



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Urmas Reinsalu
justiitsminister
Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn
info@just.ee

16.10.2017 nr 1.2.-4/17/1037

Isikuandmete kaitse üldmääruse (EL) 2016/679 rakendamine

Austatud minister,

pöördun Teie poole Isikuandmete kaitse üldmääruses ettenähtud haldustrahvi rakendamise asjus. EL õigusest tulenev haldustrahvide sobitamine Eesti õigusesse on olnud pikalt üleval. See puudutab ka Finantsinspektsiooni ja Konkurentsiametit. Kõigis neis valdkondades näeb EL õigus ette haldustrahvid, mis on suunatud kas eeskätt või ainuüksi juriidilistele isikutele.

Peamiselt finantssektori vajaduste tõttu koostati Justiitsministeeriumis 01.08.2016 ***Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (EL õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamiseks Eesti õiguses) väljatöötamiskavatsus.***

Selles nenditi, et nn. tuletatud vastutuse mudel Eesti karistusõiguses on ebaotstarbekas. Selle kohaselt tuletatakse juriidilise isiku vastutus tema heaks tegutsenud füüsiliste isikute vastutusest ja ettevõttega seostamisest.

Väljatöötamiskavatsuses soovitati üle minna organisatsioonivastutuse mudelile. Selle kohaselt vastutabki rikkumise korral juriidiline isik kui organisatsioon. Menetlus ei pea hõlmama organisatsiooni heaks tegutsenud füüsiliste isikute vastutust.

Väljatöötamiskavatsuses soovitati jätta haldustrahvid karistus-, mitte haldusõiguse raamidesse. Mõõndi, et spetsiifiliste valdkondlike normide osas võib haldusorgan-järelevalveasutus olla pädevam ja kiirem hindama rikkumise mõju ja raskust kui politsei, prokuratuur ja kohus. Teisest küljest nenditi, et haldusmenetlus ei annaks midagi juurde, sest väärtemenetluses ongi reeglina haldusorgan kohtuväline menetleja.

Minu nõuanne on viia haldustrahv karistusõigusest haldusõigusse. Selleks on andmekaitsevaldkonnas spetsiifiline põhjus: inspektsiooni asemel hakkaks muidu otsuseid tegema kohus. See tähendaks menetluste olulist pikenedamist, kohtute ja inspektsiooni töömahu suurenemist, lisaressursi vajadust, õiguste nõrgemat kaitset ning väiksemat usaldust infoühiskonna teenuste suhtes.

Üldmääruse pp. 151 nimetab, et haldustrahvide puudumise tõttu määrab Eestis järelevalveasutus trahvi väärtemenetluse raames. Paraku on see vastuolus põhinormiga. Artikli 83 lg 9 kohaselt liikmesriigis, kus haldustrahvid puuduvad, määrab trahvi kohus järelevalveasutuse algatusel. Vastuolu korral kehtib põhinorm, mitte põhjenduspunkt.

Väärteoasju on viimastel aastatel olnud inspeksiooni menetluses alla 20 aastas. Järelevalveasjade arv aastas on jäänud vahemikku 500-800. Järelevalveasjas kohaldame sunniraha, kui andmetöötaja ei täida inspeksiooni ettekirjutust. Art. 83 lg 6 kohaselt asendub sunniraha trahviga, mida peaks lõike 9 järgi samuti määrama kohus väärteomenetluses.

Väärteomenetlus on haldusmenetlusest oluliselt aeganõudvam (mh ülekuulamise nõude tõttu). Väärteomenetlus, kus otsustab kohus, on oluliselt aeganõudvam väärteomenetlusest, kus otsustab kohtuväline menetleja (mh selle tõttu, et kohus hakkab uuesti asjaolusid hindama ning istungi nõude tõttu). Oluliselt aeganõudvam menetlus koos ülekuulamise ja kohtuistungiga tähendab ka menetlusosalistele suuremat halduskoormust.

Õigus andmekaitsele ja eraelule on ajakriitiline. Pikem menetlus vähendab võimalusi infoga seotud õiguste tõhusaks kaitseks. Mida kauem menetlus kestab, seda raskem on nt. õigusvastast info avaldamist või edastamist tagasi kerida.

