



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp valla- ja linnasekretärid

15.08.2017 nr 2.3.-3/17/1691

Ringkiri andmekogudest ja uuest andmekaitseõigusest

Austatud valla- ja linnasekretärid,

olen kindel, et valimiste ning ühinemiste eel on teil käed-jalad tööd täis. Tahaksin siiski teie tähelepanu juhtida:

- a) kohalike andmekogude pidamisele – omavalitsuste ühinemisel tuleb ka teie andmekogud ühendada ning paraku on olemasolevatega samuti segadust,
- b) uuele andmekaitseõigustikule – kuidas valmistuda selle jõustumiseks 25.05.2018.

1. Millal peab omavalitsus asutama andmekogu?

Andmekogu määratlus on tekitanud praktikas segadust. Määratlus mõjutab aga omavalitsuse kohustusi ja eelarvet. Seepärast võtan olulise lühidalt kokku:

Igasugune teave, mis omavalitsusel on, on **avalik teave** (õigemini: *avaliku sektori teave*) – olgu ta juurdepääsupiiranguta või -piiranguga, isikuandmeid sisaldav või mitte sisaldav, paberil või digitaalne.

Avalikule teabele kehtib avaliku teabe seadus (AvTS), isikuandmete korral ka isikuandmete kaitse seadus (IKS).

Sõltumata sellest, kas teave moodustab andmekogu või mitte, peab täitma mõlema seaduse nõudeid (sh info turvaline hoidmine, avalikkuse juurdepääs ning selle piiramine).

Korrastatud teave moodustab **infosüsteemi**. Infosüsteem on ka näiteks *exceli* tabel, perfokaartide kataloog või asutuse võrguleht.

Andmekogu (ehk *register*) on selline avaliku teabe korrastatud kogum, mille puhul seadusandja on otsustanud või volitanud andmekogu asutamise (AvTS § 43¹ lg 1). Iga andmekogu on infosüsteem, kuid iga infosüsteem ei ole andmekogu.

Andmekogule kehtivad täiendavad nõuded (sh põhimäärus, asutamise kooskõlastamine, turvameetmete süsteem ISKE, klassifikaatorite ning muude ühiste tugisüsteemide kasutamine, perioodilised andmeturbeauditid, juurdepääsupiiranguta digiandmete masinloetavalt allalaetavaks tegemine).

Möönan, et tänane andmekogu määratlus ei sobi hästi omavalitsustele:

Esiteks ei ole seadusandja olnud omavalitsuste andmekogude osas järjepidev. Näiteks lemmikloomade ja kalmistute kohta on omavalitsustele eriseadusega pandud andmekogu

asutamise kohustus. Märksa tundlikum on aga näiteks hoolekande-alane teave, mida omavalitsustel on ka väljaspool riiklikke registreid. Sellise info jaoks ei nõua seadusandja andmekogu asutamist.

Teiseks ei arvestata kohalike erisustega. Toon taas näiteks lemmikloomaregistri. Suurlinna kümnete tuhandete lemmikloomade (ja nende omanike) andmestik on mahukas. Selle haldamine digitaalse andmekoguna on mõttekas vaatamata IT- ja auditikuludele. Andmekogu staatus lubab seda liidestada teiste andmekogudega (nt. omanike automaatpäring rahvastikuregistrist). Väikevalla puhul, kes peab arvet poolesaja koera üle, oleks see mõttetu – piisaks ka paberkaustast.

Olen teinud ettepaneku täpsustada andmekogude määratlust AvTS-s. Väljaspool seadusega selgelt nõutud andmekogu asutamise kohustust peaks jääma omavalitsuse (volikogu määruse) otsustada, kas mingit liiki teabe jaoks asutatakse andmekogu või mitte. Selleks, et omavalitsus saaks mingi asja kohta arvestust pidada, ei pea tingimata andmekogu asutama.

Seda valikuvabadust piirab teiste andmekogudega liidestamine. Loomulikult saab omavalitsusasutus avalike ülesannete täitmiseks teha erinevatesse andmekogudesse üksikpäringuid. Kui aga avatakse püsiv päringuteenus kuskilt andmekogust, siis tuleb teenust kasutav infosüsteem vormistada andmekoguks.

Andmekogude päringuteenused korraldatakse üle x-tee. X-tee turvalisuse tagamiseks on vajalik, et seda kasutavad infosüsteemid vastaksid andmekogu nõuetele (sh asutamise kooskõlastamine, ISKE kasutamine, perioodilised andmeturbeauditid).

Andmekaitse Inspeksioon on isikuandmete kaitse kõrval ka avalikule teabele juurdepääsu tagamise, juurdepääsupiiranguga teabe kaitse ning andmekogude asutamise ja pidamise järelevalveasutus (AvTS § 45).

