



TARTU ÜLIKOOL

**Õigusteaduslik analüüs vabatahtlike valdkonnas
kavandatavatele teenuse muudatustele**

PAKKUMUS

Tellijä: Siseministeerium

Pakkuja: Tartu Ülikool (registrikood 74001073)

Pakkuja esindaja: Siret Rutiku, grandikeskuse juhataja

Pakkuja kontaktisik: Monika Mikiver (tel: 51 755 39; e-post: monika.mikiver@ut.ee)

aprill 2025

Pakkuja tutvustus

Tartu Ülikoolis tehakse teadustööd humanitaarteaduste ja kunstide, sotsiaalteaduste, meditsiiniteaduste ning loodus- ja täppisteaduste valdkonnas. 32 instituudis töötab enam kui 1000 teadlast, kes teevad teadustööd nii rahvusvahelistes projektides kui ka Eesti riigis vajalike lahenduste väljatöötamisel. Õigusteaduskonnas on isikuandmete ja e-riigiga seonduvad küsimused olnud oluline uurimissuund, samuti on teaduskond korraldanud nendel teemadel avalikku loengusarja „[Tehnoloogia ja õigus](#)“ ja konverentse (2024 „[Andmekaitse seminar „E-riik – privaatsuse eestkostja või ohutegur?](#)“ 14. veebruaril Tallinnas).

Õigusteaduskonna teadlased osalesid 2019 – 2022 projektis „[Masinõppe ja AI toega teenused](#)“, mille raames analüüsiti ka isikuandmete kaitse küsimusi, sh ka esialgsest erineval eesmärgil toimuvat andmetöötlust. Senistest projektidest on hangitava õigusanalüüsiga kõige sarnasem „Riskihindamise instrumendi väljatöötamine sotsiaalhoolekandeline abivajadusega inimeste tuvastamiseks“ (2022–2023), milles Sotsiaalministeerium soovis välja töötada tehnilist lahendust 65+ vanuste abivajavate inimeste väljaselgitamiseks. Õigusanalüüs keskendus andmekaitseõuete ning põhiõiguste riivist tuleneva konteksti mõtestamisele.

Tellijä: Sotsiaalministeerium

Meeskond: Siim Espenberg, Andres Vörk, Paloma Krõõt Tupay, Triin Siil, Monika Mikiver, Maris Juha, Age Toomla, Minni Saapar

Koostööpartnerid: Haap Consulting OÜ, Cybernetica AS

[Lõpparuanne](#)

Meeskonna kirjeldus ja rollide jaotus

Analüüsi teostab meeskond, kellel on teadmised ja kogemused andmekaitse, põhiõiguste, infotehnoloogiaõiguse ja haldusõiguse ning eelnevaga seonduva rahvusvahelise õiguse valdkonnas.

Uuringumeeskonna juht on Tartu Ülikooli õigusteaduskonna riigiõiguse kaasprofessor **dr Paloma Krõõt Tupay**, kellel on doktorikraad õigusteaduses. Dr Tupay on avaldanud mitmeid teadusartikleid Eesti digiriigi arengutest nii põhiõiguste kui ka Euroopa Liidu õiguse kontekstist lähtuvalt.

Dr Tupay juhib meeskonna tööd, tagades analüüsi teadusliku taseme ning panustades vajadusel ka sisuliselt põhiõiguste käsitlusse.

Monika Mikiver on õigusteaduskonna doktorant ja haldusõiguse külalislektor, kes uurib oma doktoritöös mh isikuandmete ühekordse küsimise põhimõtet ja selle reguleerimisele EL andmekaitseõigusest ja EV PS-st tulenevaid nõudeid. Nii dr Tupay kui Mikiver on osalenud projektis “Riskihindamise instrumendi väljatöötamine sotsiaalhoolekandeline abivajadusega inimeste tuvastamiseks” õiguslase analüüsi väljatöötamisel.

Liisa Ojangu on praktiseeriv andmekaitse spetsialist, kes õpetab mitmetes haridusasutustes andmekaitseõigust. Ojangu on töötanud aastaid Andmekaitse Inspektsioonis, mh õigusnõunikuna, kelle ülesandeks on eelnõudele arvamuste andmine andmekaitse ja avaliku teabe seaduse vaatest. Lisaks andmekaitseõigusele, on Ojangul põhjalikud teadmised Eesti ja EL-i avaliku teabe regulatsioonidest ja seonduvast infotehnoloogiaõigusest.

