

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Agnes Järvela

**ISIKUANDMETE TÖÖTLEMINE KOHALIKU OMAVALITSUSE POOLT
SOTSIAALHOOLEKANDELISE ABIVAJADUSE VÄLJASELGITAMISEL**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Paloma Krõõt Tupay

Kaasjuhendaja
MA Liisa Ojangu

Tallinn
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. ISIKUANDMETE TÖÖTLEMINE ANDMESUBJEKTI NÕUSOLEKUL.....	9
1.1. Teadlikkus ja ühemõttelisus	11
1.2. Konkreetsus.....	13
1.3. Vabatahtlikkus.....	14
2. ISIKUANDMETE TÖÖTLEMINE SEADUSE ALUSEL	19
2.1. Õiguslikku alust sisaldav norm.....	20
2.2. Õiguslikust alusest tulenev andmetöötluse eesmärk.....	25
2.3. Regulatsiooni vastavus avaliku huvi eesmärgile ja selle proportsionaalsus taotletava eesmärgi suhtes	27
2.4. Regulatsiooni kooskõla isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevate isikuandmete töötlemise põhimõtetega	30
2.4.1. Läbipaistvuse põhimõte	31
2.4.2. Eesmärgi piirangu põhimõte	37
2.4.3. Võimalikult väheste andmete kogumise põhimõte	39
2.5. Regulatsiooni kooskõla põhiseadusest tuleneva olulisuse põhimõttega.....	45
KOKKUVÕTE	50
PROCESSING OF PERSONAL DATA BY LOCAL GOVERNMENT FOR IDENTIFYING THE NEED FOR SOCIAL WELFARE ASSISTANCE.....	55
KASUTATUD ALLIKAD	59

SISSEJUHATUS

Põhiseaduse¹ (PS) § 10 sätestab ühe põhiseaduse aluspõhimõttena sotsiaalsõltumise põhimõtte.² Sotsiaalsõltumise põhimõtet väljendab PS § 28 lg 2.³ Selle kohaselt on Eesti kodanikul sotsiaalsete riskide korral õigus riigi abile. 2015. a uue terviktekstina vastu võetud sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et nii riik kui ka kohalikud omavalitsused (KOV) peavad inimestele tagama sotsiaalse kaitse.⁴ SHS⁵ § 5 lg 1 kohaselt on sotsiaalteenuste, -toetuste jm abi andmise kohustatud korraldama elukohajärgne KOV üksus. Selleks peab KOV SHS § 15 lg 1 järgi selgitama välja tema poole pöördunud inimese abivajaduse. SHS § 15 lg-st 2 tuleneb eeldus, et abivajaduse väljaselgitamine on terviklik. See on oluline selleks, et KOV saaks veenduda, kas, millist ja kui suures ulatuses abi inimene vajab.⁶ Seaduses ei ole öeldud, kuidas ja millises vormis tuleb inimese abivajadus välja selgitada, samuti seda, milliseid andmeid ja tõendeid selleks koguda võib või tuleb.⁷ Sotsiaalkindlustusameti 2025. a juhendi kohaselt viiakse abivajaduse väljaselgitamiseks inimesega läbi struktureeritud vestlus kõikide inimese eluvaldkondade, igapäevaelu tegevusi mõjutavate piirangute, tavapärase tegevuste sooritamise jmt teemadel. Lisaks on juhendi järgi KOV-il võimalik sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrit kasutades saada automaatsete päringute tulemusena teavet kaheksast riigi andmekogust, näiteks isiku teovõime ja eestkostja andmed rahvastikuregistrist, puude andmed sotsiaalkaitse infosüsteemist, töötamise andmed töötamise registrist.⁸ Abivajaduse väljaselgitamine on personaalne, lähtudes konkreetse inimese olukorrast ja vajadustest. See tähendab ühtlasi abi saamiseks pöördunud inimese isikuandmete töötlemist.

Isikuandmete töötlemise peamised nõuded on kehtestatud Euroopa Liidu (EL) otsekohalduva õigusaktina isikuandmete kaitse üldmääruses⁹ (IKÜM või üldmäärus). Kuivõrd IKÜM on EL

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

² RKPJKo 3-4-1-67-13, p 49; Kalso, H., Kask, O. PSK § 10/1. – Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

³ RKPJKo 3-4-1-67-13, p 31.

⁴ Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE seletuskiri, lk 3–4. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/af50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/sotsiaalhoolekande-seadus/> (26.08.2024).

⁵ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 31.12.2024, 29.

⁶ Õiguskantsleri 25.10.2024 seisukoht „Hooldekodukoha eest tasumine“ nr 14-1/241468/2406244, p 9 ja 11.

⁷ Sotsiaalministeeriumi 21.01.2025 vastus pöördumisele nr 1.5-1.1/3302-2, p 1 (autori valduses).

⁸ Täisealise inimese abi- ja toetusvajaduse hindamise juhend. Sotsiaalkindlustusamet 2025, lk 3–5. – <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2025-01/Täisealise%20abi-%20ja%20toetusvajaduse%20hindamise%20juhend%202025.pdf> (01.02.2025).

⁹ 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). – ELT L 119, lk 1–88.

liikmesriikidele siduv ja vahetult kohaldatav, tulevad ka sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel toimuvale isikuandmete töötlemisele peamised nõuded eelkõige IKÜM-ist. Isikuandmed on IKÜM art 4 p-i 1 järgi teave tuvastatud või tuvastatava isiku (andmesubjekt) kohta. Isikuandmete töötlemine on IKÜM art 4 p 2 kohaselt igasugune isikuandmetega tehtav toiming või toimingute kogum, näiteks nende vaatamine, säilitamine, edastamine. Isikuandmete töötlemine peab IKÜM art 5 lg 1 p-i a kohaselt olema seaduslik. Seaduslikuks andmetöötluseks peab olema täidetud vähemalt üks IKÜM art 6 lg-s 1 loetletud tingimusest: (a) andmesubjekti nõusolek, (b) lepingu sõlmimine või selle täitmine, (c) andmetöötleja juriidilise (seadusest tuleneva) kohustuse täitmine, (d) andmesubjekti eluliste huvide kaitsmine, (e) andmetöötleja avalikes huvides oleva ülesande täitmine või avaliku võimu teostamine ja (f) andmetöötleja õigustatud huvi. Tegemist on ammendava loeteluga ja kui andmetöötlus ühelegi loetletud alusele ei tugine, ei ole andmetöötlus seaduslik. Lisaks seaduslikkusele tuleb andmetöötlejal järgida ka teisi IKÜM art-st 5 tulenevaid isikuandmete töötlemise põhimõtteid: õiglus ja läbipaistvus; eesmärgi piirang; võimalikult väheste andmete kogumine; õigsus; säilitamise piirang; usaldusväärsus ja konfidentsiaalsus ning vastutus.

Arvestades SHS § 15 lg-st 2 tulenevat tervikliku abivajaduse hindamise nõuet, hõlmab KOV-i poole pöördunud inimese abivajaduse väljaselgitamine sisuliselt alati tema terviseandmete töötlemist. Terviseandmed on andmed, mis annavad aimu inimese varasemast, praegusest või tulevases, nii füüsilisest kui ka vaimsest tervislikust seisundist.¹⁰ D. Bieresborn on leidnud, et sotsiaalõiguses kuuluvad paljud sotsiaalset abivajadust puudutavad andmed IKÜM art 9 lg 1 tähenduses eriliiki isikuandmete hulka.¹¹ IKÜM-i põhjenduspunktides selgitatakse, et eriliiki isikuandmete töötlemine võib kujutada suurt ohtu andmesubjekti põhiõigustele ja -vabadustele, seetõttu väärivad eriliiki isikuandmed erilist kaitset. Üldpõhimõttena eriliiki isikuandmeid IKÜM art 9 lg-st 1 tulenevalt töödelda ei tohiks. Kui sellele keelule tehakse erandeid, peavad need olema sõnaselgelt kirja pandud ja vastama IKÜM art 9 lg-le 2.¹² Antud säte loetleb kümme alust, mil eriliiki isikuandmete töötlemine lubatud on. Nii tuleb eriliiki isikuandmete töötlemiseks leida õiguslik alus IKÜM art 6 lg-st 1 ja täiendavalt peab olema täidetud üks IKÜM art 9 lg-s 2 loetletud erandist, mis eriliiki isikuandmeid töödelda lubab.¹³

¹⁰ IKÜM, põhjenduspunkt 35.

¹¹ Bieresborn, D. Datenschutzrechtliche Herausforderungen im deutschen Sozialrecht. – Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2023/33 (2), p I.

¹² IKÜM, põhjenduspunkt 51.

¹³ Jóri, A. GDPR Art 9/16. – Spiecker gen. Döhmman, I., Papakonstantinou, V., Hornung, G., De Hert, P. (eds). General Data Protection Regulation. Article-by-Article Commentary. Baden-Baden: Nomos; München: C.H.Beck; North America: Hart Publishing 2023.

Praktikas on ilmnenud olukorrad, kus inimesed on seadnud nende abivajaduse väljaselgitamisel KOV-i poolt läbiviidava isikuandmete töötlemise õiguspärasuse küsimuse alla. Neist mõned näited on kokkuvõtlikult järgmised.

- 1) Inimene taotles KOV-ilt väljaspool kodu osutatavale üldhooldusteenusele määramist. Selleks, et inimese abivajadust hinnata, saatis KOV inimese teadmata tervishoiuteenuse osutajale (haiglale) taotluse kogu inimese epikriisi väljastamiseks. Haiglal tekkis küsimus, kas ja millisel õiguslikul alusel on KOV õigustatud saama inimese haigusloo väljavõtet.¹⁴
- 2) Inimene taotles KOV-ilt toimetulekutoetust. Abivajaduse hindamisel võtsid KOV esindajad inimese teadmata täiendavate tõenditena ütlusi tema naabritelt ja tööandjalt ning tegid elukoha kontrolli, minnes inimese koju ja vesteldes korteriomaniikuga (kolmanda isikuga) ajal, mil inimest ennast kohal ei olnud. Inimese hinnangul oli selline KOV-i tegevus toimetulekutoetuse taotlemisel tema õigusi ja eelkõige privaatsust ülemäära riivav.¹⁵
- 3) Lapsevanem taotles KOV-ilt lapse toiduraha katmise toetust. KOV soovis saada toiduraha toetuse määramise otsustamiseks perekonnalt pangakonto väljavõtteid, kuigi perekonnaliikmete sissetulekud olid juba tõendatud palgatõendi, Maksu- ja Tolliameti maksuandmete digitaalselt allkirjastatud tõendite ja Töötukassa tõenditega. Lisaks pidi toetuse taotleja andma KOV-ile nõusoleku päringute tegemiseks kõikidest taotluse menetlemiseks vajalikest registritest, mis ei olnud aga KOV-i poolt nimetatud. Lapsevanemal tekkis küsimus, millisel õiguslikul alusel on KOV õigustatud sellises ulatuses nende pere sissetulekute kohta andmeid nõudma.¹⁶

KOV-id viitasid esimese ja teise näite¹⁷ puhul oma tegevuse alusena SHS § 15 lg-tele 1 ja 2:

- (1) Kohaliku omavalitsuse üksus selgitab välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi ulatuse ning korraldab abi osutamist või aitab abi saamiseks vajalikes tegevustes.
- (2) Abivajaduse väljaselgitamisel lähtutakse terviklikust lähenemisest isiku abivajadusele, võttes arvesse tema toimetulekut ja ühiskonnaelus osalemist mõjutavaid asjaolusid, sealhulgas:
 - 1) isiku personaalse tegevusvõimega seonduvaid asjaolusid;
 - 2) isiku füüsilise ja sotsiaalse elukeskkonnaga seonduvaid asjaolusid.

¹⁴ Andmekaitse Inspeksioonile 16.10.2023 esitatud suuline pöördumine (autori valduses).

¹⁵ Andmekaitse Inspeksioonile 30.08.2023 esitatud sekkumistaotlus nr 2.1.-1/23/872-2192-1 (autori valduses).

¹⁶ Andmekaitse Inspeksiooni 23.02.2024 vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-5/24/280-2 (autori valduses).

¹⁷ Kolmanda näite puhul oli tegemist selgitustaotlusega, kus inspeksioon vastas otse pöördujale ja kus KOV-ilt selgitusi ei küsitud, seetõttu pole teada, millise regulatsiooni KOV oma tegevuse aluseks oli võtnud.

Näidetest ja viidatud sotsiaalhoolekande seaduse regulatsioonist ilmneb esimene uuritav probleem seoses isikuandmete töötlemise õigusliku alusega. Nimelt eristatakse isikuandmete töötlemisel vastavalt IKÜM art 6 lg-le 1 erinevaid õiguslikke aluseid. Eeltoodud esimese ja teise näite puhul on viidatud õigusliku alusena SHS § 15 lg-tele 1 ja 2. Kolmanda näite puhul küsis KOV andmesubjektilt nõusolekut registritesse tema kohta päringute tegemiseks. Andmesubjekti nõusolek on isikuandmete töötlemisel õigusnormi/regulatsiooni olemasolu kõrval sellest eraldiseisev õiguslik alus. Kui KOV tugineb inimese abivajaduse väljaselgitamisel seadusele, siis võiks asuda seisukohale, et KOV-il on inimese abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemiseks justkui seadusest tulenev õiguslik alus seoses oma avaliku ülesande täitmisega. On küsitav, kas KOV peaks eraldiseisvalt veel nõusolekule tuginema. Lisaks on ebaselge, kas abivajaduse hindamisel on nõusolek üldse kohane isikuandmete töötlemise alus. Nõusolek võiks anda KOV-ile võimaluse töödelda igasuguseid isikuandmeid, mida KOV peab vajalikuks ja millega inimene nõustub. Seejuures kui inimene tunnetab, et KOV läheb tema isikuandmete töötlemisega liiga kaugele, võiks intrigeerivalt küsida, kas KOV võib abivajaduse väljaselgitamisest ja selle osutamisest keelduda, öeldes, et kui inimene pole sellise andmetöötlemisega nõus, siis ei saa ta ka abi. Tõstatub küsimus, kas inimese abivajaduse väljaselgitamisel saab panna isikuandmete töötlemise sõltuvusse tema nõusolekust või võib KOV hakata tema poole pöördunud inimese isikuandmeid töötlema inimese nõusolekust hoolimata, s.o seadusest tuleneva ülesande täitmiseks. Seetõttu analüüsitakse magistrیتöös esiteks isikuandmete töötlemisel nõusoleku kui õigusliku aluse sobivust sotsiaalhoolekandelise abivajaduse väljaselgitamisel.

Teine uuritav probleem seondub abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemise aluseks oleva regulatsiooni ning selle konkreetasustmega. Viidatud SHS § 15 lg-d 1 ja 2 ei räägi otseselt isikuandmete töötlemisest. Samas eeltoodud näidetest nähtuvalt nendele sätetele tuginetakse. Seetõttu selgitatakse magistrیتöös välja, kas SHS § 15 lg-d 1 ja 2 on vastavalt üldmäärusele asjakohasteks isikuandmete töötlemise aluseks olevateks normideks ja kas isikuandmete töötlemine KOV-i poolt andmesubjekti abivajaduse väljaselgitamisel saab viidatu alusel toimuda. Samuti kerkib näidete pinnalt küsimus, kas SHS § 15 lg-test 1 ja 2 on võimalik tuletada, millises ulatuses täpsemalt ehk kui palju ja milliseid isikuandmeid võib töödelda. Nagu näidetest nähtus, siis abivajaduse väljaselgitamine võib hõlmata inimese haigusloo väljavõtte, töötamise ja sissetulekuga seotud teabe jmt töötlemist. Selline andmetöötlemine võib olla päris riivav. Seejuures kuulub õigus isikuandmete kaitsele eraelu

puutumatus kaitsefääri ja on põhiõigusena nii PS § 19 kui ka § 26 kaitsealas.¹⁸ Riigikohus on öelnud, et „[r]iive aluseks olev säte peab olema seda täpsem, mida intensiivsem on õigusriive.“¹⁹ Kui isikuandmete töötlemisel tuginetakse viidatud SHS § 15 lg-tele 1 ja 2, siis tõstatub küsimus, kas seadusandja on isikuandmete töötlemist seaduses piisavalt täpselt reguleerinud ja kas selle põhjal on võimalik mõista, kui kaugele võib inimese eraelu kaitse valdkonnas oleva isikuandmete töötlemisega minna selleks, et KOV saaks veenduda, et inimene tõesti abi vajab. Nii otsitakse töös vastust ka küsimusele, kuivõrd detailselt peaks(id) olema isikuandmete töötlemise aluseks olev(ad) norm(id) seaduses reguleeritud.

Eelnevast tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärk uurida KOV-ile kohalduvat isikuandmete töötlemise regulatsiooni sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel. Selleks on püstitatud järgmised uurimisküsimused.

- 1) Millisel õiguslikul alusel võib KOV töödelda inimese isikuandmeid tema sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel?
- 2) Kas inimese sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel on SHS § 15 lg-d 1 ja 2 isikuandmete töötlemise alusena piisavalt piiritletud ja täpsed selleks, et mõista, milliseid isikuandmeid ja mis ulatuses on KOV-il lubatud töödelda?

Magistritöö teema on aktuaalne, sest riik otsib lahendusi, kuidas selgitada välja abivajavad inimesed. Leida tuleb tasakaal võimalikult personaalse, aga samas tõhusa abivajaduse tuvastamise vahel.²⁰ Arendatakse ka personaalset riiki, mis tähendab, et avalik sektor peaks toimetama proaktiivselt, kõik vajalikud (automatiseeritud) sammud peaksid toimuma taustal ja inimeseni peaks jõudma üksnes talle vajalik teenus.²¹ Ette on heidetud seda, et abivajaduse tuvastamine on olnud killustatud, mistõttu on vajalik ühtne üleriigiline lähenemine.²² Seejuures on riik loonud sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri juurde elektroonilise abivajaduse

¹⁸ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26/24. – Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: sihtasutus Iuridicum 2020.

¹⁹ RKPJKo 5-24-29, p 63.

²⁰ Riskihindamise instrumendi väljatöötamise uuring sotsiaalhoolekandeline abivajadusega inimeste tuvastamiseks. Sotsiaalministeerium. – <https://www.sm.ee/riskihindamise-instrumendi-valjatootamise-uuring-sotsiaalhoolekandeline-abivajadusega-inimeste>; Abivajaduse hindamine muutub kohalike omavalitsuste jaoks lihtsamaks. Sotsiaalministeeriumi 13.11.2024 uudis. – <https://www.sm.ee/uudised/abivajaduse-hindamine-muutub-kohalike-omavalitsuste-jaoks-lihtsamaks> (29.11.2024).

²¹ Personaalne riik. MKM 2024. – https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/PersonaalneRiik-MKM_05.02.2024.pdf (29.11.2024).

²² Purge P., Kurmiste A., Paat-Ahi G., Tsuiman K., Nuiamäe M. Abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi analüüs ning hoolduskoormuse hindamise meetodika ja hindamisvahendi väljatöötamine. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2023.

hindamisvahendi, mille abil on KOV-i sotsiaaltöötajal võimalik teha sissejuhatuse alguses kirjeldatud struktureeritud vestlusi ja automaatseid päringuid ning analüüsida saadud teavet.²³ Hindamisvahendit on KOV-ides juba ka katsetatud.²⁴ Tegemist on seega olulise valdkonnaga, mida pidevalt arendatakse ja millest tulenevalt on autori hinnangul oluline pöörata tähelepanu ka isikuandmete töötlemise aluseks olevale regulatsioonile.

Töö on jaotatud kaheks suuremaks peatükiks. Magistritöö esimeses peatükis keskendutakse abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemise õigusliku alusena nõusolekule. Teises peatükis uuritakse seaduse alusel toimuvat andmetöötlust. Tegemist on õigusdogmaatilise uurimistööga. Püstitatud uurimisküsimustele vastamiseks on magistritöös analüüsitud teoreetilise materjalina nii riigisisest kui ka Euroopa Liidu kehtivat õigust ja selle aluseks olnud dokumentatsiooni (eelõud, seletuskirjad, õigusaktide kommenteeritud väljaanded jm) ning õiguskirjandust. Samuti on uuritud empiirilise materjalina asjakohast EL ja riigisisest kohtupraktikat.

Oluline on rõhutada, et analüüs keskendub üksnes KOV-i poolt abivajaduse väljaselgitamise etapis toimuvale isikuandmete töötlemisele, mitte isikuandmete töötlemisele, mis saab toimuma juba pärast seda, kui inimese abivajadus on väljaselgitatud, st kui talle hakatakse abi osutama. Lisaks vajab märkimist, et sotsiaalhoolekandelist abi võivad vajada erinevad sihtrühmad. Nii on ka sotsiaalhoolekande seaduses abivajaduse väljaselgitamise kontekstis eraldi reguleeritud noore ja puudega täisealise isiku abivajaduse hindamine vastavalt SHS §-s 15¹ ja §-s 15². Käesoleval juhul piirduakse töös üksnes selle sihtrühmaga, kes ei ole noor ega puudega täisealine isik, st sihtrühmaga, kelle abivajadust hinnatakse SHS § 15 alusel.

Märksõnad: andmekaitse (*data protection*), isikuandmed (*personal data*), kohalikud omavalitsused (*local governments*), sotsiaalhoolekanne (*social welfare*).

²³ Abi- ja toetusvajaduse hindamisvahend loodi algselt mh KOV-ide poolt korraldatavate sotsiaalteenuste õigustatuse tuvastamiseks Exceli failina. Nüüdseks on hindamisvahend kasutatav sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri osana. Vt ka Sotsiaalkindlustusameti KOV nõustamise tegevussuunad ja hindamisvahendid. – <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/spetsialistile-ja-koostoopartnerile/kohalike-omavalitsuste-noustamine#hindamisvahendid> (25.11.2024) ja Sotsiaalkindlustusameti kodulehel olev uudis „Abivajaduse hindamine muutub omavalitsustele lihtsamaks“. – <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/uudised/abivajaduse-hindamine-muutub-omavalitsustele-lihtsamaks> (25.11.2024).

²⁴ Purge P. jt. Abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi analüüs ning hoolduskoormuse hindamise meetodika ja hindamisvahendi väljatöötamine. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2023.

1. ISIKUANDMETE TÖÖTLEMINE ANDMESUBJEKTI NÕUSOLEKUL

Isikuandmete töötlemiseks nõusoleku küsimist võib märgata mitmete KOV-ide praktikas. SHS § 14 lg 1 alusel peavad KOV-id kehtestama sotsiaalhoolekandeline abi andmise korra, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda. Otsesõnu just isikuandmete töötlemiseks nõusoleku küsimise nõue sisaldub üksikutel juhtudel sellistes SHS § 14 lg 1 alusel kehtestatud KOV volikogu määrustes. Näiteks leidub kord, mis näeb ette isikuandmete töötlemiseks nõusoleku küsimise ühekordse sotsiaaltoetuse taotlemisel,²⁵ aga ka üldisemalt sotsiaalhoolekandeline abi taotlemisel.²⁶ Lisaks KOV määrustele võib isikuandmete töötlemiseks nõusoleku küsimist märgata KOV-ide loodud taotlusvormides, mille inimene abi saamiseks täitma ja KOV-ile esitama peab. Taolised ankeedis sisalduvad nõusolekut küsivad punktid on näidetele tuginedes üsna üldise sõnastusega. Näiteks on ühes sellises taotlusvormis lause: „/.../ olen nõus minu isikuandmete ja eriliigiliste isikuandmete töötlemisega (sh edastamine kolmandatele isikutele), kui see on vajalik minu edaspidise elu korraldamiseks, toetuse määramiseks või teenusele suunamiseks.“²⁷ Leidub näide, kus küsitakse nõusolekut isikuandmete, sh delikaatsete isikuandmete kontrollimiseks, töötlemiseks ja kolmandatele isikutele edastamiseks.²⁸ Veel leidub näide, kus KOV küsib abivajaduse hindamiseks ja sobiva abi väljaselgitamiseks inimeselt nõusolekut tema tervise infosüsteemis olevate andmete töötlemiseks.²⁹

Nõusolekule tuginemise võimalikkust on jaatud ka õigusloomes ja juhistes. Sotsiaalkaitseministri määruises „Juhtumiplaanis sisalduvate andmete loetelu“ oli kuni 14.03.2019 kehtiv selle § 1 lg 4, mille kohaselt pidi juhtumiplaanile lisama isiku nõusoleku isikuandmete töötlemiseks, kusjuures nõusoleku võtmise sõnastus oli määruises ette antud.³⁰

²⁵ Setomaa Vallavolikogu 27.12.2017. a määrus nr 9 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“, § 44 lg 7 p 8. – RT IV, 12.03.2025, 13.

