KONTROLLIARUANNE

17.10.2002 nr 058/2001

Rahvastikuandmed riigi registrites

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontrolli tulemusauditi osakond auditeeris riigi ühe põhiregistri – rahvastikuregistri –käiku-andmist ja selle pidamise korraldamist. Register anti käiku 01.01.2002. Sellele eelneva kahe aasta jooksul tuli Siseministeeriumil:

- valida rahvastikuregistri andmete volitatud töötleja, korraldada registripidamise tarkvara väljatöötamine ja isikuandmete ülekandmine olemasolevatest andmekogudest rahvastikuregistrisse;
- töötada välja ja kehtestada vajalikud õigusaktid, dokumentide vormid ja tehnilised juhendid, korraldada vajalik väljaõpe ning koostada rahvastikuregistri eelarve.

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kuivõrd on rahvastikuregister saanud riigi ja kohalike omavalitsuste ametnikele, teiste riiklike andmekogude pidajatele ja nende andmete kasutajatele usaldusväärseks isikuandmete allikaks.

Peamised järeldused ja soovitused

- Rahvastikuregister on teinud läbi märgatava arengu lihtsatest valimisnimekirjadest kaasaegsel tehnoloogial põhinevaks isikuandmete registriks. Peamised isikuandmed (nimi ja isikukood) on registris valdavalt korrektsed.
- Siiski pole registri kasutajad rahul mitmete isikuandmete usaldusväärsuse ja täielikkusega, seda eriti elukoha- ning perekonnaseisu- ja sugulussidemete andmete osas. Selle osaliseks kompenseerimiseks peetakse kohtadel dubleerivaid andmekogusid.

  Riigikontroll soovitab siseministril kiirendada rahvastikuregistri andmete kvaliteedi viimist tasemele, mis rahuldaks registri kasutajate vajaduse isikuandmete järele ja välistaks tarviduse andmeid mitmekordselt koguda ja korrigeerida.
- Rahvastikuregister, mis peaks olema riigi põhiregistrina aluseks teistele riigi ja kohalike omavalitsuste andmekogudele, seda funktsiooni veel ei täida. Isikuandmete ristkasutus pole käivitunud.

  Riigikontroll soovitab siseministril koos Andmekaitse Inspektsiooniga analüüsida piiranguid, mis takistavad juurdepääsu andmetele ning teha tehnoloogia uusi võimalusi arvestades õigusaktide täiendamise ettepanekuid eesmärgiga võimaldada registriandmete laiemat kasutamist avalike ülesannete täitmisel ja teenuste osutamisel.
- Siseminister pole korraldanud rahvastikuregistri tasakaalustatud eelarve koostamist ega taganud registri volitatud töötleja finantseerimist vastavalt avaliku sektori isikuandmete kasutamise vajadusele. Ohtu on seatud avaliku sektori ametnike juurdepääs isikuandmetele.

  Riigikontroll soovitab siseministril koostada rahvastikuregistri kõiki tulusid ja kulusid hõlmav eelarve ning rahandusministril koos teede- ja sideministriga töötada välja riigi andmekogude rahastamise ja andmete kasutamise ühtsed põhimõtted, mis tagavad riiklike registrite jätkusuutliku tegevuse ning arengu pikemas perspektiivis.

Riigikontrolli järelduste ja ettepanekutega nõustusid sisuliselt kõik asjaosalised: sise-, teede- ja side- ning rahandusminister.

Sisukord

SISSEJUHATUS **4**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **10**

1. ANDMETE KVALITEET **11**

2. RAHVASTIKUREGISTRI TEENUS JA KASUTAJAD **15**

3. REGISTRI PIDAMISE KORRALDUS **19**

LISA **25**

Rahvastikuregistri rahastamine aastatel 2000–2002 ..... **26**

MINISTRITE VASTUSED **27**

Sissejuhatus

Riigikontroll viis 2000. aastal läbi avalikus sektoris pärast taasiseseisvumist algatatud infosüsteemide arendusprojektide tulemuslikkuse auditi, kus enam kui 350 infotehnoloogilise arendustöö hulgast valiti lähemaks uurimiseks viisteist olulisemat ja suuremat. Auditi üheks kokkuvõtvaks järelduseks oli: "Enamus aastatel 1993–1999 loodud infosüsteemidest ja nende koosseisus olevatest andmekogudest on asutusekesksed. Teisisõnu ei ole küllaldaselt arvestatud asutuste vajaduste ja võimalustega teha omavahel koostööd ja osutada infoteenust väljapoole oma valitsemisala. Andmete ristkasutust Eestis praegu praktiliselt ei toimu. Selle peamisteks põhjusteks on andmete halb ühilduvus andmekogude vahel, üheselt lahendamata tehnoloogilised küsimused ja ebapiisavatest andmeturbemeetmetest tulenev kartus andmete terviklikkuse säilimise pärast. Samas peitub kõige suurem kokkuhoiuvõimalus ja avaliku sektori infotehnoloogiliste rakenduste edasise arengu võti just infosüsteemide koostöös, asutusekesksete andmekogude avamises ja nende alusel infoteenuste pakkumises. See muudab protsessid pidevaks, tõstab oluliselt tehtavate analüüside ja otsuste kvaliteeti ning loob eeldused probleemide lahendamiseks parimal võimalikul viisil."

Aastaraamatu "Infotehnoloogia avalikus halduses" andmetel on 1995. aastast 2001. aastani riigiasutuste andmebaaside arv kahekordistunud (ulatudes koos hallatavates riigiasutustes kasutatavate andmebaasidega ligi 700-ni) ja andmebaasides olevate andmete kasutajate arv kasvanud üle kuue korra. Käesolevas aruandes vaatleme ainult isikuandmetega seotud andmekogude arengut ja probleeme seoses rahvastikuregistri käikuandmisega 01.01.2002.

Enamasti sisaldavad vaadeldavad andmekogud lisaks isiku põhiandmetele (rahvastikuregistri seaduse mõttes ees- ja perekonnanimi, isikukood, sugu, kodakondsus, sünni-, elukoha-, elamis- ja tööloaandmed) veel andmeid isiku omandi, tegevuse jm kohta. Seda valdkonda reguleerivatest õigusaktidest tulenevad lihtsad ja praktilised tegevusjuhised, mis peaksid mõistlike kulutuste juures tagama nii era- kui avaliku sektori vajaduste rahuldamise peamiste isikuga seotud andmete osas:

1. Inimene peab saama enda kohta salvestatud andmeid mugavalt kontrollida ning vajadusel esitada muudatusi ja täiendusi.

2. Kogutud andmed peavad õigustatud huvi korral olema kõigile kättesaadavad.

3. Inimesel on õigus saada teavet oma isikuandmete töötlemisest, samuti nõuda ebaõigete isikuandmete parandamist.

4. Ainult ühed peamised isikuandmed on õiged ja need peavad asuma rahvastikuregistris.

5. Andmeid on otstarbekas koguda nende tekkimise protsessis.

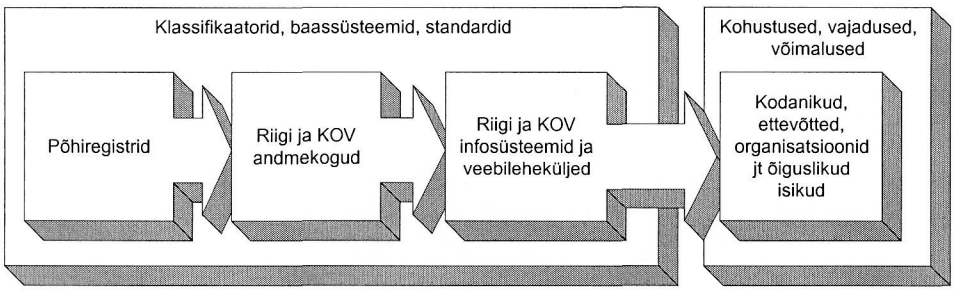
6. Andmeid kogutakse üks kord, neid hoitakse aktuaalses seisus ja kasutatakse vajadusel.

7. Keelatud on pidada samasisulisi andmekogusid ja nõuda inimestelt sinna andmeid.

Valdkonna ülevaade

Andmekogude seadus[1], mis määratleb andmekogude pidamise ja kasutamise üldised alused, sätestab ka riigi andmekogude ülesehituse (vt joonis 1) ning sellest tulenevad seosed põhiregistrite ning riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes peetavate andmekogude vahel, sh andmete ristkasutuse võimaluse[2].

Joonis 1. Avaliku halduse andmekogude hierarhia



Andmete töötlemise hierarhiline ülesehitus peaks võimaldama eri ametkondadel ja asutustel lähtuda otsuste tegemisel samast infost. Ühtne infovahetuse struktuur aitab vähendada võimalikke pettusi avalike hüvede jagamisel ning vältida kohustustest kõrvalehoidmist. Ainuüksi eri andmekogudes aadresse ühtlustades saab märkimisväärselt vähendada kulutusi nii andmete töötlemisele kui posti edasi-tagasi toimetamisele.

Riiklikes andmekogudes peetavad andmed on reeglina avalikud. Andmetega tutvumise ja kasutamise piirangud sätestatakse vastava andmekogu seaduses, põhimääruses või teistes õigusaktides. Piirangud tulenevad eelkõige kodanike põhiseaduslikust õigusest privaatsusele, olles sätestatud isikuandmete kaitse seaduses. Teine grupp piiranguid on seotud riigi julgeolekuga, mida reguleerib riigisaladuse seadus. Andmekogude loomisel ja piirangute alla kuuluvate andmete väljastamisel tuleb asutustel arvestada investeeringutega andmete turvalisuse tagamisse.

Kuigi andmekogude seaduse kohaselt on riigi ja kohalike omavalitsuste poolt peetavate andmekogude sisu üldjuhul avalik[3], ei tähenda see kõigi andmekogude teenuste tasuta tarbimist. Avaliku teabe seaduse kohaselt võimaldatakse juurdepääs avalikule teabele tasuta, välja arvatud juhul, kui teabe väljastamisega seotud otseste kulutuste eest maksmine on seadusega ette nähtud[4].

Rahvastikuarvestuse kronoloogia

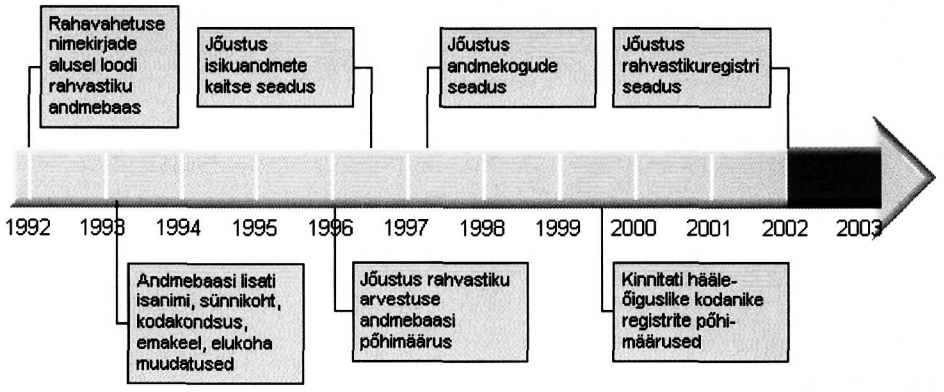
Pärast Eesti taasiseseisvumist 1991. aastal tekkis mitmel põhjusel – valimised, rahavahetus, isikut tõendavate dokumentide väljastamine jm – terav vajadus rahvastikuandmete järele. Ühtse andmekogu puudumise tõttu loodi eri ametkondades andmebaase, kuhu inimeste andmeid koguti.

---

[1] Andmekogude seadus (edaspidi AKS) jõustus 19.04.1997
[2] AKS § 2 lg 7:" Andmete ristkasutus on andmete ülekandmine ühest andmekogust teise või mitmes andmekogus sisalduvate andmete ühine infotehnoloogiline töötlemine."
[3] AKS § 10 lg 2
[4] Avaliku teabe seadus (edaspidi ATS) § 4 lg 4

Esimene rahvastiku arvestuse andmebaas (RAAB) loodi Statistikaametis 1992. aastal rahavahetusnimekirjade alusel. Sellest kasvaski välja rahvastikuregister. Tänaseks on rahvastikuregistris andmed ~1,8 miljoni inimese kohta (koos Eestist lahkunute ja surnutega). Lisaks sellele sisaldab andmebaas infot enam kui 12 miljoni dokumendi kohta (isikut tõendavad dokumendid, elamisload, sünni-, surma- ja abielutunnistused jne), mille alusel on andmed andmebaasi kantud. Alates 1992. aastast on andmebaasis uue info lisamisel säilitatud ka varasem info. Salvestatud on kõik andmepäringud alates 1997. aasta juunist.

