



*Valvame, et isikuandmete kasutamisel austatakse eraelu  
ning et riigi tegevus oleks läbipaistev*

**AVALIKU TEABE SEADUSE JA  
ISIKUANDMETE KAITSE SEADUSE  
TÄITMISEST AASTAL 2010**

*Tallinn 2011*

# SISUKORD

<b>SAATEKS</b> .....	<b>4</b>
1. Asutuse eesmärkidest ja ülesannetest .....	4
2. Tegevusstatistika.....	5
3. Tegevusmetoodika .....	6
4. Avaliku teabe seaduse tõhusam täitmine.....	7
5. Eraelu töösuhetes .....	8
6. Isikuandmete kaitse ja andmekogud .....	9
7. Muud olulisemad isikuandmete kaitse teemad .....	9
<b>1. SELGITAJA JA TEAVITAJA</b> .....	<b>13</b>
1.1. Selgitustaotlused ja nõudekirjad.....	13
1.2. Nõuandetelefon.....	15
1.3. Privaatsuspoliitika .....	16
1.4. Andmekaitse Inspektsiooni aastakonverents.....	16
1.5. Koolitused .....	16
<b>2. ÕIGUSTAVADE KUJUNDAJA</b> .....	<b>18</b>
2.1. Siseriiklike juhiste koostamine.....	18
2.1.1. Isikuandmed töösuhetes .....	18
2.1.2. Avaliku teabe alased juhised .....	19
2.1.3. Isikuandmete kasutamine valimiskampaanias .....	20
2.1.4. Maksehäireandmete avaldamine .....	21
2.1.5. Isikuandmete kaitse auditi läbiviimise juhend .....	21
2.2. Rahvusvaheline koostöö õigustavade ühtlustamiseks .....	22
2.2.1. Euroopa andmekaitseasutuste töörühm.....	22
2.2.2. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni nõuandekomitee .....	23
2.2.3. Telekommunikatsioonialase andmekaitse töögrupp .....	23
<b>3. POLIITIKANÕUSTAJA</b> .....	<b>24</b>
3.1. Ettekanded Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile.....	24
3.2. Arvamused õigusaktide eelnõude kohta .....	25
3.3. Rahvusvaheline koostöö .....	27
3.3.1. Rahvusvahelised konverentsid ja kohtumised .....	27
3.3.2. OECD andmekaitse töögrupp .....	27
3.3.3. Euroopa Liidu andmekaitse järelevalveasutuste politsei- ja justiitsküsimumuste töörühm .....	28
<b>4. OMBUDSMAN</b> .....	<b>29</b>
4.1. Ombudsmani roll arvudes.....	29
4.2. Isikuandmete kaitse.....	30
4.2.1. Võlainfo avaldamine.....	30

4.2.2. Isikuandmed meedias.....	32
<b>4.3. Avaliku teabe väljastamine.....</b>	<b>33</b>
4.3.1. Hankedokumendid .....	33
4.3.2. Turvakaamerate salvestised .....	33
4.3.3. Isiku enda poolt esitatud dokumendid.....	34
4.3.4. Jõustumata kohtulahendid.....	34
4.3.5. Kirja saatja nimi .....	35
4.3.6. Kinnitamata dokumendid.....	35
4.3.7. Eraõiguslikud teabevaldajad.....	36
<b>4.4. Otseturustamine.....</b>	<b>37</b>
4.4.1. Mis on otseturustamine .....	37
4.4.2. Tegevusetus ei ole nõusolek.....	38
4.4.3. Otseturustamise eitamine.....	38
<b>5. AUDIITOR JA LOA-ANDJA .....</b>	<b>39</b>
<b>5.1. Seired ja auditid .....</b>	<b>39</b>
5.1.1. Isikuandmete kaitse suund.....	39
5.1.1.1. Suhtlusportaalide kasutajatingimuste seire.....	39
5.1.1.2. Vastavusauditid.....	41
5.1.1.3. Isikuandmete töötlemise kontroll töökohtades, kus kasutatakse videojärelvalvet töötaja jälgimiseks.....	41
5.1.2. Avaliku teabe suund .....	42
5.1.2.1. Dokumendiregistri pidamine .....	42
5.1.2.2. Eraõiguslikud avaliku teabe valdajad .....	43
5.1.2.3. Kohalikud elanikeregistrid.....	43
5.1.2.4. KOV võrgulehtede järelseire .....	43
<b>5.2. Loa andmise menetlused .....</b>	<b>44</b>
5.2.1. Teadusuuringud.....	44
5.2.2. Delikaatsete isikuandmete töötlemisest teavitamine.....	45
5.2.3. Andmekogude asutamise ja ümberkorraldamise kooskõlastamine.....	46
5.2.4. Kolmandatesse riikidesse isikuandmete edastamise load .....	47
<b>5.3. Rahvusvaheline koostöö järelevalve alal .....</b>	<b>47</b>
5.3.1. Schengeni konventsiooni andmekaitse järelevalve.....	47
5.3.2. Europoli konventsiooni ühine andmekaitse järelevalveasutus .....	47
5.3.3. Tollikonventsiooni andmekaitse järelevalve .....	48
5.3.4. Euroopa sõrmejälgede andmebaasi töögrupp .....	48
5.3.5. Euroopa andmekaitse järelevalveasutuste menetluspraktika töögrupp .....	48
<b>6. SUNDIJA JA KARISTAJA .....</b>	<b>50</b>
<b>6.1. Sunniraha määramised .....</b>	<b>50</b>
<b>6.2. Väärteomenetlused .....</b>	<b>50</b>
6.2.1. Andmekogude väärkasutused .....	51
6.2.1.1. Politsei andmekogu.....	51
6.2.1.2. Rahvastikuregister.....	51
6.2.1.3. Eesti Vaartpaberite Keskreister .....	51
6.2.2. Otseturustamise nõuete rikkumine.....	52
6.2.3. Delikaatsete isikuandmete töötlemise nõuete rikkumine .....	52

# SAATEKS

## 1. Asutuse eesmärkidest ja ülesannetest

Andmekaitse Inspeksioon kaitseb igaühe põhiseaduslikke õigusi:

- 1) õigust saada teavet asutuste ja ametiisikute tegevuse kohta,
- 2) õigust era- ja pereelu puutumatusel isikuandmete kasutamisel,
- 3) õigust tutvuda enda kohta kogutud andmetega.<sup>1</sup>

Selleks volitab meid:

- 1) [isikuandmete kaitse seadus](#):
  - isikuandmete töötajate kohustused,
  - igaühe õigused oma andmete suhtes,
- 2) [avaliku teabe seadus](#):
  - igaühe õigus saada avalikku teavet,
  - juurdepääsupiirangutest kinnipidamine,
  - kontroll avaliku sektori andmekogude üle,
- 3) [elektroonilise side seadus](#):
  - kaitse soovimatu elektroonilise otseturustuse eest,
- 4) [rahvusvahelised õigusaktid](#):
  - piiriüleste andmekogude ühine järelevalve ja muu rahvusvaheline koostöö.

Nende ülesannete täitmiseks tegutseme:

- 1) **selgitaja ja teavitajana**:
  - selgitustaotlustele vastamine, nõuandetelefon,
  - nõustamine (eeskätt suure mõjuga toodete ja teenuste osas),
  - koolitus, meediateavitust,
- 2) **õigustavade kujundajana**:
  - juhendmaterjalid nii siseriiklikult kui rahvusvahelises koostöös,
- 3) **poliitikanõustajana**:
  - õigusloome ja avaliku sektori infosüsteemide alane nõustamine,
  - korralised ja erakorralised ettekanded Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile,
  - osalus siseriiklikes ja rahvusvahelistes nõuandvates kogudes,
- 4) **ombudsmanina**:
  - lahendame kaebusi ja vaideid, vajadusel kontrollides asjaolusid riikliku järelevalve käigus,
  - kahtluse korral algatame ise järelevalve,

---

<sup>1</sup> Õigus saada teavet asutuste tegevuse kohta tuleneb põhiseaduse § 44 lõikeist 2 ja 4. Õigus küsida enda kohta kogutud teavet tuleb põhiseaduse § 44 lõikeist 3 ja 4, hõlmates küll ainult avalikku sektorit. Euroopa Liidu õigus laiendab selle ka teistele sektoritele. Õigus pere- ja eraelu puutumatusel tuleneb põhiseaduse §-st 26 ning see hõlmab ka inimese kohta andmete kogumist ja kasutamist. Inimese kontroll endaga seotud teabe üle ehk informatsiooniline enesemääramisõigus on seotud õigusega vabale eneseteostusele – põhiseaduse § 19. Õigus eraelu puutumatusel on seotud ka põhiseaduse §-s 43 sätestatud õigusega sõnumisaladusele.

– teeme õiguslikult siduvaid ettekirjutusi ja vaideotsuseid,

**5) audiitori ja loa-andjana:**

- vastavus- ja valmidusauditid (sh piiriüleste andmekogude suhtes),
- võrdlevad seired (sh piiriüleste andmekogude suhtes),
- delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine,
- avaliku sektori andmekogude kooskõlastamine,
- loa andmine kasutada isikuandmeid teadusuuringuiks ilma andmesubjektide nõusolekuta,
- loa andmine isikuandmete edastamiseks ebapiisava andmekaitsetasemega välisriiki,

**6) sundija ja karistajana:**

- sunniraha määramine,
- hädaolukorras rakendame ise turvameetmeid isikuandmete töötleja kulul,
- kohtuväline väärteomenetlus.

## 2. Tegevusstatistika

Meie viimaste aastate tööd peegeldab osaliselt selline tabel:

	Delikaatsete isikuandmete töötlemise register		Selgitus-taotlused, nõude- ja märgukirjad, teabenõuded	Kõned nõuande-telefonile	Vaided, kaebu- sed	Haldussund ja väärteokaristused			Avaliku sektori andme- kogude koos- kõlastused
	reg.- taot- lused	ette- kirju- tused				ette- kirju- tused	väärteo- menet- lused (lõpetatud)	trahvid, sunni- rahad	
<b>2010</b>	468	50	893	1061	592	153	35	15	136
<b>2009</b>	1429	459	944	851*	306	49	46	12	265
<b>2008</b>	960	210	679		358	37	23	14	91
<b>2007</b>	629	106	251		110	35	4	2	11

\* - nõuandetelefoni seadsime sisse märtsist 2009.

Selgitus- ja nõustamistöö (selgitustaotlused, nõuandetelefon) maht on stabiliseerunud, kui võrrelda mulluseid ja tunamulluseid näitajaid.

Seevastu on 2-kordselt kasvanud kaebuste ja vaiete arv. Meie hinnangul ei ole selle põhjuseks järsult halvenenud olukord teabeõiguste valdkonnas, vaid inimeste parem informeeritus oma õigustest.

Ettekirjutuste 3-kordne kasv tuleneb nii kaebuste-vaiete kasvust kui ka uuest järelevalvevormist – võrdlevatest seiretest. Ühe seirega vaadeldakse kümneid või sadu järelevalveobjekte ning tõsisematele puudustele reageerime ettepanekute ja ettekirjutustega. Alustasime tunamullu 3 seirega, mullu tegime 6 seiret.

Uueks järelevalvevormiks on ka vastavus- ja valmidusauditid – alustasime 2010. a. 4 auditiga. Auditid toovad välja tervikpildi suurte ja tundlike infosüsteemide vastavusest isikuandmete kaitse nõuetele. Kasutame nende läbiviimiseks rahvusvahelist metoodikat.

[Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine](#) kolis 2010. a. jaanuari lõpust valdavalt internetti. Automaatsed veafiltrid ja esitaja liigi põhised tüüpvormid teevad selle nii esitajale kui vastuvõtjale lihtsaks. Ka registreerimiskohustuse eirajatele tehtavad ettekirjutused on trafaretsed. Seetõttu andsime inspeksiooni sees registreerimise üle üldosakonnale, et põhiosakonnad saaksid rohkem keskenduda sisulisele tööle.

Mullu andsime välja 5 [isikuandmete kaitse](#) ja [avaliku teabe alast](#) juhendit ning osalesime [Euroopa andmekaitseasutuste ühise tööühma](#) kaudu [9 arvamuse](#) koostamises.

Asutuse eelarve oli 8 624 255 krooni. Palgafondiga tagatud ametikohti oli jätkuvalt 18. Personali voolavus vähenes – ametist lahkus 2 kolleegi. Struktuuris põhimõttelisi muutusi ei toimunud.<sup>2</sup>

### 3. Tegevusmetoodika

Isikuandmete kaitse reguleerimisala hõlmab kõiki ühiskonnasektoreid. Samuti kõiki üksikisikuid, kes töötlevad teiste isikuandmeid erasfäärist väljaspool (nt internetis). Avaliku teabe valdajaiks on kõik asutused, samuti kõik avalikke ülesandeid täitvad või avalikku raha kasutavad eraõiguslikud isikud.

On pidev oht – arvestades potentsiaalsete järelevalveobjektide üldarvu, meie personali väiksust ja „konveierile“ tuleva töömahu kasvu –, et jõuame piltlikult öeldes tegelda üksnes puudega, mitte metsaga.

Kuidas siis olla oma vastutusalas mõjukas, hoolimata kvantitatiivsetest näitajatest? Kõigepealt kiirendasime reageeriva tegevuse „konveierit“ (registreeringud, selgitustaotlused, kaebuste läbivaatamine), et suurendada omaalgatusliku järelevalve ja muu proaktiivse tegevuse mahtu. Muuhulgas:

- 1) aastail 2008-2009 viisime läbi suuraktsiooni, et delikaatsete isikuandmete töötlejad täidaksid registreerimiskohustust, tänu sellele on nüüd vastava järelevalve maht väike ning registreerimiskonveier liigub *online*-menetluse abil kiiresti ja vähekoormavalt,
- 2) nõuandetelefon vähendab töömahtu, kuna lihtsatele küsimustele telefonitsi vastamine on väiksema töömahuga kui kirjavahetuse pidamine,
- 3) vähem keeruliste probleemide korral juurutasime lihtsustatud järelevalvemenetluse,
- 4) rikkumistele reageerimisel kasutame riskipõhist meetmete gradatsiooni.<sup>3</sup>

Töölauale ise tuleva ehk reageeriva töö mahu kontrolli alla saamine võimaldab meil tegutseda strateegilise regulaatorina:

- 1) omaalgatuslikult sekkume seal, kus on suuremad riskid ning sekkumisel on suurem mõju,

---

<sup>2</sup> Kaks põhiosakonda tegelevad nii isikuandmete kaitse kui avaliku teabe asjadega. Kompetentsuse süvendamise huvides on üks neist spetsialiseerunud „pehmetele“ elualadele (nt tavaline ettevõtetus, haridus- ja sotsiaalala, internet jms) ning teine „kõvadele“ elualadele (nt sisejulgeolek, õiguskaitse, rahandus, statistika jms). Üldosakond osutab tugiteenuseid, registreerib delikaatsete isikuandmete töötlemisi ja korraldab suhtlemist avalikkusega. Kuna oleme eeskätt õigusasutus, siis asutuse tegevuse õiguslikku kvaliteeti tagav õigusnõunik (peajurist, *chief legal officer*) on peadirektori otsealluvuses.

<sup>3</sup> Gradatsioon kergemast raskema suunas: soovitus (tagaside nõudmiseta), ettepanek (tagaside nõudmisega), ettekirjutus, sunniraha, väärteomenetlus.

- 2) kasutame uusi järelevalvevorme: mahukaid võrdlevaid seireid ning tervikpilti andvaid auditeid,
- 3) „jaekoolituse“ asemel keskendume juhendite koostamisele ja „hulgikoolitusele“,
- 4) tõhustame koostööd,
- 5) tõhustame meediatööd.

#### 4. Avaliku teabe seaduse tõhusam täitmine

2009. ja 2010. aastail läbiviidud seired näitasid, et eelmise kümnendi alguses jõustunud avaliku teabe seaduse ellurakendamine on lünklik. Asutuse võrgulehtedele ja veebipõhiste dokumentiregistritele seadusega esitatud nõudeid eirati ulatuslikult. Ebaühtlus ja kirevus iseloomustas nii seaduse tõlgendamist (eriti teabele juurdepääsupiirangute rakendamisel) kui ka avaliku sektori võrguteabe ülesehitust.

Põhjusi sellise olukorra kujunemisel oli mitu. Esiteks oli avaliku teabe temaatika riigi tasandil peremehetu teema. Tihti oli sama olukord asutuse tasandil, kus avaliku teabe alaseid nõudeid kiputi võtma asutuse põhitegevust takistava kasutu ballastina.

Teiseks – peremehetusega kaasnes lisaks nõrgale koordineerimisele ka ebapiisav rakendajate koolitus ja juhendmaterjalide puudumine.

Kolmandaks põhjuseks on olukord, kus iga riigiasutus ja omavalitsus peab analoogseid infosüsteeme, sh dokumentiregistreid ja võrgulehti, arendama iseseisvalt. Tulemuseks on ressursi raiskamine ning kasutaja-vaenulik ebaühtlus. Internetist vaadates on Eesti riigi ja avaliku sektori teave esitatud kirevamalt ja ebaühtlasemalt kui mõnel suurriigil.

Neljandaks oli avaliku teabe seaduse täitmise järelevalve peamiselt kaebusepõhine, mis probleemide kuhjudes jäi selgesti ebapiisavaks.

Seired võimaldasid meil olukorda kaardistada, saada tagasisidet ja asuda juhendmaterjali välja töötama. Selle projekte arutasime mitmel ümarlaul ja koolitusel. 17.5.2010 avaldasime asutustele suunatud [avaliku teabe seaduse üldjuhendi](#) ning 16.6.2010 avaliku teabe eraõiguslikele valdajatele mugandatud ja lühendatud [erijuhendi](#).

Riigisekretärile tehtud ettepanek avaliku teabe seaduse täitmise teema asutuste tasandil peremehetada realiseerus 4.11.2010 tehtud täiendustega valitsuse määrusesse „[Asjaajamiskorra ühtsed alused](#)“ (§ 3 lg 3). Sellega kohustati valitsusasutusi määrama isiku, kes vastutab asutuses tervikuna dokumentide avalikustamise ja neis sisalduvate isikuandmete kaitse korraldamise eest. Suuresti kattub see isikute ring asutuste dokumentihaldusjuhtidega. Valitsuse määruse kohaselt peavad nad täitma oma asutuses osakondade-ülel koordineerivat rolli.

Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei abiga korraldasime riigiasutuste ja omavalitsuste esindajatele ulatusliku koolituse, mis baseerub avaliku teabe seaduse üldjuhendil.<sup>4</sup> Riigiasutuste poolt on koolitusel osalejais eelduslikult sama isikute ring, kes määratakse avaliku teabe täitmise vastutajateks.

---

<sup>4</sup> Kokku 10 kahepäevast koolitust, sh 2010. a. 3 (riigiasutustele) ning 2011. a. 7 (valla- ja linnavalitsustele).

Koostöös Riigikantsleiga on kavas kaasata keskasutustes avaliku teabe seaduse täitmise korraldajad juba toimivasse ministeeriumide dokumendihaldusjuhtide võrgustikku. Selline võrgustik aitaks ühtlustada seaduse täitmist ning anda tõhusat tagasisidet rakendusprobleemidest.

Võrgustiku abil kavatseme alustada asutuste privaatsuspoliitikate väljatöötamise aktsiooni. Näidismaterjalina koostasime ja avaldasime 13.10.2010 enda võrgulehel Andmekaitse Inspektsiooni privaatsuspoliitika „[Kuidas hoiame Teie eraelulist teavet](#)“.

Mis puudutab avaliku sektori võrguteabe ühtlustamist, siis õiguslikuks aluseks on siin meie osalusel väljatöötatud ja 28.12.2009 jõustunud Eesti teabevärava kohta käiv täiendus avaliku teabe seaduses (AvTS § 32<sup>1</sup>). Teabevärv [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee) on tegelikult küll olemas üle kümne aasta, kuid asutuste võrguteave sellesse liidestunud ei ole. Puudub avaliku sektori ülene toimiv koostöö selle sisu haldamiseks.

Korraldasime koos Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusega 2 [koolituspäeva](#) asutustes võrguteabega tegelejatele (27.8. ja 10.9.2010). Lähtusime vajadusest moodustada võrgustik inimestest, kes asutustes võrguteade eest vastutavad. Koolitusest lootsime lisaimpulssi sellise võrgustiku kujundamiseks.

Paraku pean tõdema, et Eesti teabevärava aluseks olev seadusesäte (AvTS § 32<sup>1</sup>) ei ole arvestataval kujul ellu rakendunud. Veel nende ridade kirjutamise ajal puudus rakendusmäärus. Rakendusmäärust on vaja eriti selleks, et sätestada avaliku teabe valdajate täpsed kohustused teabevärava suhtes. Ilma selleta ei teki ka teabevärava väikese keskoimetuse ning ülejäänud asutuste vahelist koostööd.

## 5. Eraelu töösuhetes

Töötajate isikuandmete temaatika oli meie mullune prioriteet isikuandmete kaitse suuna proaktiivses tegevuses. Ehk siis tööotsija, töötaja ja endiste töötajate andmete kogumine ja kasutamine, töötaja kontrollimine.

Õiguslik vundament on iseenesest olemas. Töölepinguseadus sätestab, et tööandja võib töölepingu sõlmimise ettevalmistamisel küsida inimeselt üksnes andmeid, milleks tal on õigustatud huvi (TLS § 11). Töösuhete ajal peab tööandja austama töötaja privaatsust ning kontrollima töökohustuste täitmist viisil, mis ei riku töötaja põhiõigusi (TLS § 28 lg 2 p 11). Isikuandmete kaitse seadus sätestab üldprintsipiidid (eesmärgipärasus, minimalism jne, vt § 6).

Need on aga üksnes üldpõhimõtted. Kui algatasime arutelu, kuidas neid sätteid tegelikult elus rakendada, siis enam-vähem ainuke selge ja üksmeelne seisukoht oli selles, et töötajat ei või tualetis ja duširuumis kaameraga jälgida.

Arutelu käigus tõusetus sadu praktilisi küsimusi – kuidas võib kontrollida tööotsija ja töötaja tausta, kes võib lugeda töötaja nime ja tööandja domeeninime sisaldavat e-posti, kuidas kontrollida töötaja terviseseisundit jne.

Vaidlused tekkisid ka põhjapanevais õigusteoreetilistes küsimustes. Eeskätt selles, millal tööandja töötleb töötaja isikuandmeid nõusoleku põhisel (nõusolek on teatavasti tagasivõetav) ja millal toimub see töölepingu täitmise tagamiseks.