Arvestada tuleb haldustrahvi ja väärteokaristuse erineva eesmärgiga. Karistuse eesmärk on süüdlase karistamine. Haldustrahvi eesmärk on rikkumise toime pannud (ja sageli sellest varalist kasu ja konkurentsieeliseid saanud) organisatsiooni heidutamine – et tal kaoks motivatsioon edasisi rikkumisi toime panna ning tekiks motivatsioon võtta oma tegevuses ette rikkumiste riske vähendavaid muudatusi.

Organisatsioonivastutusele tuginev haldustrahv ei saaks asendada füüsilistele isikutele suunatud süüteo koosseise. Ettevõtet võib trahvida andmete ilmselgelt eaturvalise hoidmise eest, kuid ettevõtte infosüsteemi sissemurdnud häkkerit ootab ikkagi karistusõiguslik sanktsioon. Andmekaitseõiguse uuenemise valguses tuleb senised koosseisud üle vaadata.

Arusaadavalt on tulevikus vaja lahendada haldustrahviga seonduv komplekselt, kuna probleem on laiem kui andmekaitseõigus. Kuid üldmääruse artikli 83 lg 9 tõttu (järelevalvemenetluste ning kohtuta väärteomenetluste muutumine kohtulikuks väärteomenetluseks) vajab see kiiret *ad hoc* lahendust üldmääruse rakendusseaduses.

Vältimaks *ad hoc* lahenduse riske on otstarbekas piirduda haldusõigusliku haldustrahvi sätestamisega esialgu üksnes juriidilistele isikutele. Üldmääruse artiklis 83 käsitletud rikkumisi panevadki valdavalt toime juriidilised, mitte füüsilised isikud.

Haldusõiguslikus haldustrahvis sisaldub ka karistusõiguslik element. Seega tuleb trahvimisel tagada trahvitavale tasakaalustatud menetluslik seisund. Juriidilise isiku menetluspõhiõigusi saab tagada ka haldusmenetluse raames, lisades *ne bis in idem* põhimõtte.

Lisan kirjale ettepaneku konkreetse õigusnormi sõnastusega ja selgitava kommentaariga. Loodan, et peate võimalikuks selle otstarbekust kaaluda.

Lugupidamisega

/digitaalselt alla kirjutatud/
Viljar Peep
peadirektor

Lisa: ettepanek Isikuandmete kaitse üldmääruse (EL) 2016/679 artikli 83 rakendamiseks

Andmekaitse Inspektsiooni ettepanek
Isikuandmete kaitse üldmääruse (EL) 2016/679 artikli 83 rakendamiseks

Panen ette lülitada Isikuandmete kaitse üldmääruse rakendusseaduse eelnõusse alljärgnev:

„§ ?. Üldmääruse artikli 83 kohaldamine

- (1) Üldmääruse artikli 83 lõike 6 alusel määrab Andmekaitse Inspektsioon sunniraha, juhindudes üldmäärusega sätestamata küsimustes haldusmenetluse seadusest, asendustäitmise ja sunniraha seadusest, korrakaitse seadusest ning Vabariigi Valitsuse seadusest.
- (2) Üldmääruse artikli 83 lõike 4 ja lõike 5 punktide „a“-„d“ alusel määrab kohus füüsilisele isikule rahatrahvi, Andmekaitse Inspektsioon osaleb kohtuvälise menetlejana. Üldmäärusega sätestamata küsimustes juhindutakse vääртеomenetluse kohta sätestatust.
- (3) Üldmääruse artikli 83 lõike 4 ja lõike 5 punktide „a“-„d“ alusel määrab Andmekaitse Inspektsioon juriidilisele isikule haldustrahvi. Haldustrahv on heidutusvahend, mille määramisel juhindutakse üldmäärusega sätestamata küsimustes haldusmenetluse seadusest ja korrakaitse seadusest. Sama rikkumise eest ei määrata uut haldustrahvi ega karistata kui süütegu.
- (4) Üldmääruse artikli 83 lõike 5 punkti „e“ alusel määrab Andmekaitse Inspektsioon juriidilisele isikule sunniraha või haldustrahvi, füüsilisele isikule määrab Andmekaitse Inspektsioon sunniraha või kohus rahatrahvi. Muus osas kohaldatakse vastavalt käesoleva paragrahvi eelmisi lõikeid.“.