Joonis 2. Eesti rahvastikuregistri arengulugu alates 1992. aastast



Andmekogude seadus sätestab, et üldistes huvides riigi kõige olulisemate ülesannete täitmiseks loodud ning riigi rahvastiku kohta peetav andmekogu on riigi põhiregister[5]. Riigi põhiregistri vastutavaks töötlejaks määratakse üks ministeeriumidest või Riigikantselei ning volitatud töötlejaks riigiasutus või äriühing. Rahvastikuregistri vastutava töötleja õigused on Siseministeeriumil ning volitatud töötlejaks on Vabariigi Valitsuse korraldusega[6] määratud AS Andmevara.

Rahvastikuregistri seadusega sätestati esimest korda tasuliste teenuste osutamine riigi andmekogude pidamisel[7]. Seaduse kohaselt tasuvad andmesaajad rahvastikuregistri andmete väljastamise eest volitatud töötlejale. Teenuste hinnad ja kulunormid kehtestab vastutav töötleja.

Rahvastikuregistri moodustamiseks ja kasutuselevõtmiseks nägi seadusandja ette aega üle 1,5 aasta. Rahvastikuregistri seaduse kohaselt tuli vastutaval töötlejal selle aja jooksul koostada eelarve; töötada välja ja kehtestada vajalikud õigusaktid, dokumentide vormid ja tehnilised juhendid; korraldada registripidamise tarkvara väljatöötamine ja isikuandmete ülekandmine rahvastiku arvestuse andmebaasist ning Eesti hääleõiguslike kodanike ja Eesti hääleõiguslike välismaalaste riiklikest registritest rahvastikuregistrisse.

Rahvastikuregister tuli käiku anda 1. jaanuaril 2002.

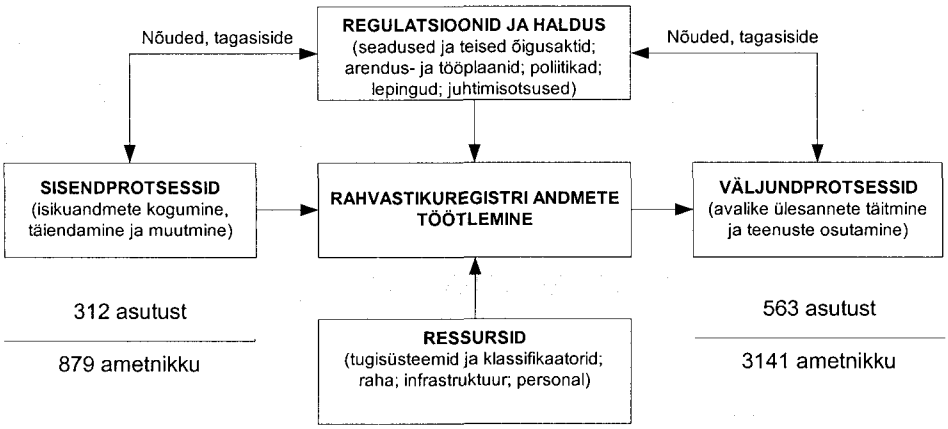
---

[5] AKS § 25 lg 2
[6] Vabariigi Valitsuse 24.10.2000. a korraldus nr 855-k
[7] Vt ka AKS § 22 lg 2 ja 3^1

Rahvastikuregistri pidamine

Rahvastikuregistri pidamist käsitame käesolevas aruandes kui registri volitatud töötleja ning selle partnerite ja klientide tegevuste kompleksi, mis on sätestatud rahvastikuregistri seaduses ning teistes rahvastikuregistri pidamist reguleerivates õigusaktides ja lepingutes.

Joonis 3. Rahvastikuregistri pidamise protsessi mudel



Sisendprotsessid

Rahvastikuregistri seadus määratleb andmeandjateks seaduses nimetatud dokumente välja andvad asutused ja isikud[8]. Andmeandjate loetelus[9] on nimetatud 12 asutuste ja isikute gruppi (kokku 312 asutust). Suhted registri vastutava ja volitatud töötlejaga reguleeritakse lepingutes.

Andmete rahvastikuregistrisse kandmise aluseks on andmeandja poolt koostatud, muudetud, täpsustatud, jõustunud või saadud dokumendid[10], mille töötlemist reguleerivad omakorda perekonnaseadus, kodakondsusseadus, välismaalaste seadus jt konkreetse andmeandja avalike ülesannete täitmist määratlevad õigusaktid. Andmed tekivad ülesannete täitmise käigus.

Rahvastikuregistri andmete töötlemine

Rahvastikuregistrit peetakse kooskõlas andmekogude seadusega, kus andmete töötlemine on defineeritud kui andmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine, nende kohta päringute teostamine, nendest väljavõtete tegemine, kasutamine, üleandmine, ühendamine, sulgemine, kustutamine, hävitamine või mitu eeltoodud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist või kasutatavatest vahenditest[11]. Rahvastikuregistri andmete volitatud töötleja peab vastama rahvastikuregistri seaduses § 12 toodud nõuetele. Audiitorfirma KPMG Estonia auditi aruande kohaselt vastab AS Andmevara seaduses toodud nõuetele. Toetudes KPMG Estonia auditi järelkontrolli tulemustele[12], ei käsitle käesolev Riigikontrolli aruanne eraldi andmeturbe valdkonda rahvastikuregistri pidamisel.

---

[8] Rahvastikuregistri seadus (edaspidi ka RRS) § 22 lg 2, § 26 ja § 28
[9] Siseministri 07.01.2002. a määrus nr 2
[10] RRS § 22 lg 2 ja § 26
[11] AKS § 2 lg 3
[12] AS Andmevara infosüsteemi järelkontroll (KPMG Estonia; 19.12.2001)

Regulatsioon ja haldus

Rahvastikuregistri pidamise regulatsioonina käsitame seadustes ja teistes õigusaktides sätestatud ülesandeid. Auditis vaatleme nende mõju registri arendamise ja pidamise planeerimisele ning juhtimisele. Kuna rahvastikuregistri pidamisse on kaasatud riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja äriühing (volitatud töötleja), siis põhineb protsesside haldus peamiselt lepingulistel suhetel. Rahvastikuregistri vastutava töötlejana peab Siseministeerium tagama registri pidamise vastavuse õigusaktidega ning korraldama protsessis osalejate lepingulised suhted.

Ressursid

Rahvastikuregistri kui riigi ühe põhiregistri pidamisel on oluline tagada tema stabiilne ja häireteta töö ning andmete ühildatavus teiste isikuandmeid kasutavate andmekogudega. Määravaks kujuneb siin lepinguliste suhete ülesehitus, finantsriskide maandamine ning koostöö ühtsete klassifikaatorite ja tugisüsteemide arendamisel. Rahvastikuregistri pidamiseks kasutatavad ressursid peavad aitama vältida teiste sarnase sisuga andmebaaside loomist, vähendama andmete kogumise dubleerimist, parandama nii juurdepääsu andmetele kui ka kaitset nende väärkasutuse vältimiseks, kokkuvõttes muutma andmekogude pidamise odavamaks ja tegevuse läbipaistvamaks.

Väljundprotsessid

Rahvastikuregistri seaduses on määratletud registri töötlemise väljundprotsessid andmetele juurdepääsu õigust[13] ja andmete kasutamist[14] reguleerivate sätete kaudu. Rahvastikuregistri andmetele on õigus juurde pääseda:

- täisealisel isikul tema ja ta alaealiste laste ning eestkostetavate kohta rahvastikuregistrisse kantud andmetele;
- riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel või füüsilisel isikul avaliku ülesande täitmiseks;
- füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral;
- välisriigi asutusel ja isikul, kui see õigus on sätestatud välislepinguga või tagatud üksikjuhtudel vastutava töötleja korraldusel.

Isikuandmete kaitse seaduse § 22 kohaselt on isikul õigus saada teavet tema andmete töötlemise kohta ning § 23 sätestab õiguse nõuda oma andmete parandamist, sulgemist või kustutamist. Registri väljundprotsessid peaksid tagama seadustes sätestatud õiguste realiseerimise.

Kuna õigusaktides ei ole kasutajate toiminguid üheselt määratletud, siis liigitasime kasutajaid küsitledes eri asutuste ja ametnike toimingud ise ja palusime hinnata, milliste puhul nad andmeid kasutavad.

[13] RRS § 65
[14] RRS § 74, 75 ja 76

Tabel 1. Rahvastikuregistri andmete kasutajate toimingud

Kasutajate toimingud	Toimingute osakaal
Isiku tuvastamine (nt teenindamisel, avalduste töötlemisel jne)	89%
Isikut või isiku toiminguid tõendavate dokumentide vormistamine	47%
Info vahendamine selle tegelikule tarbijale ja juhtimis-otsuste tegemine	34%
Jälitustegevus	22%
Statistika ja analüüs	17%
Hüvede määramine (toetused, soodustused jms)	15%
Kohustuste määramine (maksud, trahvid jms)	14%
Muu	15%

Rahvastikuandmed

Vastavalt rahvastikuregistri seadusele on registris nelja liiki andmed[15]:

1. Rahvastikuregistri objekti isikuandmed ja isikuandmetega seotud andmed, mis on viidud viimasesse faktiliselt dokumenteeritud seisu ning koosnevad **põhiandmetest**: ees- ja perekonnanimi, isikukood, sugu, elukohaandmed, sünniandmed (sünniaeg ja -koht), kodakondsus, välismaalase elamis- ja tööloa olemasolu ning kehtivusaeg; ja **muudest andmetest**: perekonnaseis, sugulussidemed, surmaandmed (surma aeg ja koht), eestkosteandmed, teovõime piiramise andmed, statistilised andmed (rahvus, emakeel, haridus, tegevusala), andmed Eestist eemalviibimise kohta; dokumentide andmed (pass, juhiluba, sünnitunnistus, abielutunnistus jt).

2. Rahvastikuregistri pidamist abistavad andmed.

3. Rahvastikuregistri objekti staatust ettevalmistavad andmed.

4. Rahvastikuregistri arhiivis säilitatavad andmed.

Isikuandmete jooksvaks aktualiseerimiseks vajab rahvastikuregister kõiki andmeandjaid katvat ja operatiivselt toimivat andmete kogumise võrku. Andmeid aktualiseeritakse ametnike jooksva töö käigus (analoogselt isiku-andmete esmakordse sisestamisega andmete tekkides).

Kontrolliaruandes pöörame tähelepanu eelkõige isiku põhiandmetele ja nende usaldusväärsusele.

---

[15] RRS § 20

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kuivõrd on rahvastikuregister saanud riigi ja kohalike omavalitsuste ametnikele, teiste riiklike andmekogude pidajatele ja nende andmete kasutajatele usaldusväärseks isikuandmete allikaks.

Selleks uurisime rahvastikuregistri käikuandmist ja selle pidamise korraldust registri andmete kasutajate vaatenurgast.

Analüüsisime rahvastikuregistrit puudutavaid õigusakte, arendustööde lepinguid, tööde üleandmise-vastuvõtmise akte, registripidamise lepinguid ja aruandeid ning teisi dokumente (eelarved, lähteuuringud, analüüsid jm). Eri andmekogude ühilduvuse ja rahvastikuandmete kasutamise probleemide selgitamiseks intervjueerisime suuremate riigi registrite esindajaid ning viisime läbi veebipõhise kasutajauuringu juhuslikult, sõltumata ametkonnast valitud aktiivsete rahvastikuregistri kasutajate hulgas (küsitlusele vastas 276 inimest). Auditi viisid läbi Riigikontrolli auditijuht Rein Harjo ning audiitorid Aalo Kukk ja Jaanus Kasendi.

Auditeeritud asutused on Siseministeerium (rahvastikuregistri vastutav töötleja) ja AS Andmevara (rahvastikuregistri volitatud töötleja).

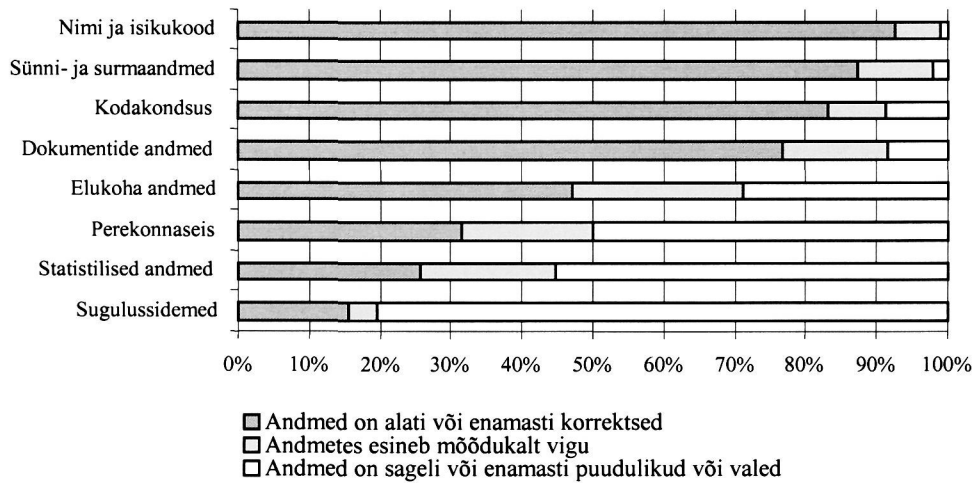
Audit hõlmas perioodi 01.01.2000 kuni 01.05.2002.

