

Analüüs rahvastikuregistri seaduses sätestatud andmetele juurdepääsu õiguse vastavusest Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)

ANALÜÜSI LÄHTEÜLESANNE

Analüüs rahvastikuregistri seaduses (edaspidi RRS) sätestatud andmetele juurdepääsu õiguse vastavusest Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (edaspidi IKÜM).

ANALÜÜSI TAUST

Miks on probleem tõusetunud?

- ❖ Andmekaitse Inspeksioon algatas 2023. aasta augusti lõpus järelevalve menetluse Siseministeeriumi üle¹. Selle järelevalve eesmärk oli välja selgitada, kas Siseministeerium kui rahvastikuregistri vastutav töötleja tegevus on kooskõlas IKÜM-iga. See järelevalve oli ajendatud Pere Sihtkapital Sihtasutuse pereuuringutega seotud juhtumist, kuid vaatluse alla võeti mitte konkreetne olukord, vaid rahvastikuregistrist andmete väljastamine üleüldse.

Järgnevalt on siia välja toodud Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvest mõned olulisemad nüansid:

- ✓ Andmekaitse Inspeksioon tuvastas järelevalve käigus rikkumisi eelkõige isikuandmete kaitse nõuete vaatest ehk rahvastikuregistrist isikuandmete väljastamise protsessis ilmnemise vastuolud IKÜM-iga.
- ✓ Andmekaitse Inspeksiooni järelevalve kohaselt saab rahvastikuregistrist andmete väljastamise puudujäägid jaotada kahte suuremasse rühma:
 - **Andmete väljastamisega seotud protseduurilised ja menetluslikud puudujäägid.** Näiteks taotlusvormiga ei küsitud taotlejalt kogu vajalikku infot, tehniliselt ei olnud infosüsteem ka piisavalt andmekaitse nõuetega arvestav.
 - **Õiguslikud kitsaskohad.** Näiteks õigusliku aluse valikuga seotud probleemkohad, mis on seotud eelkõige isikuandmete vastutava ja volitatud töötleja suhtega. Kui isikuandmeid soovib rahvastikuregistrist saada avaliku sektori asutus avaliku ülesande täitmiseks, siis talle peaks selleks tulenema üldiselt õiguslik alus

¹ Ülevaade Siseministeeriumi üle tehtud järelevalvest. Andmekaitse Inspeksiooni koduleheküljel: [Ülevaade Siseministeeriumi järelevalvest | Andmekaitse Inspeksioon \(aki.ee\)](#)

õigusaktist – tegemist on sel juhul avalikes huvides oleva ülesande täitmisega. Kui asutus volitab avalikku ülesannet täitma näiteks teenuse osutamise lepingu alusel mõne eraõigusliku juriidilise isiku, siis isikuandmete töötlemise nõuete kohaselt peaks ka volitatud töötleja lähtuma vastutavale töötlejale kohalduvatest alustest ja tema antud juhustest. IKÜM-i järgi peab ka volitatud töötlejale kohalduma sama isikuandmete töötlemise alus, mis vastutavale töötlejale. Kui avalikku ülesannet täitev asutus tellib uuringu, siis sel juhul ei tähenda see RRS-i mõttes, et töövõtulepinguga uuringufirma muutuks avaliku ülesande täitjaks, vaid kui tema ise tellib uuringuks andmed, siis saab tema aluseks olla õigustatud huvi.

Probleemkoht on ka see, et õigustatud huvi definitsioon erineb RRS-is ja IKÜM-is.

RRS-is on isikuandmete töötlemise alused suures plaanis õigustatud huvi ja avalik ülesande täitmine (avalik ülesanne on kitsalt seadusest tulenev alus), kui vaadata aga IKÜM-i isikuandmete töötlemise aluseid, siis need on teistsugused ja laiemad. IKÜM-s on õigustatud huvi vaid üks andmete töötlemise seaduslikkuse alustest (lisaks on näiteks ka nõusolek, seadusjärgne kohustus jne). RRS-s on need koondatud kõik õigustatud huvi nimetuse alla. Probleem tekib sellest, et RRS ja IKÜM ei lähe omavahel selles teemas kokku. On termineid kattuvus, aga sisu on neil terminitel mõneti erinev, mis on segadusttekitav.

