antud otsese avaliku teenuse või tugiteenuse täitmiseks. St, et subjekti staatus vastutava töötlejana ei muutu kohustuslikkuse järgselt ning olukordades, kus subjekt on vastutav töötleja kehtiva regulatsiooni kohaselt, jääb ta vastutavaks töötlejaks ka kohustuslikkuse järgselt. Seejuures ulatuses, kus subjekt edastab RIT-le pseudonüümitud isikuandmeid või RIT-l puudub ligipääs isikuandmetele, ei töötle RIT isikuandmeid ning talle ei teki andmekaitsevenõuetest tulenevalt vastutusi ja kohustusi.
 153. Subjekti imperatiivsed vastutused ja kohustused isikuandmete vastutava töötlejana on ülevaatlikult kajastatud NOVE analüüsi punktides 165-171, mida ei ole käesolevas Õigusanalüüsis samuti otstarbekas uuesti esitada.

5.3. Avaliku teabe juurdepääsu nõuetest tulenevalt

Kokkuvõte

- Subjekt on teabevaldaja sellise avaliku teabe suhtes, mille ta on saanud või loonud avalikke ülesandeid täites. See hõlmab ka teavet, mida majutab RIT ning kohustuslikkuse järgselt subjekti kohustused ja vastutused teabevaldajana ei muutu ka tulenevalt sellest, et osa teavet on majutatud RIT-i juures.
- RIT on teabevaldaja avaliku teabe osas, mille ta on saanud või loonud oma avalikke ülesandeid täites, eelkõige infosüsteemi haldamise raames ja pilveteenuse hankimise raames. See ei hõlma teavet, mille RIT on saanud subjektilt majutamiseks ning vastava teabe osas ei ole RIT teabevaldaja.
- Osas, kus RIT majutab subjekti andmekogu infosüsteemide majutamise ülesande raames, on subjekt vastava andmekogu vastutav töötleja ja RIT vastava andmekogu volitatud töötleja.
- Nii subjektil kui RIT-l tekib juurdepääs AK-teabele. AK-teabele saab juurdepääsuõiguse anda vaid sellisele RIT-i teenistujale, kellel on juurdepääsuõigust oma ametiülesannete täitmiseks vaja.

154. RIT ja subjekti avaliku teabe juurdepääsust tulenevate imperatiivsete vastutuste ja kohustuste analüüsiküsimuses on määrava tähtsusega järgmised AvTS-st tulenevad aspektid: juurdepääs avalikule teabele ja andmekogude majutamine või haldamine. RIT-i ja subjekti vastavad vastutused ja kohustused sõltuvad sellest, kas ja millal on kumbki neist AvTS tähenduses teabevaldaja ja andmekogude vastutav või volitatud töötleja. Lisaks sõltuvad RIT ja subjekti vastutused ja kohustused piiratud juurdepääsuga teabe (edaspidi: **AK-teave**) olemasolust ja sellele juurdepääsust.

- RIT ja subjekti staatus teabevaldajana

155. AvTS § 5 lg 1 ja 2 järgi on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik ja eraõiguslik juriidiline isik ja füüsiline isik, kui isik

täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, – teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist. AvTS § 5 lg 3 järgi võrdsustakse teabevaldajaga ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, – teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi; ning füüsilisest isikust ettevõtja, mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing, – teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist.

156. Kuigi AvTS vastavat täpsustust ei loo, tuleb teabevaldajat mõista AvTS §-s 5 loetletud asutuse või isikuna, kes avalikku ülesannet täites valdab avalikku teavet. AvTS § 3 lg 1 järgi on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. See võib hõlmata ka AK-teavet.
157. Kohustuslikkuse järgselt edastab subjekt RIT-le avalikku teavet kõikide RIT-i ülesannete raames, st infosüsteemide haldamise, infosüsteemide majutamise ja pilveteenuse hankimise raames (vt punkt 114). Infosüsteemide haldamine ja pilveteenuse hankimine hõlmab eelkõige sellist avalikku teavet, mis on vajalik selleks, et RIT ja subjekt saaksid korraldada vastavalt infosüsteemide haldamist ja pilveteenuse hankimist – st, avalik teave, mis on otseselt suunatud vastava avaliku ülesande täitmiseks. Eelduslikult on sellise avaliku teabe maht n-ö tavapärane. Infosüsteemide majutamine sisaldab aga lisaks eelnevale ka sellise avaliku teabe edastamist, mida subjekt on saanud seoses muude avalike ülesannete täimisega, mis ei ole otseselt suunatud infosüsteemide majutamise kui avaliku ülesande täitmiseks. Sellise avaliku teabe maht võib osutuda RIT-i vaates märkimisväärselt suureks.
158. Subjekt on teabevaldaja sellise avaliku teabe suhtes, mille ta on saanud või loonud avalikke ülesandeid täites. See hõlmab ka teavet, mida majutab RIT, sest: 1) avaliku teabe mõiste hõlmab teabe mis tahes viisil jäädvustamist – sh teise asutuse juures majutamist; ning 2) kuivõrd RIT ei võta vastava teabe osas vastu iseseisvaid otsuseid, on subjektil jätkuvalt kontroll vastava teabe üle, st ta valdab avalikku teavet, mida RIT majutab.
159. Selline lähenemine täidab ka AvTS-i üldist eesmärki, milleks on tagada subjekti kogutud ja loodud üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus (AvTS § 1). Vastupidine tõlgendamine, mille kohaselt ei oleks subjekt teabevaldaja sellisele avalikule teabele, mida majutab RIT, tähendaks, et subjekt, kes on ainsana sisuliselt pädev täitmaks selle teabe osas AvTS järgi avalikustamise nõudeid, ei oleks selleks kohustatud. Seega ei ole praktiliselt ega õiguslikult mõistlik piirata subjekti kui teabevaldaja kohustusi ja vastutusi tulenevalt sellest, et RIT täidab tema valduses oleva teabe majutamise rolli.
160. RIT on teabevaldaja avaliku teabe suhtes, mille ta on saanud infosüsteemide haldamisel ja pilveteenuse hankimisel avalikke ülesandeid täites. Arvestades ülaltoodud teabevaldaja mõistet, tõstatub küsimus, kas RIT on teabevaldaja ka talle majutamiseks antud avaliku teabe suhtes, arvestades, et RIT on teabe saanud oma avaliku ülesande täimiseks ning RIT omab teabe üle mingil määral kontrolli.
161. See tähendaks, et RIT peaks järgima majutatud teabe osas samu kohustusi ja kandma sama vastutust nagu subjekt. Muuhulgas tähendaks selline kohustuste

ja vastutuste määr seda, et RIT peaks pidama arvestust kogu tema juures majutatavate dokumentide üle, RIT peaks võimaldama tema juures majutatavale teabele juurdepääsu ja sh tuvastama teabenõudja juurdepääsuõiguse olemasolu ning RIT oleks kohustatud avalikustama avalikustamisele kuuluva teabe.