²⁶ Räpina Vallavolikogu 21.03.2018. a määrus nr 13 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“, § 4 lg 4 p 4. – RT IV, 29.03.2018, 15.

²⁷ Sotsiaalteenuse taotlus Elva Vallavalitsusele. – <https://www.elva.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Lisa%203.%20Sotsiaalteenuse%20taotlus.pdf> (14.12.2024).

²⁸ Sotsiaalteenuse avaldus Saku Vallavalitsusele. – <https://www.sakuvald.ee/documents/379795/17071306/611+lisa+3.docx/b017ab71-e150-4196-bb14-778b0051eedc> (14.12.2024).

²⁹ Sotsiaalhoolekandeline abi taotlus. – <https://www.tallinn.ee/et/media/542087> (14.12.2024).

³⁰ Sotsiaalkaitseministri 09.02.2016. a määrus nr 10 „Juhtumiplaanis sisalduvate andmete loetelu“, § 1 lg 4. – RT I, 11.02.2016, 20. Kuni 14.03.2019 kehtinud määruse § 1 lg 4 sõnastus oli järgmine: „Juhtumiplaanile lisatakse isiku nõusolek isikuandmete töötlemiseks järgmises sõnastuses: „Mulle on selgitatud minu isikuandmete töötlemisega seonduvat, sealhulgas seda, milliseid minu isikuandmeid juhtumikorraldamisel võidakse töödelda, isikuandmete töötlemise eesmärki, andmete edastamist kolmandatele isikutele, isikuandmete töötleja andmeid ja andmesubjekti seadusest tulenevaid õigusi seoses isikuandmete töötlemisega. Annan oma nõusoleku

Seoses andmekaitsereformiga 2019. aastal tunnistati nimetatud määruse säte kehtetuks.³¹ Sätte kehtetuks tunnistamise kohta nähtus seletuskirjast järgmine selgitus:

„Väär on küsida nõusolekut olukorras, kus tegelikult ilma nõusolekuga hõlmatud isikuandmeteta ei ole võimalik avalikku ülesannet täita. Selle põhimõtte alla lähevad ka sotsiaalhoolekande seaduse § 15 ja lastekaitseaduse §-d 28 ja 29, sest nii KOV poole abi saamiseks pöördunud isiku kui ka abivajava lapse abivajaduse hindamine ning sellele vastava abi osutamine on KOV-ile seadusega pandud avalik ülesanne, mis ei saa sõltuda näiteks lapsevanema nõusolekust. *Täiskasvanud isikule abi andmisel on isik juba KOV poole pöördumisel andnud oma nõusoleku isikuandmete töötlemiseks.* /autori kursiiv/ Seejärel töötleb KOV isikuandmeid seadusest tulenevalt oma avalike ülesannete täimiseks ning selleks isiku nõusoleku küsimine ei ole vajalik.“³²

Sotsiaalkindlustusameti 2020. koostatud ja 2023. a uuendatud sotsiaalteenuste juhendis on selgitatud, et eelkõige töödeldakse isikuandmeid seaduse alusel ja reeglina nõusolekule ei peaks tuginema. Nõusolek on juhendi kohaselt sobiv, kui inimesel on olemas võimalus isikuandmete töötlemise üle otsustada. Lisaks on juhendis selgitus, et „[k]ui teenust saav inimene võtaks isikuandmete töötlemise nõusoleku tagasi, siis jääks ikkagi avaliku võimu teostamise alus kehtima isikuandmete töötlemiseks.“³³ Eeltoodust nähtub, et Eesti halduspraktikas ei ole abivajaduse väljaselgitamisel nõusolekule kui isikuandmete töötlemise õiguslikule alusele tuginemine välistatud.

Nõusoleku definitsioon on toodud IKÜM art 4 p-s 11. Selle järgi on nõusolek vabatahtlik, konkreetne, teadlik ja ühemõtteline tahteavaldus, millega andmesubjekt kas avalduse vormis või selge nõusolekut väljendava tegevusega nõustub tema kohta käivate isikuandmete töötlemisega. IKÜM art 6 lg 1 p-i a järgi on isikuandmete töötlemine seaduslik, kui andmesubjekt on andnud nõusoleku töödelda oma isikuandmeid ühel või mitmel konkreetsel

isikuandmete, sealhulgas delikaatsete isikuandmete töötlemiseks ja töötlemise edasiandmiseks kolmandatele isikutele, kui see on vajalik juhtumikorraldamisel minule abi andmiseks. Nõusolek on antud vabatahtlikult.” Kinnituse allkirjastavad juhtumiplaani koostamise eest vastutav spetsialist ja isik või tema seaduslik esindaja, märkides oma nime ja allkirjastamise kuupäeva.“

³¹ Sotsiaalkaitseministri 05.03.2019. a määrus nr 10 „Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadusega seotud valdkonna eest vastutava ministri määruste muutmise“, § 7 p 2. – RT I, 12.03.2019, 41.

³² Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadusega seotud valdkonna eest vastutava ministri määruste muutmise, § 7 seletuskiri, lk 5. – <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/b07e8cd2-9a4b-4c76-a1a1-09a1c1023cec?activity=1#HeJTUGIQ> (14.12.2024).

³³ Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuse korraldamise üldjuhend ametnikule. Koostatud 2020, uuendatud 2023. Sotsiaalkindlustusamet, lk 13–14. – https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2023-01/Üldjuhend_31.01.pdf (14.12.2024).

eesmärgil. Nõusoleku andmise tingimused on eraldi reguleeritud IKÜM art-s 7. Antud sättest tulenevad nõusoleku andmisele järgmised tingimused: nõusolek tuleb küsida selgelt, arusaadavalt, lihtsasti kättesaadaval kujul ja muudest küsimustest selgelt eristatuna; nõusolek peab olema antud vabatahtlikult ja andmesubjektil peab olema õigus igal ajal oma nõusolek tagasi võtta; andmetöötaja peab olema võimeline tõendama, et andmesubjekt nõustus isikuandmete töötlemisega.

Oluline on mainitud nõusoleku tingimuste kõrval silmas pidada järgmist. Mõnikord nähakse andmetöötluse eeldusena nõusoleku küsimise nõue ette seadusega. Näiteks kaitsevää korralduse seaduse³⁴ (KKS) § 41⁶ reguleerib isiku õigusi Kaitsevää poolt isikule taustakontrolli tegemisel. KKS § 41⁶ lg 1 kohaselt on andmete kogumiseks või päringu tegemiseks vajalik isiku eelnev kirjalik nõusolek, millega isik lubab Kaitsevääel koguda enda kohta andmeid ja teha päringuid nõusoleku andmisest viie aasta jooksul. P. Schantz on selgitanud, et seadusega võib ette näha isikuandmete töötlemise nõusoleku alusel, kuid sel juhul ei vasta selline nõusolek IKÜM art 6 lg 1 p-i a ja IKÜM art 7 tingimustele. Õigusaktiga sätestatud andmetöötluseks nõusoleku küsimise kohustus on tema sõnul sel juhul osaks seaduse alusel toimuvast andmetöötlusest. Kui seaduses on sätestatud kohustus küsida andmetöötluseks nõusolekut, siis selline nõusoleku küsimise nõue on P. Schantzi selgitusel üheks täiendavaks kaitsemeetmeks, mis leevendab andmetöötluse sekkumisintensiivsust. Seadusandjal on sellisel juhul õigus ise otsustada, millistele tingimustele selliselt küsitav nõusolek vastama peab.³⁵ Seega kui seadusega nähakse ette nõusoleku küsimise nõue, siis tõenäoliselt täidab see eelkõige inimese teadlikkuse tagamise kui täiendava kaitsemeetmete funktsiooni. Selline nõusolek ei vasta IKÜM art 4 p-ga 11 ettenähtud nõusoleku tingimustele.

1.1. Teadlikkus ja ühemõttelisus

Andmesubjekti nõusolek isikuandmete töötlemiseks peab IKÜM art 4 p 11 järgi olema teadlik ja ühemõtteline tahteavaldus. Teadlikkus väljendub eelkõige selles, et nõusoleku andmisel peab inimene teadma nii nõusoleku andmisest kui ka selle ulatusest, aga ka vastutavast töötlejast ja isikuandmete töötlemise eesmärgist.³⁶ J. Rauhoferi ja B. Schaferi kohaselt seondub teadlikkus

³⁴ Kaitsevää korralduse seadus. – RT I, 18.04.2025, 2.

³⁵ Schantz, P. DS GVO art 6(1)/14. – Simitis, S., Hornung, G., Spiecker gen Döhmman, I. (Hrsg). Datenschutzrecht DS-GVO/BDSG. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos 2024.

³⁶ IKÜM, põhjenduspunkt 42.

IKÜM art 5 lg-st 1 tuleneva isikuandmete töötlemise läbipaistvuse nõudega ja IKÜM art-dest 12–14 tuleneva kohustusega anda andmesubjektile teavet tema isikuandmete töötlemisest. Nad selgitavad, et andmesubjektile tuleb enne nõusolekut anda kogu asjakohane teave tema isikuandmete töötlemisest selleks, et nõusolek saaks olla teadlikult antud.³⁷ Euroopa Kohus on pidanud oluliseks, et nõusolekuga koos antav andmetöötlemise teave peab võimaldama inimesel mõista, mis on tema antava nõusoleku tagajärjed.³⁸

Ühemõttelisus on eelkõige nõusoleku formaalne nõue, mis IKÜM art 4 p-i 11 järgi tuleb anda kas avalduse vormis või selge nõusolekut väljendava tegevusega. Nõusoleku selge kinnitus võib olla kirjalikus vormis, sh elektrooniline, aga ka suuliselt antud.³⁹ Euroopa Kohus on öelnud, et ühemõttelise nõusoleku puhul saab arvesse võtta ainult inimese nõusoleku väljendamise aktiivset tegevust.⁴⁰ Vaikimist ja tegevusetust IKÜM-i järgi ühemõtteliseks nõusolekuks ei peeta.⁴¹

Kuivõrd sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamine võib hõlmata ka eriliiki isikuandmete töötlemist, peab selliste andmete töötlemiseks olema lisaks nõusoleku kui andmetöötlemise õiguslikku alust kehtestavale IKÜM art 6 lg 1 p-le a täidetud ka mõni IKÜM art 9 lg 2 asjaoludest. Nõusoleku erand nähtub IKÜM art 9 lg 2 p-st a, mille kohaselt võib eriliiki isikuandmeid töödelda, kui andmesubjekt on andnud selgesõnalise nõusoleku isikuandmete töötlemiseks ühel või mitmel konkreetsel eesmärgil. Olulise nüansina tuleb siin välja tuua see, et kui IKÜM art 6 lg 1 p a kohaselt peab andmesubjekt andma oma nõusoleku andmete töötlemiseks ühel või mitmel konkreetsel eesmärgil, siis IKÜM art 9 lg 2 p a järgi peab andmesubjekti nõusolek olema antud ühel või mitmel konkreetsel andmetöötlemise eesmärgil ja selgesõnalisena. Antud sättes on eraldi rõhutatud selgesõnalisust. Seega seonduvalt ühemõttelise tahteavaldusega väärrib tähelepanu, et nõusolek eriliiki andmete töötlemiseks peab olema otsesõnu väljendatud.⁴² Konkludentne nõusolek on eriliiki andmete

³⁷ Rauhofer, J., Schafer, B. GDPR Art 4(11)/44. – Spiecker gen. Döhlmann, I. jt (eds).

³⁸ EKo C-61/19, *Orange România SA versus Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP)*, ECLI:EU:C:2020:901, p 40.

³⁹ IKÜM, põhjenduspunkt 32.

⁴⁰ EKo C-61/19, *Orange România SA versus ANSPDCP*, p 35.

⁴¹ IKÜM, põhjenduspunkt 32.

⁴² Euroopa Andmekaitseõukogu suunised 05/2020 määruse (EL) 2016/679 kohase nõusoleku kohta. Versioon 1.1. Vastu võetud 4. mail 2020, p 92.

töötlemisel keelatud.⁴³ Seega ei saa eriliiki isikuandmete töötlemisel tuletada nõusoleku olemasolu kuidagi kaudselt või vaikimise põhjal. Selgesõnalisuse nõue tähendab, et eriliiki isikuandmete töötlemisel on nõusoleku nõuded oluliselt rangemad.

Arvestades magistritöö abstraktsust ei ole autori hinnangul võimalik anda hinnangut sellele, kas juhul, kui KOV küsib abi taotlemiseks pöördunud inimeselt nõusolekut isikuandmete töötlemiseks, on tegemist inimese teadliku nõusoleku andmisega. Selles osas jääb puudu vajalikku teavet tegeliku praktika kohta, sh selle kohta, kas ja millist teavet KOV nõusoleku küsimise eel inimesele annab. Küll aga ilmnes peatüki alguses toodud näidetest, et KOV-id küsivad andmesubjektilt tema isikuandmete töötlemiseks nõusolekut kirjalikult KOV-ile esitatavate taotlustega. Sellist kirjalikku avalduse vormi saab autori hinnangul ühemõttelise tahteavalduse kui nõusoleku formaalsele tingimusele vastavaks pidada.

1.2. Konkreetsus

IKÜM art 4 p 11 kohaselt peab andmesubjekti nõusolek olema konkreetne. J. Rauhofer ja B. Schafer on rõhutanud, et nõusolek tuleb anda eraldi igaks konkreetseks andmetöötamise eesmärgiks. Nad on seisukohal, et konkreetse nõusoleku tingimustele ei vasta ebamäärased või üldise sõnastusega eesmärgid. Konkreetseks saab J. Rauhoferi ja B. Schaferi hinnangul pidada nõusolekut siis, kui andmesubjekt on võimalik mõista andmetöötamise eesmärgi ulatust. Seega kui andmetöötlus peaks toimuma erinevatel eesmärkidel, peab andmesubjekt saama selgelt aru, mille jaoks ta nõusoleku annab.⁴⁴ Art 29 alusel asutatud andmekaitse töörühma⁴⁵ sõnul väljendab nõusoleku konkreetsust see, kui andmesubjekt mõistab, milliseid isikuandmeid andmetöötlus hõlmab ja millisel eesmärgil see toimub. See seondub lahutamatu teadlikkusega – enne nõusoleku andmist peab andmesubjektile olema teada kõik andmetöötamisega seonduv.⁴⁶ Lisaks seondub see kontrolliga – kui andmesubjektile on teada, milliseid isikuandmeid ja mis eesmärgil töödeldakse, on tal võimalik omada andmetöötamise üle kontrolli.⁴⁷

⁴³ Forgó, N., Helfrich, M., Schneider, J. Betrieblicher Datenschutz. Rechtshandbuch. 3. Aufl. München: C. H. Beck 2019. (viidatud: Bieresborn, D. Datenschutzrechtliche Herausforderungen im deutschen Sozialrecht. – Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2023/33 (2), p V.)

⁴⁴ Rauhofer, J., Schafer, B. GDPR Art 4(11)/34–35. – Spiecker gen. Döhmman, I. jt (eds).

⁴⁵ Art 29 töörühm asutati Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 95/46/EÜ art 29 alusel. Alates IKÜM-i kohaldamisest 25.05.2018 täidab sama ülesannet Euroopa Andmekaitse nõukogu. Vt Legacy: Art. 29 Working Party. – https://www.edpb.europa.eu/about-edpb/who-we-are/legacy-art-29-working-party_en (14.12.2024).

⁴⁶ Arvamus 15/2011 nõusoleku määratluse kohta. Art 29 töörühm 2011, lk 19. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_et.pdf (14.12.2024).

⁴⁷ *Ibidem*, lk 33.

Nii sissejuhatuses kui ka käesoleva peatüki alguses olnud näidetest nähtus, et andmetöötluks küsitav nõusolek on pigem üldine. Nii küsitakse taotlejalt nõusolekut üldiselt kõikide, sh eriliiki isikuandmete töötlemiseks ja nende edastamiseks kolmandatele isikutele. Samuti küsitakse nõusolekut registritesse päringute tegemiseks, täpsustamata, millistesse registritesse. Erand nähtus üksnes ühest taotlusvormist, kus küsiti konkreetselt nõusolekut tervise infosüsteemi päringu tegemiseks. Tuleb asuda seisukohale, et üldine andmesubjektilt saadud nõusolek ei vasta IKÜM art 4 p-st 11, art 6 lg 1 p-st a ja art 9 lg 2 p-st a tulenevale konkreetsuse kriteeriumile. Üldise sõnastusena küsitud nõusolek ei saa olla konkreetne, sest andmesubjektile ei ole võimalik sellest aru saada, millisel konkreetsel eesmärgil ja milliste andmetööstustoimingute jaoks ta nõusoleku annab. Kui nõusolekut küsitakse eriliiki isikuandmete töötlemiseks, ei vasta selline nõusolek ka selgesõnalisuse nõudele, sest nõusolek tuleks anda eriliiki isikuandmete töötlemiseks konkreetsetel eesmärkidel. Iseenesest on küll andmetöötluks eesmärgiks näideteks toodud taotlustest nähtuvalt inimese abivajaduse hindamine või väljaselgitamine, kuid see on üldise sõnastusega ega anna autori hinnangul ülevaadet sellest, mida selline andmetöötluks tegelikult hõlmab. Lõpuks võib abivajaduse väljaselgitamine tähendada KOV-i poolt erinevates riigi andmekogudes olevate andmesubjekti isikuandmetega tutvumist; erinevatelt asutustelt ja eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, näiteks pangalt ja tööandjalt, päringutega isikuandmete väljaküsimist jne. On selge, et kui nõusoleku küsimine toimub üldistatud sõnastuses, siis ei ole inimese jaoks ettenähtav, millisel eesmärgil ja mille jaoks seda küsitakse. Autori hinnangul peab isikuandmete töötlemiseks antav nõusolek hõlmama veelgi konkreetsemat ja sihistatumat eesmärki, mis võimaldaks inimesel mõista, milliste andmete ja millisel eesmärgil töötlemiseks ta nõusoleku annab. Käesolevate näidete pinnalt sellist konkreetsust märgata ei ole.

1.3.Vabatahtlikkus

Viimaks peab nõusolek IKÜM art 4 p-st 11 tulenevalt olema vabatahtlik. T. Engeli-Schulz märgib, et „vabatahtlikkuse põhimõte on andmekaitseõigusega reguleeritud nõusoleku tuumelement.“⁴⁸ Üldmääruse põhjenduspunktides on selgitatud, et andmesubjekt peab olema teadlik nõusoleku andmisest ja selle ulatusest, sh kellele ja mille jaoks see antakse. Seejuures ei ole tegemist vabatahtlikult antud nõusolekuga, kui inimesel tegelikult ei ole nõusoleku

⁴⁸ Engeli-Schulz, T. Zur Einwilligungserklärung als Rechtsgrundlage zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen. – Verwaltungsrechtszeitschrift 2/2023, lk 42.

andmiseks või mitteandmiseks valikuvõimalust või kui nõusoleku andmisest keeldumine toob talle kaasa kahjulikud tagajärjed.⁴⁹ Samuti ei loeta nõusolekut vabatahtlikuks juhul, kui inimene ja andmetöötaja on selgelt ebavõrdses positsioonis ning seda eriti juhul, kui andmetöötajaks on avaliku sektori asutus.⁵⁰ Kui nõusoleku küsijaks on avaliku sektori asutus, on ebatõenäoline, et tegemist on vabatahtliku nõusolekuga.⁵¹ Lisaks ei ole nõusolek IKÜM art 7 lg-st 4 tulenevalt vabatahtlik ka juhul, kui teenuse osutamine on pandud nõusolekust sõltuma. Näiteks A. M. Klingenberg on öelnud, et sotsiaalabi taotlemisel ei saa tugineda nõusolekule, sest kui inimene ei anna oma isikuandmete töötlemiseks nõusolekut, on tagajärjeks tema taotluse tagasi lükkamine.⁵² Art 29 töörihm on kirjeldanud, et nõusoleku andmist võivad mõjutada rahalised, emotsionaalsed või muud praktilised põhjused, aga ka nõusolekut küsiva vastutava töötaja isik. Nii võib nõusoleku andmist mõjutada juba ainuüksi see, kui isikuandmete töötlemiseks küsib nõusolekut avalikku võimu teostav isik, isegi kui avalikku võimu teostav isik ise väidab, et andmetöötlus on andmesubjekti vaba valik.⁵³ Täiendavalt on A. M. Klingenberg toonud esile võrdsuse küsimuse. Tema sõnul võib avalikus sektoris nõusolekule tuginemine viia inimestevahelise ebavõrdsuseni, kui inimeste taotluste lahendamine sõltub vastavalt antud või andmata jäetud nõusolekust.⁵⁴

Asjaolu, et avalikes huvides või avaliku võimu poolt töödeldakse isikuandmeid nõusoleku alusel, ei ole siiski lõpuni välistatud. Eelkõige peetakse nõusolekut avaliku sektori poolt kasutatuna sobilikuks olukordades, kus inimesele pakutakse mingeid lisaväärtusega hüvesid või teenuseid, mille puhul tal on võimalik otsustada, kas ta seda soovib või mitte.⁵⁵ Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp on toonud esile näiteks olukorra, kus nõusolek võib olla sobilik, kui inimene taotleb korraga kahelt avalikke ülesandeid täitvalt asutuselt lube. Selleks, et vältida mõlema asutuse poolt menetluste ja kirjavahetuse dubleerimist, võivad asutused küsida taotlejalt nõusolekut kahe menetluse liitmiseks ja sama teabe omavaheliseks jagamiseks. Kui taotleja nõusolekut ei anna, ei juhtu sellest midagi, sest sel juhul menetlevad mõlemad asutused loa väljaandmist edasi eraldiseisvalt.⁵⁶ Seega on avalikus sektoris nõusolekule tuginemine võimalik, kui tegemist on täiendava võimalusega, kus inimesele pakutakse erinevaid

⁴⁹ IKÜM, põhjenduspunkt 42.

⁵⁰ IKÜM, põhjenduspunkt 43.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Klingenberg, A. M. Catches to the right to be forgotten, looking from an administrative law perspective to data processing by public authorities. – International Review of Law, Computers & Technology 2016/30 (1–2), lk 69.

⁵³ Arvamus 15/2011 nõusoleku määratluse kohta. Art 29 töörihm, lk 14.

⁵⁴ Klingenberg, A. M., lk 69–70.

⁵⁵ Arvamus 15/2011 nõusoleku määratluse kohta. Art 29 töörihm, lk 16.

