



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Sotsiaalseadustiku eelnõu eriosa analüüs

Isikuandmete töötlemise ja andmekogude pidamise õiguslikud alused

Tiina Ilus

1	ÜLESANDEPÜSTITUSEST.....	4
2	EESTI HAIGEKASSA SEADUS (HKS) JA RIIKLIKU RAVIKINDLUSTUSE SEADUS (RaKS).....	5
2.1	Töödeldavad isikuandmed ja ravikindlustuse andmekogu	5
2.2	Muud andmeallikad	6
3	SOTSIAALHOOLEKANDE SEADUS (SHS).....	8
3.1	Töödeldavad isikuandmed ja sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregister	8
3.2	Ettepanekud.....	11
3.3	Muud andmeallikad	11
3.4	Isikuandmete töötlemise õiguslik alus – seadus või andmesubjekti nõusolek?	12
3.5	Vastutava ja volitatud töötleva küsimus	14
4	RIIKLIKU PENSIONIKINDLUSTUSE REGISTER.....	16
4.1	Registri pidamise volitusnormid (RPKS §-d 51-53).....	16
4.2	Põhimääruse § 12	17
4.3	Põhimääruse § 13 p 7.....	17
4.4	Põhimääruse § 16.....	18
5	RIIKLIKE PERETOETUSTE SEADUS (RPTS) JA VANEMAHÜVITISE SEADUS (VHS)	19
5.1	Nõutavad dokumendid	19
5.2	Toetuste ja hüvitiste määramiseks vajalike andmete töötlemine	20
5.3	Muud andmeallikad	21
5.4	Isiku teavitamiskohustused	22
6	TÖÖTUSKINDLUSTUSE SEADUS (TKinlds)	28
6.1	Esitatavad dokumendid	28
6.2	Töödeldavad isikuandmed ja töötuskindlustuse andmekogu.....	29
6.3	Muud andmeallikad	30
7	TÖÖTURUTEENUSTE JA –TOETUSTE SEADUS (TTTS).....	31
7.1	Esitatavad dokumendid.....	31
7.2	Töödeldavad isikuandmed ja töötuna ja töötajana arvel olevate isikute ning tööturuteenuste osutamise register (TTTR)	31
7.3	Tööpoliitika infosüsteem (TÖIS).....	32
7.3.1	TÖIS kui statistiline andmekogu	32
7.3.2	Isikute tuvastatavuse õigusteoreetiline taust.....	33
7.3.3	TÖIS-is töödeldavate andmete õiguslik regulatsioon.....	34
7.3.4	Kokkuvõte.....	35
7.4	Muud andmeallikad	36
8	ELATISABI SEADUS (ElatisAS)	39
9	PUUETEGA INIMESTE SOTSIAALTOETUSTE SEADUS (PISTS).....	40
9.1	Isiklik rehabilitatsiooniplaan.....	40
9.2	Töödeldavad isikuandmed	41
9.2.1	Kehtestatud vormide ja lisadokumentidega nõutav teave.....	41
9.2.2	Andmete registreerimine.....	43
9.3	Muud andmeallikad	43
10	OHVRIABI SEADUS (OAS).....	45
10.1	Ohvriabi vabatahtliku andmete töötlemine	45

10.2	Muud töödeldavad isikuandmed	45
10.3	Muud andmeallikad	45
11	ÜLDISED ANDMEKAITSE JA ANDMEKOGUDE REGULEERIMISE	
	TEEMAD	47
11.1	Valdkonnaüleste andmekogude pidamise volitusnormid	47
11.2	Töödeldavate andmete koosseis: põhimääruse tekst ja tegelikud andmeväljad andmekogus	49
11.3	Andmete säilitamise tähtsused ja arhiveerimine	50
11.4	Nõusolek isikuandmete töötlemise õigusliku alusena	51
11.5	Elukoha- ja kontaktandmete töötlemine	53
11.5.1	Elukohaandmed (aadressiandmed)	53
11.5.2	Täiendavad kontaktandmed	54
11.6	Isikult dokumentide nõudmine	55
11.6.1	Dokumentide loetelude kehtestamise delegeerimine täitevvõimule.....	55
11.6.2	Dokumentide määratlemise võimalused	55
11.6.3	Isikut tõendava dokumendi esitamise kohustus	57
11.6.4	Seos kogutavate dokumentide ja andmekogude vahel.....	57
11.7	Andmekogu vastutav ja volitatud töötleja	58

1 ÜLESANDEPÜSTITUSEST

Käesolev analüüs on käsitletav sotsiaalseadustiku üldosa analüüsi¹ andmekaitse teema edasiarendusena. Vastavalt püsitatud eesmärgile on alljärgnevalt käsitletud sotsiaalvaldkonna seaduste isikuandmete töötlemise ja andmekogude pidamise regulatsioonide põhimõttelist, terminoloogilist ja normitehnilist ühtsust ning kooskõla vastavate üldregulatsioonidega. Selle pinnalt on tehtud ettepanekuid nii konkreetsete eriosa seaduste ja vastavate määruste kohta, kui kogu sotsiaalseadustiku reguleerimisala praktika ühtlustamiseks.

Suurem osa analüüsist on oma olemuselt õigustehnilise iseloomuga ning vaatleb isikuandmete töötlemist eelkõige selle formaalsete aluste seisukohast, küsides, kas isikuandmete töötlemise õiguslik regulatsioon on piisav ja üheselt mõistetav. Lisaks on käsitletud mõningaid kodifitseerimise töögrupi poolt tõstatatud õigusteoreetilisi küsimusi (isikuandmete töötlemiseks nõusoleku küsimine, vastutava töötleja määramine). Eesmärgiks ei ole võetud üheski valdkonnas töödeldavate andmete ulatuse sisulist hindamist, mis eeldaks detailselt erinevate menetluste käigus kasutatavate andmete ülevaatamist. Samuti ei ole isikuandmete töötlemist käsitletud infotehnoloogiliste lahenduste ja andmeturbe seisukohast, eelkõige mis puudutab andmevahetuse võimalusi erinevate riigi andmekogude vahel.

Töö on üles ehitatud sotsiaalseadustiku eriosa seaduste kaupa ning töö viimases osas on esile toodud kogu seadustikule üldistatavad järeldused ja ettepanekud. Tähelepanu all on seaduse tasandil sisalduvad isikuandmete töötlemist puudutavad normid koos vastavate täidesaatva võimu õigusaktidega (eelkõige nõutavate andmete ja dokumentide loetelud, dokumendivormid ning andmekogude pidamise põhimäärused).

¹ Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2009.

2 EESTI HAIGEKASSA SEADUS (HKS) JA RIIKLIKU RAVIKINDLUSTUSE SEADUS (RaKS)

2.1 Töödeldavad isikuandmed ja ravikindlustuse andmekogu

HKS § 2 lg 2 p 3 kohaselt on Haigekassal oma eesmärgi saavutamiseks m.h kohustus pidada ravikindlustushüvitiste võimaldamiseks ja HKS-st ning RaKS-st tulenevate muude ülesannete täitmiseks ravikindlustuse andmekogu.

HKS § 3 p 6 sisaldab üldist konfidentsiaalsuskohustust, mis on sõnastatud juhisenä Haigekassale (HK peab tagama, et tema töötajad hoiaksid saladust – saladuse hoidmise kohustus ei ole suunatud otse HK töötajatele). Kuna IKS-st tulenevalt on HK-l kui andmete vastutaval töötlejal vastavad kohustused täpsemini reguleeritud, oleks konfidentsiaalsuskohustuse sätestamisel tugevam regulatiivne toime, kui see lisaks midagi IKS-i nõuetele. Kahtlemata on saladuse hoidmise kohustusel ka deklaratiivsena oma tähendus, rõhutamaks töödeldavate andmete tundlikkust ja vajadust inimeste eraelu austada. Sellega seoses tuleb veel märkida, et SÜS eelnõus on tehtud ettepanek üldine konfidentsiaalsuskohustus sätestada (vt § 29, „Üldine konfidentsiaalsuskohustus”²), mis võrreldes HKS § 3 lg-ga 6 on ulatuslikum – see kohustab laiemat isikute ringi ja seda sõltumata andmete teatavakssaamise asjaoludest.

RaKS 3. jagu dubleerib mõningaid sätteid HKS-st (andmekogu asutamise üldiste normide osas), mis on asjatu, pigem segadusttekitav. Vastutav ja volitatud töötleja eraldi nimetamine on IKS-i nõudmisi silmas pidades ebavajalik – volitatud töötleja tuleb nimetada vaid juhul, kui see erineb vastutavast töötlejast.

RaKS §-s 17 on toodud isikuandmete kategooriad, mida andmekogusse kanda tohib. Põhiõiguste riive seisukohalt on selline lähenemine sobiv – seadusandja on teatud funktsioonide nimetamise kaudu täpsustanud, milliseid andmetüüpe tohib koguda (näiteks rahaliste ravikindlustushüvitiste väljamaksmise aluseks olevad andmed), jättes samas täitevvõimule paindliku võimaluse konkreetseid andmevälju täpsustada. Isiku seisukohalt vaadeldes tähendab see, et mistahes andmevälja kohta, mida isikult küsitakse, peab andmekogu pidaja suutma veenvalt selgitada, miks ta ei saa seadusest tulenevat ülesannet ilma täita (nt miks ei saa rahalist väljamakset ilma diagnoosi andmeid töötlemata teha).

Ebaõnnestunud on aga § 17 lg 1 p 1 ja lg 3. Lõige 1 p 1 ütleb, et andmekogusse kantakse „isikuandmed”. Need tähendavad IKS-i silmas pidades mistahes andmeid inimese kohta. Ilmselt on siiski mõeldud isiku nime, isikukoodi, kontaktandmeid vms.

² SÜS § 29: „Igaühel, kellele menetluse käigus saavad mistahes viisil teatavaks menetlusosalise isikuandmed, on kohustus neid mitte edastada selleks mitte õigustatud kolmandatele isikutele, seda nii töö- või teenistussuhte või hüvitise osutamises osalemise ajal kui peale selle lõppemist.” – SÜS eelnõu 29.09.2010 seisuga.

RaKS § 17 lõige 3 ütleb, et ravikindlustuse andmekogu võivad kasutada ka kohtud ja kohtutäiturid isikuandmete osas – selgusetu on, millistel eesmärkidel ja milliste andmete osas. Kui ka siin on mõeldud vaid isiku põhiandmeid, tekib taas vastuolu RRS § 6 lõigetega 3 ja 4, mille kohaselt on avaliku ülesande täitmisel vaja lähtuda RR andmetest. Kui on mõeldud midagi enamat, on siiski igal juhul vajalik seadusandja poolne täpsustus, milliseid andmeid ja millistel eesmärkidel. Lisaks on andmete töötlemise regulatsioonide süstemaatilise seisukohast otstarbekam, et volitus n.ö kellegi teise andmekogu kasutamiseks tuleb andmete saaja tegevust reguleerivast seadusest. Antud juhul võiks seega kohtutel ja kohtutäituritel nende tegevusi reguleerivates seadustes olla täpsustatud, et ühel või teisel eesmärgil on õigus andmeid saada ravikindlustuse registrist.

Haigekassa nõukogu kinnitatud ravikindlustuse andmekogu pidamise põhimäärus on suures osas hästi jälgitav ja seosed seadustest tulenevate volitustega on valdavalt tuvastatavad.

RaKS § 20 lg 2 p 2 kohaselt peab andmekogu pidamise põhimääruses sätestama m.h andmete säilitamise tähtaja, seda aga otseselt tehtud ei ole. Küll on põhimääruse punktis 14 viidatud, et andmekogu arhiivis vastavalt haigekassa dokumentide loetelule säilitatavad andmed on aktuaalsuse kaotanud isikuandmed, andmekogu objekti staatuse kaotanud isiku andmed ning info ebaõigete andmete kohta. Juhul, kui isikuandmete säilitamise tähtaja otsest väljatoomist miski ei takista, tuleks seda siiski teha. Lisaks formaalsele põhjendusele, et seda nõuab RaKS § 20 lg 2 p 2, annab see andmete elutsüklilist parema ülevaate.

2.2 Muud andmeallikad

Haigekassa võib HKS § 2 lg 3 kohaselt oma eesmärgi saavutamiseks nõuda kõigilt isikutelt ja asutustelt asjakohaste dokumentide ja informatsiooni esitamist, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Seesugune piirideta volitus on põhiõiguste riive õigustamiseks liiga üldine ja seega praktilise väärtuseta. Põhiseadus seab põhiõiguste riivamisele (isikuandmete töötlemine on kindlasti eraelu puutumatus riive) selged nõuded, m.h on üks selge nõue see, et seadusandja peab panema paika põhiõiguse riivamise piirid ja täitevvõim tohib regulatsiooni neis piirides ainult täpsustada, ise seaduselünki täita või õiguste riive ulatust määrata täitevvõim ei tohi. Nii teoorias kui praktikas tähendab see andmekaitse kontekstis, et õiguslik volitus „töötlejale pandud ülesannete täitmiseks” ilma täiendavate normideta ei ole piisav.

HKS § 2 lg-s 2¹ sisalduv õigus ja kohustus kasutada rahvastikuregistri (RR) andmeid on asjakohane korralduslik säte, arvestades rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 6 lõikeid 3 ja 4, mille kohaselt on avaliku ülesande täitmisel vaja lähtuda RR andmetest, ning avaliku teabe seaduse (AvTS) § 43³ lg-st 2 tulenevat andmete dubleeriva kogumise keeldu silmas pidades.

RaKS § 18 käsitleb andmete saamise õigusi, ent on samuti deklaratiivse iseloomuga. Sisuliselt ütleb § 18 lg 2, et seaduses sätestatud juhtudel võib kolmandatelt isikutelt andmeid nõuda. Kuna määratlemata on kohustatud isikute ring („muud isikud ja

asutused”) ning ka nõutavate andmete koosseis, samas on öeldud, et õigus andmeid nõuda tekib „seaduses sätestatud juhtudel”, on tegemist deklaratiivse sättega, mille regulatiivne sisu on napp. Põhiõiguse riiveks sellisest normist kindlasti ei piisa. Samas ongi ka täpsemad normid RaKS-s olemas (kas selgesõnalise andmete esitamise kohustusena konkreetsete isikute poolt või vähemalt kaudselt erinevaid norme koos tõlgendades).

Erinevalt paljudest teistest sotsiaalseadustikku hõlmatud seadustest sisaldab RaKS olulist normi, mis seostab omavahel andmete töötlejale esitatud dokumendid ning nendelt saadavate andmete registreerimise andmekogus. RaKS § 19 lg 1 sätestab tähtaja dokumentidelt andmete andmekogusse kandmiseks, samuti on väga oluline lõige 2, millega täpsustatakse andmete õiguslik tähendus.

3 SOTSIAALHOOLEKANDE SEADUS (SHS)

3.1 Töödeldavad isikuandmed ja sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregister

Alljärgnevate kommentaaride kohta esmalt kaks selgitust. Esiteks, SHS-i käsitlusest on täielikult välja jäetud sotsiaalregistri regulatsioon (riiklik sotsiaalregister ja kohalik sotsiaalregister), kuivõrd uuele sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregistrile (STAR) üleminek on SHS-i alusel juba käivitunud ning vana süsteemi õiguslik regulatsioon seega aktuaalsuse kaotanud. Riiklik sotsiaalregister likvideeritakse lõplikult 01.04.2011.³

Teiseks, STAR-i kompleksne ülesehitus, erinevate andmekogu kasutajate suur hulk, eesmärkide paljusus ning sellest tingitud suur andmemahut ei võimalda käesoleva analüüsi raames ammendavalt käsitleda kõiki selle andmekogu pidamisega seonduvaid nüansse, s.h hinnata kõigi kogutavate andmete põhjendatust. Küll aga on esile toodud õigusaktide pinnalt nähtuvad olulisemad teemad.

SHS-i (s.h STAR-i) puhul on kõige keerulisem küsimus töödeldavate andmete koosseisu määratlemine. Andmesubjekti seisukohalt lähtudes – õigusaktide pinnalt peab üldistes piirides olema võimalik aru saada, milliseid tema kohta käivaid andmeid haldusorgan võib menetluse läbiviimiseks töödelda.

SHS § 30 lg 1 kohaselt esitab isik kohalikule omavalitsusele „andmed, mis on vajalikud sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi saamiseks.” Paragrahv 30 lg 2 lisab sellele sotsiaalhoolekandeametniku õiguse küsida „abi andmiseks vajalikke täiendavaid andmeid” ükskõik kellelt.⁴ Nii üldsõnalised volitused ei anna normiadressaadile praktiliselt mingit indikatsiooni, milliseid andmeid tema käest abi saamiseks võidakse küsida või kolmandatelt isikutelt (seejuures kellelt?) nõuda. Nimetatud sätted on seega deklaratiivsed ja isikuandmete töötlemise õigusliku aluse andmiseks eraldivõetuna ebapiisavad.

STAR-i kogutavate andmete määratlus on täpsem, loetledes konkreetsed toetused ja teenused, millega seotud andmed registrisse kantakse (SHS § 30⁵ lg-d 1 ja 2). Samas jääb ka siin lahtiseks, milliseid andmeid täidesaatev võim on õigustatud vastava toetuse või teenuse osutamisel isikult nõudma.

Seadusandjalt saadud volituse piire täidesaateva võimu poolt andmete töötlemiseks on võimalik hinnata koostoimes seadus(t)e muude sätetega. Näiteks juhul, kui seadus sisaldab täpseid toetuse või teenuse saamise eeldusi (kodakondsus, töötus, lapsevanemaks olek jne), siis võib üldist andmete nõudmise sätet koostoimes konkreetse teenuse saamise

³ Vt seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, lk 6. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=264893.

⁴ Antud sätete kontekstis on oluline ka samas reguleeritud isiku vastutus teadvalt andmete varjamise või valeandmete esitamise eest. Milles saab seisneda teadvalt andmete varjamine, kui nõutavaid andmeid ei ole täpsustatud? Juhul, kui see kohustus on mõeldud hõlmama ka muutunud asjaoludest teavitamise kohustust, on isikul praktiliselt võimatu hinnata, millest ta haldusorganit informeerima peab. Eriti, kui taotlemisest on möödas pikem aeg ning taotlemise üksikasjad on ununenud.

eeldusega vaadeldes järeldada, et seesuguse teabe saamine haldusorgani poolt on seaduse alusel lubatav. SHS sisaldab mitmeid norme, mis koostoimes § 30 lg-ga 1 ning § 30⁵ lg-dega 1 ja 2 annavad üheselt tulemuseks vastavate andmete töötlemise õiguse. Näiteks kui toetuse määramise eelduseks on seaduses märgitud töövõime kaotus vähemalt 40 protsenti (vt nt SHS § 11⁴⁰ p 1), on selge, et haldusorganil peab olema õigus vastavaid andmeid töödelda.

Võrreldes STAR-i põhimääruses⁵ loetletud mahukaid andmekatgoriaid seadusest tulenevate teenuste saamise eeldustega, on siiski kaheldav, kas kõik töödeldavad isikuandmed on piisava selgusega seadusega sel moel seostatavad. Ka näiteks juhtumiplaani andmekoosseisu vaadates on kaheldav, kas täidesaatva võimu poolt kõigi seal nimetatud andmete töötlemine toimub seadusest selgelt nähtavates piirides. Vorm on universaalne ning sõltumata toetuse või teenuse liigist peab sellele kandma suure hulga tundlikke isikuandmeid.⁶

Töödeldavate isikuandmete koosseis ei ole üheselt hinnatav ka põhimääruse §-i 6 alusel, ent seda tuleb vaadelda koos põhimääruse lisaga 1, mis täpsustab andmete koosseisu märkimisväärselt. Olukorras, kus andmete koosseis on väga pikk, on selline normitehniline lahendus igati sobilik, sest annab isikule võimaluse hinnata, milliseid tema kohta käivaid andmeid riik kogub. Samas peab põhimääruse §-i 6 kohta siiski ütleva, et õigusaktiga tutvumisel ei anna määratlused „isiku üldandmed”, „märkuste andmed” või „menetluspõhised isikuandmed” infosüsteemi ülesehitusega mitte kursis olevale inimesele vähimatki sisulist teavet ning neid tuleb isikuandmete töötlemise reguleerimisel seetõttu vältida.

Mitmed andmekatgoriaid jäävad määratlematuks ka põhimääruse lisa alusel. Näiteks „Märkuste andmed” jääb kõrvalseisjale arusaamatuks ka selle all mõeldud andmete loetelu vaadates („kande staatus”, „kande sisu”). Tuleb aga tõdeda, et on andmekatgoriaid, mida ei saagi ammendavalt või täiesti üheseltmõistetavalt määratleda. Iseäranis isiku tervislikku või sotsiaalset seisundit ja suhtevõrgustikku puudutavad andmed – sotsiaalhoolekande raames osutatakse abi ilmselt nii erinevates olukordades viibivatele isikutele, et kõiki asjassepuutuvaid elemente ei ole võimalik ette näha. Seega peab põhjendatud juhtudel teatav vabadus andmekatgoriate sisustamisel menetlejale jääma.

Andmekatgoriate põhjendatuse hindamisel on lisaprobleemiks, et põhimääruse §-i 6 puhul (ka koos määruse lisaga) jääb selgusetuks, kas kõik nimetatud andmed kantakse registrisse kõikide abitaotlejate kohta, sõltumata taotluse sisust. Teisisõnu, andmekatgoriaid ei ole eristatud erinevate toetuste ja teenuste lõikes.

Olukorda komplitseerib veelgi asjaolu, et juhtumikorralduse põhimõttel toimuv menetlus kaldub teatud mõttes kõrvale isikuandmete töötlemise eesmärgipärasuse ja minimaalsuse

⁵ Sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregistri asutamine ja selle pidamise põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 08.03.2010 määrus nr 26, RT I, 2010, 11, 57.

⁶ Selle märkusega ei seata kahtluse alla nõutava teabe sisulist õigustatust, küsimus on vajalike isikuandmete töötlemise õiguslikes alustes ehk formaalses põhiseaduspärasuses.

nõuetest, kuna sotsiaaltöötajal on juurdepääs ka andmetele, mis ei ole otseselt vajalikud konkreetse taotluse lahendamiseks. Näiteks info kliendi erivajaduste, töövõime kaotuse määra, puude jms kohta. Põhimääruse seletuskirja kohaselt (vt lk 16) on need oluliseks taustatunnuseks, mis võimaldavad sotsiaaltöötajal täpsemalt vajalikke abinõusid sihitada ning kliendile pakkuda ka muid asjakohaseid teenuseid. Vajadus seesuguseks andmetöötamiseks on ilmselt tõesti olemas, eriti arvestades mitmete toetuste ja teenuste sihtgruppi, kes paljudel juhtudel vajab oma õiguste teostamiseks haldusorgani intensiivsemat tuge.

