



ÕIGUSKANTSLER

Minister Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 11.11.2010 nr 2-1/25-2
1.1-13/14169
Õiguskantsler 22.08.2011 nr 6-1/101560/1104183

Regionaalminister Siim Valmar Kiisler
info@siseministeerium.ee

Peadirektor Viljar Peep
Andmekaitse Inspeksioon
info@aki.ee

Seisukoht vastuolu puudumise kohta

Austatud ministrid ja peadirektor

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul kontrollida riikliku statistika seaduse (RStS) sätete, mis võimaldavad rahvaloenduse käigus kogutud andmete edastamist rahvastikuregistrile, põhiseaduspärasust. Avaldaja hinnangul võivad RStS §-d 45 ja 46, mis näevad ette rahvaloenduse käigus kogutavate andmete üleandmise rahvastikuregistrile, olla vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Analüüsisin asjakohaseid õigusakte ja menetluse käigus kogutud seisukohti ning leian, et vastuolu põhiseadusega puudub. RStS § 46 lõikes 1 sisalduvat mõistet tuleb kohaldada kooskõlas isikuandmete kaitse seaduse (IKS) §-ga 12.

Selgitan oma seisukohta järgnevalt.

Asjaolud ja menetluse käik

Avaldus

Avaldaja leidis, et RStS §-d 45 ja 46 võivad olla vastuolus põhiseadusega ning samuti Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 09.07.2008 määrusega nr 763/2008 rahva ja eluruumide loenduste kohta ning riikliku statistika hea tavaga. Avaldaja arvates tohib rahvaloenduse käigus kogutavaid andmeid kasutada vaid statistika eesmärkidel. Avaldaja hinnangul soovitakse rahvaloendusele lisada ülesandeid, mille täitmine on teiste ametkondade töö. Muuhulgas osundas avaldaja ka probleemile, mis puudutab nõusoleku andmist teiste isikute andmete edastamiseks. Avaldaja rõhutas, et isik ei saa anda nõusolekut ülejäänud leibkonnaliikmete (nt abikaasa, ema/isa, ämm/äi) andmete ülekandmiseks registrisse.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Teabe nõudmine

Pöördusin Rahandusministeeriumi poole ning palusin seisukohti avaldaja tõstatatud küsimustes. Palusin Rahandusministeeriumil vastata kooskõlastatult regionaalministriga, kelle pädevusse kuulub rahvastikuregistri pidamisega seonduvate küsimuste reguleerimine.

Regionaalministri vastus

Regionaalminister selgitas, et tema hinnangul on RStS § 45 põhiseadusega kooskõlas. Nimelt ei anna viidatud säte alust isiku eraelu kaitse põhiõiguse riiveks ega kujuta endast nõusolekuta isikuandmete töötlemise juhtumit. Antud juhul võtab rahvaloenduse läbiviija aluseks aadressiandmete süsteemis olevad aadressiandmed. Loenduse käigus kogutakse aadressiandmeid, mis aadressiandmete süsteemis puuduvad või ei ole korrektsed. Riikliku statistika tegija edastab aadressiandmed järgmises koosseisus: koha-aadress, aadressiobjekti liik, aadressipunkti x- ja y-koordinaadid ja aadressiobjekti olek. Edastatavad aadressiandmed ei ole seotud isikuandmetega, mistõttu ei toimu isikuandmete töötlemist.

Regionaalministri hinnangul ei ole RStS § 46 vastuolus EL õigusega, sest Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 223/2009¹ art 20 lg 2 näeb ette selge erandi statistika raames kogutud andmete kasutamiseks – andmete kasutamine on lubatud, kui on olemas statistilise üksuse (andmeesitaja) selgesõnaline nõusolek. Regionaalminister oli seisukohal, et isik ei saa tõepoolest anda nõusolekut teiste isikute eest RStS § 46 lõikes 1 sätestatud andmete edastamiseks rahvastikuregistrile, kuid leidis, et andmed isiku suhete kohta oma vanemate, laste ja abikaasaga on selle isiku kohta käivad isikuandmed, mistõttu ei toimu antud juhul teiste isikute andmete edastamist.

Regionaalminister nõustus avaldaja poolt püstitatud küsimust kommenteerides, et probleemiks võib osutuda, et rahvaloenduse käigus ei toimu isikusamasuse tuvastamist. Regionaalminister leidis, et isikusamasuse tuvastamine on oluline rahvastikuregistris sisalduvate andmete õigsuse tagamisel ning RStS § 46 alusel andmete edastamine rahvastikuregistrile ei täida isikusamasust tuvastamata oma eesmärki.²

Regionaalminister märkis veel, et juhul, kui rahvaloenduse mõisted erinevad rahvastikuregistri mõistetest, analüüsitakse ministeeriumis enne andmete ülekandmist rahvastikuregistrisse mõistete vastavust. Registrisse kantakse vaid need andmed, mida on võimalik üheselt hinnata ning luua üks-ühesed vastavused.

