

Nõusolekuteenuse analüüs

Analüüsi aruanne

05.02.2021



Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond



Eesti
tuleviku heaks

Hankeleping rahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondist, majandus- ja taristuministri 16. oktoobri 2015 käskkirja nr 15-0329 „Toetuse andmine rakendusasutuse tegevusteks avalike teenuste koosvõime loomiseks“ alusel, millega kehtestatakse meetme nr 12.3 „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevuse 12.3.2 „Avalike teenuste koosvõime loomine“ raames toetuse andmise tingimused rakendusasutuse tegevusteks avalike teenuste koosvõime loomiseks.



Building a better
working world

Sisukord

1.	Sissejuhatus.....	4
1.1	Projekti eesmärk ja taust	4
1.2	Ülevaade nõusolekuteenusest	4
1.3	Lühendid ja mõisted	5
1.4	Seadusandlik raamistik	8
2.	Nõusolekuteenuse hetkeseis ja valmisolek.....	10
2.1	Nõusolekuteenuse eeldused ja ootused	10
2.1.1	Ettevõtete vajadus nõusolekuteenuse järele.....	10
2.1.2	Riigi motivatsioon andmete jagamiseks	11
2.1.3	Inimese (andmesubjekti) motivatsioon nõusolekuteenuse kasutamiseks.....	14
2.2	Nõusolekuteenuse hetkeseis	15
2.2.1	Tervise infosüsteem.....	15
2.2.2	E-elering	16
2.2.3	Rahvusvahelised näited.....	17
2.3	Tulevase nõusolekuteenuse valdkondade kasutuslood.....	17
2.3.1	Terviseandmed	17
2.3.2	Haridusandmed (HARNO).....	18
2.3.3	Maksudandmed (EMTA)	19
2.4	Tehnoloogiline valmisolek	20
2.4.1	Nõusolekuteenuse arhitektuurilised alternatiivid	21
2.4.2	Andmekogude valmisolek.....	24
2.5	Nõusolekuteenusega kaasnevad riskid.....	25
2.6	Nõusolekuteenust mõjutav õigusruum	34
2.6.1	Isikuandmete kaitse regulatsioon	34
2.6.2	Nõusoleku andmine ja teenusele ligipääs	34
2.6.3	Nõusoleku alusel andmete väljastamine.....	36
2.6.4	Nõusolekute säilitamine ja andmekogu vajadus	37
2.6.5	Võimalikud riigipoolsed piirangud.....	42
2.6.6	Eelkontrollist tulenevate nõusolekuteenuse liitumistingimuste rakendamine.....	43
3.	Nõusolekuteenuse äriprotsess.....	51
3.1	Osapooled ning nende funktsioonid	53
3.2	Äriprotsess.....	55
3.2.1	Taotluse formuleerimine	57
3.2.2	Taotluse menetlemine.....	59
3.2.3	Andmevahetuse realiseerimine	61
3.2.4	Nõusoleku teostamine (andmine)	62
3.2.5	Nõusolekute haldamine.....	63
3.2.6	Andmete väljastamine	64
3.2.7	Järelevalve teostamine	66
3.3	Nõusolekuteenuse rakendamisega kaasnevad kulud	67
3.3.1	Nõusolekuteenusega kaasnevad kulud andmekogudele	67
3.3.2	Andmete väljastamise eest tasu küsimine andmekasutajatelt.....	72
3.3.3	Nõusolekuteenusega kaasnevad kulud andmekasutajatele.....	72
3.3.4	Nõusolekuteenuse kaudu andmete taotlemise ajakulu andmekasutajale.....	73
3.4	Nõusolekuteenuse kasutatavuse analüüs	74
3.4.1	Hea kasutajakogemuse põhimõtted	74
3.4.2	Kasutajauuringu läbiviimine	77
4.	Nõusolekuteenuse laia rakendamise probleemid	79
4.1	Sissejuhatus	79
4.2	Nõusolekuteenuse laia rakendamise eetilised probleemid ja nendega seotud riskid	81
4.2.1	Inimene pole tegelikult valmis oma andmete kasutamist kontrollima	81
4.2.2	Riigi piirangud nõusolekuteenuse kasutamisele lähevad vastuollu mujal antud vabadustega.....	83

4.2.3	Nõusolekuteenus taasloob asümmeetrilisi suhteid inimese ja organisatsioonide vahel	84
4.2.4	Andmetöötajate tavapraktikad ei kindlusta andmete eesmärgipärasest kasutamisest.....	85
4.3	Võtmetegurid nõusolekuteenuse eetiliste probleemide lahendamisel ja riskide maandamisel	86
4.3.1	Oma andmete kasutamine ja haldamine: Mis see on ja kuidas seda toetada?	86
4.3.2	Vastutustundlike praktikate juurutamine riigisektori andmekasutuses.....	88
4.3.3	Ettevõtete tänaste andmetöötajate praktikate muutmine	90
5.	Nõusolekuteenuse tulevikuvision	91
5.1	Riikliku nõusolekuteenuse edutegurid	91
5.2	Kuidas on realiseerunud ootused nõusolekuteenusele?	91
Lisa 1: Persoonad.....		93

1. Sissejuhatus

1.1 Projekti eesmärk ja taust

Avaliku sektori andmekogudes ning registrites paikneb suurel hulgal inimeste isikuandmeid, mis on kogutud riigipoolseks kasutamiseks seadusest tulenevatel eesmärkidel. Selliste andmete kasutamise huvi on ka erasektori ettevõtetel. Selleks, et andmeid saaksid uute teenuste loomiseks kasutada kolmandad osapooled (nt erasektori ettevõtted), on vaja isikuandmete riiklikest andmekogudest väljastamiseks inimese nõusolekut.¹

Antud töö eesmärgiks on analüüsida nõusolekuteenust valdkondade üleselt (üldosa) ja koostada terviseandmete (TIS, Retseptikeskus) näitel teenuse tervikkontseptsioon ning hinnata, kuidas see on rakendatav ka teiste riiklike andmekogude puhul.

1.2 Ülevaade nõusolekuteenusel

Nõusolekuteenusel on kaks omavahel seotud eesmärki.

1. Luua inimesele võimalus enda kohta käivate andmete, mis asuvad riiklikes andmekogudes, nõusoleku alusel andmekasutajatele väljastamiseks isikliku kontrolli, milliseid andmeid, mis eesmärgil, kui kaua ning kelle poolt kasutatakse.
2. Luua ettevõtetele võimalus kasutada inimese nõusolekul nende andmeid uute teenuste arendamiseks ja pakkumiseks.

Isikuandmeteks loetakse kõiki andmeid tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta nagu nimi, isikukood või muud tunnused, mis väljendavad isiku füüsilisi, psüühilisi, füsioloogilisi, majanduslikke, kultuurilisi või sotsiaalseid omadusi, suhteid ja kuuluvust². Seega tuleb isikuandmetena käsitleda kõiki andmeid, mis kasvõi kaudseltki on füüsilise isikuga seostatavad.

Nõusolekuteenust iseloomustavad järgmised peamised omadused:

- ▶ Nõusolekuteenus on e-teenus, mille eesmärgiks on hallata inimese poolt antavaid nõusolekuid riiklikest andmekogudest (andmesubjektiga seotud) andmete andmekasutajatele väljastamiseks.
Nõusolekute haldamine hõlmab nõusoleku küsimist, andmist, tagasivõtmist, muutmist ja kõiki sellega seotud tugiprotsesse.
- ▶ Teenus on suunatud andmekasutajatele, kes soovivad kasutada isikuandmeid erinevate hüvede (näiteks arendatavate äriteenuste) pakkumiseks, inimestele endile nende kohta käivate andmete jagamiseks kolmandate osapooltega, et tarbida isikuandmete põhiseid teenuseid ning andmekogudele, kes peavad saama nõusolekuid kontrollida.
- ▶ Nõusolekuteenusel halduskeskkonna eesmärgiks on läbi tehnilise platvormi võimaldada andmekasutajal, andmesubjektil ja andmekogu vastutaval ning volitatud töötajal keskelt realiseerida nõusolekute haldamisega seotud protsesse.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

² <https://www.aki.ee/et/eraelu-kaitse/isikuandmed>

- ▶ Teenuse tehniline lahendus pakub järgmisi funktsionaalseid võimalusi (esialgne, pilotprojekti toimimiseks vajalik võimaluste loetelu):
 - ▶ Andmekasutaja:
 - ▶ Isikuandmetel põhinevate teenuste kirjeldamine (sh eesmärgi deklaratsiooni jt andmete esitamine)
 - ▶ Andmesubjektilt nõusoleku küsimise algatamine
 - ▶ Andmeliidese kaudu andmekogust isikuandmete pärimine
 - ▶ Andmesubjekt
 - ▶ Nõusoleku haldamine (andmine, tagasivõtmine)
 - ▶ Nõusolekute jälgimine
 - ▶ Andmekogu vastutav või volitatud töötaja
 - ▶ Nõusoleku olemasolu ja kehtivuse kontrollimine

1.3 Lühendid ja mõisted

Allolevas tabelis on toodud antud analüüsi käigus enamkasutatavad lühendid ja mõisted.

Tabel 1. Lühendid ja põhimõisted

Mõiste / lühend	Selgitus
Andmekasutaja	Andmekasutaja ehk kolmas osapool, kes soovib andmesubjekti nõusolekul andmeid saada (tellitava analüüsi kontekstis erasektor - ettevõtte, mittetulundusühing või FIE) enda poolt pakutava äriteenuse osutamiseks
Andmekogu	Riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu (Näiteks Tervise infosüsteem ja Retseptikeskus), kust andmekasutaja soovib andmeid saada.
Andmekogu vastutav töötaja	Riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist (Näiteks TIS ja Retseptikeskuse kontekstis Sotsiaalministeerium (edaspidi SoM) ja Eesti Haigekassa (edaspidi EHK)) ³
Andmekogu volitatud töötaja	Andmekogu vastutava töötaja poolt andmete töötlemiseks, andmekogu haldamiseks või muuks tegevuseks volitatud üksuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik. Näiteks TIS-i põhimääruse kohaselt on volitatud töötajaks TEHIK ja Sihtasutus Eesti Tervishoiu Pildipank ⁴ . Mõne andmekogu puhul ei ole volitatud töötaja määramine lubatud, näiteks Retseptikeskus, millele on määratud üksnes vastutav töötaja Eesti Haigekassa ⁵ .

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032019011>

⁴ TTKS § 59 prim lg 2. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117052020012?leiaKehtiv> (01.11.2020) Tervise Infosüsteemi põhimääruse §3. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118072020009?leiaKehtiv> (01.11.2020)

⁵ Ravimiseaduse § 81 lg 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106052020031?leiaKehtiv> (01.11.2020).

Mõiste / lühend	Selgitus
EHK	Eesti Haigekassa
Andmeliides	Vajalik ühendus infosüsteemide, andmetabelite vms vahel, et tagada andmevahetus.
Andmepäring	Infosüsteemist informatsiooni saamise taotlus, mis on väljendatud nii, et vastuse saab arvutada ja edastada automaatselt
Andmekoosseis	Andmeväljade loetelu ja/või kirjeldus (metaandmed), mida andmepäringuga andmekogust väljastatakse.
AKI	Andmekaitse Inspeksioon
Andmesubjekt	Isik, kelle isikuandmeid töödeldakse (nõusoleku andja) ⁶
Andmeteenus	Andmekogu teenus, mis annab võimaluse andmesubjekti andmete väljastamiseks ning mille kasutamiseks on vajalik andmesubjekti nõusolek.
Andmevahetuskiht	Andmekogude / infosüsteemide vahel turvalist andmevahetust võimaldav (standardiseeritud) süsteem - X-Tee.
AvTS	Avaliku teabe seadus
eiDAS määrus	EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) nr 910/2014, 23. juuli 2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ
Eesmärgideklaratsioon	Andmete kasutamise eesmärgi kirjeldus. Registreeritakse andmekasutaja poolt nõusolekuteenus, on aluseks nõusolekutaotlustele
E-teenus	Teenus, mida osutatakse ja kasutatakse elektrooniliste kanalite kaudu
IKS	Isikuandmete kaitse seadus
InfoTS	Infoühiskonna teenuse seadus

⁶ Üldmääruse art 4. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32016R0679> (01.11.2020).

Mõiste / lühend	Selgitus
Infoühiskonna teenus	Teenus, mida osutatakse majandus- või kutsetegevuse raames teenuse kasutaja otsesel taotlusel ja mille puhul andmeid töödeldakse, säilitatakse ja edastatakse digitaalkujul andmete töötlemiseks ja säilitamiseks mõeldud elektrooniliste vahendite abil, kusjuures osapooled ei viibi üheaegselt samas kohas. ⁷
Iduettevõtte	Tegevust alustav Eestis registreeritud äriühingule kuuluv majandusüksus, mille eesmärk on sellise suure globaalse kasvupotentsiaaliga, innovaatilise ning korratava ärimudeli väljatöötamine ja käivitamine, mis aitab oluliselt kaasa Eesti ettevõtluskeskkonna arengule. ⁸
Koondvaateteenus	Teenus, mis koondab andmesubjektile nõusolekud ühte vaatesse kokku. Näiteks eesti.ee-s asuv kasutaja vaade, mis (sarnaselt Andmejälgijale) koondab nõusoleku haldamise andmesubjektile ühte liidesse / teenusesse. Nõusolekuid saab liideses / teenuses anda, tagasi võtta ning vaadata.
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MSÜS	Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus
Nõusolek	Nõusolek on andmesubjekti vabatahtlik, konkreetne, teadlik ja ühemõtteline tahteavaldus, millega ta kas avalduse vormis või selget nõusolekut väljendava tegevusega nõustub enda kohta käivate isikuandmete töötlemisega.
Nõusoleku andmine	Tahteavalduse väljendamine, millega andmesubjekt annab andmekogule õiguse andmete väljastamiseks andmekasutajale.
Nõusolekuteenus	E-teenus, mille eesmärgiks on hallata andmesubjekti poolt antavaid nõusolekuid, sh mille kaudu on võimalik väljastada nõusoleku saajale (andmekasutaja, kolmas osapool) andmesubjektiga seotud isikuandmeid.
Nõusolekuteenuse osutaja	Asutus(ed), kes haldavad nõusolekuteenust vastavalt oma pädevusele/rollile (alates andmekasutaja poolt avaldatud soovist isikuandmeid saada kuni nende väljastamiseni)
Nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse pakkuja	Asutus, mis haldab nõusolekuteenuse tehnilist lahendust (sh arendab, koordineerib majutamist jpm). Pilootprojekti raames on selleks asutuks RIA
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/12894694?leiaKehtiv>

⁸ Käesoleva analüüsi raames on lähtutud välismaalaste seaduses toodud iduettevõtte legaldefiniitsioonist. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/VMS> (01.11.2020).

Mõiste / lühend	Selgitus
RIHA	Riigi infosüsteemi haldussüsteem
Riigiportaal	Eesti.ee portaal, mis koondab infot Eesti teenuste kohta
RMIT	Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus
SMIT	Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus
SoM	Sotsiaalministeerium
Teenusedeklaratsioon	Ühe andmekogu poolt pakutava andmeteenuse kirjeldus. Salvestatakse andmekogu vastutava või volitatud töötaja poolt nõusolekuteenus.
TEHIK	Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus
TIS	Tervise infosüsteem
TsÜS	Tsiviilseadustiku üldosa seadus
TTJA	Tarbija- ja Tehnilise Järelevalve Amet
Üldmäärus	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)
X- tee määrus	Infosüsteemide andmevahetuskiht, määrus

1.4 Seadusandlik raamistik

Nõusolekuteenus analüüsis on lähtunud eelkõige järgmistest õigusaktidest:

- ▶ [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 \(isikuandmete kaitse üldmäärus\)](#)
- ▶ [EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS \(EL\) nr 910/2014, 23. juuli 2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ \(eIDAS määrus\)](#)
- ▶ [Avaliku teabe seadus](#)
- ▶ [Eesti Haigekassa seadus](#)
- ▶ [Eesti Vabariigi põhiseadus](#)
- ▶ [Haldusmenetluse seadus](#)

- ▶ [Infoühiskonna teenuse seadus](#)
- ▶ [Isikuandmete kaitse seadus](#)
- ▶ [Kaitseväeteenistuse seadus](#)
- ▶ [Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus](#)
- ▶ [Ravimiseadus](#)
- ▶ [Riigilõivuseadus](#)
- ▶ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#)
- ▶ [Tsiviilseadustiku üldosa seadus](#)
- ▶ [Võlaõigusseadus](#)
- ▶ [Haigekassa andmekogu pidamise põhimäärus, määrus](#)
- ▶ [Infosüsteemide andmevahetuskiht, määrus](#)
- ▶ [Tervise infosüsteemi põhimäärus, määrus](#)
- ▶ [Pärimisregistri pidamise, pärimisregistrisse kannete tegemise ja pärimisregistrist teabe väljastamise kord, määrus](#)
- ▶ [Retseptikeskuse asutamine ja retseptikeskuse pidamise põhimäärus, määrus](#)
- ▶ [Riigi infosüsteemi haldussüsteem, määrus](#)

2. Nõusolekuteenuse hetkeseis ja valmisolek

2.1 Nõusolekuteenuse eeldused ja ootused

Pragmaatiline ootus nõusolekuteenusele ning motivatsioon selle realiseerimiseks on, et see toetab innovaatiliste teenuste turuletulekut. On põhjendatud ootus, et võimaldades kasutada usaldusväärseid andmeid nende algse kogumise eesmärgist erinevatel eesmärkidel, avab riik uudseid võimalusi teenuste kujundamiseks, mis ilma selle ressursita oleksid kas võimatud või sootuks teistsuguse arenutrajektooriga. Nõusolekuteenuse abil on potentsiaalsel teenusepakkujal võimalik oma potentsiaalseid kliente *ette* tundma õppida ning neile varasemas faasis personaliseeritud teenust pakkuda. Nõusolekuteenuse esmane juurutamine tervise valdkonnas, kus ennustatav lisaväärtus on suur ja vajadused juba teadvustatud, on ühelt poolt loogiline ja teisalt sattumuslik - sellest valdkonnast on ajalooliselt olnud kõige suurem huvi. Pikemas perspektiivis on eesmärgiks täna riigis erinevatesse haldusaladesse kuuluvate andmetike (nt terviseandmed, maksuandmed, haridusandmed jne) kombineerimine täiesti uudseteks sektoriteülesteks väärtuspakkumisteks. Samas on realistlik prognoosida esialgu ka lihtsamate uute sektorisiseste teenuste loomist, mis siiani on mõne tehnilise või administratiivse takistuse taga seisnud, mille nõusolekuteenus kõrvaldab. Sellest ootusest tulenevalt on kolm peamist tegurit nõusolekuteenuse realiseerimiseks:

1. olemasolevate ja potentsiaalsete eraettevõtetest teenusepakkujate motivatsioon andmepõhiste teenuste arendamiseks;
2. riigi huvi toetada andmepõhist innovatsiooni ja ettevõtlust, säilitada ja arendada e-riigi kuvandit, parandada andmete kvaliteeti uute andmekasutajate tagasiside põhjal, kasutatavust jne;
3. inimese huvi uute ja parendatud teenuste ning kontrolli ja otsustusvõimaluse omandamise suhtes oma andmete üle.

2.1.1 Ettevõtete vajadus nõusolekuteenuse järele

Ettevõtetel, kes juba täna soovivad riiklikesse andmekogudesse kogutud terviseandmeid kasutada (intervjuud Connected Health klasteri ettevõtetega 09.09.2020), on sellega seotud konkreetsete teenuse- ning äriarendusplaanid, mis hõlmavad nii olemasolevate teenuste täiendamist kui uute teenuste välja töötamist. Konkreetne vajadus sõltub plaanitud teenusest, ärimudelitest ja selle arendusfaasist (vt detailsemalt 2.3 Tulevase nõusolekuteenuse valdkondade kasutuslood). Üldistatult kirjeldavad ettevõtete motivatsiooni nõusolekuteenuse kasutamisel järgmised tegurid, asjaolud, võimalused:

- ▶ Riigi kogutud andmed on ainulaadsed
Riiklikes andmekogudes olevate andmete päritolu ning kvaliteet on usaldusväärsed ja selgelt määratletud piirides täpsed. See võib sõltuvalt arendatava teenuste iseloomust anda riigi kogutud andmetele eeliseid võrreldes näiteks inimese enda raporteeritud infoga.
- ▶ Riigi kogutud andmeid on kergem kasutusele võtta

Nõusolekuteenuse realiseerimisel võib riiklike andmekogude andmeid olla kergem kasutusele võtta kui mõne eraettevõtte valdusesse kuuluvaid võrreldavaid andmeid - isegi kui viimastele kehtib andmete ülekantavuse kohustus.

► Ühtsed põhimõtted isikuandmete kasutamise tingimustes

Riikliku nõusolekuteenuse puhul on riik andmekasutuse kokkuleppes tunnetatult oluline osapool, kes otseselt või kaudselt valideerib inimese jaoks ettevõtte usaldusvääruse. Nõusolekuteenus loob käepärase tehnilise võimaluse inimeselt nõusolekut küsida, mistõttu võime eeldada, et realiseeruvad varem nõusoleku küsimise tehnilise lahenduse taha jäänud teenused, mis senini arendamata, ebaõnnestunud või teostatud ebatõhusalt, et vältida nõusoleku küsimise vajadust. Laiemalt on ettevõtete ootuseks ka ühtsed soovitud nõusolekuteenuse kasutamiseks, näiteks Andmekaitse inspektsiooni juhendite kaudu⁹. Ühtsete praktikate kujundamine tagab nõusolekuteenuse kergema kasutuselevõtu ettevõtete poolt ning hõlbustab ka kasutajate arusaamise ja usalduse kujunemist üle erinevate nõusolekul põhinevate teenuste.

► Valmisolek konkurentsieelise kasutamiseks

Eesti ettevõtjatel on huvi, kogemus ning ligipääs intellektuaalsetele ja materiaalsetele ressurssidele, et panustada tõelisesse eesliini innovatsiooniloomesse, sh kujundada teenuseid, mille unikaalne väärtuspakkumine toetub nõusolekuteenuse kasutamisele. Võimalus kasutada uute teenuste kujundamisel erinevaid eluvaldkondi puudutavaid vahetuid andmeid inimese enda teadlikul nõusolekul oleks maailmas ainulaadne. Seda kasutades saaks Eesti ettevõtjad võimaluse ja konkurentsieelise olla niisuguste teenuste teerajajad, mis teeniks täna kogu maailmas süvenevat trendi individuaalsel tasandil oma andmetega toimuva üle suurema kontrolli omamiseks.

► Välisettevõtete vajadus nõusolekuteenuse järele

Euroopa Liidus eksisteerib poliitiline tahe piiriüleste teenuste kujundamiseks ning Eestil on võimekus selle soovi täitmiseks. Käesolev analüüs ei hõlma spetsiifilisi küsimusi rahvusvaheliste ettevõtete võimaluste kohta nõusolekuteenuse kasutamiseks. Hetkel piiraks nõusolekuteenuse kasutamist välisettevõtete poolt vajadus Eesti registrikoodi järele X-teega liidestumisel. Algselt mõnes teises riigis tegutsev ettevõtte saab Eesti turule siseneda Eesti riiklike andmekogude andmetele toetuva teenuse kujundamiseks. Nõusolekuteenus võimaldab ehitada ja valideerida teenuseid, mis toimivad ka väljaspool Eestit (nt mis toetuvad Eestis kogutud andmetele, ent mida pakutakse riikides kus kodanike kohta kogutakse kas samasuguseid või võrreldavaid andmeid (sh mingil muul moel). Eesti riiklikes andmekogudes olevate andmete põhjal saab välisettevõtte teha üldisemat eksploraatiivset uurimis- ja arendustööd endale huvitavas valdkonnas, ehkki sel juhul tõstatub küsimus nõusoleku andnud andmesubjektile pakutava teenuse sisust, mille raames nõusoleku alusel andmeid päritakse.

2.1.2 Riigi motivatsioon andmete jagamiseks

Üldise eesmärgina motiveerib riiki nõusolekuteenuse realiseerimisel andmete liikuvuse suurendamine ja seeläbi laiema kasutamise. Inimesele endale oma andmete jagamise võimaluse

⁹ <https://www.aki.ee/et/juhised>

loomine on selle eesmärgi realiseerimiseks praktikas suuresti testimata meetod, mille juurutamisel võib olla suur innovatsioonipotentsiaal. Detailsemalt on uuringus tuvastatud riigi olulisimad eesmärgid nõusolekuteenuse realiseerimiseks järgmised:

▶ Ettevõtluse hoogustamine ja innovatsiooni toetamine

Riiklikes andmekogudes töödeldavate andmete rakendamisel on võimalik luua lisandväärtust paljudes valdkondades, näiteks finants-, haridus- ja tervishoiuvaldkonnas. Nõusolekuteenusest ja selle rakendamisega kaasnevast innovatsioonist võivad nii inimesed, ettevõtted kui ka riik, kelle enese innovatsioonivõimekus näiteks tervishoiusektoril on vajalikult oluliselt väiksem. Ettevõtted saavad uute võimaluste toel luua uusi ärimudeleid ja väärtust, mis personaalsete teenustena inimesteni jõuavad ning riigile maksutulu teenivad. Läbi selle kogemuse ja võimaluse kasvab ka Eesti ettevõtete konkurentsivõime. On tõenäoline, et nõusolekuteenus toob ka rahvusvahelisi ettevõtteid Eestisse oma teenuseid arendama ja testima.

Näiteks on üheks juba konkreetsemalt kontseptualiseeritud suure mõju ning kasvupotentsiaaliga isikuandmete kasutamise suunaks terviseandmete ulatuslikum rakendamine erasektori poolt (vt nt "Personaalmehitsiini juhtprogrammi" materjalid¹⁰). Terviseandmete abil saab teostada analüütikat, et pakkuda terviseriske ennetavaid ja elustiiliteenuseid (vt ka 2.3.1 Tervise infosüsteem).

▶ Inimesele kontrolli tagamine oma (nõusolekuteenuse kaudu jagatud) andmete kasutuse üle

Inimesele endale oma andmete kasutamise reguleerimise võimaluse andmine on olnud lubadus ja eesmärk juba vähemalt 2013. a "Infoühiskonna arengukava 2020" alates, mis planeeris: *Üha suurenevate andmemahutude ja andmete laialdase riskkasutuse taustal tuleb inimestele tagada kontroll oma andmete kasutuse üle. Luuakse nii tehnoloogilised kui ka organisatoorsed ja õiguslikud tingimused selleks, et inimestel oleks alati võimalik teada ja ka suunata, kes, millal ning milleks nende riigi käes olevaid andmeid kasutab - sh oma andmeid ka lihtsamalt ja rohkem kasutusse anda (nt teaduseks ja uute teenuste loomiseks).*

▶ E-riigi kuvandiloome

Ehkki nõusolekuteenuse vahetu kasutatavus rahvusvaheliste organisatsioonide poolt ei ole käesoleva analüüsi fookuses, saab prognoosida, et nõusolekuteenusel on oma ainulaadsuses potentsiaal Eesti e-riigi rahvusvahelise kuvandi edasiseks tugevdamiseks ning positiivse huvi genereerimiseks rahvusvahelise innovatsiooni silmis.

▶ Andmekvaliteedi, andmete kättesaadavuse ja kasutatavuse parandamine

Andmete taaskasutamise üheks võimalikuks kaasnevaks tulemuseks on andmekvaliteedi parendamine riiklikes andmekogudes. Andmeid eri vajadustega kasutajatega jagades ning nende kohta tagasisidet kogudes selguvad neis leiduvad vead, andmete vajalikkus, tegelik andmete kasutamise võimalikkus jne, mis võimaldab efektiivsemalt riigis rakendatavaid protsesse lahendada. Uusi rakendusvõimalusi avab põhimõtteliselt ka nõusoleku-

¹⁰ <https://www.sm.ee/et/personaalmehitsiini-juhtprojekti-eeluuring>

teenuse kasutamise metaandmete kogumine, mis võimaldab näiteks seirata uute teenuste arendamist erinevates valdkondades ning kujundada meetmeid riigi seisukohalt oluliste trendide toetamiseks.

Riigi eeskuju kogutud andmete taaskasutuse toetamisel võib tekitada ootuse ja positiivse surve ka eraettevõtete suhtes, kellel on andmekaitse üldmäärusest tulenev kohustus võimaldada andmete ülekantavust, mida mh inimeste madala huvi tõttu pole siiani olulisel määral rakendatud. See võib tuua ka eraettevõtetesse kogutud andmete kättesaadavuse ja seeläbi kasutatavuse paranemise.

► Erinevate teenuste integreerimine

Nõusolekuteenuse juurutamine hõlbustab inimese seadmist erinevate teenuste keskmesse ning seeläbi nende integreerimist näiteks terviklikeks elukaare- või sündmusteenusteks.

► Vahetu kasu täienenud teenustevalikust ja võimalik rahaline tulu

Kitsamalt võib riigil valdkonnast sõltuvalt olla nõusolekuteenusele tuginevatest uutest teenustest ka vahetu kasu - näiteks seal, kus need saavad täiendada riigi enda pakutavaid teenuseid. Otsest rahalist tulu pole riigile nõusolekuteenuse juurutamisest teadaolevalt praegu planeeritud. Nõusolekuteenuse kasutamise tasuliseks tegemisel (näiteks päringupõhine tasu andmekasutajale) kannaks igasuguse sellise kulu tõenäoliselt andmekasutaja poolt loodud äriteenuse kasutaja (andmesubjekt), kuna oma teenuse hinnastamisel arvestab ettevõtja kõigi teenuse pakkumiseks tehtavate kuludega. Seetõttu tuleb tõenäoliselt riigi kulusid ning võimalikke tulusid (vt lähemalt ptk 3.3.2) kaaluda iga arendatava teenuse puhul eraldi, et kriteeriumid selliste otsuste tegemiseks saaksid kujuneda praktika käigus.

Piirangud ja märkused riigi motivatsiooni kohta andmete jagamisel

Ehkki nõusolekuteenusega liikuma pandavad andmed asuvad riiklikes andmekogudes ning riik on aktiivne osapool nõusolekuteenuse ehitamisel ja kujundamisel, ei hakka riik ise andmesubjektidele propageerima nõusolekuteenuse kaudu andmete jagamist. Riigil puudub võimalike eel- ja järelkontrolli funktsioonide kõrval muu aktiivne roll iga konkreetse (äri)teenuse kasutamisel. Andmete väljastamine andmekogudest toimub ainult inimese (ja kolmanda osapoolse) aktiivsel osalemisel. Riik ei peaks aktiivselt suunama inimesi mingisuguseid teenuseid uurima või kasutama lihtsalt sellepärast, et need rakendavad riiklikku nõusolekuteenust. Riik saab suurendada nõusolekuteenuse kasutamist üldises mõttes, informeerides sellest võimalusest inimesi, sh tänaseid ning potentsiaalseid ettevõtjaid. Samas sõltub ettevõtjale vajalike andmete kättesaadavus iga andmekogu pidaja valmisolekust nõusolekuteenuse kasutuselevõtuks, mille toetamine ja suurendamine võib vajada spetsiifilisi arendus- ja muid tegevusi, mille jaoks ei pruugi olla ressursse. See nõuab õiglaseid lahendusi näiteks olukorras, kus uue teenuse kujundamiseks vajaliku andmekomplekti arenduskulu peab katma (esimene) niisugust teenust arendada sooviv ettevõtte - samas kui järgmistele sama andmekomplekti potentsiaalselt kasutada soovijatele on see juba tasuta olemas. Lähemalt on andmete väljastamisega seotud kulusid analüüsitud peatükis 3.3 Nõusolekuteenuse rakendamisega kaasnevad kulud.

2.1.3 Inimese (andmesubjekti) motivatsioon nõusolekuteenuse kasutamiseks

Alates 2018. a. maikuust jõustunud Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse üks eesmärke oli suurendada inimese kontrolli oma andmete kasutamise üle. Selle eesmärgi tõlkimine praktilisteks meetmeteks ning muutusteks normides ja praktikates ei ole veel realiseerunud. Siiski on täheldatav erinevate trendide hoogustumine, millel on oluline mõju inimese huvile nõusolekuteenuse kasutamise suhtes.

- ▶ Inimese individuaalne soov teada, kuidas tema andmeid kasutatakse
Inimese huvi selles suhtes, kuidas temaga seotud andmeid kasutatakse, illustreerib ühelt poolt näiteks Andmekaitse Inspeksiooni aastaraamatus (2019)¹¹ kajastatud inimeste suurenenud huvi ja teadlikkus enda õigustest oma isikuandmete haldamise suhtes. Samuti markeerib seda 2019. a Eurobaromeetris kajastatud jätkuvalt kõrge inimeste osakaal, kellele kontrolli puudumine oma andmete üle muret teeb. Võib prognoosida, et andmete kasutamise temaatika püsimine avalikus diskussioonis suurendab järgmisena inimeste teadlikkuse kasvu andmete väärtuse suhtes, mis mõjutab oluliselt suhtumist nende kasutamisse eraettevõtete poolt. Nõusolekuteenuse kasutamist võib see trend nii suurendada (riigi roll olulise osapoolena mõjub riske maandavalt) kui ka vähendada (selged kasutustingimused aitavad andmete väärtust teadvustada, kahandades valmidust neid jagada).
- ▶ Uute (personaalsete) teenuste kasutamine
Kuna nõusolekuteenus kui selline on tavakasutaja jaoks uus kontseptsioon, võib täna eeldada, et inimese esmane huvi seoses nõusolekuteenusega seostub sisuliste uute või parandatud võimalike teenuste tarbimisega, mida võimaldab riiklikes andmekogudes asuvate andmete väljastamine. Fakt, et mingi teenus toetub just nimelt nõusolekuteenusele ja/või riigi kogutud andmete kasutamisele ei pruugi keskmise inimese jaoks olla põhjus seda kasutada. Kuna isiklik suhe oma andmetega on keskmise inimese jaoks üleüldse väga uus tunnetuslik kategooria, ei ole praegu alust eeldada põhimõttelist tunnetuslikku erinevust, kas mingi uus teenus on vajalikud andmed saanud näiteks Google käest, isiklikust seadmest (nt nutikell) või riiklikest andmekogudest. Pigem sõltub valmisolek andmeid jagada sellest, kui isiklikud erinevad andmekategooriad tunduvad (nt liikuvus- ja asukoohaandmed, pulsisagedus ja unerütmid jne).
- ▶ Aktiivsete omandisuhte vormidega eksperimenteerimine oma andmete suhtes
Väiksemas mahus on põhjust arvestada veel kahe eraldi kasutajagrupiga, mille aluseks on inimese suhe oma andmetega: need, kes käsitlevad oma andmeid virtuaalse ressursina ning on valmis eksperimenteerima võimalustega neid rakendada (nt andmekooperatiivides) ja teised, kes tajuvad kontrolli endaga seotud andmete üle pigem isiksuse terviklikkuse küsimusena (millel võib olla ka äriline komponent, näiteks integreeritud digitaalne identiteet). Poolpikas perspektiivis saab prognoosida, et suhe oma andmetega kujuneb tavapäraseks osaks teadlikust täiskasvanuelust analoogselt näiteks tänase finants- ja füüsilise hügieeniga - kõigi kolme puhul võivad tänased eksimused realiseeruda äärmiselt ebameeldivate tulevikustsenaariumitena.

¹¹ <https://aastaraamat.aki.ee/aastaraamat-2019/aastaraamatu-pdf>

2.2 Nõusolekuteenuse hetkeseis

Käesoleva analüüsi tähenduses ja läbiviimise ajal nõusolekuteenust ei eksisteeri, kuid on olemas mõned sellega sarnased teenused. Näiteks saavad andmesubjektid patsiendiportaali kaudu Tervise infosüsteemis terviseandmete ligipääsu hallata. Teiseks sarnaseks näiteks on energiatarbimise mõõteandmetele juurdepääsu andmine energiamüüjatele e-eling portaalil. Allpool on neid näiteid lähemalt tutvustatud.

2.2.1 Tervise infosüsteem

Tervise infosüsteemis (TIS) rakendatud teenus võimaldab läbi Patsiendiportaali hallata terviseandmete ligipääsu õigusi Kaitseministeeriumi asutuste ning Euroopa majandusühenduse liikmesriikide tervishoiuteenuste osutajate raames avaliku sektori asutuste vahel. Andmesubjekt saab nõusolekuid hallata TIS-i terviseandmete ligipääsu haldamise rubriigis.



Joonis 1. TIS-i terviseandmete ligipääsu haldamise vaate ekraanikuvaga (ekraanitõmmis Digilugu.ee)

Paindlikuks ning sujuvaks terviseandmete kasutamiseks riikliku tervishoiuteenuse pakkumisel on tervishoiuvaldkonnaga seotud andmete kogumine reguleeritud Tervishoiuteenuste korraldamise seadusega (edaspidi TTKS) ning selle alusel kehtestatud TIS-i põhimäärusega.

Küll aga vajavad andmete töötlemiseks isiku nõusolekut kolmandad osapooled. Patsiendiportaali kasutajaliideses saab andmesubjekt neile oma terviseandmetele ligipääsuks nõusoleku anda ja tagasi võtta. Hetkel TIS-s toimiva teenuse puhul käsitletakse kolmandate osapooltena avaliku sektori asutusi, kellele väljastatakse TIS-st andmeid vastavalt TTKS §59³ lg 6 kui see õigus on seadusega antud ja TIS põhimääruse §12 lg 2 täpsustatakse, et üksnes seaduses sätestatud ulatuses või lg 3 järgi nõusoleku alusel üksnes nõusolekuga antud ulatuses. TIS põhimääruse seletuskirja järgi käsitletakse kolmandate isikutena kõiki neid andmesaajaid, kes ei saa andmeid tervishoiuteenuse osutamise lepingu sõlmise ja täitmise eesmärgil.¹²

Näiteks on kaitseministeeriumi valitsemisala arstlikel komisjonidel ja arstlikul vaidekomisjonil seadusest tulenev õigus saada isiku nõusolekul ligipääs TIS-s olevatele terviseandmetele, et hinnata kaitseväekohustuslaste ja kaitseväekohustust võtta soovivate isikute tervises seisundi

¹² Tervise infosüsteemi põhimääruse eelnõu seletuskiri, lk 5, Arvutivõrgust kättesaadav: <http://eelnou.valitus.ee/main/mount/docList/7faf3d80-8f8f-4492-9985-9a14c6189043?activity=2#OGI7nvIB> (01.11.2020).

vastavust kaitseväelastele ettenähtud tervisenõuetele. Andmetele ligipääsupiirangu seadmine ei muuda seadusest tulenevat õigust terviseandmetele tühiseks - kui isik ei anna elektroonilist nõusolekut patsiendiportaalis või need puuduvad või on ebapiisavad, siis on ta kohustatud kõik vajalikud terviseseisundit kirjeldavad dokumendid esitama arstlikule komisjonile paberil või muul kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, et arstlik komisjon saaks täita neile kaitseväeteenistuse seaduse §29, §30 lg 1 ja 216 lg 2-3¹³ pandud ülesandeid.

2.2.2 E-eling

E-elingi tarbijaportaalis saab energiatarbija nõusoleku alusel jagada oma energiatarbimise mõõteandmeid erinevate rakendustega. Andmete jagamiseks on loodud Estfeed tarkvõrgu andmevahetusplatvorm, mis võimaldab sõnumite turvalist vahetamist energiasektoris. Rakendusteks on erinevad Tarbijaportaali kaudu pakutavad energiatarbimise ja laiema energiasektoriga seotud tarkvaralised programmid ja füüsilised seadmed. Need rakendused võimaldavad energiatarbimise kulusid vähendada ja tarbimist jälgides või visualiseerides kaudselt tarbimiskäitumist muuta (nt energiatarbimise graafik).

