

Saaja: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

ÕIGUSLIK ANALÜÜS
Avalike teenuste osutamisega seotud valdkonnaülese õigusliku
kontseptsiooni kujundamine

ANALÜÜSI LÕPPRAPORT



SISSEJUHATUS

1. Advokaadibüroo PricewaterhouseCoopers Legal (**PwC Legal**) teostab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (**tellijal**) analüüsi (**analüüs**), mille eesmärgiks on hinnata avalike teenuste loomise ja osutamisega seonduva keskse regulatsiooni kehtestamise võimalust ja vajalikkust ning anda juhised, millistest õiguslikest kaalutlustest lähtuvalt avalikke teenuseid osutada ja luua.
2. Avalikeks teenusteks vastavalt analüüsi lähteülesandele on Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määruse nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ (**TKTA**) § 2 lõigetes 3 ja 4 nimetatud teenused, s.o proaktiivsed teenused ja sündmusteenused. Kuna avalike teenuste mõiste on laiem kui proaktiivsed teenused ja sündmusteenused, siis on analüüsi lõppraporti parema arusaadavuse huvides neid mõisteid eristatud. Proaktiivseid teenuseid ja sündmusteenuseid on seejuures analüüsitud füüsilise isiku vaatest, mistõttu analüüsi järeldused ei ole ülekantavad juriidilistele isikutele.
3. Vastavalt TKTA definitsioonile:
 - *Proaktiivne teenus* on otsene avalik teenus, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivne teenus osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul.
 - *Sündmusteenus* on otsene avalik teenus, mida mitu asutust osutab ühiselt, et isik saaks täita kõik kohustused ja kasutada kõiki õigusi, mis talle tekivad ühe sündmuse või olukorra tõttu. Sündmusteenus koondab mitu sama sündmusega seotud teenust (edaspidi osateenus) kasutajale üheks teenuseks.
4. Tellija nägemuses toimub sündmusteenuste osutamine kasutaja vaates ühtse sujuva teenusena ühe kontaktpunkti vahendusel riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel, mistõttu hinnatakse analüüsis arengustsenaariumi vastavust isikuandmete kaitse reeglistikule. Samuti hinnatakse sündmusteenuste osutamisega seotud võimaliku keskse asutuse rolli, ülesandeid ja vastutust lähtudes mh sellest, et üks sündmusteenus võib hõlmata mitut haldusmenetlust ja erinevaid haldusorganeid.

LÜHENDITE LOETELU

- AKI – Andmekaitse Inspektsioon
- AvTS – avaliku teabe seadus
- EAKN – Euroopa Andmekaitse nõukogu
- HMS – haldusmenetluse seadus
- HMS muutmise eelnõu – haldusmenetluse seaduse ja sellega seonduvalt muude seaduste muutmise seaduse eelnõu (634 SE)
- IKS – isikuandmete kaitse seadus
- IKÜM – isikuandmete kaitse üldmäärus
- ITDAK – isikut tõendavate dokumentide andmekogu
- ITDAK määrus - Siseministri 18.12.2015 määruse nr 78 „Isikut tõendavate dokumentide andmekogu pidamise põhimäärus“
- KOV – kohalik omavalitsus
- LS – liikluseadus
- PKTS - perekonnaseisutoimingute seadus
- PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

- PS – Eesti Vabariigi põhiseadus
- RIA – Riigi Infosüsteemi Amet
- RRS – rahvastikuregistri seadus
- SiM – Siseministeerium
- SÜS – sotsiaalseadustiku üldosa seadus
- TA – Transpordiamet
- Teabevärava määrus – Vabariigi Valitsuse 03.10.2013. a määrus nr 45 „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“
- TKTA – Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. a määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused

KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED

- 1) Avalike teenuste osutamist proaktiivsete ja sündmusteenuste aspektist lähtuvalt käsitletakse otseselt või kaudselt 2021 koostatud „Digiühiskonna arengukavas“ ning 2022. a koostatud dokumendis „Digiühiskonna programm 2022-2025“. Viidatud arengudokumentides on tuleviku avalikke teenuseid kujutatud isiku vaatest sujuva teenuse või teenuste komplektina, mis hõlmab ühe või mitme haldusala asutuse poolt läbiviidavat menetlust. Teenust osutatakse isiku elu- või ärisündmusest lähtuvalt automaatselt või isiku nõusolekul. Igal teenusel on omanik ja teenuse osutamise kanalile määratakse vastutav omanik.
- 2) Avalikku teenust ega avalikku ülesannet ei ole õigusaktides otsesõnu defineeritud. Avaliku teenuse definitsioon oleks põhjendatud sätestada seaduse tasandil, et kujundada süsteemne õigusteoreetiline käsitlus, õigusloome ja kohtupraktika. Eelkõige peaks avaliku teenuse mõistega olema hõlmatud toimingud, mida haldusorgan teostab selleks, et isikul oleks võimalik täita seadusest tulenev kohustus või kasutada seadusest tulenevat õigust, s.o teenus on suunatud asutuse avaliku ülesande täitmisele.
- 3) Avalike teenuste osutamisega täidab riik temale pandud avalikke ülesandeid, mis kõige üldisemalt on suunatud isikute põhiseadusega (PS) tagatud õiguste võimalikult tõhusale realiseerimisele. Proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste väljaarendamisel tuleb arvestada nii teenuste kättesaadavuse paranemist (sotsiaalse riigi põhimõte – PS § 10, üldine õigus korraldusele – PS § 14) kui legitiimsest eesmärgi ning sellega kaasneda võivaid inimväärikuse põhimõttest tulenevate (PS § 10) ning eraelu puutumatuse (PS § 26) põhiõiguste riiveid. Erinevate põhiseaduslike õiguste ja printsiipide konflikti korral tuleb kontrollida konkreetse abinõu legitiimset eesmärgi ning hinnata selle sobivust, vajalikkust ja mõõdukust eesmärgi suhtes. Proaktiivsete teenuste ja sündmusteenustega kaasnevad riivid võivad olla erineva intensiivsusega, kuivõrd mõistega hõlmatud teenuste sisu ja ulatus on erinevad.
- 4) Sündmusteenust on TKTA-s defineeritud kui avalikku teenust, mida mitu asutust osutab ühiselt, et isik saaks täita kõik kohustused ja kasutada kõiki õigusi, mis talle tekivad ühe sündmuse või olukorra tõttu. Selline määratlus ei ühti haldusmenetluse loogikaga. Haldusmenetluse üldregulatsioon eeldab, et haldusmenetlust viib läbi selleks pädev avalikke ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Haldusmenetlust saab haldusorgan viia läbi iseseisvalt, s.o puudub võimalus haldusmenetluse ühiseks läbiviimiseks mitme haldusorgani poolt. Samuti ei näe HMS eelnõu ette HMS-i muutmist viisil, mis võimaldaks käsitleda mitut haldusmenetlust ühe teenusena või mitme haldusmenetluse läbiviimist ühiselt mitme haldusorgani poolt. Seega puuduks võimalus

haldusõiguslikult menetluste ühildamiseks nõ ühtseks teenuseks. Arvestada tuleb siiski, et TKTA reguleerib andmehaldust, mitte haldusmenetluse läbiviimist. Andmehalduse seisukohast ei pea teenuse määratlus ilmtingimata kattuma haldusmenetlusega, kuid õigusselguse huvides peaks vastav eristus olema selgelt välja toodud. See tähendab, et sündmusteenuse sisuks on ühe (elu)sündmusega hõlmatud haldusmenetlus(t)e kohta isikustatud teabe kuvamine isikule ühtses kontaktpunktis (mitte ühine haldusmenetluse läbiviimine mitme asutuse poolt), tulevikus ka isiku poolt haldusorganile taotluste jms edastamine läbi ühtse kontaktpunkti ning ühe haldusmenetlusega seotud teabe edastamine teist haldusmenetlust läbiviivale haldusorganile läbi ühtse kontaktpunkti.. Vastavalt eeltoodule oleks ühtlasi põhjendatud TKTA-s sündmusteenuse definitsiooni muuta, s.o: „Sündmusteenus on kasutajale ühe sündmusega seotud mitme otsese avaliku teenuse koondamine ühe teeninduskontakti juurde.“

- 5) Proaktiivset teenust on TKTA-s käsitletud kui otsest avalikku teenust, mida asutus osutab omal initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivset teenust osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul. TKTA-s toodud proaktiivse teenuse definitsioon ühtib haldusmenetluse loogikaga ning on ühtlasi kooskõlas HMS eelnõus toodud proaktiivse haldusmenetluse regulatsiooniga (s.o HMS § 7¹ lg-d 4 ja 5). Menetlust soodustava haldusakti andmiseks või toimingute tegemiseks saab HMS-i alusel alata nii sellest huvitatud isik kui ka haldusorgan, ehkki seaduses on täpsustamata, millisel juhul võib haldusorgan menetluse soodustava haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks alata. Kuigi HMS eelnõu loob selgemad alused haldusmenetluse algatamiseks haldusorgani initsiatiivil ning üldise aluse automatiseeritud haldusmenetluse läbiviimiseks, mis on oluliseks eelduseks ka sündmusteenuste osutamisel (s.o nende sündmusteenuste puhul, milles osas on nõ osateenus osutatav proaktiivselt), eeldab haldusmenetluse läbiviimine haldusorgani initsiatiivil füüsilise isiku suhtes siiski, et selline võimalus oleks konkreetset menetlust reguleerivas valdkonnaseaduses kehtestatud. Keskse õigusliku aluse loomist ei saa siiski täielikult välistada, kui on täpsemalt selgunud proaktiivsete teenuste ring ning on suurem selgus ühtsetest alustest, millistel juhtudel on teenuse proaktiivsena osutamine põhjendatud – see eeldaks analüüsi, mis väljuks praeguse analüüsi raamidest. Probleemaatiliseks saab pidada proaktiivse teenuse osutamist isiku nõusolekul – see oleks vastuolus ka proaktiivse teenuse olemusega, mis eeldab seda, et teenust osutatakse haldusorgani initsiatiivil.
- 6) Sarnaselt haldusõigusega, tuleb ka andmekaitseõiguse perspektiivist proaktiivseid ja sündmusteenuseid käsitada eraldi. TKTA seletuskirja järgi tähendab proaktiivne teenus haldusorgani initsiatiivil haldusmenetluse läbiviimist. Proaktiivse teenuse mõiste on TKTA § 2 lõigete 2 ja 3 järgi vahetult seotud haldusorgani poolt talle õigusaktiga pandud avalike ülesannete täitmisega, mis peavad võimaldama isikul seadusest tulenevaid kohustusi täita või õigusi kasutada. Seetõttu ei saa nõusolek TKTA § 2 lõike 3 mõttes olla nõusolek isikuandmete töötlemiseks IKÜM mõttes. Ainus sobilik õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks proaktiivse teenuse osutamisel on IKÜM art 6(1)(e) koostoimes riigisisese õigusega, mis konkreetsele haldusorganile vastava haldusmenetluse läbiviimiseks pädevuse annab. Seejuures eriliiki andmete puhul peab esinema IKÜM art 9(2) kataloogis toodud erand, mis lubab riigisiseste normidega eriliiki andmete töötlemise õiguse kehtestada (nt IKÜM art 9(2)(b) sotsiaalhoolekandega seotud proaktiivse teenuse puhul). Lisaks tuleb iga proaktiivse teenuse puhul eraldi hinnata, kas haldusorgani initsiatiivil läbiviidava menetlusega kaasnev riive inimväärikus põhimõttele (PS § 10) ja eraelu puutumatusele (PS § 26) on proportsionaalne seotud eesmärgi suhtes. Seega tuleb kokkuvõtvalt proaktiivsete teenuste osutamist puudutava võimaliku keskse regulatsiooni kaalumisel silmas pidada, et haldusõiguslikus mõttes viib haldusmenetlust läbi selleks määratud haldusorgan iseseisvalt. Haldusorganile tema enda initsiatiivil menetluse algatamise õiguse andmisel tuleb iga

menetluse osas eraldi hinnata sellisel viisil haldusmenetluse läbiviimise lubatavust vastavalt PS §-ile 10 ja 26. Samadest normidest, mis panevad haldusorganile ülesande haldusmenetluse läbiviimiseks ja annavad õiguse teha seda proaktiivselt, tuleneb õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks. Seejuures eriliiki isikuandmete töötlemiseks on vaja õigusnormi, mis annab selgelt haldusorganile õiguse teatud kategooria eriliiki andmeid kindlatel eesmärkidel töödelda – see õigusnorm peab tuginema vähemalt ühele IKÜM art 9(2) loetletud eranditest, mis on valdkonnapõhised..

- 7) Sündmusteenust oleks põhjendatud käsitada mugavusteenusena.
- a. Mugavusteenuse kontseptsioon omab tähendust eelkõige andmekaitseõiguse perspektiivist. AKI on mugavusteenuse osutamist käsitlenud erandliku olukorrana, kus avalikul sektoril oleks lubatud isikuandmeid nõusoleku alusel töödelda. Oluline on selle võimaluse juures eelkõige, et tegemist peab olema olukorraga, kus isikul on tõesti õigus otsustada oma andmete töötlemise üle kartmata kahjulikke tagajärgi. AKI ei ole mugavusteenust defineerinud, kuid IKÜM-s nõusolekule seatud tingimusi silmas pidades on olulised eelkõige vabatahtlikkus ja negatiivsete tagajärgede puudumine ning võimalus nõusolek tagasi võtta ja reeglina andmetöötlemise lõppemine nõusoleku tagasivõtmisel. Näiteks sotsiaaltoetuse või -teenuse määramise menetluses ei oleks isikuandmete töötlemisel nõusolekule tuginemine võimalik, sest nõusoleku tagasivõtmine tähendaks reeglina, et andmeid ei või edasi töödelda, mistõttu toetuse või teenuse määramine oleks võimatu ning inimene jääks toetusest või teenusest ilma. Sündmusteenuse puhul jääks isik nõusoleku tagasivõtmisel ilma sündmusteenusest, kuid isikul on jätkuvalt võimalik oma õigusi realiseerida läbi tavapärase haldusmenetluse.¹
 - b. Erinevalt proaktiivsest teenusest pole sündmusteenus vahetult seotud isiku poolt kohustuste täitmise või õiguse kasutamisega (nt toetuste määramise või teenuste osutamisega isikule), vaid tegemist on ühe (elu)sündmusega seotud menetluste kohta teabe kuvamisega ühtses kontaktpunktis ning teabe vahendamisega isiku ja haldusorganite ning ka erinevate haldusorganite vahel. See tähendab, et sündmusteenuse kogu sisu seisnebki isikuandmete töötlemises isikule isikustatud (või teatud juhtudel ka üldistatud) teabe vahendamiseks ühtses keskses kanalis. Kuigi sündmusteenus ei ole kohustuslik ei isikutele ega teatud elusündmusega seotud haldusmenetlusi läbiviivatele haldusorganitele, on siiski tegemist avaliku ülesande täitmisega, kui teatud asutus(t)ele pannakse õigusaktiga kohustus sündmusteenust pakkuda (sõltumata sellest, kas haldusorganid on huvitatud osalemisest ning kas isikud teenust soovivad kasutada).
- 8) Reeglina ei saa avalikus sektoris isikuandmete töötlemine tugineda nõusolekule IKÜM mõttes. Üheks erandiks on mugavusteenuse osutamine. Kuna sündmusteenus on käsitatav mugavusteenusena, on seadusandjal võimalik otsustada, kas sündmusteenuse osutamiseks vajalik isikuandmete töötlemine toimub IKÜM art 6(1)(e) ehk õigusakti või IKÜM art 6(1)(a) ehk isiku nõusoleku alusel (eriliiki andmete puhul vastavalt kas IKÜM art 9(2) loetelust sobivale erandile tugineva riigisisese õiguse alusel või IKÜM art 9(2)(a) nõusoleku alusel). See tähendab, et seadusandjal on võimalik otsustada, kumba õiguslikku alust

¹ Teabevärava 2022.a eelnõu seletuskirjas on abiellumise sündmusteenust käsitletud mugavusteenusena. Seejuures käsitletakse 2022.a eelnõu seletuskirja järgi (viitega teabevärava määruse 2013. seletuskirjale) mugavusteenusena „näiteks teenuseid, mis abistavad isikutel tähtaegu meeles pidada (teavitusteenus nt kuukaardi kehtivuse lõppemisest jms).

kasutada. Tegemist on kaalutusotsusega, kus tuleb silmas pidada ka PS § 10 ja 26 sätestatud põhiõiguste riivete proportsionaalsust. Igal juhul peab õiguslik alus olema algusest peale üheselt selge ning see ei saa muutuda töötlemise käigus. Samas on kaks olulist argumenti nõusoleku kui õigusliku aluse eelistamiseks.

- a. Esiteks, kuna sündmusteenus on mugavusteenus ning selle osutamisest ei sõltu isiku õigused ega kohustused, tuleks PS §-st 10 tulenevast informatsioonilise enesemääramise õigusest lähtuvalt eelistada õiguslikku konstruktsiooni, mis annab isikule suurema kontrolli ja vabaduse (st et isik ei peaks *opt-out* lahendust hakkama kasutama, kui ta sündmusteenust ei soovi, vaid saaks esimesel võimalusel ise otsustada, kas ta teenust soovib).
 - b. Teiseks, kui sündmusteenust hakatakse automaatselt pakkuma ehk isikuandmeid õigusakti alusel töötleva, võib tegemist olla võimalikult väheste andmete töötlemise põhimõtte rikkumisega. Kui isik pole huvitatud sündmusteenuse saamisest ning ei kasuta teenust, kuid ei vaevu ka eraldi *opt-out* õigust rakendada, toimub isikuandmete töötlemine ja sündmusteenuse osutamine edasi sõltumata sellest, et isikul puudub selle vastu algusest peale huvi.
- 9) Sündmusteenuste osutamine mugavusteenusena tähendaks, et sündmusteenuse saamiseks annab isik nõusoleku. Mugavusteenus oleks vabatahtlik, s.o isikul oleks jätkuvalt võimalik saada kõiki avalikke teenuseid ka tavapärasel viisil ning isikule on jäetud võimalus avaliku teenuse saamisest sündmusteenusena igal hetkel loobuda. Nõusoleku andmisel peaks selgitama kõiki sündmusteenuse osutamiseks vajalikke töötlemistoiminguid, v.a need, mida reguleerib HMS eelnõu § 7¹ lõige 5, sest viimane loob õigusliku aluse haldusorganile ühtsesse kontaktpunkti isikustatud teabe edastamiseks. Samas ei kata see õigusliku alusena muid töötlemistoiminguid, mis on sündmusteenuse osutamiseks vajalikud (nt teatud menetlustega seotud isikustatud teabe analüüs ja korrastamine selliselt, et ühe elusündmusega seotud haldusmenetluste teave oleks kompaktselt ühtses kontaktpunktis kuvatud; lisaks ka ühelt haldusorganilt saadud andmete edastamine teisele; jms). Oluline on see, et isikule, kes otsustab saada sündmusteenust, oleks arusaadav andmete töötlemises osaleva(te) haldusorgani(te) roll ja vastutus, sh vastutava töötleja ja volitatud töötleja rollid.
- 10) Sündmusteenuste osutamiseks mugavusteenusena saab luua ühtse kontaktpunkti, milleks võib olla eesti.ee teabevärv. Eesti.ee teabevärv ei ole õigusakti alusel loodud andmekogu, vaid tegemist on infosüsteemiga, millel puudub andmekogu staatus. Ka andmekogu staatusega infosüsteemi saab liita riikliku andmevahetuskihiga teistest andmekogudest andmete saamiseks ja sinna andmete edastamiseks. Sündmusteenuse osutamisel üldiselt ja eesti.ee teabevärava infosüsteemis toimuv andmete töötlus peab seejuures vastama AvTS, IKÜM ja IKS nõuetele. Kuigi kehtiv õigus ei sätesta kohustust luua andmekogu, tuleks avalikus sektoris isikuandmete töötlemisel lähtuda analoogia korras andmekogude regulatsioonist selle osas, mis puudutab andmetöötluse läbipaistvust ehk andmetöötlusega seonduvate olulisemate küsimuste selget reguleerimist õigusaktide tasandil (st minimaalselt AvTS § 43⁵ lõikes 1 viidatud teave). Ka avalikus sektoris toimuv andmetöötlus peab olema andmesubjektidele läbipaistev. Seejuures võimaldab õigusaktide tasandil regulatsioon täita teavitamiskohustust selliselt, et puudub vajadus igakordselt nõusoleku küsimisel infolehes kõiki IKÜM art 14 kohustuslikke elemente lahti kirjutada. Olukorras, kus õigusaktide tasandil pole andmetöötluse IKÜM art 14 loetletud põhielemendid reguleeritud, tuleks nõusoleku küsimisele eelnevalt kuvatava infolehe sisu õigusakti tasandil fikseerida, et tagada selle järjepidevus. Seejuures tuleb nii või teisiti RIA haldusülesanded ja pädevus sündmusteenuse osutamiseks õigusakti tasandil selgelt määratleda ja piiritleda.

- 11) Eesti.ee teabevärvavas kui infosüsteemis toimuv isikuandmete töötlemine võib olla vähemalt osaliselt käsitletav teabetoimingu(te)na, s.o iseseisva haldusmenetlusena, mis eeldab, et teabevärvava haldajale RIA-le on vastav pädevus seadusega määratud. Täpsemalt tuleks seadusega kehtestada RIA pädevus sündmusteenustega seotud andmete töötlemiseks, mis oleks käsitletav avaliku ülesandena pakkuda sündmusteenust kui valikulist mugavusteenust. Täna selleks AvTS-is pädevusnorm puudub.
- 12) AvTS § 32¹ lg 1 ja AvTS 32¹ lg 5 alusel kehtestatud teabevärvava määruses on teabevärvavat käsitletud kui ühtset kontaktpunkti, kus tehakse kättesaadavaks üldkasutatavad elektroonilised teenused. Viidatud sätete järgi ei töödeldaks teabevärvavas isikustatud lõppkasutaja andmeid ning RIA-le kui haldajale ei ole vastavat volitust teabevärvava määrusega ega ka AvTS-i alusel antud. AvTS § 32¹ lõiget 1 tuleks täiendada viitega isikustatud teabe kättesaadavaks tegemisele, kuivõrd kehtiva õiguse järgi on teabevärvav mõeldud „avalikkusele suunatud teabe“ kättesaadavaks tegemisele. Vastavalt tuleks täiendada ka AvTS § 32¹ lg-d 3 ning määratleda RIA ülesanne sündmusteenuste pakkumiseks. AvTS §-s 32¹ tuleks seejuures defineerida sündmusteenuse üldmõiste. AvTS § 32¹ lõike 5 volitusnormi tuleks täiendada viitega sündmusteenustele. Eelnev on vajalik ka isikuandmete kaitse nõuete täitmiseks, s.o AvTS-is ja teabevärvava määruses on vaja sätestada RIA roll andmete töötlejana sündmusteenuste osutamisel.
- 13) Lisaks tuleb eraldi analüüsida konkreetse sündmusteenuse osutamisega seotud andmekogude regulatsiooni, et tagada RIA kui ühtse kontaktpunkti haldaja õigus andmete saamiseks eesti.ee teabevärvava infosüsteemi teatud andmekogudest ja teabevärvavast andmekogudesse andmete edastamiseks (nt kui sündmusteenuse osaks on ühe haldusmenetluse andmete edastamine teise haldusmenetluse eest vastutavale haldusorganile). Sündmusteenusega hõlmatud haldusmenetluste läbiviimiseks kasutatavate andmekogude regulatsioonide muutmise võimaliku vajaduse näitlikustamiseks on analüüsile lisatud abiellumise sündmusteenuse näide (vt Lisa 1).
- 14) Täiendavalt tuleks teabevärvava määruses lahendada muud sündmusteenuse osutamiseks toimuva isikuandmete töötlemisega seotud küsimused, näiteks andmete töötlemise tähtaeg (mis eelduslikult ei tohiks olla pikem, kui sündmusteenusega hõlmatud viimase haldusmenetluse lõpp). Juhul, kui sündmusteenuse osutamiseks vajaliku isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks valitakse nõusolek, võimaldab õigusaktide tasandil andmetöötlusega seonduvate olulisemate küsimuste reguleerimine nõusoleku küsimisel teavitamiskohustuse täitmiseks tugineda ja viidata õigusaktidele.

