

Saaja: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

ÕIGUSLIK ANALÜÜS
Avalike teenuste osutamisega seotud valdkonnaülese õigusliku
kontseptsiooni kujundamine

ANALÜÜSI LÕPPRAPORTI KOKKUVÕTE



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 SOOVIKES

- 1) Avalike teenuste osutamist proaktiivsete ja sündmusteenuste aspektist lähtuvalt käsitletakse otseselt või kaudselt 2021 koostatud „Digihiskonna arengukavas“ ning 2022. a koostatud dokumendis „Digihiskonna 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 kaasneva võimade 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 mõdukust 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 staatuseta 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 legaalseaduse definitsiooni) ja isikustatud teave. AvTS § 32¹ lõikes 5 sätestatud volitusnormi tuleks täiendada viitega sündmusteenustele. Isikuandmete kaitsega seoses peaks RIA roll ja ülesanded olema selgelt määratletud.