Rahandusministeeriumi vastus

¹ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EÜ) nr 223/2009, 11. märts 2009, Euroopa statistika kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1101/2008 (konfidentsiaalsete statistiliste andmete Euroopa Ühenduste Statistikaametile edastamise kohta), nõukogu määruse (EÜ) nr 322/97 (ühenduse statistika kohta) ja nõukogu otsuse 89/382/EMÜ, Euratom (millega luuakse Euroopa ühenduste statistikaprogrammi komitee) kehtetuks tunnistamise kohta. ELT 31.03.2009 L 87/164.

² Siiski tuleb osundada, et ka rahvastikuregistri seaduse § 40 järgi ei toimu elukohateate esitamisel alati isikusamasuse tuvastamist – minu märkus.

Rahandusministeerium leidis samuti, et RStS § 45 on põhiseadusega kooskõlas. Minister selgitas, et RStS § 45 alusel edastatavad andmed kirjeldavad eluruume (aadress, koordinaadid, hoone liik ja olek) ning et neid andmeid ei koguta küsitluse teel, vaid välisvaatluse tulemusel. Niisugused aadressiandmed on Vabariigi Valitsuse 20.12.2007.a määruse nr 251 „Aadressiandmete süsteem“ § 3 lg 11 kohaselt avalikud.

Seoses RStS § 46 põhiseaduspärasusega selgitas Rahandusministeerium, et juba RStS eelnõu menetlemisel Riigikogus analüüsiti andmete edastamise küsimust rahvastikuregistrile põhjalikult. Toona jõuti järeldusele, et loendusega kogutud isikuandmete kasutamine andmekogu kvaliteedi parandamiseks saab toimuda üksnes siis, kui isik on selleks oma nõusoleku andnud. Isiku nõusolekul andmete edastamine rahvastikuregistrile on kooskõlas ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega nr 223/2009, mis näeb ette nõusoleku erandi³.

Rahandusministeerium täpsustas, et RStS § 35 lg 2 kohaselt levitab riikliku statistika tegija isiku otsest või kaudset tuvastamist võimaldavaid andmeid ainult tema nõusolekul, välja arvatud RStS-s sätestatud juhul või kui andmed on avalikud tulenevalt seadusest.

Teiste isikute eest nõusoleku andmist kommenteeris Rahandusministeerium järgmiselt. RStS § 5 lg 1 kohaselt on füüsiline isik andmeesitaja, kui ta on kohustatud esitama andmeid riikliku statistika tegijale või temalt kogutakse andmeid riikliku statistika tegemiseks. RStS § 24 lg 5 täpsustab, et rahvaloenduse andmeesitaja on vähemalt 15-aastane isik. Rahva ja eluruumide loenduse korraldamisel võib vähemalt 15-aastane isik esitada andmeid ka teiste leibkonnaliikmete kohta. Nõusoleku andmete edastamiseks rahvastikuregistrile võib Rahandusministeeriumi seisukoha järgi anda aga ainult täisealine andmeesitaja. Nõusoleku saab sellisel juhul anda ainult isiku enda, tema alaealiste laste ja eestkostetavate andmete edastamiseks.

Nõusoleku andmise üksikasjade kohta selgitas Rahandusministeerium, et nõusoleku andmiseks on kaks võimalust. Esiteks juhul, kui isik valib veebiloenduse, siseneb ta ise ID-kaardi abil või internetipanga kaudu vastavasse veebikeskkonda ning täidab ise küsimustiku, kus tal on võimalik märkida ka eraldi enda nõusolek andmete edastamiseks Rahvastikuregistrile. Teiseks juhul, kui toimub küsitlusloendus, annab isik oma nõusoleku kirjalikult. Eelnevalt selgitatakse isikule rahvastikuregistrile edastatavate andmete kasutamise eesmärki. Minister kinnitas, et kirjaliku nõusoleku andmisele eelneb isikusamasuse kontrollimine isikut tõendava dokumendi alusel.

Rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 21 lg 1 punkti 18 kohaselt on andmed rahvuse, emakeele, hariduse ja tegevusala kohta statistilisel eesmärgil kogutavad ja vaba tahte alusel antavad andmed. Vaba tahte kriteeriumi täitmise tagab Rahandusministeeriumi hinnangul RStS § 46 lg 1, mis sätestab, et andmete edastamine rahvastikuregistri vastutavale töötlejale toimub üksnes isiku nõusolekul. Nõusoleku andmine on vabatahtlik.

