



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Lauri Läänemets
minister
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 23.10.2023 nr 10-10/39-6

Meie 27.11.2023 nr 2.1.-4/23/1026-2606-5

Ettepanekud ja ettekirjutused rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu korra muutmiseks

Andmekaitse Inspeksioon algatas 31.08.2023 Siseministeeriumi üle järelevalve eesmärgiga selgitada välja, kas Siseministeerium rahvastikuregistri vastutava töötlejana on rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu õiguste andmisel lähtunud rahvastikuregistri seaduses ja isikuandmete kaitse üldmääruses kehtestatud nõuetest. Järelevalves kogutud teabe ja sellest tehtud järelduste alusel teeb inspeksioon Siseministeeriumile rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu korra muutmiseks järgmised ettepanekud ja ettekirjutused.

Siseministeeriumile täitmiseks kohustuslike ettekirjutuste aluseks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus ehk IKÜM) art 58 lg 2 punkt d, isikuandmete kaitse seaduse § 56 lg 1 ja § 56 lg 2 punkt 8 ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lg 3.

Siseministeeriumil anda Andmekaitse Inspeksioonile tagasiside

- hiljemalt 11.12.2023 selle kohta, kas ja kuidas planeeritakse inspeksiooni tehtud ettekirjutused täita;
- ettekirjutuste täitmise kohta koos täitmist tõendavate ja kirjeldavate dokumentidega (väljatöötatud korrad, uuendatud taotlusvormid, suletud juurdepääsude arv jm) ettekirjutuses nimetatud tähtaja järel viie tööpäeva jooksul.

1. Infosüsteemis tehniliste ja korralduslike meetmete rakendamine

IKÜM art 24 lg 1 näeb vastutavale töötlejale ette kohustuse rakendada asjakohaseid tehnilisi ja korralduslike meetmeid selleks, et tagada isikuandmete töötlemine kooskõlas isikuandmete kaitse nõuetega. Tehniliste ja korralduslike meetmete rakendamisel tuleb mh arvesse võtta isikuandmete töötlemise laadi, ulatust, konteksti ja eesmärke, samuti füüsiliste isikute õigusi ja vabadusi ähvardavaid erineva tõenäosuse ja suurusega ohte. Lisaks aga tuleb arvestada IKÜM art-s 25 kirjeldatud lõimitud ja vaikumisi andmekaitse nõuetega.

Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu menetlemise infosüsteem (infosüsteem) on rahvastikuregistri seaduse¹ (RRS) § 48 järgi üheks viisiks, mille kaudu võimaldatakse õigusliku

¹ RT I, 06.07.2023, 72

aluse olemasolul taotlejale ligipääs rahvastikuregistri andmetele. Ligipääs andmetele peaks taotlejale olema infosüsteemis olemas kuni taotleja eesmärgi saavutamiseni. Siseministeeriumi vastuskirjadest on aga ilmnunud, et infosüsteemi tehnilise võimekuse tõttu puudub selles funktsionaalsus, mille abil andmetele juurdepääs automaatselt eesmärgi saavutamisel (näiteks taotleja nimetatud tähtpäeva saabumisel või mingi muu perioodi möödudes) sulguks. Kõik infosüsteemis taotlejale väljastatud andmed tuleb pärast eesmärgi saavutamist kustutada infosüsteemis olevate otsuste juurest käsitsi. RRS § 48 lg 4 annab valdkonna eest vastutavale ministrile volituse kehtestada määrusega andmetele juurdepääsu andmise täpne kord. Sellist korda kehtestatud ei ole. Samuti puuduvad täpsemad reeglid selles osas, millal väljastatud andmeid sisaldavaid faile kustutatakse, vastavad reeglid on väljatöötamisel. Siseministeeriumil puudub ülevaade, kui paljudele taotlejatele on infosüsteemis isikuandmetele juurdepääs hetkel avatud.

Lisaks sellele nähtuvad andmetele juurdepääsude andmisel ja andmete väljastamisel õigustatud huvi alusel erisused sõltuvalt sellest, kas andmetele juurdepääs luuakse alla 20 või enamate andmesubjektide andmetele. Nii väljastatakse üksikute andmesubjektide rahvastikuregistri andmed inspeksioonile teadaolevalt ka otse haldusaktina, jättes otsusele lisamata eraldiseisev andmeid sisaldav fail, mida hiljem otsuse juurest kas eesmärgi täitumisel või muul põhjusel kustutada saaks. Siseministeeriumi selgituste järgi taotleja juurdepääsu oma infosüsteemis esitatud taotlusele ei piirata, millest tulenevalt on taotlejal üksikute andmesubjektide andmete taotlemisel, sõltumata eesmärgi saavutamisest, olemas alati ligipääs ka talle otsuse sisuna väljastatud andmetele.