Pakutud sätete selgitused:

1. Vääртеomenetluse raamidesse jäämise tagajärjed

Isikuandmete kaitse üldmääruse art. 83 näeb määruse rikkumise eest ette sanktsioonid. Eestikeelne versioon nimetab neid lihtsalt trahvideks, teised versioonid haldustrahvideks (sm k *hallinnolliset sakot*, ingl k *administrative fines*, sks k *Geldbußen*, pr k *amendes administratives*).

Üldmääruse pp. 151 nimetab, et haldustrahvide puudumise tõttu määrab Eestis järelevalveasutus trahvi vääртеomenetluse raames. Kuid art. 83 lg 9 kohaselt liikmesriigis, kus haldustrahvid puuduvad, määrab trahvi kohus järelevalveasutuse algatusel. Tegu on ilmse vastuoluga ning vastuolu korral kehtib põhinorm, mitte põhjenduspunkt.

Vääртеoasju on viimastel aastatel olnud inspektsiooni menetluses alla 20 aastas. Seevastu järelevalveasjade suurusjärk on vahemikus 500-800. Järelevalveasjas kohaldatakse sunniraha, kui andmetöötaja ei täida inspektsiooni ettekirjutust. Art. 83 lg 6 kohaselt asendub sunniraha haldustrahviga, mida lõike 9 kohaselt peaks samuti määrama kohus vääртеomenetluses.

Vääртеomenetlus on haldusmenetlusest oluliselt aeganõudvam (mh ülekuulamisnõude tõttu). Vääртеomenetlus, kus otsustab kohus, on oluliselt aeganõudvam menetlusest, kus otsustab kohtuvälise menetleja (mh selle tõttu, et kohus hakkab uuesti asjaolusid hindama ning istungi nõude tõttu).

Pikem menetlus tähendab nõrgemat õiguste kaitset, kõrgemat halduskoormust ning suuremat ressursivajadust.

Arusaadavalt on tulevikus vaja lahendada haldustrahviga seonduv komplekselt, kuna probleem on laiem kui andmekaitseõigus. Kuid üldmääruse artikli 83 lg 9 tõttu (järelevalvemenetluste ning kohtuta vääртеomenetluste muutumine kohtulikuks vääртеomenetluseks) vajab see kiiret *ad hoc* lahendust.

2. Haldustrahvi haldus- ja karistusõiguslikud elemendid

Vältimaks *ad hoc* lahenduse riske on otstarbekas piirduda haldusõigusliku haldustrahvi sätestamisega esialgu üksnes juriidilistele isikutele. Üldmääruse artiklis 83 käsitletud rikkumisi panevadki valdavalt toime juriidilised, mitte füüsilised isikud.

Euroopa Inimõiguste Kohus kasutab nn. Engeli kriteeriume, eristamaks karistusõiguslikke (eeskätt kriminaalõiguslikke) sanktsioone muudest sanktsioonidest.¹ Kriteeriume on kolm:

- 1) **millisesse õigusharusse riik ise sanktsiooni paigutab?** Suurem osa liikmesriike käsitleb üldmääruse artiklis 83 nimetatud trahve haldusõiguslike trahvidena. Eranditena nimetatakse üldmääruse pp.-s 151 üksnes Eestit (kes kasutab vääртеomenetlust) ning Taanit (kriminaalmenetlus). Samas on riikide õigussüsteemid piisavalt erinevad ning vahetegu karistus- ja haldusõiguse vahel ei ole mõnikord väga ühene. Kuid pp. 151 sõnastus ei takista seda, et Eesti loob (õigemini taastab) meie õiguskorras puuduva haldustrahvi ega pea siis enam kohaldama vääртеomenetlust;
- 2) **milline on süüteo/rikkumise laad?** Artiklis 83 nimetatud rikkumised on oma laadilt haldusõiguslikud rikkumised, lisaks hõlmavad nad klassikalist haldussundi (art. 83 lg 6 käsitleb järelevalveasutuse korralduse/ettekirjutuse täitmata jätmist). Artikkel 84 viitab selgesti, et lisaks haldustrahvidele kehtestab liikmesriik ka karistused. Ka Eesti karistusõiguses on mitmeid isikuandmete töötlemisega seotud süüteo koosseise. Nimetada võib KarS §-s 157² sätestatud identiteedivargust, KarS §-des 206-207 ja 216¹-217¹ sätestatud nn. häkkimis- jm arvutikuritegusid ja KarS §-s 213 sätestatud arvutikelmust;
- 3) **mis on sanktsiooni eesmärk?** Artikli 83 lõikes 6 (osalt ka lõike 5 punktis „e“) nimetatud sanktsiooni eesmärk on selgesti haldussunni kohaldamine. Lõigetes 4 ja 5 nimetatud sanktsiooni eesmärk on mitte karistamine, vaid rikkumise toime pannud (ja sageli sellest varalist kasu ja konkurentsieeliseid saanud) organisatsiooni heidutamine. Rahalise heidutusvahendi kohaldamisega demotiveeritakse organisatsiooni hoiduma edasistest rikkumistest ning motiveeritakse võtma oma tegevuses ette rikkumiste riski vähendavaid (kulusid nõudvaid) muudatusi. Haldustrahvi eripäraks karistusõigusliku trahviga võrreldes on see, et tema suuruse määramisel tuleb rohkem arvestada majandusliku aspektiga, tagamaks heidutuse mõjusust (kuid vältimaks ülejõu käivaid trahve).

