



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

OTSUS

isikuandmete töötlemiseks teadusuuringus

nr 2.2.-1/24/28-10

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspeksiiooni jurist Virve Lans
Otsuse tegemise aeg ja koht	22.03.2024 Tallinnas
Taotluse esitaja	Sotsiaalministeerium info@sm.ee Age.Viira@sm.ee

RESOLUTSIOON:

Isikuandmete kaitse seaduse § 6 lõike 5 alusel Andmekaitse Inspeksiioon otsustab:

mitte kooskõlastada andmesubjekti nõusolekuta isikuandmete töötlemist teadusuuringus „Sekkumisuuring isakande tegemiseks laste õiguste kaitseks ja lapsevanemate toetamiseks“, täpsemalt rahvastikuregistrist Tartus elavate üksikemade, kelle lapse sünniaktis või rahvastikuregistrisse kantud perekonnaseisuandmetes puudub kanne lapse isa kohta, isikuandmete saamist.

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Otsuse peale on võimalik esitada 30 päeva jooksul vaie haldusmenetluse seaduse § 71 lõikes 1 sätestatud korras või esitada kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lõikes 1 sätestatud korras.

TAOTLUSE ESITAJA SELETUS ja KINNITUSED:

Sotsiaalministeerium on esitanud Andmekaitse Inspeksiioonile (AKI) taotluse isikuandmete töötlemiseks ilma andmesubjekti nõusolekuta uuringus „Sekkumisuuring isakande tegemiseks laste õiguste kaitseks ja lapsevanemate toetamiseks“.

Isikuandmete vastutav töötleja: Sotsiaalministeerium

Isikuandmete töötlemise eesmärk: Uuringu eesmärk on viia Eesti lähemale olukorrale, kus kõigil lastel, kelle isa on elus ja teada, oleks sünniaktis või rahvastikuregistrisse kantud perekonnaseisuandmetes bioloogilise isa andmed. Isakande olemasolu loob parema eelduse, et isa võtab vastutuse lapse kasvatamisel ja osaleb oma lapse elus. Lisaks annab isa ametlik

olemasolu lapsele võimaluse saada kasvades terviklikum teadmine oma päritolu kohta ning kontakteeruda oma päritolupere isapoolsete sugulastega. Isa andmete puudumine lapse sünnikandes on õigustatud objektiivselt põhjendatud erandjuhtudel (näiteks perekonnavälise/anonüümse spermadoonorluse abil sündinud lapse ja vägivallajuhtumite puhul, samuti olukordades, kus lapse ema tõesti ei tea, kes on lapse bioloogiline isa).

Töödeldavate andmete koosseis: nimi, e-posti aadress

Isikuandmete allikad: rahvastikuregister

Isikuandmete kategooriad, kelle andmeid töödeldakse ning valimi suurus: Rahvastikuregistrist kontaktandmete väljavõte kokku orienteeruvalt 10 inimese kohta. Sekkumiste piloteerimise perioodil võetakse ühel korral kolme kuu kohta tagasiulatuvalt (eeldatavalt jaanuar-märts 2024) välja Tartu linnas registreeritud sünnid, kus ei tehtud isakannet (Piloteerimisperioodil Tartus elavad üksikemad, s.o emad, kelle lapse sünniaktis või rahvastikuregistrisse kantud perekonnaseisuandmetes puudub kanne isa kohta). Sel viisil tuvastatud üksikvanematega (emad) võetakse ühendust kirja (elektrooniline või füüsiline) teel ning pakutakse võimalust saada nõustamist isakande teemal. Eelnevate aastate statistikale tuginedes registreeritakse kolme kuu jooksul orienteeruvalt 10 sündi, kus ei tehta isakannet.

