



Siseministeerium
Pikk 61
15065 TALLINN

17.04.2024 nr 21.3-1.2/06004

Justiitsministeerium
Suur-Ameerika tn 1
10122 TALLINN

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
Suur-Ameerika tn 1
10122 TALLINN

Selgitustaotlus rahvastikuregistri andmete le juurdepääsu piiramise asjus

Tartu Linnavalitsus soovib asjaomastelt ministeeriumitelt selgitusi kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks rahvastikuregistri le juurdepääsu piiramisel.

Asjaolud

Tartu Linnavalitsus esitas jaanuaris 2024 Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele (SMIT) taotluse saada rahvastikuregistrist juhuslikult valmisse sattunud 13 200 Tartu linna 15-aastaste ja vanemate kodanike e-posti aadresse, et saata neile kutsed Tartu Linnavalitsuse ja e-Riigi Akadeemia korraldatavasse Tartu toidukogusse. Tartu toidukogu oli plaanis kokku kutsuda 23. märtsil 2024 ning see on rahvakogu meetodil põhinev võimalus tartlastele toidu jätkusuutlikkuse teemal kaasa rääkida. Rahvakogu meetodi üks oluline komponent on, et osalejad kutsutakse juhuvalimi abil. See annab kogule esinduslikkuse ja kogu poolt välja töötatud ettepanekutele legitiimsuse. Toidukogu tulemused on otseseks sisendiks linnale toidu jätkusuutlikkuse tegevuskava koostamiseks, mis on osa ringmajanduse teekaardist. Andmete küsimisel tuginesime kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 ja § 37² lg 5. Taotluses selgitasime täpsemalt rahvakogu kokkukutsumise rahvusvaheliselt tunnustatud meetodeid. Sarnast meetodit on linnavalitsus kasutanud [kliimakogu](#) kokkukutsumisel 2022. a aprilli-mais. Siis otsiti koos linnaelanikega võimalusi, kuidas muuta linnaruum ohutumaks ja atraktiivsemaks.

Teine juhtum juurdepääsu andmisest keeldumise kohta on aprillist 2024. Soovisime rahvastikuregistrist saada juhuvalimi põhjal ca 8500 Tartu linnas elavate 60-aastaste ja vanemate inimeste andmeid: sugu, emakeel, vanus, kontaktandmed (telefon, e-posti aadress). Uuringu läbiviimiseks oli saadud Tartu Ülikooli eetikakomitee heakskiit. Andmete küsimisel tuginesime rahvatervise seadusele (RTerS), mis määratleb kohalike omavalitsuste ülesanded elanike tervist, heaolu ja turvalisust toetava elukeskkonna kujundamisel. RTerS § 10 lg 1 punkti 2 kohaselt peab piirkonnas olema koostatud tervise- ja heaoluprofiil, milles sisalduva teabega tuleb arvestada piirkondliku arengustrateegia koostamisel. Tervise- ja heaoluprofiil on strateegilise planeerimise alusdokument, milles on kirjeldatud ja analüüsitud kindla territooriumi elanike tervise ja heaolu seisundit ning neid mõjutavaid tegureid (RTerS § 2 p 9). Profiilis tuleb esitada haldusüksuse või piirkonna elanike üldandmed ning ülevaade haldusüksuse või piirkonna rahvastiku tervise ja heaolu seisundist ning tervisemõjuritest, nende andmete analüüs ning kokkuvõte haldusüksuse või

piirkonna prioriteetsetest tervise- ja heaolunäitajatest ning peamistest tervisemõjuritest. Tartu linn peab täitma talle pandud kohustusi, arvestama kõigi elanikega, tegema andmepõhiseid otsuseid. On võimatu koostada ülevaateid, omamata alginfot. Sageli on inimeste heaolu ja eluolu puudutavad uuringud väga suure üldistusega - nt riiklikud uuringuandmed on kättesaadavad Tartu maakonna tasandil, sageli ei saa andmeid kätte ka päringuga (nt Tartu linna vanemaealiste kukkumiste statistika kohta on väljavõtte vaid paari aasta kohta, mis ei näita trende). Riiklikult korraldatakse tervisekäitumise uuringuid (küsitlusuuringud). Iga kahe aasta järel toimub Eesti täiskasvanud elanike tervisekäitumise uuring, mille valim üle kogu Eesti on ca 5000 inimest ja mille pealkiri on eksitav (valim jätab välja täiskasvanud vanuses 65+).