Siin saad anda elektrimüüjatele ligipääsuõiguse oma elektrimõõtepunktide andmetele, mille alusel saab elektrimüüja teha personaalse hinnapakumise. Ligipääsuõiguse kehtivusperioodi jooksul saab elektrimüüja ligipääsu kogu Sinu mõõteandmete ajaloole. PS! Füüsilisest isikust tarbija mõõteandmetele ligipääs on mittelepingulisele elektrimüüjale tagatud ainult läbi Tarbijaportaali antud ligipääsuõiguste. Lepingulisel müüjal on jätkuvalt seaduse alusel kliendi andmetele juurdepääs.

Joonis 2. E-elingi energiaandmete ligipääsu haldamise vaate ekraanikuva (ekraanitõmmis e.elering.ee)

Lisaks võimaldab teenus tarbijatel:

- ▶ näha oma elektri- ja gaasitarbimise mõõtepunktide ning võrgu- ja müügilepingute kehtivuse andmeid;
- ▶ anda energiamüüjatele, rakendustele ja eraisikutele juurdepääs endaga seotud mõõtepunktide ja tarbimise ning tootmise andmetele;
- ▶ kontrollida, kes on andmeid vaadanud;

¹³ Kaitseväeteenistuse seadus. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106052020009?leiaKehtiv> (01.11.2020)

- ▶ vaadata oma tarbimist ja tootmist valitud perioodi jooksul ja võrrelda seda teiste mõõtepunktide tarbimise ja tootmisega ning volitada teisi isikuid enda nimel Tarbijaportaalis tegutsema.

Selleks, et tarbijaportaalis olevaid rakendusi kasutada, tuleb igale rakendusele anda eraldi ligipääsuõigus (volitus). Seega Tarbijaportaali kaudu uued rakendused ei saa andmetele ligi ilma andmesubjekti volitusega. Rakendustes andmete töötlemise eesmärk on välja toodud "Volitused andmete jagamiseks" teenuse all iga rakenduse juures¹⁴. Samas puudub inimesel võimalus reguleerida, missugustele andmetele ta ligipääsu annab - ligipääsuõiguse kehtivusperioodi jooksul saab õiguse saanud rakendus ligipääsu kogu mõõteandmete ajaloole.

2.2.3 Rahvusvahelised näited

Sarnaselt siseriiklikele näidetele, ei ole analüüsi läbiviijate poolt tuvastatud, et käesoleva analüüsi tähenduses nõusolekuteenus eksisteeriks. Siiski on olemas mõned sellega sarnased teenused. Sellisteks näideteks on Soomes tegutsev Findata¹⁵ ning Suurbritannias ORCHA¹⁶.

Nii Findata kui ka ORCHA on organisatsioonid, mis pakuvad võimalusi erasektori ettevõtete poolt terviseandmete rakendamise edendamiseks. ORCHA hindab erinevaid tervisevaldkonnaga seotud teenuseid ja rakendusi, et veenduda nende eesmärgipärasuses ja turvalisuses.

Findata konsolideerib ning pseudonümiseerib / anonümiseerib erinevatest andmekogudest andmeid ning pakub erasektori ettevõtetele nende kasutamise võimalust. Andmete väljastamiseks võtab Findata taotlusi vastu ning menetleb neid.

2.3 Tulevase nõusolekuteenuse valdkondade kasutuslood

Analüüsis on kaardistatud potentsiaalsed näitlikud kasutuslood finants-, haridus- ja tervishoiuvaldkondadest. Andmete kasutatavuse lihtsustamisest saab eeldada piiramatut innovatsioonipotentsiaali realiseerimist, mille raames loodavad teenused võivad muuhulgas tänaste valdkondade piire ületada ja ennustamatul kujul kombineerida.

2.3.1 Terviseandmed

Terviseandmete laiemal kasutamisel on huvi iduettevõtetele. Näiteks saab terviseandmete abil teostada analüütikat, et pakkuda personaliseeritud tervise eest hoolt kandvaid lahendusi ning tuvastada terviseriske enne haiguste avaldumist.

Eesti e-tervise teenuste klastrisse [Connected Health](#) kuuluvad ettevõtted näevad potentsiaalsete kasutuslugudena näiteks allergiate kontrollimise, ravimite koosmõju hindamise, terviseriskide ennetuse jt rakenduste loomist. Lisaks annab nõusolekuteenuse rakendamine võimaluse juba olemasolevaid lahendusi parendada. Näiteks dermatoloogilisi uuringuid pakkuv Dermtest saaks nõusolekuteenuse abil lihtsustada ja kiirendada laborist tuleva diagnoosi andmete pärimist. Meditsiiniline kaugnõustamisteenus MinuDoc saaks nõusolekuteenuse abil parandada kasutajamugavust - praegu on nõustataval vaja oma terviseinfo n-ö ise kaasa

¹⁴ <https://e.elering.ee/#/eula>

¹⁵ <https://www.findata.fi/en/about-us/>

¹⁶ <https://www.orchaco.uk/about-us/>

tuua, ehkki kogu info on riigil olemas. Krooniliste pediatriliste haiguste raviga töötav teadusmahukas *startup* Triumph Health loodab nõusolekuteenuse abil inimeste kaasamist uurin-gutesse lihtsustada, automatiseerida ning see läbi oma pakutava teenuse ulatust laiendada. Ravimikapi teenust arendav Medikeep soovib nõusolekuteenuse vahendusel inimestele väl-jastatud retseptide infot koguda, et teavitada andmesubjekti tarvitavate ravimite koostmõju ohtudest.

2.3.2 Haridusandmed (HARNO)

Haridus- ja Noorteametil (edaspidi HARNO) on nõusolekuteenuse rakendamisel erinevaid ideid. Allkirjeldatud kasutuslood lähevad kaugemale käesolevas analüüsis eesmärgina kirjel-datud nõusolekuteenuse skoobist, sest:

- ▶ HARNO soovib ise teistest allikatest andmeid tarbida, et teenuseid luua;
- ▶ HARNO soovib andmeid saada mitte (vaid) riiklikest andmekogudest, aga ka teistest ra-kendustest, mis ei pruugi olla ei riiklikud andmekogud.

Käesoleva analüüsi kontekstis on nõusolekuteenus mõeldud eelkõige riiklikes andmekogudes olevate andmete väljastamiseks andmesubjekti nõusoleku alusel. Haridusandmete valdkon-nas on kirjeldatud vastupidiseid stsenaariume, kus uute teenuste loomiseks näeb HARNO vajadust teistest allikatest andmete hõivamiseks (näiteks e-kool). Siinjuures tuleb arvestada asjaolu, kas tegemist on avaliku ülesande täitmiseks kogutavate andmetega või on tegemist mugavusteenuse pakkumisega. Juhul kui andmete töötlemine toimub avaliku ülesande osu-tamise käigus, siis ei või andmesubjekti eksitada ning täiendavalt nõusolekut küsida. Seda on AKI ka oma juhendis eraldi rõhutanud¹⁷ millal nõusolekut küsida. Nt nõusolekut küsitakse olukorras, kus tegelikult on töötlemisele olemas muu õiguslik alus ja andmesubjektil puudub tegelik otsustusõigus oma andmete töötlemise osas.¹⁸

Nõustamis- ning haridusasutuse vahelise infovahetuse lihtsustamine

TIS ning Retseptikeskusele rajatava nõusolekuteenuse pilootprojektile on HARNO kasutuslu-gudest kõige sarnasem nõustamis- ning haridusasutuste vahelise infovahetuse lihtsusta-mine. Näiteks on Rajaleidja võrgustiku üheks ülesandeks õpilaste nõustamine. Selleks, et pak-kuda õpilastele kvaliteetset teenust, on Rajaleidjal vaja koolidelt ning nendes tegutsevatelt psühholoogidelt informatsiooni kätte saada. Selline info jagamine saab toimuda vaid andme-subjekti või tema eestkostja nõusolekul.

Hetkel vahetatakse infot digiallkirjastatud nõusolekute ning krüpteeritud konteinerisse paki-tud väljavõtete abil. Protsess on tülikas nii Rajaleidja kui ka kooli töötajate jaoks. Kuna õpil-aste hinnete, märkuste seisud ning psühholoogide hinnangud uuenevad perioodiliselt, an-naks nõusolekuteenus õpilaste õppeedukuse ning käitumismustrite kohta jooksvalt parema ülevaate.

¹⁷ Isikuandmete töötleja üldjuhend. Andmekaitse Inspeksioon, lk 39. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmete_tootleja_uldjuhend.pdf (01.11.2020)

¹⁸ Avaliku teabe seaduse täitmisest ja isikuandmete kaitse tagamisest aastal 2019. Aasta ettekanne, Andmekaitse Inspekt-sioon. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://aastaraamat.aki.ee/sites/default/files/inline-files/AKI%20aastaraa-mat%202019.pdf> (01.11.2020)

Õpiraja teenus

Lisaks andmete jagamisele soovib HARNO omalt poolt luua Õpiraja teenuse. Õpiraja teenuse eesmärgiks on sageli muutuvate andmete pealt prognooside tegemine. Prognoosida saaks näiteks koolide keskmisi hindeid, sisseastujate arvu jm. Õpiraja teenuse käivitamiseks on HARNO-l tarvis koolidelt andmeid koguda, milleks läheb samuti nõusolekuid tarvis.

Ühine ligipääsude haldamine (HarID)

HARNO-l on tulevikus plaanis laiendada hetkel toimivat [HarID e-teenust](#), võimaldamaks kõikide haridusasutuste üleselt ühe kasutajakontoga mitmetesse rakendustesse sisse logida. Selleks peavad rakendused HarID-d kasutavalt andmesubjektilt kasutajaandmete pärimiseks nõusoleku võtma.

2.3.3 Maksundusandmed (EMTA)

Eesti Maksu- ja Tolliamet (edaspidi EMTA) näeb nõusolekuteenus kasutuselevõttus võimalust maksundusvaldkonna järgmiste üldeesmärkide toetamiseks:

- ▶ vastutustundliku laenamise põhimõtete laiem rakendamine;
- ▶ inimeste motivatsiooni suurendamine tulude deklareerimiseks.

Nende eesmärkide täitmiseks näeb EMTA vajadust järgmise nõusolekuteenus rakenduse järelle.

Maksuandmete (andmesubjekti nõusolekul) väljaandmine krediidiandjatele

Eestis tegutseb sadu krediidiandjaid ja -vahendajaid. Hetkel jagab EMTA (inimeste nõusolekul) maksuandmeid Eestis tegutsevate suurpankadega. Selle võimaluse saamine põhineb väljakujunenud usaldussuhtel EMTA ja iga individuaalse panga vahel ning pole hetkel läbipaistev ega kõigile turuosalistele võrdselt võimalik. EMTA on hetkel andmete jagamist piiranud vaid suurpankade ringkonnaga, sest nii inimestel kui ka EMTA-l puudub võimalus kontrollimiseks, millal, mitu korda ning mille jaoks isikute maksuandmeid kasutatakse. Suurpankadele on tehtud erand, kuna enamuse Eesti elanikkonnast on nende klientideks. EMTA ning suurpankade suhe on lepinguga reguleeritud ning põhineb vastastikusel usaldusel. Intsidendide kahtlusel tegeleb juhtumi uurimisega järelevalveorgan (Finantsinspeksioon). Hoiulaenuühistud ja muud väiksemad krediidiandjad ja -vahendajad (KAV) EMTA andmeid laenu taotleja laenuvõime hindamiseks kasutada ei saa. Seepärast hindavad väiksemad KAV-id laenu väljaandes taotleja poolt esitatud dokumente, mis ei pruugi kajastada viimase tegelikku maksevõimet. Kaitsmaks inimesi oma maksevõime ülehindamisest tingitud ohtude eest, võimaldaks nõusolekuteenus rakendamine ka väiksematel KAV-idel vastutustundliku laenamise põhimõtteid paremini juurutada.

Nõusolekuteenus rakendamisel saaks EMTA universaalsemalt andmete väljaandmise lahendust osapooltele võimaldada. Kui nõusolekuteenus oleks riiklik, suureneks inimeste usaldus krediidasutuste vastu, eeldades, et viimased on läbinud avaliku sektori asutuse poolt läbi viidud eelkontrolli.

Krediidasutused on kohustatud vastutustundliku laenamise põhimõtteid järgima ning nõusolekuteenus toetaks vastutustundlike põhimõtete järgimist. Selle läbi suureneks inimeste

soov oma tulusid deklareerida. Vastasel juhul ei kajastu tulud maksuandmetes, mis mõjutaks negatiivselt inimese võimalust laenu saada.

2.4 Tehnoloogiline valmisolek

Nõusolekuteenus ning selle kasutuselevõtt on seotud digitaliseerituse tasemega nii avalikus kui ka erasektoris. Eesti kuulub kõige eesrindlikumate digiriikide hulka, mis tagab andmete jagamiseks ning väljaandmiseks tugevad tehnoloogilised eeldused.¹⁹ Põhilisteks tehnoloogilisteks nurgakivideks on eID²⁰ lahendused, X-Tee andmevahetussüsteem ning sellele püstitatud teenused koos metaandmete kirjeldustega.

Andmed on Eestis suurel määral digitaliseeritud. Riigi infosüsteemi haldussüsteemi (edaspidi RIHA) andmel on riigis kasutusel üle 2200 infosüsteemi²¹. Andmete vahetuseks ning ristikasutuseks on loodud X-Tee teenused, mis võimaldavad digitaalsetest andmekogudest andmeid pärida, järgides andmete minimaalsuse printsiipi. Juba eksisteerivaid X-Tee teenuseid saab vaadata [X-Tee alamsüsteemide kataloogist](#).

Kahjuks on infosüsteemid tänase seisuga RIHA-s ebaühtlaselt kirjeldatud, mistõttu ei anna see täpset ülevaadet olemasolevatest andmeteenustest. Nõusolekuteenus pakkumiseks on vaja andmekasutajatel andmekogu pidajale kirjeldada, milliseid riiklikus andmekogus paiknevad andmestikud neile huvi pakuvad ning mis eesmärgil nad andmeid kasutada soovivad. RIHA-st kättesaadavate andmekirjelduste kvaliteet on siiski aastate lõikes paranenud, mis vähendab otsepöördumiste vajadust ning võimaldab tulevikus masinliidest rakendada.

Näiteks on hetkel tervisevaldkonnas RIHA-s ning X-Tee alamsüsteemide kataloogis X-Tee teenuste hulgas loetletud diagnoos, uuring, vereanalüüs, vaksineerimispäring. Teenusteks on ka lahendused nagu digiretsept. Digiretsept on elektrooniline ravimiretsept või digitaalne meditsiiniseadmeretsept, mille arst patsiendile välja kirjutab ning infosüsteemi abil Retseptikeskusesse edastab. Digiretsept sisaldab infot andmesubjekti, retsepti kehtivuse, diagnoosi, tarvitamise juhendi jm kohta. Arsti poolt välja kirjutatud retsept edastatakse X-Tee teenuse vahendusel Retseptikeskusesse. Retseptikeskus on retseptide (ravimid, imikutoidud, meditsiiniseadmed) väljakirjutamiseks ning töötlemiseks asutatud elektrooniline andmekogu.²² Tulevikus on võimalus sama X-Tee teenust kasutada näiteks mõnel ettevõttel, mis võib retseptiinfo põhjal hinnata andmesubjekti poolt tarvitavate ravimite koostõju. Tervisevaldkonna andmekogude valmisolekut nõusolekuteenus rakendamiseks on lähemalt kirjeldatud peatükis 2.4.2.

Tagamaks ligipääsu ning autentimise nõusolekuteenusel, saab rakendada ka Eesti ID-kaardi autentimistehnoloogiat või näiteks eIDAS määruses²³ kirjeldatud võimalusi. Andmesubjektide jaoks on autentimine vajalik, et pääseda ligi nõusolekute haldamise liidesele (vastavalt riigiportaalile (eesti.ee) asuv koondvaateteenus või nõusolekuteenus osutaja poolne liides). Autentimine annab võimaluse andmesubjekti ning tema andmete sidumiseks ning kinnitab, et isik on ise nõusoleku andjaks. Andmekasutaja saab autentides riigiasutusele tõendada, et

¹⁹ <http://www.bbc.com/travel/story/20190630-five-countries-on-the-frontline-of-tech>

²⁰ <https://www.id.ee/>

²¹ <https://www.riha.ee/Avaleht>

²² <https://www.haigekassa.ee/inimesele/ravimid/digiretsept>

²³ <https://www.ria.ee/et/riigi-infosusteem/usaldusteenused/eidas.html>

tema ettevõtte on riiklikult registreeritud ning ühtlasi kinnitada, et on tutvunud kohaliku õigusruumiga koos sellest tulenevate võimaluste ning piirangutega.

2.4.1 Nõusolekuteenuse arhitektuurilised alternatiivid

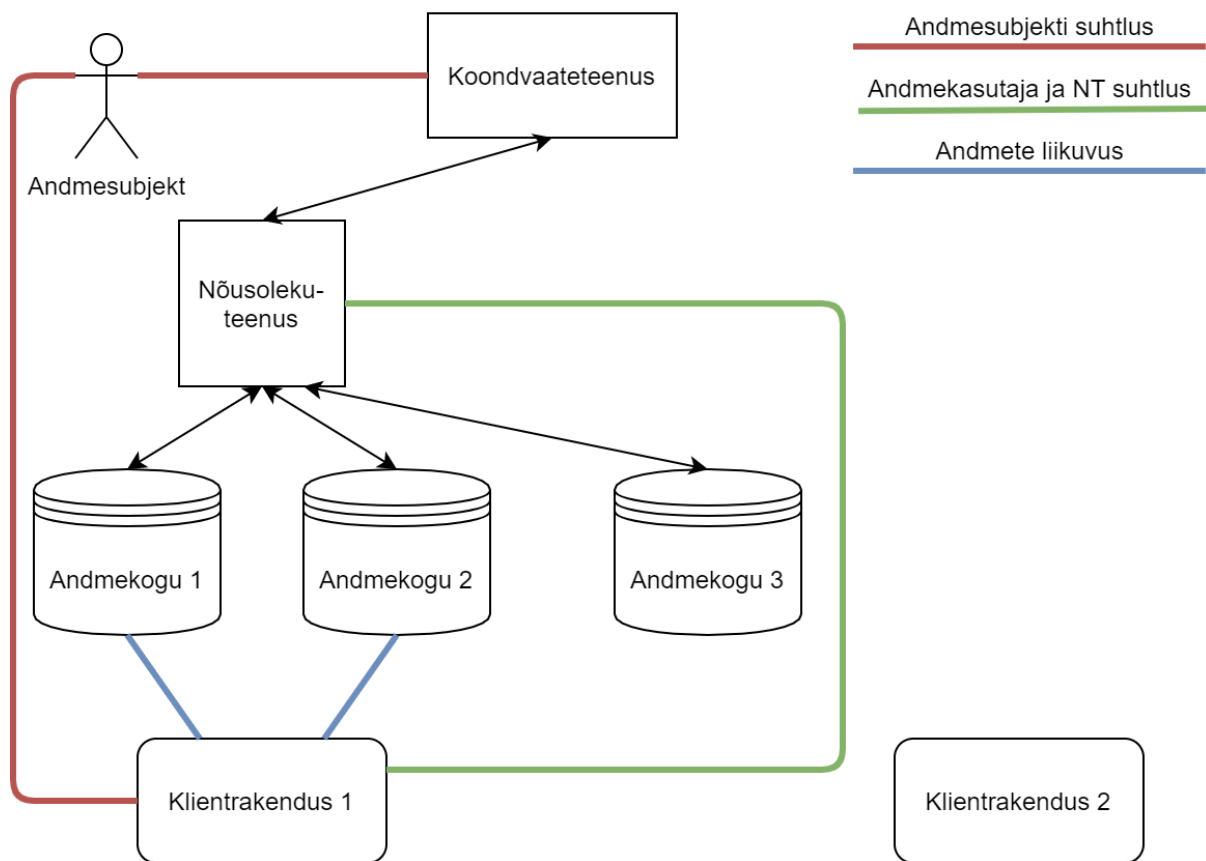
Antud analüüsi skooopi ei kuulunud nõusolekuteenuse arhitektuuriliste lahenduste analüüs. Arhitektuurilisi alternatiive on vaadeldud MKM-i arhitektuurinõukogus. Siinkohal põhinevad välja toodud alternatiivid nende poolt analüüsitud alternatiividel. Kuna kasutatavast arhitektuurilisest lahendusest sõltuvad teenuse haldamist puudutavad küsimused, on see siiski analüüsis esile toodud.

Nõusolekuteenuse osutamiseks on kajastatud kolm potentsiaalset arhitektuurilist lahendust:

- ▶ keskne lahendus;
- ▶ koondatud lahendus;
- ▶ hajus lahendus.

Nõusolekuteenuse terviklahenduse arendamisel on soovitud tagada lahenduse maksimaalset paindlikust, et tulevikus oleks väikeste kulutustega teenuse mahtude kasvamisel ning ümberkorraldustel muudatusi teha. Pilootprojekti loomisel on lähtutud keskse arhitektuuri põhimõtetest. Pilootprojekti jooksul on nõusolekuteenuse terviklahendusel üks haldaja, kelleks on RIA. Seega on arhitektuuriselt tegemist hajusa lahendusega, mida hallatakse pilootprojekti raames keskselt ühe haldaja poolt, mis toimib pilootprojekti raamides koondatud lahendusena. Tulevikus on võimalus pilootprojekti rakendatav terviklahendus hajusale arhitektuurile ümber kohandada, kui selleks peaks vajadus tekkima. Järgnevalt on kirjeldatud kolme potentsiaalse arhitektuurilise lahenduse kontseptsioone.

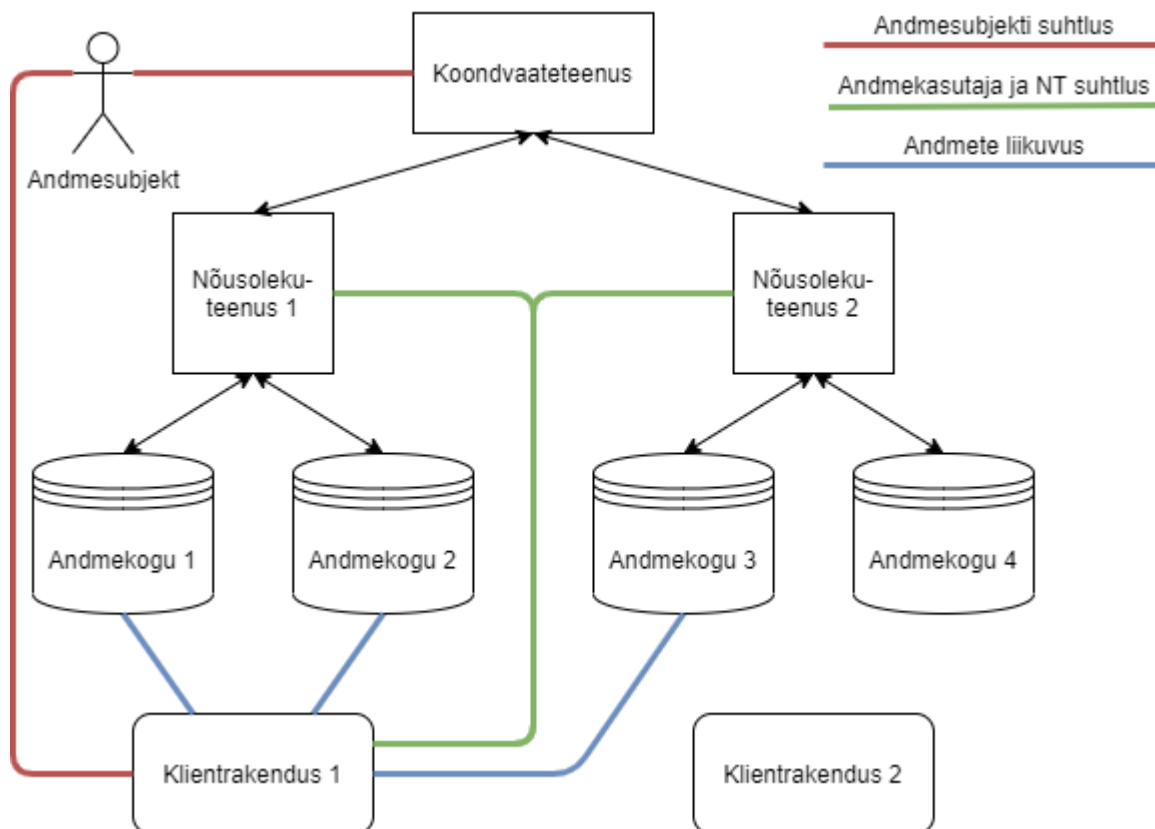
Keskne lahendus tähendab, et nõusolekuteenus töötatakse keskselt välja ning üks asutus jääb seda keskselt haldama. Kõik nõusolekute päringud käiksid läbi keskse teenuse. Koondvaateteenus päriks andmeid ühest allikast. Klientrakendus päriks erinevate andmekogude nõusolekuid ühest nõusolekuteenuseks (vajalik oleks 1 liides). Teenust pakkuvaks asutuseks võiks olla näiteks RIA.



Joonis 3. Nõusolekuteenuse keskne lahendus

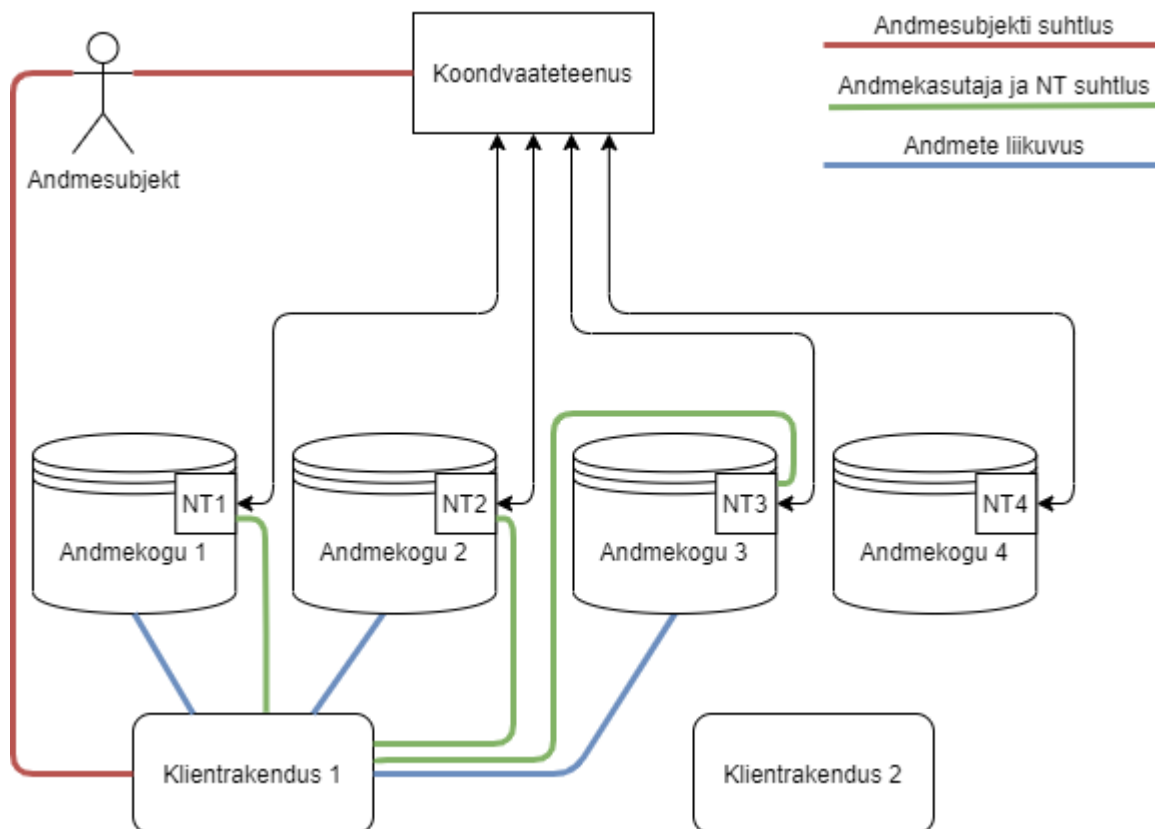
Koondatud lahenduse puhul töötatakse Eestis keskselt välja nõusolekuteenuse tarkvara ja pakutakse seda kas keskselt (hetkel RIA poolt) või edaspidi ka teiste IT asutuste poolt. Kuid ka teiste IT asutuste poolt teenuse osutamisel kasutatakse keskselt arendatud tarkvara ja andmevahetusprotokolle.

Ühtne tehnoloogiline alus võimaldaks koondvaateteenusesse standardiseeritult andmesubjektide nõusolekuid kuvada ning subjektidel selle kaudu oma nõusolekuid hallata. Järgnev joonis illustreerib koondatud lahendust.



Joonis 4. Nõusolekuteenuse koondatud lahendus

Hajusa lahenduse puhul loovad andmekogu pidajad andmekogude juurde nõusolekuteenused. Iga nõusolekuteenus oleks andmekogu spetsiifiliselt loodud ning erineks teistes andmekogudes olevast nõusolekuteenusest. Selline arhitektuuriline lahendus nõuaks, et iga andmekogu nõusolekuteenus liidestub koondvaateteenusiga. Järgnev joonis illustreerib hajusat lahendust.



Joonis 5. Nõusolekuteenus hajus lahendus

2.4.2 Andmekogude valmisolek

Andmekogude vastutavad ja volitatud töötajad loovad praeguste tööülesannete täitmiseks andmeteenuseid, et tagada andmevahetus erinevate osapoolte vahel. Nõusolekuteenusu rakendamine lisab osapoolte hulka erasektori andmekasutajad. Liidestumine ja andmevahetuse loomine on tehnoloogiliselt analoogne - valmisolek liidestusteks ning arenduste sooritamiseks on olemas.

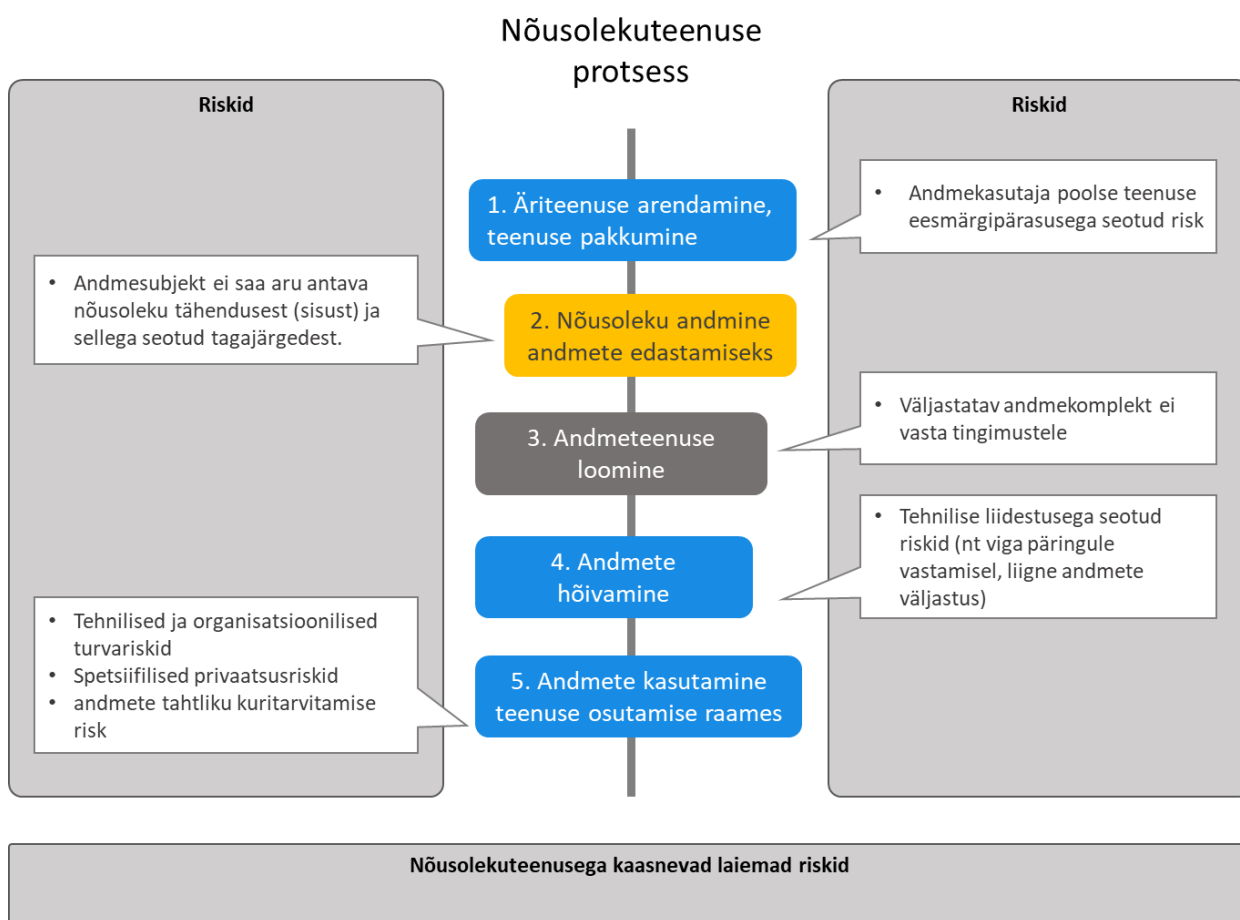
TIS ning Retseptikeskuse näitel on andmekogudel täna andmeteenuste arendamise võimekus olemas. Nõusolekuteenusuga lisandub vajalike võimekuste hulka andmekasutajate taotluste menetlemine, mille hulka kuulub näiteks andmete kasutamise eesmärgipärasuse ning andmekasutaja infoturbevõimekuse hindamine (vt lähemalt ptk 2.6.6). Andmete väljastamise otsuste menetlemine on seni piirnenud andmetaotlustega, mida on tehtud teadusuuringute ning avaliku sektori asutuste tarbeks, kuid taotlemise käigus ei ole senini hinnatud andmekasutaja eesmärke ning valmisolekut andmete töötlemiseks. Seega viiakse täna menetlusi läbi, mis küll sisuliselt nõusolekuteenusu kaudu andmete väljastamise menetlemisest erinevad. Täna valmisolek nõusolekuteenusu rakendamiseks andmekogudel puudub, kuid koostöös teiste riiklike asutustega (konsulterides AKI, RIA, eetikakomiteega) on võimalik selline võimekus andmekogude juurde luua. Detailsemalt andmekogude vastutavate ja volitatud töötajate vajalikke tegevusi ning kulusid kirjeldatud peatükis 3.3.

2.5 Nõusolekuteenusega kaasnevad riskid

Nõusolekuteenuse rakendamisega laieneb isikuandmete töötlemine, sest andmesubjekti andmed väljastatakse andmekogust andmekasutajale ning lisanduvad täiendavad andmete töötlemise asukohad ja protsessid.

Tulenevalt laialdasemast andmete töötlemisest erinevate osapoolte poolt eri eesmärkidel ja viisidel, kaasnevad sellega paratamatult ka infoturbe ja privaatsusriskid. Käesoleva alapeatüki eesmärgiks on analüüsida kas ja mil viisil on võimalik tekkivaid riske maandada. Võimalusel on siin nende riskide käsitlemisel viidatud ka nõusolekuteenuse laiema juurutamisega seotud süsteemsetele riskidele, mida detailsemalt käsitletakse peatükis 4.2.

Nõusolekuteenusega kaasnevaid andmete väljastamise ja edasise töötlemise riske võib käsitleda nõusolekuteenuse äriprotsessi etappide järgi, mida allpool vaatleme (vt Joonis 6).



Joonis 6. Nõusolekuteenusega seotud riskid

1. Äriteenuse arendamine, teenuse pakkumine

Äriteenuse arenduse käigus võib tekkida ettevõttel soov ja vajadus isikuandmete järele, et osutada personaliseeritud teenust. Juhul kui sellise teenuse osutamiseks on mõnes riiklikus andmekogus andmesubjekti kohta käivad vastava valdkonna andmed, siis saab ettevõtte pöörduda andmekogu vastutava töötleja poole andmete saamiseks (eelduseks on andmesubjekti nõusolek).

Käesolevas etapis on riskiks teenuse eesmärgi realistlikkus ja eetilisus. Kuigi ühest küljest võib andmesubjekt anda nõusoleku tema andmete töötlemiseks ükskõik millisel eesmärgil, siis riiklikku andmekogusse seaduse alusel kogutud andmete masintöödeldaval kujul edastamine ei ole üldjuhul andmekogu vastutava töötleja seadusejärgne kohustus ja ta võib andmete väljastamise üle otsustada riskipõhiselt, sest isikuandmete väljastamisel äriteenuse arendamiseks ja pakkumiseks eksisteerib risk, et andmete kasutamise eesmärk ei ole realistlik või andmevajadus ei ole eesmärgiga seotud.

2. Nõusoleku andmine andmete edastamiseks

Isiku poolt nõusoleku andmise juures on oluline eelkõige andmesubjekti arusaamine, mis eesmärgil ja kellele nõusolek antakse ning samuti teadlikkus nõusolekuga kaasneda võimalikest tagajärgedest. Kui inimesel ei ole varasemat kokkupuudet andmete valdkonnaga, siis on raske lühikese nõusoleku andmise toiminguga käigus hoomata erinevate osapoolte (andmekogu ja selle vastutav töötleja, andmekasutaja, nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse pakkuja) rolle ja kaasnevaid riske.

Inimese võimekust oma andmetega seonduvaid riske teadvustada käsitleb detailsemalt peatükk 4.2 (Nõusolekuteenuse laia rakendamise eetilised probleemid ja nendega seotud riskid)

3. Andmete teenuse loomine

Andmete teenus luuakse andmekogu volitatud töötleja poolt või tema juhtimisel arendaja poolt. Andmete teenuse loomisel on oluline teenuse käigus edastatav andmekoosseis, mis peab vastama algselt püstitatud äriteenuse eesmärgile ja kirjeldusele.

Andmete teenuse loomise juures on võimalikuks riskiks see, et andmete teenusesse loodav andmekoosseis ei vasta algsetele teenuse eesmärkidele ja luuakse andmete teenus, kus andmekasutaja saab endale rohkem andmeid kui on teenuse osutamiseks vajalik (ülemäärane andmetöötlus), süvendades veelgi juba täna asümmeetrilisi suhteid inimese ja organisatsioonide vahel (vt detailsemalt peatükk 4.2)

Andmete hõivamise protsessis toimub reaalne andmete edastamine andmekogust andmekasutajale.

Selle protsessi juures on võimalikuks riskiks tehnilises liidestuses olevad vead (vigane kood, seadistused), mille tagajärjel edastatakse kas ülemäärased andmed, vigased andmed või ka puudulikud andmed, mille tulemusena on kahjustatud pakutav äriteenus..

4. Andmete kasutamine

Andmete kasutamise protsessis võivad avalduda eelkõige kahte tüüpi riskid:

► Organisatsioonilised ja tehnilised turvariskid

Infoturberiskid kaasnevad igasuguse andmetöötlusega ja need võib liigitada andmete terviklikkuse, konfidentsiaalsuse ja käideldavusega seonduvateks. Käesoleval juhul on asjakohased eelkõige konfidentsiaalsusriskid, kuna tegemist on isikuandmetega.

Analüüsi käigus vaadeldud Tervise infosüsteemi ja Retseptikeskuse turbeaste on hinnatud kõrgeks (H tase). Sellest tulenevalt rakendatakse andmete turvamiseks neis andmekogudes teatud komplekti turvameetmeid. Seega tuleks eeldada, et kui and-

med andmekogust välja liiguvad, ei tohiks andmete töötlemiseks edaspidi rakendatavad turvameetmed olla oluliselt madalamal tasemel (mõnevõrra madalam tase on siiski põhjendatud, sest andmete maht, nõusoleku andnud andmesubjektide hulk on väiksem kui riiklikes süsteemides).

Äriteenuse osutajast andmekasutaja peab seega tagama infoturbe meetmete rakendamise, et kaitsta isikuandmete konfidentsiaalsust. Infoturbe valdkonna üldiste praktikate kohaselt tagab turvalise andmetöötluse infoturbejuhtimise süsteemi rakendamine. Rahvusvaheliselt tunnustatud sellisteks süsteemideks on näiteks standard ISO 27001 või Saksa infoturbeamet (BSI) poolt välja töötatud infoturbejuhtimise süsteem, millele põhineb ka Eesti riiklikes andmekogudes kohustuslik ISKE.

► Isikuandmete turvalise töötlemise spetsiifilised riskid (privaatsusriskid)

Lisaks eelpool käsitletud üldistele infoturbe riskidele kaasnevad isikuandmete puhul mõned spetsiifilised nn privaatsusriskid. Näiteks toob rahvusvaheline tarkvara turvalisusega tegelev organisatsioon OWASP²⁴ (Open Web Application Security Project) välja 10 kõige olulisemat privaatsusriski²⁵, mille hulka kuuluvad muuhulgas näiteks ebaadekvaatne turvaintsidentidele reageerimine, ebatäielik isikuandmete kustutamine, eaturvaline andmevahetus jt.

► Andmete teadliku kuritarvitamise riskid

Eraldi võib välja tuua andmete teadliku väärkäitlemise riskid. Andmekasutaja on teadlik, et andmesubjekti nõusolek konkreetsel eesmärgil andmete töötlemiseks puudub, kuid andmekasutaja ei pea seda oluliseks ning alustab andmete töötlemist uuel eesmärgil (nt otseturundusreklaam seoses andmesubjekti puudutava tervisekonditsiooniga).

Eelpool kirjeldatud riskid, nende selgitused, maandamisvõimalused ja võimalikud kontrollitegevused on esitatud allolevas tabelis (Tabel 2).

²⁴ <https://owasp.org/>

²⁵ <https://owasp.org/www-project-top-10-privacy-risks/>

Tabel 2. Riskide tabel (värvid tähistavad riski määra: roheline - madal; kollane - keskmine; punane - kõrge)

	Risk	Riski selgitus	Riski maandamine	Toimingud/ Tegevused
0	Ettevõtte äritaust, võtmeisikud ei ole usaldusväärsed ja eesmärk on nõusolekuteenuse abil hankida isikuandmeid	Ettevõtte ja ettevõttega seotud võtmeisikute/juhtorgani liikme varasem tegevus annab infot ettevõtte usaldusväärsuse kohta. Varifirmade kasutamise oht andmete hankimiseks ja edastamiseks. See oht on suurem nt olukorras, kus potentsiaalne andmekasutaja ei anna selget ja arusaadavat informatsiooni ettevõtte tegevuse kohta põhjendades seda nt üksnes alustava ettevõtjaga.	Ettevõtte usaldusväärsuse ja taustakontroll: Ettevõtte on registreeritud ning tegutseb; Ettevõttel puuduvad varasemad andmekaitsealased rikkumised; Juhtorgani liikme/ võtmeisiku laitmatu ärialase maine kontroll (eeldatakse seni kuni pole tuvastatud vastupidist, nt varasemalt kohtulikult karistatud, ettevõtluskeeld)	<ul style="list-style-type: none"> Kontroll, kas andmekasutaja ettevõtte on eesti äriregistris registreeritud? Maksulaekumiste kontroll; Kontroll kas ettevõttel esineb varasemaid andmekaitsealaseid rikkumisi; Kontroll, kas andmekasutaja ettevõttel on tegevusluba või esitatud majandustegevuse teade majandustegevuse registrisse (juhul kui deklareeritud tegevusalal on see vajalik)? Päring karistusregistrist ja AKI avalikult kättesaadavatest menetlusotsustest
1	Andmekasutaja poolse teenuse eesmärgipärasusega seotud risk	Andmekasutaja poolt väljendatud eesmärk ei ole tegelik andmetöötamise eesmärk. Andmekogu ja andmesubjekt ei tea andmete töötlemise tegelikku (või täiendavat) eesmärki ja kui see ei vasta algselt väljendatud eesmärgile, siis on tegemist privaatsuse riivega.	Andmekogu vastutav töötaja koostöös teiste asutustega hindab taotluses kirjeldatud eesmärki ja vajadusel suhtleb andmekasutajaga, et eesmärki täpsustada. Samuti veendub ta, et andmekasutaja on see, kelle ta väidab end olevat (isikusamasuse tuvastamine) ja esindajal on esindusõigus.	<ul style="list-style-type: none"> Hindamine, kas andmekasutaja teenuse eesmärk on küsitavate andmetega loogilises seoses.
2	Isiku poolse nõusolekust arusaamisega (täendus) ja selle võimalike tagajärgedega seotud riskid, kus andmesubjekt ei saa aru antava nõusoleku tähendusest (sisust) ja sellega seotud tagajärgedest	Isik (andmesubjekt) ei taju nõusoleku andmisega kaasnevat protsessi - mida andmetega tehakse, kus säilitatakse, kellele edastatakse, milliseid töötlemistoiminguid andmekasutaja täpselt andmekasutaja isikuandmetega teeb, ja andmesubjekt ei saa aru oma õigustest seoses isikuandmetega. <ul style="list-style-type: none"> teenusetingimused võivad sisaldada üllatuslikke eesmärgi riiklikust andmekogust saadud andmete töötlemiseks, õigusi andmete edastamiseks kolmandatele isikutele ilma et see 	Riski on võimalik maandada nõusoleku andmise toimingu käigus, selgitades võimalikult lühidalt ja lihtsalt, mille kohta nõusolek antakse ning võimalusel selgitada lühidalt nõusolekuga kaasnevat riski tutvustades. Samuti on võimalik teha teenuse osas teavitustööd. Tuleb kokku leppida ühtne nõusoleku küsimise standardformaad, et andmesubjektil oleks lihtsam erinevaid nõusolekuid andes mõista nõusoleku andmise üksikasju. Nõusolekuandja peaks täiendavalt tutvuma andmekasutaja teenusetingimustega, et saada selge ülevaade kas tema riiklikest andmekogudest edastatavaid andmeid töödeldakse samadel eesmärkidel, mis on toodud välja eesmärgideklaratsioonis või on	<ul style="list-style-type: none"> Isikule selgitatakse, mille kohta ta oma nõusoleku annab. Näiteks: kellele antakse nõusolek ja mida võib see isik tema andmetega nõusoleku alusel teha, kelle käsutusse andmed andmekogust liiguvad; Isikut teavitatakse tema õigustest nõusolek andmete väljastamiseks iga hetk tagasi võtta, samuti teavitust, et nõusoleku tagasisivõtmisega ei lõppe automaatselt andmekasutaja õigus nõusolekuandja isikuandmeid töödelda; esitatakse üleskutse tutvuda lähemalt andmekasutaja teenusetingimustega ja isikuandmete töötlemise korraga; Isikut teavitatakse, et andmete töötlemise eesmärgid andmekasutaja poolt

		oleks teenuse osutamise tegelikult seotud või siis on kolmandatele isikutele andmete edastamine liiga üldsõnaliselt selgitatud ning nõusolekuandjal pole võimalik saada tegelikku ülevaadet andmekasutaja volitatud töötajatest.	andmekasutaja sõnastanud teenusetingimused üldisemalt.	võivad olla sätestatud laiemalt ning üldisemalt; <ul style="list-style-type: none"> isikut teavitatakse, et andmekasutaja võib olla sätestanud endale õiguse isikuandmeid omakorda edastada, sh kolmandates riikides asuvatele isikutele; Isikule tutvustatakse privaatsusriskide ülekandumist andmekasutajale
3	Väljastatav andmekomplekt ei vasta algsetele tingimustele	Andmeteenuse loomise käigus kavandatav andmekoosseis on ulatuslikum, kui äriteenuse toimimiseks on vajalik.	Riski maandamiseks tuleb andmeteenuse loomisel tagada kvaliteedikontroll ja väljastatavat andmekoosseisu võrrelda teenuse andmevajadusega.	<ul style="list-style-type: none"> Arendusprotsessis tuleb tagada kvaliteedikontroll sellelt, et loodav lahendus vastaks taotluses kinnitatud andmekoosseisule.
4	Tehnilise liidestusega seotud riskid (nt viga päringule vastamisel, ekslikult liigne andmete väljastus)	Andmeliidestest võivad esineda tehnilised vead, mille tulemusena edastatakse ekslikult kas ettenähtust rohkem andmeid andmesubjekti kohta või andmesubjektide kohta, kes ei ole andnud nõusolekut.	Riskide maandamiseks on oluline teostada põhjalik andmeliidese testimine.	<ul style="list-style-type: none"> Regulaarne andmeedastuse logide läbi vaatamine (andmekogu poolt); Kõrge riskiga juhtudel andmekasutaja poolne turvauditi läbiviimise kohustus.
5	Organisatsioonilised ja tehnilised turvariskid	Andmekasutaja ei rakenda piisavalt kaalutletud turvameetmeid ja infoturbe juhtimise süsteemi, mistõttu tekib oht andmete terviklusele ja konfidentsiaalsusele, eelkõige olukorras, kus andmeid säilitatakse väljaspool Euroopa Liitu asuvates serverites, milles ei ole tagatud samaväärne kaitse kui EL-s.	Riskide maandamiseks tuleks hinnata andmekasutaja infoturbe alast taset, veendudes näiteks, et infoturbe on määratletud mõne ettevõtte juhatuse liikme vastutusalana, ettevõttes töötab infoturbeekspert, ettevõtte viib läbi regulaarseid infoturbe auditeid ja testimisi jms.	Kontrolltegevused: <ul style="list-style-type: none"> Küsimus, kas ettevõttes on määratud infoturbe eest vastutav taotluse isik Kas on läbi viidud infoturbe auditeid Infoturbe juhtimissüsteemi rakendatuse kontrollküsimustik.
6	Andmekasutaja ei täida üldmäärusest tulenevaid andmekaitse põhimõtteid	Andmekasutaja ei ole teadlik või rakenda piisavalt üldmäärusega ettenähtud andmekaitse põhimõtteid	Riski maandamiseks kontrollida isikuandmete töötlemise korra olemasolu ning paluda andmekasutajal tuua välja andmete kogumise eesmärgid koos õigusliku alusega. Täiendavalt annab riski maandada teadmine kas andmekasutajal on määratud andmekaitse spetsialist, kes oskab juhtkonda vajadusel nõustada ja kas andmekasutaja on viinud läbi andmekaitsealase mõjuhindangu	<ul style="list-style-type: none"> Kontrollitakse kas andmekasutajal on kehtestatud isikuandmete töötlemise kord; Andmekasutaja toob välja andmete töötlemise õigusliku aluse küsitavate andmete osas; Kas potentsiaalsel andmekasutajal on määratud andmekaitse spetsialist (kui vastavat spetsialisti määratud ei ole, siis on ettevõtte ülesanne põhjendada nt miks neil ei ole seda kohustust)

				<ul style="list-style-type: none"> • Andmekaitse mõjuhinna olemasolu (kui ei ole, siis ettevõtte peaks seda põhjendama miks ei ole ja/või miks ei ole ka nõutud, et potentsiaalsel andmekasutajal see olemas oleks)
7	Andmete teadliku kuritarvitamise riskid	Andmekasutaja on teadlik, et andmesubjekti nõusolek konkreetsel eesmärgil andmete töötlemiseks puudub, kuid andmekasutaja ei pea seda oluliseks ning alustab andmete töötlemist uuel eesmärgil (nt otseturustusreklaam seoses andmesubjekti puudutava tervisekonditsiooniga)	Potentsiaalse andmekasutaja isikuandmete töötlemise korraga tutvumine: mis andmeid, mis eesmärgil ja alusel kasutatakse ning kas see on lihtne ning läbipaistev; Kontrollida, kas andmekasutajale on tehtud varasemaid ettekirjutusi seoses isikuandmete töötlemise rikkumisega? Nõusolek andmete edastamiseks antakse fikseeritud tähtajaks. Riski aitab maandada ka väljastatavate andmekomplektide piiritlemine: väljastada ainult minimaalselt vajalikud andmed.	<ul style="list-style-type: none"> • Kas andmekasutajal on koostatud isikuandmete töötlemise kord ning kas see on läbipaistev? • Kas andmekasutajal on olnud varasemaid andmekaitsealaseid rikkumisi? (päring avalikult kättesaadavate AKI menetlusotsuste kohta või teabenõu AKI-le (juhul kui ettevõtte on asutatud enne 2015). • Nõusolek andmete edastamiseks antakse fikseeritud tähtajaks • Väljastada ainult minimaalselt teenuse osutamiseks vajalikud andmed ning mitte rohkem.

Riskide maandamise tegevustel osalevad erinevad osapooled. Järgnevas tabelis on välja toodud, millised osapooled võiksid riskide maandamisel tegevusi läbi viia. Asutused on tabelis tähistatud, kas need on tegevuses kas V- vastutavad või K- konsulteerivad. Vastutava ja konsulteeriva rolli eristamine põhineb vastutusmaatriksi (*RACI - responsible, accountable, consulted, informed*) lihtsustatud loogikal, kus vastutav roll on tegevuse põhitäitja ja konsulteeriv roll kaastakse vajadusel.

Tabel 3. Riskide maandamise meetmete osapooled

Riski maandamise tegevus	Asutus				Info esitamise koht	
	Vastutav / Volitatud töötajele	Nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse pakkuja	AKI	Järelevalveasutused (TA, TTJA, FI, ...)	Taotlus	Nõusolekuteenuse keskkond
Kontroll, kas andmekasutaja ettevõtte on eesti äriregistris registreeritud?	V					
Maksulaekumiste kontroll	V				X	
Kontroll kas ettevõttel esineb varasemaid andmekaitsealaseid rikkumisi	V				X	
Kontroll, kas andmekasutaja ettevõttel on tegevusluba või esitatud majandustegevuse teade majandustegevuse registrisse (juhul kui deklareeritud tegevusalal on see vajalik)?	V				X	
Päring karistusregistrist ja AKI avalikult kättesaadavatest menetlusotsustest	V		K			
Hindamine, kas andmekasutaja teenuse eesmärk on küsitavate andmetega loogilises seoses	V			K	X	
Isikule selgitatakse, mille kohta ta oma nõusoleku annab. Näiteks: kellele antakse nõusolek ja mida võib see isik tema andmetega nõusoleku alusel teha, kelle käsutusse andmed andmekogust liiguvad		V				X
Isikut teavitatakse tema õigustest nõusolek andmete väljastamiseks iga hetk tagasi võtta, samuti teavitus, et		V				X

nõusoleku tagasivõtmisega ei lõppe automaatselt andmekasutaja õigus nõusolekuandja isikuandmeid töödelda						
Esitatakse üleskutse tutvuda lähemalt andmekasutaja teenusetingimustega ja isikuandmete töötlemise korruga		V				X
Isikut teavitatakse, et andmete töötlemise eesmärgid andmekasutaja poolt võivad olla sätestatud laiemalt ning üldisemalt		V				X
Isikut teavitatakse, et andmekasutaja võib olla sätestanud endale õiguse isikuandmeid omakorda edastada, sh kolmandates riikides asuvaltele isikutele		V				X
Isikule tutvustatakse privaatusriskide ülekandumist andmekasutajale		V				X
Arendusprotsessis tuleb tagada kvaliteedikontroll sellelt, et loodav lahendus vastaks taotluses kinnitatud andmekoosseisule	V					
Regulaarne andmeedastuse logide läbivaatus (andmekogu poolt)	V					
Kõrge riskiga juhtudel andmekasutaja poolne turvaauditi läbiviimise kohustus	V			K		
Küsimus, kas ettevõttes on määratud infoturbe eest vastutav taotluse isik	V					X
Kas on läbi viidud infoturbe auditeid	V	K		K		X
Infoturbe juhtimissüsteemi rakendatuse kontrollküsimustik	V	K		K		X
Kontrollitakse kas andmekasutajal on kehtestatud isikuandmete töötlemise kord	V	K		K		X

Andmekasutaja toob välja andmete töötlemise õiguslikku aluse küsitavate andmete osas	V	K	K	K	X	
Kas potentsiaalsel andmekasutajal on määratud andmekaitse spetsialist (kui vastavat spetsialisti määratud ei ole, siis on ettevõtte ülesanne põhjendada nt miks neil ei ole seda kohustust)	V		K		X	
Andmekaitse mõjuhinnangu olemasolu (kui ei ole, siis ettevõtte peaks seda põhjendama miks ei ole ja/või miks ei ole ka nõutud, et potentsiaalsel andmekasutajal see olemas oleks)	V		K		X	
Kas andmekasutajal on koostatud isikuandmete töötlemise kord ning kas see on läbipaistev?	V	K	K		X	
Kas andmekasutajal on olnud varasemaid andmekaitsealaseid rikumisi? (päring avalikult kättesaadavate AKI menetlusotsuste kohta või teabenõu AKI-le (juhul kui ettevõtte on asutatud enne 2015))	V		K			
Nõusolek andmete edastamiseks antakse fikseeritud tähtajaks	V	K				X
Väljastada ainult minimaalselt teenuse osutamiseks vajalikud andmed ning mitte rohkem	V	K	K	K	X	

2.6 Nõusolekuteenust mõjutav õigusruum

2.6.1 Isikuandmete kaitse regulatsioon

Nõusolekuteenus on oma olemuselt lahutamatult seotud isikuandmetega, mistõttu üldmääruses²⁶ toodud tingimustel on oluline roll nõusolekuteenuse kujundamisel ning lahendusvõimaluste pakkumisel. Tulenevalt sellest, et andmed, mida nõusolekuteenuse raames hakatakse väljastama asuvad riiklikes andmekogudes (samuti nõusolekuteenuse raames kogutavad nõusolekud) tuleb arvestada ka AvTS-s, samuti IKS-ga ja muude valdkonnaspetsiifiliste seadustega, milles on teatud isikuandmetega seotud töötlemise eesmärgid ja tingimusi liikmesriigi poolt üldmääruses lubatud piirides täpsustatud. Juhul kui AvTS-s peaks esinema vastuolu IKS-ga, siis isikuandmete kaitse seaduses toodud normid täpsustavad AvTS-s toodud ehk on erinormiks AvTS-s toodud sätete suhtes.

Riigil ei ole kohustust väljastada andmeid kolmandatele isikutele (teistele vastutavatele töötajatele) käesolevas analüüsis kirjeldatud nõusolekuteenusena: st isiku nõusoleku alusel isikuandmete väljastamine kolmandale isikule seejuures pakkudes tehnoloogilist lahendust (nt X-Tee). Nõusolekuteenuse näol oleks tegemist nn riigi poolt pakutava mugavusteenusega, mille raames andmesubjekt annab nõusoleku oma andmete väljastamiseks kolmandale osapoolle, kuid nagu eelnevalt kirjeldatud, siis sellega ei täideta avalikku ülesannet. Pakkudes sellist teenust peab riik järgima üldisi andmekaitse põhimõtteid nagu seaduslikkus ja õiglus, töötlemise eesmärgikohasus, andmete kvaliteet ja õigsus, andmete säilitamine kuniks eesmärk saavutatud või seaduses toodud ajani, andmete turvalisuse tagamine.

2.6.2 Nõusoleku andmine ja teenusele ligipääs

Kehtiva seaduse kohaselt tekib täielik teovõime 18-aastaselt (TsÜS § 8 lg 2), kuid infoühiskonna teenuste osutamisel on vanusepiir toodud allapoole, mistõttu juba 13-aastased (IKS § 8 lg 2) võivad anda kehtiva nõusoleku juhul kui tegemist on infoühiskonnateenusena, mida pakutakse otse lapsele. Vastavalt infoühiskonna teenuse seaduse (edaspidi infoTS) §-le 2 p 1 on infoühiskonna teenus selline teenus, mida osutatakse majandus- ja kutsetegevuse raames. Kuna riigil ei ole majandus- ja kutsetegevust, siis ei saaks nõusolekuteenust lugeda infoühiskonna teenuseks ja seega andmesubjekti poolt nõusolekuteenuse pakkujale antud nõusoleku suhtes ei kohaldu IKS-s sätestatud madalam vanuseline piirang. Samas, andmekasutaja võib olla infoühiskonnateenusena pakkuja ning kui infoühiskonna teenust pakutakse otse lapsele, siis kohalduvad neile IKS-s toodud vanuseline piirang, mis on madalam üldregulatsioonist. Andmekasutaja võib pakkuja ka teenust, mis koosneb mitmest teenusest. Kui andmekasutaja poolt pakutav teenus koosneb nii elektroonilisest teenusest kui ka mitteelektroonilisest teenusest, siis tuleb vaadata kas mitteelektrooniline teenus on lahutamatult seotud elektroonilise teenuse osaga või saab elektrooniliselt osutatud teenust tarbida ka eraldiseisvalt. Kui mitteelektrooniliselt pakutav teenus ei ole lahutamatult elektroonilise teenuse osa, siis ei ole takistatud elektroonilise teenuse osa kvalifitseerimine infoühiskonnateenusena. Kui

²⁶ 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). Arvutivõrgus kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>

aga infoühiskonna teenus (nt Uberi äpp vahendusteenusena) on vaid üks osa mitteelektroonilisest teenusest, st mitte põhikomponent ja lahutamatu seotud, siis *“tuleb seda vahendusteenust pidada lahutamatuks osaks üldisest teenusest, mille põhikomponent on transporditeenus, ning järelkult ei ole see kvalifitseeritav mitte „infoühiskonna teenuseks“ [...] vaid „transpordi valdkonna teenuseks“.*²⁷ Kehtiv regulatsioon piirab alaealistel nõusoleku andmist oma riiklikes andmekogudes olevatele andmetele, kuid arvestades isikuandmete töötlemisega seotud riske on selline piirang pigem põhjendatud, ning aitab andmete jagamisega seotud riske maandada. Selleks, et nõusolekuteenusega saaks väljastada alaealiste isikuandmeid või ka täisealiste, kuid piiratud teovõimega isikute isikuandmeid peaks Nõusolekuteenuse tehniline lahendus võimaldama nõusoleku andmist nende eest seadusliku esindaja poolt. Artikli 29 tööühm täpsustab, et *“teenuse pakkumisel otse lapsele”* all on mõeldud olukorda, kus teenusepakkuja pakub infoühiskonna teenust kas ainult alaealistele, või nii alaealistele kui ka täiskasvanutele.²⁸ See tähendab, et IKS §-s 8 toodud ei kohaldata mitte iga infoühiskonna teenuse puhul, vaid ainult sellise teenuse puhul, mis on teenusepakkuja poolt suunatud ainult lastele või k.a lastele.²⁹ Teenusepakkuja - käesoleva analüüsi mõttes andmekasutaja - peab tegema enda kasutajatele selgeks millisele vanusegrupile ta oma teenust pakub ning seotud tingimustest ka tegelikkuses lähtuma. Praktikas on selle kaitseriimi alla käivate teenuste tuvastamine üpris keeruline, sest osa teenustest, mis on suunatud ainult lastele on väga väike. Enamus teenuseid on suunatud täiskasvanutele, aga lastel on neile kerge juurdepääs, sh alla 13. aastastel (nt Google, YouTube, Facebook jms). Seega tekib küsimus kuivõrd üldmääruses sätestatud laste kaitseriim tegelikkuses laste andmeid kaitseb.³⁰ Teenused, millele ligipääs ja kasutamine põhineb üksnes kasutajate usaldusel või teenused, mille pakkumine põhineb üksnes ettevõtte usaldamisega ei pruugi piisavalt tagada üldmääruses toodud nõudeid. Vältimaks nõusolekuteenuse kaudu tühiste nõusolekute andmist või andmetöötlemise põhimõtete eiramist tuleb andmekaitset tagavad põhimõtted integreerida nõusolekuteenuse tehnilisse lahendusse. Alaealiste laste puhul on võimalik tagada seda näiteks vanusepiiri kehtestamisega nõusolekuteenusesse sisselogimisel (automaatne vanusekontroll isikukoodist) ja piiratud teovõime tuvastamiseks teostada kontrollpäring Rahvastikuregistris. Teenuse turvalisust aitab tagada see, kui nõusolekut saab anda pärast seda isikusamasus on tuvastatud (mobiil-ID, Smart-ID, ID-kaardi) kaudu jne.

Tagamaks andmesubjekti informeeritud ja teadliku otsuse tegemist nõusoleku andmisel on soovitatav kuvada nõusolekuteenuse kaudu andmesubjektile lisaks järgmine informatsioon:

- ▶ millise teenuse jaoks väljastatavaid andmeid kasutama hakatakse (andmekasutaja poolt antud informatsioon andmete kasutamise eesmärgi kohta);

²⁷ Euroopa Kohus kohtuasjas C-434/15 (Asociacion Profesional Elite Taxi vs. Uber Systems Spain SL), otsuse punkt 40. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-434/15> 15.10.2020

²⁸ Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on consent under Regulation 2016/679. 17/ET WP 259 rev.01. Adopted on 28 November 2017. As last Revised and Adopted on 10 April 2018, p 26. Arvutivõrgust kättesaadav [siit](http://www.dataprotection.europa.eu/2017/11/28/article-29-guidelines). 11.10.2020.

²⁹ Isikuandmete kaitse seadus. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011> 01.11.2020

³⁰ Milda Macenaite & Eleni Kosta (2017) Consent for processing children's personal data in the EU: following in US footsteps?, Information & Communications Technology Law, 26:2, 146-197, Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600834.2017.1321096> 16.10.2020

- ▶ hoiatus, et tulenevalt nõusoleku andja ja andmekasutaja vahel sõlmitud lepingust võib kolmandal osapoolel olla õigus väljastatavaid isikuandmeid omakorda edastada, sh kolmandates riikides asuvatele isikutele³¹;
- ▶ üleskutse andmesubjektile: tutvuda enne andmete väljastamiseks antavat nõusolekut andmekasutaja poolt kehtestatud teenusetingimustega;
- ▶ andmesubjektile on õigus oma nõusolek igal hetkel tagasi võtta (nõue üldmäärusest - art 7 (3));
- ▶ nõusoleku tagasivõtmine peatab andmekogu vastutava töötaja edaspidise õiguse andmete töötlemiseks (st edasiseks andmete väljastamiseks juhul kui nõusolek oli antud korduvate andmepäringute tegemiseks määratud/ määramata perioodi jooksul), kuid ei mõjuta enne tagasivõtmist toimunud andmetöötlust (nõue üldmäärusest - art 7 (3));
- ▶ nõusoleku tagasivõtmisega ei lõppe automaatselt andmekasutaja õigus nõusolekuandja isikuandmeid töödelda. Üleskutse tutvuda andmekasutaja poolt kehtestatud teenusetingimustega.

Andmesubjektile peaks võimaldama ülevaate tema poolt antud nõusolekutest (andmetöötamise läbipaistvuse põhimõte): millal nõusolek anti, millisest andmekogust ja milliste andmete väljastamiseks, mis eesmärgil ja millisele teenuse osutajale andmed väljastatakse. Läbipaistvuse põhimõtte täitmist aitab tagada nõusolekute säilitamine (täpsemalt peatükis 2.6.4).

2.6.3 Nõusoleku alusel andmete väljastamine

Andmekogust andmesubjektile andmete väljastamise kohustus tuleneb üldmäärusest, kuid siseriiklikult on isikute ringi täpsustatud vastava andmekogu asutamise põhimäärusega või seadusega. Näiteks on haigekassa andmekogust õigus andmeid väljastada andmekogu arendus- või hooldustöid teostavale isikule vastavalt teenust osutatava lepingu ulatusele, üle on korratud ka üldmäärusest tulenev andmesubjekti õigus enda kohta käivate andmete väljastamiseks. Retseptikeskuse põhimääruses³² puudub teenus, mille alusel saaks andmekogu väljastada andmeid nõusolekuteenuse raames ehk andmesubjekti nõusolekul kolmandale osapoolele. Samas, TIS põhimäärus sätestab 3 kategooriat isikutest, kellel ja millisel viisil on juurdepääs andmetele ning TTKS-i või AvTS täiendamise korral on võimalik seda kohaldada ka loodavale nõusolekuteenusele:

1. tervishoiuteenuse osutajad (TIS põhimääruse § 11);
2. kolmandad isikud, kellel on seadusest tulenev õigus juurdepääsuks infosüsteemis olevatele isikuandmetele (TIS põhimääruse § 12 lg 1);

³¹ Andmekasutaja peab hindama kas ja milliseid andmeid kolmandatesse riikidesse edastatakse. Üldjuhul tähendab see seda, et kolmandatesse riikidesse võib isikuandmeid edastada juhul kui on rakendatud nõuetekohaseid lisakaitsemeetmeid (üldmääruse art 46-49) ja õiguslik alus (üldmääruse artiklid 6 ja 9). Kui andmete edastamine toimub riikidesse, mille kohta Euroopa Komisjon on andnud andmekaitsetaseme piisavuse otsuse, siis tuleb andmete edastamisel järgida samu reegleid, mis Euroopa Liidu siseselt. Piisava andmekaitse tasemega riikide nimekiri on kättesaadav Euroopa Komisjoni veebilehelt: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_et Oluline on, et kolmandas riigis on Euroopa inimestele tagatud samaväärne andmekaitse tase kui üldmääruses ette nähtud.

³² Retseptikeskuse asutamine ja retseptikeskuse pidamise põhimäärus. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032019054?leiaKehtiv>

3. kolmandad isikud, kellel on infosüsteemi andmetele juurdepääsu õigus andmesubjekti nõusolekul nõusolekuga antud ulatuses (TIS põhimääruse §12 lg 3).

Potentsiaalsed andmekasutajad kvalifitseeruksid kolmandateks isikuteks, kellele tekib infosüsteemide andmevahetuskihi (edaspidi X-tee) liidestumisega andmete väljastamise läbi „ligipääs” andmesubjekti andmetele nõusolekul antud ulatuses. Täiendavalt tuleb arvestada TTKS §59³ lg 6-ga mille kohaselt on andmekasutajad küll määruses toodud kolmandad isikud, aga TTKS kohaselt on nad muud isikud, kelle on juurdepääs tervise infosüsteemis olevatele isikuandmetele, kui see õigus tuleneb seadusest. See tähendab, et andmekasutajate õigus liidestuda TIS-ga peab olema sõnaselgelt välja toodud. Kui nõusolekuteenus reguleerida AvTS-s, siis võib selle reguleerida seal samas või kui eelistatakse valdkondlikku lahendust, siis võib selle lisada TTKS-i. X-tee kaudu andmete väljastamine saab toimuda sellisel juhul TIS põhimääruses §10 toodud viisidel (otsejuurdepääsuna või ühekordse juurdepääsuna). Mõiste “juurdepääs” ei ole andmekaitse mõttes kõige selgem, kuna nõusolekuteenus raames ei saa potentsiaalsed andmekasutajad vaba “otsejuurdepääsu” st ise vabalt valida andmeid, vaid andmed väljastatakse ainult eelnevalt kokkulepitud andmekomplektidena (arvestades eesmärki ning minimaalsuse printsiipi) ja määratakse ära kasutaja õigused. TIS põhimääruse seletuskirjas on siiski selgitatud, et nii otse juurdepääsu kui ka ühekordse juurdepääsu all on peetud silmas kahte erinevat andmete *väljastamise* ³³³⁴

Kui nõusolekuteenus tingimusi ei sätestata ühtselt kõigile vastutavatele töötlejatele kohalduva seaduse alusel, siis vajavad täiendamist vastavad andmekogude põhimäärused, täpsustades vastava andmekogu põhimäärustes andmete väljastamise peatükkides toodud sõnastust selliselt, et andmekogu vastutaval töötlejal oleks eraldi ülesanne/ teenus, mille alusel võimaldada andmekogudest andmete väljastamist potentsiaalsetele andmekasutajatele (eras sektori ettevõtetele) kui neil on olemas andmesubjekti nõusolek.

Tehnilises mõttes on nõusolekuteenus raames võimalik andmed väljastada andmekogust kolmandale osapoolale infosüsteemide andmevahetuskihi kaudu, mis on reguleeritud AvTS §43⁹ lg 1 p 5 alusel kehtestatud X-tee määrusega. Selle kohaselt esitab andmekasutaja kõigepealt Riigi Infosüsteemi Ametile (RIA) X-teega liitumiseks taotluse ning sõlmitakse andmekasutaja ja RIA vahel X-teega liitumiskokkulepe (X-tee määruse §5 lg 2).

2.6.4 Nõusolekute säilitamine ja andmekogu vajadus

Isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevalt peab vastutav töötleja suutma tõestada, et andmesubjekt on andnud isikuandmete töötlemise toiminguks oma nõusoleku juhul kui andmete

³⁴ Otse juurdepääsuks loetakse neid andmevahetuse vorme, kus andmete pärimine toimub riigi infoüüsteemide andmevahetuskihi (X-tee) kaudu. Ühekordne andmepäring teostatakse taotluse alusel ning see esitatakse infosüsteemi volitatud või vastutavate töötlejale. <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7faf3d80-8f8f-4492-9985-9a14c6189043?activity=2#fyLaMh5a> 15.12.2020

töötlemine toimub andmesubjekti nõusoleku alusel.³⁵ Üldmääruse täitmise tõendamiseks peaks andmekogu vastutav töötleja või volitatud töötleja säilitama andmeid oma vastutusalasse kuuluvate isikuandmete töötlemise toimingute kohta.³⁶ Nõusolekuteenuse raames hõlmab see infot säilitatud nõusolekute kohta, sest vajadusel tuleb salvestatud andmed teha kättesaadavaks Andmekaitse Inspeksioonile, et neil oleks võimalik teostada isikuandmete töötlemise toimingute kontrollimist. Nõusolekute säilitamise kohustus tagab andmetöötluste läbipaistvuse põhimõtte järgimise. Läbipaistvuse põhimõtte eeldab, et andmesubjektile on kogu nende isikuandmete töötlemisega seotud info kättesaadav ning arusaadav. Üldmäärus aga ei täpsusta kus või kuidas või kui kaua peaks nõusolekuid säilitama.

Kuna õigusruum nõusolekute haldamise viisi ja kohta ei määratle, siis võib nõusolekute säilitamiseks välja pakkuda järgmised võimalikud stsenaariumid:

- ▶ uut andmekogu ei looda: andmekogu vastutav töötleja volitab nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse ja andmete majutamise volitatud töötlejale;
- ▶ luuakse uus andmekogu, mille vastutavaks töötlejaks määratakse AvTS §43⁴ lg 1 nimetatud asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik või luuakse uus andmekogu, millele määratakse kaasvastutavad töötlejad.

2.6.4.1 Uut andmekogu ei looda: nõusolekud majutatakse nõusolekuteenuse infosüsteemis vastava andmekogu volitatud töötleja juures.

Kui nõusolekute säilitamiseks ei looda uut andmekogu, siis tuleb vastutaval töötlejal tagada, et nõusolekuid säilitataks olemasoleva andmekogu loogilise osana. Küll aga ei pea nõusolekute tehnilist haldamist ja majutust andmekogu vastutav töötleja tingimata ise teostama, vaid nõusolekuid koos informatsiooniga milliseid andmeid kellele ja millal väljastati, võib majutada nõusoleku teenuse osutaja juures, st andmete majutuse võib volitada kooskõlas AvTS § 43⁴ lõikega 2 teisele osapoolle.³⁷ Nõusolekuteenuse tehniline haldaja (vastava andmekogu volitatud töötleja) ei täidaks eraldiseisvat avalikku ülesannet, vaid toetaks vastava andmekogu vastutava töötleja ülesannete täitmist juhindudes vastutava töötleja juhustest andmete töötlemisel ja andmekogu majutamisel ning tagama andmekogu turvalisuse (AvTS § 43⁴ lg 3). Nõusoleku teenuse tehnilise haldaja (volitatud töötleja) volituste ulatuse saab määrata ära nt andmekogu põhimääruses. Andmestik, mis tekib nõusolekute kogumisest nõusolekuteenusesse kuulub andmekogu juurde ka juhul kui seda majutab andmekogu volitatud töötleja. Kuna nõusolekud liigituvad ühelt poolt andmeid väljastatava andmekogu lahutamatuks osaks, teiselt poolt nõusolekuteenuse osaks, on RIA tehnilist lahendust luues arvestanud, et tulevikus võib nõusolekute haldamise (majutamise) osas ülesannete jaotus muutuda.

³⁵ Milda Macenaite & Eleni Kosta (2017) Consent for processing children's personal data in the EU: following in US footsteps?, Information & Communications Technology Law, 26:2, 146-197, Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600834.2017.1321096> 16.10.2020

³⁶ Üldmääruse selgituspunkt 82, Arvutivõrgus kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>, 25.11.2020.

³⁷ Eriseadustes võib olla toodud piirangud. Näitenüüd ks Ravimiseaduse alusel loodud Retseptikeskuse vastutavaks töötlejaks on Eesti Haigekassa ning vastutava töötleja ülesannete edasi volitamine ning volitatud töötleja nimetamine ei ole lubatud (ravimiseadus § 81 lg 3). RIA lisamine Retseptikeskuse volitatud töötlejaks eeldab ravimiseaduse muudatust.

Nii on käesoleva analüüsi läbiviimise ajal RIA loomas nõusolekuteenust, mis on võimeline haldama (majutama) erinevate andmekogude nõusolekuid.

2.6.4.2 Kui uut andmekogu ei looda, siis milliseid õigusaktide muudatusi on vaja teha seoses nõusolekute säilitamisega?

Vastavalt AvTS § 43⁵ lg 1 sätestatakse andmekogu põhimääruses andmeandjad, st vajalik kirjeldada andme allikad ehk millisest andmekogust või kelle käes andmeid saadakse³⁸. Seetõttu on vajalik käesoleva stsenaariumi rakendamise korral täiendada vastavat andmekogu põhimäärust uue andmeandjaga. Andmeandjaks võib AvTS § 43⁵ lg 2 kohaselt olla riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused või muud avalik-õiguslikud või eraõiguslikud isikud, kui neil on seadusega või selle alusel antud õigusaktiga sätestatud kohustus andmekogusse andmeid esitada või kui nad teevad seda vabatahtlikult. Kui andmesubjekt annab vabatahtliku nõusoleku riigiportaali kaudu, mille kohta tehakse kanne vastavasse andmekogusse, siis oleks tegemist analoogse olukorraga pärimisregistri andmebaasis, milles on lisaks andmekogu volitatud töötlejatele (notarid, erikutsega konsulaarametnikud ja kohtud) loetud andmeandjateks ka isikud, kes teatavad koduse testamendi tegemisest, selle muutmisest ning tühistamisest. Vastavalt pärimisregistri pidamise, pärimisregistrisse kannete tegemise ja pärimisregistrist teabe väljastamise korra määrusele (edaspidi pärimisregistri põhimäärus) § 8 lg 1 on sellisteks isikuteks mh testaator ise (nõusolekuteenuse puhul nõusolekuandja) või isik, kellele testaator on testamendi hoida andnud. Juhul kui teatis esitatakse eelnimetatud isikute poolt läbi riigiportaali (eesti.ee teabevärv),³⁹ siis tehakse vastavalt pärimisregistri põhimääruse § 8 lõikele 4 kanne pärimisregistrisse automaatselt. Ehkki praktikas on tõlgendatud, et andmeandjaks võib olla ka füüsiline isik, kes vabatahtlikult andmeid riigi andmebaasi annab, ta sub seadusandjal vaadata üle AvTS-s sätestatud andmeandja legaaldefiniitsioon ja veenduda kas andmete andja all on peetud silmas ka füüsilist isikut, kes teatud olukordades võib sisuliselt olla andmekogusse andmete andjaks (nt eelnevalt kirjeldatud pärimisregister) või on tegemist eksitusega ning sellisel juhul vajab AvTS-is sätestatud andmeandja definiitsioon õigus-selguse huvides parandamist.