162. Selline lähenemine ei ühtiks aga AvTS-i eesmärkidega. Tulenevalt AvTS §-st 1, on vastava seaduse eesmärk tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. AvTS-i eesmärk on seega kaheks jagatav: 1) tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus ja 2) luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.
163. Kuivõrd RIT-i kohustuste ja vastutuse iseloom ei mõjuta antud kontekstis subjekti kohustusi ja vastutust, siis oleks subjekti läbi täidetud sama teabe (s.o RIT-i poolt majutatava teabe) osas AvTS-i § 1 esimene eesmärk, st tagatud oleks avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus vastavale teabele. Lisaks, kuivõrd RIT-i avalik ülesanne piirdub antud kontekstis teabe majutamisega, siis on avalikkusel vaja selle ülesande täitmist kontrollida. See tähendab, et RIT-i kohustused ei tohiks olla suunatud vastava avaliku teabe sisuga tutvumisele, sest RIT-l ei ole seda oma ülesande täitmiseks ehk teabe majutamiseks vaja. Juhul, kui teabe majutamisele kohalduvad selle teabe sisust tulenevalt mis tahes erinõuded, on kohustuslikkuse järgselt selliste nõuete määramise pädevus subjektil ja mitte RIT-l ning avalikkus saab selle kohustuse täitmist kontrollida subjekti pinnalt. Seega arvestades mõlemat AvTS § 1 järgset eesmärki, ei peaks RIT täitma teabevaldaja kohustusi tema juures majutatava teabe osas ning seega RIT ei ole vastava teabe osas teabevaldaja.
 - RIT-i ja subjekti staatus andmekogude töötlejana
164. AvTS § 43¹ lg 1 järgi on andmekogu riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks.
165. AvTS § 43⁴ lg 1 järgi on andmekogu vastutav töötleja (haldaja) riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist.
166. AvTS § 43⁴ lg 2 järgi võib andmekogu vastutav töötleja volitada andmete töötlemise ja andmekogu majutamise teisele riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või hanke- või halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule vastutava töötleja poolt ettenähtud ulatuses.
167. Osas, kus RIT täidab infosüsteemide majutamise ülesannet (vt punkt 114), majutab RIT ka subjekti andmekogu. Seejuures kohaldub infosüsteemide majutamisele vastavas osas NOVE analüüsi punkt 134. Täiendavalt kohaldub analüüsile RIT-i ja subjekti staatusest andmekogude töötlejana samasisulised järeldused, mis on toodud NOVE analüüsi punktides 126-142.
168. Seega on subjekt andmekogu vastutav töötleja ja RIT tema poolt majutatava andmekogu volitatud töötleja.

- RIT-i ja subjekti juurdepääs AK-teabele

169. AvTS § 34 lg 1 järgi on AK-teave teave, millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud.
170. AvTS § 38 lg 3 järgi on AK-teabele juurdepääsuõigus riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikul või teenistujal oma ametiülesannete täitmiseks ning seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. AvTS § 38 lg 4 sätestab täiendavalt, et asutuse juht võib otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise AK-teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve.
171. Kohustuslikkuse järgselt võib RIT teenistuja saada eelkõige infosüsteemi majutamise (vt punkt 114) raames subjekti AK-teabele juurdepääsu. Vastav juurdepääsuõigus saab olla seaduslik, kui a) RIT teenistujad on AvTS § 38 lg 3 tähenduses riigi ametnikud või teenistujad, kellel on vastavat AK-teavet oma ametiülesannete täitmiseks vaja; või b) subjekti juht on AvTS § 38 lg 4 järgi otsustanud võimaldada RIT-i teenistujatele kui asutusevälistele isikutele AK-teabele juurdepääsu tingimusel, et see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve.
172. NOVE analüüsi punktides 123-125 on asutud järeldusele, et RIT või tema teenistujad ei ole AvTS § 38 lg 4 mõttes asutusevälised isikud ning seega on RIT-le AK teabe kättesaadavaks tegema AvTS § 38 lg 3 alusel lubatav. Vastavat järeldust saab kohaldada ka kohustuslikkuse järgsele olukorrale. Kohustuslikkuse järgselt täidab RIT avalikku ülesannet, milleks on mh infosüsteemide majutamine. Osas, kus infosüsteemide majutamiseks on RIT-i töötajal vaja juurdepääsu majutatavale AK-teabele (nt majutamine ilma juurdepääsuta pole tehniliselt võimalik), siis vastab RIT-i teenistuja AvTS § 38 lg-s 3 nimetatud riigi ametnikule või teenistujale. Seega, AK-teabele on AvTS § 38 lg 3 alusel juurdepääsuõigus vaid sellisel RIT-i teenistujal, kellel on juurdepääsuõigust oma ametiülesannete täitmiseks vaja.

- RIT-i ja subjekti vastutuste ja kohustuste jaotus

173. Subjekt on teabevaldaja sellise avaliku teabe suhtes, mille ta on saanud avalikke ülesandeid täites. See hõlmab ka teavet, mida majutab RIT. RIT on teabevaldaja avaliku teabe suhtes, mille ta on saanud infosüsteemide haldamisel ja pilveteenuse hankimisel kui avalikke ülesandeid täites.
174. Teabevaldajana on subjekt ja RIT kohustatud võimaldama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras (AvTS § 9 lg 1), mh tähendab see, et kumbki on kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus (AvTS §§ 17-23), abistada teabenõudjat (AvTS § 9 lg 2 p 5 ja § 15), pidama arvestust oma valduses olevate dokumentide üle, sh koostama dokumentide registri (AvTS § 9 lg 2 p 2 ja § 11), avalikustama avalikustamisele kuuluva teabe seaduses sätestatud korras (AvTS § 9 lg 2 p 3 ja § 28), andma avalikkusele korrapäraselt teavet avalike ülesannete täitmisest (AvTS § 9 lg 2 p 4), teavitama teabenõudjat dokumentide suhtes kehtivatest juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 2 p 6) ning tagama teabe juurdepääsupiirangutest kinnipidamise tulenevalt talle subjekti poolt teatavaks tehtud nõuetest (AvTS § 9 lg 2 p 7).
175. Vastavad kohustused kehtivad valitsusasutusele samas osas, mis kehtiva regulatsiooni järgi. St, et kohustuslikkuse järgselt subjekti kohustused ja

vastutused teabevaldajana ei muutu ka tulenevalt sellest, et osa teavet on majutatud RIT-i juures.

176. RIT peab täitma samu kohustusi vaid sellise avaliku teabe osas, mille ta on saanud või loonud oma avalikke ülesandeid täites, eelkõige infosüsteemi haldamise raames ja pilveteenuse hankimise raames. See ei hõlma sellist avalikku teavet, mille subjekt on RIT-i juures majutanud infosüsteemide majutamise raames.
177. Osas, kus RIT majutab subjekti andmekogu infosüsteemide majutamise ülesande raames, on subjekt vastava andmekogu vastutav töötleja ja RIT vastava andmekogu volitatud töötleja. Subjekti imperatiivsed vastutused ja kohustused andmekogu vastutava töötlejana ning RIT imperatiivsed vastutused ja kohustused andmekogu volitatud töötlejana on ülevaatlikult kajastatud NOVE analüüsi punktides 189-191, mida ei ole käesolevas Õigusanalüüsis otstarbekas uuesti esitada.
178. Nii subjektil kui RIT-l tekib juurdepääs AK-teabele. RIT-l saab vastav juurdepääs tekkida, kui tema teenistujal on AvTS § 38 lg 3 alusel juurdepääsuõigus oma ametiülesannete täitmiseks. Subjekti ja RIT imperatiivsed vastutused ja kohustused AK-teabega seondudes on ülevaatlikult kajastatud NOVE analüüsi punktides 186-188, mida ei ole käesolevas Õigusanalüüsis otstarbekas uuesti esitada.
179. See-eest tasub rõhutada, et riigipilve kohustuslikuks tegemisel tuleks sätestada subjekti kohustus määrata nõuded andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide juurdepääsu ulatusele, mis hõlmab ka kohustust teavitada RIT-i, kui talle majutamiseks antav teave on AK-teave. RIT-l on aga kohustus neid nõudeid järgida. Praktikas tähendaks see, et subjekt määrab need kriteeriumid, millele peavad vastama RIT-i teenistujad, kes saavad AK-teabele juurdepääsu (st vaid teenistujad, kellel on oma ametiülesannete täitmiseks juurdepääsu vaja), ning RIT peab ise tuvastama oma konkreetsed teenistujad, kes nendele kriteeriumitele vastavad ja tagama, et vaid nemad saavad vastava juurdepääsu.