1. Andmete kvaliteet

Rahvastikuregister on läbi teinud märgatava arengu lihtsatest valimisnimekirjadest üsna põhjaliku isikuandmete registrini. Andmete kvaliteet on andmeväljade täidetuse ja registri kasutajate poolt andmete õigsusele antud hinnangute põhjal otsustades pidevalt paranenud. Peamisi identifitseerivaid andmeid (nimi ja isikukood) sisaldavad väljad on registris täidetud ja seda valdavalt korrektselt.

Andmete kvaliteedi peamiseks indikaatoriks on kasutajate hinnang.

Joonis 4. Kasutajaküsitluse tulemused andmete kvaliteedi osas



Probleeme on kõigi ülejäänud andmetega, mille kontrollimiseks või hankimiseks pöördub üle 90%[16] rahvastikuregistri kasutajatest sageli teiste andmekogude poole või peab vajalikke andmeid dubleerivat andmekogu oma töökohal. Nii elukoha-, sünnikoha- kui ka kodakondsusandmete väljad on kasutajate hinnangul suuremal või vähemal määral täitmata, kuigi rahvastikuregistri seaduse kohaselt ei tohiks puudulike põhiandmetega isikuid üldse registrisse kanda.

90% isikuandmete töötlejatest kasutab peale rahvastikuregistri ka muid allikaid.

Halb olukord on ka perekonnaseisu- ja sugulussidemete andmetega, mida nimetas puudulikeks rohkem kui pool Riigikontrolli küsitletud kasutajatest. Nende andmete puudumine tuleneb suuresti nende sisestamiseks vajalike algdokumentide eripärast (suur hulk perekonnaseisuandmeid tuleks sisestada käsitsi töödeldavatelt algdokumentidelt nagu kirikuraamatud vms).

Registri kasutajate hulgas tekitavad enim pretensioone aga elukohaandmed, mis on vormiliselt peaaegu täiesti – 95% ulatuses – olemas. Siin on ilmne vastuolu andmeväljade täidetuse ja kasutajate ootuse vahel. Kasutajad puutuvad sageli kokku olukorraga, kus registrist saadud aadressil ei ole võimalik isikuga kontakti saada, sest registreeritud elukoht ei lange kokku tegeliku elukohaga, mida registri kasutajad rahvastikuregistrilt kui eeldatavasti informatiivselt andmekogult ootavad. Praegune elukohaandmete kogumise süsteem nõuab elamispinnal viibimise õiguse tõestamist, mis välistab näiteks üürikorteri ametliku elukohana registreerimise nende üüriliste puhul, kes ei saa korteri omanikelt vastavat allkirja. Seetõttu oleks sideaadress, mille kogumiseks pole vaja muud kui isiku ütlust, riigile heaks alternatiivseks võimaluseks kodanikuga suhelda. Ei vastutav ega volitatud töötleja pole sideaadresside kogumisele erilist

Kõige rohkem jätavad soovida elukohaandmed. Registreeritud elukoht ei ole sageli koht, kus inimene tegelikult elab. Sideaadresse ei ole seni aga rahvastikuregistrisse kogutud.

[16] Kasutajate küsitluse kohaselt ei kasuta ainult 7% vastanutest oma töös isikuandmete kontrollimiseks või hankimiseks peale rahvastikuregistri teisi allikaid, seega 93% kasutab.

tähelepanu pööranud, kuigi teadaolevalt on nõudlus just tegelike kontaktandmete järele väga suur.

Rahvastikuregistri pidamisel sihikindlalt järgitud õigusaktidega sätestatud põhimõte, et iga kande aluseks peab olema alusdokument (sünnitunnistus, elukohateade vms), võib viia mõnikord absurdse olukorrani, kus registris pole võimalik parandada isegi ilmselgelt valesid andmeid (nt ammu surnud inimene, kelle surma daatum puudub, kuid vastavaid andmeid pole võimalik uuendada, sest surmatunnistus pole mingil põhjusel säilinud). Muidugi on enamik andmeid selliseid, mille kogumiseks mitteformaalsed kanalid ei sobi (nt isikukood, perekonnaseis), kuid kasutajaid huvitab enamasti ikkagi andmete sisuline õigsus, mitte argument, et registris kajastatud andmed on sinna kantud viimasena koostatud dokumendi alusel. Pealegi pole jäik dokumendipõhisus ikkagi aidanud vigade teket täielikult vältida.

Suurem paindlikkus andmete kogumisel aitaks tõsta nende usaldusväärsust ja täielikkust.

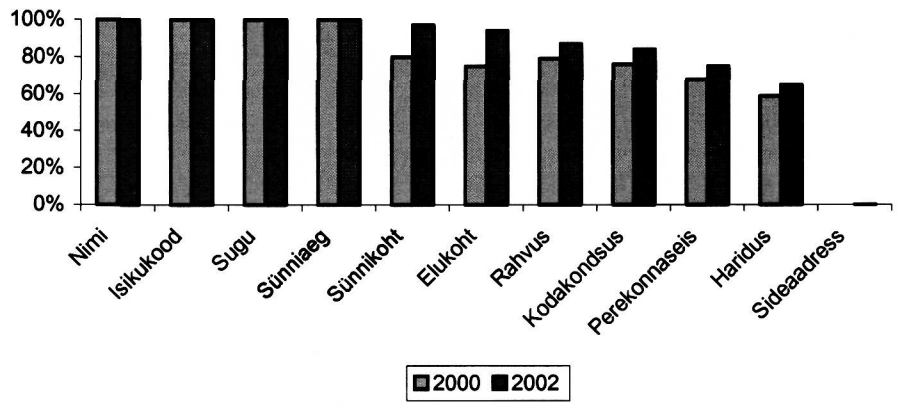
Ülalmainitud suurima valukoha – elukohaandmete – kvaliteet sõltub just kindlalt reglementeeritud andmekogumissüsteemi tõttu liialt palju võrdlemisi juhuslikest teguritest. Valede elukohaandmete suur hulk tuleneb esmalt kodanike teadmatusest või passiivsusest (kuna seaduse kohaselt peab elukohateate esitama isik ise), teisalt võib põhjusteks lugeda ka andmekogumissüsteemi puudulikkust (ei kasutata ära teisi info laekumise kanaleid, näiteks Haigekassat ja Sotsiaalkindlustusametit, kuhu isik on oma elukohaandmed teatanud), kohalike omavalitsuste teadmatust või saamatust (peaksid koostöös meditsiini-, politsei-, sotsiaal- jms asutustega tegema kindlaks oma territooriumil püsivalt viibivad isikud) ja juba märgitud sideaadresside vähest propageerimist ja kasutamist. Kuivõrd elukohaandmed omavad rahvastikuregistris õiguslikku tähendust, on vastutava töötleja tegemata töö elukohaandmete parandamise alal seadnud ohtu inimeste võimaluse osaleda valimistel, maksude õiglase jaotamise kohalike omavalitsuste vahel ja elukohajärgsusega seotud avalike ülesannete täitmise.

Arenguruumi leidub ka andmete uuendamise kiiruses.

Samuti ei rahulda rahvastikuregistri kasutajaid alati andmete uuendamise kiirus. Näiteks pensionikindlustuse register ei võta isikuandmekannete aluseks alati rahvastikuregistrit, sest lapse- või matusetoetust soovitakse reeglina saada kiiresti, kuid vajalikud andmed ei ole veel rahvastikuregistrisse jõudnud. Rahvastikuregistri pidajad pole uurinud, miks on nende andmete kiire kogumine võimalik pensionikindlustuse registri, aga mitte rahvastikuregistri puhul. Lähtutud on seaduses sätestatud tähtaegadest, mis pole ilmselt alati piisav. Kasutajate küsitluse põhjal teeb volitatud töötleja dokumenteeritud algandmete olemasolul rahvastikuregistris parandusi ja täiendusi vajadusel ka kiiremini.

Praegu peetakse arvestust ainult andmeväljade täidetuse kohta. Paljude andmeväljade osas pole Siseministeerium suutnud registri käikuandmiseks tagada 100%-list täidetust (vt joonis 5).

Joonis 5. Andmeväljade täidetus rahvastikuregistris



Samuti ei ole Siseministeerium määratlenud andmete kvaliteedi soovitavat taset. Kriteeriumide määratlemine on vajalik, sest vastasel juhul on oluliselt raskendatud eesmärkide seadmine ning objektiivse hinnangu andmine tööde mahule ja kvaliteedile. Peamiselt seetõttu ei anna ka volitatud töötleja senised aruanded ülevaadet tegelikult tehtud töödest, puuduvad arvandmed projekti alg- ja lõppseisu kohta (nt kui palju oli andmeid puudu, mitu järelepärimist tehti). Isikute kaupa nende andmete täielikkuse ja õigsuse kohta arvestust ei peeta. Kasutatakse küll ühte olulist näitajat (andmeväljade täidetuse protsent), kuid seda ainult teatud andmete osas ja võrdluses eelnevate perioodidega. Ülejäänud kasutusel olevad näitajad (nt tehtud muudatuste arv perioodil) iseloomustavad andmete kvaliteeti üksnes kaudselt. Peale andmeväljade täidetuse on väga olulised ka andmete sisuline õigsus ja uuendamise kiirus. Kuigi nii õigsuse kui uuendamise kiiruse olulisemad põhimõtted on sätestatud seaduses (põhiandmed peavad olema täies ulatuses õiged, andmed tuleb registrisse kanda hiljemalt järgmisel tööpäeval pärast alusdokumendi koostamist jne), pole senine regulatsioon ilmselt piisav, tagamaks andmete usaldusväärsust kasutajate silmis.

Seni on Siseministeerium hinnanud üksnes andmeväljade täidetust, muudele registri usaldusväärsuse näitajatele – andmete sisulisele õigsusele ja nende uuendamise kiirusele – pole tähelepanu pööratud.

Riigikontrolli ettepanekud siseministrile

- **Võtta kvaliteediparandamise prioriteediks isiku põhiandmete kogumine ja korrastamine** ja kiirendada nende kvaliteedi viimist niisugusele tasemele, et oleks tegu kõige usaldusväärsema infoga inimeste kohta, rahuldatud teiste ametkondade vajadus põhiliste isikuandmete järele ning välistatud nende dubleeriva kogumise ja korrigeerimise tarvidus. Senisest rohkem tuleks kasutada alternatiivseid võimalusi andmete kvaliteedi parandamiseks, sh isikuandmete kontroll ja parandusettepanekute tegemine inimeste endi poolt X-tee kaudu; samuti tekitada olukord, et inimese suheldes mis tahes riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuga kontrollitakse alati üle vähemalt tema põhiandmete õigsus rahvastikuregistris.
- **Määrata muude andmete** (perekonnaseis, sugulussidemed jm) **kirjalikelt dokumentidelt registrisse sisestamise prioriteedid** nii, et rahvastikuregistrist oleksid kättesaadavad kõik avalike ülesannete täitmiseks vajalikud isikuandmed.

- **Tagada Siseministeeriumi selgitustöö elukohaandmete esitamise kohustuse ja võimaluste teemal** avalikes teabekanalites ning nendes riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes, millega inimesed tihedamalt suhtlevad.
- **Laiendada ametlike aadresside kogumise kõrval sideaadresside kogumist,** sealjuures anda asutustele, kellega kodanikud enam suhtlevad (nt Maksuamet, Sotsiaalkindlustusamet, Autoregistrikeskus, haigekassa, AS Eesti Post), võimalus kanda sideaadresse rahvastikuregistrisse.
- **Rahvastikuregistri püsiva tarbimisväärtuse tagamiseks määratleda konkreetsed ja piisavad kvaliteedinäitajad eri andmeväljadele ning tagada registri andmete kvaliteedi perioodiline kontroll.** Kontrolli tulemuste alusel tuleks koostada andmete kvaliteedi parandamise tööde plaan, kus on kirjas ülesanded, nende täitjad, ressursid ja tähtajad. Kvaliteedi parandamise aruandlus tuleks siduda konkreetsete täitjate ja tähtaegadega ning eesmärgid ja tulemused peaksid olema mõõdetavad.

Ministrite vastused

Siseminister teatab, et on põhiliselt nõus aruande eelnõus esitatud ettepanekutega ning kinnitab, et mitmed ettepanekud on juba täitmisel.