VASTUSED ANALÜÜSI LÄHTEÜLESANDE KÜSIMUSTELE

5. Analüüsi lähteülesanne on toodud tellija pakkumuskutses. Selle kohaselt peab õigusanalüüs andma ülevaate kehtivast õiguslikust raamistikust ja peamistest probleemidest avalike teenuste loomisel ja osutamisel, väljavaate avalike teenuste loomise ja osutamisega seonduva keskse regulatsiooni kehtestamise võimalusest ning selged juhised, millistest õiguslikest kaalutlustest lähtuvalt avalikke teenuseid luua ja osutada. Samuti peab analüüs sisaldama ülevaadet avalike teenuste osutamise haldamisega seotud keskse asutuse (nt RIA) ülesannetest.

**Avalike teenustena on õigusliku analüüsi lähteülesandes silmas peetud proaktiivseid teenuseid ja sündmusteenuseid. Analüüsi küsimustele vastamine eeldab samas proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste eristamist.*
6. Analüüsi küsimused ja vastused neile on toodud alljärgnevalt:

1) **Kas ja millises ulatuses eksisteerib võimalus avaliku teenuse loomise ja osutamisega seonduva keskse regulatsiooni kehtestamiseks;**

Keskse regulatsioonina käsitame üldist õigusliku alust proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste osutamiseks, s.o vastandina konkreetset teenust puudutavale eriregulatsioonile valdkonnaseaduses.

Proaktiivsete teenuste puhul on keskse regulatsiooni kehtestamine problemaatiline. Kehtiv haldusmenetluse üldregulatsioon HMS-is iseenesest ei piira haldusmenetluse läbiviimist soodustava haldusakti andmiseks haldusorgani initsiatiivil. Samas oleks füüsiliste isikute puhul põhjendatud sätestada haldusmenetluse proaktiivselt läbiviimise juhtumid valdkonna seaduses ning sellisel juhul tuleks hinnata ühtlasi regulatsiooni kooskõla PS-iga seoses inimväärikuse põhimõtte ja eraelu puutumatusega. Keskse regulatsiooni kehtestamisel tuleb täiendavalt arvestada andmekaitsest tulenevate piiravate tingimustega. Isikuandmete kaitse seisukohalt tuleb proaktiivsete teenuste osas keskse regulatsiooni kaalumisel silmas pidada seda, et samadest normidest, mis panevad haldusorganile ülesande haldusmenetluse läbiviimiseks ja annavad õiguse teha seda proaktiivselt, tuleneb õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks. Seejuures eriliiki isikuandmete töötlemiseks on vaja õigusnormi, mis annab selgelt haldusorganile õiguse teatud kategooria eriliiki andmeid kindlatel eesmärkidel töödelda – see õigusnorm peab tuginema vähemalt ühele IKÜM art 9(2) loetletud eranditest, mis on valdkonnapõhised.

Sündmusteenus seondub andmehalduse, mitte haldusmenetlusega. Sündmusteenuste puhul on keskne regulatsioon võimalik ja vajalik, kuna sündmusteenuse osas peab olema selge, mis on selle sisu (st mis elusündmuse puhul milliste haldusmenetluste osas milliseid töötlemistoiminguid tehakse) ning sündmusteenuse osutamisel toimuvate töötlemistoimingute puhul eesti.ee teabevärava infosüsteemis peab olema määratud vastutav töötleja ja RIA ülesanded volitatud töötlejana osas, milles RIA tegutseb sündmusteenuse osutamisel volitatud töötlejana. Sündmusteenuste osas on võimalik luua keskne regulatsioon AvTS-s, mis annaks andmehalduse seisukohast õigusliku aluse teabedastuseks ühe kontaktpunkti vahendusel. See, milliseid sündmusteenuseid ühtse kontaktpunkti kaudu kättesaadavaks teha, on võimalik reguleerida teabevärava määruses või muus AvTS-i alusel antavas õigusaktis. Andmetöötlemise olulisemad küsimused (sh AvTS § 43⁵ lõikes 1 ja IKÜM art 14 loetletud teabe osas) tuleks lahendada õigusakti (nt teabevärava määruse) tasandil sõltumata sellest, kas sündmusteenuse osutamiseks isikuandmete töötlemisel tuginetakse õigusaktile või nõusolekule.

2) **Kas ja millises ulatuses on vajalik kehtestada regulatsioon avaliku teenuse loomiseks ja osutamiseks (sh avaliku teenuse definitsioon);**

Sündmusteenuste regulatsioon on põhjendatud kehtestada AvTS-is eesti.ee teabeväravat puudutava regulatsiooni juures ja vajadusel täpsustada teabevärava määruses. Sündmusteenuste regulatsiooni ei ole põhjendatud tuua HMS-is, kuivõrd sündmusteenus puudutab kitsalt andmehaldust, mitte haldusmenetluse läbiviimist. Parema õigusselguse huvides oleks AvTS-is põhjendatud tuua sündmusteenuse, proaktiivse teenuse ning ka laiemalt avaliku teenuse definitsioon. Regulatsioon puudutaks isikuandmete töötlemise reegleid, andmete töötlemisel osalevate asutuste rolli (vastutav töötleja ja volitatud töötleja ning nende rollide jaotused) ning pädevusi.

3) **Kas ja millised on piirangud avaliku teenuse loomisele ja osutamisele (nt põhiseaduse §-st 10 tulenev inimväärikuse põhimõte);**

Proaktiivsete ja sündmusteenuste loomisel ja osutamisel tuleb arvestada nii teenuste kättesaadavuse paranemist (sotsiaalsriigi põhimõte – PS § 10, üldine õigus korraldusele – PS § 14) kui ka legitiimsest eesmärgi ning sellega kaasneda võivat riivet inimväärikuse põhimõttele (PS § 10) ja eraelu puutumatusele (PS § 26). Erinevate põhiseaduslike õiguste ja printsiipide konflikti korral tuleb kontrollida konkreetse abinõu legitiimset eesmärki ning hinnata selle sobivust, vajalikkust ja mõõdukust eesmärgi suhtes. Riigikohus on märkinud, et inimkeskses ühiskonnas tohib põhiõiguste konfliktolukordades kõige vähem piirata inimväärikust². Sündmusteenuste osutamine avaliku ülesande täitmiseks ilma isiku nõusolekuta on problemaatiline, kuivõrd eelduslikult ei ole ühegi sündmusteenuse osateenuseks oleva haldusmenetluse läbiviimiseks sellisel määral inimväärikuse põhimõtte (PS § 10) ja eraelu puutumatuse riive (PS § 26) vajalik ega seeläbi proportsionaalne – isikule saab enamikel juhtudel avalikke teenuseid piisavalt tõhusalt osutada ka viidatud põhiõigusi riivamata. Proaktiivsete teenuste osas on menetluse haldusorgani initsiatiivil läbiviimist õigustavad asjaolud kaalukamad, kuid eelnev sõltub siiski konkreetsest teenusest.

4) **Kas ja millistel juhtudel on riigil kohustus avalikku teenust luua ja osutada;**

Riigil ei ole kohustust proaktiivseid teenuseid ja sündmusteenuseid luua ja osutada. Kõige laiemalt seondub avalike teenuste osutamine proaktiivsete ja sündmusteenuste näol demokraatliku õigusriigi põhimõtte (PS § 10) ja selle osaks oleva sotsiaalsriigi põhimõtte ning põhiõigusega korraldusele (PS § 14). Nendest põhimõtetest ja -õigustest lähtuvalt peab riik looma menetlused PS-ist ja seadusest tulenevate õiguste tõhusaks realiseerimiseks, kuid avaliku võimu teostajale ei ole ette antud kindlat viisi, kuidas sellega seonduvaid haldusmenetlusi läbi viia. Avalike ülesannet täitmisel ja selleks haldusmenetluse läbiviimisel lähtutakse üldiselt vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõttest (HMS § 5). Oleks põhjendamatut väita, et tänane avalike teenuste osutamise korraldus nendele põhimõtetele ei vasta.

5) **Kas ja milline on isikule avaliku teenuse osutamise vaikumisi põhimõte (nõusolek või eeldatav tahe; nn *opt-in* või *opt-out*) ja milline on selle ulatus (valdkonnaüleline või konkreetse avaliku teenuse põhine, ajaline perspektiiv);**

Haldusõiguslikust aspektist lähtuvalt oleks proaktiivsete teenuste puhul põhjendatud lähtuda isiku eeldatavast tahtest konkreetset avalikku teenust saada, mitte nõusolekust. Isiku nõusolek proaktiivse teenuse saamiseks on haldusõiguslikult problemaatiline, sest läheb vastuollu proaktiivse teenuse olemusega, s.o täpsemalt eeldusega, et haldusmenetluse algatamine toimub haldusorgani initsiatiivil. Kui silmas on peetud isiku õigust keelduda proaktiivselt alustatud haldusmenetlusest, siis oleks kohane see defineerida loobumisõigusena.³

Sündmusteenuste puhul oleks üldjuhul põhjendatud lähtuda isiku nõusolekust, mitte eeldatavast tahtest. Isiku eeldatavast tahtest oleks võimalik lähtuda üksnes seaduses sätestatud juhul ning olukorras, kus PS § 10 ja PS § 26 riive on väike või on see kavandatud eesmärgi saavutamiseks vajalik. Andmekaitseõiguse mõttes on üldiselt isikuandmete töötlemiseks võimalik tugineda kas isiku nõusolekule, misjuhul andmetöötlus ei alga enne, kui isik on selleks nõusoleku andnud (*opt-in*),

² RKKKo 3-1-1-80-97, p I.

³ Mõiste „nõusolek“ oleks praegusel juhul ebatäpne ning võib tekitada segadust.

ning lõpeb reeglina, kui isik on nõusoleku tagasi võtnud. Teisalt on võimalik tugineda andmete töötlemisel muudele IKÜM art 6(1) ja 9(2) loetletud alustele, millest mõned eeldavad alusena riigisisese õiguse sätteid. Sellisel juhul ei eelda andmetöötluse algus isiku nõusolekut, kuid isikul võib olla õigus edasist andmetöötlust keelata (*opt-out*). Reeglina ei saa avaliku sektori asutused isikuandmete töötlemisel tugineda nõusolekule, kuna pooled on selgelt ebavõrdses olukorras, mistõttu reeglina ei saaks nõusolek sellises olukorras olla antud vabatahtlikult. Seda eriti olukorras, kus andmetöötluse nõusoleku andmata jätmine või tagasi võtmine eviks isiku jaoks negatiivseid tagajärgi (nt toetusest ilma jäämine).

Andmekaitseõiguse mõttes on proaktiivse teenuse kui haldusorgani initsiatiivil läbiviidava haldusmenetluse puhul ainus sobilik õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks õigusaktiga pandud avalikes huvides oleva ülesande täitmine või avaliku võimu teostamine IKÜM art 6(1)(e) mõttes. Kuna proaktiivse teenuse eesmärk on võimaldada isikul oma seadusest tulenevaid kohustusi täita ja õigusi kasutada, ei saa sellise teenuse osutamiseks toimuda isikuandmete töötlemine nõusoleku alusel, kuna nõusoleku andmata jätmine võib evida isiku jaoks negatiivsed tagajärgi (nt toetus jääb maksmata) ning ei saa seega vabatahtlik olla (kui isik soovib toetust saada, on ta sunnitud andma isikuandmete töötlemiseks nõusoleku). Seetõttu pole proaktiivsete teenuste puhul võimalik tugineda nõusolekule kui õiguslikule alusele isikuandmete töötlemiseks.

Sündmusteenuse pakkumine võib olla teatud asutus(t)ele õigusaktidega pandud ülesanne, kuid see oleks ühtaegu mugavusteenus, kuna selle kasutamine ega kasutamata jätmine ei mõjuta isiku õigusi ega kohustusi. Seega võiks isikuandmete töötlemiseks vajalik õiguslik alus tuleneda nii õigusaktist (st asutusele on õigusaktiga pandud avalikes huvides oleva ülesande täitmise kohustus IKÜM art 6(1)(e) mõttes) kui ka oleks võimalik tugineda isiku nõusolekule, kuna sündmusteenuse kasutamine on mugavusteenus. Tegemist on valikukohaga, kuid nõusoleku kasuks on kaks olulist argumenti: (1) PS § 10 ja sellest tuleneva informatsioonilise enesemääramise õiguse ning PS §-st 26 tuleneva eraelu puutumatuse põhiõiguse taustal tuleks võimalusel anda isikule kontroll ja vaba valik tema andmete töötlemise osas; (2) kui isik ei ole huvitatud sündmusteenuse saamisest, kuid ei tee täiendavat liigutust sellest loobumiseks, edastatakse tema andmeid ühtsesse kontaktpunkti sõltumata sellest, et isik pole teenusest huvitatud ega kasuta seda tegelikult – sel juhul võib tegemist olla võimalikult väheste andmete töötlemise riivega.

Eriliiki andmete töötlemiseks tuleb õigusaktile tugineva isikuandmete töötlemise puhul luua õigusakti sõnaselge alus, mis vastaks ühele IKÜM art 9(2) loetletud eranditest, mil eriliiki isikuandmete töötlemine on lubatud.

6) **Milline on avaliku teenuse osutamise haldamisega seotud keskse asutuse roll (nt Riigi Infosüsteemi Amet), ülesanded ja volitused.**

RIA on eesti.ee teabevärava kui sündmusteenuste ühtse kontaktpunkti haldaja. Teabevärava näol on tegu infosüsteemiga, milles andmete avaldamine, andmete kogumine ja ristkasutus ning teiste andmetega sidumine andmekogus võib haldusmenetluse mõttes vastata toimingule, täpsemalt teabetoimingule määratlusele. Seega võib RIA poolt teabevärava haldamine olla käsitatav eraldiseisva haldusmenetlusena, mis eeldab, et vastav pädevus oleks seadusega määratud. AvTS § 32¹ lg 3 vastavat pädevust RIA-le ei anna, kuivõrd nimetab teabevärava haldaja

pädevuseks üksnes teabe korrastatud esitlemise. Vastavas osas tuleb sätet muuta, s.o selliselt, et see hõlmaks ka teabeedastust. Seejuures tuleks muuta ka AvTS § 32¹ lg-d 1 selliselt, et eesti.ee teabevärava kaudu on kättesaadav mitte üksnes teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele, vaid laiemalt avalikud teenused (sh sündmusteenused ja proaktiivsed teenused – tuues ühtlasi vastavate teenuste legaaldefiniitsiooni) ja isikustatud teave. AvTS § 32¹ lõikes 5 sätestatud volitusnormi tuleks täiendada viitega sündmusteenustele. Isikuandmete kaitsega seoses peaks RIA roll ja ülesanded olema selgelt määratletud.

ÕIGUSLIK ANALÜÜS

(I) Proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste osutamist puudutavad arengudokumendid

1.1. Eesti digiühiskonna arengukava 2030

7. 2021. a koostatud Eesti digiühiskonna arengukava 2030 (**digiühiskonna arengukava**) üheks alaeesmärgiks on tagada aastaks 2030 parim digiriigi kogemus. Selle üheks tegevussunnaks on üleminek sündmuspõhistele ja proaktiivsetele teenustele.⁴ Tegevussuuna tulemuseks on see, et: 1) Eestis tulevad avalikud teenused isiku juurde, kui isikul on neid vaja; 2) alati kui võimalik, annab riik ise andmete alusel inimestele ja ettevõtjatele märku, kui neil on õigus saada mõnda hüve või täita mõni kohustus; 3) proaktiivset teenust osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul, andes ka võimaluse teenusest loobuda või selle kasutamisi viisi valida; 4) avalikke teenuseid pakutakse inimesele ja ettevõtjale tema elu- või ärisündmusest lähtuvalt ühe sujuva teenusena, riigi toimimise keerukus (nt eri asutuste ja tasandite koostöö) on teenuse saajale nähtamatu; 5) Avalike teenuste pakkumisel küsitakse kasutajalt samu andmeid vaid ühe korra, välja arvatud juhul, kui andmete topelt küsimiseks on sisuline põhjus.⁵

1.2. Digiühiskonna programm 2022-2025

8. 2022. a koostatud digiühiskonna programm aastateks 2022-2025 (**digiühiskonna programm**) näeb ette aktiivset sündmusteenuste väljaarendamist. Seejuures on kokku lepitud 14 elusündmusteenuses, millest 10 sündmusteenust arendatakse välja perioodil 2021-2025.
9. Digiühiskonna programmi kohaselt koondavad sündmuspõhised teenused eri haldusalade asutuste teenused kasutaja elu- või ärisündmustest lähtuvalt terviklikesse komplektidesse tehes niimoodi teenuste leidmise ja läbimise kasutajate jaoks lihtsaks. Seejuures arendatakse proaktiivseid teenuseid, mis tähendab, et teenust ei algata mitte kasutaja poolse pöördumisega vaid ametniku enda initsiatiivil lähtudes olemasolevatest andmetest. Arendatakse automaatseid teenuseid, mis tähendab, et korduvad menetlustoimingud nõuavad vähem käsitööd ja muutuvad kasutajate jaoks kiiremaks.
10. **Järeldused: Arengudokumentides on tuleviku avalikke teenuseid kujutatud isiku vaatest sujuva teenuse või teenuste komplektina, mis hõlmab ühe või mitme haldusala asutuse poolt läbiviidavat menetlust. Teenust osutatakse**

⁴ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eesti digiühiskond 2030. Valdkonna arengukava, lk 13.

⁵ Samas, lk 15.

isiku elu- või ärisündmusest lähtuvalt automaatselt või isiku nõusolekul. Igal teenusel on omanik ja teenuse osutamise kanalile määratakse vastutav omanik.

(II) Avaliku teenuse, proaktiivse teenuse ja sündmusteenuse mõiste

2.1. Avaliku teenuse mõiste

11. Avalikku teenust on defineeritud kui iga teenust, mille vastu on avalik huvi. Avalik huvi ei muuda avaliku teenuse osutamist iseenesest avalikuks ülesandeks.⁶ Avalikuks ülesandeks muutub teenus siis, kui seda osutatakse avalik-õigusliku isiku seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks.⁷
12. Avaliku ülesande täitmisega on tegu, kui teenuse kättesaadavuse tagamine on avalik-õigusliku isiku ülesanne (s.o korraldamis- või tagamiskohustus).⁸ Samas ei tähenda avalikuks ülesandeks olev korraldamis- või tagamiskohustus automaatselt seda, et teenuse vahetu osutamine isikule oleks avalik ülesanne.⁹ Näiteks on linnasisese ühistranspordi korraldamine kohaliku omavalitsuse ülesandeks.¹⁰ See ei tähenda, et ühistransporditeenust osutav ettevõtja täidaks avalikku ülesannet. Seejuures võidakse avalikku ülesannet täita ka eraõiguslikus vormis. Eraõiguslikus vormis tegutsemine tähendab, et ülesande täitmiseks luuakse haldusorgani ja puudutatud isikute vahel eraõiguslikud suhted. Üheks selliseks näiteks on kaugkütteteenus.¹¹
13. Riigikontroll on eristanud kahte rühma avalikke teenuseid¹²:
 - 1) soodustavate haldusaktide andmine (nt toetuse määramine) ning õiguste kasutamiseks (nt valimistel hääletamine) ja kohustuste täitmiseks (nt maksude deklareerimine) keskkonna loomine - neid on riigikontroll nimetanud ka suhtuskanali kaudu pakutavateks teenusteks.¹³
 - 2) n-ö ehtsad avalikud teenused nagu jäätmekäitlus, vee- ja energiavarustus, ühistransport, arstiabi jm.
14. Eelnev eristus on oluline mh seetõttu, et esimesel juhul kätkeb avalike teenuste osutamine vähemalt osaliselt haldusmenetluse läbiviimist (vt p 4.2). Teisel juhul, ehk n-ö ehtsate avalike teenuste puhul toimub teenuste osutamine valdavalt eraõiguslikus suhtes. Seaduse tasandil avalikku teenust määratletud ei ole. Terminit „avalik teenus“ on kasutatud erinevates tähendustes – näiteks avaliku teabe seaduses (AvTS) viitab see pigem ehtsatele

⁶ N. Parrest. *op cit*, lk 736.

⁷ N. Parrest. *op cit*, lk 734.

⁸ RKTko 3-2-1-164-09, p 32.

⁹ N. Parrest. *op cit*, lk 737.

¹⁰ KOKS § 6 lg 1.

¹¹ RKHKm 3-3-1-49-12, p 24. Vt ka RKEKm 3-3-4-1-10, p 5; RKHKo 3-3-1-72-11, p 8

(vanglakaupluse teenuse kasutamise võimaluse tagamine); RKEKm 07.04.2011, 3-3-4-1-11 (tervis hoiu teenuse osutamine vanglas)

¹² Riigikontroll. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2006. aastal. Internetis: <https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=up6IEdlAu8=>

¹³ Riigikontroll. E-riigi harta, lk 1.