<https://statistika.tai.ee/Resources/PX/Databases/Andmebaas/05Uuringud/02TKU/01Tervis/TKUinfo.htm>

Riiklikult korraldatakse tervisekäitumise uuringut "Eesti terviseuuring", mis on 5-aastase sammuga ja uurib 15-aastast ja vanemat elanikkonda. Uuring on esinduslik vaid kogu Eestile - Harju, Ida-Viru, Lääne-Viru, Pärnu ja Tartu maakonna valim kokku oli 2019. aasta uuringus 3500 inimest (võrdluseks, et meie plaanitud uuringus on ainult Tartu linna 60+ rahvastiku seast valim juba 1000 inimest, mis tagaks esindatuse Tartu linnale). See tähendab, et selle uuringu põhjal saab teha üldistusi Eestile, aga isegi mitte Tartu maakonnale, rääkimata Tartu linnast. https://tai.ee/sites/default/files/2022-03/Eesti_Terviseuuring2019_Metoodika_ylevaade.pdf

Seega võime üldistavalt öelda, et avalikes andmebaasides (tai.ee) kättesaadavad tervist ja tervisekäitumist puudutavad andmed tuginevad küsitlusuuringutele, mille valimid on kas nii väikesed, et ei võimalda teinekord isegi maakonna tasandil üldistust või jätavad süstemaatilistelt välja vanema vanuserühma. Registriandmetel tuginev info või rahvaloendusel saadud info kaasab küll kõik elanikud ja võimaldab heal juhul päringuga saada väljavõtte Tartu linna kohta, kuid need andmed sageli ainult loendavad haigusi, surmasid, mingeid demograafilisi näitajaid, kuid ei anna aimu inimese eluolu kohta.

Kuni viimase ajani on olnud üsna tavapärane, et kohalikud omavalitsused küsivad rahvastikuregistrist oma elanike kontaktandmeid kas siis juhusliku valimi põhjal või mingite konkreetsete parameetrite järgi. Näiteks Tartus on hea tava korraldada kuldpuļmapaaridele austamisüritus, kinkida sündinud tartlasele hõbelusikas, tunnustada kaunimate kodude omanikke. KOKS § 22 lõikega 5 on antud KOV volikogule pädevus otsustada kohalikest eelarvest makstavate toetuste andmist ja eelarvest finantseeritavate teenuste pakkumist. Kõikide tunnustatavate/toetatavate kontaktandmed saadakse rahvastikuregistrist kas siis menetlustarkavaras selleks loodud vastava päringu kaudu või esitades taotluse rahvastikuregistri andmete juurdepääsu menetlemise infosüsteemis.

Kui varasemalt ei ole linnavalitsusel olnud takistusi saada rahvastikuregistrist oma elanike kontaktandmeid, siis toidukogu ja vanemaealiste uuringu taotluse menetlemisel selgitas SMIT, et kuna kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja (teise näite korral) rahvatervise seaduses vastavad sätted puuduvad, pole isikuandmete töötlemine uuringute eesmärgil käsitletav avaliku ülesande täitmisena ning puudub õigus juurdepääsuks rahvastikuregistri andmetele uuringute teostamise eesmärgil.

Tõime kirjeldatud juhtumid vaid näitena. Me ei soovi oma selgitustaotluses vastust konkreetsete juhtumite valguses, vaid üldisi suuniseid ja lahendusi, kuidas on kohalikul omavalitsusel võimalik kontakteeruda oma elanikega.

Asjassepuutuvad õigusaktid

SMIT selgitab, et „tulenevalt rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 44 punktist 2 on rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu õigus RRS 8. peatükis sätestatud korras kohaliku omavalitsuse asutusel avaliku ülesande täitmisel. Avalik ülesanne RRS mõistes on seadusega või seaduse alusel pandud avalik-õiguslik ülesanne (RRS § 4 punkt 1). RRS § 2 kohaselt lähtutakse

rahvastikuregistri pidamisel ja andmete töötlemisel RRS-s sätestatud eesmärkidest, korrast ja tingimustest ning kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88) (edaspidi IKÜM) ja avaliku teabe seadust, arvestades käesoleva seaduse erisusi. IKÜMis artiklis 6 on toodud isikuandmete töötlemise õiguslikud alused. Lõike 2 punkti e kohaselt on isikuandmete töötlemine seaduslik juhul kui isikuandmete töötlemine on avalalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Lõige 3 näeb ette, et lõike punktides c ja e osutatud isikuandmete töötlemise alus kehtestatakse kas liidu õigusega või vastutava töötleja suhtes kohaldatava liikmesriigi õigusega. Eesti vabariigi põhiseaduse § 26 kohaselt on igal inimesel õigus eraelu puutumatusele ning riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Seega peab kohalikul omavalitsusel kui avaliku ülesande täitjal esinema seaduses sätestatud konkreetne alus isikuandmete töötlemiseks.“