Teede- ja sideminister kinnitab, et projektil X-tee on tehnoloogiline valmisolek rakendada andmete kvaliteedi parandamise mehhanisme, mis eeldab aga andmekogu vastutava töötleja (antud juhul Siseministeeriumi) ja volitatud töötleja (AS Andmevara) valmisolekut selliste võimaluste rakendamiseks.

Riigikontrolli kommentaar

Siseministri vastusest ei selgu siiski, kas ja kuidas kavatseb registri vastutav töötleja täiustada võimalusi inimestel endil veenduda oma andmete õigsuses, teha parandus- ja täiendusettepanekuid ning saada informatsiooni andmete kasutamise kohta.

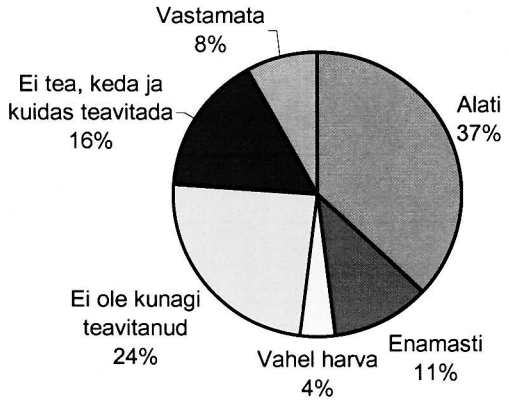
2. Rahvastikuregistri teenus ja kasutajad

Registri kasutajad, eriti andmesaajad, on registriga seotud isikutest ja organisatsioonidest kõige olulisemad. Kahjuks ei ole registri pidajad seda endale veel täielikult teadvustanud.

Just lõpptarbijate soovid ja nende täitmisest tulenev rahulolu näitavad registri tegelikku väärtust. Kui andmekogu suudab kasutajatele pakkuda seda, mida need ootavad ja mille eest on nõus maksma, võib kogu pidada kvaliteetseks. Paraku tuleb nentida, et rahvastikuregistri pidajate töö kasutajate laia ringi tundmaõppimisel on seni tagasihoidlikuks jäänud. Kasutajaid pole korrektselt sihtrühmadeks jaotatud, samuti pole põhjalikumalt uuritud nende vajadusi. Põhirõhk on asetatud andmeandjatele, andmesaajate osas on koostöö piirdunud pelgalt kitsa kasutajate ringiga, ehkki kasutajad oleksid valmis oma mõtteid ja ideid tegijatega jagama küll, nagu tõestas kas või Riigikontrolli läbi viidud rahvastikuregistri kasutajate küsitlus.

Register on loodud kasutajate jaoks ja selle areng peab toimuma kasutajate huvides. Seni pole määratletud sihtrühmi ega uuritud nende vajadusi.

Joonis 6. Registri kasutajate vastused küsimusele "Kas Te teatate rahvastikuregistri pidajale, kui avastate registrist Teile teadaolevalt ebaõigeid või vastuolulisi isikuandmeid?"



Ei saa muidugi öelda, et kasutajatele üldse mingit tähelepanu poleks pööratud – volitatud töötleja AS Andmevara on kasutajatoe hästi korraldanud. Ent paraku saavad kasutajatoe abil lahenduse peamiselt infotehnoloogilised ja õiguslikud probleemid. Volitatud töötleja ei vastuta andmete sisulise kvaliteedi eest.

Rahvastikuregistri kasutajatugi on hästi korraldatud, kuid selle abil lahendatakse kahjuks ainult osa probleeme.

Negatiivse üllatusena ilmnes meie küsitlusest, et isegi aktiivsetest kasutajatest ei teadnud kuuendik, kellele tuleks avastatud kaheldavatest andmetest teatada, vähemkogenud klientide hulgas on neid, kes seda ei tea, ilmselt veelgi rohkem. Lisaks on palju neid, kes ei pea alati vajalikuks leitud vigadest teatada. Teadmatuse ja passiivsuse kõrval tuleb paraku jällegi etteheiteid teha ka rahvastikuregistri pidajate aadressil, sest ebaõigetest andmetest teatamine peaks olema andmeandjatele ja -saajatele tehtud võimalikult lihtsaks ja mugavaks.

Audiitorite hinnangul peitub suurim potentsiaal inimeste kaasamises registri andmete aktualiseerimisse. Seda pole seni suudetud edukalt korraldada. Hoolimata tõsiasjast, et kõige paremini teab oma isikuandmeid inimene ise, pole eraisikutele antud mugavaid võimalusi kontrollida enda ja oma laste andmeid ja avastatud vigadest teatada. Tõsi, X-tee kodanikuportaali kaudu saab

Kõige parem andmeandja on inimene ise.

alates käesoleva aasta maist igaüks, kellel on ID-kaart või konto internetipangas, oma andmeid kontrollida, kuid kontrollijale arvutiekraanil näha olevate andmete hulk on väike ja puudub ka võimalus registri volitatud töötlejale ebaõigetest andmetest sealsamas märku anda, andmete parandamise või täiendamise võimalusest rääkimata. Välja arendamata on kõik isikuandmete kaitse seaduse 5. peatükis "Isiku õigused" sätestatud mehhanismid isiku õiguste tagamiseks inimesele võimalikult sobival ja mugaval viisil. Kasutamata on võimalus kiiresti ja otsustavalt tõsta andmekogudes olevate isikuandmete usaldusväärsust ning võtta avalikkuse kontrolli alla avalike ülesannete täitmine riigi ja kohalike omavalitsuste poolt.

Rahvastikuregistri "kasutegur" teenindava andmekoguna on siiski pidevalt paranenud. Kui veel 2001. aastal tehti andmepäringuid vaid kaks korda rohkem kui registri pidamisega seotud muudatusi, siis 2002.a. 1. kvartalis oli vahe juba ligi kuuekordne. Ometi sooritavad rohkem kui 50% päringutest veel andmeandjad, st tegelikult süsteemisisesed kasutajad, kes vaid kontrollivad andmeid oma töö käigus. Andmete usaldusväärsuse tõus ja neile juurdepääsu tehnoloogiline täiustamine suurendab kindlasti andmesaajate osakaalu.

Rahvastikuregistril võiks olla tunduvalt rohkem kasutajaid kui praegu.

Märkimisväärselt on arenguruumi andmevahetuses teiste andmekogudega, kuivõrd rahvastikuregister peaks olema ainsaks aluseks kõikidele riigi ja kohalike omavalitsuste ametnikele isikuandmete kontrollimisel. Kuigi isikuandmeid sisaldab erineval määral enamik riigi andmekogudest, pole paljud kogud eri põhjustel (enamasti ei vasta nad turvanõuetele) rahvastikuregistriga infot vahetama asunud. Siiski loodavad nii riigi kui kohalike omavalitsuste andmekogude pidajad, et andmete ristkasutuse juurutamine rahvastikuregistriga parandab oluliselt nende poolt osutatavate avalike teenuste kiirust ja kvaliteeti.

Rahvastikuregistri andmed ei jõua veel kõigisse andmekogudesse.

Tabel 2. Andmekogude pidajate hinnangud ristkasutusele rahvastikuregistriga

Rahvastikuregistriga liitudes...	Paraneb	Ei muutu	Halveneb	Ei oska öelda
Andmete kvaliteet (asutuse andmekogus)	93%	7%	0%	0%
Andmekogu pidamise kulude kokkuhoid	7%	43%	29%	21%
Teenuste valik (nt võimalused teenuste integreerimiseks)	43%	43%	0%	14%
Teenuste osutamise kiirus (nt päringutele vastamine)	57%	29%	0%	7%

Negatiivse tendentsina märgitud registripidamise kulude võimalik kasv peegeldab lisanduvatest teenustasudest tulenevat kartust. Samas võib eeldada, et rahvastikuregistri andmete kasutamine tuleb kokkuvõttes siiski odavam kui ise andmeid koguda ja hallata.

Isikuandmete ristkasutuse laiemat rakendamist takistab seni kehtiv ristkasutuse määratlus ja rakendamise kord. Andmekogude seaduse kohaselt on ristkasutus lubatud andmekogude riiklikus registris registreeritud andmekogude vahel. Teiste asutuste infosüsteemid on seatud määramatusse olukorda, sest andmete töötlemise eesmärgid, ulatus ja viisid on ristkasutuse osas mitmeti tõlgendatavad. Loodetavasti lahendatakse olukord andmekogude seaduse muutmisega.

Ristkasutuse loa väljastab Andmekaitse Inspektsioon. Isikuandmete ristkasutuse lubamise oluliseks eelduseks on peale õigusliku aluse isikuandmete kaitse abinõude organisatsiooniline ja tehniline tase. Inspektsioon on avaldanud oma veebilehel isikuandmete kaitse organisatsiooniliste ja tehniliste abinõude võimaliku rakendamise näidismaterjalid. Samuti on Eesti Standardikeskus välja andnud soovituslikud infoturbestandardid. Samas ei ole Vabariigi Valitsus andmekogude ja infosüsteemide infoturbenõudeid ega vastavate meetmete rakendamise korda veel kehtestanud.

Andmekaitse Inspektsioon ei ole seni ühelegi riigi andmekogule ega asutusele rahvastikuregistri andmete ristkasutuse luba andnud, kuigi isikuandmeid töötlevad ja kasutavad asutused kõigis avaliku halduse valdkondades.

Riigikontrolli ettepanekud siseministrile

- **Analüüsida koos Andmekaitse Inspektsiooniga õigusaktidega sätestatud juurdepääsupiiranguid rahvastikuregistri andmetele ning teha ettepanek seadusi muuta ja täiendada nii, et oleks võimalik registriandmete laiem kasutamine, kaasa arvatud erasektoris.** Seejuures tuleks selgelt eristada isiku õigused saada teavet enda andmetest, ametniku õigused kasutada andmeid avalike ülesannete täitmisel, äriühingu õigused kasutada andmeid tulu teenimise eesmärgil ja muude isikute õigused õigustatud huvi olemasolu korral.

- **Täpsustada perioodiliselt põhiliste kasutajarühmade vajadusi** eesmärgiga pakkuda just neid teenuseid ja sellisel viisil, nagu kasutajad ootavad. Kasutajatele tuleks luua võimalikult lihtsad ja mugavad võimalused teenuste tarbimisel tekkinud probleemidest teatamiseks.

- **Jätkata ja laiendada Siseministeeriumi ja AS Andmevara koostööd riigiasutuste infosüsteemide projekteerijate, arendajate ja kasutajatega rahvastikuregistri andmete laiemaks kasutamiseks.** Kasutajaliideste arendamisel tuleks silmas pidada, et andmeandja või andmesaaja saaks neid kasutada oma tööprotsessi ühe osana, mille laiemaks eesmärgiks oleks eraldi andmekogumisprotseduuridest loobumine.

- **Pöörata senisest enam tähelepanu rahvastikuregistri kasutajate informeerimisele nende õigustest ja kohustustest,** kindlustades uutele kasutajatele koolituse, korraldades perioodilisi seminare ja avaldades oma veebilehel juhendmaterjale stiilis "Korduma kippuvad küsimused" jms.

Ministrite vastused

Siseminister väidab, et kasutajarühmade ja nende vajaduste põhjalik kaardistamine toimus juba enne auditeeritavat perioodi.

Teede- ja sideminister kinnitab, et uue isikuandmete kaitse seaduse väljatöötamisel on võimalus suuremat rõhku panna andmete ristkasutuse nõuete kehtestamisele.

Riigikontrolli kommentaar

Riigikontroll mõistab ligi tuhande andmeandjaga ja üle kolme tuhande andmesaajaga registri kasutajate töö organiseerimise ja nende vajaduste rahuldamise keerukust. Samas juhime tähelepanu, et enne 2000. aastat tehtud kasutajate vajaduste kaardistamine, kui põhiline andmetöötlus toimus teistsuguses tehnoloogilises keskkonnas, ei anna adekvaatset pilti praeguse andmetöötluse nõuetest ja vajadustest. Pidev arvestamine kasutajate soovidega on ja jääb registri põhiliseks edufaktoriks.

Riigikontroll julgustab Siseministeeriumi kasutama Teede- ja Sideministeeriumi poolt loodud infosüsteemide andmevahenduskihi X-tee võimalusi rahvastiku-registri kasutajate teenindamisel ja andmete ristkasutuse juurutamisel.

3. Registri pidamise korraldus

Ettevalmistamine

Rahvastikuregistri käikuandmine tuli Siseministeeriumil ette valmistada aastatel 2000/2001. Üheks ressursimahukamaks ülesandeks oli sellise tarkvara väljatöötamine, mis võimaldaks kõigil kasutajatel registri andmetele juurde pääseda nii, et andmeandjad saaksid täiendusi ja muudatusi teha ning andmesaajad oma ülesannetest ja huvidest lähtudes andmeid kasutada. Arendustööde rahaline maht oli Siseministeeriumi kavade kohaselt 10 mln krooni. Vaatamata tööde suurele mahule ei pidanud ministeerium vajalikuks parima tarnija väljaselgitamist riigihanke teel.