Samuti on tulenevalt AvTS § 43⁵ lõikest 1 vajalik täiendada vastava andmekogu põhimäärust (vajadusel ka seadust, mille alusel põhimäärus on kehtestatud),⁴⁰ et lisada nõusolekuteenuse tehniline haldaja (nt RIA) vastava andmekogu volitatud töötlejaks, st et andmekogule võib tekkida mitu volitatud töötlejat erinevate ülesannetega.

2.6.4.3 Uue andmekogu asutamine

Uue eraldiseisva andmekogu loomine nõusolekute kogumiseks ja säilitamiseks ei ole kohustuslik, aga kuna tegemist on andmetega, mida paralleelselt ükski teine andmekogu ei kogu, siis AvTS §43³ lg 2 kohaselt on see võimalik. Uue andmekogu loomisel tuleb sel juhul sätestada seaduses uue andmekogu eesmärk ning täpsustada milliste ülesannete täitmiseks andmekogu luuakse. Andmekogu asutamine ei nõua nõusolekuteenuse tehnilises lahenduses

³⁸ Andmekaitse Inspeksioon, Andmekogude juhend, lk 14. Arvutivõrgust kättesaadav: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/andmekogude_juhend.pdf

³⁹ https://www.eesti.ee/est/teenused/kodanik/oigusabi_2/kodusest_testamendist_teavitamine

⁴⁰ RIA lisamine Retseptikeskuse volitatud töötlejaks eeldab RavS § 81 lg 3 muudatust.

muudatuste tegemist - andmete füüsiline asukoht jääb samaks. Nõusolekute säilitamisel uues eraldiseisvas andmekogus puuduks iseseisev laiem eesmärk ja tähendus, vaid tegemist oleks nõ tugiteenusega andmekogule, millisest isikuandmed väljastatakse. Laiema eesmärgi puudumise all on peetud silmas, et loodava andmekogu ainuke eesmärk oleks tagada teiste andmekogude vastutavate töötajate üldmäärusest tulenevat kohustust - säilitada andmete väljastamise õiguslikku alust. Seetõttu tuleb sellise keskse andmekogu loomise puhul pidada silmas, et nõusoleku teenuse kaudu andmeid väljastavatel andmekogudel oleks alati ligipääs oma töötlemistoimingute aluseks olevatele nõusolekutele kui nõusoleku olemasolu on vaja kontrollida enne andmete väljastamist või kui nõusoleku olemasolu peaks olema vajalik tõendada hiljem. Uue andmekogu loomise otstarbekust võimaldab ülevaatlikumalt hinnata Tabel 4. Alternatiivide plussid ja miinused, milles on kirjeldatud uue andmekogu loomisega seotud plussid ja miinused.

2.6.4.4 Milliseid õigusaktide täiendusi ja / või muudatusi eeldab uue andmekogu loomine?

Uue andmekogu loomine eeldab andmekogu tehnilise dokumentatsiooni koostamist ja selle kooskõlastamist erinevate asutustega, uue seaduse või selle alusel antud õigusakti kehtestamist jne. Uue andmekogu loomise täpsemad alused on toodud avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) 5⁴ peatükis. Kuna andmekogu vastutav töötaja, kelle andmekogust väljastatakse andmekasutajale andmesubjekti isikuandmeid vajab enne andmete väljastamist nõusoleku olemasolu kohta informatsiooni (nõusoleku olemasolu ja selle ulatus) ja vajadusel hiljem nõusoleku olemasolu tõendada, siis on mõistlik reguleerida samas õigusaktis ka uue andmekogu andmevahetus andmekoguga, millest isikuandmed andmekasutajale väljastatakse.

2.6.4.5 Uus andmekogu, millele määratakse kaasvastutavad töötajad

Üldmääruse artikkel 26 sätestab võimaluse määrata isikuandmete vastutavaks töötajaks mitu vastutavat töötajat - kaasvastutavaid töötajad. Seda näiteks olukorras, kus mitu vastutavat töötajat osalevad andmekogu tehnilisel haldamisel ja sama andmekogu kasutatakse samal ajal mitme andmekogu vastutava töötaja eesmärkidel (nt andmesubjekti nõusolek andmete väljastamiseks kahest erinevast andmekogust, vt täpsemalt äriprotsesside peatükist). Tüüpiliseks näiteks on siin toodud ka mitme krediitiasutuse hallatav ebausaldusväärsete klientide andmebaas.⁴¹ Kaasvastutavate töötajate puhul määratakse kindlaks kaasvastutava töötaja vastutusvaldkonnad kohustuste täitmise osas - kas kokkuleppega ja/või õigusaktiga.

2.6.4.6 Milliseid õigusaktide täiendusi ja/või muudatusi eeldab uue andmekogu loomine kaasvastutavate töötajatega?

Uuele loodavale andmekogule kaasvastutavate töötajate määramisel oleks õigusselguse tagamiseks vajalik täiendada vastavaid AvTS-i sätteid ja muude andmekogude asutamist käsitlevaid õigusakte sätteid (nt AvTS-i alusel antud RIHA määrus) kaasvastutava töötaja mõistega. Üldmääruse artikli 26 punkti 1 kohaselt peavad kaasvastutavad töötajad leppima

⁴¹ Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat. 2018. aasta väljaanne. Arvutivõrgus kättesaadav: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-edps-2018-handbook-data-protection_et.pdf, 15.12.2020

kokku omavahelised vastutusvaldkonnad, välja arvatud juhul ja sel määral mil vastutavate töötajate vastavad vastutusvaldkonnad on kindlaks määratud vastutavate töötajate suhtes kohaldatava liidu või liikmesriigi õigusega. Vastavalt AvTS § 43³ lõikele 5 on Riigi Infosüsteemi Ametiga ning Andmekaitse Inspeksiooniga kooskõlastamise täpsemad tingimused ja kord ning vajadusel andmekogu asutamise ja pidamise tehnilised ja korralduslikud nõuded sätestatud riigi infosüsteemi haldussüsteemi määruses (edaspidi RIHA määrus)⁴². Samas määruses on sätestatud ka andmekogu registreerimise kord RIHA-s. Näiteks määruse § 7 lg 1 kohaselt esitab andmekogu asutamisel vastutav või volitatud töötaja andmekogu dokumentatsiooni RIHA kaudu ühel ajal kooskõlastamiseks RIA-le, AKI-le, Statistikaametile, Maaametile ning Rahvusarhiivile. Oleks mõistlik täiendada määrust lisaks vastutavale ja volitatud töötajale ka kaasvastutava töötaja mõistega, et täpsustada vastavaid korralduslike punkte andmekogu loomise ja ka muutmise puhul. Näiteks kas asutamiseks vajalikud dokumendid peab esitama iga kaasvastutav töötaja või piisab kui üks kaasvastutavatest töötajatest kogub kõigilt kaasvastutavatel töötajatel kokku vajaliku info (kui jah, siis milline neist) või edastab iga kaasvastutav töötaja enda vastutusalaselt kuuluva dokumentatsiooni. Samas, § 18 lg 2 p 6 ja § 19 lg 1 kohaselt sellist valikut ei tohiks tekkida, vaid andmed tuleks esitada iga kaasvastutavate töötaja kohta, mitte ainult ühe kaasvastutava töötaja kohta. Seetõttu oleks õigusselguse huvides otstarbekas täpsustada vastavaid sätteid kaasvastutava töötaja mõistega.

2.6.4.7 Erinevate õiguslike alternatiivide plussid ja miinused

Eelnevalt kajastatud alternatiivide eelistest ja puudustest ülevaate saamiseks oleme koostanud järgneva tabeli.

Tabel 4. Alternatiivide plussid ja miinused

Alternatiiv \ plussid-miinused	Plussid	Miinused
Uue andmekogu mitteloamine	<i>Uue andmekogu mitteloamine alternatiivi puhul teadaolevaid plusse ei tuvastatud</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Puudub keskne regulatsioon, mis määratleks üheselt nõusolekuteenuse eest vastutaja; see toob kaasa vajaduse rakendada muid koostöövorme teenuse arendamiseks. ▶ RavS keelab retseptikeskuse andmekogule volitatud töötaja määramise, mistõttu volitatud töötaja määramiseks on vajalik RavS-i muutmise. ▶ Ühtsete tingimuste eelkontrolli läbiviimine vajaks AvTS-i täiendamist volitusnormiga ning täpsemate tingimuste ja korralduslike küsimuste täpsustamist määruses;

⁴² Riigi infosüsteemi haldussüsteem, määrus. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106082019018?leiaKehtiv> 13.12.2020

		<ul style="list-style-type: none"> ▶ põhimääruste muutmine korralduslike küsimuste täiendamiseks: nt uue volitatud töötaja lisamine; teenusepakkumise korralduslikud küsimused).
Uue andmekogu loomine	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vastutus turvalisuse eest langeb ühele asutusele, mis tagab parema kontrolli infoturbe osas. ▶ Arendusprotsess on rohkem tsentraliseeritud, kuna volitatud töötaja ei halda kogumit mitme andmekogu andmetest, vaid kõik andmed kuuluvad ühte eraldiseisvasse andmekokku. ▶ Ühtse eelkontrolli läbiviimise tingimused on võimalik kehtestada koos andmekogu asutamise põhimäärusega. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hilisemal NT hajutamisel erinevate valdkondade vahel tekib keerukusi vastutuste jagamisel (näiteks vastutatud, volitatud töötajate väljaselgitamine, kes jääb andmekogu tehniliselt haldama jpm) ▶ Uue andmekogu loomine kaasvastutavate töötajate määramisega vajaks õigusselguse huvides täpsustusi AvTS-i ja selle alusel kehtestatud RIHA määrusesse.

Kokkuvõttes võib väita, et õiguslikult on võimalik nii üks kui teine variant, kuid arvestades eesmärki tagada võimalikult ühtne nõusolekuteenuse arhitektuur, on eelistus pigem uue andmekogu loomisel.

2.6.5 Võimalikud riigipoolsed piirangud

2.6.5.1 Piirangud andmekoosseisule

Nõusolekuteenuse rakendamisel on andmekogu vastutaval töötajal on õigus otsustada, milliseid isikuandmeid nõusoleku alusel väljastada - kas kõiki vastavas riiklikus andmekogus olevaid andmeid või ainult osaliselt. Andmete väljastamisel tuleb arvestada isikuandmete töötlemise minimaalsuse põhimõtet, mille kohaselt tuleb tagada, et isikuandmed on asjakohased, olulised ning piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt. Andmekasutajale eelkontrolli tehes, ka nn lihtsustatud eelkontrolli raames (vt täpsemalt ptk 2.6.6) peaks nõusolekuteenuse osutaja saama piisavalt teavet, milliseid andmeid andmekasutaja tegelikult vajab eesmärgipäraseks töötlemiseks. Selle alusel on võimalik andmekogu vastutaval/ volitatud töötajal otsustada, kas andmeid võib andmekasutaja poolt küsitud määras väljastada.

2.6.5.2 Piirangud nõusolekute kehtivusele

Üldmäärusega ei ole määratud konkreetset aega, kui kaua nõusolek kehtib, kuid kui andmesubjekt ise nõusolekut tagasi ei võta, siis sõltub nõusoleku kehtivus selle ulatusest ja algse nõusoleku eesmärgist. Kui töötlemiseesmärgid muutuvad oluliselt, siis andmesubjekti poolt antud nõusolek enam ei kehti ja andmete edasise töötlemise soovi korral tuleks inimeselt

taotleda uut nõusolekut. Nõusolekuteenuse raames on andmete töötlemise eesmärgiks andmete väljastamine andmesubjekti nõusolekul kolmandale osapoolele. Seega eesmärgi muutumine ja oht, et nõusolekuteenuse raames andmekogu vastutava töötleja või volitatud töötleja poolt võidaks seda kuritarvitada, on pigem väike. Samas andmete kuritarvitamise oht andmekasutaja poolt on olemas (vt täpsemalt peatükk 2.5). Andmete liigtarvitamise ohtu aitab maandada see, kui andmesubjektile meelde tuletada, et enda nõusolekut tuleks “uuen-dada”. Uuendamisega antakse sisuliselt uus nõusolek ja see võimaldab andmesubjektil uuesti veenduda oma soovis andmeid jagada ja nõusolekut anda.⁴³ **Kui tehniliselt ei ole mõistlik teostada nõusoleku meeldetuletust, siis tuleks kaaluda nõusoleku andmist fiksee-ritud tähtajaks.** Tähtaja pikkus võib sõltuda sellest, milline on väljastatavate andmete ise-loom. Kui andmed ei muutu (näiteks veregrupp), siis oleks põhjendamatu sama infot korduvalt väljastada. Juhul, kui väljastatakse andmesubjektile välja kirjutatud retseptiravimite andmeid ja kolmanda osapoole teenus analüüsib võimalike käsimüügiravimite ja retseptira-vimite koosmõjusid, siis võib olla põhjendatud mitmekordne või pidev/regulaarne andmete väljastamine, kuna need andmed uuenevad jooksvalt. Kui nõusoleku kehtivus on lõppenud, ei väljasta andmekogu kolmandale osapoolele enam uusi andmeid. Sellega aga ei lõppe au-tomaatselt kolmanda osapoole õigus töödelda eelnevalt kogutud andmeid, kuna olemasole-vate andmete töötlemine on reguleeritud andmesubjekti ja kolmanda osapoole vahel oleva õigussuhtega. Samuti ei mõjuta nõusoleku tagasivõtmine töötlemise õigust tagasiulatuvalt, st varasemalt nõusoleku alusel kogutud andmete töötlemist. Seda asjaolu ja muid informee-riva sisuga teavitusi (täpsemalt punktis 2.6.2) oleks mõistlik kuvada andmesubjektile nõuso-leku andmise juures. See tagab teadlikuma nõusoleku andmise andmesubjekti poolt ning üht-lasi tõstab nõusolekuteenuse usaldusväarsust.

2.6.6 Eelkontrollist tulenevate nõusolekuteenuse liitumistingimuste rakendamine

2.6.6.1 Eelkontrolli õiguslik alus

Vastavalt Eesti e-tervise strateegiale toetatakse e-tervise arendamisega uudsete lahenduste loomist, proovimist ja laialdast kasutuselevõttu, sh võimalusel ettevõtluse soosimise kaudu⁴⁴. Üheks meetmeks on toodud avatud andmete platvorm, mille kaudu saaks andme-subjekt anda mh nõusoleku oma tervise andmete jagamiseks väljaspool e-tervise süsteemi kommertseesmärkidel⁴⁵. Hetkel arendab RIA nõusolekuteenuse pilootprojekti ning leiab, et nõusolekuteenusest võib kujuneda riigi IT-taristusse kuuluv universaalne, laia kasutust leidev

⁴³ Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on consent under Regulation 2016/679. 17/ET WP 259 rev.01. Adopted on 28 November 2017. As last Revised and Adopted on 10 April 2018, p 22. Arvutivõrgust kättesaadav [siit](#). 15.12.2020.

⁴⁴ Eesti e-tervise strateegia 2020, lk 13. Arvutivõrgust kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Eesti_e_tervise_strateegia/e-tervise_strateegia_2020.pdf 13.12.2020.

⁴⁵ Samas, lk 22. Selgituseks E-tervise strateegia defineerib andmete avatud platvormi järgmiselt: “Inimese terviseandmeid peab olema tehniliselt võimalik kasutada kõikjal väljaspool andmete tekkimise kohta, kui inimene on selle kohta andnud teadliku nõusoleku, ning kaasata kõigist tehniliselt sobivaks tunnistatud allikatest, milleks inimene on nõusoleku andnud. Seda toetab vastav tehniline lahendus -, väljastades andmed vaid soovitud ulatuses ja soovitud andmesaajale.”

teenus.⁴⁶ Selle üheks eelduseks on potentsiaalsete andmekasutajate mõistliku halduskoormusega eelkontroll ja võrdne kohtlemine nõusolekuteenusega liitumisel (sarnaste asjaolude korral sarnane kohtlemine).

Kehtivad õigusaktid ei sea potentsiaalsetele andmekasutajatele konkreetselt nõusolekuteenusega seonduvaid piiranguid ehk piiranguid, miks nad ei saaks või tohiks nõusolekuteenusega liituda ja isikuandmeid nõusolekuteenuse abil vastu võtta, kui andmesubjekt on selleks enda kehtiva nõusoleku andnud. Samas võib eelkontroll olla vajalik, et maandada nõusolekuteenusega kaasnevaid riske, mida on täpsemalt käsitletud peatükis „2.5 Nõusolekuteenusega kaasnevad riskid“. Seal käsitletud maandamismeetmed näevad ette soovituslikud tingimused, mida potentsiaalse andmekasutaja suhtes rakendada. See aitab vähendada eelnimetatud peatükis käsitletud riskide realiseerumisohtu ning tagada, et potentsiaalne andmekasutaja ka tegelikkuses andmekaitse põhimõtetest lähtuks. Juba väljastatud andmete kasutamise kontrollimine on järelevalve raames keerulisem, sh rikkumiseelse olukorra taastamine, kuid jättes rikkumiste tuvastamise üksnes järelevalve kohustuseks, suurendab see tõenäoliselt nende halduskoormust. Järelevalvel on õigus nõuda võimaliku rikkumise lõpetamist, kuid järelevalvemenetluse alustamise hetkeks on kahju juba tehtud ning täielikult endise olukorra taastamine väga raske (ja teatud juhtudel ka võimatu). Eelkontrolli efektiivne rakendamine eeldab, et andmekasutajatele kehtestatavate tingimuste osas tekiks riigis ühtne praktika: andmekogu vastutavad töötajad või nende poolt määratud volitatud töötajad lähtuvad eelkontrolli teostamisel ühtsetest põhimõtetest ja tingimustest, kohaldavad neid sarnaselt ning vajadusel teevad praktika ühtlustamiseks ning nõusolekuteenuse efektiivsuse tagamiseks omavahel koostööd (vt Joonis 7).

Eelkontrolli läbiviimiseks on erinevaid võimalusi:

- ▶ sätestada tingimused seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga,
- ▶ sõlmida andmekasutajaga ainult andmeedastusleping,
- ▶ kehtestada tingimused andmekogu vastutava töötaja poolt ning tingimuste analüüsi (menetluse) tulemusel võidakse võtta vastu potentsiaalse andmekasutaja suhtes positiivne või negatiivne haldusakt (nt otsus).

Kui potentsiaalne andmekasutaja peab nõusolekuteenusega liitumiseks läbima eelkontrolli ning selle tulemusel selgub haldusaktist (HMS §51 lg 1 kohaselt nt korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt), et talle ei võimaldata nõusolekuteenusega liitumist, siis peab talle ka selge olema, kas ja kuidas ta saab vastava andmekogu vastutava töötaja poolt tehtud otsust vaidlustada. Lihtsamalt öeldes - peaks olema potentsiaalsele andmekasutajale selge, millise akti alusel on tingimused kehtestatud (kust tuleb kohustus) ning mis korras on tal võimalik tema suhtes tehtud haldusakti vaidlustada, sh kasutada põhiseaduses § 15 lg 1 antud õigust vaidlustada oma õigusi piiravat akti kohtus.

Lisaks nõusolekuteenusele kehtestatavatele liitumistingimustele (sisuliselt teenusetingimused) tuleb arvestada X-tee määrusega, mille kohaselt tuleb kehtiva X-tee määruse § 5 lg 1 kohaselt andmekasutajal esitada esmalt Riigi Infosüsteemi Ametile (RIA) X-teega liitumiseks taotlus ning sõlmitakse andmekasutaja ja RIA vahel X-teega liitumiskokkulepe (X-tee määruse §5 lg 2). X-tee liikmetele on võimalik pakkuda erinevaid teenuseid, mh andmeteenu-

⁴⁶ Riigi Infosüsteemi Amet, Aastaraamat, lk 26. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/RIA/ria_aastaraamat_2020_48lk_est_veeb.pdf, 13.12.2020

Andmeteenuse pakkumiseks sõlmivad X-tee liikmed omavahel andmeteenuse kasutamise kokkuleppe vastavalt X-tee määruse § 12 toodud tingimustele, mille esimeses lõikes on sätestatud andmeteenuse kasutamise kokkuleppe miinimumnõuded. X-tee määruse § 12 lg 1 kohaselt määratakse andmeteenuse kasutamise kokkuleppes kindlaks andmeteenuse kasutamiseks vajalikud infoturbumeedmed ning andmeteenuse kasutaja alamsüsteemilt nõutavad organisatsioonilised, füüsilised ja infotehnilised turvameetmed, arvestades töödeldavate andmete koosseisu ning õigusaktidega ettenähtud nõudeid. Seletuskirja järgi on arvestatud, et selline kokkulepe võib olla nii kliendipõhine kui ka teenusepõhine. Teenusepõhist lähene mist on seadusandja näinud ette olukordades, kus pakutav teenus on näiteks osa liikme osutatavast avalikust teenusest.⁴⁷ Andmete väljastamine üle X-tee on kahtlemata osa nõusolekuteenusest. X-tee määrus sätestab nimetatud kokkuleppe jaoks miinimumnõuded, mis peaaugjalikult katavad infoturbega seotut, kuid konkreetse andmeteenusega seotud tingimusi mitte. Sellised teenusepõhised tingimused on näiteks nõusolekuteenusel liitumistingimused ehk need, mida on mõistlik eelkontrolli raames potentsiaalse andmekasutaja suhtes nõusolekuteenusel pakkumiseks rakendada. Järgnevalt on toodud teoreetilised võimalused kuidas riskide maandamismeetmetena väljapakutud nõusolekuteenusel teenuse tingimusi eelkontrolli läbiviimiseks ja nõusolekuteenusel liitumiseks kehtestada.

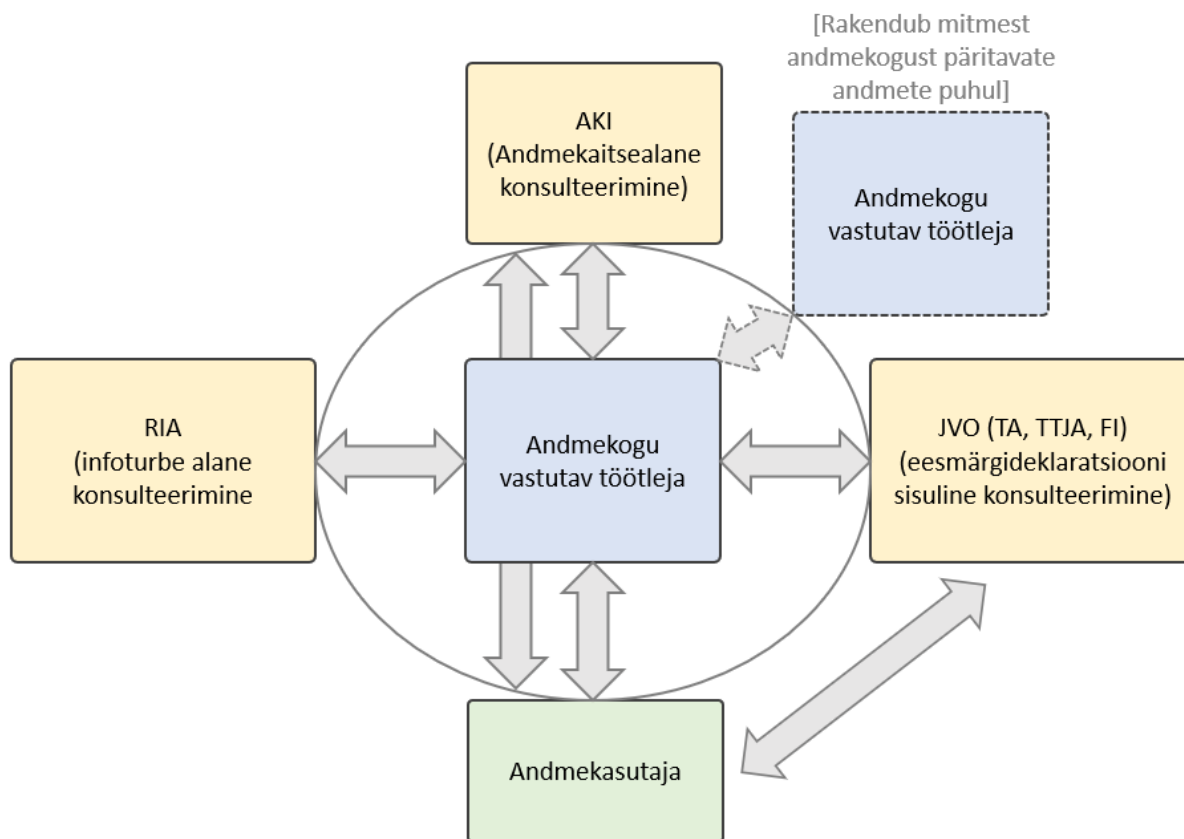
2.6.6.2 Liitumistingimuste kehtestamine seadusega ja/ või seaduse alusel antud õigusaktiga (määrus)

Liitumistingimuste kehtestamiseks seadusega ja/ või seaduse alusel antud õigusaktiga tuleb esmalt leida vastus järgmistele küsimustele: kes on vastutav akti andmise eest, kellele kehtestataav akt kohustusi paneb ja kes seda rakendab? Kui lähtuda asjaolust, et nõusolekuteenusel pakkumine ei ole pikas plaanis ühe ministeeriumi ja/ või andmekogu volitatud töötleja soov, vaid üldisem riigi suund pakkuda sellist avalikku teenust,⁴⁸ siis on potentsiaalseid vastutavaid töötlejaid rohkem kui üks. Seetõttu on otstarbekas reguleerida nõusolekuteenusel seaduse tasandil ning lisada volitusnorm (näiteks AvTS-i), mille alusel saab täpsemad korralduslikud (eel)tingimused sätestada seaduse alusel antud õigusaktiga (nt määrusega). Teisele küsimusele saab vastata, et kehtestataav akt paneks kohustusi mõlemale poolele - haldusorgani kohustuseks on viia läbi haldusmenetlus, mis algab potentsiaalse andmekasutaja poolt vastutavale töötlejale taotluse (HMS § 14) esitamisega, jätkub eelkontrolli läbiviimisega ning lõppeb haldusotsuse teatavastegemisega (HMS § 43 lg 1). Nõusolekuteenusel kasutada soovival äriühingul on aga kohustus vastata teatud tingimustele, et nõusolekuteenusel kasutama hakata. Õigusakti rakendajaks on nii andmekogu vastutav(ad) töötleja(d)⁴⁹ kui ka muud võimalikud asutused, kes eelkontrolli protsessis osalevad (vt Joonis 7. Eelkontrolli menetluse osapooled).

⁴⁷ Vabariigi Valitsuse määruse "Infosüsteemide andmevahetuskiht" eelnõu seletuskiri, 30.08.2016, lk 10, 14.01.2021

⁴⁸ Eesti e-tervise strateegia 2020, lk 13. Arvutivõrgust kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Eesti_e_tervise_strateegia/e-tervise_strateegia_2020.pdf ja Riigi Infosüsteemi Amet, Aastaraamat, lk 26. Arvutivõrgust kättesaadav: https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/RIA/ria_aastaraamat_2020_48lk_est_veeb.pdf, 13.12.2020

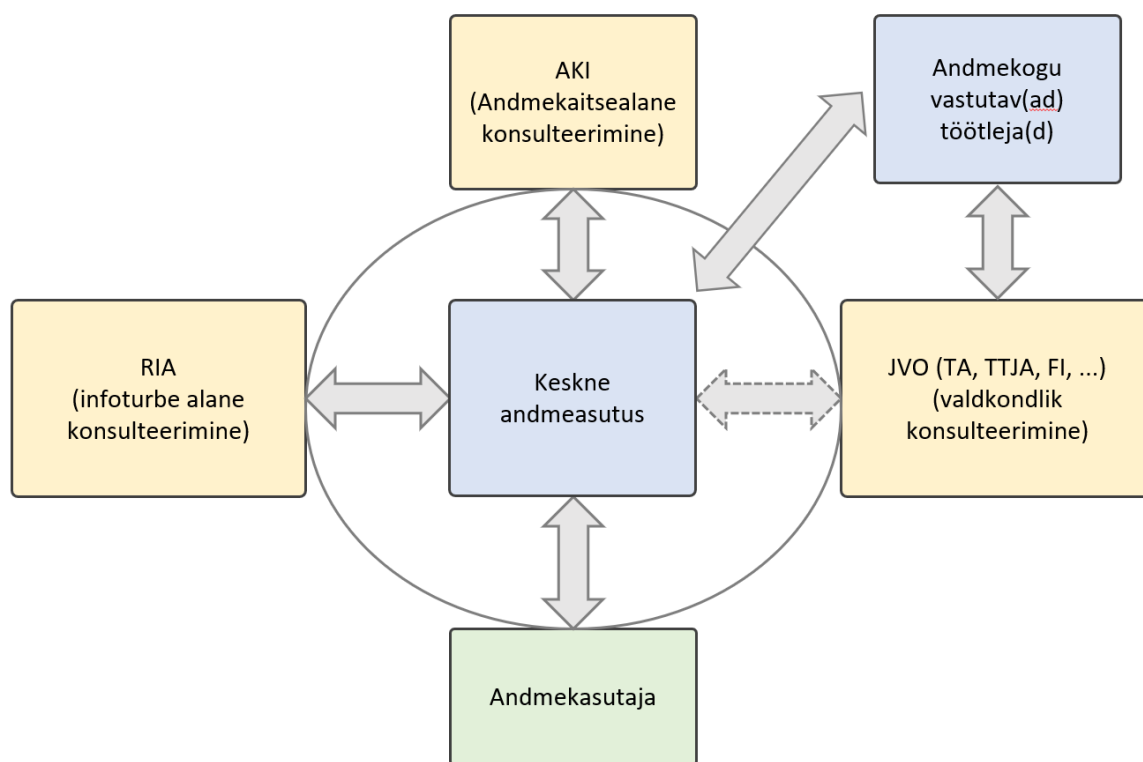
⁴⁹ Käesolevas peatükis on eelkontrolli teostajana/taotluste menetlejana mainitud vastutavaid töötlejaid, kuid vastutavad töötlejad võivad volitada nõusolekuteenusel liitumistaotluste menetlemise ka enda volitatud töötlejatele. Näiteks vastavalt tervise infosüsteemi põhimääruse §-le 4 lg 1 p 3 menetleb TEHIK volitatud töötlejana isikute avaldusi tervise infosüsteemist andmete ühekordseks väljastamiseks.



Joonis 7. Eelkontrolli menetluse osapooled

Arvestades, et potentsiaalsete andmekasutajate teenused võivad olla väga erinevad, siis on oluline, et andmekogu vastutavale töötajale jääb ka teataval määral vabadust lõpliku otsuse tegemisel ehk õigust kasutada kaalutusõigust, et arvestada konkreetset olukorda, potentsiaalse andmekasutaja põhjendusi, teiste asutuste arvamust (vastavalt vajadusele nt AKI, Terviseamet) jms. Juhul kui potentsiaalsel andmekasutajal on teenuse osutamiseks vajalik kasutada andmeid mitmest erinevast andmekogust, siis võib iga vastutava töötaja kaalutusõiguse tõttu tekkida olukord, kus andmekogu eri vastutavad töötajad tõlgendavad tingimusi ja nende täitmist erinevalt: ühe andmekogu vastutav töötaja leiab, et tingimused on täidetud ja seega on nõus andmeid väljastama, kuid teise andmekogu vastutav töötaja jõuab järeldusele, et andmeid ei tohiks väljastada. Seetõttu oleks mõistlik sätestada seadusesse või määrusesse, millega kehtestatakse täpsemad eelkontrolli rakendamise tingimused ja korralduslikud sätted ka asutuste omavahelise koostöö kohustus kasutades selleks HMS § 16 sätestatud võimalusi (kooskõlastus ja arvamus). Kui teenuse jaoks on vajalik kasutada andmeid mitmest erinevast andmekogust, siis tuleks vastutavatel töötajatel tegevus omavahel kooskõlastada, et vältida olukorda kus potentsiaalne andmekasutaja saab ühelt andmekogu vastutavalt töötajalt positiivse haldusakti, aga teine vastutav töötaja tõlgendab potentsiaalse andmekasutaja vastavust tingimustele erinevalt ning annab negatiivse haldusakti. Sellises olukorras ei oleks potentsiaalsel andmekasutajal võimalik oma teenust planeeritud kujul osutada ning seega poleks positiivsest otsusest tegelikku kasu. Andmekasutaja võib esitada taotluse kas kõigile või ainult ühele vastutavale töötajale, kuid kui on vajalik mitme vastutava töötaja otsus on mõistlik kui üks andmekogu vastutav töötaja võtab juhtrolli. Selle väljaselgitami-

seks on võimalik arvestada näiteks järgmisi asjaolusid: kas tegemist on ühe või mitme teenusega; kas teenus(ed) on pakutav(ad) ka eraldiseisvalt ainult ühest andmekogust saadavate andmete pealt või mitte⁵⁰; kui teenuse jaoks on tingimata vajalikud mõlema andmekogu andmed, siis kellele taotlus esitati või kelle käest on vajalik saada mahuliselt rohkem andmeid. On mõisteta, et vastutaval töötlejal ei ole kompetentsi (ka ressursi) igas valdkonnas, mida eelkontroll puudutab. Siin on võimalus kaaluda teiste asutuste kaasamist, mh eetikakomiteedelt, küsides neilt taotluse menetlemise protsessis arvamust. Näiteks Bioetika ja inimuurigute nõukogult, kes hindaks eesmärgideklaratsioonis esitatud info põhjal potentsiaalse teenusega seotud eetilisi riske, teenuse arusaadavust, andmete küsimise põhjendatust seoses planeeritava teenusega⁵¹ või arvamust Terviseametilt saamaks selgust kas planeeritava teenuse puhul võib olla tegemist hoopis tervishoiuteenuse osutamisega, milleks on potentsiaalsel andmekasutajal vajalik taotleda tegevusluba. Eelnimetatud eetikakomitee hindab käesoleval ajal teadustööde raames andmete väljastamist ning täiendava kohustuse panemine eeldab nende seniste kohustuste ülevaatamist ja täiendamist tervishoiukorraldamise seaduses. Mitme andmekogu andmete kasutamise soovi korral on alternatiiviks rakendada kesket korraldusmudelit.



Joonis 8. Keske asutuse rakendamine eelkontrolli menetluses

⁵⁰ vastava indikatsiooni võiks potentsiaalne andmekasutaja märkida taotluses ja lühidalt põhjendada.

⁵¹ analoogselt TTKS § 59⁴ sätestatud uuringu eetika komitee, kelle poolt hinnatakse kavandatavaid teadusuuringute andme- päringuid tervise infosüsteemist.

Sellisel juhul oleks korralduslikud, nõustavad ja analüütilised tegevused delegeeritud keskele asutusele. Valdcondlik andmete alane vastutus ja sisuline analüüs jääks andmekogu haldajale. Andmekasutajad esitaksid oma taotlused keskele andmeasutusele ning saaksid ka pärast menetluse lõppu sealt vastuse. Taotluse haldusmenetlus toimiks sarnaselt eelnevalt kirjeldatud eelkontrolli protsessile, erisusega, et asutuste vahelist suhtlust koordineeriks keskne andmeasutus. Keskse asutuse põhist lähenemist on rakendatud näiteks Soomes, kus terviseandmete taotluste menetlemisega tegeleb Findata⁵².

2.6.6.3 Andmeteenuse kokkuleppe sõlmimine

Liitumistingimuste kokkuleppimine ainult andmeteenuse kokkuleppe alusel võimaldab osapoolte vahel eritingimusi sätestada olenevalt iga andmekasutaja eripärast, mis tagab suurema paindlikkuse, kuid samas tekitab see kahtlemata erinevate andmekogude vastutavate töötajate vahel ebaühtlast praktikast, mis võib ühtlasi takistada nõusolekuteenuse laialdase kasutuselevõtmist tingimuste ebaselguse tõttu. Sama mõtet on väljendanud ka seadusandja X-tee määruse seletuskirjas: “kliendipõhine andmeteenuse kasutamise kokkulepe sobib juhtudel, kus teenuse pakkumise ja kasutamise sõltuvus on spetsiifilisem”, st mitte teenusepõhine.⁵³

2.6.6.4 Liitumistingimuste kehtestamine iga andmekogu vastutava töötaja poolt eraldi

Iga andmekogu asutamist ettenägevas seaduses või selle alusel antud põhimääruses on üldjuhul reguleeritud ära andmekogule juurdepääsu õigus. Kuna eelkontrollist sõltuks, kas potentsiaalsele andmekasutajale andmekogust andmeid väljastatakse või mitte, siis on võimalik lisada täiendavalt juurde tingimused näiteks vastava andmekogu põhimäärusesse. Iga andmekogu põhimäärus peab küll järgima AvTS § 43⁵ toodud kohustuslikke elemente, kuid praktikas on iga andmekogu põhimäärus küllaltki erinev. Arvestades eeltoodut on kaheldav, kas sellisel viisil õnnestuks saavutada nõusolekuteenuse liitumistingimuste osas ühtne praktika, kus andmekogu vastutavad töötajad lähtuvad eelkontrolli teostamisel ühtsetest põhimõtetest ning kohaldavad neid sarnaselt. See võib probleemseks osutuda eelkõige olukorras, kus potentsiaalne andmekasutaja vajab teenuse osutamiseks andmeid mitmest erinevast andmekogust, kuid eelkontrolli tingimuste erinevuse tõttu (st mitte erineva tõlgendamise tõttu) ei suuda andmekasutaja näiteks ühe andmekogu tingimust täita.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et riigi jaoks olulisemad põhimõtted, mis aitaksid nõusolekuteenusega seotud riske maandada, on mõistlik sätestada kõigi andmekogu vastutavate töötajate üleselt kohalduvas seaduses ja/ või selle alusel antud määruses. Arvestades, et potentsiaalsete andmekasutajate teenused võivad olla väga erinevad, siis on oluline, et andmekogu vastutavale töötajale jääb ka teataval määral vabadust lõpliku otsuse tegemisel ning tõlgenduserinevustest tulenevaid küsimusi aitab lahendada erinevate vastutavate töötajate omavaheline koostöökohustus, mis on otstarbekas reguleerida ära samas õigusaktis. Sätestades ühtsed nõusolekuteenusega liitumise tingimused, sh eelkontrolli tingimused ühes õigusaktis, mitte iga andmekogu vastutava töötaja poolt eraldi, tekib haldusorganile ühtlasi selge alus

⁵² <https://www.sitra.fi/en/news/health-data-soon-available-for-innovations-how-were-the-grounds-of-findata-built/>

⁵³ Vabariigi Valitsuse määruse “Infosüsteemide andmevahetuskih” eelnõu seletuskiri, 30.08.2016, lk 10. Arvutivõrgus kättesaadav: , 14.01.2021

avaliku teenuse pakkumiseks ning ühtne arusaam teenusega seotud miinimumtingimustest. See on oluline, sest nõusolekuteenuse näol oleks tegemist nn riigi poolt pakutava mugavuste-teenusega, mille raames andmesubjekt annab nõusoleku oma andmete väljastamiseks potentsiaalsele andmekasutajale, kuid käesoleval hetkel pole sellist avalikku teenust, mille alusel arendatavat nõusolekuteenust osutada. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt välja antud "Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus" on ühe avalike teenus-tega seotud probleemina märgitud ära, et mitmete avalike teenuste üldised miinimumnõud-
ded on kehtestamata.⁵⁴

2.6.6.5 Eelkontrolli teostamine

Eelkontrolli teostamine toimuks potentsiaalsete andmekasutajate suhtes nende poolt esita-
tud taotluse esitamise järgselt ning selleks on erinevaid võimalusi (nt valdkonniti, riskipõhi-
selt). Üks võimalus on kasutada nõ riskihinnangu punktisüsteemi, milles iga kontrollitav tin-
gimus on hinnatud teatud väärtusega (negatiivselt või positiivselt). Selle tulemusena saab
iga nõusolekuteenust kasutada sooviv kolmas osapool (potentsiaalne andmekasutaja) nõ ris-
kiskoori. Juhul kui riskiskoor on liiga kõrge - oht andmekaitse põhimõtete rikkumiseks liiga
suur ja seda ei ole võimalik maandada sh täiendavate meetmete rakendamisel, siis ei peaks
nõusolekuteenusega liitumist võimaldama. Peatükis "2.5 Nõusolekuteenusega kaasnevad
riskid" on toodud välja valik võimalikest riskide maandamismeetmetest. Eelkontrolli menet-
luse käigus võib rakendada neid kõiki või üksnes osa neist, arvestades valiku tegemisel nii
riski realiseerumise tõenäosust, tagajärje raskust kui ka maandamismeetme kasutamisel tek-
kivat halduskoormust. Juhul kui andmeid taotletakse mitmest erinevast andmekogust, piisab
kui üks andmekogu vastutav töötleja või tema poolt volitatud töötleja (nt nõusolekuteenuse
tehnilise lahenduse pakkuja) sooritab andmekasutaja üldkontrolli (näiteks isikusamasuse
jmt) . Sellest tulenevalt võib eelkontroll olla lihtsustatud või range. Esimese puhul oleks hal-
duskoormus kõige väiksem, viimane nõuaks olulisi ressursse (nii ajalist, kui piisavat kompe-
tentsi).

Lihtsustatud eelkontrolli alla võib lugeda järgmisi tegevusi: - andmekogu vastutav töötleja
(või volitatud töötleja) tuvastab potentsiaalse andmekasutaja isikusamasuse, kontrollib ees-
märgideklaratsiooni olemasolu ning selle vastavust taotletavate andmetega (potentsiaalse
andmekasutaja poolt planeeritava teenuse sisu ning küsitavate andmekomplektide loogiline
seos), andmekasutaja poolt deklareeritud andmete töötlemise õiguslik alus (andmekasutaja
saab seda kirjeldada taotluses), kas potentsiaalsel andmekasutajal on olemas tegevusluba
või on esitatud majandustegevuse teade (kui potentsiaalne andmekasutaja tegutseb regu-
leeritud tegevusalal, sh küsida piiripealsete juhtumite selgitamisel arvamust Terviseametilt,
kui teenust planeeritakse pakkuda terviseandmete pinnalt).

Range (põhjalik) eelkontroll - andmekogu vastutav töötleja (või volitatud töötleja või keskne
asutus) kontrollib lisaks lihtsustatud eelkontrolli raames kontrollitavatele asjaoludele potent-
siaalse andmekasutaja omandistruktuuri (oht: eesti äriregistrisse kantud ettevõtte on asuta-
tud eesmärgiga vahendada andmeid mõnele teisele ettevõttele: rakenduse üle tegelikku
kontrolli omavale ettevõttele), andmekaitse spetsialisti olemasolu (kui on olemas või nõutav),

⁵⁴ Avalike teenuste korraldamise roheline raamat, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2013), lk 11. Arvutivõrgus
kättesaadav: https://mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf

andmekaitsealase mõjuhinna olemasolu (kui see on olemas või tulenevalt kolmanda osapoole andmetöötluslaadist, ulatusest, kontekstist või eesmärkidest nõutav), andmekaitse tingimuste olemasolu ja vastavust üldmäärusele; paluda potentsiaalsel andmekasutajal selgitada kas ja kellele nad andmeid omakorda edasi võivad anda, sh kas andmeid edastatakse kolmandatesse riikidesse ning kuidas on tagatud andmete turvalisus. Varifirma kahtluse korral teha päringud majandustegevuse olemasolu kohta, mida saab kontrollida näiteks maksulaekumise ja esitatud aruannete kaudu.

2.6.6.6 Infoturbe alase eelkontrolli võimalused

Lähtuvalt infoturbe riskidest (vt ptk 2.5) on oluline eelkontrolli käigus saada ülevaade andmekasutaja poolsest infoturbe alast olukorrast ja tasemest. Kuigi andmeallikaks oleva riikliku andmekogu turvatasemega sarast turvataset on keeruline nõuda (TIS-i puhul ISKE H turvatase), siis peab andmekogu enne andmete edastamist veenduma, et andmete turvalisus on tagatud. X-tee määrus näeb ette, et andmeteenuse osutaja määrab andmekasutajaga andmeteenuse kokkuleppes vahalikud infoturbemeetmed. Sealjuures peavad rakendatavad turvameetmed arvestama andmete koosseisu.

Sellise eelkontrolli üheks võimaluseks on rakendada infoturbealast enesehindamise küsimustikku, mille raames andmekasutaja annab ülevaate järgmistest turvalisusega seotud meetmetest:

- ▶ Organisatsioonilised turvameetmed
 - ▶ Infoturbe haldus - turvapoliitika, rollid ja vastutused, ligipääsukontrollid, varade haldus, muudatuste haldus, volitatud töötajad
 - ▶ Intsidendide haldus
 - ▶ Personali haldus
- ▶ Tehnilised turvameetmed
 - ▶ Ligipääsukontrollid ja autentimine
 - ▶ Logimine ja monitooring
 - ▶ Tööjaamad ja võrgud, mobiilsed seadmed
 - ▶ Varundamine
 - ▶ Füüsiline turvalisus

Infoturbe alast eelkontrolli on otstarbekas läbi viia riskipõhiselt, sest ühtsete nõuete kehtestamine pole võimalik seetõttu, et väljastatavate andmete maht ja tundlikkus võib olla väga erinev.

Euroopa infoturbeagentuur ENISA⁵⁵ on koostanud ka juhendmaterjali⁵⁶ väikeettevõtetele isikuandmete turvalisuse tagamiseks, millest on võimalik lähtuda. See juhendmaterjal arvestab väikeettevõtete eripärasid ja suurusel tulenevaid piiranguid rangete isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevate nõuete rakendamiseks.

⁵⁵ <https://www.enisa.europa.eu/>

⁵⁶ <https://www.enisa.europa.eu/publications/guidelines-for-smes-on-the-security-of-personal-data-processing>

3. Nõusolekuteenuse äriprotsess

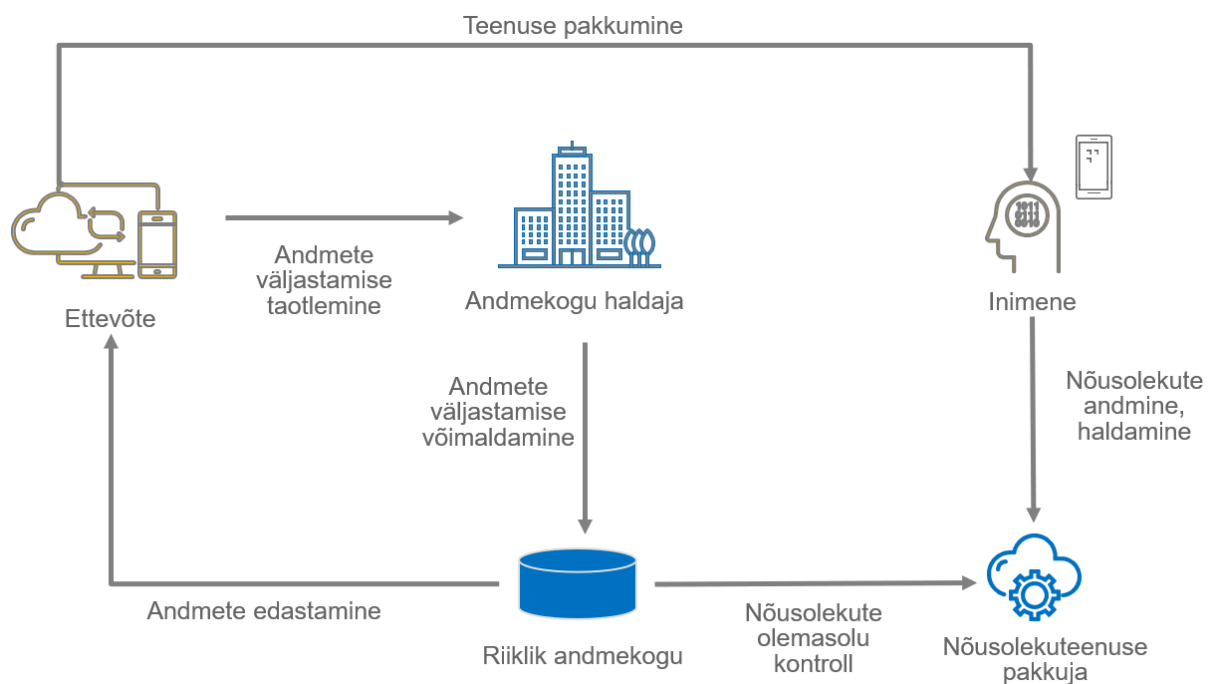
Nõusolekuteenuse toimetemudeli eesmärk on kirjeldada teenuse peamised osapooled, nende rollid ja äriprotsessid üldisel tasemel.

Nõusolekuteenuse äriliseks huviks on anda riiklikes andmekogudes paiknevad andmed andmekasutajatele (andmesubjekti nõusolekul) kasutusse, et vähendada riigi poolt pakutavate teenuste hulka, vähendamaks nendest tekkivaid kulusid. Kolmandate osapoolte huviks on katsetada uusi, isikuandmete töötlemisel rajanevaid, innovaatilisi ärimudeleid, millede skaalierimise läbi tulu teenida.

Toimetemudeli seisukohast on oluline kirjeldada järgmised küsimused:

- ▶ teenuse organisatsiooniline ülesehitus;
- ▶ nõusolekuteenusega seotud äriprotsessid;
- ▶ ärimudeli laiendatavus erinevatesse valdkondadesse.

Järgneval joonisel on kujutatud nõusolekuteenuse ärimudeli kontseptsiooni koos põhiliste osapoolte ning nende peamiste ülesannetega.



Joonis 9. Nõusolekuteenuse toimetemudel

Nimetatud osapooltel on toimetemudeli juhtimise seisukohast tegevused, mis võimaldavad nõusolekuteenust rakendada. Järgnevas tabelis on kirjeldatud nõusolekuteenuse haldamise rollimudel, mis kajastab teenuse osapoolte juhtimisülesandeid.

Tabel 5. Nõusolekuteenuse haldamise rollimudel

Osapool Tegevus	Andme- kasu- taja	Andmekogu vas- tutav töötaja (SoM)	Andmekogu volita- tud töötaja (TEHIK)	Järelevalveasutus	Nõusolekuteenuse pidaja (RIA)	Nõusolekuteenuse andmekogu pidaja- haldaja (RIA)
NT arendamine					✓	
NT haldamine			✓			✓
NT liitujate eelkont- roll						
Regulatiivne		✓		✓ (Terviseamet)		
Andmekaitseline				✓ (AKI)		
Tehnoloogiline					✓	
Infoturbealaline					✓	
Järelevalve teosta- mine				✓ (TTJA) (AKI)		
NT liitumissoovi esi- tamine	✓					

3.1 Osapooled ning nende funktsioonid

Lisaks kolmele eelnevalt nimetatud osapooltele osaleb nõusolekuteenuses täiendavaid osapooli. Igaühel neist on täita kindel roll, et tagada teenuse sujuv toimimine. Osapoolteks on:

- ▶ kolmas osapool;
- ▶ andmesubjekt;
- ▶ andmekogu pidaja;
- ▶ nõusolekuteenuse pidaja;
- ▶ järelevalveasutus.

Selleks, et nõusolekuteenuse kasutuselevõttuga kaasneks väärtuse pakkumine, on tarvis kolmandate osapoolte teenuseid, mis isikuandmete töötlemise tulemusena mingit kasu looma hakkavad. Näeme, et kolmandateks osapoolteks on peamiselt (idu)ettevõtted, mis katsetavad uusi, isikuandmete töötlemisel rajanevaid, ärimudeleid. Selliste ettevõtete motivatsiooniks on olla teerajajad, pakkudes oma klientidele innovaatilisi lahendusi, mille skaleerimise läbi tulu teenida. Terviseandmete skoobis on sellisteks ettevõteteks näiteks Dermtest, Cognuse, MediKeep, MinuDoc ja TempID.

Andmesubjektid on kolmandate osapoolte teenuste potentsiaalsed kasutajad. Lisaks teenuste kasutamisele on neil ka suur roll teenuste loomisel. Teenuste loomiseks ning toimimiseks on tarvis isikuandmeid, mida andmesubjektid nõusoleku läbi kolmandatele osapooltele välja anda saavad. Andmesubjektide motivatsioon oma andmeid jagada tuleneb kolmanda osapoolte loodud teenuse kasutamise soovist. Kui teenus pakub indiviidi jaoks atraktiivset teenust, saab viimane oma andmete jagamise eest vastutasuks väärtuslikumat informatsiooni. Andmesubjektiks võib olla mistahes füüsiline isik, kelle elutegevuse käigus on riiklikesse andmekogudesse tema kohta andmeid tekkinud ning kes soovib neid kolmandate osapooltega jagada.

Andmekogu pidaja tagab kolmandatele osapooltele võimaluse andmesubjekti andmete kätte saamiseks. Selleks loob andmekogu pidaja andmete väljaandmiseks sobivad andmeteenuused, mis vastaks vähimale andmehulgale, mida kolmandate osapoolte äriliste eesmärkide täitmiseks tarvis läheb.

Nõusolekuteenuse pidajaks võib olla nii keskne asutus kui ka andmekogu pidaja. Nõusolekuteenuse pidaja ülesandeks on tagada teenuse toimimine. Keskse teenuse mudeli puhul on põhifookuses andmesubjektide nõusolekute korrektne haldamine, mis tagaks andmete käsitlemise turvalisuse ning inimeste teadlikkuse nõusolekuteenusega kaasnevatest võimalustest ning ohtudest.

Veendumaks, et andmesubjektide andmeid töödeldakse korrektsel viisil, teostab järelevalveasutus teavitatud intsidentide kohta menetlusi. Lisaks intsidentide menetlemisele, võib andmekogu pidaja järelevalveasutuselt kolmandate osapoolte äriliste eesmärkide läbipaistvuse ning ettevõtete usaldusväärsuse kontrolli paluda.

Järgnev tabel kirjeldab nõusolekuteenuse osapooli ning nende poolt täidetavaid tegevusi või funktsionaalsusi.

Tabel 6. Rollimaatriks

Osapool Tegevus või funktsioon	Andmesubjekt	Andmekasutaja	Andmekogu volitatud/vastutav töötaja	Järelevalveasutus	Nõusolekuteenuse pidaja
Nõusolekute taotluste vaatamine	x				
Nõusoleku andmine	x				
Nõusoleku tagasi võtmine	x				
Antud nõusolekute (kasutamise ajaloo) vaatamine	x				
Nõusoleku olemasolu kontrollimine	x	x	x		
Huvi pakkuvate andmete kirjeldamine		x			
Andmekoosseisu määratlemine			x		
Andmekasutaja eelkontroll			x		
Andmete kättesaadavaks tegemine			x		
Andmestiku pärimine riiklikust andmekogust		x			
Päritud andmete töötlemine		x			
Päritud andmete kustutamine		x			
Järelevalve menetluste läbiviimine				x	
Nõusolekut vajavate teenuste registreerimine			x		
Nõusolekute kohta statistika kogumine			x		x
Eksisteerivate andmete kirjeldamine			x		
Tehnilise toe pakkumine					x
Nõusolekuteenuse arendamine ning ülal hoidmine					x
Nõusolekuteenuse majutamine					x
Teenuse osutamine andmesubjektidele		x			
Andmeteenuste haldamine		x	x		

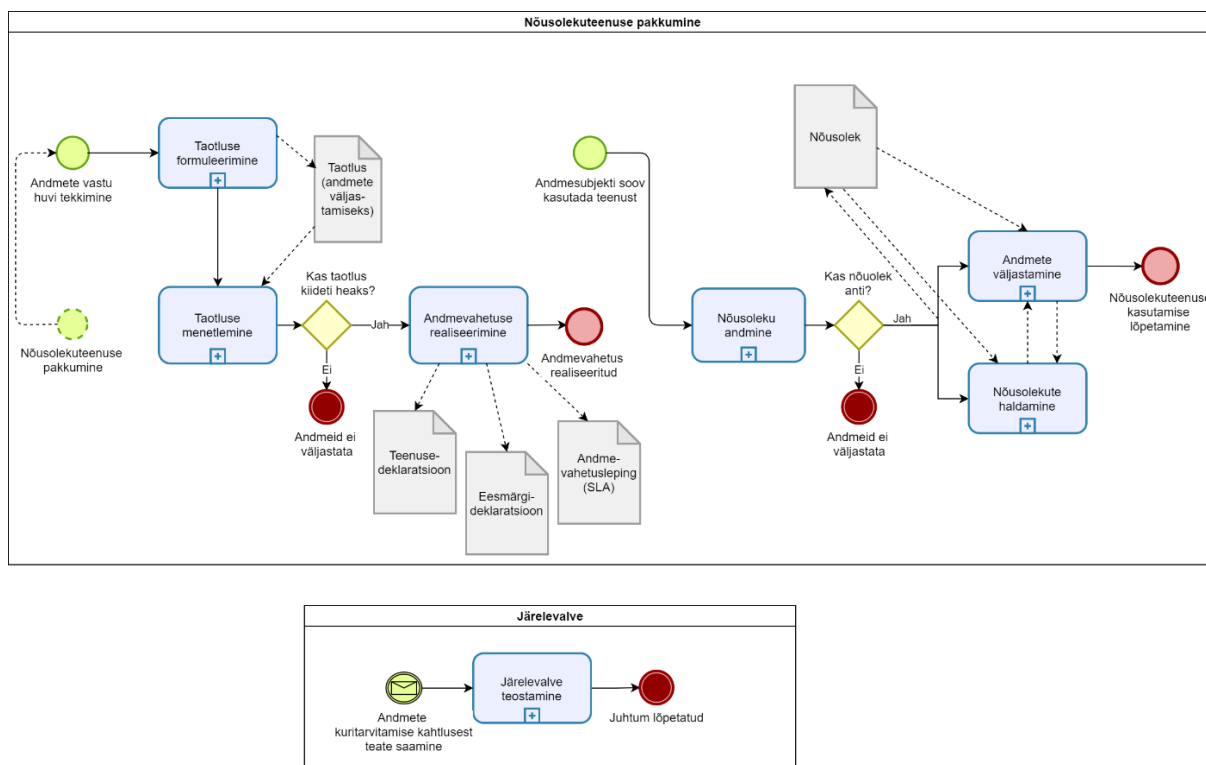
3.2 Äriprotsess

Nõusolekuteenuse äriprotsess hõlmab tegevusi alates esmasest andmevajaduse formuleerimisest andmekasutaja poolt kuni andmete andmekogust edastamiseni. Teenuse äriprotsessi üldist struktuuri võib vaadelda seitsme alamprotsessina:

- ▶ (andmevajaduse) taotluse formuleerimine;
- ▶ andmekasutaja taustakontroll;
- ▶ andmevahetuse realiseerimine;
- ▶ nõusoleku teostamine;
- ▶ nõusolekute haldamine;
- ▶ andmete edastamine;
- ▶ järelevalve osutamine.

Protsesside kaardistamisel oleme kasutanud ülalt alla lähenemist, st nõusolekuteenuse pakkumise põhiprotsess on dekomponeeritud alamprotsesideks. Protsessid on kirjeldatud Avaliku sektori protsessianalüüsi käsiraamatus toodud põhimõtetest lähtuvalt. Et paremini protsessikaarte mõista, soovime nimetatud käsiraamatuga⁵⁷ tutvuda.

NB! Eelnevast tulenevalt loob alljärgnev nõusolekuteenuse pakkumise põhiprotsess (vt Joonis 10) alamprotsesside järgnevuse põhimõttelise struktuuri. Põhiprotsessi eesmärgiks pole detailide kajastamine. Tegevuste täpse järgnevuse, tegevuste täitjad jm detailid on toodud alamprotsesse kirjeldavates peatükkides (pt 3.2.1-3.2.7).



Joonis 10. Nõusolekuteenuse pakkumise äriprotsess (põhiprotsess)

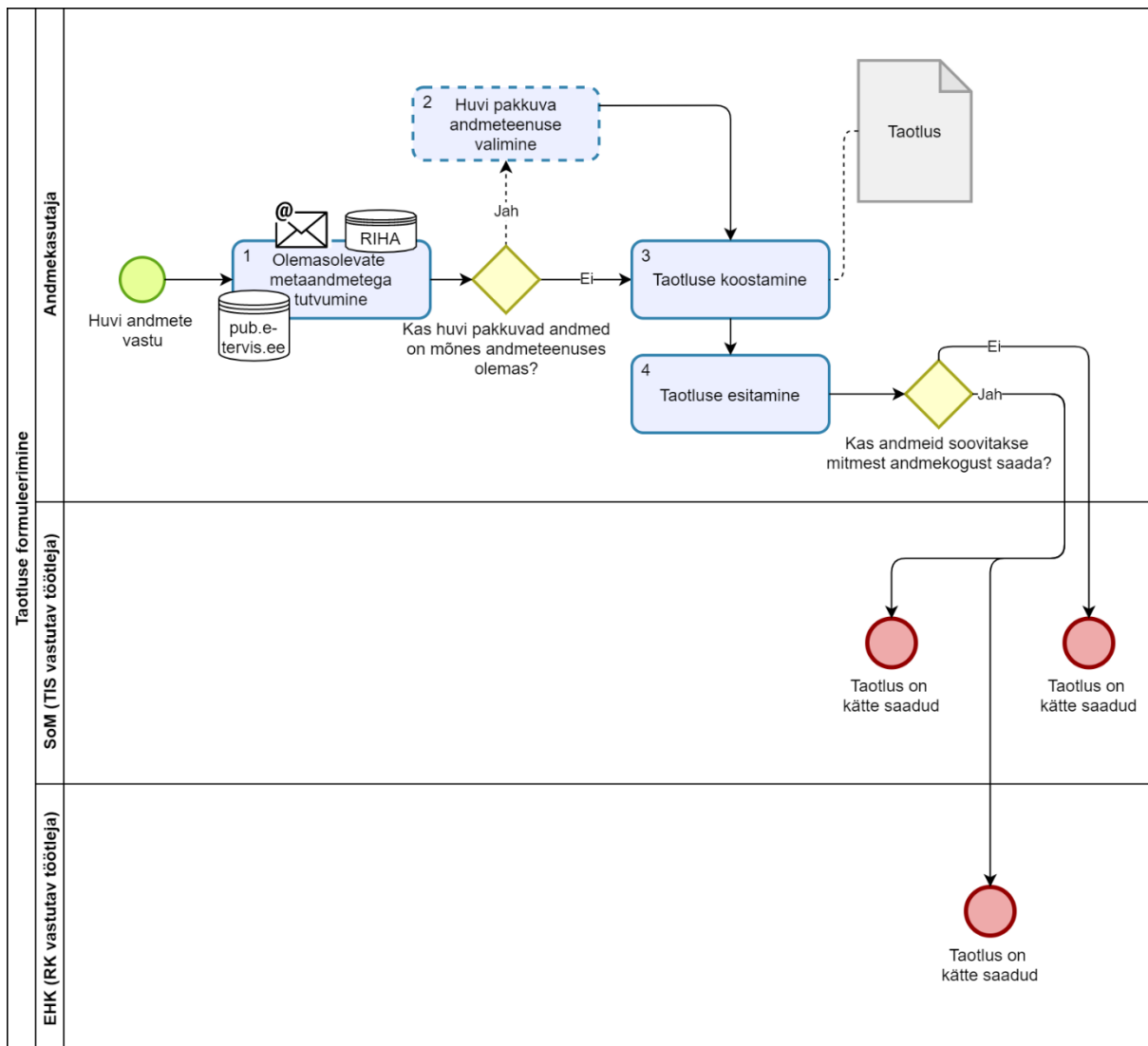
⁵⁷ https://www.mkm.ee/sites/default/files/protssianalüüsi_kasiraamat.pdf

Protsess algab andmekasutaja soovist kasutada riiklikes andmekogudes paiknevaid andmeid. Andmekogu volitatud töötaja saab soovide tekkimiseks eeldusi pakkuda, näiteks luua andmekomplekte, mis mitmes potentsiaalses andmekasutajas huvi võiks tekitada. Andmevajaduse formuleerimise sammus koostab ja esitab andmekasutaja andmete väljastamiseks taotluse (vt täpsemalt pt 3.2.1). Pärast taotluse esitamist peab andmekasutaja taotlus läbima andmekogu vastutava ja volitatud töötaja poolse Taotluse menetluse (vt täpsemalt pt 3.2.2). Selleks, et oleks võimalik andmekogu poolt andmeid andmekasutajale välja anda, tuleb andmevahetus realiseerida. Andmevahetuse realiseemise käigus defineeritakse andmekomplekt, luuakse vajadusel uus X-tee teenus, sõlmitakse andmevahetusleping ning tehakse muud andmete väljastamise võimaldamiseks vajalikud ettevalmistused (vt täpsemalt pt 3.2.3).

Järgmisena toimub nõusoleku andmine. Andmete kättesaamiseks on tarvis andmesubjekti nõusolekut. Selleks tuleb andmesubjekt autentida ning tema käest (läbi nõusolekuteenus) nõusolek küsida (vt täpsemalt pt 3.2.4). Kui nõusolek on antud toimub andmete edastamine, mille käigus on võimalik andmekogust andmekasutajale andmeid väljastada. Andmete edukaks väljastamiseks peab päring õnnestuma ning nõusolek kehtima (vt täpsemalt pt 3.2.6). Andmesubjekt saab igal hetkel antud nõusolekuid hallata ehk koondvaateteenusel enda poolt antud nõusoleku tagasi võtta, et peatada uute andmete välja andmine, või nõusoleku tingimusi konfigureerida (vt täpsemalt pt 3.2.5). Maandamiseks riske, peetakse nõusolekuteenus üle järelevalvet (vt täpsemalt pt 3.2.7).

Järgnevad alampeatükid kirjeldavad detailsemalt kõiki nõusolekuteenus äriprotsessi seitset alamprotsessi.

3.2.1 Taotluse formuleerimine

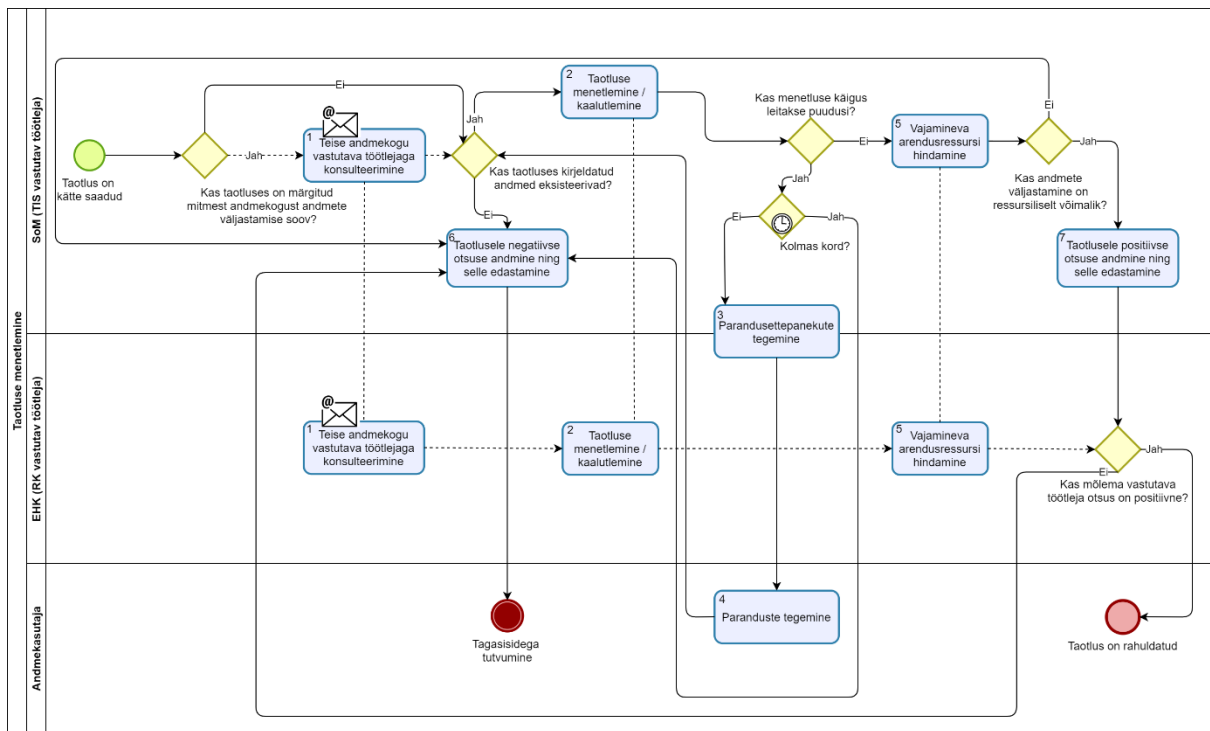


Joonis 11. Andmevajaduse formuleerimine

Tabel 7. Andmevajaduse formuleerimise tegevused

Andmevajaduse formuleerimise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
1	Olemasolevate metaandmetega tutvumine	<p>Teadmaks, millised andmed riiklikes andmekogudes olemas on, tutvuvad andmekasutajad avalikult kättesaadavate metaandmetega. Näeme, et selliseks allikaks võiks tulevikus olla RIHA-s, kus oleks võimalik sarnaselt X-tee kataloogile vaadelda olemasolevaid andmeteenusid ning neid isikuandmete põhiselt välja filtreerida. Arvestades, et tänasel päeval on metaandmed RIHA-s ebaühtlaselt kirjeldatud, ei anna see täpset ülevaadet, mis andmed riiklikes andmekogudes olemas on. Pilootprojekti raames tuleb andmekasutajatel metaandmetega tutvumisel (vajadusel) ka otse andmekogu vastutava töötleja poole pöörduda, näiteks emaili teel.</p> <p>Näeme, et nõusolekuteenusega liitunud andmekogude vastutavad töötledajad / asutused võiks nõusolekute temaatikaga seonduvate küsimuste tarbeks luua eraldi kontaktpunktid (näiteks nousolek@asutus1.ee) ning neid kodulehtedel nähtavaks teha. Nii oleks andmekasutajatel selgem, kelle poole küsimustega pöörduda saab.</p> <p>Mitme andmekogust andmete väljastamise taotluse puhul märgib andmekasutaja vastava info taotlusse ning edastab taotluse märgitud andmekogude vastutavatele töötlejatele.</p>
2	Huvi pakkuva andmeteenusu valimine	<p>NB! Antud protsessi tegevus ei kuulu pilootprojekti hulka</p> <p>Andmekasutajatel võib tekkida huvi identsete andmekomplektide järele. Kui huvi pakkuva andmekomplekti jaoks on andmeteenus juba varasemalt mõne teise andmekasutaja jaoks loodud, võib selle andmeteenust näiteks RIHA-s koos kasutuse eesmärgiga kuvada. Selline kättesaadavus võimaldab nõusolekuteenusu vastu huvi tundvatel andmekasutajatel (äri)ideid teostada, ilma et tekiks vajadus uue andmeteenuse loomiseks.</p>
3	Taotluse koostamine	<p>Andmekasutajad peavad kirjeldama, milleks nad andmeid kasutama hakkavad. Selleks tuleb sõnastada tulevase pakutava teenuse eesmärk. Taotluse põhimõtted on välja toodud „Tabel 2. Riskide tabel„</p> <p>Näeme, et pilootprojekti raames võib taotluse vorm olla tekstiredaktoris kujundatud blankett, mida andmekasutajad täita saavad.</p>
4	Taotluse esitamine	<p>Taotluse esitamiseks tuleb andmekasutajal täidetud blankett digiallkirjastada ning saata (näiteks asutuse kodulehel avalikustatud) nõusolekuteenusu aadressile (näiteks nousolek@asutus1.ee).</p> <p>Mitme andmekogust andmete väljastamise taotluse puhul edastab andmekasutaja taotluse mitmetele andmekogude vastutavatele töötlejatele.</p>

3.2.2 Taotluse menetlemine

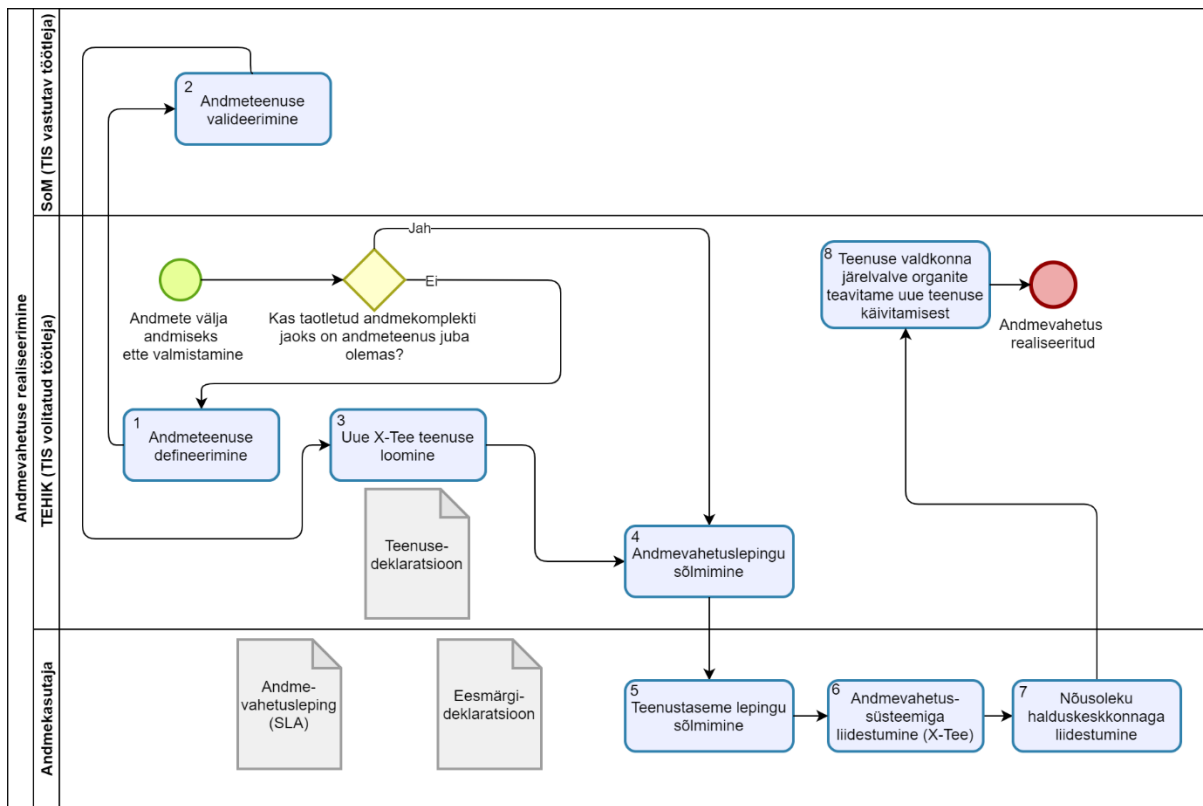


Joonis 12. Taotluse menetlemine

Tabel 8. Taotluse menetlemise tegevused

Taotluse menetlemise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
1	Teise andmekogu vastutava töötlejaga konsulteerimine	Mitmest andmekogust andmete väljastamise taotluse puhul konsulteerivad andmekogu vastutavad töötlejad teineteisega terve taotluse menetluse protsessi vältel.
2	Taotluse menetlemine / kaalutlemine	Andmekogu vastutav töötleja menetleb andmekasutajatelt laekunud taotlusi. Taotlused esitatakse ka siis kui andmekomplektid / metaandmete kirjed on RIHA-s olemas. Vastutav töötleja võib menetlusse kaasata näiteks andmekogu volitatud töötleja ning tegevusala järelevalveorgani (tervise- andmete puhul näiteks Terviseamet). Mitmest andmekogust andmete väljastamise taotluse puhul rakendavad ka teised andmekogud sama tegevust.
3	Parandusettepanekute tegemine	Juhul kui hindamise käigus tekib arusaamatusi, suheldakse andmekasutajaga, et viimane informatsiooni täiendaks. Parandusettepanekuid esitatakse näiteks 3 korda - kui pärast seda on endiselt taotlusega probleeme, edastatakse taotluse negatiivne otsus andmekasutajale. Mitmest andmekogust andmete väljastamise taotluse puhul rakendavad ka teised andmekogud sama tegevust.
4	Paranduste tegemine	Andmekasutaja täiendab parandusettepanekutest lähtuvalt informatsiooni ning edastab selle andmekogu vastutavale töötlejale. Kui parandusettepanekud on laekunud mitmelt andmekogu vastutavalt töötlejalt, edastatakse ka parandused mitmele andmekogu vastutavale töötlejale.
5	Vajamineva arendusressursi hindamine	Kui taustakontroll puudusi ei leia, hinnatakse andmekogu vastutavate töötlejate poolt, kas taotluses küsitud andmete väljastamine on ressursiliselt võimalik. Vajadusel kaasavad andmekogu vastutavad töötlejad arendusressursi hindamisse ka andmekogu volitatud töötlejaid.
6	Taotlusele negatiivse otsuse andmine ning selle edastamine	Kui taotluses küsitud andmeid andmekogus ei eksisteeri, andmekasutaja ei suuda kolmel korral parandusettepanekutes toodud puudusi kõrvaldada või andmete väljastamine pole ressursiliselt võimalik, saab taotlus andmekogu vastutavalt töötlejalt negatiivse otsuse ning vastav tagasiside edastatakse andmekasutajale.
7	Taotlusele positiivse otsuse andmine ning selle edastamine	Juhul kui kirjeldatud teenuse eesmärk ning andmevajadus on põhjendatud ning andmekogu vastutavalt töötlejalt on ressursi uue andmeteenuse loomiseks, esitatakse andmekogu vastutava töötleja poolt andmekasutaja taotlusele positiivne otsus. Mitmest andmekogust andmete väljastamise taotluse puhul on positiivse otsuse langetamise tingimuseks, et kõikide andmekogude vastutavad töötlejad on taotlusele positiivse otsuse langetanud. Selleks konsulteeritakse ning võrreldakse taotluse menetluse esmaseid tulemeid enne kui need andmekasutajale edastatakse.

