



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Kristi Vinter-Nemvalts
kantsler

Teie 30.01.2024

Meie 09.05.2024 nr 2.1.-4/23/1148-2816-11

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Ettepanek isikuandmete kaitse nõuete paremaks täitmiseks

Andmekaitse Inspektsioon sai pöördumise, mille kohaselt avaldatakse vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel taotlejale ülemäära informatsiooni seoses tema perekonnaliikmete isikuandmetega. Inspektsioon alustas sellest ajendatuna isikuandmete kaitse seaduse § 56 lg 3 punkti 8 alusel Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) suhtes järelevahtemenetluste.¹

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse (ÕÕS) §-de 5 ja 5¹ kohaselt on vajaduspõhise õppetoetuse määramise alusena oluline teada üliõpilase ja tema teatavate perekonnaliikmete tulumaksuga maksustatavat tulu, et leida selle põhjal üliõpilase keskmine sissetulek. Selle väljaselgitamiseks pärib haridusportaal.edu.ee portaali (edaspidi haridusportaal) automaatselt andmed rahvastiku- ja seejärel maksukohustuslaste registrist. Nii ongi esmalt oluline määratleda vastavalt ÕÕS § 5¹ lg-le 2, kes kuulub taotleja perekonnaliikmete hulka.

Vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisprotsessist ilmneb, et haridusportaalil on järgmised toetuse taotlemise etapid:

- 1) kontrollitakse õppimise andmeid (taotlemise õiguse kontroll);
- 2) **tehakse automaatne rahvastikuregistri päring** kõikide taotlejaga sugulussuhetes olevate perekonnaliikmete (vanemate, olemasolu korral õdede-vendade, poolõdede ja -vendade, abikaasa ja laste) kohta ja seda ka juhul, kui konkreetse perekonnaliikme olemasolu ega sissetulek ei ole vajaduspõhise õppetoetuse arvestuses vajalik (näiteks ei oleks üle 24- aastase üliõpilasest taotleja puhul vajalik teha rahvastikuregistri päringuid tema vanemate ja õdede-vendade kohta, kuivõrd neid perekonnaliikmete hulka sellises vanuses taotleja puhul ei arvestata (ÕÕS § 5¹ lg 2 p-d 4–6));
- 2.1. **kuvatakse** taotlejale päringu tulemusena kõikide taotleja perekonnaliikmete nimed, sünnikuupäevad, isikukoodid ja sugulusaste (näiteks, kas perekonnaliige on taotleja poolõde, ema, laps vm), kusjuures oluline on märkida, et kõiki nimetatud **isikuandmeid kuvatakse taotlejale juba toetuse taotlemise algusetapis**, mitte lõpliku otsuse juures otsuse aluseks olevate asjaoludena;
- 3) tehakse päring sissetulekute kohta maksukohustuslaste registrist – taotlejale kuvatakse vaid perekonnaliikmete nimed, kelle andmed on maksukohustuslaste registrist päritud, kuid

¹ Andmekaitse Inspektsioonil on õigus nõuda selgitusi ja muud teavet, sh järelevahtemenetluse läbiviimiseks vajalike dokumentide esitamist. Selgituste küsimise õiguslik alus: isikuandmete kaitse seaduse §-d 57–58, korrakaitse seaduse § 30 lg-d 1 ja 3, isikuandmete kaitse üldmääruse art 58 lg 1 p-d a, e ja f; haldusorgani puhul Vabariigi Valitsuse seaduse § 75² lg 1 p 1.

- siinjuures ei kuvata perekonnaliikme isikukoodi, sünniaega ega sissetuleku suurust;
- 4) küsitakse taotleja panga- ja kontaktandmeid;
 - 5) esitatakse taotlus ja kuvatakse esitamise tulemus.

Vajaduspõhist õppetoetust taotledes ja eelnevalt viidatud pöördumise näol on inspeksioonile teadaolevalt leidnud aset juhtum, kus üliõpilasest vajaduspõhise õppetoetuse taotleja sai haridusportaali vahendusel esmakordselt teada oma poolõdede ja -vendade olemasolust, sh nende isikuandmed (eesnimi, perekonnanimi, sünnikuupäev, isikukood, sugulusaste, kas nad on arvestatud perekonnaliikmeks). Kirjeldatust tulenevalt on inspeksioonil tekkinud seega **küsimus, kas üliõpilasest taotleja peaks sellisel viisil teada saama oma võimalike õdede-vendade, poolõdede ja -vendade olemasolust koos nende isikuandmetega.**

Võrdluseks saab tuua sugulussuhete päringu, mida saab teha eesti.ee ja rahvastikuregistri vahendusel. Rahvastikuregistris tehtava päringu puhul kuvatakse inimesele vaid oma vanemate ja alaealiste laste nimed ja sünniajad, kuvamata jäetakse nende isikukoodid ja päringu tegija õdede-vendade andmed.