Tarkvara arendajaks valis Siseministeerium AS Andmevara, kellega oli varem sõlmitud leping rahvastikuregistri moodustamise aluseks olevate andmekogude (rahvastiku arvestuse ja hääleõiguslike kodanike andmebaasid) pidamise kohta. Ministeerium arvestas arendajat valides AS Andmevara seniste kogemustega isikuandmete töötlemisel ning mitmete teiste andmekogude arendamisel. Ka rahvastikuregistri seaduses sätestatu välistas praktiliselt teised variandid.

Tarkvara tarne lepingu sai kogemustega koostööpartner.

Arendustöödega alustati 2000. aastal vahetult pärast rahvastikuregistri seaduse vastuvõtmist. Tööde läbiviimiseks moodustati Siseministeeriumi ja AS Andmevara töötajate baasil projektorganisatsioon ning töösuundade koordineerimiseks töögrupid. Rahvastikuregistri infosüsteemi lähteuuring ja analüüs teostati ja dokumenteeriti vastavalt kavandatule 2000. aasta lõpuks. Uuring ja analüüs võeti tarkvara programmeerimisel aluseks. Arendustööde ajakava nägi ette tarkvara lõpliku valmimise ja kasutamiseks vastuvõtmise 2001. aasta detsembris. Arendustööde sõltumatuks järelevalveks ning tööde kvaliteedi hindamiseks kasutas Siseministeerium välise eksperdi OÜ Tepinfo teenuseid.

AS Andmevara alustas tarkvaramoodulite programmeerimist paralleelselt projekteerimistöödega 2000. aastal, kuid enamik töödest planeeriti 2001. aastaks. Põhiosa arendustöid lõpetati tähtajaks ja Siseministeerium võttis need vastu. Ministeerium on tööde tulemusena valminud registri tarkvara põhivarana arvele võtnud soetusmaksumuse järgi summas 5 751 300 kr.

Registri tarkvara arendustööd on põhiosas lõpetatud ja arvele võetud väärtusega 5,8 mln krooni.

Rahvastikuregistri andmekogum, mille kogumisele ja korrastamisele on kulunud suurem osa ka eelnevatel aastatel eraldatud rahast ja mis vastavalt rahvastikuregistri seadusele osaleb tulu tekkimisel, on identifitseeritav ja mida kasutatakse teenuste osutamisel ja administratiivsete ülesannete täitmisel, pole immateriaalse põhivarana arvele võetud.

Rahvastikuregistri seaduse kohaselt peab register olema aluseks teistele isikuandmeid töötlevatele andmekogudele. Sestap oli rahvastikuregistri loomisel üheks tingimuseks koostöö teiste riigi ja kohalike omavalitsuste andmekogudega. Kogutavad ja töödeldavad andmed tuli klassifitseerida ühtsete standardite alusel.

Kuigi andmekogude seaduse kohaselt pidi Vabariigi Valitsus korraldama riigi andmekogude loomisel kasutatavate tugisüsteemide ja klassifikaatorite väljatöötamise, pole neid tänaseks reaalselt olemas. Ühtsete tugisüsteemide ja klassifikaatorite puudumise tõttu on andmekogude loojad lahendanud neid küsimusi erinevalt ning andmekogude koostöö on raskendatud, sest andmete ülekandmine ühest kogust teise nõuab lisatööd ja -ressursse erinevalt klassifitseeritud andmete sobitamiseks.

Riigi andmekogude ühtsed tugisüsteemid on seni loomata, mistõttu on raskendatud eri andmekogude andmete sobitamine.

Pidamine

Rahvastikuregistri kasutuselevõtmiseks pidi Siseministeerium välja töötama registri pidamist reguleerivad õigusaktid, dokumentide vormid ja tehnilised juhendid. Rahvastikuregistri pidamine hõlmab registriandmete keskset töötlemist volitatud töötleja poolt, andmehõivet andmeandjate juures ning registri andmetele juurdepääsu ja nende kasutamist andmesaajate poolt.

Rahvastikuregistri volitatud töötlemist reguleeritakse vastavalt rahvastikuregistri seadusele registri pidamise korraga või halduslepinguga, kui volitatud töötlejaks on eraõiguslik juriidiline isik. Vabariigi Valitsus määras Siseministeeriumi soovituse alusel rahvastikuregistri volitatud töötlejaks AS Andmevara ning 03.04.2002 sõlmis ministeerium AS-iga Andmevara viieks aastaks lepingu. Selle järgi kooskõlastatakse registri pidamis- ja arendustööd üheaastase perspektiiviga ning vormistatakse lepingu lisadena. Niisiis ei ole lepingus määratletud tööde mahtu ega arendusprojekte kaugemas tulevikus.

Olemasolevad lisad määratlevad rahvastikuregistri volitatud töötlemise tööde mahud ja tähtajad aastaks 2002. Lisas 1 on tööde maksumuseks määratud 4 mln kr, mille hulka kuulub andmehõive, juurdepääsu tagamine andmesaajatele ning rakendus- ja turbesüsteemide administreerimine. Tööde maksumuse järgi moodustab andmehõive ja sellega seotud tööd 52% (2,1 mln kr) kogu registri pidamise tööde mahust. Sellest omakorda 75% (1,58 mln kr) on suunatud andmete sisestamisele registrisse, mis võib rahvastikuregistri seaduse kohaselt olla volitatud töötleja ülesandeks ainult erandjuhtudel. Seega ei ole rahvastikuregistri pidamise lepingus toodud ülesanded vastavuses rahvastikuregistri seadusest tulenevate volitatud töötleja põhiülesannetega. Teised andmehõivetööd (25%) on seotud arhiiviandmete, nagu perekonnaseisu dokumendid, kohtuotsused, jms kandmisega registrisse. Lepingus ei ole määratletud nimetatud tööde mahtusid ega tähtaegu. Volitatud töötlejale lepinguga pandud ülesannete täitmine ei ole seega vastutava töötleja poolt kontrollitav.

AS-iga Andmevara sõlmitud leping ei ava tööde sisu, mahtu ega tähtaegu, mistõttu ülesannete täitmine pole ministeeriumi poolt kontrollitav.

Rahvastikuregistri pidamise koordineerimiseks peab Siseministeerium sõlmima andmete töötlemise lepingud kõigi rahvastikuregistri kasutajatega. Registri peamisteks kasutajateks on riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused, kes kasutavad rahvastikuandmeid neile pandud avalike ülesannete täitmiseks. Sõltuvalt andmetele juurdepääsu viisist on kasutaja juures andmete töötlejaks ametnik, kellele antakse õigused teha päringuid ja kandeid registrisse, või asutuse andmekogu, mis ristkasutuse või andmete ülekandmise abil võiks töötlust teostada. Kasutajate ülesanded, õigused ja vastutus määratletakse andmete töötlemise lepingus. Lepingute sõlmimist kasutajatega alustas Siseministeerium alles 2002. aasta alguses ning mitmete rahvastikuandmeid vajavate asutustega olid maikuuks veel kokkulepped saavutamata.

Seisuga 31.03.2002 oli rahvastikuregistri kasutajaks registreeritud 3141 ametnikku 563 asutusest. Vaatamata registri pidamise ettevalmistustööde hilinemisele ja kuhjumisele aasta alguses on esimese kvartali jooksul registriandmeid kasutavate ametnike arv 8% tõusnud. Samas ei ole ristkasutust suudetud käivitada ühegi andmekogu pidava asutusega. Andmefaile edastatakse ainult viie asutuse[17] isikuandmeid töötlevale andmekogule.

Registrit kasutavate ametnike arv on pidevalt suurenenud, kuid andmete ristkasutust ei ole käivitatud ühegi andmekoguga.

Rahvastikuregistri andmete kvaliteedi tagamiseks on vastutava töötleja jaoks oluline korraldada andmeandjate töö nii, et andmeid kogutaks ja värskendataks

[17] Riiklik Autoregistrikeskus, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Maksuamet, Sotsiaalkindlustusamet, Statistikaamet.

kõigi registri andmeväljade osas kasutajate jaoks vastuvõetava täpsuse ja operatiivsusega. Peaaegu kõigis andmeid andvates asutustes kannavad andmeid registrisse vahetult isikudokumente töötlevad ametnikud registri sidusrakenduste abil. Riiklik Autoregistrikeskus ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on ainukesed andmeandjad, kelle andmekogudest kantakse isikuandmed rahvastikuregistrisse failidena.

Laste sünniandmed jõuavad info paberil esitamise tõttu registrisse hilinemisega.

Mitmed asutused annavad andmeid siiski paberil, sest neil puuduvad arvutiseadmed või andmesidevahendid. Selliste andmeandjatega ei ole andmete töötlemise lepingut sõlmitud ning andmeid kantakse registrisse kokkulepete alusel teiste andmeandjate või volitatud töötleja juures. Paberil esitavad andmeid haiglad ja väiksemad kohalikud omavalitsused. Seetõttu ei kanta näiteks laste sünniandmeid rahvastikuregistrisse vahetult haiglas, vaid kohalikus omavalitsuses või maavalitsuses. Samuti ei ole kõigil omavalitsustel võimalust operatiivselt rahvastikusündmusi registreerida ja isikuandmeid kontrollida.

Enamikus andmekogudes on isikuandmete sisestamine käsitöö, kuna elektroonne andmete ülekandmine ei toimi.

Rahvastikuregistri seadus ei määratle rahvastikuregistri andmesaajate loetelu, kuid kohustab kõiki riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi aluseks võtma rahvastikuregistrisse kantud andmeid. Eesti riigiasutustes on üle 20 riikliku tähtsusega andmekogu ning mitusada ametkonnakeskset andmekogu, milles töödeldakse isikuandmeid, kuid neist ainult viies on korraldatud isikuandmete kandmine andmekogusse rahvastikuregistri baasil. Seega on enamiku andmekogude puhul tegu isikuandmete osalise dubleerimisega. Isikuandmete täpsustamiseks on loodud andmeid töötlevatele ametnikele rahvastikuregistri objekti andmetele sidusjuurdepääsu võimalus. See ei asenda aga andmete ristkasutuse võimalusi ega vabasta asutusi dubleerivate isikuandmete kogumisest.

Rahvastikuregistri kasutajateks tuleb lugeda ka kõik registrisse kantud täisealised isikud, kellel on õigus saada ja anda andmeid enda ja oma ülalpeetavate kohta. Kord eeldab inimese isiklikke pöördumisi, kirjalike avalduste esitamist, dokumendivormide täitmist ja mitme ametniku tööd. Kogu protsess võib halvemal juhul võtta aega 1-2 nädalat. Seadusandja ei ole siin arvestanud elektroonse juurdepääsu võimalusega andmetele (näiteks andmevahetuskihi X-tee kaudu) ning õigusaktid sisaldavad mitmeid piiranguid, mistõttu inimesed ei saa jälgida enda kohta andmekogudesse esitatud andmete õigsust ega operatiivselt parandusi esitada.

Rahastamine

Riigi andmekogude rahastamisel ei ole välja kujunenud ühtseid ja selgeid põhimõtteid.

Koos rahvastikuregistri seaduse vastuvõtmisega 31.05.2000 muutis seadusandja andmekogude seadust riigi andmekogude finantseerimise osas. Kui varem oli kulude katmine ette nähtud vaid riigieelarvest, siis seadus võimaldab andmekogude pidajatel teenuste eest tasu võtta ning saadud tulust osaliselt või täielikult pidamise kulud katta. Enamik riigi andmekogude pidajaist on lähtunud põhimõttest, et tasu võetakse vaid andmete väljastamisega seotud otseste kulude katteks, nagu paberkoopiate maksumus, sidekulud jne. Andmekogud, mille teenused on suunatud eelkõige erasektorile (nt äriregister), on kehtestanud süsteemi, mille puhul tasud laekuvad teenuse tarbijalt otse teenuse pakkujale. Avalikule sektorile osutatavate teenuste eest reeglina tasu ei võeta. Sellistel andmekogudel, mille ülesandeks ja otseseks väljundiks on riiklike dokumentide väljastamine, nagu isikutunnistus ja Eesti kodaniku pass Kodakondsus- ja Migratsiooniametis või juhiluba Eesti Autoregistrikeskuses, on teenustasu kehtestatud riigilõivuna, mis laekub riigieelarvesse ning see andmekogu pidamise eelarvet otseselt ei mõjuta. Seega ei ole kehtestatud ega ka kujunenud ühtseid ja selgeid riigi andmekogude rahastamise põhimõtteid. Ühelt poolt on seadusandja loonud võimalused andmekogude omafinantseerimiseks, mis on

vajalik andmekogude pidamise funktsioonide siirdamiseks erasektorisse. Teisalt on säilitatud riiklik teenustasude kogumise süsteem riigilõivude näol, millega riik soovib katta andmekogude loomiseks ja arendamiseks tehtud investeeringud. Õigusaktidest tulenevad võimalused andmekogude rahastamisel pole aga leidnud mõistlikku ja ühtlustatud rakendamist riiklikus sektoris. Rahandusministeeriumi ja Teede- ja Sideministeeriumi koostöö andmekogude finantseerimisküsimuste kooskõlastatud lahendamisel on puudulik.