⁵⁶ Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp suunised 05/2020 määruse (EL) 2016/679 kohase nõusoleku kohta, lk 8.

samaväärseid alternatiive ja teda ei survestata valima ühte konkreetset valikut, vaid inimene saab ise valida, milline valikutest on tema jaoks sobivaim.⁵⁷

SHS § 2 järgi kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud sotsiaalkaitsele sotsiaalseadustiku üldosa seaduse (SÜS)⁵⁸ § 1 lg 1 kohaselt reguleerib sotsiaalseadustik sotsiaalkaitse korraldust ja sotsiaalkaitse tagamist avaliku võimu poolt. Sarnaselt on ka Sotsiaalministeerium selgitanud, et PS § 28 lg 2 abivajaja aitamise kohustus on avalikul võimul ja seda kohustust konkretiseerib SHS § 15 lg 1. SHS § 15 lg-s 1 oleva ülesande täitmine on pandud KOV-ile.⁵⁹ V. Olle jt on öelnud, et „KOV on üksikisikule kõige lähemal asuv avalik võim.“⁶⁰ Neid selgitusi arvestades tuleb asuda seisukohale, et KOV ei peaks saama inimese abivajadust tuvastades tugineda isikuandmete töötlemisel nõusolekule. See on nii põhjusel, sest KOV on avaliku võimu teostaja, kes täidab talle seadusega pandud ülesannet. Nõusolek isikuandmete töötlemiseks peab olema vabatahtlik ning selle andmata jätmisel ei tohi andmesubjektile kaasneda negatiivseid tagajärgi. Sotsiaalhoolekanne hõlmab endas teenuseid või toetusi, mida KOV on SHS § 5 lg 1 kohaselt kohustatud korraldama. Kui inimene ei anna nõusolekut enda isikuandmete töötlemiseks, siis ei ole KOV-il võimalik inimese isikuandmeid töödelda, sh ei ole KOV-il võimalik näiteks toimetulekutoetuse taotlemisel küsida ega analüüsida inimese pangakonto väljavõtteid, teha päringuid vastavatesse registritesse jne. Kui KOV-il ei ole võimalik nõusoleku puudumise tõttu isikuandmeid töödelda, ei ole tal võimalik tuvastada inimese abivajadust ega pakkuda abivajadusele vastavat abi. Sellest on järeldatav, et isikuandmete töötlemine ei ole sellises olukorras vabatahtlik, kuivõrd nõusoleku andmata jätmisel on inimesele selgelt kahjulik tagajärg. Inimene võib ilma jääda talle vajalikust abist. Selliselt pandaks inimese abivajaduse väljaselgitamine ja võimaliku abi pakkumine sõltuvusse inimese nõusolekust.

Peatüki alguses viidatud Sotsiaalkindlustusameti 2020. a koostatud ja 2023. a uuendatud juhendis oli öeldud, et kui inimene võtaks andmetöötluseks antud nõusoleku tagasi, siis jääks ikkagi kehtima isikuandmete töötlemiseks avaliku võimu teostamise alus.⁶¹ Autori hinnangul

⁵⁷ Schantz, P. DS GVO art 6(1)/13. – Simitis, S. jt.

⁵⁸ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 14.12.2023, 12.

⁵⁹ Sotsiaalministeeriumi 21.01.2025 vastus pöördumisele nr 1.5-1.1/3302-2, p 1 (kiri autori valduses).

⁶⁰ Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Lahesoo, K., Liventaal, J. Põhiseaduse XIV peatüki kommentaarid, kumm 4. – Madise, Ü. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

⁶¹ Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuse korraldamise üldjuhend ametnikule. Koostatud 2020, uuendatud 2023. Sotsiaalkindlustusamet, lk 13.

on selline juhis segadust tekitav, kuivõrd sellisel juhul ei oleks üldse tohtinud andmesubjektilt nõusolekut andmetöötluks küsida. Art 29 töörihm on öelnud, et nõusolekut ei saa pidada kohaseks töötlemise aluseks, kui nõusoleku tagasivõtmise järel töödeldakse isikuandmeid edasi mõnel muul õiguslikul alusel. Kui andmetöötlust oleks saanud läbi viia algusest peale mõnel muul alusel, siis sellises kontekstis on andmetöötluks nõusoleku küsimine töörihma sõnul eksitav.⁶² Sarnaselt on ka D. Bieresborn seisukohal, et kui andmetöötluks on olemas alused seaduses, siis täiendavalt nõusoleku küsimine on ebaproportsionaalne.⁶³

Sotsiaalhoolekande seadusest nõusolekule tuginemise võimalikkus ei ilmne. 09.12.2015 vastu võetud ja 28.04.2022 muudetud redaktsioonis ei nähtu SHS § 15 sõnastusest ei otseselt ega ka kaudselt tuletades, et inimese abivajaduse väljaselgitamine peaks toimuma inimese nõusolekul. SHS § 15 lg 1 kohaselt peab KOV selgitama välja abi saamiseks pöördunud inimese abivajaduse ja sellele vastava abi ulatuse. SHS § 15 lg-s 2 on loetletud, millest abivajaduse väljaselgitamisel lähtutakse. Kuivõrd SHS § 15 ise ei ole juba algusest peale ehk 2015. aastast alates eeldanud abi saamiseks pöördunud isikult isikuandmete töötlemiseks nõusoleku küsimist, siis ei nähtu sellele viiteid ka vastavatest seletuskirjadest.⁶⁴ Seetõttu võib sellest järeldada, et vähemalt seadusandja tahteks ei ole olnud sotsiaalhoolekandelise abivajaduse tuvastamisel inimese isikuandmete töötlemisel nõusolekule tuginemine.

S. Schulz on väljendanud seisukohta, mille kohaselt ei tohiks andmesubjekti nõusolekuga laiendada avaliku ülesande täitja ülesannete ulatust, vaid lähtuda tuleb seadusest.⁶⁵ Ka B. Hoffmanni hinnangul peab sotsiaalhoolekande puhul tuginema isikuandmete töötlemisel eelkõige seaduslikule alusele.⁶⁶ K. Jaanimägi ja L. Oja toovad aga täiendavalt esile veel ühe aspekti. Nimelt kuulub isikuandmete kaitse PS §-ga 26 kehtestatud eraelu puutumatus kaitsealasse. Tegemist on kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigusega, mida võib riivata üksnes seaduse alusel ja seda PS § 26 lg-s 2 nimetatud juhtudel. Kui avalik-õiguslikus suhtes töödeldaks

⁶² Arvamus 15/2011 nõusoleku määratluse kohta. Art 29 töörihm, lk 13.

⁶³ Bieresborn, D., p VIII.

⁶⁴ SHS eelnõu 98 SE seletuskiri ning sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus eelnõu 510 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0bb6d4b8-eab6-4d35-af70-0d974ec690b5/> (29.11.2024).

⁶⁵ Schulz, S. DS-GVO Art. 7/5. – Gola, P., Heckmann, D. (Hrsg). Datenschutz-Grundverordnung. Bundesdatenschutzgesetz. 3. Auflage. 2022.

⁶⁶ Hoffmann, B. Einwilligung der betroffenen Person als Legitimationsgrundlage eines datenverarbeitenden Vorgangs im Sozialrecht nach dem Inkrafttreten der DSGVO. – Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2017/21, p V.

isikuandmeid nõusoleku alusel, siis ei oleks K. Jaanimägi ja L. Oja hinnangul selliseks põhiõiguse riiveks formaalsed nõuded täidetud. Andmetöötluse alus peab tulema seadusest.⁶⁷

Siinkohal nõustub ka autor, et kuivõrd seaduses on abivajaduse väljaselgitamiseks regulatsioon SHS § 15 kujul olemas, siis ei peaks sellisel eesmärgil toimuva andmetöötluse puhul olema nõusolekule tuginemine korrektne. KOV tegutseb sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel avalik-õiguslikus suhtes ja tema tegevus peab lähtuma seadusest. Juhul kui sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel oleks nõusolekule tuginemine lubatav, võiks KOV küsida nõusolekut igasuguste isikuandmete töötlemiseks. Nõusolekule tuginemine loob KOV-ile võimaluse abivajaduse väljaselgitamisel hälbida seadusega kehtestatud korrast või selle piiridest. Seetõttu peab KOV lähtuma seadusega pandud kohustuse täitmisel eelkõige seadusest ning mitte küsima abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil isikuandmete töötlemiseks andmesubjektilt nõusolekut. Sellises olukorras nõusoleku küsimine ei ole kooskõlas IKÜM art 4 p-ga 11, IKÜM art 6 lg 1 p-ga a ega IKÜM art 7 lg-ga 4. Eelkõige ei ole peatükis toodud näidete põhjal üldises sõnastuses küsitud nõusolekud konkreetsed. Samuti ei ole sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemiseks antav nõusolek vabatahtlik, kuivõrd seda küsib KOV olukorras, kus inimesel ei ole tegelikult valikuvabadust ja kus talle nõusoleku andmata jätmisel võib saada negatiivse tagajärg. Eeltoodust tulenevalt ei tohiks KOV isikuandmete töötlemisel abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil tugineda nõusolekule.

⁶⁷ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26/24, 27.

2. ISIKUANDMETE TÖÖTLEMINE SEADUSE ALUSEL

KOV-id viitasid sissejuhatuse olnud näidetes abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemise alusena SHS § 15 lg-tele 1 ja 2. Isikuandmete töötlemisel KOV-i poolt seadusele viitamine osutab omakorda sellele, et isikuandmeid võidakse töödelda seaduse alusel IKÜM art 6 lg 1 p e kohaselt andmetöötleva avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks. SHS § 15 lg-d 1 ja 2 ei räägi aga otsesõnu isikuandmete töötlemisest, mistõttu keskendub töö käesolev osa küsimusele, kas viidatud normid on IKÜM art 6 lg 1 p-st e tulenevalt isikuandmete töötlemisel asjakohaseks andmetöötleva aluseks ja kui on, siis kas nendele tuginedes on võimalik mõista, milliseid isikuandmeid ja millises ulatuses võib KOV inimese abivajaduse väljaselgitamiseks töödelda.

IKÜM art 6 lg 1 p-i e alusel on isikuandmete töötlemine seaduslik, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleva avaliku võimu teostamiseks. Euroopa Kohus on korduvalt väljendanud, et IKÜM art 6 lg 1 p-le e vastav andmetöötleva alus peab vastavalt IKÜM art 6 lg-le 3 olema kehtestatud kas liidu või riigisisese õigusega ja see õiguslik alus peab vastama avaliku huvi eesmärgile ning olema proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga.⁶⁸ Õiguskirjanduses on nimetatud IKÜM art 6 lg 1 p-i e kompetentsinormiks (ingl *competence norm*), mis lubab kehtestada Euroopa Liidul või liikmesriikidel oma õigusaktides vastavad töötlemise õiguslikud alused.⁶⁹ Seega ei ole IKÜM art 6 lg 1 p e iseseisev töötlemise alus, vaid sellele tuginemine eeldab täiendava aluse olemasolu, mis peab vastama järgmistele tingimustele.

- 1) IKÜM art 6 lg 3 esimese lause kohaselt tuleb avalikes huvides oleva ülesande täitmisel või avaliku võimu teostamisel isikuandmete töötlemise alus kehtestada täiendavalt kas liidu õigusega või liikmesriigi õigusega. Seejuures ei eelda IKÜM, et igaks isikuandmete töötlemistoiminguks tuleb kehtestada eraldi õigusakt, vaid ühes õigusaktis olev regulatsioon võib olla aluseks mitmete avaliku ülesande täitmisel või avaliku võimu teostamisel toimuvatele andmetöötleva alustele.⁷⁰
- 2) IKÜM art 6 lg 3 teine lause näeb ette, et liikmesriigi kehtestatud õiguslikus aluses peab olema kindlaks määratud andmetöötleva eesmärk või peab andmete töötlemine olema

⁶⁸ EKo C-200/23, *Agentsia po vprisvaniyata versus OL*, ECLI:EU:C:2024:827, p 104; EKo C-184/20, *OT versus Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2022:601, p 73; EKo C-268/21, *Norra Stockholm Bygg AB versus Per Nycander AB*, ECLI:EU:C:2023:145, p 31.

⁶⁹ Sartor, G. GDPR art 6(3)/79. – Spiecker gen. Döhmman, I. jt (eds).

⁷⁰ IKÜM, põhjenduspunkt 45.

vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötaja avaliku võimu teostamiseks.

- 3) Kolmas lause IKÜM art 6 lg-s 3 võimaldab liikmesriikidel kehtestada täiendavaid õigusliku alusega seonduvaid tingimusi näiteks töödeldavate isikuandmete liigi, säilitamise aja ning isikuandmete töötlemise toimingute ja menetluste kohta. Sellised isikuandmete töötlemise üldtingimused võiksid õigusaktis reguleeritud olla,⁷¹ kuid IKÜM art 6 lg 3 kolmas lause seda grammatiliselt tõlgendades kohustuseks ei sea. Ka Euroopa Kohus on öelnud, et „õiguslik alus võib sisaldada ka erisätteid isikuandmete kaitse üldmääruse normide kohaldamise kohandamiseks.“⁷²
- 4) Viimaks tuleneb IKÜM art 6 lg 3 neljandast lausest tingimus, mille kohaselt peab kehtestatud regulatsioon vastama avaliku huvi eesmärgile ja olema selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.

2.1. Õiguslikku alust sisaldav norm

IKÜM art 6 lg 1 p-i e alusel toimuva andmetöötluse jaoks peab olema kehtestatud riigisisese õiguses isikuandmete töötlemise alus. Arvestades sotsiaalhoolekande seaduses olevaid norme, nende struktuuri, paiknemist seaduses ja sisu, analüüsitakse järgnevalt, kas sotsiaalhoolekandelise abivajaduse väljaselgitamisel saavad isikuandmete töötlemise aluseks olla juba mainitud SHS § 15 lg-d 1 ja 2. Sellele on KOV-id sissejuhatuses kõlanud näidetes ise viidanud, see nähtub Sotsiaalkindlustusameti 2020. a koostatud ja 2023. a uuendatud juhendist⁷³ ning seda on kinnitanud sotsiaalhoolekande valdkonna õigusloome eest vastutavana Sotsiaalministeerium.⁷⁴ SHS § 15 lg 1 sätestab KOV-ile kohustuse selgitada välja tema poole pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi ulatuse. SHS § 15 lg 2 kirjeldab, millest abivajaduse väljaselgitamisel lähtutakse. Samas, nagu mainitud, ei sisalda SHS § 15 lg-d 1 ja 2 otsesõnu viiteid isikuandmete töötlemisele. Seda ilmekamalt tuleb see esile, kui kõrvutada nimetatud sätteid seaduses oleva kahe järgneva paragrahviga, kus seoses noore abivajaduse hindamisega SHS § 15¹ lg-s 4 ja seoses puudega täisealise isiku abivajaduse hindamisega SHS § 15² lg-s 5 öeldakse otsesõnu, et ülesande täitmiseks töödeldakse ka teatud isikuandmeid.

⁷¹ IKÜM, põhjenduspunkt 45.

⁷² EKo C-710/23, *L. H. Versus Ministerstvo zdravotnictví*, ECLI:EU:C:2025:231, p 37.

⁷³ Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuse korraldamise üldjuhend ametnikule. Koostatud 2020, uuendatud 2023. Sotsiaalkindlustusamet, lk 8.

⁷⁴ Sotsiaalministeeriumi 21.01.2025 vastus pöördumisele nr 1.5-1.1/3302-2, p 1 (kiri autori valduses).

Arvestada tuleb, et sotsiaalhoolekande seadus võeti vastu 09.12.2015. Kogu Euroopas isikuandmete töötlemisele ühtseid aluseid loov IKÜM võeti vastu alles 27.04.2016 ja seda hakati IKÜM art 99 lg 2 kohaselt kohaldama alates 25.05.2018, mistõttu ei pidanud sotsiaalhoolekande seaduse vastuvõtmisel 09.12.2015 arvestama IKÜM-ist tulenevate nõuetega. Küll aga tuli siis juhendada IKÜM-i eelkäijaks olnud direktiivist 95/46/EÜ⁷⁵, mille art 7 p e nägi samasisulise alusena ette õiguse töödelda isikuandmeid, kui see on vajalik üldiste huvidega seotud ülesande täitmiseks või sellise avaliku võimu teostamiseks, mis on tehtud ülesandeks volitatud töötlejale või andmeid saavale kolmandale isikule. Direktiivi nõuded olid üle võetud kuni 14.01.2019 kehtinud isikuandmete kaitse seadusega⁷⁶, mille § 10 lg 2 nägi ette, et haldusorgan võib isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seadusega ettenähtud kohustuse täitmiseks. Seoses andmekaitse reformiga 12.12.2018 vastu võetud ja 15.01.2019 jõustunud isikuandmete kaitse seaduses⁷⁷ sellist avaliku ülesande täitmise või avaliku võimu teostamisega ette nähtud andmetöötluse alust enam ei olnud. Lisaks võeti 2019. aasta alguses vastu isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus⁷⁸, millega tehti muudatused 126 seadusesse selleks, et viia need kooskõlla isikuandmete kaitse üldmäärusega. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadusega tehti mh muudatused ka sotsiaalhoolekande seaduses ja sotsiaalseadustiku üldosa seaduses, kuid need muudatused puudutasid peamiselt sotsiaalvaldkonna andmekogusid.⁷⁹

SHS § 15 asub seaduse 2. peatüki 1. jaos, milles on sätestatud KOV üksuse korraldatava abi üldsätted. Eelnõu koostajad on selgitanud, et SHS 2. peatüki 1. jagu „Üldsätted“ oli loodud üldise regulatsioonina kogu abi osutamise korra reguleerimiseks, rõhutades KOV-i abistamiskohustuse põhialuseid. Kuivõrd sotsiaalõiguse normistik on keerukas, oli vajalik abi menetlemise sätete taoliselt ühte kohta koondamine.⁸⁰ Seega võib sellest järeldada, et SHS § 15 on üldnormiks, millest tuleb lähtuda iga abi saamiseks pöördunud inimese abivajaduse hindamisel. Seejuures ei nähtu eelnõust ega seletuskirjast otseseid viiteid sellele, kas ja kuidas pidi olema korraldatud sotsiaalhoolekandelise abivajaduse hindamisel või abi osutamisel isikuandmete töötlemine. Kui SHS 98 SE eelnõu valmistati Riigikogu sotsiaalkomisjoni 12.10.2015 istungil ette esimeseks lugemiseks, selgitas tollane minister komisjoni istungil, et

⁷⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – ELT L 281, lk 355–374.

⁷⁶ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 12.07.2014, 51.

⁷⁷ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 04.01.2019, 11.

⁷⁸ Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2019, 2.

⁷⁹ Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu 778 SE seletuskiri, lk 98–100.

⁸⁰ SHS eelnõu 98 SE seletuskiri, lk 17.

konfidentsiaalsuskohustuse sätestab sotsiaalseadustiku üldosa ja et asutused „peavad lähtuma perekonna- ja eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse seaduse põhimõtetest. Sotsiaalhoolekande seadusega täpsustatakse neid andmeid, mida töödeldakse, et isikul oleks arusaadav kuhu ja miks andmeid edastatakse.“⁸¹ Tegemist on tollase sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu puhul sisuliselt ainsa otsese viitega isikuandmete töötlemisele. Küll aga ei ilmne eelnõust ega seletuskirjast, kus täpsemalt nimetatud andmed sotsiaalhoolekande seaduses täpsustatud on.

SHS §-i 15 on muudetud ühel korral, kui täpsustati selle esimest lõiget ja sellele lisati neljas lõige. Isikuandmete töötlemisega seonduvalt selles sättes otseselt muudatusi ei tehtud. SHS § 15 lg 1 muutmise eesmärk oli täpsustada abi andmise regulatsiooni. Eelkõige oli muudatuse rõhk sellel, et sättest tuleks selgemalt välja, et lisaks abivajaduse väljaselgitamisele on KOV-il ka abi korraldamise kohustus.⁸² Lõige neli lisati aga §-i 15 selleks, et selle alusel oleks võimalik selgitada välja hoolduskoormusega inimese ja teda hooldava inimese toetusvajadus.⁸³ Seletuskirjast ei leia viiteid sellele, et SHS §-ga 15 oleks tahetud täpsustada abi saamiseks pöördunud inimese isikuandmete töötlemisega seonduvat. Muudatused algatati 10.01.2022 ja eelnõu võeti vastu 13.04.2022.⁸⁴ Muudatuste tegemise ajal pidi ka õigusloomes lähtuma IKÜM-is kehtestatust, mistõttu oleks saanud SHS §-i 15 viia sisse täpsemad abivajaja isikuandmete töötlemist puudutavad tingimused, kuid seda ei tehtud. Tähelepanu väärrib, et sama eelnõuga kehtestati uue paragrahvina ka SHS § 15², mille alusel on KOV-il võimalik proaktiivselt selgitada välja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse tähenduses puudega täisealise isiku abivajadus.⁸⁵ Selles paragrahvis on eraldi reguleeritud ka isikuandmete töötlemisega seonduv, kuid see kohaldub üksnes puudega täisealise isiku abivajaduse hindamisele, mitte abivajaduse hindamisele, mis toimub SHS § 15 lg 1 alusel.

2022. aastal muudetud SHS § 15 kehtib sellisel kujul magistr töö kirjutamise hetkeni. Nagu mainitud, ei nähtu SHS § 15 lg-test 1 ja 2 kui asjakohastest normidest isikuandmete töötlemisega seonduvat. Küll aga, kuivõrd normi sõnastusest ilmneb, et abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil selgitatakse välja asjaolud teatud valdkondades ja arvestades sätte

⁸¹ Riigikogu sotsiaalkomisjoni 12.10.2015 istungi protokoll nr 26. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/af50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/sotsiaalhoolekande-seadus/> (26.11.2024).

⁸² SHS eelnõu 510 SE seletuskiri, lk 17.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 28.04.2022, 1.

⁸⁵ SHS eelnõu 510 SE seletuskiri, lk 18.

kujunemist, sh Riigikogu sotsiaalkomisjoni istungil kõlanut, siis võib eeldada, et selleks on vajalik ka isikuandmete töötlemine. Samuti tuleb arvesse võtta normi süstemaatilist paiknemist seaduses, sh seda, et tegemist on kohaliku omavalitsuse poolt pakutava abi korraldamist reguleeriva üldsättega, millele ka praktikas isikuandmete töötlemisel tuginetakse. Nendel kaalutlustel võib jõuda selleni, et SHS § 15 lg-te 1 ja 2 näol on tegemist IKÜM art 6 lg 1 p-le e vastava riigisisese õiguses kehtestatud normiga, mis võib sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel olla isikuandmete töötlemise aluseks.

Täiendavalt tuleb silmas pidada, et abivajaduse väljaselgitamisel töödeldakse tõenäoliselt eriliiki isikuandmeid, eelkõige terviseandmeid. Kuigi SHS § 15 lg-d 1 ja 2 saab pidada IKÜM art 6 lg 1 p-le e vastavaks andmetöötluse aluseks, siis eriliiki isikuandmete töötlemiseks peab täiendavalt olema täidetud mõni IKÜM art 9 lg-s 2 nimetatud erandist. S. Espenberg, A. Võrk, P. K. Tupay jt peavad sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud sotsiaaltoetuste ja -teenuste kontekstis eriliiki andmete töötlemisel kõige sobivamaks aluseks IKÜM art 9 lg 2 p-i h.⁸⁶ Samale järeldusele on jõudnud A. Horton-Tuckett ja H. Ashton-Wenham, selgitades, et isegi kui enne üldmääruse jõustumist võis eriliiki andmetöötlusel tugineda nõusolekule, siis nüüd on sotsiaalvaldkonnas asjakohane tugineda IKÜM art 9 lg 2 p-le h.⁸⁷ IKÜM art 9 lg 2 p-i h alusel on eriliiki isikuandmete töötlemine lubatud, kui töötlemine on vajalik mh sotsiaalhoolekande või ravi võimaldamiseks või tervishoiu või sotsiaalhoolekandesüsteemi ja -teenuste korraldamiseks, tuginedes liidu või liikmesriigi õigusele või tervishoiutöötajaga sõlmitud lepingule. Kehtib eeldus, et IKÜM art 9 lg-s 3 osutatud tingimused on täidetud ja kehtestatud on asjakohased kaitsemeetmed. IKÜM art 9 lg 3 kohaselt peab isikuandmeid töötleva isik, kel on (ameti)saladuse hoidmise kohustus. Seejuures, kui andmetöötlus toimub seaduse alusel avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks, peavad IKÜM art 9 lg 2 kohased erandid olema seaduses sätestatud sõnaselgelt.⁸⁸ Seega peab seadus lubama eriliiki isikuandmeid töödelda selgesti väljendatuna.

Tõlgendust, et eriliiki isikuandmete töötlemise alus peab olema seaduses sõnaselgelt kehtestatud, võib märgata ka Andmekaitse Inspektsiooni praktikast. Töötajate joobeseisundit

⁸⁶ Espenberg, S., Võrk, A. Tupay, P. K., Siil, T., Mikiver, M., Juha, M., Toomla, A., Saapar, M. Riskihindamise instrumendi väljatöötamine sotsiaalhoolekandeline abivajadusega inimeste tuvastamiseks. Tartu: Tartu Ülikool ja Haap Consulting OÜ 2023, ptk 1.3.3.1.