Inspeksioon rõhutab, et **käesoleval juhul ei seata kahtluse alla vajaduspõhise õppetoetuse olemasolu, selle eesmärgi ega vajalikkust.** Küsimus seisneb eelkõige vajaduspõhise õppetoetuse aluseks olevate päringute tingimustes ja saadud tulemuste kuvamises ning isikuandmete töötlemisel nende kooskõlas eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtetega.

Perekonnaliikmete isikuandmete töötlemise alused

Nimelt näeb isikuandmete töötlemisel Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus ehk IKÜM) art 5 ette isikuandmete töötlemise põhimõtetena nii eesmärgi piirangu kui ka võimalikult väheste andmete kogumise. See tähendab, et isikuandmeid tuleks koguda täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ja seejuures peavad töödeldavad isikuandmed olema piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgist lähtuvalt. Antud juhul ei ole inspeksiooni hinnangul vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel isikuandmete töötlemise eesmärk kooskõlas isikuandmete töötlemise ulatusega. Vajaduspõhise õppetoetuse kontekstis on oluline teada ja **teha päringud** vaid nende perekonnaliikmete kohta, kelle andmed on vajalikud toetuse arvestamise alusena vastavalt ÕÕS §-le 5¹. Toetuse taotlemise aluseks olevate asjaolude **kuvamisel** oleks aga eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtetega kooskõlas näiteks see, kui taotlejale kuvatakse arvuna, mitu perekonnaliiget aluseks võeti.

HTM on järelevalvemenetluses inspeksioonile selgitanud, et vajaduspõhise õppetoetuse otsuse tegemiseks on neile seadusega pandud kohustus selgitada välja, kes on üliõpilase perekonnaliikmed. Menetluse esimeses etapis tehakse päring rahvastikuregistrisse kõigi perekonnaliikmete kohta, kes on ÕÕS § 5¹ lõikes 2 nimetatud. See annab võimaluse selekteerida välja, keda võetakse antud otsuse tegemisel arvesse. Vastavalt ÕÕS § 5 lg 7¹ korraldab vajaduspõhiste õppetoetuste eraldamist HTM ning seda rolli ehk haldusmenetluse läbiviija rolli rahvastikuregistrile HTM-i selgitusel anda ei ole võimalik. Seega on HTM-l kohustus selgitada välja, kes on isiku perekonnaliikmed ja sellele järgnevalt teha valik nendest, kes omavad tähtsust seaduse alusel üliõpilase keskmise sissetuleku arvestamisel. Sellest põhimõttest lähtudes ongi HTM-i hinnangul vajalik päringu tegemine kõigi isikute kohta.

Perekonnaseadus ei käsitle olukorda, kas ja mil viisil peaks inimesel olema õigus saada teavet oma (pool)õdede-vendade kohta. Õigus saada teavet oma bioloogiliste õdede ja vendade kohta on reguleeritud üksnes lapsendamise kontekstis perekonnaseaduse § 164 lg-tes 7 ja 8. Seejuures on antud sätete puhul õdede ja vendade olemasolust teadasaamise eelduseks nimetatud inimeste nõusolek. Vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel taotlejale perekonnaliikmetena (pool)õdede-vendade isikuandmete avaldamisel nende nõusolekut selleks eelnevalt aga ei küsita.

Antud küsimuse puhul põrkuvad mitmed põhiõigused. Nii on andmesubjektidel (nii toetuse

2 (6)

taotlejal kui ka temaga seotud perekonnaliikmetel, sh poolõdedel ja -vendadel) õigus nii perekonna kui ka eraelu puutumatusel, sh õigus privaatsusele. Lisaks seonduvad nimetatud põhiõigused inimväärikuse ja enesemääratlusõigusega. Seaduses sätestatud juhtudel on lubatud sekkuda inimese perekonna- ja eraellu, kuid seejuures tuleb siiski antud kontekstis leida tasakaal privaatsusõigusega ning tagada isikuandmete töötlemise eesmärgipärasus ja minimaalsus. Vajaduspõhise õppetoetuse eesmärk on luua toetusmeede, mis võimaldaks kehvena majandusliku olukorraga perekondade lastel kõrghariduse omandamist ning kõrghariduse omandamisega kaasnevate lisakulude katmist.²