Rahvastikuregistri kasutuselevõtmiseks ning selle stabiilse pidamise ja arengu kindlustamiseks pidi Siseministeerium koostama ja kinnitama rahvastikuregistri eelarve. Kuna rahvastikuregistri pidamist finantseeritakse nii riigieelarvest kui osutatud teenuste eest laekuvatest tuludest, siis oli ülesandeks leida tasakaal eri tululiikide vahel ning tagada kate kõigile registripidamise kuludele. Vaatamata sellele, et rahvastikuregistri seadus näeb ette registri eelarve koostamise, ei ole ministeerium 2002. aasta eelarvet koostanud ega kinnitanud (vt aruande lisa, kus on toodud audiitorite kogutud andmed rahvastikuregistri rahastamise kohta aastatel 2000–2002).

Rahvastikuregister töötab käivitumise aastal ilma eelarveta ja finantsjärelevalveta.

Teenuste osutamise eest saadavat tulu planeerib ja arvestab otseselt volitatud töötleja. Seepärast on rahvastikuregistri eelarve koostamiseks ja selle täitmise jälgimiseks vastutaval töötlejal vajalik saada aruandeid volitatud töötlemise kulude ja tulude kohta. Rahvastikuregistri seadus näebki ette, et volitatud töötleja esitab vastutavale töötlejale eelarve täitmise aruande vähemalt üks kord aastas. Aruandluse struktuuri, mis oleks kasutatav töömahtude planeerimisel ja eelarve koostamisel, ei ole Siseministeerium kehtestanud. Seega puudub rahvastikuregistri üle praegu finantsjärelevalve.

AS Andmevara informeeris 2002. aasta aprillis ja mais Sise- ja Rahandusministeeriumi probleemidest rahvastikuregistri finantseerimisel, oma jooksva aasta kahjumist ning rahvastikuregistri teenuste osutamise võimalikust katkestamisest. Finantsprobleemide tekke peamiste põhjusena nimetatakse andmetöötluse jõudluse suurendamiseks, andmeturbenõuete ja katkematu töörežiimi tagamiseks tehtavaid täiendavaid kulusid ning firma tegevuskoha vahetusest tingitud üldkulude kasvu. Samas näitavad AS Andmevara 2001. aasta kulude aruanne ja 2002. aasta kulude prognoos, et rahvastikuregistri pidamise kulusid on kavandatud 1,6 mln krooni (14%) vähendada. Seega on volitatud töötlemise kulude suurenemise argumendid vastuolulised ning eeldatav 2,6 mln kroonine kahjum 2002. aasta lõpuks pigem seotud kavandatud tulude alalaekumisega arendustööde mahu vähenemise tõttu. Varasematel aastatel on AS Andmevara andmekogude pidamise tuludena käsitanud ka arendustööde tulusid, tänavu väheneb nende maht 2,3 mln krooni võrra. AS Andmevara esitatud materjalidest ei selgunud eraldi tulu-kulu arvestuse olemasolu andmekogude arenduse ja pidamise üle.

Rahvastikuregistri volitatud töötleja põhjendab tekkinud finantsprobleeme kulude suurenemisega, kuigi aruanded ja prognoosid näitavad hoopis kulude vähenemist.

Rahvastikuregistri tulude laekumise kindlustamiseks pidi Siseministeerium kehtestama teenuste hinna ja tasumise korra. Rahvastikuregistri seaduse kohaselt kaetakse teenustasude laekumisest saadud tuluga volitatud töötleja poolt andmete väljastamise ja juurdepääsuteenuse osutamisega seotud kulud. Seadus määratleb, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste rahvastikuregistri teenuste kasutamisega seotud kulud nähakse ette asutuse eelarves ning tasutakse otse volitatud töötlejale. Seega pidid kõik rahvastikuregistri teenuseid kasutavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused 2002. aasta eelarve koostamisel vastavate kuludega arvestama. Siseminister kinnitas kulunormid aga alles 2001. aasta septembris, mil 2002. aasta eelarveprotsess oli sisuliselt juba lõpufaasis. Sealjuures pole siseminister taganud ka oma valitsemisala asutuste 2002. aasta eelarvetes rahvastikuregistri teenuste eest tasumist registri volitatud töötlejale.

Rahvastikuregistri teenuste hinnad kehtestati hilinemisega, mistõttu kohaliku omavalitsuse ja riigiasutuste eelarvetes pole arvestatud rahvastikuregistri teenuste kasutamise kuludega.

Riigikontrolli ettepanekud teede- ja sideministrile

- **Algatada andmekogude pidamist ja rahastamist reguleerivate õigusaktide täiendamine,** et arvestada viimaseid arenguid infotehnoloogilises keskkonnas ning tagada riiklike registrite jätkusuutlik areng ja nende struktuuri optimeerimine pikemas perspektiivis. Arvestades andmekogude pidamise siirdamise võimalusega erinevatele äriühingutele tuleks selgelt eristada andmekogude tark- ja riistvaraliste arendustööde ning pidamistööde finantseerimine.
- **Esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks andmekogude pidamist kindlustavate süsteemide väljatöötamise ja rakendamise eest vastutavad asutused** ning tagada tööde koordineerimisega tulemuste rakendatavus kõigis riigi- ja kohaliku omavalitsuse andmekogudes ning infosüsteemides.

Riigikontrolli ettepanekud siseministrile

- **Kehtestada volitatud töötlejale perioodilise aruandluse kord ja tugevdada järelevalvet** registri pidamise ning selle tulude ja kulude üle. Koostada ja kinnitada pikemaks perioodiks registri tasakaalustatud eelarve. Registri kulude ja tulude arvestamise metoodika peaks võimaldama analüüsida nii registri pidamist kui arendustöid nende oluliste osade kaupa.
- **Kaaluda rahvastikuregistri edasiste arendustööde vajaduse tekkides kasutada riigihanke võimalusi** paremate lahenduste ja soodsamate pakkumiste selgitamiseks.

Ministrite vastused

Siseminister selgitab oma vastuses, mida lepingutes nimetatud tööde all tegelikult tehakse. Minister väidab, et volitatud töötleja poolt esitatavad aruanded on piisavalt põhjalikud ja lisaandmete saamisega ei ole probleeme. Siseministeeriumi eelarves rahvastikuregistri pidamiseks ette nähtud vahendid on jagatud ministri käskkirjaga.

Teede- ja sideminister kinnitab ministeeriumi valmisolekut tihedaks koostööks Rahandusministeeriumiga andmekogude rahastamise ühtsete põhimõtete väljatöötamisel.

Rahandusminister nõustub oma vastuses Riigikontrolli ettepanekuga, et andmekogude rahastamine peab toimuma ühtsete põhimõtete alusel, kuid ei poolda töögrupi moodustamist. Minister peab otstarbekaks esitada antud küsimus arutada Riigi Raamatupidamise Reformimise Projekti komisjonile.

Riigikontrolli kommentaar

Siseministri vastusest ettepanekutele registri pidamise korralduse kohta ei selgu, kas ministeerium kavatseb koostada rahvastikuregistri kõiki kulusid ja tulusid hõlmava tasakaalustatud eelarve, täiendada aruandlussüsteemi, muuta lepingutes toodud tööde spetsifikatsioonid üheselt mõistetavaks, tööde mahud mõõdetavaks ja kontrollitavaks.

Riigikontroll on seisukohal, et Siseministeerium ei ole hoolikalt täitnud rahvastikuregistri vastutava töötleja kohustusi ega näita üles piisavat koostöövalmidust teiste riiklike registrite ja infosüsteemidega.

Margus Kurm

Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Lisa

Rahvastikuregistri rahastamine aastatel 2000–2002

	Rahastamise summa (mln krooni)		
	2000. aasta	**2001. aasta**	**2002. aasta**
Andmekogu pidamine	13,6	10,3	9,2
sh volitatud töötlemine	4,4	4,0	2,8
sh andmete töötlemine maavalitsuste ja Tallinna linnavalitsuse poolt	6,7	5,0	4,0
sh andmete väljastamine	2,4	1,3	2,4
Andmete töötlemise töökohtade loomine ja hooldamine		0,8	0,6
Arendustööd	2,9	3,3	1,0
Kokku	16,5	14,4	10,8
sh riigieelarvest	16,5 (100%)	12,6 (88%)	9,9 (92%)

Andmekogu pidamise real on aastate 2000 ja 2001 kohta toodud rahvastiku arvestuse andmebaasi (RAAB), Eesti hääleõiguslike kodanike riikliku registri (EHKRR) ja Eesti hääleõiguslike välismaalaste riikliku registri (EHVRR) pidamise ning 2002. aasta kohta rahvastikuregistri pidamise summad (eraldised riigieelarvest ja muud laekumised kokku). Andmekogu pidamise summad on esitatud järgmiselt:

- Volitatud töötlemise summa sisaldab Siseministeeriumi ja AS Andmevara vahel sõlmitud andmekogude volitatud töötlemise lepingute järgseid töid, v.a andmete väljastamine. Kõigil aastatel on finantseerimise allikas Siseministeeriumi eelarve ja raha saaja AS Andmevara.

- Maavalitsuste ja Tallinna Linnavalitsuse andmete töötlemise summa moodustub aastatel 2000 ja 2001 RAAB-i maakonna taseme volitatud töötlemise lepingute tasudest. 2002. aastal finantseerib Siseministeerium neid andmete töötlemise lepingute raames. Kõigil aastatel on finantseerimise allikas Siseministeeriumi eelarve ning raha saajad 15 maavalitsust ja Tallinna Linnavalitsus.

- Andmete väljastamise summa sisaldab andmetele juurdepääsu teenuse tasu volitatud töötlejale Siseministeeriumi eelarvest ja kõigilt andmesaajatelt (avalik ja erasektor). 2000. ja 2001. aastal oli Siseministeeriumi finantseeritav osa vastavalt 2,2 mln ja 1 mln kr ning erasektori laekumised olid vastavalt 0,2 mln ja 0,3 mln kr. 2002. aasta kohta toodud tasude laekumise prognoosis on Siseministeeriumi poolt finantseeritav osa 1,2 mln kr ning laekumised järgnevalt: riigiasutused 0,9 mln, kohalikud omavalitsused 0,1 mln ja erasektor 0,2 mln kr. Aastatel 2000 ja 2001 oli finantseerimise allikas Siseministeeriumi eelarve ja raha saaja AS Andmevara. Aastal 2002 on finantseerimise allikad peale riigieelarve ka kohalike omavalitsuste eelarved ja eraettevõtted ning raha saaja AS Andmevara.

Andmete töötlemise töökohtade loomise ja hooldamise summa moodustub kohalike omavalitsuste arvutitöökoha RATIS teenustasudest. 2002. aasta kohta on toodud tasude laekumise prognoos. Kõigil aastatel on finantseerimisallikaks kohalike omavalitsuste eelarved ja raha saaja AS Andmevara.

Arendustööde summa sisaldab AS Andmevara poolt tehtud tarkvara arendustööde maksumust. Kõigil aastatel on finantseerimise allikas Siseministeeriumi eelarve ja raha saaja AS Andmevara.

Ministrite vastused

SISEMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 27.06.2002 nr 2-7.1-TA/02/148 1148

Meie 08.07.2002 nr 10.1-5-2/6799

Auditi "Rahvastikuandmed riigi registrites" kontrolliaruande eelnõu

Siseministeerium on põhiliselt nõus Teie poolt aruande eelnõus esitatud ettepanekutega. Kui ettepanekud kindlustavate süsteemide ja andmekogude finantseerimisega seotu ühtseks lahendamiseks täidetakse, on see pikk samm andmekogude efektiivsuse tõstmiseks. Mitmed Siseministeeriumi puudutavad ettepanekud on tegelikult juba täitmisel, mis leiab kajastamist ka Teile 3. septembriks 2002 esitatavas abinõude plaanis. Arvestades allpool esitatud täpsustusi ja märkusi aruande teksti kohta, esitame ka mõnede (põhiliselt punkti 1 "Andmete kvaliteet") ettepanekute täpsustused.

Täpsustused ja märkused aruande teksti kohta:

Aruande punkt 1 "Andmete kvaliteet"

1. Väide, et üle 90% rahvastikuregistri kasutajatest pöördub **rahvastikuregistri** andmete kontrollimiseks või hankimiseks sageli teiste andmekogude poole või peab vajalikke andmeid dubleerivat andmekogu vajab täpsustamist.

Eelaruandes toodud kasutajate küsitluse tulemused seda ei näita.