Mikiver ja Ojangu koostavad ühiselt isikuandmete töötlemise õiguspärasuse küsimuste analüüsi.

Aaro Mõttus on õigusteaduskonna riigiõiguse külalislektor, põhiseaduse kommentaaride autor, kes on avaldanud ka mitmeid riigiõigusteaduslikke teadusartikleid; Riigiõiguse Sihtkapitali nõukogu liige. Oma eelmises töökohas Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse juhatajana

juhtis ta riigi- ja haldusõiguse üldosa küsimusi, samuti andmekaitset puudutavate õigusnormide väljatöötamist, ühtlustamist ja kooskõlastamist.

Aaro Mõttus roll seisneb põhiõigustega seotud küsimuste analüüsimises ning osalemises õigusaktide muutmisevajaduste sõnastamisel, samuti ettepanekute ja nende selgituste koostamisel.

Meeskonnaliikmete CV-d on lisatud pakkumusele eraldi failidena.

Pakkuja arusaam töö sisust ja metoodika kirjeldus

Siseministeerium soovib viia infotehnoloogiliselt uuele tasemele sisekaitse valdkonna vabatahtlikuks kandideerimise ja vabatahtlike edasise haldamise. Et vabatahtlik kaasatakse sisekaitseliste ülesannete täitmisele, on vabatahtlikuks saamine reguleeritud vastavates seadustes. Abipolitseiniku, vabatahtliku päästja staatuse omistamine toimub haldusõiguse mõttes haldusaktiga. Vabatahtlikuks soovija esitab taotluse ning tema nõuetele vastavuse hindamine toimub haldusmenetluses.

Selle haldusmenetluse läbiviimiseks loob Siseministeerium veebikeskkonna, milles isik saab esitada oma taotluse eeltäidetud andmepõhises, mis täidetakse inimese eest andmepäringute abil erinevatesse riigi andmekogudesse. Siseministeeriumi eesmärk on seejuures rakendada andmete ühekordse küsimise põhimõtet.

Samuti soovib Siseministeerium, et ka avalduse edasine menetlus kuni menetluse lõpuni (vabatahtliku staatuse andmine või sellest keeldumine) toimuks veebikeskkonnas, ilma, et see kanduks üle dokumendihaldussüsteemi. Seejuures ei planeerita automaatse haldusakti andmist, vaid küsimus on menetluses tähendust omavate andmete ja menetluslike ja lõppotsuste asukohas, mis teenib bürokraatia vähendamist.

Lisaks soovib Siseministeerium, et andmetöötlus võimaldaks kontrollida vabatahtliku nõuetele vastavust igakordselt enne vabatahtliku sündmusele kaasamist. Hetkel on kontroll pisteline ja ebapiisav, mistõttu võib juhtuda, et sündmusele kaasatakse vabatahtlikke, kellel on nõuded täitmata (nt on aegunud tervisetõend, peatatud juhtimisõigus või läbimata koolitus).

Siseministeerium vajab täiendavalt võimalust üksik- ja masspäringute teostamiseks ka teistel eesmärkidel kui kaasamine (nt ressursi kaardistamiseks, õppuste ettevalmistamiseks; aegumistähtaegadest teavitamiseks).

Analüüs peab võtma aluseks uue soovitud olukorra ning võrdlema seda kehtiva õigusega.

Õigusanalüüsi eesmärk on välja selgitada, kas ja kuidas tuleb täiendavalt reguleerida siseturvalisuse vabatahtlike ja vabatahtlikuks saada soovivate inimeste isikuandmete töötlemist, et eelnevalt kirjeldatud veebikeskkonna saaks Siseministeeriumi kavandatavatel eesmärkidel kasutusele võtta.

Siseministeerium on lähteülesandes esitanud ka konkreetsemad uurimisküsimused, millele analüüs peab vastama.