6. MUUD KÜSIMUSED

6.1. Muud mõjud RIT-le ja andmekogu vastutavale töötlejale riigipilve kohustuslikuks tegemisega

180. Õigusanalüüsi järeldused, et RIT on ülesannete täitmisel isikuandmete või avaliku teabe volitatud töötleja (ja mitte vastutav), põhinevad hüpoteetilistel regulatiivsetel valikutel, mida seadusandja selle tulemuse saavutamiseks peaks ellu viima.
181. Peamine regulatiivne valik, mida seadusandja peaks tegema, on see, et avaliku ülesande sõnastus RIT-le ei hõlmaks isikuandmete ega avaliku teabe töötlemist. See saab juhtuda kasutades ära nn ümbrikuefkti ja võimalikult suurel määral majutamise tehniliste tingimuste määramise õiguse andmisega subjektile.
182. Ümbrikuefekt seisneb selles, et kui töötleja peab lihtsalt ümbrikut hoidma või toimetama ühest kohast teise, siis ei saa teda käsitleda ümbriku sees oleva teabe töötlejaks. Printsibis on sama paradigma rakendatav infosüsteemide majutamisele. Muidugi ei saa argumenteerida, et infosüsteemi majutamine ongi võrdsustatav ümbriku hoiustamisega, aga saab argumenteerida, et sarnasest olukorrast tulenevalt ei saa automaatselt eeldada, et infosüsteemi majutamine tähendaks kindlasti isikuandmete töötlemist. Seega on vaja selle elemendi kasutamiseks reguleerida RIT-i avalikku ülesannet viisil, mis ei sätesta otsesõnu isikuandmete või avaliku teabe töötlemise kohustust.
183. Teine oluline komponent volitatud töötleja positsiooni saavutamiseks on see, et subjekt peab olema soovi korral kasutatav õigus nõuda RIT-lt selliseid tehnilisi majutustingimusi, et isegi kui majutatav infosüsteem töötleks isikuandmeid, ei oleks selle infosüsteemi majutamise kaudu infosüsteemi andmetele juurde pääsemine tehniliselt võimalik. Volitatud töötleja positsiooni saavutamiseks ei ole mitte vajalik, et selliseid tingimusi nõutaks, vaid et õigus selliste tingimuste nõudmiseks on olemas. Sest sellisel juhul tähendab ka selliste tingimuste mitte nõudmine subjekti poolt (ning selle asemel tehniliste tingimuste seadmine, mille järgi peaks RIT andmeid töötleva) juba volituse andmise otsust subjekti poolt.
184. Tagajärjena oleks soovitatav ka reguleerida isikuandmete ja AK-teabe volitamise kord subjektilt RIT-le. Sedasi saab subjekt sisustada volituse tingimusi, mis on RIT-le järgimiseks kohustuslikud ning seega saab volitus olla ka seaduspärane.
185. Nende regulatiivsete valikute mitte tegemisel seadusandja poolt eksisteerib võimalus, et RIT-i tuleks käsitleda isikuandmete ja/või avaliku teabe vastutava töötlejana oma ülesannete täitmisel. Sellisel juhul ei ole ka kohaldatavad käesoleva Õigusanalüüsi järeldused. Näidis sellise lahenduse elluviimiseks on esitatud 7. peatükis.
186. Täiendavalt märgime, et subjekt peaks arvestama ning RIT peaks nõudma majutatava infosüsteemi kaitsetarvet subjekti analüüsi järgi (ehk lähtuvalt subjekti hinnangust süsteemi kahjustumise tagajärjele organisatsiooni toimimise perspektiivis). See võimaldab subjektil täita KÜTS § 7 lg 3 sätestatud kohustust (vt täpsemalt punktid 101-108)

7. TEEKAART

187. Käesolevas peatükis esitame õigusliku nägemuse regulatiivsete tegevuste teekaardist, mille järgmine on vajalik riigipilve kohustuslikuks muutmiseks.

7.1. Protsessuaalne teekaart

188. Esmalt käsitleme teekaardi etappe koos hinnangulise ajaraamistikuga alates käesoleva Õigusanalüüsi üleandmisest:

Etapp	Lõpetatud
Otsuse tegemine kohustusliku riigipilve ulatus subjektide ja objektide osas	2023 3. kvartal
<u>Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine</u>	2023 4. kvartal
Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine	2024 2. kvartal
Eelnõu ja seletuskirja koostamine	2024 3. kvartal
Rakendusaktide koostamine	2024 4. kvartal
Seaduseelnõu kooskõlastamine	2025 1. kvartal
Seaduseelnõu menetlemine	2025 3. kvartal
Rakendusaktide menetlemine	2025 4. kvartal
Ülemineku aeg	2027 1. kvartal

189. Märkime, et tegemist on optimistliku prognoosiga. Põhiraskus on võimalikult kiiresti väljatöötamiskavatsuse koostamisel, et anda mõistlikult aega mõjutatud asutustele seisukohtade kujundamiseks.

190. Väljatöötamiskavatsuse koostamisel on tõenäoliselt kaks kõige keerulisemat osa kavandatava regulatsiooni kirjelduse ja ülesehituse esitamine ning mõjude hindamine. Käesoleva Õigusanalüüsi raames oleme koostanud sellest ühes osas – regulatsiooni kavandi kirjeldus ja ülesehitus – ka näidisvariandi.

7.2. Regulaatiivse lahenduse näidis

191. Käesolev lahendus tegi järgnevad otsused kohustusliku riigipilve skoobi subjektide ja objektide osas:

- Subjektid – valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused VVS § 38 mõistes. Põhjuseks soov konsolideerida rangelt Valitsuse IKT alustaristu ning jätkata teenuse pakkumist eraldiseisvate juriidiliste isikutega vabatahtlikkuse alusel lepinguliste suhete järgi.
- Objektid – otseste avalike teenuste ja tugiteenuste osutamiseks kasutatavad infosüsteemid TKTA määruse tähenduses. Põhjuseks soov keskselt majutada sisuliselt avalike teenuste infrastruktuuri ning riigisisest väljaarendatud tugiteenuste süsteeme.

192. Lahendusvariandi tehniline tähendus hõlmab kahepoolset ülesannet RIT-le. Esiteks koondada enda halduse alla kõik riigiasutuste andmetöötlusressursid ning teiseks majutada kõik riigiasutuste infosüsteemid (sealhulgas andmed) nende andmetöötlusressursside või pilvandmetöötlusteenuste peal.

Õigustehniliselt võiks riigipilve kohustus lahendusvariandina järgmiselt välja näha (muudatuste kavand on märgitud punasena):

Küberturvalisuse seadus

§ 6¹. Riigi süsteemide keskne haldamine ja majutamine

(1) Vabariigi Valitsus määrab määrusega süsteemid, mille haldajaks või majutajaks määrab Vabariigi Valitsus keskse valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse.

(2) Vabariigi Valitsus määrab lõikes 1 nimetatud keskse valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse määrusega.

(3) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega lõike 1 alusel määratud süsteemide haldamise ja majutamise korra.

Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused

Määrus kehtestatakse Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 3, arhiiviseaduse § 6 lõike 2-~~ja~~, avaliku teabe seaduse § 43⁴ lõike 12 ja küberturvalisuse seaduse § 6¹ lõigete 1-3 alusel.