Inspeksioonil on seega pädevus teha järelevalvet avaliku sektori asutuste infohalduse kõigi aspektide üle terviklikult. Teeme seda nii ennetavalt kui probleemide ilmnemisel. Keskendume avaliku teabe ja isikuandmete töötlemise põhinõuete täitmisele – eeskätt sellele, kas asutuse töökorraldus ja personali ettevalmistus võimaldavad neid nõudeid tõhusalt täita.

Kuid eeltoodud põhjustel ei keskendu me järelevalve raames küsimusele, kas omavalitsus pidanuks mingit liiki teabe haldamiseks asutama andmekogu või mitte. Eeldame, et omavalitsus oskab selle asutamise vajalikkust ise kõige paremini hinnata.

Kaalumise vajadus tuleb teile ise kätte omavalitsuste ühinemisel, kui olete samade ülesannete jaoks kasutanud eri omavalitsustes erinevaid lahendusi.

Kui aga omavalitsus on pidanud vajalikuks luua andmekogu, siis tuleb täita selle pidamise nõudeid. Esmase tagasiside saame koos Riigi Infosüsteemi Ametiga anda, kui andmekogu asutamiskavatsus esitatakse meile kooskõlastamiseks.¹

2. Omavalitsuse dokumendiregister kui riskiallikas

Iga avaliku sektori asutus peab pidama oma või ühist dokumendiregistrit koos selle avaliku vaatega ning nn. klõpsatava ligipääsuga avalikele digidokumentidele (AvTS §-d 11 ja 12).

Asutuste dokumendiregistrid on infosüsteemid, mida ei pea asutama andmekoguna. Ühtlasi on need ka riskikohaks eraelu puutumatusel. Omavalitsused puutuvad kõige enam kokku inimeste igapäevamuredega – seega on omavalitsuste dokumendiregistrid tõsiseks riskiallikaks.

¹ Täpsemad selgitused andmekogude asjus leiata meie võrgulehel [andmekogude juhendist](https://www.ria.ee/ee/kooskolastamine.html). Andmekogu kooskõlastamise täpsemad nõuded on koondatud Riigi Infosüsteemi Ameti võrgulehele: <https://www.ria.ee/ee/kooskolastamine.html>.

Oleme järelevalve käigus ohtralt tuvastanud teabele juurdepääsupiirangute nõuete rikkumist. Näiteks on jäetud piirang seadmata või on piiranguga dokumendi avalik pealkiri liiga reetlik või on dokument ise kinnine, kuid selle veelgi tundlikumad lisad avalikud jne. Tundliku teabe lubamatule avaldamisele dokumendiregistri kaudu reageerimine väärtovastutuse kohaldamisega.

Eriti rõhutan kahte asjaolu:

- a) dokumendiregistri avalikus vaates tuleb eraisikust dokumendi saatja/saaja umbisikustada, nimesid ei tohi kuvada (see keeld ei hõlma ametiisikute nimesid) – vt AvTS § 12 lg 3¹,
- b) dokumendiregistrit ei tohi teha avaandmetena (masinloetavalt allalaetavalt) kättesaadavaks enne, kui asutus on veendunud, et see ei sisalda piiranguga teavet, sh eraisikute nimesid (koosmõjus AvTS § 28 lg 1 p 31, § 29 lg 4 ning § 3¹).

Omavalitsuste ühinemisel tuleb ühendada ka nende dokumendihaldus ja seda peegeldav dokumendiregister. Seniste dokumendiregistrite avalik vaade tuleb linkida kehtiva registri juurde senikauaks, kuni vana register sisaldab dokumente, millele on vaja tagada avalikkuse juurdepääs (kuni nende säilitustähtaeg pole lõppenud). Loomulikult on kasutajale lihtsam, kuid tegijale keerulisem ja kallim lahendus vana registri sisu ülekandmine uue registri andmestikku.

3. Kuidas rakendada uut andmekaitseõigust?

Tänast IKS-i hakkab alates 25.05.2018 asendama Euroopa Liidu [isikuandmete kaitse üldmäärus 2016/679](#). Kuigi üldmäärus on otsekohalduv, jätab ta liikmesriigi seadusandjale teatud mänguruumi – eriti avaliku sektori andmetöötluses. Lisaks tuleb üle võtta [direktiiv 2016/680](#), mis normib andmekaitset süüteomenetluses. Maiks 2018 peab olema üle võetud ka uus [võrgu- ja infoturbedirektiiv 2016/1148](#), mis normib nii era- kui avaliku sektori tähtsamate teenuste küberturvet.

Üldmääruse läbiv joon on riskipõhine lähenemine. Mida tundlikum andmetöötlus, seda rangemad reeglid. Kes kogub ja kasutab tundlikku isikuteavet ja suuri andmemassiive või teeb ulatuslikku kaamerajälgimist, peaks kindlasti oma töökorralduse, infosüsteemid ja dokumendipõhjad üle vaatama. Kõigil avalike sektori asutustel peab olema määratud sobiva kvalifikatsiooniga andmekaitse spetsialist (-ametnik).