Analüüsi koostamisel kasutatakse põhiliselt õigusdogmaatilist meetodit, millega selgitatakse välja kehtivate õigusaktide sisu. Analüüsi keskmes on vabatahtlike ja vabatahtlikuks saada soovivate isikute isikuandmete töötlemine, mistõttu tuleb analüüsida nii riigisisest õigust (eeskätt vastavate vabatahtlike kohta käivaid regulatsioone) kui ka EL õigust (isikuandmete kaitse üldmäärust) ning asjakohaste põhiõiguste (nii EV Põhiseaduse kui ka EL põhiõiguste harta) riivist tulenevaid nõudeid, arvestades ka asjakohase kohtupraktikaga, Euroopa Andmekaitse nõukogu ja Andmekaitse Inspeksiooni seisukohtadega. Kasutatakse ka teaduskirjandust. IKÜMi sätete tõlgendamiseks kasutatakse ka asjakohaseid võõrkeelseid teadusartikleid ja IKÜMi kommenteeritud väljaandeid. Kriitilise õiguspoliitilise meetodiga selgitatakse välja, milline kehtiv õigus tulevikus olema peaks. Õigusajalooline meetod ei ole kõnealuse analüüsi puhul asjakohane. Ka võrdlev-õiguslik meetod ei tule kõne alla, sest teadaolevalt ei ole sarnast vabatahtlike veebikeskkonda mujal riikides loodud.

Kokkuvõttes lähtutakse sellest, et tehniliselt võimalik lahendus on praktikas väärtuslik ainult siis, kui see on kooskõlas nii EL kui Eesti õigusaktidega ja kui asjaomaste isikute õiguste võimalik piiramine ei ole seatud eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.

Tellijä poolt soovitatud uurimisküsimuste sisustamine

1. Kas ja milliseid õiguslikke muudatusi on vaja teha ja milline on muudatustega kaasnev mõju sihtrühmadele?

Kõnealune küsimus on analüüsi tuum, vastused tulenevad muude uurimisküsimuste analüüs tulemustest. Juhul, kui muudatused õigusaktides on vajalikud, tuleb esitada muudatusettepanekud, analüüsides samas, millised mõjud kaasnevad vabatahtlikele ja esitada mõjude analüüs.

2. Kas andmepõhine menetlus riivab isikute põhiõiguseid rohkem kui tänased tööprotsessid ning kas inimesele peab jääma õigus muul viisil esitada vabatahtlikuks saamisel nõutavad andmed?

Esmalt uuritakse üldisemal tasandil, mis ulatuses ja tingimustel saab väljatöötatavat lahendust realiseerida nii, et see vastab põhiõiguste kaitse nõuetele, sealhulgas isiku õigusele andmekaitsele, eraelu puutumatusele. Isikuandmete töötlemine, mis on vajalik väljatöötatava tehnilise lahenduse rakendamiseks, kujutab endast sekkumist põhiõiguskandja eraellu. Eraelu ei piirdu üksnes isiku sisemise sfääriga, vaid see hõlmab ka võimude poolt isiku kohta käiva informatsiooni kogumise ja talletamise. Seega hõlmab eraelu puutumus ka õigust isikuandmete kaitsele. Informatsiooniline enesemääramisõiguse põhiline tähendus on iga isiku võimalus ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema enda kohta käivaid andmeid kogutakse ja salvestatakse.

Analüüsis selgitatakse, miks peetakse automatiseeritud andmetöötlust, eriti masspäringuid, põhiõigusi riivavamaks, võrreldes sellega, kui isikuandmeid töötleb haldusorgani nimel tegutsev ametnik, kandes piltlikult öeldes käsitsi kokku asjakohaseid isikuandmeid. Analüüsis võetakse ka seisukoht, kas vabatahtlikuks kandideerijale peab jääma õigus suhelda riigiga “analoogkanalite” kaudu. Olulist tähendust omab analüüsis ka hiljutine Riigikohtu halduskolleegiumi lahend, milles selgitati nõudeid relvaloa taotlemise elektroonilisele keskkonnale.

3. Kas vabatahtlikuna panustamise eelduste kehtivust on asutusel õigus regulaarselt kontrollida, teostades üksik- ja masspäringuid vastavatesse andmekogudesse.

Iga uus andmetöötlus on põhiõiguse riive, mis vajab proportsionaalsuse põhimõttele vastavat seaduslikku alust. Analüüsis tuleb välja selgitada, kas regulaarsete kontrollide iga eesmärk on piisavalt kaalukas, et üles kaaluda eraelu puutumatuse riive. Kui eesmärk on kaalukas, tuleb analüüsis välja selgitada ka võimalikud riivet tasakaalustavad meetmed.