Väljavõte eelaruandest:

4. Kas rahvastikuregister on Teie töös peamine isikuandmete hankimise või kontrollimise allikas?

Jah	*166 (60 %)*
Ei	*105 (38 %)*
Vastamata	*5 (2 %)*

SB 017162

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 11.07.02 Reg nr 2-7.1-TA/02/1148-2

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon (0) 612 5007
Telefon (0) 612 5008
Faks (0) 612 5087
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10002052565002
Eesti Ühispank
Kood 401

5. Palun märkige, milliseid allikaid Te peale rahvastikuregistri veel oma töös isikuandmete kontrollimiseks või hankimiseks kasutate?

Oma asutuse/ettevõtte infosüsteem ja/või andmekogu	*233 (84 %)*
Teiste asutuste/ettevõtete andmekogud (ka avalikud telefonikataloogid jms)	*168 (61 %)*
Ei kasuta teisi allikaid	*20 (7 %)*

Seega kasutatakse **isikuandmete kontrollimiseks või hankimiseks** teist andmekogu, kuid see toimub suures osas seetõttu, et kõiki küsitletava tööks vajalikke andmeid ei saagi sisalduda rahvastikuregistris, vaid kasutatakse mitut andmekogu. Näiteks Politsei-, Piirivalve-, Tolli-, Sotsiaalkindlustus- ja Maksuameti töötajad peavadki oma igapäevases töös pöörduma paljude andmeallikate s.h ka erinevate registrite poole.

2. Perekonnaseisu- ja sugulussidemete andmete olukord

Perekonnaseisu- ja sugulussidemete andmed puuduvad rahvastikuregistrist tõepoolest, kui nende alusdokumendiks on enne rahvastikuregistri kasutuselevõtmist koostatud dokumendid, eriti aga enne taasiseseisvumist koostatud perekonnaseisuaktid ja kohtuotsused.

Nimetatud dokumentide sisestamisega on alustatud, kuid Siseministeeriumil ei ole seda tööd suure mahu tõttu (kogumaksumus elavate inimeste dokumentide osas ~50 000 000 krooni) ja pidevalt pingelise eelarve tõttu olnud võimalik kiirendada.

"Rahvastikuregistri seadus" ei eelda arhiiviandmete olemasolu registri kasutuselevõtmise ajaks.

3. Elukohaandmetest

Elukohaandmete teema on kogu rahvastikuregistri kasutuselevõtmisele eelnenud perioodil (1992-2002) olnud kõige vaieldavam ja selle lahendus "Rahvastikuregistri seaduses" on kompromiss mitmete eri seisukohtade vahel. Selle saavutamise kirjeldamine oleks siinkohal liiga mahukas.

Kuna nimetatud perioodil oli "sissekirjutus" ametlikult tühistatud ja seaduse tasemel regulatsioon puudus, suurenes ka aadressita s.o "väljakirjutatud" isikute arv.

Alates 1.01.2001, kui jõustus elukohaandmete registrisse kandmist reguleeriv "Rahvastikuregistri seaduse" 8. peatükk, ei saa aadressita isikute arv suureneda. Seda näitavad selgelt ka volitatud töötleja esitatud aruanded - ainuüksi 2002. aasta 6 kuuga on see vähenenud 5187 võrra.

Väide, et registri aadressil ei ole võimalik isikuga kontakti saada, vajab täpsustamist.

Selle põhjuseks on osalt kindlasti andmete puudumine registris, kuid sageli isikud, kes tegelikult elavad registris oleval aadressil, lihtsalt ei reageeri kohtukutsetele, kutsetele kaitseväeteenistusse jne lahkudes mõnikord ka ajutiselt elukohast.

Objektiivse hinnangu saamiseks valede aadresside arvule on Siseministeeriumi ettepanekul Statistikaameti selle aasta tööplaanis vastav uuring.

Õigusliku tähendusega elukohaandmete kasutamine s.h vajadusel ülekandmine teistesse andmekogudesse peab toimuma rahvastikuregistrist, mitte vastupidi - ei saa võtta teistesse andmekogudesse kantud ütlusepõhiseid elukohaandmeid rahvastikuregistrisse, kuna neid ei aktualiseerita, vaid esitatakse ainult seoses mingi toiminguga.

Mõnel juhul esitatakse teadlikult valed elukohaandmed mingi soodustuse saamiseks, näiteks omavalitsuse poolt kehtestatud mootorsõiduki maksust pääsemiseks.
Vastutav ja volitatud töötleja on suure osa tegevusest rahvastikuregistri kasutuselevõtmisel suunanud just kohalikele omavalitsustele, varustades nad ka vastava tarkvaraga elukohateadete töötlemiseks (2000. aasta lõpuks
Koolitust viiakse läbi regulaarselt:
kaks korda aastas toimuvad rahvastiku arvestuse seminarid;
koostöös maavalitsustega koolitatakse vähemalt kord aastas valla-linna registripidajaid,
Siseministeeriumi töötajad esinevad EHI poolt läbiviidavatel koolitustel.
Sideaadressi kogumisest.
Sideaadressil on mitu varianti:
telefoninumbrid (nende esitamine rahvastikuregistrisse on võimalik, kuid ei ole eriti otstarbekas, kuna telefoniraamatud on kättesaadavad ka internetis ja infotelefonid töötavad ööpäevaringselt);
e-posti aadress on sideaadressina elukohateatel esitatav;
postkasti number on elukohateatel esitatav;
ajutiselt kasutatava (näiteks suvila) eluruumi aadress on elukohateatel esitatav.
Elukohaandmete puudumine on tihti seotud ka sotsiaalsete probleemidega. Nende lahendamine on kahtlemata kulukas ja aeganõudev.

4. Andmete kvaliteedi tase ja uuendamise kiirus

Andmete kvaliteedi tase ja uuendamise kiirus on sätestatud seaduses, täpsustatud siseministri seaduse alusel kehtestatud määrustes ja sõlmitud lepingutes.
Rahvastikuregistri seadus reguleerib täpselt andmete uuendamise kiirust (andmed peavad rahvastikuregistrisse jõudma dokumendi vormistamisele järgneva tööpäeva jooksul, vastutava töötleja poolt võib seda pikendada kolme päevani).
Loomulikult on eesmärk jõuda võimalikult kiiresti olukorrani, kus andmeandjate töökohtade tarkvara on reaalajas ühenduses rahvastikuregistriga ja andmed antakse üle vastava toimingu teostamisel.
Kuna kõik andmeandjad ei ole Siseministeeriumi haldusalas, kindlustavates süsteemides on puudusi ja X-tee võimalused vajavad täiendamist, on kõigi Eestis asuvate andmeandjate üleviimine reaalajas tööle Siseministeeriumi poolt kavandatud 2003. aasta lõpuks.
Rahvastiku arvestuse andmebaasi põhimäärus (vastu võetud 1995. aastal) lubas andmete hilinemist kuni 1 kuu (oli seotud asjaoluga, et perekonnaseisuaktide andmete sisestamine toimus maakonna tasandil, kuhu akte linna- ja vallavalitsuste poolt saadeti vastavalt kehtivale korrale kord kuus).
Enne rahvastikuregistri kasutuselevõtmist võis vallas vormistatud surmatunnistuse saanud isik minna samal päeval maakonna keskusesse pensioniametisse toetust saama ja selleks ajaks ei olnud surma andmed tõepoolest rahvastiku arvestuse andmebaasi jõudnud.
Praegu toimub perekonnaseisuaktide vormistamine reaalajas rahvastikuregistriga ühenduses oleva tarkvara abil.
Avastatud vead eelnevalt sisestatud andmetes tuleb kõrvaldada asjatu viivituseta, kuna siin ei ole võimalik täpselt öelda aega tundides või päevades. Mõne vea parandamiseks tuleb pöörduda arhiividokumentide poole, mis võib võtta aega rohkem kui ühe päeva.

Kõik saabuvad teated vigadest registreeritakse volitatud töötleja poolt ja alustatakse koheselt õigete andmete väljaselgitamisega. Viga parandatakse õigete andmete selgumisel koheselt.
Mitteformaalsed kanalid ei sobi tõepoolest, ütlusepõhised on rahvastikuregistris ainult neli rekvisiiti: rahvus, emakeel, tegevusala ja haridus.

5. Andmeväljade täidetusest.
Statistilised andmeväljad (rahvus, emakeel, haridus, tegevusala) ei saa kunagi 100% täidetud, sest neid andmeid esitab isik vabatahtlikult. Neid andmed kasutatakse ainult statistilistel eesmärkidel ja nende puudumisest ei tulene mingeid tagajärgi isikule.
Ilmselt paraneb nende andmete täidetus X-tee kaudu nende esitamise kasutuselevõtmisel, mis toimub hiljemalt septembris 2002. Samuti võetakse lähemal ajal kasutusele vastav telefoniteenus.
Perekonnaseisu- ja sugulussidemete andmete täidetus paraneb vastavalt arhiiviandmete sisestamisele.

6. Aruandlus
Andmete kvaliteedi jälgimiseks on Siseministeeriumil piisavalt põhjalik aruandlus. Tõenäoliselt ei ole Riigikontroll tutvunud kõigi digitaalselt esitatavate andmetega: tabelid paranduste ja muudatuste dünaamika kohta, kvaliteediprojektide vahetulemused jne.

Kontrolliaruande eelnõus lk 16 toodud ettepanekute täpsustatud sõnastus.
Ettepanekud

Siseministeeriumil kiirendada rahvastikuregistri andmete kvaliteedi viimist tasemele, mis kindlustaks teiste ametkondade vajaduse põhiliste isikuandmete osas ja välistaks vajaduse neid andmeid dubleerivalt koguda ja korrigeerida. Rahvastikuregistri andmete kvaliteedi parandamise **prioriteediks tuleks võtta põhiandmete kogumine** ja korrastamine eesmärgiga muuta need kõige usaldusväärsemaks infoks isikute kohta. Senisest rohkem tuleks kasutada alternatiivseid võimalusi andmete kvaliteedi parandamiseks, sealhulgas isikuandmete kontroll ja parandusettepanekute tegemine inimeste endi poolt X-tee kaudu. Tuleks tekitada olukord, et isiku suhtlemisel mistahes riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuga kontrollitakse alati üle vähemalt isiku põhiandmete õigsus rahvastikuregistris.

Siseministeeriumil kiirendada rahvastikuregistri objekti **muude puuduolevate andmete** (perekonnaseis, sugulussidemed, surmaandmed, jm) **sisestamiseks registrisse** arhiividokumentidelt nii, et avalike ülesannete täitmiseks vajalikud põhilised isikuandmed oleksid ametnikele kättesaadavad rahvastikuregistrist. Kaaluda puuduvate arhiiviandmete sisestamiseks eraldi projekti algatamist koos põhjendatud finantseerimise taotlusega.

Elukohaandmete aktuaalsuse tagamiseks peaks Siseministeerium **nende esitamise kohustust** ja võimalusi isikutele selgitama nii avalike teabekanalite kaudu kui ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes, millega isikud aktiivsemalt suhtlevad. Isikuandmetes esinevatest ebatäpsustest teavitamine, sh ka elukohaandmete ja sideaadresside esitamise ja muutmise protseduurid tuleb inimestele võimalikult kättesaadavaks ja lihtsaks teha.

Kuna sageli vajatakse isikute tegelike kontaktandmeid tuleks Siseministeeriumil ametlike elukoha aadresside kõrval laiendada ka **sideaadresside kogumist ning kasutamist**. Asutused, kellega kodanikud enam suhtlevad (Maksuamet, Sotsiaalkindlustusamet, Autoregistrikeskus, Politseiamet, haigekassad, AS Eesti Post jm) tuleks kindlustada võimalusega kanda sideaadresse rahvastikuregistrisse. Vajadusel tuleb selleks muuta ka õigusakte.

Rahvastikuregistri püsiva tarbimisväärtuse tagamiseks peaks Siseministeerium **registri andmete kvaliteeti perioodiliselt kontrollima**. Kontrolli tulemuste alusel tuleks koostada andmete kvaliteedi parandamise tööde plaan, mis määratleb ülesanded, nende täitjad, ressursid ja tähtajad. Kvaliteedi parandamise aruandlus tuleks siduda konkreetsete täitjate ja tähtaegadega ning eesmärgid ja tulemused peaksid olema mõõdetavad.

Aruande punkt 2 "Rahvastikuregistri teenus ja kasutajad"

7. Kasutajarühmad ja nende vajadused

Kasutajarühmade ja nende vajaduste põhjalik kaardistamine toimus juba enne auditeeritavat perioodi, sealhulgas tutvuti ka teiste arenenud registrite süsteemiga riikide (Soome, Rootsi, Taani, Saksamaa jt) rahvastiku arvestusega ja rahvastikuregistrite kasutamise praktikaga k.a eri kasutajarühmate vajadused, õigused ja isikuandmete kaitse.
Saadud tulemusi kasutati nii rahvastiku arvestuse andmebaasi ja hiljem ka rahvastikuregistri andmestiku, kasutustingimuste ja tarkvara projekteerimisel, samuti põhimääruste ja seaduse eelnõu koostamisel.
Siduspöördusega juurdepääsuks kasutatavaid päringuid on korduvalt täiustatud kasutajate ettepanekuid arvestades.