3.2.3 Andmevahetuse realiseerimine



*Andmevahetuse realiseerimise protsess on andmekogude üleselt analoogne

Joonis 13. Andmevahetuse realiseerimine

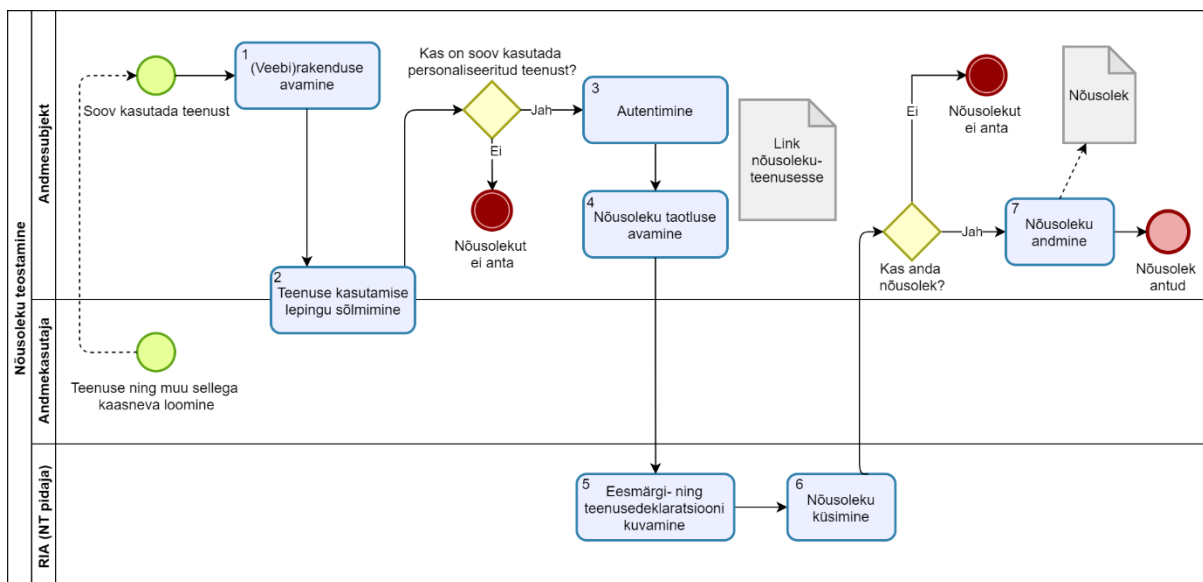
Tabel 9. Andmevahetuse realiseerimise tegevused

Andmevahetuse realiseerimise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
1	Andmekomplekti defineerimine	Kui taotletud andmekomplekti jaoks andmeteenust ei eksisteeri defineerib andmekogu volitatud töötaja andmekasutaja poolt kirjeldatud andmekomplekti. Olenevalt riigiasutusest, võivad andmekogu volitatud töötaja ja vastutava töötaja rollidesse jagatud tegevused kattuda.
2	Andmeteenu valideerimine	Andmekogu vastutav töötaja valideerib, kas andmekogu volitatud töötaja poolt defineeritud andmeteenus vastab kirjeldatule.
3	Uue X-Tee teenuse loomine	Andmekogu volitatud töötaja loob kirjelduse põhjal uue X-Tee teenuse.
4	Andmevahetuslepingu sõlmimine	Kui andmeteenus (on loodud ning) eksisteerib, sõlmib andmekogu vastutav töötaja andmekasutajaga andmevahetuslepingu ⁵⁸ .
5	Teenustaseme lepingu sõlmimine	Andmekasutaja sõlmib andmekogu vastutava töötlejaga teenustasemelepingu.

⁵⁸ [Infosüsteemide andmevahetuskiht § 12 lõige 1](#)

Andmevahetuse realiseerimise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
6	Andmevahetussüsteemiga liidestumine (X-Tee)	Andmevahetuse tagamiseks liidestub andmekasutaja andmevahetussüsteemiga. Liidestumine nõuab andmekasutaja poolt tarkvaraarenduse võimekust.
7	Nõusolekuteenuse halduskeskkonnaga liidestumine	Nõusoleku küsimise tagamiseks liidestub andmekasutaja nõusolekuteenuse halduskeskkonnaga. Liidestumine nõuab andmekasutaja poolt tarkvaraarenduse võimekust.
8	Teenuse valdkonna järelevalve organile teavitamine uue teenuse käivitamisest	Kui kolmanda osapoole poolt pakutav teenus kvalifitseerub reguleeritud kutseala valdkonda ⁵⁹ , teavitab andmekogu pidaja teenuse valdkonna järelevalve organit uue teenuse käivitamisest (terviseandmete puhul näiteks Terviseametit).

3.2.4 Nõusoleku teostamine (andmine)



Joonis 14. Nõusoleku teostamine

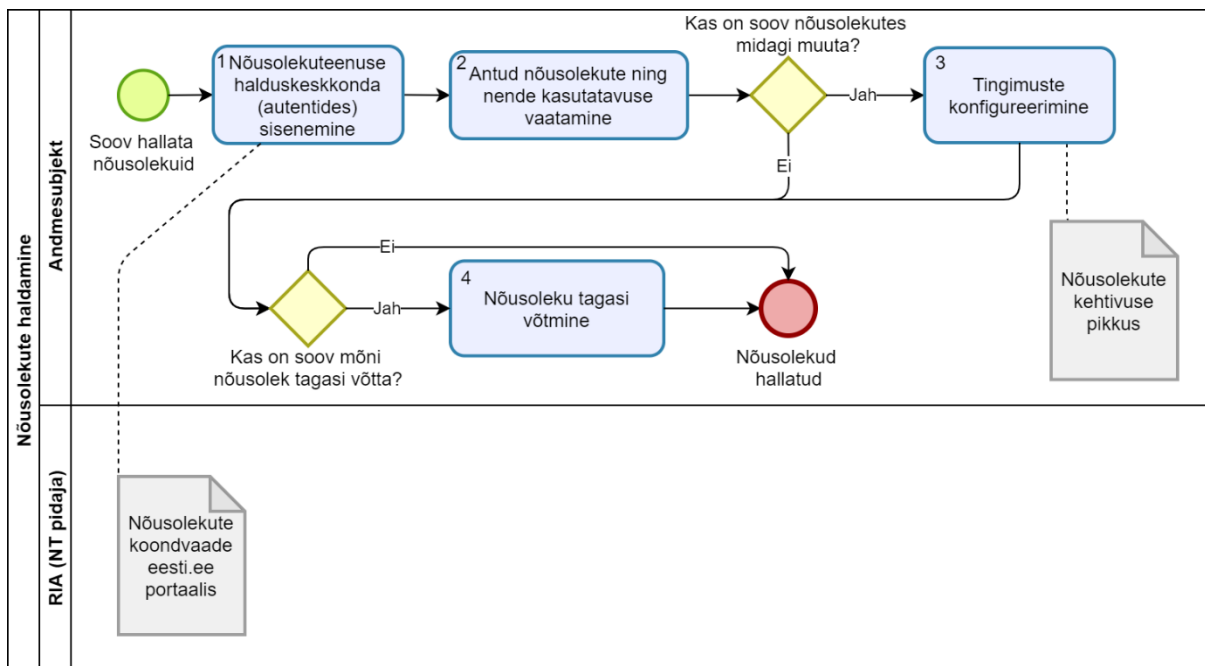
Tabel 10. Nõusoleku teostamise tegevused

Nõusoleku teostamise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
1	(Veebi)rakenduse avamine	Andmesubjekt, kes andmekasutaja äriteenust kasutada soovib, laeb enda seadmesse esmalt rakenduse alla või avab veebilehitseja abil teenuse lehe.
2	Teenuse kasutamise lepingu sõlmimine	Rakenduse / veebirakenduse avamisel esitab andmekasutaja andmesubjektile teenuse kasutamise lepingu. Vaid sõlmitud lepingu korral saab andmesubjekt rakenduses end autentida ning rakendust kasutama hakata.
3	Autentimine	Andmesubjekt autendib end. Autentimise detailid sõltuvad konkreetsest rakendusest ja realiseeritud teh-

⁵⁹ InfoTS § 2

Nõusoleku teostamise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
		noloogilisest lahendustest. Autentimisel kontrollitakse, kas andmesubjekt on täiskasvanu ning teovõimeline. Autentimine võib toimuda vaid rakenduses (kui rakendus kasutab riiklikult aktsepteeritud autentimisviisi, näiteks SmardID-d ning on loodud tehnoloogiline võimekus autentimisandmete edastamiseks nõusolekuteenuse halduskeskkonda) või nõusolekuteenuse halduskeskkonda suunamisel.
4	Nõusoleku taotluse avamine	Kui andmesubjekt soovib rakendust / teenust täies ulatuses (isikuandmete töötlemise tulemusena) kasutada, avab ta lingi nõusoleku halduskeskkonda. Andmesubjekt suunatakse nõusolekuteenuse pidaja keskkonda, mis võimaldab pärast autentimist andmesubjektil nõusolekuid hallata.
5	Eesmärgi- ning teenusedeklaratsiooni kuvamine	Nõusolekuteenuse halduskeskkonnas kuvatakse andmesubjektile andmekasutaja nõusoleku sisu (eesmärgideklaratsiooni ja teenusedeklaratsiooni), mis selgitavad lühidalt, selgelt ning üheselt mõistetavalt teenuse eesmärgi ning andmeid, mida andmekogu vastutavalt töötlejalt väljaandmiseks küsitakse.
6	Nõusoleku küsimine	Nõusolekuteenuses kuvatakse andmesubjektile küsimus, kas nõusolek andmekasutajale anda või mitte. Küsimuses on märgitud nõusoleku kehtivuse periood.
7	Nõusoleku andmine	Andmesubjekt annab nõusoleku andmete andmekasutajale väljastamiseks.

3.2.5 Nõusolekute haldamine

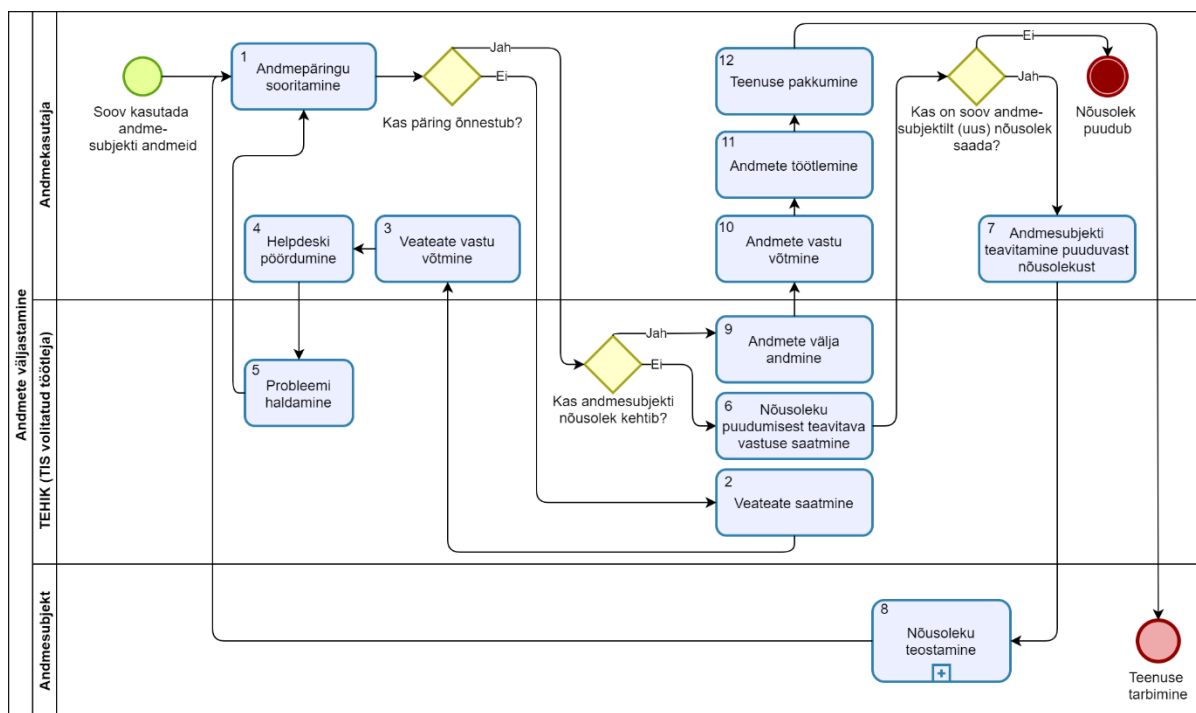


Joonis 15. Nõusolekute haldamine

Tabel 11. Nõusolekute haldamise tegevused

Nõusolekute haldamise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
1	Nõusolekuteenuse halduskeskkonda sisenemine	Andmesubjekt siseneb nõusolekute halduskeskkonda, autentides end tugevalt (ID kaardi tarkvara läbi, eesti.ee või sellele sarnanevale portaali).
2	Antud nõusolekute ning nende kasutatavuse vaatamine	Andmesubjekt saab oma nõusolekuid hallata tsentraalse vaate / portaali läbi, kus kuvatakse tema kõik antud ning kehtivad nõusolekud andmekasutajatele. Lisaks sellele on andmesubjektil võimalus vaadata, millal ning kelle poolt ning mitu korda on tema nõusoleku läbi andmeid küsitud.
3	Tingimuste konfigureerimine (valikuline)	Olenevalt kolmandate osapoolte tingimustest, on andmesubjektil võimalus antud nõusoleku tingimusi konfigureerida. Tingimuseks võib olla näiteks nõusoleku kehtivuse pikkus. Üldmäärusega ei ole määratud konkreetset aega, kui kaua nõusolek kestab. Nõusoleku kehtivusaeg sõltub selle ulatusest, algse nõusoleku eesmärgist. Kehtivuse lõppemise järel ei väljasta andmekogu enam kolmandale osapooltele värsked andmeid. Sellega aga ei lõppe automaatselt kolmanda isiku õigus töödelda eelnevalt kogutud andmeid, kuna olemasolevate andmete töötlemine on reguleeritud andmesubjekti ja kolmanda osapoolte vahel oleva lepinguga.
4	Nõusoleku tagasi võtmine	Andmesubjekt saab halduskeskkonna vahendusel igal hetkel enda poolt antud nõusoleku tagasi võtta.

3.2.6 Andmete väljastamine



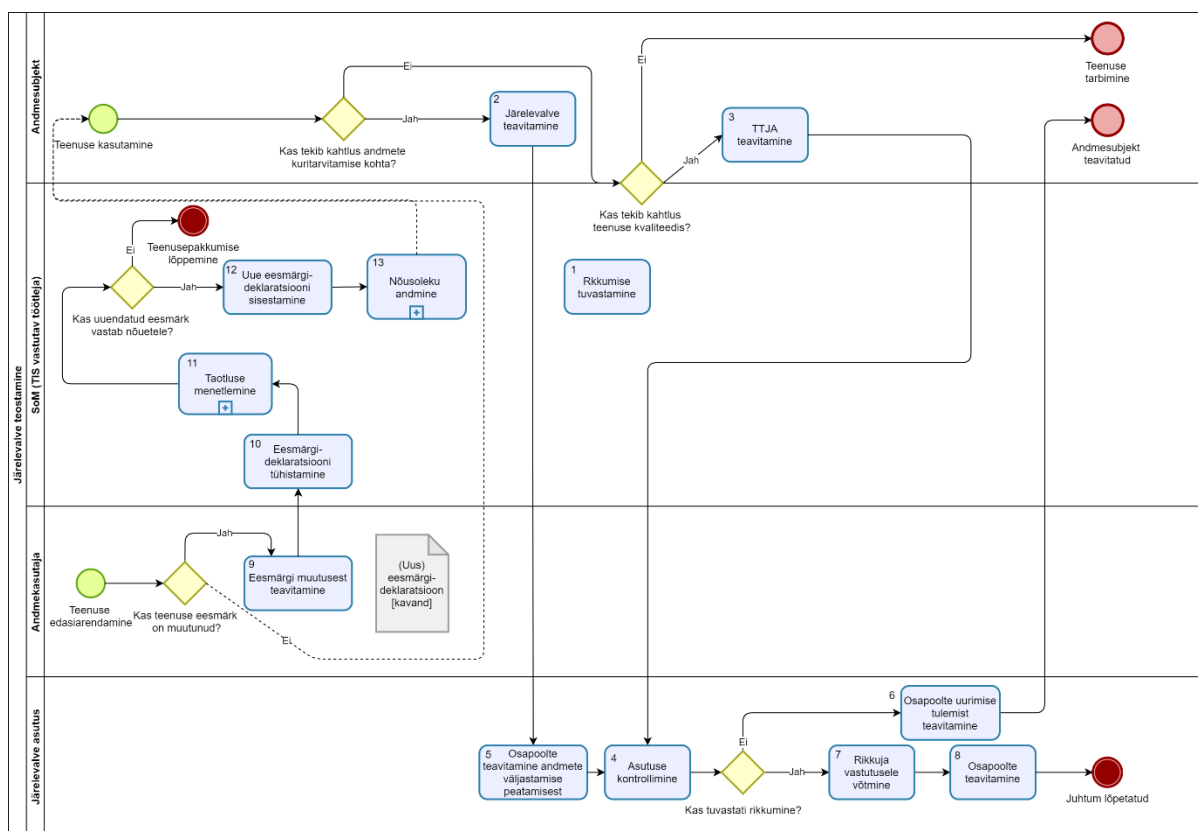
*Andmete väljastamise protsess on andmekogude üleselt analoogne

Joonis 16. Andmete väljastamine

Tabel 12. Andmete väljastamise tegevused

Andmete edastamise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
1	Andmepäringu sooritamine	Andmekasutaja sooritab päringu, eesmärgiga andmesubjekti kohta andmeid kätte saada.
2	Veateate saatmine	Juhul kui päring ebaõnnestub, edastatakse andmete asemel andmekasutajatele identifikaatoriga veateade.
3	Veateate vastu võtmine	Andmekasutaja saab veateate kätte ning pöördub selle alusel (vajadusel) andmekogu volitatud töötleja helpdeski poole.
4	Helpdeski pöördumine	Andmekasutajal on võimalus päringut korrata. Juhul kui veateade esineb, saab andmekasutaja pöörduda helpdeski, et probleemile lahendus leida. Ka andmekogu volitatud töötlejal on võimalus (X-Tee teenuste) helpdeski pöörduda.
5	Probleemi haldamine	Helpdesk proovib tuvastada ning lahendada esinenud tehnilist probleemi.
6	Nõusoleku puudumisest teavitava vastuse saatmine	Päring saab ebaõnnestuda ka andmesubjekti kohta puuduva nõusoleku korral. Andmete asemel edastatakse andmekasutajale teade, et andmesubjekt pole nõusolekut andnud.
7	Andmesubjekti teavitamine puuduvast nõusolekust	Andmekasutaja saab soovil / võimalusel läbi teenuse või rakenduse andmesubjekti teavitada, et kehtivat nõusolekut ei ole.
8	Nõusoleku teostamine	Andmesubjekt saab igal hetkel uuesti andmekasutajale nõusoleku anda.
9	Andmete välja andmine	Juhul kui päring õnnestub ning andmesubjekt on andnud nõusoleku, antakse andmekogust andmekasutajale andmed välja.
10	Andmete vastu võtmine	Andmekasutaja salvestab andmed enda valdusesse, järgides andmekaitse ning andmetöötuse põhimõtteid.
11	Andmete töötlemine	Andmekasutaja töötleb eesmärgideklaratsioonis kirjeldatud piirides andmesubjekti andmeid.
12	Teenuse pakkumine	Andmekasutaja loob andmesubjekti andmetest ning nende eesmärgipärase töötlemise käigus teenuses väärtust ning pakub seda andmesubjektile.

3.2.7 Järelevalve teostamine



Joonis 17. Järelevalve teostamine

Tabel 13. Järelevalve teostamise tegevused

Järelevalve teostamise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
1	Rikkumise tuvastamine	Mistahes osapoolt avastab rikkumise pistelise kontrolli või muu tegevuse käigus.
2	Järelevalve teavitamine	Juhul kui andmesubjektil tekib kahtlus, et andmeid väärkasutatakse andmekasutaja poolt, saab kahtlusest (näiteks emaili teel) järelevalve asutusele (AKI) teada anda.
3	TTJA teavitamine	Juhul kui andmesubjekt kahtlustab, et kolmanda osapoolte poolt pakutav teenus ei vasta kirjeldatule või on muul viisil ebakvaliteetne, saab andmesubjekt probleemist TTJA teavitada.
4	Asutuse kontrollimine	Järelevalveasutus(ed) kontrollivad teavituste korral kolmanda osapoolte asutust.
5	Osapoolte teavitamine andmete väljastamise peatamisest	Juhul kui andmekogu vastutav töötaja tühistab eesmärgideklaratsiooni, saavad nii andmesubjektid kui ka andmekasutajad sellekohase teate.
6	Osapoolte uurimise tulemist teavitamine	Kui järelevalveasutus(ed) ei tuvasta kolmanda osapoolte rikkumist, teavitatakse andmesubjekti uurimise tulemist.
7	Rikkuja vastutusele võtmine	Kui järelevalveasutus(ed) tuvastavad kolmanda osapoolte rikkumise, võetakse andmekasutaja vastutusele. Teenust kasutavaid andmesubjekte teavitatakse probleemist (näiteks emaili teel).
8	Andmesubjekti teavitamine	Andmesubjekti teavitatakse probleemidest ning aset leidnud sündmustest.

Järelevalve teostamise tegevused		
Nr.	Alamtegevus	Kirjeldus
9	Eesmärgi muutumisest teavitamine	Andmekasutaja teavitab andmekogu vastutavat töötajat, kui teenuse eesmärk on arenduste tulemina algsest eesmärgist muutunud.
10	Eesmärgi deklaratsiooni tühistamine	Juhul kui on tuvastatud rikkumine või teenuse eesmärgi muutus, tühistab andmekogu vastutav töötaja eesmärgi deklaratsiooni.
11	Taotluse menetlemine	Uue eesmärgideklaratsiooni rakendamiseks sooritatakse taotluse menetlemise protsess (vt protsess „Taotluse menetlemine“)
12	Uue eesmärgideklaratsiooni sisestamine	Positiivse taotluse otsuse korral sisestatakse uus eesmärgideklaratsioon.
13	Nõusoleku andmine	Andmesubjektid peavad uuele eesmärgideklaratsioonile nõusoleku andma, et andmekasutaja (muutunud eesmärgiga) teenust edasi kasutada saaks (vt protsess „Nõusoleku andmine“).

3.3 Nõusolekuteenuse rakendamisega kaasnevad kulud

3.3.1 Nõusolekuteenusega kaasnevad kulud andmekogudele

Nõusolekuteenuse puhul kaasnevad kulud nii nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse pakkuja poolt (hetkel RIA) kui seoses andmete väljastamisega andmekogudest. Teisalt võib kulude juures eristada administratiivse haldusprotsessiga seotud kulusid kui IT arenduskulusid.

Haldusprotsessi puhul tekkivad kulud andmekogu vastutaval ja volitatud töötajal andmete edastamisega kaasnevate haldustoimingutega (sh eelkontroll).

IT arenduskulud tekkivad seoses nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse väljatöötamisega, samuti andmekogude juures vajalike arendustega nii nõusolekuteenusega liidestumiseks kui andmepäringute arenduseks.

Kulukomponendid

Kokkuvõtlikult on nõusolekuteenuse arendamise ja ülalpidamisega seotud kulud välja toodud allolevas tabelis:

Tabel 14. Nõusolekuteenuse arendamise ja ülalpidamisega seotud kulud

Kulu tekkimise koht \ kululiik	Halduskulu	IT arenduskulu
Nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse pakkuja	Koostöö andmekogudega, projektijuhtimine seoses arenduse ja haldusega	Nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse arendus ja liidestamine andmekogudega Nõusolekuteenuse tehnilise lahenduse haldus ja hooldus
Andmekogu	Andmepäringu sisuline läbivaatamine ja andmekasutaja eelkontroll	Liidestamine nõusolekuteenusega ja andmepäringute arenduskulu Andmepäringute jooksev hooldus

Lisaks eeltoodud kuludele tekkivad kulud ka andmekasutajale seoses nõusolekuteenusega liidestumisega.

Allpool vaatleme nõusolekuteenusega kaasnevaid kulusid eeltoodud kulukomponentide lõikes.

Andmekogu halduskulu

Vastavalt nõusolekuteenuse halduseprotsessile teostab andmekogu vastutav töötaja koostöös teiste osapooltega mitmeid tegevusi andmekasutaja poolt esitatava taotluse hindamisel, sh:

- ▶ Taotluse läbivaatamisel osalevad vastutava töötaja poolt juristid ja spetsialistid, kes kontrollivad taotluses esitatud andmeid;
 - hinnanguline ajakulu - 4 tundi taotluse kohta
 - kompetentside vajadus - jurist, andmete spetsialist ning projektijuht
- ▶ Taotluse hindamisel vaadeldakse juristide ja teiste spetsialistide poolt andmekasutaja teenus läbi. Hindamisel pööratakse tähelepanu taotleja andmevajadusele ning infoturbe võimekusele
 - Hinnanguline ajakulu - 24 tundi taotluse kohta
 - Kompetentside vajadus - projektijuht, jurist, järelevalveasutus, infoturbespetsialist, jt vajadusel kaasatavad erialaspetsialistid
- ▶ Andmete defineerimisel osalevad vastutava töötaja poolt andmete spetsialistid, kes taotluses kirjeldatud soovide alusel nõuetekohase andmete kirjelduse koostavad
 - Hinnanguline ajakulu - 10 tundi taotluse kohta
 - Kompetentside vajadus - analüütik, projektijuht
- ▶ Tagamaks osapoolte vaheliste kokkulepete kehtivuse, sõlmitakse vastutava töötaja ning andmekasutaja vahel lepingud. Lepingute sõlmimisel rakendatakse juristi abi.
 - Hinnanguline ajakulu 8 tundi taotluse kohta
 - Kompetentside vajadus - jurist

Detailsemalt on kulud välja toodud kulutabelites (Joonis 18 ja Joonis 20).

Andmekogu IT kulu

Andmekogu poolne IT arenduskulu tekkitab üldjuhul andmekogu volitatud töötaja juures - terveandmete näitel TIS-i puhul TEHIK-us ja RK puhul EHK-s. Kulu on seotud andmepäringu arendusmahu analüüsimise, andmepäringu sisulise analüüsi ja arenduste realiseerimise või tellimisega.

- ▶ Arendusressursi hindamisel osalevad volitatud töötaja poolt analüütik ning projektijuht, kes annavad hinnangu arenduse keerukusele / ajakulule.
 - Hinnanguline ajakulu 8 tundi taotluse kohta
 - Kompetentside vajadus - analüütik, projektijuht
- ▶ Andmete loomisel rakendatakse nii volitatud töötaja sisemisi ressursse kui ka välist partnereid.
 - Hinnanguline ajakulu - 80 tundi taotluse kohta (sisemine ressurss)
 - Hinnanguline ajakulu - 80 tundi taotluse kohta (arenduspartneri ressurss)

- Kompetentside vajadus - arhitekt, analüütik, administraator, projektijuht, testijad, arenduspartner
- ▶ Andmeteenuuse loomise järel on tarvis teenuse töös hoidmiseks seda hallata. Haldamise alla kuuluvad näiteks vea parandused ning ülalhoold
 - Hinnanguline ajakulu - 1 tund teenuse kohta (kuus)
 - Kompetentside vajadus - administraator, arhitekt

Andmekogude ühekordseks IT kuluks on veel nõusolekuteenuusega liidestumine. Nõusolekuteenuusega esmaseks liidestumiseks on näiteks TEHIK eraldanud 75 000 eurot.

Nõusolekuteenuuse tehnilise lahenduse pakkuja haldus- ja IT kulu

Selleks, et teenus toimima saaks hakata, on tarvis see riigi poolt käivitada. Nõusolekuteenuuse pilootprojekt on plaanitud käivitada 2021. aasta II kvartali lõpul. Nõusolekuteenuuse tehnilise lahenduse esmasteks arenduskuludeks on eraldatud 250 000 eurot. Selleks, et teenust pärast käivitamist edasi arendada, on arvestatud edasiste arenduskuludega.

Lisaks arendamisele, on üheks kulukomponendiks ka haldamine. Pilootprojekti loomisel on nõusolekuteenuuse tehnilise lahenduse haldajaks RIA. RIA on hinnanud iga-aastaseks teenuse halduskuluks 50 000 eurot.

Kulutabel

Andmekogude hinnangulised kulutused nõusolekuteenuuse menetluse ning tehnilise realiseerimise tegevuste raames on detailsemalt esitatud Joonis 18, Joonis 19, Joonis 20, Joonis 21. Kulutused on hinnangulised, sest tänased andmekogude poolt rakendavad tegevused on tulevastele nõusolekuteenuuste menetluse ning tehnilise realiseerimise tegevustele sarnased, kuid mitte analoogsed. Kulutabelis esitatud ajakulu ning ressurss eurodes võib erineda nõusolekuteenuuse rakendamisel kaasnevatest kuludest.

Hinnangulised kulud tundides												
		Andmekogu vastutav töötaja			Andmekogu volitatud töötaja				konsulteerivad osapooled			
Kulukomponent \ Roll		Jurist	Analüüsik	Projektiliit	Arvutus- ja loogika spetsialist	Andmeanalüütilik- arhitekt	Integratsioonide spetsialist	Arenduspartner	Järelevalvesutus	Eetikakomitee	RIA	Kokku
Menetlus	Teenuse eesmärgi hindamine	8		2					2	8		20
	Andmevajaduse hindamine	8		4					8			20
	Andmekaitsevõimekuse hindamine										4	4
	Konsulteerimine teiste asutustega	4		8								12
	Andmeteenuse defineerimine		8	2								10
	Andmeteenuse Valideerimine		4	4								8
	Lepingute sõlmimine	8										8
Kokku		28	12	20	0	0	0	0	10	8	4	82
Tehniline realiseerimine	Arendusressursi hindamine				8	8	8	16				40
	Uue andmeteenuse loomine						4	64				68
	Andmeteenuste haldamine				10	10						20
Kokku				18	18	12	80					128

Joonis 18. Retseptikeskuse menetluse ning tehnilise realiseerimise hinnangulised kulud tundides

Hinnangulised kulud eurodes												
		Andmekogu vastutav töötaja			Andmekogu volitatud töötaja				konsulteerivad osapooled			
Kulukomponent \ Roll		Jurist	Analüüsik	Projektiliit	Arvutus- ja loogika spetsialist	Andmeanalüütilik- arhitekt	Integratsioonide spetsialist	Arenduspartner	Järelevalvesutus	Eetikakomitee	RIA	Kokku
Menetlus	Teenuse eesmärgi hindamine	240 €		60 €					60 €	240 €		600 €
	Andmevajaduse hindamine	240 €		120 €					240 €			600 €
	Andmekaitsevõimekuse hindamine										120 €	120 €
	Konsulteerimine teiste asutustega	120 €		240 €								360 €
	Andmeteenuse defineerimine		240 €	60 €								300 €
	Andmeteenuse Valideerimine		120 €	120 €								240 €
	Lepingute sõlmimine	240 €										240 €
Kokku		840 €	360 €	600 €					300 €	240 €	120 €	2 460 €
Tehniline realiseerimine	Arendusressursi hindamine				240 €	240 €	240 €	480 €				1 200 €
	Uue andmeteenuse loomine						120 €	1 920 €				2 040 €
	Andmeteenuste haldamine				300 €	300 €						600 €
Kokku				540 €	540 €	360 €	2 400 €					3 840 €
*Eeldusel, et platvormi loomise kulutused on Helmes arendusega (pilootprojekti) raames kaetud												
1 FTE kulu kalkulatsioon (EHK) - 30 eur/h		kulu koos maksudega			Muud kulud			Kokku	Kokku aastas			
2020. a.		4 100			700			4 800	57 600			

Joonis 19. Retseptikeskuse menetluse ning tehnilise realiseerimise hinnangulised kulud eurodes

Hinnangulised kulud tundides														
Kulukomponent \ Roll	Andmekogu vastutav töötaja				Andmekogu volitatud töötaja						konsulteerivad osapooled			
	Jurist	Analüüsik	Projekti juht	Ahitekt	Andme- korraldaja analüüsik	Adminis- traator	Projekti juht	Testija (tl)	Analüüsik (partner)	Infoturbe spetsialist	Arendaja (partner)	JVA	Eetika komisioon	RJA Kokku
Menetlus	Teenuse eesmärgi hindamine	8		2								2	8	20
	Andmevajaduse hindamine	8		4								8		20
	Andmekaitsevõimekuse hindamine										4		4	8
	Konsulteerimine teiste asutustega	4		8										12
	Andmete defineerimine		8	2										10
	Andmete valideerimine		4	4										8
	Lepingute sõlmimine	8												8
Kokku	28	12	20	0	0	0	0	0	0	4	0	10	8	86
Tehniline realisatsioon	Arendusressursi hindamine				4		4							8
	Uue andmete loomine			4	30	4	8	20	15		80			161
	Andmete haldamine					1								1
Kokku			4	34	5	12	20	15		80			0	170

Joonis 20. Terviseinfosüsteemi menetluse ning tehnilise realisatsiooni hinnangulised kulud tundides

Hinnangulised kulud eurodes														
Kulukomponent \ Roll	Andmekogu vastutav töötaja				Andmekogu volitatud töötaja						konsulteerivad osapooled			
	Jurist	Analüüsik	Projekti juht	Ahitekt	Andme- korraldaja analüüsik	Adminis- traator	Projekti juht	Testija (tl)	Analüüsik (partner)	Infoturbe spetsialist	Arendaja (partner)	JVA	Eetika komisioon	RJA Kokku
Menetlus	Teenuse eesmärgi hindamine	240 €		60 €								60 €	240 €	600 €
	Andmevajaduse hindamine	240 €		120 €								240 €		600 €
	Andmekaitsevõimekuse hindamine								120 €				120 €	240 €
	Konsulteerimine teiste asutustega	120 €		240 €										360 €
	Andmete defineerimine		240 €	60 €										300 €
	Andmete valideerimine		120 €	120 €										240 €
	Lepingute sõlmimine	240 €												240 €
Kokku	840 €	360 €	600 €					120 €		300 €	240 €	120 €	2 580 €	
Tehniline realisatsioon	Arendusressursi hindamine				120 €		120 €							240 €
	Uue andmete loomine			120 €	900 €	120 €	240 €	600 €	450 €		5 600 €			8 030 €
	Andmete haldamine					30 €								30 €
Kokku			120 €	1 020 €	150 €	360 €	600 €	450 €		5 600 €			8 300 €	
*Eeldusel, et platvormi loomise kulutused on Helmesse arendusega (pilotprojekti) raames kaetud														
	1 FTE kulu kalkulatsioon (TEHIK) - 30 eur/h	lu koos maksudega		Muud kulud								Kokku	okku aastas	
	2020. a.	2 500		714								3 214	38 568	
	Arenduspartneri töötunni hind - 70 eur/h													

Joonis 21. Terviseinfosüsteemi menetluse ning tehnilise realisatsiooni hinnangulised kulud eurodes

3.3.2 Andmete väljastamise eest tasu küsimine andmekasutajatelt

Kuna nõusolekuteenuse toimimise tagamine toob endaga kaasa kulusid, on üheks kulude vähendamise võimaluseks andmekasutajatelt andmete väljastamise eest tasu küsimine. Samas, andmemajanduse elavdamise vaates ei ole tasude küsimine mõistlik, kuna see vähendab potentsiaalsete nõusolekuteenuse (andme)kasutajate hulka. Seega sõltub tasude kehtestamine poliitilisest tahtest - kas tagada suurim võimalik huvi teenuse vastu või vähendada teenusest tulenevaid kulusi.

Nõusolekuteenuse juures tekib suures pildis kahte liiki kulusid - administratiivne kulu (nt taotluste läbivaatamine) ja teenuse välja arendamise kulu (sh arenduskulud). Administratiivsed kulud on võimalik reguleerida ära riigilõivuseadusega, kehtestades konkreetse toiminguga eest riigilõivu arvestades toiminguga tegemisega kaasnevaid kulusid (nt ühekordne fikseeritud tasu, paindlik mahupõhine või perioodiline tasu). Teenuse välja arendamisega seotud kulud, sh IT-arenduskulude osas on võimalik kehtestada nõusoleku teenuse arengu ja parema toimimise eesmärgil hinnakiri erinevatele andmeteenustele näiteks Avaliku teabe seadusesse koos eelkontrolli raames teostatavate kontrollide ja tingimustega.

Arvestades, et pilootprojekti raames on nõusolekuteenuse andmekasutajate arv pigem väike, leiame, et tasude kehtestamine nõusolekuteenuse algfaasis ei ole põhjendatud. Tulevikus, kui andmekasutajate arv tõuseb ning teenuse mahud (ning nendest põhjustatud kulud) kasvavad, soovitame tasude kehtestamise küsimuse taas üle vaadata.

3.3.3 Nõusolekuteenusega kaasnevad kulud andmekasutajatele

Nõusolekuteenuse kasutamiseks peab lisaks andmekogule ka andmekasutaja kulusi tegema. Nõusolekuteenusega liitumiseks on andmekasutajal vaja liidestuda X-teega, et osaleda andmete väljastamise ning nõusoleku olemasolu kontrollimise tegevustes.

Kuna äriteenused on oma olemuselt ja keerukuselt erinevad, siis antud analüüsi käigus me äriteenuse loomise kulusid ei hinda. Üldistatud kujul saame hinnata X-Teega liidestumise ning nõusolekuteenusega liidestumisega seotud kulusid.

X-teega liidestumise kulud

X-teega liitumine on vajalik andmekogudest isikuandmete turvaliseks pärimiseks. RIA on X-Tee juhendis välja toonud erinevad komponendid, mille loomise, installeerimise ja ülalhoiuga X-Tee liituja peab arvestama.⁶⁰ Nendeks komponentideks on:

- ▶ usaldusteenus;
- ▶ allkirjastamise / autentimise vahend;
- ▶ turvaserver.

Komponentide hankimiseks on X-Teega liitujatel erinevaid viise. Liitujad võivad need ise enda taristule rajada, installeerida ning nende ülalhoiuga tegeleda või värvata alltöövõtja, kes antud ülesannetega ise tegeleb. Võimalus on ka komponendid teenusena hankida.

⁶⁰ <https://abi.ria.ee/xtee/et/x-tee-juhend/kuidas-kasutada-x-tee/x-tee-kasutamismoimaluste-ja-kulude-uelevaade>

Arvestades, et nõusolekuteenuse peamiseks X-Teega liitujate ehk andmekasutajate sihtgruppiks on peamiselt iduettevõtted, kel on üldjuhul piiratud tööjõu ressurss ning kelle eesmärgiks on ärimudeleid pandlikuna hoida, on kuluoptimaalseim viis turvaserveri teenust teenusepakkujalt sisse osta.

Näiteks on üheks selliseks teenusepakkujaks Telia.⁶¹ Hetkel rohkem RIKS poolt tunnustatud X-Tee turvaserveri teenusepakkujaid avalikustatud ei ole.⁶² Tabel 15 on välja toodud Telia teenuse hinnakiri.