⁸⁷ Horton-Tucket, A., Ashton-Wenham, H. To consent or not to consent, that is the question. – Journal of Data Protection & Privacy. 2019/vol 2, 3, lk 281.

⁸⁸ IKÜM, põhjenduspunkt 51.

peetakse terviseandmeteks IKÜM art 4 p 15 tähenduses ja tegemist on seega eriliiki isikuandmetega. Joobeseisundi kontrollimise osas on inspeksioon seisukohal, et kuigi töötervishoiu ja tööohutuse seaduse⁸⁹ (TTOS) § 14 lg 2 keelab töötajal joobes või psühhotroopse aine mõju all töötamise ja § 13 lg 1 p 15 annab tööandjale õiguse kõrvaldada joobes või nimetatud aine mõju all oleva töötaja, siis ei ole tööandjal võimalik ise töötaja joovet mõõta või tuvastada. Kuivõrd seaduses ei ole otsesõnu antud tööandjatele õigust töötajate joovet kontrollida, ei saa seda õigust ka erinevate normide tõlgendamise teel tuletada. Selline joobeseisundi kui eriliiki isikuandmete töötlemist lubav säte peab inspeksiooni hinnangul olema seaduses konkreetselt välja toodud ning „olema selge, täpne ja ettenähtav“.⁹⁰ Sarnaselt on Andmekaitse Inspeksioon väljendanud oma seisukohta seoses tervishoiuteenuse osutaja kohustusega edastada järelevalves andmesubjekti terviseandmed Tööinspeksioonile. Inspeksioon leidis, et olemasolev TTOS regulatsioon on eriliiki isikuandmete töötlemiseks liiga üldsõnaline ja õigusaktidest ei ilmne, millisel õiguslikus alusel võiks Tööinspeksioon järelevalvemenetluses tööõnnetuste uurimisel töödelda eriliiki isikuandmeid.⁹¹ Tervishoiu- ja sotsiaalhoolekandesüsteemis (haiglates, hoolekandeesutustes) ei ole Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul lubatav kasutada inimese jälgimiseks ka jälgimisseadmistikku, kuivõrd kaamerateist võib ilmned a inimese eriliiki isikuandmetega seonduv, näiteks tema tervise seisund, sest riigisiseses õiguses ei ole vastavalt IKÜM art 9 lg 2 p-le h kehtestatud normi, mis lubaks sellisel viisil selliseid eriliiki isikuandmeid töödelda.⁹² Seega ilmneb inspeksiooni praktikast, et eriliiki isikuandmete töötlemiseks peab olema seaduses sätestatud sõnaselge alus, nii nagu on see öeldud ka IKÜM-i põhjenduspunktis 51.

SHS § 15 lg-test 1 ja 2 ei nähtu otseseid viiteid eriliiki isikuandmetele. SHS § 15 lg-s 2 on nimetatud valdkonnad, mida tuleb abivajaduse hindamisel terviklikust lähenemisest lähtudes arvesse võtta: toimetulek, ühiskonnaelus osalemine, sh inimese personaalse tegevusvõime ning füüsilise ja sotsiaalse elukeskkonnaga seonduvad asjaolud. Ükski nimetatud valdkondadest ei viita otseselt näiteks terviseandmetele, kuigi kõik nimetatud eluvaldkonnad võivad hõlmata endas terviseandmete kui eriliiki isikuandmete töötlemist. Kaudselt võiks SHS § 15 lg-test 1 ja 2 eriliiki isikuandmete töötlemine olla tuletatav, kuid selline sätte üldine sõnastus ei vasta IKÜM art 9 lg 2 p-st h ja põhjenduspunktist 51 tulenevale selgesõnalisuse nõudele. Eelkõige

⁸⁹ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I, 30.01.2025, 10.

⁹⁰ Andmekaitse Inspeksiooni 15.05.2024 vastus selgitustaotlusele nr 2.1-1/24/362-785-2. Vt veel 03.10.2023 vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-5/23/1846-2 ja 25.03.2024 vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-5/24/451-2.

⁹¹ Andmekaitse Inspeksiooni 05.03.2025 vastus pöördumisele nr 2.3-8/25/569-2.

⁹² Andmekaitse Inspeksiooni 21.12.2023 märgukiri Sotsiaalministeeriumile nr 2.1.-5/23/3329-1.

ei ilmne sellisest normist eriliiki isikuandmete töötlemise sõnaselge lubatavus ja konkreetsus. Seega saab SHS § 15 lg-d 1 ja 2 pidada riigisiseses õiguses IKÜM art 6 lg 1 p-le e vastavaks õiguslikku alust sisaldavaks töötlemise aluseks olevaks normiks ja autori hinnangul võib IKÜM art 6 lg-st 3 tuleneva esimese kriteeriumi vähemalt seonduvalt n-ö tavaliste isikuandmete töötlemisega täidetuks lugeda. Küll aga ei saa SHS § 15 lg-d 1 ja 2 olla eriliiki isikuandmete töötlemise aluseks.

2.2. Õiguslikust alusest tulenev andmetöötamise eesmärk

Riigisisese regulatsioonist peab ilmnema isikuandmete töötlemise eesmärk. Tegemist on teise kriteeriumiga, mille täidetust IKÜM art 6 lg 3 teisest lausest tulenevalt liikmesriikidelt oma regulatsiooni kehtestades eeldatakse.⁹³ G. Sartor on selgitanud, et isikuandmete töötlemise eesmärgi võib IKÜM art 6 lg 3 teisest lausest tulenevalt kehtestada kahel viisil: lubatav on see, et isikuandmete töötlemise eesmärk on otsesõnu kehtestatud andmetöötamise aluseks olevas õigusnormis, kuid aktsepteeritav on ka see, kui avalikes huvides oleva ülesande või avaliku võimu teostamise sätestest on kaudselt andmetöötamise vajalikkus tuletatav, s.o kui vastutavale töötlejale on seadusega antud avalikes huvides olev või avaliku võimu teostamisega seonduv ülesanne, mis eeldab isikuandmete töötlemist.⁹⁴ Andmetöötamise eesmärk ei pea olema seega otsesõnu normis sõnastatud, vaid see võib tuleneda seadusega sätestatud ülesandest endast.⁹⁵

Tegemist ei ole siiski ainsa võimaliku lähenemisega. Nii on S. Schulz leidnud, et IKÜM art 6 lg 3 alusel kehtestatud liikmesriigi normi puhul ei tohiks pidada lubatavaks seda, kui selles on kehtestatud üksnes ülesanne, mis eeldab mingit andmetöötlust, kuivõrd see ei oleks kooskõlas õigusselguse ja õigusriigi põhimõtetega. Mida tundlikum on valdkond, milles andmetöötlus toimub, seda kõrgemad on S. Schulzi hinnangul nõuded selle aluseks olevale regulatsioonile.⁹⁶ Selline lähenemine viitab sellele, et riigisiseses õiguses isikuandmete töötlemise eesmärgi reguleerimisel peaks eelistama IKÜM art 6 lg 3 teise lause esimest alternatiivi, mille kohaselt määratakse isikuandmete töötlemise eesmärk kindlaks selle aluseks olevas õiguslikus aluses.

⁹³ IKÜM art 6 lg 3 teine lause: Isikuandmete töötlemise eesmärk määratakse kindlaks selles õiguslikus aluses või see on lõike 1 punktis e osutatud isikuandmete töötlemise osas vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks.

⁹⁴ Sartor, G. GDPR art 6(3)/82. – Spiecker gen. Döhmman, I. jt (eds).

⁹⁵ Frenzel, E. M. DS-GVO art. 6(3)/41. – Paal, B. P., Pauly, D. A. (Hrsg). Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO BDSG. Kommentar., 3. Auflage., München: C. H. Beck 2021.; Albers, M., Veit, R-D. DS-GVO Art. 6(3)/80. – Wolff, H. A., Brink, S. (Hrsg). BeckOK Datenschutzrecht. 31. Edition. München: C.H.Beck 2019.

⁹⁶ Schulz, S. DS-GVO Art. 6(2)(3)/57. – Gola, P., Heckmann, D. (Hrsg).

Sellist lähenemist paistab olevat pooldanud ka Riigikohus, kes on öelnud, et avaliku võimu andmetöötluses peab rangelt järgima õiguslikus aluses sätestatud isikuandmete töötlemise eesmärki.⁹⁷ See tähendab, et seaduses peaks lisaks avalikes huvides olevale ülesandele või avaliku võimu teostamisele olema sätestatud ka isikuandmete töötlemise eesmärk. Samas on Riigikohus oma seisukohta ka pehmenanud, öeldes, et „[k]õigi isikuandmete töötlemist reguleerivate õigusnormide koormamine eraldi sätestatud töötlemise eesmärgiga võib kokkuvõttes hoopis raskendada nende õigusnormide lugemist ja mõistmist. Samuti pole see kooskõlas Eesti õigustraditsioonis valitseva arusaamaga normitehnikast.“⁹⁸

Autor lähenemist, et seadusest peaks lisaks avalikule ülesandele või avaliku võimu teostamise sätetele nähtuma ka isikuandmete töötlemise eesmärk, ei toeta, sest sel juhul varianti, et andmetöötluse eesmärk tuleneb konkreetsest avalikes huvides olevast või avaliku võimu ülesandest endast, ei saakski justkui lubatavaks pidada. Arvestades ka seda, kui mahukas on avalikes huvides olevate ülesannete ja avaliku võimu teostamise aluseks olev regulatsioon, ei pruugi olla lähenemine, et igaühes neist on lisaks eraldi reguleeritud selle konkreetse ülesande raames toimuv isikuandmete töötlemise eesmärk, halduskoormuse mõttes otstarbekas. Samuti on küsitav, kas ja kui palju nii avalikes huvides oleva või avaliku võimu teostamise ülesande kui ka isikuandmete töötlemise eesmärgi seaduses kõrvuti sätestamine juurde annaks juhul, kui need kattuvad. Lisaks muudaks ainult sellise variandi pooldamine IKÜM art 6 lg 3 teises lauses oleva teise alternatiivi sisutühjaks. Seega on autori arvates lubatav, et isikuandmete töötlemise eesmärk tuleneb konkreetsest seaduses sätestatud avalikes huvidest olevast või teostatavast avaliku võimu ülesandest endast ja et eraldi isikuandmete töötlemise eesmärki seaduses ei pea sätestama. See autori arvamus puudutab siiski üksnes isikuandmete töötlemise eesmärgi seaduses sätestamise küsimust ning ei tähenda, et regulatsioonist üldse isikuandmete töötlemisega seonduvat ei peaks ilmnema.

Arvestades SHS § 15 olemust on autori hinnangul isikuandmete töötlemise eesmärk, isegi kui see ei ole otsesõnu just sedasi sättes väljendatud, SHS § 15 lg-test 1 ja 2 tuletatav. Seejuures on nii KOV-ile seadusega täitmiseks antud ülesanne kui ka isikuandmete töötlemise eesmärk laias laastus kattuvad. Riigikohus on selgitanud, et avaliku ülesandega on tegemist juhul, kui ülesanne on määratud täitmiseks riigile, KOV-ile või muule avalik-õiguslik juriidilisele isikule

⁹⁷ RKHKo 3-19-1207, p 21.

⁹⁸ RKHKm 3-22-1148, p 33.

vahetult seadusega või seaduse alusel.⁹⁹ SHS 2. peatükis olevate sotsiaalteenuste osutamine on KOV-i ülesanne ja oma ülesande täitmise osana peab KOV selgitama välja SHS § 15 lg-st 1 tulenevalt abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse.¹⁰⁰ Abivajaduse väljaselgitamisel ja sellele vastava abi otsustamisel on KOV-il võimalik piirata inimese õigusi ja kohustusi, mistõttu on tegemist avaliku ülesandega.¹⁰¹ Seejuures tuleneb Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukoha kohaselt KOV-ile PS §-st 14 põhiõiguste tagamise kohustus. KOV-i ülesandeks on avalike ülesannete täitmine võimalikult oma elanike lähedal ja selle hulka kuulub abivajaduse väljaselgitamine.¹⁰² Sellise ülesande täitmisel on ka isikuandmete töötlemise eesmärk KOV-i poole pöördunud inimese abivajaduse hindamine. Isikuandmeid küsitakse inimeselt või KOV pärib need andmekogudest selleks, et KOV saaks tuvastada, kas ja millist abi inimene vajab. Selline isikuandmete töötlemise eesmärk on üsna üldine ja see võiks sisaldada täpsemaid (ala)eesmärke, sest ei pruugi kajastada kõiki eesmärke, miks andmetöötlus vajalik on. Dokumentide küsimine, andmekogudest päringute tegemine jmt andmetöötlus võib toimuda ka esitatud andmete õigsuse kontrollimise eesmärgil, st selleks, et mitte üksnes tuvastada või hinnata inimese abivajadust, vaid ka selleks, et kahtluse tekkimisel veenduda, kas inimene on esitanud kogu vajaliku ja tõese teabe. See haakub siiski abivajaduse väljaselgitamisega, olles üks osa sellest. Seetõttu on abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi ulatuse väljaselgitamine SHS § 15 lg 1 kohaselt avalik ülesanne, mille täitmise kohustus on KOV-ile pandud seadusega. Selle raames toimuv isikuandmete töötlemise eesmärk nähtub abivajaduse väljaselgitamise ülesandest endast ja seda saab autori arvates pidada IKÜM art 6 lg 3 teise lause tingimusele vastavaks.

2.3. Regultatsiooni vastavus avaliku huvi eesmärgile ja selle proportsionaalsus taotletava eesmärgi suhtes

IKÜM art 6 lg 3 viimase lause kohaselt peab andmetöötluse aluseks olev õigus vastama avaliku huvi eesmärgile ja olema taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalne. See tähendab G. Sartori selgitusel seda, et selline õigusaktiga sätestatud andmetöötluseks õiguslikku alust loov norm ei tohiks teenida erahuve, vaid avaliku sektori andmetöötlus peab teenima eelkõige avalikkuse huve ja see peab olema võrreldes andmesubjekti huvidega proportsionaalne. Proportsionaalsust

⁹⁹ RKHKo 3-3-1-19-14, p 11.

¹⁰⁰ RKÜKo 5-23-38, p 89.

¹⁰¹ Õiguskantsleri Kantselei 25.08.2017 pöördumine „Sotsiaalteenuste osutamine Narva linnas“ nr 6-11/170378/1703661, p 59.

¹⁰² RKPJKo 5-18-7, p 121 ja 122.

tuleks hinnata juba normi kehtestamisel.¹⁰³ Seoses avaliku huvi eesmärgile vastavusega on autori hinnangul selge, et sotsiaalhoolekandelise abivajaduse, sellele vastava abi ulatuse väljaselgitamine ja sellele tuginevalt abi pakkumine vastab avalikkuse huvile. Seda enam, et PS § 28 lg-st 2 tuleneb sotsiaalne põhiõigus. Sotsiaalriigi põhimõte on mh Riigikohtu poolt tunnustatuna meie põhiseaduse aluspõhimõtete seas.¹⁰⁴ Abivajaduse tuvastamine ja sellele vastava abi pakkumine kuulub selle hulka. Sotsiaalhoolekande seaduses nimetatud sotsiaalteenuste korraldamine on KOV-i jaoks kohustuslik ja sellise kohustuse täitmist saab riik KOV-ilt nõuda just nimelt suure avaliku huvi tõttu.¹⁰⁵ Inimese abivajaduse ja sellele vastava abi ulatuse väljaselgitamisel seisneb avalik huvi selles, et riigis ei oleks puudust kannatavaid inimesi, et inimene saaks vajadustele vastavat abi. Tegemist on seega riigi ja ühiskonna jaoks olulise valdkonnaga, mis on selgelt avalikkuse huvides, mistõttu saab abivajaduse väljaselgitamise aluseks olevat õigust pidada samuti avaliku huvi eesmärgile vastavaks.

Küll aga ei pea liikmesriigi õigus mitte üksnes vastama avaliku huvi eesmärgile, vaid see peab IKÜM art 6 lg 3 viimase lause kohaselt olema proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga. Õigusaktiga sätestatu peab olema taotletava eesmärgi suhtes sobiv ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.¹⁰⁶ Kui taotletavat avaliku huvi eesmärki on võimalik saavutada ka muude vahenditega, mis oleks andmesubjektile vähemriivav, mh seoses eraelu puutumatusena, siis ei ole Euroopa Kohtu silmis proportsionaalsuse nõue täidetud.¹⁰⁷ Sisuliselt tähendab proportsionaalsuse nõue G. Sartori selgitusel andmesubjekti õiguste ja huvide ning andmetöötaja huvide tasakaalustamist selliselt, et avalik huvi ei kaaluks üles andmesubjekti õigusi ja huve. Seejuures puudub see nõue tema sõnul just andmetöötajale aluseks olevat normi.¹⁰⁸ SHS § 15 lg-te 1 ja 2 sõnastus võimaldab KOV-il valida tema silmis kõige paremad meetmed abivajaduse tuvastamiseks, milleks võib olla näiteks inimesega peetav vestlus, andmekogudesse päringute tegemine, kolmandatelt isikutelt teabe küsimine jmt. Proportsionaalsuse kriteeriumi täidetuse hindamiseks peab seega analüüsima, kas sellise sõnastusega norm on inimese abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil toimuva isikuandmete töötlemise alusena sobiv ega võimalda minna

¹⁰³ Sartor, G. GDPR Art 6(3)/84. – Spiecker gen. Döhmman, I. jt (eds).

¹⁰⁴ Ernits, M. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum. – *Juridica* 4–5/2023, lk 277, 287–288.

¹⁰⁵ Olle, V. Valdade ja linnade korraldatavate kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste probleeme. – *Juridica* 1/2019, lk 33.

¹⁰⁶ EK liidetud kohtuasjad C-92/09 ja C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) versus Land Hessen*, ECLI:EU:C:2010:662, p 74.

¹⁰⁷ C-200/23, *Agentia po vprisvaniyata*, p 111.

¹⁰⁸ Sartor, G. GDPR Art 6(3)/84. – Spiecker gen. Döhmman, I. jt (eds).

kaugemale sellest, mis eesmärgi saavutamiseks vajalik. Meenutada tasub, et SHS § 15 lg 2 kohaselt selgitatakse inimese abivajadus välja terviklikult, sõltumata sellest, millise abi taotlemise sooviga on inimene KOV-i poole pöördunud.

Kohustades seadusega KOV-i selgitama terviklikult välja inimese abivajaduse ja jättes lahtiseks, kuidas abivajadust hinnata ning milliseid isikuandmeid selleks töödelda, ei ole autori hinnangul välistatud, et selline avaliku huvi eesmärgil toimuv andmetöötlus ei kaalu üles andmesubjekti õigusi ja huve. Võimalik, et mingites abivajaduse väljaselgitamise olukordades võimaldavad SHS § 15 lg-d 1 ja 2 minna isikuandmete töötlemisel kaugemale, kui eesmärgi saavutamiseks vajalik ja seega on võimalik, et selline andmetöötluse aluseks olev õigus ei ole vastavalt IKÜM art 6 lg 3 viimasele lausele kooskõlas taotletava õiguspärase eesmärgi suhtes kehtiva proportsionaalsuse nõudega. Euroopa Kohtu kohtujurist M. Szpunar on D. Lubaszile ja A. Szkurlatile tuginedes leidnud, et proportsionaalsuse põhimõtet väljendavad kõik üldmääruse art-s 5 sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtted.¹⁰⁹ Kuivõrd proportsionaalsuse nõude analüüs seondub oluliselt isikuandmete töötlemise põhimõtetega ja seega järgneva alapeatükiga, sh küsimusega, kas sotsiaalhoolekande seadusest ilmneb, millises ulatuses ja milliseid isikuandmeid on KOV-il lubatud inimese abivajaduse väljaselgitamisel töödelda, siis ei lasku autor siin proportsionaalsuse kriteeriumi sügavamasse analüüsi.

Vahekokkuvõttena tuleb asuda seisukohale, et SHS § 15 lg-d 1 ja 2 on IKÜM art 6 lg 1 p-le e ja IKÜM art 6 lg-le 3 vastavaks ja sobivaks isikuandmete töötlemise aluseks. Selline alus on kehtestatud seadusega, sellest ilmneb andmetöötluse eesmärk seoses KOV-ide abivajaduse väljaselgitamise kohustusega. Samuti on sellisel eesmärgil toimuva andmetöötluse aluseks olev õigus vastavuses avaliku huvi eesmärgiga. Küll aga ei ole SHS § 15 lg-d 1 ja 2 sobilikud eriliiki isikuandmete töötlemise alusena, sest neis ei ole eriliiki isikuandmete töötlemine sõnaselgelt sätestatud, nii nagu IKÜM seda eeldab.

¹⁰⁹ Lubasz, D., Szkurlat, A. (red). *Ochrona danych osobowych. Poradnik praktyczny*. Varssavi: Wolters Kluwer 2020. (viidatud: EK C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima*, ECLI:EU:C:2020:1054, kohtujurist M. Szpunari ettepanek, p 109 kaudu).

2.4. Regulatsiooni kooskõla isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevate isikuandmete töötlemise põhimõtetega

Järgnevalt analüüsitakse, kas inimese abivajaduse hindamisel on olemasolev SHS § 15 lg-te 1 ja 2 regulatsioon piisavalt täpne selleks, et saada aru, milliseid isikuandmeid ja millises ulatuses on KOV-il lubatud inimese abivajaduse väljaselgitamisel töödelda. Ringkonnakohus on öelnud, et „[k]una SHS ei näe üksikasjalikult ette, kuidas abivajadust hinnatakse, siis on haldusorganil õigus määrata menetlustoimingu vorm ja muud haldusmenetluse üksikasjad kaalutlusõiguse alusel.“¹¹⁰ Kuivõrd seadusega pole abivajaduse hindamise vorme ja viise määratletud, lähtutakse haldusmenetluse seadusest¹¹¹ (HMS), s.o välja peab selgitama olulise tähendusega asjaolud ja koguma tõendeid vastavalt HMS §-le 6.¹¹² Inimene omalt poolt peab vastavalt SÜS § 5 lg-le 2 ja § 21 lg 1 p-le 1 esitama kõik talle teadaolevad andmed, dokumendid ja muud tõendid, mis on vajalikud asjaolude väljaselgitamiseks. Nii ilmneb, et praktikas sõltub töödeldavate isikuandmete ulatus SHS § 15 lg 1 alusel toimuva sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel eelkõige haldusmenetlusele kohalduvatest reeglitest, sh kaalutlusõigusest.

Samal ajal on Euroopa Kohus öelnud, et „liidu õigusakt, millega kaasneb sekkumine harta artiklitega 7 [era- ja perekonnaelu austamine] ja 8 [isikuandmete kaitse] tagatud põhiõigustesse, [peab] Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt sisaldama selgeid ja täpseid õigusnorme, mis reguleerivad meetme ulatust ja kohaldamist ning millega on kehtestatud miinimumnõuded, nii et isikutel, kelle isikuandmed on asjassepuutuvad, on piisavad tagatised, mis võimaldavad nende andmeid tõhusalt kaitsta kuritarvitamise ohu ning ebaseadusliku juurdepääsu ja kasutamise eest.“¹¹³ Inimesel peab olema kontroll oma isikuandmete üle.¹¹⁴ Isikuandmete töötlemisel peab olema tagatud järjepidev, ühtne ja kõrgetasemeline kaitse inimese õigustele ja vabadustele.¹¹⁵ Ka inimese sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil toimival isikuandmete töötlemisel ei tohiks nendest põhimõtetest loobuda.

¹¹⁰ TlnRnKm 3-24-1797, p 11.

¹¹¹ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

¹¹² Õiguskantsleri 25.10.2024 seisukoht „Hooldekoha eest tasumine“ nr 14-1/241468/2406244, p 11.

¹¹³ EKo C-362/14, *Maximilian Schrems versus Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:650, p 91.