Tahame siinkohal osundada, et SMITi antud tõlgendus linnaelanike kontaktandmete juurdepääsu võimalikkuse osas ei ole kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, EV põhiseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ja ka mitte rahvastikuregistri seaduse määratletud rahvastikuregistri pidamise eesmärgiga.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (<https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>) on vastu võetud, kinnitades, et kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlikke põhimõtteid ja et just kohalikul tasandil saab seda õigust kõige otsesemalt kasutada ning et tõelise vastutusega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedalseisva juhtimisega. Hartas esitatu kohaselt tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust (harta art 3). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokolliga <https://www.riigiteataja.ee/akt/208032011002> on hartat täiendatud sätetega, mis tagavad õiguse osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses. Lisaprotokolli artiklis 2 on kokku lepitud meetmed selle osalusõiguse rakendamiseks. Viidatud artikli punkti 1 kohaselt peavad osalusõiguse kasutamise tagamise meetmed sisaldama kohaliku omavalitsuse üksustele volituste andmist protokollis sätestatud osalusõiguse kasutamise võimaldamiseks, edendamiseks ja lihtsustamiseks ning meetmeid inimeste kaasamise menetluseks, mis võib sisaldada nõupidamisi, kohalikke referendumeid ja taotlusi ning suure elanike arvu ja/või territooriumiga kohaliku omavalitsuse üksuste korral meetmeid inimeste kaasamiseks neile lähedasel tasandil. Nimetatuid põhimõtteid tuleb tunnustada riigisiseses seadusandluses ning seal, kus võimalik, põhiseaduses (harta art 2).

Põhiseaduses reguleerib kohaliku omavalitsuse toimimist § 154 - kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Seega on selle sättega antud kohalikele omavalitsustele õigus ilma erivolitusteta otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi (universaalpädevus) ning otsustada, kas üldse, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab (iseseisvus ehk enesekorraldusõigus).

Nii hartas kui põhiseaduses esitatud põhimõtted on sätestatud ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS), mille § 2 annab kohaliku omavalitsuse mõiste - kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikkude elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Lisaks on antud kohalikele omavalitsustele kohustus otsustada ja korraldada neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellelegi teise otsustada ja korraldada (KOKS § 6 lg 3 p 2).

Seega peab olema kohalikul omavalitsusel võimalik toimetada kohaliku elu küsimuste lahendamisel ka siis, kui seaduses selgesõnalist volitust antud ei ole ning ebakohane on hinnang, et selliste ülesannete täitmisel pole tegemist avaliku ülesandega. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (<https://pohiseadus.ee/>) § 154 kohta esitatud selgituste kohaselt õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seadustes. KOVü-l peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta. Enesekorraldusõiguse raames võib KOVü kasutada kõiki legaalseid ülesannete lahendamise viise – avalik- ja eraõiguslikke, otseseid ja kaudseid (kolmanda isiku kaasamine), plaanilisi, spontaanseid või rutiinseid.

Lisaks avaliku ülesande määratlemisele tekitab vaidlust ka küsimus, kas kohaliku omavalitsuse õigus omada isikulist ülevaadet oma elanikest ja nende kontaktandmetest riivab oluliselt isiku perekonna- ja eraelu puutumatust. Põhiseaduse viidatud kommenteeritud väljaande koostajad on asunud seisukohale, et kuna KOV on üksikisikule kõige lähemal asuv avalik võim, siis kohalike elanike reaalse osaluseta neid vahetult puudutavate otsustuste kujundamisel kaotaks KOV oma sisulise tähenduse. Autorid on asunud seisukohale, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõtte absoluutne. (XIV peatüki sissejuhatuse punkt 4). Isiku perekonna- ja eraelu puutumatuse riivega oleks tegemist, kui KOV kehtestaks isikutele mingeid piiranguid või esitaks täiendavaid nõudeid.