Mitme riigi andmekaitseasutused on tööandjaile ja töötajale koostanud nende õiguste ja kohustuste kohta lühikesi, lihtsas keeles juhendmaterjale. Sama tahtsime teha ka meie. Paraku osutus, et selleni me kohe ei küüni, kuna kompleksne õigusteaduslik baasanalüüs Eestis puudus. Õiguskirjandus kattis vaid väheseid aspekte ja siseriiklik kohtupraktika veelgi vähem. Polnud õigusteaduslikku vundamenti, millele populaarteaduslikku kokkuvõtet ehitada.

Käsitlesime töösuhetes eraelu kaitse teemat 27.1.2010 aastakonverentsil ning hiljem ümarlaul tööandjate ja töötajate keskorganisatsioonide, teiste asutuste ja ekspertide osalusel. „[Isikuandmete töötlemine töösuhetes](#)“ sai avaldamisküpsiks alles 24.1.2011.

Töösuhetes isikuandmete töötlemise temaatikaga haakus ka mullu läbi viidud töötajate videojärelvalve seire.

## **6. Isikuandmete kaitse ja andmekogud**

Mida tundlikumat teavet andmekogu sisaldab, seda tugevam peab olema selle kasutamise sisekontroll andmekogu pidaja poolt. Näiteks rahvastikuregistri kasutamise sisekontroll on küllaltki tõhus. Väärkasutuse kahtlustest antakse meile teada.

Ühendatud Politsei- ja Piirivalveameti loomise järel tsentraliseeriti selles suures organisatsioonis teabevarade haldamine, sh juurdepääsuõiguste andmine, ning tõhustati sisekontrolli-süsteemi. Samasugust mudelit soovitan uurida ka teistel suurtel organisatsioonidel, kes peavad suuri tundlikke andmekogusid.

Politsei andmekogu väärkasutajate suhtes kehtestati nulltolerants – vahelejäänud saavad nii distsiplinaarkui väärteokaristuse. Sel eesmärgil käib regulaarne andmevahetus politsei ning meie vahel. See on kaasa toonud organisatsiooni-sisese tuntava suhtumise muutuse paremuse suunas.

Kui ka aegunud andmete arhiveerimise ja kustutamise probleem leiab ammendava lahenduse, siis on politsei andmekoguga seotud suurimad riskid minimeeritud.

Analoogselt rahvastikuregistri ja politsei andmekogu sisekontrolliga soovisime käivitada koostöö ka e-tervise alal. Paraku on vastav lepe jäänud seni vaid paberile, sest e-tervises puudub järelvalvemoodul.

Eraldi seire viisime läbi kohalike omavalitsuste isetegevuslike elanikeregistrite asjus. Omavalitsused on riikliku rahvastikuregistri kohalikeks pidajateks ja kasutajateks. Mitmed omavalitsused peavad aga selle kõrval ilma õigusliku aluseta kohalikke täiendavaid elanikeregistreid. Tegime ettekirjutused nende sulgemiseks.

## **7. Muud olulisemad isikuandmete kaitse teemad**

Alates 2008. aastast on maksehäire- ja võlaandmetega õigusvastase avalikustamisega seotud selgitustaotlused ja kaebused ikka veel kasvavaks segmendiks. Seda hoolimata tõigast, et tehingukäibe huvides isiku nõusolekuta maksehäireandmete avaldamist lubav regulatsioon on meil Euroopa üks liberaalsemaid.

Oleme maksehäire- ja võlainfo avaldamise osas andnud välja juhise (2.2.2010 juhise „[Maksehäireandmete avaldamine](#)“), teinud teavitustööd ja ettekirjutusi ning määranud väärtekaristusi.

Veelgi suurem osa selgitustaotlustest ja kaebustest on seotud otsingumootorite ja suhtluskeskkondadega. Liigagi sageli ilmneb ebapiisava internetiteadlikkuse probleem. Ei saada aru, et otsingumootor vaid peegeldab asjaomast veebilehte („*Võtke minu andmed Google'ist maha!*“). Ei hoita end tagasi oma andmete riputamise otsingumootoritele avatud võrgulehtedele. Ei saada aru, et teiste inimeste piltide ja muu teabe ülesriipamine on vastuolus nii viisakusreeglite kui seadusega ja võib kaasa tuua kriminaalvastutuse.<sup>5</sup> Paraku pean tõdema, et politseiametnike praktika ja innustus identiteedivarguste menetlemisel ei ole ühetaoline.

Suhtluskeskkondade kasutajatingimuste osas viisime läbi [võrdleva seire](#), mille tulemusena tegime nende haldajatele ettepanekuid ja soovitusi.

Piinlikkustundega nendin, et meie riik ise hoiab inimesi kahjustavat aegunud teavet eesmärgivastasel internetis otsingumootoritele kättesaadavalt üleval. Pean silmas [ametlikku väljaannet Ametlikud Teadaanded](#). See on veebipõhine ja „guugeldatav“. Igal teadaande liigil on avaldamise eesmärk ja see on ajas möödunud. Paraku puudus teadaannete avaldamisel tähtaeg. Kohtukutse või täituri teade ripub üleval aastaid. Jääb ülesse rippuma ka siis, kui hilisema menetluse käigus leiti, et inimene ei olegi süüdi/võlgu. Leidsime, et selline olukord ei saanud olla seadusandja teadlik valik, vaid seaduselünk. Mistõttu laskime – kuni püsivama regulatsiooni kehtestamiseni – aegunud sisuga teadaandeid kaebuste esitamisel sulgeda. Kaebusepõhine reageerimine oli loomulikult hädalahendus.

Pidasin Ametlike Teadaannete probleemi nii tõsiseks, et kasutasin õigust esineda Riigikogu põhiseaduskomisjoni ees [erakorralise teadaandega](#) ja esitasin ettepanekud olukorra lahendamiseks. See ei jäänud ainsaks erakorraliseks ettekandeks – teise ettekande tegin [erakonnaseaduse muutmise eelnõu \(516 SE\)](#) asjus. On heameel tõdeda, et seadusandja aktsepteeris mõlemas ettekandes esitatud ettepanekuid.

Elektroonilise otseturustuse alane regulatsioon oli senini puudulik ja Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Tunnustan kolleege Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumist asjakohaste [täienduste eest elektroonilise side seadusse](#) ning infoühiskonna teenuse seadusse. Need jõustusid 10.7.2010. Täiendused on andnud meile varasemast oluliselt parema õigusliku aluse tegeleda inimesi häiriva elektroonilise reklaamiga (eeskätt e-postis ja mobiiltelefoni-sõnumites). Et vähendada kaebuste hulka, püüame kohalike suuremate rämpspostitajatega tegeleda ennetavalt.

Isikuandmete kaitse seaduse § 16 võimaldab korraldada teadusuuringuid teatud juhul ilma uuritavate nõusolekuta – sh on vaja Andmekaitse Inspektsiooni luba. Mullu sai selle sätte kasutamine hoo sisse. Loomulikult anname selliseid lubasid välja ettevaatlikult. Enamasti on tegu vajadusega liita uuringu tarvis isikuandmeid eri andmekogudest (näiteks tervishoiu-alastest andmekogudest). Kokkuliitmise tõttu ei saa ka andmete väljastaja väljastavaid andmeid umbisikustada – sest muidu ei saa neid siduda andmetega teistest andmekogudest. Mõõname, et meie loamenetlus on tegelikult hädalahendus. Juba kehtiva 2008. a. isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskirjas mõõndi, et hädavajalik on käivitada ühtne kodeerimiskeskus, mis tagaks teadlastele mugava umbisikustamisteenuse.

---

<sup>5</sup> Identiteedivargus on karistatav karistusseadustiku § 157.2 kohaselt.

Mullu vastuvõetud uue riikliku statistika seaduse [esialgne eelnõu](#) piiras andmete teadusuuringuiks kasutamist oluliselt jäigemalt kui isikuandmete kaitse seadus. Meie ettepanekul eelnõud muudeti ning nõudeid leevendati.

Koostöö Euroopa Komisjoni juurde moodustatud [andmekaitseasutuste ühises töörühmas](#) oli ka mullu võrdlemisi viljakas. Olulisemate üle-euroopaliste juhendmaterjalide seast tõstan esile arvamusi: a) kohaldatava õiguse kohta (mis juhul millise liikmesriigi andmekaitseõigust tuleb kohaldada), b) raadiosagedustuvastuse (RFID) kohta, c) käitumispõhise netireklaami ja selleks andmete kogumise kohta, d) vastutava ja volitatud töötleja määratlemise kohta. Kiitsime heaks Euroopa otseturustajate katusorganisatsiooni FEDMA heade tavade kogumiku oma liikmetele. [Vastuvõetud dokumendid on avaldatud töörühma vörgulehel.](#)

Töö isikuandmete kaitse ja avaliku teabe alal on põnev, kuid pingutav. Peame oskama siduda oma kaks töövaldkonda kokku kõigi teiste eluvaldkondadega – sotsiaal- ja politseitööga, suhtluskeskkondade ja e-äriga, panganduse ja statistikaga – millega iganes! Peame olema kursis ühiskonna ja tehnoloogia kiire arenguga ning oskama probleeme ennetada. Peame ombudsmani rolli täites oskama teha niihästi õigeid kui ka õiglasi otsuseid, juhindudes hinnangulistest õigusmõistetest (avalik huvi, ülemäärane kahjustamine jms).

Kõigi käesolevasse ettekandesse mahtunud kui ka siin kajastamata jäänud saavutuste ja kordaminekute eest tänan oma töökaaslasi-kolleege.

Meie väike asutus ei oleks üksinda ja omaette tegutsedes suuteline oma ülesandeid edukalt täitma. Tänan meie ümarlaul kaasalõõnuid asjatundjaid, samuti teisi rohkearvulisi häid koostööpartnereid.



Viljar Peep,

Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor

# 1. SELGITAJA JA TEAVITAJA

**Selgitaja ja teavitaja** roll hõlmab selgituste jagamist ja teadlikkuse tõstmist isikuandmete kaitse ja avaliku teabe alal. Selgitamine ja teavitamine hõlmab kõiki osapooli: nii andmesubjekte kui ka isikuandmete töötlejaid, nii avaliku teabe valdajaid kui ka selle küsijaid.

Selgitus- ja teavitustööd teeme nii individuaaltasandil (isikute selgitustaotlustele ja asutuste nõudekirjadele vastamine, nõuandetelefon) kui ka avalikul tasandil (koolitusüritused, meediatöö).

Tegevused ise võivad olla nii reaktiivsed (selgitustaotlustele, telefonikõnedele vastamine) kui proaktiivsed (teadlikkuse tõstmine koolitus- ja meediatgevuse abil).

Põhjalikum konsultatsioon – näiteks toodete ja teenuste isikuandmete kaitse nõuetele vastavuse alal - võib välja kasvada ka selgitustaotlusest või telefonikõnest.

Kui konsultatsioonid puudutavad õigusaktide koostamist või avaliku sektori infosüsteemide loomist või ümberkorraldamist, siis käsitleme neid **poliitikanõustaja** rollina (vt ettekande 3. peatükk).

**Selgitaja ja teavitaja** roll hõlmab ka abimaterjalide koostamist, mida peamiselt avaldame enda võrgulehel. Nendes selgitame isikute õigusi, abistame avalduste ja taotluste esitamisel jne.

Materjalide koostamine õiguspraktika parendamiseks ja ühtlustamiseks ehk nn. pehme õiguse loomine on kaetud **õigustavade kujundaja** rolliga (vt ettekande 4. peatükk).

Selgitus- ja teavitustöö aitab probleeme ära hoida ning vähendab järelevalvetegevuse mahtu. Seadusandja on sellega seotud protseduurireegleid osaliselt sätestanud [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega](#).

Privaatsusõiguse alases rahvusvahelises kirjanduses tuuakse tavaliselt välja **konsultandi** roll (nõustamine individuaaltasandil) ja **rahvavalgustaja** roll (laiemale avalikkusele suunatud teadlikkuse tõstmine; ingl k „*educator*“).<sup>6</sup> Meie arvates on need kaks rolli omavahel läbipõimunud ja raskesti eristatavad, seega liitsime nad kokku **selgitaja ja teavitaja** rolliks.

## 1.1. Selgitustaotlused ja nõudekirjad

Isikute saadetud kirjalikke selgitustaotlusi laekus 2010. aastal kokku 543, neist isikuandmete kaitse suunal 466. Enim küsimusi tekitanud teemadeks oli maksehäire andmete avalikustamise lubatavuse, asutustelt teabe küsimise ja Ametlikes Teadaannetes esitatud (aegunud) teadete kustutamise kohta. Lisaks aga tunti ka muret internetis andmete avalikustamise kohta (eeskätt blogides ja suhtluskeskkondades) ning otseturustuse edastamise osas.

---

<sup>6</sup> Vt nt Colin J. Bennet, Charles D. Raab. The Governance of Privacy. Policy Instruments in Global Perspective. /2006; London; The MIT Press/. Lk 138-140.

Riigiasutuste nõudekirju oli märgatavalt vähem kui isikute selgitustaotlusi – kokku 121, neist 92 puudutas isikuandmete kaitse teemat ning 29 teabe avalikustamist.

Positiivse tendentsina tuleb ära märkida, et nii ettevõtjad kui ka asutused on hakanud küsima meilt nõu ja hinnangut enne planeeritavate tegevustega alustamist. Saadakse aru, et tagajärgedega tegemise asemel on mõistlikum juba enne tegutsema hakkamist asjad läbi mõelda.

Nii näiteks uuris üks biomeetriaal põhinevaid läbipääsusüsteeme ja seadmeid Eestisse tarniv ettevõtte, kas ja millistel tingimustel selliste seadmete kasutamine Eesti seaduste kohaselt on lubatud. Biomeetriaalilisi andmeid töötlevate süsteemide kasutamine on lubatud isiku nõusolekul või juhul, kui seadus sellise andmete töötlemise ette näeb. Küll aga on erinevus selles, millise tehnoloogiaga biomeetriaalilisi andmeid töötlevat süsteemi kasutatakse. Kui biomeetriaalistest andmetest (näiteks sõrmejäljekujutisest) tehtud mall salvestatakse kaardile, mis jääb andmesubjekti enda valdusesse, ei toimu edasist delikaatsete isikuandmete töötlemist ning seetõttu ei pea niisuguste süsteemide kasutajad ka end registreerima Andmekaitse Inspeksioonis. Kui aga mall salvestatakse isikusamasuse tuvastamist või isiku tuvastamist võimaldavasse seadmesse või kesksesse andmebaasi, tuleb selliste süsteemide kasutajatel end registreerida delikaatsete isikuandmete töötlejatena isikuandmete kaitse seaduse V ptk kohaselt.

Korduvalt on tuntud huvi, kas Eestis võiks asutada nn positiivse krediidiregistri. Sellesse registrisse koondaksid krediidiandjad info kõikide klientidele antud laenude kohta ning klientide poolt kohustuste täitmise kohta, seda siis ka juhul, kui kohustusi täidetakse nõuetekohaselt.<sup>7</sup> Oleme seisukohal, et sellise järjekordse andmekogu loomiseks puudub möödapääsmatu vajadus, mis õigustaks sellist ulatuslikku eraelu riivet. Nn ülelaenamise vältimise (ja sellest tuleneva vastutustundliku laenamise põhimõtte) vastu eksisteerib avalik huvi, kuid seadus võimaldabki ka praegu krediidiandjal laenuaotluse saamisel küsida teiselt krediidiandjalt infot kliendi rahaliste kohustuste suuruse ja maksekohustuste täitmise kohta. Meie hinnangul ongi krediidiandjate seaduse § 83 lõikest 3 tuleneva kohustuse täitmiseks kohane meetod andmete vahetamine krediidiandjate vahel nõu juhtumipõhiselt.<sup>8</sup>

Arvamust soovis meilt ka Eesti Interneti Sihtasutus, kes haldab nüüd Eestis .ee-lõpuliste domeeninimede registreerimist. Varasemalt tegeles sellega Eesti Hariduse- ja Teaduse Andmesidevõrk EENet, kuid Vabariigi Valitsuse 05.02.2009. a korraldusega nr 39 otsustati asutada Eesti Interneti Sihtasutus. Eesti Interneti Sihtasutus soovis teada, kas ja kuidas tal on õigus saada EENetilt seniste domeeninimede kohta andmeid. Kuigi Eesti Interneti Sihtasutuse tegevus ei ole ühegi õigusaktiga spetsiifiliselt reguleeritud, leidsime, et sisuliselt on tegemist lepingulises suhtes ühel poolel isiku vahetumisega ning et Eesti Interneti Sihtasutus asub EENeti õigusjärglasena täitma domeeninimede ees võetud kohustusi.<sup>9</sup> Isikuandmete üleandmine on sellisel juhul lubatud IKS § 14 lg 1 p 4 kohaselt lepingu täitmiseks.

---

<sup>7</sup> Nn negatiivne krediidiregister on näiteks ASI Krediidiinfo poolt peetav maksehäireregister. Sellistesse andmekogudesse kogutakse ainult andmed kohustuste rikkumise kohta.

<sup>8</sup> Euroopa Liidu Andmekaitseasutuste tööühm on märkinud oma nn musti nimekirju käsitlevas töödokumendis, et positiivsed registrid võivad, kui nad on laialt levinud, muutuda tegelikult samuti negatiivseks registriks: kõik, kes on selles (positiivses) registris, on head; kõik, keda seal ei ole, on halvad.

<sup>9</sup> Vabariigi Valitsuse protokollilises otsuses 2. maist 2009 on märgitud, et haridus- ja teadusministeerium peab tagama EENeti koostöö Eesti Interneti Sihtasutusega domeeninimede haldamise ülevõtmiseks sihtasutuse poolt ning tagama hetkel kehtiva .ee teise taseme domeeninimede registri üleandmise.

Oma arvamust avaldasime ka diskussioonis eraparklate omanikele liiklusregistrist sõidukiomanike andmete väljastamise teemal. Senise praktika kohaselt eraparklate omanikele liiklusregistrist sõidukiomanike andmeid ei väljastatud. Eraparklate omanikud edastasid parkimistasu sissenõudmise kirjad Maanteeametile, kes omakorda edastas need sõidukite omanikele. Eraparklate omanikud aga tõstasid küsimuse registriandmetele otsejuurdepääsu saamise võimaluste kohta. Leidsime, et Maanteeameti senine praktika on isikuandmete töötlemise seisukohast lubatav ning eelistatum.<sup>10</sup> Selgitasime, et kehtiv liiklusseadus (§ 65 lg 3) annab küll võimaluse väljastada andmeid õigustatud huvi korral, kuid liiklusregistrisse sõidukiomanike andmetele juurdepääsu loomisel (st päringud otse andmebaasi) tuleb hoolikalt läbi mõelda, kuidas hakkab toimuma registriandmete kasutamise kontroll ning milliseid meetmeid kasutatakse rikkumiste ennetamiseks/vältimiseks/tuvastamiseks.

Meie poole pöördus nõu saamiseks ka Tallinna Linnavalitsus, kes soovis kuulda meie seisukohta detailplaneeringutega seotud üksikaktide ja kirjavahetuse avalikustamise osas. Detailplaneeringutega seotud dokumentide avalikustamisele kohaldub nii planeerimisseadus kui ka AvTS. Need seadused ei ole avalikustamise suhtes vastuolus, vaid täiendavad teineteist. Planeerimistegevus on olemuselt avatud menetlus ning seega on ka sellega seotud dokumendid avalikud. Siiski tuleb piirata füüsilise isiku eraelu puutumatus oluliselt rikkuvate andmete – nagu kontaktandmed – aktiivset avalikustamist. Inimese nime ja muude üldandmete (sünniaeg, isikukood) sisaldumine dokumendis ei ole juurdepääsupiirangu seadmise aluseks. Kuivõrd planeerimisseadus tagab kohapealse juurdepääsu planeeringu dokumentatsioonile, saab kohapeal tutvuda ka kirjavahetuses sisalduva isikliku kontaktteabega, kuid arvestada tuleb, et selline tutvumine tuleb fikseerida AvTSs sätestatud korras.

Inspektsiooni poole pöördus koostöö ettepanekuga ka Regio AS seoses Google Streetview testprojekti käivitamisega Eestis. Projekti raames soovis Regio AS teostada katsetused riigi põhimaanteede, linnade keskosade ja suuremate tänavate pildistamiseks liikuvalt sõidukilt. Saadud fotosid kasutatakse hiljem virtuaalsetes kaardirakendustes. Analoogsed tänavate virtuaalse kaardistamise projektid paljudes teistes riikides on tekitanud inimestes muret oma privaatsuse pärast. Seetõttu töötasime koostöös Regio ASga välja küsimuste-vastuste ankeedi, mis selgitab projekti olemust, isikute õigusi ning annab ka kontaktid, kuhu täiendavate küsimuste korral pöörduda saab.

## 1.2. Nõuandetelefon

2009. a seadsime sisse nõuandetelefoni, kuhu saab helistada igal tööpäeval 4 tunni jooksul. 2010. a jooksul tuli nõuandetelefonile kõnesid 1061, neist 118 puudutasid delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimist, 761 isikuandmete kaitset ja 182 avaliku teabe seaduse rakendamist. Enim olid helistajad mures selle pärast, et nende isikuandmed on kättesaadavad internetis, avaldatuna mõne ajalehe võrguväljaandes, blogis, suhtluskeskkonnas või sugupuu koostamise võimalust pakkuväl võrgulehel. Paljudele inimestele valmistas meeolehämi, et aastatetagused teated on endiselt kõigile kättesaadavad Ametlike Teadaannete kaudu. Arvestataval hulgal küsimusi puudutas tööandja õigusi töötaja isikuandmete töötlemisel. Nõuandetelefonile helistas ka palju asutusi, kes soovisid konsulteerida avalikule teabele juurdepääsupiirangute seadmise aluste ja korra osas.

---

<sup>10</sup> Kuigi on ka avaldatud vastarvamust, et Maanteeameti poolt liiklusregistrisse kogutud andmete kasutamine kirjade edasisaatmiseks on vastuolus andmete esialgse kogumise eesmärgiga ning seega vastuolus IKS § 6 punktidega 1 ja 4.

Nõuandetelefonile helistajate kõige enam korduvate küsimuste kohta tegime oma kodulehele ka uue rubriigi „[korduma kippuvad küsimused](#)“. KKK rubriigist leiab näiteks juhised selle kohta, kuidas saab eemaldada andmeid Google'ist, vlex.com-st ning suhtlusportaalidest. Eraldi KKK rubriik on ka [andmete töötlejatele](#) ja [teabevaldajatele](#).

### 1.3. Privaatsuspoliitika

Eeskujuks teistele asutustele ning ettevõtetele avaldasime oma kodulehel [Andmekaitse Inspektsiooni privaatsuspoliitika](#), mis annab inimesele teada, millega ta peab oma andmete osas arvestama, kui ta meie kui asutusega suhtleb. Nii saab sellest lugeda, kuidas me töötleme selle inimese isikuandmeid, kes saadab meile selgitustaotluse, märgukirja või teabenõue, esitab kaebuse (või kelle peale esitatakse kaebus), kes registreerib end delikaatsete isikuandmete töötlejana, on vääртеomenetluse osapooleks, külastab meie võrgulehte või osaleb küsitlustes, kandideerib meile tööle või soovib oma andmetega tutvuda. Samasuguse informatsiooni avaldamist propageerime nüüd ka teiste riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste seas.