Nii on inspeksioonil tekkinud küsimus, kas nimetatud ÕÕS sätteid rakendades on riik läinud liiga kaugele, avaldades taotlejale andmeid, mida ta ei pruukinud teada ja mis selle tulemusel mõjutab oluliselt nii taotleja kui ka tema perekonnaliikmete (poolõdede ja -vendade) perekonna- ja eraelu. Olukorras, kus poolõdede ja -vendade arvestamine toetuse alusena on asjakohane, on siiski küsitav, kas seejuures on vajalik avaldada taotlejale tema (pool)õdede ja -vendade isikuandmeid. Juba 2004. aastal leidis I. Pilving, et inimese huvi oma ülenejate sugulaste vastu saab pidada piisavalt kaalukaks, et nende andmetele teabenõude korras ligipääsu võimaldada. Külgnegade ja alanejate sugulaste puhul hakkavad aga tema sõnul domineerima andmesubjektide huvid.³ Nii peaks antud asjas mh arvestama ka seda, et (pool)õed ja -vennad, kelle andmeid taotlejale avaldatakse, võivad olla alaealised ja lisaks domineerivatele andmesubjektide huvidele tuleks arvestada täiendavalt laste huvide kaitsega.

Siseministerium on samuti selgitanud (vt lisa 1), et **(pool)õed ja -(pool)vennad ei ole rahvastikuregistris isiku enda andmeteks**. Isiku andmeteks rahvastikuregistris on andmed tema vanemate, abikaasa, registreeritud elukaaslase ja lapse (laste) kohta. Seega tehakse vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel päringud teis(t)e isiku(te) andmete kohta ja selline andmetöötlus peab vastama isikuandmete kaitse nõuetele. Hüpoteetiliselt võib siinjuures küsida, et kui näiteks inimene näeb andmejälgijast, et HTM on teinud tema kohta päringu, siis kas HTM on valmis sellele inimesele avaldama üliõpilasest vajaduspõhise õppetoetuse taotleja nime juhul, kui isik küsib andmejälgijas oleva päringu kohta HTM-lt selgitusi.

Rahvastikuregistris päringute tegemine

HTM on selgitanud, et seaduse vastavate muudatuste koostamisel ja õppetoetuste süsteemi loomisel **2012. aastal kaaluti** ka kitsendatud päringute tegemist, kuid selleks ei leitud võimalusi. Kuna otsuse tegemise eel tuleb esimesena välja selgitada taotleja kõik seaduses nimetatud perekonnaliikmed – vanemad, õed-vennad, alaealised lapsed, siis ongi esimeseks sammuks kõigi perekonnaliikmete kohta päringu esitamine rahvastikuregistrile. Alles peale seda on võimalik menetlejal ehk antud juhul HTM-l otsustada, kes on need perekonnaliikmed, kelle sissetulekud tuleb otsuse tegemisel arvesse võtta. Seetõttu tehakse taotluse menetlemise esimeses etapis rahvastikuregistrisse päring kõigi perekonnaliikmete kohta ning HTM süsteem teeb valiku, keda võetakse arvesse, sh sidudes järgmises etapis pereliikmete andmed täiendava infoga (pereliikme õpingud).

Kuivõrd kitsendatud päringute tegemist kaaluti 12 aastat tagasi ja seejärel seda enam kaalutud ei ole, siis tuleb arvestada sellega, et tehnoloogiline areng on selle aja jooksul olnud tõenäoliselt kiire. Sellest tulenevalt leiab inspeksioon, et HTM peaks uuesti kaaluma ja otsima võimalusi rahvastikuregistris kitsendatud päringute tegemiseks. Inspeksioon on Siseministeriumilt selleks eelvõimalusi uurinud (Siseministeriumi vastuskiri on leitav lisast 1), kuid inspeksioon leiab, et ei peaks olema siinjuures vahendajaks, mistõttu palub inspeksioon HTM-l endal Siseministeriumiga ise otse suheldes kitsendatud päringute tegemise võimalused välja selgitada.

² Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 236 SE <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/75e7bf72-a846-4312-91da-44318f4d746f/oppetoetustejaoppelaenu-seaduse-ning-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus>.

³ I. Pilving, I. Sugupuud müügiks ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabe avaldamisel. Juridica 2004/2, lk 75–85.