Ülekaalukas avalik huvi: Eestis kasvab ligi 10 000 last, kelle sünniaktis või rahvastikuregistrisse kantud perekonnaseisuandmetes puudub kanne isa kohta. Kõigist Eesti lastest moodustab see ligi 4%. Isakande puudumisel on last kasvataval vanemal õigus saada Sotsiaalkindlustusameti makstavat üksikvanema lapse toetust. Isakandeta laste sündide arv ja osakaal kõigist sündidest on küll ajas vähenenud (ühtlasi ka üksikvanema lapse toetuse saajate arv), kuid viimaste aastate Statistikaameti andmed näitavad, et igal aasta sünnib juurde u 300-400 last, kellel puudub isakanne. Lapse Õiguse Konventsiooni artiklid 7 lg 1, 8 ning 16 hõlmavad lapse õigust teada, võimaluste piires, oma bioloogilisi vanemaid ning õdesid-vendi ning kohustust austada lapse identiteeti. Samad õigused on tugevalt riivatud laste osas, kelle puhul on isakanne tegemata jäänud.

Sekkumisuuringu eesmärgiks on edendada Eesti laste õigust teada oma isa, päritolu ja põlvnemist toetades isakannete tegemist. Selleks on Riigikantselei avaliku sektori innovatsiooniprogrammi raames disainitud kaks sekkumist eesmärgiga teavitada emasid isakande tegemise olulisusest ja seeläbi suunata neid lapse sünnitunnistusele isa nime märkima. Sünnieelse sekkumise raames teavitavad emasid isakande olulisusest ämmaemandad, sünnijärgse sekkumise korral kohaliku omavalistuse üksuse (KOV) (lastekaitse)spetsialistid.

Enne välja töötatud sekkumiste rakendama asumist tuleb aga uurida nende rakendatavust ja võimalikku mõju ning vajadusel sekkumisi täiendada. Selleks tuleb esmalt uurida, kuidas arvestavad sekkumised isa huvidega, sest isa vaadet isakande teemale on Eestis seni vähe uuritud. Teiseks tuleb analüüsida, kuidas sobituvad väljatöötatud sekkumised Eesti õiguslike raamidesse, millised on kitsaskohad ning kas midagi tuleks seadusandluses muuta. Sekkumiste prototüüpide väljatöötamisse kaasatakse ka sekkumiste rakendajate kogemus ja hinnangud sekkumiste asjakohasuse, teostatavuse, vastuvõetavuse ja võimaliku mõju kohta. Samuti uuritakse sekkumise vastuvõetavust ja võimalikku mõju sekkumiste sihtrühma ehk emade seas, kes isakannet ei tee.

Üksikvanemate toetamine isakande tegemise tõhustamise abil kuulub Sotsiaalministeeriumi perede heaolu ja turvaliste suhete osakonna 2023. aasta tööplaani.

Sotsiaalministeeriumis on värskelt valminud ka laste heaolu reformi väljatöötamiskavatsuse (VTK), mille üks eesmärkidest on laste õiguste kaitse. VTK alusel töötatakse sel ja järgmisel aastal välja seaduseelnõu lastekaitseaduse ja teiste seaduste muutmiseks, eesmärgiga

suurendada Eestis elavate laste heaolu.

Ühe täiskasvanuga perede vaesuse vähendamine on ühe olulise eesmärgina toodud välja ka heaolu arengukavas aastateks 2023–2030.

Projekt aitab pikemas perspektiivis kaudselt kaasa ka riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ strateegiliste sihtide, eelkõige sihi „Eestis elavad arukad, terved ja tervist hoidvad inimesed“ saavutamisele, toetades meeste aktiivsemat osalemist pereelus ja laste eest hoolitsemises ning võrdsemat vanemaliku vastutuse jaotust, mis omakorda toetab jätkusuutlikumaid positiivseid peresuhteid ning naiste võimalusi osaleda aktiivselt töö- ja ühiskondlikus elus ning mõjub positiivselt meeste tervisele, kuid eelkõige toetab laste õigusi mõlema vanema hoolitsusele ja vanemate-lastete suhtlemisele nii koos kui lahus elades.