¹¹⁴ IKÜM, põhjenduspunkt 7.

¹¹⁵ IKÜM, põhjenduspunkt 10, vt ka IKÜM art 1 lg 2.

Isikuandmete töötlemise aluseks olev regulatsioon seoses avalikes huvides oleva ülesande täitmise või avaliku võimu teostamisega kehtestatakse, nagu eelnevalt käsitletud, riigisisese õigusega IKÜM art 6 lg 1 p-i e ja art 6 lg 3 p-i b alusel. IKÜM art 6 lg-s 3 on kirjeldatud, et liikmesriikide kehtestatud õiguslik alus võib sisaldada täiendavaid erisätteid näiteks töödeldavate isikuandmete liikide, säilitamise aja jm kohta, jättes autori hinnangul mulje, nagu selliste täiendavate tingimuste reguleerimine õigusaktis on liikmesriikide vaba valik. Tegelikult ei tuleks sellise liikmesriigi õiguse puhul järgida üksnes IKÜM art 6 lg-s 3 sätestatud, vaid E. M. Frenzeli sõnul tuleb arvestada ka IKÜM art-s 5 sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtetega. Need põhimõtted moodustavad tema selgitusel justkui raamid, mille piires kõikide liikmesriikide normid toimima peaksid.¹¹⁶ IKÜM art 5 töötlemise põhimõtted tuleb aluspõhimõtetena võtta arvesse nii oma andmekaitse protsesside loomisel kui ka isikuandmete töötlemisel.¹¹⁷ Ka Riigikohus on väljendanud seisukohta, mille kohaselt ei piisa õiguspäraseks isikuandmete töötlemiseks üksnes õigusliku aluse olemasolust, sest lisapiirangud andmetöötluseks võivad tuleneda ka IKÜM art 5 põhimõtetest.¹¹⁸ Need põhimõtted, mis IKÜM art-st 5 tulevad ja mis peaksid raamima liikmesriigi õigust ja selle alusel toimuvat andmetöötlust, on seaduslikkus, õigus ja läbipaistvus; eesmärgi piirang; võimalikult väheste andmete kogumine; õigsus; säilitamise piirang; usaldusväärus ja konfidentsiaalsus ning vastutus. Arvestades magistr töö teema konteksti, püstitatud uurimisküsimust seoses sellega, milliseid isikuandmeid ja kui ulatuslikult võib KOV töödelda ning tööle seatud mahupiirangut, analüüsitakse SHS § 15 lg-te 1 ja 2 ning nende alusel toimuva andmetöötluse koostöökä läbipaistvuse (IKÜM art 5 lg 1 p a), eesmärgi piirangu (IKÜM art 5 lg 1 p b) ja võimalikult väheste andmete kogumise (IKÜM art 5 lg 1 p c) põhimõtetega.

2.4.1. Läbipaistvuse põhimõte

IKÜM art 5 lg 1 p a sätestab isikuandmete töötlemise seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõtted. Seaduslikkuse põhimõte seondub eelkõige IKÜM art-ga 6, mis loetleb alused, millele tuginedes on isikuandmete töötlemine seaduslik. Autor on seaduslikkuse küsimust analüüsinud eelnevates peatükkides. Õigluse põhimõte seondub IKÜM-i järgi eelkõige andmesubjekti teadlikkusega seoses andmetöötlust puudutavate ohtude, normide,

¹¹⁶ Frenzel, E. M. DS GVO art. 6(3)/43. – Paal, B. P., Pauly, D. A. (Hrsg).

¹¹⁷ Roßnagel, A., Richter, P. GDPR art 5/12. – Spiecker gen. Döhmman, I. jt (eds).

¹¹⁸ RKKHo 3-20-1449, p 24.

kaitsemeetmete ja õigustega, sh kuidas õigusi kasutada.¹¹⁹ Läbipaistvus seondub eelkõige küsimustega, kas KOV-i poole abi saamiseks pöördunud inimese jaoks on selge ja teada, kes, millisel alusel, milliseid isikuandmeid, kui kaua, millistest allikatest pärituna jne töötleb.

IKÜM art 5 lg 1 p-i a kohaselt peab isikuandmete töötlemisel tagama, et töötlemine oleks andmesubjektile läbipaistev. Selline põhimõte tähendab, et inimest tuleb teavitada nii teda puudutavast andmetööstusest kui ka selle eesmärkidest.¹²⁰ IKÜM art-tes 13 ja 14 on loetletud, millise teabe isikuandmete vastutav töötleja andmesubjektile tema isikuandmete töötlemise kohta andma peab. Nendes sätetes on eristatud olukordi, mil isikuandmed on saadud andmesubjektilt endalt (IKÜM art 13) ja mil isikuandmed on saadud kuskilt mujalt, näiteks kolmandatelt isikutelt, mitte andmesubjektilt endalt (IKÜM art 14). Teave, mida andmesubjektile on õigus teada, puudutab nende sätete kohaselt näiteks isikuandmete vastutava töötleja isikut, andmetööstuse eesmärki ja õiguslikku alust, töödeldavate isikuandmete liike, isikuandmete säilitamise tähtaega. Üldiselt tuleks andmesubjekti andmetööstusest teavitada juba andmete töötlemise ajal.¹²¹ Kui isikuandmed on saadud kuskilt mujalt, näiteks kolmandatelt isikutelt päringute tulemusena, siis vastavalt IKÜM art 14 lg 3 p-le a tuleb inimest sellest teavitada mõistliku aja jooksul, kuid siiski mitte hiljem kui ühe kuu möödudes. Teabe andmise kohustust ei tule vastavalt IKÜM art 13 lg-le 4 ja art 14 lg-le 5 täita, kui inimene juba teab tema isikuandmete töötlemisest ja tal on vastav teave olemas; kui tema teavitamine on selgelt võimatu või ebaproportsionaalne või kui isikuandmete saamine või avaldamine ilmneb selgesõnaliselt vastutavale töötlejale kohalduvast õigusest. Viimane tähendab seda, et kui isikuandmete tööstust puudutav teave koos inimese huvide kaitseks kohaldatavate meetmetega on selgelt seaduses kirjas, siis juhul, kui isikuandmed ei ole saadud inimeselt endalt, ei tule inimesele enam eraldi IKÜM art 14 lg 5 p c kohaselt andmetööstuse kohta teavet anda.

Läbipaistvuse põhimõtte täitmiseks peab andmesubjektile tema isikuandmete töötlemise kohta antav teave olema IKÜM art 12 lg 1 kohaselt kokkuvõtlik, selge, arusaadav ja lihtsasti kättesaadavas vormis. Teave peab P. Richteri ja A. Roßnageli sõnul puudutama konkreetse olukorra või tegevusega kaasnevat andmetööstust.¹²² Läbipaistvuse põhimõtte täitmine ja andmesubjektile tema isikuandmete töötlemise kohta teabe andmine on vajalik eelkõige

¹¹⁹ IKÜM, põhjenduspunkt 39.

¹²⁰ IKÜM, põhjenduspunkt 60.

¹²¹ IKÜM, põhjenduspunkt 61.

¹²² Roßnagel, A., Richter, P. GDPR art 5(1)/42. – Spiecker gen. Döhmman, I. jt (eds).

selleks, et andmesubjekt saaks kontrollida andmetöötluse seaduslikkust ja et tal oleks võimalik teostada oma õigusi.¹²³ Seejuures nõue, et inimene oleks teadlik oma isikuandmete töötlemisest ja et tema teadmata ei töödeldaks tema isikuandmeid, ei tulene üksnes läbipaistvuse nõudest. Seda võib järeldada õiguskantsleri seisukohast, kes on öelnud, et abivajaduse väljaselgitamisel peab inimene selgelt ja üheselt aru saama, mida KOV sotsiaalteenuste määramisel teeb. Inimene tuleb sellesse otsustusse kaasata. See tuleneb õiguskantsleri seisukohast nähtuvalt nii SHS § 3 lg-st 2 kui ka PS §-s 14 sätestatud hea halduse põhimõttest.¹²⁴

Sotsiaalhoolekande seadusest on selgelt tuletatav, et kui inimene pöördub abi saamiseks KOV-i poole ja KOV asub inimese abivajadust välja selgitama, siis on isikuandmete töötlemisel vastutavaks töötlejaks KOV. KOV ei saa abivajaduse üle otsustamist volitada ülesandena näiteks eraõiguslikule juriidilisele isikule¹²⁵ ja praktikas tõenäoliselt tegelebki inimese abivajaduse väljaselgitamisega KOV-i sotsiaaltöötaja, mistõttu ei tõstatu ka isikuandmete vastutava töötleja osas küsimust. Lisaks ei ole autori hinnangul küsimust selles, millisel õiguslikul alusel ja eesmärgil KOV inimese abivajaduse hindamisel tema isikuandmeid töötleb. Nagu eelnevatest alapeatükkidest ilmnes, töötleb KOV isikuandmeid SHS § 15 lg-te 1 ja 2 alusel ning seda abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil.

Autori hinnangul sellise andmetöötlust puudutava teabega sotsiaalhoolekande seadus sisuliselt piirdubki. Näiteks ei selgu seadusest vastavalt IKÜM art 13 lg 1 p-le e, kes võiks olla abivajaduse väljaselgitamisel saadud isikuandmete muu vastuvõtja, s.o muu kolmas isik või asutus, kellele KOV võib abivajaduse väljaselgitamisel abivajaja isikuandmeid edastada. Selline olukord võib tekkida näiteks juhul, kui KOV soovib teavitada mingil põhjusel kolmandat isikut abivajavast isikust. Lisaks ei ilmne sotsiaalhoolekande seadusest vastavalt IKÜM art 13 lg 2 p-le a ja art 14 lg 2 p-le a, kui kaua peaks abivajaduse väljaselgitamisel kogutud isikuandmeid säilitama. Probleemaatiliseks saab pidada teabe puudulikkust ka selles osas, kui isikuandmeid saadakse mujalt, mitte andmesubjektilt endalt. Sel juhul peaks andmesubjekt saama vastavalt IKÜM art 14 lg 1 p-le d teavet, milliseid isikuandmete liike on KOV abivajaduse väljaselgitamisel mujalt saaduna töödelnud ja vastavalt IKÜM art 14 lg 2 p-le f peaks andmesubjekt saama teavet isikuandmete päritoluallikate kohta. Sellist teavet sisaldavaid norme sotsiaalhoolekande seadusest ei nähtu.

¹²³ IKÜM, põhjenduspunkt 63.

¹²⁴ Õiguskantsleri 24.10.2018 seisukoht „Sotsiaalabi osutamine“ nr 7-5/181158/1804537, p I.

¹²⁵ RKPJKo 5-18-7, p 252.

Samas võib siiski sotsiaalhoolekande seadusest leida viiteid, mis vähemalt mingilgi määral aitavad tagada abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemise läbipaistvust. SHS § 3 lg 1 p 5 näeb ette, et abivajav isik tuleb kaasata abi andmise kõikidel etappidel ning perekonnaliikmete kaasamine võib toimuda üksnes abi saamiseks pöördunud isiku nõusolekul. Õiguskantsler on öelnud, et SHS § 3 p-le 5 vastava nõusoleku puudumisel ei tohi teiste inimeste, sh abivajaja emaga abivajaja abivajadust arutada.¹²⁶ SHS § 3 lg 1 p 5 võiks seega aidata tagada isikuandmete töötlemise läbipaistvuse põhimõtte täitmist. Kui abivajajale on teada, et kolmandate isikutega võib KOV abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil võtta ühendust üksnes isiku enda nõusolekul, siis on tal ka kontroll selle üle, kellelt ja milliseid isikuandmeid KOV abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil kogub. Samas tuleb arvestada, et nimetatud säte nimetab siiski üksnes perekonnaliikmeid ja seda ei ole võimalik selliselt tõlgendada, et abivajaja nõusolekut peaks küsima kõikide kolmandate isikute kaasamiseks. Seejuures tuleb täiendavalt arvestada halduskohtu selgitustega, mille kohaselt võib KOV nõuda SHS § 2, SÜS § 3 lg 6, HMS § 6 ja § 38 lg 1 alusel kolmandatelt isikutelt tõendeid ja andmete esitamist. Kohtu hinnangul on KOV-il nendele normidele tuginedes võimalik „kaaluda, kas nõuda kaebajalt ja teistelt isikutelt infot ning millist infot nõuda, sh kui ulatuslikult.“¹²⁷ Seega võimaldab haldusmenetluse regulatsioon KOV-il saada isikuandmeid kolmandatelt isikutelt ja muudest allikatest. SHS § 3 lg 1 p-st 5 tulenev isiku kaasamise nõue võib küll aidata tagada isikuandmete töötlemisel läbipaistvuse nõude täitmist, kuid see ei paista olevat selle sätte tegelik eesmärk ega kohaldu iga kolmanda isiku kaasamisele, vaid üksnes perekonnaliikmete kaasamisele.

Sotsiaalteenuste ja -toetuste ning muu abi osutamise menetlemiseks ja dokumenteerimiseks ning sotsiaalhoolekandealase teabe kogumiseks on SHS § 141 alusel asutatud sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister. SHS § 142¹ nimetab, milliseid andmeid andmeregistris töödeldakse. SHS § 144 loetleb, millised andmed on KOV kohustatud andmeregistrisse kandma. Nagu sissejuhatuses mainitud, on sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse loodud abivajaduse väljaselgitamise hindamisvahend, mis võimaldab teha automaatseid päringuid teistesse registritesse ja koondada vestluste jm põhjal kokku teavet abivajaja kohta.¹²⁸ Kui abivajaduse väljaselgitamisel kasutatakse üksnes sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrit ja üksnes nende

¹²⁶ Õiguskantsleri 29.11.2018 seisukoht „Täisealise inimese abivajadus“ nr 7-5/181553/1805238.

¹²⁷ TlnHK 3-24-1334, p 20.

¹²⁸ Vt Sotsiaalministeeriumi 13.11.2024 uudist „Abivajaduse hindamine muutub kohalike omavalitsuste jaoks lihtsamaks“. – <https://www.sm.ee/uudised/abivajaduse-hindamine-muutub-kohalike-omavalitsuste-jaoks-lihtsamaks> (29.11.2024).

andmete ulatuses, mis SHS §-d 142¹ ja 144 nimetavad, siis võiks see anda ülevaate töödeldavatest andmetest. Samas on Sotsiaalministeeriumi selgitusel andmeregistris oleva hindamisinstrumendi kasutusele võtmine KOV-ile vabatahtlik.¹²⁹ Lisaks on S. Espenberg jt leidnud, et abivajaduse väljaselgitamisel on jätkuvalt suur osakaal paber kandjal dokumentidel ja isikupõhistel füüsilistel toimikutel. Seejuures on nad välja toonud, et KOV-id võivad erinevaid andmeid säilitada ka näiteks Exceli tabelites või paber kandjal, kui andmeregister ei võimalda andmeid sinna kanda.¹³⁰ Seega SHS § 142¹ loetleb andmed, mida andmeregistris töödeldakse ja SHS § 144 lg 1 loetleb andmed, mida KOV on kohustatud andmeregistrisse kandma, kuid selle pinnalt ei pruugi olla läbipaistev, milliseid andmeid KOV tegelikult abivajaduse väljaselgitamisel töötleb ja mida ta lihtsalt ei pruugi või ei ole kohustatud andmeregistrisse kandma. Seetõttu võiks iseenesest sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris puudutav regulatsioon anda hea ülevaate abivajaduse väljaselgitamisel töödeldavatest isikuandmetest, kuid autori hinnangul ei taga see siiski tegelikku läbipaistvust selles osas, milliseid isikuandmeid KOV võib abivajaduse väljaselgitamisel töödelda, kust ta need veel võib saada, kellele edastada, kaua säilitada jne. Abivajaduse väljaselgitamisel ja andmeregistri kasutamisel toimuv andmetöötlus ja seda puudutavad tingimused võivad olla erinevad.

Võimalik on see, et KOV annab abi saamiseks pöördunud inimesele tema isikuandmete töötlemist puudutava teabe KOV-i loodud andmekaitsetingimustena. Tavapäraselt pannakse IKÜM art-tes 13 ja 14 nõutav teave kirja andmetöötleja andmekaitsetingimustesse.¹³¹ Variant on ka see, et selline teave on esitatud SHS § 14 lg 1 alusel KOV-i kehtestatud korras. Selline kord peab siiski SHS § 14 lg-st 1 tulenevalt sisaldama sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda, mitte aga otsesõnu isikuandmete töötlemise tingimusi. Isegi juhul, kui KOV koostab just sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamise aluseks olevad isikuandmete töötlemise tingimused või kehtestab mingid andmetöötluse tingimused oma määrusega, võib tulemus olla KOV-iti väga eriilmeline.

Siinjuures tuleb autori hinnangul meenutada alapeatüki 2.4 alguses kõlanud mõtet, mille kohaselt peab IKÜM art-s 5 sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtteid arvestama mh ka andmetöötluse aluseks oleva õigusliku raamistiku ja protsesside kujundamisel. Kui kõik

¹²⁹ Sotsiaalministeeriumi 21.01.2025 vastus pöördumisele nr 1.5-1.1/3302-2, p 5 (autori valduses).

¹³⁰ Espenberg, S. jt., ptk 4.

¹³¹ Andmekaitsetingimuste koostamisest. Andmekaitse Inspeksioon. – <https://www.aki.ee/isikuandmed/andmetootlejale/andmekaitsetingimuste-koostamisest> (05.01.2025).

isikuandmete töötlemisega seonduv – töödeldavate isikuandmete liigid, säilitamise tähtaeg, andmete allikad jne jätta üksnes iga KOV-i enda otsustada ja esitada, siis võib selle tulemuseks olla see, et iga KOV töötleb abivajajate isikuandmeid oma parima äranägemise järgi, süsteem on killustatud ja eriilmeline ning üleriigilises mõttes on kõikide inimeste jaoks abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemine läbipaistmatu. Selliselt ei pruugi olla ka tagatud võrdne kohtlemine, sest mingil põhjusel võib juhtuda, et osadelt abivajajatelt nõutakse sarnases olukorras olles rohkem nende isikuandmeid sisaldavaid dokumente, tõendeid jm kui teistelt. Võttes aga arvesse, et andmetöötlus toimub avaliku võimu poolt abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil ja seaduse alusel, peaksid vähemalt mingid andmetöötluse läbipaistvust tagavad tingimused või kriteeriumid ilmnema andmetöötluse aluseks olevast regulatsioonist endast. Seda enam, et IKÜM-i rakendamiseks võeti 2019. aastal vastu isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus, millega tehti avaliku sektori andmetöötluse jaoks muudatused 126 seadusesse. Seaduse vastuvõtmise eel andis Justiitsministeerium teistele ministeeriumitele soovitusel, et nende vastutusvaldkonna seadustes olev isikuandmete töötlemise regulatsioon sisaldaks edaspidi mh andmetöötluse eesmärgi, töödeldavate isikuandmete liikide ja säilitamise tähtaegade teavet.¹³² Sarnaselt on M. Mikiver leidnud, et kui haldusorgan kogub haldusmenetluses asja kohta tõendeid, tuleb õigusnormidega reguleerida ka asjaolud, mille kohta tõendeid kogutakse.¹³³ Seega peaks autori arvates seaduse alusel toimuva andmetöötluse kohta ilmnema läbipaistvuse põhimõtte täitmist tagav isikuandmete töötlemist puudutav teave ka seadusest endast.

Autori hinnangul on täpsem regulatsioon vajalik selleks, et tagada isikuandmete töötlemise ühetaolisus ja läbipaistvus. Praegu läbipaistvus sotsiaalhoolekande seadusest tulenevalt ei paista tagatud olevat. Inimene peab küll SÜS § 5 lg-st 2 ja § 21 lg 1 p-st 1 tulenevalt aitama igati menetlusele kaasa, esitades kõik vajalikud tõendid ja dokumendid, kuid abi saamiseks pöördunud inimese jaoks on läbipaistmatu eelkõige see, kust tema isikuandmeid veel võidakse koguda, milliseid isikuandmeid võidakse töödelda, kellele need võidakse edastada ja kui kaua neid säilitatakse. Veelgi enam tõstatub läbipaistvuse küsimuse olulisus, kui andmetöötlus toimub automaatsete päringutega sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris, nagu magistritöö sissejuhatuses Sotsiaalkindlustusameti 2025. aasta juhendile tuginedes viidatud.¹³⁴ Kehtiva

¹³² Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu 778 SE seletuskiri, lk 7–8.

¹³³ Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2021, ptk 2.3.3.

¹³⁴ Täisealise inimese abi- ja toetusvajaduse hindamise juhend. Sotsiaalkindlustusamet 2025.

sotsiaalhoolekande seaduse valguses on isikuandmete töötlemisega seotud teabe andmise kohustus jäetud üksnes KOV-i täita. Seejuures ei saa KOV oma andmetöötlaste selgitustes tugineda õigusaktis sätestatud täpemale andmetöötlaste regulatsioonile, kuivõrd seda ei ole. Eeltoodust tulenevalt ei ole autori hinnangul abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemise kohta esitatud teave sotsiaalhoolekande seaduses kooskõlas IKÜM art 5 lg 1 p-st a tuleneva läbipaistvuse nõudega. Sotsiaalhoolekande seaduses peaksid olema sätestatud ühetaolised andmetöötlaste tingimused, mis aitaksid tagada läbipaistva andmetöötlaste ja annaksid inimesele teavet, milliseid isikuandmeid tema abivajaduse väljaselgitamisel töödeldakse, kui kaua neid säilitatakse, kust need saadakse jne.

2.4.2. Eesmärgi piirangu põhimõte

Teiseks hinnatakse, kas SHS § 15 lg-te 1 ja 2 alusel toimuv abivajaduse väljaselgitamine on kooskõlas eesmärgi piirangu põhimõttega. IKÜM art 5 lg 1 p-s b sätestatud eesmärgi piirang tähendab, et isikuandmeid tuleb koguda täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ja neid ei tohi hiljem töödelda viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus. Isikuandmete töötlemise eesmärk peab olema konkreetne, selgesõnaline ja seaduslik.¹³⁵ Eesmärgi piirangu põhimõte on A. Roßnageli ja P. Richteri selgitusel oluline usalduse tagamiseks – „andmesubjekt peab saama andmetöötlastelt usaldada selles, et tema isikuandmeid töödeldakse üksnes eesmärgil, mida andmesubjekt ise või seadus on lubanud.“¹³⁶ Eesmärk peab kirjeldama seda, miks isikuandmeid töödeldakse.¹³⁷ Seejuures näevad A. Roßnagel ja P. Richter, et andmetöötlaste eesmärk tuleb sõnastada selliselt, et see võimaldaks ühest küljest paindlikku andmetöötlastust ning teisalt kaitseks andmesubjekti õigusi ja huve. Selleks tuleb eesmärgi püstitamisel lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Nad selgitavad, et kui eesmärk on liiga üldine või abstraktne, siis seda laiem on eesmärgi saavutamiseks kasutatavate vahendite valik ja seda kaugemale võib andmetöötlastust eesmärgi saavutamiseks minna. Selliselt võib andmetöötlastust olla seotud eesmärgiga väga nõrgalt seotud. Kui aga andmetöötlaste eesmärk sõnastada vastupidi väga konkreetset või kitsalt, siis on ka andmetöötlastustoimingute valik nende sõnul väga piiritletud ning andmetöötlastust on seotud eesmärgiga väga tugevalt seotud.¹³⁸

¹³⁵ Article 29 Data Protection Working Party Opinion 03/2013 on purpose limitation, lk 12. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf (04.01.2025).

¹³⁶ Roßnagel, A., Richter, P. GDPR art 5(1)/48. – Spiecker gen. Döhm, I. jt (eds).

¹³⁷ *Ibidem*, kamm 50.

¹³⁸ *Ibidem*, kamm 52.