3. peatükk

Teenuste korraldamine

§ 6. Üldised nõuded

Asutuse teenuste korraldamine peab tagama:

- 1) mõõdetava või tajutava väärtuse tekkimise igale teenuse sihtrühmale ja huvirühmale;
- 2) väärtust mitteloovate teenuste lõpetamise või ümberkorraldamise;
- 3) teenuste kasutajate rahulolu ja isikute optimaalse halduskoormuse;
- 4) asutuse ülesannete täitmise ja teenuste osutamise dokumenteerimise optimaalses mahus;
- 5) koostöö teiste asutuste ja muude osalistega, mis aitab kaasa avaliku sektori kui terviku tõhususele ja isikute vajaduste arvestamisele otseste avalike teenuste arendamisel;
- 6) teenuste osutamise ja koostöö järjepidevuse ametniku või töötaja teenistus- või töösuhte lõppemisel, asutuse töökorralduse muutmisel ning ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumise või töötaja ajutise äraoleku ajal.

§ 6¹. Teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi haldamine

(1) Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus (edaspidi *RIT*) haldab:

- 1) andmetöötlusressursse, mis on osa teenuse osutamiseks kasutatavast infosüsteemist või vajalikud selle toimimiseks või haldamiseks;
- 2) toetavaid infosüsteeme, mis on vajalikud teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi toimimiseks või haldamiseks.

(2) Lõikes 1 loetlemata teenuse osutamiseks kasutatavat infosüsteemi või infosüsteemi osa, sealhulgas teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi andmeid, haldab teenust osutav asutus.

§ 6². Teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi majutamine

(1) RIT majutab käesoleva määruse § 6¹ lõikes 2 loetletud infosüsteemi, pakkudes selleks teenust osutavale asutusele juurdepääsu andmetöötlusressurssidele ja toetavatele infosüsteemidele ulatuses, mis on

vajalik teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi haldamiseks, sealhulgas arendamiseks ja teenuse osutamiseks.

(2) Teenust osutav asutus määrab:

- 1) tehnilised nõuded andmetöötlusressurssidele;
- 2) tehnilised nõuded toetavatele infosüsteemidele;
- 3) nõuded andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide juurdepääsu ulatusele.

(3) Teenust osutav asutus edastab RIT-le majutatava infosüsteemi kui sihtobjekti või sihtobjektide kogumi kaitsetarbe määramise dokumentatsiooni.

(4) Lähtuvalt lõigetes 2 ja 3 esitatust otsustab RIT majutamise viisi ja majutustegevusega seonduva riskihalduse. RIT määrab teenust osutavale asutusele andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide kasutustingimused.

(5) Kui teenust osutav asutus korraldab või arendab teenust viisil, mis muudab teenust osutava asutuse nõudeid majutamise tingimustele, siis teavitab teenust osutav asutus vastavast otsusest RIT-i ning esitab uuesti lõigetes 2 ja 3 kirjeldatud teabe. RIT viib uuesti läbi lõikes 4 sätestatud tegevused.

(6) Kui RIT-i ja teenust osutava asutuse vahel tekivad erimeelsused teenust osutava asutuse infosüsteemi majutamise nõuete või RIT-i otsustatud majutamise viisi ning kasutustingimuste asjakohasuses, sealhulgas tulenevalt riigieelarveliste vahendite ebapiisavusest lõikes 1 sätestatud ülesande täitmiseks, otsustab lõigetes 2 ja 4 kirjeldatud nõuded ja tingimused Vabariigi Valitsus.

§ 6³. Pilvandmetöötlusteenuste kasutamine

(1) Käesoleva määruse § 6¹ lõikes 2 loetletud infosüsteemi haldamiseks või majutamiseks vajaliku pilvandmetöötlusteenuse hangib RIT.

(2) Pilvandmetöötlusteenuse kasutamise vajaduse käesoleva määruse § 6¹ lõikes 2 loetletud infosüsteemi majutamiseks otsustab RIT, võttes arvesse käesoleva määruse § 6² lõigetes 2 ja 3 esitatud teavet.

(3) Pilvandmetöötlusteenuse kasutamise vajaduse käesoleva määruse § 6¹ lõikes 2 loetletud infosüsteemi haldamiseks otsustab teenust osutav asutus. Pilvandmetöötlusteenuse hanke tehniliste nõuete määratlemiseks kohaldatakse täiendavalt käesoleva määruse § 6² lõigetes 2 kuni 6 sätestatud.

§ 7. Teenuste korraldamine ja arendamine

(1) Asutusel on ülevaade oma põhiülesannete täitmise käigus või tulemusel osutatavatest teenustest. Ülevaade koostatakse viisil, mis võimaldab seda lihtsasti ajakohastada.

(2) Kui ühe või mitme põhiülesande kohta puudub lõikes 1 nimetatud ülevaade või kui see on aegunud, määrab asutus kindlaks:

- 1) põhiülesande täitmise käigus või tulemusel osutatavad teenused;
- 2) iga teenuse olulisuse, arvestades teenuse osutamisega tekkivat väärtust;
- 3) iga olulise teenuse sihtrühma ja huvirühmad ning teenuse osutamisega neile tekkiva väärtuse;
- 4) olulisi teenuseid ja nende osutamise protsesse reguleerivad õigusaktid;
- 5) oluliste teenuste osutamise protsessid;
- 6) oluliste teenust osutamise protsesside käigus tekkiva teabe § 12 lõigetes 3 ja 4 sätestatud viisil;

7) otseste avalike teenuste osutamise kanalid.

(3) Vajadusest lähtudes rakendab asutus lõike 2 punktides 3–6 sätestatud teistele teenustele.

(4) Asutus hindab oluliste teenuste ja nende osutamise protsesside kvaliteeti vähemalt kord aastas.

(5) Hindamise käigus tuvastab asutus korralduslikud, õiguslikud ja tehnoloogilised tegurid, mis takistavad teenuste arengut. Asutus määrab kindlaks muudatus- ja arendusvajadused, nende prioriteedid ning nende elluviimisel tekkiva väärtuse.

(6) Asutus kavandab ja viib ellu prioriteetidest lähtuvad tegevused, minimeerides arengut takistavate tegurite mõju.

(7) Teenuse parema kvaliteedi huvides võivad asutused teenust korraldada ja osutada ühiselt. Asutused lepivad kokku ühiselt osutatava teenuse:

- 1) arendamise, haldamise ja kvaliteedi eest vastutava asutuse;
- 2) osutamise protsessi;
- 3) osutamise tähtaja;
- 4) osutamist reguleerivate õigusaktide muutmise, kui see on vajalik;
- 5) tehnilise lahenduse ja selle kasutamise;
- 6) osutamiseks vajalikud ressursid vastutavas ja teistes asutustes;
- 7) muud teenuse väljatöötamise või arendamise ja teenuse osutamise üksikasjad.

(8) Kui otsese avaliku teenuse osutamiseks vajalik teave on riigi infosüsteemi andmekogudes olemas, töötab asutus koostöös andmekogusid haldavate asutustega ja RIT-ga võimaluse korral välja proaktiivse teenuse.

(9) Sündmusteenuse kavandamise või arendamise võib alata koordineerija või vähemalt ühte sündmusega seotud otsest avalikku teenust osutav asutus. Lõikes 7 sätestatule lisaks lepivad asutused kokku osateenuste osutamise tähtajad.

(10) Kui asutus haldab infosüsteemi, milles osutab või kasutab teenust teine asutus, vastutab ta tehnilise lahenduse ning selle toimimise ja arendamise eest. Infosüsteemi haldaja, RIT-i ja infosüsteemi kasutavate asutuste vahel lepitakse kokku:

- 1) infosüsteemi võimalused, nende kasutamine ja muutmine;
- 2) vastutuse jaotus protsessi ja teenuse kvaliteedi eest.

(11) Lõikes 10 nimetatud infosüsteemi haldaja tagab infosüsteemi kasutavale asutusele analüüsi- ja aruandlusvõimalused, et toetada asutust tema osutatava teenuse kvaliteedi hindamisel ja muude juhtimisotsuste tegemisel.