Lõimitud andmekaitse rakendamise üks kesksemaid aspekte on aga logimine ehk andmetöötlustoimingutest tuvastatavate jälgede tekitamine ja nende haldamine. Siseministeeriumi selgituste järgi on infosüsteemis võimalik kindlaks teha, millal isik on infosüsteemi sisse loginud, sh kui see on toimunud pärast andmefailide lisamist infosüsteemi, kuid süsteem ei võimalda logida seda, millal on taotleja talle failina väljastatud andmed alla laadinud. Samas aga on isiku muude tegevuste logimine oluline selleks, et tagantjärele oleks võimalik kindlaks teha, mida ja millal ta infosüsteemis teinud on. Näiteks isegi kui isik teab, et ta ei tohi enam talle väljastatud isikuandmeid töödelda, siis logidest peab olema võimalik tuvastada, kas ta seda sõltumata keelust ikkagi teinud on. Infosüsteemi sisselogimine ei tähenda automaatselt isikule väljastatud rahvastikuregistri andmete töötlemist ja seega asjaolu, kas isik ka tegelikkuses on teadlikult peale keeldu infosüsteemis isikuandmeid töödelnud, ei ole võimalik logide puudumise tõttu hinnata. Isikuandmete vastutav töötaja peab omalt poolt rakendama vajalikke tehnilisi ja korralduslikke meetmeid selleks, et tagada isikuandmete kaitse nõuete täitmine, aga ka selleks, et kõikide nõuete täitmist tõendada.

Ettekirjutused:

- 1.1.** Luua selge ja läbimõeldud kord selle kohta, kuidas hallatakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääsude andmist ja juba väljastatud andmetele juurdepääsude sulgemist. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.03.2024.
- 1.2.** Luua süsteem, et vastutava töötajana oleks Siseministeeriumil pidev ülevaade, kellele, millistele andmetele, kui kauaks on juurdepääs andmetele antud ja millal see suletakse. 01.03.2024.
- 1.3.** Sulgeda infosüsteemis kõik rahvastikuregistri andmetele antud juurdepääsud, mille taotlemise eesmärk on saavutatud. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.02.2024.
- 1.4.** Muuta alla 20 andmesubjekti rahvastikuregistri andmete väljastamise protsessi, et vajadusel oleks infosüsteemis olevast otsusest endast võimalik isikuandmed eemaldada eesmärgi saavutamisel või kui näiteks selgub, et andmete väljastamiseks puudus õiguslik alus. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.02.2024.

Ettepanekud:

- 1.5. Luua andmete juurdepääsude sulgemiseks automatiseeritud süsteem, et taotleja nimetatud eesmärgi saavutamisel taotleja ligipääs andmetele automaatselt sulguks. Alternatiivselt kuni automatiseeritud süsteemi loomiseni luua toimiv pisteliste kontrollide süsteem andmetele juurdepääsude kehtivuse kontrollimiseks.
- 1.6. Luua toimiv logimise süsteem, et erinevatest rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu menetlemise infosüsteemis tehtavatest tegevustest jääksid maha logid.

Loetletud ettepanekud ja ettekirjutused peavad kohalduma ka maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse poolt menetletavatele taotlustele.

2. Õigustatud huvi kui rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamise alus

RRS § 44 punkti 3 kohaselt on rahvastikuregistris andmetele juurdepääsuõigus füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral. Siseministeeriumi saadetud kirjast nähtus, et õigustatud huviga on tegemist eelkõige RRS § 46 lg-s 2 sätestatud olukordadega, kusjuures tegemist ei ole ammendava loeteluga. Andmetele juurdepääsutaotlusi menetledes kaalub Siseministeerium vastanduvaid huvisid – taotleja soovi saada teatud põhjustel isikuandmeid (õigustatud huvi) ning andmesubjekti, kelle andmeid väljastataks, õigust eraelu puutumatusel. Õigustatud huvi hindamisel juhendatakse muuhulgas inspektsiooni õigustatud huvi juhendist.

Õigustatud huvi isikuandmete töötlemise kontekstis on IKÜM-st tulenev termin, mille kohaselt on isikuandmete töötlemine lubatav, kui isikuandmete töötleja õigustatud huvi töödelda andmesubjekti isikuandmeid kaalub üles andmesubjekti huvid või põhiõigused ja -vabadused, mille nimel isikuandmeid kaitstakse. Õigustatud huvi esinemisel tuleb sellest tulenevalt hinnata (1) isikuandmete töötleja huvi, (2) andmesubjekti õiguseid ja huve ning (3) kaaluda vastanduvaid huve.

Siseministeeriumi antud selgitustest ja RRS-i analüüsist ilmneb, et õigustatud huvi mõiste RRS-s ei ühti selle tähendusega IKÜM-is, sest RRS-s kasutatavale õigustatud huvile on seatud seda piiritlevad tingimused, mis ei ole aga kooskõlas IKÜM-iga. Nii on RRS § 46 lg-s 2 loetletud, millal on eelkõige tegemist õigustatud huvi olukordadega. Arusaadavalt ei hõlma see säte kõiki õigustatud huvi aluseks olevaid juhte, kuid samas juba kolm seaduse tasandil kirjeldatud eelduslikku olukorda seavad tingimused, millal õigustatud huvi võiks jaatada, jättes tegelikkuses teostamata vajaliku kaalumistesti. Näiteks kui taotleja tugineb rahvastikuregistris andmete taotlemisel õigustatud huvina andmete teaduslikul eesmärgil kasutamisele, siis menetleja justkui ongi kohustatud taotlejale andmed väljastama, kui RRS § 46 lg 2 p-s 3 nimetatud eeldus – andmeid soovitakse kasutada teaduslikul eesmärgil – on täidetud ja kui see ei riku andmesubjektide eraelu puutumatust. Seejuures jääb aga vähemalt seadust tõlgendades teostamata vajalik kaalumistest, mida IKÜM art 6 lg 1 punkt f eeldab, sest tulemus on kaalumisetagi ettenähtav.