Rahvaloenduse käigus kogutavate andmete edastamise eesmärk on võimaldada tulevikus andmekogusid kasutada registripõhise riikliku statistika tegemiseks. Rahandusministeeriumi kinnitusel on loenduse andmeid andmekogude ühekordseks parandamiseks kasutanud ka teised riigid.

Lõpetuseks viitas Rahandusministeerium ka Statistikaameti hinnangule, mille kohaselt suurenevad loenduse korraldamise kulud isiku nõusoleku küsimisega eelkõige küsitlusloendusel nõusoleku blanketi täitmise, isikusamasuse kontrollimise ning andmete edastamise eesmärgi selgitamise tõttu.

³ Vt joonealune viide 1.

Kuna rahvaloenduse põhieesmärk ei ole andmete edastamine andmekogude kvaliteedi tõstmiseks, tuleb Rahandusministeeriumi arvates kindlasti täiendavalt analüüsida kaasnevaid kulusid ning saadavat kasu. Kui andmekvaliteedi märgatav tõus loenduse andmete kasutamise tagajärjel ei ole tõenäoline ning kaasnevad kulutused on suured, on mõistlik kaaluda RStS § 46 kehtetuks tunnistamise võimalust.

Asjakohased õigusnormid

Väljavõte riikliku statistika seadusest:

„§ 45. Aastal 2011 toimuval rahva ja eluruumide loendusel täiendatud aadressiandmete edastamine aadressiandmete haldussüsteemi vastutavale töötlejale

(1) Riikliku statistika tegija edastab 2011. aastal toimuva rahva ja eluruumide loenduse käigus kogutud aadressiandmed (koha-aadress, aadressiobjekti liik, aadressipunkti x- ja y-koordinaadid ning aadressiobjekti olek) aadressiandmete haldussüsteemi vastutavale töötlejale.

(2) Aadressiandmete haldussüsteemi vastutav töötleja teeb riikliku statistika tegija edastatud aadressiandmed kättesaadavaks riigi infosüsteemi kuuluvatele andmekogudele.

§ 46. Aastal 2011 toimuval rahva ja eluruumide loendusel kogutud andmete edastamine rahvastikuregistri vastutavale töötlejale

(1) Riikliku statistika tegija edastab isiku nõusolekul 2011. aastal toimuva rahva ja eluruumide loenduse käigus isikute kohta kogutud andmed (sünnikoht, rahvus, emakeel, haridus ja tegevusala ning isiku ema, isa, abikaasa ja laste nimed ja isikukoodid) koos isikukoodiga rahvastikuregistri vastutavale töötlejale.

(2) Kui isikul puudub rahvastikuregistris sünnikoht, rahvus, emakeel, haridus või tegevusala või kui haridus või tegevusala on loenduse momendi seisuga uuendamata, kannab rahvastikuregistri volitatud töötleja riikliku statistika tegijalt saadud andmed rahvastikuregistrisse.

(3) Riikliku statistika tegijalt saadud andmeid isiku suhete kohta (isiku ema, isa, abikaasa, lapsed) kasutab rahvastikuregistri vastutav töötleja rahvastikuregistris olevate andmete kvaliteedi hindamiseks ja rahvastikuregistrisse kantavate andmete alusdokumentide leidmiseks.“

Õiguskantsleri seisukoht

Kõnealuse avalduse lahendamisel tuli kontrollida, kas RStS §-d 45 ja 46 on kooskõlas põhiseadusega, täpsemalt PS §-ga 26, mis kaitseb igäihe perekonna- ja eraelu puutumatus. Eraelu alla kuulub Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi ka võimude poolt isiku kohta käiva informatsiooni kogumine ja talletamine.⁴ Eraelu puutumatus ohustavad järelikult ka isikuandmete kogumine, säilitamine ja juurdepääsu võimaldamine kolmandatele isikutele⁵.

⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 04.05.2000 otsus asjas nr 28341/95, Rotaru vs. Rumeenia.

⁵ U.Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 26 komm 8.3.