Selline laiendatud õigus abitaotleja andmete töötlemiseks vajab seaduses täpsemat reguleerimist. Hetkel on juhtumikorralduse käigus andmete töötlejale pandud ülesannete hindamiseks ainult SHS § 29¹, millest võiks laiendatud isikuandmete töötlemisele viidata ehk ainult lg 2 p 1: abi osutamine juhtumikorralduse põhimõttel hõlmab isiku juhtumi hindamist. Volitusest „isiku juhtumi hindamiseks” ei ole aga kindlasti võimalik välja lugeda selgepiirilist õigust koguda ja kasutada suurt hulka taustaandmeid, millest kõneleb näiteks SHS-i muutmise seletuskiri. Abi ei ole ka SHS § 30⁵ lg-st 2, mille kohaselt kantakse STAR-i juhtumikorralduse põhimõttel läbiviidava sotsiaaltöö dokumenteerimise ja menetlemise andmed.

Seega tuleb tõdeda, et seadust, andmekogu põhimäärust ja detailset põhimääruse lisa ka korruga lugedes ei ole selge, milliste teenustega seoses milliseid isikuandmeid töödeldakse. Seetõttu ei ole võimalik ka abstraktselt hinnata, kas täidesaatva võimu poolt töödeldavate isikuandmete koosseis on seadusega kooskõlas.

Eraldi väärib esiletoomist probleem kolmandate isikute andmete töötlemisel. Põhimääruse § 6 lg 1 p 4 kohaselt töödeldakse andmeid isiku seoste kohta teiste isikutega. Kui kogutakse andmeid lisaks taotlejale ka tema lähikondsete või muul moel temaga seotud isikute kohta, tuleb arvestada, et sel juhul on tegemist ka nende isikute isikuandmete töötlemisega. Seda sõltumata andmete allikast – kas kaardistatakse vastav info taotleja ütluste alusel või kaasatakse need inimesed ka ise menetlusse mislabi nad muutuvad ise andmeandjateks. Seotud isikute kohta teabe kogumine, nagu mistahes muu isikuandmete töötlemine, riivab nende õigust eraelu puutumatusel (eriti arvestades põhimääruse lisa 1. osa punkti 4, mille kohaselt võidakse isiku suhe abitaotlejaga kaardistada väga täpselt) nõuab seadusandjalt vastavat selget volitust. SHS-st seesugust volitust ei nähtu.

Terminoloogiat puudutav lisamärkus: STAR-i eesmärk SHS § 30² lg-s 1 viitab juhtumikorralduse põhimõttel läbiviidavale „sotsiaaltööle”, mida SHS-i mõisteparagraaf pruugib ainult teenuseosutajate kvalifikatsiooni või väljaõppe kontekstis, mitte aga osutatavate teenuste või täidetavate eesmärkide kontekstis. Kui selleks otsene vajadus puudub, ei näi isikuandmete töötlemise piiritlemisel seaduse muust tekstist erineva terminoloogia kasutamine mõistlik, et vältida vaidlusi andmekogusse kantavate andmete ulatuse ja töötlemise eesmärkide osas.

3.2 Ettepanekud

Eeltoodud probleeme silmas pidades saab isikuandmete töötlemise õigusliku regulatsiooni parandamiseks teha järgmised ettepanekud.

1. Tuua seaduse tasandile täpsem loetelu STAR-is töödeldavate isikuandmete kategooriatest. Kõikide menetluste puhul nõutavad andmed (ilmselt näiteks osa isiku üldandmeid) saab nimetada ühiselt, teenuste ja toetuste kaupa erinevad andmed aga peaksid olema eristatavad, seda vähemalt põhimääruse tasandil. Kõik töödeldavad isikuandmete kategooriad ei pea olema seaduses otsesõnu nimetatud, kui nende töötlemise õigustatus on selgelt seostatav konkreetse toetuse või teenuse eeldustega.
2. Eraldi tuleb tähelepanu pöörata abitaotluste menetlemisel vajalike kolmandate isikute isikuandmete töötlemise reguleerimisele.
3. Töödeldavate isikuandmete määratlemisel nimetada laiemad kategooriad andmete sisu alusel. Võimaluse korral tuleks vältida mõisteid „põhiandmed”, „üldandmed” vms, samuti määratlusi, mis on arusaadavad vaid infosüsteemi rakendajatele („märkuste andmed”, „kliendirühmadesse kuulumise andmed” vms).

3.3 Muud andmeallikad

Paragrahv 30 lg-s 2 on sätestatud sotsiaalhoolekandeametniku õigus küsida „abi andmiseks vajalikke täiendavaid andmeid” määratlemata isikute ringilt. Paragrahv 30⁴ lg 2 annab vastutavale ja volitatud töötlejatele samuti piiritlemata volituse „seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga talle pandud ülesannete täitmiseks esitada päringuid ja saada andmeid teistest riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudest tema töödeldavate andmete ulatuses.” Lisaks on § 30⁴ lg 1 kohaselt vastutaval ja volitatud töötlejal õigus nõuda registrisse kandmiseks vajalikke andmeid hulgalt isikutelt, eelkõige erinevate teenuste osutajatelt.

STAR-i põhimääruse § 8 loetleb terve rea riigi andmekogusid, millest on lubatud päringuid teha. SHS kõikidele neist ei viita.

Erinevate andmekogude seosed SHS-ga varieeruvad. Näiteks majandustegevuse registrile viitab SHS mitmes sättes, hariduse infosüsteemi kasutamist seadus ette ei näe, karisturegistri andmetele viitab SHS, aga see puudub põhimääruse §-s 8 jne.

Arvestades riigi üha keerukamaks muutuvaid infosüsteeme ja üha massilisemaks muutuvat isiku nõusolekuta toimuvat andmevahetust, muutub selle õiguslik regulatsioon iseäranis oluliseks. Inimesed ei oma eeldatavasti ülevaadet sellest, millistes riigi andmekogudes milliseid isikuandmeid töödeldakse, veel vähem sellest, millistest allikatest tema kohta käivaid andmeid võidakse saada. Tuleb tunnistada, et riigi erinevate andmekogude omavahelistest seostest arusaamine õigusaktide pinnalt on äärmiselt keeruline isegi sellesse spetsiaalselt süvenedes ja õigusalast ettevalmistust omades. Samas väheneb inimeste kontroll oma andmete üle ka seeläbi, et üha vähem on nad ise

andmete allikaks. Eestis on andmekogude regulatsioonis võetud selge infopoliitiline suund, et andmete dubleeriv kogumine on keelatud (vt AvTS § 43³) – see on riigi ressursside võimalikult efektiivse kasutamise huvides ning enamikel juhtudel ka andmesubjektide endi huvides. Ent selleks, et registrid ei hakkaks n.ö elama oma elu andmesubjektide selja taga nende andmeid liigutades, tuleks soosida andmevahetuste võimalikult selget reguleerimist õigusaktides. Andmebaasid muutuvad üha keerulisemaks ja mahukamaks ning õiguslik regulatsioon peab täpsustuma ühes sellega.

On võimalik, et iga üksiku andme(kategooria) kohta ei ole andmete allikat vaja seaduses nimetada – juhul, kui see koormaks ebamõistlikult seaduse teksti, ent samas on seaduse tasandil täpselt määratletud muud olulised tingimused: milliseid isikuandmeid on teatud ülesande täitmiseks vaja, seaduse tasandil on võimalik üheselt aru saada, millises andmekogus vajalik info olemas on ning selle andmekogu andmete kasutamise õigus on andmete saajale seadusega antud (vt allpool p 5.4 näide isaduse tuvastamise kohtuotsuse andmete pärimisest rahvastikuregistrist).

Arvestades STAR-i ulatuslikku ja kohati väga tundlike andmetega andmemahtu, suurt hulka andmete esitajaid ning eelmises punktis viidatud ebaselgust töödeldavate andmete osas, tuleb SHS-i puhul tõdeda, et seadusandja peab isiku nõusolekuta kolmandatelt isikutelt saadavate andmete osas andma täidesaatvale võimule täpsemad volitused andmekogu töö korraldamiseks. Juhul, kui seaduses andmeandjate loetlemine koos kõigi neilt päritavate andmetega oleks ebamõistlikult mahukas või kohmakas lahendus, võib teha üldistusi päritavate andmete osas, eeldades, et saadavate andmete maht on tuletatav seaduse muudest sätetest.

STAR-i põhimääruse §-s 8 on kasutatavate andmebaaside loetelu koos neist saadavate andmekategooriatega kompaktselt ja ammendavalt esitatud. Võiks kaaluda selle loetelu viimist SHS-i. Seaduse tasandil tehtud viited andmeallikatele aitavad oluliselt kaasa andmesubjektide informatsioonilise enesemääramise tõhusamale teostumisele.

3.4 Isikuandmete töötlemise õiguslik alus – seadus või andmesubjekti nõusolek?

SHS alusel kehtestatud taotlusevormid ning juhtumiplaan sisaldavad nõusolekut isikuandmete töötlemiseks. Selline praktika ei ole siinkirjutaja arvamusel kohaselt vajalik ega ilmselt ka mõistlik. Seaduse alusel läbiviidavate tegevuste puhul tuleks eelistada selgepiirilisi seadusest tulenevaid volitusi isikuandmete töötlemiseks ilma isiku nõusolekuta.

Alljärgnev tugineb eelkõige IKS §-s 12 toodud isiku nõusoleku küsimise tingimustele.

Nõusolek isikuandmete töötlemiseks peab olema ehtne, s.t isiku täiesti vaba otsus. Arvestades avalik-õiguslike funktsioonide täitmisele omast subordinatsioonisuhet (riik-inimene), tekib üldine küsimus, kas haldusorgani poolt kehtestatud vormide täitmisel saab isiku nõusolek olla täiesti vaba. Isegi kui õigusteoreetilised kaalutlused kõrvale jätta, on just sotsiaalvaldkonnas kaheldav, kas isiku pöördumine riigi poole abi saamiseks on

päris vabatahtlik. Kui isik andmeid ei soovi anda, ent riigil on kohustus abi osutada, tekivad raskused vabal tahtel abi taotlemise ja selleks vajalike andmete andmise eristamisel. Konkreetselt SHS-i puhul süvendab kahtlust nõusoleku ehtsuse osas SHS §-s 30 sätestatud isiku kohustus esitada abi saamiseks vajalikud andmed.

Isiku nõusolekul andmete töötlemise puhul tuleb arvestada ka mitmeid praktilisi nüansse.

Esiteks saab nõusoleku anda kõigist asjassepuutuvatest asjaoludest teadlikuna, mis omakorda seab kindlasti täiendavad nõudmised taotluse esitamisele eelnevale selgitustööle ja tõstab märkimisväärselt halduskoormust. IKS § 12 lg 1 kohaselt on nõusoleku andmisel järgmised tingimused: „nõusolekus peavad olema selgelt määratletud andmed, mille töötlemiseks luba antakse, andmete töötlemise eesmärk ning isikud, kellele andmete edastamine on lubatud, samuti andmete kolmandatele isikutele edastamise tingimused ning andmesubjekti õigused tema isikuandmete edasise töötlemise osas. Vaikimist või tegevusetust nõusolekuks ei loeta. Nõusolek võib olla osaline ja tingimuslik.”

Teiseks nõusolekul baseeruva andmetöötluse puuduseks just avalik-õiguslike ülesannete täitmise puhul on asjaolu, et alati tuleb sel juhul arvestada isiku õigusega oma nõusolek tagasi võtta ehk keelata oma andmete töötlemine mingis hilisemas menetlusetapis.

Kolmandaks tuleks täiendavalt reguleerida, kuidas toimida juhul, kui isik teatud andmeid ei nõustu andma, ent teenuse osutamist siiski nõuab. Kindlasti tekitavad andmete töötlemiseks nõusoleku tagasivõtmine või osaline nõusolek märkimisväärselt halduskoormust, kuna teenuseosutajatel tuleb hakata lahendama ebastandardseid olukordi, tegelema andmete kustutamise jms-ga.

Ning viimaks sugugi mitte vähetähtis asjaolu: kannatada võivad muud avalikud huvid, näiteks kui muutub võimatuks toetuste väljamaksmise põhjendatuse hilisem kontrollimine (s.h pettuste avastamine), tagatud ei ole ressursside paremaks planeerimiseks vajalike üldistavate/statistiliste andmete piisav kvaliteet jne.

Kehtiv IKS ning ka selle aluseks olevad rahvusvahelised normatiivaktid võimaldavad isikuandmete töötlemise legitiimsuse rajada seadusest tulenevale volitusele. Nii EL-i isikuandmete kaitse direktiiv⁷ kui Euroopa Nõukogu isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon⁸ näevad ette nn isikuandmete töötlemise seaduslikkuse põhimõtte. Tegemist on üldise nõudega töödelda isikuandmeid vaid seadustega kooskõlas oleval moel ning selle praktiline väljund on nõue, et igal andmetöötlusel peab olema õiguslik alus – kas isiku nõusolek või siseriiklikust õigusest tulenev volitus.⁹ Üksikisiku seisukohast tähendab see, et isikut saab sundida eraelu riiveid taluma vaid juhul, kui seadusandja on demokraatlikku protseduuri järgides vastavad

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (1995), Euroopa Liidu Teataja 23.11.1995, L 281, lk 31-50.

⁸ RT II 2001, 1, 3.

⁹ Andmekaitse direktiiv art. 7 a) ja c).

normid kehtestanud. Kui riigil on oma ülesannete täitmiseks isikuandmeid vaja, siis peab selline tegevus olema selgelt reguleeritud seaduses.¹⁰

Seega on segaduste vältimiseks soovitatav loobuda isiku nõusoleku küsimisest isikuandmete töötlemiseks, kuna selle õiguslik tähendus on ebamäärane. Kindlasti tuleks loobuda nõusoleku küsimisest viisil, mis ei vasta IKS § 12 tingimustele. Pigem tuleb sätestada seaduse tasandil piisavalt täpselt haldusorganite õigus vajalikke andmeid ilma isiku nõusolekuta töödelda.

Nagu ülal juba rõhutatud, on isikute õiguste kaitse tõhustamine siiski vajalik ja võimalik. Ühe tasakaalustava meetmena tuleks kasutusele võtta isikuandmete töötlemisest põhjalik informeerimine, et abi taotlejal oleks selge ülevaade, kes, milliseid andmeid ja millistest allikatest tema andmeid saab.¹¹

3.5 Vastutava ja volitatud töötleva küsimus

STAR-i mitmesuguseid eesmärgi ning erinevaid kasutajaid silmas pidades tekib keeruline küsimus sellest, keda pidada andmete vastutavaks ning keda volitatud töötlevaks.

Vastutav töötlev peab määrama vähemalt isikuandmete töötlemise eesmärgi(d), eelduslikult ka põhilised andmetöötlemise üksikasjad (milliseid andmeid kogutakse, kui kaua andmeid säilitatakse, kes omab juurdepääsuõigust jne). Samas võib töötlemise korraldusliku poole eest hoolitseda ka volitatud töötlev, lähtudes seejuures rangelt vastutava töötleva seatud eesmärgist, ent vastutaval töötlev peab säilima kontroll võetud meetmete üle. Volitatud töötlev peab vastutavat töötlevat vähemalt informeerima, kuidas isikuandmete töötlemine on korraldatud. Vastasel korral ei ole vastutaval töötleval võimalik tagada, et töötlemine vastaks seaduse nõuetele ja vastutava töötleva vajadustele.¹²

Andmekaitse direktiivi on tõlgendatud selliselt, et kui volitatud töötlev kasutab isikuandmeid (lisaks) oma eesmärkide saavutamiseks, on ta selles osas igal juhul vastutav töötlev, sõltumata näiteks lepingus või seaduses sisalduvast formaalsest määratlusest.¹³

Samas peetakse isikuandmete töötlemiseks teatud tehnilise platvormi pakkujat vastutavaks töötlevaks, kuivõrd ta määrab isikuandmete töötlemise võimalused (mõjutades seeläbi ka isikuandmete töötlemise võimalikke eesmärgi), määrab isikuandmetele juurdepääsejate ringi, korraldab turvameetmed jne.¹⁴ See on ilmselt põhiline põhjus, miks sotsiaalministeeriumis on võetud suund määrata ministeerium

¹⁰ Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri Kantslei, Tallinn 2005, lk 46-47.

¹¹ Vt lähemalt sotsiaalseadustiku üldosa analüüsis tehtud vastavat ettepanekut. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2009, lk 333-335.

¹² Vt selle kohta lähemalt: Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 1/2010 on the concepts of „controller” and „processor”, 00264/10/EN WP 169, 16.02.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_en.pdf.

¹³ Samas.

¹⁴ Samas.

andmekogude vastutavaks töötlejaks, ehkki sisuliste ülesannete täitmine on seadustest tulenevalt teiste asutuste pädevuses (nt SKA).

Võimalik on vastutavate töötlejate paljus¹⁵, mis STARi puhul tundubki direktiivi valguses kõige tõenäolisem õigusteoreetiline hinnang rollijaotusele. Arvestada tuleb ka seda, et kui vastutavaid töötlejaid on väga palju, muutub andmesubjekti jaoks keeruliseks aru saada, kelle poole oma õiguste teostamiseks pöörduda – ka seda silmas pidades on mõistlik platvormi pidajat käsitleda vastutava töötlejana, kelle poole isikutel on võimalik pöörduda.

KOV-d ei ole päris ehtsad volitatud töötlejad, eriti olukorras, kus nad kasutavad STARi kui tehnilist platvormi enda äranägemisel pakutavate sotsiaaltoetuste ja –teenuste osutamiseks. Siis määravad nad nii isikuandmete töötlemise eesmärgi kui selleks vajalikud „vahendid” (millised isikuandmed, kes omab juurdepääsu, kui kaua säilitatakse jne) ja praegu kehtiva SHS regulatsiooni kohaselt on sotsiaalministeeriumi roll siin minimaalne.

Juhul, kui jääda skeemi juurde, et SoM on igal juhul vastutav töötleja, võib tema vastavat rolli tugevdada, kaaluda võiks näiteks kohustust kooskõlastada KOV poolt pakutavate teenuste osutamiseks STARi abil isikuandmete töötlemise üksikasjad. Usutavasti ei rikuks see KOVi autonoomiat, kuivõrd nad ei ole praeguse regulatsiooni järgi kohustatud STARi kasutama. Vaieldavaks jääb rollijaotus ilmselt siiski.

Kindlasti on hea, et teatud vastutuse rollid on seaduse tasandil ära jaotatud (näiteks andmetele juurdepääsu võimaldamise kohustus, delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kohustus jne).

¹⁵ Samas.

4 RIIKLIKU PENSIONIKINDLUSTUSE REGISTER

Alljärgnev põhineb riikliku pensionikindlustuse seaduse ja sellega seotud seaduste muutmise eelnõul.¹⁶

4.1 Registri pidamise volitusnormid (RPKS §-d 51-53)

Riikliku pensionikindlustuse registri (RPKR) eesmärgina on RPKS § 51 lg-s 1 nimetatud "andmete kogumine /.../ seadus(t)ega pandud ülesannete täitmiseks". Teisisõnu tuleneb sellest sättest, et andmekogu eesmärk on andmete kogumine täpsustamata ülesannete täitmiseks. Sellisena on antud säte ilma igasuguse regulatiivse sisuta, kuna andmekogu pidamise õiguslike piiride osas ei selgu siit midagi. Eelistada tuleks andmekogu eesmärgi sõnastamist vastutava töötleja ülesannete täpsema piiritlemise kaudu, osaliselt näiteks kehtiva põhimääruse sõnastust kasutades. Näiteks: Registri pidamise eesmärk on sotsiaalministeeriumi/SKA poolt riikliku pensionikindlustuse korraldamisel ning riiklike pensionide, toetuse ja hüvitiste määramisel ja maksmisel vajalike andmete töötlemine. Eesmärgi määratlus võib kahtlemata olla veelgi täpsem (vt põhimääruse eelnõu § 2), oluline on, et koostoimes kogutavate andmete määratlusega oleks võimalik selgelt hinnata, milleks ja milliseid andmeid töödeldakse.

Eelnevaga on tihedalt seotud § 53 lg 1 (registrisse kogutavate andmete põhikategooriad), mis ei täpsusta samuti, milliste pensionide, toetuste ja hüvitiste määramiseks seda andmekogu peetakse. Ammendavalt ei selgu see ka põhimäärusest, kuna ka põhimääruses (§ 10) on üldiselt nimetatud, et registrisse kantakse m.h "andmed pensioniõigusliku staaži kohta", "andmed /.../ pensionile, toetusele või hüvitisele õigust andvate asjaolude kohta" jne. Seadusest tulenevalt tähendavad nimetatud andmed aga paljusid erinevaid asju (töötamine, õppimine, kaitseväes teenimine, laste kasvatamine, töövõimetus jpm). Põhimääruse §-s 2 on küll toodud osaliselt täpsustatud registri eesmärk (registri pidamise eesmärk on andmete tagamine riiklike pensionide, toetuste ja hüvitiste määramiseks ja maksmiseks, elatisabi määramiseks ja maksmiseks ning riigile üleläänud elatisnõuete sissenõudmiseks ja riigi poolt tagatud õppelaenu summa tagasimaksmata osa osaliseks kustutamiseks), ent ka siin ei määratleta, milliste riiklike pensionide, toetuste ja hüvitiste administreerimiseks registrit kasutatakse.

RPKS § 52 lg 1 (eelnõu) annab mitteamendava loetelu seadustest, mille alusel toimub registrisse andmete kandmine ja registrist andmete väljastamine. Minu hinnangul ei ole sellel sättel regulatiivset sisu. Esiteks, õiguslikud alused andmete töötlemiseks tulenevad sättes loetletud seadustest, iseiseisvat õiguslikku alust andmete töötlemiseks RPKS § 52 lg-st 1 ei tulene. Teiseks, loetelu on lahtine, mistõttu ei ole sättest abi ka õiguslikult tõepoolest keeruka situatsiooni kohta ülevaate andmisel, s.t ka informatiivne sisu on puudulik.

¹⁶ Riikliku pensionikindlustuse seaduse ja sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=291617.

Kui seaduse rakendaja peaks sellest sättest saama ülevaate, milliste seaduste alusel registris andmete liikumine toimub (s.t sätte eesmärk ongi puhtalt informatiivne), tekib küsimus, miks ei saa loetelu anda ammendavalt? Olgu öeldud, et andmevahetust reguleeriv põhimääruse § 13 p 7 on samuti lahtine loetelu (vt allpool p. 3).