Lisaks sellele ongi õigustatud huvi kontekstis RRS § 51 lg-s 3 öeldud, et andmetele juurdepääs on lubatud ainult juhul, kui see ei riku eraelu puutumatust ega tekita ohtu riigi julgeolekule. Tegemist on samuti õigustatud huvi kaalumistesti kitsendava tingimusega, kus andmesubjektide huvi ja õigusena kaalutakse üksnes eraelu puutumatust, jättes arvestamata muud andmesubjekti huvid, põhiõigused ja -vabadused. IKÜM põhjenduspunkti 4 kohaselt tunnustatakse isikuandmete töötlemisel kõiki põhiõigusi ja nii Euroopa Liidu aluslepingutest kui ka põhiõiguste hartast tulenevaid põhimõtteid, eelkõige õigust era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladuse austamisele, isikuandmete kaitset, mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust, sõna- ja teabevabadust, ettevõtlusvabadust, õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele ning kultuurilisele, usulisele ja keelelisele mitmekesisusele. RRS § 51 lg 3 alusel õigustatud huvi hinnates jääksid seega mitmed olulised põhiõigused andmesubjektide huvide kaalumist teostades arvestamata ja see pole IKÜM-iga kooskõlas.

IKÜM-i põhjenduspunktis 10 selgitatakse, et füüsiliste isikute õiguste ja vabaduste kaitse isikuandmete töötlemisel peab olema kõigis liikmesriikides samal tasemel selleks, et tagada füüsiliste isikute järjekindel ja kõrgetasemeline kaitse ning kõrvaldada takistused isikuandmete liikumisel liidus. See küll ei takista liikmesriikidel teatud juhtudel oma täiendavaid õigusnorme kehtestamast, kuid seda vaid valdkondades, mis vajavad spetsiifilisemaid sätteid. Eelkõige peetakse selle all silmas konkreetsete töötlemisjuhtude asjaolude määratlemist, mille alusel isikuandmete töötlemine seaduslik oleks. IKÜM art 6 lg 1 punkt f ei peaks aga olema säte, mida siseriiklikult kuidagi kitsendataks või millele seataks täiendavaid tingimusi.

Euroopa Kohus on leidnud, et mis tahes siseriiklikud õigusnormid, mis kehtestavad täiendavaid nõudeid õigustatud huvi kriteeriumitele, on vastuolus õigustatud huvi olemusega. Kohus selgitas, et liikmesriikidel ei ole keelatud kehtestada suuniseid kaalutlusruumi teostamiseks tingimuste kohta, mille puhul isikuandmete töötlemine on seaduslik, kuid sellised normid, mis näevad ette vastanduvate õiguste ja huvide kaalumise lõpliku tulemuse, ei ole enam suuniste ega kaalutlusõiguse teostamise täpsustused.²

Eelnevast tuleneb, et RRS-s kasutatav õigustatud huvi regulatsioon ja sisu ei lange üheselt kokku IKÜM art 6 lg 1 punktis f nimetatud õigustatud huvi tähendusega, kuivõrd RRS-i sätted seavad õigustatud huvile kitsendavaid tingimusi. See aga tekitab segadust ja ei taga piisaval tasemel kaitset andmesubjektidele.

Ettepanekud:

- 2.1. Lähtuda rahvastikuregistri andmetele juurdepääsude haldamisel õigustatud huvi sisustamisel eelkõige IKÜM art 6 lg 1 punktist f, hinnates igakordselt, kas isikuandmete töötleja õigustatud huvi töödelda andmesubjekti isikuandmeid kaalub üles andmesubjekti huvid või põhiõigused ja -vabadused, mille nimel isikuandmeid kaitstakse.
- 2.2. Viia RRS-s õigustatud huvi sätted (esmajoones § 46 lg 2 ja § 51 lg 3) kooskõlla IKÜM art 6 lg 1 punktiga f, eemaldades RRS-st õigustatud huvi kitsendavad tingimused.

3. Õigustatud huvile tuginemine

IKÜM art 6 lg 1 punkti f tähenduses saab õigustatud huvile tugineda see isik, kes soovib seda alust isikuandmete töötlemiseks kasutada ehk rahvastikuregistri puhul isik, kes soovib saada rahvastikuregistri isikuandmetele juurdepääsu. Korrektseks ei saa pidada olukorda, kus Siseministeerium hindab taotleja õigustatud huvi olemasolu, jättes eelnevalt taotlejalt küsimata, milles taotleja õigustatud huvi üldse seisneb. Selleks, et menetleja saaks õigustatud huvi olemasolu hinnata, peab taotleja sellele tuginema ja oma huvi olemasolu põhjendama. Samas aga ei ole infosüsteemi taotlusvormil antud küsimust sisaldavat välja ja taotlejal ei ole oma huvi võimalik kuskil eraldiseisvalt välja tuua ega põhjendada. Kuigi taotlusvormis küsitakse taotlejalt taotletavate andmete kasutamise eesmärki ja viisi, siis ei kata see täielikult õigustatud huvi põhjendatust ära. Andmete kasutamise eesmärk selgitab seda, milline on taotleja huvi andmeid saada, kuid jätab täielikult katmata selgituse, millised on andmesubjekti huvid ja õigused ning kuidas taotleja huvi need üles kaalub. Inspeksioonile saadetud vastuskirjas oli selgitatud, et menetleja küsib vajadusel taotlejalt seda, kuidas andmete töötlemine kaalub üles andmesubjekti õigused, kuid see pole jätkusuutlik lahendus, kuivõrd sõltub paljuski sellest, kas menetleja tuleb selle peale, et taotlejalt lisainfot küsida või mitte.