On tõsi, et haldusõiguslikus haldustrahvis sisaldub ka karistusõiguslik element. Lisaks Euroopa Inimõiguste Kohtule on ka Euroopa Liidu Kohus on mitmesuguste haldussanktsioonide osas leidnud, et need võivad olla sarnased karistusõiguslike sanktsioonidega.²

Seega tuleb trahvimisel tagada trahvitavale asjakohased menetluslikud õigused. Seda nõuab ka üldmääruse artikli 83 lg 8.

3. Menetluspõhiõiguste kaitse haldusmenetluses

¹ EIK lahendid: Engel jt v. Holland, 08.06.1976, § 82, Series A no. 22.

² EIKo 04.03.2014, nr 18640/10, Grande Stevens jt v. Itaalia, § 94-101; EIKo 21.02.1984, nr 8544/79, Öztürk v Saksamaa, EIKo 23.10.1995, nr 16841/90, Pfarrmeier v Austria, § 30-32; EIKo 23.11.2006, nr 73053/01, Jussila v Soome, § 29-39; EIKo 31.07.2007, nr 65022/01, Zaicevs v Läti, § 23, § 50-55; EIKo 11.01.2001, nr 43862/98, Incencio v Portugal.

Juriidilise isiku menetluslikud põhiõigused on piiratumad kui füüsilisel isikul. Sütuse presumptsiooni käsitlev direktiiv 2016/343 ei hõlma juriidilisi isikuid kriminaalmenetluses ning seda direktiivi ei kohaldata haldusmenetluses.³

Juriidilise isiku asjakohaseid menetluslikke õigusi saab Eestis tagada ka haldusmenetluse seaduse raames. Eeskätt võib nimetada järgmisi reegleid:

- 1) menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamine (HMS § 40),
- 2) haldusorgani selgitamiskohustus (§ 36),
- 3) õiguste ja vabaduste piiramine üksnes seaduse alusel (§ 3 lg 1),
- 4) haldusakti ja -toimingu kohasus, vajalikkus ja proportsionaalsus (§ 3 lg 2),
- 5) menetleja taandamine erapooletuse tagamiseks (§ 10),
- 6) õigus kasutada esindajat (§ 13),
- 7) vastu võetakse ka puudustega taotlus ning seda saab hiljem parandada (§ 15),
- 8) õigus tutvuda dokumentidega (§ 37),
- 9) haldusakti põhjendamisõue (§ 56).

Täiendavalt on vajalik sätestada haldustrahvi ühekordsuse ehk *ne bis in idem* põhimõte.

Haldusmenetlusel on süüteomenetluse suhtes olulisi eeliseid nii menetlusosalise kui järelevalveasutuse jaoks:

- 1) haldusmenetluse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse printsiip tähendab kiiremat ja lihtsamat menetlust (HMS § 5 lg 1-2),
- 2) haldusmenetluses saab piirduda kirjaliku (elektroonilise) asjaajamisega, menetlusosalisel (juriidilise isiku esindajal) puudub vajadus tulla isiklikult ülekuulamisele ja kohtuistungile,
- 3) lisaks kohtulikule vaidlustamisele saab asjaosaline esitada vaide, mis vaadatakse läbi lihtsas ja kiires menetluses (HMS 5. ptk),
- 4) haldusõiguslikku sanktsiooni ei kanta karistusregistrisse.