4. peatükk

Teabehalduse korraldamine

§ 13. Teabe haldamine ja teabele juurdepääsu korraldamine

(1) Asutus tagab teabe säilimise, kasutatavuse ja kaitse kuni üleandmiseni avalikku arhiivi või kuni hävitamiseni. Arhiiviseaduse § 2 lõigetes 1 ja 2 nimetatud

teabe hoidmisel ja üleandmisel ning arhiiviseaduse § 2 lõikes 1 nimetatud teabe hävitamisel lähtub asutus arhiivieeskirjast ja arvestab Rahvusarhiivi juhiseid.

(2) Asutus tagab, et riigi infosüsteemi haldussüsteemis (edaspidi RIHA) on ajakohased ja tõesed andmed selle kohta, milliseid infosüsteeme ta teabe vastutava töötlejana haldab või kasutab, ning et kirjeldus vastab kehtestatud nõuetele.

(3) Teavet võib infosüsteemis sisestada, kasutada või muul viisil töödelda isik, kellel on asjakohased õigused ja kelle isikusamasus on tuvastatud. Teabe töötlemine peab olema kirjeldatud ja auditeeritav ning tagama teabe kvaliteedi.

(4) Kui asutus haldab infosüsteemi, milles töötlevad teavet teised asutused, vastutab haldaja teabe säilimise, kasutatavuse ja kaitse, teabe avalikku arhiivi üleandmise või hävitamise ning teabele juurdepääsu võimaldamise eest.

(5) Teabele juurdepääsu võimaldamisel ning isikuandmete ja muu teabe kaitse korraldamisel lähtub asutus avaliku teabe seadusest ja andmekaitset reguleerivatest õigusaktidest ning arvestab koordineerija juhiseid.

(6) Lõikes 4 nimetatud infosüsteemi haldaja tagab infosüsteemi kasutavale asutusele analüüsi- ja aruandlusvõimalused, et toetada asutust tema loodud teabe kasutamisel ja juhtimisotsuste tegemisel.

(7) Kui asutus majutab teavet eraõigusliku isiku juures või volitab haldusülesande täitmiseks eraõiguslikule isikule, tuleb lepingus ette näha tingimused majutamise või haldusülesande täitmise käigus tekkiva avaliku teabe:

1) säilimise, kasutatavuse ja kaitse ning sellele juurdepääsu korraldamise kohta;

2) asutusele üleandmise korralduse kohta lepingu lõppemisel või eraõigusliku isiku tegevuse lõpetamisel.

(7¹) Kui asutus majutab teavet teise asutuse või teise asutuse hallatava asutuse juures ning majutamine hõlmab isikuandmete või juurdepääsupiiranguga teabe töötlemist, vastutab infosüsteemi haldav asutus teise asutuse või asutuse hallatava asutuse volitamise eest vastavate andmete töötlemiseks, sealhulgas andmete töötlemise eesmärgi, tingimuste ja juhiste määramise eest. Teavet majutav asutus või asutuse hallatav asutus järgib teabe töötlemisel üksnes infosüsteemi haldava asutuse volituse aluseks olevaid teabe töötlemise eesmäärke, tingimusi ja juhiseid.

(8) Uue infosüsteemi väljatöötamisel määrab asutus infosüsteemi andmetele ja muule infosüsteemis hallatavale teabele säilitustähtajad.

(9) Enne teabe ülekandmist olemasolevast infosüsteemist uude infosüsteemi vaatab asutus üle teabe säilitustähtajad. Üle ei kanta teavet, mille säilitustähtaeg on möödunud, ja teavet, mida uut infosüsteemi kasutavad asutused ei vaja. Üle kantavale teabele määratakse säilitustähtajad.

(10) Infosüsteemi arendamisel või uue infosüsteemi väljatöötamisel luuakse tehnoloogilised ja korralduslikud tingimused, mis võimaldavad anda isikule ülevaate sellest, milliseid tema kohta käivaid andmeid infosüsteemis töödeldakse, kellele ja millal tema isikuandmeid on infosüsteemist edastatud ning võimaluse korral ka sellest, kes ja millal on tema isikuandmeid kasutanud.

(11) Asutus avalikustab oma veebilehel kasutajasõbraliku teabe:

1) isikuandmete töötlemise kohta asutuses;

2) juurdepääsu kohta asutuse taaskasutamiseks antud teabele ja teabe taaskasutamise eest võetava tasu kohta.

(12) Asutus avalikustab eesti.ee teabeväravas oma tegevusvaldkonda ja otseseid avalikke teenuseid kirjeldava teabe kooskõlas avaliku teabe seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktis sätestatud nõuetega eesti.ee teabeväravas teabe avalikustamise kohta.

Lahendusvariandi põhielemendid ja selgitused

193. Volitusnorm / reguleerimisala

„Küberturvalisuse seadus

§ 6¹. Riigi süsteemide keskne haldamine ja majutamine

(1) Vabariigi Valitsus määrab määrusega süsteemid, mille haldajaks või majutajaks määrab Vabariigi Valitsus keskse valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse.

(2) Vabariigi Valitsus määrab lõikes 1 nimetatud keskse valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse määrusega.

(3) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega lõike 1 alusel määratud süsteemide haldamise ja majutamise korra."

194. Põhielemendi eesmärk on tagada, et planeeritav kontseptsioon oleks valitud eesmärkide täitmiseks sobiva volitusega (või reguleerimisalaga, kui küsimuse all on eraldiseisva seaduse koostamine).
195. Volitusel on kolm jaotist, esiteks ülesande määramise volitus, teiseks ülesande täitja nimetamise volitus ning kolmandaks ülesande täitmise korra määramise volitus.
196. Volitusnormi sisaldav õigusakt peab ise olema piisavalt laia reguleerimisalaga ning sobiva kohaldamisalaga (kõik riigiasutused).
197. KÜTS reguleerimisalaks on sätestada infosüsteemide pidamise nõuded, mis on kehtivast õigusest sobilikum reguleerimisala andmetöötlusressursside koondamiseks RIT-i.

198. Kohustuse objekt – infosüsteemid ja nende osad

„Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused

§ 6¹. Teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi haldamine

(1) Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus (edaspidi RIT) haldab:

1) andmetöötlusressursse, mis on osa teenuse osutamiseks kasutatavast infosüsteemist või vajalikud selle toimimiseks või haldamiseks;

2) toetavaid infosüsteeme, mis on vajalikud teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi toimimiseks või haldamiseks.

(2) Lõikes 1 loetlemata teenuse osutamiseks kasutatavat infosüsteemi või infosüsteemi osa, sealhulgas teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi andmeid, haldab teenust osutav asutus."

199. Selle sätte eesmärk on defineerida ära infosüsteemid, mida RIT koondab enda haldamise alla ja infosüsteemid, mida RIT majutama hakkab.
200. Objekti definitsioon peaks vastama kolmele omadusele. **Esiteks** peaks objekti definitsioon olema piisavalt üldine, et olla tehnoloogianeutraalne. Teisisõnu ei tohiks näiteks määratlusest välja jääda andmed või mõni konkreetne seade lihtsalt seepärast, et mõiste kogemata sellist definitsiooni ei hõlmanud. Leidsime,

et sellele omadusele vastab hästi „infosüsteem“ kui seda käsitleda KÜTS kontekstis.