### 1.4. Andmekaitse Inspektsiooni aastakonverents

Andekaitse Inspektsioonil on saanud tavaks korraldada rahvusvahelisel isikuandmete kaitse päeval aktuaalseid andmekaitse teemasid käsitlev kõikidele soovijatele vaba sissepääsuga konverents. 2010. a 27. jaanuaril toimunud konverents oli pühendatud töösuhete raames isikuandmete töötlemisele, kandes pealkirja "Eraelu kaitse töösuhetes - töötaja ja tööandja huvide konfliktist." Huvi konverentsi vastu oli suur, osalejaid oli üle 200. Konverents oli avalöögiks töösuhete raames isikuandmete töötlemise teema põhjalikumale käsitlemisele. Konverentsil ning sellele järgnenud kohtumistel selgitasime välja, millised kõikvõimalikud küsimused töötajatel ja tööandjatel sel teemal on, et neid siis põhjalikult ning terviklikult analüüsida.

### 1.5. Koolitused

Koolitustegevuses jätkasime 2009. a valitud strateegiaga korraldada ainult nõuandekoolitusi. Jaekoolitusi üksikutele asutustele, ettevõtetele ega organisatsioonidele me enam reeglina ei korralda, selle niši täidab erasektor. Piirdume suurte koolitusürituste korraldamisega, koolitajate koolitamisega ning eeskätt juhendmaterjalide koostamisega.

Mullu novembris täiendati „Asjaajamiskorra ühtseid aluseid“ meie ettepanekul sättega, mille kohaselt valitsusasutused peavad määrama isiku, kes asutuses korraldab dokumentide avalikustamist ja neis sisalduvate isikuandmete kaitset (§ 3 lg 3). Eesmärgiks on, et valitsusasutuses oleks üks isik, kellel selge vastutus ja piisavad volitused avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse rakendamise korraldamiseks. Koostöös Rahandusministeeriumiga alustasime 2010. a nendele riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnikele, kellest saavad avaliku teabe eest vastutajad asutustes, spetsiaalset koolitustsükli. 2-päevaseid koolitusi on kokku planeeritud 10 ning need jätkuvad 2011. aastal. Koolitus hõlmab lisaks avaliku teabe regulatsioonile ka ülevaadet isikuandmete kaitse alustest ja reeglitest.

Rahandusministeerium koos Avaliku Teenistuse Arenduskeskusega korraldasid avaliku sektori asutuste personalijuhtidele teabepäevad – 6. aprillil Tallinnas ja 8. aprillil Tartus. Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor esines neil ettekandega „Avalik teave, sh asutuse personaliteave. Avalikkus ja piirangud“. Ettekanne oli mõeldud tutvustama „[Avaliku teabe üldjuhendi](#)“ projekti põhilisi seisukohti ning saamaks



tagasisidet seaduse rakendamise probleemidest ja ebäühtlusest. Mitmed koolitusel ülestõstetud küsimused leidsid üldjuhendis kajastamist.

Koostöös Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusega toimus 27. augustil ja 10. septembril seminar "[Avaliku teabe veebikeel](#)," millel osalesid avaliku sektori ning kohalike omavalituste avalike suhete valdkonna inimesed ja veebitoimetajad. Seminari eesmärk oli aidata kaasa avaliku sektori võrgulehtedel ja riigiportaalis eesti.ee oleva info keeleliselt lihtsamaks ja tekstide ülesehitus inimestele arusaadavamaks muutmisele. Selle saavutamiseks on oluline, et avaliku teabe esitamise eest vastutajad tegutseksid koostöös ja koordineeritult. Seminaril toimus meeskonnatöö, kus avaliku teabe eest vastutajad pidid meeskondadena lahendama võrgulehtedega seonduvaid ülesandeid. Seminaril tutvustasime ka avaliku teabe seaduse nõudeid, riigiportaali rolli ja funktsioone.

Lisaks astusime 19. märtsil üles Eesti Koolipsühholoogide Ühingu aastakoosolekul, selgitades, kellele ja mille alusel koolipsühholoogid võivad üldse õpilaste delikaatseid isikuandmeid edastada. Kuivõrd isikuandmete vastutav töötleja on kool, siis peab ka koolil olema peab välja töötatud kord andmetele juurdepääsu õiguste ja tingimuste kohta.

Ühekordse koolitusena rääkisime 2010. a märtsis prokuratuuri ja Politsei- ja Piirivalveameti pressiesindajatele IKSi ja AvTSi kohaldumisest kriminaalmenetluse teabele meediasuhtluses.

Meedias isikuandmete avaldamise temaatikat käisid ASi Ekspress Grupp ajakirjanikele 8. aprillil selgitamas meie kaks vaneminspektorit, kes igapäevaselt lahendavad ajakirjandusväljaannete peale esitatud kaebusi. Nagu eespool selgitatud, siis reeglina me ei tee koolitusi ettevõtetele ega asutustele ühekaupa. Antud juhul oli seminaril ulatuslik mõju, sest ASi Ekspress Grupp kuuluvad mitmed suurimad üleriigilised ajalehed.

## 2. ÕIGUSTAVADE KUJUNDAJA

Isikuandmete kaitse seaduse mõju hõlmab kõiki ühiskonna sektoreid. Avaliku teabe seadus on kohustuslik kõigile asutustele ning veel mitut liiki eraõiguslikele isikutele. Laia reguleerimisala tõttu viitavad mõlemad seadused üldprintsiipidele (vt nt IKS § 6) ning hinnangulistele õigusmõistetele (nt avalik huvi, ülemäärane kahjustamine).

Mõlemad seadused tegelevad teabe- ehk informatsiooniliste õigustega, mida mõjutab infoühiskonna ja – tehnoloogia kiire areng. Mõlemaid seadusi tuleb kohaldada koosmõjus teineteisega ning kümnete valdkondlike eriseadustega.

Seetõttu on hädavajalik anda tõlgendusi ja soovitusi õiguspraktika parendamiseks ja ühtlustamiseks. Hea haldustava näeb ette asjaosaliste isikute ja asutuste kaasamise nende väljatöötamise. Ilma selleta antud suunised reeglina ei toimi. Seetõttu kasutatakse rahvusvahelises õiguskirjanduses selle rolli iseloomustamiseks mõistet *läbirääkija*.<sup>11</sup>

Andmekaitse Inspeksiooni pädevus anda soovituslikke juhiseid tuleneb isikuandmete kaitse seadusest (§ 33 lg 1 p 5) ning avaliku teabe seadusest (§ 50 lg 1 p 5). Loomulikult teeme seda kaasamise printsiipi rakendades.

EL andmekaitse direktiiv käsitleb kutseühingute, erialaliitude ja teiste säärase ühenduste koostatud eneseregulatsiooni aktide (heade tavade ehk direktiivi sõnastuses *siseriiklike tegevusjuhendite*) kohta andmekaitseasutuselt arvamuse küsimust (art 27 lg 2). Seda võimaldab ka Eesti õigus ning niisugune tegevus mahub samuti *õigustavade kujundaja* rolli all.

*Poliitikanõustaja* rollist (kus teeme ettepanekuid seadusandjale ja teistele regulaatoritele) erineb *õigustavade kujundaja* roll selle poolest, et siin püüame kehtivate seaduste raames ise aktiivselt õiguspraktikat suunata ja kujundada.

Kuna isikuandmete kaitse alusnormid on paika pandud rahvusvahelises õiguses ning ka probleemid on sageli piiriülesed, siis võtame osa õigustavade kujundamisest ka rahvusvahelisel tasemel. Mõjukamaks töövormiks on andmekaitse direktiivi art. 29 alusel moodustatud [Euroopa andmekaitseasutuste tööühm](#).

### 2.1. Siseriiklike juhiste koostamine

Kui 2009. a avaldasime suurel hulgal lühemaid spetsiifilisi küsimusi käsitlevaid juhiseid, siis 2010. a oli nõ suurte juhiste aasta.

#### 2.1.1. Isikuandmed töösuhetes

Enam kui aasta valmistasime ette [juhist isikuandmete töötlemise kohta töösuhetes](#). Avalöögi teemaga tegelemiseks andsime 2010. a jaanuaris toimunud aastakonverentsil, mis oligi terveniisti pühendatud töötajate isikuandmete töölemise arutelule. Nii esinejad kui kuulajad viskasid õhku palju teemaga seotud

---

<sup>11</sup> Bennet, Raab, lk 141-142.

küsimusi, mis andis selgelt märku sellest, et Eestis ei ole üheseid arusaamu ega väljakujunenud tavaid töötajate eraelu piiride osas. Pigem vastupidi – konsensus näib eksisteerivat tegelikult ainult selles osas, et wc-sse ning duširuumi ei kõlba kaameraid üles seada. Paljud peavad määravaks asjade omandiõigust, leides, et tööandjal on sellest tulenevalt piiramatud õigused ka töötajate suhtes, kes tema omandis olevat vara tööks kasutavad. Kuivõrd Eestis ei ole eraldi seadust, mis annaks töötajatele ja tööandjatele selged reeglid selle kohta, kui palju, millistel juhtudel ja millisel viisil tööandja töötaja kohta andmeid koguda võib, pidasime vajalikuks kirjutada sel teemal juhise. Juhise tegemine osutus oodatust suuremaks tööks, sest ainuüksi küsimusi, millele töötajad ja tööandjad vastust ootasid, kogunes lehekülgede kaupa.

Juhise koostamisel kasutasime Euroopa andmekaitseasutuste ühise töörühma ja Euroopa Liidu andmekaitse inspektori seisukohti, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Riigikohtu lahendeid, Eesti seaduste eelnõude seletuskirju ning erialakirjandust. Juhise projekti kutsusime arutama tavapärasest suurema ringi asjatundjaid. Septembris toimuski ümarlaud, millest olid palutud osa võtma Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Ametiühingute Keskliit, Eesti Personalitöö Arendamise Ühing PARE, Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium, Tööinspeksioon, Õiguskantsleri Kantselei ning Vabariigi Presidendi Kantselei. Lisaks organisatsioonidele kaasasime arutellu silmapaistvad erialaekspertid advokaadibüroo Sorainen nõunikud Urmas Volensi ja Allar Jõksi, Heli Raidve Tööõigusabi AS-i juhataja Heli Raidve, Tartu Ülikooli dotsendi Gabriel Tavitsa, vandeadvokaat Ants Nõmperi ning e-riigi akadeemia sihtasutuse programmidirektori Liia Hänni.

Juhise projekti osas tehti palju ettepanekuid, mistõttu avaldamine lükkus 2011. aastasse (avaldasime juhise 24. jaanuaril). Mahuka, enam kui 80 lehekülje pikkuse juhise põhjal on meil kavas koostada ka lühem kokkuvõtlik dokument, mis sisaldaks põhilisi nõudeid ja soovitusi.

Arvestades juhise avalikustamisega kaasnenud tähelepanu (kajastused uudistes, hüppeliselt tõusnud kodulehe külastuste hulk, küsimused nõuandetelefonile ning koolitussoovid), võib kindlalt öelda, et sellise analüüsi järele oli ühiskonnas suur vajadus.

### **2.1.2. Avaliku teabe alased juhised**

2009. a asutuste võrgulehtede seired kinnitasid, et avaliku teabe seaduse täitmise praktika on kirev ja ebaühtlane. Liiga sageli on seaduse rakendamise korraldamine jäetud ebapiisava ettevalmistusega ametnike õlule. Probleemi ei lahenda siiski ainult käskude andmisega olukorras, kus ilmselgelt jääb vajaka teadmisi. Seetõttu koostasime avaliku teabe valdajatele juhise selle kohta, kuidas tuleb täita AvTSs sätestatud kohustusi asutuse dokumendiregistri pidamisel ning teabele juurdepääsupiirangute seadmisel.

Järelevalvepraktika on näidanud, et palju arusaamatusi tekitavad juba ainuüksi põhimõtted – mis on avalik teave, kuidas see tekib ja kes on teabevaldaja. Juhises selgitame, millist informatsiooni peab asutus avalikustama aktiivselt (st ise omal initsiatiivil eeskätt võrguteabena avalikustama) ning mida tuleb avaldada küsimise peale (passiivne avalikustamine). Seejuures toome eraldi välja teabe, mille avalikustamise vastu kõige enam eksitakse – kontaktandmed, koosseisud, täitmata ametikohad, ametijuhendid. Omaette teemana käsitleme asutuse personali- ja palgadokumentide avalikustamist. Juhises anname ka juhtnõõrid selle kohta, kuidas eristada teabenõuet selgitustaotlusest ning kes ja kuidas võib teabenõuet üldse esitada.

Kuigi asutuste poolt seadusega pandud ülesannete täitmisel kogutud teave on avalik, on seadusandja põhiõiguste kaitseks ning riigi huvide tagamise vajadustest tulenevalt kehtestanud loetelu juhtudest, mil teavet ei avalikustata. Praktika on näidanud, et juurdepääsupiiranguid kasutatakse väga ohtralt (või siis

vastupidi, mitte üldse). Juhises ongi selgitatud, et juurdepääsupiirangud kehtestatakse konkreetsele teabele, mis tähendab, et juurdepääsupiiranguga dokument ei ole automaatselt tervikuna salajane. Nii näiteks tuleb asutustel alati väga hoolikalt selgeks teha, milline osa mõne ettevõttega sõlmitud lepingust saab olla kaitstud ärisaladusega; leping tervikuna ei saa kunagi olla ärisaladus.

Terve eraldi peatükk selgitab põhjalikult dokumendiregistri pidamise nõudeid: kuidas üldse näidata dokumendiregistris asutuse võrgulehel, millised dokumendiliigid tuleb registrisse kanda, mis peab/võib dokumendiregistri avalikus vaates näha olema ning kuidas peab dokumentidele dokumendiregistri kaudu juurdepääsu võimaldama. Lisaks selgitame, miks ei tohi dokumendiregister olla avatud internetiotsingumootoritele.

AvTSs sätestatud teabevaldaja kohustused laienevad aga ka eraõiguslikele isikutele, kes täidavad avalikke ülesandeid. Teatud ulatuses on teabevaldajateks ka ettevõtjad, kellel on turul valitsev seisund, eri- või ainuõigus või monopol ning ühingud, sihtasutused ja füüsilised isikud, kes saavad riigi või omavalitsuse eelarvest raha. Selliste teabevaldajate jaoks koostasimegi eraldi [juhise](#) AvTS nõuete täitmise kohta. Kõige keerulisem ongi ilmselt otsustada, kas isik täidab avalikke ülesandeid või millises ulatuses on ettevõtte tegevus seotud avaliku raha kasutamisega. Selle keerukust ilmestavad ka vaidlused, millest mitmes on oma sõna pidanud ütlema ka kohus.

### **2.1.3. Isikuandmete kasutamine valimiskampanias**

Seoses lähenevate Riigikogu valimistega uuendasime oma varasemat erakondadele mõeldud [juhist](#) selle kohta, kuidas võib valimiskampanias inimeste andmeid kasutada. 2010. a leidsid kahetsusväärset aset mitmed isikuandmete väärkasutused erakondade poolt, mistõttu saatsime erakondadele oktoobri alguses ringkirja, kus kutsusime neid üles meie juhisega tutvuma ja sellest kinni pidama. Juhises ja erakondadele saadetud kirjas rõhutasime, et nimeliselt adresseeritud pöördumine saab toimuda reeglina vaid kahel juhul: isiku nõusolekul või kui inimene ise on oma andmed avalikuks teinud.

Seejuures on oluline, et avalikkusele kättesaadavaks tehtuks saab pidada andmeid, mis on näiteks telefoniraamatus või oma võrgulehel. Andmed ei ole avalikult kättesaadavaks tehtud IKS mõttes juhul, kui tegu on suhtlusportaali või võrgufoorumiga, mille kasutamine eeldab kasutajaks registreerimist ja salasõnaga sisselogimist. Kuid ka juhul, kui inimene ise on oma andmed avalikkusele kättesaadavaks teinud, ei tohi neid tulenevalt elektroonilise side seaduse §-st 103<sup>1</sup> ikka ilma nõusolekuta kasutada otseturustuseks elektrooniliste sidevahendite abil. Juhises selgitamegi, et elektroonilise side seaduse otseturustamist reguleerivad sätted kohalduvad ka mittetulundusühingutele, sh erakondadele.

Rahvastikuregistris on erakondadel võimalik saada postiaadresse. Küsida saab ka etteantud tunnuste alusel (nt piirkond, vanus, sugu), kuid aadressid väljastatakse ilma inimeste nimedeta.

Lisaks toonitame juhises, et ühel eesmärgil kogutud andmeid ei või kasutada ilma inimese nõusolekuta teistel eesmärkidel. Näiteks kui inimene andis oma isikuandmed konkreetse probleemi kohta läbi viidud arvamusküsitluse raames, ei või tema isikuandmeid kasutada hiljem erakonna valimiskampania tegemiseks. Samuti panime erakondadele südamele, et kui inimene on võtnud tagasi oma nõusoleku, siis tuleb kogutud andmed kustutada.

#### **2.1.4. Maksehäireandmete avaldamine**

Seoses majanduslangusega on 2009. ja ka 2010. a tulnud varasemast märgatavalt aktiivsemalt võidelda võlainfo õigusvastase avalikustamise juhtumitega. Olukorra selgitamiseks koostasime [juhise](#) selle kohta, kes, kuidas ja kellel võib avaldada andmeid eraisikute võlgade kohta.

Juhis käsitleb sellise info avaldamist IKS § 11 lõike 6 alusel olukorras, kus inimene andmete avaldamiseks nõusolekut ei ole andnud. IKS seletuskirja kohaselt on selline võimalus ette nähtud tehingukäibe usaldusväärsuse huvides - kaitseks halbade tehingute tegemise eest. Võrreldes teiste riikidega on meil õigus võlainfot avaldada ulatuslik, kuid siiski kaugeltki mitte piiritu. Esiteks ei tähenda õigus oma võlgniku maksehäireandmeid avaldada andmete avalikustamist piiramatule arvule tuvastamata isikutele (internetis, ajalehes, ettevõtte teadetetahvil jne). Andmeid võib avaldada teisele isikule, kellel on selliste andmete saamise vastu õigustatud huvi. Juhises selgitame, et õigustatud huvi ei saa olla lihtsalt uudishimu ega ebatõenäoline viide tulevikutehingule. Õigustatud huvi peab tulenema andmete saaja usutavast ja konkreetsest seosest maksehäiretega inimesega – kas võimaliku laenupakkumise, võimaliku eluaseme üürileandmise, võimaliku äripartneri valimise või millegi muu konkreetse kaudu.

Piirangud on seatud ka sellele, milliseid andmeid ei või avaldada – kui tegemist on delikaatsete isikuandmetega, kui lepingu rikkumisest on möödunud vähem kui 30 päeva või kui avaldamine kahjustaks andmesubjekti õigusi ülemääraselt. Seejuures just ülemäärase kahjustamise üle oleme 2010. a palju kohtus käinud (loe täpsemalt ettekande punktist 4.1.1.).

Riigikohtu otsusega saime kinnitust juhises välja öeldud seisukohale, et juhatuse liikmete nimede avaldamine juriidilise isiku maksehäireandmete juures ei ole keelatud.<sup>12</sup> Viidatud kohtuasjas oli tegemist tänaval asuvale reklaamtulbale üles seatud plakatiga, kus esitati info ettevõtte võla kohta ning ära oli märgitud ka ettevõtte juhatuse liikme nimi. Riigikohus märkis, et isik, kes on juriidilise isiku juhatuse liikmena kantud avalikku registrisse, peab arvestama sellega, et tema andmed on avalikkusele kättesaadavad ning et nende avaldamine koos juriidilisest isikust võlglaste nimekirjaga ei ole vastusolus IKSga.

#### **2.1.5. Isikuandmete kaitse auditi läbiviimise juhend**

Isikuandmete kaitse järelevalve auditi läbiviimise juhendi koostamise eesmärgiks on kirjeldada Andmekaitse Inspektsiooni põhiülesanneteks oleva sõltumatu järelevalve teostamine isikuandmete töötlemise seaduslikkuse ja andmekogude pidamise üle ühelt poolt ja avaliku teabe avaldamisnõuete täitmise üle teiselt poolt.

Juhend on küll mõeldud eeskätt meile endale abivahendiks järelevalve läbiviimisel, kuid see aitab ka isikuandmete töötlejatel hinnata nende poolt teostatavat töötlemist. Juhendis selgitatakse auditi eesmärke ja läbiviimise korda. Juhendi alusel on 2010. a läbi viidud 4 vastavusauditit (loe täpsemalt ettekande punktist 5.1.1.2.).

---

<sup>12</sup> Riigikohtu 21. detsembri 2010. a otsus asjas nr 3-2-1-67-10.

## 2.2. Rahvusvaheline koostöö õigustavade ühtlustamiseks

### 2.2.1. Euroopa andmekaitseasutuste töörihm

Euroopa andmekaitse direktiivi (direktiiv 95/46EÜ) artikli 29 alusel loodud Euroopa andmekaitseasutuste töörihm on Euroopa Komisjoni juures tegutsev töörihm, mis annab soovituslikke [juhiseid](#) nii Komisjonile kui ka üldsusele. Töögrupi liikmeteks on kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide andmekaitse asutused ning lisaks on töögrupiga ühinenud Euroopa andmekaitse inspektor ning Norra, Liechtenstein, Šveits ja Island.

Kokku andis töörihm 2010. aastal välja 8 seisukohta, tähelepanuväärsemad neist oleksid:

- [Seisukoht mõistete „vastutav“ ja „volitatud“ töötaja kohta](#), mis käsitleb vastutava ja volitatud töötaja rolle erinevates situatsioonides, andes samas ülevaate seaduste kohaldamisest ning tuues ka praktilisi näiteid.
- [Seisukoht käitumispõhise internetireklaami kohta](#), mis annab ülevaate käitumispõhise reklaami olemusest seoses eraelu privaatsusega (interneti kasutajate käitumise profileerimine nende huvidele vastava reklaami saatmiseks). Seisukoht keskendub andmetöötajatele õigusliku raamistiku selgitamisele, eelkõige nõusoleku põhimõtte kohustuslikkusele.
- [Seisukoht vastutuse põhimõtte kohta](#), millega tehakse Euroopa Komisjonile konkreetne ettepanek seoses andmekaitse direktiivi muutmise ja vastutuse põhimõtte kehtestamiseks. Antud põhimõtte looks andmetöötajate kohustuse kehtestada sobivad ja tõhusad meetmed, mis tagaksid andmekaitse direktiivis sätestatud põhimõtete ja kohustuste täitmise ning võimaldaksid järelevalveorgani nõudmisel täitmist tõendada.
- [Seisukoht andmekaitse seaduse kohaldamisala kohta](#), mis analüüsib andmekaitse direktiivi kohaldamisala (eriti artikkel 4 osas), sh eri liikmesriikide andmekaitse seaduste kohalduvust. Seisukohas antakse samuti soovitusi tulevikuarenduste osas, nt andmekaitse direktiivi artikkel 4 sõnastuse parandamiseks ning Euroopa Liidu andmekaitse õiguse kohaldumise efektiivsemaks selgitamiseks nii Euroopa Liidus kui ka rahvusvaheliselt.