Internetis: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/ESTERIigi%20harta.pdf>

avalikele teenustele¹⁴, ohvriabiseaduses (OAS) reguleeritakse aga mõlema tasandi teenuseid.¹⁵

2.2. Proaktiivne teenus

15. Proaktiivse teenuse ja sündmusteenuste mõisted on toodud Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. a määruses nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ (TKTA). Oluline on silmas pidada, et TKTA ei reguleeri haldusmenetluse läbiviimist, vaid sätestab üldisemalt andme- ja dokumendihalduse reeglid, s.o TKTA õiguslikuks aluseks on arhiiviseaduse § 6 lg 2 ning AvTS § 43⁴ lg 1².
16. Proaktiivne teenus on TKTA § 2 lg 3 kohaselt otsene avalik teenus, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivne teenus osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul. Proaktiivse teenuse definitsioon ühtib proaktiivse haldusmenetluse käsitlusega (vt p-id 76-77). Samas ei ole põhjendatud proaktiivse teenuse mõistet üle tuua HMS-i, kuivõrd mõistete kasutusala on erinevad – ühel juhul andme- ja dokumendihaldus, teisel juhul
17. TKTA-s viidatakse proaktiivsele teenusele kui *otsesele avalikule teenusele*. TKTA seletuskirjas on selgitatud, et selle all peetakse silmas mitte ehtsaid avalikke teenuseid ehk klassikalisi avalikke teenuseid – näiteks kutsehariduse andmist, metsade kaitset või riigitulude kogumist. Küll aga mõistetakse selle all näiteks kutsekooli sisseastumisavalduse läbivaatamist ja maksuvõlgnevusest teavitamist ning muid sarnaseid teenuseid. Seega vastab TKTA-s toodud *otseste avalike teenuste* määratlus Riigikontrolli poolt viidatud nõ mitte-ehtsate avalike teenuste määratlusele.

2.3. Sündmusteenus

18. Sündmusteenus on TKTA § 2 lg 4 kohaselt otsene avalik teenus, mida mitu asutust osutab ühiselt, et isik saaks täita kõik kohustused ja kasutada kõiki õigusi, mis talle tekivad ühe sündmuse või olukorra tõttu. Sündmusteenus koondab mitu sama sündmusega seotud teenust (edaspidi osateenus) kasutajale üheks teenuseks.
19. Sündmusteenuse definitsioon ei ühti haldusmenetluse loogikaga, sest puudub võimalus haldusmenetluse ühiseks läbiviimiseks mitme haldusorgani poolt (vt p-id 61-62).
20. Andmehalduse seisukohast ei pea teenuse määratlus ilmtingimata kattuma läbiviidava haldusmenetlusega, kuid õigusselguse huvides peaks vastav eristus olema selgelt välja toodud või tuleks asjakohaseid sätteid täpsustada. Eelkõige oleks põhjendatud sündmusteenuse definitsiooni muuta, nt: „Sündmusteenus on kasutajale ühe sündmusega seotud mitme otsese avaliku teenuse koondamine ühe teeninduskontakti juurde.“ Vastav definitsioon oleks põhjendatud tuua sündmusteenuse osutamist puudutava keske regulatsioon juures, s.o vastavalt analüüsi tulemustele AvTS-is (vt p 5.1; 5.2.4).
21. **Järeldused: Avaliku teenuse definitsioon oleks põhjendatud sätestada seaduse tasandil, täpsemalt AvTS-is, et kujundada süsteemne õigusteoreetiline käsitlus, õigusloome ja kohtupraktika. Eelkõige peaks avaliku teenuse mõistega olema hõlmatud toimingud, mida haldusorgan teostab selleks, et isikul oleks võimalik täita seadusest tulenev kohustus või kasutada seadusest tulenevat õigust, s.o teenus on suunatud asutuse avaliku ülesande täitmisele.**

¹⁴ AvTS § 5 lg 2.

¹⁵ OAS § 3 lg 1.

Seejuures võib olla mõistlik defineerida ka mõiste „avalik ülesanne“.¹⁶ AvTS-is oleks ühtlasi põhjendatud sätestada sündmusteenuse definitsioon.

(III) Proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuse osutamisega seotud asutuste nägemus

22. Analüüsi käigus viisime läbi intervjuud Siseministeeriumi (SiM) ning Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) esindajatega, mille käigus täpsustus SiM-i kui ühe sündmusteenuse omaniku¹⁷ nägemus sündmusteenuse juhtimisest ning RIA nägemus tema rollist sündmusteenuste süsteemi ühe võimaliku haldajana.

3.1. SiM-i nägemus abiellumise sündmusteenuse näitel

23. SiM on arendamas sündmusteenuste pilootprojektina abiellumise sündmusteenust, millega seotud haldusmenetlusi viivad täna läbi perekonnaseisuasutused¹⁸, PPA ja Transpordiamet. SiM-i nägemuses seisneb abiellumise sündmusteenus esimeses arendusetapis elektroonilise abiellumisavalduse esitamise võimaluses. Esimeses arendusetapis ei näe SiM ette automaatset haldusmenetlust. Samas jõustusid 22.03.2022 perekonnaseisutoimingute seaduse (PKTS) muudatused, mis võimaldab juba täna teha rahvastikuregistri vastutaval töötlejal kandeid rahvastikuregistrisse perekonnaseisuaametniku vahetu sekkumiseta.¹⁹
24. Abiellumisavalduse elektroonse esitamise võimalusele lisandub sündmusteenuse osana proaktiivne teavitus dokumentide väljavahetamise vajadusest kui abiellumisega kaasneb ühtlasi perekonnanime vahetus. Perspektiivis nähakse võimalust siduda abiellumisavalduses nimevahetuse kohta märke tegemine avalduse esitamisega dokumendi vahetamiseks dokumendi väljaandnud valitsusasutusele,²⁰ s.o sellisel moel algatatakse pädeva asutuse või asutuste poolt eraldi osateenusena haldusmenetlus(ed) dokumendi väljastamiseks, nt Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) poolt ID-kaardi või passi väljastamiseks, Transpordiameti (TA) poolt juhiloa või väikelaevajuhi tunnistuse väljastamiseks. Sellisel juhul väljastatakse dokument isikule elusündmuse saabumise järgselt, s.o nimevahetusega abiellumise näitel abielu registreerimisel.
25. Perspektiivselt toimuks SiM-i nägemuses abiellumise sündmusteenuse osutamine isiku poolt ühe avalduse esitamisega, nt RIA poolt hallatava eesti.ee teabevärava lehel, kuid täna puudub abiellumise sündmusteenuse näitel tehniline lahendus, mis võimaldaks rahvastikuregistri portaalis täidetavat avaldust kuvada eesti.ee lehel.

3.2. RIA nägemus sündmusteenuste osutamisega seotud keskest asutusest

26. RIA on eesti.ee teabevärava haldaja AvTS § 32¹ lg 2 tähenduses. Teabevärava mõiste on toodud AvTS § 32¹ lg-s 1, mille kohaselt teabevärav on veebileht, mille kaudu on kättesaadav teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja taaskasutatavale teabele.

¹⁶ N. Parrest. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu volitustega. Juridica X/2014, lk 739.

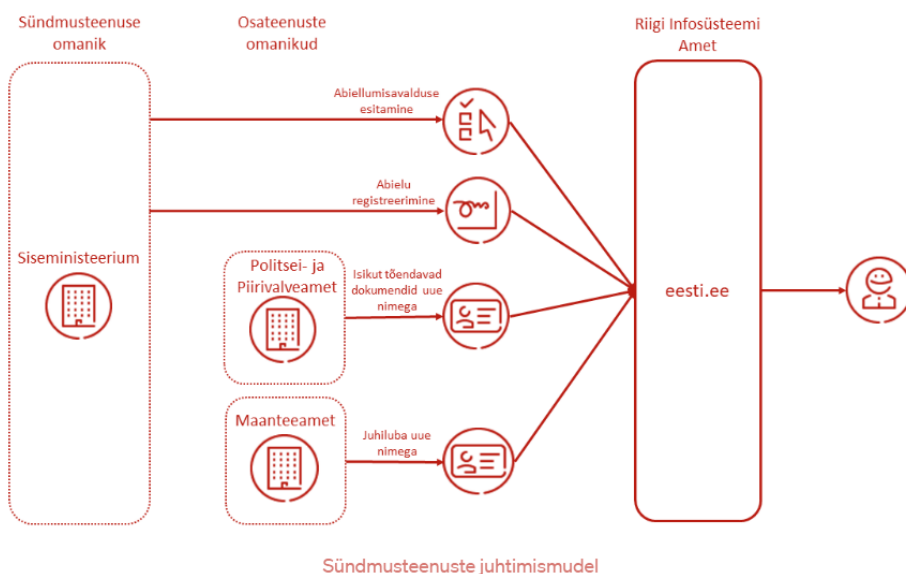
¹⁷ PwC ja TWN analüüsis on „sündmusteenuse omanik“ sisustatud kui asutus, kes omab ülevaadet konkreetse sündmusteenuse osutamise spetsiifikast ja omab volitusi selle kujundamiseks.

¹⁸ PKTS § 3 lg 2 kohaselt on perekonnaseisuasutuseks: valla- ja linnavalitsus, maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksus; Eesti välisesindus, Siseministeerium.

¹⁹ PKTS § 7 lg 4¹ - [RT I, 12.03.2022, 1](#) - jõust. 22.03.2022

²⁰ ITDS § 14 lg 1 kohaselt on dokumendi kantud andmete muutumisest dokumendi kasutaja kohustatud teatama dokumendi väljaandnud valitsusasutusele ühe kuu jooksul andmete muutumisest arvates.

27. Üksikasjalikum regulatsioon teabevärava haldamise ja kasutamise osas on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 03.10.2013 määrusega nr 145 „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“²¹ (**teabevärava määrus**). Teabevärava määruse § 2 p-s 3 on ühtlasi toodud elektroonilise üldkasutatava teenuse definitsioon, s.o teabevärava vahendatav teenusepakkuja pakutav teenus, millele pole määratud juurdepääsupiiranguid ja mida saab kasutada ühtsetel alustel.
28. RIA nägemuses toimub sündmusteenuste osutamisega seotud andmevahetus eesti.ee teabevärava kaudu, s.o tegemist on teabevärava juures asuva andmekoguga (vt selle kohta täpsemalt p 5.2.1), mille vahendusel toimub teabevahendus asutuse ja lõppkasutaja vahel. Seejuures on väljatöötamisel teabevärava määruse muutmise eelnõu, mis näeks ette õigusliku aluse sündmusteenuse osutamisega seotud andmeedastuseks seoses abiellumise sündmusteenusega. RIA näeb end sündmusteenuse osutamisel süsteemi haldaja rollis, s.o haldab sündmusteenuste platvormi ning viib vahendajana erinevad osapooled kokku.



29. Sündmusteenuse juhtimismudel abiellumise sündmusteenuse näitel (Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium).²²

(IV) Avaliku teenuse osutamist puudutavad õigusaktid

4.1. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS)

30. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) ei reguleeri avalike teenuste osutamist. Avalike teenuste osutamine proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste näol seondub kõige üldisemalt demokraatliku õigusriigi ja inimväärikuse põhimõtte (PS § 10), korralduse põhiõiguse (PS § 14) ja eraelu puutumatuse põhimõttega (PS § 26). Põhiõiguste piiramise tingimused kehtestab PS § 11.

²¹ RT I, 25.03.2021, 5

²² Internetis: <https://medium.com/digiriik/s%C3%BCndmusteenused-on-tulevik-aga-kui-kaugel-oleme-5c3bed919c1a>

4.1.1. Demokraatliku õigusriigi ja inimväärikuse põhimõte (PS § 10)

31. PS § 10 viitab inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Sisuliselt saab PS § 10 osas eristada nelja põhimõtet: inimväärikuse, sotsiaalriigi, demokraatia ja õigusriigi põhimõte. Riigikohus on neile printsiipidele viidanud erinevas sõnastuses, samastades neid kohati ka õiguse üldpõhimõtetega.
32. **Inimväärikuse põhimõtte** tähendust on keeruline avada, nagu ka seda, mida tähendab konkreetsel juhul inimväärikust austav kohtlemine. Seetõttu ei käsitatagi seda vahel eraldiseisva põhiõigusena, vaid põhiõiguste kohaldamise üldise põhimõttena.²³ Riigikohus on märkinud, et „inimkeskses ühiskonnas tohib põhiõiguste konfliktolukordades kõige vähem piirata inimväärikust – kompleksset põhiõigust, mille elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigus, õigus kehalisele puutumatusele“²⁴.
33. Enesemääramise põhimõte üldiselt tagab igaühe õiguse teada saada, kes ta on, otsustada, kes ta olla tahab, kellena riik teda kohtleb ja kuidas ise ennast teistele inimestele esitleda.²⁵ Informatsiooniline enesemääramine üldjoontes tähendab igaühe õigust ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse.
34. Seoses isikuandmete töötlemisega on eelnev täna aktuaalsem, kui kunagi varem. Sellele on viidanud seoses inimväärikuse põhimõtte ja eraelu puutumatusega ka Euroopa Andmekaitseinspektor oma arvamuses.²⁶ Arvamuses rõhutatakse, et inimväärikus ei ole lihtsalt põhiõigus, vaid ka alus sellest tulenevatele vabadustele ja õigustele, sh õigus eraelu puutumatusele ja isikuandmete kaitsele. Väärikuse rikkumine võib sisaldada objektistamist, kui inimest koheldakse teise eesmärgi teeniva vahendina.²⁷ Eraelu puutumus on inimväärikuse lahutamatu osa ning õigus andmekaitsele sõnastati algselt selleks, et kompenseerida eraelu puutumatuse ja väärikuse võimalikku kahjustamist isikuandmete suuremahulisel töötlemisel.²⁸
35. **Sotsiaalriigi põhimõte** on samuti mitmetahuline. Esiteks nõuab see põhimõte, et avalik võim hoolitseks ühiskonna abivajavate liikmete eest ega jäta kedagi hätta. Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.²⁹
36. Sotsiaalriigi põhimõte hõlmab teisalt palju enamat kui üksnes abivajajate abistamine. Sotsiaalriigi põhimõte nõuab avalikult võimult:
- 1) kodanike majandusliku ja sotsiaalse heaolu edendamist, isegi kui juba on tagatud minimaalne äraelamine;
 - 2) hariduse tagamist ja üldhariduskoolide loomist avaliku võimu poolt;

²³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne § 10, komm 13.

²⁴ RKKKo 3-1-1-80-97, p I.

²⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 283.

²⁶ Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus nr 4/2015 „Uus digitaalne eetika: andmed, inimväärikus ja tehnoloogia.“

²⁷ M. Nussbaum. Objectification, Philosophy and Public Affairs 24, 4, 1995.

²⁸ Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus nr 4/2015 „Uus digitaalne eetika: andmed, inimväärikus ja tehnoloogia“, lk 12.

²⁹ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 14; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p-d 31 ja 49.

- 3) tervisekindlustuse süsteemi loomist ja vähemalt esmase arstiabi igapäevase kättesaadavaks tegemist;
- 4) sotsiaalkindlustussüsteemi loomist ja selle rahastamist maksudest (sotsiaalmaks). Sotsiaalkindlustussüsteemi ülesanne on tagada piisav äraelamist võimaldav sissetulek inimestele ja peredele ajal, kui nad seda kõige enam vajavad.³⁰

37. **Õigusriigi põhimõtte** lähtekoht kõige üldisemalt on valitseja seotus seadustega ja seega avaliku võimu teostamine seaduslikkuse põhimõtet järgides. Selle sisu on aga tänapäeval märksa laiem, hõlmates lisaks seadusliku aluse põhimõttele ka sisulisi nõudeid nagu õiguskindlus.
38. Õiguskindluse põhimõte nõuab, et üksikisikul peab olema tagatud võimalus riigi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada, mistõttu peab kodanikul olema võimalus saada küllaldaselt teavet haldusmenetluses rakendatavate õigusnormide kohta. Õiguskindluse osaks olev õiguse avalikkuse põhimõte nõuab, et järgimiseks saavad olla kohustuslikud vaid avaldatud normid. Oluline ei ole mitte ainult see, et õigustloovad aktid oleksid avaldatud, vaid ka see, et igapähe oleks sellistele aktidele piisavalt hõlbus juurdepääs.
39. Õiguse arusaadavuse põhimõte nõuab, et õigusnormid oleksid nende adressaatidele piisavalt selged. Riigikohus on seda põhimõtet nimetanud ka õigusselguse põhimõtteks ja tuletanud selle § 13 lg-st 2. Õiguse arusaadavuse põhimõtet on Riigikohus käsitlenud ka seoses avalike teenuste osutamisega. Riigikohus on nt leidnud, et reguleerides ühe teenuse osutamist mitmes eri aktis, ei pruugi olla järgitud õigusselguse põhimõte. Riigikohus seostas seda mh PS §-is 13 toodud kaitsepõhiõigusega, s.o viidates sellele, et ebaselge regulatsiooni tõttu võivad jääda asjakohased põhiõigused- ja vabadused kohase kaitseta.³¹ Eelnev omab otsest puutumust üldise põhiõigusega korraldusele (PS § 14), mis nõuab, et menetlused põhiõiguste teostamiseks on mõistlikult kättesaadavad.

4.1.2. Üldine põhiõigus korraldusele (PS § 14)

40. PS § 14 kehtestab üldise õiguse korraldusele ja menetlusele. PS kommentaarides on leitud, et mõiste „korraldus“ ja „menetlus“ tähendus on sama ning sisuliselt paigutavad selle alla nii pädevust (kes ja mida) kui ka menetlust (kuidas) puudutavad aspektid, mistõttu saab seda väljendada lühemalt kui „üldine põhiõigus korraldusele“.
41. Haldusmenetluse valdkonnas annab üldine põhiõigus korraldusele õiguse nõuda tõhusat ja õiglast menetlust enda materiaalsete õiguste kaitseks.³² Universaalseteks nõueteks on vähemalt menetluse subjektina kohtlemine, menetluse tõhusus (menetlusosaliste tarbetu koormamise ärahoidmine ja lahendusele suunatud tähenduses), menetluse ausus ning menetlus viivitamatult ehk mõistliku aja jooksul, mis võib olla ka seaduses sätestatud tähtajast lühem.
42. Menetluse ausus ja isiku selles subjektina kohtlemine tähendab puudutatud isiku menetlusse kaasamist, talle arusaadavas keeles menetluses oluliste aspektide selgitamist ja ta nende suhtes ärakuulamist³³ (ning tema teavitamist menetluse tulemusest³⁴). Menetluse ausus sisaldab lisaks ka usalduse kaitse (PS § 10) ja võrdse kohtlemise (PS § 12) aspekte.

³⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne § 10, komm 21-24.

³¹ RKPJKo 5-18-7/8, p 123.

³² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 14 komm 26.

³³ RKHKo 3-3-1-33-04, p 16; RKHKm 3-3-1-57-02, p 14; RKHKo 3-19-990/30, p 24.1; RKHKm 3-3-1-40-15, p 14; RKHKm 3-3-1-13-04, p 11.

43. Üldine põhiõigus korraldusele on otseselt seotud ka hea halduse tavaga, mida Riigikohus on käsitlenud PS-iga kaitstud põhimõttena.³⁵ Hea halduse põhimõtte järgi peab avaliku võimu tegevus olema kodanikusõbralik ning kodanikku kui avaliku teenuse klienti võimalikult hästi teeniv.³⁶ Õigus heale haldusele on kehtestatud Euroopa Liidu Põhiõiguste hartas (ELPH)³⁷, mille artikkel 41 kohaselt on igaühel õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul. Õigus heale haldusele on toodud ka Euroopa Ombudsmani antud Euroopa hea halduse tava eeskirjas (**hea halduse tava eeskiri**).³⁸

4.1.3. Eraelu puutumatuse põhimõte (PS § 26)

44. PS § 26 kohaselt on igaühel õigus eraelu puutumatusele. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.
45. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud: „Eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.“³⁹
46. Andmete, sealhulgas isikuandmete hulk ja neis sisalduv teave üha suureneb ja sekkumine isikuandmete sfääri üha laieneb. 2006. a võttis Euroopa Parlament vastu direktiivi 2006/24/EÜ, mis käsitles elektrooniliste sideteenuste ja sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nendega töödeldud andmete säilitamist. Sellega pandi elektroonilise side teenuste ja sidevõrkude pakkujatele kohustus säilitada andmeid kommunikatsiooni kohta ja teha need kättesaadavaks õiguskaitseasutustele. Euroopa Kohus leidis, et selline kohustus piiras ebaproportsionaalselt ELPH art-s 7 tagatud õigust eraelule ja art-s 8 tagatud õigust isikuandmete kaitsele.⁴⁰ Kohus oli seisukohal, et direktiiv riivas nimetatud põhiõigusi raskelt, kuid puudusid sätted, mis tagaksid selle, et riive piirduks vältimatult vajalikuga.
47. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2016. a kehtestatud isikuandmete kaitse üldmäärus⁴¹ (IKÜM) lubab isikuandmeid töödelda kas seaduses toodud õiguslikul alusel või andmesubjekti nõusolekul.

4.1.4. Põhiõiguste piiramise tingimused (PS § 11)

a. Üldine proportsionaalsuse test

48. PS § 11 kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust.

³⁴ RKHKm 3-3-1-57-02, p 13 jj; RKHKm 3-3-1-31-03, p 25 jj.

³⁵ RKPJKo 3-4-1-1-03, p 14.

³⁶A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 159.

³⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste hartal on vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikkel 6 lõikele 1 aluslepingutega samaväärne jõud.

³⁸ Hea halduse eeskirja artikkel 10 lg 3 kohaselt vajaduse korral teatab ametnik taotluse esitajale, mida tema arvates tuleks küsimuse lahendamiseks teha ning kuidas menetlust jätkata.

³⁹ RKHKo 3-3-1-3-12, p 19.

⁴⁰ EKo C-293/12 ja C-594/12, 08.04.2014.

⁴¹ EL 2016/679.

49. Riigikohus on varasemas praktikas selgitanud, et tänapäeva õigusteoorias valitseb „ühene seisukoht, et ühiskonnas ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.⁴²
50. Riigikohus on selgitanud, et inimkeskses ühiskonnas tohib põhiõiguste konfliktolukordades kõige vähem piirata inimväärikust – kompleksset põhiõigust, mille elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigus, õigus kehalisele puutumatusel.⁴³ Inimväärikuse põhimõttega hõlmatud põhiõigused on aga valdavalt piiratavad.⁴⁴ Selliselt on piiratav ka informatsiooniline enesemääramise õigus. Vastavate piiravate abinõude kehtestamisel tuleb järgida, et piirangutel on legitiimne eesmärk⁴⁵, ning järgitud on üldist proportsionaalsuse testi.
51. **Legitiimne eesmärk** sõltub põhiõigusest, mida piiratakse. Lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse puhul on legitiimne iga eesmärk, mis pole põhiseadusega keelatud. Näiteks ei ole põhiõiguse piiramine ise legitiimne eesmärk – piirang peab teenima mingit muud eesmärki. Seadusereservatsioonita põhiõiguse puhul on legitiimne üksnes niisugune eesmärk, mille kirjutab ette PS, kasvõi kaudselt. Kvalifitseeritud põhiõiguse puhul on legitiimsed eesmärgid loetletud piiravat põhiõigust sisaldavas sättes. Näiteks nimetab PS § 26 õigushüvesid, mille kaitseks tohib sekkuda perekonna- või eraellu, s.o tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. PS §-i 26 kitsalt sisustades võib väita, et avalike teenuste parem kättesaadavus ning tõhusam menetlus perekonna- ja eraellu sekkumist ei õigusta, s.o tegemist ei ole legitiimseks eesmärgiks, v.a mõne konkreetse teenuse puhul, kus kaalul on isiku tervis, avalik kord või muud PS §-s 26 sätestatud eesmärgid. Samas on põhiõiguste liigitamine piiramist lubavate eesmärkide alusel Riigikohtu praktika⁴⁶ tõttu kujunenud pigem teoreetiliseks. Ka kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi saab riivata teistel, sättes loetlemata alustel, kui eesmärk seondatakse mõne põhiseaduse sättega, st näidatakse, et tegu on n-ö põhiseaduslikku järku väärtusega.⁴⁷
52. **Proportsionaalsuse põhimõtte** kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust. Riigikohus on mitmes lahendis sedastanud, et proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontroll toimub kolmes astmes: kõigepealt hinnatakse abinõu sobivust, seejärel vajalikkust ning viimasena proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.⁴⁸
- i. **Abinõu on sobiv** siis, kui see soodustab piirangu eesmärgi saavutamist.⁴⁹ Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei

⁴² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 11 komm 3.