² EK liidetud kohtuasjad C-468/10 ja C-469/10, mis käsitlesid küll enne IKÜM-it kehtinud direktiivi 95/46/EÜ art 7 punkti f tõlgendamist, kuid antud sättes oli õigustatud huvi defineerinud IKÜM-iga samaväärselt. Lisaks käsitletakse IKÜM art 94 kohaselt viiteid kehtetuks tunnistatud direktiivile 95/46/EÜ viidetena IKÜM-ile.

Sellest tulenevalt leiab inspeksioon, et kui taotleja tugineb õigustatud huvile, siis peab selle huvi olemasolu põhjendama taotleja ise. Andmete juurdepääsuõiguse andmist menetlev isik ei saa ise mõelda juurde asjaolusid, mida taotluses kirjutas pole.

Ettekirjutus:

- 3.1.** Lisada rahvastikuregistri andmete juurdepääsu menetlemise infosüsteemis õigustatud huvi taotlusvormile väli, kus taotleja peab selgitama oma õigustatud huvi olemasolu, selle põhjendatust, andmesubjektide õiguseid ja huve ning seda, kuidas taotleja õigustatud huvi kaalub üles andmesubjekti(de) huvi(d). Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.03.2024.

4. Avaliku ülesande täitmine rahvastikuregistri andmete juurdepääsu alusena

Rahvastikuregistri andmete juurdepääsu õigus on ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel või füüsilisel isikul avaliku ülesande täitmiseks (RRS § 44 punkt 2). Tegemist on Siseministeriumi kirjeldusel alusega, mille korral on avalik ülesanne antud õigusaktiga täitmiseks vastavale asutusele või isikule, kusjuures kui avalik ülesanne antakse üle mõnele eraõiguslikule isikule täitmiseks, siis on sellele omad nõuded, näiteks võib avaliku ülesande täitmine olla üle antud halduslepinguga.

Inspeksioon peab problemaatiliseks olukorda, kus andmete juurdepääsu taotlemise menetlemisel kasutatakse segamini avaliku ülesande täitmise ja õigustatud huvi aluseid. Siseministeriumi vastuskirjast ilmnas, et kui kolmas isik taotleb rahvastikuregistri andmete juurdepääsu avaliku ülesande täitjale teenuse osutamise lepingu alusel, siis ei looda andmete juurdepääsu mitte avaliku ülesande täitmise, vaid taotleja õigustatud huvi alusel. Näiteks on Siseministeriumi hinnangul õigustatud huviga tegemist olukorras, kus andmete ligipääsu taotlejaks on uuringut läbiviiv eraõiguslik juriidiline isik, kes teeb seda teenuse osutamise lepingu alusel ülikooli kui avalik-õigusliku asutuse heaks.

Isikuandmete töötlemise kontekstis tuleb silmas pidada, et kui vastutav töötaja kasutab enda nimel isikuandmete töötlemiseks volitatud töötajat, siis toimub isikuandmete töötlemine vastutava töötaja nimel ja tema seatud eesmärkidel (IKÜM art 28). See tähendab seda, et kui vastutav töötaja soovib isikuandmeid töödelda avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks (IKÜM art 6 lg 1 punkt e ja RRS § 44 punkt 2), siis volitatud töötaja ei saa sellest õiguslikust alusest kõrvale kalduda. Volitatud töötaja peab IKÜM art 28 lg 3 punkti a järgi juhinduma vastutava töötaja dokumenteeritud juhistest, sh ka töötlemisele kohalduvast õiguslikust alusest. Kui volitatud töötaja kalduks kõrvale vastutava töötaja juhistest ja määraks ise, millisel õiguslikul alusel ja mis eesmärgil ta isikuandmeid kavatses töödelda, muutub volitatud töötaja IKÜM art 28 lg 10 alusel ise vastutavaks töötajaks. Sellist kõrvalekallet, kus volitatud töötajale kohaldub isikuandmete töötlemiseks muu kui vastutava töötaja poolt ette antud õiguslik alus ja eesmärk, ei saa ette näha ka siseriikliku õigusega.

Eelneva näite puhul, kus eraõiguslik juriidiline isik viib avalik-õigusliku ülikooliga sõlmitud teenuse osutamise lepingu alusel läbi uuringu, on isikuandmete töötlemise kontekstis tegemist tõenäoliselt vastutava-volitatud töötaja suhtega. Teaduse edendamise, mille hulka kuulub ka teadusuuringute läbiviimine, on teadusasutuse (vastutava töötaja) avalikes huvides olevaks ülesandeks ja nii peaks eelkõige ka antud tegevuse jaoks andmete taotlemise aluseks olema avaliku ülesande täitmine, sõltumata sellest, et uuringu läbiviimisel kasutatakse volitatud töötajat. Volitatud töötaja ei saa vastutava töötaja juhistest kõrvale kalduda ega asuda isikuandmeid töötlemisele oma õigustatud huvi alusel.