Eelnevat kokku võttes tuleb tõdeda, et puudub õigusakt, mis täpselt ja ammendavalt määratleks, milliste hüvitiste või teenuste osutamiseks antud register mõeldud on, milliseid andmeid selleks registrisse kantakse ja millistest allikatest neid saadakse. Registri pidamise kõiki detaile ei saa kindlasti reguleerida seaduse tasandil (eriti detailset andmete loetelu, mida peabki olema võimalik täitevvõimul paindlikult ise täpsustada ja vajadusel operatiivselt muuta), aga vähemalt registri pidamise põhimäärusest peaks siiski selguma, mida ja milleks kogutakse. Andmete kogumist reguleerides tuleks lähtuda andmekogu pidajale pandud ülesannetest, s.t eelkõige on vajalik fikseerida, milliseid andmeid/millistel eesmärkidel andmekogu pidajal endal vaja on - arusaadavalt ei ole enamasti mõttekas ammendavalt loetleda kõiki juhtumeid, millal kolmandad isikud võivad andmekogust andmeid pärida. Andmete väljastamisel tuleb lihtsalt veenduda, et andmete saajal on selleks seadusest tulenev õiguslik volitus, aga kõiki mõeldavaid juhtumeid ei ole vaja konkreetse andmekogu pidamist reguleerivas õigusaktis "kodifitseerida".

Volitusnormi ja andmekoosseisuga seondub lisaks veel küsimus, mida mõista "üldandmete" all (RPKS § 53 lg 1 p 2). See võib sõltuvalt kontekstist tähendada väga erinevaid asju (alates juustevärvist lõpetades elukohaga), mistõttu tuleks nii üldisi määratlusi andmekategooriate defineerimisel vältida. RPKS § 53 lg 1 p 2 puhul on andmete koosseis küll piiratud rahvastikuregistrist saadavate andmetega, mis kitsendab oluliselt täitevvõimu vabadust seda mõistet ise sisustada, aga siiski teen ettepaneku vastavat normi võimalusel täpsustada. Seejuures võiks kaaluda, kas kõik "üldandmetena" määratletud andmed on vajalikud kõigi makstavate pensionide/hüvitiste/toetuste puhul (näiteks vanema õiguste äravõtmise andmed) või saaks osa liigitada "isikule pensioni, toetuse või hüvitise määramise ja maksmise alusandmete" alla.

4.2 Põhimääruse § 12

Mis on antud sätte eesmärk? Õiguslikku tähendust sel normil ei ole, kuna delikaatsete isikuandmete definitsioon tuleb IKS §-st 4 ja määrusega ei ole sellele midagi lisatud. Pigem võib määruses toodud kahe delikaatse andmeliigi esiletoomine tekitada segadust, juhul kui andmekogusse peaks mõnel juhul kantama ka muid delikaatseid isikuandmeid. Kehtiv põhimäärus viitab täpsemalt, milliseid andmeid käsitletakse delikaatsetena, ent ka see ei ole minu hinnangul vajalik.

4.3 Põhimääruse § 13 p 7

Selle punktiga luuakse andmekogu pidamise põhimäärusesse lahtine loetelu teiste andmekogudega toimuvast andmevahetusest. Minu hinnangul on antud punkt regulatiivse

sisuta, andmevahetuse õiguslikuks aluseks sellest punktist ei piisa (vastav volitus peab tulenema seadusest, mida sättes on ka tegelikult öeldud). Põhjendamist vajab, miks andmekogu pidamise põhimääruses, mis on seadusega võrreldes oluliselt "tehnilisema" iseloomuga õigusakt, ei ole võimalik üheselt fikseerida, milliste andmekogudega toimub andmevahetus. Sellisest "avatud" sättest ei ole kasu ei määruse otsestele rakendajatele ega andmesubjektidele, kelle jaoks muutub veelgi keerulisemaks selle väljaselgitamine, millistest allikatest tema kohta käivaid andmeid kogutakse.

4.4 Põhimääruse § 16

Juhul, kui tekib kahtlus saadud andmete õigsuses või terviklikkuses, ei ole üldse ette nähtud suhtlust andmesubjektiga. Eriti andmete õigsuses kahtlemise korral tuleks kindlasti kaasata ka andmesubjekt. Andmete terviklikkuses kahtlemise korral võib tõepoolest olla tegemist tehnilise veaga, mis on vaja lahendada vaid koostöös andmeedastajaga, ent sisuliste kahtluste korral andmete parandamine isikust mööda minnas võib kahjustada andmesubjekti huve.

5 RIIKLIKE PERETOETUSTE SEADUS (RPTS) JA VANEMAHÜVITISE SEADUS (VHS)

5.1 Nõutavad dokumendid

Peretoetuste puhul on RPTS 2. ja 3. peatükis sätestatud toetuste saamiseks vaja esitada avaldus ja isikut tõendav dokument (§ 16 lg 1), vanemahüvitise saamiseks on samasugune nõue esitatud VHS § 4 lg-s 2. Riiklike peretoetuste ja vanemahüvitise taotlemiseks vajalikud vormid ja dokumendinõuded on RPTS § 16 lg 2 ja vanemahüvitise seaduse § 4 lg 3 alusel sotsiaalministri poolt määrusega¹⁷ kehtestatud. Vastavad volitusnormid ise ei täpsusta, milliseid dokumente või andmeid täitevvõim on õigustatud nõudma, seega tuleb iga nõutava dokumendi või isikuandmete põhjendatust hinnata asjaomaste seaduste muude sätete alusel.

Sotsiaalministri määruses toodud nn lisadokumentide¹⁸ loetelud (määruse §-d 2 ja 3) on antud üheselt mõistetavalt ning nõutud dokumentide põhjendatus on seaduses toodud toetuste/hüvitiste saamise õigustega seostatav (näiteks vajadus esitada vanemahüvitise taotlemisel tööandja tõend lapsehoolduspuhkusel viibimise kohta, üksikvanema toetuse taotlemisel üksikvanemaks olemist tõendav dokument jne). Seega võib öelda, et seadusandja tahe ühe või teise dokumendi nõudmiseks on tuvastatav ning põhiõiguste riive piirid seaduse tasandil antud, kuna haldusorganil on kohustus veenduda, et toetuse või teenuse osutamise eeldused on täidetud.

Samas oleks õigusselguse seisukohast parem lahendus see, kui hetkel määruses toodud dokumentide loetelu oleks võimalik esitada seaduse tasandil.¹⁹ See aitaks vältida arusaamatusi selles osas, milliste dokumentide nõudmiseks on seadusandja täitevvõimu volitanud. Kindlasti ei ole vormide ja lisadokumentide loetelu kehtestamise volitus sotsiaalministriile põhimõtteliselt välistatud (ka kavandatavas SÜS hüvitise taotlemise regulatsioonis on selline võimalus ette nähtud, vt SÜS eelnõu § 39, „Hüvitise taotlemine”²⁰), ent seda võimalust on sobiv kasutada juhul, kui seadusandja mingil

¹⁷ Sotsiaalministri 21.01.2004 määrus nr 5, „Riiklike peretoetuste ja vanemahüvitise taotlemise avalduse vorm ja vajalike lisadokumentide loetelu”. RTL 2004, 13, 185.

¹⁸ Õiguslikus mõttes puudub vajadus eristada põhi- ja lisadokumente. Isikul on kohustus mõlemat tüüpi dokumendid esitada taotlusega koos, näiteks vanemahüvitise taotlemisel on lapsehoolduspuhkusel viibival isikul vaja esitada nii isikut tõendav dokument ja avaldus (põhidokumentid) kui tööandja tõend lapsehoolduspuhkusel viibimise kohta (lisadokument). Seega ei ole taotleja jaoks seesugusel dokumentide liigitamisel vahet. Ilmselt on VHS-s ja RPTS-s vastav eristus tehtud normitehnilistel kaalutlustel (lisadokumentidena on määruses toodud vaid konkreetsete toetuste saamiseks vajalikud dokumendid, avaldus ja isikut tõendav dokument kui põhidokumentid on aga kõikide toetuste puhul igal juhul nõutavad). Mingi dokumendi määratlemine lisadokumentidena võib aga tekitada eksliku mulje, et neid nõutakse vaid erandjuhul, mingis hilisemas menetlusetapis vms.

¹⁹ Heaks näiteks seaduse tasandil vajalike dokumentide ja andmete nõudmise regulatsiooni kohta on elatisabi seaduse § 5 lg-d 2 ja 3.

²⁰ SÜS § 39 lg 2: „Taotlusele kantavate andmete ja sellele lisatavate dokumentide loetelu eriosa seaduse täpsustamiseks võib kehtestada sotsiaalminister määrusega. *Haldusorgan kujundab ja teeb tasuta avalikult kättesaadavaks taotlusvormid.*” - SÜS eelnõu seisuga 29.09.2010.

põhjusel ise kogutava teabe hulka täpselt määratleda ei saa ja täitevvõimule on seetõttu vaja jätta paindlik võimalus täpsustada regulatsiooni üksikasju.

Praeguse lahenduse puhul tuleb iga dokumendi põhjendatust hinnata seadus(t)e mitmeid sätteid koos tõlgendades ning seejuures on paljudel juhtudel teatud dokumendi esitamise kohustus vaid kaudselt tuvastatav. Tulles tagasi vanemahüvitise ja lapsehoolduspuhkuse tõendi näite juurde, kus õiguslik konstruktsioon on mitmetasandiline:

- seaduse tasandil on sätestatud, et õigus vanemahüvitisele on peale lapse 70 päeva vanuseks saamist sellel vanemal, kes on lapsehoolduspuhkusel, vastava asjaolu tõendamise kohta seadus rohkem midagi ei sätesta;
- töölepinguseaduse § 62 sätestab lapsehoolduspuhkusele jäämise korra, lapsehoolduspuhkuse õiguse kasutamise näol on tegemist töötaja ja tööandja vahelise kokkuleppega;
- riik selle töötaja ja tööandja vahelise kokkuleppe kohta vahetult teavet ei saa;
- sotsiaalminister on oma määrusega selles olukorras ise paika pannud, et tööandjal on kohustus väljastada vastav tõend ning selle peab vanemahüvitise taotleja pensioniametile esitama.

Nõutavate dokumentide loetelu seaduses sätestamise kasuks räägib ka asjaolu, et need loetelud ei sisalda kiirelt muutuvaid tehnilisi nüansse või muid asjaolusid, mis tingiks vajaduse jätta täitevvõimule vabamad käed.

Nõutavate dokumentide loetelus võib olla vajalik teha korrekture sõltuvalt sellest, kas vastavaid asjaolusid on haldusorganil võimalik kindlaks teha omal algatusel (näiteks üksikvanema staatust rahvastikuregistri andmete põhjal, ajateenija lapse toetuse puhul ajateenija staatust kaitseväekohustuslaste registri andmete põhjal jne), s.t ilma isikult dokumendi nõudmiseta.

5.2 Toetuste ja hüvitiste määramiseks vajalike andmete töötlemine

Kui toetuste või hüvitiste saamiseks nõutavate dokumentide puhul on loetelu selge, ammendav ja dokumentide põhjendatus seadus(t)e alusel tuvastatav, siis haldusorgani poolt muude vajalike isikuandmete töötlemise õiguslik regulatsioon ei ole piisav.

Sotsiaalministri määruse § 4 lg 1 kohaselt lisab pensioniamet taotlusele „kõik vanemahüvitise või peretoetuste määramiseks vajalikud andmed” riiklikust pensionikindlustuse registrist. Seaduse tasandil ei ole haldusorgani poolt isiku nõusolekuta andmete töötlemist täpsemalt reguleeritud (vrd VHS § 8 lg 1: „Andmed hüvitise määramise, määramise aluste ja maksmise kohta kantakse riiklikusse pensionikindlustuse registrisse” – selline sõnastus rõhutab andmete säilitamist registris, ent ei selgita, kas registri muid andmeid on võimalik kasutada). Eriti problemaatiline on antud olukord seetõttu, et ka pensionikindlustuse registri pidamise õiguslikud alused on

nii registri pidamise eesmärkide, töödeldavate andmete koosseisu kui allikate osas käesoleval hetkel puudulikud, andes täitevvõimule ebamäärase õiguse andmekogusse koguda „andmed /.../ pensionile, toetusele või hüvitisele õigust andvate asjaolude kohta” (vt lähemalt ülal p. 4). Nii ei ole andmete kogumise volituse piirid selged ning isikul ei ole võimalik teada saada, milliseid tema kohta käivaid andmeid haldusorgan töötleb.

Olukord, kus isikuandmeid töödeldakse ilma isiku nõusolekuta ning isikul ei ole ka õigustloovate aktide põhjal võimalik saada selget ülevaadet, milliseid tema andmeid seadusega haldusorganile pandud ülesannete täitmiseks töödeldakse, ei taga isiku õiguste piisavat kaitset. Seetõttu on vajalik õigusaktide täiendamine. Sotsiaalministri määruse § 4 lg-le 1 tuleb lisada, millised pensionikindlustuse registri andmed haldusorgan taotlusele lisab/võib lisada. Sõltuvalt sellest, millised need andmed täpselt on ja kui selgelt on need seadusest tulenevate eesmärkidega seostatavad, võib lisaks tekkida vajadus täpsustada ka seadust (eelkõige VHS-i ja RPTS-i, ent kõne alla tuleb ka RPKS-i pensionikindlustuse registri pidamise õiguslike aluste osa).

5.3 Muud andmeallikad

Lisaks riikliku pensionikindlustuse registrile toimub ka muudest andmekogudest andmete pärimist. Lähtudes sotsiaalministri määruse § 4 lg-st 2, saadakse peretoetuste ja vanemahüvitise määramiseks andmeid veel neljast registrist – Eesti Hariduse Infosüsteemist (EHIS), rahvastikuregistrist, maksukohustuslaste registrist ja ravikindlustuse registrist. Õiguslikud alused on järgmised:

- RPTS § 31 alusel toimub andmevahetus EHIS-i ja RR-ga;
- VHS § 3 lg 1 viitab, et hüvitis arvutatakse pensionikindlustuse registrist saadavate sotsiaalmaksu andmete alusel, mis omakorda RPKS § 35 lg 1 p 3 alusel võetakse maksukohustuslaste registrist;
- VHS § 8 lg 3 alusel toimub andmevahetus ravikindlustuse andmekoguga.

Viited muudele andmeallikatele on seega seaduse tasandil olemas, ehkki mõnevõrra ebasüsteemiliselt esitatud ja seega raskesti jälgitavad.

Näiteks VHS § 3 lg 1, mis käsitleb vanemahüvitise arvutamise suurust, viitab pensionikindlustuse registrist saadavatele sotsiaalmaksu andmetele, samas on neid andmeid vaja ka VHS § 3 lg 7 rakendamiseks, ent seal viidet andmete allikale ei ole. On küll tõenäoline, et ka VHS § 3 lg 7 kontekstis on andmete allikas pensionikindlustuse register (ja selle allikas omakorda maksukohustuslaste register), ent õiguselguse ja seaduse kergema jälgitavuse huvides võiks see seadusest üheselt nähtuda.

Samas seaduses on ravikindlustuse andmekogust saadavate andmete regulatsioon veidi erinev – VHS § 8 lg 3 annab õiguse kasutada ravikindlustuse andmekogu andmeid töövõimetuslehe kohta (neid andmeid kasutatakse VHS § 3 lõigete 2¹ ja 2²; samuti lõigete 5¹ ja 8 rakendamiseks). Selline n.ö sulgude ette toomine näib õigustatud, arvestades, et töövõimetus puudutavate andmete kasutamise vajadusele viitab mitu erinevat sätet. Tuleks kaaluda, kas ka sotsiaalmaksu andmete pärimise õigus oleks võimalik sarnaselt

esitada. VHS § 8 lg 3 puhul tekib siiski ka üks küsimus – miks on ravikindlustuse andmekogust päritavate andmete loetelu jäetud lahtiseks („ja muud hüvitise määramiseks vajaminevad andmed”). Juhul, kui VHS-st tulenevalt on vaja ainult töövõimetuslehe andmeid, on loetelu lahtiseks jätmise põhjendamatu. Kui aga VHS-st tulenevalt on andmevajadusi rohkem, tuleks need samas sättes välja tuua – eeldatavasti ei ole neid nii palju, et see seaduse teksti põhjendamatult koormaks.

5.4 Isiku teavitamiskohustused

RPTS § 29 lg 1 kohaselt on toetuse saajal kohustus pensioniametit teavitada asjaoludest, mis mõjutavad toetuste suurust või õigust sellele. Seadus teavitamiskohustust kuidagi ei täpsusta ega piira, mistõttu lasub isikul kohustus teavitada kõikidest asjaoludest, mis toetust võivad mõjutada. Teavitamiskohustus on ka teistel asutustel (vt § 25 lg 3; § 29 lg 2). Seega on inimese teavitamiskohustus teatud juhtudel dubleeritud ja ebavajalik. Kuna esmajoonel tuleks soodustada riigiasutuste omavahelist suhtlust ning andmevahetust, on otstarbekas tekitada selge loetelu juhtudest, millest isik peab haldusorganit teavitama.²¹

Alljärgnevalt on sotsiaalseadustiku perede eriosa kontseptsiooni põhjal lähemalt käsitletud asjaolusid, millest haldusorganit tuleb teavitada, ning kohustatud isikud/asutused või andmete allikad. Juhul, kui haldusorganil on juurdepääs vajalikele andmetele või on teavitamiskohustus mõnel muul isikul või asutusel, ei ole isikule täiendava teavitamiskohustuse panemine vajalik (vt ka ettepanekud SÜS eelnõu § 30 (andmete ja tõendite kogumine²²) ja § 33 (muutunud asjaoludest teatamise kohustus²³) osas). Nagu alljärgnevast nähtub, on enamus vajalikust teabest haldusorganile muudest allikatest kättesaadav ning isiku enda teavitamiskohustust on seega võimalik oluliselt piirata. Võimalikult lühike ja selge loetelu asjaoludest, millest isik on kohustatud haldusorganit informeerima, tagab tõenäoliselt ka selle kohustuse parema täitmise hüvitise saajate poolt.²⁴

Riiklike peretoetuste määramisega seotud teavitamiskohustused

- *Lapse õpingute katkemine – vastavad andmed saab SKA EHIS-est.*

Vajadus tuleneb RPTS §-st 24, lg-d 2 ja 3 sätestavad otsesõnu ka vastavate andmete saamise Eesti Hariduse Infosüsteemist (EHIS), samas on õppimist

²¹ Katre Pall, sotsiaalseadustiku eriosa perede kontseptsioon.

²² SÜS § 30: „Haldusorgan ei või hüvitise taotlejalt nõuda ning hüvitise taotleja ei pea tõendama asjaolusid ega esitama andmeid, millele haldusorganil on seadusest tulenevalt juurdepääsuõigus, millest teda seaduse alusel teavitatakse või mille kogumine on haldusorganil lihtsam kui hüvitise taotlejal.” – SÜS eelnõu seisuga 29.09.2010.

²³ SÜS § 33: „Hüvitise taotlejal või saajal on kohustus teatada haldusorganile viivitamata [kuid mitte hiljem kui...päeva jooksul] hüvitisnõuet või selle ulatust mõjutada võivate asjaolude muutumisest.” – SÜS eelnõu seisuga 29.09.2010.

²⁴ Asjaolude muutumisest teavitamata jätmise probleemi on käsitletud ka õiguskantsler: õiguskantsleri kiri sotsiaalkindlustusametile peadirektorile, mai 2007. Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/files/299.pdf>.

võimalik tõendada ka taotlejal endal. Lisaks on § 31 lg-s 1¹ sätestatud vastavate andmete edastamine EHIS-st riiklikku pensionikindlustuse registrisse.

- *Lapse hoolekandeesutusse (ehk asenduskodu teenusele) paigutamine – teavitamiskohustus on nimetatud asutustel.*

Vajadus tuleneb §-st 25, lg-s 3 on sätestatud hoolekandeesutuste kohustus igakuiselt SKA-d informeerida püsivalt neile elama asunud lastest.

- *Lapse erivajadustega laste koolis õppimine – andmed on kohustus esitada erivajadustega laste koolidel.*

Vajadus tuleneb §-st 25, lg-s 3 on sätestatud erivajadustega õpilastega koolide kohustus igakuiselt SKA-d informeerida püsivalt neile elama asunud lastest.

Tekkis küsimus, kas vastavaid andmeid oleks võimalik saada näiteks EHIS-st. Väidetavalt on vajalikud andmed põhimõtteliselt küll EHIS-s olemas, ent erivajadustega laste koolide kohta eraldi päringu tegemine ei ole hetkel võimalik, kuna infosüsteem ei erista erivajadustega laste koole muudest õppeasutustest. Juhul, kui päringu võimaldamine seisab ainult tehnilise lahenduse taga, võiks siiski kaaluda võimalust andmed edaspidi EHIS-st pärida, eeldusel, et see vähendaks halduskoormust. Kui aga vastava võimaluse loomine nõuaks EHIS-i täiendavate andmete lisamist, mida selle andmekogu pidamise (s.t vastutavale töötlejal pandud) eesmärgid ei nõua, ei pruugi selline arendus kehtivate seadustega kooskõlas olla ning tuleks jääda hetkel kehtiva nõude juurde, mille kohaselt teavitamiskohustus on siiski koolidel.

- *Isaduse tuvastamine – andmeid hakatakse saama RR-st.*

RPTS § 29 lg 4 p 2 kohaselt lõpetatakse üksikvanema lapse toetuse maksmine isaduse tuvastamise kohtuotsusele järgnevalt kuust. RPTS isaduse tuvastamise kohta andmete saamise kohta otsesest normi ei sisalda, § 31 lg 1² sätestab üldiselt: RR-st kantakse RPKR-i peretoetuste taotleja ja lapse isikuandmed (täpsustuste puudumisel võib see hõlmata kogu RRS §-s 21 toodud andmeloendit) ning muud toetuste määramiseks vajalikud andmed²⁵. Isaduse tuvastamise kohtuotsust tuleks ilmselt käsitleda „muude andmetena”, kuna see hõlmab andmeid RR kande aluseks oleva alusdokumendi kohta (RRS § 26 tähenduses).

²⁵ Antud normis on mõiste „isikuandmed” kasutamine mõneti segadust tekitav. Kas RR-st RPKR-i kantavate isikuandmete all on mõeldud kõiki RRS §-s 21 loetletud andmeid või on isikuandmete all mõeldud kitsamat ringi eesmärkide saavutamiseks vajalikke, RR-st saadaolevaid isikuandmeid, ning termin „isikuandmed” on seega kasutuses IKS § 4 lg 1 tähenduses? Samas viidatakse RPTS § 31 lg-s 1², et RR-st kantakse RPKR-i ka muud toetuste määramiseks vajalikud andmed, mis seostatuna konkreetse isikuga on samuti igal juhul käsitletavat isikuandmetena IKS § 4 lg 1 tähenduses. Seega tuleb ühes lauses viidatud „andmeid” tõlgendada erinevate seaduste tähenduses erinevalt, mis omakorda võib tekitada vaidlusi.