Isikustatud andmete töötlemine ei kahjusta ülemääraselt andmesubjekti õigusi ega muuda tema kohustuste mahtu: Uuringus on isikustatud vaid andmesubjekti nimi ja kontaktandmed. Kontaktandmed kogutakse rahvastikuregistrist (Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakond teeb piloteerimisperioodile eelneva kolme kuu kohta väljavõtte rahvastikuregistrisse kantud Tartu linnas registreeritud sündide kohta, kus isakanne puudub).

Rakendatavuse uuringu kolmandat sihtrühma, s.o testperioodi vältel lapse sünni registreerinud üksikemad, teavitatakse isikuandmete töötlemisest kirjas, millega saadetakse pakkumine täiendavaks isakande teemaliseks nõustamiseks. Juhul, kui naine ei soovi täiendavat nõustamist, tema isikuandmeid edasi ei töödelda ning need kustutatakse projekti lõpus. Juhul, kui naine soovib täiendavat nõustamist, võtab ta ise ühendust kindlaksmääratud Tartu linnavalituse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna spetsialistiga, kes pakub ka võimalust rakendatavuse uuringus osalemiseks. Uuringus osalemiseks võetakse kirjalik nõusolek.

Uuringu väljundiks on:

- Aruanne, kus esitatakse üldistatud kujul ülevaade sekkumiste rakendamise protsessist ning sekkumise sihtrühma kogemustest. Aruandes ei viidata ühelegi valimisse sattunud isikule tunnustega, mille toel oleks võimalik tema tuvastamine.
- Testitud sekkumised, mida edaspidi isakande tegemise soodustamiseks on võimalik rakendada. Sekkumiste täiendamisel ja viimistlemisel on võetud arvesse sekkumise testimise käigus saadud kogemused (sh valimisse sattunud inimeste tagasiside), kuid sekkumiste kirjelduses puuduvad viited, mis võimaldaksid tuvastada testimisperioodil sihtrühma kuulunud isikuid.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED ja SELGITUSED:

Isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 6 lõike 5 kohaselt loetakse teadusuuringuks ka täidesaatva riigivõimu analüüsid ja uuringud, mis tehakse poliitika kujundamise eesmärgil. Nende koostamiseks on täidesaatval riigivõimul õigus teha päringuid teise vastutava või volitatud töötleja andmekogusse ning töödelda saadud isikuandmeid. AKI kontrollib enne nimetatud isikuandmete töötlemise algust selles paragrahvis sätestatud tingimuste täitmist, välja arvatud juhul, kui poliitika kujundamiseks tehtava uuringu eesmärgid ja isikuandmete töötlemise ulatus tulenevad õigusaktist.

IKS § 6 lg 3 kohaselt uuringu vajadusteks andmesubjekti nõusolekuta tema kohta käivate andmete töötlemine andmesubjekti tuvastamist võimaldaval kujul on lubatud üksnes juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:

- 1) pärast tuvastamist võimaldavate andmete eemaldamist ei ole andmetöötluse eesmärgid enam saavutatavad või neid oleks ebamõistlikult raske saavutada;
- 2) teadus- ja ajaloo uuringu või riikliku statistika tegija hinnangul on selleks ülekaalukas avalik huvi;

3) töödeldavate isikuandmete põhjal ei muudeta andmesubjekti kohustuste mahtu ega kahjustata muul viisil ülemäära andmesubjekti õigusi.

Isikuandmete töötlemisel tuleb lähtuda Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusest (EL) 2016/679 ehk isikuandmete kaitse üldmäärusest (IKÜM). Isikuandmete töötlemiseks peab esinema õiguslik alus. Õiguslik alus tuleneb IKÜM artiklist 6. Sõltumata õiguslikust alusest, on andmetöötlejal kohustus järgida ka IKÜM artiklis 5 sätestatud põhimõtteid, sh artikli 5 lõike 1 punktis a, b, c sätestatud: töötlemine on seaduslik, õiglane ja isikule läbipaistev; isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel (eesmärgipiirang); isikuandmed on asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt (võimalikult väheste andmete kogumine). Isikuandmeid võib töödelda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks ning seejuures peab tagama selle, et andmete töötlemise eesmärk tagatakse isiku põhiõigusi võimalikult vähe riivavatel meetmetel.