Täiendavalt tuleb arvesse võtta seda, et isikuandmete töötlemise alusena ei saa kohaldada õigustatud huvi, kui isikuandmeid töötleb avaliku sektori asutus oma ülesannete täitmisel (IKÜM art 6 lg 1) ja seda ka juhul, kui avalik sektor kasutab isikuandmete töötlemiseks volitatud

töötlejat. IKÜMi põhjenduspunktis 47 on täpsustatud, et avaliku sektori asutuste jaoks peab isikuandmete töötlemise õigusliku aluse kehtestama seadusandja õigusaktiga.

Eelnevast tulenevalt on isikuandmete töötlemisel (sh rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamisel) oluline eristada, kas isikuandmeid töödeldakse avaliku ülesande täitmiseks või õigustatud huvi alusel. Lubatav ei ole nende aluste üheaegne kasutamine või vastutava-volitatud suhte puhul vastutatava töötleja antud juhustest kõrvale kaldumine. Nii olekski kõige selgem lahendus see, kui rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu taotleb ja saab uuringute läbiviimise kontekstis eelkõige töö tellijana ja vastutava töötlejana avaliku ülesande täitja ise, kellele konkreetne ülesanne seadusest tulenevalt ettenähtud on. Selliselt jäävad ära segadust tekitavad olukorrad, kus andmeid on vaja justkui avaliku ülesande täitmiseks, kuid tegelikkuses hakatakse hindama hoopis taotleja õigustatud huvi esinemist.

Kui aga siiski lubada rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu taotlemist kolmandale isikule volitatud töötlejana avaliku ülesande täitja nimel, siis tuleks selles protsessis juurde tekitada täiendavad kontrollimehhanismid, et veenduda, kas avaliku ülesande täitja on volitatud töötlejale selleks kirjalikud juhised andnud. Näiteks võib luua meetmed, kus avaliku ülesande täitja peab samuti infosüsteemis andma kinnituse taotluse õigsusest või peab vastutava ja volitatud töötleja kokkulepe lisaks taotluses esitatud lepingule leiduma ka avaliku ülesande täitja avalikust dokumendiregistrist või muust avalikust veebikeskkonnast (riigihangete registrist).

Inspeksioon märgib veel, et kui rahvastikuregistri andmetele soovib juurdepääsu avaliku ülesande täitja, siis peaks ka sellisel juhul taotleja põhjendama taotluses oma konkreetset avalikku ülesannet, sh seda, millisest konkreetsest seadusesättest tuleb avaliku ülesande täitjale isikuandmete saamise õiguslik alus ja millisel eesmärgil, mis ülesande täitmiseks rahvastikuregistrist isikuandmeid taotletakse.

Ettekirjutused:

- 4.1.** Luua kord, mille kohaselt peab rahvastikuregistrist andmetele juurdepääsu taotlema eelkõige isikuandmete vastutava töötlejana avaliku ülesande täitja. Kui lubada siiski andmetele juurdepääsu taotlemist ka volitatud töötlejale avaliku ülesande täitjaga sõlmitud teenuse osutamise lepingu alusel, siis võtta seejuures kasutusele täiendavad meetmed, et veenduda vastutava töötleja antud juhustes, näiteks avaliku ülesande täitjalt infosüsteemis kinnituse küsimine või lisaks kokkulepetele/lepingule volitatud töötlejaga sõlmitud konkreetse dokumendiviite olemasolu nõudmine avalikus dokumendiregistris. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.03.2024.
- 4.2.** Lähtuda rahvastikuregistri andmetele juurdepääsude võimaldamisel vastutava ja volitatud töötleja suhte puhul vastutavale töötlejale kohalduvast õiguslikust alusest. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.02.2024.
- 4.3.** Lisada rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu menetlemise infosüsteemis avaliku ülesande täitmise taotlusvormile väli, kus taotleja peab välja tooma õigusaktist tuleneva konkreetse avaliku ülesande, mille täitmiseks ta isikuandmeid soovib saada. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.03.2024.

5. Andmetele juurdepääsu hindamisel uuringuga seotud teabe küsimine

Uuringu eesmärgil rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu taotlejalt ei küsita infosüsteemi taotlusvormis uuringuga seotud teavet. Teisalt on uuringute läbiviimisele seotud täiendavad eeldused, mille täidetust tuleb kontrollida.

Esmajoones on uuringu eesmärgi puhul oluline veenduda, millisel õiguslikul alusel kavatsetakse uuringut läbi viia. Eristada tuleb seega rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu andmise ja uuringu läbiviimise õiguslike aluste olemasolu. Asjaolu, et taotlejal on õiguslik alus rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu saamiseks, ei tähenda automaatselt, et õiguslik alus on

olemas ka uuringu läbiviimiseks. Kui uuringus isikuandmete töötlemiseks puudub õiguslik alus, siis langeb ära ka rahvastikuregistrist andmete saamise vajadus.