- ❖ Andmekaitse Inspektsiooni veebileheküljel on kättesaadavad ka Siseministeriumi järelevalve tulemusel tehtud ettepanekud ja ettekirjutused.²
- ❖ Pere Sihtkapitali Sihtasutuse juhtumiga seoses toimusid kohtumised ka Riigikogu põhiseaduskomisjonis: põhiseaduskomisjoni 16.08.2023 istung³ ning 22.01.2024 istung⁴. Ka nendel istungitel arutati rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu õiguse teema üle.
- ❖ 22.01.2024 põhiseaduskomisjoni istungi protokolliga kohaselt Agnes Järvela Andmekaitse Inspektsioonist ütles, et õigustatud huvi andmete väljastamise alusena oli tema hinnangul problemaatiline, sest oli näha, et Siseministerium küll lähtub inspektsiooni õigustatud huvi juhendist, aga teisest küljest ei ole õigustatud huvi alus RRS-is kooskõlas IKÜM-iga, mis näeb ette, et tuleb teha kaalumistest, milles kaalutakse, kas isikuandmete töötleja õigustatud huvi kaalub üles andmesubjekti õigused ja huvid. RRS-is on aga kriteeriumid, mis kaalutlustesti piiritlevad ning mida IKÜM-is ei ole. Ta tõi näiteks, kuidas andmesubjekti vaatest nähtub, et hindama peaks justkui ainult eraelu puutumatust, aga kõik muud andmesubjekti õigused, huvid ja vabadused jäetakse kaalumata. Sellised RRS-i õigustatud huvi sätted on IKÜM-i vaatest kitsendavad ning tekitavad segadust.

Agnes Järvela selgitas, et järelevalve tõi välja ka avaliku ülesande täitmisega seotud probleemi. Antud juhul oli Tartu Ülikool avaliku ülesande täitja, kes kasutas uuringute läbiviimiseks Pere Sihtkapitali Sihtasutust. Ülikool saaks küll küsida rahvastikuregistrist andmeid avaliku ülesande täitjana, kuid Siseministerium läks hindama Pere Sihtkapital Sihtasutusele andmete andmisel õigustatud huvi. Andmekaitse vaatest oli Tartu Ülikool isikuandmete vastutav töötleja, aga uuringu tegija on volitatud töötleja, mistõttu on tegemist vastutava-volitatud töötleja suhtega. Seal peaksid kohalduma kõik vastutatud töötlejale seatud juhised ning ei tohiks tekkida

² Ettepanek-ettekirjutus Siseministeriumile [Ettepanekud ja ettekirjutused rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu korra muutmiseks_0.pdf \(aki.ee\)](#)

³ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 16.08.2023 istungi protokolliga on võimalik tutvuda siin: [Dokument - Riigikogu](#)

⁴ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 22.01.2024 istungi protokolliga on võimalik tutvuda siin: [Dokument - Riigikogu](#)

olukorda, kus on avaliku ülesande täitmine ning seejärel taotluse hindamisel minnakse üle õigustatud huvi peale. Ta märkis, et isikuandmete kaitse vaatest on selline vastutava töötleja juhistest kõrvalekaldumine lubamatu.

Samal põhiseaduskomisjoni istungil sõnas Justiitsministeeriumist Kristel Niidas, et selgust oleks vaja rollide jaotuses, teha vahet, kes oli vastutav töötleja ja kes oli volitatud töötleja. Samuti tuleks täpsustada, mis oli lepingu sisu ning kuidas pooled enda rollist aru said. Ta selgitas, et õigustatud huvi isikuandmete töötlemise alusena ei saa olla sõltuvuses avaliku ülesande täitmisest, kuna need on kaks erinevat õiguslikku alust. Õigustatud huvi, mis on IKÜM-ist tulenev õiguslik alus andmetöötluks, ei saa siseriikliku õigusega piirata, seda on ka Euroopa Kohus enda otsustes öelnud.

- ❖ Samuti on selle teemaga seoses teinud auditi Siseministeerium⁵. Audit isikuandmete väljastamiseks rahvastikuregistrist algatati siseministri taotlusel pärast seda, kui selgus, et Pere Sihtkapital Sihtasutusele oli väljastatud rahvastikuregistrist andmed ning nende andmete väljastamise kohta tekkis avalikkuses mitmeid küsimusi. Auditi üldhinnang on, et rahvastikuregistrist andmete väljastamine Pere Sihtkapital Sihtasutusele oli õigusaktide kohaselt lubatud. RRS-is on vastav säte, mis näeb ette, et juhul, kui juriidilisel isikul on avaliku ülesande täitjaga sõlmitud leping, siis on tal õigus küsida avaliku ülesande täitmiseks rahvastikuregistrist andmeid ning selle sätte alusel neid andmeid taotleti.

Auditi raames tehti rahvastiku toimingute osakonnale muuhulgas järgmisi soovitusi:

- ✓ Hinnata RRS § 58 lõike 3 punkti 2 ja sellega seonduvate sätete, millega võimaldatakse isikuandmete väljastamist uuringute läbiviimiseks õigustatud huvi alusel, mis põhineb teenuse osutamises avaliku ülesande täitjale, kooskõla IKÜM-iga ja analüüsi tulemustest lähtuvalt vajadusel muuta RRS-i.
 - ✓ Täiendada RRS-i või kaaluda seadusesse volitusnormi lisamist ning täpsustada andmetele juurdepääsu taotluses infole esitatavaid nõudeid:
 - juhul, kui ligipääsu andmetele taotletakse õigustatud huvi alusel, kohustus esitada taotluses taotleja poolne õigustatud huvi analüüs koos põhjendustega;
 - juhul, kui andmeid taotletakse andmesubjekti tuvastamist võimaldaval kujul, taotleja kohustus tõendada taotluses isikuandmete kaitse seaduse § 6 lõikes 3 sätestatud tingimuste täitmist;
 - kohustus esitada taotluses lihtsalt ja selgelt sõnastatud kirjeldus, milliseid konkreetseid tehnoloogilisi ja organisatoorseid meetmeid kasutatakse rahvastikuregistrist väljastatud isikuandmete kaitsmiseks, arvestades konkreetse andmetöötluks eesmärgi ja meetodikaid;
 - kohustus esitada taotluses selgitus, kas rahvastikuregistrist väljastatud andmeid edastatakse kolmandatele isikutele. Kui jah, siis kellele, miks, mille alusel ja milliste meetmetega tagatakse isikuandmete kaitse.
- ❖ 02.05.2024 edastas Andmekaitse Inspektsioon Siseministeeriumile teate „Menetluse lõpetamise teade isikuandmete kaitse asjas“⁶. Selles teates on öeldud, kui Siseministeerium analüüsib RRS-i muutmise vajadust seoses rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuga, siis toob inspektsioon täiendavalt esile selle, et kehtiv RRS § 44 ei kata ära kõiki isikuandmete töötlemise aluseid, mida IKÜM ette näeb. Nii näiteks on avalikes huvides olevast ülesande täitmisest ja õigustatud huvist täiesti eraldiseisev alus isikuandmete töötlemiseks (seega ka

⁵ Siseministeeriumi auditi tulemustega on võimalik tutvuda siin:

<https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/1143361>

⁶ Andmekaitse Inspektsiooni teatega on võimalik tutvuda siin:

<https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/1153910>

näiteks rahvastikuregistrist andmete väljastamiseks) juriidilise kohustuse täitmine (IKÜMart 6 lg 1 punkt c). Seega võib rahvastikuregistri isikuandmete juurdepääsu andmine näiteks mõnele eraõiguslikust juriidilisest isikust andmetöötlejale olla seaduslik, kui tal on andmeid vaja oma seadusjärgse kohustuse täitmiseks. RRS § 44 sellist alust isikuandmete juurdepääsuks aga ette ei näe ja kohane ei saa sel juhul olla ka taotleja õigustatud huvi hindamine.

Eelnevasttulenevalt soovib Siseministerium tellida analüüsi RRS-i sätetatud andmete juurdepääsu õiguse vastavusest IKÜM-ile. Samas ei soovi Siseministerium tellida analüüsi vaid eespool mainitud järelevalve raames välja toodud konkreetsete küsimustega seoses, vaid laiemalt ja kõikehõlmavamalt analüüsi RRS-i vastavusest IKÜM-ile.

ANALÜÜSI EESMÄRK JA UURIMISKÜSIMUSED

Analüüsi eesmärk on õiguslik analüüs, milles käsitletakse kogu RRS-i andmete juurdepääsu õiguse vastavust IKÜM-ile, sh andmete väljastamise ja töötlemise aluste vastavus IKÜM-ile. Analüüsi tulemusena esitatakse probleemkohtade olemasolul nii selle kirjeldus kui ka konkreetsed sõnastusettepanekud RRS-i muutmiseks.

Analüüsiga otsitakse vastuseid uurimisküsimusele, **kas RRS-is sätestatud andmete juurdepääsu õigus vastab IKÜM-ile. Selle uurimisküsimuse raames tuleb käsitleda muuhulgas järgmisi punkte:**

1. Analüüsi teostamisel kirjeldada ja analüüsida, millised andmete juurdepääsu õiguse andmise sätted RRS-is vastavad IKÜM-ile ja miks (tuues välja vastavustabel).

2. Analüüsi teostamisel kirjeldada ja analüüsida, millised RRS-i andmete juurdepääsu andmise sätted ei vasta IKÜM-ile.

- ✓ Millised RRS-i sätted on IKÜM-iga vastuolus ja miks?
- ✓ Kas IKÜM võimaldab alternatiivseid lahendusi antud küsimuses?
- ✓ Kas vastuolu oleks võimalik lahendada õiguse teistsuguse rakendamisega ehk mitteregulatiivse lahendusega?
- ✓ Esitada põhjendus kui analüüsi teostaja tõlgendus erineb Andmekaitse Inspeksiooni juhistest või tõlgendustest või Siseministeriumi auditi lõpparuande soovitsustest.

3. Kui analüüsis selgub, et RRS-i säte(sätted) on IKÜM-iga vastuolus ja seda vastuolu ei ole võimalik mitteregulatiivselt lahendada, siis esitada iga IKÜM-iga vastuolus oleva RRS-i sätte sõnastamiseks konkreetne muutmissetpanek.

4. Kas RRS-is peab olema sätestatud andmete juurdepääsu õiguse eriregulatsioon või katab IKÜM selle õiguse ära?

Analüüs peab olema läbi viidud selliselt, et selle tulemoleks hõlpsasti rakendatav ning pakuks parimaid ja teostatavaid praktilisi lahendusi.

Käesoleva analüüsi tulemuste põhjal on vajaduse korral tellijal kavas koostada RRS-i muutmise eelnõu. Seetõttu on oluline, et lahenduse meetodilised ja tehnilised kirjeldused, samuti soovitused ja ettepanekud oleks koostatud piisava detailsusega, mis võimaldaks neid kasutada otsese sisendina seaduseelnõu koostamisel ning seaduseelnõu seletuskirja põhjendustes ja mõjudes.

METOODIKA

- ❖ **Sobiva meetoodika pakub välja analüüsi tegija** lähtudes tellija poolt kirjeldatud analüüsi eesmärgist ja uurimisküsimusest ning uurimisküsimusega seotud punktidest.
- ❖ Analüüsis **tuleb põhjendada ja kirjeldada, millist meetodit, andmeid ja materjale kasutatakse.**
- ❖ Analüüsi **tulemusena peab valmima analüüs, mis vastab uurimisküsimusele ja uurimisküsimusega seotud punktidele.**
- ❖ **Kui analüüsist selgub, et vaja on muuta õigusakte, siis peavad valmima nõuetekohased ja praktilised analüüsipõhised õigusaktide muutmise sõnastusettepanekud** põhjendustega.

- ❖ **Planeeritavad koosolekud:**
 - ✓ Enne tegevustega alustamist toimub tellija ja analüüsi tegija esindajate avakoosolek tegevuse detailide ja ajakava läbiarutamiseks.
 - ✓ Vastavalt vajadusele toimuvad analüüsi läbiviimise jooksul töökoosolekud, kus antakse ülevaade elluviidud ja eesootavatest tegevustest, arutatakse tekkinud takistusi ning antakse suuniseid edasiseks. Vajadusel kaasatakse töökohtumistele ka teiste ametkondade esindajaid (nt mõni teine ametkond, andmekaitse valdkonna esindajad vmt).
 - ✓ Tegevuse lõpetab analüüsi tutvustus, kus analüüsi tegija teeb ettekande, mis kajastab analüüsi käiku, tulemusi ja ettepanekuid.

ANALÜÜSI TULEMUSTE ESITAMINE

Analüüsi tulemused vormistatakse aruandena, mis antakse hankijale üle digitaalselt eesti keeles.

Aruanne peab sisaldama vähemalt järgmist informatsiooni:

- ✓ kokkuvõtte analüüsi kõige olulisematest tulemustest ja järeldustest,
- ✓ esitatud uurimisküsimuse ja sellega seotud punktide põhitulemusi ning nende põhjal esitatud rakendusettepanekuid,
- ✓ meetoodika kirjeldust,
- ✓ tulemuste analüüsi koos järeldustega,
- ✓ kui RRS vajab muutmist, siis nõuetele vastavad konkreetsete õigusaktide muutmise ettepanekud ehk RRS-i sätete sõnastamise ettepanekud, et oleks tagatud RRS-i vastavus IKÜM-ile,
- ✓ kui analüüsi tulemusel selgub, et RRS-is ei ole vaja andmetele juurdepääsu õiguse eriregulatsiooni, siis nõuetele vastavad ettepanekud, millised sätted on vaja RRS-is sellega seoses kehtetuks tunnistada ja millised muuta.

Aruande lisana esitada analüüsi aluseks olevad **taustamaterjalid**, näiteks kasutatud allikate loend ja muud asjakohased lisad.

Analüüsi tulemuste tutvustamiseks korraldatakse koosolek, kus analüüsi tegija teeb tellijale ligikaudu 1-tunnise ettekande. Koosoleku korraldab analüüsi tellija.

NÕUDEDANALÜÜSI PAKKUMUSELE

Pakkumuses tuleb esitada:

- ✓ Analüüsi metoodika kirjeldus koos põhjendustega.
- ✓ Analüüsi üldine ajakava erinevate tegevusetappide kaupa; arvestades seejuures, et lõpptulemuste esitamise tähtaeg ei ole hiljem kui 4 kuud lepingu allkirjastamisest arvates.
- ✓ Sõlmitava lepingu projekt.
- ✓ Analüüsi tegija sobivus antud ülesannete täitmiseks arvestades tema hariduslikku tausta ning töölaseid kogemusi. Varasema kogemuse kirjeldus sarnaste õiguslike ja andmekaitsealaste analüüside läbiviimisel; sh olemasolul analüüsi tegija poolt sarnase ülesandepüstituse ja metoodikaga läbiviidud analüüside loetelu, mis ei ole vanemad kui 5 aastat, ning esitada ka võimalusel nende analüüside avaldamise või kättesaamise koht.
- ✓ Kui analüüsi teostab rohkem kui üks inimene, siis kõigi meeskonnaliikmete kirjeldus, kus on ära toodud iga meeskonnaliikme poolt täidetavad ülesanded ja vastutus ning sobivus antud ülesannete täitmiseks arvestades meeskonnaliikme hariduslikku tausta ning töölaseid kogemusi.
- ✓ Pakkumuse maksumus ilma ja koos käibemaksuga.

ANALÜÜSI PAKKUMUSTE HINDAMINE

Tellijal võrdleb ja hindab pakkumusi hindamiskriteeriumite alusel, mille põhjal selgitatakse välja parima hinna ja kvaliteedi suhetega pakkumus. Parimale pakkumusele on võimalik omistada kokku 100 (üks sada) väärtuspunkti:

Hindamiskriteeriumi nimetus	Väärtuspunktide maksimaalne arv
1. Pakkumuse kogumaksumus (km-ta)	40
2. Pakkumuse sisu kvaliteet	60

1. Madalaima hinnaga pakkumus saab maksimumpunktid – 40. Iga hinnalt järgmise pakkumuse punktid arvestatakse järgmise valemi abil: madalaim maksumus / antud pakkumuse maksumus x 40.

2. Pakkumuste sisu kvaliteedi hindamine toimub järgnevate hindamiskriteeriumite alusel. Pakkumus saab seda enam punkte, mida paremini ta vastab alajaotuses esitatud kirjeldusele.

Pakkumuse sisu kvaliteet	
Analüüsi tegija poolt analüüsi läbiviimiseks valitud metoodika on asjakohane, põhjalikult läbi mõeldud ja lahti kirjutatud ning põhjendatud. Detailselt ning arusaadavalt on kirjeldatud andmekogumise meetodeid ja allikaid. Kirjeldatud on lõpptulemuseni jõudmist ning esitatud on ajakava töö etappide kaupa.	41-60 punkti

<p>Meeskond on väga tugevalt mehitatud analüüsi efektiivseks teostamiseks. Meeskonnaliikmete hariduslik taust ja varasem kogemus (nt kompetents sarnaste analüüside läbiviimisel vmt) toetab täielikult valitud metoodikal analüüsi teostamist ning pakkumises on see väga selgelt välja toodud. Kui pakkumises on mitu meeskonna liiget, siis on lahti kirjutatud iga projektimeeskonna liikme roll ja ülesanded analüüsi teostamisel ning sobivus antud ülesannete täitmiseks arvestades meeskonnaliikme hariduslikku tausta ning tööalaseid kogemusi.</p> <p>Pakutud lahendus võimaldab analüüsi efektiivselt teostada ja praktikas kasutatava tulemuseni jõuda.</p>	
<p>Analüüsi tegija poolt analüüsi läbiviimiseks valitud metoodika on läbi mõeldud ja lahti kirjutatud ning põhjendatud. Kirjeldatud on meetodeid ja allikaid. Kirjeldatud on lõpptulemuseni jõudmist ning esitatud on ajakava töö etappide kaupa.</p> <p>Meeskond on mehitatud analüüsi teostamiseks. Meeskonnaliikmete hariduslik taust ja varasem kogemus (nt kompetents analüüside läbiviimisel vmt) toetab valitud metoodikal analüüsi teostamist ning pakkumises on see välja toodud.</p> <p>Pakkumises esineb mõningaid ebatäpsusi või küsitavusi, kuid need ei ole märkimisväärsed ja üldiselt on pakutava teenuse kirjeldused arusaadavad. Sellega on loodud eeldused analüüs läbi viia.</p>	21-40 punkti
<p>Analüüsi tegija poolt analüüsi läbiviimiseks valitud metoodika on üldjoontes kirjeldatud, kuid detaile on vähe esitatud. Meetodite valikut ei ole piisavalt põhjendatud või on pakutud pigem ebasobivaid lahendusi. Kirjelduste sisu ja detailide osas esineb ebatäpsusi, arusaamatust või muid puudujääke.</p> <p>Meeskonnaliikmete hariduslik taust ja varasem kogemus jätavad soovida. Pakkumises ei ole selgelt välja toodud, kuidas meeskonna koosseis ja varasem kogemus toetab valitud metoodikal analüüsi teostamist või ei vasta meeskonnaliikmete varasem kogemus ja haridus antud analüüsi teostamise nõuetele. Analüüsi edukas läbiviimine on küsitav.</p>	1-20 punkti