8. Kasutajatugi

Kasutajatugi on volitatud töötleja poolt kindlustatud nii infotehnoloogiliste probleemide lahendamiseks kui ka sisulisteks konsultatsioonideks (toe töömahust enamus - 75%). See kajastub ka volitatud töötleja aruannetes.
Ebaõigetest andmetest teavitamiseks vajalikud kontaktandmed on kõigis lepingutes, ilmselt tuleb info liikumist teise lepingupoole juures rohkem kontrollida ja koolitusel sellele rohkem tähelepanu pühendada.
Suurim potensiaal andmete täiendamiseks on ikka arhiivide andmete lisamine, kuigi ka inimeste kaasamine on võimalik vanades andmetes olevate vigade parandamiseks ja andmete täiendamiseks.
Uued andmed tulevad juba inimese osavõtul teostatava toimingu käigus niikuinii registrisse.
Isikul on oma isikuandmete kontrollimiseks ja registri väljavõtte saamiseks võimalus kõigis valla- ja linnavalitsustes.
X-tee võimaluste täiendamine on töös ja kõik aktis esitatud ettepanekud realiseerimisel.
Tuleb siiski arvestada, et arvuti kasutamise võimalust ja oskust ei ole kõigil ja seetõttu jääb omavalitsustele tähtis osa.

9. Rahvastikuregistri "kasutegur".
Täpsustamist vajab hinnang, et registriga on liitunud vaid pool potensiaalsetest klientidest. Siduspöördusega juurdepääs võeti kasutusele 1997. aastal. Kõigile, kes on täiendavalt juurdepääsu taotlenud, on see kindlustatud. Erandiks on mõned erasektori asutused, kes ei ole saanud Andmekaitse Inspektsiooni luba.
Registri kasutamise võimalusi ja vajadust on selgitatud nõupidamistel ja seminaridel, samuti koolituse käigus.
Kasutajate ja nende poolt teostatud päringute arv on kiiresti kasvanud - 1.07.2002 seisuga 3631 kasutajani, kes poolaastas teostasid 1178412 päringut, võrdluseks 2001. a kokku 1686484 ja 2000.a 840272 päringut).

10. Ristkasutus.
Ristkasutuse probleemid on aruandes hästi ära toodud.
Nimetatud probleemid on teada ka Siseministeeriumil ja nende lahendamiseks on juba:
koostatud "Isikuandmete kaitse seaduse" uus eelnõu;
muudetud "Rahvastikuregistri seadust";
volitatud töötleja poolt koostatud dokumentide näidised ristkasutuse loa taotlemiseks;
rahvastikuregister ühendatud X-teega.

Ettepanekutest esitame täpsustuse kontrolliaruande eelnõu lk 19 teise ettepaneku osas:
Siseministeeriumil tuleks perioodiliselt **täpsustada põhiliste kasutajarühmade** vajadusi eesmärgiga pakkuda just neid teenuseid ja sarnasel viisil, nagu kasutajad ootavad.
Kasutajatele tuleks luua võimalikult lihtsad ja mugavad võimalused teenuste tarbimisel tekkinud probleemidest teatamiseks.

Aruande punkt 3 "Registri pidamise korraldus".

Alapunkt: pidamine

11. Andmete sisestamise kulu
Lepingus toodus andmete sisestamise kulu on põhiliselt **infotehnoloogilise keskkonna kulu** (liisingumaksed, litsentsid, tehnoloogiline tugi), lisaks konsultatsioonid andmeandjatele.
Andmefailide töötlemine toimub Kodakondsus- ja Migratsiooniametist, Autoregistri-keskusest saabuvate andmete ning maavalitsustes ja Tallinna Perekonnaseisuametis **arhiiviandmete** sisestamisel tekkivate failide osas.
Andmehõive toimub volitatud töötleja juures erandjuhtudel (välismaised dokumendid, arhiividokumentide koopialt vea parandamiseks jne).

12. Volitatud töötleja kontrollist
Volitatud töötleja tegevus on kontrollitav, kuna uued andmed peavad jõudma registrisse seaduses, määrustes ja lepingutes määratud kiirusega, arhiiviandmete osas koostatakse reeglina eraldi projekti plaanid, mille täitmise kohta esitatakse tellijale arvulised andmed.
Samuti on esitatavad aruanded piisavalt põhjalikud ja lisaandmete saamisega ei ole probleeme olnud.

13. Lepingute sõlmimisest
Tegemist oli põhiliselt lepingute uuendamisega, kuna andmeandjate ja -saajatega olid ka varem sõlmitud lepingud. Uusi lepinguid uute andmesaajatega (eriti erasektorist) lisandub pidevalt.
Kõigil omavalitsustel on võimalus siduspöördusega juurdepääsuks rahvastikuregistrile ja seega ka operatiivseks andmete andmiseks.

14. Isikule andmete väljastamisest
Isikule väljastatakse tema andmed linna- ja vallavalitsuses reeglina kohe, kahenädalane ooteaeg on küll mingi infomüra või mõne avalikku teenistusse sobimatu ametniku tegevus. Ükski õigusakt ei takista isiku juurdepääsu enda andmetele, kui isiku tuvastamine on kindlustatud.

Alapunkt: rahastamine

15. Eelarvest
Siseministeeriumi eelarves rahvastikuregistri pidamiseks ette nähtud vahendid on jagatud ministri käskkirjaga.
Volitatud töötleja kuludest ja tuludest on Siseministeeriumile antud regulaarselt andmeid, eriti eelarves rahvastikuregistri pidamiseks eraldatud vahendite vähenemisega tekkinud probleemide lahendamiseks. Kuna AS Andmevara finantstegevust regulaarselt auditeeritakse, on ka autiti tulemused kasutatavad täiendavaks kontrolliks.
Andmete väljastamise kulunormide kehtestamiseks esitati vastavad kalkulatsioonid.
Kõiki andmekogu kulusid ja tulusid arvestava eelarve koostamise metoodika võiks olla ühine kõigile põhi- ja riiklikele registritele.
Siseministeerium on valmis saatma oma esindaja metoodikat koostavasse töögruppi.

16. Kulude ja tulude arvestus.
AS Andmevara peab kulude ja tulude arvestust eraldi andmekogude arenduse ja pidamise kohta ja esitab kokkuleppel Siseministeeriumiga Teile omalt poolt vajaliku info.
Ka Siseministeeriumi poolt on arendustööde vahendid ja vastavad lepingud ning aruandlus selgelt lahutatud pidamistööde finantseerimisest.

Ettepanekute teksti osas (kontrolliaruande eelnõu lk 24) muudatusi ei ole.

Lugupidamisega

Märt Rask
Justiitsminister
Siseministri ülesannetes

Kalev Timberg
Sisejulgeoleku asekantsler
Kantsleri ülesannetes

Teede- ja Sideministeerium

Riigikontroll

Teie 27.06.2002 nr 2-7.1-TA/02/1146

Meie 15.07.2002 nr 7-1-7/02/2918

Kontrolliaruanne

Teede- ja Sideministeerium toetab kontrolliaruandes esitatud Riigikontrolli seisukohti. Rahvastikuregistri kui riigi kõige olulisema põhiregistri temaatika on aktuaalne ning seoses vajadusega suunata andmekogud andmete tarbijate teenindamisele langevad esitatud seisukohad suuresti kokku riigi infosüsteemide osakonna visioonide ning lähituleviku tegevussuundadega.

Järgnevalt esitame omapoolse arvamuse aruandes toodud ettepanekute kohta.

Lehekülg 16

Projekti X-tee raames oli esimesel etapil (2002. aasta algul) kodanikel võimalus teha oma vigaste andmete kohta elektroonselt ettepanekuid. Niipea kui laiemal hulgal kodanikest tekkis autoriseeritud võimalus oma andmeid vaadata ja parandusettepanekuid teha, lõpetas AS Andmevara sellise teenuse osutamise. Põhjenduseks oli argument, et see tekitab neile olulisel määral lisatööd ja seega ka lisakulutusi. Projektil X-tee on tehnoloogiline valmisolek rakendada andmete kvaliteedi parandamise mehhanisme, mis eeldab aga andmekogu vastutava töötleja (andud juhul Siseministeeriumi) ja volitatud töötleja (AS Andmevara) valmisolekut selliste võimaluste rakendamiseks.

Andmekogude kvaliteedi hindamist on võimalik korraldada andmekogu teenusekihi (X-tee) vahenditega, mida plaanime realiseerida 2003.a.

Lehekülg 19

Seoses uue isikuandmete kaitse seaduse väljatöötamisega on võimalus suuremat rõhku panna andmete ristkasutuse nõude kehtestamisele.

Peamiseks takistuseks rahvastikuregistri andmete kasutamisel on andmekogude seaduse § 12 lg 2, mille kohaselt on isikuandmete ristkasutus lubatud vaid Andmekaitse Inspektsiooni loal. Tulenevalt taotlusprotsessi keerukusest ristkasutuse lubade väljastamisel on kujunenud olukord, kus mitmed asutused teevad täiendavaid kulutusi nimetatud informatsiooni kogumiseks iseseisvalt.

0010903

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 16.07.02 Reg nr 2-7.1-TA/02/1146-2

Viru 9
15081 TALLINN

Reg kood 70000266

Telefon (0) 639 7612
Faks (0) 639 7606
E-post tsm@tsm.ee

Eesti Ühispank
A/a 10002033015005

kulukad paralleelregistrid ja andmete kasutajate "jooksutamine" mööda ametkondi. Eeltoodust johtuvalt tuleks üldine eelkontroll (lubade süsteem) isikuandmete ristkasutusel kaotada ning asendada see järelkontrolliga (kohustus teavitada Andmekaitse Inspektsiooni isikuandmete ristkasutusest ning Andmekaitse Inspektsiooni kohustus jooksvalt kontrollida andmete töötlemise seaduslikkust). Lubade süsteem tuleks säilitada vaid delikaatsete ja eraeluliste isikuandmete puhul. Eelkontrolli nõrkuseks on samuti asjaolu, et andmekogu omanik delegeerib sellega osa oma vastutusest Andmekaitse Inspektsioonile, suurendades sellega tegelikult andmekaitsega seotud riske.

Lehekülg 24

Andmete ja andmekogude väärtuse hindamine on olulisel määral teoreetiline probleem, mille suhtes ka rahvusvahelises praktikas sobilikud metoodikad puuduvad. Andmekogude (eriti Rahvastikuregistri) teenuste hind on sageli poliitiline küsimus, kuid aluseks võib siin olla ühel või teisel alusel tehtud kalkulatsioonid. Oleme omalt poolt valmis koostööks Rahandusministeeriumiga vastavate arvutusmudelite loomisel.

Andmekogude kindlustavate süsteemide täpsema määratlemise eesmärgil esitati Riigikogule aasta alguses andmekogude seaduse muudatusettepanekud, milles on sätestatud vastav delegatsiooninorm Vabariigi Valitsusele.

Andmekogude rahastamise ühtsete põhimõtete väljatöötamisel oleme igati valmis tihedaks koostööks Rahandusministeeriumiga.

Lugupidamisega

Liina Tõnisson
Minister

Arvo Ott 6936 840
arvo.ott@riso.ee

Katrin Alliksaar 639 7647
katrin.alliksaar@tsm.ee

0005869

RAHANDUSMINISTEERIUM

RIIGIKONTROLL
Narva mnt. 11 a
15013 Tallinn

Teie 27.06.2002 nr. 2-7.1-TA/02/1149

Meie 04.09.2002 nr IV-1/8339

"Rahvastikuandmed riigi registrites" kontrollaruande eelnõu

Riigikontrolli poolt koostatud kontrollaruande eelnõus oli esitatud kaks ettepanekut, mille kohta sooviti Rahandusministeeriumi seisukohta. Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga, et andmekogude rahastamine peab toimuma ühtsete põhimõtete alusel. Kuid Rahandusministeerium ei poolda töögrupi moodustamist, mis töötaks välja eraldi juhendi riiklike registrite ja andmekogude jääkväärtuse hindamiseks ning arvele võtmiseks. Kuna praeguseks on moodustatud töökomisjon, kes valmistab ette uusi riigi raamatupidamise üldeeskirju, siis peame otstarbekaks esitada nimetatud küsimus Riigi Raamatupidamise Reformimise Projekti töökomisjonile arutamiseks.

Lugupidamisega

Harri Õunapuu
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Kersti Maurer 6 113 026

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 05.09.2002 Reg nr 2-7.1-TA/02/1149-2

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg kood 70000272