Nii 2010. aasta kui ka sellele järgnevad aastad on suuresti pühendatud andmekaitse õiguse raamistiku muutmisele. Lähtudes Euroopa Komisjoni teatisest 04.11.2010 [COM \(2010\)609](#) „Terviklik lähenemisviis isikuandmete kaitsele Euroopa Liidus“ on Euroopa andmekaitseasutuste töörihm asunud analüüsima mitmeid kitsaskohti, mis andmekaitse praktikas esinevad – näiteks isiku nõusoleku küsimine, delikaatsete isikuandmete loetelu muutmise vajadus, isikuandmete töötlemisest teavitamise kord, andmekaitseasutuste vahelise koostöö edendamise küsimus jne.

- Isiku ehk andmesubjekti nõusoleku küsimine – töörihm planeerib põhjalikumalt analüüsida isikult nõusoleku küsimise võimalikkust erinevates praktilistes situatsioonides, sh juhtumeid, mil nõusolekut ei saa anda vabatahtlikult ja nõusoleku andmist internetis. Aga lisaks vaadatakse üle ka nõusoleku vormi ja teksti keerukus ning juhud, mil isik ei pruugi aru saada, millele nõusolek antakse ja millised on tema õigused.
- Delikaatsete isikuandmete nimekiri – töörihm on alustanud seisukoha kujundamist andmekaitse direktiivi artiklis 8 esitatud delikaatsete isikuandmete nimekirja ja töötlemise

lubatavuse muutmise kohta. Võimaliku muutmise korral tuleks arvestada nii senist praktikat kui ka liikmesriikide kultuurilist tausta (nt Eestis ei oma ametiühingu liikmelisus võrdväärset nn tundlikkuse taset, kui muud delikaatsed isikuandmed (nt terviseandmed)). Sestap on hetkel välja töötamisel erinevad võimalikud variandid nii nimekirja enda osas kui ka delikaatsete isikuandmete töötlemise lubatavuse osas, mis esitatakse ka Euroopa Komisjonile.

- Isikuandmete töötlemisest teavitamise korra muutmine – töörühm on asunud seisukohale, et isikuandmete töötlemisest teavitamise korda tuleks liikmesriigiti ühtlustada ning samas ka efektiivsemaks muuta. Tõesti, kui näiteks Eesti kehtib hetkel kohustus registreerida vaid delikaatsete isikuandmete töötlemine ja on võimalik kasutada elektroonilist registreerimist, siis on ka liikmesriike, kus tuleb teavitada igasugusest isikuandmete töötlemisest ja teavitus käib vaid paber kandjal. Seega on ka selle punkti puhul kõiki osapooli rahuldava tingimuste koostamine äärmiselt keeruline protseduur. Töörühm on koostanud mitmed erinevad stsenaariumid, mida Euroopa Komisjonile esitada.
- Andmekaitse asutuste koostöö edendamise küsimus – andmekaitse direktiivis tuleks veel täpsemalt sõnastada andmekaitseasutuste vahelise koostöö võimalus/kohustus. Seepärast on ka selles küsimuses töörühm asunud välja töötama dokumenti, milles analüüsitakse võimalusi muuta asutustevahelist koostööd tihedamaks, paremaks ja efektiivsemaks.

### **2.2.2. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni nõuandekomitee**

Euroopa Nõukogu [isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni](#) artikli 18 alusel moodustatud nõuandekomitee 26. plenaaristungil keskenduti soovitusel projektile, mis käsitleb isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isikute kaitset profileerimisel. Plenaaristungi käigus jõuti kokkuleppele kõikides sisulistes ja redaktsioonilistes küsimustes. 23. novembril 2010 võttis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee vastu [soovituse nr CM/Rec\(2010\)13](#) liikmesriikidele isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isikute kaitsest profileerimisel.

### **2.2.3. Telekommunikatsioonialase andmekaitse töögrupp**

Telekommunikatsioonialase rahvusvahelise andmekaitse töögrupi tegustemise eesmärgiks on omada ülevaadet isikuandmete töötlemisest läbi tehnoloogia valdkonna. Töögrupp on tegutsenud juba aastast 1983 Berliini andmekaitse voliniku juhtimisel. Töögrupp koosneb peamiselt andmekaitseasutuste esindajatest, muude avaliku sektori asutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindajatest ning teadlastest. Töögrupp käib koos kaks korda aastas ning 2010. aasta olulisemad vastuvõetud [seisukohad](#) käsitlesid e-posti kontode taaskasutusse võtmist, üldist isikuõiguste kaitse digitaal maailmas, mobiilset andmetöötlust ja privaatsuse kaitset ning DPI (*Deep Packet Inspection*) kasutamist otseturustuses. Meie kodulehel on eestikeelsetena saadaval ka soovitused [eraelu puutmatusega seotud ohtude kohta seoses meilikontode taaskasutamisega](#) ja [isikuandmete töötlemise kohta mobiilsetes seadmetes](#).

### 3. POLIITIKANÕUSTAJA

**Poliitikanõustaja** roll hõlmab seadusandja ning haldusorganite nõustamist õigusloome ning infotehnoloogiliste lahenduste alal isikuandmete kaitset ja avalikku teavet puudutavais aspektides. Seda nii nende soovil, meie enda algatusel kui ka siis, kui meie nõustav osalus on ette nähtud õigusaktiga.

Viimase näiteks on Andmekaitse Inspeksiooni ettekanded Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile (IKS § 41, AvTS § 54) ning liikmelisus Statistikanõukogus ([riikliku statistika seaduse](#) § 13 lg 3 p 3).

Avaliku sektori andmekogude kooskõlastamine riigi infosüsteemi haldussüsteemi kaudu on seotud loaandmisega ning paigutatud **audiitor-loaandja** rolli (vt ettekande 5. peatükk). Tegelikuses kaasneb sellega ka nõustava iseloomuga tegevusi.

**Poliitikanõustaja** roll on ankurdatud ka Euroopa andmekaitse direktiivi. See näeb ette, et „*selliste haldusmeetmete võtmisel või õigusaktide koostamise käigus, mis käsitlevad üksikisikute õiguste ja vabaduste kaitset isikuandmete töötlemisel, konsulteeritakse järelevalveasutusega.* (vt art 28 lg 2).<sup>13</sup>

Poliitikanõustaja roll ulatub samuti rahvusvahelisele tasemele, kus andmekaitseasutused harmoniseerivad oma tegevusi ning teevad ühiseid ettepanekuid.

#### 3.1. Ettekanded Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile

IKS § 41 kohaselt teeb Andmekaitse Inspeksioon igal aastal ettekande Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile. Ettekandes esitatakse ülevaade eelmise kalendriaasta olulisematest käesoleva seaduse täitmise ja rakendamise seotud asjaoludest. Ettekande teeb Andmekaitse Inspeksioon AvTS § 54 kohaselt ka AvTS täitmise kohta, kus esitatakse ülevaade seaduserikkumistest ja need toime pannud teabevaldajatest, vaietest, ettekirjutustest, alustatud väärteomenetlustest ja määratud karistustest ning muudest seaduse rakendamisega seotud asjaoludest.

2010. aastal kasutasime kahel korral võimalust esineda erakorralise ettekandega põhiseaduskomisjonis. Esimene ettekanne puudutas [erakonnaseaduse muutmise eelnõud \(516 SE\)](#), millega kavatseti hakata registreisse koguma ka andmeid erakonnaliikmete kodakondsuse kohta.

Eelnõu võeti vastu 19. mail ning selles arvestati meie ettepanekuid: loobuti kodakondsusandmete lisamisest (üleliigne meede, kuna kodakondsusnõuete täitmist saab tõhusalt kontrollida rahvastikuregistri automaatvõrdluse abil), anti nimekirjale konstitutiivne tähendus nii liikmeks astumise, välja astumise ja –arvamise osas, täpsustati registrit pidava kohtu pädevust ise nimekirjas muudatusi teha.

Teine ettekanne puudutas [Riigi Teataja seaduse \(654 SE\)](#) eelnõus ametlike teadaannete regulatsiooni. Ka selles ettekandes toodud [ettepanekuid](#) arvestati. Seadusandja pidas vajalikuks, et isikuandmeid sisaldavad

---

<sup>13</sup> Rahvusvaheline õiguskirjandus poliitikanõustaja rolli kohta – vt Bennet, Raab, lk 140-141.



teadaanded ei ripuks internetis otsingumootoritele avatuna tähtajatult üleval, nähti ette õiguslik mehhanism nende arhiveerimiseks.

Koos Vabariigi Presidendi Kantslei, Justiitsministeeriumi ja Riigi Teataja Kirjastusega osalesime põhiseaduskomisjonile sama eelnõu asjus ettepaneku tegemisel armuandmisotsuste avaldamise kohta. Ka see ettepanek leidis seadusandja toetuse.

## 3.2. Arvamused õigusaktide eelnõude kohta

Kõige intensiivsema panuse andsime 2010. a kahe seaduse - [elektroonilise side seaduse muutmise seaduse](#) ning [riikliku statistika seaduse eelnõu](#) menetlusse Riigikogus.

Muuhulgas tegime Riigikogu majanduskomisjonile ettepaneku täiendada elektroonilise side seaduse muutmise seaduse eelnõud sättega, mille kohaselt peaks otseturustamiseks kontaktandmete kasutamise nõusoleku olemasolu tõendama isik, kelle nimel otseturustust tehakse. Ja seda ka juhul, kui ta on tellinud otseturustuskampaania mõnelt vahendusfirmalt. Kampaania tellija peab olema siis ise teadlik ja hoolikas, et ta ei telliks kampaaniat sellistelt vahendajatelt, kes kasutavad lubamatuid meetodeid. Ilma nõusolekuta elektrooniliste kontaktandmete otseturustamiseks kasutamise eest vastutavad siiski mõlemad – nii see, kes otseturustuskampaania tellis, kui see, kes teostas.

Riikliku statistika seaduse eelnõu käigus tõusetus küsimus, kuivõrd peaks teadlastel olema võimalik kasutada teadusuuringuteks statistilisel eemärgil kogutud andmeid. Leidsime, et senine kord riikliku statistika tegija poolt isikuandmete teadusuuringuks edastamise osas (mida reguleerib IKS § 16) võib jääda edasi kehtima. Seda põhjusel, et teadus- ja arendustegevuse soodustamine on riiklik prioriteet, mille suhtes eksisteerib ülekaalukas avalik huvi ning IKS § 16 sätestab ka piisavad garantiid selleks, et isikute õigused ei saaks kahjustatud (isikustatud kujul andmete töötlemiseks on vajalik eelnev Andmekaitse Inspektsiooni luba).

Selle eelnõu menetlemise käigus tekkis taas ka küsimus, et kas rahvaloendusel saadud andmeid võiks kasutada rahvastikuregistri andmekvaliteedi parandamiseks. Nagu ka varasemalt, selgitasime, et registritesse võib statistika tegemise eesmärgil kogutud andmeid edastada vaid isiku nõusolekul. Nimelt sätestab andmekaitse direktiivi (direktiiv 95/46EÜ) preambula punktis 29, et isikuandmete töötlemine statistikaks on reeglina ikka lubatud, kuid tuleb tagada, et andmeid ei kasutataks ühegi konkreetse isikuga seotud meetmete või otsuste toetamiseks. Seega direktiiv ei räägi tegelikult ainult negatiivsetest tagajärgedest, mis võivad isikule kaasneda näiteks järelevalve teostamisega, vaid isikuga seotud kõikvõimalikest meetmetest ja otsustest. Registritesse andmete kandmine ning nende võrdlemine (ning võimalik, et täiendavate selgituste või tõendite nõudmine) oleks aga kindlasti isikuga seotud meede andmekaitse direktiivi mõttes.

Riigikogu komisjonidele oleme esitanud arvamusi veel [sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu](#) kohta ning [rahvastikuregistri seaduse](#) täiendamise kohta. Rahvastikuregistri seadust sooviti täiendada sättega, mis määratleks õigustatud huvi mõiste sisu. Välja pakutud sõnastus pigem avardas tõlgendamisvõimalusi ning lõi ilmselgelt võimaluse rahvastikuregistrilt andmete saamiseks ka nendele, kes andmeid seni saanud ei ole. Asusime seisukohale, et senist praktikat arvesse võttes on võimalik ära kaardistada juhud, mil rahvastikuregistrilt andmete saamiseks on tõepoolest põhjendatud vajadus. Ja selle pinnalt võib vajaduse korral edaspidi ka sõnastada seadust muutva normi.

Seoses [karistusregistri seaduse muutmise eelnõuga](#) esitasime Justiitsministeeriumile omapoolse seisukoha kõikide karistusandmete karistusregistris avalikult kättesaadavaks kohta.

Rahandusministeeriumi soovil avaldasime arvamust kindlustustegevuse seaduse täiendamisetepaneku kohta. Ettepaneku kohaselt oleks võimaldatud kindlustusandjatele senisest ulatuslikum võimalus vahetada omavahel isikuandmeid, sh kahtlustusi. Kindlustusandjad põhjendasid soovi vajadusega ennetada ja uurida kindlustuskelmusi. Asusime seisukohale, et kindlustusandjatel ei saa võrreldes teiste tsiviilkäibe osalistega olla suuremaid õigusi kuritegude ennetamisel ja uurimisel. Eraviisilisi süüdlaste nimekirju ei ole lubatud pidada ka supermarketitel, autorendifirmadel ega mingitel muudel teenusepakkujatel (kuigi ka nendele tekitatakse poevarguste ning autoärandamiste kaudu kindlasti suurt kahju). Kindlustusandjad ei ole seega mingis erilises olukorras seetõttu, et nad ei või vahetada (kuritegevuse ennetamise eesmärgil) omavahel andmeid selliste rikkumiste või kahtlustuste kohta, mida ei ole riiklike õiguskaitseorganite poolt uuritud ja kinnitatud.

Andmekogude riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreerimise protseduuriga seotud puuduste likvideerimiseks tegime koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusega. Üheks peamiseks probleemiks on nimelt olnud AvTS 5<sup>1</sup>. peatükis sisalduva andmekogu mõiste erinev tõlgendamine ning sellest tulenevalt erinev arusaam sellest, mis tuleks riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreerida. Esitasime Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ka omad ettepanekud AvTSi andmekogude peatüki muutmiseks ning meiega kooskõlastatud muudatusettepanekud lisati [ruumiandmete seaduse](#) rakendussätetesse. Andmekaitse Inspeksioon on siiski seisukohal, et andmekogude riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreerimise reeglid tuleks terviklikult ja põhjalikult üle vaadata ning õigusaktide tasandil reguleerida. Selgelt oleks vaja määratleda riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreeritavad objektid, registreerimise eesmärk, registreerimismenetlus ning riigi infosüsteemi haldussüsteemi pidaja pädevus. Praktikas esitatavad riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreerimise nõuded tekitavad asutustes ja infosüsteemide arendajates segadust ning neid täidetakse tihti vaid seetõttu, et vastasel juhul on võimatu liidestada infosüsteem X-teega või saada toetusi struktuurifondidest.

Olime (ja oleme jätkuvalt) ka kaasatud kohtuekspertiisiseaduse muudatuste ettevalmistamisse, mis peaks korrastama Eestis sõrmejälgede ja DNA-profiilide kogumise ja säilitamise regulatsiooni.

Ministeeriumite poolt ette valmistatud määruste eelnõude kohta avaldame arvamust juhul, kui ministeerium seda on soovinud. Nii näiteks esitasime oma seisukoha Sotsiaalministeeriumi poolt ette valmistatud geenivaramule antava nõusoleku vormi määrusele. Meile arvamuse küsimiseks esitatud nõusoleku vormis oli lause, mis lubas geenidoonori andmeid kasutada ka „geeniuuringuteks, rahva tervise uurimiseks ja statistilistel ning muudel seadusega kooskõlas olevatel eesmärkidel.“ Selgitasime, et selline formuleering on vastuolus inimgeeniuuringute seaduse ja isikuandmete kaitse seadusega, sest andmete töötlemise eesmärgid peavad olema kindlaks määratletud täpselt ja selgelt. Viide „muudele seadusega kooskõlas olevatele eesmärkidele“ ei ole täpselt ja selgelt määratletud eesmärk.

Määruste eelnõude kohta avaldame arvamust veel ka juhul, kui sellega nähakse ette mõne andmekogu ümberkorraldamine või uue andmekogu asutamine (näiteks õnnemängu mängijate piirangute nimekirja, mille kohta avaldasime arvamust Rahandusministeeriumile).

Ühel korral oleme arvamust avaldanud Euroopa Liidu määruse eelnõu kohta (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi palvel, puudutas ka ohtlike jäätmete käitlemisega seotult isikuandmete kogumist).

Meie ettepanekul täiendati Vabariigi Valitsuse 26. veebruari 2001. a määrust nr 80 "Asjaajamiskorra ühtsed alused" sättega, mille kohaselt valitsusasutused peavad määrama isiku, kes asutuses korraldab dokumentide avalikustamist ja neis sisalduvate isikuandmete kaitset (§ 3 lg 3). Eesmärgiks on, et valitsusasutuses oleks üks isik, kellel selge vastutus ja piisavad volitused avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse rakendamise korraldamiseks.<sup>14</sup> Määruse muudatus jõustus 13. novembril 2010.

### 3.3. Rahvusvaheline koostöö

#### 3.3.1. Rahvusvahelised konverentsid ja kohtumised

Lisaks aktiivsele osalemisele eelnimetatud töögruppide töös, võtame osa ka rahvusvahelistest andmekaitse konverentsidest ja kokkusaamistest, kus vahetatakse kogemusi ning tõhustatakse andmekaitseasutuste koostööd.

Traditsiooniliselt toimub kord aastas [Kesk- ja Ida-Euroopa andmekaitseasutuste juhtide](#) kokkusaamine, 2010. a oli see Poolas Sopotis, kus Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor esines ettekandega andmekaitsest elektroonilises meedias „Privaatsus vs avalik huvi“.

Samuti osales Andmekaitse Inspeksioon peadirektor Euroopa andmekaitseasutuste kevadkonverentsil Prahlas, esitades ettekande e-Eesti teemal – „Privilegeritud positsioonist usaldusväärse partnerini“.

Novembris toimus Brüsselis konverents „Eraelu kaitsest teadusuuringutes: takistusest võimalusteni“, kus arutati isikuandmete kaitse võimalusi ajaloouringute puhul ning analüüsiti, milliste isikuandmete töötlemise nõuetega tuleb teadusuuringute läbiviimisel arvestada. Belgia tutvustas elektroonilist tervise infosüsteemi, mis on interaktiivne lahendus võimaldamaks teadusuuringute teostamist ja tervishoiusüsteemi arendamist. Lisaks arutati, kuidas peaks olema kaitstud juurdepääs kriminaalteabele, üldisele menetlusteabele ja kohtuotsustele, kuidas tuleks läbi viia terviseuuringuid ning milliste andmetöötajate õiguste ja kohustustega tuleb sellega seoses arvestada. Ürituse põhirõhk oli suunatud isikuandmete kaitse põhialustele.

#### 3.3.2. OECD andmekaitse töögrupp

OECD oli üks esimesi rahvusvahelisi organisatsioone, mis hakkas süstemaatiliselt tegelema isikuandmete kaitsega. Juba 1980 andis OECD välja [juhtnõõrid privaatsuse kaitse ja piiriülese isikuandmete liikumise kohta](#).

OECDs tegeleb andmekaitse teemadega [andmeturbe ja privaatsuse kaitse töögrupp](#). Kuivõrd 2010. a olid sisuliselt kõik ettevalmistused Eesti liitumiseks OECD-ga tehtud, võtsime detsembris esimest korda osa andmeturbe ja privaatsuse kaitse töögrupi kohtumisest. Töögrupis osaleme kahasse koos Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusega, sest töögrupi raames arutatakse lisaks andmekaitsele ka

---

<sup>14</sup> Pikemalt on probleemi olemust kirjeldatud [Andmekaitse Inspeksiooni 2009. a ettekandes Riigikogule ja õiguskantslerile](#), punktis 7.3.

infotehnoloogiaga seotud teemasid. Töögrupi peamine eesmärk on piiriülese koostöö edendamine. Töögrupp korraldab palju uurimusi ning koostab ülevaateid ja soovitusi. Detsembri kohtumisel tutvustati näiteks põhjalikku statistiliste andmetega varustatud ülevaadet (106 lk) interneti ohtudest lastele, laste internetikäitumisest, riikide poolt seni kasutatud praktikatest ning soovitustest. Samuti esitleti juhtnööride 30. aastapäevaks koostatud ülevaadet andmekaitstes 30. a jooksul toimunud muutustest.

### **3.3.3. Euroopa Liidu andmekaitse järelevalveasutuste politsei- ja justiitsküsimuste töörühm**

Euroopa Liidu andmekaitse järelevalveasutuste politsei- ja justiitsküsimuste töörühma ülesandeks on monitoorida Euroopa Liidu sise- ja justiitsküsimuste valdkonnas toimuvaid arenguid ja algatusi, mis võivad riivata isikute põhiõigust era- ja perekonnaelu puutumatusel ning pöörata tähelepanu, et algatuste raames võetud meetmed võtaksid arvesse kõiki olulisi privaatsuse ja andmekaitse reegleid ja garantiisid.

2010. a saadeti kõikidele liikmesriikidele küsimustik, mis edastati pädevatele asutustele. Küsimustik puudutas DNA andmete töötlemist selleks pädevate asutuste poolt. Vastuste põhjal saab analüüsida üldist olukorda ja sellest lähtuvalt püstitada edasisi ülesandeid.

## 4. OMBUDSMAN

**Ombudsmani (õigusvahemehe)** rolli toob esile nii Euroopa Nõukogu isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon (lisaprotokoll, art 1 lg 2 lit. b) kui ka EL andmekaitse direktiiv (art 28 lg 4). Traditsiooniliselt on seda loetud isikuandmete kaitse järelevalveasutuse tegevuse tuumaks.

Eesti õiguses sätestab selle rolli IKS § 22 – igaüks, kes leiab, et isikuandmete töötlemisel rikutakse tema õigusi, võib pöörduda Andmekaitse Inspeksiooni või kohtu poole.