Lisaks PS §-le 26 on asjakohane viidata ka PS § 19 lõikele 1, mille kohaselt on igal inimesel õigus vabale eneseteostusele. PS § 19 lõikest 1 tuleneva enesemääramisõiguse üheks osaks on ka informatsiooniline enesemääramisõigus, mille põhiline tähendus on **iga isiku võimalus ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema enda kohta käivaid andmeid kogutakse ja salvestatakse.**⁶ Kuigi üldjuhul kaitseb isikuid liigse andmetöötluse eest PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus nõue, tuleb PS § 19 lg 1 alusel isikut väliste negatiivsete mõjutuste eest kaitsta ka juhtudel, mis jäävad eraelu kaitseala sfäärist välja. Leian, et otsustus, kas isikuandmeid kaitsta PS § 26 või § 19 lg 1 alusel, tuleb vajadusel teha konkreetse üksikjuhtumi asjaolusid silmas pidades. Ent isegi kui isikuandmete töötlemine ei lange PS § 26 kaitsealasse, tulenevad piirangud andmetöötlusele informatsioonilise enesemääramise õigusest PS § 19 lg 1 alusel.

Olen seisukohal, et RStS § 45, mis sätestab kogutud aadressiandmete edastamise aadressiandmete haldussüsteemi vastutavale töötlejale, ei riku eraelu puutumatus ega informatsioonilise enesemääramise põhiõigust. Nõustun regionaalministri ja Rahandusministeeriumiga selles osas, et antud juhul, kus välise vaatluse tulemusel kirjeldatakse eluruume (aadress, koordinaadid, hoone liik ja olek) ning vastavad andmed edastatakse vastava andmekogu vastutavale töötlejale, ei ole tegemist isiku nõusolekut eeldava andmetöötlusega. Isiku nõusolek on vajalik ainult isikuandmete töötlemiseks. Isikuandmeteks loetakse IKS § 4 lg 1 kohaselt mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Aadressiandmed võivad endast kujutada isikuandmeid juhul, kui andmed edastatakse koos inimese nimega. Siiski tuleneb ka aadressiandmete süsteemi põhimäärusest, et süsteemi eesmärk⁷ ongi koguda ja edastada andmeid vaid eluruumide kohta ilma inimeste nimedeta. Seega ei ole tegemist isikuandmete töötlemisega, nõusolek ei ole vajalik ning kõnealune andmetöötlus ei kujuta endast põhiõiguste rikkumist.

Leian, et ka RStS § 46 ei ole põhiseadusega vastuolus juhul, kui RStS § 46 lõikes 1 kasutatud mõistet „nõusolek“ tõlgendatakse ja rakendatakse ranges kooskõlas isikuandmete kaitse seadusega. Selgitan alljärgnevalt oma seisukohta lähemalt.

Riikliku statistika seadusest tulenevalt on Eesti riik võtnud endale kohustuse järgida riikliku statistika tegemisel erinevates Euroopa Liidu dokumentides sätestatud statistikaalaseid põhimõtteid.⁸ Statistiliste andmete üleilmse võrreldavuse tagamiseks viidatakse Euroopa õigusaktides ka ÜRO dokumentidele.⁹ Statistikaalased põhimõtted on kokkuvõtvalt sõnastatud Euroopa statistikaprogrammi komitee poolt vastu võetud Euroopa statistikat käsitlevas tegevusjuhises. Kõnealuse menetlusega seoses tuleks välja tuua kaks põhimõtet – statistiline konfidentsiaalsus ning statistika täpsus ja usaldusväärsus.

⁶ M.Ernits. Kommentaarid §-le 19. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 komm 4.1.

⁷ Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määruse nr 251 „Aadressiandmete süsteem“ § 2 lg 1 sätestab, et aadressiandmete süsteemi eesmärk on tagada aadressiobjektide ühene identifitseerimine nii nende asukohas kui ka erinevates andmekogudes ning muuta võrreldavaks erineval ajal ja eri põhimõtetel esitatud koha-aadressid. Ühtlasi on ADS-i ülesandeks tagada ka koha-aadresside määramise ja aadressiandmete töötlemise funktsioonide ühetaoline korraldus.

⁸ RStS § 7 lg 1 sätestab, et riikliku statistika tegemisel järgitakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 223/2009 Euroopa statistika kohta ning Euroopa parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1101/2008 (konfidentsiaalsete statistiliste andmete Euroopa Ühenduste Statistikaametile edastamise kohta), nõukogu määruse (EÜ) nr 322/97 (ühenduse statistika kohta) ja nõukogu otsuse 89/382/EMÜ, Euratom (millega luuakse Euroopa ühenduste statistikaprogrammi komitee) kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 87, 31.3.2009, lk 164–173) sätestatud statistikaalaseid põhimõtteid ja kvaliteedikriteeriume.