4. Rakendussätete sõnastus

Lõige 1: kui tegu on üldmääruse jätkuva rikkumisega, saab järelevalveasutus anda korralduse (ettekirjutuse) selle lõpetamiseks. Korralduse täitmata jätmisel kohaldatakse artikli 83 lõike 6 alusel trahvi sunnirahana. Sundiva ja vajadusel – kui korraldust jätkuvalt eiratakse – korratava sanktsiooni osas juhindutakse üldmääruses sätestamata osas sunniraha kohta sätestatust:

- asendustäitmise ja sunniraha seadusest (kõige olulisem põhimõte on, et enne sunniraha kohaldamist hoiatatakse ja antakse tähtaeg, vt §-d 7 ja 8) ,
- samuti korrakaitse seadusest (§-d 23, 28, 31) ning
- Vabariigi Valitsuse seadusest (§ 75¹ lg 4 näeb ette sunniraha halduskandjale, kes ei ole riigi haldusorgan).

Lõiked 2 ja 3: art. 83 lõikes 4 ja lõike 5 punktides „a“ – „d“ nimetatud juhul on aga tegu trahvimisega juba toimunud rikkumise eest. Eelkirjeldatud põhjustel kohaldatakse füüsilisele isikule rahatrahvi väärteomenetluse korras, artikli 83 lõike 9 kohaselt määrab selle kohus. Juriidilisele isikule kohaldatakse aga haldustrahvi heidutusvahendina. Haldustrahvi määramisel juhindutakse üldmäärusega sätestamata küsimustes haldusmenetluse seadusest ning korrakaitse seadusest. Kuna haldustrahvi kohaldatakse juba toimunud rikkumise eest, siis on asjakohane sätestada selle ühekordsuse (*ne bis in idem*) põhimõte. Puudub vajadus seda

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/343, 9. märts 2016, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikult arutelul.

samas asjas korrata või määrata samas asjas ühtlasi süüteo karistus.

Lõige 4: art. 83 lõike 5 punkti „e“ nimetatud rikkumised on sellised, mis takistavad järelevalveasutuse uurimisvolitusi. Uurimisvolituste takistamise puhul võimaldab senine õigus kohaldada nii sunniraha (KorS § 23 lg 4, VVs § 75¹ lg 4) kui rahatrahvi (KarS § 279). Üldjuhul aitab uurimise takistamise vastu sunniraha kohaldamine, mida võib vajadusel korrata. Trahv on otstarbekas olukorras, kus rikkuja on tekitanud kõrvaldamatu takistuse – näiteks hävitanud tõendid, saatnud andmed sellisesse välisriiki, kust neid enam kätte ei saa jne. Sellist valikut (kas sunniraha või trahv) on otstarbekas jätkata ka üldmääruse rakendamisel.

5. Sanktsiooni ülempiirist

Üldmääruse artikkel 83 näeb ette sanktsioonide ülempiirid, arvestades vajadusega ohjata väga suuri ettevõtteid (vastavalt 10 mln € või 2% üleilmsest käibest või raskemil juhtudel 20 mln € või 4% üleilmsest käibest).

Nii üldmäärus kui siseriiklik õigus nõuavad sanktsiooni kohaldamisel proportsionaalsust. Arusaadavalt tuleb sanktsiooni kohaldamisel arvestada ettevõtte tegeliku kandevõimega. Sanktsiooni eesmärk on sundida või heidutada, mitte maksejõuetust põhjustada.

Drastilisi muutusi sanktsioonide suuruse osas ette näha ei ole. Eestis ei asu täna ühegi hiidettevõtte peakorterit. 1999. aastal asutatud Andmekaitse Inspektsioon ei ole oma senise tegevusaja jooksul kordagi kohaldanud ei sunniraha ülempiiri (9600 €) ega rahatrahvi ülempiiri (32 000€). See tõendab, et Eesti halduskultuuris eelistatakse koostööd ning probleemide kiiret ja sujuvat lahendamist, mitte raskete sanktsioonidega lajatamist.

Sanktsioonid on viimane abinõu, kui pehmemad meetmed ei ole enam kohased. Nendega reageeritakse rikkumistele, millel rasked tagajärjed, mida pandi toime tahtlikult ja/või korduvalt.

Isikuandmete kaitse üldmääruse eesmärk on tagada isikuandmete kaitse ühetaoline tase kõigis liikmesriikides, mitte karistuste ühetaoliselt kõrge tase.

Viljar Peep,
Peadirektor

16.10.2017