Eriti oluline on õigusvahemehe roll selliste andmete suhtes, millele andmesubjektil endal ligipääsu ei ole või on see raskendatud (mitteavalikud andmed, teises riigis paiknevad andmed).

Samamoodi täidame õigusvahemehe rolli avaliku teabe seaduse alusel, menetledes teabevaldajate tegevuse peale esitatud vaideid (AvTs § 44).

Mõlemad seadused annavad kaebuse/vaide läbivaatamiseks tähtajad ning lubavad rikkumiste korral algatada järelevalvemenetluse ka *ex officio*. Mõlemad seadused näevad ette uurimisvolitused asja lahendamiseks (IKS § 33 lg 2-4, AvTs § 50). Uurimise takistamine (sh vajaliku teabe andmata jätmine) on karistatav ([karistuseseadustiku](#) § 279).

Teabega seotud põhiõiguste omapäraks on ajakriitilisus. See eeldab kiiremat reageerimist isikute õiguste kaitseks. Kui klassikaline skandinaavia-tüüpi ombudsman avaldab vaid arvamust ja selle mitteametlikkusele võib pöörduda kohtusse või õiguskaitseasutustesse, siis teabeõiguste alal on peetud vajalikuks anda järelevalveinstitutsioonile õigus teha mitte soovituslikke, vaid siduvaid otsuseid (ettekirjutused, vaideotsused).

Otsustusruum isikute õiguste kaitseks eriti isikuandmete alal on küllalt avar (IKS § 33 lg p 1-4).

Kuna selliste otsustega lahendatakse õigusvaidlusi, siis on see kvaasikohtulik või siis kvaasi-vahekohtulik roll.

Otsuste mittetäitmisel rakendame haldussundi või määrame väärteokaristuse, seda käsitletakse **sundija ja karistaja** rollina (vt VI osa).

Ombudsmani ülesandeid täidame ka rahvusvahelises koostöös, sh piiriüleste andmekogude kohta laekunud kaebuste lahendamisel.

### 4.1. Ombudsmani roll arvudes

Inspeksioonile laekus 2010. aastal kokku 519 kaebust ja 60 vaiet (neist 53 teabe avalikustamise suunal). Inspeksiooni enda otsuste peale laekus kokku 13 vaiet (neist 12 isikuandmete kaitse suunal tehtud otsuste peale). Võrreldes 2009. aastaga on kaebuste ja vaiete kogu hulk suurenenud praktiliselt 2 korda. Inspeksiooni hinnangul seisnevad selle põhjused inimeste teadlikkuse tõus ja andmete aina laialdasemas avalikustamises Internetis.

Enim kaevati 2010. aastal maksehäireandmete avalikustamise kohta, andmete avalikustamise kohta Internetis (nt suhtluskeskkonnad ja blogid), otseturustus teadete saamise ja korteriühistu siseste vaidluste

peale. Lisaks hakkas laekuma ka hulgaliselt kaebusi isikuandmete avalikustamise kohta aegunud Ametlike Teadaannete teadetes. Proportsionaalselt laekus kõige enam kaebusi just otseturustus teadaannete peale – kokku 109 kaebust. Avaliku teabe suunal on jätkuvalt enimlevinud probleemiks teabele juurdepääsu mitte võimaldamine ehk teabenõuete mittetäitmine ja alusetute juurdepääsupiirangute kehtestamine.

## 4.2. Isikuandmete kaitse

### 4.2.1. Võlainfo avaldamine

Ka 2010. a. jätkus võitlus võlainfo ebaseadusliku avaldamisega. Võitlus käis kolmel tandrill – võlainfot koguvate ja avaldavate ettevõtetega, nendesse andmebaasidesse võlainfo edastajatega ning lõpuks ka võlainfo vaatajatega.

Ilmselt enim tuntud võlainfo koguja-avaldaja on Krediidinfo AS, kes peab maksehäireregistrit, kuhu edastavad andmeid võlgnike kohta peamiselt krediidiasutused ning telekommunikatsiooniteenuste osutajad. Algselt loodi kõnealune maksehäireregister pankade poolt omavahel info vahetamiseks, kuid praegu saavad sellesse päringuid teha kõik soovijad. Tõsi, päringu tegemiseks tuli küll end kasutajaks registreerida ja nõustuda Krediidinfo kasutamistingimustega. Samas IKS § 11 lg 6 sätestab, et kolmandale isikule võib võlainfo andmeid edastada vaid juhul, kui edastaja on tuvastanud, et kolmandal isikul on andmete saamiseks õigustatud huvi. Krediidinfo AS ise ei teostanud aktiivset eel- ega järelkontrolli selle üle, kas kõikidel päringu tegijatel tõepoolest eksisteeris õigustatud huvi. Asja tegi veelgi halvemaks asjaolu, et inimestel puudus mõistlik võimalus kontrollida, kas tema kohta on maksehäireregistrisse andmeid sisestatud ning kes ja mis põhjusel neid on vaadanud. Inimesel oli võimalik enda kohta käivate andmetega tutvuda täpselt samadel tingimustel, nagu kõikidel teistel – ehk tuli registreerida end kasutajaks ning nõustuda enda lülitamisega kliendiandmebaasi ja reklaami saamisega.

Seetõttu tegime 2010. a veebruaris Krediidinfo ASle ettekirjutuse, milles kohustasime ASi Krediidinfo looma füüsilistele isikutele võimalus tutvuda enda kohta käivate andmetega ilma pealesunnitud nõusoleku küsimiseta isikuandmete edasiseks töötlemiseks. Samuti kohustasime ASi Krediidinfo võimaldama isikule tema kohta tehtud maksehäirete päringu raportis tutvuda ka andmete saaja õigustatud huvi põhjendusega.

AS Krediidinfo täitis meie ettekirjutuse ning tegi eraisikutele mõeldud keskkonda e-Seif rakenduse, kus igaüks saab ID-kaardi abil või internetipanga vahendusel tasuta vaadata enda kohta käivaid andmeid. Teiste isikute andmeid saab vaadata samuti ainult ID-kaardiga sisse logides ning vaatamisel tuleb ära märkida põhjus, miks arvatakse endal olevat õigustatud huvi.

Pärast muudatuste sisseviimist on märgatavalt rohkem hakatud meile esitama kaebusi maksehäireregistri andmetega tutvujate peale. Tihti on siiski tegemist juhtudega, kus vaadatakse uudishimust ning õigustatud huvi põhjenduseks märgitakse väljamõeldud põhjendus. Tõenäoliselt jääb selliseid juhtumeid tulevikus vähemaks, kui inimesed teadvustavad, et niisugune tegevus on väärtekorras karistatav ning näevad, et reaalselt ka karistatakse (etteruttavalt võib öelda, et 2011. a oleme juba alustanud mitmeid selliseid väärteomenetlusi).

Ühel juhul pidime ka põhjalikumalt analüüsima ning selgitama, kas krediidiasutuse, kes eraisiku andmeid vaatas, huve sai pidada õigustatud huvideks IKS § 11 lg 6 mõttes. Päring tehti inimese kohta, kes on ühe äriühingu juhatuse liige (juhatuse liikmeid oli kaks). Krediidiasutus põhjendas, et päring tehti seoses

laenuaotlusega, mille esitas krediidasutusele sama äriühinguga seotud isik. Menetluses selgus, et laenuaotleja ainus seos äriühinguga oli üürileping. Krediidasutus põhjendas, et üürilepingust saadav tulu moodustab peaaegu poole laenuaotleja igakuistest sissetulekutest ning et äriühingu juhatuse liikme poolt kohustuste täitmata jätmise võib mõjutada ka äriühingu maksevõimet.

Asusime seisukohale, et antud juhul oli õigustatud huviga mindud liiga kaugele. Krediidasutuse poolt toodud argumente juhatuse liikme maksekäitumise osas võiks üldse kaalumise alla võtta vaid juhul, kui oleks põhjus kahelda ettevõtte maksevõimes. Antud juhul ettevõttel maksehäired ei esinenud. Kõnealust üürilepingut oli laitmatult täidetud viimased seitse aastat (ja seda oli krediidasutusele ka tõendatud). Kuigi ettevõttel oli kaks juhatuse liiget, tegi krediidasutus päringu neist vaid ühe kohta. Ettevõtte juhatuse liige ei vastuta otseselt isiklikult ettevõtte kohustuste eest. Seega ei saa huvi juhatuse liikme maksekäitumise kohta pidada kuidagi õigustatud huviks. Ka tüüpilises olukorras, kus laenuaotleja ja ettevõtte vahel on sõlmitud tööleping (samuti üks võlaõigusliku lepingu liike), mis tagab 100% laenuaotleja sissetulekust, ei ole garanteeritud, et töötaja samal töökohal mingi aja möödudes töötab ning see kahtlus ei anna põhjust pankadel tutvuda tööandja eraelulise maksekäitumisega.

Võlainfot ei avalda aga kaugeltki mitte üksnes Krediidiinfo AS, vaid ka ettevõtted ja inimesed, kellele on võlgu jäänud ning inkassofirmad. Võlainfot on avaldatud muuhulgas ka näiteks Facebookis ning internetioksjonites. Suuremad probleemid on näiteks Compromis Incasso Eesti OÜga, kellele me tegime ettekirjutuse (avaldatud oli eraisiku foto, nimi ja viide võlgnevusele), kuid kes sellele vaatamata jätkas füüsiliste isikute kohta selliste andmete avaldamist. Compromis Incasso Eesti OÜ viitas ekslikult IKS § 14 lg 1 punktile 4 (isikuandmete töötlemine lepingu täitmiseks või lepingu täitmise tagamiseks), samas kui võlaandmete avaldamist reguleerib erinorm, IKS § 11 lõiked 6 ja 7.

Selle üle, millisel alusel ja tingimustel võib võlgade kohta andmeid avaldada, oleme ASga EMT vaielnud juba mitu aastat. 2010. a tegime ASle EMT ettekirjutuse lõpetada maksehäireregistris selliste võlgade avalikustamine, mille sissenõutavaks muutumisest on möödunud enam kui 13 aastat. Tuginesime ettekirjutuse tegemisel IKS § 11 lg 7 punktile 2, mille kohaselt ei ole võlaandmete avaldamine lubatud, kui see kahjustaks ülemääraselt andmesubjekti õigustatud huve. Kõne all olid 1990ndatel mobiilside teenuse kasutamise eest tekkinud võlad, mida ei saa aegumise tõttu enam kohtu kaudu sisse nõuda.

Leidsime, et selliste võlgade kohta andmete avaldamine kahjustab füüsiliste isikute õigust eraelu puutumatusel ülemääraselt. Andmesubjekti õigustatud huviks on kaitsta oma eraelu seeläbi, et tema kohta ei kogutaks ega levitatakse tema tahte vastaselt ja ülemääraselt andmeid ning teostada oma õigusi ja vabadusi, näiteks valida vabalt töökohta ja teha tehinguid. Praktikas on maksehäireregistris oleva info tõttu öeldud üles üürilepinguid, jäetud inimene tööle võtmata või vallandatud eelisjärjekorras, rääkimata sellest, et 13 aastat tagasi maksmata jäänud mobiiltelefoni arve tõttu ei ole võimalik autot liisida ega kodutehnikat järeelmaksuga osta. Andmed võlgade kohta koos internetiajastu mastaapsete infolevitamise kanalitega on suurepärane avaliku häbimärgistamise vahend nii poliitikas kui eraviisilises arveteklaarimises.

Kord võlgu jäämine ei tähenda siiski, et see isik enam kunagi elus ei suuda ühtegi kohustust täita. Kunagine võlgnevus võis tekkida väga erinevatel asjaoludel, mis ei pruugi edaspidises elus olla üldse enam aktuaalsed. Ka IKS seletuskiri viitab sellele, et lepingu rikkumine pole isikut püsivalt iseloomustav fakt. Võrdluseks võib isiku eksimuste kohta tuua kriminaal- ja väärteokaristused. Isegi juhul, kui inimene on sooritanud kuriteo (rääkimata väärteost) ja saanud selle eest karistada, on tal õigus teatud aja möödudes jätkata elu ilma, et

negatiivne teave tema karistuse kohta kõigile teada ja kättesaadav oleks. Seadusandja on kehtestanud tähtajad, mil karistused kustuvad ning peale mida enam isiku karistatust arvesse ei võeta ega avaldata.

Inimese õiguste piiramise seisukohalt ei ole tasakaalus olukord, kus ühiskondlikult hukka mõistetud teo toimepanemine teatud aja möödudes minetab oma tähenduse, lepingu rikkumine aga mitte kunagi. Seadusandja on leidnud, et ka eraõiguslikes suhetes ei saa vaidlused ja nõuded kesta igavesti, kord peab saabuma õigusrahu. Aegumise kaudu minetavad kohustused oma tähenduse niisamuti nagu kustunud karistused. Tõsi, formaalselt kohustus eksisteerib edasi ja seda võib täita. Kuid sisuliselt isikul siiski ei ole enam sundust seda teha. Sellises olukorras peab isikul olema võimalus vabaneda ka kohustusega seotud negatiivsest hinnangust jt tagajärgedest.

AS EMT vaidlustas meie poolt tehtud 4 samasisulist ettekirjutust kohtus. 3-st neist on halduskohus tänaseks teinud lahendi, millega nõustus meie argumentidega ning jättis AS EMT kaebuse rahuldamata. Otsused ei ole siiski jõustunud, sest AS EMT kaebas need edasi ringkonnakohtusse.

## 4.2.2. Isikuandmed meedias

Nagu eelnevatelgi aastatel, pidime ka 2010. a lahendama kaebusi meedias avaldatud artiklite kohta. Väljendusvabaduse (sh ajakirjandusvabaduse) ning eraelu puutumatuse vastasseis on paraku igikestev teema, kus ei olegi ühest selget lahendust. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus vaagib pidevalt, kumb õigus konkreetset juhul ikkagi peale jääb. Meedias avaldatuga tegeleme ainult kaebustepõhiselt, vastasel juhul võtaksime endale tsensori rolli ning hakkaksime inimeste eest hindama, kas avaldatu riivab nende põhiõigusi. Inimeste eraelu piiride tunnetus on erinev, mistõttu mõnd inimest häirib juba ainuüksi isikukoodi avaldamine, teised laotavad ise oma viimseidki eraelu detailid avalikkuse ette. Sestap ei ole ka meil õigustust sekkuda, kui inimene ise olukorraga rahul on.

Väga suurel hulgal on nõuküsjateks ja kaebajateks inimesed, kes on kunagi toime pannud kuriteo, mida võrgumeedias on kajastatud. Nüüd, aastaid hiljem, on neil küll õigus karistusregistri seaduse § 28<sup>1</sup> kohaselt nõuda avalikus kohtulahendis oma nime asendamist initialsilidega, kuid internetist on süütegu kirjeldav artikkel ikka kõigile leitav. See võib takistada taasühiskonnastamist, töö leidmist, laenu saamist, korteri üürimist. Ajakirjandusväljaannete esindajad leiavad tavaliselt, et kuriteo toimepanemise osas on ühiskonnas jätkuv avalik huvi ning et ajalugu (pidades siin silmas ajalehtede võrguväljaannete internetis kättesaadavaid arhiive) ei peaks saama muuta, kui see lihtsalt kellelegi enam ei meeldi.

Ühe neist argumentidest esitas AS Eesti Päevaleht meile ka seoses artikliga, mis kajastas vanglast vabanenud inimesele sotsiaalkorteri andmist. AS Eesti Päevaleht märkis, et „kõnealune inimene oli viiel korral karistatud, mistõttu inimeste mure turvalisuse pärast on arusaadav ja põhjendatud. Turvalisus ühiskonnas on vaieldamatult ülekaalukat avalikku huvi omav küsimus.“

AS Eesti Päevaleht leidis, et ülekaalukas avalik huvi eksisteerib ka seetõttu, et tegemist sotsiaalkorteriga ning avalikkusel on õigus teada, kas ja kellele eraldab kohalik omavalitsus sotsiaalkortereid, kuna sotsiaalkorterite ülalpidamiseks ja majandamiseks teeb kohalik omavalitsus maksulaekumistest kulutusi. Samuti põhjendati ülekaalukat avalikku huvi veel ka korduvalt kriminaalkorras karistatud isiku taasintegreerimisega ühiskonda.

Nende seisukohtadega meie ei nõustunud. Kuigi sotsiaalkorterite jagamise ja kurjategijate ühiskonda integreerimise teemade vastu on kindlasti avalik huvi, siis sellest ei piisa. Isiku eraelu puutumatuse riiveks



tema isikuandmete avalikustamise teel peab jätkuvalt eksisteerima ülekaalukas avalik huvi just selle isiku suhtes. Leidsime, et 11 aastat tagasi avaldatud loos nimetatud isiku vastu ei eksisteerinud jätkuvalt ülekaalukat avalikku huvi. Kuivõrd kõnealuste avalikkusele huvipakkuvate teemade kajastamine on võimalik ka ilma isikuandmeid avalikustamata, tegime ASle Eesti Päevaleht ettekirjutuse eemaldada 11-aasta vanusest artiklist isikut tuvastada võimaldavad andmed.

Teine tüüpilisem kaebuste grupp seondub kõikvõimalike „staaridega“. Kollases ajakirjanduses uudise avaldamise ajal võidakse end uudisest isegi meelitatuna tunda. Kuid aja möödudes ei taheta enam, et neid tõsieluseriaali, armuseikluse või peopiltidega seostataks. Ka sellistel juhtudel tuleb meil paraku kaebuse saamisel IKS § 11 lõike 2 kohaselt hinnata, kas endise „staari“ vastu on ikka jätkuvalt ülekaalukas avalik huvi või mitte.

### **4.3. Avaliku teabe väljastamine**

#### **4.3.1. Hankedokumendid**

Endiselt olid päevakorral hankedokumentidele seatud juurdepääsupiirangud Kõige enam meediakajastust leidnud juhtum seondus ilmselt Töötukassaga, kellele AS Äripäev esitas teabenõude, milles küsiti välja kõik Töötukassa 2009-2010 aastal alla piirmäära 10 000 eurot tehtud hanked (mis kaupa/teenust osteti, mis firmalt, mis summa eest).

Töötukassa leidis, et tegemist ei ole teabenõudega, sest antud juhul tulnuks Töötukassal andmed erinevatest dokumentidest leida, süstematiseerida, seejärel analüüsida ning uus teave dokumenteerida; teabenõudega aga saab välja nõuda vaid olemasolevat dokumenti. Asudes seisukohale, et tegemist on selgitustaotlusega, keeldus Töötukassa siiski sellele vastamast, viidates suurele töömahule, mida sellisele selgitustaotlusele vastamine nõuab.

Äripäeva poolt meile esitatud vaide kohta tehtud otsuses leidsime et kuigi AS Äripäev soovib oma teabenõudes üldpildi saamiseks hangete kohta teavet, mis kaupa/teenust osteti, mis firmalt, mis summa eest, ei ole AS Äripäev märkinud, et teavet soovitakse saada eraldi dokumendina. AvTS § 9 lõike 2 punkti 5 ja § 15 kohaselt on teabevaldaja kohustatud abistama teabenõudjat. Selleks oleks Töötukassa pidanud pakkuma Äripäeval võimalusi, kuidas täita teabenõudja eesmärk ilma, et selleks oleks vaja Töötukassa töökorraldust muuta (näiteks pakkuda välja kohapeal dokumentidega tutvumise võimalus, mille käigus oleks ka võimalik täpsemalt piiritleda nõutavat teavet).

Veel olid hankedokumentide teabenõude korras väljastamisega kimpus SA Ida-Virku Keskaigla ning Ida-Tallinna Keskaigla.

#### **4.3.2. Turvakaamerate salvestised**

Teine avalikkuse tähelepanu pälvinud teabenõuete juhtum seondus asutuste turvakaamerateaga. Nimelt kõndisid kaks inimest teadlikult otse mitmete erinevate riigiasutuste turvakaamerate vaatevälja ning seisis siis mõned minutid. Hiljem esitasid nad samadele riigiasutustele teabenõude, kus soovisid salvestisi, kuhu nad olid jäädvustunud.

Enamus riigiasutustest keeldus turvakaamerate salvestiste väljastamisest, viidates, et tegu on juurdepääsupiiranguga teabega. Juurdepääsupiirang oli määratud AvTS § 35 lg 1 punkti 9 alusel kui teave turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta.

Sellega aga eksisid riigiasutused IKS § 20 vastu, sest taotleti ju iseenda kohta käivaid isikuandmeid. IKS § 20 kohaselt saab juurdepääsu isiku enda kohta käivatele andmetele piirata vaid juhul, kui see kahjustab teise siku õigusi või vabadusi, ohustab lapse põlvnemise saladuse kaitset, takistab kuriteo tõkestamist või kurjategija tabamist või raskendab kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamist. Ka kuriteo tõkestamise või kurjategija tabamiste sildi all ei oleks saanud antud juhul teabe väljastamisest keelduda, sest salvestised ei sisaldanud mingit infot, mis oleks olnud seotud mõne kuriteoga.

Seega tegime riigiasutustele ettekirjutused soovitud andmete väljastamiseks. Samas märkisime, et andmeid ei pea ilmingimata väljastama just sellisel kujul nagu andmesubjekt nõuab – IKS § 19 lõike 2 kohaselt väljastatakse andmed võimaluse korral andmesubjekti poolt soovitud viisil.

### 4.3.3. Isiku enda poolt esitatud dokumendid

Arvukalt laekus meile vaideid kinnipeetavatelt, kes nõudsid kinnipidamisasutuselt teabenõude korras mitmesuguseid erinevaid dokumente. Nii näiteks nõuti teabenõude korras kinnipeetu enda poolt Viru Vanglale esitatud ja koostatud dokumentidest koopiade väljastamist. Viru Vangla asus seisukohale, et isiku enda poolt koostatud dokumendid ei ole avalik teave avaliku teabe seaduse § 3 lõike 1 mõistes. Viru Vangla selgitas seejuures, et kinnipeetavad esitavad vanglale hulgaliselt selliseid taotlusi. Kinnipeetavad vormistavad taotlused teabenõuetena, eesmärgiga kohustada vanglat vähemalt viie tööpäeva jooksul teabenõuet täitma ja koopiad väljastama ning saada koopiad dokumentidest tasuta.

Selgitasime vaideotsusega, et AvTS § 3 lõike 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on **saadud** või **loodud** seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Õiguskantsler on samuti märkinud, et isiku pöördumist, milles ta soovib enda poolt koostatud dokumentide väljastamist, tuleb käsitleda siiski teabenõudena, kuna selles soovitakse koopiaid olemasolevatest dokumentidest (AvTS § 17 lg 1 p 2). Lisaks eeltoodule tuleneb isiku õigus saada isikuandmete töötlejalt teavet ja enda kohta käivaid isikuandmeid IKS §-st 19.