Art 29 alusel asutatud töörühm on öelnud, et eesmärk peab võimaldama andmesubjektil mõista, milline andmetöötlus on eesmärgiga hõlmatud ja milline ei ole, mistõttu „kasutajakogemuse parendamine“, „turvalisuse tagamine“ jmt üldiselt sõnastatud eesmärgid ei vasta konkreetsuse nõudele.¹³⁹ Eesmärgi piirang on seotud vajalikkusega ja võimalikult väheste andmete kogumise põhimõttega, mis tähendab, et töödelda võib üksnes neid isikuandmeid, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalikud.¹⁴⁰ Täiendavalt tuleb eesmärgi puhul arvestada IKÜM art 6 lg-ga 4 seoses isikuandmete töötlemisega algsest muul eesmärgil. Kui üks asutus on kogunud mingil eesmärgil näiteks oma andmekogusse isikuandmeid, siis selleks, et teine asutus neid juba uuel eesmärgil töödelda võiks, on M. Mikiveri selgitusel vajalik õigusaktis vastava õigusliku aluse olemasolu – nähtuma peab, millisele haldusorganile ja milliseks ülesandeks on andmekogule ligipääs antud.¹⁴¹

Sotsiaaltoetuse taotlemise üldine eesmärk saab art 29 töörühma kirjeldusel olla jaotatud mitmeks alaeesmärgiks: isikusamasuse tuvastamine, isiku abi saamise eeldustele vastavuse kontrollimine jne. Seejuures saabki andmesubjektile anda eesmarke puudutavat teavet n-ö kihtidena, kus esmalt selgitatakse talle andmetöötluse üldist eesmärki ja seejärel juba järgmisi alaeesmarke.¹⁴² Avaliku sektori andmetöötluse kontekstis on oluline, et seaduses olev eesmärk ei piirduks üksnes sõnastusega, mille kohaselt on töötlemine vajalik avaliku ülesande täitmiseks, vaid õigusaktist peaks ilmnema täpsem regulatsioon selle kohta, mis eesmärgil, millistel olukordades ja kelle poolt andmeid töödeldakse.¹⁴³ S. Espenberg jt on näiteks leidnud, et võimalike 65+ vanuses abivajajate tuvastamine võib andmetöötluse eesmärgina jääda liiga üldiseks, kuivõrd pole lõpuni selge, mida andmetöötlusega saavutada soovitakse.¹⁴⁴

SHS § 15 lg-test 1 ja 2 ilmneb, et eesmärk on selgitada välja inimese abivajadus. Nii nagu alapeatükist 2.2 järeldus, siis SHS § 15 lg-tes 1 ja 2 on nii KOV-ile täitmiseks antud ülesanne kui ka isikuandmete töötlemise eesmärk laias laastus kattuvad. SHS § 15 lg 2 loetleb valdkonnad, millest abivajaduse väljaselgitamisel tuleb lähtuda. Isikuandmete töötlemise eesmärk SHS § 15 lg-st 2 tulenevalt saab olla inimese toimetuleku ja ühiskonnaelus osalemise väljaselgitamine; isiku personaalse tegevusvõimega seonduvate asjaolude väljaselgitamine

¹³⁹ Article 29 Data Protection Working Party Opinion 03/2013 on purpose limitation, lk 15.

¹⁴⁰ IKÜM, põhjenduspunkt 39.

¹⁴¹ Mikiveri, M. Andmekogud ja isikuandmed, ptk 2.3.2.

¹⁴² Article 29 Data Protection Working Party Opinion 03/2013 on purpose limitation, lk 53.

¹⁴³ *Ibidem*, lk 54.

¹⁴⁴ Espenberg, S. jt., ptk 1.3.2.3.

ning isiku füüsilise ja sotsiaalse elukeskkonnaga seotud asjaolude väljaselgitamine. Neid eesmärke saab sellisel kujul pidada isikuandmete töötlemise vaatest sobivaks, kuivõrd veelgi detailsem eesmärkide sõnastus võib vähendada andmetöötlustoimingute võimalusi, millega eesmärgi saavutamiseni jõuda. Ideaalis on võimalik seaduses kõiki alaeesmärke avada ja täiendada loetelu näiteks esitatud tõendite õigsuse kontrolli eesmärgiga. Samas jõudis autor alapeatükis 2.2 järelduseni, et olemasolev eesmärgi sõnastus seaduses on piisav. Seega ei näe autor põhjendust, miks SHS § 15 lg-tes 1 ja 2 sätestatud eesmärk sobilik ei peaks olema. Siia juurde tuleb arvestada ka seda, et eesmärgipärasele andmetöötlusele aitavad kaasa sellega tihedalt seotud läbipaistvuse ja minimaalsuse põhimõtted. Kui öelda, et andmetöötlus toimub näiteks toimetuleku ja ühiskonnaelus osalemise väljaselgitamise eesmärgil, siis läbipaistvuse põhimõtte peab aitama tagada, et inimene teaks, milles tema isikuandmete töötlemine seisneb. Minimaalsuse põhimõtte järgimine peab aitama kaasa sellele, et andmetöötlus oleks tõesti eesmärgi saavutamiseks vajalik. Seetõttu, kui abi saamiseks pöördunud inimese isikuandmete töötlemine toimub SHS § 15 lg-tes 1 ja 2 nimetatud eesmärkidel, on see autori hinnangul piisavalt ülevaatlik ega vaja täpsustamist.

2.4.3. Võimalikult väheste andmete kogumise põhimõte

Kolmandaks käsitleb autor seoses isikuandmete töötlemise põhimõtetega küsimust, kas SHS § 15 lg-te 1 ja 2 alusel abivajaduse väljaselgitamiseks toimuv isikuandmete töötlemine on kooskõlas IKÜM art 5 lg 1 p-st c tuleneva minimaalsuse põhimõttega. Praktikast võib leida näiteid, kus minimaalsuse põhimõtte vastu on eksitud. Näiteks ei ole õiguskantsler pidanud lubatavaks sellist KOV tegevust, kus hoolduse seadmisel pidi hooldust vajav inimene esitama KOV-ile hooldaja kandidaadiks valitud ehk kolmanda isiku nõusoleku hooldajaks määramise kohta, hooldaja isikut tõendava dokumendi koopiat ja perearsti tõendi hooldaja kandidaadi terviseseisundi kohta. Õiguskantsler leidis, et kuna KOV-il on esmalt kohustus selgitada välja inimese abivajadus, siis ei pruugi olla üldse kindel, et inimene just hoolduse seadmist vajab. Seetõttu on abivajaja poolt taotlusele teise isiku mh eriliiki isikuandmeid sisaldavate dokumentide lisamise kohustus õiguskantsleri hinnangul ennatlik ja vastuolus isikuandmete töötlemise seaduslikkuse ja minimaalsuse põhimõtetega. Ülemääraste andmete töötlemine rikub hooldaja õigust eraelu puutumatusel.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Õiguskantsleri 25.08.2017 seisukoht „Sotsiaalteenuste osutamine Narva linnas“ nr 6-11/170378/1703661, p 30.

Võimalikult väheste andmete kogumise ehk minimaalsuse¹⁴⁶ põhimõte IKÜM art 5 lg 1 p-st c tulenevalt tähendab, et isikuandmed peavad olema asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt. P. Richter ja A. Roßnagel ütlevad, et minimaalsuse põhimõtte kohaselt „peavad töödeldavad isikuandmed olema eesmärgi suhtes asjakohased nii oma funktsiooni, sisu kui ka ulatuse poolest.“¹⁴⁷ Isikuandmete olulisus tähendab seda, et nad peavad mõjutama eesmärgi saavutamist – kui töödeldavad isikuandmed ei aita kaasa ega oma eesmärgi saavutamisele mingitki mõju, ei ole minimaalsuse põhimõttest tulenevalt tegemist isikuandmetega, mis oleksid eesmärgi saavutamiseks olulised.¹⁴⁸ Kui eesmärki on võimalik saavutada muul vähem riivavamal viisil, siis järelikult ei ole töödeldavad isikuandmed piiratud sellega, mis eesmärgi saavutamiseks vajalik on, mistõttu on oluline, et kui on olemas alternatiiv, kus riive on väiksem, tuleb eelistada seda.¹⁴⁹ Minimaalsuse põhimõte ei nõua P. Richteri ja A. Roßnageli sõnul töödeldavate isikuandmete viimist miinimumini, vaid eelkõige seda, et isikuandmete töötlemisel põhjustatav põhiõiguste riive andmesubjektile oleks võimalikult väike, seetõttu tuleb minimaalsuse põhimõttega arvestada andmetöötluse viiside ja töötlemistoimingute valikul jmt puhul.¹⁵⁰ Riigikohus on öelnud, et minimaalsuse põhimõtet tuleb vaadelda koos õiguslikus aluses kehtestatud „vajalikkuse“ kriteeriumiga, st töödelda võib üksnes neid isikuandmeid, mis on õiguslikus aluses sätestatud eesmärgi täitmiseks vajalik.¹⁵¹

Abivajaduse hindamine peab SHS § 15 lg 2 kohaselt toimuma terviklikult. Seda näevad vastava valdkonna eestvedajatena ka Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet, kes on loonud KOV-idele abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi. Hindamisvahendi meetodilise juhise kohaselt on selle eesmärk selgitada välja, millistes valdkondades ja mil määral inimene abi vajab. Hindamisvahend sisaldab seitset suuremat valdkonda: sotsiaalsed suhted, vaimne tervis, füüsiline tervis, hõive, vabaaeg ja huvitegevus, elukeskkond ja igapäevatoimingud. Iga valdkond sisaldab alaküsimusi. Juhis näeb ette, et juba enne inimesega kohtumist kogub KOV kokku kogu vajaliku informatsiooni, taustainfo, dokumentatsiooni jm andmekogudest kättesaadava teabe ning seejärel kogub KOV selgitused olukorra kohta nii inimeselt endalt kui ka tema lähedastelt. Kuigi hindamisvahendis ei pea kindlasti kõikidele küsimustele vastama,

¹⁴⁶ Inglisekeelses isikuandmete kaitse üldmääruse versioonis kasutatakse IKÜM art 5 lg 1 p c nimetusena „data minimisation“ ehk andmete minimeerimine. Eestis nimetatakse seda põhimõtet ka minimaalsuse põhimõtteks, vt andmetöötluse põhimõtted. Andmekaitse Inspektsioon. – <https://www.aki.ee/isikuandmed/andmetootlejale/andmetootluse-pohimotted> (04.01.2025).

¹⁴⁷ Roßnagel, A., Richter, P. GDPR art 5(1)/91. – Spiecker gen. Döhmman, I. jt (eds).

¹⁴⁸ *Ibidem*, komm 92.

¹⁴⁹ *Ibidem*, komm 93.

¹⁵⁰ *Ibidem*, komm 96, 100–101.

¹⁵¹ RKHKo 3-20-1449, p 24.

siis nähakse juhises ette siiski seda, et iga eluvaldkonna osas kujuneb KOV-il arusaam inimese abivajadusest.¹⁵² Õiguskantsler on tervikliku abivajaduse hindamise kohta öelnud, et laiem abivajaduse hindamine on vajalik abivajaduse ulatuse mõistmiseks. Seejuures ei ole tema sõnul terviklikkuse nõue absoluutne, sest kui terviklik abivajaduse hindamine mingitel põhjustel pole võimalik või kui inimene seda ei soovi, siis ei tohiks see tähendada, et inimene jääb abita, vaid sel juhul peab KOV otsustama pakutava abi selle põhjal, mis tal on õnnestunud välja selgitada.¹⁵³ Tervikliku hindamise läbiviimist eeldatakse ka kohtupraktikast tulenevalt. Näiteks asjas, kus oli esitatud kaebus valla kohustamiseks hüvitada osaliselt isiku üldhooldusteenus, leidis halduskohus, et vald ei olnud üldse analüüsinud osasid SHS § 15 lg-s 2 välja toodud asjaolusid. Kohtu hinnangul oli KOV jätnud analüüsimata isiku sotsiaalse elukeskkonnaga seonduvad asjaolud ja perekondliku seose abikaasaga.¹⁵⁴ Lisaks tervikliku hindamise nõudele tuleb abivajaduse hindamisel lähtuda haldusmenetluse seadusest, millest tulenevalt kohaldub abivajaduse väljaselgitamisele mh uurimispõhimõtte. See tähendab, et KOV peab selgitama välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolud ja koguma HMS §-st 6 lähtudes vajadusel ka omal algatusel tõendeid. Näiteks võib abivajaduse väljaselgitamisesse kaasata eksperdina arsti või pereõe, kelle arvamus saab olla üheks tõendiks, milles on kirjeldatud inimese abivajadust.¹⁵⁵

Eeltoodust koorub autori hinnangul abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemist puudutav vastuolu. SHS § 15 lg 2 näeb ette, et abivajaduse hindamine peab olema terviklik. Kohaldub HMS §-st 6 tulenevalt uurimispõhimõtte, HMS § 38 lg 1 võimaldab haldusorganil koguda tõendeid, sh ka muudelt isikutelt, mitte üksnes menetlusosaliselt. Teisest küljest näeb IKÜM art 5 lg 1 p c ette, et isikuandmete töötlemisel tuleb tagada minimaalsuse põhimõtte järgimine. Autori hinnangul on tegemist mingil määral üksteisele vasturääkivate olukordadega, mida ei ole võimalik üheaegselt täita, sest sotsiaalhoolekande seadusest ei ole võimalik järeldada, millised on need isikuandmed, mis on abivajaduse väljaselgitamisel asjakohased, olulised ja piiritletud eesmärgi saavutamiseks. HMS § 3 lg 2 kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes, st ka üksnes haldusmenetluse põhimõtetest lähtudes ei peaks andmetöötlus olema laiaulatuslik ega

¹⁵² Abi- ja toetusvajaduse hindamise metoodiline juhise. Tallinn: Sotsiaalkindlustusamet 2021, lk 7–9. – https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Abi-%20ja%20toetusvajaduse%20hindamise%20metoodiline%20juhise_01.11.2023.pdf (05.01.2025); Abivajaduse hindamine muutub omavalitsustele lihtsamaks. Sotsiaalkindlustusameti kodulehel olev 11.11.2024 uudis. – <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/uudised/abivajaduse-hindamine-muutub-omavalitsustele-lihtsamaks>.

¹⁵³ Õiguskantsleri 25.10.2024 seisukoht „Hooldekodukoha eest tasumine“ nr 14-1/241468/2406244, p 9.

¹⁵⁴ TlnHK 3-23-2300, p 15.

¹⁵⁵ Õiguskantsleri 06.07.2021 seisukoht „Sotsiaalhoolekandeabi andmine“ nr 7-5/210731/2104463.

piiritlemata, vaid siiski proportsionaalne. Sellegi poolest ei peaks autori hinnangul seaduse alusel toimuv isikuandmete töötlemine piirduma üksnes haldusmenetluse seadusest ja IKÜM-ist tulenevate üldiste põhimõtetega, jättes isikuandmete töötlemise ulatuse igakordselt KOV-i kaalutusotsuseks. Õiguskirjanduses käsitletut arvestades peab seadus andma andmetöötlusele mingid raamid või tingimused, et nendele tuginedes oleks paremini võimalik minimaalsuse põhimõtet järgida. Seejuures on autori hinnangul probleemne regulatsiooni puudumine osas, mis puudutab isikuandmete säilitamist ja nende mujalt saamist, sest need on aspektid, mis laiendavad isikuandmete töötlemise ulatust nii ajalises kui ka kvantiteedi mõttes. Mida kauem võib KOV säilitada isikuandmeid ning mida rohkemate asutuste ja muude isikute käest ta võib isikuandmeid koguda, seda ulatuslikum kogu andmetöötlus on ja seda enam võib andmetöötlus minna minimaalsuse põhimõttest kaugemale.

Kuigi SHS § 15 lg 2 loetleb valdkonnad, millest lähtudes tuleb abivajadusega seonduvad asjaolud välja selgitada, siis need on üldsõnalised. Sättes sisalduvad „toimetulek“, „ühiskonnaelus osalemine“, „isiku personaalne tegevusvõime“, „füüsiline ja sotsiaalne elukeskkond“ võivad hõlmata väga paljusid isikuandmeid, sh eriliiki andmeid. Sellise loetelu puhul on keeruline lõpuks mõista, millised isikuandmed on asjakohased, olulised ja vajalikud selleks, et inimese abivajadus välja selgitada. Seletuskirjale tuginevalt näib selline üldine regulatsioon olevat seadusandja teadlik valik.¹⁵⁶ Seaduse loomisel kaaluti küll täpsemate inimese tegevusvõimet mõjutavate tegurite loetlemist, näiteks täpsustamist, et keskkond hõlmab mh inimese eluaset, sissetulekut, elupiirkonda, inimese tegevusvõime hõlmab tema füüsilist ja vaimset tervist, teadmisi ja oskusi oma kohustuste täitmiseks ja õiguste realiseerimiseks jne, kuid sellest loobuti põhjendusel, et abivajaduse hindamisega seonduv areneb pidevalt.¹⁵⁷ Selge tahe mitte reguleerida täpsemalt abivajaduse tuvastamise aluseks olevaid tegureid või valdkondi ilmneb ka sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu mõjuanalüüsist, kus tõdeti, et abivajaduse hindamisprotseduuri ei reguleerita üksikasjalikult, kuivõrd abivajaduse väljaselgitamine kuulub sotsiaaltöötaja väljaõppesse.¹⁵⁸

Märkimist väärrib, et „toimetulek“, „ühiskonnaelus osalemine“ jt SHS § 15 lg-s 2 nimetatud asjaolud on määratlemata õigusmõisted, mida KOV ise sisustama peab ja mis võimaldavad KOV-il endal otsustada, millised isikuandmed on nimetatud asjaolude väljaselgitamiseks

¹⁵⁶ SHS eelnõu 98 SE seletuskiri, lk 18.

¹⁵⁷ *Ibidem*, lk 18–19.

¹⁵⁸ *Ibidem*, lk 63.

olulised. M. Mikiver on pidanud isikuandmete töötlemisel seaduses olevaid määratlemata õigusmõisteid problemaatiliseks, sest need „võimalda[vad] haldusorganil endal otsustada eraelu riive piiride ulatuse üle.“¹⁵⁹ Nii esineb autori hinnangul üldisema sõnastusega SHS § 15 lg-te 1 ja 2 alusel läbiviidava isikuandmete töötlemise puhul olukord, millele viidati õiguskirjanduses ja mida autor avas alapeatükis 2.4.2: sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud isikuandmete töötlemise eesmärk on sõnastatud laialt, mistõttu võib ka andmetöötlus minna sellest eesmärgist väga kaugemale ja nii võib andmetöötlus osutada eesmärgiga väga nõrgalt seotuks. See avaldab aga otsest mõju ka minimaalsuse põhimõttele.

Nimelt on keeruline tagada minimaalsuse põhimõtte järgimist, kui andmetöölusele ei ole seatud piire ega täpsustavaid kriteeriume. Autor julgeb seada kahtluse alla sellegi, kas alati peab selgitama inimese abivajaduse välja terviklikult, kui inimese abivajadus seisneb üksnes ühes eluvaldkonnas või asjaolus, näiteks kui inimese sissetulek on vähenenud ja tal on tekkinud mured võlgadega. Kuigi toimetulekuraskused võivad tuleneda näiteks sellest, et inimesel on tervisega mured, tal pole võimalik tööle minna ja tal puuduvad ka perekonnaliikmed, kes teda aidata saaksid, siis alati ei pruugi majanduslike raskuste puhul olla vajalik selgitada inimese abivajadus välja terviklikult seoses kõikide eluvaldkondade ja nendes toimetulekuga, sh küsides näiteks dokumente ja tõendeid inimese vaimse ja füüsilise tervise kohta. Näiteks kui inimene pöördub KOV-i poole lapse toiduraha katmise probleemiga, siis ei pruugi terviklikult tervisega seonduva väljaselgitamine vajalik olla. Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõus on selgitatud, et inimese pöördumine ei pruugi tähendada, nagu küsitaks iga tema tegevusvõimet mõjutava teguri või valdkonna kohta andmeid ja dokumente, vaid sotsiaaltöötajal on võimalik kasutada juba varasema töö käigus kogutud ja koostööpartneritelt saadud infot.¹⁶⁰ Selline lähenemine küll vähendab ehk inimesele pandud andmete esitamise kohustust, kuid sellegi poolest kaasneb abivajaja pöördumisega terviklikkuse lähenemisest tulenevalt ulatuslik andmetöötlus. Inimene ei pruugi taustal toimuvast lihtsalt teadlik olla. Seetõttu võiks eelistada autori hinnangul minimaalsuse põhimõtte tagamiseks abivajaduse väljaselgitamise n-ö kihilist lähenemist, kus alustuseks selgitatakse välja selle abivajaduse tagamaad, millega inimene ise KOV-i poole pöördub. Kui sealt ilmnevad viited raskustele või probleemidele muudes valdkondades, siis on põhjendatud laiendada abivajaduse hindamise valdkondi.

¹⁵⁹ Mikiver, M. Isikuandmeid riskasutav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded? – Riigiõiguse aastaraamat 4/2023, lk 83.

¹⁶⁰ SHS eelnõu 98 SE seletuskiri, lk 19.

Minimaalsuse põhimõtte täitmist tagavate kriteeriumite seaduses kehtestamisel tuleb siiski tõdeda, et oluline on hoida tasakaalu. Kui ühest küljest piirduakse praegu isikuandmete töötlemise regulatsioonis ja selle alusel toimuva andmetöötlemise puhul üksnes üldpõhimõtetega nagu terviklikkus, uurimiskohustus jmt, siis olukorra lahendus ei peaks seisnema ka teise äärmusesse minekul. Nii ei pruugi vajalik ega võimalik olla see, et sotsiaalhoolekande seaduses nimetatakse konkreetne töödeldavate isikuandmete koosseis. 2018. tõstatati küsimus sellest, kas vajalik võiks olla abivajaduse väljaselgitamiseks ühtse hindamisinstrumendi väljatöötamine. Õiguskantsler leidis tookord, et selline ühtne instrument ei pruugi arvestada kõikide võimalike lahendustega, mida inimene abivajaduse väljaselgitamise tulemusena vajada võib.¹⁶¹ Nii võib küll mingi kindla töödeldavate isikuandmete liikide või andmekoosseisu seaduses sätestamine anda ülevaate sellest, milliseid isikuandmeid abivajaduse väljaselgitamisel töödeldakse, kuid autor nõustub õiguskantsleri hinnanguga, et see võib samas tähendada seda, et mõni oluline asjaolu võidakse selle tulemusel jätta välja selgitamata.

Kokkuvõttes ei vasta SHS § 15 lg-d 1 ja 2 autori hinnangul IKÜM art 5 lg 1 p-s c sätestatud minimaalsuse põhimõttele. Abivajaduse väljaselgitamisel tuleb SHS § 15 lg 2 kohaselt lähtuda terviklikkusest, samamoodi kohaldatakse haldusmenetluse seadusest tulenevalt uurimispõhimõtet, sh kogub KOV vajadusel tõendeid omal algatusel. Samas ei ilmne sotsiaalhoolekande seadusest ühtegi kriteeriumit või täpsustust, mis aitaks hinnata, millised isikuandmed on abivajaduse väljaselgitamiseks vajalikud ja kui ulatuslikult võib isikuandmeid eesmärgi täitmiseks töödelda, kust KOV võib isikuandmed saada, kui kaua säilitada jne. Seetõttu näeb autor, et kuigi konkreetse andmekoosseisu või töödeldavate isikuandmete liikide nimetamine seaduses ei pruugi mõistlik olla, tuleks siiski muuta sotsiaalhoolekande seaduse regulatsiooni selliselt, et see aitaks kaasa minimaalsuse põhimõtte järgimisele. Nii võiksid sellest ilmned tingimused või kriteeriumid, mis aitavad määratleda, millised isikuandmed on abivajaduse väljaselgitamise seisukohast asjakohased, olulised ja piiratud eesmärgi saavutamiseks. Näiteks võiks seaduses olla selgelt määratletud, kuidas peab toimuma kolmandatelt isikutelt teabe küsimine, sh kas abivajaja isik peab olema sellest teadlik juba enne kolmandalt isikult teabe küsimist; kas ja millistest muudest andmekogudest päringuid tehakse. Samuti võiks kaaluda, kas vajalik on absoluutselt iga abi saamiseks pöördunud isiku puhul viia läbi terviklik abivajaduse hindamine või võiks kõne alla tulla ka selline regulatsioon, mis

¹⁶¹ Õiguskantsleri 24.08.2018 seisukoht „Riigi panus inimeste vajadustele vastava sotsiaalhoolekandeabi tagamisel“ nr 16-4/181083/1803567.

võimaldaks viia läbi järk-järgulise abivajaduse tuvastamise, laiendades asjaolude väljaselgitamise vajadust vastavalt tuvastatule ja põhjendatusele.