Minu hinnangul võib RR-st isaduse tuvastamise kohtuotsuste andmete päringu ilma täiendava volitusnormita lugeda õiguspäraseks, kuna RPTS § 29 lg 4 p 2 viitab otsesõnu isaduse tuvastamise kohtuotsusele kui alusdokumendile, mille põhjal on haldusorganil kohustus lõpetada toetuse maksmine. Ilma täpsema normita võib küll vaielda, millisest allikast teave kohtuotsuse kohta peaks haldusorganile laekuma (isikult endalt, kohtutelt, RR-st), ent see ei ole andmesubjekti põhiõiguste riive seisukohast määrava tähendusega, kuna piisavalt selge kohustus taluda vastavate andmete töötlemist on isikul tulenevalt RPTS § 29 lg 4 p-st 2 igal juhul, samuti on seaduse § 31 lg-st 1² tulenevalt selge, et RR-ist andmete pärimine on lubatud. Andmete allika valiku põhjendamisel on abiks ka RRS § 3 lg 2 ning § 6 lg 4 (RR on riigi põhiregister, mille andmed on muudes andmekogudes sisalduvate andmete aluseks).

Isaduse tuvastamise andmeid võimaldab RPTS töödelda konkreetselt seadusega ettenähtud eesmärgil (s.t üksikvanema lapse toetusega seonduvalt). Nagu mistahes muude andmepäringute puhul, võib teoreetiliselt probleeme tekitada ka saadavate andmete täpne hulk/koosseis - see peab olema minimaalne, ent samas piisav haldusorgani otsuse tegemiseks. Näiteks juhul, kui isaduse tuvastamise täpsed asjaolud ei ole siin kontekstis olulised, tuleb piirduda isaduse tuvastamise kohtuotsuse faktiga.

- *Lapsendamine – tuleks sätestada KOV-i teavitamiskohustus, seoses lapsendamistoetuse taotlemisega on andmed ka SKA-s.*

Lapsendamisega seotud toetusi on mitu (sünnitoetus - § 10 lg 4; lapsendamistoetus - § 11; vt ka § 19 lg 3 p 3, mis võib lapsendamise fakti muuta asjassepuutuvaks ka muude peretoetuste puhul). RPTS § 21 lg 4 kohaselt määratakse lapsendamistoetus kuue kuu jooksul alates lapsendamise kohtuotsuse jõustumisest, täpsemaid viiteid lapsendamist puudutavate asjaolude tõendamisele ei ole (näiteks § 19 lg 3 p 3 kontekstis). Sotsiaalministri määruse § 2 lg 5 kohaselt on isikul lapsendamistoetuse saamiseks kohustus esitada lapsendamise otsus. Sünnitoetuse taotlemisel või muudel juhtudel lapsendamise andmete töötlemist määrus ei reguleeri.

Õigusliku regulatsiooni täpsustamine on seega vajalik, kuna on toetusi, mille puhul on lapsendamise fakti tõendamine lahtine. Juhul, kui vastavaid andmeid ei ole võimalik saada mujalt kui taotlejalt endalt, võib isikule vastava kohustuse panna (s.t laiendada juhtumeid, mil isikul on kohustus esitada lapsendamise otsus). Kui andmed lapsendamise kohta aga on võimalik saada näiteks KOV-delt või mõnest andmekogust, võib sätestada vastava õiguse/kohustuse andmeedastuseks.

- *Toitjakaotuspensioni määramine üksikvanema toetuse saajale – toitjakaotuspensioni määrab SKA, seega on haldusorganil vastavad andmed olemas, vaja on tekitada seos andmete vahel;*

RPTS § 29 lg 4 p-d 1 ja 3 kohaselt lõpetatakse üksikvanema toetuse maksmine seoses toitjakaotuspensioni määramisega, § 30 lg 2¹ kohaselt on vastasel korral õigus üksikvanema toetus tagasi nõuda. RPTS vajalike andmete töötlemist (esitamise kohustust) ei reguleeri, samuti ei reguleeri vajalikku andmevahetust RPKS. Lähtuda saab RPTS § 31 lg-st 1, mille kohaselt kantakse andmed peretoetuste kohta riikliku pensionikindlustuse registrisse, RPKS § 53 lg 1 p 5 kohaselt kantakse samasse registrisse ka andmed „isikule pensioni, toetuse või hüvitise määramise ja maksmise kohta” (vt ka ülal p. 4).

Nii üksikvanema toetuse kui toitjakaotuspensioni määrab pensioniamet, seega on haldusorganil (sõltumata asjaolust, kas andmete töötlejaks lugeda pensioniamet või SKA) mõlema hüvitise/pensioni kohta andmed olemas. Et erinevate menetluste andmeid võiks muude toetuste/hüvitiste määramisel kasutada, tuleb seadust täiendada. Seda võib teha RPTS §-s 29, ent see on võimalik siduda ka §-ga 23 („Peretoetusi ei määrata, kui peretoetuste saamiseks kehtestatud tingimused ei ole täidetud”). Teine alternatiiv näib sobivam juhul, kui toetuse määramist välistavaid tingimusi on lisaks käesolevale toitjakaotuspensioni näitele veelgi ja neid on võimalik erinevatest allikatest kontrollida. Kolmanda võimalusena saab vajaliku õigusliku seose erinevate menetluste vahel luua ka RPKS riikliku pensionikindlustuse registri pidamist reguleerivate normide täpsustamise teel (nagu öeldud, ei ole õigusaktide tasandil praegu määratud, milliste pensionide, hüvitiste ja toetuste maksmiseks riikliku pensionikindlustuse registrit kasutatakse).

- *Toetuse saaja või lapse kinnipidamiskohas viibimine – andmed saadakse kinnipidamisasutustelt igakuiselt.*

Kinnipidamisasutuses viibimine on asjassepuutuv mitme toetuse puhul. RPTS § 19 lg 3 p 5 kohaselt ei loeta toetuse taotleja pere hulka last, kes viibib kinnipidamisasutuses; § 25 lg 1 kohaselt ei maksta peretoetusi lapsele, kes viibib kinnipidamisasutuses. Seaduses tuleks sätestada kinnipidamisasutuste kohustus vastavad andmed edastada.

- *Lapsele eestkostja määramine – teavitamiskohustus on KOV-l, toetuse taotlemisega seoses on andmed SKA-l. Eestkoste määramine peaks tulevikus olema kättesaadav andmeregistrist STAR.*

Eestkoste andmed on vajalikud väga mitmete toetustega seoses, ent seadustest ei nähtu, kellel on kohustus vajalikud andmed esitada. Juhul, kui on tagatud kõigi seatavate eestkostete andmete laekumine STAR-i (STAR-i enda õiguslikust regulatsioonist see üheselt välja ei tule – vt ka ülal p. 3.1), võib kaaluda STAR-i andmetest lähtumise õiguse/kohustuse sätestamist. Kui aga STAR-is sisalduv teave eestkostete kohta ei pruugi katta RPKS-i vajadusi ning ka mujalt vastavate andmete pärimine ei ole võimalik, saab haldusorganile jätta õiguse nõuda isikult endalt eestkoste andmete esitamist. Üheks näiteks, kus registrist andmete

mittekättesaamise puhul on sätestatud haldusorgani õigus lähtuda täiendavatest dokumentidest, on TKindlS § 7 lg 4.

- *Elukoha vahetus väljapoole Eesti Vabariiki – isikul on kohustus teavitada rahvastikuregistris; kuna seda sageli ei tehta, on otstarbekas sätestada SKA teavitamiskohustus;*

Elukoha osas on RPTS § 17 lg 2 kohaselt määravaks rahvastikuregistri andmed, isiku täiendavalt esitatud andmetest võib lähtuda vaid juhul, kui rahvastikuregistris elukohaandmed puuduvad.

Elukoha- või kontaktandmete probleem on sotsiaalseadustiku reguleerimisalasse jäävate erinevate valdkondade puhul läbiv, mistõttu oleks mõistlik see küsimus üheselt lahendada. Eelkõige tuleb silmas pidada RRS plaanitavate muudatuste käekäiku, hetkel teadaolevalt keelatakse üheselt elukohaandmete dubleeriv kogumine muudesse riigi andmekogudesse peale RR-i.²⁶ Juhul, kui RRS-i regulatsiooni peetakse siiski ebapiisavaks, tuleks teise alternatiivina kaaluda elukohaandmete isikult pärimise õiguse reguleerimist SÜS-s. Kui ka see ei võimalda lahendada valdkondlikku vajadust elukohaandmeid pärida, võib kaaluda eriseadustesse vastavate normide jätmist.

- *Perehüvitiste maksmine samaaegselt teisest riigist – sellekohased andmed on vaid hüvitise saajal, seega on vaja sätestada isiku teavitamiskohustus.*

Vanemahüvitise määramisega seotud teavitamiskohustused:

- *Lapsehoolduspuhkusele jäämine ja lapsehoolduspuhkuse katkestamine või lõppemine vanemahüvitise maksmise perioodil – teavitamiskohustus isikul endal (kohustus on teoreetiliselt võimalik panna tööandjale).*

Lapsehoolduspuhkusel viibimise kohta on VHS § 2 lg-s 2 sätestatud, et peale lapse 70 päeva vanuseks saamist on õigus vanemahüvitisele sellel vanemal, kes on lapsehoolduspuhkusel. Kohustus esitada vastav tööandja tõend on sotsiaalministri määruse § 3 lg 1 kohaselt taotlejal endal. Kuna lapsehoolduspuhkusel viibimise kohta on andmed vaid tööandjal (vt töölepingu seaduse § 62 lg 2), ei ole haldusorganil võimalik muudest allikatest lapsehoolduspuhkusel viibimise kohta andmeid saada. Teavitamiskohustuse võib teoreetiliselt panna taotleja asemel tööandjale ja väidetavalt paljud tööandjad teavitavadki SKA-d lapsehoolduspuhkuse kasutamisest. Isiku informatsioonilise enesemääramise seisukohast on eelistatum isiku enda õigus ja kohustus lapsehoolduspuhkusele jäämisest riiki informeerida, ent põhiseadusega oleks kooskõlas ka lahendus, kus seadusest tulenevalt on haldusorganil isikult vanemahüvitise taotluse saamisel õigus nõuda vastavaid andmeid tööandjalt.

²⁶ Rahvastikuregistri seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav: http://eoi.igust.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=262400

- *Sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saamine vanemahüvitise maksmise ajal – vastavad anded saab SKA EMATA andmebaasist, kuid kuni 3-kuuse viitajaga. Selleks ajaks võib vanemahüvitise maksmine lõppenud olla, seetõttu on otstarbekas isiku teavitamiskohustus, sel juhul saab õiges suuruses hüvitise arvutada välja koheselt, mitte tegeleda enammakstud hüvitise tagasinõudega.*

Sotsiaalmaksuga maksustatava tulu andmed vanemahüvitise taotleja/saaja kohta on vajalikud hüvitise suuruse väljaarvutamiseks vastavalt VHS §-le 3 (eelkõige hüvitise määramisel taotleja ühe kalendrikuu keskmise tulu kindlakstegemiseks ning edaspidi vanemahüvitise vähendamiseks juhul, kui taotleja on vanemahüvitise saamisega samal ajal saanud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu). Ühe kalendrikuu keskmise tulu kindlakstegemisel tuginetakse riikliku pensionikindlustuse registri andmetele (VHS § 3 lg 1), mis vastavalt RPKS § 53 lg 1 p-le 3 saadakse maksukohustuslaste registrist. Kui vanemahüvitise saaja saab samal ajal sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, mis tingib hüvitise vähendamise, on vastavalt VHS §-le 5 hüvitise saaja kohustatud sellest ise pensioniametile teatama. Ehkki sotsiaalmaksuga maksustatava tulu andmed on haldusorganile kättesaadavad, on isikule dubleeriva teavitamiskohustuse panemine põhjendatud eelkõige sellega, et vajalikud andmed jõuavad riiklikku pensionikindlustuse registrisse väidetavalt kuni kolmekuulise viiteajaga, mis võib kaasa tuua enammakstud hüvitise tagasinõudmise vajaduse. Enammakstud hüvitise tagasinõudmine on isikule kahtlemata koormavam kui kohustus operatiivselt teavitada tulu saamisest. Siiski, juhul, kui andmevahetus oleks võimalik korraldada efektiivsemalt (vähemalt igakuiselt, et vanemahüvitise enamakse oleks välistatud), tuleks eelistada haldusorgani enda poolt läbiviidavat kontrolli.

- *Teisest Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigist või Šveitsi Konföderatsioonist perehüvitise maksmise korral tööle asumine või töösuhte lõpetamine Eestis – vastavad andmed on üksnes isikul ning tal peab olema ka teavitamiskohustus.*

6 TÖÖTUSKINDLUSTUSE SEADUS (TKindS)

6.1 Esitatavad dokumendid

Töötuskindlustuse hüvitise saamiseks tuleb esitada taotlus ja vajalikud lisadokumendid, mille nõuded määrab sotsiaalminister²⁷ (§ 10 lg 1). Volitusnorm iseenesest täpsemaid juhiseid ei sisalda, millised on andmete ja dokumentide nõudmise piirid.

Sotsiaalministri vastava määruse § 2 kohaselt on avaldusel nõutavate andmete hulk väike, sisaldades vaid isikut identifitseerivaid andmeid (nimi ja isikukood), kontaktandmeid²⁸ (aadress ja e-posti aadress) ja hüvitise väljamaksmiseks vajalikke andmeid (pangakonto number ja tulumaksult maksuvaba miinimumi arvestamise vajadus).

Hetkel kehtiv avaldusel nõutavate andmete loetelu võib seega TKindS-ga haldusorganile pandud ülesannete täitmiseks põhjendatuks lugeda. Sarnaselt RPTS-i puhul esile toodud kaalutlustega näib aga mõistlik vajalike andmete toomine seaduse tasandile, kui selle ülesande täitevvõimule delegeerimiseks mingeid muid põhjendusi ei ole.

Lisaks avaldusele on määruse § 3 kohaselt nõutavad järgmised dokumendid.

- Tööandja tõend(id)

Arvestades, et seaduses sätestatu on selles osas märksa detailsem (vt § 7 lg 4 ja § 42 lg 1 p 5), tekib küsimus, mis lisaväärtust sotsiaalministri määrus selles osas annab. Lisaks on määrus seadusega võrreldes rangem – seaduse kohaselt on tööandja tõend vajalik vaid juhul, kui viimase kolme kuu andmed ei ole töötuskindlustuse andmekogust kättesaadavad, määruse kohaselt tuleb tõend lisada igal juhul. Ka töötuskindlustuse andmekogu põhimääruse²⁹ § 8 lg 1 p 2 kohaselt on tõend vaja koos avaldusega igal juhul esitada.

- Avatud näitlik loetelu muudest dokumentidest („muid hüvitise määramiseks vajalikke dokumente, muuhulgas...”)

Loetelu on moodustatud põhimõttel, et nimetatud on asjaolud (kindlustuse tekkimisel arvesse võetavad perioodid), mida tuleb dokumendiga tõendada, mitte ei ole viidatud üheselt määratletud või teatud kindlate vormi- ja sisunõuetega dokumendile. Selline lähenemine on taotleja seisukohast kindlasti eelistatud ja keskendub sisule (teatud asjaolu tõendamise vajadus), mitte vormile (täpselt määratletud tõend). See ei välista muidugi olukordi, kus tõepoolest on nõutav konkreetselt määratletud vormis tõend.

Küsitav antud sätte juures on asjaolu, et nõutavate tõendite ehk tõendamist nõudvate asjaolude loetelu on jäetud lahtiseks, olles selles mõttes seadust mitte täpsustav vaid hoopis avardav. Konkreetseid dokumente, millega isikud saavad tõendada oma õigust hüvitisele, võib olla erinevaid, ent arvestades asjaolu, et töötuskindlustushüvitise saamise tingimused on seaduses ammendavalt sätestatud,

²⁷ Sotsiaalministri 08.04.2009 määrus nr 31, RTL 2009, 35, 459.

²⁸ Küsitakse ka aadressi, mille kohta vt RR andmete kasutamisega seotud küsimusi (p. 11.5.1).

²⁹ Vabariigi Valitsuse 17.12.2002 määrus nr 391, RT I 2002, 105, 624.

on võimalik läbi nimetatud tingimustele viitamise üheselt määratleda, milliseid asjaolusid tuleb isikul endal tõendada.

Eelnevat kokku võttes tuleb tõdeda, et TKindlS-i puhul ei näi avalduse vormi ja nõutavate dokumentide kehtestamine sotsiaalministri poolt hetkel kehtival kujul kuigi põhjendatud, arvestades, et määrus seadust märkimisväärselt ei täpsusta, kohati pigem üldistab.

6.2 Töödeldavad isikuandmed ja töötuskindlustuse andmekogu

Kindlustustaaž ja hüvitise suurus arvutatakse töötuskindlustuse andmekogu alusel (§ 7 lg 4 ja § 9 lg 1). Paragrahv 7 lg 4 puhul on viidatud, et vastavad andmed saadakse Maksu- ja Tolliametilt, vajadusel aga töödandja väljastatud tööendi baasil. Paragrahv 9 lg 1 andmete allikale ei viita. Kuna eeldatavasti on andmete allikad siiski samad (s.t ka hüvitise suuruse arvutamisel lähtutakse Maksu- ja Tolliameti andmetest), võiks selle eraldi sättena välja tuua.

Töötuskindlustuse andmekogu asutatakse TKindlS § 35 alusel. Kogutavate andmete põhikategooriad on loetletud § 35 lg-s 2: isikuandmed, kindlustustaaž ja andmed hüvitise määramise ja maksmise kohta. Seesugune andmekategooriate esiletoomine seaduses on põhiõiguste riive seisukohalt korrektne lähenemine, ent sarnaselt mitme teise andmekoguga on ebaõnnestunud § 35 lg 2 p 1, mis lubab andmekogusse koguda „isikuandmeid”. Kuna volitus koguda andmekogusse „isikuandmeid” jätab täielikult piiritlemata põhiõiguse riive ulatuse, tuleb antud kategooria kindlasti ümber sõnastada või täpsustada. Vaadeldes § 35 lg-d 2 koosmõjus Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötuskindlustuse andmekogu põhimäärusega, ei ole TKindlS § 35 lg 2 struktuuri põhimääruses järgitud, nii et otseselt ei saa ka hinnata, kuidas on täitevvõim sisustanud mõiste „isikuandmed”.

Andmekogu põhimääruses on eristatud andmekogusse n.ö rutiinselt kogutavaid andmeid (§ 6: andmed isiku töödandja kohta, andmed töötasu, palga jm relevantsete tasude kohta, andmed kindlustustaaži kohta; § 72: andmed töötuskindlustusmaksu kohta) ning andmeid, mis kantakse andmekogusse ainult töötuskindlustushüvitise taotlemisel (§ 7 ja § 71). Pidades silmas isikuandmete töötlemisel kehtivaid minimaalsuse ja eesmärgipärasuse nõudeid (vt IKS § 6 p-d 2 ja 3), on selline eristus vajalik.

Andmekogu pidamise põhimääruses viidatakse ka andmete arhiveerimise vajadusele, mis toimub arhiiviseaduse ja vastutava töötleja kehtestatud korra alusel (põhimääruse § 9 lg 4). Lisaks on põhimääruse § 11 lg-s 2 sätestatud, et andmete muutmise, parandamise või kustutamise korral tuleb vastav kanne arhiveerida. Arvestades, et isikuandmete töötlemise puhul on andmete säilitamise ajalised piirid olulised, on arhiveerimisele tähelepanu pööramine väga vajalik. Isikuandmete kaitse põhimõtted (IKS § 6: s.h eesmärgipärasus, minimaalsus, andmete kvaliteet) realiseeruvad m.h nõudes, et eesmärkide saavutamiseks mittevajalikud andmed tuleb viivitamata kustutada või

sulgeda, kui seadus ei näe ette teisiti (IKS § 24 p 1). Üldreeglina tuleb seega peale ülesande täitmist andmete töötlemine lõpetada. Riigi andmekogude puhul on andmete säilitamine erinevatel kaalutlustel vajalik kindlasti kauem, kui konkreetse ülesande täitmine (näiteks hüvitise väljamaksmine), ent ka selline säilitamine peab toimuma seaduste alusel. Arhiiviseadus ja arhiivieskiri kehtivad ka digitaalarhivaalide kohta, s.h andmekogude kohta, ning kui konkreetse andmekogu pidamise reeglites arhiveerimist eraldi käsitletud ei ole, tulebki lähtuda arhiiviseadusest tulenevatest üldistest nõuetest. Väga paljude andmekogude puhul ei nähtu andmekogu pidamise reeglitest arhiveerimise kohta midagi, ehkki vajadus selle järgi on kindlasti olemas.

6.3 Muud andmeallikad

Töötuskindlustuse andmekogu põhimääruse § 8 loetleb andmekogusse andmete esitajad: Maksu- ja Tolliamet, kindlustatu, tööandja ja pankrotihaldur. Kõik on andmete esitajana tuvastatavad ka TKindlS sätete põhjal.

Maksu- ja Tolliameti poolt esitatavate andmete koosseis on ammendavalt ära toodud TKindlS § 35 lg-s 5, põhimäärus on selles osas vähem regulatiivne. Samas, kuna andmete esitajad on põhimääruses ammendavalt loetletud, on põhimäärusel siiski informatiivne väärtus, andes ühtse ülevaate andmete allikatest, mis seaduse tasandil on raskemini jälgitav.

Muudest allikatest andmete saamise kontekstis võib esile tuua ka probleemi, mis puudutab töötsemist väljaspool Eestit (TKindlS § 12¹). Hüvitise maksmine peatatakse töötöingute ajaks teises Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Šveitsi Konföderatsioonis kuni kolmeks kuuks kindlustatu Eestist lahkumisel. Seadusest ei tulene, kuidas jõuab info selle kohta haldusorganile, arvestades, et § 14 kohaselt on isikul kohustus teatada vaid asjaoludest, mis lõpetavad (peatumist ei ole nimetatud) õiguse töötuskindlustushüvitisele. Juhul, kui töötsemisest väljaspool Eestit peaks Töötukassat siiski informeerima isik ise, tuleks seadust selles osas täpsustada.

