



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Läbipaistvuse ja teavitamiskohustuse täitmise seire kohalikes omavalitsustes: tulemused ja peamised tähelepanekud

Euroopa Andmekaitseinspektsiooni algatas 2026. aastal liikmesriikides ühistegevuse, mille eesmärk on saada ülevaade, kuidas vastutavad töötlejad täidavad isikuandmete töötlemisel läbipaistvusnõudeid ning andmetöötlustest mõjutatud inimeste (andmesubjektide) teavitamise kohustust. Ühistegevuses osales ka Andmekaitse Inspektsioon (AKI), viies läbi kohalike omavalitsuste seas seire.¹

Seire eesmärk oli saada ülevaade

- kuidas kohalikud omavalitsused teavitavad sotsiaalhoolekandelse abi saamiseks pöördunud täisealisi inimesi nende isikuandmete töötlemisest ning
- millist teavet omavalitsused abivajaduse väljaselgitamise käigus inimestele annavad.

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 15 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne selgitada välja tema poole abi saamiseks pöördunud isiku abivajadus ning sellele vastav abi ulatus. Abivajaduse hindamisel lähtutakse terviklikust lähenemisest ning arvesse võetakse abi saamiseks pöördunud inimese toimetulekut ja tema ühiskonnaelus osalemist mõjutavaid tegureid. Abivajaduse väljaselgitamine tähendab samal ajal abi saamiseks pöördunud inimese isikuandmete töötlemist: inimeselt tema toimetuleku kohta andmete kogumist, registritesse ja kolmandatele isikutele päringute tegemist jmt.

Seire hõlmas üksnes sotsiaalhoolekandelse abivajaduse väljaselgitamise etapis toimuvat täisealiste abi saamiseks pöördunud inimeste isikuandmete töötlemist. Seire ei hõlmanud abi osutamise etapis, sealhulgas konkreetse sotsiaalteenuse osutamise käigus toimuvat isikuandmete töötlemist. Samuti ei hõlmanud seire lastekaitseseaduse alusel laste abivajaduse hindamist ega sellega seotud isikuandmete töötlemist.

Kõikidele omavalitsustele saadeti küsimustik, millele vastamine oli vabatahtlik. Vastuseid laekus 53 kohalikul omavalitsuselt 78-st, mistõttu kujunes vastamismääraks 68%.

1. Läbipaistvuse põhimõtte ja teavitamiskohustus

Isikuandmete kaitse peamised nõuded on kehtestatud isikuandmete kaitse üldmääruses (IKÜM). Selle artiklis 5 on nimetatud kõik olulisemad põhimõtted, mida tuleb isikuandmete töötlemisel järgida. Üks nendest on läbipaistvuse põhimõtte (IKÜM artikkel 5 lõike 1 punkt a).

Läbipaistvuse põhimõtte kohaselt peab isikuandmete töötlemine olema inimesele arusaadav, selge ja jälgitav. Läbipaistva andmetöötluste eesmärk on võimaldada inimesel teostada teadlikku kontrolli oma isikuandmete üle. Ühtlasi aitab läbipaistev andmetöötlus tekitada inimeses

¹ Vt täpsemalt <https://www.aki.ee/uudised/eakn-alustab-koordineeritud-jarelevalvetegevust-labipaistvuse-ja-teavitamiskohustuste-ule>. Seire läbiviimise periood oli mai–juuni 2026, kokkuvõtte on koostatud septembris 2026.

usalduse andmetöötleva ja tema tegevuse suhtes.² Üldmääruse järgi tuleb läbipaistvuse põhimõtte täitmiseks:

- 1) teavitada inimest sellest, kuidas ja miks tema isikuandmeid töödeldakse;
- 2) selgitada, millised õigused inimesel seoses oma isikuandmetega on;
- 3) aidata inimest nende õiguste kasutamisel, näiteks vastata tema päringutele ja teha õiguste kasutamine võimalikult lihtsaks.³

Läbipaistvuse põhimõtte täitmisel tuleb eristada andmetöötleva kohustusi. Üldised läbipaistvuse ja selle teostamisega seotud nõuded on sätestatud IKÜM artiklis 12. Isikuandmete teave peab olema kokkuvõtlik, selge, arusaadav ja lihtsasti kättesaadav; tuleb kasutada selget ja lihtsat keelt; ning üldjuhul tuleb teave esitada tasuta (artikli 12 lõige 5).

- 1) Vastavalt artiklitele 13 ja 14 peab andmetöötleva võtma aktiivselt meetmeid, et teavitada inimesi nende isikuandmete töötlemisest (koostama ja lisama veebilehele andmekaitsetingimused). Andmetöötleva peab andmesubjektile (kliendile, töötajale jt) andma selget ja ammendavat teavet selle kohta, kes, miks, mille alusel isikuandmeid töötleb, kui kaua säilitab jne, ning millised on inimese õigused. Tavaliselt esitatakse see teave andmekaitsetingimustes või näiteks eraldi teavituslehel. Andmekaitsetingimustes peab olema kirjeldatud andmetöötleva seadusega seonduv
 - a. kui isikuandmed kogutakse inimeselt endalt, näiteks kui inimesel endal palutakse esitada andmetöötlevale mingid andmed (IKÜM artikkel 13);
 - b. kui isikuandmeid kogutakse või saadakse mujalt, näiteks andmekogudest või kolmandatele isikutele tehtud päringute vastustena (IKÜM artikkel 14).
- 2) Vastavalt artiklile 15 peab andmetöötleva võimaldama inimesel tutvuda tema kohta käivate andmetega ja saada töödeldud isikuandmetest koopia. Selle kohustuse täitmine eeldab andmesubjekti taotlust (pöördumist, millega inimene küsib oma isikuandmete töötlemise teavet), millele andmetöötleva on üldjuhul kohustatud kuu aja jooksul vastama.

Nii läbipaistvuse, teavitamiskohustuse kui ka nendega seotud võimalike erandite kohta saab täpsemalt lugeda [isikuandmete töötleva üldjuhendi 10. peatükist "Läbipaistvus"](#) ja [läbipaistvuse suunistest](#). Samuti leiab abistavat teavet AKI kodulehelt <https://www.aki.ee/isikuandmed/andmetootlejale/inimese-oiguste-tagamine>.

2. Peamised tähelepanekud

Seire tulemuste põhjal koondati peamised tähelepanekud. Nende eesmärk on toetada kohalikke omavalitsusi isikuandmete töötlemise läbipaistvuse suurendamisel ja teavitamiskohustuse täitmisel. Seire tulemused küsimuste kaupa on esitatud järgmises peatükis.

2.1. Teavitamiskohustuse mõistmine

- ✓ Paremat eristamist vajab IKÜM artiklites 13 ja 14 sätestatud teavitamiskohustuse täitmine ning artiklis 15 sätestatud inimese õiguse tagamine saada taotluse alusel juurdepääs teda puudutavatele isikuandmetele.
 - Teavitamiskohustus (artiklid 13–14) tähendab andmetöötleva kohustust anda inimestele teavet nende isikuandmete töötlemisest **andmetöötleva enda algatusel**. Inimene ei pea selle teabe saamiseks esitama omavalitsusele eraldi taotlust. Teavitamiskohustust võib

² Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühma suunised määruse 2016/679 kohase läbipaistvuse kohta. Vastu võetud 29. novembril 2017. Viimati muudetud ja muudatused vastu võetud 11. aprillil 2018, p 2. – leitav https://www.edpb.europa.eu/documents/guideline/transparency_et.

³ Artikli 29 alusel asutatud töörühma läbipaistvuse suunised, p 1.

täita näiteks omavalitsuse veebilehel avaldatud andmekaitsetingimuste, eraldi teabelehe, nende või hoopiski muude lahenduste kombinatsiooni kaudu.

- Andmesubjekti õigus tutvuda oma isikuandmetega (artikkel 15) tähendab olukorda, kus **inimene pöördub ise** sooviga saada teavet oma andmete töötlemise kohta.
- ✓ Vajalik on teadvustada, milles teavitamiskohustus seisneb ning hinnata, kas omavalitsuste lahendused/tegevused vastavad sellele.
 - Mitmed omavalitsused märkisid, et nad ei anna inimestele eraldi teavet isikuandmete töötlemise kohta, kuid samal ajal selgitasid, et vastav teave on avaldatud omavalitsuse veebilehel või seda antakse inimesele abivajaduse väljaselgitamise käigus. See viitab, et teavitamiskohustust tegelikkuses täidetakse (sest veebilehel andmekaitsetingimuste avaldamine on teavitamiskohustusele vastav tegevus), kuid seda tegevust ei seostata alati IKÜM artiklitest 13 ja 14 tuleneva kohustuse täitmisega.
 - Vähemalt viis omavalitsust märkis, et isikuandmete töötlemise teave on leitav inimese jaoks sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrist (STAR) ja dokumendihaldussüsteemist Amphora. Samas teadaolevalt on tegemist omavalitsuste töökeskkondadega, kuhu inimesel ligipääsu ei ole ja mille veebilehtedel ei ole ka eraldi sotsiaalhoolekandelse abivajaduse andmetöötluste teavet avaldatud. Need seire vastused võivad samuti viidata erinevale arusaamale sellest, mida tähendab inimesele teabe kättesaadavaks tegemine, või seires esitatud küsimuse vääritlemisel.
- ✓ Teavitamiskohustuse täitmine ei eelda keerukat ega formaalset õiguskeelt. Mõne omavalitsuse vastusest nähtus, et inimesele ei anta isikuandmete töötlemise kohta „ametlikku“ või „formaalset“ teavet, seega justkui teavitamiskohustust ei täideta. Samas üldmäärus ei nõuagi, et andmetöötlust tuleks selgitada õiguslikult keerukas või formaalses sõnastuses. Vastupidi, teave peab olema kokkuvõtlik, selge, läbipaistev ja lihtsasti mõistetav.
- ✓ Infosüsteemis andmete vaatamine ja päringute tegemine on isikuandmete töötlemine, mille kohta tuleb teave esitada.
 - Ühes omavalitsuse vastuses märgiti, et omavalitsus „ei kogu andmeid“, sest päringud jäävad STAR-i. See viitab võimalikule eksiarusaamale isikuandmete töötlemise tähendusest. Isikuandmete kogumine ja töötlemine ei tähenda üksnes seda, et inimene ise esitab omavalitsusele oma isikuandmed paberil, e-kirjaga või taotlusvormil. Isikuandmete töötlemine hõlmab ka omavalitsuse poolt mõnes infosüsteemis või andmekogus andmete vaatamist, otsimist, päringute tegemist, kasutamist, edastamist ja säilitamist.
 - Kui omavalitsuse töötaja teeb inimese abivajaduse väljaselgitamiseks STAR-is või muus infosüsteemis päringuid ning vaatab või kasutab sealt saadud andmeid, on tegemist isikuandmete töötlemisega. Asjaolu, et andmed asuvad riiklikus infosüsteemis või päringu tulemusi ei salvestata eraldi omavalitsuse enda süsteemi, ei tähenda, et omavalitsus andmeid ei töötle ja et sellise andmetöötluste kohta teavet ei tuleks anda.

2.2. Teavitamiskohustuse täitmine

- ✓ Isikuandmete töötlemise teabe avaldamine omavalitsuse veebilehel andmekaitsetingimustena on sobiv viis teavitamiskohustuse täitmiseks. Sellisel juhul tuleb veenduda, et:
 - teave hõlmaks ka sotsiaalhoolekandelse abivajaduse väljaselgitamisega seotud isikuandmete töötlemist;
 - teave ei oleks liiga üldine ega jäta konkreetset andmetöötlust käsitlemata;
 - inimese tähelepanu juhitaks sellele, kust vajalik teave on leitav;
 - teave oleks veebilehelt kergesti leitav, ajakohane ja arusaadav;
 - teave sisaldaks kõiki IKÜM artiklis 13 või 14 nõutud andmeid.

- ✓ Veidi üle poole omavalitsustest märkis, et kogu isikuandmete töötlemisega seotud teave on inimesele kättesaadav ühest kohast, peamiselt omavalitsuse veebilehel. 22 omavalitsust ehk 42% vastas, et kogu teave ei ole ühest kohast kättesaadav.
 - IKÜM ei nõua, et kogu teave oleks esitatud ühes dokumendis või ühes asukohas. Teave peab siiski olema inimese jaoks terviklikult ja kergesti kättesaadav. Kui see paikneb eri kohtades, tuleb teabeallikad omavahel selgelt siduda ning juhatada inimene kogu vajaliku teabeni.
 - Teabe kättesaadavus ei tohiks sõltuda inimese oskusest esitada omavalitsusele eraldi taotlus või pöördumine. Omavalitsus peab tegema teabe omal algatusel kättesaadavaks.
- ✓ Hea praktika, mis osade omavalitsuste vastustest peegeldus, on see, kui inimesele antakse tema isikuandmete töötlemise teave nii isikuandmete kogumise ajal kui ka hiljem tema esitatud taotlusele tagasiside andmisel. Positiivne praktika on ka see, kus juba inimese poolt omavalitsusele esitataval taotluse vormil on kirjalik teavitust, et taotluse menetlemisel töödeldakse inimese isikuandmeid ja võidakse koguda täiendavaid andmeid.
- ✓ Üks võimalus on esitada inimesele isikuandmete töötlemise teave etapiviisiliselt või mitmekihiliselt, mis tähendab, et inimesele esitatakse kõigepealt lühidalt kõige olulisem teave isikuandmete töötlemise kohta ning antakse võimalus tutvuda täiendava ja üksikasjalikumaga teabega näiteks veebilehel või eraldi abivajaduse väljaselgitamist puudutavates andmekaitsetingimustes. Nii ei koormata inimest korraga suure hulga teabega.
 - Etapiviisiline või mitmekihiline teavitamine ei ole omavalitsustes laialt kasutusel (sellele viitas 14 omavalitsust).
 - Isegi nende omavalitsuste puhul, kes vastasid, et nad annavad andmetöötlemise teavet etapiviisiliselt või mitmekihiliselt, võib täpsustavatest vastustest mõista, et etapiviisilisest/mitmekihilisest teabe andmisest on erinev arusaam. Mõnel juhul samastati see menetluse käigus täiendavate andmete küsimise, inimese küsimustele vastamise või teabe andmisega üksnes vajaduse korral.
- ✓ Inimesele esitatava teabe muutmiseks lihtsamini hoomatavaks võib kasutada standardiseeritud ikoone või muid visuaalseid sümboleid. Seires märkis 52 omavalitsust 53-st, et nad ei kasuta isikuandmete töötlemise teabes ikoone.
 - Icoonide kasutamine ei ole kohustuslik. Neid võib kasutada teksti täiendava abivahendina. Kasutatavad sümboolid peavad olema selged, üheselt mõistetavad ja kooskõlas nende juures esitatud tekstiga.
- ✓ Isikuandmete töötlemise teave peab olema inimese jaoks arusaadav ja arvestama sihtrühmaga. Isikuandmete töötlemise teabe kohandamist haavatavate sihtrühmade vajadustele kirjeldas 19 omavalitsust ehk 36% vastanutest.
 - Teavet kohandatakse enamasti juhtumipõhiselt ametniku ja inimese vahelise suhtluse käigus. Vähem kirjeldati ette planeeritud ja püsivalt kasutatavaid lahendusi, mis tagaksid andmekaitseteabe ligipääsetavuse sõltumata konkreetse töötaja tegevusest.
 - Kõige sagedamini nimetati lihtsa ja arusaadava keele kasutamist ning inimese vajadustest lähtuvaid suulisi selgitusi. Samuti toodi välja teksti suurendamise ja kontrasti muutmise võimalus ning veebivormide ettelugemist toetavad lahendused.
 - Hea praktikana kontrollitakse mõnel juhul ka seda, kas inimene sai talle antud teabest aru.
- ✓ Ainult üks omavalitsus oli isikuandmete töötlemise teabe arusaadavust sihtrühma peal testinud või hinnanud. Enamik omavalitsustest ei ole seega sihtrühma kaasates kontrollinud, kuidas abi saamiseks pöördunud inimesed esitatud teabest tegelikult aru saavad.
 - Teabe arusaadavus põhineb seetõttu tõenäoliselt eelkõige teabe koostaja (omavalitsuse töötaja) enda hinnangul. Õiguslikult korrektne teave ei pruugi aga olla abi saamiseks pöördunud inimese jaoks piisavalt selge ega hõlpsasti mõistetav.

- Teabe arusaadavuse hindamine ei pea olema keerukas ega mahukas. Näiteks võib küsida inimestelt lühikest tagasisidet, kuidas nad esitatud teabest aru said.
- ✓ Omavalitsustel on soovitatav regulaarselt üle vaadata, kas inimestele esitatav teave vastab tegelikule andmetöötlemisele ning on ajakohane, täielik, kergesti leitav ja arusaadav. Teavet tuleb ajakohastada eelkõige siis, kui muutuvad töötlemise eesmärgid, andmeallikad, andmete vastuvõtjad, kasutatavad infosüsteemid, säilitustähtajad või inimese õiguste kasutamise kord.
- ✓ Juhul kui omavalitsustes muudetakse isikuandmete töötlemise teavet (andmekaitsetingimusi), siis enamik omavalitsusi teavitab olulistest muudatustest ka inimesi (38 omavalitsust). Umbes kolmandik omavalitsusi on seni jätnud olulistest muudatustest teavitamata, kuid seda eelkõige seetõttu, et pole sellist olukorda/vajadust olnud.
- ✓ Kõik seires osalenud omavalitsused kinnitasid, et abi saamiseks pöördunud inimestele antakse isikuandmete töötlemisega seotud teave tasuta.

2.3. Konkreetseid töötlemistoiminguid puudutava teabe sisu

- ✓ Inimesele tuleb iga töötlemise eesmärgi kohta anda selge ja üheselt mõistetav teave selle õigusliku aluse kohta.
 - Seires märkis 17 omavalitsust, et abivajaduse väljaselgitamisel töödeldakse isikuandmeid seaduse alusel, viis omavalitsust nimetas nõusolekut ning 29 omavalitsust seaduse ja nõusoleku kombinatsiooni.
 - Kui omavalitsus nimetab õigusliku alusena nii seadust kui ka nõusolekut, peab inimesele antavast teabest ilmnema, milline andmetöötlus põhineb seadusel ja milline nõusolekul.
- ✓ Inimesele antavas teabes ei tohiks jätta muljet, et seadusest tuleneva ülesande täitmiseks vajalik andmetöötlus sõltub tema nõusolekust.
 - Abivajaduse väljaselgitamine on omavalitsusele seadusega pandud ülesanne. Kui isikuandmete töötlemine on selle ülesande täitmiseks vajalik, tuleb inimesele selgitada vastavat seadusest tulenevat õiguslikku alust. Sellisel juhul ei ole korrektne piirduda teatega, et inimene annab omavalitsusele oma andmete töötlemiseks „loa“ või „nõusoleku“.
 - Nõusolekut ei saa esitada täiendava või varulausena juhuks, kui omavalitsus ei ole kindel seadusest tuleneva aluse ulatuses.
 - Nõusolekut võib inimesele antavas teabes nimetada andmetöötlemise õigusliku alusena siis, kui konkreetne töötlemistoiming on ka tegelikult inimese jaoks vabatahtlik ning nõusoleku andmata jätmisel ei kaasne sellega inimesele negatiivseid mõjusid. Teabest peab selguma ka see, millised tagajärjed kaasnevad nõusoleku andmata jätmise või tagasivõtmisega.
- ✓ Nõusolekut ei tohiks esitada kogu menetluses toimuva andmetöötlemise üldise õigusliku alusena.
 - Nõusolekule täielikult või osaliselt tuginenud 34 omavalitsusest 14 märkis, et nõusolekut kasutatakse üldiselt kogu andmetöötlemise alusena. Enamik neist omavalitsustest oli eelnevalt märkinud, et töötlemine põhineb nii seadusel kui ka nõusolekul. Selline vastuste kombinatsioon viitab, et inimesele antavas teabes ei pruugi erineda töötlemise eesmärgid ja õiguslikud alused olla piisavalt selgelt eristatud.
- ✓ Inimese teadlikku kaasamist tuleb eristada nõusolekust kui töötlemise õiguslikust alusest.
 - Seitse omavalitsust põhjendas nõusoleku kasutamist sooviga suurendada inimese kaasatust ja teadlikku osalemist abivajaduse hindamisel. Inimese teavitamine, tema

kaasamine ja arvamuse küsimine on olulised, kuid need ei tähenda iseenesest nõusolekul põhinevat andmetöötlust.

- ✓ Kolmandatelt isikutelt andmete kogumise kohta antavas teabes tuleb eristada teavitamist ja nõusoleku küsimist.
 - Inimese teadlikkus andmete kogumisest ei tähenda, et töötlemise õiguslik alus on nõusolek. Kui omavalitsus saab andmeid registrist, teiselt asutuselt või kolmandalt isikult seadusest tuleneva ülesande täitmiseks, tuleb inimesele selgitada vähemalt andmete saamise eesmärki, õiguslikku alust, andmete liike ja allikaid. Nõusolekut tuleb nimetada ainult siis, kui konkreetne töötlemine ka tegelikult sellel põhineb.

2.4. Andmesubjektidega suhtlemine

- ✓ Märkimisväärne osa omavalitsustest (42%) on puutunud kokku inimeste (lisa)küsimustega, mis puudutavad isikuandmete töötlemise läbipaistvust ja sellekohase teabe saamist.
 - Küsimuste puudumisest ei saa vaikselt järeldada, et inimestele antud teave on alati piisav ja arusaadav. Pöördumata jätmise võib muu hulgas tähendada, et inimene on saanud piisava teabe, kuid ka seda, et ta ei tea oma õigusest lisateavet saada, ei oska küsimust sõnastada või keskendub abi vajades eelkõige abi saamisele.
 - Kui vähegi võimalik, tasub omavalitsustel jälgida ja analüüsida andmetöötlust puudutavate küsimuste sisu ja põhjuseid. Korduvad samasisulised küsimused erinevatelt inimestelt võivad viidata sellele, et (kodulehel) olemasolevat andmekaitse teavet tuleks muuta selgemaks, täiendada või paremini kättesaadavaks teha.
- ✓ Juhul kui inimesel tekib oma isikuandmete töötlemise kohta (lisa)küsimusi, siis toimub omavalitsustes lisateabe andmine peamiselt elektrooniliste sidevahendite kaudu. Kõige sagedamini saab inimene lisateavet e-posti teel (70% vastanutest). Olulisel kohal on ka suuline ja vahetu suhtlus.
 - Suuline suhtlus võimaldab anda inimese olukorrast lähtuvaid selgitusi, kuid seda on soovitatav toetada kirjaliku või elektroonilise teabega. Nii saab inimene esitatud teabega hiljem uuesti tutvuda ning omavalitsusel on lihtsam tagada teabe täielikkus ja ühetaolisus. Võimalusel tuleks arvestada ka inimese soovitud suhtlusviisi ning tema ligipääsetavusvajadustega.
- ✓ Omavalitsustes kasutatakse inimese isikuandmete töötlemist puudutavatele lisaküsimustele vastamisel üldistatult kaht peamist töökorraldust. Ühel juhul vastab andmetöötluse küsimustele andmekaitse spetsialist (35 vastanud omavalitsuses); teisel juhul konkreetset andmetöötlust tundev ametnik, eelkõige sotsiaalvaldkonna töötaja, kes kaasab vajadusel andmekaitse spetsialisti (18 omavalitsuses).
 - Valdkonnaametniku ja andmekaitse spetsialisti koostööl põhinev lahendus võimaldab anda inimestele kõige asjakohasema teabe. Andmekaitse spetsialist ei pruugi teada kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid, samas ei pruugi sotsiaalvaldkonna ametnikul olla põhjalikke andmekaitse õiguse teadmisi.

2.5. Omavalitsuste kogemused

- ✓ Läbipaistvuse põhimõtte ja teavitamiskohustuse täitmist raskendavad sageli mitu omavahel seotud asjaolu. Raskused puudutavad eelkõige inimesele antava teabe arusaadavust ja kättesaadavust, tehniliste lahenduste piiratust, töötajate teadmisi ja juhiste olemasolu, aja- ja tööjõuressurssi ning õigusnormide rakendamist.
- ✓ Läbipaistvuse põhimõtte ja teavitamiskohustuse paremaks täitmiseks vajavad omavalitsused kõige enam just sotsiaalvaldkonnale loodud/kohandatud selgeid ja praktilisi juhiseid.

3. Tulemused

Järgnevalt on esitatud omavalitsuste vastuste tulemused kõikide seire küsimuste lõikes. Vabatekstiväljaga vastustest on kogemuse/praktika jagamise eesmärgil toodud välja mõned põhjalikumad omavalitsuste kirjeldused oma tegevusest.

3.1. Teave vastutava töötleja kohta

Kõik seires osalenud omavalitsused peale ühe märkisid, et on täisealiste isikute sotsiaalhoolekandeline *abivajaduse väljaselgitamisel* isikuandmete vastutavad töötlejad.⁴

Üks omavalitsus tõi välja, et abivajaduse väljaselgitamisel tegutsetakse kaasvastutava töötlejana. Omavalitsuse täpsustuse kohaselt on isikuandmete töötlemise eest ühiselt vastutavateks osapoolteks ka sotsiaalhoolekande teenuseid osutavad asutused. Samas peaks olema tavapärane, et inimese abivajaduse väljaselgitamise/hindamise etapis ei ole teenuseosutajad veel protsessi kaasatud, kuna SHS § 15 lõige 1 kohaselt on abivajaduse väljaselgitamine kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kuna seires ei küsitud koostöökorralduse kohta täpsustusi, ei ole seire tulemuste põhjal võimalik hinnata, kas kaasvastutava töötleja määratlus on sellel konkreetsel juhul asjakohane.

Igas omavalitsuses isikuandmete töötlemisest mõjutatud täisealiste abi saamiseks pöördunud inimeste ligikaudne arv aastas on esitatud tabelis 1. Seires osalenud kohalike omavalitsuste seas oli kõige rohkem neid, kus abi saamiseks pöördunud ja seega ka andmetöötlustest mõjutatud inimesi on aastas 101–1000. Kuni 100 abivajaja isikuandmete töötlemise märkis ära üheksa omavalitsust. Kõige suurema mahu, 10 001–100 000 inimest aastas, märkis kaks omavalitsust.

Tabel 1. Omavalitsuses isikuandmete töötlemisest mõjutatud täisealiste abi saamiseks pöördunud inimeste ligikaudne arv ühes aastas.

Abi saamiseks pöördunute täisealiste ligikaudne arv aastas	Jaotus	Omavalitsusi	Osakaal
Alla 100		9	17%
101–1000		30	56,6%
1001–10 000		12	22,6%
10 001–100 000		2	3,8%

3.2. Teave isikuandmete kasutamise kohta

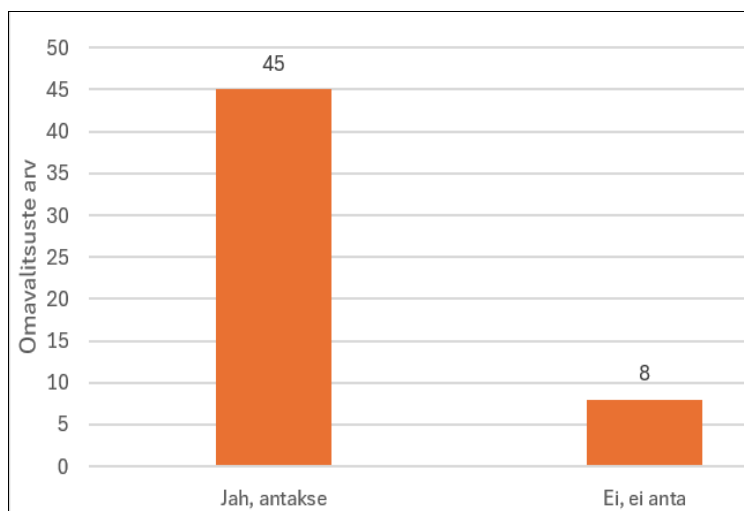
Seires sooviti omavalitsustelt teada, kuidas nad täidavad IKÜM artiklitest 13 ja 14 tulenevat teavitamiskohustust.

Teabe andmine, kui isikuandmeid kogutakse inimeselt endalt (IKÜM artikkel 13)

IKÜM artikli 13 kohaselt peab juhul, kui isikuandmeid kogutakse abi saamiseks pöördunud inimeselt endalt, andma talle selget ja ammendavat teavet selle kohta, kes, miks, mille alusel isikuandmeid töötleb, kui kaua neid säilitab jne, ning millised on inimese õigused. Nagu eespool mainitud, on tegemist omavalitsuse enda algatusel (proaktiivselt) täidetava kohustusega.

Seire tulemuste põhjal saab järeldada, et enamik vastanud omavalitsusi annab abi saamiseks pöördunud inimestele teavet tema isikuandmete töötlemise kohta (vt joonis 1).

⁴ Vastutav töötleja on füüsiline või juriidiline isik, avaliku sektori asutus, amet või muu organ, kes määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid. Täpsemad selgitused ja vastutava töötleja kohustused leiab siit <https://www.aki.ee/isikuandmed/andmetootlejale/andmetootleja-vastutus-ja-kohustused>.



Joonis 1. Omavalitsuste jaotus selle järgi, kas inimestele antakse inimeselt endalt isikuandmete kogumisel teavet isikuandmete töötlemise kohta.

Kaheksa omavalitsust on märkinud, et nad ei anna inimestele nende isikuandmete töötlemise kohta teavet olukorras, kus isikuandmed kogutakse inimeselt endalt. Nende omavalitsuste selgitustest nähtub siiski, et neljal juhul on isikuandmete töötlemise kohta üldine teave avaldatud omavalitsuse veebilehel ja kolmel juhul antakse inimesele menetluse käigus mõningaid selgitusi. Üks omavalitsus tõi välja, et teavet isikuandmete töötlemisest ei selgitata kindlasti nii ametlikult, et vastavalt IKÜM artiklile 13 tehakse seda või toda, vaid inimesele selgitatakse, et tema andmeid kogutakse menetluses. Nii nähtub ka nende omavalitsuste vastustest, kes vastasid, et teavet ei anta, et tegelikult siiski inimest tema andmetöötlemisest teavitatakse, kuid seda ei ole tõenäoliselt osatud seostada IKÜM artikkel 13 kohustusega.

IKÜM artikkel 13 lõikes 1 täpsustatakse, et andmetöötlemise teave tuleb inimesele teatavaks teha inimeselt isikuandmete kogumise ajal. Enamik omavalitsustest täidabki seda kohustust juba kas isikuandmete kogumise ajal või võimalikult kiiresti pärast isikuandmete kogumist (tabel 2). Kolm omavalitsust valisid vastusevariandi „muu“. Neist üks omavalitsus tõi välja, et see teave on olemas linnavalitsuse veebilehel ja kõigile kättesaadav. Teine omavalitsus täpsustas, et töös on mõlemad variandid, st teavet antakse nii kogumise ajal kui ka võimalikult kiiresti pärast kogumist. Kolmas omavalitsus täpsustas, et teavet antakse vestlusel ja abivajaduse hindamisel.

Tabel 2. Isikuandmete töötlemise teabe andmise aeg.

Aeg	Jaotus	Omavalitsusi
Isikuandmete kogumise ajal		40
Võimalikult kiiresti pärast isikuandmete kogumist		2
Muu		3

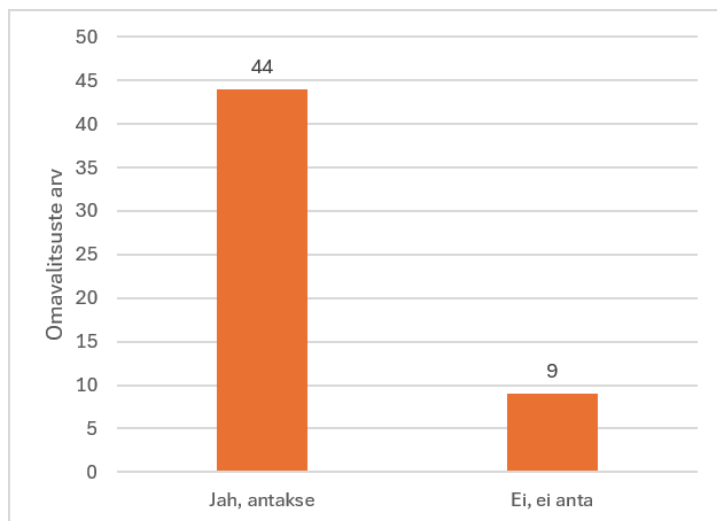
Teabe andmine, kui isikuandmeid kogutakse mujalt (IKÜM artikkel 14)

IKÜM artikli 14 kohaselt tuleb inimesele esitada isikuandmete töötlemise teave selle kohta, kui isikuandmed kogutakse kuskilt mujalt, mitte inimeselt endalt. Vastustest nähtub (joonis 2), et enamik seires osalenud omavalitsusi (83%) annab abi saamiseks pöördunud inimesele teavet tema isikuandmete töötlemise kohta ka siis, kui andmed saadakse mujalt kui inimeselt endalt.

Üheksa omavalitsust ehk 17% vastanutest märkis, et sellises olukorras inimesele teavet ei anta. Nii nagu ka IKÜM artikli 13 täitmisest, nähtus ka nende üheksa omavalitsuse vastustest, et teavitamata jätmise põhjendused ja tegelik praktika on erinevad. Mõnes omavalitsuses antakse inimesele tegelikult andmetöötlemise teavet, kuigi küsimusele vastati eitavalt. Seega tegelikkuses

pigem antakse inimesele isikuandmete töötlemise teave ka olukorras, kus andmeid kogutakse mujalt, kuid seda ei ole osatud siduda IKÜM artikli 14 kohustusega.

Üks omavalitsus tõi asjakohaselt välja variandi, et siin kohaldub hoopiski teavitamiskohustuse täitmise erand. Viide IKÜM artikkel 14 lõike 5 punktile c on asjakohane, kuid tagama peab, et sellisel juhul andmetöötlus ka tegelikult vastaks õigusaktidele ning ei oleks näiteks nõusoleku alusel kuidagi laiendatud vmt. Samuti on sel puhul siiski asjakohane andmekaitsetingimustes õigusaktidele tuginev andmetöötlus ära märkida, et inimene oskaks täpsemalt konkreetset õigusakti vaatama minna. Andmetöötluse kohta, mida õigusaktis sätestatud ei ole, tuleb inimest igal juhul teavitada.



Joonis 2. Omavalitsuste jaotus selle järgi, kas inimestele antakse teavet, kui nende isikuandmeid kogutakse kuskilt mujalt.

Omavalitsuse kogemus:

Teavet antakse nii isikuandmete kogumise ajal kui taotlusele tagasiside andmisel, aga ka juba ennetavalt on taotluse vormil märges, et taotluse menetlemisel võidakse vajadusel koguda täiendavaid andmeid.

IKÜM artikkel 14 puhul tuleb isikuandmete töötlemise teave esitada mõistliku aja jooksul pärast andmete saamist, kuid hiljemalt ühe kuu jooksul. Tulemused tabelis 3 näitavad, et enamik artikli 14 kohast teavet andvast 44 omavalitsusest teeb seda isikuandmete saamise ajal või üldmääruses sätestatud ühekuulise tähtaja jooksul.

Tabel 3. Aeg, millal omavalitsused annavad inimestele isikuandmete töötlemise teavet, kui isikuandmeid kogutakse mujalt kui inimeselt endalt.

Aeg	Jaotus	Omavalitsusi
Isikuandmete kogumise ajal		25
Võimalikult kiiresti pärast isikuandmete kogumist ja hiljemalt ühe kuu jooksul		6
Võimalikult kiiresti pärast isikuandmete kogumist ja hiljemalt andmesubjekti taotlusele tagasiside andmisel või temaga jätkukontakti loomisel		6
Võimalikult kiiresti pärast isikuandmete kogumist ja hiljemalt siis, kui andmed edastatakse teisele vastuvõtjale		2
Muu		5

Need, kes vastasid teavitamise aja osas „muu“, täpsustasid, et teavitatakse osaliselt isikuandmete kogumisel, kui isik pöörduv kohapeal vastuvõtule, aga ka hiljem taotlusele tagasiside (sh haldusakti) andmisel; linnavalitsuse veebilehe kaudu, mis on kõigile kättesaadav; abivajaduse hindamise käigus; kui inimene abi saamiseks omavalitsuse poole pöörduv.

Teavitamise eest vastutav üksus

Omavalitsustelt küsiti, milline osakond või üksus vastutab peamiselt abi saamiseks pöörduv inimesele isikuandmete töötlemisega seonduva teabe andmise eest.

Tabelis 4 esitatud vastustest nähtub, et abi saamiseks pöörduv inimeste teavitamise eest vastutab valdavas osas omavalitsustest sotsiaalosakond. Selle vastuse andis 46 omavalitsust ehk 87% vastanutest. Kuues omavalitsuses ehk 11% vastanutest vastutab teabe andmise eest peamiselt andmekaitse spetsialist. Ükski omavalitsus ei märkinud peamise vastutajana õigusosakonda, kommunikatsiooniosakonda ega klienditeenindust.

Tabel 4. Teavitamise eest vastutavate üksuste jaotus.

Üksus/isik	Jaotus	Omavalitsusi	Osakaal
Andmekaitse spetsialist		6	11%
Õigusosakond		0	
Sotsiaalosakond		46	87%
Kommunikatsiooniosakond		0	
Klienditeenindus		0	
Muu		1	2%

Andmetöötlust puudutava teabe kättesaadavus

Seires küsiti, kas abi saamiseks pöörduv inimese jaoks on kogu isikuandmete töötlemisega seotud teave kättesaadav ühest kohast.

Vastustest tabelis 5 nähtub, et 31 omavalitsuses ehk 58% vastanutest on abi saamiseks pöörduv inimese jaoks kogu isikuandmete töötlemisega seotud teave kättesaadav ühest kohast. Samas märkis 22 omavalitsust, et kogu teave ei ole ühest kohast kättesaadav. Seega on märkimisväärses osas omavalitsustest andmetöötlust puudutav teave tõenäoliselt jaotatud eri teabeallikate vahel. Samas ei pruugi see olla halb. Oluline on, et see teave oleks lõppastmes inimesele lihtsasti kättesaadav ja mõistetav.

Tabel 5. Isikuandmete töötlemise teabe kättesaadavus ühest kohast.

Vastus	Jaotus	Omavalitsusi	Osakaal
Teave on kättesaadav-juurdepääsetav ühes kohas		31	58%
Teave ei ole kättesaadav ühest kohast		22	42%

Nende omavalitsuste täpsustavate vastuste põhjal, kes vastasid, et teave on kättesaadav ühest kohast, oli kõige levinum lahendus omavalitsuse veebileht ja/või seal avaldatud andmekaitsetingimused, mida mainis 18 omavalitsust.

Üllatuslikult nimetati teabe esitamise kohana STAR-i (neli omavalitsust) ja dokumendihaldussüsteemi Amphora (üks omavalitsus). Nende vastuste puhul jääb ebaselgeks, kas abi saamiseks pöörduv inimene saab nendes keskkondades ka tegelikult tutvuda isikuandmete töötlemist puudutava teabega või siiski mitte. Eelduslikult abi saamiseks pöörduv inimene ise STAR-i ega Amphora'sse ei pääse, sest tegemist on omavalitsuse töökeskkondadega. Võib oletada, et seda küsimust või andmetöötlustest teabe andmise kohustust on valesti mõistetud.

Kaks omavalitsust märkis, et inimene saab enda isikuandmete töötlemise teavet küsida pöördumise, teabenõude või eraldi taotluse kaudu. Selline vastus viitab sellele, et teave ei ole inimesele ilma eraldi küsimiseta kergesti kättesaadav. Teavitamiskohustuse täitmine ei peaks aga sõltuma sellest, kas inimene oskab ise teavet küsida, vaid omavalitsusel on kohustus proaktiivselt avaldada isikuandmete töötlemise teave (IKÜM artiklid 13 ja 14). Kõige tavalisem viis seda teha on avaldada teave oma kodulehel andmekaitsetingimustena.

Teabe andmine etapiviisiliselt või mitmekihiliselt

Omavalitsustelt sooviti teada, kas nad esitavad abi saamiseks pöördunud inimesele isikuandmete töötlemise teabe etapiviisiliselt või mitmekihiliselt. Teabe andmine mitmekihiliselt tähendab, et inimesele ei esitata kogu isikuandmete töötlemise teave korraga ühes pikas ja keerulises tekstis, vaid see jagatakse loogilisteks osadeks. Praktikast tähendab see, et isikuandmete kogumise hetkel esitatakse esmalt lühike ja selge põhiteave, näiteks kes andmeid töötleb, mis eesmärgil ning millised on inimese peamised õigused. See on nn esimene teabetase. Täiendav, detailsem teave, nagu täpsed õiguslikud alused, andmete säilitamise tähtajad, edastamised kolmandatele isikutele või kaabeõigused, tehakse kättesaadavaks teisel tasandil. Tavaliselt toimub see eraldi dokumendi või veebileingi kaudu, kuhu inimene suunatakse.

Vastustest tabelis 6 nähtub, et etapiviisiline või mitmekihiline teavitamine ei ole vastanud omavalitsustes laialt kasutusel. 14 omavalitsust esitab isikuandmete töötlemise teabe etapiviisiliselt või mitmekihiliselt. Need omavalitsused mõistavad täpsustavate vastuste põhjal mitmekihilise teavitamise all valdavalt esmase lühikese teabe andmist ning täiendava teabe andmist menetluse käigus. Teavet antakse näiteks taotlusvormil või suuliselt ning täiendav teave tehakse kättesaadavaks veebilehel või antakse hiljem ametniku selgitusena. Samas ei kirjeldanud kõik 14 omavalitsust just nimelt mitmekihilist teavitamist. Mõnes vastuses käsitleti teavitamisena pigem inimeselt täiendavate isikuandmete küsimist, andmete STAR-is kontrollimist või andmetöötluseks nõusoleku küsimist. Mitmes vastuses märgiti, et täiendavat teavet antakse vajadusel või inimese taotlusel. Seega viitab erinev arusaam mitmekihilisest teavitamisest eelkõige sellele, et selle olemus ei ole omavalitsustes üheselt mõistetud.

Tabel 6. Teabe esitamine etapiviisiliselt või mitmekihiliselt.

Vastused	Jaotus	Omavalitsusi	Osakaal
Teave esitatakse etapiviisiliselt/ mitmekihiliselt ⁵		14	26%
Kogu teave esitatakse ühes etapis korraga		36	68%
Muu		3	6%

Kolm omavalitsust vastas „muu“ ja nende täpsustustest nähtub, et ühel juhul inimest andmetöötlusest eraldi ei teavitatagi. Teisel juhul eristatakse avalikke teenuseid ja nõusolekul põhinevaid teenuseid – avalike teenuste puhul antakse andmetöötluse teave korraga ja tervikuna, kui aga andmetöötlus toimub nõusoleku alusel, esitatakse see teave vaid juhul, kui nõusolekul põhinev tegevus aset leiab. Kolmas täpsustus viitab mitmekihilisele teavitamisele.

Omavalitsuse kogemus:

Isikuandmete kogumise hetkel antakse esmalt lühike ja selge põhiteave, näiteks kes andmeid töötleb, mis eesmärgil ning millised on inimese peamised õigused. Isiku nõudmisel täiendav, detailsem teave, nagu täpsed õiguslikud alused, andmete säilitamise tähtajad, edastamised kolmandatele isikutele või kaabeõigused, tehakse kättesaadavaks teisel tasandil.

⁵ Esmase teave esitatakse juba inimese esmasel pöördumisel, millele järgneb järgmine teabe andmise tasand, kus andmesubjektil palutakse tutvuda ülejäänud teabega.

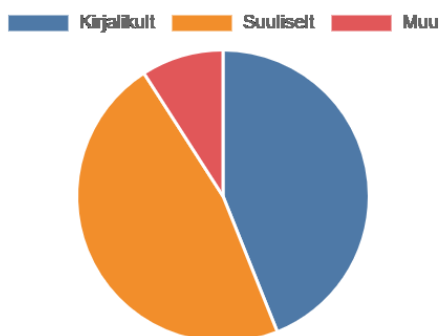
Omavalitsuse kogemus:

Inimese esmasel pöördumisel, kui tekib vajadus hinnata inimese abivajadust, antakse inimesele suusõnaliselt teada, et tema andmeid töödeldakse STAR programmis ja kirjeldatakse, milliseid andmeid töödeldakse – olenevalt abivajaduse iseloomust võib olla elukoht, puude ja töövõime andmed, leibkonnaliikmed, töötamise andmed, sissetuleku andmed, kinnisvara andmed. Hindamise tulemusel koostatud haldusotsus läheb inimesele, kus on kirjas ka vaidlustamise kord.

Teabe esitamise viis

Inimesele tuleb isikuandmete töötlemise teave anda eelduslikult kirjalikult (vt IKÜM artikkel 12 lõige 1). Kui inimene seda taotleb, võib talle andmetöötamise teave anda ka suuliselt. Seires uuriti, milline on omavalitsuste praktika teabe andmise viisi osas.

Omavalitsustel oli võimalik sellele küsimusele vastates valida mitu vastusevarianti. Vastused peegeldavad, et üsna võrdselt antakse teavet nii kirjalikult (29 omavalitsust) kui ka suuliselt (31 omavalitsust) (vt joonis 3). Kuus omavalitsust on ära märkinud „muu“ viisi, kuidas teave esitatakse.



Joonis 3. Isikuandmete töötlemisest teabe andmise viis.

Kui detailsemalt tulemusi vaadelda, siis ilmneb, et 16 omavalitsust esitab isikuandmete töötlemise teave kirjalikult, 18 omavalitsust suuliselt ja 13 omavalitsust esitavad andmetöötamise teave nii kirjalikult kui ka suuliselt.

Kui teavet esitatakse kirjalikult, siis kõige levinum viis on selleks teabe veebilehel avaldamine (13 omavalitsust).

Kui teave esitatakse suuliselt, siis viis omavalitsust kasutab selleks häälhoiatusi ja kaks omavalitsust eelsalvestatud häälsõnumeid. Seires ei küsitud täpsustusi, kuidas häälhoiatusi ja eelsalvestatud häälsõnumeid teabe andmiseks kasutatakse, mistõttu pole võimalik selle kohta muid järeldusi teha. Enamik ei kasuta aga suuliselt teabe andmiseks ei häälhoiatusi ega eelsalvestatud häälsõnumeid, vaid on valinud muu viisi (24 omavalitsust). Vastustes täpsustati, et inimest teavitatakse andmetöötlemisest juba telefonitsi pöördumisel, taotluse esitamise ajal, vastuvõtul, nõustamisel, omavahelises vestluses.

Kuus omavalitsust vastasid, et annavad teavet „muul“ viisil kui kirjalikult või suuliselt. Samas ei nähtunud täpsustavatest vastusest uudseid teabe andmise viise, vaid need hõlmasid juba eespool mainitud variante, kuidas inimestele teave esitatakse.

Omavalitsuse kogemus:

Inimesele antakse võimalus tutvuda andmetöötamise tingimustega kodulehel. Vastav link on olemas kõigi e-teenuste juures. Kohapeal teenust taotledes saab täiendava teabe ka paberikandjal.

Kõik seires osalenud omavalitsust annavad abi saamiseks pöördunud inimesele isikuandmete töötlemisega seotud teavet tasuta, nii nagu näeb selle ette IKÜM artikkel 12 lõige 5.

Teabe visuaalne esitamine ja kohandamine haavatavale sihtrühmale

Kõik inimesed ei pruugi mõista neile esitatud isikuandmete töötlemise teavet, seda enam, et see võib erinevatel põhjustel olla üsna juriidiline. Seires uuriti omavalitsustelt, kas nad kohandavad oma andmetöötlemise teavet nii visuaalselt kui ka haavatavale sihtrühmale.

Esmalt sooviti teada, kas omavalitsuste loodud ja inimestele **esitatav isikuandmete töötlemise teave sisaldab ikoone** (standardiseeritud või mittestandardiseeritud). Icoonide all peetakse silmas visuaalseid sümboleid või piktogramme, et muuta isikuandmete töötlemist käsitlev info lihtsamini hoomatavaks ja arusaadavamaks. Standardiseeritud ikoonide all mõeldakse üldtunnustatud või laiemalt kasutusel olevaid sümboleid. Mittestandardiseeritud ikoonid on seevastu organisatsiooni enda loodud või kohandatud sümbolid.

52 omavalitsust 53-st vastasid, et nad ei kasuta inimesele esitatavas teabes ikoone. Üks omavalitsus vastas, et teave sisaldab ikoone, viidates oma kodulehel olevatele andmekaitsetingimustele, kuid kui neid andmekaitsetingimusi lähemalt vaadata, siis seal ikoone ei nähtu. Seega pole vastuse põhjal võimalik mõista, mida omavalitsus ikoonide all silmas pidas.

Samuti küsiti omavalitsustelt, **kas ja kuidas kohandatakse haavatavatele sihtrühmadele, näiteks eakatele ja puuetega inimestele, esitatavat isikuandmete töötlemise teavet** nende vajaduste järgi. Tulemused jagunesid järgmiselt:

- 19 omavalitsuses on teave kohandatud haavatavatele sihtrühmadele,
- 25 omavalitsuses ei kohandata teavet,
- 9 omavalitsust valisid variandi „ei kohaldu“.

Nende omavalitsuste vastustest, kes vastasid, et nad kohandavad esitatud teavet, nähtub, et teavet kohandatakse peamiselt inimesele antavate suuliste lisaselgituste (13 omavalitsust) ja lihtsa keele kasutamise (10 omavalitsust) kaudu. Samuti nimetati viiel juhul veebilehe ja elektrooniliste vormide ligipääsetavuse lahendusi (veebilehe kohandamine nägemispuudega inimestele, paks kiri, teksti suurendamine) ning konkreetsele puudele vastava teavituse viisi valimist, näiteks kuulmispuudega inimesele antakse teave kirjalikult, nägemispuudega inimesele suuliselt (kuus omavalitsust). Hea praktikana kontrollitakse mõnel juhul ka seda, kas inimene sai talle antud teabest aru (kaks omavalitsust).

Omavalitsuse kogemus:

Teave on kohandatud sihtrühmapõhiselt: linna veebilehel on eraldi koondatud eakatele ja erivajadusega inimestele suunatud sotsiaalteenused, toetused, taotlused ja kontaktid. Veebilehel on kasutatavuse parandamiseks juurdepääsetavuse võimalused, sh teksti suuruse muutmine ja kontrasti valik. Vajadusel saab inimene teabe mõistmiseks ja teenuse taotlemiseks abi sotsiaaltööspsialistidelt ning teenuste juures on toodud kontaktandmed telefoni ja e-posti teel pöördumiseks.

Seoses teabe mõistetavusega uuriti omavalitsustelt ka seda, kas nad on **hinnanud või testinud isikuandmete töötlemist puudutava teabe arusaadavust** selle sihtrühma ehk abi saamiseks pöördunud inimeste peal. Tulemused näitavad, et omavalitsused ei kontrolli üldjuhul sihtrühma kaasamise kaudu, kas isikuandmete töötlemise teave on inimese jaoks tegelikult selge ja arusaadav. Ainult üks omavalitsus on teabe arusaadavust sihtrühma peal testinud või hinnanud. Seda on tehtud ametlike kohtumiste või koostöö raames ettevõtjate või inimeste huve esindavate organisatsioonidega. Ülejäänud 52 omavalitsust ei ole seda teinud.

Teave konkreetsete andmetöötlustoimingute kohta

Seires võeti vaatluse alla ka isikuandmete töötlemise teabe sisuline pool, mitte üksnes see, kas, kuidas ja milliseid kanaleid kasutades teavet inimestele antakse. Omavalitsustelt uuriti, millist teavet nad inimestele nende isikuandmete töötlemise kohta annavad.

Õiguslikku alust puudutav teave

Omavalitsustelt küsiti, millist teavet antakse seoses isikuandmete töötlemise õigusliku alusega sotsiaaltoimetuskandmise abivajaduse väljaselgitamisel. IKÜM artikkel 13 lõige 1 punkt c ja artikkel 14 lõige 1 punkt c eeldavad, et inimestele esitatav teave sisaldaks teavet ka isikuandmete töötlemise eesmärgi ja õigusliku aluse kohta.

Tabel 7. Andmetöötlustest antava õigusliku aluse selgitus.

Andmetöötluste õiguslik alus	Jaotus	Omavalitsusi	Osakaal
Seadus (IKÜM artikkel 6 lõige 1 punkt e koosmõjus SHS § 15 lg-ga 1)		17	32%
Abi saamiseks pöördunud inimese nõusolek		5	9%
Kahe eelneva kombinatsioon (nii seaduse alusel kui ka inimese nõusolekul)		29	55%
Ei oska hinnata / ei ole ühtset praktikat		2	4%

Tulemused tabelis 7 näitavad, et ligikaudu kolmandik vastanud omavalitsustest (17 omavalitsust) määratles abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemise õigusliku alusena avaliku ülesande täitmise (seadusest tulenev alus IKÜM artikkel 6 lõige 1 punkt e ja SHS § 15 lõige 1). Samal ajal nimetas 34 omavalitsust ehk 64,2% vastanutest töötlemise alusena kas üksnes nõusoleku või seaduse ja nõusoleku kombinatsiooni. Kaks omavalitsust ei osanud õiguslikku alust hinnata või märkisid, et omavalitsuses puudub ühtne praktika.

Omavalitsustelt, kes töötlevad isikuandmeid kas täielikult või osaliselt abi saamiseks pöördunud inimese nõusolekul, uuriti, milliste andmete töötlemisel nõusolekule tuginetakse (tabel 8). Need vastusevariandid olid seires ette antud ja omavalitsustel oli võimalik valida mitu varianti. Omavalitsus, kes vastas „muu“, täpsustas, et nõusoleku alusel töödeldavate andmete koosseis on juhtumipõhine.

Tabel 8. Andmed, mida 34 omavalitsust töötlevad (osaliselt) nõusolekule tuginedes (omavalitsus võis valida mitu varianti).

Andmeliik	Omavalitsusi
Nõusolekut kasutatakse üldiselt kogu andmetöötluste aluseks	22
Majandusliku olukorra detailsemad andmed	17
Andmed pereliikmete või lähikondsete (abivajajaga seotud kolmandate isikute) kohta	14
Terviseandmed	12
Muu	1

Omavalitsuste vastus, mille järgi kasutatakse nõusolekut üldiselt kogu andmetöötluste alusena, on mõneti vastuoluline, sest neist enamik omavalitsusi oli eelnevalt vastanud, et isikuandmeid töödeldakse kahe õigusliku aluse kombinatsioonis – nii seaduse alusel kui ka inimese nõusolekul. Kui nõusolekut kasutatakse kogu andmetöötluste alusena, jääb ebaselgeks, milliste töötlemistoimingute puhul tuginetakse abivajaduse väljaselgitamisel seadusele. Vastused viitavad, et omavalitsustes ei pruugita alati selgelt eristada erinevaid töötlemise eesmärke ja nende õiguslikke aluseid.

Lisaks nõusoleku alusel töödeldavate andmete koosseisule küsiti samadelt omavalitsustelt (34) põhjendusi, miks abivajaduse väljaselgitamisel tuginetakse mh just nõusolekule (tabel 9). Omavalitsustel paluti valida üks peamine põhjus.

Tabel 9. Omavalitsuste põhjendused, miks abivajaduse väljaselgitamisel töödeldakse isikuandmeid abivajaja nõusolekul.

Põhjus	Omavalitsusi
Tegemist on eriliiki või tundlike isikuandmetega, mille puhul on oluline inimese selgesõnaline nõusolek	12
Seadusest tulenev isikuandmete kogumist lubav alus abivajaduse väljaselgitamiseks ei ole nii selge volitusega, kuid need isikuandmed on konkreetse juhtumi hindamiseks vajalikud	10
Nõusolekut kasutatakse inimese kaasamiseks ja teadliku osaluse suurendamiseks abivajaduse hindamise protsessis	7
Selline praktika on kujunenud varasemast ajast	3
Isikuandmed puudutavad kolmandaid isikuid (nt pereliikmed, hooldajad)	1
Muu põhjus	1
Õiguslik alus ei ole konkreetsetes olukorras üheselt selge ning nõusolekule tuginetakse ettevaatusest	0

Nõusolekule tuginetakse kõige sagedamini töödeldavate andmete tundliku iseloomu tõttu. Kümne omavalitsuse vastus viitab ebakindlusele selles, kui ulatuslikult võimaldab seadus abivajaduse väljaselgitamiseks isikuandmeid koguda. Nõusolekut kasutatakse samuti justkui võimaliku õigusliku ebaselguse korvamiseks või kindlustundeks. Seitsme omavalitsuse viide nõusoleku kasutamisel inimese kaasamisele ja teadlikule osalemisele on oluline, kuid selline vastusevariant näitab pigem seda, et ei eristata seaduslikkuse (õigusliku aluse) ja läbipaistvuse põhimõtteid. Teadliku andmetöötluse jaoks ei pea tuginema nõusolekule, eriti kui õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks peaks avaliku ülesande täitmisel tulema seadusest. Varasemast ajast kujunenud praktikat ei saa samuti pidada sobivaks põhjenduseks nõusolekule tuginemisel.⁶

Kolmandatelt isikutelt isikuandmete kogumise teave

Viimaks sooviti teada, kuidas on omavalitsuses üldjuhul korraldatud abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil isikuandmete kogumine kolmandatelt isikutelt (nt päringutega teistelt asutustelt, pereliikmetelt, muudelt isikutelt) ja millist teavet sellega seoses abivajajatele antakse. Omavalitsustel paluti küsimusele vastates valida üks vastus, mis kirjeldab praktikat kõige paremini. Tulemused on esitatud tabelis 10.

Tabel 10. Kolmandatelt isikutelt abivajaja isikuandmete kogumise praktika.

Vastus	Jaotus	Omavalitsusi	Osakaal
Inimest teavitatakse alati, et isikuandmeid küsitakse ka kolmandatelt isikutelt, kuid nõusolekut selleks üldjuhul ei küsita (selleks on seadusest tulenev alus)		12	23%
Inimest teavitatakse ning teatud andmete või allikate puhul küsitakse isikuandmete kogumiseks ka abivajajalt nõusolekut		8	15%
Isikuandmete saamine kolmandatelt isikutelt toimub valdavalt inimese nõusoleku alusel ja seega ka tema teadmisel		5	9%

⁶ Nõusoleku ja seadusest tuleneva andmetöötluse õigusliku aluse eristamise vajadusest võib lugeda näiteks siit <https://www.riigioigus.ee/blogi/kas-omavalitsus-saab-nousoleku-alusel-koguda-abivajaja-inimese-kohta-mistahes-andmeid/>.

Inimese teavitamine või nõusoleku küsimine sõltub olukorrast (nt andmete liigist, allikast või juhtumi eripärast)		24	45%
Isikuandmeid saadakse kolmandatelt isikutelt üldjuhul ilma inimese eelneva teavitamiseta ja ilma nõusolekut küsimata		1	2%
Praktika ei ole ühtne / sõltub töötajast või üksusest		3	6%

Omavalitsuse kogemus:

Isikuandmete kogumine kolmandatelt isikutelt toimub sotsiaalhoolekandeline abi menethuse osana seadusest tuleneva aluse olemasolul; nõusolekut selleks üldjuhul ei küsita, ning isiku teavitamise viis ja ulatus sõltub juhtumi asjaoludest ja kasutatavast andmeallikast. Kui otsus põhineb nõusolekul saadud andmetel, võib nõusoleku tagasisivõtmine muuta otsuse aluse õiguslikult ebastabiilseks.

3.3. Andmesubjektidega suhtlemine

Andmekaitsealaste pöördumiste esinemine

Seires uuriti, kas abi saamiseks pöördunud inimesed on pöördunud omavalitsuse poole (lisa)küsimustega, mis puudutavad konkreetselt läbipaistvust ja isikuandmete töötlemise teabe saamist. Vastuste kohaselt

- 22 omavalitsuse ehk 41,5% poole on inimesed selliste küsimustega pöördunud,
- 31 omavalitsust ehk 58,5% märkis, et nende poole ei ole selliste küsimustega pöördutud.

Kõik 22 jaatavalt vastanud omavalitsust tõid välja 2025. aastal saadud taotluste ligikaudse arvu. Vastused jagunesid järgmiselt:

- kuni viis taotlust 2025. aasta jooksul sai 16 omavalitsust,
- umbes 10–20 taotlust sai kolm omavalitsust,
- ligikaudu 40 taotlust sai kaks omavalitsust;
- ligikaudu 80 andmesubjekti taotlust 2025. aastal sai üks omavalitsus.

Huvitav nüanss on, et omavalitsus, kuhu 2025. aastal esitati ligikaudu 80 isikuandmete töötlemise teabe saamise taotlust, ei kuulu inimeste arvult kümne suurima omavalitsuse hulka.

Osa omavalitsusi, kellele selliseid taotlusi üldse esitatud ei ole, arvas, et küsimuste puudumise põhjuseks võib olla veebilehel avaldatud teabe või ametnike antud selgituste piisavus. Mitmed omavalitsused märkisid siiski, et nad ei oska inimeste pöördumata jätmise põhjuseid hinnata, selle hindamiseks oleks vaja küsida tagasisidet abi saamiseks pöördunud inimestelt.

Omavalitsuse kogemus:

Sotsiaaltöötaja selgitab juba esmase vestluse ja abivajaduse hindamise käigus inimesele suuliselt ja arusaadavalt lahti, milliseid andmeid tema mure lahendamiseks vaadatakse (näiteks registritest) ja kellega suheldakse. Kuna kogu protsess on inimese jaoks algusest peale läbipaistev, ei ole neil tekkinud vajadust selle kohta eraldi lisaküsimusi esitada.

Teabe andmiseks kasutatavad sidevahendid

Omavalitsustelt küsiti, milliste sidevahendite kaudu saavad abi saamiseks pöördunud inimesed omavalitsuselt lisateavet oma isikuandmete töötlemise kohta. Omavalitsustel paluti märkida peamine sidevahend, mida nad sellise teabe edastamiseks kasutavad.

Tulemused tabelis 11 viitavad sellele, et omavalitsustes toimub lisateabe andmine peamiselt elektrooniliste sidevahendite kaudu (e-post ja veebipõhine vorm). Ükski omavalitsus ei märkinud peamise sidevahendina posti teel suhtlemist. Vastusevariandi „muu“ valis 12 omavalitsust. Nende selgitustest nähtub, et valdavalt eelistatakse inimesega vahetut suulist suhtlust (omavahel kohtudes, telefoni teel). Vajadusel täpsustatakse suulist suhtlust kirjaliku teabega, näiteks e-posti, taotlusvormi või teenuse osutamise lepingu kaudu. Üks omavalitsus märkis ka, et suhtlusviis valitakse inimese eelistuse järgi. Vastustest võib järeldada, et vastusevariandi „muu“ valimise peamine põhjus oli suulise ja vahetu suhtluse puudumine etteantud vastusevariantide hulgast.

Tabel 11. Teabe andmiseks kasutatavad sidevahendid.

Variant	Jaotus	Omavalitsusi	Osakaal
E-post		37	70%
Veebipõhine vorm		4	7%
Posti teel		0	0%
Muu		12	23%

Inimese taotlusele vastamise eest vastutav üksus

Seires sooviti teada, kes vastutab inimese päringule vastamise eest, kui ta küsib täiendavat teavet isikuandmete töötlemise ja selle läbipaistvuse kohta. Vastustest nähtub, et

- 35 omavalitsuses ehk 66% vastanutest vastutab sellisele päringule vastamise eest andmekaitse spetsialist,
- vastusevariandi „muu“ valis 18 omavalitsust ehk 34% vastanutest.

Vastusevariandi „muu“ valinud 18 omavalitsuse selgitustest nähtub, et inimese päringule vastab sel juhul valdavalt konkreetse juhtumi või (sotsiaal)valdkonnaga tegelev ametnik või üksus. Andmekaitse spetsialist kaasatakse vajadusel nõu andjana või vastuse koostamisel.

Teavitamine andmekaitsetingimuste olulistest muudatustest

Omavalitsustelt küsiti, kas nad teavitavad abi saamiseks pöördunud inimesi isikuandmete töötlemist puudutavatest olulistest muudatustest, näiteks uuest töötlemise eesmärgist, uutest andmete vastuvõtjatest, õiguste kasutamise korra muudatustest või isikuandmetega seotud rikkumisest. Eelkõige saab siin silmas pidada olukorda, kus andmekaitsetingimusi muudetakse ja sellest kas teavitatakse või ei teavitata inimesi. Vastustest nähtub, et

- 38 omavalitsust ehk 72% vastanutest teavitab inimesi sellistest muudatustest;
- 15 omavalitsust ehk 28% vastanutest olulistest muudatustest inimesi ei teavita.

Eitavalt vastanud 15 omavalitsusest üheksa märkis, et olulisi muudatusi või teavitamist nõudvaid olukordi ei ole seni esinenud. Kahe omavalitsuse selgituse kohaselt antakse inimesele kehtiv teave uue pöördumise korral, kuid poolelioleva menetluse käigus muudatustest eraldi ei teavitata. Üksikutes vastustes toodi välja väljakujunenud protsessi või teadlikkuse puudumine ning andmekaitseküsimuste teisejärguliseks pidamine. Vastustest nähtub seega, et eitav vastus tulenes enamasti varasema teavitamisvajaduse puudumisest, kuid mitmel juhul ei pruugi omavalitsusel olla selget protsessi/kogemust, kuidas olulise muudatuse korral inimesi teavitada.

3.4. Läbipaistvuse ja teavitamiskohustuse täitmisega seotud väljakutsed

Eelnevalt oli kirjeldatud omavalitsuste praktika seoses isikuandmete töötlemise läbipaistvuse ja teavitamiskohustuse – IKÜM artiklite 12, 13 ja 14 – täitmisega. Täiendavalt sooviti seires teada, millised õiguslikud, tehnilised ja/või organisatsioonilised raskused omavalitsustel seoses läbipaistvuse ja üksikisikute teavitamisega esinevad.

Aspekte, mis tekitab raskusi, tõi välja 29 omavalitsust.

Kõige sagedamini nimetatud probleem oli **teabe esitamine viisil, mis oleks ühtaegu õiguslikult korrektne ning inimesele selge ja arusaadav**. Seda kirjeldas 15 omavalitsust. Välja toodi näiteks seda, et selgitused sõltuvad inimesest, need peavad olema tema jaoks arusaadavad; sotsiaalabi sihtrühm on lai ja on küsitav, kuidas muuta teabe pakkumine kõigile kättesaadavamaks; sotsiaalteenuseid vajavad sageli eakad või kriisis inimesed, keda pikad juriidilised teavitused hirmutavad või on neile arusaamatud; veebileht ei ole kõigi jaoks ligipääsetav.

11 omavalitsust kirjeldas **tehnilisi raskusi**, eelkõige seda, et teabe lahtikirjutamiseks ei ole head tehnilist vahendit, puudub ka veebivormi lahendus; küsitav on, milliste suhtluskanalite kaudu teavet kõige parem anda on, arvestades, et sihtrühm on lai; infosüsteemid on IKÜMi eelast ajast. Toodi välja, et riiklikes infosüsteemides (nt STAR) puuduvad automaatsed teavitussüsteemid, mistõttu peab sotsiaaltöötaja kogu IKÜM artikkel 14 kohase teavitustöö tegema käsitööna, mis on väikeses vallas väga ressursinõudlik.

Töötajate teadmiste, teadlikkuse, juhiste või ühtse töökorraldusega seotud raskusi kirjeldas üheksa omavalitsust. Vastustes nimetati andmekaitsega tegeleva töötaja ja valdkonnateadmiste puudumist, üldist vähest teadlikkust, arusaadavate juhiste puudumist, kiiresti vahetuvat töötajaskonda ning vajadust tagada ühtne praktika kõigis struktuuriüksustes ja hallatavates asutustes. Näiteks toodi välja, et pole teada, milline on õige isikuandmete töötlemise õiguslik alus; millised isikuandmed on eriliiki ja millised mitte.

Seitse omavalitsust tõi välja **aja-, töökoormuse ja/või ressursipuuduse**. Vastustest ilmneb, et aja- ja ressursipuudus on sageli seotud tehniliste lahenduste puudumise ning sotsiaalvaldkonna töötajate suure töökoormusega. Näiteks toodi välja, et omavalitsuse täidetavad ülesanded ning nende täitmiseks loodud teenistuskohad ei sisalda sellist lõtku, et oleks ressursi sotsiaaltöö kõrvalt süvitsi andmekaitsega tegeleda.

Õiguslike raskusi kirjeldas samuti seitse omavalitsust. Toodi välja, et suurim väljakutse on keeruliste andmekaitseõuete "tõlkimine" inimesele arusaadavasse, aga seadusega kooskõlas olevasse lihtsasse keelde. Samuti on näiteks keeruline tõlgendada, millises ulatuses tuleb inimest andmetöötlustest teavitada ja millal kohalduv teavitamisele erand. Toodi välja, et inimesed ei tee vahet IKÜMi ja teabenõude (avaliku teabe seadus) vahel ja hoolimata omavalitsuse selgitustest on see jätkuvalt inimestele arusaamatu.

Viimaks toodi veel ühe raskusena välja **teenuste, andmeallikate ja andmetööstustoimingute paljusust**, mida kirjeldas samuti seitse omavalitsust. Selgitati, et teenuseid ja erinevaid andmetööstusi, mida vaja selgitada, on palju; andmeid saadakse mitmest allikast ning inimestele antav teave võib olla liiga keeruline, killustatud või raskesti kättesaadav. Mainiti, et riiklike registrite (nt STAR) ja KOV-i enda süsteemide vaheline andmevahetus ning selle kajastamine teavitustes on keeruline. Samuti toodi välja, et omavalitsuse kohustus ei peaks olema koondada andmeid, mida inimene soovib erinevatest riiklikest registritest, näiteks STARist.

Omavalitsustelt küsiti, mis aitaks andmetöötajatel tõhusamalt rakendada läbipaistvuse põhimõtet ja andmesubjektide teavitamise kohustust. Ülekaalukalt oli populaarseim vastus, et abiks oleksid juhised või juhendid. Seda nimetas 27 omavalitsust. Samas toodi mitmel juhul välja ka vajadus luua spetsiaalselt KOV sotsiaalvaldkonnale suunatud lihtsas ja selges keeles näidismallid/blanketid, mis on arusaadavad ka eakale kliendile. Sellega sarnanesid ettepanekud luua näidistekstid ja kontrollküsimustikud, selged ja lihtsad privaatsusteated, teavitustekstide näidised, taotlusvormide mallid jmt.

Ettepanekuid tehti ka riigile seoses andmekogudega:

- Tehnilise poole pealt oodatakse STAR-i ja riiklike lahenduste arendusi, mis võimaldaksid andmesubjekti automaatset teavitamist temaga seotud päringutest ja andmete kogumisest. See vähendaks oluliselt sotsiaaltöötajate halduskoormust, mis kulub praegu manuaalsele teavitustööle.
- Kõik riiklikud andmekogud, kuhu kohalik omavalitsus salvestab andmeid, peaksid aitama omavalitsusel läbipaistvuse nõudeid täita. Riiklikel andmekogudel on väga erinevad andmearhitektuurid ja andmekogude ülesehitus, mistõttu peab igale poole ühte ja sama infot sisse kandma. Vähim, mida teha saaks, on see, et vähemalt andmetüüpide ülesehitus ja andmekogu arhitektuur võimaldaks andmete standardset sisestamist.

Omavalitsuse kogemus:

Raskused on seotud eelkõige kohaliku omavalitsuse ülesannete ja andmetööstustoimingute paljususega. Isikuandmeid töödeldakse eri valdkondades, erinevates infosüsteemides ning nii linnavalitsuses kui ka hallatavates asutustes. Seetõttu on keeruline tagada, et teave isikuandmete töötlemise kohta oleks igas menetluses ühtselt, ajakohaselt, arusaadavalt ja piisava detailsusega esitatud. Samuti võib olla keeruline isiku teavitamine juhtudel, kui andmeid ei saada otse inimeselt endalt, vaid teisest asutusest, riiklikust registrist või kolmandalt isikult. Tehniliseks raskuseks on erinevate infosüsteemide ja logide kasutamine, mis võib muuta andmetöötamise tervikpildi koondamise ajamahukaks. Organisatsiooniliseks raskuseks on vajadus tagada ühtne praktika kõigis struktuuriüksustes ja hallatavates asutustes ning hoida andmekaitsetingimused, vormid ja teavitustekstid ajakohasena. Täiendavalt tuleb läbipaistvuse tagamisel arvestada teiste isikute õiguste ja eraelu kaitsega, eriti sotsiaal-, lastekaitse- ja muudes tundlikes menetlustes.

Omavalitsuse kogemus:

Peamine raskus seisneb selles, kuidas leida tasakaal üldmäärusest tuleneva teavitamiskohustuse ja abi vajava inimese olukorrast lähtuva praktilise ja inimkeskse lähenemise vahel. Praktikas eelistatakse anda teavet vajadusel ja küsimise peale ning teha üldine teave kättesaadavaks (nt veebis), kuid see ei pruugi alati vastata IKÜM artiklite 12–14 formaalsetele ootustele. Abi saamiseks pöördumise hetkel on esmane eesmärk tuvastada abivajadus ja pakkuda kiiret tuge; formaalse teavituse andmine võib sellises olukorras takistada usaldusliku kontakti loomist. Praktikas toimub suhtlus sageli vestluse vormis (nt telefoni või silmast silma), kus standardiseeritud teavituse esitamine ei ole loomulik osa teenusest. Töötajatel on keeruline hinnata, millal ja millises mahus teavitus anda, et see oleks ühtaegu korrektne ja inimesele arusaadav.