2.5. Regulatsiooni kooskõla põhiseadusest tuleneva olulisuse põhimõttega

Viimaks peab autor oluliseks teha sissevaade küsimusesse, kas isikuandmete töötlemise aluseks olevale regulatsioonile tulevad nõuded üksnes IKÜM-ist või peab isikuandmete töötlemise normi kehtestamisel järgima ka riigisisest õigusest tulenevaid nõudeid või põhimõtteid. Riigikohtu üldkogu on selgitanud, et kui Eesti õigusnorm on vastuolus vahetut õiguspõhise omava EL õigusega, siis tuleb EL õiguse esimese tõttu jätta see õigusnorm kohaldamata. Tegemist on EL õiguse esimese põhimõtte väljendusega.¹⁶² Asjaolu, et riigisisene norm võib olla vastuolus EL õigusega, ei välista aga põhiseaduslikkuse järelevalves kontrollimast seda, kas see norm on kooskõlas põhiseadusega.¹⁶³ Kuigi sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel tulevad isikuandmete töötlemise aluseks olevale regulatsioonile peamised nõuded otsekohalduva EL määrusena IKÜM-ist, siis eeltoodud Riigikohtu lahend näitab, et EL õiguse kõrval ei saa jätta tähelepanuta ka riigisisese õiguse kooskõla põhiseadusega.

M. Mikiver on isikuandmete töötlemise kui eraelu puutumatus riive aluseks oleva regulatsiooni puhul toonud välja, et selle kehtestamisel tuleb arvestada PS §-st 3 tulenevat seadusreservatsiooni ja olulisuse põhimõtet.¹⁶⁴ Sarnaselt on sellele viidanud ka õiguskantsler, öeldes, et „[olulisuse] põhimõtet tuleb järgida igas olukorras, kus töödeldakse isikuandmeid.“¹⁶⁵ PS § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab, et kõik olulisemad küsimused peab otsustama kas seadusandjana Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahvas.¹⁶⁶ M. Ernits on Riigikohtu praktikale tuginedes leidnud, et eelkõige seonduvad sellised olulised küsimused, mida Riigikogu peab ise otsustama, põhiõiguste piiramisega.¹⁶⁷ Isikuandmete kaitse kuulub eraelu puutumatus kaitsealasse ja on seega põhiõigusena kaitstav. Mida intensiivsem on

¹⁶² RKÜKo 5-19-29, p 43–44.

¹⁶³ *Ibidem*, p 50.

¹⁶⁴ Mikiver, M. Isikuandmeid riskisutav e-riik ja seadusreservatsioon, lk 71–72.

¹⁶⁵ Õiguskantsleri 03.05.2024 märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korraaitsega seotud küsimuste kohta nr 7-7/212350/2402585, p 1.

¹⁶⁶ Madise, Ü. PSK § 3/3. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

¹⁶⁷ Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 263.

põhiõiguse piirang ehk riive, seda täpsem peab Riigikohtu seisukoha kohaselt olema selle aluseks olev seadus.¹⁶⁸ M. Ernits on öelnud, et üldsõnalise seaduse alusel ei tohi rakendada meetmeid, millega riivatakse intensiivselt mõnda põhiõigust.¹⁶⁹ Nii ei piisa olulisuse põhimõttest tulenevalt intensiivse riive õigustusena üksnes seadusliku aluse olemasolust, vaid ka sellele seaduslikule alusele endale kehtivad teatud nõuded, eelkõige peavad õiguslikust alusest nähtuma „lubatava haldustegevuse sisu, ulatus ja maht“.¹⁷⁰ Seadus peab Riigikohtu seisukoha kohaselt olema nii selge ja arusaadav, et inimese jaoks oleks riigi tegevus ettenähtav ja seadus peab määrama kindlaks, kui ulatuslik sekkumine on lubatud. Samas see ei tähenda, et piirangut lubav regulatsioon ei võiks olla piisavalt paindlik.¹⁷¹

Isikuandmete töötlemisel, sh nende kogumisel, säilitamisel ja kasutamisel riivatakse inimese eraelu puutumatus.¹⁷² Õigus isikuandmete kaitsele liigitatakse üldjuhul PS § 26 eraelu puutumatus kaitsealasse.¹⁷³ SHS § 15 lg-te 1 ja 2 alusel töötleb KOV tema poole pöördunud inimese isikuandmeid ja seejuures võib selline riive olla ka väga intensiivne, kui KOV töötleb mingeid isikuandmeid inimese teadmata, väga laiaulatuslikult, küsides andmeid kolmandatelt isikutelt, töödeldes eriliiki isikuandmeid jne. SHS § 15 sätetes on loetletud üksnes üldised valdkonnad, näiteks toimetulek, ühiskonnaelus osalemine jt, millega seonduvalt tuleb terviklikult inimese abivajadus välja selgitada. SHS §-st 15 ei nähtu isikuandmete liikide, säilitamise, kasutamise jm täpsemaid kriteeriume. Samuti ei nähtu sellest haldustegevuse ulatust ega seda, milliseid meetmeid võib KOV abivajaduse väljaselgitamiseks kasutada. Seda ka mitte juhul, kui võtta SHS § 15 lg-te 1 ja 2 kõrvale SHS 2. peatüki 2. jaos sätestatud konkreetsete KOV-i korraldatavate sotsiaalteenuste regulatsioon.

Näiteks eluruumi tagamise sotsiaalteenuse puhul ei ilmne SHS §-dest 41–43, milliseid isikuandmeid võib KOV inimese eluruumi vajaduse väljaselgitamiseks töödelda. SHS § 41 avab eluruumi tagamise eesmärgi ja sisu, § 42 sätestab puudega isikule eluruumi tagamisel KOV-i abistamiskohustuse ja §-s 43 on nõuded eluruumile. SHS § 41 lg-s 1 nimetatud eluruumi tagamise kui sotsiaalteenuse eesmärk aitab küll seada sihti, miks isikuandmeid võidakse töödelda. Samas SHS § 15 lg-st 2 tulenevalt tuleb inimese abivajadus selgitada välja

¹⁶⁸ RKHKm 3-21-2241, p 21.

¹⁶⁹ Ernits, M. PS § 3/148. – Lõhmus, U. (peatoim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023.

¹⁷⁰ RKHko 3-19-549, p 18.

¹⁷¹ RKPJKo 5-24-14, p 47–48.

¹⁷² RKHko 3-3-1-3-12, p 19.

¹⁷³ Mikiver, M. Isikuandmeid ristkasutatav e-riik ja seadusereservatsioon, lk 58–63.

terviklikult. Alles abivajaduse väljaselgitamise etapis toimuva isikuandmete töötlemise puhul ei pruugi olla veel teada, et inimene just eluruumi tagamist vajab. Seetõttu ei pruugi eluruumi tagamise sätted SHS §-des 41–43 või laiemalt ka muude sotsiaalteenuste sisu avavad normid SHS 2. ptk 2. jaos olla isikuandmete töötlemise vaatest abivajaduse väljaselgitamisel asjakohased. Konkreetsete sotsiaalteenuste eesmärki ja sisu reguleerivad sätted võiksid olla isikuandmete töötlemise piiritlemisel abiks, kui asutakse välja selgitama konkreetse sotsiaalteenuse vajadust, mitte aga abivajadust terviklikuna. KOV tegevusele seavad seega üldise raami üksnes SHS § 15 lg-s 2 nimetatud valdkonnad, kuid selle alusel toimuv andmetöötlus ja KOV-ile jäetud ulatuslik kaalutlusotsuse tegemise võimalus võib oluliselt riivata abivajaja eraelu puutumatus.

Arvestama siiski peab, et sellisel eraelu puutumatusel riivel on legitiimne põhjus. Eraelu riive üldine õigustatavus tuleneb riigi, sh KOV-i huvist teha kindlaks, milline on inimese reaalne abivajadus. Nii ütleb ka PS § 26 teine lause, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras mh tervise kaitseks. Tegemist on kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga, millest tulenevalt võib eraelu piirata üksnes PS § 26 teises lauses nimetatud põhjusel.¹⁷⁴ Tagamaks, et kõikidel inimestel oleks inimväärikusele vastav elu, et keegi ei peaks kannatama puudust ja et inimese tervis abivajaduse tekkimise tagajärjel ei kannataks, tuleb KOV-il selgitada välja inimese abivajadus. See on oluline mh selleks, et elanike tervis oleks hoitud ja kaitstud. Riigi kohustus kaitsta inimese tervist tuleneb PS § 28 lg-st 1. Seega on isikuandmete töötlemiseks abivajaduse väljaselgitamisel legitiimne põhjus.

Kuigi riivel võib olla legitiimne eesmärk, asub autor sellegi poolest seisukohale, et SHS § 15 lg-d 1 ja 2 ei ole isikuandmete töötlemise kontekstis kooskõlas põhiseadusest tuleneva olulisuse põhimõttega. SHS § 15 lg-te 1 ja 2 regulatsioon, sh koosmõjus vastavate SHS 2. ptki 2. jao sotsiaalteenuste sätetega ei ole piisavalt täpsed ning ei anna aimu, milline on KOV-i tegevuse sisu, ulatus ja maht, kui ta abivajaduse väljaselgitamisel töötleb abi saamiseks pöördunud inimese isikuandmeid. SHS § 15 lg 2 loetleb küll asjaolud, mida tuleb välja selgitada, kuid need on üldised ja võivad hõlmata igasuguseid isikuandmeid. Seega ei aita SHS § 15 regulatsioon muuta isikuandmete töötlemist inimese jaoks ettenähtavamaks ja ei nähtu ka raame või tingimusi, mis seaks andmetöötlusele mingid piirid. Kuigi praktikas rakendatakse

¹⁷⁴ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26/27.

SHS § 15 lg-d 1 ja 2 koos haldusmenetluse seaduse vastavate sätetega ja kuigi HMS § 3 lg-st 2 tuleneb mh toimingule proportsionaalsuse nõue, siis autori hinnangul peaksid lisaks SHS § 15 lg-s 2 nimetatud abivajaduse väljaselgitamise väga üldistele valdkondadele ilmnema ka täiendavad kriteeriumid või tingimused seoses avaliku võimu meetmete rakendamise, selle ulatuse või mahuga.

Isikuandmete töötlemisse puutuvalt on M. Mikiver leidnud näiteks seoses riigile kuuluvate korrastatud andmekogudega, et seaduse tasandil tuleb reguleerida andmekogusse lisatavate isikuandmete liigid, isikuandmete kogumise eesmärk, haldusorgani poolt isikuandmete kasutamise periood, isikuandmete säilitamise tähtaeg.¹⁷⁵ Ka õiguskantsler on andmekogude kontekstis selgitanud, et seaduses tuleb määrata kõik isikuandmete töötlemisega seonduv, sh andmetöötlemise eesmärk, töödeldavate isikuandmete koosseis, säilitamise tähtajad.¹⁷⁶ Seoses proaktiivse abivajaduse väljaselgitamise ideega näevad S. Espenberg jt vajadust reguleerida seaduse tasandil mh andmetöötlemise eesmärk, töötlemistoimingute kirjeldus, andmekoosseis, säilitamise tähtaeg.¹⁷⁷ Nii näeb ka käesoleva magistritöö autor, et tulenevalt põhiseaduse olulisuse põhimõttest peavad sotsiaalhoolekande seaduses olema sätestatud täpsemad sotsiaalhoolekandelise abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemise tingimused. Seega on SHS § 15 lg-d 1 ja 2 abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemise alusena probleemsed nii seoses IKÜM-is sätestatud isikuandmete töötlemise läbipaistvuse ja minimaalsuse põhimõtetega kui ka põhiseadusest tuleneva olulisuse põhimõttega.

Viimaks soovib autor esile tuua, et magistritöö valmimise jooksul erinevaid õigusakte uurides ilmnes, et Eesti õigusloomes ei ole isikuandmete töötlemise täpsem reguleerimine enneolematu. Näiteks ohvriabi seaduse¹⁷⁸ (OAS) § 8 lg-s 1 on kehtestatud kuriteo, vägivalla või kriisijuhtumi tagajärjel kahjustatud või hukkunud isiku ehk ohvri abivajaduse hindamise kohustus, et sellele tuginevalt otsustada ohvriabiteenuste vajaduse ja mahu üle. OAS § 10 lg-s 1 on loodud õiguslik alus hinnangu andmise, ohvri abistamise ja riskide maandamise eesmärkidel ohvri, tema alaealiste laste ja teda ohustava isiku isikuandmete töötlemiseks. Sama sätte lõigetes 2–4 on loetletud isikuandmete liigid, mida eesmärgi täitmiseks võib töödelda, kusjuures igas lõikes on mainitud, et töödelda võib ka muid andmeid, mis on juhtumiga

¹⁷⁵ Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed, ptk 2.3.1.

¹⁷⁶ Õiguskantsleri 03.05.2024 märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta nr 7-7/212350/2402585, p 2.

¹⁷⁷ Espenberg, S. jt., ptk 1.3.3.1.

¹⁷⁸ Ohvriabi seadus. – RT I, 06.01.2023, 1

asjakohaselt seotud, jättes vajadusel andmetöötluseks piisava paindlikkuse. OAS § 10 lg-s 6 on nimetatud, milliseid asutusi või isikuid võib veel kaasata, sh kes seega veel võivad isikuandmeid töödelda. Magistritöö autor ei ole analüüsinud ja autorile ei ole ka uuritud materjalile tuginedes teada, kas viidatud regulatsiooni rakendamisel on praktikas ilmnenud kitsaskohad näiteks seoses sellega, et seadusega kehtestatud töödeldavate isikuandmete liigid on kuidagi piiranud mingit haldusorgani toimingute teostamist. Küll aga annab autori hinnangul ohvriabi seadus palju selgema ettekujutuse sellest, miks, milliseid isikuandmeid ja kellega koostöös võib Sotsiaalkindlustusamet ohvriabi teenuse osutamisel töödelda.

KOKKUVÕTE

Inimesel on sotsiaalsete riskide korral õigus ja võimalus pöörduda abi saamiseks KOV-i poole. Kui inimene pöördub abi saamiseks KOV-i poole, on KOV-il SHS § 15 lg-st 1 tulenevalt kohustus selgitada välja inimese abivajadus selleks, et mõista, millist abi ja millises ulatuses inimene vajab. Abivajaduse väljaselgitamine tähendab ühtlasi seda, et KOV töötleb tema poole pöördunud inimese isikuandmeid, näiteks inimese kohta andmekogudesse päringuid tehes, temaga vesteldes, kolmandatelt isikutelt inimese kohta teavet küsides. Magistritöö eesmärk oli uurida KOV-ile kohalduvat isikuandmete töötlemise regulatsiooni sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel. Selleks otsiti vastust küsimusele, millisel õiguslikul alusel võib KOV töödelda andmesubjekti isikuandmeid tema sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel. Lisaks uuriti, kas inimese sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel on SHS § 15 lg-d 1 ja 2 isikuandmete töötlemise alusena piisavalt piiritletud ja täpsed selleks, et nende põhjal oleks võimalik mõista, millises ulatuses ja milliseid isikuandmeid võib KOV inimese abivajaduse väljaselgitamisel töödelda.

Esmalt uuriti tulenevalt abivajaduse väljaselgitamise praktikast, kas isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks sotsiaalhoolekandeline abivajaduse väljaselgitamisel saab olla abisaamiseks pöördunud inimese ehk andmesubjekti nõusolek vastavalt IKÜM art 6 lg 1 p-le a. Töös jõuti järeldusele, et KOV ei tohiks nõusolekule tuginedes inimese isikuandmeid abivajaduse väljaselgitamisel töödelda. See on nii põhjusel, et KOV täidab abivajaduse väljaselgitamisel seadusest tulenevat avalikes huvides olevat ülesannet. Kui isikuandmeid töötleb nõusolekule tuginevalt abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil KOV, siis sellist inimese antud nõusolekut ei saa pidada vabatahtlikult antuks. Nimelt peab nõusolek olema IKÜM art 4 p-st 11 tulenevalt vabatahtlik. Vabatahtlikkus tähendab, et inimesel peab enne isikuandmete töötlemiseks nõusoleku andmist olema päriselt vaba valik, kas ta annab nõusoleku või mitte. Kui ta nõusolekut ei anna, ei tohi sellega kaasneda negatiivset tagajärge või näiteks teenusest ilmajäämist. Abivajaduse väljaselgitamise kontekstis on sellest järeldatav, et kui inimene ei anna oma isikuandmete töötlemiseks nõusolekut, võidakse tema abivajadus jätta välja selgitamata ja seeläbi võib inimene jääda talle vajaliku abita. Lisaks ilmses magistritöös toodud näidete pinnalt, et praktikas KOV-ide poolt küsitud nõusolekud ei ole IKÜM art 4 p-le 11 vastavalt konkreetsed, st nõusolekuid küsitakse üldiselt mh eriliiki isikuandmete töötlemiseks, kuid selline praktika ei ole IKÜM-iga kooskõlas.

Autori hinnangul tuleb antud analüüsist tulenevalt tõsta KOV-ide, aga ka laiema üldsuse teadlikkust sellest, et kui isikuandmeid töötleb avalik sektor kas oma avalike ülesannete täitmisel või avaliku võimu teostamisel seaduses sätestatud eesmärkidel, siis ei tohiks isikuandmete töötlemisel tugineda inimese nõusolekule. Nõusolekule tuginemine on lubatud ainult juhul, kui nõusolek on antud vabatahtlikult, st kui inimesel on päriselt valik, kas anda andmetöötluseks nõusolek või mitte, kartmata sellele järgnevaid tagajärgi või teenusest ilmajäämist vmt. Kui nõusolekule tuginetakse, peab selline isikuandmete töötlemiseks antav nõusolek olema piisavalt konkreetne, et inimene saaks aru, milliseid isikuandmeid, mis eesmärgil, kelle poolt ja kuidas töödeldakse.

Teine õiguslik alus, millele tuginemise võimalikkust magistritöös antud teemat silmas pidades analüüsiti, on IKÜM art 6 lg 1 p e, mis ütleb, et isikuandmete töötlemine on seaduslik, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Sellisele alusele tuginemine eeldab IKÜM art 6 lg-st 3 tulenevalt, et riigisisises õiguses on kehtestatud andmetöötluseks täiendav regulatsioon. Sotsiaalhoolekande seaduses on reguleeritud üksnes noore abivajaduse ja puudega täisealise isiku abivajaduse hindamisel toimuv isikuandmete töötlemine vastavalt SHS §-s 15¹ ja §-s 15². Mis aga puudutab kõikide ülejäänud inimeste abivajaduse väljaselgitamisel toimuvat isikuandmete töötlemist, siis sotsiaalhoolekande seaduses ei ole norme, mis seda selgesõnaliselt reguleeriks. Praktikas tuginetakse isikuandmete töötlemisel SHS § 15 lg-tele 1 ja 2. Kuigi SHS § 15 lg-d 1 ja 2 ei räägi otsesõnu isikuandmete töötlemisest, leidis autor, et sätetest ilmneb andmetöötluse eesmärk seoses KOV-i abivajaduse väljaselgitamise kohustusega. Samuti on sellisel eesmärgil toimuva andmetöötluse aluseks olev õigus vastavuses avaliku huvi eesmärgiga. Seega saab SHS § 15 lg-d 1 ja 2 rakendada vastavalt IKÜM art 6 lg 1 p-le e ja art 6 lg-le 3 abivajaduse väljaselgitamisel riigisisises õiguses oleva sobiva isikuandmete töötlemise alusena. Küll aga ei ole SHS § 15 lg-d 1 ja 2 sobilikud alused eriliiki isikuandmete töötlemiseks, sest viidatud sätetes ei ole eriliiki isikuandmete töötlemine sõnaselgelt sätestatud, nii nagu IKÜM seda eeldab. Seega oleks vajalik seadust täiendada selliselt, et isikuandmete töötlemise aluseks olevad normid võimaldaksid sõnaselgelt töödelda inimese abivajaduse väljaselgitamisel ka eriliiki isikuandmeid.

Nõuetele vastavaks andmetöötluseks ei piisa siiski üksnes õigusliku aluse olemasolust. Lisaks õigusliku aluse olemasolule peab andmetöötluse aluseks olev regulatsioon olema piisavalt täpne selleks, et sellest saaks aru, milliseid isikuandmeid ja millises ulatuses võib KOV inimese

abivajaduse väljaselgitamisel töödelda. Seetõttu analüüsiti magistritöös täiendavalt ka SHS § 15 lg-te 1 ja 2 kooskõla IKÜM art-st 5 tulenevate isikuandmete töötlemise põhimõtetega. Täpsemalt võeti vaatluse alla kooskõla isikuandmete töötlemise läbipaistvuse, eesmärgi piirangu ja minimaalsuse põhimõtetega. Lisaks uuriti regulatsiooni kooskõla PS §-st 3 tuleneva olulisuse põhimõttega. Viidatud sätted loovad raamistiku, millistele tingimustele peab vastama andmetöötluse aluseks olev regulatsioon.

Õiguskirjandusele ja kohtupraktikale tuginevalt leidis autor, et SHS § 15 lg-d 1 ja 2 ei ole kooskõlas IKÜM art 5 lg 1 p-st a tuleneva läbipaistvuse põhimõttega ja IKÜM art 5 lg 1 p-st c tuleneva minimaalsuse põhimõttega.

Seonduvalt läbipaistvusega ei ilmne regulatsioonist näiteks seda, kes võiksid olla abivajaduse väljaselgitamisel saadud isikuandmete muud vastuvõtjad, s.o muu kolmas isik või asutus, kellele KOV võib abivajaduse väljaselgitamisel abivajaja isikuandmeid edastada. Samuti ei ilmne, kui kaua peaks KOV abivajaduse väljaselgitamisel kogutud isikuandmeid säilitama. Problemaatiliseks saab pidada teabe puudulikkust selles osas, kui isikuandmeid saadakse mujalt, mitte andmesubjektilt endalt. Andmesubjekt peab saama teavet, milliseid isikuandmete liike on KOV abivajaduse väljaselgitamisel mujalt saaduna töödeldud ja milline on nende päritoluallikas. Seda teadmist sotsiaalhoolekande seadus ei anna. Sotsiaalteenuste ja -toetuste ning muu abi osutamise menetlemisel ja dokumenteerimisel on KOV-il võimalik kasutada sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrit. Sotsiaalhoolekande seaduses on andmeregistri andmetöötlusega seonduvad sätted olemas, kuid autor leidis, et andmeregistrit puudutav andmetöötluse regulatsioon annab ülevaate sellest, milliseid isikuandmeid töödeldakse registris endas, kuid see ei pruugi anda teavet tegelikust abivajaduse väljaselgitamisel toimuvast andmetöötlusest. Ka võidakse isikuandmete töötlemist puudutav teave anda andmetöötleja ehk antud juhul KOV-i koostatud andmekaitsetingimustena, kuid avaliku sektori andmetöötluse ja abivajaduse väljaselgitamise kui seaduse alusel toimuva tegevuse kontekstis leidis autor, et andmetöötlust puudutav peaks olema kehtestatud seadusega. Kui kõik isikuandmete töötlemisega seonduv – töödeldavad isikuandmete liigid, säilitamise tähtaeg, andmete allikad jne jätta üksnes iga KOV-i enda otsustada ja esitada, siis võib selle tulemuseks olla see, et iga KOV töötleb abivajaja isikuandmeid oma prima äranägemise järgi, süsteem on killustatud ja eriilmeline ning üleriigilises mõttes on kõikide inimeste jaoks abivajaduse väljaselgitamisel isikuandmete töötlemine läbipaistmatu. KOV-idel oleks isikuandmete

töötlemist õiguskindlam viia läbi, aga ka anda inimestele sellekohast teavet juhul, kui õigusaktis oleks kehtestatud sellekohane olemasolevast täpsem regulatsioon, millele tugineda.