Igasuguse isikuandmete töötlemise puhul peab vastutav töötleja hindama, milliseid isikuandmeid on tal eesmärgi saavutamiseks vajalik töödelda ning kas seatud eesmärk on võimalik saavutada ka viisil, mis ei riiva isiku põhiõigusi. Andmesubjektile kaasneva mõju suuruse hindamisel arvestatakse muuhulgas: isikuandmete liike, andmesubjekti staatust, kas vastutava töötleja eesmärkide saavutamist võimaldavad vähemriivavad meetodid jne. Asjakohane on ka hinnata andmesubjekti mõistlikku ootust, st et tema isikuandmeid ei töödeldaks viisil, mida ta ei saa mõistlikult ette näha. Isikuandmeid tuleb töödelda vaid juhul, kui nende töötlemise eesmärki ei ole mõistlikult võimalik saavutada muude meetmete abil.

Isikuandmete töötlemine on seotud põhiõigustega, eelkõige Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 26 sätestatud eraelu puutumatuse õigusega. Põhiõiguste riive puhul tuleb alati hinnata rakendatava meetme proportsionaalsust taotletava eesmärgiga ning rakendatava meetme vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas. Isikuandmeid võib töödelda vaid juhul ja sellises ulatuses, mis on tõesti vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks ning eeldusel, et pole vähem riivavaid meetmeid selle eesmärgi täitmiseks.

Nii IKÜM, PS kui ka IKS sätestavad, et isikuandmete töötlemisel tuleb lähtuda muuhulgas eesmärgipärasusest, minimaalsusest ning vajalikkusest.

Sotsiaalministeerium on planeeritava uuring üles ehitatud selliselt, et sihtgrupini (lapse, kelle sünniaktis puudub isakanne, vanemad) jõutakse erinevatel meetoditel¹. Suurem osa uuringust tugineb andmesubjekti nõusoleku alusele ehk andmesubjekt saab ise otsustada ja valida, kas ta soovib nõustamist ja rakendusuuringu osaleda ilma, et tema isikuandmeid eelnevalt oleks töödeldud sellel eesmärgil. Tuleb arvestada, et isakande tegemata jätmise taga on enamasti väga eraelulised, tihtipeale väga tundlikud ja äärmiselt isiklikud põhjused. Näiteks isakanne puudub ka doonori abil sündinud lastel. Selline proaktiivne nõustamise pakkumine juba ise võib põhjustada andmesubjektides ärevust ning vastuolulisi tundeid. Sotsiaalministeerium on uuringut planeerides leidnud, et sihtgrupini on võimalik jõuda ka sellisel moel, et nende isikuandmeid ilma nõusolekuta ei töödelda, seega on võimalik uuringu eesmärki täita ka täiendava andmetöötluseta.

IKS § 6 lg 3 sätestab tingimused, mida tuleb hinnata enne, kui hakatakse uuringus andmesubjekti nõusolekuta tema isikuandmeid tuvastamist võimaldaval kujul töötleva. Üheks tingimuseks on, et andmetöötluse eesmärgid ei ole saavutatavad peale tuvastamist võimaldavate andmete eemaldamist. IKÜM artikkel 5 sätestatud eesmärgipärasuse põhimõtte kohaselt saab isikuandmeid töödelda vaid juhul kui andmetöötluse eesmärk ei ole muul moel saavutatav. PS § 26 kohaselt peab eraelu riive olema proportsionaalne ja vajalik.

¹ Meetodid on välja toodud Sotsiaalministeerium AKI-le esitatud taotluses.