⁴³ RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I.

⁴⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 11 komm 7.

⁴⁵ Kvalifitseeritud põhiõiguse puhul on legitiimsed eesmärgid loetletud sättes. Näiteks nimetab PS § 26 õigushüvesid, mille kaitseks tohib sekkuda perekonna- või eraellu. Seda on Riigikohus ka silmas pidanud, kontrollides, kas eesmärk on hõlmatud sättes sisalduva loeteluga

⁴⁶ RKKKm 3-1-1-9-15, p 25. 2015. a märkis Riigikohtu kriminaalkolleegium, et kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi „tohib piirata üksnes nendes sätetes nimetatud eesmärkidel või erandina ka mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku väärtuse kaitseks“.

⁴⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 11 komm 10, 22.

⁴⁸ RKPJKo 5-18-8/19, p 61.

⁴⁹ RKPJKo 3-4-1-25-09, p 24

soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Meetme sobivuse all hinnatakse seda, kas meede aitab saavutada piirangu eesmärki, kuid ei käsitleta küsimust, kas meede on sama eesmärgi saavutamiseks võimalikest kõige vähem riivav.

- ii. **Abinõu on vajalik**, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.⁵⁰ Lisaks tuleb arvesse võtta, millises ulatuses koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.⁵¹
- iii. **Abinõu mõõdukuse** üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.⁵² Seadus on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgi suhtes. Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.⁵³

b. PS § 11 ja PS § 26 riive proportsionaalsus proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste kontekstis

- 53. Eelnevalt kirjeldatud põhiseaduslikud konfliktsituatsioonid võivad kõige selgemalt ilmned automaatsete proaktiivsete teenuste puhul, s.o kui teenuse osutamine toimub asutuse initsiatiivil, isiku eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Taoline proaktiivsus võib iseloomustada ka sündmusteenust, s.o sündmusteenuse osaks oleva osateenuse osutamine kui haldusmenetluse võib vähemalt osaliselt toimuda proaktiivselt, s.o isikule edastatakse ametiasutuse algatusel teavitusi, makstakse toetusi ja teostakse muid haldustoiminguid, millisel juhul teenuse osutamine toimuks riigi infosüsteemi kuuluvate andmete alusel kas automaatselt või isiku nõusolekul.
- 54. See, kas menetlus saab sellisel viisil toimuda ilma isiku nõusolekuta, s.o seaduse alusel, sõltub konkreetsest avalikust teenusest. Nimelt ei saa asuda seisukohale, et isiku eraelu puutumatuse ja inimväärikuse põhimõtte riive on alati avalike teenuste parema kättesaadavuse (PS § 10, PS § 14) nimel õigustatud, teadmata konkreetseid kaalul olevaid õigushüvesid. Eelnevale on viidatud ka HMS ja sellega seondult muude seaduste muutmise seaduse eelnõu (634 SE) seletuskirjas. HMS eelnõu seletuskirjas on toodud probleemseks välja nt proaktiivsed haldusmenetlused isikute ennetavaks nõustamiseks (näiteks NEET-noored⁵⁴), mis eeldab isikute väljasõelumiseks erinevate andmekogude massandmetöötlust. Selline ulatuslik andmetöötlus eeldaks, et see on kavandatava eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.⁵⁵
- 55. Eelnev tähendab ühtlasi, et proaktiivsete teenuste osas on füüsiliste isikute puhul problemaatiline keskse regulatsiooni loomine, mis annaks üldise ja universaalse õigusliku aluse haldusmenetluse läbiviimiseks haldusorgani initsiatiivil. Sellise universaalse aluse loomist ei saa tulevikus siiski täielikult välistada, kui on täpsemalt väljakujunenud proaktiivsete teenuste ring ning välja on kujunenud ühtsed alused, millistel juhtudel on teenuse proaktiivsena osutamine põhjendatud. HMS muutmise eelnõus on küll sellised

⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-6-09, p 21.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Vt nt RKPJKo 3-4-1-6-09, p 21.

⁵³ RKPJKo 3-4-1-2-01, p 16.

⁵⁴ Noored, kes ei õpi ega tööta; ingl *not in education, employment or training*.

⁵⁵ Internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21f6df90-a333-413a-a533-ebbf7e9debe/Haldusmenetluse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seondult%20teiste%20seaduste%20>

eeldused kirjeldatud, kuid siingi on eelnõu koostajad sidunud konkreetset juhul teenuse proaktiivsena osutamise seadusest tuleneva volituse olemasoluga (vt ka p 74).

56. **Järeldused: Avalike teenuste osutamisega täidab riik temale pandud avalikke ülesandeid, mis kõige üldisemalt on suunatud isikute PS-iga tagatud õiguste võimalikult tõhusale realiseerimisele. Sündmusteenuste ja proaktiivsete teenuste väljaarendamisel tuleb ühelt poolt arvestada teenuste kättesaadavuse paranemist (sotsiaalse riigi põhimõte, üldine õigus korraldusele) kui legitiimsest eesmärgi kui ka sellega kaasneda võivaid riiveid inimväärikuse põhimõttele ning eraelu puutumatusele (PS § 26). Erinevate põhiseaduslike õiguste ja printsiipide konflikti korral tuleb kontrollida konkreetse abinõu legitiimset eesmärki ning hinnata selle sobivust, vajalikkust ja mõõdukust eesmärgi suhtes. Eeltoodust tulenevalt sõltub mh see, kas konkreetse avaliku teenuse osutamine proaktiivselt või sündmusteenusena on seaduse alusel lubatav, s.o iga konkreetset teenust tuleks põhiõiguste riive seisukohalt eraldiseisvalt hinnata.**

4.2. Haldusmenetluse seadus (HMS)

57. Haldusmenetluse läbiviimist reguleerib haldusmenetluse seadus (HMS). HMS § 2 kohaselt on haldusmenetlus haldusorgani (§ 8) tegevus määruse (§ 88) või haldusakti (§-d 51 ja 52) andmisel, toimingut (§ 106) sooritamisel või halduslepingu (§ 95) sõlmimisel.

4.2.1. Haldusorgani mõiste

58. Haldusorganiks on HMS § 8 kohaselt seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.
59. Haldusorganina mõistetakse HMS-s seega haldusaparaadi struktuuriüksust, kellel on pädevus mingit haldusülesannet täita ja selle raames otsuseid teha. Haldusorganiks võib olla nii avalik-õiguslik juriidiline isik tervikuna (nt linn, vald, Eesti Haigekassa), riigi- või omavalitsusasutus (ministeerium, Riigikantselei, amet, inspeksioon, kohtuasutus, prokuratuur, instituudid, Eesti Mereakadeemia, Kaitsejõudude peastaap jne), kollegiaalorgan (Vabariigi Valitsus, vallavolikogu, linnaosavalitsus, kutsenõukogu), kui ka üksik ametnik (minister) või koguni avaliku võimu iseseisvalt teostama volitatud eraisik.⁵⁶
60. Milline üksus, kas avalikõiguslik juriidiline isik tervikuna, tema asutus või muu struktuuriüksus või ametnik üksinda, on konkreetset juhul haldusmenetlust läbiviivaks haldusorganiks, sõltub sellest, kellele on õigusaktid vastava ülesande pannud. Näiteks juhiloa väljastab vastavalt liikluseaduse (LS) § 98 lg-le 1 Transpordiamet, perekonnaseisutoiminguid teeb vastavalt perekonnaseisutoimingute seaduse (PKTS) § 3 lg-le 1 perekonnaseisuasutus (valla- ja linnavalitsus, maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksus, Eesti välisesindus)⁵⁷.
61. Eelnev seondub otseselt ka pädevuse küsimusega. Haldusotsuse võib teha ja eelneva menetluse läbi viia vaid pädev haldusorgan. See on äärmiselt oluline tuleto õigusriigi ja demokraatia põhimõttest. Avalikku võimu võivad teostada vaid selleks volitatud usaldusväärset isikud. Samuti peab kodaniku jaoks olema haldusaparaat läbipaistev.

⁵⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 42.

⁵⁷ Siseministeeriumi roll perekonnaseisuasutusena on PKTS § 3 lg 6 kohaselt eeskätt perekonnaseisusutuste nõustamine perekonnaseisutoimingute tegemise küsimustes ning dokumendi- ja andmehaldusega seotud ülesanded.

Pädevusreeglid näitavad talle, kes täidesaatva võimu struktuuris tema suhtes tehtud otsuse eest vastutab. Pädevus ehk kompetents on avalike ülesannete maht, mille täitmine on mingile organile usaldatud.⁵⁸ Ülesannete andmine saab toimuda seadusega või seaduse alusel määruse või halduslepinguga.

62. Eelnev on oluline ka sündmusteenuste arendamisega seoses. Tellija nägemuses on sündmusteenuseid kujutatud isiku vaatest sujuva teenuse või teenuste komplektina, mis hõlmab ühe või mitme haldusala asutuse poolt läbiviidavat menetlust. Ehkki isiku vaatest võib teenus näida ühtsena, tegutseb selle taustal mitu haldusorganit, kelle pädevust ei ole võimalik ilma seadusliku aluseta üle anda teenuse haldamisega seotud kesksele asutusele, nt RIA-le.

4.2.2. Haldusmenetluse mõiste proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste kontekstis

a. Haldustegevuse liik proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste osutamisel

63. Haldusmenetlus ei ole mitte igasugune haldusasutuse tegevus, vaid üksnes see, mis on seotud määruste, haldusaktide, halduslepingute ja toimingutega. Need mõisted tähistavad asutuste avalik-õiguslikke, üksikisikut puudutavaid tegevusvorme.
- haldusakt – haldusorgani ühepoolne ja haldusvälisele isikule suunatud õiguslik otsustus üksikjuhtumil: nt kauplemisluba, linnavalitsuse ettekirjutus ebaseadusliku ehitise lammutamiseks, toimetulekutoetuse määramine, ametniku teenistusse nimetamine;
 - määrus – haldusorgani ühepoolne ja haldusväliste isikutele suunatud määratlemata hulka juhtumeid reguleeriv õigusakt: nt valla ehitismäärus, riikliku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registri pidamise põhimäärus;
 - haldusleping – mitme haldusorgani vaheline või haldusorgani ja üksikisiku vaheline leping avalik-õiguslike suhete reguleerimiseks: nt valdade vaheline leping ühistransporditeenuse osutamiseks;
 - toiming – haldusorgani tegevus avalik-õiguslikus suhtes, mis ei kujuta endast õigusakti, teisisõnu tegevus, mis ei ole suunatud õiguslike tagajärgede tekitamisele: nt vastamine teabenõudele.
64. Haldusmenetluseks ei ole asutuse tegevus, mis seondub osalemisega õigussuhetes, millistes saavad osaleda ka kõik eraisikud (nt teenuste ja asjade ost-müük).⁵⁹
65. Proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste kontekstis on kasutaja vaates enamik asutuse tegevusi vaadeldav toiming või menetlustoiminguna. HMS § 106 lg 1 kohaselt on toiming haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Näiteks isikut tõendavate dokumentide väljastamist on senises kohtupraktikas loetud

⁵⁸ H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 507; H.-U. Erichsen (koostaja), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 803.

⁵⁹ Üheks selliseks näiteks on Eesti Loodusmuuseumi (ELM) tegevus. ELM-i põhimääruse (Keskkonnaministri 02.01.2013 määrus nr 1, RT I, 08.01.2021, 3) § 6 lg 1 p 3 kohaselt korraldab ELM Eesti ja muu maailma loodust ning loodus- ja keskkonnakaitset kajastavaid ekspeditsioone ja näitusi. Põhimääruse § 6 lg 1 p 4 kohaselt korraldab ELM loenguid, koolitusi, ekskursioone, muuseumitunde, annab erialaseid konsultatsioone ja publitseerib ELM-i ülesannetega seotud materjale loodushariduslikul eesmärgil.

olemuslikult toiminguks HMS § 106 lg 1 tähenduses⁶⁰, mis sooritakse, kui selleks on täidetud seaduses sätestatud eeldused. ITDS § 12 lg 1 sätestab, et dokumendi väljaandmisest keeldutakse, kui nimetatud toimingu sooritamiseks puudub seadusega sätestatud alus. Hüvitise andmine seevastu võib toimuda nii hüvitise andja toiminguga, halduslepinguga kui ka haldusakti alusel (SÜS § 23 lg 1).

66. HMS § 106 lg-s 2 täpsustatakse, et toimingu all ei peeta silmas menetlustoimingut. Toimingu ja menetlustoimingu vahetegu seisneb eelkõige selles, et menetlustoimingul on lõpliku haldusakti andmist ettevalmistav iseloom (nt nõue esitada toetuse saamiseks toetuse saamise õigust tõendavad dokumendid). HMS-i seletuskirjas märgitakse, et „kuigi menetlustoimingute lõpp-eesmärk on haldusakti kehtestamine, ei kujuta need üksikuna veel endast õiguslikku reguleerimist. Selliste toimingute puhul ei saa kodanik nõuda haldusakti sätete kohaldamist. Haldusakti sätteid kohaldatakse üksnes menetluse lõpp-produktile, haldusaktile endale.“⁶¹
67. Oluline on silmas pidada, et toiminguks haldusmenetluse tähenduses võib olla ka pelgalt informatsiooni töötlemine, s.o päringutele vastamine, andmete avaldamine, andmete kogumine ja riskasutus, andmekogusse kannete tegemine, andmete kustutamine ja muutmine ning teiste andmetega sidumine andmekogus.⁶² Selliselt võib iseseisvaks haldusmenetluseks olla ka üksnes ühtse kontaktpunkti haldaja (nt RIA) tegevus sündmusteenustega seotud teabe avaldamisel ja edastamisel.

b. Haldusmenetluse algatamise ajend

68. Haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toiming sooritamiseks algab HMS § 35 lg 1 kohaselt kas: 1) taotluse esitamisega haldusorganile; 2) haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise teavitamisega menetlusest; 3) haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamiseega.
69. *Ex officio* ehk haldusorgani enda initsiatiivil algatatavad menetlused (HMS § 35 lg 1 p-d 2 ja 3) on levinud peamiselt valdkondades, millele on iseloomulikud käsud, keelud, kohustuste peale panemised. Siia alla kuuluvad eelkõige järelevalvemenetlused, mille käigus tehakse ettekirjutusi. Haldusorgani enda algatusel algavateks menetlusteks on reeglina ka menetlused, mille eesmärgiks on soodustavate haldusaktide muutmine, kehtivuse peatamine või kehtetuks tunnistamine. Seevastu taotluse alusel algatatavad menetlused tulevad kõne alla isikut soodustavate haldusaktide või toimingute taotlemisel: nt sotsiaaltoetused, registreeringud jms. Teatud juhtudel võivad isikud aga olla huvitatud nende suhtes tehtud otsuste muutmise või kehtetuks tunnistamisest – ka sellisel juhul tuleb esitada vastav taotlus.⁶³ Eelnev siiski ei välista, et ka soodustava haldusakti andmiseks võib algatada haldusmenetluse haldusorgan. Sellisel juhul toimuks see HMS § 35 lg 1 p 3 kohaselt menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamiseega.
70. **Järeldused: HMS kehtivas regulatsioonis eeldab, et haldusmenetlus viib läbi selleks pädev, s.o avalikke ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Haldusmenetluseks võib olla ka üksnes informatsiooni töötlemine, s.o andmekogusse andmete kogumine ja nende riskasutus. Haldusmenetlust saab haldusorgan viia läbi iseseisvalt, s.o puudub võimalus haldusmenetluse**

⁶⁰ TlnHKO 3-19-1238, p 23; TlnRnKo 3-21-1126, p 8.

⁶¹ L. Kanger. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Tartu 2010, lk 5.

⁶² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004, lk 468-469.

⁶³ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004, lk 126.

ühiseks läbiviimiseks mitme haldusorgani poolt. Menetluse soodustava haldusakti andmiseks või toimingu tegemiseks saab algatada nii sellest huvitatud isik kui ka haldusorgan, ehkki seaduses on täpsustamata, millisel juhul võib haldusorgan menetluse soodustava haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks algatada.

4.3. HMS ja sellega seonduvalt muude seaduste muutmise seaduse eelnõu (634 SE) (HMS muutmise eelnõu)

71. Riigikogu menetluses on haldusmenetluse seaduse ja sellega seonduvalt muude seaduste muutmise seaduse eelnõu (634 SE)⁶⁴ (**HMS muutmise eelnõu**). HMS muutmise eelnõu eesmärgiks on teha HMS-is muudatused, mis võimaldaks automaatse haldusmenetluse läbiviimist ning nähakse ette haldusmenetluses isikuandmete töötlemise läbipaistvuse täiendavad nõuded.
72. HMS muutmise eelnõu seletuskirja (**eelnõu seletuskiri**) kohaselt tähendab automaatne haldusmenetlus seda, et siis, kui riigil on andmeid piisavalt ja mitte midagi täiendavat uurida ei ole vaja, tehakse mõni otsustus ainult infosüsteemi vahendusel elektrooniliselt ehk ilma haldusorgani nimel tegutseva ametniku või töötaja vahetu sekkumiseta. Näiteks kui sünnib laps, siis võiks paari päeva pärast olla sünnitoetus tema vanema pangakontol. Eelnõu seletuskirja kohaselt selline lihtne ja kiire lahendus on nii inimese kui riigi huvides ning mõistetavalt ei tehta ega tohigi teha automaatselt mitte ühtegi otsust, kui on vaja rohkem uurida, inimesi kaasata ja kaaluda erinevaid lahendusi.
73. **Automaatse haldusmenetluse mõiste** soovitakse sätestada HMS § 7¹ lg-s 1, mille kohaselt: „*Kui see riivab isiku õigusi või vabadusi, võib haldusorgan läbi viia infosüsteemi vahendusel elektroonilise, ilma haldusorgani nimel tegutseva ametniku või töötaja vahetu sekkumiseta automaatse haldusmenetluse, anda automaatse haldusakti või muu dokumendi või sooritada automaatse toimingu seaduses sätestatud juhul.*“
74. HMS § 7¹ lg 1 on sõnastatud segadusttekitavalt. Sättest võib jääda ekslik arusaam, et automaatset haldusmenetlust on võimalik läbi viia üksnes juhul kui haldusmenetluse käigus riivatakse isiku õigusi või vabadusi. Eelnõu seletuskirja kohaselt on siiski silmas peetud seda, et kui muidu on võimalik automatiseeritud menetlus läbi viia ka ilma seadusest tuleneva loa ja volitusega, siis isikuandmete töötlemise korral ja ka üldisemalt olukorras, kus riivatakse isiku õigusi ja vabadusi, peab olema selleks seaduslik alus.⁶⁵ Eelneva pinnalt tekib aga küsimus, millised on üldse need võimalikud olukorrad, kus isiku õigusi automatiseeritud menetluse korral ei riivata.
75. Füüsiliste isikute puhul eeldab automatiseeritud menetlus, et vähemal või suurema määral tuleb isikuandmeid töödelda igal juhul, mis ühtlasi kätkeb endas eraelu puutumatuse riivet.⁶⁶ Seega eeldaks automatiseeritud menetlus füüsiliste isikute puhul paratamatult seaduslikku alust, v.a kui isik on andnud selliseks automatiseeritud menetluseks nõusoleku.⁶⁷ Juriidiliste isikute puhul, kes ei olnud praeguse analüüsi esemeks, on riived vaieldamatult väiksemad - juriidiliste isikute puhul ei kohaldu inimväärikuse põhimõte (PS

⁶⁴<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21f6df90-a333-413a-a533-ebbf7e9deebe/Haldusmenetluse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20>

⁶⁵ Eelnõu seletuskiri, lk 9.

⁶⁶ Vt p 45.

⁶⁷ Isiku nõusolek on ühtlasi andmetöötluse õiguslikuks aluseks isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) art 6(1)(a) ning art 9(2)(a) mõttes (vt p 132).

§ 10) ega ka eraelukaitse põhimõte (PS § 26), mille osas on riived füüsiliste isikute puhul kõige problemaatilisemad.

76. **Proaktiivne teenus** nähakse ette HMS § 7¹ lg-ga 4, mille kohaselt kui teenust, toetust või hüvitist ettenägevas seaduses ei ole taotluse esitamise kohustust, võib haldusorgan HMS § 7¹ lg-s 1 sätestatud menetluse omal initsiatiivil läbi viia ning haldusakti või dokumendi anda ja toimingu sooritada, kui see on vaieldamatult isiku või avalikes huvides või isik on selleks andnud nõusoleku, arvestades järgmist: 1) kui isiku soov teenust, toetust või hüvitist saada ei ole ilmselge, luuakse võimalus sellest või selleks vajalikust isikuandmete töötlemisest loobuda; 2) kui on vaja töödelda eriliiki isikuandmeid, nähakse ette asjakohased lisakaitsemeetmed. Oluline on silmas pidada, et HMS § 7¹ lg 4 lubab proaktiivselt läbi viia HMS § 7¹ lg-s 1 sätestatud menetluse, mis ühtlasi tähendab, et selliseks haldusmenetluseks on riivatavate õiguste korral seadusest tulenev volitus. Teine võimalus on isiku nõusolek, mis on HMS § 7¹ lg-s 4 ka eraldi alusena välja toodud.
77. **Proaktiivne teavitus** nähakse ette HMS § 7¹ lg-s 5, mille kohaselt, kui haldusorgan soovib omal initsiatiivil anda isikule iseteenindusportaalis, ühtse Eesti teabevärava kaudu või muul viisil ülevaate ja info toetustest, teenustest ja hüvitistest, millele on tal õigus, või tema kohustustest ja nende täitmise tähtaegadest, võib ta selleks töödelda minimaalses ulatuses isikuandmeid, välja arvatud eriliiki isikuandmeid, ning saata vastava teavituse isikule tema kontaktandmetele. Kui isiku soov teenuse, toetuse ja hüvitise saamise pakkumist saada ei ole ilmselge, luuakse võimalus sellest või selleks vajalikust isikuandmete edasisest töötlemisest loobuda. Eriliiki isikuandmete kasutamiseks peab olema seaduslik alus.
78. **Järeldused: HMS eelnõu ei näe ette HMS-i muutmist viisil, mis võimaldaks käsitleda mitut haldusmenetlust ühe teenusena või mitme haldusmenetluse läbiviimist ühiselt mitme haldusorgani poolt. Seega toimuks ka HMS eelnõu seadusena vastuvõtmisel sündmusteenuste osutamine jätkuvalt mitme haldusorgani osavõtul iseseisvate haldusmenetlustena ning puuduks võimalus haldusmenetluste ühildamiseks nõ ühtseks teenuseks. Samas loob HMS eelnõu selgemad alused haldusmenetluse algatamiseks haldusorgani initsiatiivil ning üldise aluse automatiseeritud haldusmenetluse läbiviimiseks, mis on oluliseks eelduseks proaktiivsete teenuste ja sündmusteenuste osutamisel. Haldusorgani initsiatiivil ning automatiseeritult menetluste läbiviimisel on määravaks see, kas selle käigus töödeldakse isikuandmeid, mis liiki isikuandmeid töödeldakse ning kas isikuandmete töötlemine on vajalik avaliku ülesande täitmiseks või toimub see isiku nõusolekul. Juhul kui haldusmenetluse sellisel viisil läbiviimine ei toimu isiku nõusolekul, peab olema selleks eraldi seaduslik alus.**

(V) Avalike teenuste osutamist puudutav andmekaitse regulatsioon

5.1. Sündmusteenuse mõiste ning kaasnev isikuandmete töötlemine

79. Vastavalt analüüsi punktis 3 sedastatule on sündmusteenust nähtud eelkõige kui isiku vaatest sujuva teenuse või teenuste komplektina, mis hõlmab ühe või mitme haldusala asutuse poolt läbiviidavat menetlust. Kuna kehtiv õigus ega ka HMS muutmise eelnõu ei võimalda ühe haldusmenetluse läbiviimist mitme haldusorgani poolt⁶⁸, siis tähendab see, et

⁶⁸ Vt p 70.

sündmusteenuse osutamisel toimub mitu paralleelselt või järjestikku läbiviidavat haldusmenetlust, mis on küll ühe elusündmusega seotud, kuid mida viivad läbi erinevad haldusorganid, kelle vastav pädevus tuleb valdkondlikust seadustest.