Täiendavalt on uuringu läbiviimise eelduseks eetikakomitee või Andmekaitse Inspektsiooni kooskõlastuse olemasolu, kui teadusuuringus töödeldakse eriliiki isikuandmeid (isikuandmete kaitse seaduse § 6 lg 4). Samamoodi peab uuringu läbiviijal olema Andmekaitse Inspektsiooni kooskõlastus poliitika kujundamise eesmärgil tehtava uuringu puhul (isikuandmete kaitse seaduse § 6 lg 5). Siseministeriumi vastuse kohaselt eetikakomitee loa olemasolu taotlejalt küsitakse, kui rahvastikuregistrist küsitakse juurdepääsu eriliiki andmetele, kuid sarnaselt võiks seda küsida ka juhul, kui eriliiki andmeid kavatakse töödelda uuringus endas (eeldab kavandatava uuringu plaani või sisuga tutvumist). Kui uuringu läbiviimiseks puudub eetikakomitee või inspektsiooni kooskõlastus, siis on jäetud järgimata seadusega esitatud nõuded ja taotleja ei peaks rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu saama.

Siseministeriumi selgitustest on ilmnenu, et taotlejalt täiendava info küsimise kohustus lasub taotluse menetlejal. Uuringu õigusliku aluse olemasolu või vajalike kooskõlastuste olemasolu küsimine ei peaks aga jääma menetleja igakordseks omaalgatuslikuks ülesandeks, vaid selleks, et tagada iga taotlusega ühetaolise ja tervikliku info esitamine, peaks sellist teavet küsima taotlejalt juba taotluse täitmise etapis vastavate taotlusvormil sisalduvate väljade abil. Kogu vajaliku teabe korrigeerimine lihtsustab ka taotluse menetleja tööd ja võimaldab keskenduda korrigeerimisele taotluse aluseks olevatele asjaoludele.

Ettekirjutus:

5.1. Täiendada rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu menetlemise infosüsteemis taotlusvormi järgnevalt:

5.1.1. lisada uuringu eesmärki ja õiguslikku alust küsivad väljad,

5.1.2. lisada väljad selle kohta, kas olemas on uuringus eriliiki isikuandmete töötlemisel eetikakomitee ja/või Andmekaitse Inspektsiooni kooskõlastus ning poliitikakujundamise eesmärgil tehtava uuringu puhul Andmekaitse Inspektsiooni kooskõlastus;

5.1.3. küsida eelnevas punktis nimetatud kooskõlastuste lisamist failina.

Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.03.2024.

6. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsupiirangu kehtestamine

Kui andmeid soovatakse rahvastikuregistrist saada uuringute või reklaami eesmärgil, näeb RRS § 57 lg 1 ette oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele juurdepääsupiirangu seadmise võimaluse. Siseministeriumi selgitustest nähtus, et kui isik on kehtestanud neile andmetele juurdepääsupiirangu, siis õigustatud huvi alusel ei väljastata andmesubjekti elu- ja viibimiskoha andmeid uuringuteks ja reklaamiks. Piirang ei kehti, kui andmeid soovatakse saada avaliku ülesande täitmiseks (RRS § 57 lg 3). Välja oli aga toodud ka see, et uuringute puhul ei ole lisa-aadressi ja kontaktandmete väljastamine uuringute eesmärgil lubatud, välja arvatud juhul, kui õigustatud huvi aluseks on teenuse osutamine avaliku ülesande täitjale (RRS § 51 lg 5 p 4, RRS § 58 lg 3 p 2).

Inspektsiooni hinnangul on juurdepääsupiirangu sõnavalik RRS kontekstis ebaõnnestunud, kuivõrd tegemist on avaliku teabe seaduse keskse terminiga – andmed, mis pole seaduse alusel mõeldud olema avalikud, on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks ja sellistele andmetele tuleb kehtestada juurdepääsupiirang. RRS ja isikuandmete kaitse vaatest tuleks juurdepääsupiirangut pidada pigem andmesubjektile antavaks täiendavaks kaitsemeetmeks. Nii võiks selle sobilikum nimetus olla näiteks andmete väljastamise keeld.

IKÜM art 5 lg 1 punkt a näeb ette, et isikuandmete töötlemine peab olema andmesubjektile läbipaistev. Läbipaistvuse põhimõtte eeldab, et isikuandmete töötlemiseks seotud teave ja

sõnumid on lihtsalt kättesaadavad, arusaadavad ning selgelt ja lihtsalt sõnastatud (IKÜM põhjenduspunkt 39). Avaliku ülesande täitmise ja õigustatud huvi piiritlemise ja sellest tulenev läbipaistvuse küsimus tõstatub ka juurdepääsupiirangute puhul.