Tabel 15. Telia X-Tee turvaserveri hinnakiri (www.riigipilv.ee/hinnakiri/turvalisus/x-tee-turvaserver-1)

Teenus	Ühik	Hind € / KM-ta	Hind € / KM-ga
Tootekeskond	Kuu	178	213
Arenduskeskkond	Kuu	25	30
Testkeskkond	Kuu	25	30
Ühekordne liitumistasu	Tk	150	180

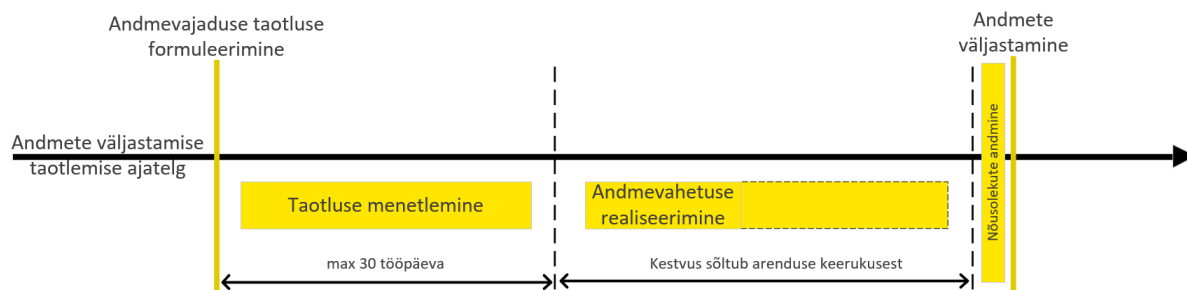
Alternatiivina on andmekasutajatel võimalus ise turvaserveri võimekus hankida või luua. RIA on omalt poolt koostanud hinnangulise kulude koosseisu. Järgnev tabel kirjeldab kulusid komponentide lõikes.

Seega kujuneb X-Teega liitumise maksumuseks hinnanguliselt 378 eurot (+ käibemaks). Püsikuludeks jääb X-Tee liidest kasutades 228 eurot (+käibemaks) iga kuu kohta.

3.3.4 Nõusolekuteenuse kaudu andmete taotlemise ajakulu andmekasutajale

Selleks, et andmekasutajale saaks nõusolekuteenuse kaudu andmeid väljastada, tuleb läbi viia järgmised tegevused:

- ▶ andmevajaduse taotluse koostamine andmekasutaja poolt;
- ▶ taotluse menetlemine andmekogu vastutava töötleja koordineerimisel;
- ▶ andmevahetuse realiseerimine andmekogu vastutava või volitatud töötleja poolt.



Joonis 22. Ajalise kulu vaade nõusolekuteenusele

⁶¹ <https://www.telia.ee/ari/it-teenused/serverid-ja-pilv/x-tee-turvaserver/>

⁶² <https://riigipilv.ee/hinnakiri/turvalisus/x-tee-turvaserver-1>

Menetlus- ning arendustoimingutele kuluv aeg sõltub andmekasutaja andmevajaduse ja äri- mudeli keerukusest. Kui andmekasutaja vajab andmeid mitmest erinevast andmekogust, ku- lub taotluse menetlemisele rohkem aega, sest erinevate andmekogude vastutavad töötledjad peavad teineteisega konsulteerima, et jõuda ühiste seisukohtadeni. Haldusmenetluse läbiviimisel lähtutakse Haldusmenetluse seaduses kirjeldatud haldusmenetluse põhimõtetest, kus on sätestatud, et menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul (HMS §5 lg4). Hinnanguliselt võiks kuluda andme- kasutaja taotluse esitamisest menetlemise tulemuseni vähem kui 30 tööpäeva.

3.4 Nõusolekuteenususe kasutatavuse analüüs

3.4.1 Hea kasutajakogemuse põhimõtted

Hea kasutajakogemuse eelduseks on, et organisatsiooni ja kasutaja vajadused on võrdsest täidetud ja nende vahel valitseb tasakaal. Teenus, mis on kaldu kasutaja vajaduste rahulda- mise poole, on koormaks organisatsiooni sisemistele süsteemidele, sest eeldab täiendavat töökoormust kasutaja ootuste rahuldamiseks. Samuti teenus, mis on keskendub organisat- siooni vajaduste rahuldamisele paneb suurema koormuse kasutaja õlgadele, kes peab põh- jendamatult nägema organisatsiooni sisemist töökorraldust.

3.4.1.1 Organisatsiooni vajadused

Organisatsiooni vajadused, mida teenus peaks rahuldama on järgnevad:

Positiivne kuvand avalikkuse ees

Hästi toimiv teenus tugevdab teenust pakkuva asutuse ja riigi mainet modernse kasutajasõb- raliku teenuse osutajana. Nõusolekuteenus on laia kasutajaskonnaga teenus, millest saavad kasu nii ettevõtjad kui ka eraisikud, mistõttu on nõusolekuteenusel tugev potentsiaal paran- dada riigi kuvandit. Selleks, et teenus toetaks positiivse kuvandi tekkimist peab tegemist olema kasutajasõbraliku lahendusega. Halva kasutajakogemusega teenus aga võib maine hoopis ohtu seada.

Avalikkuse informeerimine

Kasutaja läbimõeldud informeerimine teenuse kontekstis võimaldab kasvatada tugeva ja ha- ritud kliendibaasi, kes nõuab vähem selgitusi ja vähem klienditeenindust. Teadlik kasutaja omab teenuse üle kontrolli ning ei vaja välispidist tuge, et teenusega seonduvalt otsuseid vastu võtta.

Nõusolekuteenus ise on ühe kliki teenus, mille puhul on oluline hoida lihtsust ja lakoonilisust. Kasutajale laiapõhise informatsiooni jagamine nõuab eraldi toetava lahenduse loomist (nt. isikuandmetega seotud informatsiooni presenteerimist ülevaatlikult ja lihtsalt selleks loodud veebilehele või alamlehele vastava asutuse veebis).

Nõusolekuteenususe kasutuselevõtule peaks eelnema üleüldine erinevates kanalites avalikkuse informeerimine isikuandmete jagamise ja töötlemise osas, et kasutaja teaks oma õiguseid ja kohustusi ning oskaks näha andmete jagamisega kaasnevat kasu ja ohtu.

Efektiivsuse saavutamise vahend

Organisatsiooni jaoks on automatiseeritud teenuse loomise juures väga oluline kokkuhoid võrreldes füüsiliste kanalitega. Nõusolekuteenus võimaldab muuta automaatseks mitmed protsessid, mida täna tehakse manuaalselt.

Sellegipoolest saab teenus muutuda efektiivsemaks ainult siis kui see on hästi üles ehitatud. Kui kasutajal tekib uue automatiseeritud teenuse kasutamisel rohkem segadust kui varem, siis kasvab klienditoe töökoormus.

3.4.1.2 Kasutaja vajadused

Kasutaja vajadused, mida teenus peaks rahuldama on järgnevad:

Teenuse automatiseeritus

Kliendi esimene sõnastamata ootus on maksimaalne automatiseeritus ehk ta soovib, et võimalikult palju juhtuks ära ilma, et tema midagi tegema peaks. Nõusolekuteenus on teenus, mis muudab olemasoleva isikuandmete jagamise protsessi nii kasutaja kui ka ettevõtja jaoks märksa lihtsamaks.

Siiski peab kasutaja olema teadlik, kui miskit tema eest tehakse. Kui kasutaja teadmata viiakse automaatselt ellu mõni kasutajateekonna oluline etapp (mille puhul ta eeldas, et see juhtuma ei peaks), tekitab see temas ebakindlust ja arusaamatust.

Pikemas perspektiivis võiks kaaluda võimalust, et kasutaja annab nõusoleku juba ettevõtte veebilehel ehk teda ei suunata nõusolekuteenusu vahelehele. Taoline teenus oleks riigi poolt vaadatuna 0-kliki teenus ehk nähtamatu teenus.

Lihtsus teenuse kasutamisel

Lihtsus on kasutajate enim hinnatud omadus e-teenuse juures. Kasutaja ootab teenuselt lihtsust erinevates aspektides.

- ▶ Sisuliselt: kasutaja peab selgelt mõistma, mis on selle teenuse eesmärk ja mis kasu selle kasutamisest saab.
- ▶ Funktsionaalsuste loogika poolest: kasutaja peab intuiivselt mõistma, kuidas teenust kasutada.
- ▶ Lihtne keeleliselt: teenus peab rääkima kasutajaga ühte keelt ehk kasutama tavalisele inimesele mõistetavat sõnavara, vältima lühendeid ja valdkonnaspetsiifilisi termineid.
- ▶ Kujunduslikult: disain peab toetama teenuse kasutamise selgust, toetama kogu informatsiooni leidmist ja lugemist.
- ▶ Tehniliselt: teenuse kasutamine ei tohiks eeldada keerukat allalaadimist või seadistamist.

Kontroll teenuse kasutamise üle

Kasutaja jaoks tundub teenus usaldusväärseks, kui ta omab selle üle kontrolli ehk ta saab ise otsustada, millist osa ta teenusest kasutab ja ta teab täpselt mida järgmisena teha.

Kontrolli tunnetab kasutaja ka läbi selguse ehk ta mõistab täielikult, kus ta on ja mis parasjagu toimumas on. Seetõttu on oluline luua maksimaalselt intuiitivne teenus ja teavitada kasutajat igas olukorras, kus ta võib teadmatuses toppama jääda. Selliste situatsioonide kaardistamine eeldab kasutajauuringuid ja teenuse põhjalikku testimist.

Ka teadlikkus kasvatab kasutaja kontrolli teenuse üle. Nõusolekuteenus kontekstis on kriitilise tähtsusega, et kasutaja oleks teenusest ja seda ümbritsevast kontekstist maksimaalselt teadlik ja mõistaks, et tema kontrolli all on anda või mitte anda nõusolek oma andmete edastamiseks.

Teenuse kättesaadavus

Kasutaja jaoks on kriitilise tähtsusega ka võimalus teenust kasutada erinevatelt seadmetelt. Nõusolekuteenus kontekstis on äärmiselt oluline teenuse kasutatavus mobiiltelefonilt, sest paljud teenused, mis läbi Nõusolekuteenus soovivad ligipääsu kasutaja andmetele, on mobiilirakendused.

Teenuseid kasutatakse ööpäevaringselt (on öise eluviisiga inimesi aga ka neid, kes elavad teistes ajavööndites). Seetõttu on oluline jälgida, et hooldustöid teostatakse kõige madalal teenuse kasutatavuse hetkel.

Standardised lahendused

Masskasutajale mõeldud teenuste puhul on väga oluline kasutada tuttavaid lahendusi, sest innovaatilised ja loovad lahendused võivad mõne kasutajagrupi jaoks osutada keeruliseks mõista. Visuaal, kujunduselemendid ja sõnastus peaksid olema varasemast sisse juurdunud lahendused, et kasutaja leiaks kiirelt enda jaoks loogilisest kohast selle, mida otsib. Masskasutajatele mõeldud teenused peavad vastama ka parasjagu kehtivatele WCAG nõuetele⁶³.

Nõusolekuteenust kasutajad on erinevatest vanusegruppidest, sotsiaalsetest gruppidest ja erineva haridustasemega inimesed, mistõttu on väga oluline pakkuda lahendusi, mis on kõigile tuttavad. Riigi kontekstis peaks juhinduma teiste riigiteenuste visuaalist ja ülesehitusest, et kasutaja leiaks informatsiooni sealt, kus ta seda harjunud leidma on.

Turvalisus

Eesti kasutajale on turvalisus elementaarne - valdav osa inimestest usaldavad riigi teenuseid ning usuvad, et need on turvalised. Nõusolekuteenus kontekstis on turvalisus tõstetud eriti olulisele kohale, sest kasutaja peab teadma, et läbi teenuse kasutamise tema andmed ei leki.

Turvalisuse eesmärgil on kasutaja harjunud end autentima. ID-kaardi, mobiili ID või Smart IDga sisselogimine loob turvalisuse tunde teenuse kasutamisel. Samas liialt turvaline keskkond võib muutuda tüütuks, mistõttu oleks mõistlik kaaluda nõusoleku andmist ilma allkirjastamata.

⁶³ <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>

3.4.2 Kasutajauuringu läbiviimine

Metoodika ja valim

Nõusolekuteenuse kasutajauuringu kontekstis viidi läbi 9 tund aega kestnud avatud küsimustega intervjuud järgmise profiiliga inimestega:

Tabel 16. Kasutajauuringus osalenud inimeste profiilid

Vanus	Sugu	Kirjeldus
21	Naine	Tudeng
35	Mees	Kinnisvarahaldus
37	Naine	Projektijuhtimine haridusvaldkonnas
39	Naine	Projektijuhtimine IT valdkonnas
40	Mees	Jurist
40	Mees	Tarkvaraarendus
45	Naine	Õpetaja
51	Naine	Vallavalitsuse töötaja
61	Naine	Raamatupidaja

Oluline on rõhutada, et 9 intervjuuga kasutajauuringu läbiviimine nii laiapõhises valdkonnas, kui seda on isikuandmete valdkond, ei ole piisav. Selleks, et saada tegelik ülevaade kasutaja ootustest, soovidest, vajadustest ja hirmudest on vaja kaasata kordades rohkem uuritavaid. Lisaks oleks oluline laiendada valimit ning kaasata uuritavaid erinevatest piirkondadest, keelkondadest, haridustasemetelt ja tegevusvaldkondadest. Käesolev uuring ei anna piisavat ülevaadet tegelikust kasutajast.

Persoonamaatriks

Persoonamaatriks on töövahend, mis aitab teatud omaduste järgi grupeerida kasutajaid ning sellest tulenevalt järeldusi teha. Nõusolekuteenuse kasutajamaatriksi telgedel on kujutatud:

1. Kasutaja teadlikkust isikuandmete valdkonnas (mitteteadlikust väga teadlikuni)
2. Kasutaja avatust isikuandmeid jagama (mitte avatusest kuni täieliku avatuseni)

Intervjueeritavad on maatriksile kantud parimate teadmiste baasilt ehk suhtes üksteisega. Uute kasutajate lisandumisel võib intervjueeritute positsioon maatriksil muutuda.



Joonis 23. Persoonamaatriks

Maatriksit vaadeldes võib teha järgmised järeldused:

- ▶ Kinnitust leidis tõsiasi, et kõige avatumad oma andmeid jagama on need isikud, kes on pigem teadlikud isikuandmete valdkonnas, sest nad teavad oma õiguseid ja kohustusi ning tunnetavad olukorra üle kontrolli. Nad alla 50 aastased.
- ▶ Andmetest teadlikud kasutajad, kes ei ole nõus andmeid jagama on 50+ aasta vanused kasutajad, kes kasutavad noorematega võrreldes vähem tehnoloogiat.
- ▶ Vähem teadlikud inimesed ei ole avatud oma andmeid jagama, sest nad kardavad midagi valesti teha või hinnata oma andmete jagamisel.
- ▶ Käesoleva uuringu raames ei suudetud tuvastada isikut, kes oleks olnud isikuandmete valdkonnas väheteadlik, kuid samas sooviks oma andmeid jagada.

Täpsemalt saab kasutajate seisukohtadega tutvuda isikute kirjelduses Lisas 1.

4. Nõusolekuteenuse laia rakendamise probleemid

4.1 Sissejuhatus

Nõusolekuteenuse, sh Eestis riikliku nõusolekuteenuse loomine on loomulik osa täna globaalselt toimuvatest protsessidest, mille väljendusvorm on reaalsuse ja selle institutsioonide digitaliseerumine ja andmestumine ning sellest tulenevate uute võimalustega eksperimenteerimine. Sellise konkreetse teenuse loomise ja juurutamisega kaasnevate administratiivsete, tehniliste ja õiguslike küsimuste kõrval tõstatub hulk süsteemseid probleeme, mis tulenevad ühelt poolt globaalsetest konteksti loovatest trendidest ning teisalt konkreetse teenuse eesmärgist ja selleni jõudmiseks valitud vahenditest. Nõusolekuteenuse, nagu teistegi sellega võrreldavate mastaapsete infoühiskonna institutsioonide parimate lubaduste saavutamine ning kaasneda võivate riskide neutraliseerimine eeldavad informeeritud valikuid küsimustes, mis suurel määral seostuvad läbipaistvuse ning kõigi osapoolte võrdse käsitlemisega. Näiteks sotsiaalpsühholoog Shoshana Zuboff on oma 2019. a raamatus "*Surveillance Capitalism*" need küsimused sõnastanud järgmiselt:

Kes teab?	Missugused võimalused (sh teadmised andmete olemasolust ja kasutusvõimalustest, pluss vajalikud tehnoloogiad) on erinevatel osapooltel inimesega seotud andmete kasutamiseks?
Kes otsustab, kes teab?	Kes (nt nõusolekuteenuse raames) määravad kriteeriumid, mis määravad, kes ja kuidas andmeid kasutada saab?
Kes otsustab, kes otsustab, kes teab?	Missugused suured trendid mõjutavad otsuseid normide kohta, mille raamesse nõusolekuteenuse loome?

Neis küsimustes teadlikkuse tõstmiseks ning informeeritud valikute tegemiseks kirjeldame allpool nõusolekuteenuse peamiste osapoolte (inimesed, riik, ettevõtted) ootustest, eesmärkidest ja tänastest praktikatest tulenevaid ning suuremate ühiskondlike trendidega seotud eetilisi jt struktuurseid probleeme ja neist tulenevaid riske, võtmetegureid niisuguste probleemide lahendamisel ja riskide maandamisel ning soovitatud valikute tulemusel realiseeritavat nõusolekuteenuse tulevikuvisiooni.

KUIDAS SEDA ANALÜÜSI LUGEDA?

Kolm asjaolu, mida võiks meeles pidada igaüks, kes hakkab riikliku nõusolekuteenust disainima:

- ▶ Nõusolekuteenuse kohta pole head võrdlusvõimalust
Nõusolekuteenuse disainimise (ja analüüsi) teeb keeruliseks võrdlusvõimaluse puudumine olemasoleva samaväärselt universaalse teenusega. Osad võrdlusvõimalused täidavad nt digiallkiri ja e-hääletamine, milles universaalselt mõistetavad nähtused esinevad paljude potentsiaalsete kasutajate (nt vanemaealised) jaoks täiesti harjumuspärasus

meediumis. Suuresti on aga tegemist (inimese seisukohalt) uusi intellektuaalseid ja tehnilisi väljakutseid esitava nähtusega.

- ▶ Nõusolekuteenuse peaks kujundama erinevate osapoolte huvide koosmõjus
Nõusolekuteenuse teke ja kujunemine ei ole iseeneslik ega evolutsiooniline protsess, mis järgiks varasemast tingitud kindlat trajektoori. See peaks olema erinevate osapoolte erinevate huvide võrdses konkurentsisis või koosmõjus kujundatud muutus ühiskonnas isikuandmete kasutamise viisides ja normides (kes nende üle kontrolli omab, kes neid kuidas kasutab ja kes otsustab kes kontrolli omab ja kasutab). Käesolev analüüs kirjeldab nõusolekuteenuse kasutamise erinevate osapoolte huve ja võimalusi nii, et neid on võimalik teenuse kujundamisel arvestada.
- ▶ Nõusolekuteenuse kujundamisel on kõige nõrgemas positsioonis üksikisik
Euroopa Liidu kodanikul on küll juba ammu juriidiline õigus endaga seotud andmete kasutamiseks - sest see on kooskõlas euroopaliku arusaamaga enesemääratlemisõigusest - aga puudub praktiline võimalus ning oskused selle õiguse kasutamiseks. Samal ajal kui andmete kasutamine oma protsesside ülesehitamiseks ja tõhususe tagamiseks on juba ammune praktika institutsioonide jaoks, on see suhteliselt uus ning suuresti teadvustamata kategooria inimese jaoks, kes seetõttu ei oska ega märka diskussioonis osaledagi. Lihtne on inimese huvi oma andmete kasutamise suhtes taandada "uute (nt personaliseeritud või varem muul moel võimatute) teenuste tarbimiseks" ning jätta tähelepanuta inimese teised vajadused nagu turvatunne, usaldus ühiskonna institutsioonide suhtes, võrdse kohtlemise vajadus, vabadus mõjutamata valikute tegemiseks jne. Seda tingib lähitumine harjumuspärastest andmekasutuse praktikatest.

Nõusolekuteenuse juurutamise põhilisi eetilisi jm struktuurseid probleeme mõjutavad paljud erinevad globaalsed trendid, millest olulisematena võib välja tuua kolm:

- ▶ Trend eelistuste muutuses mugavuse ja privaatsuse vahel tehtavates kompromissides
Üksikisiku - aga seeläbi ka ühiskonna tasandil - tehakse andmekasutuses pidevalt kompromisse mugavuse ja privaatsuse vahel. Viimase paari aasta trend on positiivselt kaldu privaatsuse suunas: inimesed on muutunud andmekaitse ja privaatsuse teemas oluliselt teadlikumaks. Oma rolli mängivad selles suurte andmekaitseregulatsioonide jõustumine Euroopa Liidus, Ameerika Ühendriikides jm maailmas ning meedia püsiv tähelepanu andmekaitserikkumistel ning tehnoloogiasektoril üleüldiselt. Ka suurima mõjujõuga rahvusvahelised digitaalsed teenusepakkujad (avangardis on Apple) on hakanud rakendama privacy by design põhimõtteid, vältimaks kaasvastutust ja pakkumaks üha enam soovitud lisaväärtust turvalise ja privaatse teenuse alusel. Missuguses suunas trendi järgib Eestis riikliku nõusolekuteenuse juurutamine?
- ▶ Trend välise kontrolli (sh andmepõhise regulatsiooni) suurendamisele inimese üle
Institutsionaalsete (nii eraõiguslike kui avaliku sektori) valikute suund on suuremale (andmepõhisele) kontrollile inimese käitumise üle - eesmärgiga seda jälgida, kirjeldada, ennustada ja suunata. Seda nii kaudses kui otseses, nii avalikus kui varjatud vormis. Selle pinnapealne põhjus on tehnoloogiline võimekus. Ent vahendina on tehnoloogia siin põhimõtteliselt hierarhilisi süsteeme loova pikaajalise vabaturumajandusliku trendi kandja, mille raames võim ja ressursid akumulēerub väheste kätte.

► Trend suurenevale keerukusele

Tänast ühiskonda iseloomustab püsiv trend suuremale keerukusele, spetsialiseerumisele ning protsesside keerukamaks muutumisele ka seal, kus on vaja, et need oleksid rahvastiku suuremale osale arusaadavad. Teiste struktuursete, sotsiaalsete trendide kõrval mängib selles olulist rolli ressursside koondumine tehnoloogiliste lahenduste otsimisse, mille aluseks on veendumus nende tõhususes, eesmärgipärasuses ning samal ajal neutraalsuses. Jääb tähelepanuta, et mingis igapäevases aspektis elu lihtsamaks ja mugavamaks muutvate tehnoloogiliste lahendustega (nagu näiteks näotuvastuse abil enda identifitseerimine teenusepakujate juures) kaasneb suurem keerukus, teadmatust ja kontrollikeskme kadu palju suuremas plaanis (Mida näotuvastuses kasutatud andmetega veel tehakse? Kuidas näotuvastus toimib? Mida teha siis, kui see minu puhul antud juhul millegipärast ei toimi? jne). Sageli juhtub, et tehnoloogilise lahendusega mingile probleemile kaasnevad uued, keerukamad probleemid, mis nõuavad järgmisi, veel keerukamaid tehnoloogilisi lahendusi. Tehnoloogia "lubadus" on traditsiooniliselt olnud inimese vabastamine raskest tööst, tüütutest kohustustest jne. See mõtteviis on kujundanud meid vastuvõtlikuks pakutavate "lahenduste" lokaalsele kasule ning tähelepanematuks nende aspektide suhtes, mis suures plaanis keerukust ja ressursikulu suurendavad.

Nende trendide raames tehtud valikutest sõltub, kas nõusolekuteenus (a) suunab inimest oma andmete kasutamist lubama ilma isiklikku vastutust teadvustamata või (b) suurendab inimese teadlikku ja eesmärgistatud kontrolli oma andmete üle ning arusaamist neid kasutavate tehnoloogiliste lahenduste toimimisviisidest. St kas nõusolekuteenuse disain võimaldab positiivseid stsenaariume toodud kolme suure trendi sees, või mitte. See on nõusolekuteenuse disaini kõige tähtsam küsimus. Sest kas me teadlikult ikka soovime valida mugavad personaalsed teenused ilma isikliku valikuvabaduse ja kontrollita?

4.2 Nõusolekuteenuse laia rakendamise eetilised probleemid ja nendega seotud riskid

Teenusedisaini protsessis on kerge keskenduda soovitud teenuse kitsalt defineeritud eesmärkidele ning jätta tähelepanuta võimalik mõju laiematele teemadele, nagu erinevate struktuursete trendide koosmõjust tingitud võimalikud riskid teenuse realiseerimisel jne. Allpool on kirjeldatud nõusolekuteenuse laia - st kõiki või suurt osa riiklike andmekogusid hõlmava - rakendamisega seotud eetilisi probleeme, lähtudes peamiselt olulisematest isikuandmete kasutamist iseloomustavatest tendidest.

4.2.1 Inimene pole tegelikult valmis oma andmete kasutamist kontrollima

Ehkki isikuandmete kogumine ja töötlemine on täna ühiskonnas praktiliselt kõikeläbiv, ei ole olemasolevad isikuandmeid kasutavad lahendused toetanud üksikisiku oskuse ja huvi kujunemist oma andmete haldamiseks. Viimastel aastatel juurutatud regulatsioonid nagu Euroopa isikuandmete kaitse üldmäärus annavad küll formaalselt inimesele suurema kontrolli oma andmete üle, ent seni ei ole sellega kaasnenud olulisi teadlikkuse suurendamise meetmeid, mis realselt toetaksid üksikisiku võimekust oma andmete eest vastutada. Rakendades nõusolekuteenuse juurutamisel liberaalset taktikat (luua inimesele võimalus kõiki oma andmeid vabalt jagada olukorras, kus suur osa neist ei oska selle tagajärgi teadvustada ja nende

ees vastutada) eeldaks riik, et isikuandmete jagamisel kehtib täiuslik turuloogika, mille kohaselt inimene ei jaga andmeid andmekasutajatega, kes neid ebaeetiliselt kasutada soovivad. Reaalsuses puudub inimestel täna tunnetuslik võimekus ja informeeritus, et selliseid otsuseid teha. Pole harv juhus, kus näiteks sotsiaalmeedias jagatakse enda (või teiste) tervisega seonduvaid andmeid ilma privaatsuse ja andmekaitse pärast oluliselt muretsemata. Need on uued tunnetuslikud kategooriad, mis arenevad ajapikku, ning kuni see toimub, peavad lahendused hõlmama vähemalt võimalusi riskide maandamiseks.

Isiklike andmete haldamiseks praktiliselt puuduvad lahendused, mis leiaksid regulaarset kasutust ning toetaksid, et inimesel kujuneb harjumus andmepõhiste teenuste juures oma andmete töötlemisega seonduvat teadvustada ning selle suhtes isiklike seisukohti kujundada. See kehtib nii era- kui avaliku sektori kohta. Viimasest saab näitena tuua andmejälgija, mille plüsse ja miinuseid ei ole süsteemselt analüüsitud. On selge, et kuni andmejälgija vahendab praegusel kujul selgitusteta andmeridasid vaid suuresti juhusliku valiku andmekogude kohta, ei saa inimesel kujuneda terviklikku tunnetust tema andmete koguhulga ning nende kasutamise osas.

Seotud riskid

- ▶ Teenuse kasutamise põhialus on usaldus riigi kui seotud osapoole vastu
Riiklik nõusolekuteenus peab kahtlemata järgima kõrgeid ohutusstandardeid, mis võib tähendada ranget eelkontrolli seda kasutada soovivatele teenusepakkujatele. Samas on oluline ka teatava isikliku vastutuse komponendi säilitamine, kuna kogu ohutuse tagamise vastutuse kandmisega inimesest väljapool seisvale institutsioonile kaasneb risk, et andmete nõusolekupõhist jagamist hakatakse üleüldiselt tajuma millegi väga turvalisena. See ei pruugi aga paika pidada võimalike edaspidiste eraõiguslike nõusolekuteenus pakkujate turuletulekul, kelle eesmärk on näiteks eraettevõtetesse kogutud andmete vahendamine inimese nõusoleku alusel.
- ▶ Teenuse keerukuse suurenedes kahaneb potentsiaalsete kasutajate osakaal
Mida kõrgemad saavad olema nõuded (näiteks kasutatavate andmestruktuuride või nõusoleku tagajärgede mõistmiseks), seda suurem on osa populatsioonist, kelle jaoks nõusolekuteenus kasutamine pole võimetekohane (näiteks terviseteenuste kontekstis on selline grupp vanemaealised).
- ▶ Inimesed mõistavad nõusolekuteenus ulatust liiga laialt
Kuna riiklikes andmekogudes olevate andmete töötlemine käib seaduse - mitte nõusoleku - alusel, võib inimesel nõusolekuteenus tekkimisel jääda ekslik mulje, et ühekordne nõusolek laieneb kõigile tema kohta riiklikes andmekogudes olevatele andmetele.
- ▶ Isikuandmete väärkasutamine
Liberaalse taktika rakendamine riigipoolse nõusolekuteenus juurutamisel loob lihtsa liisavõimaluse isikuandmete väärkasutamiseks andmekasutaja poolt.
- ▶ Isikuandmete müük
Ehkki teadlikkus andmete väärtusest on üldlevinud ning tehingud andmete ja info omandamiseks on igapäevased ettevõtete jt institutsioonide jaoks, pole me ühiskonnana eriti kaugemale jõudnud diskussioonis isikuandmete isikliku müügi üle. Kas isiklike andmeid on

eetiline müüa? Kui jah, siis missuguseid? Kui ei, siis missuguseid? Sageli tõmmatakse isikuandmete isikliku müümise diskursuses paralleele piirangutega, mis on seatud orgaanite müügile

- ▶ Süveneb "digilõhe" erineva võimekusega inimeste võimaluste vahel

Inimestele kättesaadavad teenused võivad hakata sõltuma inimese võimekusest nõusolekuteenuse kasutamise keerukust mõista ja hallata. Ühiskonnas ühise ressursi suunamine digitaalsete teenuste kujundamisse, mille keerukus või muud tegurid välistavad kasutuse teatud rahvastikugruppide jaoks (nt vanemaalised, kelle kogemus ja valmisolek digilahenduste kasutamiseks ongi madal), võib pikaajaliselt anda nende gruppide jaoks teistega võrreldes väga erinevad tulemused. Näiteks tervisteenuste osas saame eeldada, et digilahendusi kasutada oskavad inimesed saavad üha parema kvaliteediga teenuseid, mis madala digivõimekusega inimeste jaoks kättesaamatuks jäävad

Inimese tunnetus ja võimekus oma andmete kasutamist reguleerida on oskus, mis paraneb ühiskonnas ajapikku. Vajadus niisuguste oskuste järele on määratult laiem kui kitsalt nõusolekuteenust puudutav ning eeldab süsteemsete hariduslike meetmete rakendamist tehnoloogiarikas ühiskonnas toimetuleku oskuste kujundamiseks. Kuniks puuduvad hariduslikud meetmed oma andmetega toimuva eest vastutuse kujundamiseks, peaksid lahendused ning institutsioonid püüdma selle puudumisest tingitud riskide realiseerumist ennetada. Riik on isikuandmeid kogudes võtnud kohustuse neid ka kaitsta ning nõusolekuteenuse juurutamine sellega kaasnevaid riske tasakaalustamata võib tähendada sellest vastutusest taganemist (täpsemalt selle panekut kodaniku õlgadele, kes on sellise vastutuse kandmiseks ebapiisavalt ette valmistatud).

4.2.2 Riigi piirangud nõusolekuteenuse kasutamisele lähevad vastuollu mujal antud vabadustega

Riik võib piirata andmete jagamist näiteks (a) lähtuvalt inimese võimekusest vastutustundlikke valikuid teha, välistades nt alaealised, (b) julgeolekukaalutlustel (välistades andmete jagamise näiteks teatud riikidesse) jne. Samas pole selge, missugustel alustel piirata nõusolekuteenuse kaudu andmete jagamist täiskasvanud teovõimeliste kodanike puhul, kelle jaoks teistes kanalites sarnased piirangud puuduvad.

Riigil ei ole kohustust nõusolekuteenust pakkuda, kuna tegemist ei ole avaliku ülesandega. Samas ei sea riik inimesele piiranguid teiste võimaluste kasutamiseks, et riiklikes andmekogudes enda kohta käivatest andmetest koopia teha ning seda kolmandate osapooltega jagada. Reaalsuses on selle võimaluse realiseerimine praegu väga harv kodanike madala teadlikkuse ning andmete vaatamiseks, koopia tegemiseks ja jagamiseks sobivate liidestuste puudumise tõttu enamikel riiklikel andmekogudel. Tegemist pole siiski teadliku valikuga andmete taaskasutamist takistada. Pigem illustreerib see tänaste tehniliste süsteemide võimetust toiminguteks, mille vajalikkust nende rajamisel ette ei nähtud. Kui nõusolekuteenuse kaudu andmete jagamisele seada praeguse praktikaga võrreldes teadlikult suuremaid piiranguid, saab seda käsitleda inimese otsustusvabaduse ebamõistliku piiramisena, kuna eesmärgi mõttes ei pruugi inimese seisukohalt andmete jagamine nõusolekuteenuse kaudu võrreldes teiste võimaluste kasutamisega tunnetuslikult erineda - igal üksikjuhul on tegemist vaid ühe

koopiaga inimese enda andmetest. On selge, et nõusolekuteenuse kaudu andmete jagamisega kaasnevad veidi erinevad ohud, ent turvalisuse ja/või julgeoleku tagamist ei tohiks põhiõiguste mõttes vabadusega samasse kasti paigutada.

Seotud riskid

- ▶ Inimeste huvi oma andmete kasutamise vastu jääb madalaks
Oluline on selles kontekstis meeles pidada kehtivat Euroopa Liidu regulatsiooni (andmekaitse üldmäärus), mille üks eesmärk on suurendada inimese õigust ja võimalusi kontrollida oma andmete kasutamise üle. Reaalsus näitab, et selle õiguse realiseerimine ootab inimeste huvi taga. Riikliku nõusolekuteenuse liiga rangeks reguleerimisega jätab riik kasutamata võimaluse seda huvi suurendada ning edastab pigem sõnumi, et inimene ei ole võimeline oma andmete kontrolli ja kasutamise eest vastutama.

4.2.3 Nõusolekuteenus taasloob asümmeetrilisi suhteid inimese ja organisatsioonide vahel

Täna on valdkonnast sõltumata erinevaid teenuseid pakkuvate organisatsioonide ja inimeste vahelised suhted kallutatud viimaste kahjuks. Praktiliselt kõigi isikuandmeid kasutavate äri-teenuste puhul lähtub andmete töötlemine teenusepakkuja ärihuvist, mille nüansid ning praktikad ei ole inimese seisukohalt reeglina läbipaistvad, arusaadavad ega võrdsel alusel läbiräägitavad ja reguleeritavad. Teenusepakkuja lepingud põhinevad reeglina tüüpitingimustel ning tarbijal puudub üldiselt võimalus nende osas läbirääkimiseks (nt terviseandmete põhjal pakutav teenus mobiilirakenduses) isegi olukorras, kui tingimused ei vasta üheselt andmekaitse üldmääruses sätestatud nõuetele või on kasutatud võlaõigusseaduses toodud tüüpitingimuste regulatsiooni alusel tarbijat ebamõistlikult kahjustavaid ja seega õigustühiseid tüüpitingimusi. Ilma reaalse võimaluseta lepingutingimusi läbi rääkida piirduvad andmesubjekti valikud teenusetingimustega nõustumise ja teenuse kasutamisest loobumisega. Mitmeid teenuseid inimesed soovivad või vajavad iga hinna eest, seega ei tähenda nõusolekuteenuse tekkimine seda, et inimese ja ettevõtte vahekorid läheks kuidagi võrdväärsemaks.

Seotud riskid

- ▶ Inimestel süveneb vastumeelsus nõusolekuteenuse kaudu oma andmeid jagada
Nõusolekuteenus annab organisatsioonidele uue võimaluse inimese andmetele ligipääsuks ja seeläbi tekib risk ülemääraseks andmetöötluseks ja inimese otsustusvabaduse reaalseks vähenemiseks. Üha suurem tähelepanu andmekaitse ja privaatsuse teemade suhtes tekitab üha enamates inimestes järjekordse andme jagamise võimaluse kontekstis küsimuse: Mida mina sellest ikkagi saan? Teadlikkus erinevatel viisidel andmete kuritarvitamise massilisusest paneb igasuguse lisaandmete jagamise võimaluse üle üha põhjalikumalt järele mõtlema. Tõenäoliselt kahaneb sellest tulenevalt inimeste proportsioon, kellel on valmisolek jagada oma riiklikes andmekogudes olevaid andmeid.
- ▶ Nõusolekuteenus suurendab survet inimesele oma isikuandmete jagamiseks
Nõusolekuteenusega loob riik veel ühe kanali, mille kaudu inimese andmed neid vajavate organisatsioonideni liikuda saavad. Ettevõtete huvi põhjal saab prognoosida, et see pa-

neb inimese olukorda, kus on vaja otsustada, kas süveneda andme jagamise eesmärkidesse ja nende täitmise jälgimisse või mitte. Eksisteerib oht, et kui kohustus oma andmete haldamisega tegeleda osutub liiga koormavaks, inimesed kas hoiduvad sellest või hakkavad nõusolekuid andma vajalikul määral süvenemata. Viimane hõlbustab omakorda ettevõtete võimalusi invasiivseks andmetöötuseks seal, kus see täna võimalik pole.

► Uute riskantsete ettevõtlusvormide teke

Ebapiisava regulatsiooni ja järelevalve korral võib nõusolekuteenuse olemasolu soosida uute ettevõtlusvormide (nt andmevahendajad) teket, mis kasutavad ära inimeste teadmatust ja/või hooletust. Ka juba olemasolevatel ettevõtetel võib tekkida kiusatus hakata töötleva andmeid, mis halvendavad veelgi inimese asümmeetrilisi suhteid nende ettevõtetega (Näide: kindlustusfirmad seavad kindlustuslepingu eeltingimuseks ligipääsu kõigile terviseandmetele).

4.2.4 Andmetöötajate tavapraktikad ei kindlusta andmete eesmärgipärast kasutamist

Ehkki Euroopa andmekaitse üldmäärus karmistas formaalselt isikuandmete töötlemise põhimõtteid, mis nüüd välistavad igasuguse andmetöötuse andmete kogumise hetkel esitatutest erinevatel eesmärkidel, on selle kohustuse realiseerumine organisatsioonide andmekasutuse väljakujunenud praktikate raames olnud väga aeglane. Selle põhjused varieeruvad tehnilistest organisatsioonilistest ja individuaalseteni.

Seotud riskid

► Nõusolekuteenuse kaudu saadud või loodud andmete töötlemine esialgselt erineval eesmärgil või eesmärgi teadlik hägustamine

Harjumuspärastest praktikatest tingitult on kõrge oht, et andmetöötajal tekib ahvatlus nõusolekuteenuse kaudu saadud andmeid töödelda inimesele nõusoleku saamise hetkel esitatutest erineval viisil. See võib olla nii teadlik valik kui ka nõusoleku ja selle tingimuste enda huvidest lähtuv tõlgendamine konkreetsel juhtumil, ent võib tähendada ka nõusoleku teadlikku hägustamist, näiteks esitades andmekogumise eesmärgina mingi avaliku hüve loomist.