Isikuandmete kuvamine

Seoses isikuandmete kuvamisega on inspeksioon HTM-le 12.12.2023 saadetud kirjas väljendanud, et problemaatiliseks pidada seda, et haridusportaal is kuvatakse vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel **juba taotlusprotsessis** taotlejale kõiki tema perekonnaliikmeid. Nii nähtub, et taotlemine koosneb viiest etapist. Juba teises etapis ehk perekonnaliikmete all kuvatakse taotlejale

- kõik tema perekonnaliikmed koos isikuandmetega (eesnimi, perekonnanimi, sünnikuupäev, isikukood, sugulusaste) ja
- kas isik on arvestatud perekonnaliikmeks või mitte (jah/ei)).

Sama teave – kes võeti vajaduspõhise õppetoetuse määramisel või määrata jätmisel arvesse – kuvatakse taotlejale ka juba viiendas ehk taotluse tulemuse etapis.

HTM on Andmekaitse Inspeksiooni poolt tõstatatud probleemiga nõustunud, et isikule ehk taotlejale kuvatakse liigselt andmeid. HTM on avaldanud valmisolekut teha muudatused andmete kuvamises. Alustatud on ettevalmistustega andmete kuvamise vaate muutmiseks selliselt, et edaspidi hakkavad taotlejad nägema üksnes neid perekonnaliikmeid, keda võetakse otsuse tegemisel arvesse. Seega isikud, kelle kohta tehakse küll päring HTM-i poolt rahvastikuregistrisse, kuid kelle andmed ei ole otsuse tegemisel arvestamise aluseks, nende isikute osas kuvamist edaspidi ei toimu. HTM peab siiski vajalikuks kuvada nende perekonnaliikmete info, kes on otsuse tegemisel arvesse võetud. See tagab haldusmenetluse läbipaistvuse ning selguse, milliste isikute sissetulekute kokkuvõtteks on otsus toetuse maksmise või maksmata jätmise ning toetussumma suuruse otsustamisel tehtud. Vastava muudatuse on HTM kavandanud ellu viia uuel õppeaastal ehk alates septembrist 2024.

On positiivne, et HTM on avaldanud valmisolekut teha muudatusi taotlejale isikuandmete kuvamises, peites taotlusprotsessis nende inimeste isikuandmed, kelle sissetulekut ei võeta vajaduspõhise õppetoetuse arvestamise alusesse. See aga ei lahenda inspeksiooni hinnangul probleemi, sest taotleja võib sellegi poolest juhul, kui tema (pool)õdede-vendade sissetulekud võetakse toetuse määramise alusena arvesse, näha nende isikuandmeid. Nii ei ole sellisel osalise kuvamise muutmisel mõju. Samuti on inspeksiooni arvates oluline muuta (pool)õdede-vendade isikuandmete kuvamist ka toetuse taotlemise lõppastmes ehk tulemuste kuvamisel.

Põhjendused selleks on eespool avatud, kuid kokkuvõtlikult öeldes võib taotlusprotsessi keskel isikuandmete kuvamine luua olukorra, kus üliõpilasest taotleja saabki ilma tegelikku taotluse esitamise huvi omamata käia vaatamas perekonnaliikmete isikuandmeid (isegi kui see ei tundu tõenäoline olevat, siis selline võimalus on üliõpilase staatust omavatel inimestel olemas). Teiseks aga ei kaalu inspeksiooni hinnangul taotleja huvi saada isikupõhist teavet toetuse taotluse aluseks olevate (pool)õdede-vendade kohta (sõltumata sellest, kas taotleja kvalifitseerub vajaduspõhisele õppetoetusele või mitte) üles nende (pool)õdede-vendade huvi ja õigust oma eraelu puutumatusse. Toetuse taotlemise protsess ja lõpptulemuse kuvamisel on võimalik taotlejale kuvada tema vanemate, abikaasa, elukaaslase, laste andmeid (temaga seotud andmeid) ja seda, mitu (pool)õde-venda toetuse määramisel või määrata jätmisel arvesse võeti, kuid vajalik ei ole nende (pool)õdede-vendade isikuandmete kuvamine. Eeltoodust tulenevalt on inspeksiooni hinnangul oluline, et **toetuse taotlemise protsessis (eelnevalt kirjeldatud teises punktis – perekonnaliikmed)**, aga ka taotluse tulemustes ehk taotlusprotsessi lõppastmes ei kuvataks taotlejale üldse tema (pool)õdede-vendade isikuandmeid.