IKÜM põhjenduspunkti 47 kohaselt tuleb õigustatud huvi olemasolu hoolikalt hinnata, sealhulgas seda, kas andmesubjekt võib andmete kogumise ajal ja kontekstis mõistlikkuse piires eeldada, et isikuandmeid võidakse sellel otstarbel töödelda. Kui inimene on seadnud oma isikuandmetele juurdepääsupiirangu, siis sellest olenemata võib mõistlikult eeldada, et riik avaliku ülesande täitmisel võib rahvastikuregistris olevaid andmeid oma ülesande täitmiseks kasutada. Ettenähtav võiks olla ka see, kui avaliku ülesande täitja kasutab näiteks seadusest tuleneva uuringute läbiviimise ülesande täitmiseks volitatud töötlejat ja selle jaoks luuakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääs volitatud töötlejale avaliku ülesande täitjaga sõlmitud teenuse osutamise (ja vastutatud-volitatud töötleja) lepingu alusel. Inspeksioon ei pea aga aktsepteeritavaks ega ettenähtavaks olukorda, kus andmesubjektide kontaktandmetele juurdepääsu soovib avaliku ülesande täitja teenuse osutamise lepingu alusel, kuid samas hakatakse sel puhul hindama teenuse osutaja õigustatud huvi (RRS § 58 lg 3 p 2). Avaliku ülesande täitmist ja õigustatud huvi isikuandmete töötlemise ja juurdepääsupiirangute kehtivuse hindamisel ei tohi üheaegselt kasutada (vt ka 4. punkti).

Segadust tekitav ja läbipaistmatu on rahvastikuregistris (rahvastikuregister.ee) andmetele juurdepääsu piiramise lehel inimesele kuvatav järgnev selgitus: „*Juurdepääsupiiranguga on isikul võimalus piirata rahvastikuregistrisse kantud elu- ja viibimiskoha aadresside väljastamist eraettevõtetele reklaami saatmiseks või uuringutes osalemiseks. /.../ Piirangut saab seada isikutele ja väljastamise eesmärkidele (reklaam ja/või uuring) ning tähtajatult või määrates lõpukuupäeva. /.../*“. Selgituses ei viidata kuidagi sellele, et sõltumata juurdepääsupiirangu seadmisest väljastatakse inimese andmed õigustatud huvi alusel avaliku ülesande täitjale teenuse osutamise lepingu alusel ehk mh ka eraõiguslikule juriidilisele isikule. See on läbipaistmatu ja eksitav, kuivõrd juurdepääsupiirangut seades tekib inimesel kaldkirjas olevat kirja lugedes vastupidine arusaam.

Sellest tulenevalt tuleks üheselt, võttes mh arvesse eespool kirjeldatud õigustatud huvi ja avaliku ülesande täitmise piiritlemise nüansse, tagada juurdepääsupiirangute läbipaistvus ja selgus. Juurdepääsupiirangu seadmise võimalus RRS § 57 lg 1 kehtivas tähenduses ei ole läbipaistev, pole selge, mis see tegelikult on ja mille kaitseks see mõeldud on. Lubatavad ei saa olla sellised võimalused, kus mingid ligipääsud eraõiguslikele isikutele õigustatud huvi alusel siiski jäävad, sõltumata sellest, et inimene on oma kontaktandmetele uuringute eesmärgil juurdepääsu piiranud. Kui andmesubjektile on antud kontroll oma andmete kasutamise üle, siis ei tohi see olla näilik. RRS-s olev juurdepääsupiirangu regulatsioon ja sellest lähtuvad selgitused rahvastikuregistri lehel tuleb viia vastavusse IKÜM-iga.

Ettekirjutus:

- 6.1.** Kuni RRS-i regulatsioonis ei ole tehtud muudatusi, lisada e-rahvastikuregistri iseteenindusportaal (rahvastikuregister.ee) juurdepääsupiirangute haldamise lehele läbipaistvad ja arusaadavad selgitused juurdepääsupiirangute kehtivuse kohta, sh tuua välja selgitused, millal juurdepääsupiirang ei kehti. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg: 01.02.2024.

Ettepanek:

- 6.2.** Muuta RRS-s juurdepääsupiirangute regulatsiooni, et tagatud oleks läbipaistvus ja et oleks üheselt eristatav rahvastikuregistri andmete juurdepääsude piiramisel piirangute kehtivus avaliku ülesande täitjale (sh teenuse osutamise lepingu alusel) ja õigustatud huvi alusel andmetele juurdepääsu soovijatele.

7. Isikuandmete töötlemise läbipaistvus rahvastikuregistri andmetele juurdepääsude andmisel

Eelmise punktiga seondub laiem läbipaistvuse küsimus rahvastikuregistrist andmetele juurdepääsu andmisel. IKÜM art 12 lg 1 kohaselt peab vastutav töötleja võtma asjakohaseid meetmeid, et esitada andmesubjektile tema isikuandmete töötlemisega seotud asjakohane teave kokkuvõtlikult, selgelt, arusaadavalt ning lihtsasti kättesaadavas vormis. Käesoleval juhul ei ole aga andmesubjektile kuidagi teada ega ettenähtav, et tema andmeid rahvastikuregistrist kellelegi uuringute eesmärgil väljastatakse, kuivõrd sellest ei jää kuskile maha märget. Sellega on raskendatud andmesubjekti isikuandmete töötlemisega seotud õiguste – andmesubjekti õigus tutvuda andmetega (IKÜM art 15), andmete parandamise õiguse (IKÜM art 16), isikuandmete töötlemise piiramise (IKÜM art 18) ja vastuväite esitamise õiguse (IKÜM art 21) – realiseerimine.

Vajalik on luua andmesubjektidele võimalused oma isikuandmete töötlemisega seotud õiguste realiseerimiseks. Selle eelduseks on teadmine, et andmesubjekti isikuandmeid on töödeldud. Nii on avalikule sektorile isikuandmete töötlemisega seotud teabe edastamiseks loodud eelkõige võimalus kasutada andmejälgijat. Kuigi Siseministeeriumi selgitustest nähtus, et viimase kuue kuu isikuandmete töötlemise infot saab isik näha andmejälgija teenuses, siis vähemalt inspeksioonile teadaolevalt uuringute kontekstis väljastatud andmete puhul sellist jälge andmejälgijasse ei jää.

Ettepanek:

- 7.1.** Võtta uuringute kontekstis kasutusele andmejälgija teenus rahvastikuregistri andmetele juurdepääsude haldamisel, et andmesubjektidel oleks selle kaudu võimalik tutvuda, kellele, millal, miks on andmetele juurdepääs antud.

8. Andmetele juurdepääsu andmise otsuste avalikustamine

RRS § 50 lg 1 kohaselt otsustatakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamine haldusaktiga. RRS § 7 järgi ei pea haldusorgan registreerima asutuse dokumendiregistris RRS-s ettenähtud haldusmenetluse käigus saadud või loodud dokumenti, mis on registreeritud rahvastikuregistris. Seletuskirja kohaselt on antud sätte eesmärk vältida topelt dokumendihaldust – kui menetlusdokument on registreeritud juba rahvastikuregistri menetlustarkvara vahendusel, ei ole asutuse dokumendihaldussüsteemis vaja vastavat dokumenti enam registreerida.³

Inspeksioonil ei õnnestunud infosüsteemist ega Siseministeeriumi dokumendiregistrist leida haldusakte, millega otsustatakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamine või selle lõpetamine. Infosüsteemis otsingu teostamine eeldab sisse logimist isikut autentival viisil. Isegi kui infosüsteemi sisse logida, siis rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu andmise või lõpetamise hiljutisi haldusakte ei ole võimalik leida, kuivõrd otsingu tulemusena kuvatakse üksikuid haldusakte peamiselt aastast 2021. Juhul kui haldusaktid peaksid siiski infosüsteemis leitavad olema, siis inimese autentimise nõudmine ja otsingutulemuste kuvamine viisil, kus ei ole võimalik filtreerida ega leida kõige värskemaid haldusakte, teeb vastava teabega tutvumise keeruliseks.

RRS § 7 mõttest ilmneb, et topelt dokumendihaldust pidama ei pea, kuid selle sätte mõte ei peaks olema see, et ühtegi haldusakti seoses rahvastikuregistri tegevusega ei avalikustata. Haldusaktid peaksid avaliku teabe seaduse tähenduses olema avalik teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Avalikule teabele võib küll juurdepääsu seaduses sätestatud korras piirata, samuti on mõistetav

³ Rahvastikuregistri seadus 382 SE seletuskiri, lk 9, leitav

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/rahvastikuregistri-seadus>.

topelt dokumendihalduse süsteemi vältimise soov, kuid see ei peaks tähendama, et selliste haldusaktide olemasolu üldse ei avalikustada. Avalik teave on mõeldud teenima ühiskonna huve ja selleks peab inimestel olema võimalik tutvuda asutuse tegevusega mh ka dokumendiregistri vahendusel. Nii ei ole asjakohane infosüsteemis otsingu tegemisel inimese autentimise nõudmine. Haldusaktide avalikustamine, otsingu teostamine ja selle tulemuste kuvamine peab muutuma selliseks, et võimalik oleks läbipaistval ja mõistlikul viisil saada aimu avaliku asutuse tegevusest.

Ettepanek:

- 8.1.** Tagada lihtne ja läbipaistev viis rahvastikuregistri andmetele juurdepääsude andmise ja sulgemisega seotud haldusaktide leidmiseks ja tutvumiseks. Eemaldada rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu menetlemise infosüsteemist otsingu teostamise eeldusena sisselogimise nõudmine ja teha kõik rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuga seotud haldusaktid lihtsasti leitavaks. Alternatiivselt avalikustada haldusaktid asutuse dokumendiregistris.

Kokkuvõte

Andmekaitse Inspeksioon on järelevalve tulemusel teinud Siseministeriumile rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu korra muutmiseks soovituslikud ettepanekud ja täimiseks kohustuslikud ettekirjutused.

Siseministeriumil anda Andmekaitse Inspeksioonile tagasiside

- hiljemalt 11.12.2023 selle kohta, kas ja kuidas planeeritakse inspeksiooni tehtud ettekirjutused täita;
- ettekirjutuste täitmise kohta koos täitmist tõendavate ja kirjeldavate dokumentidega (väljatöötatud korrad, uuendatud taotlusvormid, suletud juurdepääsude arv jm) ettekirjutuses nimetatud tähtaja järel viie tööpäeva jooksul.

Haldusmenetluse seaduse § 40 lõike 1 kohaselt on Teil õigus esitada Andmekaitse Inspeksioonile asja kohta ka oma arvamus ja vastuväited.

Kui riigiasutusest isikuandmete töötleja ei täida Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutusi, pöördub inspeksioon isikuandmete kaitse seaduse § 59 lg 3 alusel protestiga halduskohtusse.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor