



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Katri Meltsas
Türi Vallavalitsus
katri.meltsas@tyri.ee

Teie 09.09.2026

Meie 24.09.2026 nr 2.3-8/26/3551-2

Vastus nõudekirjale

Pöördusite Andmekaitse Inspeksiooni poole seoses sooviga saada inspeksiooni seisukohta, kas projekti „TERVIK“ kompleksjuhtumi koordinaatorile, kes ei ole kohaliku omavalitsuse ametnik ega töötaja ning kellel puudub kohaliku omavalitsusega lepinguline suhe, võib anda juurdepääsu sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrile (STAR). Samuti palute hinnata sellise juurdepääsu õiguslikku alust ja ulatust, välise kasutaja tegevuse kajastamist andmejälgijas ning korralduse vastavust isikuandmete kaitse nõuetele.

Õiguslik alus

Isikuandmete töötlemise õiguslikku alust tuleb hinnata isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artikli 6 kohaselt. Sotsiaalhoolekande korraldamine on kohaliku omavalitsuse avalik ülesanne, mistõttu saab selle täitmiseks vajalik isikuandmete töötlemine tugineda eelkõige IKÜM artikli 6 lõike 1 punktile e koostoimes töötlemise alust ja eesmärgi määravate riigisiseste õigusnormidega. IKÜM artikli 6 lõike 1 punkt c oleks asjakohane konkreetse töötlemistoimingu puhul, mille tegemiseks on vastutavale töötleja pandud selgelt määratletud seadusjärgne kohustus. Kuna STAR-s töödeldakse ka eriliiki isikuandmeid, peab lisaks esinema mõni IKÜM artikli 9 lõikes 2 sätestatud erand. Sotsiaalhoolekande ülesande täitmisel võib sõltuvalt töötlemise eesmärgist olla asjakohane IKÜM artikli 9 lõike 2 punkt h. Selle sätte kasutamisel tuleb arvestada ka artikli 9 lõikes 3 sätestatud ametisaladuse või muu samaväärse saladuse hoidmise kohustusega.

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 9 reguleerib abi andmist juhtumikorralduse põhimõttel ning näeb muu hulgas ette juhtumi koordineerija määramise, kuid samas ei tulene sellest siiski koordinaatorile iseseisvat õigust STAR kasutada või tutvuda selles sisalduvate isikuandmetega ehk projekti „TERVIK“ eesmärkide täitmine ja projektis osalemine ei anna iseenesest isikule õigust töödelda STAR-s sisalduvaid isikuandmeid.

Ka STAR põhimääruse § 2 punkt 2, mille kohaselt on registri üks eesmärk juhtumikorralduse põhimõttel tehtava sotsiaaltöö läbiviimine ja dokumenteerimine, määrab kindlaks küll andmetöötlemise eesmärgi, kuid mitte isikute ringi, kellele võib anda kasutajaõiguse. Seega ei piisa juurdepääsu põhjendamiseks projektis osalemisest ega sellest, et koordinaatori tegevus on seotud juhtumikorraldusega. Konkreetse isiku juurdepääsu lubatavust tuleb hinnata koos STAR töötlejaid, kasutajaid ja juurdepääsu korraldust reguleerivate sätetega.

STAR põhimääruse § 5 kohaselt on registri vastutav töötleja Sotsiaalkindlustusamet ning volitatud töötlejad muu hulgas kohaliku omavalitsuse üksus ja sotsiaalteenuse osutaja. Põhimääruse § 6 punktide 1 ja 2 kohaselt juhib vastutav töötleja registri pidamist, annab volitatud töötlejatele selleks vajalikke juhiseid ja korraldusi, kehtestab registriandmetele juurdepääsu ja nende

töötlemise korra ning tagab, et andmeid töötlevad ainult selleks määratud isikud. Põhimääruse § 7 lõike 2 punkti 3 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama, et tema juures töötlevad andmeid ainult selleks määratud isikud ja üksnes tööülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses. Seega ei saa kohalik omavalitsus otsustada STAR kasutajaõiguse andmist üksnes oma töökorraldusliku kaalutluse alusel, vaid peab järgima põhimäärust ning andmekogu vastutava töötleja kehtestatud juurdepääsu- ja töötlemiskorda.

Teie pöördumises esitatud asjaolude kohaselt ei ole kompleksjuhtumi koordinaator aga kohaliku omavalitsuse ametnik ega töötaja, tal puudub kohaliku omavalitsusega lepinguline suhe ning talle ei ole üle antud kohaliku omavalitsuse sotsiaalhoolekande ülesannet. Seetõttu ei vasta kirjeldatud olukord selgelt põhimääruses ette nähtud mudelile, mille kohaselt töötleb isik andmeid volitatud töötleja juures oma tööülesannete täitmiseks. Üksnes projektis osalemine või võrgustikujuhi taotlus ei ole piisav alus isiku määramiseks kohaliku omavalitsuse kaudu STAR kasutajaks. Enne juurdepääsu võimaldamist peab olema selgelt kindlaks määratud koordinaatori ülesanded, tema õiguslik suhe kohaliku omavalitsuse või muu STAR põhimääruses nimetatud töötlejaga ning isikuandmete töötlemise eesmärk ja ulatus.

Ülesande üleandmine ja välise isiku kaasamine

Olukorras, kus andmete töötlemisse kaasatakse väline organisatsioon, tuleb kõigepealt tegeliku ülesannete jaotuse põhjal määrata tema roll andmetöötluses. Kui organisatsioon töötleb andmeid kohaliku omavalitsuse nimel ja juhiste alusel, siis tuleb arvestada, et kohaliku omavalitsuse üksus on STAR suhtes ise volitatud töötleja. Sellisel juhul on teise volitatud töötleja kaasamiseks IKÜM artikli 28 lõike 2 kohaselt vaja Sotsiaalkindlustusameti eelnevat konkreetset või üldist kirjalikku luba ning artikli 28 lõike 4 kohaselt tuleb teisele volitatud töötlejale panna samad andmekaitsekohustused, mis kohalduvad kohaliku omavalitsuse üksusele. Lepinguline nimetus ei ole seejuures määrav, vaid roll tuleb kindlaks teha tegeliku andmetöötluse järgi. Kui koordinaator tegutseb füüsilise isikuna kohaliku omavalitsuse üksuse või muu STAR põhimääruses nimetatud töötleja alluvuses, võib ta IKÜM artikli 29 kohaselt andmeid töödelda üksnes selle töötleja juhiste alusel. See eeldab tegelikku ja tõendatavat alluvus-, juhendamise- ja kontrollisuhet. Üksnes kasutajakonto, konfidentsiaalsuskohustus või üldine koostöökokkulepe sellist suhet ei loo.

Juhul kui kohalik omavalitsus aga volitab välist organisatsiooni seaduses sätestatud alusel ja nõuetekohases korras sotsiaalhoolekande haldusülesannet iseseisvalt täitma, ei pruugi organisatsioon töödelda isikuandmeid kohaliku omavalitsuse nimel ega olla tema volitatud töötleja. Kui organisatsioon määrab talle üle antud ülesande ja õigusaktidega kehtestatud raamides kindlaks konkreetse isikuandmete töötlemise eesmärgid ja olulised vahendid, võib ta olla selle töötlemise suhtes iseseisev vastutav töötleja IKÜM artikli 4 punkti 7 tähenduses. Kui töötlemise eesmärgid ja olulised vahendid määratakse koos kohaliku omavalitsusega, siis tuleb hinnata kaasvastutuse tekkimist IKÜM artikli 26 tähenduses. Töötlejaroll tuleb seega kindlaks määrata üleantud ülesande sisu, organisatsioonile antud otsustuspädevuse ja tegeliku töökorralduse järgi.

Haldusülesande üleandmine ega organisatsiooni võimalik vastutava töötleja staatus ei anna aga talle siiski automaatselt STAR kasutamise õigust. Eraldi tuleb hinnata, kas organisatsioon kuulub STAR põhimääruses nimetatud töötlejate ringi, kas registri vastutava töötleja kehtestatud kord võimaldab organisatsioonile või tema töötajatele kasutajaõigust anda ning kas juurdepääsu saab piirata üleantud ülesande täitmiseks vajalike juhtumite, andmete ja toimingutega. Kui kehtiv regulatsioon sellist juurdepääsu ette ei näe, ei saa puuduvat STAR kasutamise õigust asendada üksnes halduslepinguga.

Seega, kui kohalik omavalitsus kaalub sotsiaalhoolekande ülesande täitmise üleandmist kolmandale isikule, tuleb esmalt veenduda, et avaliku ülesande üleandmine on seadusega lubatud ning nõuetekohaselt vormistatud. Avaliku ülesande üleandmine ja isikuandmetele juurdepääsu võimaldamine on omavahel seotud, kuid eraldiseisvad küsimused. Ülesande õiguspärane üleandmine võib põhjendada kolmanda isiku osalemist ülesande täitmisel, kuid ei anna talle

automaatselt STAR kasutamise õigust. Eraldi tuleb hinnata, kas kolmandal isikul on ülesande täitmiseks vaja STAR andmeid töödelda, millises töötlearollis ta tegutseb ning kas juurdepääs on kooskõlas STAR põhimääruse ja Sotsiaalkindlustusameti kehtestatud korraga.

Juurdepääsu ulatus

Juurdepääsu ulatuse määramisel tuleb lähtuda IKÜM artikli 5 lõike 1 punktis b sätestatud eesmärgi piirangu põhimõttest ja punktis c sätestatud võimalikult väheste andmete töötlemise põhimõttest. Nende põhimõtete järgi võib isikuandmeid töödelda üksnes täpselt ja selgelt kindlaks määratud õiguspärasel eesmärgil ning andmed peavad olema asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on töötlemise eesmärgi saavutamiseks vajalik. IKÜM artikli 5 lõike 2 kohaselt vastutab vastutav töötleja nende põhimõtete järgimise eest ja peab suutma nõuetele vastavust tõendada.

Samuti näevad IKÜM artikli 25 lõiked 1 ja 2 ette lõimitud ja vaikimisi andmekaitse põhimõtete rakendamise kohustuse. See tähendab, et vaikimisi võib kasutajale teha kättesaadavaks ainult need isikuandmed, mis on konkreetse töötlemise eesmärgi saavutamiseks vajalikud. Kui STAR sotsiaaltöötaja kasutajaroll võimaldab kompleksjuhtumi koordinaatoril juurde pääseda suuremale hulga isikutele, juhtumitele, andmetele või funktsioonidele, kui tema ülesande täitmiseks vaja, ei vasta sellise kasutajarolli andmine IKÜM artikli 5 lõike 1 punktile c ega artikli 25 lõikele 2.

Ülemäärast juurdepääsu ei muuda õiguspäraseks ka konfidentsiaalsuskohustus, koolitus ega hilisem logikontroll, sest need meetmed ei piira tehniliselt kättesaadavate andmete hulka. Kui olemasolev rollimudel ei võimalda juurdepääsu vajalikus ulatuses piirata, tuleb kasutada muud töökorraldust või lahendada piiratud kasutajarolli loomine koostöös Sotsiaalkindlustusametiga. Tehnilise lahenduse puudumine ei õigusta ülesande täitmiseks mittevajalikele andmetele juurdepääsu andmist.

Andmejälgija ja vastutus

Andmejälgija puhul tuleb eristada andmesubjektile kuvatavat teavet töötleja kohta ning konkreetse toiminguga teinud füüsilise isiku tuvastamist auditi- ja logiandmete alusel. STAR põhimääruse § 9 kohaselt säilitatakse registrisse tehtud kande või päringu kohta muu hulgas toiminguga teinud isiku nimi ja isikukood, toiminguga liik ja objekt ning toiminguga aeg. Iga toiming peab seega olema omistatav konkreetsele kasutajale.

Kohaliku omavalitsuse üksuse kuvamine andmejälgijas ei ole iseenesest IKÜM-ga vastuolus, kui kasutaja tegutseb õiguspäraselt kohaliku omavalitsuse üksuse kui STAR volitatud töötleja juures, tema ülesanded ja juurdepääsuõigus on nõuetekohaselt määratud ning tema toimingud on logiandmete alusel tuvastatavad. Kui aga kohaliku omavalitsuse nime all tegutseb väline isik, kelle suhe kohaliku omavalitsusega ei ole selgelt kindlaks määratud, võib kuvatav teave anda töötlemise tegelikust korraldusest ebatäpse ettekujutuse. See võib olla vastuolus IKÜM artikli 5 lõike 1 punktis a sätestatud läbipaistvuse põhimõttega, sama artikli lõikes 2 sätestatud vastutuse põhimõttega ning artiklites 12-14 sätestatud teavitamisnõuetega.

STAR põhimääruse § 7 lõike 2 punktide 1–3 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus järgima vastutava töötleja antud suuniseid, rakendama andmete käideldavust, terviklust ja konfidentsiaalsust tagavaid turvameetmeid ning tagama andmete töötlemise ainult selleks määratud isikutele tööülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses. Samuti peab kohalik omavalitsus rakendama IKÜM artiklist 32 tulenevaid riskile vastavaid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid. Arvestades STAR põhimääruse §-s 9 sätestatud logimisnõudeid, peavad kasutajakontod ja toimingute logid võimaldama tuvastada konkreetse kasutaja tehtud toimingud ning kasutajaõigusi tuleb hallata viisil, mis välistab põhjendamatu juurdepääsu. See eeldab muu hulgas isikustatud kasutajakontode kasutamist, kasutaja volituste piiritlemist, tehtud toimingute logimist, kasutajaõiguste korrapärasest kontrollimist ning õiguste lõpetamist kohe, kui nende andmise alus ära langeb.

Kokkuvõtteks

Eeltoodut arvestades ei nähtu pöördumises kirjeldatud asjaoludest piisavat alust anda kompleksjuhtumi koordinaatorile kohaliku omavalitsuse kaudu STAR kasutajaõigus. Koordinaator ei ole kohaliku omavalitsuse ametnik ega töötaja, tal puudub kohaliku omavalitsusega muu lepinguline suhe ning talle ei ole üle antud kohaliku omavalitsuse sotsiaalhoolekande ülesannet. Samuti ei ole selge, millise STAR põhimääruses nimetatud töötleja juures ning kelle juhiste ja vastutuse all ta registriandmeid töötleks.

Juurdepääsu saaks kaaluda üksnes siis, kui koordinaatori ülesanded ja õiguslik suhe kohaliku omavalitsuse või muu STAR põhimääruses nimetatud töötlejaga on selgelt määratud, töötlemisel on IKÜM artiklite 6 ja 9 kohane alus ning välise isiku või organisatsiooni tegelik andmetöötlusroll on kindlaks tehtud. Sõltuvalt ülesannete ja otsustuspädevuse jaotusest võib organisatsioon tegutseda kohaliku omavalitsuse nimel volitatud töötlejana, töötleja alluvuses oleva isikuna või talle iseseisvalt üle antud haldusülesande täitmisel vastutava töötlejana. Siinjuures tuleb ühiste eesmärkide ja oluliste vahendite määramisel hinnata kaasvastutust. Igal juhul peab kasutajaõiguse andmine olema kooskõlas STAR põhimääruse ja vastutava töötleja kehtestatud korraga.

Lisaks peab juurdepääs olema tehniliselt piiratud konkreetse ülesande täitmiseks vajalike juhtumite, andmete ja toimingutega. Kui koordinaatorile saab anda üksnes tema ülesannete täitmiseks vajalikku ulatust ületava sotsiaaltöötaja rolli, ei ole kasutajaõiguse andmine kooskõlas STAR põhimääruse § 7 lõike 2 punktiga 3, IKÜM artikli 5 lõike 1 punktiga c ega IKÜM artikli 25 lõikega 2.

Loodame, et saime oma selgitustega Teile abiks olla.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Terje Enula
jurist
peadirektori volitusel