### 4.3.4. Jõustumata kohtulahendid

Tartu Ringkonnakohtule esitati teabenõue jõustumata kohtulahendi väljastamiseks. Kohus keeldus otsuse väljastamisest põhjendusega, et jõustumata kohtuotsuse koopia antakse kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 317 kohaselt ainult kohtumenetluse poolele, kelleks KrMS § 17 lõike 1 kohaselt on prokuratuur, süüdistatav ja tema kaitsja ning kannatanu. Kohtu selgituste kohaselt oleks teabenõudjal (kes ei olnud ükski nimetatutest) tekkinud kohtuotsusega tutvumise õigus peale kohtuotsuse jõustumist ja avalikustamist KrMS § 408<sup>1</sup> sätestatud korras.

Meie Tartu Ringkonnakohtuga ei nõustunud ning tegime vaideotsuse kohtuotsuse väljastamiseks. Kohtumenetluses tuleb teabe väljastamise osas kohaldada küll KrMSi, kuid KrMSi kui eriseadusega reguleerimata osas kohaldub teabe väljastamisele AvTS. KrMS 408<sup>1</sup> lõige 1 sätestab jõustunud

kohtulahendite avalikustamise nõuded, mitte teabenõuetele vastamise korra. Teabe omal initsiatiivil avalikustamise kohustus ja tingimused ei piira teabenõuete esitamist.

KrMS § 317 lõige 1 sätestab aga kohtumenetluse poolte õigused, mitte kolmandate isikute õigused. Kuigi KrMS § 315 lg 5 punkt 1 ja § 317 lõige 1 sätestavad üheselt ainult kohtumenetluse pooltele kohtuotsusele juurdepääsu korra ja viisi, ei tähenda mainitud sätted veel automaatselt, et muudel isikutel puudub kohtuotsusele juurdepääsuõigus.

Ka Riigikohus on avalikustanud oma võrgulehel [Kohtute Haldamise Nõukoja arvamuse](#) „Õigusemõistmise avalikkus versus isiku õigus eraelu puutumatusele“, milles rõhutab, et jõustumata lahendid on kõigile kättesaadavad avaliku teabe seaduses ettenähtud teabenõude korras.

#### 4.3.5. Kirja saatja nimi

Seoses AS Eesti Ajalehed poolt Riigikantseleile esitatud teabenõudega pidime võtma seisukoha, kas asutusele kirja saatnud isiku nimi on avalik või mitte. AS Eesti Ajalehed soovis tutvuda Riigikantseleile eraisiku poolt esitatud märgukirjaga. Riigikantselei väljastas palutud märgukirja koopia, kuid väljastatud dokumendilt oli kustutatud selle saatja nimi.

AvTS § 12 lg 3 punkti 1 kohaselt tuleb dokumendiregistrisse märkida andmed, kellelt dokument on saabunud. Siiski ei tulene AvTS-st kohustust kuvada dokumendi esitaja nimi ka dokumendiregistri avalikus vaates – erinevalt näiteks vastuse koostamise eest vastutavast ametnikust, kelle puhul AvTS § 12 lõige 4 nõuab *expressis verbis* nime näitamist. Kuid olenevalt dokumendisarja tundlikkusest peaks teabevaldaja tähistama saajat/saatjat kas nimepidi või initsiaalidega. Teatud juhtudel on sarja liigi, dokumendi pealkirja ja saaja/saatja nime koosmõjus võimalik teha järeldusi näiteks sotsiaaltoetuste määramise või perekonnaelu üksikasjade kohta.

Otsustus nime initsiaalidega asendamise kohta tuleb seega teha AvTS § 35 lg 1 punkti 12 kohaselt juhul, kui nime avaldamine kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatust.

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 2 lõike 2 kohaselt on märgukiri on isiku pöördumine, millega ta annab avaliku võimu kandjale teavet või teeb ettepanekuid töö korraldamiseks või valdkonna arenguks. Nii on märgukiri oma sõnumiga osake väitlusest ühiskonna elu korraldamise kohta. Ühiskondliku väitluse puhul võib sõnumi sisu kõrval olla oluline ka sõnumi autori isik.

Vaidlusalune märgukiri oli suunatud peaministrile ja käsitles üldist ühiskonnaelu küsimust. Märgukirja sisu ei puudutanud ühegi isiku eraelu. Asusime seisukohale, et sellise märgukirja saatja nime väljastamine teabenõudjale ei saa oluliselt kahjustada eraelu puutumatust.

#### 4.3.6. Kinnitamata dokumendid

Siseministeriumi poolt oli tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks audit „Ametisõidukite kasutamine Politsei ameti, Päästeameti ja Piirivalveameti haldusalades“. Esiteks oli Siseministeriumi hinnangul tegemist asutusesiseselt adresseeritud dokumendiga (AvTS § 35 lg 2 p 3) ning teiseks ei olnud auditit asutuse juhi poolt kinnitatud (AvTS § 35 lg 1 p 18).

Asja uurimisel selgus, et auditi tervikteksti ei olnudki plaanis asutuse juhi poolt kinnitada; kinnitamisele kuulus vaid auditi kokkuvõte. Ajutise olemusega juurdepääsupiirang olekski seega jäänud määramata ajaks kehtima. Selgitasime, et ka juhul, kui asutuse juhi poolt kinnitataks ainult auditi kokkuvõte, siis kokkuvõte on aruande üks osa ning pärast kokkuvõtte kinnitamist ei saa ülejäänud aruanne olla kinnitamata dokumendi staatuses.

Asutusesiselt adresseeritud dokumendiga ei olnud tegu juba ainuüksi seetõttu, et Siseministeerium oli auditi kokkuvõtte edastanud Politseiametile, Päästeametile ja Piirivalveametile.

Lisaks juhtisime Siseministeeriumi tähelepanu AvTS § 36 lg 1 punktidele 5 ja 9, mis keelavad tunnistada asutusesiseks kasutamiseks teavet asutuse ülesannete täitmise kvaliteedi ning eelarvevahendite kasutamise kohta (mida audit kindlasti sisaldab).

#### **4.3.7. Eraõiguslikud teabevaldajad**

Mitmed 2010. a teabe väljastamise vaidlused seonduvad jätmete, taaskasutamise ja muude keskkonnateemadega. Üks keerulisemaid vaidlusi seonduvad OÜle Eesti Pandipakend, Eesti Taaskasutusorganisatsioon MTÜle, MTÜle Eesti Pakendiringlus ja OÜle Tootjavastutusorganisatsioon esitatud teabenõudega. Vaide lahendamisel analüüsisime muuhulgas, et kas nimetatud organisatsioonid on nõutud teabe osas teabevaldajad AvTS mõttes.

AvTS § 5 lg 3 punkt 1 sätestab, et teabevaldajaga võrdsustatakse ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, - teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Pöördusime selles küsimuses Konkurentsiameti poole hinnangu saamiseks. Konkurentsiamet asus seisukohale, et taaskasutusorganisatsioon pigem ei oma eri- või ainuõigust, sest igal juriidilisel isikul, kes täidab pakendiseaduses taaskasutusorganisatsioonile esitatavad nõuded, on võimalik taotleda keskkonnaministrilt akrediteeringut ning selle omandamisel taaskasutusorganisatsioonina tegutseda.

AvTS § 5 lõike 2 kohaselt laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid. Analüüsisime põhjalikult, kas taaskasutusorganisatsioonid täidavad avalikke ülesandeid, kuid pidime siiski mõnna, et ei ole üheselt selge, kas seadusandja on soovinud taaskasutusorganisatsioone määratleda avalike ülesannete täitjatena või mitte.

Vaide lahendamisel asusime siiski lõpuks siiski seisukohale, et pakendiseaduse on teabe väljastamise osas eriseadus võrreldes AvTSga, sest pakendiseaduses on täpselt reguleeritud, millist teavet pakendiorganisatsioonid peavad väljastama.

Sarnase vaidluse pidime lahendama ka seoses Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni poolt Elering OÜle esitatud teabenõudega. Lisaks üldistele andmetele soovis Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni Elektrienergia infot ka elektrienergia tootjatele Elering OÜ poolt liitumislepingute sõlmimiseks tehtud pakkumiste ja sõlmitud lepingute kohta. AvTS § 5 lg 3 punkti 1 järgi peab ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, avaldama teavet kaupade ja teenuste pakkumise tingimuste ja hindade kohta. Kuid antud juhul ei küsinud Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon midagi üldiste pakkumise tingimuste ega hindade kohta, vaid hoopis kellega ja kuidas on lepingud sõlmitud.

Samas laienesid Elering OÜle teabevaldaja kohustused ka tulenevalt AvTS § 5 lõikest 2, sest Elering OÜ täidab avalikke ülesandeid.<sup>15</sup> Siiski leidsime, et Elering OÜ õigus ja kohustus nõutud teabele juurdepääsu piirata tulenes elektrituruseadusest, mis sätestab, millist informatsiooni peab süsteemihaldur ja põhivõrguettevõtja avaldama ( § 58 lg 8 ja § 59<sup>1</sup> lg 7) ning mille osas kehtib konfidentsiaalsuskohustus (§ 39 lg 3 ja § 69).<sup>16</sup>

## 4.4. Otseturustamine

Elektroniilise side seaduses ja IKSis sätestatud nõuete rikkumine otseturustamisel on jätkuvalt aktuaalne (ning paraku on seda tõenäoliselt ka edaspidi). Alates 2010. a juulist menetleme otseturustamisi elektroniilise side seaduse § 103<sup>1</sup> järgi, enne seda reguleeris otseturustamist infoühiskonna teenuse seaduse § 6.

### 4.4.1. Mis on otseturustamine

Üks kõige kurioossemad rikkumisi sooritati täies arusaamises, et seaduse nõudeid rikutakse. Nimelt saatis PRO Agentuur OÜ laiali e-kirja, mis sisaldas mitme lehekülje pikkust teksti 2010. a juulis jõustunud elektroniilise side seaduses muudatuste kohta (seejuures tekst kirjeldas korrektselt seadusemuudatusi, sest tegemist oli seaduse seletuskirjast võetud jutuga). Seejuures viidati saadetud tekstis ka elektroniilise side seaduse §-le 103<sup>1</sup>, mis sätestab üheselt, et füüsilise isiku elektroniilisi kontaktandmeid võib otseturustuseks kasutada ainult tema eelneval nõusolekul. E-kirja lõpus oli aga lause, et isikud, kes ei avalda PRO Agentuur OÜ-le soovi pakkumistest keeldumiseks, loetakse nõustunuks kommertsteadaannete vastuvõtmiseks.

PRO Agentuur OÜ väitis, et nende poolt välja saadetud e-kiri ei ole kommertsteadeanne, sest kirjas ei reklaamitud ettevõtte poolt pakutavaid kaupu, teenuseid, et tegemist ei olnud müügienduspakkumisega, ei pakutud allahindlusi, kingitusi, ega korraldud müügiendusvõistlusi või mänge. PRO Agentuur OÜ sõnul nad lihtsalt informeerisid adressaate sellest, et jõustunud seadusemuudatuste tõttu ei ole neil võimalik adressaatidele saata enam kommertsteadeandeid ning et nad andsid kirjaga igale adressaadile võimaluse mitte enam saada teateid ja pakkumisi PRO Agentuur OÜ-lt või tema koostööpartneritelt.

PRO Agentuur OÜle tehtud ettekirjutuses selgitasime, et kõnealuse e-kirja puhul oli siiski tegemist otseturustusega. Otseturustuse üks alaliike on kommertsteadaannete saatmine. InfoTS § 5 lõike 1 järgi on kommertsteadeanne igat liiki teabe edastus, mis on kavandatud otseselt või kaudselt edendama teenuse osutaja nimel kaupade või teenuste pakkumist või tõstma teenuse osutaja mainet. PRO Agentuur OÜ võrgulehe <http://www.netipost.ee/teenused.htm> andmetel oli ettevõtte üheks tegevusalaks otsepostitus. Eelduslikult oli sellise e-kirja saatmise eesmärgiks uute kontaktide kogumine, misjärel sooviti hakata otsepostitusteenuse osutamise teel nendele samadele e-posti aadressidele reklaampakkumisi saatma. Mida rohkem kontakte otsepostituse listis on, seda kõrgemat hinda saab otsepostitusteenuse osutaja teenuse kasutajalt küsida (seda kinnitas ka PRO Agentuur OÜ võrgulehel <http://www.netipost.ee/hinnakiri.htm> olev hinnakiri). Nii mõjutas kõnealune e-kiri PRO Agentuur OÜ majandustegevust.

AndmekaitseDirektiivi preambula punkti 30 kohaselt hõlmab otseturustus ka poliitiliste ja heategevuslike organisatsioonide poolt oma tegevuse ja ideede edendamiseks saadetud teavet. Ühel juhul algatasimegi riikliku järelevalvemenetluse erakonna vastu, kes saatis inimestele erakonna tegevust reklaamiva sisuga e-

<sup>15</sup> S.o elektrituruseaduses sätestatud süsteemihalduril lasuv süsteemivastutus.

<sup>16</sup> Mis on siis AvTS § 35 lg 1 punktis 19 juurdepääsupiirang – seaduses (elektrituruseaduses) sätestatud muu teave.

kirju ilma, et selleks oleks inimestelt eelnevalt küsitud nõusolek. Seejuures oli tõendatud, et inimesed olid enne kaebusega meie poole pöördumist palunud erakonnal lõpetada neile reklaami saatmine. Kahetsusväärset ei soostunud erakond meile juhtunu kohta selgitusi jagama. Tegime erakonnale ettekirjutuse selliste e-kirjade saatmise lõpetamiseks.

#### **4.4.2. Tegevusetus ei ole nõusolek**

Lisaks selgitasime ettekirjutuses, et nõusolekuid ei saa eespoolkirjeldatud viisil koguda. Nõusolek peab olema olema juba esimese e-kirja saatmiseks, st nõusolekut ei saa küsida e-kirja teel.

Samuti ei saa nõusolekuks pidada tegevusetust. Elektroonilise side seaduses ei ole täpsustatud nõusoleku andmise tingimusi. Samas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/58/EÜ preambula punkti 17 kohaselt peaks elektrooniliste kontaktandmete otseturustamise eesmärgil kasutamiseks antaval nõusolekul olema sama tähendus, nagu on määratletud ja täpsustatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 95/46/EÜ (ehk andmekaitse direktiivis), millest tulenevad nõuded on Eestis kehtestatud isikuandmete kaitse seaduses. Nõuded nõusolekule on kehtestatud IKS § 12 lõikes 1 ning selles sätestatakse, et vaikimist või tegevusetust nõusolekuks ei loeta. Samuti peab nõusolek olema teadlik vaba tahte avaldus. Kõnealusel juhul oli viide nõusolekule lisatud pika arusaamatu kirja lõppu, mistõttu suurem osa aadressaate ilmselt isegi ei lugenud seda osa (mistõttu ei saa rääkida teadlikust nõusolekust). Teiseks ei antud kirjas aadressaadile võimalust otsustada nõusoleku andmise üle, vaid seati aadressaat fakti ette, et kui ta midagi ette ei võta, saab ta edaspidi kommertsteadaandeid.

#### **4.4.3. Otseturustamise eitamine**

Nagu ka varasemalt, puutusime ka 2010. a kokku otseturustajatega, kes eitasid e-kirjade saatmist. Vita Balance'i e-posti aadressilt [info@foryou.ee](mailto:info@foryou.ee) kommertsteadaanne „Pakkumine“. Kuivõrd OÜ Vita Balance meie järelepärimistele ei vastanud, palusime politseil halduskoostöö raames menetlusdokumendid OÜ-le Vita Balance kätte toimetada. Politseilt laekus vastus, et nad on OÜ Vita Balance juhatuse liikmega saanud vestelda, kuid viimane keeldus dokumentidele järele tulemast ega avaldanud oma tegelikku elukohta. Lisaks väitis juhatuse liige, et OÜ Vita Balance on üldse tegevuse lõpetanud. Arvestades, et äriregistri andmetel OÜ Vita Balance tegutseb jätkuvalt, et kommertsteadaanne saadeti e-posti aadressilt [info@foryou.ee](mailto:info@foryou.ee), et see reklaamis OÜ Vita Balance tooteid ja viitas võrgulehele [www.foryou.ee](http://www.foryou.ee), kus OÜ Vita Balance tooteid samuti pakutakse, leidis inspeksioon, et elektroonilise side seaduse reeglite rikkumine on omistatav OÜle Vita Balance. Ettekirjutuse toimetasime kätte üleriigilise ajalehe vahendusel.

Ühel juhul selgus, et menetluslaine isik ei olnud tõepoolest e-kirjade saatja. MTÜ Tuhala Looduskeskus e-postiaadressilt [tuhalalk@hotmail.ee](mailto:tuhalalk@hotmail.ee) saadeti laiali masspostitust, kuid Tuhala Looduskeskus MTÜ esindajad väitsid, et nemad ei ole kommertsteadaandeid saanud. Esindajad tunnistasid, et ka nad ise märkasid, et nende e-posti aadressile tuhalalk@hotmail.ee on hakanud saabuma kummalisi teateid selle kohta, et saadetud e-kiri pole aadressadini jõudnud. Kellel ja kuidas oli võimalus e-kirjad MTÜ Tuhala Looduskeskuse e-postiaadressilt välja saata, ei osanud MTÜ Tuhala Looduskeskus selgitada. Selgitasime MTÜle Tuhala Looduskeskus vajadust võtta edaspidi tarvitusele turvameetmed, mis sellist elektronpostkasti kuritarvitamist takistaksid.

## 5. AUDIITOR JA LOA-ANDJA

Järelevalve kaebuse/vaide põhjal või omaalgatuslik järelevalve õigusrikkumise kahtluse põhjal võib olla juhuslik või keskenduda üksnes mingile kitsale, vahetult rikkumisega seotud aspektile.

Sellise klassikalise järelevalve kõrval kasutame üha enam teistsuguseid hindamisvormi – auditeid ja võrdlevad seired.

Rahvusvahelisele metoodika kohaselt läbiviidav **vastavus- ja valmidusaudit** annab suure ja/või tundliku isikuandmete kogumi töötaja tegevuse kõigist olulistest aspektidest tervikliku ülevaate.

Mingite üldiste probleemide väljaselgitamiseks viime läbi **võrdlevaid seireid**, kus seiratavaid objekte on kümneid või sadu. Seired hõlmavad nii avaliku teabe kui isikuandmete kaitse suunda ning neid korraldatakse kas võrgulehtede põhjal või küsimustiku saatmisega.

Mõned auditeerimis- ehk hindamisfunktsioonid on seotud loamenetlustega.

Delikaatsete isikuandmete töötlemiseks peab selle **registreerima** Andmekaitse Inspeksioonis või teatama inspeksioonile isikuandmete kaitse eest vastutavaks isiku. Alles sellest hetkest tekib õigus töödelda delikaatseid isikuandmeid (IKS § 27 lg 4). Registreerimisel esitatakse muuhulgas inspeksioonile hindamiseks isikuandmete turvameetmete üksikasjalik kirjeldus (IKS § 28 lg 2 p 10).

Avaliku sektori andmekogude asutamiskavatsused, kasutusele võtmine, andmekoosseisude muutmine ja tegevuse lõpetamine tuleb kooskõlastada teiste seas ka Andmekaitse Inspeksiooniga. Kooskõlastamiseks esitatakse üksikasjalik standardiseeritud kirjeldus **riigi infosüsteemi haldussüsteemis**, mida meie hindame isikuandmete kaitse ja avaliku teabe nõuete osas.

Turvameetmete ja õiguslike asjaolude hindamine kaasneb ka loa andmisega isikuandmete:

- a) kasutamiseks teadus-uuringus ilma uuritavate nõusolekuta (IKS § 16),
- b) edastamiseks ebapiisava andmekaitse tasemega riiki (IKS § 18 lg 3).

Audiitori ülesandeid täidame ka rahvusvahelises koostöös, sh piiriüleste andmekogude auditeerimisel.

### 5.1. Seired ja auditid

#### 5.1.1. Isikuandmete kaitse suund

##### 5.1.1.1. Suhtlusportaalide kasutajatingimuste seire

2010. a märtsis seirasime suhtluskeskkondade kasutajatingimusi, et hinnata kasutaja eraelu puutumatuse tagamise taset. Valimisse sattunud seitsme teenusepakkuja<sup>17</sup> puhul hinnati, kas suhtluskeskkondade teenuste pakkujad on arvestanud isikuandmete kaitse seaduse nõudeid piisavalt.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> date24.ee, armas.ee, foorum.usk.ee, armastusesaal.ord, fame.ee, tastycat.ee, fotokala.ee

<sup>18</sup> Rahvusvahelise telekommunikatsiooni andmekaitse tööühm on avaldanud sel teemal ka „[Aruande ja suunised sotsiaalvõrkude teenuste privaatsuse kohta](#),” samas küsimuses on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 95/46/EÜ artikli 29 alusel asutatud andmekaitse tööühm avaldanud "[Arvamuse 5/2009 interneti suhtlusvõrkude kohta](#).”

Seire käigus vaadeldud olulised eraelu puutumatust tagavad aspektid koos inspektsiooni järeldustega olid alljärgnevad:

Suhtlusvõrgu teenuse pakkuja kohustus	Seire järeldus
Anda kasutajatele oma kontaktandmed; esitada isikuandmete töötlemise eesmärkide ja viiside kohta põhjalik ja selge teave.	Teenusepakkujaga sai ühendust võtta tagasiside rakenduse kaudu või e-posti vahendusel. Ühel juhul ei õnnestunud kontaktandmeid leida. Teavet isikuandmete töötlemisest anti kolmes suhtluskeskkonnas.
Kasutada eraelu puutumatust tagavaid vaikesätteid.	Vaikimisi eraelu puutumatust tagavate seadete kasutamise üldine tase ebaühtlane. Ühel juhul olid profiiliandmed automaatselt avalikud.
Teavitada ja hoiatada kasutajaid eraelu puutumatusega seotud ohtudest, mis tekivad teabe üleslaadimisel suhtlusvõrku.	Kahel juhul seitsmest teavitati ohtudest.
Soovitada kasutajatel teisi isikuid kujutavate piltide või neid käsitleva teabe üleslaadimisel küsida neilt selleks nõusolekut.	Kolmel juhul ei olnud kasutajale vastavat teavet antud. Ühel juhul oli juhitud tähelepanu nõusoleku vajadusele.
Kehtestada maksimaalse tähtaja mitteaktiivsete kasutajate andmete säilitamiseks. Mitteaktiivsed kontod tuleb kustutada	Kohustuse täitmisest ei olnud võimalik saada teavet üheltki vaadeldud suhtluskeskkonna kodulehelt.
Kasutada alaealiste suhtes ohte vähendavaid meetmed.	Nõudeid registreerijate vanusele hinnanud adekvaatselt.
Kodulehel peaks olema vähemalt link kaebusi menetleva üksuse juurde, kes tegeleb nii kasutajate kui ka teiste isikute andmekaitse küsimustega.	Kohustus üldjuhul täidetud.
Turustus peab vastama andmekaitse- ja e-privatsuse direktiivis sätestatud eeskirjadele.	Viiel juhul vastas üldjoontes nõuetele. Ühe teenusepakkuja poolt ei antud kasutajatele mingit teavet, ühel juhul ei vastanud kommertsteadete edastamise tingimused nõuetele.
Suhtlusvõrgu teenuse kasutajatel ja muudel isikutel peaks olema juurdepääs teenuse pakkuja kehtestatud kaebuste menetlemise korrale.	Selge ja arusaadav kaebuste menetlemise kord oli välja toodud ühel teenusepakkujal.
Kasutajatel peaks üldiselt olema lubatud kasutada varjunime.	Teenuse kasutamiseks ei rakendata ID-kaardiga sisse logimist, mistõttu ei ole kasutajatel tegelikult võimalik isiku esitatud andmete õigsust kontrollida.