Kuna uues õiguses on üksjagu ebaselgust ning mõned küsimused (näiteks andmekaitse mõjuhinnangu tegemise kohustuse piirid) ongi jäetud andmekaitseasutuste sisustada, siis avaldasime oma võrgulehel [ülevaatlike artiklite sarja](#). Selle põhjal koostame sügisel omapoolse koondjuhendi. Justiitsministeeriumis on koostamisel uue andmekaitseõiguse rakendusseadus ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis küberturvet korraldav seadus.

Inspektsioon soovib alustada andmekaitse spetsialisti koolitamisest/töölevõtmisest.² Omavalitsus vajab kedagi, kes tunneb andmekaitse valdkonda ning suudab korraldada selle rakendamist asutus(t)es. Ülesanded võib jagada mitme inimese vahel, kuid üks peab majaväliselt olema andmekaitse-alaseks kontaktisikuks. Väiksemas omavalitsuses on võimalikuks lahenduseks selle rolli panemine valla- või linnasekretäri õlule. Mainin ka, et mitmed kõrgkoolid kavatsevad alustada andmekaitse spetsialistide täiendkoolitusega.

Teiseks – kui maja-sisene vastutus on paigas – soovime läbi viia omavalitsust kattev teabehalduse tervikhindamine, mis arvestaks nii uut andmekaitseõigust, avaliku teabe seadust kui konkreetselt omavalitsusele suunatud seadusi. Teie töökorraldus, infosüsteemid ja

²<http://www.aki.ee/et/andmekaitse-reform/andmekaitse spetsialisti-ulesanded-teadmised-ja-oskused>

dokumendipõhjad peavad nende kõigiga arvestama. Niiviisi saate ühekorraga tervikliku tulemuse, mis

- 1) sisaldab andmekaitsealist mõjuhinnangut (üldmääruse art. 35) koos teabe avaandmetena kättesaadavaks tegemise mõjuhinnanguga (avaliku teabe seaduse § 3¹ lg 3 ja § 28 lg 1 p 31², sh nn massipiirangute ja litsentside seadmise vajaduse läbikaalumisega),
- 2) sisustab omavalitsuse andmetöötlusregistri (üldmääruse art. 30),
- 3) katab andmekogu pidamise seniste nõuete üldmäärusega vastavusse viimise koos andmekogu kohta riigi infosüsteemi haldussüsteemi sisestatu uuendamisega (avaliku teabe seaduse 5¹. ptk),
- 4) katab dokumendiregistri pidamise nõuded (avaliku teabe seaduse §-d 11 ja 12),
- 5) juurutab lõimitud ja vaikimisi andmekaitset (üldmääruse art. 25),
- 6) juurutab protseduurid andmekaitsealaste rikkumiste kohta (üldmääruse art. 33, 34) ning
- 7) dokumenteerib omavalitsuse andmetöötlustingimused (üldmääruse art. 12-22 nõuded), mis avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 p 31¹ kohaselt tuleb avaldada asutuse võrgulehel.

4. Ettepanek andmekaitseõiguse rakendamise läbimängimiseks

Olen teadlik, et uue andmekaitseõiguse rakendamine on mahukas ülesanne ega ole ilmselt enne uute valla- ja linnavalitsuste tööle hakkamist väga paeluv teema.

Omavalitsused on üksteisega sarnased – sest teile seadusega pandud ülesanded on samad. Kuidas vältida, et igaüks eraldi ei tegeleks uue andmekaitseõiguse rakendamisel jalgratta leiutamiselega?

Pakun, et inspeksioon võib nõustajana osaleda kahes omavalitsuses uue andmekaitseõiguse rakendamisel. Rakendamise saaks jaotada järkudeks, kus igal järgul on selge eesmärk ning tulemuste kokkuvõtte. Esimeseks järguks võiks olla andmekaitse spetsialisti ülesannete ja maja-siseste seoste paikapanek.

Inspeksiooni osalemise eelduseks on, et:

- a) omavalitsus ise on projekti vedajaks – meie saame anda nõu, kuid ei saa teha omavalitsuse eest otsuseid-valikuid,
- b) saadud kogemust (rakendusjärkude kokkuvõtteid, koostatud dokumendipõhjasid jms) jagatakse ka teiste omavalitsustega.

Juhul, kui ettepanek on vastuvõetav, siis oleks ilmselt mõistlik sellega nii edasi minna, et Maaomavalitsuste Liit nimetab ühe ja Linnade Liit teise osaleva omavalitsuse. Kasulik oleks, kui üks osalev omavalitsus on suurem ja teine väiksem.

Inspeksiooni kontaktisik on andmeturbeekspert Andrus Altmeri (andrus.altmeri@aki.ee).

Lugupidamisega

/digitaalallkiri/

Viljar Peep,

peadirektor

Koopiad teadmiseks:

Maaomavalitsuste Liit,

Linnade Liit,

Riigi Infosüsteemi Amet,

Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör Airi Mikli,

Rahandusministeeriumi regionaalvaldkonna asekanstler Kaia Sarnet