201. KÜTS § 2 lg 1 tähenduses on võrgu- ja infosüsteem: „elektroonilise side võrk elektroonilise side seaduse § 2 punkti 8 tähenduses, seade või omavahel ühendatud või seotud seadmete rühm, millest vähemalt ühes toimub mõne programmi kohaselt digitaalsete andmete automaatne töötlemine, või digitaalsed andmed, mida salvestatakse, töödeldakse, saadakse päringuga või edastatakse eelnimetatud komponentide poolt nende töö, kasutamise, kaitsmise või hooldamise jaoks;“
202. **Teiseks** peaks objekti definitsioon olema aga piiritletud vaid sellistele infosüsteemidele, mida RIT kavatseb kohustusliku riigipilve kontseptsiooni all koondada ning majutada. Kõige selgem välistus oleks näiteks riigiasutuste ametnike tööarvutid. Kui koostada kontseptsiooni elluviimiseks eraldiseisva seaduse eelnõu, siis tuleks seda definitsiooni sisukalt analüüsida. Meie hinnangul aga vastaks sellele omadusele hästi infosüsteemi mõiste sidumine TKTA tähenduses teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemiga. Arvestades, et TKTA § 2 lg 2 käsitleb ühe teenuse osana otsest avalikku teenust ning teise osana lg 5 alusel tugiteenust, siis sobitub mõiste koondamiseks nii riigiasutuse (mitte töötaja) sise- kui välisfunktsioonidega seotud infosüsteeme.
203. **Kolmandaks** peaks objekti definitsioon võimaldama selle mõiste tükeldamist, sest piltlikult seisneb õigusliku raamistiku funktsioon riigiasutuste infosüsteemide osade koondamises ning koondamata osade majutamises. Kuivõrd infosüsteemi definitsioon võib rakenduda infosüsteemile koos või ilma riistvarata, siis on jällegi tegemist omadusele vastava mõistega.
204. Seejärel tuleb aga infosüsteemi mõiste jaotada osadeks, et oleks määratletav, mida RIT hakkab haldama ja mida majutama. Siinkohal on oluline tähele panna, et puhtalt „riistvara“ mõiste ei pruugi olla piisav, sest lähtuvalt riigiasutuse vajadustest võib majutamiseks vaja minna ka tarkvaralisi rakenduskihte või isegi riistvara peale välja arendatud tarkvaralisi teenuseid, mis sellisel juhul pigem andmestikke kui infosüsteeme majutavad. Valisime koondatavate infosüsteemide koondnimetuseks mõiste andmetöötlusressursid, tuginedes seejuures pilvandmetöötlusteenuse legaaldefinitsiooniline KÜTS-s (§ 2 p 7). Tegemist on seega õigusliku terminiga, mis on olemuslikult kõige sarnasem taristule, mida RIT koondab, sest tehnilisel tasandil on RIT-i ülesanne väga sarnane pilvandmetöötlusteenuse pakkumisega. Mõiste „toetav infosüsteem“ on lisatud rohkem igaks juhuks, et tagada igal juhul RIT-le võimalus hallata majutamiseks vajalikke infosüsteeme.
205. Viimase osana regulatiivse lahenduse objekti määratlusest tuleb ka defineerida, milliseid teenuse osutamiseks kasutatavaid infosüsteeme jääb haldama riigiasutus. Kasutasime viitelist mõistet ehk defineerisime selle objekti läbi infosüsteemide, mis moodustasid osa „teenuse osutamiseks kasutatavast infosüsteemist“ ning ei olnud osaks RIT hallatavast infosüsteemide alajaotisest.
206. **Kohustuse kirjeldus - „haldamine“ või „majutamine“**
„§ 6¹. Teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi haldamine
 (1) Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus (edaspidi RIT) haldab:
 1) andmetöötlusressursse, mis on osa teenuse osutamiseks kasutatavast infosüsteemist või vajalikud selle toimimiseks või haldamiseks;
 2) toetavaid infosüsteeme, mis on vajalikud teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi toimimiseks või haldamiseks.

(2) Lõikes 1 loetlemata teenuse osutamiseks kasutatavat infosüsteemi või infosüsteemi osa, sealhulgas teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi andmeid, haldab teenust osutav asutus.

§ 6². Teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi majutamine

(1) RIT majutab käesoleva määruse § 6¹ lõikes 2 loetletud infosüsteemi, pakkudes selleks teenust osutavale asutusele juurdepääsu andmetöötlusressurssidele ja toetavatele infosüsteemidele ulatuses, mis on vajalik teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi haldamiseks, sealhulgas arendamiseks ja teenuse osutamiseks."

207. Kuivõrd kohustuse objekt on jaotatud, siis on kohustuse kirjeldus sõltuv peamiselt tegevuste terminoloogilistest tähendustest objektide suhtes.
208. Sätte loogika on, et objekti X haldab RIT, objekti Y haldab riigiasutus ja objekti Y majutab RIT.
209. Seega on sätte tuum seotud terminite „majutamine” ja „haldamine” sisuliste definitsioonidega. Võib olla ka soovitatav eraldiseisvalt defineerida, mida täpselt haldamine ja majutamine tähendab.
210. Sätte loogika kohaselt tähendab haldamine faktilist kontrolli objekti üle, sealhulgas volitust otsustada, kuidas objekti käsitleda. Majutamine on aga haldamisest eraldiseisev tegevus, mis ei saa tähendada kontrolli objekti üle, vaid pigem peaks tähendama kohustust allutada oma hallatav objekt (andmetöötlusressurss) majutatava objekti teenimiseks.
211. Oleme kasutanud mõistet „haldama” lähtuvalt selle kontekstuaalsest tähendusest nii TKTA määruses kui ka KÜTS-s. Mõlemal juhul tähistab mõiste suurema kontrolli teostamist objekti üle.
212. Mõlemad õigusaktid on kasutanud ka „majutamise” terminit, kuid selle mõiste tähendus on hägusem. Oleme lahendanud sätte ettepaneku viitelise definitsiooniga ehk kirjutades lahti teiste sõnadega, mida majutamise koosseis eeldab (pakkumist teenust osutavale asutusele juurdepääsu andmetöötlusressurssidele ja toetavatele infosüsteemidele ulatuses, mis on vajalik teenuse osutamiseks kasutatava infosüsteemi haldamiseks).

213. **Kohustuse laiendamine – pilvandmetöötlusteenuste mõõde**

„§ 6³. Pilvandmetöötlusteenuste kasutamine

(1) Käesoleva määruse § 6¹ lõikes 2 loetletud infosüsteemi haldamiseks või majutamiseks vajaliku pilvandmetöötlusteenuse hangib RIT.

(2) Pilvandmetöötlusteenuse kasutamise vajaduse käesoleva määruse § 6¹ lõikes 2 loetletud infosüsteemi majutamiseks otsustab RIT, võttes arvesse käesoleva määruse § 6² lõigetes 2 ja 3 esitatud teavet.

(3) Pilvandmetöötlusteenuse kasutamise vajaduse käesoleva määruse § 6¹ lõikes 2 loetletud infosüsteemi haldamiseks otsustab teenust osutav asutus. Pilvandmetöötlusteenuse hanke tehniliste nõuete määratlemiseks kohaldatakse täiendavalt käesoleva määruse § 6² lõigetes 2 kuni 6 sätestatud."