Kokkuvõte

Nii nagu inspeksioon varasemalt on väljendanud – mõistetakse on see, et tavapäraste ja lähedaste peresuhete puhul ei ole kõikide perekonnaliikmete kohta päringute tegemine ja nende isikuandmete kuvamine toetuse taotlemisel kuidagi riivav (kuigi see ei ole siiski minimaalsuse põhimõttega kooskõlas). Teisalt on tänapäeval levinud kärgpered, kus läbi selle võib taotleja

saada teada põhjendamatult kolmandate isikute andmeid (oma vanema teiste laste omi). Samuti ei pruugi kõik perekonnaliikmed olla omavahel heades ja usalduslikes suhetes. Nendest asjaoludest tulenevalt ei ole põhjendatud rahvastikuregistrist nii laiaulatuslike isikuandmete pärimine ja kuvamine, kui tegelikkuses saaks vajaduspõhise õppetoetuse määramisel hakkama ka vähema infoga.

Riik ei peaks avaldama vajaduspõhise õppetoetuse taotlejale enam isikuandmeid, kui minimaalselt vajalik. Ühtlasi on oluline seegi, et kui inimene ei teadnud oma (pool)õdede ja -vendade kohta, tekib osapoolte vahel ebavõrdne olukord. Taotlejale saavad teatavaks isikuandmed, mida ta muidu ei teadnud, kuid need perekonnaliikmed, kelle andmed taotlejale avalikustati, samaväärset teavet vastu ei saa. Seetõttu võiks kaaluda inspeksiooni arvates vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel näiteks järgneva protsessi rakendamist:

- esmalt tuvastada, kui vana on vajaduspõhise õppetoetuse taotleja;
- seejärel vastavalt vanusele määrata kindlaks, millise sugulussuhtega perekonnaliikmete andmete pärimine on vajalik (vastavalt ÕÕS §-le 5¹);
- teha rahvastikuregistrist ja maksukohustuslaste registrist päringud üksnes asjassepuutuvate perekonnaliikmete kohta;
- kuvada taotlejale toetuse taotlemise keskel vahetulemus arvulise koondina isikuandmeid avaldamata;
- küsida taotluse esitamise kinnitus ja kuvada seejärel toetuse taotlemise lõpptulemus, kus taotlejale on nähtav, mitme ja millise sugulussuhtega (pool)õdede-vendade sissetulekud on otsuse tegemisel arvesse võetud (taotleja vanemate, abikaasa, registreeritud elukaaslase, lapse isikuandmete kuvamist ei saa pidada problemaatiliseks).

Kui taotleja näeb, et toetuse määramisel või määramata jätmisel võetakse arvesse rohkem (pool)õdesid-vendasid, kui taotlejal tema teada on, siis peaks inspeksiooni hinnangul edasine olukorra väljaselgitamine jääma eelkõige perekonnasiseseks.

Eeltoodust tulenevalt teeb Andmekaitse Inspeksioon järelevalvemenetluses kogutud teabe ja selgituste põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile järgmise ettepaneku:

1. selgitada koostöös Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonnaga välja, **kuidas ja millal on võimalik haridusportaalis luua rahvastikuregistrist kitsendatud päringute tegemise võimalus** selleks, et toetuse arvestamise alusena tehtaks rahvastikuregistrist päring üksnes nende perekonnaliikmete kohta, keda vastavalt ÕÕS § 5¹ kriteeriumitele loetakse üliõpilase perekonnaliikmete hulka – näiteks üle 24. aasta vanuse taotleja puhul, kui ta on abielus vms, ei ole asjakohane teha päringut taotleja vanemate ja õdede-vendade kohta (vt ka esimesel leheküljel loetelu punkti 2);
2. lõpetada perekonnaliikmete isikuandmete kuvamine
 - toetuse taotlemise (teises) etapis ja
 - taotluse viimases ehk tulemuste kuvamise etapis

ning kuvada toetuse arvestamise aluseks olevaid perekonnaliikmeid üksnes arvu ja sugulussuhte koondina.

Palun ministeeriumil anda tagasiside inspeksiooni tehtud ettepaneku täitmise ja planeeritava ajaraamistiku kohta hiljemalt 31.05.2024 e-posti aadressil info@aki.ee.

Kui Haridus- ja Teadusministeerium ettepanekuga ei nõustu, palub inspeksioon saata ettepaneku täitmisest keeldumise põhjendused, selgitades mh seda, kuidas võtab toetuse taotlemisel isikuandmete kuvamine arvesse taotleja (pool)õdede-vendade õiguseid ja huve.

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

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Levand

jurist (tiimijuht)

peadirektori volitusel

Agnes Järvela
Agnes.Jarvela@aki.ee
tel 627 4145

Lisa 1. Siseministeeriumi vastuskiri seoses rahvastikuregistri päringute tegemisega