4. Milliseid riiveid toob endaga kaasa, kui vabatahtlikuna panustamise eelduste kehtivust kontrollitakse regulaarselt teostades üksik- ja massipäringuid andmekogudesse väljaspool kaasamisolukorda (nt ressursi kaardistamiseks, õppusteks ettevalmistumisel vmt eesmärgil).

Mida tihedamalt toimub andmepäring, seda intensiivsem on eraelu puutumatuse riive. Mida intensiivsem riive, seda rohkem tuleb leida tasakaalustavaid meetmeid riive kergendamiseks. Olulist rõhku tuleb panna läbipaistvusele ja andmesubjektide informeerimisele.

5. Milline on siseriiklik ja Euroopa Liidu kohtupraktika uurimise eesmärgist tulenevates isikuandmete töötlemise küsimustes, arvestades, et tegemist on osaliselt eriliigiliste isikuandmetega?

Euroopa Liidus on alates 2018, mil jõustus IKÜM, kogunenud märkimisväärne kohtupraktika IKÜMi erinevate aspektide sisustamiseks. Euroopa Kohus on ka märkinud, et üldjuhul tuleb arvestada ka varasemat kohtupraktikat, millega sisustati enne IKÜMit kehtinud andmekaitse direktiivi. Siiski tuleb kohtupraktika uurimisel tähelepanu pöörata asjaolule, et olemasolevate isikuandmete teisel eesmärgil kasutamise regulatsioon IKÜM-s on uus. Analüüsis tuuakse välja olulisemad kohtupraktika seisukohad, sh ka eriliigiliste isikuandmetega seoses, mis on asjakohase Siseministeeriumi kavandatava projekti suhtes.

6. Millised on võimalused muul eesmärgil kogutud isikuandmete teiseseks kasutamiseks vabatahtlikuks saamisel sh millised on võimalused eriliigiliste isikuandmete puhul?

Andmekaitseõiguse üheks nurgakiviks peetakse eesmärgipiirangu põhimõtet, mille kohaselt tohib isikuandmeid töödelda üksnes sel täpselt ja konkreetselt sõnastatud eesmärgil, milleks need koguti. Eesmärgipiirangu põhimõte teenib andmete konfidentsiaalsust ning inimese kontrolli teda ennast puudutavate isikuandmete üle. Siiski on ka IKÜM-s ette nähtud võimalus liikmesriigil reguleerida, et olemasolevaid isikuandmeid võib töödelda ka uutel eesmärkidel (IKÜM art 6 lg 4, art 23) ning see on kinnitust leidnud ka Euroopa Kohtu kohtupraktikas. Samal ajal kujutab (ühel haldusorganil olemasolevate) isikuandmete uus töötlemine teise haldusorgani poolt ka puudutatud isikute eraelu puutumatuse riivet, mistõttu vajab see ka EV PS-st tuleneva seaduslikkuse põhimõtte järgi (PS § 3) seaduslikku alust.

Analüüsis tuleb välja selgitada, millised nõuded tulenevad olemasolevate isikuandmete teisel eesmärgil (vabatahtliku nõuetele vastavuse kontrollimiseks) nii IKÜM art 6 lg 4 ja art-st 23, arvestades sh asjakohast EL kohtupraktikat, kui ka põhiseadusest.

Eraldi tuleb analüüsida eriliiki isikuandmete teisese kasutamise lubatavust, arvestades seejuures ka asjaoluga, et põhiõiguse riive on eriliiki isikuandmete puhul vaieldamatult intensiivsem.

7. Millises osas vajab andmepõhine menetlus uue andmekogu loomist ja kuidas seda oleks otstarbekas lahendada (nt liites mõne olemasoleva andmekogu põhimäärusega)?

Vastus tuleb leida, analüüsides haldusmenetluse seaduse elektroonilise menetluse sätteid, aga ka avaliku teabe seadust, Valitsuse 28.2.2008 määrust nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem” ning AKI ja RIA juhendmaterjali. Kui plaanis on kasutada riigi teiste andmekogude andmeid, peab andmevahetus igal juhul toimuma läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskäsi (X-tee).

8. Milliseid võimalusi annab õiguslikult riigiportaali andmenõusolekuteenus funktsionaalsus riigi andmekogudest päringute teostamisel nii ühekordse kui korduva päringu teostamisel?