7 TÖÖTURUTEENUSTE JA –TOETUSTE SEADUS (TTTS)

7.1 Esitatavad dokumendid

Töötuna või töötajana arvelevõtmise avaldusele kantavate andmete ja sellele lisatavate dokumentide loetelu kehtestamise volitus on TTTS § 6 lg 2 kohaselt sotsiaalministril, volitusnorm ise sotsiaalministri vastavale pädevusele mingeid piire ei sea.

Määruse³⁰ § 2 lg 1 näeb ette, et töötuna või töötajana arvelevõtmise avaldusel esitatakse isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood, aadress³¹, telefon ja e-posti aadress, lõige 2 lisab töötuna arvelevõtmise taotlemisel andmed asjaolude kohta, mis välistavad töötuna arvelevõtmise (seda on tehtud viiteliselt: „[TTTS] § 6 lg 5 punktides 2-11 loetletud asjaolude esinemise või puudumise kohta). Andmete koosseis vastab seega seadusest tulenevatele vajadustele.

Avaldusele lisatavate dokumentide osas on nõutav isikut tõendav dokument (§ 3 lg 1), mille kohta vt käesoleva analüüsi p 11.6.3. Lisaks on töötukassal õigus nõuda „töötuna arvelevõtmist taotlevalt isikult täiendavaid dokumente, mis tõendavad [TTTS] § 6 lõikes 5 nimetatud asjaolude esinemist või puudumist.”

Sarnaselt TKindlS-ga ei ole täitevvõim siin seaduse tekstile praktiliselt midagi täpsustavat lisanud, mistõttu näib mõistlikum määrusest loobuda ja tuua vastavad normid seaduse tasandile (täpsemat argumentatsiooni vt käesoleva analüüsi eelnevast punktist TKindlS kohta).

7.2 Töödeldavad isikuandmed ja töötuna ja töötajana arvel olevate isikute ning tööturuteenuste osutamise register (TTTR)

Paragrahvi 8 asutatakse TTTR, mille eesmärk on sätestatud väga üldiselt: „seadustega pandud ülesannete täitmiseks vajalike andmete tagamine Eesti Töötukassale ja Sotsiaalministeeriumile.” Arvestades ainult sotsiaalministeeriumile erinevate seadustega pandud ülesannete hulka, tuleb tõdeda, et selline määratlus on tohutult lai. Tähelepanuväärne on seejuures veel, et registri vastutav töötleja on Eesti Töötukassa, volitatud töötlejaid nimetatud ei ole – mis tegelikult välistab sotsiaalministeeriumi poolt TTTRi kasutamise. See omakorda on aga ilmses vastuolus registri eesmärgiga.

Registri eesmärki on põhimääruse §-s 2 täpsustatud, loetledes seadused, mille täitmiseks töötukassa ja sotsiaalministeerium registrit peetakse, mis on ülevaatlikkuse seisukohast kahtlemata hea. Samas viitab põhimääruse § 2 ka Euroopa Liidu õigusaktide (mis võivad tõepoolest olla otsekohalduvad), välislepingute ning riiklike programmide ja projektidega pandud ülesannetele. Esiteks on Vabariigi Valitsus registri eesmärki seeläbi seadusega

³⁰ Töötuna või töötajana arvelevõtmise avaldusele kantavate andmete ja sellele lisatavate dokumentide loetelu. Sotsiaalministri 17.04.2009 määrus nr 36, RTL 2009, 36, 483.

³¹ Aadressi küsimise kohta vt RR andmete kasutamise seotud küsimusi, p. 11.5.1.

võrreldes laiendanud. Teiseks ei saa põhiseadusega kooskõlas olevaks pidada ilma seadusest tuleneva õigusliku aluseta isikuandmete töötlemist, mis võiks toimuda riiklike programmide ja projektide raames (juhul, kui programmide ja projektide läbiviimine TTTRi kasutades on sätestatud seaduses, ei ole küll probleemi, aga sel juhul ongi tegemist seadusega pandud ülesande täitmisega ja viide programmile või projektile on põhiõiguste riive legitimeerimisel teisejärgulise tähtsusega). Seega tuleb registri pidamise eesmärgid täpsemalt sätestada seaduses, pidades m.h silmas seda, et isikuandmete töötlemisega kaasnev põhiõiguste riive vajab täpseid volitusi seaduse tasandil.

Registris töödeldavate andmete kategooriad on seaduse tasandil välja toodud (§ 8 lg 4). Loetelu on ammendav ja selgesõnaline, v.a punktis 1 viidatud „isikuandmed” (vt ka ülal p 2.1 ravikindlustuse andmekogus esineva analoogse probleemi kohta).

Hindamata detailselt TTTR-i põhimääruses toodud registrisse kantavate andmete põhjalikku loetelu, tuleb andmete töötlemise osas esile tuua veel järgmised asjaolud. TTTS § 8 lg-s 4 sätestatud andmekategooriaid tuleb tõlgendada seaduse ülejäänud sätetega koosmõjus – iga registri andmeväli peab olema seostatav mõne seaduses viidatud toetuse või teenuse tingimusega. Järgnevalt vaid mõned näited.

Esiteks saab iga andmevälja põhjendatust kaaluda lisaks TTTS § 8 lg-le 4 ka § 9 lg 4 alusel, mille kohaselt lähtutakse tööturuteenuseid osutades isiku erialast, töökogemusest, vajadustest, võimalustest ja õigusest vabalt tööd valida. Eelkõige aitab see tõlgendada TTTS § 8 lg 4 punktis 3 viidatud andmeid „mis on aluseks isikule tööturuteenuste osutamisel ja tööturutoetuste määramisel”. Seega on andmete kogumine vähemalt isiku eriala, töökogemuse ja näiteks töösoovi kohta vajalik.

Teiseks viitavad mitmed sätted vajadusele määrata isiku erinevaid staatuseid, mis tingib vastavate isikuandmete töötlemise:

- kodakondsuse, elamisloa jms andmed vastavalt §-le 3;
- andmed isiku puude kohta vastavalt § 9 lg-le 5;
- andmed § 10 lg-s 5 toodud riskirühmadesse kuulumise kohta jne.

Kolmandaks, oluline isikuandmeid sisaldav dokument on individuaalne töötsemiskava (§ 10). Seaduses on loetletud hulk andmeid ja andmekategooriaid, mis individuaalsesse töötsemiskavasse tuleb kanda, ent registrisse kantakse neist vaid töötsemiskava alustamise ja lõpetamise kuupäev ning töötsemiskava raames planeeritavad tegevused ning tulemused (põhimääruse § 7 lg 14).

7.3 Tööpoliitika infosüsteem (TÖIS)

7.3.1 *TÖIS kui statistiline andmekogu*

Tööpoliitika infosüsteem on teistest käsitletavatest andmekogudest erinev, kuna tema eesmärk on lihtsustatult öeldes ainult statistiline – seda kasutab sotsiaalministeerium

töövaldkonna analüüsimiseks (TTTS § 8¹ lg 1), lisaks on võimalik muudel huvilistel andmekogu andmeid kasutada teaduse ja sotsiaaluuringute tegemiseks (põhimääruse³² § 10 lg 5). Kõige olulisem küsimus selle andmekogu puhul on, kas tegemist on isikuandmete või anonüümsete andmete töötlemisega. Teisel juhul ei toimu informatsiooniliste põhiõiguste riivet, mis tingiks muude andmekogudega sarnased ranged nõuded vastavale regulatsioonile, ning isikuandmete kaitse nõudeid rakendada vaja ei ole.

7.3.2 Isikute tuvastatavuse õigusteoreetiline taust

Enne TÖIS-ile hinnangu andmist tuleb vaadelda isiku (kaudse) tuvastatavuse probleemi. IKS § 4 lg 1, mis defineerib isikuandmed, sätestab, et isikuandmed on andmed „tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta”. Millal isik on „tuvastatav”, on määratlemata.

IKS-i seletuskiri³³ viitab mõiste sisustamisel isikuandmete kaitse direktiivile 95/46/EÜ ning sedastab: „isiku tuvastatavuse hindamisel tuleb arvesse võtta kõiki vahendeid, mida andmete töötleva võib andmesubjekti tuvastamiseks tõenäoliselt kasutada. IKS regulatsiooni laienemiseks ei ole oluline, kas andmesubjekt on tuvastatav otse või kaudselt (üldiste tunnuste või omaduste põhjal või andmete kasutamise kontekstist tulenevalt).” Seega ei pea IKS-i rakendama anonüümsete andmete puhul, kus isik ei ole ei otse ega kaudselt tuvastatav.

Lähemalt on isiku tuvastatavuse teemat analüüsinud ülalviidatud andmekaitse direktiivi artikkel 29 alusel moodustatud andmekaitse töögrupp³⁴. Ka töögrupi hinnangul tuleb isiku tuvastatavuse puhul arvesse võtta kõiki tõenäoliselt kasutatavaid vahendeid, s.h andmete töötlemise ülesehitust, andmete töötleva võimalikku kasu, andmesubjektide kaalulolevaid huve ning ka organisatsiooniliste ja tehniliste vigade riski. Juhul, kui isikuandmete töötlemise eesmärkide saavutamiseks ei ole isiku tuvastamine oluline (TÖIS-i juhtum on just selline), on identifitseerimist välistavatel tehnilistel lahendustel väga oluline roll ning selleks, et välistada isikuandmete kaitse reeglite kohaldumine (s.t tagada andmete anonüümsus), peavad olema paigas nii asjakohased tehnilised kui ka organisatsioonilised/korralduslikud meetmed.³⁵ Organisatsiooniliste meetmete alla saab liigitada ka õiguslikud vahendid, alates seadustest lõpetades asutusesiseste korraldustega.

Töögrupp on eraldi käsitlenud pseudonümiseerimise ja andmete kodeerimise küsimust, mis on just uurimistöo ja statistika valdkonnas levinud praktika. Pseudonümiseerimise puhul on isik töötlemise hetkel küll „varjatud”, ent andmed on kas koodinimekirjade

³² Tööpoliitika infosüsteemi asutamine ja põhimäärus. Sotsiaalministri 12.12.2007 määrus nr 81, RTL 2007, 96, 1615.

³³ Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. 08.05.2006. Kättesaadav: eogus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=138377.

³⁴ Article 29 Data Protection Working Party Opinion 4/2007 on the concept of personal data, 01248/07/EN WP 136. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf.

Töögrupi veebileht: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/index_en.htm#.

³⁵ Samas.

vahendusel või kahesuunaliselt toimivate krüptograafiliste algorütmide abil isikuga taas kokkuviidavad. Sellest tuleb eristada juhtumeid, kus isiku tuvastamine muudetakse võimatuks (näiteks ühesuunaliselt toimiva krüptograafia abil) ning andmed on seega anonüümsed.³⁶

Töögrupi seisukoht on, et pseudonümiseeritud andmeid tuleb käsitleda andmetena „tuvastatava” isiku kohta – andmed on siiski konkreetse isikuga seostatud, ehkki isikustatud kujule tagasisaamine saab toimuda vaid teatud tingimustel. Statistika tegemise eesmärgil kodeeritud andmete osas on töögrupp selgitanud, et kui statistikat tegeval asutusel on olemas võti kodeeritud andmete tagasikodeerimiseks, tuleb seda lugeda „tõenäoliselt kasutatavaks vahendiks” isikute tuvastamisel, ning seega on tegemist isikuandmetega. Kui kodeeritud andmed antakse töötlejale üle ilma tagasikodeerimiseks vajaliku võtmeta, ei tähenda isegi see siiski automaatselt andmete anonüümsust, hinnata tuleb ka võtme kättesaadavuse riski, s.t kui tõenäolised on võimalik „häkkimine”, lubamatu võtmele juurdepääsu võimaldamine selle valdaja poolt jms.³⁷

Andmete määratlemine isikuandmetena sõltub alati konkreetsest olukorrast ja andmete töötlemise kontekstist, seega ei saa teoreetiliste argumentidega ammendavalt paika panna, millal tuleb isik lugeda tuvastatavaks. TÖIS-is sisalduvatele andmetele hinnangu andmisel saab aga ülaltoodud argumentidest lähtuda.

7.3.3 TÖIS-is töödeldavate andmete õiguslik regulatsioon

TTTS § 8¹ lg 5, mis peaks lahendama küsimuse, kas töödeldakse isikuandmed või anonüümseid andmeid, annab vastuolulist informatsiooni: „Andmekogu peetakse viisil, mis ei võimalda isiku otsest tuvastamist. Isikute otsest tuvastamist võimaldavatest andmetest kantakse andmekogusse üksnes isikukood, mis kodeeritakse enne täiendavat töötlemist, muutes isikukoodi unikaalseks asenduskoodiks. Asenduskoodi tagasikodeerimine on keelatud. Andmekogus on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes mahus, mis on vajalik andmekogu eesmärgi saavutamiseks.”

Ühest küljest on selgelt väljendatud, et andmekogus otseselt isiku tuvastamist võimaldavaid andmeid ei ole. Samas on siiski öeldud, et andmekogusse kantakse isikukood, ehkki see asendatakse unikaalse asenduskoodiga (mida tähendab ajaline määratlus „enne täiendavat töötlemist”, ei ole seaduse teksti põhjal arusaadav). Lisaks, mis veelgi olulisem: paragrahvi viimane lause lubab selgelt andmekogu eesmärgi saavutamiseks töödelda ka isikuandmeid (s.t IKS § 4 tähenduses konkreetse isikuga seostatavaid andmeid).

Ka TÖIS-i põhimäärus ei too selgust. Andmekogusse esitavad füüsiliste isikute kohta andmeid Eesti Töötukassa (põhimääruse § 6 lg-d 1 ja 3), SKA (põhimääruse § 6 lg 2) ning Tööinspektsioon (põhimääruse § 6 lg 4). Põhimääruse § 7 lg 3 kohaselt esitatakse isikut otseselt tuvastada võimaldavad andmed TÖIS-ile (!) kodeerimiseks, misjärel need

³⁶ Samas.

³⁷ Samas.

kodeeritakse „enne täiendavat töötlemist” TÖIS-is endas. Ka selle tulemusel saadav asenduskood edastatakse TÖIS-i.

Seesuguse regulatsiooni grammatiline tõlgendamine annab üheselt tulemuseks, et tegemist on pseudonümiseeritud andmetega (ehk isikuandmetega), kuna kogu protsess, s.h kodeerimine, toimub TÖIS-i siseselt ning tagasikodeerimise võti jääb samuti TÖIS-i.

TTTS § 8¹ lg 5 keelab andmete tagasikodeerimise, mis on kindlasti oluline argument väitmaks, et tegemist ei ole isikuandmetega. Detailsem regulatsioon seda keeldu aga ei toeta.

Esiteks, nagu öeldud, edastatakse TÖIS-i andmed isikustatud kujul. Peale asenduskoodi andmist isikuga seostamist võimaldavate andmete (isikukoodide) kustutamist, tagasikodeerimist mittevõimaldavate tehniliste lahenduste kasutamist vms nõutud ei ole.

Teiseks viitavad jätkuvalt isikustatavate andmete töötlemisele (lisaks TTTS § 8¹ lg-le 5) veel mõned sätted. Näiteks põhimääruse § 8 koostoimes §-ga 9 jätab mulje, et kord juba andmebaasi esitatud andmeid on võimalik vea tuvastamisel parandada, mis viitab vajadusele viia asenduskoodi „taga” olev isik uuesti kokku andmeesitaja andmetega, mis omakorda võib tähendada tagasikodeerimist. Lisaks viitab põhimääruse § 10 lg 1, et andmekogu andmete väljastamine toimub IKS-ga kooskõlas, ning § 10 lg 7, et väljastatud andmete kasutamisel tuleb tagada andmekaitse nõuete täitmine. Juhul, kui andmed TÖIS-is oleks anonüümsed, ei tuleks IKS-i kohaldada. Võimalus, et andmekogust väljastatakse isikustatud andmeid kolmandatele isikutele, eirab täiesti selgelt andmekogu anonüümsuse eeldust ning selgesõnalist tagasikodeerimise keeldu.

Oluline on veel välja tuua, et õigusaktides ei ole ühtki viidet sellele, et kodeerimine võiks toimuda vastutavast töötlejast sõltumatu kolmanda isiku poolt, kellel on keelatud tagasikodeerimist võimaldavaid andmeid vastutavale töötlejale üle anda. Juhul, kui seesugust lahendust tegelikult kasutatakse, peaks vastav keeld tulenema seadusest, et kodeeriija oleks vastutava töötleja mõjust (sotsiaalministeeriumiga sõlmitud lepingu tingimustest, sotsiaalministri poolt kehtestatavatest määrustest jms) vähemalt formaalselt vaba.

7.3.4 Kokkuvõte

Kõik eeltoodu võttis arvesse ainult õiguslikke põhiargumente. Näiteks andmete kodeerimiseks sõlmitud lepingu tingimused võivad lõpliku hinnangu andmisel olla samuti relevantseid, ent hetkel jäid need vaatluse alt välja. Samuti ei ütle õiguslik seisukohavõtt midagi tegeliku tagasikodeerimise võimaluse kohta. Seda, kas ja millistel tingimustel on infotehnoloogiliselt võimalik andmeid tagasi kodeerida, saab hinnata IT-asjatundja, kes on detailselt kursis süsteemi arhitektuuri ja andmete töötlemise üksikasjadega.

Kokkuvõtlikult tuleb tõdeda, et TÖIS-i õiguslikud alused on äärmiselt vastuolulised ning vajavad kindlasti täpsustamist. Juhul, kui andmebaas sisaldab vaid anonüümseid andmeid, s.t. TÖIS ise ei sisalda ühelgi juhul isikukoodi ega muid isikut tuvastamist võimaldavad idenfitikaatoreid, samuti puudub tal juurdepääs tagasikodeerimist võimaldavatele andmetele, ei ole nõudmised andmebaasi pidamisele põhiseaduse seisukohast nii ranged kui isikuandmete töötlemise puhul tavaliselt ning vajalik on ainult regulatsiooni üheseltmõistetavaks muutmine.

Juhul aga, kui andmed on vastutava töötleja käsutuses pseudonümiseerituna ning tegelikult on tagasikodeerimine võimalik ning vajalik, on andmekogu pidamise õiguslikud alused vaja põhjalikumalt läbi analüüsida just sellest seisukohast, kas üksikikute õiguste kaitse on piisavalt tagatud ja kas seadusandja tahe seadusereservatsiooniga põhiõiguse (eraelu puutumatus) riiveks on piisava detailsusega paika pandud.

7.4 Muud andmeallikad

Töötuna või töötajana ei võeta arvele tervel real juhtudel, mis eeldavad muudest allikatest andmete saamist või kontrollimist (§ 6 lg-d 5 ja 6). Näiteks tuleb kontrollida, kas isik ei õpi, ei tööta, ei ole ajateenustuses jne. Samade aluste ilmnemisel lõpetab töötukassa isiku arveloleku (§ 7 lg 1 p 3 ja lg 2 p 3). Lisaks esineb väga palju erinevaid teenuste või toetuse saamise eeldusi, mille kontrollimiseks peab haldusorgan vastavad andmed usaldusväärsest allikast saama (näiteks isiku ühe kuu keskmine sotsiaalmaksuga maksustatava tulu § 12 lg 3 p 4 puhul; vanglas, vahi all või arestimajas viibimine § 26 lg 4 p 5 puhul jne).

Seadusest ei tulene, kuidas selliseid isikuandmeid töödeldakse, kolmandatelt isikutelt andmete pärimise õigus on reguleerimata.

Isiku teavitamiskohustus on TTTS § 5 lg-s 1 sätestatud üldsõnaliselt ilma konkreetseid asjaolusid esile toomata – teavitada tuleb asjaoludest, mis lõpetavad töötuna arveloleku või õiguse saada tööturuteenuseid ja -toetusi. Paragrahv 5 lg 2 sätestab lisaks ühe spetsiifilise teavitamiskohustuse (§ 13 lg-s 11 nimetatud isik peab teavitama tööturukoolitusel osalemise katkestamisest), kuna see ei mahu lõikes 1 toodud teavitamiskohustuse alla.

TTTR pidamise põhimäärusest³⁸ ning juba viidatud sotsiaalministri määrusest isikult nõutavate dokumentide kohta nähtub, et kontaktandmeid esitama ning töötuna või töötajana arvele võtmist välistavaid asjaolusid peab olema valmis tõendama taotleja ise. Samas on näiteks põhimääruse §-s 6 loetletud veel mitmed andmed, mida põhimääruse § 10 lg 1 p 1 kohaselt esitab töötaja või töötaja ise, ent mida avalduses esitatavate isikuandmete loetelus nimetatud ei ole (eriala, hariduse andmed, keelteoskus jne). Pigem tuleb tõdeda, et sotsiaalministri määrus isikult nõutavate dokumentide ja avaldusele

³⁸ Töötuna ja töötajana arvel olevate isikute ning tööturuteenuste osutamise registri pidamise põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 27.01.2006 määrus nr 27, RT I 2006, 6, 39.

kantavate andmete kohta katab vaid väikese osa isikult tegelikult küsitavast teabest. Lisaks tuleb arvesse võtta põhimääruse § 10 lg-d 2, mille kohaselt esitatakse andmed paber kandjal või digitaalselt. Seega peab isik osa andmeid esitama sotsiaalministri määruse kohaselt avalduse ja originaaldokumentidena ning lisaks osa andmeid põhimääruse kohaselt paber kandjal või digitaalselt. Seesugune regulatsiooni killustatus kahjustab õigusselgust ning sotsiaalministri määrus dokumentide kohta mõjub eraldivõetuna osaliselt lausa eksitavalt.

Teisest küljest on põhimääruse kohaselt mitmed teavitamiskohustused või andmete saamise allikad dubleeritud. Näiteks peab põhimääruse § 6 lg 1 p-des 1-21 loetletud andmed esitama töötaja või töötaja ise (põhimääruse § 10 lg 1 p 1), ent osaliselt toimub samade andmete osas andmevahetus RR-ga (põhimääruse § 11 lg 2) ja riikliku pagulaste registriga (põhimääruse § 11 lg 3). Dubleerivaid andmete esitamise kohustusi on põhimääruses veel mitmeid. Nagu eespool öeldud, tuleks dubleerivaid teavitamiskohustusi vältida. Juhul, kui haldusorganil on juurdepääs vajalikele andmetele või on teavitamiskohustus mõnel muul isikul või asutusel, ei ole isikule täiendava teavitamiskohustuse panemine vajalik (vt ka ettepanekud SÜS eelnõu § 30 (andmete ja tõendite kogumine³⁹) ja 33 (muutunud asjaoludest teatamise kohustus⁴⁰) osas).

Kolmandaid isikuid või asutusi (resp. andmekogusid), kellelt isikuandmeid saadakse, on põhimääruse §-de 10 ja 11 kohaselt terve hulk, ehkki seadus neile andmeallikana valdavalt ei viita. Ka andmevahetus teiste andmekogudega (RR, riiklik pagulaste register, maksukohustuslaste register, äriregister, riikliku pensionikindlustuse register, karistusregister, töötuskindlustuse andmekogu) ei tulene otseselt seadustest. On väga hea, et põhimääruses on andmeväljade kaupa viidatud, millistelt andmeandjatelt need saadakse, ent küsitav on, kas seadusandja volitus on selleks kõigeiks piisav.

Arvestades riigi üha keerukamaks muutuvaid infosüsteeme ja üha massilisemaks muutuvat andmevahetust, kusjuures isiku nõusolekut andmete töötlemiseks ei küsita, muutub andmevahetuse õiguslik regulatsioon iseäranis oluliseks. Vastasel korral ei ole isikul võimalik õigusaktide pinnalt enam aru saada, kes, millistel eesmärkidel ja milliseid tema kohta käivaid andmeid töötleb.

On võimalik, et iga üksiku andme(kategooria) kohta ei ole andmete allikat vaja seaduses nimetada – juhul, kui see koormaks ebamõistlikult seaduse teksti, ent samas on seaduse tasandil täpselt määratletud muud olulised tingimused: milliseid isikuandmeid on teatud ülesande täitmiseks vaja, seaduse tasandil on võimalik üheselt aru saada, millises andmekogus vajalik info olemas on ning selle andmekogu andmete kasutamise õigus on andmete saajale seadusega antud.

Arvestades TTTR-i väga ulatuslikku (ja kohati väga tundlike andmetega) andmemahtu, suurt hulka andmete esitajaid ning ka põhimääruses sisalduvaid dubleerivaid andmete esitamise kohustusi, tuleb siiski tõdeda, et seadusandja peab isiku nõusolekuta kolmandatelt isikutelt saadavate andmete osas andma täidesaatvale võimule täpsemad

³⁹ Viide 22.

⁴⁰ Viide 23.

volitused andmekogu töö korraldamiseks. Juhul, kui seaduses andmeandjate loetlemine koos kõigi neilt päritavate andmetega oleks ebamõistlikult mahukas või kohmakas lahendus, võib kaaluda üldistuste tegemist päritavate andmete osas, eeldades, et saadavate andmete maht on tuletatav seaduse muudest sätetest.

8 ELATISABI SEADUS (ElatisAS)

ElatisAS on käsitletavatest seadustest ainus, kus nii toetuse saamiseks esitatava taotluse üksikasjad kui nõutavad muud dokumendid on loetletud seaduse tasandil (§ 5 lg-d 2 ja 3). Taotluse vormi kehtestamise volitus on siiski antud sotsiaalministrile (§ 5 lg 5).

Seega ei teki elatisabi määramise menetluse puhul tavapärast küsimust formaalsest põhiseaduspärasusest ehk täitevvõimu volitustest teatud andmeid või dokumente nõuda. ElatisAS § 5 lg-des 2 ja 3 antud vastavad loetelud ei sisalda ka midagi, mis tekitaks kahtlusi kooskõlast põhiseadusega materiaalses mõttes.

Sotsiaalministri määrus, millega kehtestatakse elatisabi taotlemise vorm⁴¹, on seaduses sätestatuga kooskõlas.

Elatisabi taotlemise puhul saab siiski osutada kahele asjaolule, mis vajavad kodifitseerimise käigus läbimõtlemit.

Esiteks võib tekkida küsimus, kas taotlejalt täiendavate kontaktandmete küsimine on põhjendatud.

Kui isiku operatiivne kättesaamine on vajalik ja seni, kuni piirduakse meiliaadressi, telefoninumbri jms-ga (hetkel sotsiaalministri määrusega kinnitatud elatisabi taotlemise vormil ongi lisaks küsitud meiliaadressi ja telefoninumbrit), võib kontaktandmete küsimist pidada põhjendatuks.

Ka rahvastikuregistris on isiku sideandmed (s.h telefoninumber ja e-post) olemas ja seega on isikult vastavate andmete küsimine põhimõtteliselt võimalik asendada RR-st andmete pärimisega. Arvestada tuleb siiski, et sideandmete esitamine RR-i koos elukohateatega on vabatahtlik (RRS § 40 lg 4) ja ehkki sideandmeid saab RR teatud tingimustel ka teistest registritest (vt § 47¹ lg-d 1 ja 3), ei pruugi RR seega aktuaalseid sideandmeid sisaldada. Sel juhul on sideandmete küsimine isikult menetluse käigus põhjendatud.

Kogu elukoha- ja kontaktandmete kasutamise temaatika sõltub riigi üldistest infopoliitilistest otsusest, sotsiaalvaldkond ei ole siin ilmselt erandlikus seisus. RRS-i muudatuste eelnõud tuleb jälgida ja sõltuvalt sellest, mis kujul see lõpuks vastu võetakse, saab edasi otsustada, kas eraldi elukoha- ja kontaktandmete kogumine on põhjendatud või mitte. Igal juhul võiks see olla ühtselt lahendatud kõigi sotsiaalseadustiku skooopi jäävate seaduste puhul, isiku kontaktandmete vajadus ei ole elatisabi-spetsiifiline.

Teiseks võib tekkida küsimus elatisvõlgniku andmete küsimise õigustatusest. Kuna nõudeõigus võlgniku vastu läheb riigile üle, siis on ka võlgniku andmete küsimine p-s 3 toodud mahus põhjendatud.

⁴¹ Elatisabi taotlemise avalduse vorm. Sotsiaalministri 14.12.2007 määrus nr 86, [RTL 2007, 98, 1647](#).

9 PUUETEGA INIMESTE SOTSIAALTOETUSTE SEADUS (PISTS)

9.1 Isiklik rehabilitatsiooniplaan

Isiklik rehabilitatsiooniplaan on eraldi käsitlemist vääriv suurt hulka tundlikke isikuandmeid sisaldav dokument, mida reguleerivad PISTS ja SHS.

Rehabilitatsiooniteenuse osutamise üksikasjad ja rehabilitatsiooniplaani koostamise vajadus tulenevad SHS-st, SHS § 11¹ p 1 kohaselt on rehabilitatsiooniteenus isiku iseseisva toimetuleku jms soodustamiseks osutatav teenus, mille raames koostatakse isikule PISTS § 2¹ lg-s 1 reguleeritud rehabilitatsiooniplaan. See on rehabilitatsiooniteenuse osutaja poolt isiku enda või isiku ja tema seadusliku esindaja osalemisel koostatud kirjalik dokument, milles antakse hinnang isiku tegevusvõimele, kõrvalabi, juhendamise või järelevalve vajadusele ning tuuakse ära isiku iseseisvaks toimetulekuks ja sotsiaalseks integreerumiseks vajalikud tegevused.

Rehabilitatsiooniplaani vormi ja nõuded selle täitmisele kehtestab sotsiaalminister^{42,43}. Seadustes ei ole rehabilitatsiooniplaani kantavaid isikuandmeid ega nende kategooriaid täpsustatud. Siinkohal ei ole seadusandja tahte tõlgendamisel abiks ka osutatavate teenuste ja nende saamise eelduste õiguslik regulatsioon, sest ka see kehtestatakse täidesaatva võimu poolt – konkreetsed rehabilitatsiooniteenused kehtestab Vabariigi Valitsus (SHS § 11² lg 2).

Rehabilitatsiooniplaani täitmisel osalevad kehtestatud vormist nähtuvalt mitmed eksperdid (sotsiaaltöötaja, arstid, psühholoog, terapeudid jt), kes esitavad isiku kohta erinevaid andmeid ja hinnanguid (näiteks arst peab esitama andmed „kliendi üldseisundi” kohta, õde kliendi suhete kohta lähedastega), hulgaliselt sisaldab esitatav teave delikaatseid isikuandmeid.

Rehabilitatsiooniplaani koostab PISTS § 2¹ kohaselt rehabilitatsiooniteenuse osutaja, millises vormis toimub isiku osalemine, on täpsustamata nii seaduses kui sotsiaalministri kehtestatud rehabilitatsiooniplaani täitmise nõuetes. Nii jääb kohati ebaselgeks, millistest allikatest võidakse rehabilitatsiooniplaani täitmisel isikuandmeid saada – osaliselt küsitakse neid ilmselt isikult endalt, osaliselt saadakse eelmises lõigus viidatud ekspertidelt. PISTS § 2¹ lg-st 2 võib järeldada, et rehabilitatsiooniplaani koostamine eeldab puude raskusastme tuvastamise taotlemist, mille käigus isik ise ka hulga enda andmeid esitab, ent kas rehabilitatsiooniplaani koostamisel ka neist dokumentidest lähtutakse, ei nähtu otseselt õigusaktidest.

⁴² Püsiva töövõimetuse ekspertiisiks ning puude raskusastme ja lisakulude tuvastamiseks vajalike dokumentide loetelu ja vormid, rehabilitatsiooniplaani vorm. Sotsiaalministri 23.09.2008 määrus nr 58, RTL 2008, 81, 1123.

⁴³ Puude raskusastme ja lisakulude tuvastamise tingimused, kord ja tähtajad, hüvitatavate lisakulude arvutamise tingimused ja kord ning nõuded rehabilitatsiooniplaani vormi täitmisele. Sotsiaalministri 23.09.2008 määrus nr 61, RTL 2008, 81, 1126.

Andmete töötlemise õiguslik alus on nii ulatusliku ja tundliku dokumendi puhul nagu rehabilitatsiooniplaan iseäranis oluline. Rehabilitatsiooniplaanil annab isik oma nõusoleku isikuandmete (s.h delikaatsete isikuandmete) töötlemiseks ja edastamiseks kolmandatele isikutele, kui see on vajalik puude raskusastme määramiseks, rehabilitatsioonivajaduse väljaselgitamiseks ja rehabilitatsiooni läbiviimiseks (vt selle kohta ka p. 11.4). Jättes siinkohal kõrvale küsimuse, kas vormil olev nõusolek vastab IKS §-s 12 sätestatud nõuetele, tuleb rõhutada veelgi olulisemat andmete töötlemise aspekti - tegemist ei ole tüüpilise isiku nõusolekul isikuandmete töötlemise juhtumiga, vaid pigem siiski haldusorgani poolt avaliku ülesande täitmisega seaduse alusel (vt IKS § 10 lg 2). Nii näiteks on rehabilitatsiooniplaani täitmise korra § 4 lg 2 tavapärane näide seadusest tuleneva ülesande täitmiseks andmete nõudmisest, kus isiku võimalused oma vaba tahte alusel ise määrata, milliste andmete töötlemisega ta nõustub, on ilmselgelt piiratud: „[k]ui rehabilitatsiooniplaanis sisalduvad andmed on puude raskusastme tuvastamiseks ebapiisavad, tagastab Sotsiaalkindlustusamet selle 15 päeva jooksul, arvates rehabilitatsiooniplaani saamise päevast, ning teatab rehabilitatsiooniteenuse osutajale, millised andmed tuleb täiendavalt lisada”.

Andmete töötlemise õigusliku aluse küsimus seondub otseselt ka kolmandate isikute andmetega, mis rehabilitatsiooniplaani puhul vajalikud on. Näiteks peab sotsiaaltöötaja analüüsima isiku sotsiaalvõrgustikku ja inimestevahelisi suhteid, mis hõlmab otseselt ka perekonnaliikmete, sugulaste, sõprade, tööandja ja muu ümbruskonna hulka arvatud isikute andmete töötlemist. Selliseks kolmandate isikute andmete töötlemiseks ei saa rehabilitatsiooniplaani „subjekt” nõusolekut anda, järelikult on selleks vaja kas kõigi asjassepuutuvate isikute eraldi nõusolekuid või õiguslikku volitust vajalikke andmeid töödelda ilma isiku nõusolekuta.

Eelnevat kokku võttes on kaheldav, kas rehabilitatsiooniplaani koostamise käigus isikuandmete töötlemise õiguslikud alused on piisavalt täpselt seadustes ja seaduste alusel reguleeritud. On selge, et rehabilitatsiooniteenuste iseloomust tulenevalt ei ole võimalik seaduse tasandil andmete töötlemise detaile paika panna, isegi sotsiaalministri määruse tasandil tuleb asjassepuutuvate andmete täpne hulk paratamatult jätta rehabilitatsiooniplaani koostaja, sotsiaaltöötaja jt ekspertide määrata. Küll aga tuleks regulatsioone siiski täpsustada selles osas, millistest allikatest andmeid saadakse, kellel on andmetele juurdepääsuõigus, ning näidata vähemalt mingil üldistustasemel ära, millised asjaolud on vajalik rehabilitatsiooniteenuste osutamiseks tuvastada (s.h isiku sotsiaalvõrgustikku kuuluvate isikute andmete töötlemise õigus).

9.2 Töödeldavad isikuandmed

9.2.1 *Kehtestatud vormide ja lisadokumentidega nõutav teave*

PISTS § 2² lg 1 sätestab puude raskusastme tuvastamise pädevuse (SKA) ning viitab õigusele/kohustusele kaasata ekspertarste. Vajalike dokumentide loetelu ja vormid on

samas sisalduva volituse alusel kehtestanud sotsiaalminister⁴⁴. PISTS § 2² lg 2 annab seejuures juhised, millised asjaolud on puude tuvastamisel vaja arvesse võtta ning on seega olulised isikult andmete nõudmise õiguse piiride määramisel. Siinkohal ei hinnata isiku esitatava taotluse iga andmevälja kooskõla seadusega, ent on näha, et vormide kujundamisel on PISTS § 2² lg-st 2 ka lähtutud.

Lisaks antakse PISTS § 16 lg-s 3 sotsiaalministrile volitus kehtestada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste taotlemiseks vajalike täiendavate dokumentide loetelu ja dokumentide vormid⁴⁵. Sotsiaalministeeriumi kehtestatud dokumentide loetelu vaadeldes tekib mitmete dokumentide puhul küsimus, kas isikult nende nõudmine on õigustatud või oleks vajalik teave võimalik kätte saada riigi teistest andmekogudest (näiteks sünnitunnistus, õppimist tõendavad dokumendid jms). Hetkel ei sisalda PISTS ühtki viidet muudest andmeallikatest andmete saamise õigustele, millest järeldub, et puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramisel andmevahetust teiste registritega ei toimu ning seetõttu on isikult vastavate tõendite nõudmine ka vajalik. Ent juhul, kui andmeid on võimalik saada isikult vähemkoormaval viisil, võiks kaaluda vastavate muudatuste sisseviimist.

Toetuste taotlemiseks vajalike dokumentide kohta käiv määrus sisaldab lisaks konkreetsetele dokumendiloeteludele ka üldist volitust nõuda muid dokumente: „[s]otsiaalkindlustusametil on õigus nõuda vajaduse korral muid dokumente, mis tõendavad sotsiaaltoetuste taotleja õigust toetusele” (määruse § 9). Selline avatud volitus ei ole vajalik, sest ei lisa olemasolevale regulatsioonile midagi.

Dokumentide nõudmisel on kaks võimalust, mida on sotsiaalministri kehtestatud erinevates dokumendinõuete määrustes kasutatud:

- a) sätestada nõue konkreetse dokumendi esitamiseks (näiteks perekonnaseisuaktid, tööraamat vms, mis on reglementeeritud, kindla sisu ja vormiga dokumendid);
- b) sätestada dokumentide esitamise kohustus vabamalt, nimetades asjaolu, mida isik on kohustatud kuidagi tõendama (näiteks muu töötamist tõendav dokument, kuludokument). Siin võib olla asjakohane kehtestada teatud vorminõudeid (näiteks, et tõendid tuleb esitada originaaldokumentidena, kinnitatud koopiate/väljavõttena, digiallkirjastatuna vms).

Variant a) puhul täiendavate või „muude” dokumentide juurdenõudmine haldusorgani poolt ei ole vajalik, kuna seaduses või seaduse alusel on üheselt paika pandud, millega asjaolu tõendatuks saab pidada ning selle asjaolu kohta lisateabe nõudmine ei ole üldjuhul millegagi põhjendatav. Näiteks, kui on nõutud sünnitunnistust ja see ka esitatakse, siis ei ole haldusorganil vajadust isiku sünniandmete kohta täiendavaid tõendeid nõuda. Eriolukordadeks võivad olla juhtumid, kus kahtlustatakse võltsimist, dokument on nõuetele mittevastav (s.t viga on tehtud dokumendi väljastaja või täitja poolt), nõutavas formaadis dokumenti ei ole isikul võimalik üldse saada (näiteks kui

⁴⁴ Püsiva töövõimetuse ekspertiisiks ning puude raskusastme ja lisakulude tuvastamiseks vajalike dokumentide loetelu ja vormid, rehabilitatsiooniplaani vorm. Sotsiaalministri 23.09.2008 määrus nr 58, RTL 2008, 81, 1123.

⁴⁵ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste taotlemiseks vajalike täiendavate dokumentide loetelu ja dokumentide vormid. Sotsiaalministri 16.01.2002 määrus nr 16, RTL 2002, 18, 236.

asjaolu on tõendatav vaid n.ö ebastandardsete välisriikide dokumentidega) või muud ebatavalised juhtumid. Aga neid eriolukordi ei lahenda praegu tegelikult ükski dokumentide nõudmise regulatsioon.

Variant b) puhul, kui haldusorgan mingil põhjusel vabas vormis esitatud tõendit ei aktsepteeri, siis tekib vajadus nõuda isikult lisadokumente. Näiteks võib lisadokument olla vajalik sellepärast, et isiku toodud dokument jätab mingi tõendamist vajava nüansi lahtiseks ja selle kohta on vaja nõuda eraldi dokumenti. Sel juhul aga ei ole tegemist eraldiseisva õigusega nõuda „muid tõendeid” vaid isik on lihtsalt puudulikult tõendanud asjaolu, mida ta seaduse alusel on kohustatud tõendama ning täiendavate dokumentide nõudmise õigus tuleneb ikkagi konkreetse asjaolu tõendamist nõudvast sättest, mitte põhimääruse § 9 laadis antud üldisest volitusest.

Juhul, kui haldusorgan otsustab kaalutusõiguse alusel, et esitatud dokument ei sobi muul põhjusel, näiteks puuduliku tõendusväärtuse tõttu, peab ta seda põhjendama, s.t. väitma, et esitatud dokument ei tõenda nõutavat asjaolu. Neid olukordi tuleks lahendada lähtudes HMS §-st 5 (vormivabadus ja eesmärgipärasus, eriti HMS § 5 lg 1), *de lege ferenda* koos SÜS §-ga 50, „Ajutised meetmed kahtluse korral hüvitisnõude olemasolus või suuruses”⁴⁶ ja §-ga 32, „Andmete ja tõendite esitamise kohustus”⁴⁷. See jätab haldusorganile piisavalt tõlgendamisruumi otsustamiseks, kas nõutav asjaolu on tõendatud või mitte. Samas on täidetud ka nõue, et isikult võib nõuda ainult dokumente, mis on vajalikud "õigusaktist tulenevalt", sest õigusakt ongi jätnud lahtiseks, millise konkreetse dokumendi isik HO-le esitama peab.

9.2.2 Andmete registreerimine

PISTS § 15 kohaselt kantakse andmed puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kohta riiklikku pensionikindlustuse registrisse Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras. Seesugune volitus rõhutab andmete liikumise ühesuunalisust. Kui puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise menetluses kasutatakse nimetatud registrit ka seal sisalduvate muude andmete osas, tuleks § 15 ümber sõnastada.

9.3 Muud andmeallikad

⁴⁶ SÜS § 50 lg 1 p 1: „Kui haldusorganil esineb põhjendatud kahtlus hüvitisnõude olemasolus või selle suuruses, võib haldusorgan:

1) talle menetluse käigus esitatud andmete, dokumentide ja muude tõendite õigsust kontrollida, kasutades selleks talle seadusega antud teabele juurdepääsuõigusi.”

SÜS § 50 lg 2: „Haldusorgan teavitab taotlejat või hüvitise saajat viivitamatult põhjendatud kahtluse tekkimisest ning võetud meetmetest ja kuulab ära tema arvamuse või annab tähtaja kaasaaitamiskohustuse täitmiseks.” – SÜS eelnõu seisuga 29.09.2010.

⁴⁷ SÜS § 32 lg 1: „Taotleja või hüvitise saaja peab haldusorganile esitama kõik talle teadaolevad tõesed ja täielikud andmed, dokumendid ja muud tõendid, mis on õigusaktidest tulenevalt vajalikud tema hüvitisnõudega seotud õiguste ja kohustuste väljaselgitamiseks ning mida haldusorganil ei ole vastavalt paragrahvile 30 [Andmete ja tõendite kogumine] võimalik endal hankida.– SÜS eelnõu seisuga 29.09.2010.

Nagu öeldud, ei sisalda PISTS ühtki viidet muudest andmeallikatest andmete saamise õigustele. Samas tekib lisaks eespool tehtud ettepanekule andmevahetuseks teiste registritega küsimus, millistest allikatest on haldusorganil võimalik kontrollida toetuste maksmist takistavaid asjaolusid (lisaks isiku kohustusele neist asjaoludest teatada – PISTS § 20 lg 7). Näiteks peatatakse toetuse maksmine süüdimõistetud toetuse saaja vanglas või arestimajas vangistuse kandmise ajaks (PISTS § 20 lg 2¹), millisel juhul on kaheldav isikupoolne efektiivne teavitamiskohustuse täitmine.

10 OHVRIABI SEADUS (OAS)

10.1 Ohvriabi vabatahtliku andmete töötlemine

Teatud isikuandmete avalikustamise kohustus tekib OAS § 6 lg 3 koostoimes lõigetega 2 ja 4 alusel ohvriabi vabatahtlikul, kes peab vabatahtlikuks saamiseks kinnitama enda vastavust seatud tingimustele (s.h karistatuse, tervisliku seisundi, töökogemuse kohta). Ohvriabi vabatahtlikuks saamise taotluses § 6 lg-s 2 loetletud eelduste kohta andmeid esitama ei pea, samuti ei nähtu seadusest, et neid andmeid muudest allikatest pärida võiks. Sellest järeldub, et ohvriabi vabatahtlikuks saamise eeldusi, s.h karistusandmeid, ei kontrollita. Kui kontrollimise vajadus on siiski olemas, vajab see seaduses reguleerimist.

10.2 Muud töödeldavad isikuandmed

Sotsiaalminister on OAS § 6² lg 4 ning § 19 lg 4 alusel kehtestanud abi taotlemiseks nõutavate dokumentide loendi ja taotluse vormid.