► Nõusolekuteenuse metaandmete analüüs riigi poolt jälitustegevuse eesmärkidel

Riigi jaoks loob nõusolekuteenuse juurutamine võimaluse jälgida, missuguseid oma (riiklikesse andmekogudesse kogutud) andmeid inimene missugusel eesmärgil kellega jagab, aga ka missuguseid andmepäringuid missuguste populatsioonigruppide suhtes teevad andmetöötajad. See võib olla praktiline nõusolekuteenuse ning erinevate teiste spetsiifilisemate avalike teenuste kujundamiseks, ent ka jälitustegevuse teostamiseks.

4.3 Võtmetegurid nõusolekuteenuse eetiliste probleemide lahendamisel ja riskide maandamisel

Nõusolekuteenuse juurutamine suurendab ühiskonna toimimise keerukust, kuna see loob niigi kompleksesse süsteemi uusi võimalusi, vastutust ja kohustusi. Nõusolekuteenuse kujundamise ja juurutamisega kaasnevad ja selle vastuvõttu ühiskonnas mõjutavad eetilised ja praktilised probleemid ning nende võimalikud lahendused saab üldistavalt taandada kolme seotud osapoolte jaoks olulisimate tegurite vastas- ja koosmõjudele:

- ▶ inimene oma võimekusega oma andmeid teadlikult hallata;
- ▶ riik oma valikutega andmekasutuse riskide maandamisel ja võimaluste loomisel;
- ▶ ettevõtted (täna- ja homsed) oma standardsete andmekasutamise praktikatega.

Kirjeldame, missugused valikud on olulisimad nende tegurite abil riskide maandamiseks ja trendide soovitud/õiges suunas nügimiseks.

4.3.1 Oma andmete kasutamine ja haldamine: Mis see on ja kuidas seda toetada?

Nõusolekuteenuse rakendamine avab uusi, seni olematuid võimalusi oma andmete kasutamiseks eelkõige inimestele. Teiste osapoolte - riigi ning ettevõtete - jaoks on andmete kogumine ja kasutamine juba ammu harjumuspärased toimingud, millesse nõusolekuteenus lisab küll uusi võimalusi ja nüansse, ent mis praktiliselt ei mõjuta neile juba harjumuspärasest andmepõhise tegutsemise tunnetust, vabadusi ja vastutust.

Inimese jaoks on nõusolekuteenuse abil oma andmete jagamine uus asi ning seetõttu tulenevad sellega seotud riskid (vt p 2.1) suurel määral teadmiste ja oskuste puudumisest. See võib tingida, et nõusolekuteenuse kasutamise põhialuseks kujuneb usaldus riigi (või ettevõtte?) suhtes ning realiseerimata jääb inimese tõelise isikliku kontrolli ja oma andmetest teadlik olemisest lähtuv ühiskondliku ja tehnoloogilise innovatsiooni potentsiaal. Tõenäoliselt on hulk rahvastikugruppe, kelle jaoks nõusolekuteenuse kasutamine on arusaamatu või keerukas. Selle tagajärjeks võib olla nii teenuse mittekasutamine kui ebatavaline kasutamine. Teisalt on ilmselt neidki, kes nõusolekuteenuse võimalusi maksimaalselt kasutada oskavad. Paralleelselt toimetavatena võivad nende kahe grupi erinevused tingida ühiskondlikku kihistumist.

Inimese seisukohalt on nõusolekuteenuse eesmärk tagada talle "kontroll oma andmete üle" ja "võimalus oma andmeid kasutada". Mida see õigupoolest tähendab? Analüüsiprotsessis on väga oluline olnud küsimus, mil määral peab riik nõusolekuteenuse raames toimuvat kontrollima (näiteks liidestuda soovivaid teenusepakkujaid ja teenuseid eelkontrollides). Riigile suurema vastutuse ja kontrolli määramisel nõusolekuteenuse rakendamises kahaneb inimese reaalne roll nõusoleku andjana ja sellega kaasnev vastutus. Suureneb üksikisiku sõltuvus välisest kontrollist ning tema autonoomia kahaneb. Teisalt, pakkudes inimesele suuremat isiklikku vastutust oma andmete kasutamisel, toetamata vastutuse kandmiseks vajalike pädevuste kujunemist, julgustab riik inimest võtma riske mille kaalu ega tagajärgi ta hinnata ei oska.

Seepärast peab nõusolekuteenuse ülesehitus ja disainlahendus tuginema analüüsile, kuidas (erinevad) eeldatavad kasutajad teenust mõistaks ja kasutaks, sh missugust kaasnevat vastutust on tulevased kasutajad suutelised teadlikult kandma - st teenust ennast ja selle kaudu liikuvaid andmeid tunnetama, mõistma ja haldama. Nõusolekuteenuse juurutamine kasutajate võimeid arvestamata oleks ebaeetiline. Samas on nõusolekuteenuse kui sellise kasutatavuse analüüsimine keerukas, kuna inimese vaatenurgast realiseerub nõusolekuteenus esmajärjekorras vaid konkreetsete kolmanda osapoolte teenuste raames, mis inimese andmetele ligipääsu vajavad. Neil põhjustel ei ole käesoleva analüüsi mahus ja sisulistes raamides võimalik kirjeldada nõusolekuteenuse konkreetseid disainipõhimõtteid, küll aga nende tuvastamise lähtealuseid.

Põhiküsimused, millele selline analüüs vastama peab, on järgmised:

- ▶ Kuidas inimesed ühiskonna liikmetena täna oma andmeid ja nende üle omatud kontrolli tunnetavad ja sellest tingitult toimivad andmesubjektide, klientide, ettevõtjate, kodanikena? Kahtlemata on üsna kõrge üleüldine teadlikkus andmete olulisusest ning tõusuteel tundlikkus andmetöötlusega seotud riskide ja oma õiguste suhtes (nt õigus teada mida kogutakse, kuidas töödeldakse, andmete ülekantavus jne). Samas on üldine teadlikkus organisatsioonide/ettevõtete kliendiandmete reaalsest töötlemisest väga madal (ning kliendisuunaline selleteemaline kommunikatsioon on väga nõrk). Iga oluline teenus, mida inimene kasutama hakkab, mõjutab neid hinnanguid ja teadlikkust.
- ▶ Missugused oskused, teadmised, hoiakud mõjutavad ja määravad kõige avaramas võimalikus tähenduses inimese valmisoleku ja võimekuse oma andmeid kasutada ja hallata? Missuguseid aspekte saab inimese suhe oma andmetega hõlmata? Missugused analoogiad ja metafoorid selle suhte kirjeldamiseks individuaalselt sobivad? Näiteks andmed kui kehaosad/organid, tööaeg, raha, tähelepanu jne?
- ▶ Mida praktilises mõttes tähendab "inimese kontroll oma andmete üle" tänases isikuandmete töötlemise praktikas ja missugust vajalike teadmiste ning oskuste baastaset sellest tulenevalt keskmisel kasutajal eeldama peab? Mida teame inimese enda ootustest erinevate kasutajatüüpide lõikes?
- ▶ Missugused ootused seab konkreetselt nõusolekuteenus inimese võimetele protsessi erinevates faasides? Isiklik vastutus eeldab nõusoleku sisu ja tagajärgede mõistmist - kui need nõusoleku andjale tegelikult arusaadavad pole, siis nõusolek ei kehti. Missuguste eelduste täitmine tagab, et inimesele on nõusoleku andmine võimete kohane? Analüüsida tuleb tunnetuslike, kommunikatiivsete, sotsiaalsete ja psühholoogiliste tegurite ja protsesside osa tagamaks, et nõusoleku andmine on teadlik ja vaba.
- ▶ Missugused on võimalikud tüüpilised andmekasutamistsenaariumid nõusolekuteenuse raames ning kuivõrd erinevad on need inimese jaoks tunnetuslikus mõttes? Näiteks: andmete töötlemine konkreetse personaalse teenuse saamiseks; andmete töötlemine uue teenuse või ärimudeli kujundamiseks; andmete töötlemine mingi avaliku hüve pakkumiseks jne. Nõusolekuteenus võib näida transaktsionaalne kuid tegelikult ei pruugi inimene saada andmete loovutamise eest sama palju väärtust vastu, mida tuleb selgelt kommu-
nikeerida.

Inimese oskuste täiendamiseks oma andmeid kasutada ja hallata saab soovitada järgmisi üldmeetmeid:

- ▶ Isikliku isikuandmete kasutamise (alustuseks nt antud nõusolekute) regulaarse auditi institutsionaliseerimine analoogselt iga-aastase tuludeklaratsiooniga, loomaks (kohustuslikku) meedet isikliku andmekasutuse regulaarseks ülevaatuseks;
- ▶ isiklike andmekontode juurutamine või soosimine riikliku või erateenusena, mis hõlbustaks isiklike andmete koondamist ja kasutamist;
- ▶ isikuandmete kaitse ning kasutamise juurutamine osana üldharidusest.

Inimesel endal on suhteliselt keeruline kirjeldatud muutuseid esile kutsuda - need saavad (küll ka kodaniku nõudmisel) alata pigem riigisektorist (vt järgmine jaotis).

4.3.2 Vastutustundlike praktikate juurutamine riigisektori andmekasutuses

Kasutajate teadlikkusest ja oma andmete kontrollimise oskustest sõltumatult säilib olulise nõusolekuteenus mõjutava tegurina usaldus riigi kui teenuse võimaldaja suhtes. See on tõenäoliselt suure osa esialgsete kasutusjuhtumite aluseks, kuna riigi digitaalsete teenuste (näiteks digiallkiri) üldine usaldusväärsus on väga kõrge. Nõusolekuteenus kaudu laieneb riigile antud usalduskrediit ka kolmandale osapooltele, kelle konkreetset teenust inimene nõusolekuteenus vahendusel kasutab.

Enda usaldusvääruse säilitamiseks peab riik tagama kõrged standardid nii oma nõusolekuteenusega seotud andmetöötlemises (nt metaandmete kogumine ja töötlemine) kui ka kolmandate osapoolte teenustes, kellele nõusolekuteenusega liidestumist võimaldatakse. Sel eesmärgil tuleb kujundada protsessid ja tagada piisavad ressursid nõusolekuteenus eel- ja järelvalveks. Need käesoleva analüüsi tellija seisukohalt kaalukaimad aspektid, mis puudutavad riiki kui nõusolekuteenus loojat on detailselt kaetud analüüsi punktis 2.6.

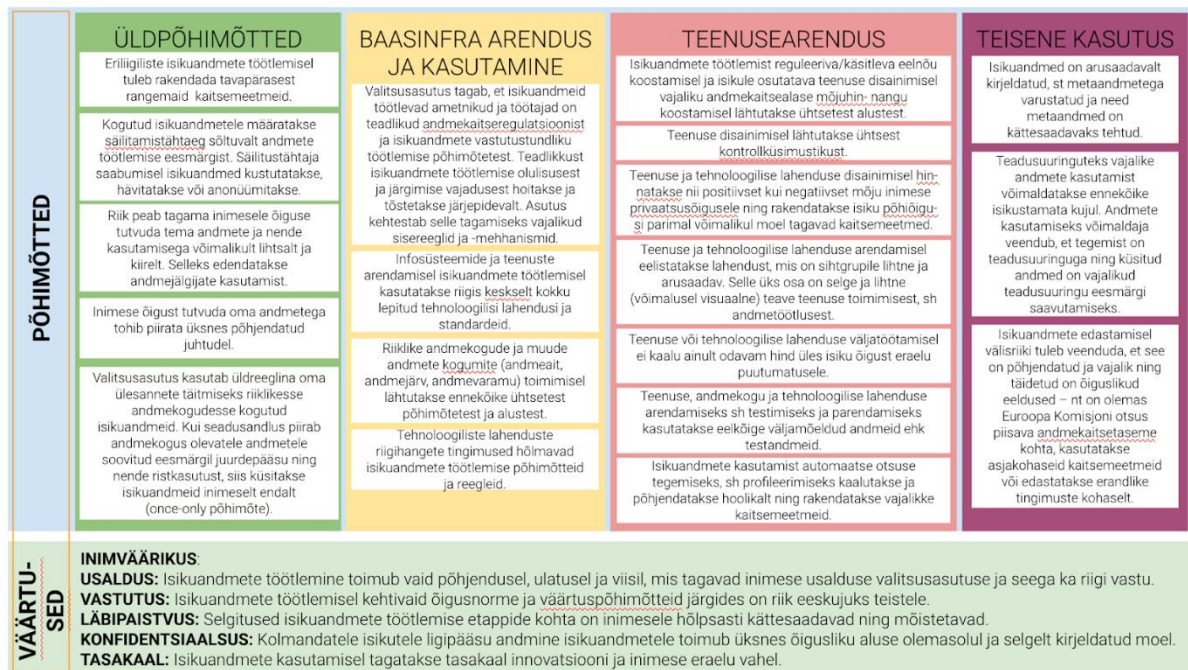
Riigil on nõusolekuteenus kujundades võimalik toetada sellega seotud lepingutes nõrgemat poolt (inimest) kaudselt läbi teavitus- ja ennetustöö korraldamise, nõudes kolmandalt osapoolt andmetöötlemise ja sellele tugineva teenuse läbipaistvust, tagades samas relevantse juhendmaterjali olemasolu (nagu näiteks AKI "Isikuandmete töötlemise üldjuhend").

Halduskulude minimeerimise ja innovatsioonivõimaluste maksimeerimise huvides on samas vajalik, et riik väldib nõusolekuteenus kasutuse ülereguleerimist. Ideaalis võiks neutraliseerida ka ohtu, et nõusolekuteenus puhul suure innovatsioonipotentsiaaliga nähtusena hakkavad mainekujunduslikud tegurid domineerima funktsionaalsete üle.

Nõusolekuteenus valmib küll universaalse lahendusena, ent selle kasutamine saab olema hajutatud erinevate riigiasutuste ning andmekogude vahel. Kuna seetõttu võivad nõusolekuteenus konkreetsetes kasutustingimustes esineda olulised variatsioonid, on praktiline lähendada selle kasutusel üldisematest põhimõtetest, mis kehtiksid riigi infosüsteemides tervikuna.

Lisaks olemasolevale õiguslikule raamistikule saab valitsusasutus toetada justiitsministri eestvedamisel koostatud "Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtete" koondatud põhiväärtustele ning neist isikuandmete töötlemise konteksti jaoks tuletatud vastutustundlikele põhimõtetele. Need ei dubleeri ega asenda isikuandmete kaitse üldmääruse

ega isikuandmete kaitse seaduse norme, vaid loovad valitsusasutuse otsuste motiveerimiseks täiendava väärtuspõhise raamistiku, mis on rakendatav ka nõusolekuteenuse kujundamise ning rakendamise juures.



Joonis 24. Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted

Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtetest on nõusolekuteenuse kontekstis olulisimad eelkõige selle üldpõhimõtete ning teenusearenduse plokid, aga ka isikuandmete teise kasutamise plokk.

Riigisektoris isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtete juurutamist ning seonduvat toetavad juurpääsused

Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtete juurutamise edulugu nii nõusolekuteenuse kujundamisel ja rakendamisel kui riigisektoris tervikuna kajastub järgmises:

1. isikuandmete töötlemine on järjest rohkem väärtuspõhine;
2. uue teenuse planeerimisel juhendub teenistuja põhimõtetest ja väärtustest;
3. teenistuja mõistab, et ka tema andmeid töödeldakse nende põhimõtete järgi;
4. teenistuja mõistab, et ta teeb asju õigesti, kui saab enda tegevust põhimõtetest võrrelda;
5. põhimõtetest arenevad täiendavad juhised ja tööriistad, nt integreeritakse põhimõtted majasisestesse eeskirjadesse;
6. põhimõtete täitmist jälgitakse järjepidevalt;
7. inimene oskab riigilt nõuda väärtustel tuginevate põhimõtete rakendamist isikuandmete töötlemisel (nt teab kasutada andmeajajaid).
 - Kombineerida nõusolekuteenus avaliku või piiratud ligipääsuga algoritmiregistriga (kuhu kantud algoritmide puhul on kirjeldatud, kuidas neid kasutatakse, mida nende loodud infoga tehakse ja kuidas analüüsitakse ja maandatakse nendega kaasnevat võimalikke riske) ning võimaldada nõusolekuteenuse kaudu saadud andmete töötlust vaid registrisse kantud algoritmidega.

- ▶ Jätkata panustamist rahvusvaheliste andmekasutusstandardite kujundamisse, võttes kaasa ka vastutustundliku andmetöötuse põhimõtted.

Loomulikult ei toimi riigipoolsed põhimõtted isolatsioonis, ning nende toel parimate soovitud tulemuste saavutamiseks on soovituslik seada nõusolekuteenuse kasutamise tingimuseks teenusearenduses samade põhimõtete rakendamine ka eraettevõtetes. Vt järgmine plokk.

4.3.3 Ettevõtete tänaste andmetöötuse praktikate muutmine

Nagu iga teenuse puhul, soovib inimene ka nõusolekuteenuse kasutamisel olla veendunud, et tegemist on ausa ja õiglase teenuse ning protsessiga. Nõusolekuteenuse kui kontseptuaalselt uue nähtuse puhul on inimese ootusi keeruline hinnata. Saab eeldada, et esmajärjekorras on selles kontekstis inimese tähelepanu kolmanda osapoole sisulisel teenusel, mille kasutamiseks inimene nõusolekuteenuse kaudu oma andmed annab. Arvestada tuleb sellegagi, et isegi sisulise teenuse sobivuse korral võib just nõusolekuteenuse keerukus või vastumeelus andmeid jagada siiski saada takistuseks teenuse kasutamisel.

Arvestades kasvavat teadlikkust ja tähelepanu andmekasutuse läbipaistvuse suhtes, saab eeldada, et üha enam on inimese ootus seegi, et oma andmete väljastamist toetava teenuse ülesehitus toetab õiglast ja tasakaalus (lepingulist) suhet inimese ja kolmanda osapoole vahel. Otseselt puudutab see ootuseid lepingute läbipaistvusele ning näiteks sellele, kuidas kolmas osapool peab inimest teavitama erinevatest muutustest oma teenuses, ettevõtte struktuuris jne. Kogemus on, et ehkki isikuandmete kaitse üldmäärus täpsustas andmetöötaja kohustusi, ei ole mitte kõik andmetöötajad oma toiminguid nendega vastavusse viinud. Mee-diakajastused kajastavad eelkõige andmete väärkasutamisega seotud juhtumeid.

Kui nõusolekuteenuse ülesehitus toetab inimese võimalusi aktiivselt oma õigusi jälgida ning võimalikest rikkumistest vastavatesse institutsioonidesse teada anda, on võimalik hoiduda vastumeelususest nõusolekuteenuse kaudu oma andmeid jagada.

Erasektoris usaldusväärsete andmetöötuse põhimõtete juurutamist toetavad soovitused

- ▶ Inimestele oma teenuse kõrgete standardite kommunikeerimiseks on nõusolekuteenust kasutavatel teenustel ja neid arendavatel osapooltel soovitatav juurutada riigiasutustele kehtivad isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted.
- ▶ Andmete vaba liikumise toetamise "miinimumpaketina" peaksid nõusolekuteenusega liidestunud teenusepakkujad tagama teenuse pakkumise käigus loodud ja kogutud isikuandmete ülekantavuse vastavalt IKÜM-ile inimese soovitud sihtpunkti.
- ▶ Nõusolekuteenust kasutavad teenusepakkujad võiksid rakendada üle teenusepakkujate kergesti võrreldavaid lepingutingimusi ning andmetöötlust iseloomustavaid ühtlustatud tingimärke (vt nt Apple iOS 14 privaatsusteemalised tähistused), suurendamaks inimeste jaoks lepingute loetavust ja mõistetavust ning seeläbi nõusolekuteenuse laialdast kasutust. Võimalusel võiksid lepinguid olla paindlikud, nii et inimene saab ise valida talle sobiva andmetöötuse määra.

5. Nõusolekuteenuse tulevikuvisioon

Tosina aasta pärast, umbes aastal 2032 on Eestis riiklik nõusolekuteenus olnud tavakasutuses juba üle kümne aasta. Võrdluseks, esimene digitaalalkiri anti 2002. aastal ning 2013. aastaks oli Eestis antud üle 130 miljoni digitaalalkirja. Nõusolekuteenust on kasutajate tagasiside põhjal edasi arendatud ning järgib rahvusvahelist nõusolekustandardit, mis kujundati Maaailma Tervishoiuorganisatsiooni ning OECD koostöös olulisel määral Eestis algselt realiseeritud nõusolekuteenuse ning selle järgmiste iteratsioonide kogemust arvestades. Nõusolekuteenuse penetratsioon (riigipoolse pakkumise mõttes) on suur, see on kasutatav rohkem kui 90% andmekogude juures.

5.1 Riikliku nõusolekuteenuse edutegurid

Nõusolekuteenuse edu tagas lihtsate ent süsteemsete põhimõtete järgimine: (a) inimese võimekus ja võimalus oma andmeid kasutada ja hallata ning (b) vastutustundlik andmetöötlus määratleti koos riigi infosüsteemide prioriteetsete eesmärkidena ning juurutati pärast erinevates üksustes toimunud piloote süsteemselt.

Strateegilised otsused plaani elluviimisel olid järgmised:

- ▶ isiklike andmete kasutamise (alustuseks antud nõusolekute) regulaarse auditi institutsionaliseerimine (analoogselt isikliku tuludeklaratsiooniga);
- ▶ isiklike andmekontode juurutamine või soosimine riikliku või erateenusena, soodustamaks isiklike andmete koondamist ja kasutamist;
- ▶ isiklike andmete kaitse ning kasutamise juurutamine osana üldharidusest;
- ▶ isiklike andmete vastutustundliku töötamise põhimõtete juurutamine nii nõusolekuteenuse kujundamisel ja rakendamisel kui riigisektoris tervikuna;
- ▶ nõusolekuteenuse kombineerimine algoritmiregistriga;
- ▶ ühtsete lepingutingimuste ning disainkeele juurutamine üle nõusolekuteenuse ning seotud lahenduste.

Klientide positiivsest survest ja teadlikkuse kasvust tingituna juurutati isiklike andmete vastutustundliku töötamise põhimõtted ka erasektoris; samuti juurutati innovatsioonipotentsiaali tajumisel (osaliselt riigi rahastusmeetmete toel) erasektoris hüppeliselt andmete ülekantavuse tagamine.

5.2 Kuidas on realiseerunud ootused nõusolekuteenusele?

Inimestelt nii seaduse alusel kogutud andmeid kui ka erasektori teenuste raames kogutud andmed on ühesuguse kõrge kvaliteediga. Kõik andmed on päritolust sõltumata seotud inimese kontrolli all oleva andmekontoga, milles riigil on seadusest tulenevate kohustuste katmiseks ligipääs vastavatele andmetele ilma inimese igakordset nõusolekut küsimata. Andmekonto baasversiooni tagab riik; selle peal saavad toimida erasektori teenusepakkujate ning isiklikud andmekonto-lahendused.

Eraettevõtete teenuste kasutamist alustades saab inimene anda nõusoleku teenuse pakumiseks vajalikele andmetele ligipääsuks. Sel moel sõlmitud lepingute raames tekkivad inimesega seotud andmed on samuti inimese andmekontoga seotud. Sõltuvalt teenuse iseloomust on need osaliselt teenusepakkuja ning teiste inimestega ühised, osaliselt ainult inimese enda kontrolli all ning ajutiselt erinevate teiste osapooltega vajaduspõhiselt jagatud. Ei riigil ega ühelgi teenusepakkujal ole ligipääsu kõigile ega koopiat kõikidest inimesega seotud andmetest.

Andmete jagamise aluseks on dünaamilised lepingud, mille alusel andmete jagamise määra reguleerimisest sõltub saadava teenuse personaliseeritus ning teised omadused. Andmete jagamist igal hetkel inimese jaoks aktiivselt toimetavate kümnete ja sadade teenustega reguleerib personaalne tehisintellektilahendus, kes lähtub andmetöötluseks nõusoleku andmisel või keelamisel inimese üldtasandil määratletud tingimustest, mille vastu iga üksikjuhtumi tingimusi võrreldakse. Standardtingimustest erinevatel puhkudel lükkab rakendus inimesele teadliku nõusoleku päringu.

Andmete kasutamine on alati läbipaistev, iga andmepäringu kohta on põhimõtteliselt võimalik tuvastada detailne kasutusaeg, kasutaja, eesmärk ning meetod (algoritm, kontekstuaaliseerivad andmed, muu meetoodika jne).

Riikliku andmekonto ning nõusolekuteenuse kasutamise eeldus on personaalse iga-aastase andmekasutuse auditi tegemine, mis seisneb agregeeritud vormis aasta jooksul toimunud andmeajagamiste ülevaatuses ning personaalsete üldtasandi andmekasutustingimuste valideerimises lühikese küsimustiku alusel. Ülevaatus käigus kuvatakse erandlikke andmetöötlusepisoodide, mille suhtes saab vajadusel tehisintellekti toel algatada uurimismenetluse.

Andmekonto ning sellega seotud teenused on kasutatavad sõltumata inimese IKT-oskustest. See on tagatud intuiitivsete kasutajalahenduste toel, mille kasutamine on orgaaniliselt integreeritud üldhariduskooli õppekavadesse, kus oma andmeid kasutatakse nii õppe- kui administratiivseesmärkidel.

Inimese vaates on erinevate valdkondade ja teenusepakkujate teenused omavahel sündmuspõhiselt integreeritud, kusjuures avaliku ja erasektori teenused on vastastikku täiendavad. Teenustega seonduv halduskoormus on inimese jaoks madal, ent tal on võimalik igal hetkel saada lihtne ülevaade varasemalt kasutatud, parajasti aktiivsetest ning tulevikku planeeritud (proaktiivsetest) teenustest, neid muuta jne. **Andmetöötluse riskide maandamise tagavad läbipaistvus ja üheselt mõistetavad standardid.** Tänu andmetöötluse kordineerimisele vahetult inimese enese kaudu teadvustab ta isiklikku vastutust andmepõhiselt tehtud eluvalikute eest.

Lisa 1: Persoonad

KONTROLLIV

Kristjan

40-aastane tunnustatud advokaadibüroo jurist



KÄITUMINE

- Teadvustab igapäevaselt isikuandmete jagamist – väldib seda maksimaalselt.
- Kaalub sügavalt, kas isikuandmete jagamine on proportsionaalses suhtes hüve või kasuga, mis selle eest saab.
- Pöörab tähelepanu oma isikuandmete turvalisusele kasutades selleks erinevaid vahendeid – ainult ajutiste paroolide kasutamine, sotsiaalmeedia vältimine jne.

SUHTUMINE RIIKI

Andmekaitse riigis
Andmekaitse Eestis on üldiselt hästi tagatud. Erandiks on ajakirjandus - uudis ei tohiks olla põhjendatud huvi isikuandmete vastu.

Riigiteenuste usaldusväärsus
On usaldusväärne, sest on seadus, mis seda reguleerib ja on õiguslik tagajärg. Riigile peab ka andmeid avaldama ainult proportsioonis selle vastu saadava tuluga. Elukohta ei avalda, kui sellest toetust ei saa.

„Ma ei karda isikuandmete jagamist, aga mõttelaad “mul ei ole midagi varjata“ mulle ei meeldi. Mul on oma privaatsus, enesemääramisõigus.“

AJAS PIIRATUD TEENUS

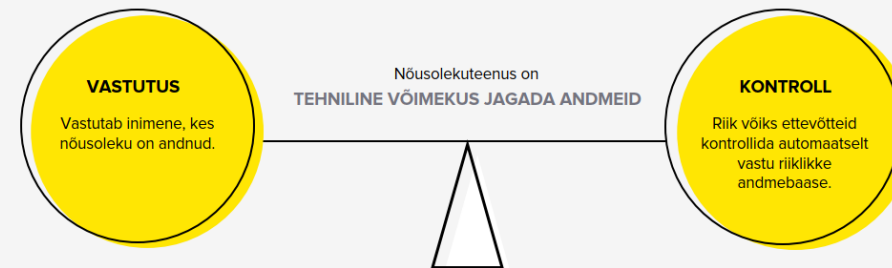
Nõusoleku jagamine peaks olema ühekordne ja ajas piiratud. Seejärel peaks nõusolek automaatselt aeguma.

MINIMAALNE ANDMEKOMPLEKT

Välja peaks jagama minimaalselt andmeid, mis on hädavajalikud teenuse pakkumiseks.

TURVALINE TEENUS

IT turvasüsteemid peavad olema tugevad, et andmed sealt ei läheks kaotsi, et keegi kolmas ei ründaks selle kaudu minu andmeid. Turvalisuse põhimõtted peavad olema paigas.



PEAMISED MURED

- Hirm, et ligipääs andmetele antakse liiga pikaks ajaperioodiks, tahaks ajaperioodi ise määrata.
- Kui keegi minu andmete pealt valesid järeldusi teeb, võib see minu mainet kahjustada.
- Kui ma olen andmete jagamise peatanud, kuidas nõuda, et ettevõtte minu kohta saadud andmed kustutaks?
- Kuidas ma saan olla kindel, et minu andmeid eesmärgipäraselt kasutatakse?
- Nõusoleku andmisel jääb mulje, et riik soovib andmeid jagada. Tegelikult peaks inimene andma korralduse oma andmete jagamiseks.

AVATUD

Inga

35-aastane infotehnoloogia valdkonnas tegutseva ettevõtte keskastmejuht



KÄITUMINE

- Mõtleb, aga ei muretse andmeid jagades.
- Saab aru, et see on vajalik teatud teenuste tarbimiseks.
- Mõistab, et ei saa end peita ja ei näe põhjust, miks peaksid tema andmed kedagi huvitama.
- Igapäevaselt on kursis riigis ja maailmas toimuvaga, on teadlik ka isikuandmete töötlemisega kaasnevatest õigustest ja kohustustest.

SUHTUMINE RIIKI

Andmekaitse riigis

On tööalaselt kokku puutunud riigisüsteemidega ja leiab, et andmekaitse ei ole Eesti riigis piisavalt hästi tagatud. Ometi ei mõtle sellele igapäevaselt.

Riigiteenuste usaldusväärsus

Leiab, et usaldus on otsus ja on otsustanud riiki usaldada, mistõttu leiab, et riigi teenused on usaldusväärsed. Tunnistab, et oluline osa usaldusväärstust on seotud riigi kuvandiga, kuid peab oluliseks enne kontrollida ja siis usaldada.

„Minu jaoks ei ole minu isiku või isikuandmete kellegi poolt teada saamine oluline. Tehku nende andmetega mida tahavad, mul ei ole midagi varjata.“

MUGAV TEENUS

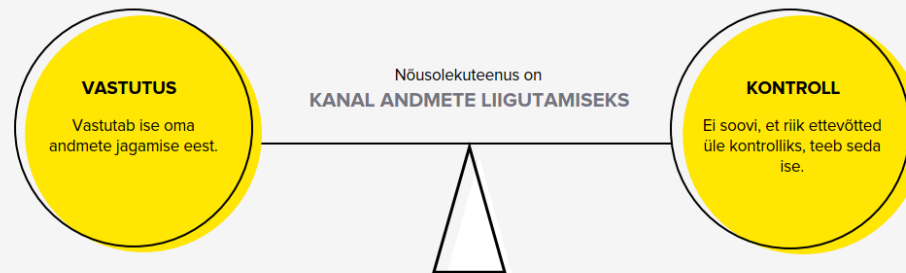
Teadvustab, et ettevõtteid ei saa teenust pakkuda, kui neil ei ole ligipääsu andmetele. Sellised süsteemid on ainuke võimalus, kuidas mugavat ja ootuspärast teenust pakkuda.

TURVALINE TEENUS

Idealis peaks teenus olema riigi poolt tunnustatud - öeldud, et jah, selle kaudu võid nõusoleku anda, see on turvaline.

LÄBIPAISTEV TEENUS

Tahab teada, millised andmed ja millisel eesmärgil välja jagab.



PEAMISED MURED

- Kui ma midagi kardan, siis seda, et keegi minu andmeid valesti tõlgendab ja teeb valesid järeldusi.
- Kas süsteem suudab mu andmeid turvaliselt liigutada?
- Ma ei tahaks, et oleks miskit väikeses kirjas. Tahaks, et pöördumine minu poole oleks selge.
- Ilmselt ei viitsi ma peale andmete jagamist enam kontrollida, mis neist edasi saab.
- Ühel hetkel hakkame me kõik, targad ja rumalad, automaatselt "linnukest panema", et teenust tarbida.

ALALHOIDLIK

Riina

51-aastane
pearaamatupidaja



KÄITUMINE

- Tunneb keskmisest paremini andmekaitse valdkonda ja teab, mida ta ei tea.
- Teadvustab endale, et seadus on paberil ja kehtib kõigile, aga selle täitmise kontrollimine on palju keerulisem.
- Vältib paroolide kasutamist, logib alati sisse ID-kaardiga. Mõtleb enne „linnukese tegemist“.

SUHTUMINE RIIKI

Andmekaitse riigis

Teab, et reeglid ja direktiivid on ette kirjutatud, aga ei saa tagada, et kõik neist ka kinni peavad. Üsna hall ala, kui hakata detailides uurima.

Riigiteenuste usaldusväärsus

Usaldab riigiteenuseid, aga ainult riigi kuvandist ei piisa. Kasutab riigiteenuseid, sest neid on mugav kasutada.

„Kui riik vastutaks, siis oleks usaldusväärsem. Aga see ei pruugi tähendada, et ma kergekäeliselt andmeid jagan.“

PIIRATUD ANDMEKOMPLEKT

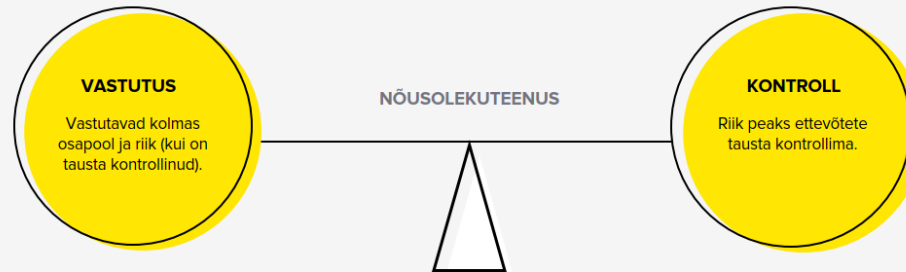
Oluline, et ettevõtte saaks ligi võimalikult väikesele osale minu andmetest, mis on otseselt seotud selle teenuse pakkumise vajadusega.

REGULEERITUD TEENUS

Andmete jagamine peab olema selgelt reguleeritud seadusega – nendele ettevõtetele peaksid andmete töötlemisel kehtima samad reeglid, mis riigiasutustele.

SELGE TEENUS

Tahan teada, mida mu andmetega tehakse, mis juhtub peale aegumist, kuidas ma saan seda kontrollida jne.



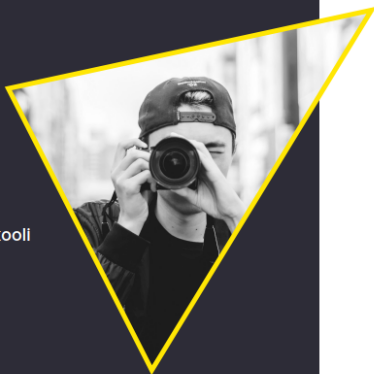
PEAMISED MURED

- Arvan, et üldine teadlikkus on madal ja lihtsameelsetel inimestel on oht langeda väärtete ohvriks.
- Ma ei oskaks ise ettevõttele piisavalt põhjalikku taustauringut teha.
- Kardan, et ei saa täit ülevaadet sellest, mis minu andmetega tegelikult juhtub, kui selle nõusoleku annan.
- Ei tea, mida on võimalik enda kaitseks teha, kui minu andmeid väärkasutatakse.
- Kardan, et annan andmed turvalisest keskkonnast ebaturvalisse.

VÄHETEADLIK

Johann

21-aastane Tallinna Ülikooli filmitudeng



KÄITUMINE

- Teadvustab isikuandmete jagamist peamiselt läbi telefoni – kõige väärtuslikumad andmed on telefonis, muud andmed on statistika.
- Jagab andmeid rakendustele, mida kasutab, sest midu ei saa soovitud teenust.
- Ei tunne isikuandmete valdkonda ja hindab valesti tegelikke riske.
- Arvab, et vanuse tõttu puuduvad tal tundlikud andmed (nt. huvipakkuvad terviseandmed või finantsandmed).

SUHTUMINE RIIKI

Andmekaitse riigis

Oma kogemuse põhjal arvab, et andmekaitse töötab, sest pole teadlik, et midagi tema kohta lekkinud oleks. Teisest küljest meediast kuulnud isikuandmete varastamise teemad panevad pigem arvama, et andmekaitse ei tööta.

Riigiteenuste usaldusväärsus

Usaldab. Oleneb teenusest, aga riigi kuvand kindlasti aitab.

„Ei tea, kellel mu andmed on. Üsna kindlalt olen kusagil neid valesti sisestanud ja andnud kellelegi valele.“

KONTROLLITUD TEENUS

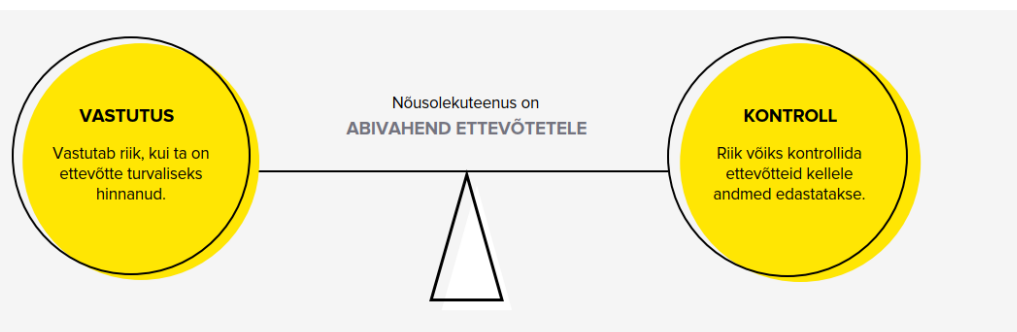
Riik peaks tegema taustakontrolli nendele ettevõtetele, kellele nõusolekuteenus raames andmeid jagatakse.

TEADLIKKUSE KASVATAMINE

Praegu riik lükkab vastutuse inimesele - „ära mõtle, kohe ütle“. Ühiskonnas tuleks kõigepealt arusaam tekitada, mida see tähendab.

TURVALINE TEENUS

See peab olema turvaline, et seda ei häkitaks.



PEAMISED MURED

- Ma ilmselt ei viitsi jälgida, mis mu andmetest edasi saab peale seda kui olen nõusoleku andnud.
- Ma ei oleks võimeline hindama ettevõtte usaldusväärst enne andmete jagamist. Usaldaksin ainult neid suuri ettevõtteid, keda tunnen (Swedbank, Confido vms).
- Riigi tasandil võivad asjad väga kiiresti lappesse minna. Pahatahtlikud ettevõtted võivad hakata päringuid esitama. Siin võib kiirelt tekkida loophole, ma riiki 100% ei usaldaks.
- Linnukeste panemine ja accept'imine on muutunud nii tavaliseks, et me ei süübi sellesse, midagi ju ei juhtu selle tagajärjel.
- Andmete lekkimisel kardan oma persooni varastamist, minu nimel laenu võtmist.