Nõusolekuteenus käivitus praktikas enne, kui see oli korrektselt õigusaktidega reguleeritud. Seega tuleb enne nõusolekuteenus kasutamise kaalumist kontrollida, kas teenus on nüüdseks piisavalt reguleeritud. Seega antud küsimust ei ole võimalik asjakohaselt hinnata enne, kui seadusandja on

piisavalt selgelt reguleerinud andmenõusoleku teenuse sisu. Analüüsi teostamisel on selles osas võimalik lähtuda vaid kehtivast praktikast, andes selle pinnalt soovitusi.

Uurimismeeskonna täiendused

Uurimismeeskond pakub välja täiendavaid uurimisküsimusi:

1. Millised on antud juhul tõhusad ja sobivad kaitsemeetmed, mille rakendamist nõuab IKÜM eriliigiliste isikuandmete töötlemisel siseriikliku õiguse alusel?

Kaitsemeetmete näol on tegemist täiendavate meetmetega lisaks IKÜM-i enda nõuete täitmisele. Seega tuleb otsida Eestis ja välisriikides sarnasel töötlemisel kasutatavaid ja toimivaid kaitsemeetmeid, mis tasakaalustavad andmesubjektidele osaks saava riive võimalikke negatiivseid tagajärgi.

2. Mis on andmepäringute tegemiseks sobivaim õiguslik alus?

Kuivõrd tellija kaalub andmepäringute tegemise õigusliku alusena andmesubjekti nõusolekut (see nähtub andmenõusolekuteenust puudutavast uurimisküsimusest), tuleb täiendavalt uurida, kas nõusolek on kohane õiguslik alus andmepäringute tegemiseks. Andmesubjekti nõusoleku kui õigusliku aluse probleem on olukord, kus andmesubjekt kasutab oma õigust nõusolek tagasi võtta. Nõusoleku tagasivõtmine ei tohi aga kaasa tuua negatiivseid tagajärgi. Nõusolek peab olema ka vabatahtlik - see eeldab reaalse valikuvariandi olemasolu, seega tuleb analüüsida, kas andmesubjektil on võimalik vabatahtlikuks saada ja tegutseda ilma regulaarseid andmepäringuid tegemata. Eelneva tõttu tuleks kaaluda nõusoleku asemel ka muid õiguslikke aluseid. Muu õigusliku aluse kasuks räägib ka andmesubjektide lihtsam teavitamiskohustuse täitmine – IKÜM art 14 lg 5 punkti 5 kohaselt ei pea andmesubjekte eraldi teavitama, kui isikuandmete saamine või avaldamine on selgesõnaliselt sätestatud vastutava töötleja suhtes kohaldatavas liidu või liikmesriigi õiguses.

3. Mis on sobiv andmete säilitamise tähtaeg?

Siinkohal tuleb leida tasakaal töötlemise eesmärgi saavutamise ja andmesubjektide õiguste vahel. Kahtlemata muudab andmete pikem säilitustähtaeg ka eraelupuutumatus riivet intensiivsemaks. Seetõttu tuleb analüüsi käigus välja selgitada (sh vesteldes Siseministeriumi ametnikega), mis on vähim võimalik aeg, mis võimaldab andmetöötlusele seatud eesmärgid täita.

Ajakava

Pakume välja järgmise ajakava. Meeskond on valmis I ja II etapi lõpus esitama vahearuande.

01.05 – 01.07.2025 **I etapp.**

Ülesannete täpsem jaotamine, ettevalmistavad tegevused, kehtiva õiguse kaardistamine, asjakohase kohtupraktika analüüs, põhiõigustest tulenev kontekst.

01.07 – 15.08.2025 **II etapp.**

Sisuline analüüs, ettepanekute sõnastamine. Mustandi valmimine.

15.08 – 26.09.2025 **III etapp.**

Analüüsiraporti lõpliku versiooni viimistlemine ja edastamine



Pakkumuse maksumus

Analüüsi läbiviimise maksumus on 29 000 eurot, millele lisandub käibemaks vastavalt kehtivale käibemaksumäärale.

Pakkuja: Tartu Ülikool

Pakkuja esindaja: Siret Rutiku, grandikeskuse juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Pakkumuse lisad: meeskonnaliikmete CV-d