Ülevaated seirest saadeti valimisse sattunud suhtlusvõrgustike pidajate kontaktaadressidele. Edaspidi jätkab inspektsioon suhtluskeskkondade teenuste- ja rakenduste pakkujate võimalikele vajakajäämistele tähelepanu juhtimist kaebuste põhisel.



### 5.1.1.2. Vastavusauditid

Isikuandmete kaitse audit on süsteemne ja sõltumatu ekspertiis, mille eesmärk on teha kindlaks, kas isikuandmete töötlemisega seotud tegevused asutuses on vastavuses organisatsiooni isikuandmete kaitse poliitika ja protseduuridega ning kas isikuandmete töötlemine vastab isikuandmete kaitse nõuetele. Isikuandmete kaitse audit aitab välja selgitada probleemid ja nõrkused asutuse isikuandmete töötlemise juhtimise süsteemis.

Auditeerimise esimeseks sammuks on vastavusauditi läbiviimine, et hinnata millisel määral vastab auditeeritava asutuse isikuandmete kaitse süsteem (dokumentatsioon) seaduses sätestatud nõuetele (IKS § 25 lg 2 ja 3).

Teiseks sammuks on valmidusaudit, millega tehakse kindlaks, kas isikuandmete töötlemise praktika ka tegelikult vastab organisatsioonis kehtestatud kirjalikele poliitikatele, juhenditele, eeskirjadele ja protseduuridele.

2010. a viisime läbi 4 auditit: Lääne-Tallinna Keskhaiglas, Läänemaa Haiglas, If P&C Insurance ASs ja Sotsiaalkindlustusametis.

Auditeerimine näitas, et auditeeritute olemasolev andmeturbe ja infotehnoloogiline keskkond ja selle plaanitavad arendused vastasid õigusaktidele. Puudusena võib välja tuua infoturbejuhi ülesannete hajususe. Ka tuleks infoturbe alast dokumentatsiooni läbi vaadata, täiendada ja muuta regulaarselt ning hoiduda sarnase sisuga dubleerivate dokumentide ja reeglite loomisest.

### 5.1.1.3. Isikuandmete töötlemise kontroll töökohtades, kus kasutatakse videojärelevalvet töötaja jälgimiseks

15 läbiviidud kontrolli eesmärgiks oli tuvastada, kuidas ja millisel määral on tagatud töötajate isikuandmete kaitse seadusest tulenevad õigused töökeskkonnas. Kaubanduspindade kontrollimisel lähtusime eelkõige põhimõttest, et kontrollides suure kaubandusketi ühte kaubanduspinda, võib eeldada, et ka teistes on olukord analoogselt korraldatud. Seega saab ettekirjutuste ja soovitude andmisel eeldada, et ümberkorraldused ja täiendused viiakse sisse kogu keti kuuluvatel kaubanduspindadel.

Läbiviidud kontrollides väga tõsiseid otseseid rikkumisi (näiteks riietusruumides, proovikabiinides ega tualettruumides kaamerate olemasolu) me ei tuvastanud. Paljude nõuete vastu eksimine (näiteks sularaha seifi filmimisel jälgitakse ka terves ruumis asuvaid töökohti) tulenes peamiselt teadmatusest.

Osadel ettevõtetel/asutustel oli kaamera paigaldatud ka puhkeruumi selliselt, et töötajatel ei olnud võimalik puhkeruumis viibida kaamera vaateväljast väljaspool. Enamus tööandjatest ei olnud teavitanud töötajaid valvekaamerate kasutamisest. Salvestiste puhul olid osadel juhtudel jäetud reguleerimata juurdepääsu piirangud. Kaubanduspindade puhul tuvastati, et ei arvestata kassade jälgimisel sellega, et PIN kalkulaatori filmimisel on selgesti nähtav kliendi poolt sisestatud pangakaardi PIN kood. Puudusi esines delikaatsete ja muude isikuandmete eristamises, mistõttu tuli tihti selgitada, et teatud olukorras võivad kaamerapildile jäädvustatud andmed olla delikaatsed isikuandmed. Esines ka üksikuid juhtumeid, kus tööandjale tuli selgitada, et kaamera kasutamisega töödeldakse isikuandmeid isikuandmete kaitse seaduse mõttes.

Avastatud puuduste osas andsime nii suuliseid soovitusi, kuid koostasime ka ettekirjutusi. Ettekirjutustega nõudsimme enamjaolt mõnede kaamerate ümberpaigutamist, töötajate teavitamist ja andmete töötlemise regulatsioonide täiendamist selliselt, et oleks kindlaks määratud, kes andmetele juurdepääsu omab.

Eelmainitud puudusi peaks aitama edaspidi vältida ka meie poolt koostatud juhis isikuandmete töötlemise kohta töösuhetes, mille üks peatükk käsitleb just jälgimisseadmete kasutamist töökohtades (sh selliste turvakaamerate kasutamist, mille eesmärk pole jälgida töötajate tegevust).

## 5.1.2. Avaliku teabe suund

Avaliku teabe seaduse järelevalveasutusena kaardistasime mullu teabe kättesaadavuse valdkonnas teravaimad probleemkohad ning viisime läbi mitmed süsteemsed seired. Kontrollisime riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste esmast kontaktteabe avaldamist, dokumendiregistreid ning neid eraõiguslikke teabevaldajaid, kes täidavad avalikke ülesandeid - kas see kõik vastab avaliku teabe seaduse nõuetele. Esmase hindamise tulemusena selgus, et avaliku teabe seaduse täitmine oli asutuse ti ebaühtlane ja vähe kooskõlastatud. Asutustele anti aeg ja juhennõõrid puuduste kõrvaldamiseks. Hiljem läbiviidud järelkontroll andis kinnitust, et avaliku teabe seaduse täitmine on muutunud märkimisväärselt paremaks, kuid rahuloluks see siiski veel alust ei anna.

Eesmärgiga vähendada ebaühtlast seaduse täitmist ja tõlgendamist koostasime riigi- ja omavalitsustele avaliku teabe seaduse täitmise üldjuhise ning viime koostöös Rahandusministeeriumiga läbi avaliku teabe eest vastutajatele mõeldud koolitussarja (loe täpsemalt ettekande punktist 1.5.). Alljärgnevalt on läbiviidud seireid ja nende käigus ilmnenu puudujääke detailsemalt kirjeldatud.

### 5.1.2.1. Dokumendiregistri pidamine

Seire eesmärk oli kontrollida asutuste dokumendiregistri pidamist, sealhulgas juurdepääsupiirangute rakendamist ning planeeringute avalikustamist. Kokku kontrollisime 210 asutust.

Konkreetselt uuriti iga asutuse puhul:

- 1) ega dokumendiregister ole interneti otsingumootoritele „guugeldatav“;
- 2) kas dokumendiregistril on kasutusjuhend;
- 3) kas dokumendiregistril on kogu avalikku vaadet korraga kattev ületekstiotsing;
- 4) kas käskkirjad on dokumendiregistrisse kantud;
- 5) kas juurdepääsupiiranguga dokumendi pealkiri reedab dokumendi sisu;
- 6) kas sarjapiirangu korral on AK-märke juures või kasutusjuhendis selgitus, et märke ei sega teabenõude esitamist;
- 7) kas dokumendiregistris on lepinguid, mille kogu sisu on ärisaladuse vm juurdepääsupiiranguga kaetud.

Kohaliku omavalitsuse asutuste puhul uuriti lisaks, milliseid juurdepääsupiiranguid on seatud planeeringudokumentidele.

Seirest selgus, et asutustel on dokumendiregistri pidamisega mitmeid vajakajäämisi ning 140 asutustele on saadetud ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks. Käesoleval aastal viime läbi järeelseire, mille käigus uurime, kui edukalt asutused on ettepanekuid täitnud.

### 5.1.2.2. Eraõiguslikud avaliku teabe valdajad

Lisaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele võivad teabevaldajaks olla ka eraõiguslikud isikud, kui nad täidavad avalikke ülesandeid. Teabe avalikustamise nõuete paremaks täitmiseks koostasime 2010.a juunis [juhendi eraõiguslike avaliku teabe valdajate kohta](#) ning viisime seejärel läbi seire teabe avalikustamise osas.

Seire käigus kontrollisime avalike teenuste kohta käiva teabe olemasolu vee-, sooja- ja jäätmemajanduse ning sotsiaalhoolekande osas ning kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute nõukogude ja juhatuse liikmete tasude avalikustamist. Kohalikul omavalitsusel on taolise teabe avalikustamise kohustus nimelt ka juhul, kui ta osutab neid teenuseid eraõiguslike isikute kaudu.

Kontrollisime 30 kohaliku omavalitust. 80% kontrollitutest esines puudujääke eelnimetatud teabe avalikustamise osas. Kusjuures kahe seirealuse teabeliigi võrdlemisel võib öelda, et enam tekitas probleeme just palgaandmete avalikustamine, kuid paljudel jäi ka vajaka soojamajandust puudutava informatsiooni kajastamine. Esines ka omavalitsusi, kellele tuli pikemalt selgitada palgaandmete avalikustamise eesmärki ning seadusest tulenevaid kohustusi.

20-le kohaliku omavalitsusele tegime ettepaneku teabe paremaks avalikustamiseks ning 2010. a detsembris oli ka suurem osa kontrollitutest oma võrgulehed seadusega vastavusse viinud.

### 5.1.2.3. Kohalikud elanikeregistrid

Inspektsioon viis 2010. a läbi seire 16s kohalikus omavalitsuses tuvastamaks, kas ja millises mahus kasutavad kohalikud omavalitsused lisaks rahvastikuregistri isetehtud kohalikke registreid omavalitsuse elanike kohta.

Kontrollitud omavalitsustest pooled pidasid rahvastikuregistrit dubleerivat registrit. Üldjuhul peeti registrit digitaalselt, vaid ühes vallavalitsuses töödeldi vallaelanike andmeid veel perfokaartidel.

IKS § 10 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan isikuandmeid töödelda ainult seadusest tulenevatel alustel ning AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 2 kohaselt ei või ühtede ja samade andmete kogumiseks asutada eraldi andmekogusid. Seetõttu palusime rahvastikuregistrit dubleerivat registrit pidavatel kohalikel omavalitsustel põhjendada, miks sellise registri kasutamine on vajalik ning kas ja miks ei ole võimalik kõiki ülesandeid täita rahvastikuregistrit kasutades. Kohalike omavalitsuste poolt esitatud põhjendusi ning Rahvastikuregistri volitatud töötleja AS Andmevara selgitusi analüüsid tegime järelduse, et enamjaolt ei ole dubleerivate registrite pidamiseks mõödapääsmatut vajadust. Kohalike omavalitsusel on vajalikke andmeid võimalik pärida rahvastikuregistrist. Kohalike dubleerivate registrite kasutamisega kaasnes eeldatavasti ka paljude rahvastikuregistri andmete uuendamata jäämine (kohaliku omavalitsusele piisas ju vaid oma registri uuendamisest).

Kohapealsete kontrollide käigus hindasime ka kõnealuste registrite vastavust isikuandmete kaitse seaduse nõuetele. Üldiselt olid turvameetmed tagatud piiratud juurdepääsuõigustega. Samas ei salvestatud registrites andmeid (nn logisid) registriandmetega tehtud toimingute kohta. Seega ei olnud tagantjärele võimalik tuvastada, kas ja mis muudatusi registriandmetes on tehtud ning kas ja kellele neid on edastatud.

### 5.1.2.4. KOV võrgulehede järeelseire

2009. aasta oktoobris viisime läbi avaliku teabe seaduse täitmise seire (seire „Omavõrk“), mille käigus hindasime kõikide kohalike omavalitsuste võrgulehede vastavust avaliku teabe seaduse nõuetele. Kohaliku

omavalitsuse üksuste abistamiseks nimetatud valdkonna korrastamisel ja arendamisel tegime seirest olulisemate tähelepanekute ja järeldustega kokkuvõtte ning saatsime selle kõikidele omavalitsustele üle Eesti. Samasisulise järeelseire viisime läbi 2010. a mais.

KOV võrgulehel nõutav teave	Seire järeldus
Asutuse ja selle struktuuriüksuste põhimäärused.	Nõue enamasti täidetud.
Ametnike ametijuhendid.	Nõuet täideti võrreldes sügiseseirega üldiselt paremini, kuigi valdavaks puuduseks oli nende osaline esitamine.
Asutuste koosseisud, ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, haridused ja erialad, telefoninumbrid ning elektronpostiaadressid.	Kõige rohkem oli eksimusi just ametnike haridust ja eriala puudutava teabe avalikustamise osas. Teise probleemina võib nimetada informatsiooni liigset killustatust.
Andmed asutuste täitmata ametikohtade kohta.	Täitmata ametikohtade avalikustamise nõue ei ole kaetud rubriigiga „Tööpakkumised“, sest kõigile täitmata ametikohtadele ei ole tavaliselt konkursi kuulutatud.
Andmed asutuste vastuvõtukorralduse kohta.	Valdavalt avaldatud selgelt ja nõuetekohaselt.
Asutuse dokumendiregistri olemasolu.	Järeelseire käigus ilmnis, et 227-st puudub digitaalne dokumendiregister 20 omavalitsusel. Näiteks puudus Lääne-Virumaal dokumendiregister 1 vallal, samuti Harju- ja Pärnumaal. Jõgevamaal ja Ida-Virumaal polnud dokumendiregistrit 2 vallal, Saaremaal 5 ning Tartumaal 8 omavalitusel. Dokumendiregistri loomiseks vajalike IT-lahenduste soetamise võimatust põhjendatakse peamiselt raha nappusega.

Kokkuvõttes esines 227-st omavalitsusest puudusi 114-l võrgulehel. Asjaomastele asutustele saatis inspeksioon ettepanekud avaliku teabe seaduse paremaks rakendamiseks, milles ühtlasi osundati konkreetsel võrgulehel esinevatele puudustele. Kontaktteabe nõuetekohast ja kasutajasõbralikku esitamist aitab loodetavasti edendada ka 2010. a koostatud avaliku teabe seaduse täitmise üldjuhend.

## 5.2. Loa andmise menetlused

### 5.2.1. Teadusuuringud

IKS § 16 kohaselt peaks üldreeglina teadusuuringuteks kasutama umbisikustatud andmeid.<sup>19</sup> Kuid seadus jätab võimaluse, et teadusuuringuks võib kasutada ka isiku tuvastamist võimaldavaid andmeid ilma inimese nõusolekuta, kui Andmekaitse Inspeksioon annab selleks eelnevalt nõusoleku. Sellise nõusoleku andmise

<sup>19</sup> Ka IKS seletuskirjas on märgitud, et „Kodeerimise efektiivsema toimimise eesmärgil tuleb tulevikus luua ühtne kodeerimiskeskus, mille kaudu on võimalik ühendada erinevates andmekogudes sisalduvaid andmeid.“

eeltingimuseks on, et teadusuuringu tegemine ei ole muul viisil võimalik või oleks ebamõistlikult raske, et teadusuuringu vastu on uuringu teostaja hinnangul ülekaalukas avalik huvi ning andmeturve on tagatud.

2010. a rahaldasime 11 loa taotlust, 4-l juhul keeldusime ning ühel juhul rahaldasime taotluse lisatingimustega.

Tervise Arengu Instituut	Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2010
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Tuberkuloosi haigestumuse ja suremuse trendid (1950–2007) ja tuberkuloosihaigete elulemus (1986–2007) Eestis.
TÜ sotsiaal- ja haridusteaduskond	Autojuhtide riskiv liikluskäitumine: psühholoogilise sekkumise kaugmõju sõltuvalt sotsio-demograafilistest, bioloogilistest ja isiksuslikest teguritest.
Tervise Arengu Instituut	Eesti Tšernobõli veteranide haigestumus ja suremus.
Tartu Ülikooli Avaliku Õiguse Instituut	Alaealisena õigusvastaselt käitunud indiviidide kriminaalse aktiivsuse jätkumine ja lõppemine keskeas“ läbiviimiseks.
Tervise Arengu Instituut	Vaimse tervise probleemid Eesti Tšernobõli veteranidel.
Tallinna Ülikooli Eesti Demograafia Instituut	Rahvastiku- ja sotsiaalandmete analüüsikeskkonna arendamine.
Eesti Seljaajusonga ja Vesipeahaigete selts	Uuring, mille käigus analüüsitakse Eestis elavaid seljaajusonga ja vesipeahaigete kogukonda.
Tervise Arengu Instituut	Teist tüüpi diabeet DM ja prediabeet Eestis rahvastikupõhise uuringu alusel.
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Kahe reumaatilise haiguse, süsteemse erütematoosluupuse ja anküloseeriva spondüliidi, levimuse hindamine ja kliiniline iseloomustus Eestis.
Tallinna Ülikooli Eesti Demograafia Instituut	Eesti rahvastikuareng: sajandilõpu pööre ja ühiskonna taastevõime“, „Eesti rahvastikuareng: põhisuundumused, tegurid ja ühiskonnamõju“ ja projekt „Rahvastiku- ja sotsiaalandmete analüüsikeskkonna arendamine“.
A.S. (tingimuslik luba)	Uuring selgitamaks välja vanemlike õiguste äravõtmise ja laste asendushoolduse pikaajalised tulemused.

## 5.2.2. Delikaatsete isikuandmete töötlemisest teavitamine

IKS §-de 27 ja 30 kohaselt on delikaatsete isikuandmete töötlejatel kohustus määrata kas isikuandmete kaitse eest vastutav isik või registreerida delikaatsete isikuandmete töötlemine Andmekaitse Inspeksioonis. 2010. a käivitus delikaatsete isikuandmete töötlemise loataotluse ja isikuandmete kaitse eest vastutavate isikute teatiste esitamise [elektroniline keskkond](#). Taotluse saab esitada võrgulehe kaudu otse registrisse ning registreerimise otsus toimetatakse vastutavale töötlejale sama keskkonna kaudu kätte.

Läbi elektroonilise keskkonna registreeriti delikaatsete isikuandmete töötlemine 100-l korral, muudatusteks pöörduiti 123 korda ning delikaatsete isikuandmete töötlemise lõpetamisest teatati 13-l korral. Isikuandmete kaitse eest vastutavate isikute määramisest teavitati meid 33-l korral ning vastutajate muudatus registreeriti 4-l korral.

2010. a jätkasime ka 2009. a alustatud seiret kohalike omavalitsuste poolt delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiskohustuse täitmise üle. Enamus kohalikest omavalitsustest täitis registreerimiskohustuse siiski juba 2009. a ning seetõttu oli ka 2009. a registreerimismenetluste arv (1429)

oluliselt suurem 2010. aasta vastavast näitajast (468).<sup>20</sup> Suur osa kohalikest omavalitsustest kasutas siiski IKS §-s 30 sätestatud võimalust asendada delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku määramisega. Valdavalt oli probleemiks delikaatsete isikuandmete töötlemisel kasutatavate infosüsteemide puhul Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“ nõuete rakendamine. Nimetatud määrusega kehtestatud ISKE kolmeastmeline etaloniturbe süsteemi rakendamiseks on ette nähtud ligi 2000 turvameedet. Tihti arvatakse ekslikult, et kõiki neid turvameetmeid tulebki täita ja seetõttu püütakse määruse täitmist üldse vältida. Tegelikult tuleb turvameetmete loetelust valida välja konkreetsele olukorrale sobivad ja vajalikud ning need tuleb siis täielikult rakendada.

### 5.2.3. Andmekogude asutamise ja ümberkorraldamise kooskõlastamine

AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 3 kohaselt kooskõlastab Andmekaitse Inspeksioon avaliku sektori andmekogude dokumentatsiooni, kui toimub andmekogu asutamine, andmekogusse kogutavate andmete koosseisu muutmine või andmekogu lõpetamine. Kooskõlastamine toimub ühises võrgupõhises kooskõlastussüsteemis - [Riigi infosüsteemi haldussüsteemis](#) (RIHA). 2010. a olime kaasatud kooskõlastusmenetlusse 136 korral, kooskõlastusi andsime neist 73 juhul. Asutatavaid andmekogusid esitati kooskõlastamiseks 78, lõpetatavaid 9.

AvTS § 43<sup>1</sup> lõike 1 ja 43<sup>3</sup> lõike 1 kohaselt on andmekogud ainult sellised riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogumid, mis asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga.<sup>21</sup> Praktikast registreeritakse Riigi infosüsteemi haldussüsteemis kõikvõimalikke riigi- ja kohalike omavalitsuste ning isegi eraõiguslike isikute infosüsteeme, mis ei vasta AvTSs sätestatud andmekogude mõistele. Riigi infosüsteemi haldussüsteemis on vähemalt ühel juhul kooskõlastamisele esitatud ka eraõigusliku isiku poolt asutatav infosüsteem, mis ei täida mitte mingit avalikku ülesannet.

Uue probleemina kerkib nn standardlahenduste registreerimine riigi infosüsteemi haldussüsteemis – ka neid ei saa käsitleda andmekogudena AvTS mõistes. Oleme seisukohal, et vajaduse korral võib ette näha ka andmeid töötlevate infosüsteemide, veebilehtede, standardlahenduste jms registreerimise kohustuse, kuid see ei saa süsteemide pidajatele olla kohustuslik muidu, kui ainult seaduse alusel. Praegu AvTS sellist kohustust ei sätesta – riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreerimise kohustus on ainult andmekogudel AvTS mõttes ning ka riigi infosüsteemi haldussüsteem ise funktsioneerib AvTS 5<sup>1</sup>. peatüki alusel.