Olemuslikult on pilvandmetöötlusteenus vahend infosüsteemi kasutamiseks või rakendamiseks. Siinkohal tuleb aga eristada kahte tüüpi pilvandmetöötlusteenuseid. Neist esimene kujutab endast üldises mõttes ligipääsu võimaldamist andmetöötlusressurssidele suuresti kliendi poolt määratletaval eesmärgil (näiteks infrastruktuuri või platvormi teenusena pakkumise mudel). Teine aga kujutab endast teenusepakkuja määratletud

- andmetöötlusfunktsiooni võimaldamist (näiteks tarkvara teenusena pakkumise mudel).
214. Seega oleks loogiline, et RIT hangib esimest tüüpi pilvandmetöötlusteenuseid (sest RIT-le on delegeeritud infosüsteemide majutamise funktsioonid), kuid riigiasutus hangiks teist tüüpi pilvandmetöötlusteenuseid, kui tegemist on teenusega, mis moodustaks osa hallatavast infosüsteemist.
 215. Kuid takistus seisneb selles, et piir nende kaht tüüpi pilvandmetöötlusteenuse vahel ei ole selge, seega oleks keeruline neid õiguslikult eristada.
 216. Selle asemel pakume lahendusena eristada nende pilvandmetöötlusteenuste kasutamiste eesmärgi ning selle alusel mitte eristada hankijat (tagamaks ühetaolised konkurentsitingimused), vaid eristada, kelle pädevuse piiresse jääb otsustus pilvandmetöötlusteenuse hankimiseks.
 217. Seega kui pilvandmetöötlusteenuse eesmärk oleks riigiasutuse infosüsteemi majutamine, otsustaks hankimise RIT. Siin juhime tähelepanu, et on praktikas ei pruugi seda otsust RIT teha saada, vaid selle otsuse vajadus või vastupidi välistatus tuleneb tehnilistest tingimustest, mida valitsusasutus oma pädevuse piires kehtestanud on ning mida RIT järgima peab. RIT-l tekib tõeline otsustuspädevus ennekõike juhtudel, kus see ei ole riigiasutuse poolt määratletud.
 218. Kui pilvandmetöötlusteenuse eesmärk oleks seotud riigiasutuse infosüsteemi haldamisega, siis otsustaks aga kahtlemata vajaduse pilvandmetöötlusteenuse hankimiseks riigiasutus. Tegemist oleks selgelt teenuse korraldamise küsimusega.
 219. ***Korra kehtestamine - riigiasutuse poolt teenuse korraldamise pädevuse säilitamine***
„(2) Teenust osutav asutus määrab:
 - 1) tehnilised nõuded andmetöötlusressurssidele;*
 - 2) tehnilised nõuded toetavatele infosüsteemidele;*
 - 3) nõuded andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide juurdepääsu ulatusele.“*
 220. Selle sätte eesmärk on reguleerida ühes osas majutamise tehniliste tingimuste määramine. Kuivõrd majutamise tehnilised tingimused võivad mõjutada avaliku teenuse osutamist ning Lahendusvariandi üks kriteeriumitest on vältida RIT-le teenust osutava asutuse rolli langemist, siis peab volitus majutamise tehniliste tingimuste määramiseks olema esimeses järjekorras valitsusasutusel.
 221. Valitsusasutus peaks lähtuma tehniliste tingimuste määramisel rangelt vaid sellest, mis seondub teenuse korraldamiseks vajalikuga ning peaks proovima vältida RIT-le tehnilisi tingimusi seadmast, mille täitmine ei ole tegelikult riigiasutusele oluline. Me ei ole pakkunud välja sõnastust, mis neid volitusi nii täpselt piiritleks, sest piisavalt hea sõnastuse puudumisel võib tekkida õigusselgusetuse oht. Alternatiivselt on võimalik selline printsiip käesoleva sätte järgmiseks selgitada lahti seletuskirjas.
 222. Tegemist on ka peamise sättega, mis määratleb RIT-i volitused otsustada majutamise tehniliste tingimuste üle, nimelt jääks RIT-i otsustuspädevusse kõik muud tingimused, mida riigiasutus määranud ei ole.
 223. Siinse punkti all peaks riigiasutus muuhulgas RIT-le määrama:
 - a) millises mahus andmetöötlusressursse vaja on;

- b) millist liiki andmetöötlusressursse vaja on;
- c) kas on vaja spetsiifilist toodet või teenust;
- d) kas RIT peaks rakendama tehnilisi meetmeid tagamaks nt andmete le juurdepääsu tehnilise välistamise;
- e) kas RIT võib/ei või/peab kasutama kolmanda osapoole pilvandmetöötlusteenust;
- f) millised on ootused tehnilisele toele.

224. **Korra kehtestamine – KÜTS § 7 lg 3 täitmine**

„(3) Teenust osutav asutus edastab RIT-le majutatava infosüsteemi kui sihtobjekti või sihtobjektide kogumi kaitsetarbe määramise dokumentatsiooni.

(4) Lähtuvalt lõigetes 2 ja 3 esitatust otsustab RIT majutamise viisi ja majutustegevusega seonduva riskihalduse. RIT määrab teenust osutavale asutusele andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide kasutustingimused.“

- 225. Infosüsteemi majutamise korral RIT-i poolt kohaldub riigiasutusele KÜTS § 7 lg 3 ehk vastutus selle eest, et RIT tagaks infosüsteemile turvameetmete rakendamise. Vt täpsemalt alapeatükk 0.
- 226. Tegemist on vajaliku õigusliku tulemiga, sest vastasel juhul ei oleks tagatud, et RIT rakendaks majutamiseks kasutatavatele andmetöötlusressurssidele turvameetmeid, mis oleksid vastavuses seal majutatava infosüsteemi kaitsetarbiga. Tulenevalt põhjusest, et organisatsioonid määravad oma kaitsealades sihtobjektide kaitsetarbed iseseisvalt lähtuvalt sihtobjekti kompromiteerimise tagajärje tõsidusest. Seega RIT-i kaitsetarve ja riigiasutuse kaitsetarve ei pruugi kattuda, sest see on tuletatud erinevatel alustel. Eeltoodust tulenevalt ei soovita me õigusliku raamistiku kujundamist, mis teistsugust õiguslikku tagajärge tekitaks.
- 227. Käesoleva sätte eesmärk on võimaldada riigiasutusel KÜTS § 7 lg 3 alusel sätestatud kohustust RIT-i suhtes täita, kuivõrd RIT-ga puuduvad lepingulised suhted, mille kaudu alternatiivselt riigiasutus konkreetseid tingimusi nõuda saaks.
- 228. Mehhanism on koostatud nii, et riigiasutus edastaks RIT-le infosüsteemi kui sihtobjekti kaitsetarbe (ning tuvastatud riskid) ning seejärel otsustab RIT iseseisvalt sobivad turvameetmed majutamiseks kasutatavatele andmetöötlusressurssidele.

229. **Korra kehtestamine – RIT-i pädevus ülesande täitmisel**

„(4) Lähtuvalt lõigetes 2 ja 3 esitatust otsustab RIT majutamise viisi ja majutustegevusega seonduva riskihalduse. RIT määrab teenust osutavale asutusele andmetöötlusressursside ja toetavate infosüsteemide kasutustingimused.“

- 230. Käesoleva sätte eesmärk on reguleerida RIT-i volituste ulatust majutamise tingimuste määramisel. Sisuliselt on tulem selline, et RIT peab täitma riigiasutuse poolt esitatut, kuid võib tingimustele vastavat majutust reguleerimata osas ise kujundada.
- 231. Siia võib kuuluda ka otsustus kasutada kolmandast isikust teenusepakkujat, kui tegemist ei olnud välistatud tehnilise tingimusega.

232. Terminoloogiliselt on kahe osapoolse pädevusi eristatud tehnilised tingimused vs kasutustingimused. Selline erisus ei pruugi olla vajalik.

233. **Korra kehtestamine – muudatused**

„(5) Kui teenust osutav asutus korraldab või arendab teenust viisil, mis muudab teenust osutava asutuse nõudeid majutamise tingimustele, siis teavitab teenust osutav asutus vastavast otsusest RIT-i ning esitab uuesti lõigetes 2 ja 3 kirjeldatud teabe. RIT viib uuesti läbi lõikes 4 sätestatud tegevused.“

234. Teadaolevalt ei püsi infosüsteemid ja majutamise tehnilised vajadused ajas muutumatud. Sätte eesmärk on reguleerida olukordi, kui infosüsteemi arendamise käigus muutuvad vajadused varem määratletud tehnilistele tingimustele.