Psühholoogilise abi kulu hüvitamise taotluse vormi ja lisadokumentidega⁴⁸ nõutav teave on põhimõtteliselt seostatav OAS § 6² lg-s 2 jt sätetes reguleeritud abi andmise tingimustega. Võib aga tekkida küsimus, milliste andmete põhjal hindab ohvriabiteenust osutav ametnik psühholoogilise abi vajadust (vt määrusega kehtestatud vormi). OAS § 6² lg 2 kohaselt hinnatakse hüvitise otsuse tegemisel isiku toimetuleku langust ja abi eeldatavat tõhusust, seega seadusega antud volituse mõttes probleemi ei ole, ent taotluse vormi ja lisadokumentide loetelu silmas pidades näib, et sellega seotud teavet ei koguta.

Ka muude hüvitiste taotlemiseks isikult nõutav teave⁴⁹ on valdavalt OAS-s sätestatud hüvitiste tingimustega otseselt seostatav.

10.3 Muud andmeallikad

Kui isikult endalt nõutav teave on kooskõlas seadusest nähtuvate abi osutamise tingimustega ning on seega seadusandja poolt määratud piirides, on problemaatiline muudest allikatest andmete pärimine ja/või kontrollimine.

Hüvitise taotlemise vormi ja dokumentide loetelu määruse § 3 lg 1 sätestab, et pensioniamet lisab taotlusele omalt poolt mitmeid riikliku pensionikindlustuse registri andmeid. OAS-st seesugune isiku nõusolekuta muudest allikatest andmete pärimise õigust aga ei tulene. OAS § 25 lg 1 kohaselt kantakse pensionikindlustuse registrisse küll

⁴⁸ Psühholoogilise abi kulude hüvitamise kord ja hüvitise taotluse vorm ning nõutavate dokumentide loetelu. Sotsiaalministri 26.01.2007 määrus nr 10, RTL 2007, 11, 176.

⁴⁹ Kuriteoohvritele makstava riikliku hüvitise taotlemise vorm ja vajalike dokumentide loetelu. Sotsiaalministri 29.01.2004 määrus nr 10, RTL 2004, 16, 247.

andmed ohvrile hüvitiste määramise ja maksmise kohta, ent samast registrist muude andmete kasutamise õigust see säte ei anna ning vajab seega ümbersõnastamist. Nagu varemgi korduvalt öeldud, on muudest andmekogudest jt allikatest andmete pärimine isikult endalt tõendite nõudmise asemel põhjendatud, ent vastavad õigused peavad tulenema seadusest.

OAS § 19 lg-s 6 sätestatud üldsõnaline volitus „Sotsiaalkindlustusametil on õigus hüvitise taotleja esitatud andmeid kontrollida,” ei ole mujalt andmete pärimiseks piisav, kuna jätab täiesti lahtiseks, millistest andmekogudest või millistelt kolmandatelt isikutelt teavet võib nõuda – see ei nähtu OAS-i puhul ka seaduse muudest sätetest. Pealegi piirab antud volitus kontrollimise õiguse vaid isiku enda poolt esitatud andmetega ning muude andmete töötlemine ilma isiku nõusolekuga selle alusel lubatav ei ole.

Kuna kõik vajalikud andmed on riikliku pensionikindlustuse registris olemas, piisab probleemi lahendamiseks OAS § 25 lg 1 vastavast täpsustamisest nii, et lisaks sellele registrile andmeandjaks olemisele oleks selgelt arusaadav ka registris sisalduvate muude andmete kasutamise õigus.

Juhul, kui andmeid saadakse ka muudest registritest, peab ka see tulenema seadusest.

11 ÜLDISED ANDMEKAITSE JA ANDMEKOGUDE REGULEERIMISE TEEMAD

Alljärgnevalt on käsitletud konkreetsete seaduste või andmekogudega mitteseotud küsimusi, mis on tõstatatud sotsiaalseadustikuga tegelejate poolt või mis käesoleva analüüsi põhjal üldistamist vajavad. Suures osas põhinevad need analüüsi eelnevatel punktidel ning osaliselt kordavad juba öeldut, siin eraldi väljatoomise eesmärk on eelkõige hõlbustada laiemat tähendust omavate argumentidega tutvumist.

11.1 Valdkonnaüleste andmekogude pidamise volitusnormid

Mitmete andmekogude puhul on andmekogu kasutajad, esitatavad andmed ja väljastatavad andmed reguleeritud mitmetes seadustes, näiteks riikliku pensionikindlustuse registri puhul on asjassepuutuvaid sätteid lisaks RPKS-le veel mitmetes seadustes. See toob kaasa andmekogu pidamise normistiku suure killustatuse, mis omakorda raskendab andmete töötlemise üksikasjadest arusaamist eelkõige andmesubjektide jaoks, aga ilmselt ka seaduste rakendajate jaoks. Eriti terav ongi probleem üksikisiku õiguste kaitse seisukohast, kuna riigi infosüsteemides enda andmete liikumisest arusaamine on õigusaktide pinnalt neil juhtudel äärmiselt keeruline. Seetõttu on õigusselguse ja normide süstemaatika huvides vaja seda killustatust vähendada.

Analüüsitud seadused sisaldavad andmekogude pidamise seisukohast asjassepuutuvaid norme märksa suuremal hulgal kui ainult konkreetse andmekogu asutamiseks volitav norm. Valdava osa andmekogude puhul tuleb näiteks andmekogu põhimäärusega paika pandud andmekoosseisu hindamiseks vaadelda iga seaduses reguleeritud teenuse või toetuse eeldusi ning vastutava või volitatud töötleja muid kohustusi, kuna andmekogusse kantavad andmekategooriad on andmekogu pidamist reguleerivates normides kas üldse täpsustamata või põhiõiguse riive ulatuse hindamiseks liiga üldsõnalised.

Formaalselt võttes on mitme seadusega reguleeritud andmekogude puhul isikuandmete töötlemiseks antav õiguslik alus olemas, eeldades, et ka erinevates seadustes sisalduvad normid on piisavalt täpselt (mis ei ole alati nii, ent on eraldi teema). Seega on küsimus asjassepuutuvate normide koondamises ning andmete töötlemisest parema ülevaate saamises. Lahendada saab seda küsimust kahel moel.

Esiteks on võimalik vastav ülevaade koondada andmekogu pidamise põhimäärusesse. Põhimääruses sätestatakse AvTS § 43⁵ lg 1 kohaselt andmekogu pidamise kord, sealhulgas andmekogu vastutav töötleja (haldaja), andmekogusse kogutavate andmete koosseis, andmeandjad ja vajaduse korral muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused. Andmekogu pidamise korda ei saa pidada nõuetele vastavaks, kui sellest ei nähtu üheselt isegi see, milliste seaduste alusel ja milliste ülesannete täitmiseks andmekogu peetakse (vt nt ülal esitatud kriitika riikliku pensionikindlustuse registri kohta). Rõhutada tuleb, et andmekogu põhimäärus, mis kinnitatakse täidesaatva võimu õigusaktiga, peab seadusest tulenevat korda täpsustama, mitte üldistama, vastasel

korral ei ole reguleerimisõiguse delegeerimine seadusandjalt täidesaatvale võimule põhjendatud.

Põhimääruses erinevatest seadustest tulenevate eesmärkide koondamisele ei ole ka nomitehnilisi või otstarbekusest tulenevaid takistusi, kuna sotsiaalseadustiku puhul on enamasti kõik asjaomased andmekogu pidajad ja andmete töötajad sotsiaalministeeriumi haldusalas (v.a nt STARi puhul kohalikud omavalitsused) ning koondatavaid eesmärke ei ole nii palju, et neid ei oleks võimalik ülevaatlikult põhimääruses esitada.

Teine võimalus on mitmes seaduses reguleeritavate andmekogude asutamise ja pidamisega seotud volitusnormid koondada sotsiaalseadustiku üldosasse. Kui vaadelda seda riikliku pensionikindlustuse registri näitel, siis hetkel on registri pidamise põhinnormid RPKS-s, ent kohustus andmed toetuste/hüvitiste määramise, määramise aluste ja maksmise kohta ning teatud õigused registri andmete kasutamiseks on ka näiteks VHS-s ja RPTS-s. Parema ülevaatlikkuse saamiseks oleks põhimõtteliselt vaja registri pidamise eesmärkides ja kogutavate andmete kategooriates täpsustada, et registrit peetakse RPKS-st, VHS-st, RPTS-st (jne, loetledes kõik seadused, mis vastavaid norme sisaldavad) tulenevate ülesannete täitmiseks ning töödeldavate andmete kategooriates tuleks esile tuua kõik asjassepuutuvad toetused ja teenused, mille osutamiseks andmeid töödeldakse. Isikuandmete töötlemise õiguslike aluste seisukohast ei ole sellise koondatud normistiku asukoht oluline (s.t see võib asuda ükskõik millises asjassepuutuvas seaduses), ent plaanitavat sotsiaalseadustiku struktuuri silmas pidades on ilmselt mõistlik see reguleerida üldosa seaduses. Vastasel korral ei lahene regulatsiooni killustatuse probleem, kui ühe toetuse või teenusega seotud normid paigutuvad erinevatesse valdkonnaseadustesse.

Kindlasti jääb hulk andmete töötlemisega seotud norme siiski ka valdkondlikesse seadustesse, eelkõige ülalviidatud põhjusel, et konkreetset andmekoosseisu tuleb tõlgendada teenuse osutamist reguleerivate normidega kooskõlas. SÜS-i lülitatavate andmekogu pidamist puudutavatesse normidesse saab koondada andmekogu asutamise ja põhimääruse kehtestamise volitusnormi, vastutava töötaja määramise, registri eesmärgid, töödeldavate andmete kategooriad jm ühisosa.

Lisaks volitusnormide ja nende asukoha teemale on andmekogude vahelise andmevahetuse reguleerimisel mõistlik ühtlaselt lahendada küsimus, kas reguleerida andmete saamise õigust andmete saaja või väljastaja seisukohast. Andmekogude regulatsioonide süsteemsuse mõttes näib otstarbekam, et volitus n.ö kellegi teise andmekogu kasutamiseks tuleb andmete saaja tegevust reguleerivast seadusest. Kohmakam ja õigusakte koormavam lahendus oleks püüda konkreetse andmekogu regulatsiooni koondada kõiki mõeldavaid juhtumeid, kus andmekogu pidaja on kohustatud kellelegi andmeid väljastama (vt ülal RaKS puhul toodud kohtutele ja kohtutäituritele andmete väljastamise näide).

11.2 Tööeldavate andmete koosseis: põhimääruse tekst ja tegelikud andmeväljad andmekogus

Tõstatatud küsimus on, kas andmekogu pidamise põhimäärus peab täpselt vastama andmebaasis sisalduvatele andmeväljadele.

Näide: RPKS § 53 lubab RPKR-i koguda pensioni määramise ja maksmise alusandmeid, RPKR-i põhimäärus nimetab „andmed soodustingimustel pensionile õigust andvate asjaolude kohta”. Soodustingimustel pensionile on õigus RPKS § 10 lg 1 alusel mitmetel erinevatel isikute kategooriatel (näiteks kolme last kasvatanud vanemal ja hüpofüsaarse kääbuskasvuga isikul) ning seetõttu on ilmne, et andmed ja/või dokumendid, mis pensioni taotlemiseks tuleb esitada, sõltuvad toetuse saamise eeldusest. Teatud määral mõjutab esitatavate andmete loetelu RPKS § 27 lg 3 alusel kehtestatud pensioniõigusliku staaži tõendamise kord (VV 10.01.2002 määrus nr 6), ent registrisse kantavate andmete täpset loetelu õigusaktide pinnalt välja selgitada siiski ei saa.

Teistlaadi näide: STAR ja RPKR on sadu andmevälju sisaldavad väga suured infosüsteemid, kus ka põhimääruses on kogutavad andmed määratletud andmekategooriatena, mitte detailsete andmeloeteludena.

Erinevused andmete töötlemise aluseks oleva seaduse teksti, andmekogu põhimääruse ning realselt andmebaasis sisalduvate andmeväljade vahel ei ole probleem, kui seadusest tulenevaid suuniseid andmete kogumiseks tõlgendatakse kitsalt ning lõppastmes on iga küsitava andme kohta võimalik seadusele viidates põhjendada, miks ilma selleta seaduses sätestatud ülesannet täita ei saa.

Arusaadavalt ei ole põhiõiguste piiranguid ammendava detailsusega võimalik seadusega ette näha, ka Riigikohus on korduvalt leidnud, et normide tehniline detailiseerimine on paindliku haldustegevuse võimaldamiseks vajalik.⁵⁰ Nagu käesolevas analüüsis aga korduvalt rõhutatud, peab eraelu puutumatus riive osas seadusandja siiski paika panema täidesaatvale võimule antud volituse piirid, *praeter legem* määrused ei ole lubatud.

Kogutavate andmete täielik kajastamine õigusaktides ei ole sageli võimalik mitmel põhjusel. Esiteks on vaja arvestada vajadusega kogutavate andmete koosseisu aja jooksul detailides muuta. Eriti suuremate andmebaaside puhul võiks see kaasa tuua ebamõistlikult sagedase seaduste ja/või põhimääruste muutmise. Teiseks, andmebaaside täpsed andmekoosseisud hõlmavad mitmesugust tehnilise iseloomuga informatsiooni, mis ei ole õiguslikus mõttes relevantsed, näiteks kõikvõimalikud väljad tehnilise abiinfoga, nn metaandmed jms. Nende esiletoomine õigusaktides ei ole üksikisiku õiguste kaitse seisukohalt vajalik. Kolmandaks esineb andmekategooriaid, mille töötlemine eeldab andmete töötleja teatavat diskretsiooniotsust. Näiteks isiku sotsiaalse staatusega seotud erinevad aspektid, mille kõiki asjaolusid ei ole võimalik ette näha, ent mis võivad seadusega pandud ülesande täitmisel siiski asjakohaseks osutada. Seesuguste

⁵⁰ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2001, lk 55.

andmekategooriate puhul tuleb paratamatult nii seaduse kui põhimääruse tasandil jääda teatud üldistusastmele.

Eelnev ei tähenda aga, et töödeldavate andmete koosseisu ei tuleks võimalikult täpselt õigusaktidega paika panna. Kui ka põhimääruses on viidatud näiteks „töövõimetusega seotud andmetele” seda täpsustamata, ei saa regulatsiooni piisavaks pidada, kuna sellise määratluse piirid on täiesti ebaselged ning ei andmete töötleva ega andmesubjekt saa sellest juhitud hinnata, milliseid andmeid on vaja.

Ühe võimalusena detailsete andmeloeteludega põhimääruse teksti mitte koormata võib soovitada näiteks STAR-i puhul kasutatud lahendust⁵¹, kus detailne andmete loetelu on kehtestatud põhimääruse lisana.

11.3 Andmete säilitamise tähtajad ja arhiveerimine

Andmete säilitamise tähtajad ja arhiveerimise kord on sotsiaalseadustikuga hõlmatud andmekogude puhul erinevalt reguleeritud. Väga paljude andmekogude puhul ei nähtu andmekogu pidamise reeglites arhiveerimise kohta midagi, ühel juhul viitab andmekogu põhimäärus vastutava töötleva poolt kehtestatud eraldi arhiveerimise korrale (töötuskindlustuse andmekogu põhimääruses § 9 lg 4).

Arvestades, et isikuandmete töötlemise puhul on andmete säilitamise ajalised piirid olulised, on arhiveerimisele tähelepanu pööramine väga vajalik. Isikuandmete kaitse põhimõtted (IKS § 6: s.h eesmärgipärasus, minimaalsus, andmete kvaliteet) realiseeruvad m.h nõudes, et eesmärkide saavutamiseks mittevajalikud andmed tuleb viivitamata kustutada või sulgeda, kui seadus ei näe ette teisiti (IKS § 24 p 1). Üldreeglina tuleb seega peale ülesande täitmist andmete töötlemine lõpetada. Riigi andmekogude puhul on andmete säilitamine erinevatel kaalutlustel vajalik kindlasti kauem, kui konkreetse ülesande täitmine (näiteks hüvitise väljamaksmine), seega tuleb kehtivaid arhiveerimise nõudeid silmas pidada ja vajadusel arhiveerimise korda ka andmekogu põhimääruses täpsustada.

Arhiiviseaduse § 31 lg-s 1 sätestatud üldreegli kohaselt peavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning juriidilised isikud tagama oma tegevuse käigus loodud või saadud dokumentide säilimise seadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega sätestatud tähtaja jooksul või käesolevas seaduses ettenähtud korras arhiivi üleandmiseni. Arhiiviseadus ja arhiivieeskiri kehtivad ka digitaalarhivaalide, s.h andmekogude kohta, ning kui konkreetse andmekogu pidamise reeglites arhiveerimist eraldi käsitletud ei ole, tulebki lähtuda arhiiviseadusest tulenevatest üldistest nõuetest.

Andmekogu põhimääruse tasandil on mõistlik arhiveerimist reguleerida, kui seaduste ja/või arhiivieeskirja suhtes on vaja teha täpsustusi. Lisaks annab põhimääruses arhiveerimise täpsustamine andmete elutsüklist parema ülevaate. Näiteks STAR-i puhul on andmekogu pidamise põhimääruse volitusnormis mainitud, et Vabariigi Valitsus peab

⁵¹ Ehkki ka STAR-i pidamise põhimääruse lisana kehtestatud andmeloetelu ei ole ammendav.

kehtestama ka andmete säilitamise tähtaja (vastavalt põhimääruse §-le 13 on see 110 aastat).

Üks nüanss, mida põhimääruse tasandil on vajalik reguleerida, on kannete arhiveerimine andmete muutmise, parandamise või kustutamise korral, pidades seejuures silmas IKS § 25 lg 2 p 3 nõudeid (vt nt ravikindlustuse andmekogu põhimääruse p. 14.3 või töötuskindlustuse andmekogu põhimääruse § 11).

11.4 Nõusolek isikuandmete töötlemise õigusliku alusena

Põhimõttelist laadi küsimus, mis sotsiaalvaldkonnas isikuandmete töötlemisel on tõstatatud, on, kas isikuandmete töötlemine peaks toimuma isiku nõusolekul või isiku nõusolekut küsimata seaduste alusel.

Hetkel kehtivatest taotlusevormidest ning muudest isikuandmeid sisaldavatest dokumentidest sisaldavad nõusoleku küsimist isikuandmete töötlemiseks vaid osad (näiteks rehabilitatsiooniplaan, vt ülal p 9.1), seega on praktika ebahühtlane. Seejuures figureerib nõusolek andmete töötlemiseks ainult vastavatel sotsiaalministri kehtestatud vormidel, andmete töötlemist reguleerivad õigusnormid (seadused, põhimäärused) otseselt isikuandmete töötlemiseks andmesubjekti nõusoleku küsimist ei reguleeri.

Siinkirjutaja arvamuse kohaselt ei ole nõusoleku küsimine isikuandmete töötlemiseks vajalik ega ilmselt ka mõistlik. Seaduse alusel läbiviidavate tegevuste puhul tuleks eelistada selgepiirilisi seadusest tulenevaid volitusi isikuandmete töötlemiseks ilma isiku nõusolekuta.

Alljärgnev tugineb eelkõige IKS §-s 12 toodud isiku nõusoleku küsimise tingimustele.

Nõusolek isikuandmete töötlemiseks peab olema ehtne, s.t isiku täiesti vaba otsus. Arvestades avalik-õiguslike funktsioonide täitmisele omast subordinatsioonisuhet (riik-inimene), tekib üldine küsimus, kas haldusorgani poolt kehtestatud vormide täitmisel saab isiku nõusolek olla täiesti vaba. Isegi kui õigusteoreetilised kaalutlused kõrvale jätta, on just sotsiaalvaldkonnas kaheldav, kas isiku pöördumine riigi poole abi saamiseks on päris vabatahtlik.

Kui isik andmeid ei soovi anda, ent riigil on kohustus abi osutada, tekivad raskused vabal tahtel abi taotlemise ja selleks vajalike andmete andmise eristamisel. Kui tõepoolest aktsepteerida isiku võimalust mitte nõustuda oma andmete töötlemisega, s.t eristada see tahteavaldusest riigilt abi taotlemiseks, muutub praktiliselt võimatuks selle kontrollimine, kas isik täidab abi saamiseks vajalikud eeldused. Eristamine on aga vajalik, kuna enamike teenuste taotlemine on vabatahtlik (s.t isik võib oma õigusi mitte kasutada) ning põhimõtteliselt on isikul seega võimalik vältida enda kohta käivate andmete esitamist riigile – sellega seoses peab ta aga loobuma toetusest või teenusest.

Kahtlust nõusoleku ehtsuse osas süvendavad paljudes seadustes sätestatud isiku kohustused esitada abi saamiseks vajalikud andmed, teatada asjaolude muutumisest (riskides vastasel korral ettekirjutusega saadu tagastamiseks) ning keeld varjata asjassepuutuvaid asjaolusid.

Lisaks küsimusele nõusoleku andmise vabatahtlikkusest, tuleb arvestada ka mitmeid praktilisi nüansse.

Esiteks saab nõusoleku anda kõigist asjassepuutuvatest asjaoludest teadlikuna, mis omakorda seab märkimisväärsed nõudmised taotluse esitamisele eelnevale selgitustööle ja tõstab seega oluliselt halduskoormust. IKS § 12 lg 1 kohaselt on nõusoleku andmisel järgmised tingimused: „nõusolekus peavad olema selgelt määratletud andmed, mille töötlemiseks luba antakse, andmete töötlemise eesmärk ning isikud, kellele andmete edastamine on lubatud, samuti andmete kolmandatele isikutele edastamise tingimused ning andmesubjekti õigused tema isikuandmete edasise töötlemise osas. Vaikimist või tegevusetust nõusolekuks ei loeta. Nõusolek võib olla osaline ja tingimuslik.” Arvestada tuleb seejuures, et informeeritud nõusolek saab kehtida vaid nõusoleku hetkel isikule teatavaks tehtud tingimustel – kui isikuandmete töötlemise ulatuses, eesmärkides vms midagi muutub, tuleks isikult saada uus nõusolek. Üleriigiliste andmebaaside puhul on selle teostamine kui mitte mõeldamatu, siis vähemalt tohtu ressursikulu.

Teiseks nõusolekul baseeruva andmetöötluse puuduseks just avalik-õiguslike ülesannete täitmise puhul on asjaolu, et alati tuleb sel juhul arvestada isiku õigusega oma nõusolek tagasi võtta ehk keelata oma andmete töötlemine mingis hilisemas menetlusetapis.

Kolmandaks tuleks täiendavalt reguleerida, kuidas toimida juhul, kui isik annab osalise või tingimusliku nõusoleku oma andmete töötlemiseks (näiteks ei luba töödelda kõiki vajalikke andmeid, seab piirangud nende edastamisele kolmandatele isikutele vms). Kindlasti tekitavad andmete töötlemiseks nõusoleku tagasivõtmine või osaline nõusolek märkimisväärselt halduskoormust, kuna teenuseosutajatel tuleb hakata lahendama ebastandardseid olukordi, tegelema andmete kustutamise jms-ga.