⁹ „Samuti tuleks arvesse võtta ÜRO majanduskomisjoni poolt Euroopa jaoks 15. aprillil 1992. aastal ja ÜRO statistikakomisjoni poolt 14. aprillil 1994 vastu võetud riikliku statistika põhiprintsiipe.“ - EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EÜ) nr 223/2009, 11. märts 2009, Euroopa statistika kohta, p 20.

Statistilise konfidentsiaalsuse põhimõtte kohaselt tuleb täielikult tagada andmeesitajate (kodumajapidamised, ettevõtted, haldusasutused ja teised andmeesitajad) privaatsus, nende esitatud teabe konfidentsiaalsus ja kasutamine ainult statistilistel eesmärkidel.¹⁰ Konfidentsiaalsuse põhimõtte aitab omakorda kaasa statistika täpsuse ja usaldusväärsuse põhimõtte järgimisele, mille kohaselt Euroopa statistika peab kajastama tegelikkust täpselt ja usaldusväärselt.¹¹ On usutav, et andmeesitajad esitavad tõest teavet meelsamini, kui on tagatud, et statistika jaoks esitatud andmed jäävad statistikajatele ega „voola“ sealt edasi haldusasutustele.

RStS § 46 lg 1 loob võimaluse rahvaloenduse käigus kogutud teatud andmekategooriate edastamiseks rahvastikuregistri vastutavale töötlejale. Andmete edastamine on siiski võimalik vaid juhul, kui andmeesitaja ise sellega nõus on. Niisugune võimalus on ette nähtud ka Euroopa Liidu statistikaõiguses¹². Seega on ka EL õigusloomes jõutud seisukohale, et informeeritud nõusolek võimaldab konfidentsiaalsuse põhimõtet nõ eirata, jättes seejuures kahjustamata statistika usaldusväärsuse põhimõtte.

Mõistet „nõusolek“ tuleb seejuures sisustada isikuandmete kaitse seaduse tähenduses. IKS § 12 sätestab nõusolekule selged tingimused – inimest tuleb eelnevalt nõusoleku tähendusest ja tagajärgedest informeerida. IKS § 12 lg 1 sätestab, et andmesubjekti tahteavaldus, millega ta lubab oma isikuandmeid töödelda (nõusolek), kehtib üksnes juhul, kui see tugineb andmesubjekti vabal tahtel. Nõusolekus peavad olema selgelt määratletud andmed, mille töötlemiseks luba antakse, andmete töötlemise eesmärk ning isikud, kellele andmete edastamine on lubatud, samuti andmete kolmandatele isikutele edastamise tingimused ning andmesubjekti õigused tema isikuandmete edasise töötlemise osas. Vaikimist või tegevusetust nõusolekuks ei loeta. Nõusolek võib olla osaline ja tingimuslik.

Nõusoleku vormi osas näeb IKS § 12 lg 2 ette, et nõusolek peab olema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, välja arvatud juhul, kui vorminõude järgmine ei ole andmetöötlemise erilise viisi tõttu võimalik. Kui nõusolek antakse koos teise tahteavaldusega, peab isiku nõusolek olema selgelt eristatav. Isikuandmete kaitse seadus annab võimaluse nõusoleku ka tagasi võtta.

Eraelu puutumatus ega informatsioonilise enesemääramise õiguse rikkumisega ei ole tegemist juhul, kui isik on riivega ise nõus. Antud juhul eeldabki andmete edastamine rahvastikuregistrile isiku nõusolekut. Rahandusministeeriumi vastusest nähtuvalt on ka ministeerium loenduse ettevalmistamisel teadlik IKS § 12 nõuetest (ka sellest, et andmesubjekt saab nõusoleku anda vaid nende isikute eest, kelle seaduslik esindaja ta on) ning kavatseb neid järgida. Praktika peab olema normidele vastav ning kindlustama, et nõusolek on igakordselt tegelik tahe, mitte aga teiste vastuste seas märkamatuks antud „linnuk“. Rahandusministeeriumi kinnitusel arutati antud küsimust põhjalikult ka eelnõu menetlemisel Riigikogus.

¹⁰ Samasisuline keeld on sätestatud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 763/2008 punktis 6.

¹¹ Euroopa statistikat käsitlev tegevusjuhis (24.02.2205). Arvutivõrgus kättesaadav: www.stat.ee/dokumendid/19433.

¹² Vt joonealune viide 1.

Kokkuvõte

Eelnevast tulenevalt olen seisukohal, et avaldaja poolt väljatoodud asjaolusid arvestades on RStS §-d 45 ja 46 põhiseadusega kooskõlas. Jään lootma, et õigusnorme rakendatakse vastavalt.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder