

ÕIGUSLIKUD EELDUSED PROJEKTI “GOVERNMENT DATA-DRIVEN DECISION- MAKING (DDDM)” EESMÄRKIDE TÄITMISEKS

Käesolev analüüs on välja töötatud projekti “Government data-driven decision-making (DDDM) framework implementation. Test case: crisis management” (edaspidi projekt) eesmärkide täitmiseks. Analüüsi on koostanud Õiguskindlus OÜ (Jaanus.Poldmaa@oiguskindlus.eu, telefon 511 5837).

Töö eesmärk on analüüsida, kuidas projekti alusel loodavat tehnilist süsteemi (edaspidi DDDM) oleks võimalik õiguslikult rakendada, arvestades projekti eesmarke. Seetõttu sisaldab analüüs põhimõttelist õiguslikku seisukohta DDDMi arendamisel. Detailne õiguslik lahendus, sh õigusaktide väljatöötamine tuleb välja töötada, kui DDDM on jõudnud rakendus- ja arendusfaasi.

Samuti, kui selgub, et projekti teistes etappides on muudetud käesoleva projekti sisulisi eesmarke, siis tuleb käesolevat õigusliku analüüsi vaadata niivõrd-kuivõrd kui see on kooskõlas käesoleva analüüsiga.

Käesolev analüüs koosneb järgnevatest osadest:

1. Kokkuvõtte õiguslikest eeldustest DDDMi rakendamiseks;
2. Andmete töötlemise õiguslikud alused DDDMi rakendamiseks ja andmeandjate piirangud andmete väljastamiseks;
 - 2.1 Kõige ratsionaalsem valik andmete töötlemiseks;
 - 2.2 Andmete töötlemine nõusoleku alusel;
 - 2.3 Muud alternatiivid andmete töötlemiseks;
 - 2.4 Andmeandjate piirangud andmete väljastamiseks;
 - 2.5 Andmete saamine erasektorist;
3. DDDMi seos andmekogude regulatsiooniga, andmekogude õiguslikud nõuded või sarnaste tehniliste lahenduste õiguslikud eeldused, nt Eesti teabevärv eesti.ee või Eesti Geoportaal;
 - 3.1 Riiklik andmekogu avaliku teabe seaduse tähenduses;
 - 3.2 Asutusesisene andmekogu;
 - 3.3 Avaandmete põhjal töötav tehniline lahendus (seadusandlik regulatsioon puudub);
 - 3.4 Metaandmete teabevärv;
4. Õigusloome seos DDDMiga, sh mõjude hindamise kehtiv regulatsioon, erinevate riigiasutuste kattuv roll projekti eesmärgi täitmisel ja dubleerivad ülesanded;
 - 4.1 Kehtiv mõjude hindamise regulatsioon ning selle seos DDDMiga;
 - 4.2 Erinevate riigiasutuste kattuv roll projekti eesmärgi täitmisel ja dubleerivad ülesanded.

1.

Kokkuvõte õiguslikest eeldustest DDDMi rakendamiseks

Projektis kirjeldatud lähtealused, funktsioonid ning eesmärgid eeldavad DDDMi reguleerimist õigusakti tasandil, sõltuvalt tehnilisest ja korraldusest, kas eraldi andmekoguna või muu samaväärse andmetöötlemise reeglite kehtestamisega. Kõigi kolme stsenaariumi korral tuleb lahendada andmete töötlemise õiguslikud alused ja välja selgitada andmete töötlemise eesmärgid.

Riigi tegevuse käigus, sh erinevates haldusmenetlustes, erasektoris lepingulistest suhetes ja avaandmetena tekib välja palju andmeid, mille töötlemine on puutumuses Eesti Vabariigi põhiseaduse¹ §-s 26 sätestatuga (eraelu puutumatus) ning Euroopa Liidu õigusega (GDPR)² ja teiste EL andmehaldust reguleerivate õigusaktidega. Samuti on DDDM seotud Eesti siseriikliku õigusega (AvTS, IKS jt) ning olemasolevate valitsusasutuste tööga (nt Vabariigi Valitsus, ministeeriumid, Statistikaamet jne). Samuti on senistes vahetulemites rõhutatud õiguslike aluste vajalikkust süsteemi töötamiseks. Vahetulemites nimetatud andmete tehnilised toiminguid eeldavad vastavaid õiguslikke aluseid (andmete töötlemise ulatus, eesmärgipärasus jt isikuandmete kaitse üldpõhimõtted). Lisaks eeldatakse, et andmeid vahetatakse X-tee kaudu ning kasutatakse RIHAs kirjeldatud andmestikke ning täidetakse teisi RIHaga seotud nõudeid.

Lisaks isikute põhiõiguste tagamisele, tuleb ette näha kaitsemeetmed ärisaladuse kaitseks, näiteks juhul, kui lahendatakse probleeme, mis on seotud majanduse, rahanduse või konkreetse tööstusvaldkonnaga (nt toiduainetööstus). See tähendab, et DDDMi regulatsioonis tuleb ette näha andmete töötlemise õigus kõikide valdkondade suhtes.

Kõige tundlikumad on andmed, mis on isikuandmed (eriti eriliigilised andmed) ja ärisaladusega seotud andmed, mille töötlemine vajab ka kavandatava DDDMi kontekstis õigusliku lahendust. Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseadusest, Euroopa Liidu õigusest, peab andmete töötlemine olema õiguslik alus. Ettepanek on rakendada isikuandmete kaitse üldmääruse artiklist 6 punktist D sätestatud õiguslikku alust, mis käsitleb avaliku ülesande täitmist ning selle kaudu tagada andmete töötlemise õiguspärasus.

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus - <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>

² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

Avalikus õiguses kehtib põhimõte, et kõik, mis pole lubatud, on keelatud. DDDMi kontekstis tähendab see, et DDDMiga kaasnevad uued avalikud teenused peavad olema defineeritud õigusakti tasandil, eriti need avalikud teenused, mis mõjutavad isikute põhiõigusi. Avaliku ülesande täitmiseks on riigil kohustus igal juhul rakendada andmete riskasutuse põhimõtet (nt X-tee, RIHA jt riigi teenused, nt TARA). Erasektor nii laia käsitlust ei oma ning on üldjuhul sõltuvuses adressaadi nõusolekust, mida võib igal ajal tagasi võtta.

Uueks avalikuks ülesandeks võib olla näiteks olla parem poliitika kujundamine ja sisulisemate otsuste tegemine või mõjude hindamine üldisemal tasemel. Täiendava õigusliku analüüsi käigus võib ilmneda, et õiguslik alus andmete töötlemiseks on olemas juba olemasolevate ülesannete raames (näiteks statistikatöö või andmeajamisteenus). Samas tuleb olla eriti tähelepanelik DDDMi funktsionaalsuse ja olemasolevate õiguste laiendamisel DDDMile (näiteks statistikatöö või andmeajamisteenus). Kui tegemist on laiemal ülesande täimisega, siis tuleb DDDMi funktsioon eraldi seaduses kirjeldada. Lisaks tuleb mõõnda, et nii laiaulatusliku andmete töötlemist peab veenvalt põhjendama DDDMi arendusfaasis. Kui seni on andmete töötlemist peetud lubatavaks konkreetse haldusmenetluse läbiviimiseks, näiteks toetuste maksmiseks, siis poliitika kujundamiseks Vabariigi Valitsuse memode koostamine vajab selgemaid argumente, mil viisil ulatuslik andmetöötlus on põhjendatud.

DDDMi arendusfaasiks peab olema selge, milliseid konkreetseid andmeid VV memo mõjude hindamise väljatöötamiseks või küsitluste läbiviimiseks töödeldakse. DDDMi teenused peavad andma vastuse, miks andmeid töödeldakse. Sellest põhjendusest selgub avalik ülesanne, mida süsteem täidab. Andmete töötlemine, mis tahes eesmärkidel, ei ole lubatud.

DDDMi süsteemi loomisel ei ole vaja teha suuremahulisi ja põhimõttelisi muudatusi Eesti õigussüsteemis. Küll aga tuleks DDDMile luua õiguslik raamistik või muuta mõne olemasoleva andmetöötluse raamistikku (näiteks riiklikku statistika seadust).

Õiguslikust analüüsist nähtus, et Statistikaametil on kõige paremad sisulised ja õiguslikud eeldused käesoleva projekti eesmärkide täitmiseks. Samas on tõenäoline, et sellisel juhul vajab muutmist riikliku statistika seadus, sest Statistikaametil ei ole seni mõjude hindamise vmt ülesannet ning analüüsida tuleks, kas DDDMi funktsionaalsus kataks statistikatöö või andmeajamisteenuse ülesannet. Selline küsimus tuleb tegelikult lahendada kõigi kolme stsenaariumi puhul.

Esmane eelistus oleks DDDMile luua eraldiseisev regulatsioon (andmekogu) või liita see mõne teise regulatsiooni hulka, näiteks sätestada seaduses a) uus avalik ülesanne (mõjude hindamine); b) sõnastada andmete töötlemise eesmärgid; c)

piiritleda võimaluse korral töödeldavate andmete maht, ulatus ning sätestada muud meetmed põhiõiguste tagamiseks, näiteks andmete säilitamise tähtaeg; d) sama õigusaktis tuleks teha muid tehnilisi parandusi ning vajaduse korral muuta teisi õigusakte, mille andmetele täna puudub ligipääs või ligipääs on vaja anda eriseadusega (nt maksukorralduse seadus); f) samuti piiritleda Statistikaameti ja ministeeriumite töökorraldus ning andmete töötlemise vastutuse küsimused. Lisaks on vaja tagada asjakohased meetmed ärisaladuse kaitseks ning süsteemi kuritarvituse vältimiseks.

Töö käigus analüüsiti ka teisi võimalikke regulatiivseid vahendusi, näiteks asutusesisene andmekogu või metaandmete teabevärv, kuid arvestades projekti eesmärgi, ei vasta need lahendused DDDMi sisulistele vajadustele.

Kuivõrd tänase eelnõude infosüsteemi (EIS) järeltulija KOOS on arendamisel, siis nimetatud infosüsteem ei ole kunagi isikuandmeid sellisel viisil töödeldud. Juhul, kui KOOSile selline funktsionaalsus lisatakse, siis on endiselt vaja lahendada andmete töötlemise õiguspärasus, sh juba viidatud muudatusvajadused. Kui DDDM ja tema andmebaas liidetakse mõne olemasoleva andmekoguga, siis on vaja muuta selle andmekogu õiguslikku regulatsiooni.

Kolme stsenaariumi kohaselt on võimalik süsteemi ehitada mitmel viisil, kuid head organisatsioonilised korraldused ei muuda õiguslikke küsimusi olematuks.

Samuti on tõenäoline, et on vaja teha muudatusi andmeandjate põhimäärustes, sest andmekogude põhimäärustes ning ka osaliselt seaduse tasandil on kirjeldatud andmete edastamise piirangud. Ka teised Euroopa Liidu rahastatud IT projektid on seadusega reguleeritud, nt Inspire direktiivist tulenev ruumiandmete töötlemine või sotsiaalkindlustusandmete vahetus liikmesriikide vahel või retseptide infovahetus Eesti ja Soome vahel.

Kui DDDM iseseisvalt andmeid ei töötle (talle ei anta üle sisulisi teenuseid), siis peaks ta jääma üksnes metaandmete vahetuskihiks. See tähendab, et tegemist on läbipääsuvärvaga teistesse andmekogudesse (andmekogude iseteeninduskeskkond), mis võimaldab ühest kohast kogu puudutava teabe töötlemist. Sellisel juhul ei tohi tekkida DDDMile endale andmebaasi.

Samuti ei tohi DDDM sellisel juhul võimaldada isikuid profileerida ega tuletada andmete seost konkreetse isikuga. Kõik andmebaasid ja algoritmid peavad jääma sel juhul seniste andmekogude juurde (ka õiguslikus mõttes oleks nad endiselt iseseisvad andmekogud). Selline lahendus ei ole aga kooskõlas projekti vahetulemites kirjeldatud nõuetega, sest on teada, et DDDMile tekib igal juhul (ka ajutiselt) andmebaas. Samuti nähtub, et

süsteemi tehnilise lahenduse mootor (programm) on tsentraalne ning iga andmeallikaga seotud andmekogu ei hakata eraldi välja arendama projekti eesmärkide täitmiseks (liiga kallid ja kohmakas). Kuigi andmeid võidakse hoida hajutatult, siis töötlemine on siiski planeeritud DDDM-i rakenduses.

Samuti eeldab selline lahendus, et DDDM ei töötle isikuandmeid mis tahel viisil ning ta ei ole liidestunud ise X-teega nende töötlemiseks. See põhimõte on aga vastuolus projekti vahetulemites kirjeldatud nõuetega. Kõige keerulisem on sellise lahenduse puhul püsiv ja kiire juurdepääs riigi andmetele, mis on tunnistatud asutusesiseseks teabeks, mis on oluline sisend näiteks VV memode koostamiseks. Üksnes avaandmete või isikustamata andmete põhjal ei ole võimalik kvaliteetseid otsuseid teha.

Kirjeldatud õigusliku lahenduse puhul tuleb andmeid hakata töötleva üldjuhul nõusoleku alusel, mitte avaliku ülesande täitmiseks. Riik ei töötle üldjuhul andmeid nõusoleku alusel, sest tema äriloogika on kirjeldatud õigusaktide tasandil, millest tuleb tema õigus andmeid töödelda. Mida keerulisemaks läheb DDDMi sisulisem äriloogika, seda suuremat kaitset see vajab õigusaktide tasandil.

Sedavõrd suure süsteemi loomisel tuleb iseenesest juba arvestada avaliku huvi massiivse andmete töötlemise korraldamiseks. See tähendab, et isikutel peab olema ülevaade, kes ja milleks andmeid töötleb. Riik on kogunud andmeid oma avalike ülesannete täitmiseks ning nendele on antud usaldusgarantii, mida ei tohi kuritarvitada. See tähendab, et isikud on andnud oma andmeid õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks ning andmete teisesel kasutamisel peab olema kehtestatud kindlad reeglid. See, aga ei takista uute e-teenuste loomist ning innovatsiooni. Viimane põhimõte peab läbivalt olema tasakaalus muude õiguste ja kohustustega, mida riik omab nende andmete suhtes, mis on tunnistatud asutusesiseseks teabeks (nt ärisaladus).

2.

Andmete töötlemise õiguslikud alused DDDMi rakendamiseks ja andmeandjate piirangud andmete väljastamiseks

DDDMi rakendamiseks on soov kasutada kõiki andmeid, sh isikuandmeid ja eriliigilisi andmeid, erasektori andmeid ning avaandmeid, siis on möödapääsmatu isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevad nõuded, mis sätestavad piirangud andmete töötlemiseks. Juhul, kui alljärgnevaid küsimusi ei lahendata, siis tänased andmeandjad tõenäoliselt keelduvad ligipääse andmast erinevatele isikuandmetele. Samuti tekivad küsimused hilisemas andmetöötamise faasis.

Põhimõtteliselt oleks Vabariigi Valitsusel võimalik ka avaandmetel teha poliitikakujundamise otsuseid, kuid need ei oleks kvaliteetsed. Kuivõrd tänasel päeval ministeeriumid koostavad erinevaid mõjuanalüüsi tegelike isikuandmete põhjal, siis on vältimatu, et DDDMi suudaks teisiti korraldada. Kuigi teoreetiliselt on võimalik andmeid töödelda ka uuringute raames, siis arvestades vahetulemites kirjeldatud töötlemise kiirust ja ulatust, ei oleks kõnealune õiguslik alus samuti mõistlik, kuigi DDDMi funktsionaalsus on kõige lähemal tavapärasele teadustööle ning analüütikale, mille raames üldjuhul taotletakse eraldi uuringuluba, mille annab Andmekaitse Inspeksioon. Lisaks tuleks analüüsida, kas mõne olemasoleva ülesande täitmise raames on tagatud DDDMi funktsionaalsus (nt statistikatöö või andmeajamisteenus). Kui nimetatud ülesanded katavad ära DDDMi ootused ja funktsionaalsuse, siis võib olla tõenäoline, et tegemist on näiteks ühe statistikatööga. Senisest materjalist nähtub, et pigem vajab riikliku statistika seadus sellise variandi puhul täiendavalt ülevaatamist ning DDDMi funktsioon eraldi seadusliku alust.

Täiendavalt on seatud piirangud andmete töötlemisele erinevates menetlustes, näiteks kohtumenetluses vmt. Samuti näiteks riigisaladusega seotud teabe töötlemine. Seega on ülioluline DDDMi arendamisel **piiritleda andmeid**, mida soovitakse töödelda ning **käsitleda iga andmeandjat eraldi**. Kuivõrd käesoleval hetkel ei ole veel kaardistatud andmeid, mida soovitakse töödelda, siis vajab see andmekoosseisu tekkimisel täiendavat analüüsi.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 kohaselt on võimalik isikuandmeid töödelda üksnes järgmistel juhtudel:

- a) andmesubjekt on andnud nõusoleku töödelda oma isikuandmeid ühel või mitmel konkreetsel eesmärgil;
- b) isikuandmete töötlemine on vajalik andmesubjekti osalusel sõlmitud lepingu täitmiseks või lepingu sõlmimisele eelnevate meetmete võtmiseks vastavalt andmesubjekti taotlusele;

- c) isikuandmete töötlemine on vajalik vastutava töötleja juriidilise kohustuse täitmiseks;
- d) isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks;**
- f) isikuandmete töötlemine on vajalik vastutava töötleja või kolmanda isiku õigustatud huvi korral, välja arvatud juhul, kui sellise huvi kaaluvad üles andmesubjekti huvid või põhiõigused ja -vabadused, mille nimel tuleb kaitsta isikuandmeid, eriti juhul kui andmesubjekt on laps.

2.1

Kõige ratsionaalsem valik andmete töötlemiseks

Esmase analüüsi põhjal võib väita, et kõige realistlikum on täita punktis D sätestatud nõuded, mis looks DDDMi õigusliku aluse andmete töötlemiseks. Seega DDDMi tuleks reguleerida seaduse tasemel, kust nähtuks avalik ülesanne ning milles oleks täidetud avaliku teabe seadusest tulevad nõuded andmekogu reguleerimisele või oleks tagatud isikuandmete töötlemise kaitse samaväärsel tasemel või muu olemasoleva seadusliku aluse raames.

Samuti tuleks edaspidistes etappides analüüsida VV memode või muude tegevuste õiguslikku seost konkreetsete avalike ülesannetega, mis on asutustele antud. Eelkõige tuleks analüüsida, kas heaks kiidetud VV memorandumist tulenevad ülesanded on sisulises mõttes VV ülesanded või konkreetse ministeeriumi ülesanded ning kes on sellisel juhul tegelik andmete töötleja.

2.2

Andmete töötlemine nõusoleku alusel

Andmeid on võimalik töödelda ka nõusoleku alusel, mis teeb DDDMi selgelt kohmakaks, sealhulgas võrreldes tänase olukorraga ebaefektiivseks ning ei vasta projekti vahetulemites kirjeldatud ootustele. Nõusolek üldmääruse tähenduses on andmesubjekti vabatahtlik, konkreetne, teadlik ja ühemõtteline tahteavaldus, millega ta kas avalduse vormis või selget nõusolekut väljendava tegevusega nõustub enda kohta käivate isikuandmete töötlemisega.

Isiku nõusolek on üks kuuest võimalikust õiguslikest alustest isikuandmete töötlemiseks. Kui nõusoleku küsimine ei vasta üldmääruses ettenähtud tingimustele, tuleb andmete töötlemiseks leida muu õiguslik alus või neid mitte töödelda. Lisaks, kui isikuandmete töötlemine toimub avaliku võimu teostamise või avaliku ülesande täitmise käigus, ei ole andmetöötlejal õigust küsida isikult lisaks ka nõusolekut samade andmete töötlemiseks. Selline olukord on isikut eksitav ega vasta üldmääruse tingimustele (Andmekaitse Inspeksiooni käsitus).

2.3

Muud alternatiivid andmete töötlemiseks

Teised asjakohased sätted ei ole sisulises mõttes rakendatavad DDDMi rakendamiseks.

Andmeandjate piirangud andmete väljastamiseks

Lisaks GDPR-ile, on kehtivas Eesti õiguses teisi piiranguid andmete väljastamisele. Näiteks tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel loodud tervise infosüsteemist võib andmeid väljastada, kui selline õigus tuleneb seadusest.

See tähendab, et DDDMi on vaja eraldi luua õiguslik alus tervise infosüsteemi andmetele ligipääsuks. Tervise infosüsteemi andmed on näiteks vältimatult vajalikud tervishoiupoliitika kujundamiseks ning vastavate VV memode koostamiseks. Juba täna on nimetatud andmete kättesaadavus piiratud ning mõjude hindamisi koostatakse pigem teadustöö- või muu uuringu raames kätte saadud andmete alusel. Sama probleemiline on näiteks puude- või muu tervisega seotud info edastamine DDDMi.

Tundlikud isikuandmed ei ole GDPR-is eraldi loetletud, kuid määratletavad kui isiku privaatelule suuremat ohtu valmistavate andmetena ning mis ei kuulu eriliiki isikuandmete loetellu. Tundlikeks loetakse samuti neid andmed, mille avaldamisega kaasneb oht elule ja tervisele, identiteedivargusele ning kui võib kaasneda varaline ja mainekahju jms. Näiteks on tundlike andmetena käsitletav sotsiaalabi saamine, samuti kriminaal- ja väärteomenetlusega kogu toimumise protsessi jooksul seotud andmed. Selleks saavad olla makseteenustega seotud andmed pankades, krediitkaardi andmed, digitaalsed usaldusteenuse andmed digiallkirjastamiseks, mitteavalik teave inimese varandusliku seisuga kohta, sõnumisaladusega kaetud sideandmed, reaalajas asukohatuvastuse andmed, krediitdireiting jm profileerimine, millel on õiguslik tagajärg või oluline mõju. Paljudel juhtudel osutub tundlikuks inimese kohta käiv info, mis on avaliku teabe seaduse alusel käsitletav kui juurdepääsupiiranguline teave.

Eriliiki isikuandmete alla kuuluvad enamasti selliseid andmeid, mis varasema sõnastuse järgi olid Eestis käsitletavad kui delikaatsed isikuandmed. Nendeks on isikuandmed, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavad biomeetrilised andmed (ennekõike sõrmejälje-, peopesajälje- ja silmaiirisekujutised), geneetilised, samuti terviseandmed või andmed füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta.

Teiseks asjakohaseks näiteks on maksusaladuse kaitse, mis on sätestatud maksukorralduse seaduses. Selle õigusakti kohaselt on maksusaladusele ligipääs üksnes piiratud hulgal asutustel. Kui DDDM ise töötleb ka ärisaladusega kaitstud teavet, siis tuleb arvestada ärisaladuse vastavat regulatsiooni. Konkurentsioiguse ja praktika kohaselt on ärisaladus niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine

teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise metoodika, tootmissaladuste ja - protsesside, tarneallikate, ostu- müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Ettevõtja määrab kindlaks ja märgib ära teabe, mida ta põhjendatult loeb oma ärisaladuseks. Samuti sätestab seda osaliselt õigusaktid. Ärisaladus on rangelt kaitstud ning üldjuhul ei ole võimalik ärisaladust kasutada. Ärisaladust võib avaliku ülesande käigus töödelda. Teistel õiguslikel juhtudel on see väga keeruline või ebapraktiline.

Kui DDDMi rakendus- ja arendusfaasis selgub tegelik DDDMi kantavate andmete (unikaalsete andmete) loetelu, siis tuleb edaspidi analüüsida iga andmeandja kaupa, millised on tänased õiguslikud võimalused andmete edastamiseks DDDMi. Iga andmeandja kohta tuleb teha täiendav analüüs. Kui tehnilised lahendused on ületatavad, siis õiguslikus vaates võib riskina üles märkida järgmised katus-teemad, mis võivad õiguslikus vaates olla problemaatiliseks:

1. piiratud alused andmete saamiseks (andmete saamine ei ole õiguslikult võimalik, nt erasektorit ei saa väga lihtsalt sundida andmeid andma - see peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga);
2. juurdepääsu probleemid teistest andmekogudest (teiste andmekogude õigusruumi järgi ei tohi andmeid anda);
3. tehnilistel lahendustel on puudulik regulatsioon (seaduslik alus, RIHA jne);
4. andmete edastamiseks on vajalik muuta teiste andmekogude põhimäärusi või seadusi, osad andmed on seadusega piiratud.

DDDMi jaoks on oluline tagada andmete saamine. See on vaja andmete käideldavuse tagamiseks. Kui DDDM vajab tegevuste jaoks andmeid, siis ei ole võimalik tekitada täiendavat ebastabiilsust sellega, et pooled andmeandjad lihtsalt ei anna andmeid, see asjaolu võib seada ohtu kogu käesoleva projekti eesmärgid. Seega on oluline ükskõik millise IT arenduse puhul, et riik rakendaks *once-only* ehk riskasutuse põhimõtet maksimaalsel moel. DDDMi puhul ei ole praktiliselt, tehniliselt ega õiguslikult mõttekam hakata andmeid ise koguma, mida juba kogub mõni amet või teine andmekogu.

2.5

Andmete saamine erasektorist

Kui andmeid saadakse eraõiguslikelt isikutelt, siis nendega tuleb sõlmida täiendav andmevahetuskokkulepe. See sõltub erasektori andmeandjast, kas üldse ja millistel tingimustel andmeid antakse. Riigil on keeruline siin sekkuda ega sundida erasektorit andmeid jagama. Õigusakti väljatöötamisel tuleb sellisel juhul teha põhiseaduspärasuse analüüs, kui andmeid soovitakse ikkagi erasektori käest. Näiteks on soovitud andmeid põllumajanduslikelt masinatootjatelt, kuid seni on need takerdunud mitmesuguste probleemide tõttu, kuigi need andmed oleksid väärtuslikud maaelu poliitikakujundamise otsuste tegemiseks.

Kuivõrd andmeandjaid on erinevaid ning tõenäoliselt riigi andmekogudest andmete saamine on riigiasutuste omavaheline kokkulepe, siis näiteks erasektorilt andmete saamine tuleb reguleerida õigusaktiga, eelkõige seadusega. Isikutele saab kohustusi tekitada üksnes seadusega. Eraõiguslikke juriidilisi isikuid saab kohustada seadusega andmeid saama, kuid see on väga ebatõenäoline ning tõenäoliselt on vaja väga tugevaid argumente, mis kaaluks üles võimaliku põhiseadusvastasuse.

3.

DDDMi seos andmekogude regulatsiooniga, andmekogude õiguslikud nõuded või sarnaste tehniliste lahenduste õiguslikud eeldused, nt Eesti teabevärv eesti.ee või Eesti Geoportaal

Projekti tulemina on võimalikud järgmised õiguslikud lahendused DDDMi reguleerimiseks:

- i. **andmekoguna avaliku teabe seaduse tähenduses või tagada samaväärne kaitse muul viisil kirjeldades andmete töötlemisega seotud põhimõtted seaduse tasemel (riikliku statistika seadus);**
- ii. asutusesisese andmekoguna avaliku teabe seaduse tähenduses;
- iii. avaandmete põhjal töötav tehniline lahendus (õiguslik regulatsioon puudub);
- iv. Eesti Geoportaaliga või Eesti teabevärvaga sarnase õigusliku lahendusena, mis võimaldab omistada talle andmekoguga sarnaseid õigusi ja kohustusi töötlemata selleks iseseisvalt isikuandmeid.

3.1

Riiklik andmekogu avaliku teabe seaduse tähenduses või andmete töötlemisega seotud põhimõtete sätestamine seaduse tasemel

Senistest projekti vahetulemitest nähtub, et isikuandmete töötlemisel tekib DDDMi ka ajutiselt andmebaas. Eelkõige tekivad uued unikaalsed andmed võimalike uute poliitikakujundamise otsuste tegemiseks. Iga analüüsiga tekib iseseisev andmekoosseis ning selle lõpptulem, mis võib olla isikustatud ning salvestatud andmebaasi. Andmete töötlemine algab sellel hetkel, millal hakatakse konkreetseid andmeid analüüsima, sõltumata sellest, kas need sisendid jõuavad VV memosse või mitte.

Analüüsitud andmete koosseisud moodustavad DDDMi andmekoosseisu, mis tuleb õigusaktis kirjeldada. Samuti vahetab DDDM andmeid üle X-tee. Seega tuleks õigusaktide kohaselt DDDMi käsitleda riigi andmekoguna või kirjeldada andmetöötlus muu andmekogu regulatsiooni juures või sätestada näiteks riikliku statistika seaduses andmete töötlemisega olulised põhimõtted.

Seaduse tasemel tuleb sätestada või tagada:

- a) uus avalik ülesanne (mõjude hindamine);**
- b) sõnastada andmete töötlemise eesmärgid;**
- c) piiritleda võimaluse korral töödeldavate andmete maht, ulatus ning sätestada muud meetmed põhiõiguste tagamiseks, näiteks andmete säilitamise tähtaeg;**

- d) sama õigusaktis tuleks teha muid tehnilisi parandusi ning vajaduse korral muuta teisi õigusakte, mille andmetele täna puudub ligipääs või ligipääs on vaja anda eriseadusega (nt maksukorralduse seadus);**
- f) samuti piiritleda Statistikaameti ja ministeeriumite töökorraldus ning andmete töötlemise vastutuse küsimused;**
- g) tagada asjakohased meetmed ärisaladuse kaitseks ning süsteemi kuritarvituse vältimiseks.**

VV memode või teiste analüüside teostamiseks on vältimatult vajalik isikuandmete töötlemine, et tagada otsuste tegemise kvaliteet. GDPRi järgi on isikuandmed igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta. Tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal.

Isikuandmete töötlemine sama õigusakti tähenduses on isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine. Kuivõrd antud käsitlus on väga lai, siis kavandatav süsteem paratamatult või nende kõigi tegevustega tegeleda. See sõltub teenuse iseloomust.

Siiski andmekogu eeliseks on see, et see on võimalik asutada seaduse alusel, mis tagab andmete töötlemise seaduslikkuse ning andmete töötlemise õiguspärasuse. Samas ei ole võimalik lihtsalt seadusega asutada ükskõik millist andmetöötlemise keskkonda, vaid **andmete töötlemisel peab olema eesmärk**. Seaduse alusel asutatud andmekogu annab võimaluse reguleerida näiteks ligipääsude ning kohustuslike andmeandjate küsimuse. Samuti kohustusliku andmete edastamise küsimused ja teised olulised küsimused. Kui seaduses on eriregulatsioon andmete töötlemiseks, näiteks riikliku statistika seaduses, siis võib kasutada juba olemasolevat regulatsiooni, muutes seda vastavalt DDDMi vajadustele.

DDDMis töödeldavate andmete kogum võib koosneda ka üksnes teistes andmekogudes sisalduvatest unikaalsetest andmetest. Unikaalsete andmete korral peab selline süsteem täitma avaliku ülesannet. Uued unikaalsed andmed saavad tekkida ka täiendava andmeanalüüsi (nt profileerimine) käigus, mis salvestatakse DDDMi või teise andmekogusse. Kui DDDM tekitab uut teavet (uusi unikaalseid andmeid), siis tuleks see välja tuua süsteemi pidamise eesmärgis.

Õiguslikult andmekogu regulatiivne eelis on see, et see muutub haldusülesande täitmise vahendiks, mille kaudu haldusorgan oma ülesandeid täidab. Samuti tuleb rakendada andmete ristkasutuse põhimõtet, mille kohaselt andmekoguga liidestunud andmeandjad on kohustatud DDDMi andmeid andma. Avaliku teabe seaduse § 43.6 lõige 2 sätestab, et andmete töötlemisel, mida kogub põhiandmetena teine riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, tuleb aluseks võtta vastava teise andmekogu põhiandmed. Selle põhimõtte rakendamisel saab DDDM kasutada ka neid andmeid, mis on tunnistatud asutusesiseseks teabeks. Samuti võimaldab see põhimõte töödelda ärisaladust ning muid eriliiki andmeid.

Asutamisel tuleb järgida andmekogu asutamise nõudeid, mis on sätestatud avaliku teabe seaduses. Juhul, kui DDDMi ja tema andmebaas liidetakse mõne olemasoleva andmekoguga, siis on vaja muuta selle andmekogu õiguslikku regulatsiooni.

3.2

Asutusesisene andmekogu

Samuti on võimalik käsitleda DDDMi asutusesisese andmekoguna, milles töödeldakse andmeid seadusest tuleneva ülesande täitmiseks. Nende kahe vahe on see, kas andmeid edastatakse kolmandatele isikutele või mitte ning kas nendes töödeldakse isikuandmeid. Lisaks peab silmas pidama, et asutusesisene andmekogu võib töödelda üksneid neid andmeid, mis on vajalikud üksnes tema avalike ülesannete täitmiseks. Kui tal puuduvad õigusaktidest nimetatud ülesanded, siis asutusesisene andmekogu ei ole hetkel parim võimalik lahendus. Kui DDDMi funktsionaalsus tagatakse siiski asutusesisese andmekogu raames (nt statistikatöö), siis tulemeid on võimalik välja anda üksnes nii, et sellelt on ära võetud isikuandmed ning isikuid ei ole võimalik enam algandmetega seostada.

3.3

Avaandmete põhjal töötav tehniline lahendus (seadusandlik regulatsioon puudub)

Põhimõtteliselt on võimalik luua õiguslikult avaandmete põhjal töötava tehnilise lahendusega, mis kasutab avaandmeid oma ülesannete täitmiseks. Sellisel juhul saab DDDM kasutada niipalju andmeid, kui see on õigusaktidega võimalik. See tähendab, et kasutada on kogu avalik teave, kuid asutusesiseseks tunnistatud teabele, isikuandmetele ning võimalikele ärisaladustele puudub ligipääs.

Sellise tehnilise lahenduse võib välja töötada ükskõik milline isik. Arvestada tuleks, et sellisel juhul puudub paljudele andmetele ligipääs ning seetõttu on töödeldav teave piiratud ning jääb oluliselt alla kvaliteedi osas, kui tal oleks võimalik töödelda kõiki

andmeid, mis on riigi olemas. Samas võimaldab avaliku teabe seadus valdkonna eest vastutaval ministril avalikustamiseks kuulutada ka teavet, mis on hetkel tunnistatud asutusesiseseks teabeks.

3.4

Metaandmete teabevärv

Põhimõtteliselt on võimalik, et käesoleva projekti käigus loodav DDDM ei ole andmekogu õiguslikus tähenduses (talle ei anta üle sisulisi teenuseid). Sellisel juhul eeldatakse, et loodav tehniline lahendus ei töötle ise mitte mingil kujul isikuandmeid (nt andmeid ei tohi salvestada ega edastada) ning ei loo uusi unikaalseid andmeid. Andmekaitse Inspektsiooni käsitlese kohaselt ei tohiks see tehniline lahendus olla ka ühendatud X-tee kaudu teiste andmekogudega. Samuti ei tohi sellise õigusliku lahenduse korral tekkida andmebaasi isikute kohta ning andmeid töödeldakse üksnes isikute nõusolekute alusel. DDDM ei tohiks sellisel juhul võimaldada isikuid profileerida ega tuletada andmete seost konkreetse isikuga. Kõik andmebaasid ja algoritmid peavad jääma seniste andmekogude juurde.

Seetõttu on soovitatav siiski andmete töötlemise õiguse, täiendavate nõuete kirjeldamise, andmete kvaliteedi, rahastuse ning teiste õiguste ja kohustuste ning õigusselguse eesmärgil mingil moel õigusakti tasandil reguleerida. See tähendab, et kui tegemist on metaandmete keskse läbipääsuvärvaga, tuleks DDDMile luua õiguslik raamistik. See eeldab, et selline tehniline lahendus ei töötle ega loo (salvesta, säilita) töötlemise tulemusena uusi isikuandmeid (sh logisid). Samuti tekib küsimus, kas andmetele juurdepääsu korral tuleks andmevahetus kokku leppida teabevärava valdaja või tegeliku andmete omanikuga.

Teabevärava näide on olemas ruumiandmete seadusega reguleeritud Eesti Geoportaalil või avaliku teabe seadusega reguleeritud Eesti teabevärv. Selles mõttes ei oleks tegemist õiguslikus mõttes millegi uuega, vaid vastavaid näited on juba reguleeritud. Eesti Geoportaal on asutatud ruumiandmete seadusega, talle on antud regulatiivne raamistik, andmete edastamine on kohustuslik ning andmete kasutamine on samuti kohustuslik. Sellise tehnilise lahenduse kontekstis oleks kõige mõistlikum kasutada viimast lahendust. Õiguslikult tekib küsimus selles osas, kui DDDM hakkab muutuma iseenesest analüütiliseks töövahendiks näiteks ministeeriumitele.

Samuti on oluline küsimus selles, kes oleks sellisel juhul sellise süsteemi vastutav töötaja ja volitatud töötaja. Tõenäoliselt peaks vastutava töötaja rolli võtma endale süsteemi eesmärgiga kõige lähemalt seotud valitsusasutus(ed) ning volitatud töötajad oleks eelkõige rakendusasutused, kes süsteemi kasutavad oma menetluste läbiviimiseks.

4.

Õigusloome protsessi seos DDDMiga, sh mõjude hindamise kehtiv regulatsioon, erinevate riigiasutuste kattuv roll projekti eesmärgi täitmisel ja dubleerivad ülesanded

4.1

Kehtiv mõjude hindamise regulatsioon ning selle seos DDDMiga

Projekt on selges seoses Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumite töökorraldusega. Vabariigi Valitsuse töökorralduse hulka kuulub erinevate otsuste tegemine ning eelnõude heaks kiitmine. Eelnõude hulka kuuluvad Vabariigi Valitsuse määrused, Vabariigi Valitsuse korraldused või seaduseelnõude algatamine. Samas teeb Vabariigi Valitsus üldjuhul kabinetiistungil ka otsuseid põhimõtteliste poliitiliste valikute kohta VV memode alusel. Kirjeldatud töökorraldus on peamiselt seotud Vabariigi Valitsuse seaduse³ §-des 16-20 sätestatud regulatsiooniga. Täpsemalt reguleerib Vabariigi Valitsuse eelnõude ja dokumentide eelmenetlust Vabariigi Valitsuse reglement⁴. Üldjuhul rakendatakse nimetatud õigusakti peamiselt erinevate seaduseelnõude ning teiste õigust loovate õigusaktide väljatöötamisele.

Vabariigi Valitsuse reglemendi § 5 kohaselt on ettenähtud mõjude hindamine. Selle paragrahvi lõike 1 kohaselt seaduseelnõude, strateegiliste arengukavade ja „Vabariigi Valitsuse seaduse” § 20.1 lõigetes 1 ja 2 nimetatud Eesti seisukohtade ettevalmistamisel, samuti ministri otsustatava või Vabariigi Valitsusele esitatava muu olulise küsimuse väljatöötamisel tuleb hinnata nende mõjusid. Käesoleval juhul võib eeldada, et VV memod kuuluvad „muu olulise küsimuse hulka”, millele tuleb vastav mõjuanalüüs koostada. Lõike 2 kohaselt mõjude hindamisel lähtutakse mõjude hindamise metoodikast, mille kinnitab Vabariigi Valitsus.

Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali planeeritavate poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi ning kasutusel olevate poliitikavahendite tulemuslikkust või mõju. Mõjude hindamine parandab valitsuse otsustusprotsesside kvaliteeti ja läbipaistvust ning loob paremad eeldused, et need otsused avaldavad soovitud mõju ühiskonnaelu asjade korraldusele. Mõjude hindamise näol ei ole tegemist poliitilise otsustuse asendajaga, vaid seda toetava tegevusega. Mõjude hindamine on loogiline sammude jada, mis tuleb läbi teha poliitikavalikute väljatöötamise käigus, nende rakendamise ajal või järel.

³ Vabariigi Valitsuse seadus - <https://www.riigiteataja.ee/akt/109082022005>

⁴ Vabariigi Valitsuse reglement - <https://www.riigiteataja.ee/akt/112062019003>

Kavandatava DDDMi rakenduse loomisel tuleb eeskätt järgida juba kehtestatud nõudeid mõjude hindamise raamistikus. Mõjude hindamine on juba täna standardiseeritud (<https://riigikantselei.ee/media/1036/download>). Mistahes mõjude hindamise loogika muutmisel tuleks muudatused sisse viia ka nimetatud dokumentatsiooni. Mõjude hindamise peamised teenusejuhid on Riigikantselei ning Justiitsministeerium ning Rahandusministeerium.

Lisaks on seotud dokumentatsioon, mis on välja töötatud Euroopa Komisjoni poolt ning nende kehtestatud mõjude hindamise juhend (<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>). Seega on edaspidi analüüsida, kas on täidetud juba kehtivas õiguses sätestatud nõuded mõjude hindamisele. Põhjalikum analüüs mõjude hindamise metoodikale tuleb teha DDDMi rakendus- ja arendusfaasis.

Näiteks tuleb mõjude hindamisel läbida konkreetsed etapid, eeskätt probleemi püstituse kirjeldus, eesmärkide saavutamise kujundamine, eesmärkide saavutamise vahendite mõjude analüüs, mõjude tuvastamine, mõjude kirjeldamine ja olulisuse tuvastamine ning oluliste mõjude põhjalikuma analüüsi tegemine. Lisaks tuleb teha analüüs eesmärkide saavutamise vahendite võrdluse kohta ja hindamise planeerimine. Kuivõrd nimetatud metoodikaid kasutatakse eelkõige seaduseelnõude rakendamisel või valdkondlike arengukavade ja Euroopa Liidu asjades, siis oleks mõistlik rakendada ühetaolist mõjude hindamise metoodikat ka VV memode kontekstis, et saavutada parem standardiseeritus erinevates poliitika kujundamise dokumentides.

4.2

Erinevate riigiasutuste kattuv roll projekti eesmärgi täitmisel ja dubleerivad ülesanded

Vahearuandes 1.3 on välja pakutud ja kirjeldatud kolme erinevat stsenaariumi. Stsenaariumidesse kaasatud organisatsioonid on Statistikaamet, Riigikantselei ja Justiitsministeerium, kellel on erinevad pädevused ja organisatsioon visioonis kirjeldatud funktsionaalsuste arendamiseks ja haldamiseks.

Aruandes tutvustatakse järgmisi stsenaariume:

Hajutatud süsteem – hajutatud süsteemi stsenaariumi korral on DDDM süsteemi põhikomponendid jaotatud Statistikaameti, Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi vahel, kus iga organisatsioon vastutab ühe või mitme komponendi eest, kuna neil on kogemusi või varasemalt tehtud arendusi, mida on võimalik DDDM-süsteemi huvides uuesti kasutada.

Riigikantselei süsteem – antud stsenaariumi korral on DDDM süsteemi kõigi põhikomponentide arendus ja haldamine ühe asutuse käes, ülesanded on paremini koordineeritud ja süsteem asub valitsusele lähemal.

Statistikaameti süsteem – antud stsenaariumi puhul on Statistikaameti senised arendused ja tehnoloogiad täielikult ära kasutatud, kõik DDDM süsteemi põhikomponendid on ühe asutuse käes ja see stsenaarium võimaldaks kõige kiiremini DDDM süsteemi eesmärgi täitma asuda.

Lisaks ülalnimetatud asutustele valmistavad ette tegelikult tänasel päeval VV memorandumeid valdkonna eest vastutavad ministeeriumid koostöös valitsusasutuste ja teiste asutustega. Vastav korraldus on kooskõlas ka täna kehtiva seadusandliku raamiga, kus Vabariigi Valitsuse istungile esitavad materjale ministeeriumid. Mistahes asutuste töökorralduse muudatused eeldavad ka tehniliste lahenduste omanike muutuste korral õigusaktide ülevaatust.

Juhul, kui tehnilise lahenduse jaoks valitakse hajutatud süsteem, siis tähendab see ka tegelike avalike ülesannete kirjeldamist õigusaktides. Samas tuleb tähelepanu juhtida, et Riigikantselei olemuslikult ei vastuta valdkondlike ministeeriumite poliitikate kujundamise eest, vaid koordineerib Vabariigi Valitsuse tööd tervikuna. Statistikaameti lahendus eeldab muudatusi riikliku statistika seaduses, sest täna on Statistikaameti ülesanded selgelt seotud statistika tegemisega, kuid mitte otseselt mõjude hindamisega.

Kõige paremad eeldused DDDMi rakendamiseks on just Statistikaametil, kelle on juba olemas tehnilised ja õiguslikud eeldused. Samas vajab kindlasti täpsustamist riikliku statistika seadus⁵ DDDMi funktsionaalsuse rakendamiseks. Seadusesse tuleb selgelt kirjeldada mõjude hindamise uus ülesanne ning täpsemini lahti kirjeldada poliitika kujundamise ülesanne. Käesoleval hetkel mainitakse poliitika kujundamise ülesannet üksnes §-s 1 lõikes 1. Kui DDDMi funktsionaalsus tagatakse mõne olemasoleva ülesande täitmise raames (nt statistikatöö), siis võib andmete töötlemisel olla õiguslik alus olemas.

Riikliku statistika seaduse järgi on kogu õigusakt ehitatud üles riikliku statistika tegemisele ning sellega seotud andmetöötlusele. Kuivõrd tänaste ülesannete tarvis on olemas piisavad õiguslikud alused, siis täiendavate ülesannete lisamisel, tuleb muuta vastavat seadusandlust. Kui nimetatud seaduses kirjeldatud andmeajamisteenus ja statistikatöö õiguslik raamistik katab DDDMi funktsionaalsuse, siis on võimalik, et seaduses tuleks teha üksnes tehnilisi muudatusi. Lisaks tuleb järgmistes etappides

⁵ Riikliku statistika seadus - <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032022002>

analüüsida ministeeriumite analüüsiosakondade tööd ning nende töö vajalikkust. Sisulisem õiguslik analüüs õigusaktide muudatusvajaduste kohta tuleb DDDMi rakendus- ja arendusfaasis.