80. Seega seisneb sündmusteenuse mõiste peaaegselt ühe elusündmusega seotud mitme erineva haldusmenetluse kohta teabe vahendamises läbi ühe kontaktpunkti (edaspidi **ühtne kontaktpunkt**), sh ühelt haldusorganilt saadud teabe edastamises teisele. **Teabe koondamine ühtsesse kontaktpunkti ei ole vahetult tingitud ega otseselt vajalik ühegi haldusmenetluse jaoks, mida üks sündmusteenus hõlmab.** See tähendab, et sündmusteenusega kaetud haldusmenetlust viiakse jätkuvalt läbi vastava valdkonnaseaduse ja haldusõiguse üldreeglite järgi sõltumata sellest, kas inimene soovib, et talle kuvataks ühe elusündmusega seotud haldusmenetluste teavet ühtses kontaktpunktis (st et talle osutataks sündmusteenust). Samas, nagu eelnevalt märkisime, võib ühtses kontaktpunktis toimuv teabevahetus olla käsitletav toiminguna HMS § 106 lg 1 tähenduses, s.o eraldiseisva haldusmenetlusena kontaktpunkti haldaja poolt.⁶⁹
81. Sündmusteenuse osutamine võib minimaalsel kujul tähendada teabe kuvamist ühtses kontaktpunktis ning isiku suunamist haldusorgani iseteenindusportaali (nt abiellumise puhul, kui isik on avaldanud soovi muuta abielludes perekonnanime, suunatakse isik PPA iseteenindusportaali dokumendivahetuse taotlemiseks), kuid võib tulevikus hõlmata ka tahteavalduste vahendamist ühtse kontaktpunkti kaudu (st et isik saaks ühtses kontaktpunktis esitada erinevate haldusmenetlustega seotud taotlusi). Sellisel juhul liiguks isikustatud teave ka teises suunas: st ühtsest kontaktpunktist tagasi haldusorganile. Lisaks võib sündmusteenus teatud juhtudel hõlmata endas ka ühtse kontaktpunkti vahendusel ühelt haldusorganilt saadud teabe edastamist teisele (nt teave rahvastikuregistris nime muutmise kohta edastatakse PPA-le, kes selle alusel saab isiku eeltaotluse alusel algatatud dokumendivahetuse menetluse lõpuni viia).
82. **Järeldused: Sündmusteenuse sisuks on isikule ühe elusündmusega seotud erinevate haldusmenetluste kohta isikustatud teabe vahendamine läbi ühtse kontaktpunkti. See võib toimuda suunal haldusorgan > kontaktpunkt, kui ühtses kontaktpunktis kuvatakse isikule teavet haldusmenetluse ja selle staatuse kohta. Samuti võib see toimuda ka suunal kontaktpunkt > haldusorgan, kui isikul on ühtse kontaktpunkti kaudu võimalik teha haldusmenetlusega seotud toiminguid (nt esitada taotlus või täiendavaid andmeid). Lisaks võib teave ühe haldusmenetluse kohta liikuda ühtse kontaktpunkti vahendusel teise haldusmenetlusega seotud haldusorganini ehk suunal haldusorgan > kontaktpunkt > haldusorgan (nt kui rahvastikuregistris toimunud nimevahetuse info liigub ühtse kontaktpunkti vahendusel PPA-le).**

5.2. Ühtse kontaktpunkti õiguslik regulatsioon

5.2.1. Sündmusteenuse vajalike andmete koondamine: infosüsteem vs andmekogu vs andmeait

83. Sündmusteenuse osutamine eeldab ühe elusündmusega seotud mitme haldusmenetluse kohta isikustatud info kuvamist inimesele ühtse kontaktpunkti kaudu. See tähendab, et sündmusteenuse osutamine eeldab igal juhul isikuandmete töötlemist, kuna ühtses kontaktpunktis kuvatav info haldusmenetluste kohta on isikustatud teave kindla füüsilise isiku kohta. Seejuures saadakse sündmusteenuse osutamiseks vajalikud isikuandmed

⁶⁹ Vt p 67.

nendest andmekogudest, mida haldavad oma pädevuses olevate haldusülesannete täitmiseks haldusorganid, kelle pädevuses olevad haldusmenetlused on kindla elusündmusega seotud ehk sündmusteenusega hõlmatud.

84. Sündmusteenusega kaasneva isikuandmete töötlemise puhul tuleb hinnata, millega on tegemist koondatava andmekogumi näol: kas infosüsteemi, andmekogu või andmeaidaga.
85. AvTS § 43¹ lõike 1 järgi on andmekogu riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätetatud ülesannete täitmiseks. Sätte teine lõige täpsustab, et andmekogus töödeldavate korrastatud andmete kogum võib koosneda ka üksnes teistes andmekogudes sisalduvatest unikaalsetest andmetest.
86. AKI on oma 2013.a andmekogude juhendis selgitanud: „andmekogu eristamiseks on formaalne tunnus – asutamine seaduse või selle alusel antud akti alusel. Muul juhul on tegu üldise avaliku sektori andmetöötlusega ehk täpsemalt avaliku teabe töötlemisega“. Täiendavalt on AKI märkinud, et **avalik teave ei moodusta automaatselt andmekogu isegi kui ta on korrastatud andmete kogum**.
87. Andmekogu ja infosüsteem pole AKI juhendi järgi sünonüümid. Andmekogu on alati ka infosüsteem, kuid infosüsteem ei pruugi olla andmekogu. Nagu märgitud, on AKI andmekogu mõiste sisustamisel lähtunud formaal-juriidilisest definitsioonist ehk tegemist on *de jure* mitte *de facto* hinnanguga. See tähendab, et olukorras, kus avalikku teavet töödeldakse küll korrastatud andmete kogumina, kuid õigusaktiga pole andmete haldamiseks andmekogu asutatud, siis võib andmete säilitamise ja töötlemise keskkonna näol olla tegemist infosüsteemiga, kuid mitte andmekoguga.
88. AKI andmekogude juhendis on lisaks eristatud andmekogudest mõistet “andmeait”. AKI juhendi järgi on andmeait andmekogum, mis koosneb läbinisti ainult teistest andmekogudest saadud andmetest. Juhendis märgitakse, et Eesti õigus (AvTS) andmeaida mõistet ei tunne. AKI juhendi järgi peetakse andmeaida all „silmas teisest ehk sekundaarset andmekogumit, mis koondab esmastest (primaarsetest) andmekogudest saadud andmeid mingil kindlal eesmärgil. Andmeaita võib olla koondatud kas ühest või mitmest andmekogust pärit andmed“. Täiendavalt selgitatakse AKI juhendis andmeaida mõiste osas: „Erinevalt andmekogust ei kasutata andmeaita operatiivandmebaasina, st asutuste igapäevaste ülesannete täitmiseks. Andmeaida eesmärk on reeglina andmete analüüs kas poliitikakujundamise või statistika eesmärgil“. Seejuures võivad AKI juhendi järgi andmeaidas andmed olla isikustatud või anonüümsed.
89. Kuigi sündmusteenuse osutamiseks erinevatest andmekogudest andmete koondamine ühtsesse kontaktpunkti võiks sobituda andmeaida mõiste alla selles ulatuses, et tegemist oleks sekundaarse andmekoguga, ei vastaks see AKI käsitlemise järgi andmeaida eesmärgile. Lähtudes AKI määratlusest, et andmeaita ei kasutata asutuste igapäevase ülesannete täitmiseks, ei saa tõenäoliselt käsitada sündmusteenuse osutamiseks vajalikku ühtsesse kontaktpunkti koondatavat andmekogumit andmeaiana.
90. Samas, kuna andmeaitade regulatsiooni eraldi kehtestatud pole, ei ole ka vahet, kas sündmusteenuse osutamisel kasutatav ühtne kontaktpunkt vastab andmeaida mõistele või mitte. Eraldi regulatsioon on kehtestatud vaid andmekogudele ning AKI juhendi järgi eristatakse andmekogusid formaalse tunnuse järgi: andmekoguga AvTS mõttes on tegemist vaid juhul, kui andmekogu on õigusakti alusel loodud. **Kui ühtse kontaktpunkti tarbeks ei asutata õigusakti alusel andmekogu, siis andmekogude regulatsioon**

ei kohaldu. Küll kohalduvad igasugusele avalikule teabele AvTS, IKÜM ja IKS nõuded.

91. Seejuures ei eelda AKI juhendi järgi riikliku andmevahetuskihi (x-tee) kaudu andmete vahetamine andmekogu olemasolu – **x-tee kaudu võib teistest andmekogudest andmeid saada ka infosüsteem, millel puudub andmekogu määratlus.** Täpsemalt selgitatakse AKI juhendis: „Andmeid võivad x-tee kaudu koguda ja vahetada mitte üksnes andmekogud, vaid ka organisatsioonid (avaliku ja erasektori asutused ja ettevõtted)“. Näiteks eesti.ee teabevärv ei ole õigusakti alusel asutatud andmekogu. AvTS § 32¹ lõige 1 määratleb teabeväravat kui veebilehte. Sisuliselt on tegemist infosüsteemiga, millel puudub andmekogu juriidiline staatus, kuigi teabevärv sisaldab ka korrastatud isikuandmete kogumeid (nt meilivahetuse teenuse osutamisel kogutav teave). Teabevärv on x-teege liidestatud.
92. Kuigi kehtiv õigus ei sätesta otsesõnu kohustust andmekogu asutamiseks, tuleb siiski arvestada seadusandja eesmärgi andmekogude regulatsiooni kehtestamisel. AvTS muutmise eelnõu, millega andmekogude regulatsioon AvTS-s kehtestati, seletuskirja järgi on AvTS eesmärk üldiselt olnud avaliku võimu läbipaistvuse suurendamine ning ka konkreetse eelnõu eesmärgina nähti avaliku võimu läbipaistvuse suurendamist. Andmekaitseõiguse perspektiivist on oluline osa avalik võimu läbipaistvusest avalikus sektoris toimuva isikuandmete töötlemise läbipaistvus inimeste suhtes, kelle andmeid töödeldakse. Andmekogude puhul tagatakse andmetöötluse läbipaistvust muuhulgas sellega, et õigusaktide tasandil on minimaalselt AvTS § 43⁵ lõikes 1 viidatud teave isikuandmete töötlemise kohta avalikustatud. Ka olukorras, kus avalikus sektoris töödeldakse korrastatud isikuandmete kogumeid ilma selleks andmekogu asutamata, tuleb tagada andmetöötluse läbipaistvus. Eeltoodu kehtib sõltumata sellest, kas avalikus sektoris töödeldakse andmeid õigusaktide alusel või erandkorras nõusoleku alusel. Kõige olulisem erisus õigusaktist tuleneva õigusliku aluse ja nõusoleku alusel isikuandmete töötlemise puhul on see, et õigusaktide alusel isikuandmete töötlemisel peab selline õiguslik alus õigusaktist tulenema, samas kui nõusoleku puhul puudub andmekaitse perspektiivist vajadus õigusakti tasandil isikuandmete töötlemiseks õigust kehtestada (küll võib see nõutav olla haldusõiguse vaatest, mis eeldab, et avaliku asutuse pädevus ja ülesanded on õigusakti tasandil määratletud). Samas ei mõjuta küsimus õiguslikust alusest andmetöötluse läbipaistvuse nõuet, mis avaliku sektori puhul peaks reeglina olema tagatud õigusaktide kaudu. Printsibis on võimalik nõutav teave andmesubjektile anda enne nõusoleku küsimist nõ infotehes, kuid ka sel juhul peaks infotehes antav teave olema kehtestatud õigusakti tasandil, et tagada selle järjepidevus. **Seega tuleks andmetöötluse põhiküsimused reguleerida õigusakti (nt teabevärava määruse) tasandil analoogselt andmekogude regulatsiooniga, et tagada andmetöötluse läbipaistvus andmesubjektide suhtes.**
93. **Järeldused: Sündmusteenuse osutamiseks ehk ühtses kontaktpunktis isikule erinevate haldusmenetlustega seotud isikustatud teabe kuvamiseks vajalik teistest andmekogudest saadav isikuandmete kogum ei pea olema andmekogu AvTS § 43¹ lõike 1 mõttes. Andmekoguks on AKI seisukoha järgi vaid selline korrastatud andmete kogum, mille haldamiseks on õigusakti alusel andmekogu loodud. Lähtuda tuleb formaal-juriidilisest määratlusest ning muul juhul on tegemist üldise avaliku sektori andmetöötlusega. Sündmusteenuse osutamiseks on võimalik asutada andmekogu, kuid see pole kohustuslik. Ka andmekogu staatuseta infosüsteeme saab liita riikliku andmevahetuskihi teistest andmekogudest andmete saamiseks ja sinna andmete edastamiseks. Näiteks eesti.ee teabevärv on infosüsteem, aga mitte**

andmekogu, ning on x-teega liidestatud. Samas tuleb igal juhul järgida AvTS, IKÜM ja IKS nõudeid ning andmetöötlemise läbipaistvuse tagamiseks tuleks andmetöötlemise olulisemad küsimused lahendada õigusakti (nt teabevärava määruse) tasandil analoogselt andmekogude regulatsiooniga.

5.2.2. Sündmusteenuste osutamine ning kaasatud andmekogude regulatsioonide muutmise vajadus

94. Sündmusteenuse osutamiseks on vajalik isikuandmete liikumine erinevatest andmekogudest (edaspidi **kaasatud andmekogud**) ühtsesse kontaktpunkti ning ühtsest kontaktpunktist erinevatesse andmekogudesse. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas sündmusteenuste osutamine eeldab kaasatud andmekogude regulatsioonide muutmist.
95. AvTS § 43³ lõike 1 järgi asutatakse andmekogu seadusega või selle alusel antud õigusaktiga. Seega võib andmekogu regulatsioon tuleneda nii seadusest kui määrusest. Reeglina peab andmekogul olema AvTS § 43⁵ lõike 1 järgi ka põhimäärus, kuid AKI andmekogude juhendi kohaselt ei ole eraldi põhimäärust vaja, kui olulised asjaolud on seaduse tasandil juba reguleeritud. Seejuures ei ole AKI hinnangul andmekogu reguleerimist puudutava õigusakti puhul oluline mõiste „põhimäärus“ kasutamine, vaid regulatsiooni kui terviku sisu.⁷⁰ Seega on AKI andmekogude juhendis põhimääruse kohta sätestatu kohaldatav üldisemalt ühe andmekogu regulatsiooni kohta (st sõltumata sellest, kas vastav regulatsioon tuleneb seadusest või määrusest). Seejuures võivad ühte andmekogu ja selle andmete töötlemist reguleerida mitmed erinevad õigusaktid (nt rahvastikuregistri puhul). Seetõttu viidatakse siinses analüüsis üldisemalt kaasatud andmekogude regulatsioonidele ning kohaldatakse AKI poolt andmekogu põhimääruse kohustusliku sisu kohta sedastatud üldiselt andmekogude regulatsioonidele.
96. Andmekogude regulatsioonides peavad muuhulgas olema määratletud vastutav ja volitatud töötlejad. Määratletud peavad olema ka andmeandjad ehk isikud, kes andmekogusse andmeid edastavad ning andmete saajad ehk need, kellele andmekogust andmeid väljastatakse.⁷¹
97. See, kas ühtse kontaktpunkti haldaja tuleb andmekogude regulatsioonides nimetada andmesaaja ja -andjana, sõltub sellest, millises ulatuses tegutseb ühtse kontaktpunkti haldaja volitatud töötlejana või on tegemist iseseisva vastutava töötlejaga (vt selle kohta p 100 jj). **Kui ühtse kontaktpunkti haldaja tegutseb volitatud töötlejana**, ei pea AKI andmekogude juhendi järgi teenuse osutajast volitatud töötleja olema küll nimeliselt loetletud, kuid tema ülesanded peavad olema nimetatud. See tähendab, et kui ühtse kontaktpunkti haldaja on määratletud kui volitatud töötleja, peaks isikuandmete kuvamine ühtses kontaktpunktis olema nimetatud volitatud töötleja ülesandena kaasatud andmekogu regulatsioonis. Kui sündmusteenuse raames on ettenähtud ühest andmekogust ühe haldusmenetluse raames saadud andmete edastamine läbi ühtse kontaktpunkti teise andmekogusse teise haldusmenetluse läbi viimiseks, peab ka selline andmeedastus olema andmekogude regulatsioonides lahendatud (nii andmete saamise kui andmete andmise osas).
98. **Kui ühtse kontaktpunkti haldaja on iseseisev vastutav töötleja**, sõltub kaasatud andmekogu regulatsiooni muutmise vajadus sellest, kas regulatsioonis on andmeandja- ja saaja osas jäetud üldklausel, mis lubab andmeid anda või saada muul õigusaktis sätestatud

⁷⁰ Andmekaitse Inspektsioon. Andmekogude Juhend, lk 9. Internetis: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/andmekogude_juhend.pdf

⁷¹ AvTS § 43⁵ lg 1.

juhul. Näiteks RRS § 44 punkt 2 lubab RR-st andmete väljastamist mh riigiasutusele avaliku ülesande täitmiseks. RIA poolt RR andmete kuvamist teabeväravas on käsitletud RIA seadusega pandud ülesandena (vt Lisa 1). Seega puudub vajadus täiendada RR regulatsiooni RR-st andmete edastamiseks teabevärava infosüsteemi. Samas isikut tõendatavate dokumentide andmekogu (ITDAK) põhimääruse § 17 lõikes 1 toodud kaks andmete väljastamise alust on piiratud ning ei võimaldaks kehtival kujul abiellumise sündmusteenuse osutamiseks andmete edastamist teabevärava infosüsteemi. Andmekogude regulatsioonide muutmise vajadust on näitlikustatud analüüsi Lisas 1 abiellumise sündmusteenuse najal.

99. **Järeldused: See, kas sündmusteenuse osutamine eeldab kaasatud andmekogude regulatsioonide muutmist, sõltub sellest, kas ühtse kontaktpunkti haldaja määratletakse kui volitatud või vastutav töötaja. Kui ühtse kontaktpunkti haldaja on volitatud töötaja, peab kaasatud andmekogu regulatsioonis vähemalt olema kirjeldatud ühtse kontaktpunkti haldaja ülesanne. Kui ühtse kontaktpunkti haldaja on vastutav töötaja, sõltub kaasatud andmekogude regulatsiooni muutmise vajadus konkreetse andmekogu regulatsioonist.**

5.2.3. Vastutava ja volitatud töötaja rollid sündmusteenuse osutamisel

100. Sündmusteenuse osutamisel kuvatakse isikule ühe elusündmusega seotud haldusmenetluste kohta isikustatud teavet läbi ühtse kontaktpunkti. Isikuandmete edastamine ühtsesse kontaktpunkti ja seal töötlemine (nt kuvamine isikule läbi kasutajaportaali) langevad isikuandmete töötlemise mõiste alla IKÜM art 4(2) mõttes. Isik või asutus, kellele IKÜM kohaldub, saab isikuandmete töötlemisel olla kas vastutav või volitatud töötaja.
101. IKÜM põhjenduspunkti 45 kohaselt peaks riigisisene õigus, mis avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks isikuandmete töötlemist reguleerib, muu hulgas kehtestama tingimused vastutava töötaja kindlaksmääramiseks. Kuigi IKÜM toob vaid näitlikustava loetelu sellest, mis küsimusi selline riigisisene regulatsioon peaks lahendama (IKÜM pp 45 ja art 6(3)), peab vastutav töötaja igal juhul olema andmesubjektidele teada, seda sõltumata sellest, kas andmete töötlemise õiguslikuks aluseks on õigusakt või andmesubjekti nõusolek (IKÜM art 13(1) ja 14(1)).
102. Vastutava töötaja roll võib olla õigusaktidega kindlaks määratud (IKÜM art 4(7)) või põhineda faktiliste asjaolude hinnangul ([Euroopa Andmekaitseõukogu suunised 07/2020](#), lk 3). Oluline on silmas pidada, et kui sündmusteenuste osutamiseks luuakse eraldi andmekogu, on andmekogu vastutav töötaja sätestatud AvTS § 43⁴ lõikes 1. Viidatud sätte kohaselt on andmekogu vastutav töötaja (haldaja) riigi- või KOV asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist. Andmekogu vastutav töötaja vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. Samas ei välista see, et andmekogu vastutav töötaja võib teatud töötlemistoimingute osas olla mõne teise vastutava töötaja poolt volitatud töötaja.
103. Reeglina põhineb vastutava ja volitatud töötajate määratlus funktsionaalsel hinnangul, kui nende rollid pole otsesõnu õigusaktidega paika pandud. Euroopa Andmekaitseõukogu (EAKN) suuniste kohaselt tuleb aga olukorras, kus teatud töötlemistoimingud on õigusakti tasandil ettenähtud, arvestada, et sageli ei määratleta otsesõnu vastutava ja volitatud töötaja rolle ega nende määramise kriteeriume. EAKN seisukoha järgi on sel juhul vastutav

töötleva tavaliselt see, kes määrati õigusaktiga selle eesmärgi ehk avaliku ülesande täitmiseks.

104. Sündmusteenuse puhul võib eesmärgi ja avalikku ülesannet määratleda kaheti. Ühelt poolt on sündmusteenusega hõlmatud haldusmenetlusi läbiviivatele haldusorganitele pandud õigusaktidega kohustus haldusmenetluse läbiviimiseks. Selles osas on iga haldusorgan vastutav töötleva tema poolt läbiviidava haldusmenetluse raames toimuva isikuandmete töötlemise suhtes. Olukorras, kus haldusorgan edastab teabe ühtse kontaktpunkti haldajale sündmusteenuse osutamiseks, võib viimane tegutseda kui volitatud töötleva. Teiselt poolt ei ole sündmusteenuse osutamine ühegi hõlmatud haldusmenetluse läbiviimiseks vahetult ja tingimata vajalik ega mõjuta haldusmenetluse läbiviimist. Sündmusteenuse kui kompleksteenuse osutamiseks võib andmetöötlus vajalik olla, kuid see ei ole ilmselgelt vajalik sündmusteenuse osaks oleva haldusmenetluse läbiviimiseks. Seega on isikule läbi ühtse kontaktpunkti isikustatud teabe kuvamine pigem omaette eesmärk. Olukorras, kus sündmusteenuse osutamine pole kaetud sündmusteenusega hõlmatud haldusmenetlusi läbiviivatele haldusorganitele õigusaktidega pandud ülesannetega, ei saa ka ühtset kontaktpunkti haldav asutus tegutseda viidatud haldusorganite suhtes volitatud töötlevana. See tähendab, et **ühtse kontaktpunkti haldaja on pigem käsitletav eraldiseisva vastutava töötlevana, kuna sündmusteenuse osutamiseks vajalik isikuandmete töötlemine pole sündmusteenusega hõlmatud haldusmenetluste läbiviimise eesmärkidega kaetud.** Seda järeldust toetab ka fakt, et teatud juhul võib sündmusteenuse osutamine tähendada isikuandmete liikumist ühelt haldusorganilt teisele ühtse kontaktpunkti vahendusel. Sellisel juhul saaks ühtse kontaktpunkti haldaja olla volitatud töötleva vaid juhul, kui esimesele haldusorganile on õigusaktiga pandud ülesanne andmete edastamiseks teisele haldusorganile, ning esimene haldusorgan volitab ühtse kontaktpunkti haldajat esimese haldusorgani nimel andmeid edastama. **See käsitlus ühtib ka EAKN seisukohaga: kui ühtse kontaktpunkti haldajale pannakse õigusaktiga ülesanne sündmusteenuse pakkumiseks, peaks ta selleks vajaliku isikuandmete töötlemise osas olema vastutav töötleva.**
105. Olukorda võib mõnevõrra muuta HMS eelnõu, mis loob õigusliku aluse haldusorganite jaoks isikuandmete (v.a eriliiki) edastamiseks ühtsesse kontaktpunkti (eesti.ee teabevärvasse). HMS eelnõu § 7¹ lõike 5 alusel andmete edastamisel teabevärvasse oleks andmeid edastav haldusorgan andmete edastamisel vastutav töötleva ning teabevärava haldaja saaks andmete vastuvõtmisel ja kuvamisel tegutseda kui volitatud töötleva. Samas ei tulene teabevärava haldaja roll HMS eelnõu § 7¹ lõikest 1. Viimane loob vaid haldusorganitele õiguse andmete edastamiseks teabevärvasse. Jätkuvalt oleks võimalik ka õiguslik konstruktsioon, mille kohaselt on teabevärava haldaja iseseisev vastutav töötleva. Sellisel juhul tuleks see teabevärava regulatsioonis selgelt määratleda ning luua õiguslik alus andmete vastuvõtmiseks ja kuvamiseks jms töötlemiseks, mis on sündmusteenuse osutamiseks vajalik. Lisaks puudutab HMS § 7¹ lõige 5 vaid konkreetse haldusorgani haldusmenetlusega seotut. See tähendab, et näiteks olukorras, kus soovitakse ühtse kontaktpunkti kaudu isikuandmeid ühelt haldusorganilt teisele edastada (nt rahvastikuregistrist nimevahetuse kohta teabe edastamine PPA-le ühtse kontaktpunkti vahendusel), ei piisaks HMS eelnõu § 7¹ lõikesse 5 loodavast õiguslikust alusest.
106. Igal juhul peab vastutava ja volitatud töötleva rollide määratlus sündmusteenuse osutamisel olema inimesele, kelle isikuandmeid töödeldakse, üheselt selge ning teada (IKÜM art 13(1) ja 14(1)).
107. **Järeldused: Vastutava ja volitatud töötlevate rollid võivad olla kindlaks määratud õigusaktides või tugineda funktsionaalsele hinnangule. Olukorras, kus teatud andmetöötlus on õigusaktiga ette nähtud, tuleb vastutava töötlevana**

käsitada asutust, kes on õigusaktiga määratud teatud eesmärgi ehk avalikku ülesannet täitma. Sündmusteenuse osutamine ei ole sündmusteenusega hõlmatud haldusmenetluste läbiviimise eesmärgiga vahetult seotud ning haldusmenetluse läbiviimine ei sõltu sündmusteenuse osutamisest. Sündmusteenuse osutamiseks toimuva isikuandmete töötlemise osas tuleks vastutava töötlejana seega käsitada asutust, kellele pannakse õigusaktiga kohustus sündmusteenuse osutamiseks ehk kohustus olla kontaktpunkti haldaja. Kuigi HMS eelnõu § 7¹ lõige 5 looks haldusorganile õiguse isikuandmete (v.a eriliiki) edastamiseks teabeväravasse, ei määra see kindlaks ühtse kontaktpunkti haldaja rolli ega küsimust, kas teabevärava haldaja on teabeväravas toimuva töötlemise suhtes vastutav või volitatud töötleja.

5.2.4. Ühtse kontaktpunkti regulatsioonist teabevärava näitel

108. Ühe võimalusena on analüüsi tellija näinud sündmusteenuse osutamisel ühtse kontaktpunktina eesti.ee teabeväravat. Siinses alapunktis analüüsitakse teabevärava õiguslikku regulatsiooni andmekaitseõiguse perspektiivist ning tuuakse välja sellega seonduvad probleemid kehtiva õiguse alusel. Seejuures võetakse arvesse ka HMS muutmise eelnõu võimalikku mõju. Selles alapunktis tuginetakse analüüsi punktides 5.2.1-5.2.3. järeldatule.
109. Teabevärav ei ole andmekogu, kuna ta ei ole andmekoguna asutatud. AvTS § 32¹ lõike 1 järgi on tegemist veebilehega. Asutuse hallatav veebileht on AKI andmekogude juhendi järgi infosüsteem. Kuigi teabevärava infosüsteem võib hõlmata endast korrastatud isikuandmete kogumeid, ei muuda see teabeväravat andmekoguks. See tähendab, et kohaldamisele ei kuulu riigisisene andmekogude õiguslik regulatsioon, kuid kohalduvad kõik muud avaliku teabega ja isikuandmete töötlemisega seotud õigusaktid (sh AvTS, IKÜM, IKS). See tähendab, et andmesubjektidele peab olema tagatud IKÜM art 13-14 viidatud teave ning IKÜM artiklites 15-22 sätestatud subjektiivsed õigused (kui ei tulene erandit IKÜM-st või IKÜM-ga lubatud juhul riigisisest õigusest). Muuhulgas peab olema teabevärava kasutajatele teada, kes on seal töödeldavate isikuandmete suhtes vastutav töötleja. Eesti.ee portaalis puudub analüüsi koostamise hetkel andmesubjektile suunatud ja IKÜM järgi nõutav teave.
110. AvTS § 32¹ esimese lõike järgi on teabevärav „veebileht, mille kaudu on kättesaadav teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja taaskasutatavale teabele.“ Esmalt tuleb märkida, et AvTS § 32¹ lõikes 1 määratletud teabevärava eesmärk ja rakendusala ei hõlma isikustatud teabe kuvamist. Sätte sõnastuse järgi peaks teabevärava kaudu kuvatav teave olema „avalikkusele suunatud“. Sündmusteenuse osutamine eeldab isikustatud teabe kuvamist.
111. Teiseks, AvTS § 32¹ lõike 5 alusel kehtestatud teabevärava määruse⁷² järgi on teabevärav juba täna enam kui vaid veebileht avalikkusele suunatud teabe kuvamiseks. Teabevärava määruse § 1 lõike 2 järgi pakutakse teabevärava kaudu muuhulgas juurdepääsu teenustele ning lõike 3 järgi täidab see ühtse kontaktpunkti ülesannet. See aga on oluliselt avaram AvTS § 32¹ lg-s 1 toodud teabevärava sisu määratlusest, mille kohaselt luuakse teabeväravas juurdepääs avalikkusele suunatud teabele ning elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja

⁷² Vabariigi Valitsuse 03.10.2013 määrus nr 145 „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“.

taaskasutatavale teabele.⁷³ Viimane on teabevärava määruse § 2 punktis 3 defineeritud kui teabevärava vahendatav teenusepakkuja teenus, millele pole määratud juurdepääsupiiranguid ja mida saab kasutada ühtsetel alustel. Seega saab elektroonilise üldkasutatava teenusena käsitleda eelkõige andmekogudest päringute tegemise võimalusi teabevärava vahendusel, mitte aga haldusmenetluses osalemist teabevärava vahendusel.

112. Nagu märgitud, on teabevärav üldises mõttes infosüsteem. Teabevärava määrus ega teabevärav ise (eesti.ee) ei selgita, millisel õiguslikul alusel toimub teabevärava infosüsteemis isikuandmete töötlemine. Teabevärava määrus viitab § 9 lõikes 4 üldiselt sellele, et teabe korrastamisel ja sobiva failivormingu valimisel lähtutakse muuhulgas isikuandmete kaitse seadusest. Lisaks defineeritakse teabevärava määruse § 2 punktis 5, et teenusepakkuja võib olla kas andmekogu vastutav töötleja või teabevaldaja või andmekogu volitatud töötleja. Teabevärava määrus ei täpsusta, kes on teabevärava infosüsteemi vastutav töötleja.
113. Teabevärava määruse § 3 lõike 1 järgi on RIA teabevärava *haldaja*. Seejuures andmekogude puhul on haldaja ja vastutav töötleja sünonüümsed (AvTS § 43⁴ lg 1). Analoogia korras peaks RIA olema teabevärava haldajana seega ühtlasi teabevärava vastutav töötleja. Seda järeldust toetab ka teabevärava määruse § 18 lõige 2, mille kohaselt otsustab RIA kui haldaja, kas isikult on vaja mugavusteenuse jaoks küsida „lisanõusolekut“ (kuigi andmekaitseõiguse mõttes pole olemas midagi sellist nagu *lisanõusolek* – andmetöötlemise õiguslik alus saab olla kas õigusakt või nõusolek, mitte mõlemad). Samas sellist otsust saaks teha ainult andmetöötlemise eest vastutav töötleja, kuna volitatud töötleja peab alluma vastutava töötleja juhistele.
114. Samas on teoorias võimalik, et RIA võib olla käsitletav kui volitatud töötleja nende töötlemistoimingute osas, mida ta teeb teabevärava määruse mõistes teenusepakkujate nimel nende poolt teabeväravasse ja neile andmesubjekti poolt läbi teabevärava edastatavate isikuandmetega. See eeldaks esiteks, et isikustatud päringutele vastuste kuvamine teabeväravas on hõlmatud selle haldusorgani ülesannetega, kelle hallatavaid andmeid teabeväravas kuvatakse. Teiseks eeldaks see, et RIA on volitatud töötlejaks määratud (st RIA ei pea olema nimetatud kui volitatud töötleja, kuid sisuline ülesanne teabe kuvamiseks läbi teabevärava peab andmekogu regulatsioonides olema kirjeldatud).
115. Kirjeldatud õigusselgusetust seoses teabevärava regulatsiooniga muudaks mõnevõrra HMS eelnõu § 7¹ lõige 5, mis sätestab, et kui haldusorgan soovib omal initsiatiivil anda isikule iseteenindusportaalis, ühtse Eesti teabevärava kaudu või muul viisil ülevaate ja info toetustest, teenustest ja hüvitistest, millele on tal õigus, või tema kohustustest ja nende täitmise tähtaegadest, võib ta selleks töödelda minimaalses ulatuses isikuandmeid, välja arvatud eriliiki isikuandmeid, ning saata vastava teavituse isikule tema kontaktandmetele. Kui isiku soov teenuse, toetuse ja hüvitise saamise pakumist saada ei ole ilmselge, luuakse võimalus sellest või selleks vajalikust isikuandmete edasisest töötlemisest loobuda. Eriliiki isikuandmete kasutamiseks peab olema seaduslik alus.
116. HMS eelnõu § 7¹ lõige 5 looks selge õigusliku aluse haldusorganile isikuandmete edastamiseks teabeväravasse (v.a eriliiki isikuandmeid, mille edastamiseks tuleks eraldi

⁷³ Teabevärava määruse seletuskirja kohaselt: „Elektroonilise üldkasutatava teenuse all mõistetakse teabevaldajate osutatavat digitaalset teenust, mis ei ole piiritletud kitsa sihtgrupiga ning mille kasutamine ei eelda spetsiifiliste tingimuste täitmist (ehk siis teenus, mida on võimalik ilma ruumist lahkumata veebipõhiselt kasutada). Elektrooniline üldkasutatav teenus määruse kontekstis on samatähenduslik kui infoühiskonna teenus. E-teenus on samatähenduslik elektroonilise üldkasutatava teenuse mõistega.“ Internetis: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/55e046df-5f07-4c5f-b81f-5f39e31de233?activity=2#CSLPgmRz>.

alus õigusaktides luua). Sellisel juhul oleks haldusorgan vastutav töötleja teabevärravas andmete edastamisel ja seal kuvamisel ning teabevärrava haldaja tegutseks kui volitatud töötleja. Küll aga ei loo see õiguslikku alust andmetöötluseks olukorras, kus soovitakse ühtse kontaktpunkti kaudu isikuandmeid ühelt haldusorganilt teisele edastada (nt rahvastikuregistrist nimevahetus kohta teabe edastamine PPA-le ühtse kontaktpunkti vahendusel), ei piisaks HMS eelnõu § 7¹ lõikesse 5 loodavast õiguslikust alusest. See tähendab, et HMS eelnõu § 7¹ lõige 5 loob vaid õigusliku aluse kindlale haldusorganile isikuandmete edastamiseks teabevärravasse. **HMS eelnõu § 7¹ lõige 5 ei loo õiguslikku alust andmetöötluseks, mis on vaja sündmusteenuse osutamiseks** (sh nt on vaja eraldi õiguslikku alust erinevatelt haldusorganitelt saadavate andmete korrastamiseks teabevärravas selliselt, et ühe elusündmusega seotud haldusmenetluste kohta oleks teave kuvatud läbi elusündmuse seose; lisaks on vaja õiguslikku alust andmeedastuseks, kui soovitakse ühelt haldusorganilt saadud teavet vahendada ühtse kontaktpunkti kaudu teisele).

117. **Järeldused: Teabevärrava osas valitseb selgusetus vastutava ja volitatud töötleja rollide ja nende jagunemise osas. RIA on määratletud küll teabevärrava haldajana, kuid erinevalt andmekogudest pole muude infosüsteemide osas selgelt sätestatud, et haldaja on sünonüümne vastutava töötlejaga. Selgusetuks jääb ka see, millisel õiguslikul alusel teabevärravas isikuandmeid töödeldakse. Segadust süvendab teabevärrava määruse § 18 lõige 2, mille kohaselt võib teabevärrava haldaja küsida lõppkasutajalt „lisanõusolekut“. Andmekaitseõiguse mõttes ei eksisteeri sellist kontseptsiooni nagu „lisanõusolek“. Andmetöötlus saab tugineda kas õigusaktile või nõusolekule. Õigusliku aluse sobivust hindab ja otsustab vastutav, mitte volitatud töötleja. Õigusaktidest tulenevat selget alust teabevärravas isikuandmete töötlemiseks kehtivas õiguses ei nähtu, v.a juhul, kui teabevärravasse isikuandmete edastamine on hõlmatud valdkonnapõhistes õigusaktides nende asutuste ülesannetega, kes sinna isikuandmeid edastavad. Selline õiguslik alus võib edaspidi tuleneda HMS eelnõu § 7¹ lõikest 5 (v.a eriliiki andmete puhul), kuid see õiguslik alus oleks piiratud isikuandmete edastamisega haldusorgani poolt ja teabevärravas kuvamisega ega hõlmaks sündmusteenuse osutamiseks vajalikke töötlemistoiminguid teabevärrava haldaja poolt (nt ühe elusündmusega seotud haldusmenetluste kohta teabe koondamine).**

5.3. Isikuandmete töötlemise õiguslik alus

5.3.1. Nõusolek õigusliku alusena isikuandmete töötlemiseks avalikus sektoris

118. IKÜM art 6(1) loetleb õiguslikud alused isikuandmete töötlemiseks. Viidatud kataloogist on sündmusteenuse puhul asjakohased eelkõige nõusolek (IKÜM art 6(1)(a)) ja vajadus avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks (IKÜM art 6(1)(e)). Seejuures eriliiki andmete puhul puudub IKÜM artikliga 6(1)(e) analoogne üldine õiguslik alus. Lisaks nõusolekule (IKÜM art 9(2)(a)) on eriliiki isikuandmete töötlemine sündmusteenuse osutamiseks võimalik õigusakti alusel, kui mõne IKÜM art 9(2) loetelust sobiva erandi alusel on riigisisises õiguses vastav töötlemine lubatud.
119. Üldreeglina ei saa isikuandmete töötlemine toimuda nõusoleku alusel, kui andmesubjekt ja vastutav töötleja on selgelt ebavõrdses olukorras, muuhulgas kui vastutav töötleja on avaliku sektori asutus, ning seega on ebatõenäoline, et nõusolek anti selle konkreetse

olukorra kõigi asjaolude puhul vabatahtlikult (IKÜM pp 43). [AKI isikuandmete töötleva üldjuhendi](#)⁷⁴ järgi ei või küll üldjuhul avalikus sektoris isikuandmete töötlemisel nõusolekule kui õiguslikule alusele tugineda, kuid erandiks on nõ mugavusteenused⁷⁵. Näitena mugavusteenusest on AKI juhendis toodud olukord, kus KOV võimaldab inimestel liituda meililistiga, et saada ajakohast infot teatud teeremondi kulgemise kohta. Kuna isikul on võimalik vabatahtlikult meililistiga liituda ja sellest igal hetkel loobuda, võib selline töötlemine tugineda isiku nõusolekule.

120. Lähtudes analüüsi ülesandepüstitusest tuleb seega andmetöötluse õigusliku aluse valimisel eristada, kas tegemist on (a) täiesti vabatahtliku mugavusteenusega, millisel juhul isikuandmete töötlemise õiguslik alus võib olla nõusolek; või (b) avalike ülesannete täitmiseks vajaliku andmetöötlusega, millisel juhul isikuandmete töötlemise õiguslik alus võib tuleneda õigusaktist. **Seejuures saab üks andmetöötlustoiming tugineda vaid ühele õiguslikule alusele ning andmesubjektile peab olema algusest peale selge, millisel õiguslikul alusel tema andmeid töödeldakse** ([Euroopa Andmekaitseinspektsiooni suunised 05/2020 kohase nõusoleku kohta](#)).
121. Olukorras, kus isikuandmete töötlemise vajadus ei ole tingitud avalikes huvides oleva ülesande täitmisest või avaliku võimu teostamisest, vaid eesmärk on pakkuda isikustatud teavet avaliku teenuse olemasolu ja kättesaadavuse, haldusmenetluse staatuse ja tähtaegade kohta, jms, on põhimõtteliselt võimalik kaaluda isikuandmete töötlemist nõusoleku alusel. Seda eeldusel, et sellise nõusoleku andmine ja andmata jätmine on tõepoolest vabatahtlik ning sellest ei sõltu hilisem avaliku teenuse saamine.
122. Juhul, kui Riigikogu menetluses olev HMS muutmise eelnõu võetakse seadusena vastu, luuakse sellega eraldi õiguslik alus HMS-is isikule haldusorgani initsiatiivil info jagamiseks. Eelnõu paragrahvi 7¹ lõige 5 annaks haldusorganile õiguse „omal initsiatiivil anda isikule iseteenindusportaalis, ühtse Eesti teabevärava kaudu või muul viisil ülevaate ja info toetustest, teenustest ja hüvitistest, millele on tal õigus, või tema kohustustest ja nende täitmise tähtaegadest.“ Selleks „võib ta [...] töödelda minimaalses ulatuses isikuandmeid, välja arvatud eriliiki isikuandmeid, ning saata vastava teavituse isikule tema kontaktandmetele. Kui isiku soov teenuse, toetuse ja hüvitise saamise pakkumist saada ei ole ilmselge, luuakse võimalus sellest või selleks vajalikust isikuandmete edasisest töötlemisest loobuda. Eriliiki isikuandmete kasutamiseks peab olema seaduslik alus.“
123. **HMS eelnõu § 7¹ lõike 5 jõustumisel oleks isikustatud teabe edastamine teabeväravasse lubatud HMS alusel ning eraldi nõusoleku küsimine ei oleks lubatud, v.a eriliiki andmete puhul, mis on väljaspool viidatud sätte ulatust.** Seetõttu ei pädeks HMS § 7¹ lõikest 5 tulenev õiguslik alus lapse sünni sündmusteenuse puhul, kuna sellise teenuse osutamine eeldab muuhulgas raseduse ja lapse sünni fakti kui naise terviseandmete edastamist teabeväravasse. Eriliiki andmete puhul oleks sel juhul jätkuvalt isikuandmete töötlemiseks vaja eraldi õiguslikku alust, mis võib olla nõusolek, kui isikustatud info saamine on vabatahtlik mugavusteenus. Õiguslik alus võib tuleneda õigusaktist, kui teatud asutus(t)ele on selgelt antud õigus teatud eesmärgil eriliiki andmete töötlemiseks.
124. Nagu analüüsi punktis 116 selgitatud, ei kataks HMS eelnõu § 7¹ lõige 5 õigusliku alusena ka sündmusteenuse osutamiseks vajalikke muid töötlemistoiminguid teabeväravas. Näiteks eeldab sündmusteenuse osutamine ühe elusündmusega seotud haldusmenetluste kohta

⁷⁴ Andmekaitse Inspektsioon. Isikuandmete töötleva üldjuhend. Internetis: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumentid/isikuandmete_tootleja_uldjuhend.pdf

⁷⁵ AKI isikuandmete töötleva üldjuhend, lk 39.

teabe koondamist ühtsesse vaatesse teabevärravas. HMS eelnõu § 7¹ lõige 5 puudutab aga kitsalt ühe haldusorgani poolt isikustatud andmete edastamist teabevärravasse. Lisaks ei kataks viidatud säte õigusliku alusena olukorda, kus teabevärrava kaudu liiguvad ühelt haldusorganilt saadud isikuandmed teisele haldusorganile.

125. **Järeldused: Reeglina ei ole nõusolek sobiv õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks avaliku asutuse poolt. Erandiks on nõ mugavusteenused, mille puhul on isikul vaba valik, kas ta soovib teenust saada või mitte ning teenuse kasutamata jätmisel ei jää isik ilma hüvedest. Alternatiivselt on võimalik isikuandmete töötlemine IKÜM art 6(1)(e) alusel, kui töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks. Eeltoodu ei kohaldu eriliiki andmete puhul. HMS eelnõu § 7¹ lõige 5 looks õigusliku aluse haldusorganitele teabevärravasse isikuandmete edastamiseks, misjuhul ei oleks ses osas võimalik enam isiku nõusolekule tugineda. Samas ei kata HMS eelnõu § 7¹ lõige 5 sündmusteenuse osutamiseks vajalikke muid aspekte (nt ühe elusündmusega seotud haldusmenetluste kohta teabe koondamine ühtsesse vaatesse teabevärravas), mistõttu oleks võimalik kaaluda nõusolekut õigusliku alusena sündmusteenuse osutamiseks vajaliku isikuandmete töötlemise osas.**

5.3.2. Isikuandmete töötlemine avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks vs nõusolek

126. Olukorras, kus isikuandmete töötlemise vajaduse tingib avalikes huvides oleva ülesande täitmine või avaliku võimu teostamine, ei ole nõusolek andmetöötamiseks sobilik õiguslik alus. Sellisel juhul ei ole isikul muud valikut, kui anda nõusolek, kui ta soovib teenust ehk teatud hüvesid saada (v.a kui tegemist on ülal käsitletud mugavusteenusega). Seetõttu peab sellises olukorras tuginema andmetöötlus õigusaktist tulenevale alusele.
127. Eesti IKS ega muud õigusaktid ei täpsusta, millal on Eesti kontekstis tegemist *avalikes huvides oleva ülesande täitmise või avaliku võimu teostamisega* IKÜM art 6(1)(e) mõttes. Kuigi Eesti IKS reguleerib peaaesjalikult isikandmete töötlemist õiguskaitseasutuste poolt, puudutavad IKS teine ja kolmas peatükk isikuandmete töötlemise erijuhtusid laiemalt. Nii on ka mõningates riikides IKÜM art 6(1)(e) tähendust riigisisese andmekaitse üldseadusega mõnevõrra täpsustatud. Näiteks:
- 1) ÜK andmekaitse seaduses ([*UK Data Protection Act 2018*](#)) on kehtestatud eraldi norm, mis sätestab, et IKÜM artikli 6(1)(e) alusel võib muuhulgas töödelda andmeid, kui see on vajalik: (a) õigusemõistmiseks; (b) parlamendi kummagi koja ülesannete täitmiseks; (c) ülesannete täitmiseks, mis on isikule pandud määruse või seadusega; (d) riigi, riigi ministrite või valitsusasutuste ülesannete täitmiseks; või (e) tegevuseks, mis toetab või edendab demokraatlikku kaasamist. Tegemist on näitlikustava loeteluga ning IKÜM artiklile 6(1)(e) võib tugineda ka muul juhul, kui andmetöötlus on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks.
 - 2) [*Soome andmekaitse seaduse ingliskeelse tõlke*](#) järgi on Soome õiguses IKÜM artikli 6(1)(e) sisu riigisiseses õiguses täpsustatud (nt et see katab ka teadusuuringute ja statistika eesmärgil töötlemiseks), kui avalike ülesannete osas on lisatud vaid, et töötlemine on lubatud IKÜM artikli 6(1)(e) alusel, kui see on proportsionaalne ja vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks ametiasutuse poolt.
 - 3) [*Rootsi IKÜM-it täiendava seaduse mitteametliku tõlke*](#) järgi on Rootsi riigisiseses õiguses täpsustatud, et IKÜM artikli 6(1)(e) alusel on lubatud isikuandmeid

töödelda, kui see on vajalik: (i) seaduses või muus õigusaktis sätestatud, kollektiivlepingust tuleneva või seaduse või muu õigusakti alusel vastuvõetud otsusest tuleneva avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks; või (ii) osana vastutava töötleja seadusest või muust õigusaktist tuleneva avaliku võimu teostamiseks.

128. Kuigi Eesti IKS ega muu kehtiv õigus vastavat erisätet ei sisalda, on AKI andnud IKÜM art 6(1)(e) alusel töötlemisele analoogse tõlgenduse üaltoodud Rootsi näitega. [AKI üldjuhendi](#) (lk 8, p4) järgi võib IKÜM art 6(1)(e) mõttes andmetöötluse õiguslik alus:
- a) olla kas õigusaktis otse nimetatud (nt ITDS § 9² lg 7); või
 - b) tuleneda õigusakti täitmise vajadusest.
129. See tähendab, et sisuliselt eeldab AKI tõlgenduse järgi IKÜM art 6(1)(e) alusel isikuandmete töötlemine seda, et isikule/asutusele on õigusaktiga pandud teatud ülesanne, mille täitmine kas eeldab isikuandmete töötlemist, või õigusakt loobki selgelt vastavasisulise õiguse isikuandmete töötlemiseks.
130. Seejuures eriliiki isikuandmete puhul puudub IKÜM artikliga 6(1)(e) analoogne üldine alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks. Eriliiki isikuandmete töötlemiseks ilma isiku nõusolekuta on vajalik õiguslik alus, mis tugineb mõnele IKÜM art 9(2) loetus toodud erandile. Näiteks TTKS § 4¹ lõige 1 lubab tervishoiuteenuse osutajal, kellel on seadusest tulenev saladuse hoidmise kohustus, töödelda andmesubjekti nõusolekuta tervishoiuteenuse osutamiseks vajalikke isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid. Teise näitena võib tuua ülal viidatud ITDS §-i 9² lõige 1, mis lubab ITDS sätestatud menetluste puhul isikult võtta biomeetrilisi andmeid ja neid töödelda. Täiendavalt sätestab ITDS § 9² lõige 7, et ITDS sätestatud menetluste puhul on haldusorganil õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki.
131. See tähendab, et eriliiki andmete puhul ei piisa sellest, et asutusele on õigusaktiga pandud ülesanne, mille täitmine eeldab eriliiki isikuandmete töötlemist. Eriliiki isikuandmete töötlemine eeldab, et õigusaktiga on selgelt sätestatud asutuse õigus eriliiki andmete töötlemiseks.
132. Seega tuleb sündmusteenuse osutamiseks vajaliku isikuandmete töötlemise jaoks sobiva õigusliku aluse määramisel eristada, kas tegemist on:
- a) Isikuandmetega, v.a eriliiki, millisel juhul:
 - i. võib õiguslik alus tuleneda IKÜM artiklist 6(1)(e) ja riigisiseseast õigusest, kui sündmusteenuse osutamine on õigusaktiga teatud asutusele pandud avalikes huvides ülesanne. Sel juhul võib õiguslik alus olla õigusaktis selgelt sätestatud või tuleneda õigusakti täitmise vajadusest.
 - ii. võib õiguslikuks aluseks olla isiku nõusolek IKÜM art 6(1)(a) mõttes ainult juhul, kui tegemist on mugavusteenusega.
 - b) Eriliiki isikuandmetega, misjuhul:
 - i. õiguslik alus võib olla kehtestatud riigisiseses õiguses, kui konkreetse sündmusteenuse osutamiseks vajalik eriliiki andmete töötlemine on põhjendatav mõne IKÜM art 9(2) loetus toodud erandiga. Sel juhul peab eriliiki andmete töötlemise õigus olema selgelt õigusnormiga sätestatud (nt ITDS § 9² või TTKS § 4¹).
 - ii. õiguslik alus võib olla isiku nõusolek IKÜM art 9(2)(a) mõttes, kui tegemist on nn mugavusteenusega ning puudub punktis b)ii. kirjeldatud

õiguslik alus, mis lubaks sündmusteenuse osutamiseks eriliiki isikuandmeid töödelda.

133. Eraldi vajab hindamist küsimus, milline on sobiv õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks juhul, kui mugavusteenuse osutamine on ühtaegu avalikes huvides oleva ülesande täitmine IKÜM art 6(1)(e) mõttes. Otsesõnu ei nähtu IKÜM-st, Euroopa Andmekaitse nõukogu suunistest 05/2020 kohase nõusoleku kohta ega AKI üldjuhendist ühtegi viidet selle kohta, et sellises olukorras tuleks eelistada üht või teist õiguslikku alust. Selge on, et nõusolek on avalikus sektoris isikuandmete töötlemiseks õigusliku alusena pigem erandlik, kuid mugavusteenuse puhul kohane. Seega tuleb küsimuse lahendamisel hinnata ka muid andmekaitseõiguse printsiipe. Eelkõige tuleb silmas pidada võimalikult väheste andmete kogumise põhimõtet, mis eeldab, et isikuandmed oleksid asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt (IKÜM art 5(1)(c)). Kui töötlemise eesmärk on mugavusteenuse pakkumine isikule ilma, et isik oleks mugavusteenuse vastu huvi tundnud, ei pruugi mugavusteenuse osutamiseks andmete töötlemine ilma isiku nõusolekuta põhjendatud olla. Täiendavalt tuleb silmas pidada põhiseaduslikke kaalutlusi⁷⁶, eelkõige põhiseaduslikku informatsioonilist enesemääramisõigust. **Olukorras, kus on võimalik anda isikule vaba valik tema andmete töötlemise osas, tuleks informatsioonilist enesemääramisõigust silmas pidades eelistada andmetöötlust nõusoleku alusel.**
134. Seejuures tuleb silmas pidada, et sündmusteenuse kasutamine eeldab igal juhul isiku poolt aktiivset tegevust, st minimaalselt ühtsesse kontaktpunkti sisse logimist. Sündmusteenusega hõlmatud haldusmenetluste raames saavad haldusorganid HMS eelnõu § 7¹ lõike 5 alusel isikustatud teavitusi edastada nii või teisiti, mistõttu sündmusteenus lisaks juurde vaid nõ mugavuskihi ühtsesse kontaktpunkti koondatud kompaktse teabe näol erinevate haldusmenetluste kohta, mis on ühe elusündmusega seotud.
135. **Järeldused: Reeglina pole nõusolek sobiv õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks avaliku asutuse poolt, kuid üheks erandiks on nn mugavusteenused, mis on isikule vabatahtlikud ning ei mõjuta tema õigusi ega kohustusi. Muude kui mugavusteenuste puhul on avalikus sektoris sobivaks isikuandmete töötlemise aluseks eelkõige IKÜM art 6(1)(e), mis lubab isikuandmete töötlemist, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks. Eriliiki andmete puhul eeldaks õigusaktist tulenev töötlemisõigus erisätteid riigisisiseses õiguses vastavalt IKÜM art 9(2) toodud erandite kataloogile. Olukorras, kus mugavusteenuse osutamine on ühtaegu avalikes huvides oleva ülesande täitmine, tuleks isikuandmete töötlemise õigusliku alusena eelistada nõusolekut, et tagada isikule informatsioonilise enesemääramise õigus ning järgida võimalikult väheste andmete töötlemise põhimõtet.**

5.3.3. Õiguslikust alusest proaktiivse teenuse osutamisel

136. Andmetöötluse õigusliku aluse käsitluses tuleb sündmusteenusest kui mugavusteenusest eristada proaktiivset teenust. TKTA § 2 lõikes 3 defineeritakse proaktiivset teenust kui otsest avalikku teenust, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivne teenus osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul. Otsene avalik teenus TKTA § 2 lõike 2 järgi on teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule tema tahtel, sealhulgas

⁷⁶ Vt analüüsi p (IV)4.1.

eeldataval tahtel, teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust.

137. TKTA § 2 lõigete 2 ja 3 koosmõjust tuleneb, et proaktiivse teenuse osutamisel on tegemist avaliku ülesande täitmisega, et võimaldada isikul täitsa seadusest tulenev kohustus või kasutada seadusest tulenevat õigust. Samas viitab TKTA § 2 kolmanda lõike teine lause, et proaktiivset teenust osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul. **Nõusolek TKTA § 2 lõike 3 mõttes ei saa olla nõusolek isikuandmete töötlemiseks andmekaitseõiguse mõttes, kuna proaktiivse teenuse kui otsese avaliku teenuse näol ei ole tegemist mugavusteenusega.** Ka TKTA seletuskirjas märgitakse, proaktiivse teenuse näol on tegemist haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlusega. Haldusmenetlust läbi viies täidab haldusorgan talle õigusaktiga pandud ülesannet ning isikuandmete töötlemine saab tugineda vaid IKÜM artiklile 6(1)(e), aga mitte nõusolekule. **Seega saab proaktiivse teenuse osutamisel isikuandmete töötlemine tugineda ainult IKÜM artiklile 6(1)(e), mitte nõusolekule.** Proaktiivse teenuse osutamine eeldab haldusorganile valdkonnaseaduses antud vastavat õigust. Seda kinnitab ka HMS eelnõu seletuskiri, kus selgitatakse, et seaduses on võimalik ette näha proaktiivselt abi või teenuse pakkumist. HMS eelnõu loob selleks vaid täiendava raamistiku. Kui proaktiivse teenuse osutamine eeldab eriliiki isikuandmete töötlemist, tuleb vastav õigus koos sobivate kaitsemeetmetega valdkonnaseaduses haldusorganile kehtestada.
138. Seejuures eriliiki isikuandmete puhul tuleb valdkonnaseaduses proaktiivselt teenuse osutamise võimaluse kehtestamisel arvestada sellega, et konkreetse proaktiivse teenuse osas peab esinema asjakohane erand IKÜM art 9(2) kataloogist, mis lubab riigisisises õiguses kehtestada aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks konkreetse proaktiivse teenuse osutamiseks. Sobilik erand IKÜM art 9(2) mõttes sõltub konkreetse teenuse olemusest ja kontekstist: näiteks kui proaktiivse teenuse osutamine on vajalik sotsiaalhoolekande valdkonnas, võib kohane olla IKÜM art 9(2)(b)).
139. **Järeldused: Proaktiivse teenuse osutamisel on ainsaks sobivaks õiguslikuks aluseks isikuandmete töötlemisel IKÜM art 6(1)(e), kuna haldusorgan täidab proaktiivse teenuse osutamisel talle õigusaktiga pandud avalikes huvides olevaid ülesandeid. Haldusorgani õigus proaktiivselt teenuse osutamiseks peab olema kehtestatud valdkonnapõhises seaduses, mis peab eraldi sätestama õiguse eriliiki isikuandmete töötlemiseks, kui see on proaktiivselt teenuse osutamiseks vajalik.**

5.3.4. Õiguslikust alusest abiellumise sündmusteenuse näitel

140. Analüüsi teostajatele on edastatud abielusündmusteenusega seotud teabevärava määrase muutmise eelnõu kavand koos seletuskirjaga (edastatud RIA esindaja poolt 09.08.2022). Eelnõuga soovitakse teabevärava määrust täiendada §-ga 20² pealkirjaga „Teenusepakkuja teenuse ja teabe kättesaadavaks tegemine abiellumise sündmusteenuse kaudu“.
141. Teabevärava määrase eelnõu § 20² lõige 1 defineerib abiellumise sündmusteenust laiemalt kui vaid menetluse staatuse ja menetlusega seotud teavituste kuvamist teabeväravas. Sätte järgi hõlmab abiellumise sündmusteenus ka digitaalse abiellumisavalduse esitamise teenust ja abielu sõlmimisel uue perekonnanime valimisel isikut tõendavate dokumentide taotlemise teenust. Selline käsitus tekitab segadust, kuna teabevärava määrase volitusnormiks on AvTS § 32¹ lõige 5, mille kohaselt kehtestatakse teabevärava määrasega Eesti teabevärava haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise, kasutamise, Eesti teabeväravas isikuandmete töötlemise ning andmekogu teabeväravaga liidestamise nõuded ja kord. See tähendab, et teabevärava määrasega ei saa reguleerida abielu sõlmimise ega

isikut tõendavate dokumentide taotlemist. Eelnõu § 20² lõikes 1 on viidatud TKTA sündmusteenuse definitsioonile, mis räägib teenuse ühisest osutamisest. Nagu analüüsis eelnevalt selgitatud, pole haldusmenetluste ühine läbiviimine kehtiva õiguse järgi võimalik. Seetõttu on eelnõu § 20² lg 1 vastuolus kehtiva õiguse loogikaga. Teabevärava määrusega saab reguleerida vaid eelnõu § 20² lõike 1 viimast osa ehk menetluse staatuse ja teavituste kui isikustatud teabe kuvamist teabeväravas ning RIA poolt andmete saamist ühelt haldusorganilt ning edastamist teisele. Abiellumise sündmusteenuse definitsioon peaks keskenduma RIA tegevusele ja rollile nagu sätte järgnevad lõiked seda teevad. Abiellumise sündmusteenuse sisu pole seotud teenuse „ühise läbiviimisega“, vaid saab piirduda vaid RIA tegevusega:

- i. RIA saab RR-st abielu registreerimise ja nime vahetamise menetlustega seotud andmeid ja kuvab neid isikule teabeväravas;
 - ii. RIA edastab RR-st saadud andmed abiellumise ja nimevahetuse kohta PPA-le dokumendivahetuse menetluse tarbeks;
 - iii. RIA saab PPA-lt andmeid dokumendivahetuse menetluse seisu kohta ning kuvab neid isikule teabeväravas.
142. Teabevärava määruse eelnõu § 20² lõige 4 annab teabevärava haldajale õiguse töödelda sätte lõikes 2 ja 3 nimetatud isikuandmeid kuni teenusepakkuja teenuse osutamise lõppemiseni, kuid mitte kauem kui kaheksa kuud abiellumisavalduse esitamisest. Seejuures on lõike 5 järgi lõppkasutajal õigus abiellumise sündmusteenuse kasutamisest loobuda.
143. Seega on teabevärava määruse eelnõus kavandatud isikuandmete töötlemine nõ *opt-out* põhimõttel. Teabevärava haldaja saab teabevärava määruse eelnõuga õiguse abiellumise sündmusteenuse osutamiseks isikuandmete töötlemiseks ning andmesubjektile antakse õigus sündmusteenuse kasutamisest loobuda ehk keelata sel eesmärgil edaspidi oma isikuandmete töötlemine.
144. Eelnõu seletuskirjas ei täpsustata, millisele IKÜM sättele eelnõu andmetöötluse õigusliku aluse mõttes tugineb ning viidatud on üldsõnaliselt IKÜM sätetega arvestamisele, kuid võib eeldada, et tegemist on õigusliku alusega IKÜM art 6(1)(e) mõttes. Samas on eelnõu seletuskirjas käsitletud abiellumise sündmusteenust kui mugavusteenust. Eelnõu seletuskirjas on viidatud teabevärava määruse § 2 punktile 2 kui mugavusteenusele (lõppkasutajale suunatud aja- ja asjakohane teave lõppkasutaja õiguste kohta, mis aitab tal täita seadusest tulenevaid kohustusi). Seletuskirja järgi on mugavusteenuste all mõeldud näiteks teenuseid, mis abistavad isikutel tähtaegu meeles pidada. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, miks ei valitud abiellumise sündmusteenuse osutamiseks vajaliku andmetöötluse õiguslikuks aluseks isiku nõusolekut – mugavusteenus on erandjuhtum, mis lubab ka avaliku sektori poolt andmete töötlemisel tugineda isiku nõusolekule.
145. Seejuures pole eelnõu seletuskirjas adresseeritud andmete minimaalse töötlemise põhimõtte järgimist. Nimelt olukorras, kus abiellumise sündmusteenus on mugavusteenus ning inimesele täiesti vabatahtlik, kuid seda osutatakse automaatselt ning inimene peab teenusest eraldi loobuma, ei pruugi inimene üldse olla huvitatud teabevärava kaudu info saamisest. Abiellumise digitaalse avalduse saab esitada otse e-rahvastikuregistri kaudu ning isikul puudub abiellumise või nimevahetusega seoses vajadus teabeväravasse sisse logida. See tähendab, et kui inimene ei tee eraldi liigutust abiellumise sündmusteenusest loobumiseks, edastatakse tema isikuandmeid teabeväravasse ning töödeldakse seal, kuigi isikul võib selle vastu igasugune huvi puududa ning ta ei pruugi kordagi teabeväravasse isegi sisse logida. Samas oleks võimalik isikult abiellumisavalduse esitamisel küsida nõusolekut abiellumise sündmusteenuse osutamiseks ning seeläbi tagada, et isik oleks ka

tõepoolest sündmusteenuse saamisest huvitatud ning kasutaks seda teenust. Seetõttu võib abiellumise sündmusteenuse andmekaitseõiguslik konstruktsioon olla vastuolus põhiseadusliku informatsioonilise enesemääramisõigusega ning võimalikult väheste andmete kogumise põhimõttega.