Sotsiaalhoolekande seaduses olev regulatsioon vajab täpsustamist või detailsemaks muutmist ka tulenevalt IKÜM-iga ettenähtud minimaalsuse põhimõttest. Analüüsile tuginevalt nähtus, et abi saamiseks pöördunud inimese abivajadus tuleb selgitada välja terviklikult. Lähtutakse haldusmenetluse seadusest tulenevalt uurimispõhimõttest. Kuigi ka haldusmenetluse seadus sätestab proportsionaalsuse põhimõtte, siis autori hinnangul ei peaks avaliku võimu poolt toimuv isikuandmete töötlemine toetuma üksnes üldistele õigusaktides kehtestatud põhimõtetele, vaid andmetöötlemise aluseks olev regulatsioon ise peaks samuti toetama minimaalsuse põhimõtte täitmist. Nii näeb autor, et seaduses on vajalik kehtestada raamid või tingimused, millele tuginedes oleks KOV-il võimalik paremini minimaalsuse põhimõtet järgida. Seejuures on autori hinnangul problemaatiline regulatsiooni puudumine osas, mis puudutab isikuandmete säilitamist ja nende mujalt saamist, sest need on aspektid, mis laiendavad isikuandmete töötlemise ulatust nii ajalises kui ka kvantiteedi mõttes.

Lisaks eeltoodule leidis autor, et SHS § 15 lg-te 1 ja 2 alusel toimuv isikuandmete töötlemine on probleemne ka tulenevalt PS §-s 3 sätestatud olulisuse põhimõttest. Riigikohus, aga ka õiguskantsler on väljendanud korduvalt mõtet, et seadus peab olema seda täpsem, mida intensiivsem on inimesele avalduv riive. Isikuandmete töötlemisega kaasneb inimesele riive, kuid sel puhul otsustab KOV igal konkreetsel juhul tuginevalt kaalutlusele ja uurimispõhimõttele ise, milliseid isikuandmeid ta peab vajalikuks abivajaduse väljaselgitamisel koguda. Kehtivad SHS § 15 lg-d 1 ja 2 pigem ei anna aimu, milline on KOV-i tegevuse sisu, ulatus ja maht, kui ta abivajaduse väljaselgitamisel töötleb abi saamiseks pöördunud inimese isikuandmeid.

Autori hinnangul ei peaks unustama aga seda, et abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil toimival isikuandmete töötlemisel kui eraelu puutumatusel on legitiimne eesmärk. KOV on kohustatud selgitama välja inimese abivajaduse, kui inimene on selleks KOV-i poole pöördunud. See on oluline selleks, et inimene ei peaks kannatama puudust, et inimesel oleks ka vajadusel KOV-i abile tuginedes võimalik elada inimväärikusele vastavat elu. Siiski, isegi kui abivajaduse väljaselgitamine põhjustab intensiivset riivet inimese eraelu puutumatusel ja isegi kui seda võib pidada õigustatuks, peaks selline tegevus põhinema täpsetel õigusnormidel. Vastasel juhul ei saaks rääkida õigusriigist. Seetõttu võiks sotsiaalhoolekande seadusest *de lege*

ferenda ilmned, kui vanadele andmetele abivajaduse väljaselgitamisel võib tugineda, mis aitab mh määratleda selle, kui kaua peaks KOV tal varem olemas olnud isikuandmeid üldse säilitama. Lisaks võiks olla reguleeritud, kuidas peab toimuma kolmandatelt isikutelt teabe küsimine/kogumine, sh kas abivajaja isik peab olema sellest teadlik juba enne kolmandalt isikult teabe küsimist/kogumist; kas ja millistest muudest andmekogudest päringuid tehakse jmt. Selline regulatsioon annaks ülevaate isikuandmete töötlemisest ja aitaks täita läbipaistvuse põhimõtet. Kaaluda võiks, kas vajalik on absoluutselt iga abi saamiseks pöördunud isiku puhul viia koheselt läbi terviklik abivajaduse hindamine või võiks kõne alla tulla ka selline regulatsioon, mis võimaldaks viia läbi järk-järgulise abivajaduse tuvastamise, laiendades asjaolude väljaselgitamise vajadust vastavalt tuvastatule ja põhjendatusele. Selline lahendus võiks olla kooskõlas isikuandmete töötlemise minimaalsuse põhimõttega.

PROCESSING OF PERSONAL DATA BY LOCAL GOVERNMENT FOR IDENTIFYING THE NEED FOR SOCIAL WELFARE ASSISTANCE

Summary

In the event of social risks, an individual has the right and opportunity to seek assistance from the local government. When an individual seeks assistance from the local government, the local government is obligated under Section 15(1) of the Social Welfare Act to comprehensively identify the need for assistance of a person who requests assistance and determine the extent of corresponding assistance to understand what kind of help and to what extent the individual requires it. The Social Welfare Act does not specify how and in what manner a person's need for assistance should be determined. Nor does the Act state what evidence or data should be collected for this purpose. Thus, determining a person's need for assistance also means that the local government processes the personal data of the person who has approached them, for example, by making inquiries into databases about the person, interviewing them, or requesting information about the person from third parties. Section 15 of the Social Welfare Act does not explicitly regulate the processing of personal data for determining the need for assistance.

The main requirements for the processing of personal data are established in the directly applicable legal act, the (EU) 2016/679 General Data Protection Regulation (GDPR). The main requirements for the processing of personal data in determining the need for social welfare assistance also primarily come from the GDPR. According to Article 5(1)(a) of the GDPR, the processing of personal data must be lawful. In practice, the processing of personal data when determining the need for social welfare assistance has relied on:

- the consent of the data subject in accordance with Article 6(1)(a) of the GDPR and
- Section 15(1) of the Social Welfare Act, i.e. Member State law in accordance with Article 6(1)(e) of the GDPR.

Regarding consent, the author raised the question of whether consent is an appropriate basis for the processing of personal data in assessing the need for social welfare assistance. This question arises primarily from whether the processing of personal data in determining a person's need for assistance can be made dependent on their consent or whether the local government can start processing the personal data of the person who has approached them regardless of their consent, i.e., for the fulfillment of a task arising from the law.

The second issue relates to the regulation underlying the processing of personal data for determining the need for assistance, as well as the specificity and clarity of this regulation. Sections 15(1) and 15(2) of the Social Welfare Act do not directly address the processing of personal data. Therefore, this thesis examines whether the referenced norm in the form of Section 15 of the Social Welfare Act can be considered appropriate for the processing of personal data according to the GDPR, and whether the processing of personal data by the local government for determining the need for assistance can be conducted based on this norm. Additionally, the author raises the question of whether it is possible to derive from Sections 15(1) and 15(2) of the Social Welfare Act the extent to which, i.e., how much and what kind of personal data may be processed in determining a person's need for assistance. The author questioned how far the processing of personal data in the field of privacy protection can go to ensure that the local government can ascertain that a person truly needs assistance, and how detailed the norms underlying the processing of personal data should be.

Consequently, the aim of this thesis is to examine the regulation applicable to the local government for processing personal data in determining the need for social welfare assistance. To this end, the author posed the following research questions:

- 1) On what legal basis can a local government unit process the personal data of a data subject in determining their need for social welfare assistance?
- 2) Are the Sections 15(1) and 15(2) of the Social Welfare Act sufficiently defined and precise as a basis for processing personal data to determine a person's need for social welfare assistance, in order to understand which personal data and to what extent the local government is permitted to process?

The author concluded that personal data should not be processed based on consent in determining a person's need for assistance. This is because the local government performs a task in the public interest, and it is also an official authority. If the local government processes personal data based on consent for the purpose of determining the need for assistance, such consent given by the person cannot primarily be considered voluntary. Consent must be voluntary according to Article 4(11) of the GDPR. If a person does not consent to the processing of their personal data, their need for assistance may not be determined, and they may be left without the necessary assistance, thus such consent would not be voluntary. Additionally, examples provided in the thesis showed that in practice, the consents requested by the local government are not specific according to Article 4(11) of the GDPR, i.e., consents are requested

generally, including for the processing of special categories of personal data, but such practice is not in accordance with the GDPR.

The second legal basis analyzed in the thesis, considering the given topic, is Article 6(1)(e) of the GDPR. Although Sections 15(1) and 15(2) of the Social Welfare Act do not explicitly mention the processing of personal data, the author found that the purpose of data processing is evident from the provisions in connection with the obligation of local governments to determine the need for assistance. The legal basis for such data processing is also in line with the public interest objective. The author believes that Sections 15(1) and 15(2) of the Social Welfare Act comply with Article 6(1)(e) and Article 6(3) of the GDPR and are therefore a suitable legal basis for the processing of personal data in determining the need for assistance in national law.

However, compliance with data processing requirements requires more than just a legal basis. In addition to having a legal basis, the regulation underlying data processing must be sufficiently precise to understand what personal data, to what extent, etc., may be processed by the local government in determining a person's need for assistance based on the existing regulation. Therefore, the thesis further analyzed the compliance of Sections 15(1) and 15(2) of the Social Welfare Act with the principles of personal data processing derived from Article 5 of the GDPR. Specifically, the compliance with the principles of transparency, purpose limitation, and data minimization was examined. Additionally, the compliance of the regulation with the principle of significance derived from Section 3 of the Constitution was investigated. The referenced provisions create a framework for the conditions that the regulation underlying data processing must meet.

The author identified issues primarily related to the principle of transparency derived from Article 5(1)(a) of the GDPR and the principle of data minimization derived from Article 5(1)(c) of the GDPR. The processing of personal data based on Sections 15(1) and 15(2) of the Social Welfare Act is also problematic concerning the principle of significance set out in Section 3 of the Constitution. The existing Sections 15(1) and 15(2) of the Social Welfare Act do not provide a clear understanding of the content, scope, and extent of the local government's activities when processing the personal data of a person seeking assistance in determining their need for assistance.

Finally, the author highlighted that if the local government processes personal data for the purpose of determining a person's need for social welfare assistance, such an intrusion into privacy has a legitimate aim. Therefore, such an intrusion into privacy is permissible. However, the author believes that the existing regulation should be clarified.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Bieresborn, D. Datenschutzrechtliche Herausforderungen im deutschen Sozialrecht. – Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2023/33 (2).
2. Engeli-Schulz, T. Zur Einwilligungserklärung als Rechtsgrundlage zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen. – Verwaltungsrundschau 2/2023.
3. Ernits, M. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum. – Juridica 4–5/2023.
4. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.
5. Espenberg, S., Võrk, A., Tupay, P. K., Siil, T., Mikiver, M., Juha, M., Toomla, A., Saapar, M. Riskihindamise instrumendi väljatöötamine sotsiaalhoolekandeline abivajadusega inimeste tuvastamiseks. Tartu: Tartu Ülikool ja Haap Consulting OÜ 2023.
6. Forgó, N., Helfrich, M., Schneider, J. (Hrsg). Betrieblicher Datenschutz. Rechtshandbuch. 3. Auflage. München: C. H. Beck 2019. (viidatud: Bieresborn, D. Datenschutzrechtliche Herausforderungen im deutschen Sozialrecht. – Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2023/33 (2).)
7. Gola, P., Heckmann, D. (Hrsg). Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO / BDSG. Kommentar. 3. Auflage. München: C. H. Beck 2022.
8. Hoffmann, B. Einwilligung der betroffenen Person als Legitimationsgrundlage eines datenverarbeitenden Vorgangs im Sozialrecht nach dem Inkrafttreten der DSGVO. – Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2017/21.
9. Horton-Tucket, A., Ashton-Wenham, H. To consent or not to consent, that is the question. – Journal of Data Protection & Privacy. 2019/vol 2, 3.
10. Klingenberg, A. M. Catches to the right to be forgotten, looking from an administrative law perspective to data processing by public authorities. – International Review of Law, Computers & Technology 2016/30 (1–2).
11. Lubasz, D., Szkuřlat, A. (red). Ochrona danych osobowych. Poradnik praktyczny. Varssavi: Wolters Kluwer 2020. (viidatud: EK C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima*, ECLI:EU:C:2020:1054, kohtujurist M. Szpunari ettepanek).
12. Lõhmus, U. (peatoim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023.

13. Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.
14. Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2021.
15. Mikiver, M. Isikuandmeid riskasutav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded? – Riigiõiguse aastaraamat 4/2023.
16. Olle, V. Valdade ja linnade korraldatavate kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste probleeme. – Juridica 1/2019.
17. Paal, B. P., Pauly, D. A. (Hrsg). Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO BDSG. Kommentar., 3. Auflage., München: C. H. Beck 2021.
18. Purge P., Kurmiste A., Paat-Ahi G., Tsuiman K., Nuiamäe M. Abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi analüüs ning hoolduskoormuse hindamise metoodika ja hindamisvahendi väljatöötamine. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2023.
19. Simitis, S., Hornung, G., Spiecker gen Döhmman, I. (Hrsg). Datenschutzrecht DS-GVO/BDSG. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos 2024.
20. Spiecker gen. Döhmman, I., Papakonstantinou, V., Hornung, G., De Hert, P. (eds). General Data Protection regulation. Article-by-Article Commentary. Baden-Baden: Nomos; München: C.H.Beck; North America: Hart Publishing 2023.
21. Wolff, H. A., Brink, S. (Hrsg). BeckOK Datenschutzrecht. 31. Edition. München: C.H.Beck 2019.

Kasutatud õigusaktid

22. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
23. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – ELT L 281, lk 355–374.
24. 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). – ELT L 119, lk 1–88.
25. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
26. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 12.07.2014, 51.
27. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 04.01.2019, 11.

28. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2019, 2.
29. Kaitseväge korralduse seadus. – RT I, 18.04.2025, 2.
30. Ohvriabi seadus. – RT I, 06.01.2023, 1.
31. Räpina Vallavolikogu 21.03.2018. a määrus nr 13 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“. – RT IV, 29.03.2018, 15.
32. Setomaa Vallavolikogu 27.12.2017. a määrus nr 9 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“. – RT IV, 12.03.2025, 13.
33. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 31.12.2024, 29.
34. Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 28.04.2022, 1.
35. Sotsiaalkaitseministri 05.03.2019. a määrus nr 10 „Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadusega seotud valdkonna eest vastutava ministri määruste muutmine“. – RT I, 12.03.2019, 41.
36. Sotsiaalkaitseministri 09.02.2016. a määrus nr 10 „Juhtumiplaanis sisalduvate andmete loetelu“. – RT I, 11.02.2016, 20.
37. Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 14.12.2023, 12.
38. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I, 30.01.2025, 10.

Kasutatud eelnõud ja seletuskirjad

39. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu 778 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d1420bb-b516-4ab1-b337-17b2c83eedb1/isikuandmete-kaitse-seaduse-rakendamise-seadus/> (14.12.2024).
40. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadusega seotud valdkonna eest vastutava ministri määruste muutmine, seletuskiri. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/b07e8cd2-9a4b-4c76-a1a1-09a1c1023cec?activity=1#HeJTUGIQ> (14.12.2024).
41. Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aef50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/sotsiaalhoolekande-seadus/> (26.08.2024).
42. Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 510 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0bb6d4b8-eab6-4d35-af70-0d974ec690b5/> (29.11.2024).

Kasutatud kohtupraktika

43. EK C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima*, ECLI:EU:C:2020:1054, kohtujurist M. Szpunari ettepanek.
44. EKo C-184/20, *OT versus Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2022:601.
45. EKo C-200/23, *Agentsia po vpisvaniyata versus OL*, ECLI:EU:C:2024:827.
46. EKo C-268/21 *Norra Stockholm Bygg AB versus Per Nycander AB*, ECLI:EU:C:2023:145.
47. EKo C-362/14, *Maximillian Schrems versus Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:650.
48. EKo C-61/19, *Orange România SA versus Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP)*, ECLI:EU:C:2020:901.
49. EKo C-710/23, *L. H. Versus Ministerstvo zdravotnictví*, ECLI:EU:C:2025:231.
50. EKo liidetud kohtuasjad C-92/09 ja C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) versus Land Hessen*, ECLI:EU:C:2010:662.
51. RKÜKo 5-19-29
52. RKÜKo 5-23-38
53. RKPJKo 3-4-1-67-13
54. RKPJKo 5-18-7
55. RKPJKo 5-24-14
56. RKPJKo 5-24-29
57. RKHKo 3-3-1-3-12
58. RKHKo 3-3-1-19-14
59. RKHKo 3-19-1207
60. RKHKo 3-19-549
61. RKHKm 3-21-2241
62. RKHKo 3-20-1449
63. RKHKm 3-22-1148
64. TlnRnKm 3-24-1797
65. TlnHK 3-23-2300
66. TlnHK 3-24-1334

Muud kasutatud allikad

67. Abi- ja toetusvajaduse hindamise meetodiline juhise. Tallinn: Sotsiaalkindlustusamet 2021.
– https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Abi-%20ja%20toetusvajaduse%20hindamise%20meetodiline%20juhise_01.11.2023.pdf
(05.01.2025).
68. Abivajaduse hindamine muutub kohalike omavalitsuste jaoks lihtsamaks. Sotsiaalministeeriumi 13.11.2024 uudis. – <https://www.sm.ee/uudised/abivajaduse-hindamine-muutub-kohalike-omavalitsuste-jaoks-lihtsamaks> (29.11.2024).
69. Abivajaduse hindamine muutub omavalitsustele lihtsamaks. Sotsiaalkindlustusameti 11.11.2024 uudis. – <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/uudised/abivajaduse-hindamine-muutub-omavalitsustele-lihtsamaks> (29.11.2024).
70. Andmekaitse Inspeksioonile 30.08.2023 esitatud sekkumistaotlus nr 2.1.-1/23/872-2192-1 (kokkuvõtte kirjast autori valduses).
71. Andmekaitse Inspeksiooni 03.10.2023 vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-5/23/1846-2. – <https://adr.rik.ee/aki/dokument/14715811> (14.12.2024).
72. Andmekaitse Inspeksioonile 16.10.2023 esitatud suuline pöördumine (kokkuvõtte pöördumisest autori valduses).
73. Andmekaitse Inspeksiooni 21.12.2023 märgukiri Sotsiaalministeeriumile nr 2.1.-5/23/3329-1. – <https://adr.rik.ee/aki/dokument/14970118> (14.12.2024).
74. Andmekaitse Inspeksiooni 23.02.2024 vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-5/24/280-2 (kokkuvõtte kirjast autori valduses).
75. Andmekaitse Inspeksiooni 25.03.2024 vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-5/24/451-2. – <https://adr.rik.ee/aki/dokument/15208286> (14.12.2024).
76. Andmekaitse Inspeksiooni 15.05.2024 vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-1/24/362-785-2. – <https://adr.rik.ee/aki/dokument/15437267> (14.12.2024).
77. Andmekaitse Inspeksiooni 05.03.2025 vastus pöördumisele nr 2.3-8/25/569-2. – <https://adr.rik.ee/aki/dokument/16795168> (08.03.2025).
78. Andmekaitsetingimuste koostamisest. Andmekaitse Inspeksioon. – <https://www.aki.ee/isikuandmed/andmetootlejale/andmekaitsetingimuste-koostamisest>
(05.01.2025).
79. Andmetöötuse põhimõtted. Andmekaitse Inspeksioon. – <https://www.aki.ee/isikuandmed/andmetootlejale/andmetootluse-pohimotted> (29.11.2024).

80. Article 29 Data Protection Working Party Opinion 03/2013 on purpose limitation. Adopted 02.04.2013. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf (04.01.2025).
81. Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm. Arvamus 15/2011 nõusoleku määratluse kohta. Vastu võetud 13.07.2011. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_et.pdf (14.12.2024).
82. Euroopa Andmekaitse nõukogu suunised 05/2020 määruse (EL) 2016/679 kohase nõusoleku kohta. Versioon 1.1. Vastu võetud 04.05.2020. – https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_et.pdf (14.12.2024).
83. Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuse korraldamise üldjuhend ametnikule. Koostatud 2020, uuendatud 2023. Sotsiaalkindlustusamet. – https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2023-01/Üldjuhend_31.01.pdf (14.12.2024).
84. Legacy: Art. 29 Working Party. European Data Protection Board. – https://www.edpb.europa.eu/about-edpb/who-we-are/legacy-art-29-working-party_en (14.12.2024).
85. Personaalne riik. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2024. – https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/PersonaalneRiik-MKM_05.02.2024.pdf (29.11.2024).
86. Riigikogu sotsiaalkomisjoni 12.10.2015 istungi protokoll nr 26. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aef50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/sotsiaalhoolekande-seadus/> (26.11.2024).
87. Riskihindamise instrumendi väljatöötamise uuring sotsiaalhoolekandelise abivajadusega inimeste tuvastamiseks. Sotsiaalministeerium. – <https://www.sm.ee/riskihindamise-instrumendi-valjatootamise-uuring-sotsiaalhoolekandelise-abivajadusega-inimeste> (29.11.2024).
88. Sotsiaalhoolekandelise abi taotlus. – <https://www.tallinn.ee/et/media/542087> (14.12.2024).
89. Sotsiaalkindlustusameti KOV nõustamise tegevussuunad ja hindamisvahendid. Sotsiaalkindlustusamet. – <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/spetsialistile-ja-koostoopartnerile/kohalike-omavalitsuste-noustamine#hindamisvahendid> (25.11.2024).
90. Sotsiaalministeeriumi 21.01.2025 vastus pöördumisele nr 1.5-1.1/3302-2 (kiri autori valduses).

91. Sotsiaalteenuse avaldus Saku Vallavalitsusele. –
<https://www.sakuvald.ee/documents/379795/17071306/611+lisa+3.docx/b017ab71-e150-4196-bb14-778b0051eedc> (14.12.2024).
92. Sotsiaalteenuse taotlus Elva Vallavalitsusele. –
<https://www.elva.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Lisa%203.%20Sotsiaalteenuse%20taotlus.pdf> (14.12.2024).
93. Täisealise inimese abi- ja toetusvajaduse hindamise juhend. Sotsiaalkindlustusamet 2025. –
<https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2025-01/Täisealise%20abi-%20ja%20toetusvajaduse%20hindamise%20juhend%202025.pdf> (01.02.2025).
94. Õiguskantsleri 25.08.2017 seisukoht „Sotsiaalteenuste osutamine Narva linnas“ nr 6-11/170378/1703661. –
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri%20ettepanek%20nr%2012_Sotsiaalteenuste%20osutamine%20Narva%20linnas.pdf (29.11.2024).
95. Õiguskantsleri 24.08.2018 seisukoht „Riigi panus inimeste vajadustele vastava sotsiaalhoolekandeabi tagamisel“ nr 16-4/181083/1803567. –
<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Riigi%20panus%20inimeste%20vajadustele%20vastava%20sotsiaalhoolekandeabi%20tagamisel.pdf> (29.11.2024).
96. Õiguskantsleri 24.10.2018 seisukoht „Sotsiaalabi osutamine“ nr 7-5/181158/1804537. –
<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Sotsiaalabi%20osutamine.pdf> (29.11.2024).
97. Õiguskantsleri 29.11.2018 seisukoht „Täisealise inimese abivajadus“ nr 7-5/181553/1805238. –
<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Täisealise%20inimese%20abivajadus.pdf> (29.11.2024).
98. Õiguskantsleri 06.07.2021 seisukoht „Sotsiaalhoolekandeabi andmine“ nr 7-5/210731/2104463. –
<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Sotsiaalhoolekandeabi%20andmine.pdf> (29.11.2024).
99. Õiguskantsleri 03.05.2024 märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta nr 7-7/212350/2402585. –
<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Märgukiri%20isikuandmete%20töötlemisega%20ja%20korrakaitsega%20seotud%20küsimuste%20kohta.pdf> (29.11.2024).

100. Õiguskantsleri 25.10.2024 seisukoht „Hooldekodukoha eest tasumine“ nr 14-1/241468/2406244. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-12/Abivajaduse%20hindamine_0.pdf (29.11.2024).