Leiame, et viidatud aktidele tuginedes on kohalikel omavalitsustel piisav õiguslik alus oma elanike kontaktandmete saamiseks, omamata selleks seaduses antud selgesõnalist luba. Kui omavalitsus ei võiks seaduse volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta korraldada kõiki selliseid küsimusi, kuna neid on võimatu ette näha. Soovitud andmete väljastamine on kooskõlas ka rahvastikuregistri seaduse pidamise eesmärgiga, milleks on muuhulgas usaldusväärse teabe kogumine ja isikuandmetele juurdepääsu võimaldamine kohaliku omavalitsuse asutustele neile seadusega või seaduse alusel pandud avalik-õigusliku ülesande täitmiseks (RRS § 4 punkt 1).

Oleme seisukohal, et rahvastikuregistri andmete selline kasutamine ei ole vastuolus isikuandmete kaitse üldmääruse nõuetega. Artikli 6 lõike 3 näeb ette, et lõike punktides c ja e osutatud isikuandmete töötlemise alus kehtestatakse kas liidu õigusega või vastutava töötleja suhtes kohaldatava liikmesriigi õigusega. Isikuandmete töötlemise eesmärk määratakse kindlaks selles õiguslikus aluses või see on artikli 6 lõike 1 punktis e osutatud isikuandmete töötlemise osas vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Ülaesitatud argumentide põhjal leiame, et Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, EV põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja rahvastikuregistri seadus määratlevad KOVi eesmärgid piisavalt selgelt. Ka juhul, kui riigi hinnangul ei ole rahvastikuregistri andmete kasutamine kooskõlas nende kogumise eesmärgiga või ei põhine kehtival õigusel, on ta vastutava töötlejana kohustatud IKÜM artikli 6 lõike 4 kohaselt arvestama seost nende eesmärkide, mille jaoks isikuandmeid koguti, ja kavandatava edasise töötlemise eesmärkide vahel, isikuandmete kogumise konteksti, eelkõige andmesubjektide ja vastutava töötleja vahelist seost.

Kui riik jätkuvalt leiab, et kohalikul omavalitsusel ei ole kehtivate siseriiklike seaduste pinnalt õigust omale elanike poole pöörduda nende arvamuse küsimisel/toetuste-teenuste pakkumisel, on ta jätnud täitmata Euroopa kohaliku omavalitsuse harta lisaprotokollis võetud kohustuse anda kohaliku omavalitsuse üksustele volitused protokollis sätestatud osalusõiguse kasutamise võimaldamiseks, edendamiseks ja lihtsustamiseks ning meetmeid inimeste kaasamise menetluseks.

Me oleme endiselt valmis põhjendama ning vajadusel kaasama Andmekaitse Inspektsiooni kõikidel juhtudel, kui me soovime rahvastikuregistrist saada oma elanike kontaktandmeid, olgu selleks siis rahulolu küsitluste korraldamiseks või kuldpulmaliste meelepidamiseks, ent neile andmetele ligipääsu keelamist peame oluliseks enesekorraldusõiguse riiveks.

Esitatav küsimus

Ootame selgitusi, kuidas omavalitsus peab toimima, kui soovib saada rahvastikuregistrist isikulist väljavõtet oma elanike kohta juhtudel, kui seadus ei anna selliseks andmetöötluseks sõnaselgelt luba sätte täpsusega.

Lisame ennetavalt, et teie poolt tõenäolisena pakutav lahendus, millega kaasame inimesi pelgalt avaliku üleskutsega tulla kaasa rääkima või anda oma tähtpäevast teada, ei ole kaasaja demokraatlike protsessidega kooskõlas. Isikuline pöördumine võimaldab kujundada kaasavamaid strateegiaid, mis peegeldavad kogukonna mitmekesisust ja vajadusi, tagades samas tulemuslikud ja jätkusuutlikud lahendused.

Palume võimalusel vastust mitte hiljem kui kuu aja jooksul. Läheneb Tartu linna päev, mida Tartu linn tähistab juba viimased 20 aastat ning kus jätkuva traditsioonina soovime korraldada kuldpulmapaaridele piduliku vastuvõtu. Et sellised paarid üles leida, vajame endiselt rahvastikuregistri abi. Kord kuus kingime hõbelusika lapsele, kelle elukohaks on rahvastikuregistris 6 kuud pärast lapse sündi märgitud Tartu linn. Ka sellisel puhul kasutame kutse saatmiseks rahvastikuregistri andmeid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jüri Mölder

linnasekretär

Egle Lääne

Egle.Laane@tartu.ee