146. **Järeldused: Abiellumise sündmusteenuse puhul on kavandatud isikuandmete töötlemine õigusakti (teabevärava määruse) alusel ning isikule jääb võimalus sellisest andmetöötlustest loobuda. Tegemist võib olla põhiseadusliku informatsioonilise enesemääramisõiguse ebaproportsionaalse riivega, kuna abiellumisavalduse esitamisel oleks võimalik küsida ka isiku nõusolekut sündmusteenuse kui mugavusteenuse saamiseks. Lisaks ei pruugi isik olla motiveeritud loobumiseks vajaliku lisaliigutuse tegemisest, misjuhul andmeid edastatakse teabeväravasse ning töödeldaks seal ka juhul, kui isik selle vastu mingit huvi ei tunne ega kordagi teabeväravasse sisse ei logi.**

5.3.5. Andmetöötluste õigusaktist tulenev õiguslik alus: võimalik valdkonnaülene regulatsioon

147. IKÜM lubab isikuandmeid töödelda muuhulgas, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu täitmiseks (art 6(1)(e)). Analoogselt võib eriliiki isikuandmeid töödelda liikmesriigi õiguse alusel teatud valdkondades, mille kohane erand on IKÜM art 9(2) loetelus toodud. **Nagu ülal selgitatud, tuleks põhiseaduslikult informatsioonilise enesemääramise õigusest ning võimalikult väheste andmete kogumise põhimõttest lähtudes eelistada nõusolekut õigusliku alusena, kui isikuandmete töötlemise eesmärk on mugavusteenuse osutamine, mille saamine ei mõjuta isiku õigusi ega kohustusi.**
148. Kui otsustatakse õigusakti tugineva õigusliku aluse kasuks (nagu seda on tehtud abiellumise sündmusteenuse puhul), tuleb viidatud õiguslik alus EL või liikmesriigi õiguses kehtestada (art 6(3) ja art 9(2)(b),(g)-(i)). IKÜM ei eelda iga töötlemistoimingu kohta eraldi õigusakti (IKÜM pp 45). Võimalik on kehtestada üldisem seaduslik alus, mis looks õigusliku aluse mitmetele töötlemistoimingutele. Nagu ülal märgitud, võib AKI üldjuhendi järgi andmetöötlus olla õigusaktis otse nimetatud või ka tuletatud selle täitmise vajadusest (lk 8, p 4). Eriliiki andmete puhul peab eriliiki andmete töötlemise õigus olema seaduses selgelt sätestatud. Nii ITDS § 9² lõiked 1 ja 7 kui ka TTKS § 4¹ lõige 1 näitlikustavad, et õiguslik alus eriliiki andmete töötlemiseks võib olla üsna üldsõnaline. Samas tuleb silmas pidada ITDS menetluste ja TTKS eesmärgi üldisemalt, mis ei ole võrreldavad sündmusteenuse kui mugavusteenuse osutamise eesmärkide andmetöötluste proportsionaalsuse hinnangu mõttes. Näiteks pole võrreldav raseduse andmete töötlemine naisele tervishoiuteenuse osutamise eesmärgil samade andmete töötlemisega sündmusteenuse kui mugavusteenuse osutamise eesmärgil.
149. Sündmusteenuse, kui mitut erinevat haldusmenetlust hõlmava kontseptsiooni puhul tuleb silmas pidada, et ühele haldusorganile pandud avalik ülesanne (näiteks perekonnaseisuametitele perekonnatoimingute seadusega pandud ülesanne) ei anna õiguslikku alust andmetöötlusteks teisele haldusorganile. See tähendab, et õigusakt, millega ühele või mitmele haldusorganile panna avalikes huvides ülesanne, ei loo andmetöötlusteks vajalikku õiguslikku alust kolmandale haldusorganile või isikule. Kui sündmusteenuse kontekstis on ühtse kontaktpunkti haldaja eraldi vastutav töötleja, peaks ühtses kontaktpunktis toimuva andmetöötluste õiguslik alus olema lahendatud eraldiseisvalt, kuivõrd volitatud töötleja saab tugineda samale õiguslikule alusele nagu vastutav töötleja,

kelle nimel ta andmeid töötleb. Näiteks HMS eelnõu § 7¹ lõike 5 jõustumisel tekib haldusorganitele selge õiguslik alus isikuandmete edastamiseks teabevärvasse seal lõppkasutajale kuvamiseks, mistõttu on teabevärvade haldajat võimalik määratleda volitatud töötlejana, kes tugineb samale õiguslikule alusele. Samas, nagu eelnevalt analüüsi punktis 105 selgitatud, ei hõlmaks HMS eelnõu § 7¹ lõike 5 muud andmetöötlust, mis on sündmusteenuse osutamiseks vajalik, sh nt ühe elusündmustega seotud erinevatelt haldusorganitelt saadud isikustatud teave sidumist selle lõppkasutajale kompaktselt kuvamiseks, ega teabe edastamist ühtse kontaktpunkti kaudu ühelt haldusorganilt teisele.

150. IKÜM põhjenduspunktist 45 lähtudes võiks sündmusteenuse osutamiseks vajaliku isikuandmete töötlemise õigusaktist tuleneva õigusliku aluse puhul olla tegemist üldnormiga, mis võimaldaks sündmusteenuse osutamisel ühel haldusorganil töödelda teiste haldusorganite poolt kogutud isikuandmeid sündmusteenuse osutamise eesmärgil. Samas tuleb iga sündmusteenuse puhul vastavalt IKÜM artiklis 6(3) sätestatule hinnata, kas planeeritavas mahus ja viisil isikuandmete töötlemine vastab avaliku huvi eesmärgile ning kas see on proportsioonis taotletava õiguspärase eesmärgiga. See tähendab, et sündmusteenuse osutamist on kõige üldisemalt võimalik reguleerida ühe elusündmuse tasandil.
151. Üldisemalt on võimalik reguleerida töötlemise muid aspekte, näiteks: vastutav ja volitatud töötlejad ning nende rollid ja ülesanded; üksused, kellele võib andmeid avaldada; eesmärgi piirangud; säilitamise aeg ja muud meetmed seadusliku ja õiglase töötlemise tagamiseks (IKÜM pp 45 ja art 6(3)). Puudutatud andmesubjektide arv, töödeldavate andmete koosseis ja täpsem eesmärk on iga elusündmusega kaasneva sündmusteenuse puhul erinev.
152. Näiteks on abiellumise sündmusteenuse puhul teabevärvade määruse muutmise eelnõus selgelt reguleeritud küll isikuandmed, mida teabevärvade haldaja võib sündmusteenuse osutamiseks töödelda, ning töötlemise tähtaeg, kuid samas pole üheselt reguleeritud näiteks vastutava töötleja isikut.
153. **Järeldused: Kui sündmusteenuse osutamiseks otsustatakse nõusolekule tuginemise asemel kehtestada isikuandmete töötlemiseks õiguslik alus õigusaktides, on seda võimalik teha valdkonnaüleselt, kuid siiski sündmusteenusepõhiselt. Töödeldavate andmete liigid, maht, töötlemise põhjendatud tähtaeg jms erinevad iga sündmusteenuse puhul. Eraldi tuleb sõnaselgelt sätestada eriliiki andmete töötlemise õigus. Kuigi põhimõtteliselt võiks ITDS ja TTKS näidetele tuginedes tulla kõne alla võrdlemisi üldine norm, on sündmusteenuse kui mugavusteenuse osutamise puhul vaja eraldi hinnata andmetöötluse proportsionaalsust iga sündmusteenuse kontekstis.**

5.4. Andmesubjektide subjektiivsed õigused

154. Reeglina tuleb isikuandmete töötlemisel tagada IKÜM artiklitega 12-22 kehtestatud andmesubjekti õiguste kaitse ja rakendamise võimalus, kuid teatud erandid tulenevad otse IKÜM sätetest ning teatud juhtudel on liikmesriigil õigus sätestada erandeid riigisisese õiguses.
155. Töötlemise puhul, mis tugineb IKÜM artiklile 6(1)(e), ei kohaldu IKÜM artiklis 20 sätestatud õigus nõuda andmete ülekandmist. Õigusest nõuda andmete kustutamist (IKÜM art 17) on sätestatud erandid muuhulgas juhaks, kui töötlemine on vajalik selleks, et täita avalikes huvides olevat ülesannet või teostada vastutava töötleja avalikku võimu (IKÜM art 17(3)(b)).

156. Erand on loodud ka IKÜM artiklis 22, mis üldreeglina keelab teha isiku kohta otsust, mis põhineb üksnes automatiseeritud töötlusel, sealhulgas profiilianalüüsil, mis toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju (IKÜM art 22(1)). Keelust on tehtud erand muuhulgal juhuks, kui otsus on lubatud vastutava töötleja suhtes kohaldatava liidu või liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud ka asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitsmiseks (IKÜM art 22(2)(b)). Eesti kontekstis käsitleb automatiseeritud otsuste tegemist HMS eelnõu.
157. Täiendavalt lubab IKÜM erandina liikmesriigi õiguses andmesubjekti subjektiivseid õigusi piirata muuhulgas, kui tegemist on vajaliku ja proportsionaalse meetmega, et tagada üldist avalikku huvi pakkuvaid olulisi eesmärgi, eelkõige liidu või liikmesriigi oluline majanduslik või finantshuvi, sealhulgas rahandus-, eelarve- ja maksuküsimused, rahvatervis ja sotsiaalkindlustus (IKÜM art 23(1)(e)).
158. **Ülaltoodu ei puuduta olukorda, kus töötlemine toimub isiku nõusoleku alusel.** Kui töötlemine tugineb isiku nõusolekule, on isikul õigus nõusolek igal ajal tagasi võtta (IKÜM art 7(3)) ning nõuda seejärel andmete kustutamist (IKÜM art 17(1)(b)).

5.4.1. Õigus esitada töötlemisele vastuväide

159. Muuhulgas on andmesubjektil õigus esitada töötlemisele vastuväiteid (IKÜM art 21) ka juhul, kui töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu täitmiseks (IKÜM pp 69). Sel juhul on võimalik nõuda andmete töötlemise piiramist (IKÜM art 18(1)(d)). Andmete jätkuv säilitamine on lubatud sõltumata töötlemise piiramise nõude esitamisest (IKÜM art 18(2)) ning andmete kustutamise nõudele on kehtestatud erand juhul, kui töötlemine toimub avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks (IKÜM art 17(3)(b)). See tähendab, et vastuväite esitamine ei pruugi kaasa tuua andmete kustutamise kohustust, kuid samas võib takistada sündmusteenuse osutamist, kuna see pole ilma isikuandmete töötlemiseta võimalik.
160. Olukorras, kus sündmusteenus on käsitatav mugavusteenusena, pole tõenäoliselt põhjendatud erandi loomine õigusele esitada töötlemisele vastuväide. Näiteks teabevärava muutmise määruse eelnõu § 20² lõikes 5 on selgelt sätestatud, et lõppkasutajal on õigus abiellumise sündmusteenusest loobuda.

5.4.2. Teavitamise kohustus

161. IKÜM artiklid 13 ja 14 seavad vastutavale töötlejale kohustuse teavitada andmesubjekti tema andmete töötlemisest. IKÜM artikkel 13 reguleerib olukorda, kus andmed on saadud otse andmesubjektilt. IKÜM artikkel 14 reguleerib olukorda, kus andmed on saadud muust allikast, nt teiselt vastutavalt töötlejalt.
162. Sündmusteenuse puhul on asjakohane eelkõige IKÜM artikkel 14, kui sündmusteenuse osutaja on asutus, kes pole ise andmeid andmesubjektidelt kogunud. Oluline erinevus nende kahe sätte vahel on, et IKÜM artiklis 13 pole ühtegi erandit teavitamiskohustuse täitmisele, kuid IKÜM artiklis 14(5) on loetletud erandid, misjuhuks teavitamiskohustus ei kehti. Muuhulgas ei pea andmesubjekti tema andmete töötlemisest teavitama, kui isikuandmete saamine või avaldamine on selgesõnaliselt sätestatud vastutava töötleja suhtes kohaldatavas liidu või liikmesriigi õiguses, milles nähakse ette asjakohased meetmed andmesubjekti õigustatud huvide kaitsmiseks (IKÜM art 14(5)(c)).
163. IKÜM artikli 14(3) järgi tuleb nõutav teave esitada kas (a) hiljemalt ühe kuu jooksul alates isikuandmete saamisest või (b) kui andmeid töödeldakse andmesubjektiga kontakti saamise

eesmärgil siis hiljemalt esmakordse kontakti ajal või (c) kui andmeid kavatsetakse avaldada teisele vastuvõtjale, siis hiljemalt avaldamise ajal.

164. Teavitamiskohustuse täitmist haldusmenetluse raames käsitletakse ka HMS eelnõus, millega soovitakse muuhulgas HMS-i lisada paragrahv 56¹, mis reguleeriks andmekogude põhjal andmetöötlustest teavitamist haldusaktis. Selle sätte järgi teavitataks andmesubjekti haldusakti vahendusel sellest, milliste riigi andmevahetuskihiga liitunud andmekogude isikuandmeid haldusakti andmisel kasutati, või põhjendatud juhul märgitakse, kus selle infoga tutvuda saab. Eeltoodu puudutaks siiski ainult konkreetse haldusmenetluse raames ja konkreetse haldusakti andmiseks isikuandmete töötlemist. See ei hõlma sündmusteenuse osutamisel andmete töötlemist, mis pole vajalik haldusakti andmiseks, vaid sündmusteenuse osutamiseks (st ühe isiku kohta ühe elusündmusega seotud haldusmenetluste kohta teabe koondamine kesksesse infosüsteemi pole haldusakti andmiseks vajalik andmetöötlus).
165. Sündmusteenuse osutamisel peab teavitus hõlmama sündmusteenuse osutamiseks toimuvat andmetöötlust. Seda on võimalik teha sündmusteenuse osutamiseks kasutatava keskse infosüsteemi kaudu.
166. **Järeldused: Juhul, kui sündmusteenuse osutamiseks vajalikuks isikuandmete töötlemiseks luuakse õiguslik alus õigusaktides ning ei tugineda nõusolekule, on võimalik kehtestada teatud erandeid andmesubjekti subjektiivsetest õigustest. Kuivõrd sündmusteenuse näol on tegemist vabatahtliku mugavusteenusega, ei ole tõenäoliselt põhjendatud teha erandeid isiku õigusest esitada töötlemisele vastuväide ning nõuda töötlemise piiramist. Teavitamiskohustuse puhul on võimalik tugineda erandile IKÜM artiklis 14(5)(c), kui isikuandmete saamine või avaldamine on selgesõnaliselt sätestatud vastutava töötleja suhtes kohaldatavas õiguses, milles nähakse ette asjakohased meetmed andmesubjekti õigustatud huvide kaitsmiseks.**

Lisad:

- **Lisa 1.** Abiellumise sündmusteenuse näitel andmekogude regulatsioonide muutmise vajadusest

Lisa 1. Abiellumise sündmusteenuse näitel andmekogude regulatsioonide muutmise vajadusest

Analüüsi läbiviijale esitatud 2022.a AST eelnõu ja seletuskirja järgi on abiellumise sündmusteenus kavandatud selliselt, et:

- RIA hallatavas eesti.ee teabeväravas kuvatakse abiellumisavalduse esitamise teenuse menetluse staatust ja menetlusega seotud teavitusi.
- Kui abiellumisega kaasneb nimevahetus:
 - edastab RIA isiku rahvastikuregistrist saadud isikukoodi ja perekonnanime muutuse fakti PPA-le; ning
 - kuvab teabeväravas isikule isikut tõendavate dokumentide taotlemise teenuse menetluse staatust ja menetlusega seotud teavitusi.

See tähendab, et abiellumise sündmusteenuse puhul RIA:

- 1) saab andmeid rahvastikuregistrist (RR);
- 2) edastab andmeid PPA-le;
- 3) saab andmeid isikut tõendavate dokumentide andmekogust (ITDAK).

1) RIA ja RR andmevahetus

RIA ja RR andmevahetus on seni reguleeritud vaid RIA ja SIM vahelistes lepingutes. RR-st andmete väljastamine RIA-le on tuginenud rahvastikuregistri seaduse (RRS) üldsättele ning RIA poolt andmete saamist õigusaktide tasandil selgelt reguleeritud pole (on vaid teabevärava määruse üldsätted).

Analüüsi läbiviijatele edastatud SiM 06.02.2018 kirja nr 10-10/80-2 järgi tugines RIA ja RR andmevahetuse kuni 31.12.2018 kehtinud redaktsiooni järgi RRS § 70 lõikele 1 (RR andmetele juurdepääs avalike ülesannete täitmiseks). Kehtivas RRS-s on analoogne säte § 44 p 2, mis võimaldab RR andmetele juurdepääsu riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning juriidiliste ja füüsilistele isikutele avaliku ülesande täitmiseks. RR andmete kuvamist teabeväravas on viidatud SiM kirja järgi käsitletud RIA seadusega pandud ülesande täitmisena.

RRS ning Vabariigi Valitsuse määruses 20.12.2018 nr 129 „Rahvastikuregistri turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate kaupa nende üleantavate andmete loetelu“ (RR määrus) ei nimetata RR-st andmesaajaid nimeliselt. Küll on nimeliselt loetletud andmeandjad.

2022.a AST eelnõu kohaselt oleks RIA poolt RR-st andmete saamine reguleeritud teabevärava määrusesse lisatava § 20² lõigetes 2 ja 3. Samas on viidatud sätete puhul tegemist üht kindlat sündmusteenust puudutavate normidega. Kuivõrd sündmusteenuseid plaanitakse veel, oleks mõistlik teabevärava määruks läheneda andmeandjate regulatsioonile süsteemsemalt (analoogselt riiklike andmekogude regulatsioonide loogikaga, mille kohaselt loetletakse andmeandjad ning nende poolt antavate andmete kategooriad koos andmete edastamise eesmärgiga, kui andmeedastus on kindla eesmärgiga seotud).

Kehtiva õiguse ja analüüsi läbiviijale esitatud dokumentide alusel on ebaselge, kas RIA tegutseb RR andmete töötlemisel vastutava või volitatud töötlejana. Kuna RIA ei ole määratud SiM (kui RR vastutava töötleja) volitatud töötlejaks, tuleb järeldada, et RIA on iseseisev vastutav töötleja. Seda järeldust toetab ka fakt, et reeglina loetakse avalikus sektoris toimuva töötlemise puhul vastutavaks

töötlejaks see asutus, kes andmeid töödeldes oma avalikke ülesandeid täidab – nagu ülal märgitud, on RIA poolt RR andmete töötlemist käsitletud RIA seadusega pandud ülesande täitmisena.

Kuna RR regulatsioonid ei nimeta nimeliselt andmesaajaid (vaid nimetavad nimeliselt andmeandjaid), võib RIA poolt RR-st teabevärava infosüsteemi andmete saamist reguleerida teabevärava määruuses (kuivõrd RR-st andmete väljastamine saab tugineda RRS § 44 punktile 2 kui üldsättele). Soovitatav on teha seda süsteemsemalt, kui 2022.a AST eelnõus kavandatult, kuivõrd selles eelnõus on küsimus lahendatud konkreetse sündmusteenuse keskselt. Kuivõrd sündmusteenuseid luuakse tulevikus juurde, oleks mõistlik andmeandjad ja -kategoriad lahendada eraldi sättes, et oleks üheselt selge, millistest allikatest, milliseid andmeid ning mis eesmärkidel teabevärava infosüsteemi edastatakse (st andmeedastuse eesmärgi määratlus peaks normides säilima, nt et PPA-lt saadakse teatud andmeid abiellumise sündmusteenuse osutamiseks).

2) RIA ja ITDAK andmevahetus

a. Andmete liikumine RIA-st PPA-le

2022.a AST eelnõu järgi peaks RIA abiellumise sündmusteenuse osutamise käigus edastama „haldaja lõppkasutaja rahvastikuregistrist saadud isikukoodi ja perekonnanime muutuse fakti Politsei- ja Piirivalveametile“. AST eelnõu seletuskirjas märgitakse:

„PPA ei tea käesoleval hetkel, mis põhjusel isik uusi dokumente tellib. Selleks, et tekitada dokumentide tellimise seos abiellumise sündmusteenusega, peab PPA teadma dokumentide taotlemise menetlusstaatus informatsiooni teabevärava haldajale edastamiseks, milline inimene on dokumente taotlenud just abiellumise tõttu nimevahetuse põhjusel. Selleks edastab teabevärava haldaja lõppkasutaja rahvastikuregistrist saadud isikukoodi ja perekonnanime muutuse fakti PPA-le.“

AST eelnõust ja seletuskirjast ei nähtu selgelt, kas viidatud andmed liiguvad RIA-lt ITDAK-i või töötleb PPA neid andmeid muul viisil väljaspool ITDAK-i. Juhul, kui vastav teave liigub teabevärava infosüsteemist x-tee kaudu ITDAK-i, peaks RIA olema määratletud ITDAK-i suhtes andmeandjana või alternatiivselt, peaks olema sätestatud teabevärava infosüsteemi ja ITDAK andmevahetus.

Siseministri 18.12.2015 määruse nr 78 „Isikut tõendavate dokumentide andmekogu pidamise põhimäärus“ (**ITDAK määrus**) § 11 järgi on ITDAK andmeandjaks isikut tõendava dokumendi taotlejad. Täiendavalt reguleerib ITDAK määruse § 11¹ ITDAK andmevahetust biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekoguga. RIA-lt andmete saamise võimalust ega andmevahetust teabevärava infosüsteemiga ITDAK määrus ei kehtesta. Juhul, kui RIA-st PPA-le edastatavad andmed on mõeldud liikuma ITDAK-i, tuleks ITDAK määruusesse lisada RIA andmeandjana.

b. Abiellumise fakti töötlemine ITDAK-s

2022.a AST eelnõu seletuskirja järgi hakkab PPA töötleva andmeid abiellumise fakti ja selle kohta, et isikut tõendavate dokumentide taotlemise menetlus toimub „just abiellumise tõttu nimevahetuse põhjusel“. Kehtiv ITDAK määrus ei näe ette selliste andmete töötlemist ITDAK-s, mistõttu tuleks ITDAK määrust selles osas täiendada.

c. Andmete liikumine PPA-lt RIA-sse

PPA menetluse kohta RIA-le andmete edastamise osas tuleb esiteks teabevärava määruses määratleda PPA andmeandjana (või andmevahetus ITDAK-ga, kui andmevahetus hakkab toimuma x-tee kaudu ITDAK ja teabevärava infosüsteemi vahel) ja saadavad andmed (analoogselt nagu RR-st andmete saamise puhul).

Teiseks tuleb arvestada, et ITDAK määruses on andmete väljastamise regulatsioon piiratud. ITDAK määruse § 17 lg 1 p 2 määratleb riigiasutusele andmeväljastuse tingimused kitsendavalt (erinevalt nt RRS § 44 punktist 2, mis viitab üldiselt avalike ülesannete täitmisele). Viidatud ITDAK määruse sätte järgi võib riigiasutusele ITDAK andmeid väljastada, kui „andmete väljastamiseks on vahetult seadusest tulenev alus ja see on vajalik isikut tõendava dokumendi kehtivuse kontrollimiseks või isikusamasuse kontrollimiseks ning nimetatu ei ole andmete väljastamist soovival isikul võimalik isikut tõendava dokumendi abil.“

Abiellumise sündmusteenuse puhul ei ole allajoonitud eeldused täidetud. Asjakohane poleks ka ITDAK määruse § 17 lg 1 p 1, mille alusel inimene saab juba täna teabevärava kaudu oma isikut tõendavate dokumentide kohta kirjaliku avalduse alusel päringut teha, kuna abiellumise sündmusteenuse osutamisel edastatakse andmeid RIA-le abiellumise sündmusteenuse osutamiseks, mitte ei anta vastust isiku enda päringule. Seega tuleb ITDAK määruse § 17 lõiget 1 täiendada alusega, mis lubaks ITDAK-st RIA-le andmeid abiellumise sündmusteenuse osutamiseks väljastada.

Eeltoodu pinnalt on abiellumise sündmusteenusega seonduva andmevahetuse osas soovitatav:

- **Eesti.ee teabevärava määruses** määratleda RIA vastutavaks töötlejaks teabevärava infosüsteemis toimuva töötlemise suhtes.
- **Eesti.ee teabevärava määruses** määratleda infosüsteemi andmete andjad analoogselt andmekogu regulatsiooniga (st lähtudes nt andmeandjate kategooriatest analoogselt riiklike andmekogude regulatsioonidega), et lõppkasutajatele oleks selge, millistest andmekogudest mis eesmärgil mis andmeid RIA teabeväravas töötlemiseks saab.
- **ITDAK määruses** määratleda RIA andmeandjana.
- **ITDAK määrusesse** lisada töödeldavate andmekategooriate juurde abiellumise fakt ning isikut tõendavate dokumentide taotlemise menetluse seos abiellumisest tingitud nimevahetusega.
- **ITDAK määruses** kehtestada RIA-le abiellumise sündmusteenuse osutamise eesmärgil andmete edastamise alus.