Ning viimaks sugugi mitte vähetähtis asjaolu: kannatada võivad muud avalikud huvid, näiteks kui muutub võimatuks toetuste väljamaksmise põhjendatuse hilisem kontrollimine (s.h pettuste ja eksimuste avastamine), tagatud ei ole ressursside paremaks planeerimiseks vajalike üldistavate/statistiliste andmete piisav kvaliteet jne.

Kehtiv IKS ning ka selle aluseks olevad rahvusvahelised normatiivaktid võimaldavad isikuandmete töötlemise legitiimsuse rajada seadusest tulenevale volitusele. Nii EL-i isikuandmete kaitse direktiiv⁵² kui Euroopa Nõukogu isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon⁵³ näevad ette nn isikuandmete töötlemise seaduslikkuse põhimõtte. Tegemist on üldise nõudega töödelda isikuandmeid vaid seadustega kooskõlas oleval moel ning selle praktiline väljund on nõue, et igal andmetöötlusel peab olema õiguslik alus – kas isiku nõusolek või siseriiklikust õigusest

⁵² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (1995), Euroopa Liidu Teataja 23.11.1995, L 281, lk 31-50.

⁵³ RT II 2001, 1, 3.

tulenev volitus.⁵⁴ Üksikisiku seisukohast tähendab see, et isikut saab sundida eraelu riiveid taluma vaid juhul, kui seadusandja on demokraatlikku protseduuri järgides vastavad normid kehtestanud. Kui riigil on oma ülesannete täitmiseks isikuandmeid vaja, siis peab selline tegevus olema selgelt reguleeritud seaduses.⁵⁵

Seega on segaduste vältimiseks soovitatav loobuda isiku nõusoleku küsimisest isikuandmete töötlemiseks, kuna selle õiguslik tähendus on ebamäärane. Kindlasti tuleks loobuda nõusoleku küsimisest viisil, mis ei vasta IKS § 12 tingimustele. Pigem tuleb sätestada seaduse tasandil piisavalt täpselt haldusorganite õigus vajalikke andmeid ilma isiku nõusolekuta töödelda ning vajadusel täpsustada seda madalamalseisvate õigusaktidega.

Nagu ülal juba rõhutatud, on isikute õiguste kaitse tõhustamine siiski vajalik ja võimalik. Andmesubjekti kaasamine tema andmete töötlemisse on äärmiselt oluline, et tagada tema kontroll selle üle, kes ja millistel tingimustel tema andmeid töötleb, isegi kui tema nõusolekut selleks küsima ei pea. Ühe tasakaalustava meetmena tuleks kasutusele võtta isikuandmete töötlemisest põhjalik informeerimine, et abi taotlejal oleks selge ülevaade, kes, milliseid andmeid ja millistest allikatest tema andmeid saab.⁵⁶

11.5 Elukoha- ja kontaktandmete töötlemine

Elukoha- või kontaktandmete probleem on sotsiaalseadustiku reguleerimisalasse jäävate erinevate valdkondade puhul läbiv, mistõttu on vajalik see küsimus läbi mõelda ning võimaluse korral üheselt lahendada.

11.5.1 *Elukohaandmed (aadressiandmed)*

Peaaegu kõigi menetluste ja registrite puhul on sätestatud kohustus lähtuda isiku elukohaandmete määramisel rahvastikuregistrist (RR-i andmetest lähtumise kohustus on paljudel juhtudel laiem ning ei piirdu vaid isiku aadressiga). Samal ajal on aga andmekogude põhimäärustest ning kehtestatud vormidest nähtuvalt laialdaselt kasutusel isiku „tegeliku elukoha” andmete täiendav küsimine, mõnel juhul lisaks ka täiendavate kontaktandmete küsimine. See tõstatab küsimuse, kas RR-i andmetest lähtumine on vaid deklaratiivne kohustus ning täiendavalt aadressi jm kontaktandmete küsimine on tegelikult vajalik, või tuleks tõepoolest üle minna vaid RR-i andmete kasutamisele.

RRS § 6 lg 3 kohaselt tuleb avaliku ülesande täitmisel rahvastikuregistri objekti andmeid kasutades lähtuda rahvastikuregistrisse kantud andmetest. Paragrahv 6 lg 4 kohaselt peavad riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogud rahvastikuregistri objekti andmete

⁵⁴ Andmekaitse direktiiv art. 7 a) ja c).

⁵⁵ Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri Kantslei, Tallinn 2005, lk 46-47.

⁵⁶ Vt lähemalt sotsiaalseadustiku üldosa analüüsis tehtud vastavat ettepanekut. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2009, lk 333-335.

osas võtma aluseks RR-i kantud andmed. Lisaks tuleb silmas pidada AvTS § 43³ lg-st 2 tulenevat andmete dubleeriva kogumise keeldu.

Viidatud norme silmas pidades on riigi infopoliitiline suund olnud selgelt andmete dubleeriva kogumise välistamisele. See küsimus saab tõenäoliselt veelgi jõulisemalt reguleeritud siseministeriumis ettevalmistatud RRS § 6 ja § 41¹ muudatustega⁵⁷. Eriti oluliseks on täiendus, et avaliku ülesande täitja (nt SKA) peab enda menetluse käigus RR andmeid kontrollima ja vajadusel saab isik neid muuta või lisada sideandmed (s.t isiku kontakte ei määrata temast n.ö mööda minnes ja seega peaks olema tagatud, et taotleja on tõepoolest RR andmete järgi kättesaadav).

RRS muudatustega keelatakse RR-s peetavate isiku põhiandmete kogumine teistesse andmekogudesse üldse ära (ehk nt dubleerivaid elukoha andmeid ei tohiks siis andmekogusse salvestada). Samas on siseministerium eelnõu kooskõlastuste tabelist nähtuvalt selgelt öelnud, et dokumendi kättetoimetamise eesmärgil täiendavate andmete töötlemine (näiteks taotluse vormidel vastavate andmete küsimine) RRS-ga vastuolus ei oleks⁵⁸.

Sotsiaalseadustiku kontekstis elukohaandmete töötlemise lõplikuks otsustamiseks tuleb seega eelkõige silmas pidada RRS plaanitavate muudatuste käekäiku. Juhul, kui RRS-i regulatsiooni peetakse siiski ebapiisavaks, tuleks teise alternatiivina kaaluda elukohaandmete isikult pärimise õiguse sätestamist SÜS-s. Näiteks, kui see RRS-ga kooskõlas saab olema, on võimalik sätestada kõigi sotsiaalseadustiku skooopi jäävate menetluste puhul õigus taotluse vastuvõtmisel küsida dokumentide kättetoimetamise eesmärgil tegeliku elu- või asukoha andmeid. Kui ka see ei võimalda lahendada valdkondlikku spetsiifilist vajadust elukohaandmete järele, võib kaaluda eriseadustesse vastavate normide jätmist.

11.5.2 Täiendavad kontaktandmed

Lisaks isiku elukoha määratlemisele võib tekkida vajadus ka muude kontaktandmete küsimiseks. Kui isiku operatiivne kättesaamine on vajalik ja seni, kuni piirduakse meiliaadressi, telefoninumbri jm tavapärase sidevahenditega, võib kontaktandmete küsimist pidada põhjendatuks.

Ka rahvastikuregistris on isiku sideandmed (s.h telefoninumber ja e-post) olemas ja seega on isikult vastavate andmete küsimine põhimõtteliselt võimalik asendada RR-st andmete pärimisega. Arvestada tuleb siiski, et sideandmete esitamine RR-i koos elukohateatega on vabatahtlik (RRS § 40 lg 4) ja ehkki sideandmeid saab RR teatud tingimustel ka teistest

⁵⁷ Rahvastikuregistri seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=262400

⁵⁸ Väljavõte kooskõlastuste tabelist: „Haldusmenetluse seaduse § 26 lõike 1 kohaselt dokumendi postiga kättetoimetamise korral saadetakse dokument menetlusosalisele taotluses märgitud aadressil tähtkirjaga. Sätte peamiseks eesmärgiks on tagada, et haldusmenetluses osalev isik dokumendid reaalselt kätte saaks. Seega ei ole täieliku piirangu seadmine, mille kohaselt on lubatud dokumente kätte toimetada ainult rahvastikuregistrisse kantud aadressil, põhjendatud.”

registritest (vt § 47¹ lg-d 1 ja 3), ei pruugi RR seega aktuaalseid sideandmeid sisaldada. Sel juhul on sideandmete küsimine isikult menetluse käigus põhjendatud.

Andmete esitamise kohustus vs haldusorgani kohustus ise andmeid kontrollida

Eestis on andmekogude regulatsioonis võetud selge infopoliitiline suund, et andmete dubleeriv kogumine on keelatud (vt AvTS § 43³) – see on riigi ressursside võimalikult efektiivse kasutamise huvides ning enamikel juhtudel ka andmesubjektide endi huvides. Ent selleks, et registrid ei hakkaks n.ö elama oma elu andmesubjektide selja taga nende andmeid liigutades, tuleks soosida andmevahetuste võimalikult selget reguleerimist õigusaktides.

Ei tohiks tekkida olukorda, kus haldusorganil on küll kohustus talle kättesaadavatest allikatest teatud andmeid kontrollida, ent neis algallikates on andmed vananenud ja isikul puudub kohustus andmete muutumisest teavitada.

11.6 Isikult dokumentide nõudmine

11.6.1 Dokumentide loetelude kehtestamise delegeerimine täitevvõimule

Nõutavate dokumentide loetelud koos taotluse vormide ja/või taotluses esitatavate andmete loeteludega ei lisa paljudel juhtudel seaduses sätestatule midagi märkimisväärset, küll aga on mõnel juhul hoopis seaduse teksti kokkuvõtvalt üldistatud.

Sellest võib järeldada, et täitevvõimule õigusliku regulatsiooni täpsustamiseks volituste andmine ei ole vajalik (puudub vajadus seaduse regulatsiooni n.ö tehniliste detailide osas täpsustada) ning vastavad normid saaks esitada seadustes. Takistuseks ei saaks enamikel juhtudel ka määruste mahukus või detailsus, kuivõrd valdavalt on tegemist lühikeste ja lakooniliste aktidega.

Sotsiaalministrile on vastava pädevuse andmine jätkuvalt vajalik juhul, kui seaduse tasandil ei ole mingil põhjusel võimalik või mõistlik antud küsimust ammendavalt lahendada. Seaduse tasandil piisab siis abi saamise eelduste nii täpsest määratlemisest, et iga täidesaatva võimu poolt nõutav dokument oleks kokkuviidav mõne asjaoluga, mis seadusest tulenevalt mõjutab hüvitise saamist.

11.6.2 Dokumentide määratlemise võimalused

Mitmetes käsitletud seadustes ja nende alusel kehtestatud dokumentide loeteludes sisaldub norm, mis lubab lisaks konkreetselt määratletud dokumentidele nõuda ka muid vajalikke dokumente („õigus nõuda vajaduse korral muid dokumente, mis tõendavad sotsiaaltoetuste taotleja õigust toetusele”) või on nõutavate dokumentide loetelu esitatud mitteammendavalt. Isiku poolt tõendatavate asjaolude lahtiseks jätmine ei ole aga vajalik,

kuna vähemalt abi saamise eeldused peavad olema õigusaktides ammendavalt sätestatud ning seetõttu on ka tõendite nõudmisele võimalik täpsemalt läheneda.

Teenuste või toetuste saamise eeldusi tõendavate dokumentide nõudmisel on kaks võimalust, mida on sotsiaalministri kehtestatud erinevates dokumendinõuete määrustes kasutatud:

- a) sätestada nõue konkreetse dokumendi esitamiseks (näiteks perekonnaseisuaktid, tööraamat vms, mis on reglementeeritud, kindla sisu ja vormiga dokumendid);
- b) sätestada dokumentide esitamise kohustus vabamalt, nimetades vaid asjaolu, mida isik on kohustatud kuidagi tõendama (näiteks muu töötamist tõendav dokument, kuludokument). Siin võib olla asjakohane kehtestada teatud vorminõudeid (näiteks, et tõendid tuleb esitada originaaldokumentidena, kinnitatud koopiatega/väljavõtetenäidena, digiallkirjastatuna vms).

Variant a) puhul täiendavate või „muude” dokumentide juurdenõudmine haldusorgani poolt ei ole vajalik, kuna seaduses või seaduse alusel on üheselt paika pandud, millega asjaolu tõendatavaks saab pidada ning selle asjaolu kohta lisateabe nõudmine ei ole üldjuhul põhjendatud. Näiteks, kui on nõutud sünnitunnistust ja see ka esitatakse, siis ei ole haldusorganil vajadust isiku sünniandmete kohta täiendavaid tõendeid nõuda. Pealegi, tõenäoliselt puudub sellises olukorras suurema tõendusväärtusega dokument.

Eriolukordadeks võivad olla juhtumid, kus kahtlustatakse võltsimist, dokument on nõuetele mittevastav (s.t viga on tehtud dokumendi väljastaja või täitja poolt), nõutavas formaadis dokumenti ei ole isikul võimalik üldse saada (näiteks kui asjaolu on tõendatav vaid n.ö ebestandardsete välisriikide dokumentidega) või muud ebatavalised juhtumid. Aga neid eriolukordi ei lahenda praegu tegelikult ükski dokumentide nõudmise regulatsioon.

Variant b) puhul, kui haldusorgan mingil põhjusel vabastab vormis esitatud tõendit ei aktsepteeri, siis tekib vajadus nõuda isikult lisadokumente. Näiteks võib lisadokument olla vajalik sellepärast, et isiku toodud dokument jätab mingi tõendamist vajava nüansi lahtiseks ja selle kohta on vaja nõuda täiendavat dokumenti. Sel juhul aga ei ole tegemist eraldiseisva õigusega nõuda „muid tõendeid” vaid isik on lihtsalt puudulikult tõendanud asjaolu, mida ta seaduse alusel on kohustatud tõendama ning täiendavate dokumentide nõudmise õigus tuleneb ikkagi konkreetse asjaolu tõendamist nõudvast sättest, mitte üldisest volitusest nõuda „muid abi saamise õigust tõendavaid dokumente”.

Juhul, kui haldusorgan otsustab kaalutusõiguse alusel, et esitatud dokument ei sobi muul põhjusel, näiteks puuduliku tõendusväärtuse tõttu, peab ta seda põhjendama, s.t. väitma, et esitatud dokument ei tõenda nõutavat asjaolu. Neid olukordi tuleks lahendada lähtudes HMS §-st 5 (vormivabadus ja eesmärgipärasus, eriti HMS § 5 lg 1), *de lege ferenda* koos SÜS §-ga 50⁵⁹ ja §-ga 32⁶⁰. See jätab haldusorganile piisavalt tõlgendamisruumi otsustamiseks, kas nõutav asjaolu on tõendatud või mitte. Samas on täidetud ka nõue, et

⁵⁹ Viide 46.

⁶⁰ Viide 47.

isikult võib nõuda ainult dokumente, mis on vajalikud "õigusaktist tulenevalt", sest õigusakt ongi jätnud lahtiseks, millise konkreetse dokumendi isik HO-le esitama peab.

11.6.3 Isikut tõendava dokumendi esitamise kohustus

Mitmetes seadustes on isikul teenuse/toetuse saamiseks vaja esitada isikut tõendav dokument (nt VHS § 4 lg 2 p 2), mõnel juhul on haldusorganile lisaks pandud kohustus säilitada isikut tõendava dokumendi koopia.

Enamikel juhtudel ei ole mingi asjaolu tõendamisel andmekandja tüüp oluline (v.a juhud, kus esitatakse näiteks välisriigis väljaantud dokumente, mille puhul on nõutav teatud vorm, apostillimine vms), tähtis on teatud andmete saamise võimalus ja andmeallika usaldusväärsus. Teisiõnu, eelkõige on küsimus selles, kes ja milliseid andmeid oma eesmärkide saavutamiseks kasutada tohib, alles teises järjekorras tekib küsimus, millistest allikatest neid andmeid võib saada.

Dokument (s.h isikut tõendav dokument) on oluline juhul, kui tõendusväärtuslikult ei ole mingit infot võimalik teisiti saada, näiteks kui puudub võimalus andmed mõnest infosüsteemist saada või juhul, kui isik ei ole haldusorganil olemasolevate andmetega nõus ja soovib tõendada enda esitatud andmeid. Ka isikusamasuse tuvastamise puhul võiks isikult seega dokumenti nõuda juhul, kui andmekogudesse kantud andmetega võrdlemise teel tuvastamine ei õnnestu.

11.6.4 Seos kogutavate dokumentide ja andmekogude vahel

Käsitletud seaduste puhul on teenuse või toetuse saamiseks nõutavate dokumentide regulatsioon selgelt eraldiseisev muu andmetöötluse, s.h andmekogude pidamise regulatsioonidest. Selline vahetegemine ei ole tegelikult vajalik, sest, nagu öeldud, küsimus on esmalt selles, millist teavet on haldusorganil õigus oma ülesannete täitmiseks saada ning alles teisejärgulisena selles, millises vormis see hangitakse (isikult küsitavate andmetena, tõendusväärtusega dokumentidena, andmepäringutena teistest andmekogudest) ning kuidas seda säilitatakse.

Seetõttu on igati asjakohased sellised normid, mis kogutavate tõendite ja andmekogudes registreerimise vahel seose tekitavad. Näiteks RaKS § 19 lg 1, mis sätestab selgelt tähtaja, mille jooksul HK-le laekunud dokumentidelt kantakse andmed ravikindlustuse andmekogusse. Ka STAR-i puhul on põhimääruses teabe erinevatele vormidele terviklikult lähenetud ning põhimäärus sisaldab viiteid nii paber kandjal dokumentidele kui elektrooniliselt töödeldavatele alusdokumentidele (põhimääruse §-d 10, 13).

Õigusselguse seisukohast ei ole heaks lahenduseks sellised teabe nõudmise reeglid, kus isikult nõutav teave on reguleeritud erinevates täidesaatva võimu aktides. Näiteks on ta osa teavet kohustatud esitama sotsiaalministri määruse kohaselt avalduse ja lisadokumentidena ning lisaks osa andmeid andmekogusse kandmiseks põhimääruse kohaselt paber kandjal või digitaalselt (vt ülal TTTR-i näide).

11.7 Andmekogu vastutav ja volitatud töötaja

Paljude andmekogude puhul tekib küsimus, keda pidada andmete vastutavaks ning keda volitatud töötajaks. Vastutava töötajana on määratletud nii sotsiaalministeeriumi kui teisi ministeeriumi valitsemisalas olevaid valitsusasutusi (SKA).

Isik või asutus, keda määratleda vastutava töötajana, peab määrama vähemalt isikuandmete töötlemise eesmärgi(d), eelduslikult ka põhilised andmetöötlemise üksikasjad (milliseid andmeid kogutakse, kui kaua andmeid säilitatakse, kes omab juurdepääsuõigust jne). Andmete töötlemise korraldusliku poole eest võib aga hoolitseda ka volitatud töötaja, lähtudes seejuures rangelt vastutava töötaja seatud eesmärgist. Vastutaval töötajal peab säilima kontroll võetud meetmete üle. Volitatud töötaja peab vastutavat töötajat vähemalt informeerima, kuidas isikuandmete töötlemine on korraldatud. Vastasel korral ei ole vastutaval töötajal võimalik tagada, et töötlemine vastaks seaduse nõuetele ja vastutava töötaja vajadustele.⁶¹

IKS § 7 lg 2 ning lg 4 kohaselt puudub volitatud töötajal endal õigus määrata kindlaks tema töödeldavate isikuandmete koosseis, andmete töötlemise eesmärk, tingimused ja kord, seda peab tegema vastutav töötaja.

Andmekaitse direktiivi on tõlgendatud selliselt, et kui volitatud töötaja kasutab isikuandmeid (lisaks) oma eesmärkide saavutamiseks, on ta selles osas igal juhul vastutav töötaja, sõltumata näiteks lepingus või seaduses sisalduvast formaalsest määratlusest.⁶²

Ühe kriteeriumina vastutava töötaja kindlakstegemisel saab aga käsitleda andmekogu pidamise tehniliste tingimuste määrajat. Teisisõnu, isikuandmete töötlemiseks teatud tehnilise platvormi pakkujat peetakse vastutavaks töötajaks, kuivõrd ainult tema saab määrata isikuandmete töötlemise võimalusi (mõjutades seeläbi ka isikuandmete töötlemise võimalikke eesmärke), määrab isikuandmetele juurdepääsejate ringi, korraldab turvameetmed jne.⁶³ See on kindlasti üks tugevamaid argumente, miks toetada sotsiaalministeeriumis on võetud suunda määrata ministeerium andmekogude vastutavaks töötajaks, ehkki sisuliste ülesannete täitmine on seadustest tulenevalt teiste asutuste pädevuses.

Võimalik on vastutavate töötajate paljusust⁶⁴. Ent mitme vastutava töötaja nimetamisel tuleb arvestada ka seda, sellega muutub andmesubjekti jaoks keerulisemaks aru saada, kelle poole oma õiguste teostamiseks pöörduda. Ka seda silmas pidades on mõistlik

⁶¹ Vt selle kohta lähemalt: Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 1/2010 on the concepts of „controller” and „processor”, 00264/10/EN WP 169, 16.02.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_en.pdf.

⁶² Samas.

⁶³ Samas.

⁶⁴ Samas.

platvormi pidajat käsitleda vastutava töötlejana, kelle poole isikutel on võimalik pöörduda.

Juhul, kui jääda skeemi juurde, et SoM on igal juhul vastutav töötleja, isegi olukorras, kus tegelikult täidetakse andmekogu abil muu valitsusasutuse või KOV-i ülesannet, võib tema vastavat rolli õiguslikult tugevdada. Kui see ka sisuliselt õigustatud on, võib SoM-i vastutava töötleja rolli rõhutamiseks näiteks formuleerida kohustuse kooskõlastada andmekogu tehnilise lahenduse kasutamine teiste asutuste poolt pakutavate teenuste osutamiseks. Näiteks võiks see olla asjaokohane STAR-i puhul, mida kohalikud omavalitsused võivad kasutada oma pakutavate toetuste ja teenuste menetlemisel ning kus SoM-i roll seisneb eelkõige andmete töötlemiseks vajaliku platvormi võimaldamises.

Isikuandmeid töötlevate isikute/asutuste paljususe korral on hea, kui teatud vastutuse rollid on seaduse tasandil ära jaotatud (näiteks kes peab täitma andmetele juurdepääsu võimaldamise kohustust, delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kohustust jne).