Sotsiaalministeeriumi taotlust hinnates jõudis AKI seisukohale, et uuringu eesmärk on saavutatav ka ilma andmesubjekti nõusolekuta toimuva andmetöötluseta (rahvastikuregistrisse päringut tegemata) ehk sihtgrupini on võimalik jõuda ka mitmel muul moel. Alternatiivsed meetodeid sihtgrupini jõudmiseks on Sotsiaalministeerium ka planeerinud uuringu eesmärgi saavutamiseks kasutada. Seega ei ole antud hetkel põhjendatud andmesubjekti nõusolekuta isikuandmete töötlemine uuringu eesmärgi saavutamiseks.

Tulenevalt eeltoodust leiab AKI, et nimetatud uuringu puhul ei ole täidetud IKS § 6 lg 3 punkt 1 ning AKI **ei kooskõlasta** andmesubjektide nõusolekuta isikuandmete töötlemist teadusuuringus „Sekkumisuuring isakande tegemiseks laste õiguste kaitseks ja lapsevanemate toetamiseks“, täpsemalt isikuandmete päringu tegemist rahvastikuregistrisse Tartus elavate üksikemade, kelle lapse sünniaktis või rahvastikuregistrisse kantud perekonnaseisuandmetes puudub kanne lapse isa kohta.

Järgnevalt juhib AKI Sotsiaalministeeriumi tähelepanu asjaoludele, mis puudutavad nõusoleku alusel toimuvat uuringut ning millega tuleb uuringut alustades arvestada.

Taotluse kohaselt kasutate vajadusel sihtrühmani jõudmiseks lumepallimeetodit. Selle meetodi kasutamisel tuleb arvestada, et kui uuringusse kaasatud inimene edastab uuringu läbiviijale kolmanda isiku isikuandmeid, siis tõusetub küsimus, millisel õiguslikul alusel kolmanda isiku andmeid uurijatele edastatakse ning millisel õiguslikul alusel uurija neid töötleb. Selle meetodi kasutamise puhul tuleb piirduda sellega, et sihtrühma kuuluvad inimesed võtavad uurijatega ise ühendust.

Rakendusuuringu raames viiakse läbi intervjuud vaid mõne üksiku inimesega, uuring ise on väga spetsiifiline, sellesse kaasatakse vähe inimesi ning ainult teatud piirkonna inimesi, seega tuleb uuringu lõpparuande koostamisel hoolikalt hinnata, kuidas teha üldistusi selliselt, et puudub risk andmesubjekti kaudseks tuvastamiseks. Näiteks tsitaatide kasutamine tõstab kaudse tuvastamise riski.

Nõusoleku alusel toimuva andmetöötluse puhul peab nõusolek vastama IKÜM artiklis 7, artikli 4 punktis 11 sätestatule arvestades põhjenduspunktis 32. Nõusolek peab olema vabatahtlik, konkreetne, teadlik ja ühemõtteline ning seda on võimalik igal ajal tagasi võtta.

Andmesubjektidele tuleb esitada IKÜM artiklites 12 – 13 nõutud teave, andmesubjektil peab olema võimalus eelnevalt isikuandmete töötlemisega seotud teabega tutvuda ehk koostatud peavad olema nn andmekaitsetingimused

Lisaks juhib AKI tähelepanu, et kui uuringu tulemusel otsustab Sotsiaalministeerium hakata tulevikus sihtgrupile saatma automaatselt nõustamise võimaluse teavitusi, siis sellisel juhul on tegemist proaktiivse teenuse pakkumisega ning sellele tuleb luua selge õiguslik raamistik. Õigusliku raamistiku loomise käigus tuleb hinnata ka sellise tegevuse kooskõla põhiseadusega. Privaatsus on igaühe õigus oma elu omal äranägemisel korraldada minimaalse välise sekkumiseta, seega tuleb analüüsida, kas selline eraelu puutumatuse riive on õigustav.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Virve Lans
jurist
peadirektori volitusel