Eelpooltoodust tulenevalt tegime Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile ettepaneku muuta õiguslikku regulatsiooni sellisel, et oleks selge, kas riigi infosüsteemi haldussüsteemis tuleb registreerida ka AvTS 5<sup>1</sup>. peatüki mõttes andmekogudeks mitte olevad andmeid töötlevad infosüsteemid ja veebilehed, mis tuleks riigi infosüsteemi haldussüsteemis veel registreerida (nt andmeid töötlevate infosüsteemide standardlahendused, muud tarkvarad) ning kes peaks olema kooskõlastajad.

<sup>20</sup> 2009. a tõstis menetluste arvu veel ka haridusasutuste vastavasisuline seire.

<sup>21</sup> Andmekogudeks AvTS 5<sup>1</sup>. ptk mõistes on näiteks äriregister ja riiklik mobilisatsiooniregister. Andmekogu AvTS 5<sup>1</sup>. ptk mõistes ei ole kohaliku omavalitsuse poolt kasutatav andmeid töötlev infosüsteem, mille eesmärk on arvestuse pidamine näiteks mittetulundustegevusteks antavate toetuste või üürilepingute üle.

## 5.2.4. Kolmandatesse riikidesse isikuandmete edastamise load

IKS § 18 lõike 3 kohaselt tuleb taotleda luba Andmekaitse Inspeksioonilt, kui isikuandmeid soovitakse edastada välisriiki, mille isikuandmete kaitse tase ei ole piisav. Piisava andmekaitse tasemega on kõik Euroopa Liidu liikmesriigid ning Majanduspiirkonna lepinguga ühinenud riigid, samuti riigid, mille isikuandmete kaitse taset on Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks. Ebapiisava tasemega välisriiki võib isikuandmeid siiski alati edastada juhul, kui andmesubjekt on selleks ise andnud nõusoleku.

Taotlejatest enamuse moodustavad rahvusvahelised korporatsioonid, edastatakse andmeid nii töötajate kui ka klientide kohta. Levinud on ka asutuse personali andmete töötlemise sisseostmine riigist, kus isikuandmete kaitse tase ei ole hinnatud piisavaks. 2010. a andsime välja 6 luba andmete ilma andmesubjekti nõusolekuta välisriiki edastamiseks. Ühel juhul keeldusime loa väljastamisest.

## 5.3. Rahvusvaheline koostöö järelevalve alal

### 5.3.1. Schengeni konventsiooni andmekaitse järelevalve

Schengeni konventsiooni ühine andmekaitse järelevalveasutus vastutab Schengeni infosüsteemi tehnilise abi üksuse järelevalve eest. Samuti on ühine järelevalveasutus pädev läbi vaatama Schengeni infosüsteemi tegevusega seotud rakendamis- või tõlgendamisküsimusi, uurima probleeme, mis konventsiooniosaliste siseriiklikel järelevalveasutustel sõltumatu järelevalve teostamisel või süsteemile juurdepääsu õiguse kasutamisel võivad tekkida, ning koostama ühtlustatud ettepanekuid olemasolevate probleemide ühiseks lahendamiseks.

2010. a üheks oluliseks arutelu punktiks oli Europol'i juurdepääs Schengeni infosüsteemile. Järelevalveasutus võttis vastu ka otsuse, et SIS-is viiakse riiklikul tasandil läbi kontrollid Schengeni konventsiooni artikkel 95 alusel tehtud märgete osas ja selle kokkuvõtte valmib lõplikult 2012. a juunis. Lisaks on arutatud seda, kuidas töögrupi tegevus hakkab välja nägema III samba kadumise valguses. Olulisteks koostatud dokumentideks on artikkel 96 märgete osas tehtud soovitused, mis on jätk 2005. a aastal koostatud soovitustele. Dokumendi aluseks on läbiviidud järelkontrollid, millest on selgunud, et osades liikmesriikides on endiselt probleeme teadlikkusega ja andmete töötlemisega Schengeni infosüsteemis. Seega tegeletakse selle küsimusega edasi.

### 5.3.2. Europoli konventsiooni ühine andmekaitse järelevalveasutus

Europoli konventsiooni ühise andmekaitse järelevalveasutuse eesmärgiks on kooskõlas Europoli konventsiooniga jälgida Europoli tegevust, tagamaks üksikisiku õigusi andmete talletamisel, töötlemisel ja kasutamisel. Ühise järelevalve organi kompetentsi kuulub Europoli isikuandmete töötlemise ja kasutamise seotud toimingute täideviimise ja tõlgendamise seotud küsimuste läbivaatamine, liikmesriikide järelevalve organite poolt iseseisvalt läbi viidud kontrollidega seotud küsimuste läbivaatamine, informatsiooni saamise õigusega seotud küsimuste läbivaatamine ning esilekerkivatele probleemidele lahenduste leidmine ning nende põhjal seisukohtade avaldamine.

2010. a viidi läbi kontroll, mis keskendus Europoli ülesannetele terrorismi rahastamise avastamisel. 1. augustil 2010. a jõustus Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel leping, mille kohaselt saadetakse Euroopa Liidust Ameerika Ühendriikidesse finantsandmeid jälgimaks terrorismi rahastamist. Leping

kohaselt on Europoli ülesandeks kontrollida, kas Ameerika Ühendriikidest tulevad andmete taotlused on kooskõlas sõlmitud lepinguga. Kontrolli lõpparuanne on valmimisel.

2010.a toimus ka kohtumine Europoli ja Venemaa esindajate vahel, et arutada koostöö võimalusi.

### **5.3.3. Tollikonventsiooni andmekaitse järelevalve**

Tollikonventsiooni ühise andmekaitse järelevalveasutuse pädevuses on tolliinfosüsteemi töö jälgimine ning sellega seonduvate rakendamise- või tõlgendamisküsimuste läbi vaatamine. Ühine järelevalveasutus uurib probleeme, mis tekivad liikmesriikide siseriiklikel järelevalveasutustel sõltumatu järelevalve teostamisel või üksikisikutel süsteemile juurdepääsu õiguse kasutamisel, ning koostab ettepanekuid probleemide ühiseks lahendamiseks.

2010.a koostati liikmesriikidele enesehindamise küsimustik, mis saadeti edasi pädevatele asutustele. Vastuste põhjal koostasid liikmesriikide järelevalveasutused kokkuvõtted ja need edastati ühisele järelevalveasutusele. Selline meetod aitas saada selgemat ülevaadet hetkeolukorrast ning samuti aitas kasvatada asutuste teadlikkust andmekaitse valdkonnas.

Oluliseks arenguks võib 2010. a pidada tiheda koostöö algatamist Euroopa andmekaitse inspektoriga. Selle tulemusel saavad selgemaks pädevuste piirid kahe asutuse vahel, et vältida nii lünki kui kattuvusi järelevalves.

Oluliseks koostatud dokumendiks on tolli uurimisjuhtumite andmebaasi<sup>22</sup> käsiraamat, mis annab vastused andmebaasi kasutajate küsimustele ja seega tagama andmete töötlemise [raamotsuse](#) (2008/977/JHA, 27 november 2008) kohaselt.

### **5.3.4. Euroopa sõrmejälgede andmebaasi töögrupp**

Euroopa varjupaigataotlejate tuvastamise infosüsteem Eurodac on loodud varjupaigataotlejate ja ebaseaduslike immigrantide teatud rühmade sõrmejälgede võrdlemiseks ning on kasutusel kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eurodaci määrusega seotud kolmandates riikides.

Eestis on ainsaks asutuseks, kes omab juurdepääsu Eurodaci keskandmebaasi salvestatud andmetele, Politsei- ja Piirivalveamet (enne ühendasutuse moodustamist Kodakondsus- ja Migratsiooniamet).

2010. a detsembri koosolekule oli kutsutud ÜRO, Amnesty International'i ja Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu<sup>23</sup> esindajad, et saada parem ülevaade praktilistest probleemidest Eurodac'i kasutamisel. Oluliselt täiendati ka kontrollide läbiviimise soovitusi ja praktikaid, mida riiklikud järelevalveasutused edaspidi saavad kasutada, samuti valmistati dokument kontrollküsimustega.

### **5.3.5. Euroopa andmekaitse järelevalveasutuste menetluspraktika töögrupp**

2010. a septembris toimus Manchesteris Euroopa andmekaitse järelevalveasutuste menetluspraktika töögrupi kohtumine kus võrreldi kaebuste/pöördumiste menetlemise üldist korda ja praktikat ning kontrollide läbiviimise võimalusi liikmesriikides. Huvipakkuva asjaoluna ilmnes arutelude käigus, et paljud

<sup>22</sup> *Customs File Identification Database* e FIDE.

<sup>23</sup> *European Council of Refugees and Exiles* e ECRE.



andmekaitse asutused ei eristanud olulisel määral kaebuseid selgituste andmisest ja nõustamisest. Samuti tõlgendatakse liikmesriikide praktikas erinevalt mõisteid „audit“ ja „kontroll“. Märkimist väärivad ka suured erisused kontrollide läbiviimise koguarvudes – Inglismaal viiakse läbi 16 aastas, samas teostavad Taani kolleegid 16 kontrolli nädalas. Eraldi arutati infosüsteemide turvaaukude ja laiaulatuslike andmelekete teemal.

## 6. SUNDIJA JA KARISTAJA

Isikuandmete kaitse nõute rikkumisel tehtud ettekirjutuste täitmata jätmisel on meil õigus rakendada sunniraha 9600 eurot (IKS § 40 lg 2). Sunniraha võib määrata korduvalt – kuni ettekirjutus on täidetud. Tasumata sunniraha nõuab sisse kohtutäitur. Samas asjas karistuse määramine ei välista sunniraha rakendamist ([asendustäitmise ja sunniraha seadus](#)).

Kui riigiasutusest isikuandmete töötaja ei täida ettekirjutust, pöördume protestiga halduskohtusse (IKS § 40 lg 4).

Hädaolukorras võime ise isiku õiguste ja vabaduste kahjustamise ärahoidmiseks rakendada töötaja kulul isikuandmete kaitse turvameetmeid (IKS § 33 lg 2 p 5).

Kohtuvälise väärteomenetleja ülesandeid täidame nii isikuandmete kaitse ja avaliku teabe asjades. Võime määrata trahvi:

- 1) isikuandmete töötlemise nõuete tõsise rikkumise või ettekirjutuse täitmata jätmise korral kuni 300 trahviühikut (s.o. kuni 1200 eurot), juriidilisele isikule kuni 32 000 eurot (IKS § 42, 43);
- 2) teadvalt ebaõige avaliku teabe väljastamise, juurdepääsupiiranguga avaliku teabe väljastamise ning avaliku teabe alase ettekirjutuse täitmata jätmise korral kuni 300 trahviühikut (s.o. kuni 1200 eurot) (AvTS § 54<sup>1</sup>),
- 3) riikliku statistika tegemiseks kogutud andmete ebaseadusliku levitamise või statistika-välisel eesmärgil kasutamise eest kuni 200 trahviühikut (s.o. kuni 800 eurot), juriidilisele isikule kuni 3200 eurot ([riikliku statistika seaduse](#) § 40),
- 4) riikliku järelevalve teostamise takistamise eest kuni 300 trahviühikut ([karistusseadustiku](#) § 279).

### 6.1. Sunniraha määramised

Kõik ettekirjutused sisaldavad hoiatust sunniraha määramise kohta, kuid realselt tuleb neid rakendada väga harva. 2010. a nõudsimegi sunniraha realselt sisse vaid ühel juhul, otseturustamise nõuete rikkumise eest summas 10 000 krooni. Tavaline sunnirahamäär, mida hoiatamisotsustesse märgime, ongi 10 000 krooni.

### 6.2. Väärteomenetlused

Avaliku teabe seaduse suunal algatasime 5 väärteomenetlust ning määrasime väärteotrahve kokku 5100 kr ulatuses. Isikuandmete kaitse suunal algatasime 18 väärteomenetlust ning otseturustamishoiate rikkumise eest 7 väärteomenetlust. Kahel juhul määrasime väärteotrahvi delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiskohustuse rikkumise eest (delikaatsete isikuandmete töötlemise nõuete rikkumisega seondus kokku 5 väärtegu).

2010. määrasime trahve kokku ligikaudu 150 000 krooni ulatuses. Keskmiselt jäävad väärteotrahvid suurusjärku 1500 kr. Suurim määratud väärteotrahv oli 95 000 krooni (määrati juriidilisele isikule) ja väikseim 75 krooni.

## 6.2.1. Andmekogude väärkasutused

### 6.2.1.1. Politsei andmekogu

Viidi läbi nii omaalgatuslikke kui kaebusepõhiseid kontrolle politsei andmekogu (POLIS) kasutamise osas. Politsei andmekogu väärkasutamise tuvastamisel algatati väärteomenetlused ning määrati ka rahalisi karistusi. Olukorra parandamiseks sõlmisime Politsei- ja Piirivalveametiga koostöölepe, mille kohaselt annab Politsei- ja Piirivalveamet meile igakuiselt teada muuhulgas sellest, kas on tuvastatud POLISe väärkasutusi.

Tegevuste tulemusel on infosüsteemi kasutajate poolt andmete väärkasutamise praktika muutunud tugevalt positiivses suunas. Kuna meil on õnnestunud teavitustöö ja nulltolerantsi meetmetega kasutajateni viia sõnum, et isiklikul otstarbel andmete töötlemine POLISes ei ole mingil viisil õigustatud, on selline teadmine levinud kogu Politsei- ja Piirivalveameti struktuuris ning kaebuste hulk selles osas on oluliselt kahanenud. Ka Politsei- ja Piirivalveamet on teinud jõudsat teavitustööd organisatsiooni sees, et väärkasutusi ära hoida, samuti on väärkasutuste ilmnemisel algatatud distsiplinaarmenetlused. Lisaks on käivitunud hea koostöö meie ja politsei sisekontrolli vahel, mis aitab tuntavalt kaasa olukorra parandamisele.

Politsei- ja Piirivalveametiga analoogne koostöökokkulepe on meil e-tervise andmekogu kohta sõlmitud ka Terviseametiga, kuid nende poolt ei ole edastatud meile teavet ühegi juhu kohta, mil oleks terviseandmeid sisaldavaid andmekogusid väärkasutatud.

### 6.2.1.2. Rahvastikuregister

Väärteokorras karistasime ka ühte Maanteeameti töötajat, kes vaatas rahvastikuregistrist kahe tuntud inimese andmeid. Andmete vaatamise põhjuseks oli lihtsalt uudishimu.

Rahvastikuregistri andmete kasutamise nõuete vastu eksis ka üks vallavanem. Eksimus seisnes selles, et vallavanem andis rahvastikuregistrisse juurdepääsu omavale vallavaametnikule korralduse võtta rahvastikuregistrist kõikide täiskasvanud vallaelanike kontaktid (aadressid). Vallavanema selgituste kohaselt sooviti neid kasutada selleks, et arengukava koostamisel saata elanikele kirjad ja küsida, mis on neile valla arengus oluline. Seda aga ei tehtud, sest leiti, et see läheb liiga kulukaks. Leidsime, et vallaelanike arvu suurusjärg pidi vallavanemale ka enne päringu tegemist juba selge olema, mistõttu pidi ette nähtav olema ka kirjade hulk ja sellega seonduv kulu. Kuivõrd rahvastikuregistris saadud andmete muul eesmärgil kasutamine ei leidnud tõendamist, lõpetasime vallavanema suhtes algatatud väärteomenetluse ilma karistust määramata süüteo vähese tähtsuse tõttu.

### 6.2.1.3. Eesti Vaartpaberite Keskregister

Kahel korral määrasime väärteokaristuse ka selle eest, et andmekogus oli tehtud infotehnoloogilisi arendusi, mille tagajärjel muutusid avalikkusele kättesaadavaks juurdepääsupiiranguga andmed. Ühel kahest juhtumist olid ka väga ulatuslikud tagajärjed. Nimelt toimus 2009. a Eesti Väärtpaberite Keskregistrist (EVK) andmeleke, mille põhjustasid Eesti Väärtpaberite Keskregistri infosüsteemi tarkvarauuendused. Selle tulemusel muutusid interneti kaudu kõigile ajavahemikul 14.10.2009 - 04.12.2009 kättesaadavaks Eesti Väärtpaberite Keskregistrisse kantud juurdepääsupiiranguga andmed pensionifondide osakuomanike kohta - väärtpaberi ISIN kood, väärtpaberikonto omaniku ees- ja perekonnanimi, isikukood, väärtpaberikonto jääk, osalusprotsent ja konto liik. Neid andmeid saavad tavaolukorras saavad ainult Eesti väärtpaberite keskregistri seaduses loetletud isikud. Eesti Väärtpaberite Keskregistri pidajat karistati väärteotrahviga

summas 95 000 krooni. Eesti Väärtpaberite Keskregistri pidaja tunnustuseks tuleb märkida, et tunnistati oma süüd ning vääртеomenetluses asjaolude tuvastamiseks tehti meiega koostööd.

Siiski jõudis tekkinud olukorda ära kasutada ajaleht Äripäev, kelle töötajad tegid 24 tunni jooksul Eesti Väärtpaberite Keskregistri e-registri kaudu päringuid 53 930 inimese kohta. Seejärel avaldati ajalehes artikkel pensionisammastest<sup>24</sup> ning tabel pensionimiljonäride kohta.<sup>25</sup> Tabelis oli ära toodud „pensionimiljonäride“ edetabel (54 inimest) isiku nime, Äripäeva enda poolt lisatud tegevusala ja kontol olev summaga (saldo). Kuivõrd IKS § 6 p 1 kohaselt tuleb isikuandmeid koguda ausal ja seaduslikul teel, siis tegime ASle Äripäev ettekirjutuse lõpetada Eesti Väärtpaberite Keskregistrist andmelekkete tulemusel saadud andmete töötlemine (andmed kustutada) ning lõpetada pensionimiljonäride nimekirja jätkuv avalikustamine ajalehe võrguväljaandes. AS Äripäev kaebas meie otsuse esialgu edasi halduskohtusse, kuid pärast meie poolt kohtule vastuse esitamist võttis AS Äripäev ise kaebuse tagasi.

### **6.2.2. Otseturustamise nõuete rikkumine**

Otseturustamisnõuete vastu eksijaid karistasime vääртеokorras juhul, kui kaebuse esitaja sõnaselgelt nõuab

karistamist ja kaebus on käsitletav vääртеoteatena. Muudel juhtudel lahendame reeglina sellised juhtumid ettekirjutuse ja sunniraha hoiatusega.

Kolmel juhul karistasime ettevõtteid, kes saatsid reklaami oma toodete või teenuste kohta (trahvid 600, 800 ja 1000 krooni). Ühel juhul tegime hoiatamisotsuse koos hoiatustrahvi iga summas 75 kr ühele füüsilisele isikule, kes saatis ilma eelneva nõusolekuta füüsilistele isikutele e-posti teel reklaami, kus kutsus neid moeturule. Kuigi reklaami saajaid oli vähe, ca 30, oli halvem kõlg asja juures see, et igale kirjasajale olid näha kirja päises ka kõik teised adressaadid (seega toimus lisaks nõusolekuta otseturustamisele ka isikuandmete avaldamine kolmandatele isikutele).

Mitmetel juhtudel lõpetasime kommertstedaannete ebaseadusliku saatmise kohta algatatud vääртеomenetlused seetõttu, et 2010. a juulis jõustunud elektroonilise side seaduse muudatustega muutusid ka vääртеokoosseisud.

### **6.2.3. Delikaatsete isikuandmete töötlemise nõuete rikkumine**

Delikaatsete isikuandmete töötlemise nõuete rikkumisega seondus viis vääртеoasja.

Ühel juhul edastas raadio uudistetoimetus meile info, et linnavalitsus on oma ametlikul internetilehel avalikustanud dokumendi, mis sisaldab inimese väga isiklikke isikuandmeid ja tervisliku seisundi kirjeldust ning millele on linnavalitsuse poolt tehtud juurdepääsupiirangu märke. Asja uurimisel selgus, et tegu oli kohtumäärusega, millega määrati täisealisele isikule eestkostja ning mis seetõttu sisaldas üksikasjalikku kirjeldust isiku tervislikust seisundist. Dokument oli avalikuks saanud dokumendiregistrisse andmete sisestamisel tehtud töötaja eksimuse tõttu. Hooletut töötajat karistasime rahatrahviga summas 1500 krooni.

Eelmisel aastal tegelesime kahel korral leitud dokumentidega. Ühel juhul alustasime vääртеomenetlust SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla vastu seoses Tallinna Munitspaalpolitsei Ameti poolt Hiiu 44 asuva haigla

<sup>24</sup> „Pensionisambad - Miljonist kroonist pensioniks ei piisa“.

<sup>25</sup> „Vaata III samba miljonäre“.

korpuse taga olevasse metsa viidud jäätmete hulgast leitud dokumentidega. Dokumendid sisaldasid ka diagnoose ja uuringuandmeid. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla viis läbi sisejuurdlust, kuid ei osanud selgitada, kuidas dokumendid võisid metsa jäätmete hulka saada. Kuigi SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla on ette näinud mitmesuguste organisatsiooniliste ja füüsiliste turvameetmete kasutamise, näitab dokumentide metsa sattumine, et need meetmed ei ole kas piisavad või neid ei rakendata korrektselt. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla määrasime trahvi summas 9000 krooni.

Teisel juhul leidsid tuukrid merest kriminaaltoimiku, mis sisaldas delikaatseid isikuandmeid. Tegemist oli tapmisega ja toimik sisaldas seetõttu kannatanu kohta igasugust informatsiooni. Siiski selgus, et toimik oli merre sattunud kuriteo toimepanija enda käe läbi – ta väitis, et oli sadamas kai peal jalutades selle kogemata üle kai serva sügavasse vette pillanud. Süüdimõistetud võib loomulikult avaldada enda kohta käivaid andmeid, sh kriminaaltoimikust, kellele iganes. Kuid tal ei ole õigust avaldada toimikus sisalduvate teiste isikute andmeid. Antud juhul toimikuga peale tuukrite ning politseinike keegi ilmselt rohkem tutvuda ei saanud, mistõttu tegime toimiku kaotajale suulise hoiatuse.

Kahel juhul trahvisime turvaettevõtteid, kes olid jätnud täitmata delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimisega seonduvad kohustused. Ühel juhul ei olnud ettevõtte end meie juures üldse registreerinud. Teisel juhul oli turvaettevõtte määranud IKS § 30 kohaselt endale isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku, kuid viimane jättis täitmata sellega seonduvad kohustused (ei pidanud IKS §-s 31 ette nähtud registrit).

## **Ettekande koostasid:**

Viljar Peep, peadirektor

Maris Juha, õigusnõunik

Stiina Liivrand, avalike suhete nõunik

Maarja Kirss, nõunik



## **Andmekaitse Inspeksioon**

Väike-Ameerika 19, 10129 Tallinn

[www.aki.ee](http://www.aki.ee)

[info@aki.ee](mailto:info@aki.ee)

telefon 627 4135

faks 627 4137

**facebook**