235. Mehhanism on esialgse korra järgi tingimuste määramise uuesti läbi käimine.

236. **Korra kehtestamine – vaidluste lahendamine**

„(6) Kui RIT-i ja teenust osutava asutuse vahel tekivad erimeelsused teenust osutava asutuse infosüsteemi majutamise nõuete või RIT-i otsustatud majutamise viisi ning kasutustingimuste asjakohasuses, sealhulgas tulenevalt riigieelarveliste vahendite ebapiisavusest lõikes 1 sätestatud ülesande täitmiseks, otsustab lõigetes 2 ja 4 kirjeldatud nõuded ja tingimused Vabariigi Valitsus.“

237. Arvestades, et Lahendusvariant seisneb tehniliste tingimuste määramise volituste jaotamises on oht tekkimaks olukorrale, kus vähemalt üks pooltest kuritarvitab oma õigust tingimusi määrata. Sellisel juhul peaks olema ka tarvilik reguleerida erimeelsuste tekkimise kord.

238. Õigustehniliselt ei ole tegemist vaidlusega majutustingimustes (mistõttu ei pruugi kohalduda ka VVS § 101 sätestatud vaidluste lahendamise kord), vaid eriarvamustega teise poole poolt sätestatud kohustuse täitmata jätmises. Näiteks kui riigiasutus peaks olema sätestanud tehnilised tingimused, mis teevad RIT-i omalt poolt ülesande täitmise nii kulukaks, et seda oleks praktiliselt võimatu täita, siis saab RIT väita, et tema hinnangul ei ole riigiasutus rakendanud oma diskretsiooniõigust tehniliste tingimuste määramiseks seaduspäraselt. Kui riigiasutus RIT-ga ei nõustu ning tehnilisi tingimusi ümber ei kujunda, otsustab sätte järgi tehnilised tingimused ja kasutustingimused Vabariigi Valitsus.

239. „Sealhulgas tulenevalt riigieelarveliste vahendite ebapiisavusest“ oli meie poolt sätestatud kõige tõenäolisema näidisjuhtumina. Regulaatiivses lõpplahendis ei ole selle lause sisse jäätmine kõige olulisem.

240. **Isikuandmete volitatud töötlejaks määramine**

„(7¹) Kui asutus majutab teavet teise asutuse või teise asutuse hallatava asutuse juures ning majutamine hõlmab isikuandmete või juurdepääsupiiranguga teabe töötlemist, vastutab infosüsteemi haldav asutus teise asutuse või asutuse hallatava asutuse volitamise eest vastavate andmete töötlemiseks, sealhulgas andmete töötlemise eesmärgi, tingimuste ja juhiste määramise eest. Teavet majutav asutus või asutuse hallatav asutus järgib teabe töötlemisel üksnes infosüsteemi haldava asutuse volituse aluseks olevaid teabe töötlemise eesmäärke, tingimusi ja juhiseid.“

241. Läbi tehniliste tingimuste määramise ning majutatava infosüsteemi korraldamise otsustab riigiasutus sisuliselt, kas RIT peab oma ülesannete täitmiseks töötleva isikuandmeid.

242. Seega otsustab riigiasutus, kas ta volitab RIT-i isikuandmeid töötleva. Alternatiivselt on riigiasutusel võimalik valida teistsugused tehnilised nõuded majutamisele või korraldada infosüsteemile arhitektuur, mille suhtes ei saaks majutaja olla isikuandmete töötleja.
243. IKÜM artikkel 28(3) nõuab, et isikuandmete töötlemine volitatakse RIT-le vaid õiguslikult siduva lepingu või muu akti kaudu. Käesoleva sätte eesmärk on reguleerida riigiasutuse poolt RIT-le volituse andmise korral tingimused (riigiasutuse määramisel), mis sisustavad RIT-le isikuandmete töötlemise eesmärgid, tingimused ja juhised, mis võimaldavad RIT-l isikuandmeid seaduspäraselt töödelda.

/allkirjastatud
digitaalselt/

/allkirjastatud
digitaalselt/

/allkirjastatud
digitaalselt/

/allkirjastatud
digitaalselt/

Rauno Kinkar

Henri Ratnik

Oliver Grauberg

Dan-Erik Roosve

vandeadvokaat,
partner

vandeadvokaat

advokaat

advokaat

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. Advokaadibüroo NOVE, S. Tikerpe, M. Past, V. Vaske. IT- ja küberturvalisuse valdkonna õigusanalüüs. Analüüsiraport. 2023. Kättesaadav: <https://rit.ee/kasulik-info-ja-kontaktid/kasulikku/uuringud>.
2. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2002.
3. C. Kuner jt. The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2021.
4. P. Voigt, A. von dem Bussche. The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A practical Guide. Hamburg: Springer International Publishing, 2017.
5. P. Voigt, A. von dem Bussche. Konzerndatenschutz. Auftragsdatenverarbeitung, 2014; Gola, Wronka. Arbeitnehmerdatenschutz, 2013.

Kasutatud veebiallikad

6. Riigipilve koduleht, <https://riigipilv.ee/>
7. Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e0e969c6-4e9f-4d95-952f-69a447623a2b?activity=2#FHJ8RoUg>
8. Justiitsministeerium, „Selgitusi ja näiteid Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ rakendamiseks“. Kättesaadav: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/honte-kasiraamat>
9. Euroopa Andmekaitse nõukogu. Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the IKÜM. 2020, lk 13, kättesaadav: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/consultation/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_en.pdf
10. Euroopa Andmekaitse nõukogu. Use of cloud-based services by the public sector. 2023, lk 12, kättesaadav: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-01/edpb_20230118_cef_cloud-basedservices_publicsector_en.pdf

Kasutatud õigusaktid

11. Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 12. novembri 2021. a käskkirja nr 225 „Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuse moodustamine“ lisa 1. Kättesaadav: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi dokumendiregistrist: <https://adr.rik.ee/mkm/dokument/12903145>
12. Küberturvalisuse seadus - RT I, 22.05.2018, 1; RT I, 06.08.2022, 18.
13. Vabariigi Valitsuse seadus – RT I 1995, 94, 1628; RT I, 30.06.2023, 11.

14. Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I 2002, 35, 216; RT I, 20.06.2022.
15. Infoühiskonna teenuse seadus – RT I 2004, 29; RT I, 06.08.2022, 22.
16. Avaliku teabe seadus – RT I 2000, 92, 597; RT I, 06.08.2022, 20.
17. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 199, 04.05.2016, lk 1-88.
18. Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, RT I, 31.05.2017, 7; RT I, 19.05.2022, 8.
19. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.
20. Vabariigi Valitsuse 15.03.2012 määrus nr 26 „Infoturbe juhtimise süsteem“, RT I, 19.03.2012, 4; RT I, 14.07.2023, 6.
21. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, RT I, 29.12.2011, 228.
22. Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 16.12.2022 määrus nr 101 „Eesti infoturbestandard“ RT I, 21.12.2022, 34.
23. Vabariigi Valitsuse 09.12.2022 määrus nr 121 „Võrgu- ja infosüsteemide küberturvalisuse nõuded“, RT I, 13.12.2022, 30.

Kasutatud kohtulahendid

24. EKo 26.04.2013 T-557/20 - SRB vs Euroopa Andmekaitseinspektor
25. EKo 10.07.2018 C-25/17 – Jehovan todistajat
26. EKo 29.07.2019 C-40/17 - Fashion ID GmbH & Co.KG vs Verbraucherzentrale NRW eV
27. EKo 13.05.2014 C-131/12 - Google Spain SL ja Google Inc. vs Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González